

Jahresbericht 1999

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 1998

(Artikel 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

INHALTSÜBERSICHT

	Vorwort	V
	Abkürzungsverzeichnis	IX
A	Allgemeines	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 1999	5
4	Haushaltspläne 1997 und 1998	16
5	Haushaltsrechnung 1997	18
6	Landesschulden	37
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	45

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

**Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen
sowie Querschnittuntersuchungen**

8	Stellenabbau in der Landesverwaltung	46
9	Fahrdienste der Bezirksregierungen	53
10	Zivile Kraftfahrer bei der Polizei	56

11	Kostendeckung von Gebühren des Landes	60
12	Kostenrechnung bei Erstattung von Verwaltungsausgaben	63
13	Anmietung von Teilen eines noch zu errichtenden Gebäudes zur Unterbringung eines Ministeriums	66
	Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)	
14	Filmförderung in Nordrhein-Westfalen	72
	Justizministerium (Epl. 03)	
15	Nebentätigkeit von Ärzten des Justizvollzugsdienstes	85
	Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung (Epl. 05)	
16	Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studierendenschaft	97
17	Einsatz von Professorinnen und Professoren einer Fachhochschule nach Aufhebung eines Studiengangs	103
18	Beschaffung von medizinischen Großgeräten	120
19	Koordination der Einführung von Datenverarbeitungssystemen in den Medizinischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen	138

20	Zweiter Bildungsweg	146
21	Förderung von Neubauten studentischer Wohnanlagen einer Hochschule	157
	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr (Epl. 08)	
22	Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft	163

	Finanzministerium (Epl. 12)	
23	Organisation des Landesamtes für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen	171
	Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport (Epl. 15)	
24	Abrechnung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen	189
25	Prüfung von Stadterneuerungsmaßnahmen durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter	195
26	Kommerzielle Nutzung einer Veranstaltungshalle	199
27	Veranschlagung der Mittel für die Förderung von Stadterneuerungsmaßnahmen	204
	Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)	
28	Wirtschaftlichkeit der Beihilfefestsetzung für Bedienstete des Landes Nordrhein-Westfalen	207
29	Steuererhebung durch Lastschrifteinzug	222
30	Abgabeschonfrist für Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen	248
31	Unmittelbare Steuerberechtigung nach § 1 des Zerlegungsgesetzes	255

32	Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Kreise zum Ausgleich besonderer Belastungen mit notwendigen Schülerfahrkosten	263
33	Zuweisungen aus dem Strukturfonds nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz	267
34	Mängel bei der Beteiligungsverwaltung	270
35	Eingang eines Kaufpreises	276

C	Beratungsbeiträge	
36	Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zentraler Mittelbewirtschaftung durch das Ministerium	277
37	Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch juristische Personen des Privatrechts	300
D	Anhang	
38	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	303
39	Sonstige Prüfungen	312

Vorwort

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen legt hiermit dem Landtag seinen Jahresbericht für das Geschäftsjahr 1998 vor, den er auch der Landesregierung zuleitet (Art. 86 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung und § 97 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung). In ihm sind

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Februar 1999 gelegten Haushaltsrechnung 1997 und
- bedeutsame Ergebnisse sowohl der Prüfungen des Landesrechnungshofs als auch der Prüfungen der ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter aus der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 1998 und früherer Jahre

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

Die Finanzlage des Landes ist nach wie vor angespannt. Im Haushaltsvollzug 1997 überschritt die Nettoneuverschuldung die in der Haushaltsrechnung für dieses Jahr ausgewiesenen Investitionen um 2,23 Mrd. DM.

Da die Kreditemächtigung nach dem Haushaltsgesetz 1997 nicht ausreichte, die tatsächliche Kreditaufnahme zu decken, griff das Finanzministerium auf die fortgeltende Kreditemächtigung aus dem Vorjahr gemäß § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung zurück.

Im abgelaufenen Haushaltsjahr 1998 fiel die Nettoneuverschuldung geringer als im Etat veranschlagt aus. Sie lag mit 6,2 Mrd. DM um 1,1 Mrd. DM unter dem Haushaltsansatz.

Der Schuldenstand des Landes belief sich auf 151.826,7 Mio. DM. Intensives Sparen bei den Ausgaben ist weiterhin unabdingbar. Mindereinnahmen können künftig aufgrund von Steuerrechtsänderungen nicht ausgeschlossen werden.

Einen Ausgaben Schwerpunkt stellen die Personalkosten des Landes dar. Im Berichtszeitraum 1998 stiegen die Personalausgaben erneut, und zwar um 2,3 Prozent auf 35,67 Mrd. DM. Diese Entwicklung zeigt dringenden Handlungsbedarf für eine nachhaltige Senkung der Personalaufwendungen.

Die Ergebnisse der im Auftrag der Landesverwaltung sowie der vom Landesrechnungshof durchgeführten Organisationsuntersuchungen weisen Einsparungsmöglichkeiten auf, die zügig umgesetzt werden müssen. Bereits fällig gewordene kw-Vermerke sind konsequent zu realisieren. Freie und wieder besetzbare Stellen müssen vorrangig mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus kw-belasteten Stellen besetzt werden.

Der Landesrechnungshof legt in mehreren Beiträgen dieses Jahresbericht dar, dass sowohl bei den Personalkosten als auch bei den Personalnebenkosten weitere Möglichkeiten bestehen, durch Konzentrations-, Automations- und Organisationsmaßnahmen Ausgaben zu mindern.

Eine stringente Binnenmodernisierung der Verwaltung wird zur Kostendämpfung beitragen. Sie setzt voraus, dass eine konsequente Aufgabenkritik und Vorschriftenüberprüfung sowohl aus dem Blickwinkel der Vollzugskritik als auch der Zweckkritik erfolgt. Grundlegend ist zu klären, ob das Land den tradierten Bestand an öffentlichen Aufgaben selbst wahrnehmen oder Kommunen bzw. Privaten übertragen will.

Neben den Personalaufwendungen stellen die sogenannten Transferausgaben mit 38,7 Mrd. DM in 1997 bzw. 37,3 Mrd. DM in 1998 den größten Ausgabenblock des Landeshaushalts dar. Der Landesrechnungshof hat in seinem letzten Bericht aufgezeigt, dass unter die Transferausgaben nicht nur Haushaltsansätze fallen, die mit Blick auf höherrangiges Recht - etwa Bundesrecht oder Europäisches Recht - zweckgebunden sind. Es bestehen auch Ansätze, die nicht verbindlichen Drittvorgaben unterliegen und bei denen rechtlich die Möglichkeit der Umgestaltung gegeben ist. Im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen sollten hier Anstrengungen unternommen werden, über eine Gewichtung der Zielsetzungen bzw. Zielvorgaben Einsparpotenziale zu ermitteln.

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

Das finanzielle Ergebnis der Arbeit des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für das Geschäftsjahr 1998 ist im Bericht näher aufgeführt. Das monetär bewertbare Gesamtergebnis beläuft sich auf rund 241,9 Mio. DM. Darin enthalten sind kassenwirksame Mehreinnahmen von rund 122,5 Mio. DM. In das Gesamtergebnis haben nur die gut schätzbaren Auswirkungen der vorgeschlagenen Verbesserungen Eingang gefunden. Die Umsetzung der Ergebnisse der zahlreichen Organisations- und Systemuntersuchungen des Landesrechnungshofs dürften noch weit höhere Millionenbeträge einsparen helfen.

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

Düsseldorf, im Mai 1999

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Ute Scholle

Abkürzungsverzeichnis^{*}

Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
ADV arbeitung	Automatisierte Daten- ver-
Allg./allgem.	allgemeine
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AStA	Allgemeiner Studenten- ausschuss
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BezR/BR	Bezirksregierung
BFH	Bundesfinanzhof
BMF	Bundesminister der Finanzen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Buchst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka

^{*} Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne weiteres verständlich.

CT	Computer-Tomograph
DA-ADV	Dienstanweisung für die automatisierte Datenverarbeitung
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DLR	Deutschlandradio
dt.	deutsche
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
einschl.	einschließlich
Epl.	Einzelplan
Est	Einkommensteuer
EstG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
f.	folgend

ff.	folgende
FM	Finanzministerium
gem.	gemäß
GFD	Gesamtfestsetzung dezentral
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGRZ chenzentren	Gemeinsame Gebiets- re-
GM	Gesamtmittel
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HFA	Haushalts- und Finanzausschuß
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR-TV	Haushalts-, Kassen- und Rech- nungswesen/Titelverwaltung
HRG	Hochschulrahmengesetz

HRL	Haushaltstechnische Richtlinien
HWVO	Verordnung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften
IB	Investitions-Bank
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
IM	Innenministerium
i. S. (d.)	im Sinne (des)
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
JM	Justizministerium
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMK	Kultusministerkonferenz
komm.	kommunal
kw	künftig wegfallend
LBG	Landesbeamten-gesetz
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik

LfR	Landesanstalt für Rundfunk
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRG	Landesrundfunkgesetz
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
LSt	Lohnsteuer
LT	Landtag
lt.	laut
Ltd.	Leitender/Leitende
LV	Landesverfassung
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MASSKS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport
max.	maximal
MBW	Ministerium für Bauen und Wohnen
ME	Medizinische Einrichtung(en)
Mio.	Millionen

MP	Ministerpräsident
Mrd.	Milliarden
MSKS	Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MSWWF	Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung
mtl.	monatlich
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
MWF	Ministerium für Wissenschaft und Forschung
MWMTV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr
NAZ	Notzuschlag auf Zeit
Nr(n).	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NtV	Nebentätigkeitsverordnung
NW	Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnliches

o. g.	oben genannt(e)
OFD('en)	Oberfinanzdirektion(en)
OGr.	Obergruppe
OLG('en)	Oberlandesgericht(en)
PC	Personal-Computer
PET	Positronen-Emissions- Tomograph
QdL	Qualität der Lehre
rd.	rund
RZF	Rechenzentrum der Finanz- verwaltung
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungs- amt
RPÄ	Staatliche Rechnungs- prüfungsämter
RPAS_t	Staatliches Rechnungsprüfungs- amt für Steuern
RWP	Regionales Wirtschafts- förderungsprogramm
S.	Seite/Satz
Sa.	Summe
SKS	Sachkontenschlüssel

SMBl.	Sammelblatt
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
sonst.	sonstige
StGB	Strafgesetzbuch
TDM	Tausend DM
TOP	Tagesordnungspunkt
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
u. a. m.	und anderes mehr
UG	Universitätsgesetz
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v. g.	vorgenannt
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen

VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VV	Verwaltungsvorschriften
WDR	Westdeutscher Rundfunk
Westf.	Westfalen
ZALSt	Zentrale Außenprüfung Lohnsteuer
z. B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
ZerlG	Zerlegungsgesetz
z. T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich
z. Z(t).	zur Zeit

Maßeinheiten

kg	Kilogramm
km	Kilometer
qm/m²	Quadratmeter
t	Tonne

A Allgemeines

1 Gegenstand des Berichts

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 1998 (01.01.1998 - 31.12.1998) 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 1999 wieder.

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

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 Stimmengleichheit gibt die Stimme der oder des Vorsitzenden den Ausschlag.

Ist die Zuständigkeit des Großen Kollegiums nicht gegeben, entscheidet

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

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

2.3 Entscheidungszuständigkeiten

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

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

2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im Berichtsjahr und während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Vogt	
Ltd. Ministerialrat	Bücker	

Abteilung II

Direktor b. LRH	Jansen	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Kirsch	
Ltd. Ministerialrat	Dr. Heikaus	

Abteilung III

Direktor b. LRH	Dr. Volkmar	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrätin	Keisers	
Ltd. Ministerialrat	Welzel	

Abteilung IV

Direktor b. LRH	Wolff	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Bordt	
Ltd. Ministerialrat	Dr. Hagemeyer	

Abteilung V

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

3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 1999

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

8 *Stellenabbau in der Landesverwaltung*

Der Abbau überzähliger Stellen in der Landesverwaltung kann insbesondere durch Maßnahmen der Stellenbewirtschaftung beschleunigt werden. Auf Grund der Vorschläge des LRH sind zwischenzeitlich die entsprechenden Bestimmungen verschärft worden.

Die Versorgungsverwaltung des Landes hat trotz einer Vielzahl abzubauenen Stellen in erheblichem Umfang Aushilfskräfte beschäftigt. Der LRH hält dies für nicht hinnehmbar. Auf Grund der Vorschläge des LRH hat das Finanzministerium eine Regelung angekündigt, wonach in Zukunft die Beschäftigung von Aushilfskräften bei gleichzeitigen Stellenüberhängen allgemein zu unterbleiben hat.

9 *Fahrdienste der Bezirksregierungen*

Krautfahrerstellen bei den Bezirksregierungen sind entbehrlich und können mit kw-Vermerken versehen werden. Als weiteres Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof eine verstärkte Kooperation der Fahrdienste verschiedener Dienststellen an größeren Behördenstandorten empfohlen.

10 *Zivile Krautfahrer bei der Polizei*

Nach den Feststellungen des LRH kann die Polizei auf 71 Stellen für zivile Krautfahrer verzichten, ohne dass polizeiliche Belange beeinträchtigt werden. Die Einsparmöglichkeiten ergeben sich durch eine Verringerung von Reservekapazitäten, einen Abbau des Personentransports im Verwaltungsbereich sowie einen Verzicht auf Werkstattfahrten.

11 Kostendeckung von Gebühren des Landes

Der LRH hat bei einer Querschnittsuntersuchung der von Bezirksregierungen zu erhebenden Gebühren des Landes festgestellt, dass die Kalkulation der Gebührensätze noch nicht auf der Basis einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung erfolgt und somit nicht ermittelt werden kann, ob die Höhe der Gebühren kostendeckend ist.

12 Kostenrechnung bei Erstattung von Verwaltungsausgaben

Bei der Untersuchung der Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Landes durch Dritte hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass bei 45 untersuchten Sachverhalten die Ermittlung der Erstattungsbeträge nicht mit Hilfe einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung erfolgte.

13 Anmietung von Teilen eines noch zu errichtenden Gebäudes zur Unterbringung eines Ministeriums

Vor der langfristigen Anmietung von Teilen eines noch zu errichtenden Gebäudes für das ehemalige Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales wurde nicht in ausreichendem Maße untersucht, ob dies die wirtschaftlichste Unterbringungslösung war.

Zur Vermeidung ähnlicher Fälle bedarf es weiterer Regelungen.

14 Filmförderung in Nordrhein-Westfalen

Neben der filmkulturellen Zielsetzung ist mit der Filmförderung insbesondere eine Stärkung der nordrhein-westfälischen Filmwirtschaft beabsichtigt.

Ein wichtiges Merkmal, den wirtschaftlichen Erfolg der Filmförderung zu messen, ist die Höhe der aus den Verwertungserlösen zurückgezahlten Fördermittel. Hierzu ist festzustellen, dass bei der Kino- und Fernsehfilmförderung der Mittelrückfluss sehr gering ist.

Nach Ansicht des LRH sprechen die generell identischen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH und des Filmbüros NRW e. V. für eine organisatorische Eingliederung des Filmbüros in die Filmstiftung.

15 Nebentätigkeit von Ärzten des Justizvollzugsdienstes

Ärzte des Justizvollzugsdienstes gehen in beträchtlichem Umfang Nebentätigkeiten nach. Nach den Feststellungen des LRH wurde die Dienstaufsicht in diesem Bereich nur unzulänglich wahrgenommen. So wurde oftmals nur unzureichend geprüft, ob durch die Ausübung der Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, ob Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Landes zu entrichten ist und ob die Verpflichtung zur Anzeige von Einnahmen aus Nebentätigkeiten eingehalten wird.

16 Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studierendenschaft

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt stellte bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaft einer wissenschaftlichen Hochschule zahlreiche, z. T. grundlegende Mängel fest. Diese hatten zur Folge, dass die Studierendenschaft den Überblick über ihre finanzielle Lage zunehmend verlor und insbesondere zweckgebundene Mittel für das Semesterticket in Höhe von zuletzt rd. 150.000 DM anderweitig verwendete.

Bereits im Verlauf der Prüfung wurde auf Anregung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes durch die Studierendenschaft eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die auf eine Beseitigung der festgestellten Mängel abzielen.

17 Einsatz von Professorinnen und Professoren einer Fachhochschule nach Aufhebung eines Studiengangs

Das vormalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) hat anlässlich der gesetzlich angeordneten Aufhebung eines Studiengangs an einer Fachhochschule zum 01.04.1993 die notwendigen Maßnahmen hinsichtlich der weiteren Verwendung der 15 betroffenen Professorinnen und Professoren nicht zeitgerecht eingeleitet und nicht entschlossen genug durchgeführt.

Zum Stichtag 01.04.1993 war nur 1 Professor in einen neuen Wirkungskreis umgesetzt worden. Die neuen dienstlichen Aufgaben von weiteren 11 Professorinnen und Professoren wurden erst später nach und nach geregelt. Obwohl die Bediensteten jedenfalls nach dem vorgenannten Stichtag keine Dienstaufgaben mehr hatten, ihnen aber ein Rechtsanspruch auf die Weitergewährung ihrer Bezüge zu-

stand, zog sich dieser Klärungsprozess bis in das Haushaltsjahr 1996 hin. 3 Professoren waren auch im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH im November 1997 noch keine anderen Aufgaben zugewiesen worden.

Die Personalkosten, die für die letztgenannten 14 Professorinnen und Professoren nach dem Stichtag bis zum Wirksamwerden einer Neuregelung ihrer Dienstaufgaben bzw. bis zum Ende der örtlichen Erhebungen angefallen sind, beliefen sich insgesamt auf mehr als 3,4 Mio. DM.

Im Hinblick auf die demnächst anstehenden Konzentrations- und Neuordnungsmaßnahmen an den Hochschulen des Landes hat der LRH dem zuständigen Ministerium u. a. empfohlen,

- die geltenden Rechtsvorschriften daraufhin zu überprüfen, ob sie zur Durchsetzung der künftigen strukturpolitischen Ziele des Landes ausreichen;*
- zur Vorbeugung vor finanziellen Nachteilen für das Land künftig bei derartigen Neuordnungsvorhaben die einschlägigen Entscheidungsinstrumentarien insbesondere in Form eines professionell angelegten und konsequent durchgeführten Projektmanagements anzuwenden.*

18 Beschaffung von medizinischen Großgeräten

Die Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule haben bei der Beschaffung medizinischer Großgeräte mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 21 Mio. DM in mehrfacher Hinsicht gegen das Haushaltsrecht und die Beschaffungsvorschriften verstoßen.

Den Beschaffungen waren keine Ausschreibungen vorausgegangen. Vertragsleistungen wurden vor Übergabe der Geräte erbracht. In mehreren Fällen war das nach dem Hochschulbauförderungsgesetz vorgeschriebene Begutachtungsverfahren nicht durchgeführt und damit von vornherein auf eine hälftige Mitfinanzierung des Bundes verzichtet worden. In einem Fall wurde die Anmeldung nach positiver Begutachtung zurückgezogen und die Beschaffungsmaßnahme ohne Inanspruchnahme von Bundesmitteln durchgeführt.

19 Koordination der Einführung von Datenverarbeitungssystemen in den Medizinischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen

Nach dem Ergebnis einer im Jahre 1995 durchgeführten Prüfung ist das damalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung seiner

Koordinierungsfunktion bei der Einführung von Datenverarbeitungssystemen in den Medizinischen Einrichtungen nicht nachgekommen. Dies hatte zur Folge, dass die Medizinischen Einrichtungen für prinzipiell gleiche Aufgabenstellungen unterschiedliche automatisierte Verfahrenslösungen einsetzten und bereits weit reichende zukunftsweisende Investitionsentscheidungen getroffen hatten, die überwiegend zuvor nicht abgestimmt worden waren.

Der LRH hat auf die Nachteile eines solchen Vorgehens, wie insbesondere personeller und sachlicher Mehraufwand sowie eine schwächere Verhandlungsposition gegenüber den Anbietern von Hard-/Software und Beratungsleistungen, hingewiesen und das Ministerium nachdrücklich zu einer Koordination im Vorfeld der noch ausstehenden Entscheidungen aufgefordert. Eine Stellungnahme über konkrete dahingehende Maßnahmen hat das Ministerium dem LRH gegenüber bisher noch nicht abgegeben.

20 Zweiter Bildungsweg

Der LRH hat die Entwicklung der Schüler- und Lehrerzahlen sowie die Organisation der öffentlichen Schulen des Zweiten Bildungsweges untersucht.

Bezogen auf das untersuchte Schuljahr 1995/96 zeigte die Lehrerstellensituation bei den Abendgymnasien und Kollegs jeweils eine deutliche Über- und bei den Abendrealschulen eine deutliche Unterbesetzung; per Saldo ergab sich ein Stellenüberhang von rd. 47 Stellen. Die der Stellenbedarfsermittlung zugrunde liegenden Schülerzahlen, die die Schulen zum Stichtag 15. Oktober melden, waren zu hoch. Im Sommersemester waren die Schülerzahlen regelmäßig niedriger als im Wintersemester; dies wirkte sich indes auf die Stellenbedarfsermittlung nicht aus.

Durch eine verstärkte Zusammenfassung der verschiedenen Schulformen zu Verbundschulen ließen sich erhebliche Vorteile für das Land und die Schulträger erzielen.

21 Förderung von Neubauten studentischer Wohnanlagen

Studentenwerke haben bei der Vergabe von Aufträgen für Neubauten studentischer Wohnanlagen in zahlreichen Fällen die Vergabebestimmungen nicht beachtet. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium bisher vergeblich aufgefordert, aufgrund dieser Vergabeverstöße mögliche förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen.

Für Studierende bestimmter und geförderter Wohnraum wurde zweckfremd genutzt. Auf Grund der Feststellungen des Landesrech-

nungshofs hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung die anteiligen Fördermittel zurückgefordert.

22 Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft

Der LRH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben die Bewirtschaftung von Investitionszuschüssen geprüft, die das Ministerium nach den Bestimmungen des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms und des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gewährt. Die Prüfung erstreckte sich auch darauf, ob die in das Verfahren eingeschalteten Hausbanken die zweckentsprechende Verwendung der Mittel ordnungsgemäß überwacht haben.

Der LRH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt haben u. a. wesentliche Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen ihre Verpflichtung, die von ihnen neu zu schaffenden Arbeits- und Ausbildungsplätze nachzuweisen, festgestellt. Die Feststellungen dieser Verstöße führte in Einzelfällen zu erheblichen Rückforderungen. Der LRH hält es für erforderlich, dass die Hausbanken die ihnen obliegende Verpflichtung, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu prüfen, in der gebotenen Weise auch tatsächlich wahrnehmen.

23 Organisation des Landesamtes für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat die Organisation des Landesamtes für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) in Düsseldorf geprüft. Als wesentliches Ergebnis hat er Möglichkeiten zur Realisierung der im Kapitel des LBV derzeit noch ausgebrachten kw-Vermerke aufgezeigt. So können nach Überzeugung des LRH die kw-Vermerke, die eine Unternehmensberatung seiner Zeit in einer 2. Stufe empfohlen hatte, nach Durchführung von im Einzelnen beschriebenen organisatorischen, DV-technischen und sonstigen Massnahmen trotz ständig zunehmenden Arbeitsanfalls im LBV vollständig erfüllt werden.

Der LRH hält die als Stufe 3 vorgeschlagene Rückverlagerung der Beihilfe- und Bezügebearbeitung auf die personalaktenführenden Dienststellen, die beim LBV zu einer Einsparung von 581 Stellen führen soll, für unwirtschaftlich. Er hat daher empfohlen, auf die Umset-

zung der Stufe 3 zu verzichten und die in den Erläuterungen des LBV-Kapitels vorgesehenen 581 kw-Vermerke auf die personalaktenführenden Dienststellen zu verlagern.

24 Abrechnung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen

Durch eine Querschnittsprüfung wurden erhebliche Verzögerungen bei der Abrechnung der Fördermittel für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen festgestellt. Verwendungsnachweise wurden nicht angefordert, vorgelegte Verwendungsnachweise blieben über mehrere Jahre unbearbeitet. Den Bewilligungsbehörden standen keine geeigneten Überwachungsinstrumente zur Verfügung.

25 Prüfung von Stadterneuerungsmaßnahmen durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben Zuwendungen des Landes an Städte und Gemeinden für Maßnahmen der Stadterneuerung geprüft und hierbei Verstöße gegen die Förderbedingungen festgestellt, die bisher zu Erstattungen und Einsparungen von insgesamt rd. 12,4 Mio. DM geführt haben.

26 Kommerzielle Nutzung einer Veranstaltungshalle

Das Land hat im Rahmen der Städtebauförderung über Jahre die zweckwidrige kommerzielle Nutzung einer für kulturelle Begegnungen vorgesehenen Mehrzweckhalle zugelassen. Auf Empfehlung des Landesrechnungshofs wurden die Fördermodalitäten überprüft, die anteilige Zuwendung in Höhe von rd. 8,4 Mio. DM zurückgefordert und nachträglich Zinsen in Höhe von rd. 2,4 Mio. DM erhoben.

27 Veranschlagung der Mittel für die Förderung von Stadterneuerungsmaßnahmen

Auf Anregung des LRH wird der Finanzminister künftig die Veranschlagung und Abwicklung der Mittel für das Stadterneuerungsprogramm aus Gründen der Haushaltstransparenz nach den Vorgaben der Haushaltstechnischen Richtlinien in dem Entwurf des Haushaltsplans erläutern.

28 *Wirtschaftlichkeit der Beihilfefestsetzung für Bedienstete des Landes Nordrhein-Westfalen*

Der LRH hat die Organisation der Bearbeitung von Beihilfen für Landesbedienstete mit dem Ergebnis untersucht, dass sich durch Konzentrations-, Automations- und Organisationsmaßnahmen beim Land und bei den kommunalen Gebietskörperschaften rechnerisch bis zu 285 Stellen und Bearbeitungskosten von jährlich rd. 29,5 Mio. DM einsparen lassen. Um Einsparungsmöglichkeiten zügig realisieren zu können, hält es der LRH für erforderlich, dass notwendige Entscheidungen zur Umstrukturierung der Beihilfebearbeitung zügig getroffen und vorhandene Planungen zur DV-Unterstützung entsprechend angepasst werden.

29 *Steuererhebung durch Lastschriftinzug*

Der Landesrechnungshof hat Verzögerungen bei der Vereinnahmung von Steuern durch Lastschriftinzug festgestellt, die jährlich zu erheblichen Zinsnachteilen für den Fiskus führen.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, Verfahrensänderungen vorzunehmen, Arbeitsabläufe zu verändern und ein geändertes Bewusstsein zu erzeugen, um die Steuererhebung im Lastschriftinzugsverfahren zu beschleunigen. Auf Grund der Prüfung hat die Finanzverwaltung bereits mehrere Maßnahmen eingeleitet, die zu einer schnelleren Vereinnahmung führen.

30 *Abgabeschonfrist für Umsatzsteuer- Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen*

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die von der Finanzverwaltung eingeräumte Schonfrist für die Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen (Abgabeschonfrist) von zahlreichen Steuerpflichtigen entgegen dem eigentlichen Sinn gezielt dazu genutzt wird, Zinsvorteile zu erreichen. Zudem erscheint diese Regelung auch nicht mehr zeitgemäß.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Finanzministerium NRW sich auch weiterhin für eine Abschaffung der bundeseinheitlichen Abgabeschonfrist einsetzt.

31 Unmittelbare Steuerberechtigung nach § 1 des Zerlegungsgesetzes

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat landesweit geprüft, ob die dem Land NRW nach § 1 des Zerlegungsgesetzes bei der Übernahme von Steuerakten aus anderen Ländern zustehenden Steueransprüche zutreffend geltend gemacht wurden.

Als Ergebnis der Prüfung stellt der Landesrechnungshof fest, dass in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle die dem Land NRW zustehenden Ansprüche nicht oder nur unzureichend geltend gemacht wurden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs kann den durch das Rechnungsprüfungsamt festgestellten Defiziten nur durch eine grundlegende Änderung des Organisationsablaufs begegnet werden.

32 Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Kreise zum Ausgleich besonderer Belastungen mit notwendigen Schülerfahrkosten

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben auch im Geschäftsjahr 1998 festgestellt, dass Gemeinden und Kreise des Landes die Höhe ihrer notwendigen Schülerfahrkosten nicht korrekt ermittelt hatten und so überhöhte Bedarfszuweisungen erhielten.

33 Zuweisungen aus dem Strukturfonds nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz

Bei der Berechnung von Zuweisungen aus dem Strukturfonds nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz sind im Haushaltsjahr 1997 nicht alle vorgegebenen Kriterien beachtet worden. Zudem kam es bei der Verteilung zu Verwechslungen von Zuweisungsempfängern.

34 Mängel bei der Beteiligungsverwaltung

Das Land hat im Jahr 1997 eine Gesellschaft in der Rechtsform des privaten Rechts errichtet, deren Aufgabe laut Gesellschaftsvertrag der Erwerb, das Halten und Verwalten sowie die Veräußerung von Beteiligungen an Unternehmen im Interesse des Landes ist.

Die Gesellschaft hat entgegen dieser Aufgabenbeschreibung ein Darlehen von 201 Mio. DM aufgenommen, das sie an eine Tochtergesellschaft weitergeleitet hat, deren Geschäftsanteile sie zu rd. 68 % besitzt. Das Darlehen ist in voller Höhe vom Land verbürgt und soll die Finanzierung des Ankaufs von 99,9 % der Geschäftsanteile einer anderen Gesellschaft sicherstellen.

Der auf die Privatisierung von Landesbeteiligungen ausgerichtete Zweck der Gesellschaft wird nach Auffassung des Landesrechnungshofs durch das Darlehensgeschäft unzulässig ausgeweitet. Die bisherige Durchführung des Finanzierungsgeschäfts beinhaltet Risiken zum Nachteil des Landes. In der Übernahme der Bürgschaft sieht der Landesrechnungshof einen Widerspruch zu den Bestimmungen in § 3 Abs. 7 Satz 2 des Haushaltsgesetzes 1998.

35 Eingang eines Kaufpreises

Der dem Land zustehende Erlös aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahre 1991 ist bisher nicht vollständig eingegangen.

36 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zentraler Mittelbewirtschaftung durch das Ministerium

Bei stichprobenweiser Prüfung der zentral veranschlagten Mittel für

- **einen Notzuschlag auf Zeit,**
- **den Programmteil Tutorien des Aktionsprogramms "Qualität der Lehre",**
- **die Ausstattung von Professuren im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen**

hat der LRH unter anderem mangelhafte Zielausrichtungen und unzureichende Erfolgskontrollen der Programme, verwaltungsaufwändige Verteilungsverfahren sowie ein fehleranfälliges Nebeneinander unterschiedlich ausgestalteter Bewirtschaftungssysteme festgestellt.

Er hat dem Ministerium empfohlen, die Haushaltsmittel bei der Erstellung künftiger Haushaltsplanentwürfe dezentral und nach Maßgabe der Grundsätze der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelveranschlagung in den Kapiteln der einzelnen Hochschulen zu veranschlagen, weil die den Hochschulen damit eröffnete Möglichkeit der eigenverantwortlichen Entscheidung einen dem jeweiligen Bedarf vor Ort besser und schneller angepassten und damit insgesamt effizienteren Einsatz der Mittel erwarten lässt.

37 Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch juristische Personen des Privatrechts

Das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr geht auf Anregung des LRH verstärkt dazu über, staatliche Aufgaben auf dem Gebiet der Gewährung von Zuwendungen durch juristische Personen des Privatrechts wahrnehmen zu lassen. Zur Abwicklung solcher Fördermaßnahmen wird auf das Rechtsinstitut der Beleihung zurückgegriffen. In dem Rechtsinstitut der Beleihung sieht der LRH ein geeignetes Mittel, staatliche Aufgaben durch private Dritte wahrnehmen zu lassen.

4 Haushaltspläne 1997 und 1998

Der Haushalt 1997 wurde durch das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1997 (Haushaltsgesetz 1997) vom 18. Dezember 1996 (GV. NW S. 576) und dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 27. Juni 1997 (GV. NW S. 176) festgestellt.

Der Haushaltsplan 1997 schloss im Einnahme- und Ausgabesoll ausgeglichen mit

88.673.100.800 DM

ab.

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt

11.990.404.800 DM

festgesetzt.

Der Haushalt 1998 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 17. Dezember 1997 (GV. NW S. 448) festgestellt.

Der Haushaltsplan 1998 schloss im Einnahme- und Ausgabesoll ausgeglichen mit

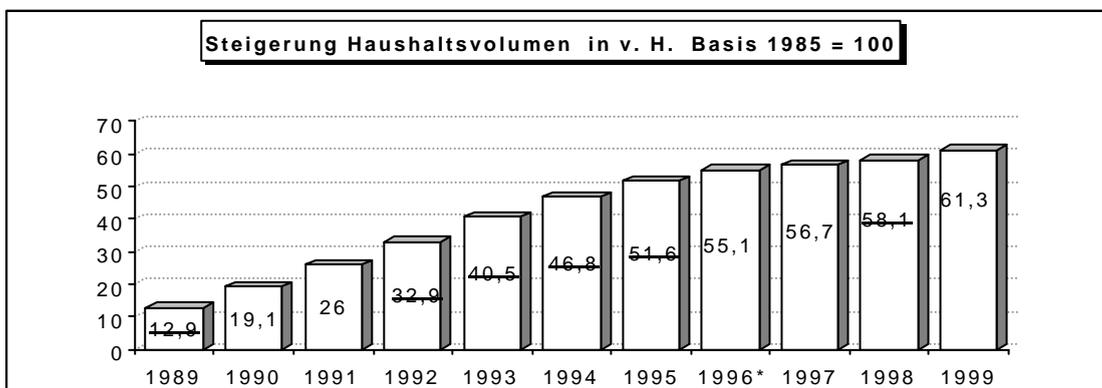
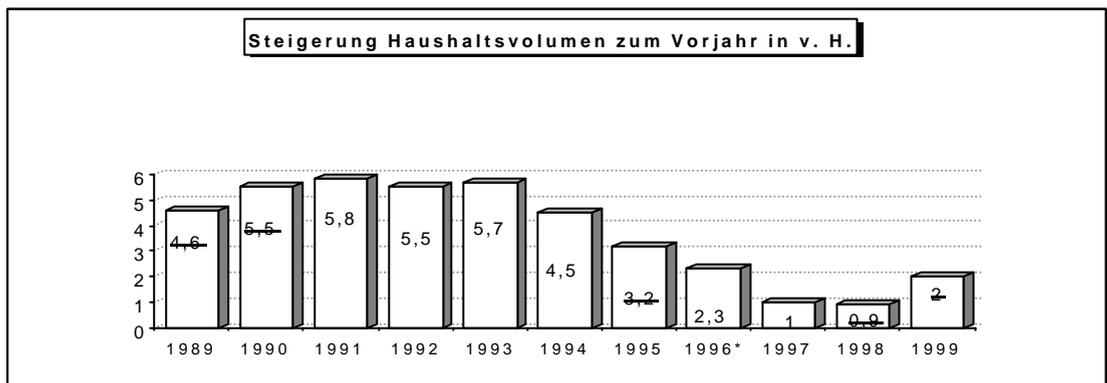
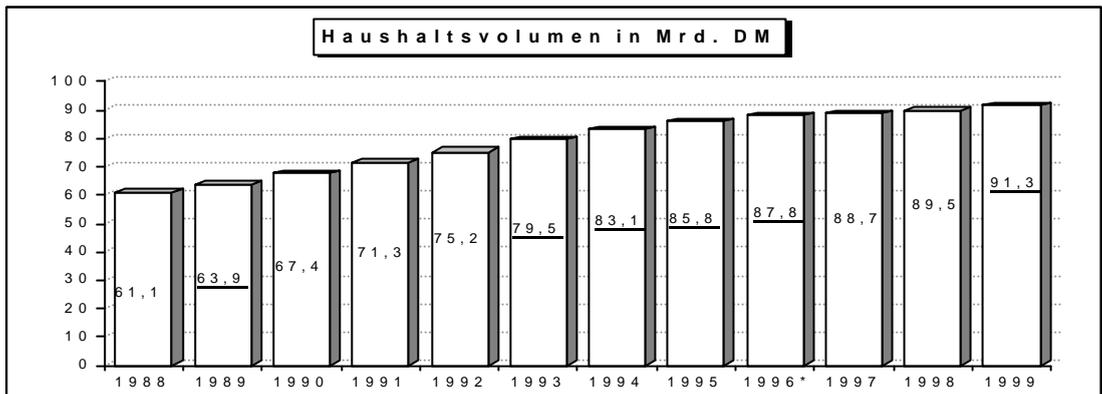
89.527.817.300 DM

ab.

Die Verpflichtungsermächtigungen 1998 lagen bei

8.086.340.800 DM.

Die Entwicklung der Haushaltsvolumina seit 1988, die jährlichen Steigerungsraten sowie die Steigerung des Haushaltsvolumens in v. H. auf der Basis 1985 = 100 (56,6 Mrd. DM) zeigen die nachfolgenden Schaubilder:



* Aus methodischen Gründen nur bedingt mit dem Vorjahr vergleichbar.
 (Ab dem Haushaltsjahr 1996 werden die Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ nicht als Ausgabe sondern als Steuermindereinnahme veranschlagt. Im Haushaltsjahr 1996 betrug der Ansatz hierfür 2.145,0 Mio. DM.)

5 Haushaltsrechnung 1997

5.1 Die Haushaltsrechnung des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 1997 ist dem LRH am 29.01.1999 zugegangen. Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 1997 dem Landtag am 02.02.1999 mit dem Antrag vorgelegt, die Entlastung der Landesregierung herbeizuführen. Art. 86 Abs. 1 der LV sieht die Rechnungslegung „im Laufe des nächsten Haushaltsjahres“ vor.

Die Abschlüsse bestehen aus

- der Gesamtrechnung (§ 81 LHO)
- dem Kassenabschluss (§ 82 Nr. 1 LHO)
- dem Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

mit den Finanzierungsrechnungen zum kassenmäßigen Abschluss und zum Haushaltsabschluss.

Der Kassenabschluss und der Haushaltsabschluss sind in dem Abschlussbericht gem. § 84 LHO erläutert. Die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1 - 5 LHO genannten Übersichten sind der Haushaltsrechnung beigelegt. Zu der Übersicht über den Jahresabschluss des Staatsbades Oeynhausen ist in Anlage III der Haushaltsrechnung vermerkt, dass die Nachveröffentlichung des testierten Jahresabschlusses zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen werde. Das MFJFG hat auf Nachfrage des LRH am 15.04.1999 mitgeteilt, der Abschlussprüfer habe den Bestätigungsvermerk versagt.

In der Anlage I sind die Begründungen der überplanmäßigen und der außerplanmäßigen Haushaltsausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe zusammengestellt. Der Vermögensnachweis nach § 86 LHO (Übersicht der Staatsschulden, Übersicht über das Grundvermögen und Nachweis der Forderungen des Landes nach dem Stand vom 31.12.1997) ist in den

Anlagen VI a bis VI c dargestellt. Wegen der Einzelheiten wird auf die Haushaltsrechnung mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

**5.2 Zusammengefasste Gesamtrechnung 1997,
Kassen- und Haushaltsabschluss**

	Einnahmen TDM	Ausgaben TDM
	_____	_____
Gesamtbetrag der Ansätze nach dem Haushaltsplan 1997	88.673.100,8	88.673.100,8
Einnahme- und Ausgabereste aus 1996	441.960,7	3.190.500,0
Solleinnahmen und Sollausgaben 1997	89.115.061,5 =====	91.863.600,8 =====
Isteinnahmen und Istausgaben 1997	88.471.805,5	88.471.805,5
Einnahme- und Ausgabereste 1997	364.225,1 _____	3.296.466,0 _____
Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben 1997	88.836.030,6 =====	91.768.271,4* =====
Mindereinnahmen bzw. Minderausgaben 1997	279.030,9 =====	95.329,4 =====

* Differenzen in den Summen durch Runden

Der Haushalt 1997 war in den Ansätzen nach dem Haushaltsplan ausgeglichen und schloss mit einem Volumen von

88.471.805.483,97 DM

der Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben ausgeglichen ab. Der Kassenabschluss 1997 weist daher ein kassenmäßiges Gesamtergebnis von 0 DM aus.

Unter Berücksichtigung der nach 1997 übertragenen und im Haushaltsjahr 1997 gebildeten Einnahme- und Ausgabereste ergibt sich eine "Netto-Minderausgabe" von

183.701.526,49 DM

bei der Ausführung des Haushalts gegenüber den Haushaltssollbeträgen; dieser Betrag ist zugleich das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis des Haushaltsabschlusses.

5.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe sind in der Haushaltsrechnung ausgewiesen mit insgesamt 472.566.357,83 DM (vgl. S. 1677 Spalte 5 der Haushaltsrechnung).

Sie sind im Einzelnen in der Anlage I der Haushaltsrechnung (vgl. S. 1653 - 1677) dargestellt.

Soweit der Landtag die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe bereits genehmigt hatte, ist dies in Anlage I vermerkt. Weitere über- und außerplanmäßige Ausgaben im Rechnungsjahr 1997 in Höhe von 20.565.658,52 DM wurden dem Landtag mit Schreiben vom 14.01.1999 mit der Bitte um Genehmigung vorgelegt.

5.4 Erwirtschaftung der globalen Mehreinnahmen bzw. der globalen Minderausgaben

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

1.752.600 DM

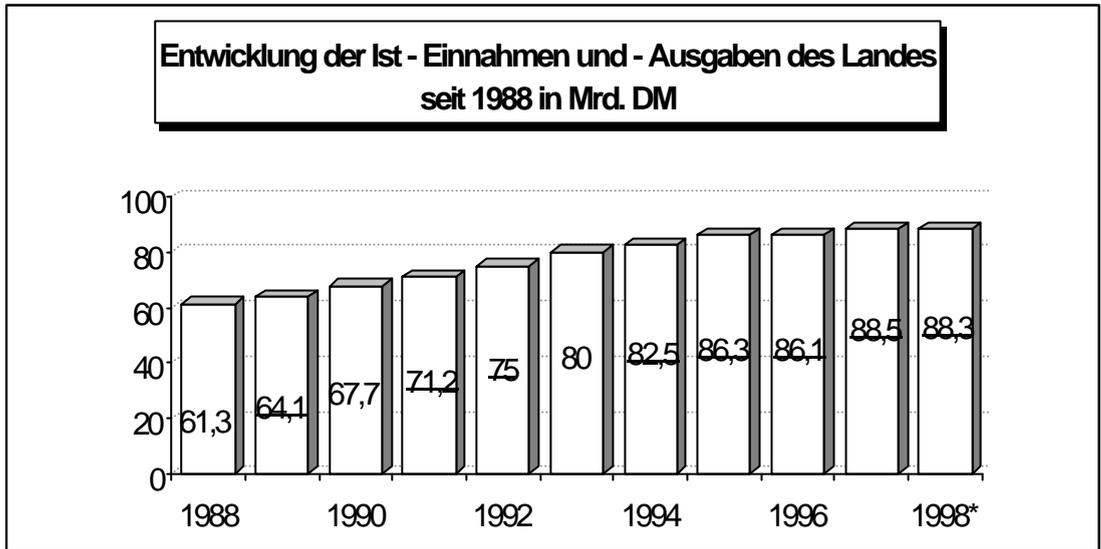
wurden nicht erwirtschaftet.

Im Haushaltsplan 1997 waren in den Einzelplänen globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt

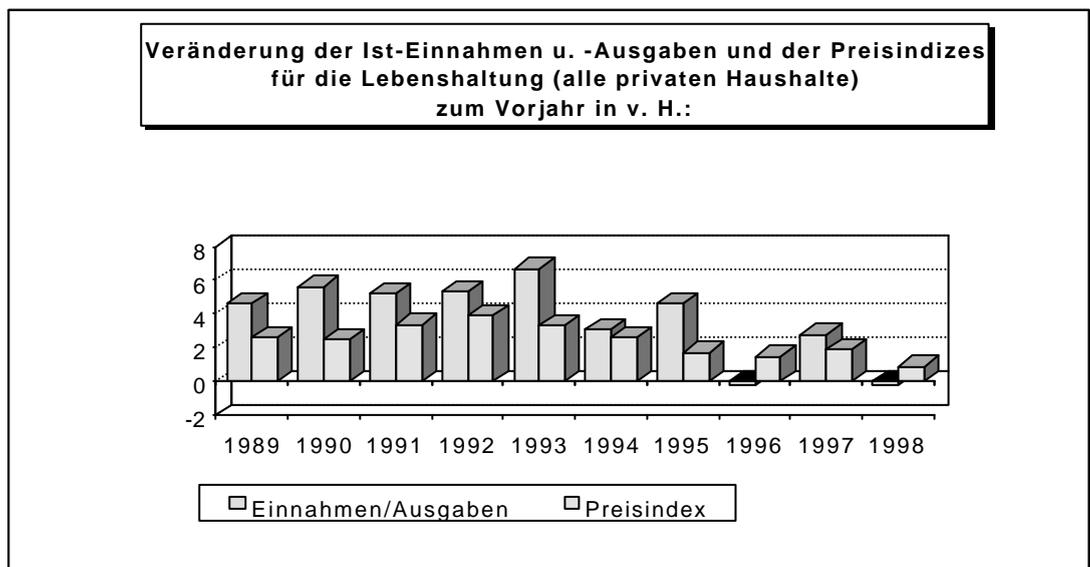
1.638.368.300 DM

vorgesehen. Für drei Einzelpläne konnten die globalen Minderausgaben nicht erwirtschaftet werden, durch stärkere Einsparungen bei anderen Einzelplänen wurde der Gesamtbetrag jedoch erbracht.

5.5 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen



* Die Zahlen für 1998 sind - vorbehaltlich ihrer noch nicht abgeschlossenen Prüfung - der vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung des Landes NRW erstellten Gruppierungsübersicht entnommen.



Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten:

Hauptgruppen	1996	1997		1998	
	Ist Mio. DM	Soll Mio. DM	Ist Mio. DM	Abwei- chungen Ist - Soll Mio. DM	
Einnahmen				Ist Mio. DM	
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	66.711,2	67.953,5	65.586,9	- 2.366,6	69.001,6
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u. dgl.	4.287,9	4.801,2	4.612,8	- 188,4	5.286,6
2 Einnahmen aus Zuweisungen u. Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	4.829,2	5.578,8	5.595,1	+ 16,3	5.576,2
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	10.228,8	10.339,7	12.677,0	+ 2.337,3	8.447,7
insgesamt	86.057,1	88.673,1	88.471,8	- 201,3	88.312,0

Hauptgruppen	1996	1997		Abwei- chungen Ist - Soll Mio. DM	1998
	Ist Mio. DM	Soll Mio. DM	Ist Mio. DM		Ist Mio. DM
Ausgaben					
4 Personal- ausgaben	34.213,8	34.955,5	34.886,2	- 69,3	35.673,6
5 Sächliche Verwaltungs- ausgaben und Ausgaben für Schulden- dienst	11.883,7	12.606,9	12.476,6	- 130,3	12.692,3
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüs- se mit Aus- nahme für Investitionen	30.304,9	32.435,5	31.701,2	- 734,3	30.499,1
7 Baumaßnah- men	420,3	633,6	522,0	- 81,6	753,6
8 Sonstige Aus- gaben für In- vestitionen und Investiti- onsförderungs- maßnahmen	9.019,2	8.804,5	8.623,9	- 180,6	8.469,0
9 Besondere Finanzierungs- ausgaben	215,4	- 762,9	231,9	+ 994,8	224,3
insgesamt	86.057,1	88.673,1	88.471,8	- 201,3	88.312,0

Die Haushaltsreste und Haushaltsvorgriffe in den Jahren 1988 bis 1997 ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle:

Rechnungs- jahr	Einnahme- reste Mio. DM	Ausgabe- reste abzgl. Vorgriffe Mio. DM	Vorgriffe Mio. DM	Gesamt- volumen Haus- haltsplan Mio. DM	Reste in v. H. des Gesamt- volumens
1988	2.280,3	2.280,3	34,6	61.065,4	3,7
1989	392,5	2.737,8	47,1	63.943,5	4,3*
1990	906,5	2.506,2	28,6	67.430,9	3,7*
1991	1.093,0	2.836,9	32,2	71.298,4	4,0*
1992	1.379,2	3.633,7	15,9	75.187,8	4,8*
1993	1.029,2	3.458,3	18,2	79.532,2	4,3*
1994	640,7	2.726,3	45,1	83.093,3	3,3*
1995	552,9	3.124,0	12,2	85.821,1	3,6*
1996	442,0	3.190,5	11,5	87.829,1	3,6*
1997	364,2	3.296,5	9,2	88.673,1	3,7*

* Ausgaberreste

Die Netto-Ausgabereste (Ausgabereste abzüglich Vorgriffe) im Übergang von 1997 auf 1998 verteilen sich wie folgt:

Epl.-Bezeichnung	Netto-Ausgabereste		Hiervon entfallen auf			
	insgesamt		Baumaßnahmen		Sonst. Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen	
	Mio. DM	v. H. des Haushalts- ansatzes	Mio. DM	v. H. des Haushalts- ansatzes	Mio. DM	v. H. des Haushalts- ansatzes
01 Landtag	0,5	0,4	-	-	0,2	0,1
02 Ministerpräsident und Staatskanzlei	1,5	1,3	-	-	1,5	1,3
03 Innenministerium	85,7	1,0	31,2	0,4	34,9	0,4
04 Justizministerium	-	-	-	-	-	-
05 Ministerium für Schule und Weiter- bildung	2,6	0,0	2,1	0,0	0,3	0,0
06 Ministerium für Wissenschaft und Forschung	518,2	6,3	57,8	0,7	152,5	1,8
07 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	315,6	4,8	0,3	0,0	77,1	1,2
08 Ministerium für Wirt- schaft und Mittel- stand, Technologie und Verkehr	673,1	10,4	0,9	0,0	569,0	8,8
09 Ministerium für Bun- des- und Europa- angelegenheiten	0,3	1,9	0,3	1,9	-	-
10 Ministerium für Um- welt, Raumordnung und Landwirtschaft	497,3	28,1	0,5	0,3	452,6	25,6
11 Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann	-	-	-	-	-	-
12 Finanzministerium	3,4	0,1	1,2	0,0	2,0	0,1
13 Landesrechnungshof	-	-	-	-	-	-
14 Ministerium für Bauen und Wohnen	15,6	0,4	0,1	0,0	15,2	0,4
15 Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport	66,1	8,5	4,3	0,5	61,9	8,0
20 Allgemeine Finanzverwaltung	1.116,4	4,4	18,9	0,1	891,1	3,5
Insgesamt	3.296,5	3,7	117,6	0,1	2.258,3	2,5

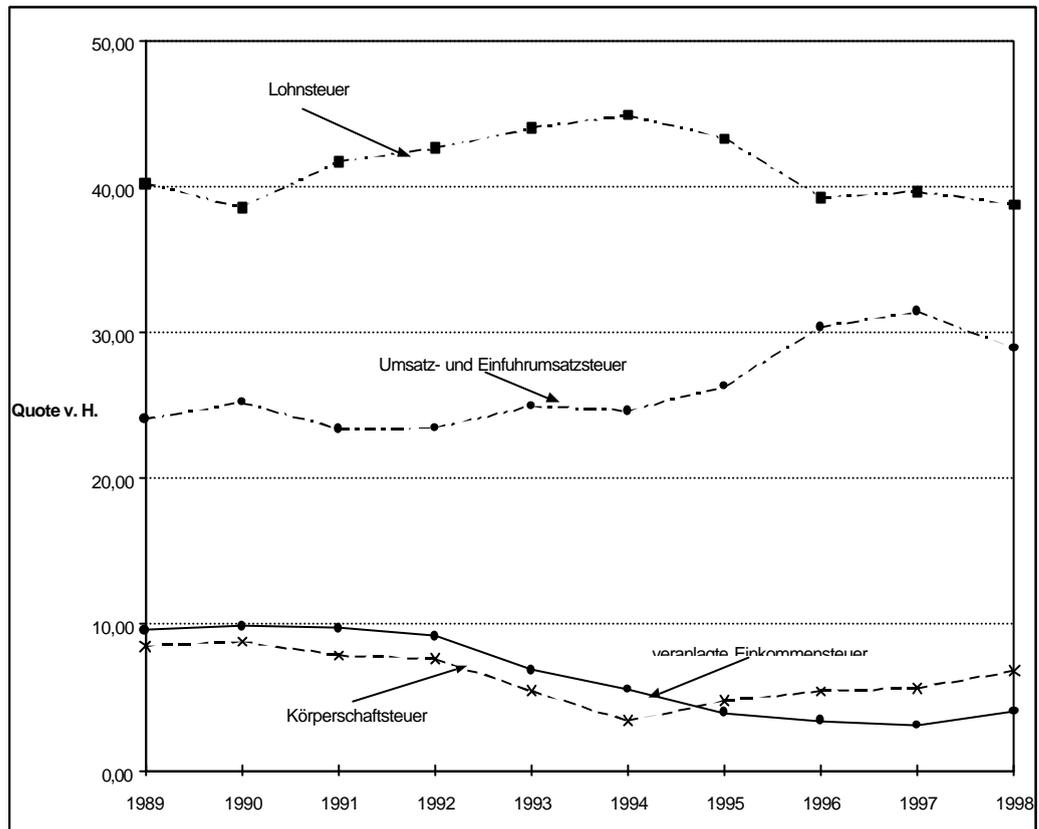
Die Einnahmen aus Steuern haben sich in den Jahren 1989 bis 1998 wie folgt entwickelt:

Jahr	Lohnsteuer	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer ¹	veranlagte Einkommensteuer ²	Körperschaftsteuer	nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögensteuer	sonstige Steuern	insgesamt
Mio. DM									
1989	21.115	12.620	5.042	4.481	2.024	2.432	1.529	3.236	52.479
1990	20.443	13.376	5.246	4.690	1.524	2.198	1.748	3.794	53.019
1991	23.417	13.149	5.480	4.434	1.592	2.517	1.828	3.721	56.138
1992	26.111	14.363	5.648	4.698	1.413	2.941	1.753	4.330	61.257
1993	26.985	15.309	4.220	3.340	1.482	3.061	1.772	5.142	61.311
1994	27.369	15.024	3.386	2.078	2.232	3.080	1.751	6.033	60.953
1995	28.297	17.208	2.608	3.114	2.366	2.986	2.142	6.632	65.353
1996	26.039	20.177	2.254	3.608	2.096	2.994	2.408	6.789	66.365
1997	25.888	20.517	2.010	3.685	2.296	3.129	411	7.337	65.273
1998	26.590	19.842	2.774	4.685	2.965	3.282	282	8.182	68.602

¹ 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.

² Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlag bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus.

Daraus ergeben sich für vier der wichtigsten Steuerarten folgende Anteile an den Gesamteinnahmen aus Steuern in Nordrhein-Westfalen:



In der folgenden Tabelle werden für die Jahre 1995 bis 1997 die Anteile dieser Steuerarten an den Gesamteinnahmen aus Steuern in Nordrhein-Westfalen den entsprechenden Anteilen der übrigen Bundesländer gegenübergestellt:

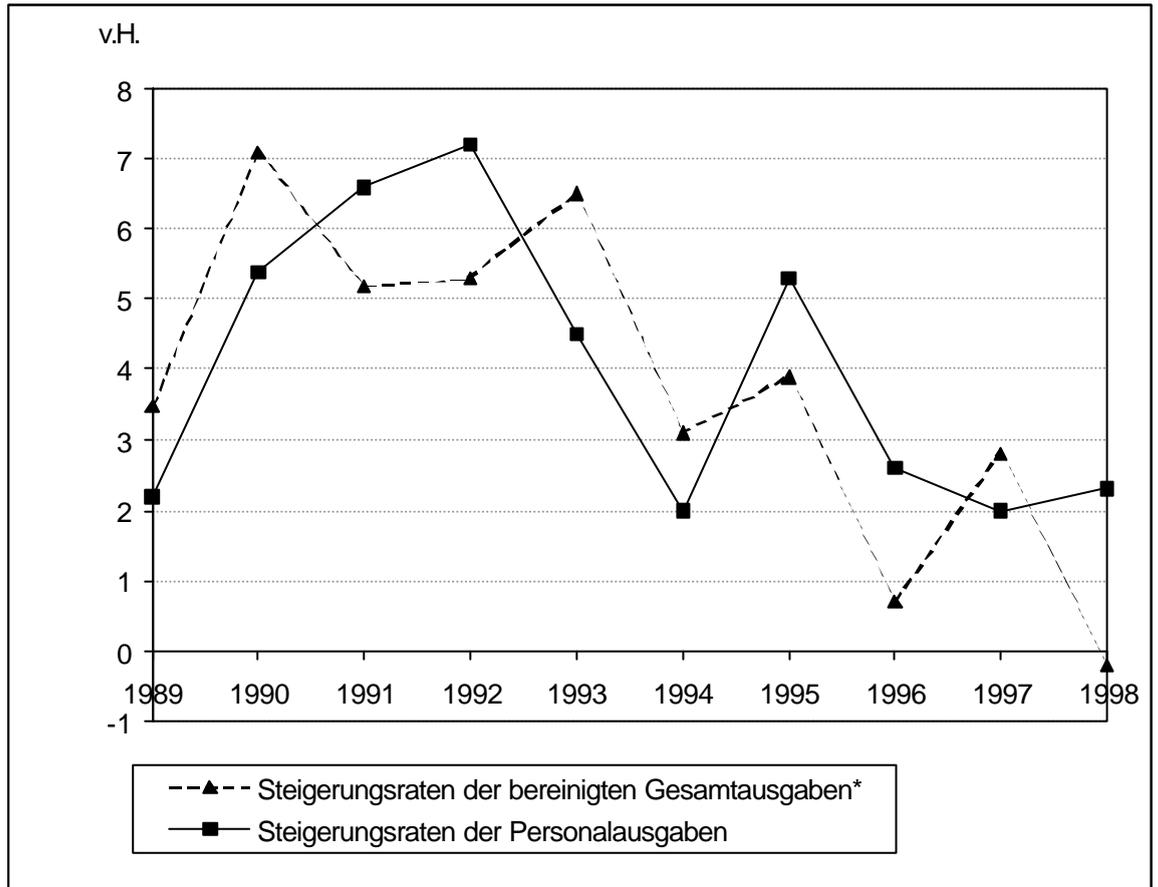
Jahr		Lohnsteuer	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer
		in v. H.			
1995	NRW	43,3	26,3	4,0	4,8
	alte Länder	44,2	27,1	3,1	3,8
	neue Länder	29,7	63,2	- 2,7	- 0,1
	alle Länder	41,6	33,4	2,1	3,1
1996	NRW	39,2	30,4	3,4	5,4
	alte Länder	39,5	30,7	2,7	5,9
	neue Länder	20,3	72,1	- 3,4	0,6
	alle Länder	36,3	37,6	1,7	5,0
1997	NRW	39,7	31,4	3,1	5,7
	alte Länder	39,6	31,9	1,9	6,6
	neue Länder	19,9	72,2	- 4,7	1,1
	alle Länder	36,3	38,7	0,8	5,7

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1989 bis 1998³ :

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben Ist Mio. DM	Erhöhung gegenüber Vor- jahr in v. H.	Personal- ausgabenquote in v. H. der Ge- samtausgaben
1989	24.657,5	+ 2,2	39,2
1990	25.987,2	+ 5,4	38,6
1991	27.703,5	+ 6,6	39,1
1992	29.708,6	+ 7,2	39,8
1993	31.052,1	+ 4,5	39,0
1994	31.681,8	+ 2,0	38,6
1995	33.357,1	+ 5,3	39,1
1996	34.213,8	+ 2,6	39,9
1997	34.886,2	+ 2,0	39,5
1998	35.673,6	+ 2,3	40,5

³ Quelle: „NRW in Zahlen“, Informationen zur Haushalts- und Finanzpolitik des Finanzministeriums NW, Tabelle 44; eigene Berechnungen

Die Erhöhung der Personalausgaben beträgt im Schnitt der letzten 10 Jahre 4,0 % und liegt damit um 0,2 % über der durchschnittlichen Steigerungsrate des Haushalts:



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

Der Vergleich der durchschnittlichen Steigerungsraten der Personalausgaben der Bundesländer in den Jahren 1992 bis 1997 ergibt⁴ :

Anstieg der Personalausgaben in v. H.						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Baden-Württemberg	8,2	5,1	2,2	4,5	1,9	- 0,4
Bayern	7,8	4,5	2,3	4,6	2,2	0,1
Berlin	14,8	6,7	1,3	2,8	0,4	- 1,6
Brandenburg	30,8	23,6	8,3	8,5	4,3	0,7
Bremen	6,2	2,7	0,4	3,3	0,2	- 0,6
Hamburg	6,8	4,4	1,9	3,2	0,7	- 0,7
Hessen	7,3	4,9	2,2	4,8	1,6	1,0
Mecklenburg-Vorpommern	16,6	16,6	7,0	9,7	3,5	2,1
Niedersachsen	7,0	4,2	2,3	3,8	1,2	0,6
Nordrhein-Westfalen	7,2	4,5	2,0	5,3	2,6	2,0
Rheinland-Pfalz	7,4	4,3	2,5	4,3	2,7	1,1
Saarland	5,7	2,6	1,4	3,3	1,2	- 1,5
Sachsen	31,0	14,7	6,9	7,8	3,0	0,9
Sachsen-Anhalt	29,7	32,3	1,0	5,5	3,9	3,1
Schleswig-Holstein	6,6	3,8	1,5	4,2	2,1	1,3
Thüringen	24,9	18,4	7,1	6,7	3,3	1,3
Durchschnitt	10,1	6,6	2,6	4,8	2,1	0,6

⁴ Quelle: Finanzbericht 1999 des Bundesministeriums der Finanzen, Übersicht 12

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1989 bis 1998 folgende Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch:

Haushaltsjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben Mio. DM	Personalausgaben Mio. DM	Beanspruchung in v. H.
1989	52.717,8	24.657,5	46,8
1990	53.267,1	25.987,2	48,8
1991	56.361,8	27.703,5	49,2
1992	61.542,2	29.708,6	48,3
1993	62.942,1	31.052,1	49,3
1994	63.650,4	31.681,8	49,8
1995	66.896,9	33.357,1	49,9
1996	66.711,2	34.213,8	51,3
1997	65.586,9	34.886,2	53,2
1998	69.001,6	35.673,6	51,7*

* Vgl. Fußnote zu Nr. 4

Ohne Berücksichtigung der Veränderungen der Veranschlagung der Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ wären die Steuereinnahmen mit 70.628,0 Mio. DM um 1.626,4 Mio. DM höher ausgewiesen; die Beanspruchung der Steuereinnahmen durch die Personalausgaben hätten dann bei 50,5 v. H. gelegen.

Die Entwicklung der Versorgungsleistungen des Landes im Verhältnis zu den Gesamt-Personalausgaben und den Gesamtausgaben ergibt sich aus folgender Tabelle:

Haushaltsjahr	Versorgungsleistungen Mio. DM	Anteil der Versorgungsleistungen an den	
		Gesamt-Personalausgaben in v. H.	bereinigten Gesamtausgaben in v. H.
1989	4.128,3	16,7	6,6
1990	4.363,0	16,8	6,5
1991	4.704,2	17,0	6,6
1992	5.116,2	17,2	6,9
1993	5.436,2	17,5	6,8
1994	5.635,3	17,8	6,9
1995	6.055,1	18,2	7,1
1996	6.329,2	18,5	7,4
1997	6.653,0	19,1	7,5
1998	6.968,6	19,5	7,9

Von 1989 bis 1998 sind die Versorgungsleistungen in DM-Beträgen um 68,8 v. H. gestiegen.

83,4 v. H. der Einnahmen des Landes aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausweisungen des Bundes und der Länder wurden 1997 für Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Kreditmarktzinsen beansprucht; in den

Jahren 1989 bis 1998 lag der Anteil bei durchschnittlich 78,6 v. H. Die Entwicklung dieser Relation seit 1989 zeigt die folgende Tabelle:

Haushaltsjahr	Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgem. Finanz- zuweisungen	Personal- ausgaben, allgemeine Zuweisungen des komm. Finanz- ausgleichs, Kreditmarkt- Zinsen	Anteil in v. H.
	Mio. DM	Mio. DM	
1989	52.750,2	39.617,7	75,1
1990	53.271,0	41.773,1	78,4
1991	56.361,8	44.347,0	78,7
1992	61.517,3	47.030,6	76,5
1993	63.111,8	48.935,9	77,5
1994	63.596,6	50.025,3	78,7
1995	66.986,7	51.590,8	77,0
1996	66.723,4	53.717,6	80,5
1997	65.586,9	54.720,9	83,4
1998	69.001,6	55.174,7	80,0

Der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ist seit 1989 nahezu unverändert:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamt- ausgaben	sächliche Verwaltungs- ausgaben	Anteil in v. H.
	Mio. DM	Mio. DM	
1989	62.912,1	2.798,7	4,5
1990	67.396,1	2.990,7	4,4
1991	70.908,2	3.065,0	4,3
1992	74.687,7	3.375,9	4,5
1993	79.554,6	3.557,2	4,5
1994	82.047,2	3.742,2	4,6
1995	85.261,9	3.857,0	4,5
1996	85.833,0	3.907,2	4,6
1997	88.230,7	4.197,4	4,8
1998	88.077,9	4.250,6	4,8

6 Landesschulden

6.1 Kreditaufnahme und Schuldendienst für Kreditmarktmittel

6.1.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 1997 verfügte der Finanzminister nach seiner Berechnungsmethode über folgende Kreditermächtigungen zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln:

- fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 1996 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		7.030,3 Mio. DM
- Ermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 HG 1997 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	7.204,0 Mio. DM	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 1997 und § 2 Abs. 2 S. 2 Buchst. b HG 1997	16.435,5 Mio. DM 11,6 Mio. DM	<u>23.651,1 Mio. DM</u>
		30.681,4 Mio. DM
Inanspruchnahme im Haus- haltsjahr 1997 (Brutto- kreditaufnahme)		<u>25.887,4 Mio. DM</u>
Fortgeltende Kreditermächtigung für 1998 (§ 18 Abs. 3 LHO)		4.794,0 Mio. DM

6.1.2 Die Nettokreditaufnahme des Landes

am Kreditmarkt, die die Bruttokredit-

aufnahme von

25.887,4 Mio. DM

abzüglich der Umschuldungen

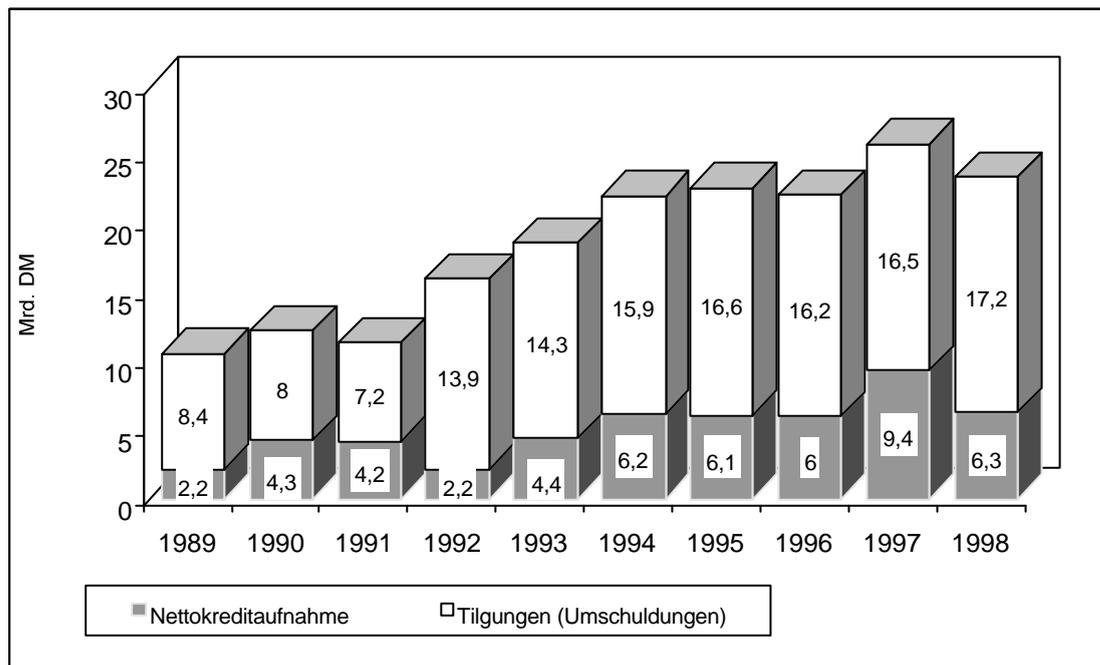
(16.447,2 Mio. DM + 9,2 Mio. DM)

16.456,4 Mio. DM

darstellt, betrug im Haushaltsjahr 1997

9.431,0 Mio. DM.

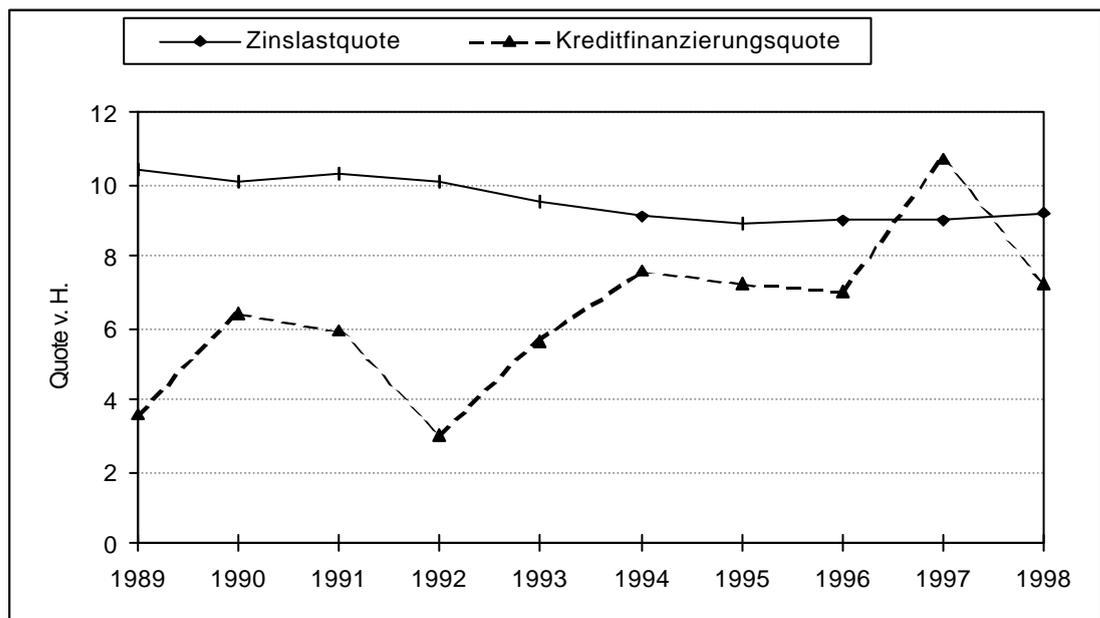
Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 1998 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



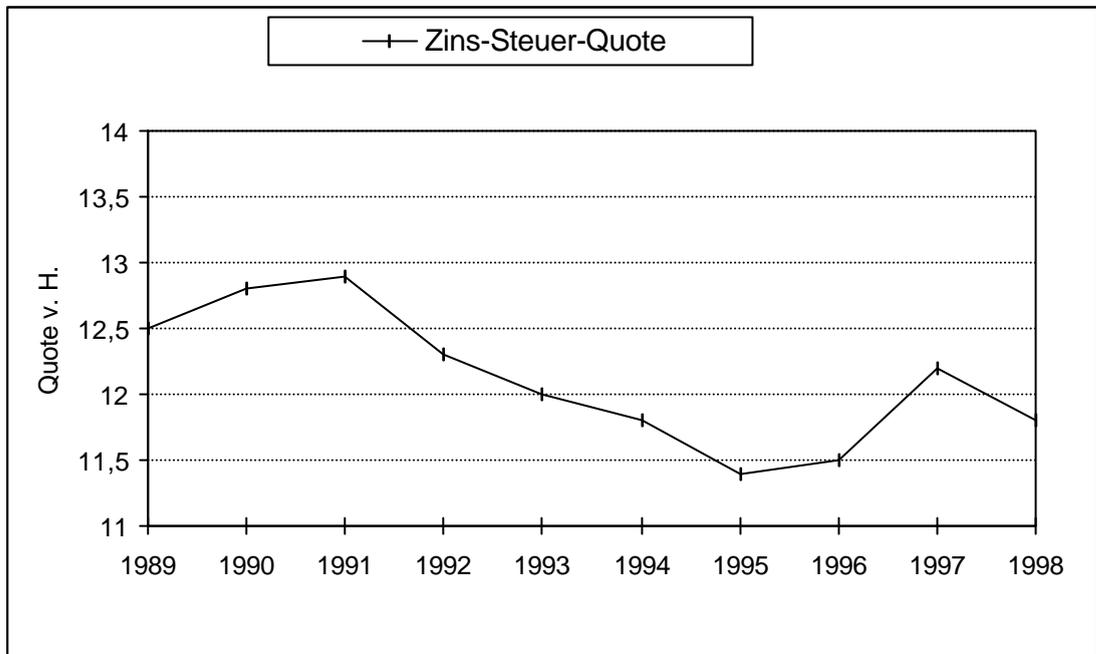
6.1.3 Die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel haben sich wie folgt entwickelt:

1989	6.568,4 Mio. DM
1990	6.824,1 Mio. DM
1991	7.279,3 Mio. DM
1992	7.561,6 Mio. DM
1993	7.561,5 Mio. DM
1994	7.479,1 Mio. DM
1995	7.616,0 Mio. DM
1996	7.700,0 Mio. DM
1997	7.978,0 Mio. DM
1998	8.133,0 Mio. DM

6.1.4 Die Zinslastquote (= Anteil der jährlichen Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) und die Kreditfinanzierungsquote (= Anteil der jährlichen Nettokreditaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben) stellen sich wie folgt dar:



6.1.5 Die Zins-Steuer-Quote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) stellt sich wie folgt dar:



6.2 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 1997 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr

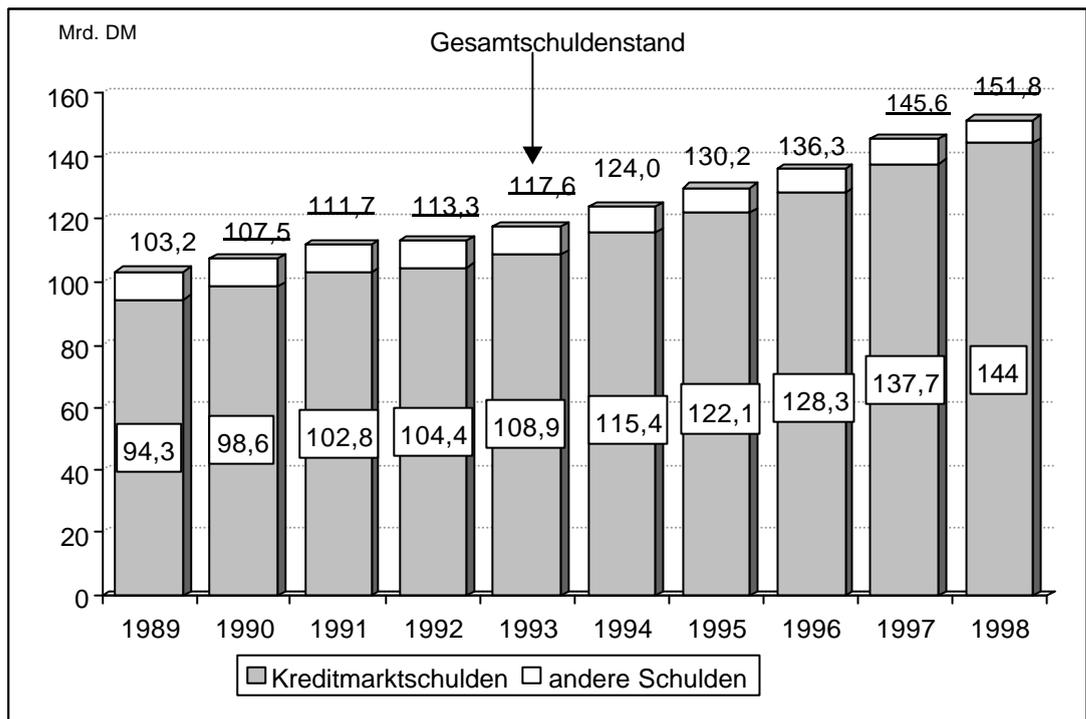
von	136.260,2 Mio. DM
um	<u>9.339,8 Mio. DM</u> *
auf	145.600,0 Mio. DM

erhöht.

* Die Differenz dieses Betrages zu dem unter Nr. 6.1.2 genannten Betrag der Nettokreditaufnahme (9.431,0 Mio. DM) ergibt sich im Wesentlichen aus der Reduzierung der Landesschulden beim Bund.

Davon entfallen 137.705,4 Mio. DM
auf Kreditmarktschulden.

Die Entwicklung des Schuldenstandes stellt sich wie folgt dar:



6.3 Kreditfinanzierungsgrenze

Einnahmen aus Krediten dürfen in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 83 Satz 2 LV; § 18 Abs. 1 LHO). Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze nach der Berechnungsmethode des Finanzministeriums ergab:

Im Haushaltsplan 1997 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8 des Haushaltsplans von =	9.438,1 Mio. DM
vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie aus Kreditauf- nahmen beim Bund und Ähnliches =	<u>2.038,9 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	7.399,2 Mio. DM
geplante Nettoneuverschuldung*	<u>7.084,3 Mio. DM</u>

Die geplante Nettoneuverschuldung unterschritt die im Haushaltsplan 1997 veranschlagten Investitionen um	314,9 Mio. DM
(= 4,3 v. H.).	

Im Haushaltsvollzug 1997 sind festzustellen:

Investitionsausgaben nach der Haushaltsrechnung Hauptgruppen 7 und 8	9.175,9 Mio. DM
. /. Minderung wie oben	<u>2.062,5 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	7.113,4 Mio. DM
effektive Nettoneuverschuldung *	<u>9.345,8 Mio. DM</u>

* Nettoneuverschuldung (Obergruppen 31 + 32 ./. 58 + 59)

Die Nettoneuverschuldung im Haushaltsvollzug 1997 überschritt die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen

Investitionen um 2.232,4 Mio. DM
(= 31,4 v. H.).

6.4 Fortgeltende Kreditermächtigung

Da die Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 1997 nicht ausreichte, die tatsächliche Kreditaufnahme zu decken, griff das Finanzministerium auf die fortgeltende Kreditermächtigung gemäß § 18 Abs. 3 LHO zurück. Die Handhabung der fortgeltenden Kreditermächtigung durch das FM ist seit langem folgende:

Zu Beginn eines Haushaltsjahres schöpft das Finanzministerium zunächst die nicht verbrauchte Kreditermächtigung des Vorjahres aus; erst danach nutzt es die neue Kreditermächtigung des laufenden Jahres. Je nach Höhe der aus dem Vorjahr fortgeltenden Kreditermächtigung kann das dazu führen, dass die neue Kreditermächtigung eines Haushaltsjahres komplett im Folgejahr fortgilt und zu der vom Parlament für das Folgejahr gewährten neuen Ermächtigung hinzutritt.

§ 18 Abs. 3 LHO lässt auch eine andere Auslegung zu, nämlich die, dass in einem Haushaltsjahr zunächst die neue Kreditermächtigung zu nutzen ist und erst nach deren Erschöpfung auf die aus dem Vorjahr fortgeltende Ermächtigung zurückgegriffen werden kann. Wenn die aktuelle Ermächtigung ausreicht, führt diese Auslegung dazu, dass die aus dem Vorjahr fortgeltende Ermächtigung mit dem Ende des Haushaltsjahres erlischt. Die Auslegungsfrage ist nicht nur von theoretischer Bedeutung. Wird der zweiten Auslegung gefolgt, so hätte dem Finanzministerium zur Finanzierung des Kreditbedarfs im Jahre 1997 eine bedeutend geringere fortgeltende

Kreditermächtigung zur Verfügung gestanden als bei der ersten Auslegung.

Bisher hat der Landesrechnungshof diese Frage nicht thematisiert, weil die jeweils neue Kreditermächtigung ausreichte. Erst 1997 war das Vorhandensein und die Höhe einer fortgeltenden Kreditermächtigung von entscheidender Bedeutung für die Deckung des über die haushaltsgesetzliche Ermächtigung hinausgehenden Kreditbedarfs.

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

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

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittuntersuchungen

8 Stellenabbau in der Landesverwaltung

Der Abbau überzähliger Stellen in der Landesverwaltung kann insbesondere durch Maßnahmen der Stellenbewirtschaftung beschleunigt werden. Auf Grund der Vorschläge des LRH sind zwischenzeitlich die entsprechenden Bestimmungen verschärft worden.

Die Versorgungsverwaltung des Landes hat trotz einer Vielzahl abzubauenen Stellen in erheblichem Umfang Aushilfskräfte beschäftigt. Der LRH hält dies für nicht hinnehmbar. Auf Grund der Vorschläge des LRH hat das Finanzministerium eine Regelung angekündigt, wonach in Zukunft die Beschäftigung von Aushilfskräften bei gleichzeitigen Stellenüberhängen allgemein zu unterbleiben hat.

8.1 Realisierung von kw-Vermerken

Der LRH prüft seit mehreren Jahren den Stellenabbau in der Landesverwaltung (vgl. Jahresbericht 1998, Abschnitt 8). Die abzubauenen Stellen werden im Haushaltsplan des Landes mit kw-Vermerken (künftig wegfallend) versehen. Ist eine Planstelle als künftig wegfallend bezeichnet, darf die nächste freiwerdende Planstelle derselben Besoldungsgruppe für Be-

amate derselben Fachrichtung nicht wieder besetzt werden, sie fällt weg. Für Stellen von Arbeitern und Angestellten gilt entsprechendes. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen machen keinen Unterschied zwischen freiwerdenden ganzen Stellen und freiwerdenden Bruchteilen von Stellen.

8.1.1 Vollzug des Stellenabbaus

Der LRH hat 1998 den Vollzug des Stellenabbaus in der Versorgungsverwaltung des Landes näher untersucht. Bei dieser Verwaltung hatte der Haushaltsgesetzgeber 1993 auf Grund einer externen Organisationsuntersuchung von den vorhandenen 3255 Stellen 854 Stellen mit kw-Vermerken versehen, die schrittweise zu Beginn der Haushaltsjahre 1995 bis 1998 fällig wurden. Bis Mitte des Jahres 1998 waren 188 der 854 kw-Vermerke realisiert worden (rd. 22 v. H.).

Bei seiner Prüfung ist der LRH zu dem Ergebnis gekommen, dass die untersuchte Verwaltung die Vorschriften über die Realisierung von kw-Vermerken bei ganzen Stellen in aller Regel beachtet hat, d. h. freigewordene Stellen wurden ohne Verzögerung gestrichen und dem zuständigen Ministerium als weggefallen gemeldet.

Bei freigewordenen Bruchteilen von Stellen hat die geprüfte Verwaltung hingegen die geltenden Bestimmungen in vielen Fällen nicht beachtet. Im untersuchten Haushaltsjahr 1997 hat der LRH insgesamt 22 Fälle von freigewordenen Stellenanteilen ermittelt (rd. 9 ganze Stellen), die nicht unverzüglich zur kw-Realisierung genutzt worden waren. Die Stellenbruchteile waren überwiegend dadurch freigeworden, dass Bedienstete ihre Arbeitszeit durch Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung reduziert hatten. Die geprüfte Verwaltung hatte die Anteile für den Fall der Aufstockung des Beschäftigungsumfangs oder der Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung freigehalten. Der LRH hat beanstandet, dass die freigewordenen Stellenantei-

le nicht in Abgang gestellt wurden. Die geprüfte Verwaltung hat die Feststellungen des LRH nicht bestritten, jedoch ausgeführt, dass hier ein Spannungsfeld zwischen den haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Realisierung der kw-Vermerke und dem arbeitsrechtlichen Anspruch auf Wiederaufnahme der ungekürzten Tätigkeit nach Ablauf der Teilzeitbeschäftigung bestehe. Der LRH hat die Auffassung vertreten, dass den arbeitsrechtlichen Ansprüchen insbesondere durch eine flexible Stellenbewirtschaftung Rechnung getragen werden könne. Wegen der landesweiten Bedeutung dieser Problematik hat der LRH sich mit der Bitte an das Finanzministerium gewandt, in geeigneter Weise für eine Klarstellung im vorstehenden Sinne zu sorgen. Der diesbezügliche Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

8.1.2 Vorschläge zur Beschleunigung

Im weiteren Verlauf seiner Prüfung ist der LRH zu der Auffassung gelangt, dass bisher nicht vorgeschriebene Möglichkeiten bestehen, die Realisierung von kw-Vermerken zu beschleunigen. Denn in Einzelfällen hat er festgestellt, dass die geprüfte Verwaltung Bedienstete auf freien Stellen außerhalb des kw-Bereichs geführt und damit Stellen "freigezogen" hat, mit der Folge, dass kw-Vermerke realisiert wurden. Der LRH hat daraufhin die Frage aufgeworfen, ob derartige Umbuchungen nicht in größerem Umfang vorgenommen werden könnten. Die Versorgungsverwaltung hat dazu ausgeführt, dass solche Umbuchungen nur nach Prüfung der fachlichen Qualifikation des Stelleninhabers und der wahrzunehmenden Aufgaben durchgeführt werden könnten und es deshalb nur vereinzelt zur Freiziehung von Stellen gekommen sei.

Der LRH hat diese Angelegenheit wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung an das Finanzministerium herangetragen. Alle Möglichkeiten der Stellenführung, die zu einem beschleunigten Abbau von kw-Vermerken führen,

müssten ausgeschöpft werden. Er hat das Finanzministerium gebeten, in geeigneten Fällen eine Verpflichtung zu Stellenumbuchungen vorzusehen. Ferner hat der LRH gefordert, das Freiwerden einer Stelle genauer zu definieren.

Das Finanzministerium hat sich die Vorschläge des LRH zu eigen gemacht. Im Ergebnis wurde daraufhin in das Haushaltsgesetz 1999 eine Regelung des Inhalts aufgenommen (§ 9 Abs. 1), dass abweichend von der in den jeweiligen Kapiteln der Haushaltspläne vorgenommenen Spezifizierung der kw-Vermerke ein kw-Vermerk auch dann zu realisieren ist, wenn eine andere Stelle derselben Laufbahngruppe bzw. der vergleichbaren Stellen für Angestellte und Arbeiter frei wird. Damit ist über die Vorschläge des LRH hinaus eine umfassende Verpflichtung zum Freiziehen von Stellen gesetzlich festgeschrieben worden. Der weitere Vorschlag des LRH, das Freiwerden einer Stelle genauer zu definieren, wurde in die von allen Verwaltungen zu beachtenden Bestimmungen des Finanzministeriums über die Haushalts- und Wirtschaftsführung 1999 aufgenommen.

Der LRH geht davon aus, dass durch die vorstehenden Rechtsänderungen der Stellenabbau in vielen Fällen beschleunigt werden wird.

8.2 Beschäftigung von Aushilfskräften

Des weiteren hat der LRH festgestellt, dass die untersuchte Verwaltung trotz der vielen kw-Stellen gleichzeitig in erheblichem Umfang Aushilfskräfte beschäftigte. Die Aushilfskräfte, die befristete Arbeitsverträge erhielten, wurden insbesondere zur Vertretung von Stammkräften beschäftigt, die sich ohne Bezüge hatten beurlauben lassen. Die Beurlaubungen waren überwiegend für weibliche Bedienstete aus familiären Gründen (zur Kinderbetreuung oder zur Pflege naher Angehöriger) ausgesprochen worden. Nach § 7 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes können Planstellen und Stellen

für Zeiträume, in denen Stelleninhabern vorübergehend keine oder keine vollen Dienstbezüge zu gewähren sind, im Umfang der nicht in Anspruch genommenen Planstellen- oder Stellenanteile für die Beschäftigung von Aushilfskräften in Anspruch genommen werden.

8.2.1 Aushilfskräfte auf Stellen mit kw-Vermerken

Die Beschäftigung von Aushilfskräften auf Stellen mit kw-Vermerken ist nach den geltenden Bestimmungen nur zulässig, solange der kw-Vermerk noch nicht fällig ist. Wie die Untersuchungen des LRH ergaben, wurde eine Reihe von Aushilfskräften auf Stellen bzw. Stellenanteilen (insgesamt rd. 22 ganze Stellen) mit fälligen kw-Vermerken geführt. Beim Eingehen dieser Beschäftigungsverhältnisse war nicht beachtet worden, dass im Verlauf der befristeten Beschäftigung die Fälligkeit der kw-Vermerke für die in Anspruch genommenen Stellen eintreten würde. Die Versorgungsverwaltung hat sich darauf berufen, dass ein ausdrückliches Verbot der Führung von Aushilfskräften auf Stellen mit fälligen kw-Vermerken erst im Laufe des Jahres 1997 vom Finanzministerium erlassen worden sei. In der Sache hat sie die Beschäftigung der Aushilfskräfte damit gerechtfertigt, dass die Neuorganisation der Versorgungsverwaltung mit dem Fälligwerden der kw-Vermerke nicht Schritt gehalten habe und die Vertretungen deshalb erforderlich gewesen seien.

Der LRH hat die Beschäftigung von Aushilfskräften auf Stellen mit fälligen kw-Vermerken beanstandet. Im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hätten Aushilfskräfte auf Stellen mit kw-Vermerken auch in der Vergangenheit nur bis zur Fälligkeit des kw-Vermerks beschäftigt werden dürfen, selbst wenn dies erst im Laufe des Jahres 1997 vom Finanzministerium ausdrücklich klargestellt worden sei. Es bestehe kein Bedarf, beurlaubtes Personal, das auf überzähligen, mit fälligen kw-Vermerken behafteten Stellen geführt werde, zu vertreten, da

die zu erfüllende Aufgabe weggefallen oder auf andere Weise zu erledigen sei. Derartige Stellen würden durch die ausgesprochenen Beurlaubungen zwar nicht frei, kw-Vermerke könnten somit nicht realisiert werden. Die Einsparungen, die sich aus dem Wegfall der Pflicht zur Zahlung von Dienstbezügen ergeben, müssten bei solchen Stellen jedoch erzielt werden. Die Inanspruchnahme dieser Stellen zu Gunsten von Aushilfskräften könne auch nicht mit Verzögerungen bei der Neuorganisation der Versorgungsverwaltung gerechtfertigt werden.

Insgesamt sind allein in dem vom LRH näher untersuchten Jahr 1997 über 1,1 Mio. DM an Personalausgaben für die Beschäftigung von Aushilfskräften gezahlt worden, die auf Stellen mit fälligen kw-Vermerken geführt wurden. Bei der Berechnung dieses Betrags ist der LRH von einem Jahresbruttolohn von 52.500 DM ausgegangen, was einem Mittelwert aus den Vergütungen entspricht, die diesen Aushilfskräften gezahlt werden. Der LRH hat die geprüfte Verwaltung um Stellungnahme gebeten, wie der Betrag von 1,1 Mio. DM an anderer Stelle ausgeglichen werden kann. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

8.2.2 Sonstige Aushilfskräfte

Im Hinblick auf die erhebliche Anzahl von Aushilfskräften, die in der Versorgungsverwaltung über die in 8.2.1 dargestellten Fälle hinaus noch beschäftigt wurden (in der Addition 162 Stellen), hat der LRH weiter gehende Einsparvorschläge entwickelt. Nach Auffassung des LRH müssten die Aufgaben, die derzeit von den Aushilfskräften wahrgenommen werden, soweit wie möglich dem überzähligen Personal aus den kw-belasteten Bereichen übertragen werden. Dies müsse für alle Aushilfskräfte gelten, unabhängig davon, wie sie stellenmäßig geführt werden. Dadurch könnten Ausgaben für Aushilfskräfte vermieden werden. Die Versorgungsverwaltung hat zugestanden, dass der Einsatz von überzähligem Personal an

Stelle von Vertretungskräften in einer Vielzahl von Fällen (bis zu 40 v. H.) möglich sei.

Der LRH hat errechnet, dass bei einem vollständigen Verzicht auf die Einstellung von Vertretungskräften unter Zugrundelegung des vorgenannten Jahresbruttolohns von 52.500 DM alleine für das Haushaltsjahr 1997 Personalausgaben in Höhe von rd. 8,5 Mio. DM bei der Versorgungsverwaltung hätten vermieden werden können. Hochgerechnet auf der Grundlage der in den Stellenbesetzungslisten vorgefundenen Eintragungen, wonach sich Zeiträume der Beschäftigungen zum Teil über mehrere Jahre erstreckten, ergäbe sich bei dieser Verwaltung für die Gesamtdauer der eingegangenen Verpflichtungen ein Einsparvolumen von rd. 37,9 Mio. DM.

Wegen der landesweiten Auswirkungen hat der LRH seine Überlegungen dem Finanzministerium übermittelt. Das Finanzministerium hat eine Regelung des Inhalts zugesagt, dass ab dem Haushaltsjahr 2000 Beschäftigungsmöglichkeiten für Aushilfskräfte nicht genutzt werden dürfen, solange die in der Laufbahngruppe ausgebrachten kw-Vermerke noch nicht erwirtschaftet worden sind.

Auf Grund dieser Regelung werden sich erhebliche Einsparungen für den gesamten Landeshaushalt ergeben.

9 Fahrdienste der Bezirksregierungen

26 Kraftfahrerstellen bei den Bezirksregierungen sind entbehrlich und können mit kw-Vermerken versehen werden. Als weiteres Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof eine verstärkte Kooperation der Fahrdienste verschiedener Dienststellen an größeren Behördenstandorten empfohlen.

9.1 Die Bezirksregierungen des Landes haben die Zahl ihrer Berufskraftfahrer in den letzten Jahren bereits deutlich verringert. Zum Teil wurde Personal, das für andere Aufgaben eingesetzt wird, beispielsweise im Hausdienst, auf freigewordenen Kraftfahrerstellen geführt. Ende 1998, zum Zeitpunkt der Untersuchung durch den LRH, standen bei den Bezirksregierungen insgesamt 46 Stellen für Berufskraftfahrer zur Verfügung. Insgesamt 35 Berufskraftfahrer waren im Einsatz. Sie waren ganz überwiegend im Bereich der Personenbeförderung tätig. Daneben wurden in geringem Umfang auch Post- und Kurierfahrten durchgeführt.

Der LRH hat dem IM im Dezember 1998 mitgeteilt, dass er im Ergebnis die meisten der im Personentransport eingesetzten Kraftfahrer bei den Bezirksregierungen für entbehrlich halte. Es stünden kostengünstigere Alternativen, nämlich die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und die Selbstfahrerlösung, zur Verfügung. Lediglich zwei Stellen für Berufskraftfahrer je Bezirksregierung, nämlich für den jeweiligen Cheffahrer der Regierungspräsidentin/des Regierungspräsidenten sowie für einen weiteren Fahrer für den Vertretungsfall sollten erhalten bleiben. Der Fahrer für den Vertretungsfall könne den Transport derjenigen Bediensteten übernehmen, die nicht auf die Selbstfahrerlösung verwiesen werden könnten (z. B. Schwerbehinderte).

Post- und Kurierfahrten könnten durch Verwaltungsarbeiter, die auch für andere Tätigkeiten zur Verfügung stünden, erledigt werden. Berufsmäßige Kraftfahrer seien für diese Fahrten nicht erforderlich. Je Bezirksregierung erschienen zwei solchermaßen eingesetzte Verwaltungsarbeiter als ausreichend.

Als Ergebnis der Prüfung hat der LRH gebeten, 26 Stellen für Berufskraftfahrer mit einem kw-Vermerk zu versehen sowie 10 Stellen für Berufskraftfahrer in Stellen für Verwaltungsarbeiter umzuwandeln.

9.2 Weiterhin hat der LRH dem Innenministerium zur langfristigen Optimierung der Fahrdienste eine verstärkte Kooperation der Fahrdienste an größeren Behördenstandorten vorgeschlagen. Nach dem Vorbild des Fahrdienstes der Landesregierung sollte eine Zusammenfassung von Fahrdiensten verschiedener Landesbehörden und -einrichtungen an größeren Behördenstandorten erwogen werden. Eine derartige Poolbildung könnte am Sitz der Bezirksregierungen erfolgen. Angesichts der heutigen technischen Möglichkeiten zur Einsatzsteuerung und -überwachung müssten nach Auffassung des LRH die zum Pool gehörenden Fahrer und Fahrzeuge den Bezirksregierungen nicht räumlich und verwaltungsmäßig zugeordnet werden. Vielmehr könnten sie an ihrem jeweiligen Standort verbleiben, würden jedoch durch die Bezirksregierungen zentral gesteuert und eingesetzt.

9.3 Mit Schreiben vom 17.03.1999 hat das Innenministerium mitgeteilt, dass das vom LRH ermittelte Einsparpotenzial bei den Fahrdiensten der Bezirksregierungen grundsätzlich anerkannt werde. Das Einsparpotenzial bis einschließlich dem Jahr 2000 sei jedoch schon von den bereits bei den

Bezirksregierungen auf Grund einer Organisationsuntersuchung ausgebrachten kw-Vermerken erfasst. Bei der Veranschlagung der kw-Vermerke habe sich die Landesregierung von den Ergebnissen der Organisationsuntersuchung gelöst, die kw-Vermerke seien seinerzeit auf dem Verhandlungswege und ohne Bezugnahme auf konkrete Einsparpotenziale veranschlagt worden.

Der LRH hat hierzu ausgeführt, dass das von ihm ermittelte zusätzliche Einsparpotenzial ungekürzt zu den bereits ausgebrachten kw-Vermerken hinzutreten müsse. Es könne dahingestellt bleiben, in welchem Umfang sich die Landesregierung seinerzeit von den Ergebnissen des zu Grunde liegenden Organisationsgutachtens gelöst habe. Durch eine weitere Untersuchung (Machbarkeitsstudie) sei 1996 jedenfalls konkret dargelegt worden, wie das den Bezirksregierungen vorgegebene Stelleneinsparziel realisiert werden könne. In dieser Machbarkeitsstudie würden die Fahrdienste nicht erwähnt.

Die vom LRH angeregte Kooperation von Fahrdiensten an größeren Behördenstandorten hat das Innenministerium grundsätzlich begrüßt und eine entsprechende Erprobung bei einer Bezirksregierung in Aussicht gestellt. In diesem Zusammenhang hat das Innenministerium ausgeführt, dass zunächst abzuwarten bleibe, inwieweit die anderen Ressorts derartigen Vorhaben zustimmen würden.

Der LRH hat dazu erwidert, dass er im Zuge seiner sich auf alle Geschäftsbereiche erstreckenden Querschnittsprüfung auch bei den anderen Ministerien auf eine Teilnahme an der vorgeschlagenen Kooperation der Fahrdienste drängen werde.

10 Zivile Kraftfahrer bei der Polizei

Nach den Feststellungen des LRH kann die Polizei auf 71 Stellen für zivile Kraftfahrer verzichten, ohne dass polizeiliche Belange beeinträchtigt werden. Die Einsparmöglichkeiten ergeben sich durch eine Verringerung von Reservekapazitäten, einen Abbau des Personentransports im Verwaltungsbereich sowie einen Verzicht auf Werkstattfahrten.

- 10.1 In seine Querschnittsprüfung der Fahrdienste des Landes hat der LRH auch die Dienststellen der Polizei einbezogen. Durch die Prüfung sollten Kostensenkungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, ohne dass die Arbeit der Polizei eine Beeinträchtigung erfährt.

Jede der 50 Kreispolizeibehörden des Landes verfügt über einen Fahrdienst mit zivilen Berufskraftfahrern. Dieser wird für Post-, Kurier- und Werkstattfahrten sowie für Personentransporte eingesetzt. Darüber hinaus werden in erheblichem Umfang polizeispezifische Fahrten durchgeführt. Beispielsweise werden in Gewahrsam genommene Personen oder sichergestellte Gegenstände transportiert.

Im Jahr 1998 standen der Polizei insgesamt 241 Stellen für Berufskraftfahrer zur Verfügung. Für seine Untersuchung hat der LRH drei große, drei mittlere und drei kleinere Kreispolizeibehörden mit insgesamt 69 Berufskraftfahrern ausgewählt. Die Stichprobe des LRH umfasst mithin ungefähr ein Drittel der Kraftfahrerstellen bei der Polizei.

Bei seiner Prüfung hat der LRH insbesondere die Einsatzpläne der Fahrdienste und die Fahrtenbücher ausgewertet, ferner wurden Interviews mit Fahrdienstleitern geführt.

10.2 Im Einzelnen hat der LRH festgestellt:

10.2.1 Auch bei der Polizei führen die Berufskraftfahrer Personentransporte im Verwaltungsbereich mit einem Anteil von rd. 20 v. H. ihrer gesamten Fahrzeit durch.

Von diesen 20 v. H. entfallen rd. 2,5 v. H. auf den Transport von Führungspersonal der Kreispolizeibehörden im Bereich der Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und zentralen Kriminalitätsbekämpfung. In den restlichen 17,5 v. H. Fahrzeit werden andere Bedienstete transportiert, z. B. Teilnehmer an Besprechungen, Tagungen und Lehrgängen, darunter auch Schwerbehinderte.

Der LRH hat vorgeschlagen, den Umfang des Personentransports von rd. 20 v. H. auf rd. 5 v. H. zurückzuführen, da insoweit auf wirtschaftlichere Lösungen zurückgegriffen werden könne. Es stünden kostengünstigere, die dienstlichen Belange nicht beeinträchtigende Alternativen zur Verfügung, nämlich die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und die Selbstfahrlösung (Behördenfahrzeuge, Leasingfahrzeuge, privater PKW).

Im Ergebnis waren bei den untersuchten Kreispolizeibehörden 10 Stellen für Berufskraftfahrer verzichtbar. Auf die Gesamtzahl der Fahrer bei der Polizei bezogen können 32 Stellen eingespart werden.

10.2.2 Für sog. Werkstattfahrten werden 8,25 v. H. der gesamten Fahrzeit der Berufskraftfahrer aufgewandt.

Zweck der Werkstattfahrten ist die Abholung von Ersatzteilen bei gewerblichen Kfz-Werkstätten zum Einbau in Dienstfahrzeuge in den Kfz-Werkstätten der Polizei. Ein Gutachten einer Unternehmensberatung hatte 1995 empfohlen, die polizeieigenen Kfz-Werkstätten aufzulösen. Zwi-

schenzeitlich ist ein entsprechender Kabinettsbeschluss gefasst worden.

Werkstattfahrten der Polizei mit Berufskraftfahrern sind nach Auffassung des LRH in Zukunft nicht mehr gerechtfertigt. Nach Auflösung der polizei-eigenen Kfz-Werkstätten werden Wartung und Reparatur der Polizeifahrzeuge zukünftig in gewerblichen Werkstätten vorgenommen werden. Mit den Werkstätten sollte vereinbart werden, dass die Fahrzeuge als Serviceleistung bei der Polizei abgeholt und dorthin zurückgebracht werden.

Ein Wegfall der Werkstattfahrten erbrächte eine Einsparung von 4 Stellen bei den untersuchten Dienststellen. Bezogen auf die Gesamtzahl aller Berufskraftfahrerstellen der Polizei beträgt die Einsparung 12 Stellen.

10.2.3 Die Größe der Fahrdienste bei der Polizei wird auch durch die Notwendigkeit bestimmt, nicht vorhersehbare Fahraufträge, die sich aus Sondersituationen (besondere Lagen) ergeben können, unverzüglich erledigen zu können.

Bei der Polizei sind die Fahrdienste größer dimensioniert als es für den alltäglichen Fahrbetrieb erforderlich wäre. Die Fahrer leisten deshalb neben ihrem planmäßigen Dienst im Fahrbetrieb in hohem Maße Bereitschaftsdienst in den Räumen der Polizei. Dort warten sie auf Fahraufträge. Bei den untersuchten Kreispolizeibehörden betrug die Bereitschaftskapazität umgerechnet 31 Fahrerstellen.

Der LRH ist mit der Polizei der Auffassung, dass ihr Personalbedarf nicht ausschließlich am üblichen Arbeitsanfall gemessen werden kann. Die Polizei muss Personal auch für Sondersituationen vorhalten. Dies gilt in erster Linie für Polizeivollzugskräfte, abgeleitet jedoch auch für Hilfskräfte der Polizei wie zivile Berufskraftfahrer.

Selbst bei Berücksichtigung dieser polizeilichen Besonderheit erschien dem LRH eine Bereitschaftskapazität von 31 Berufskraftfahrern als zu hoch. Die Polizei ist dieser Auffassung gefolgt und hat eine Reserve von 22 Stellen als ausreichend anerkannt. Dies bedeutet eine Reduzierung der Fahrerstellen innerhalb der Stichprobe um 9 Stellen. Hochgerechnet auf die Gesamtzahl der Berufskraftfahrer bei der Polizei ergibt sich ein Einsparpotenzial von 27 Stellen.

- 10.3** Zu den Prüfungsfeststellungen hat das Innenministerium mit Schreiben vom 08.01.1999 mitgeteilt, dass es das Ergebnis der Prüfung des LRH im Grundsatz akzeptiere. Bezüglich der stellenmäßigen Auswirkungen der Vorschläge des LRH hat das Innenministerium darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Ergebnisse bei den Kreispolizeibehörden vor Ort unbedingt sozialverträglich gestaltet werden müsse. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Untersuchung des Werkstattbereichs werde sich eine besondere Arbeitsgruppe der Polizei mit der künftigen Struktur im Bereich der Berufskraftfahrer befassen. Das Innenministerium werde, sobald erste Ergebnisse vorlägen, im Laufe des Jahres 1999 auf die Angelegenheit zurückkommen.

Eine weitere Äußerung des Innenministeriums liegt noch nicht vor.

11 Kostendeckung von Gebühren des Landes

Der LRH hat bei einer Querschnittsuntersuchung der von Bezirksregierungen zu erhebenden Gebühren des Landes festgestellt, dass die Kalkulation der Gebührensätze noch nicht auf der Basis einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung erfolgt und somit nicht ermittelt werden kann, ob die Höhe der Gebühren kostendeckend ist.

In den Jahren 1993/94 hat der LRH im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung geprüft, wie alt die vom Land angewendeten Gebührensätze im Einzelnen waren. Es ergab sich damals, dass die Gebühren kraft Bundesrechts im Schnitt seit 6 Jahren, die Gebühren kraft Landesrechts im Schnitt seit 8 Jahren unverändert waren. In der gleichen Zeit hatten sich die Personalkosten als der wesentliche Kostenfaktor der Gebührenkalkulation in einer Größenordnung von 30 % erhöht. Die Gebührensätze konnten also im Schnitt nicht mehr kostendeckend sein. Als Gesamtergebnis der Querschnittsuntersuchung hat der LRH damals die Forderung erhoben, Gebührensätze künftig auf der Basis von Kostenrechnungen zu kalkulieren, und dies auch im Jahresbericht 1994 dem Landtag gegenüber vertreten.

Inzwischen hat sich die Verwaltung in einem bundesweit voranschreitenden Prozess mit dem Instrumentarium der Kostenrechnung vertraut gemacht. Das zum 01.01.1998 geänderte Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) sieht vor, dass in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden soll. Die Vorgaben des HGrG sind in die Novelle zur Landeshaushaltsordnung umgesetzt worden. Eine Arbeitsgruppe der Landesregierung arbeitet seit 1996 am Thema Kostenrechnung. Diese Arbeit hat inzwischen zu zwei Kabinettsentscheidungen geführt. Dabei ist unstrittig, dass sich der Einsatz der Kostenrechnung gerade für die Bemessung der Gebühren eignet.

Im Jahre 1998 hat der LRH im Rahmen einer Nachschau geprüft, ob und inwieweit das Instrumentarium der Kostenrechnung inzwischen zur Basis von Gebührenkalkulationen geworden ist. Zu diesem Zweck hat der LRH die bei den Bezirksregierungen erhobenen Gebührentatbestände erfasst und ihre Kalkulationsgrundlagen zu ermitteln versucht. Die Bezirksregierung eignete sich deswegen als Anknüpfungspunkt für eine Querschnittsuntersuchung, weil bei ihr Gebührensätze aus den verschiedensten Ressortbereichen angewendet werden, sodass man davon ausgehen konnte, durch eine Erfassung der bei dieser Bündelungsbehörde zum Einsatz kommenden Gebührensätze einen Überblick über die Methodik der Gebührenkalkulation in den Ressorts zu gewinnen.

Die Erhebungen bei den Bezirksregierungen wurden durch Korrespondenz mit den Fachministerien ergänzt, weil die Gebührensätze auf der Ebene der Ministerien festgesetzt werden und den Anwendern vor Ort daher die Kalkulationsgrundlagen in der Regel nicht bekannt sind. Die entsprechenden Nachfragen des LRH bei den Ministerien sind vollständig beantwortet. Sie ergeben im Gesamtbild, dass zurzeit noch für keinen der angetroffenen Gebührentatbestände eine Kostenrechnung vorliegt. Die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes, die Regelung also, auf der die Mehrzahl der von der Bezirksregierung praktizierten Gebührensätze basiert, ist zwar seit der Untersuchung des LRH im Jahre 1993/94 insgesamt 6-mal zum Teil in breitem Umfang angepasst worden, aber im methodischen Ansatz basiert die Bestimmung der Gebührensätze immer noch auf Schätzoperationen, die durch ebenfalls geschätzte Kostensteigerungszuschläge fortgeschrieben bzw. aktualisiert werden.

Der LRH vertritt die Auffassung, dass Gebührensätze grundsätzlich auf der Basis betriebswirtschaftlicher Kostenrechnungen zu kalkulieren sind. Bestätigt in seiner Auffassung sieht sich der LRH durch den Haushaltsaufstellungserlass für das Jahr 2000 des FM vom Dezember 1998. Dort heißt es:

„Gebühren und Entgelte sind kostendeckend festzusetzen; sie müssen in der Regel den personellen und sachlichen Aufwand decken ... Gegebenenfalls sind die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen (VV Nr. 3.1 zu § 34 LHO).“

Auch das IM, federführend für das Gebührenrecht, nimmt inzwischen einen Standpunkt des LRH im Grundsatz bejahende Haltung ein. Im Januar 1999 räumte das IM dem LRH gegenüber ein, zur Ermittlung der Kosten des Verwaltungshandelns biete sich die Kosten- und Leistungsrechnung an. Die Einführung dieses Steuerungsinstruments dürfte sich insbesondere in den Bereichen der Verwaltung empfehlen, in denen gebührenpflichtige Amtshandlungen vorgenommen würden.

Notwendig ist jetzt die zügige Umsetzung der Vorgaben des FM und der Rechtsauffassung des IM. Mit Recht weist allerdings das IM darauf hin, dass die Kalkulation der Gebührensätze in die Verantwortung des jeweiligen Fachressorts fällt, und dass die Kostenerfassung für die einzelnen gebührenpflichtigen Verwaltungsprodukte noch eine erhebliche Arbeit im Detail erfordere. Im Blick auf die Ausschöpfung der Einnahmepotenziale des Landes sollte sie gleichwohl auf breiter Front dringlich begonnen und zügig zu Ende gebracht werden.

12 Kostenrechnung bei Erstattung von Verwaltungsausgaben

Bei der Untersuchung der Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Landes durch Dritte hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass bei 45 untersuchten Sachverhalten die Ermittlung der Erstattungsbeträge nicht mit Hilfe einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung erfolgte.

Die Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen erbringt in einem beträchtlichen Umfang Dienstleistungen für andere Institutionen. Dazu zählen der Bund und andere Bundesländer, die Europäische Union und verschiedene staatliche und nicht-staatliche Einrichtungen. An diesen Dienstleistungen beteiligt sind z. B. Behörden der Polizei, der Justiz, der Finanzverwaltung, des Umweltschutzes, der Flurbereinigung, des Gesundheitswesens, der Versorgungsverwaltung oder auch die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen.

Zur Erstattung der dabei dem Land entstehenden Verwaltungsausgaben sind im Haushaltsplan Einnahmen veranschlagt, die sich nach dem Soll 1999 auf 429,5 Mio. DM belaufen. Der LRH hat untersucht, ob und inwieweit die einzelnen Einnahmeansätze bereits mit Hilfe einer Kostenrechnung kalkuliert sind. Nur eine Kostenrechnung kann gewährleisten, dass die dem Land entstehenden Kosten in vollem Umfang zur Erstattung angefordert werden. Gegenstand der Untersuchung waren 45 Erstattungssachverhalte mit Isteinnahmen im Haushaltsjahr 1997 in Höhe von 207,3 Mio. DM.

Bei zwei dieser Sachverhalte erschien dem LRH eine Kostenrechnung nicht angebracht, da die Höhe der Erstattungen bundes- bzw. europarechtlich festgelegt sind und die Einführung einer Kostenrechnung den Erstattungsanspruch des Landes nicht beeinflussen würde.

In keinem der übrigen untersuchten Fälle war bereits eine Kostenrechnung vorhanden, in die alle betriebswirtschaftlich berücksichtigungsbedürftigen Kosten einbezogen worden wären. Im Wesentlichen blieben bei der bisherigen Kalkulation der Erstattungen folgende Kostenarten unberücksichtigt:

- Versorgungszuschläge

Obwohl bei der Erstellung von Leistungen für Dritte in vielen Bereichen auch Beamte eingesetzt wurden, sind Versorgungszuschläge (in der Regel 30 v. H. der Dienstbezüge) weitgehend nicht abgerechnet worden.

- Gemeinkostenzuschlag

Auf den Ansatz eines Gemeinkostenzuschlags für Aufwendungen, die nicht unmittelbar den Produkten zugeordnet werden können, wurde in nahezu allen Fällen verzichtet. Nach den vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen Personalkostensätzen für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann der Zuschlagssatz bis zu 30 v. H. betragen.

- Kalkulatorische Abschreibung

Die Ausgaben für Investitionen wurden, wenn überhaupt, nicht periodengerecht abgerechnet. In einigen Fällen wurden Investitionsausgaben im Jahr ihrer Entstehung in Rechnung gestellt, in anderen Fällen wurden sie außer Acht gelassen. Eine Verteilung der Ausgaben auf die voraussichtliche Nutzungsdauer erfolgte nur selten.

- Kalkulatorische Verzinsung

Obwohl die Investitionsgüter in der Regel durch das Land Nordrhein-Westfalen finanziert wurden, wurde auf den Ansatz einer kalkulatorischen Verzinsung in den geprüften Fällen verzichtet.

- Personalnebenkosten

In Einzelfällen wurden Personalnebenkosten wie Beihilfen und Unterstützungen nicht abgerechnet, da die entsprechenden Ausgaben nicht im Kapitel der abrechnenden Einrichtung, sondern im Kapitel des zuständigen Ministeriums zentral veranschlagt waren.

Für die untersuchten Sachverhalte wurden die betroffenen Ressorts gebeten, künftig mit den jeweiligen Erstattungspflichtigen alle dem Land Nordrhein-Westfalen entstehenden Kosten abzurechnen. Zum Teil ist das im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen möglich, zum Teil bedürfen diese der Anpassung. Soweit eine vollständige Kostenerstattung nicht erreichbar ist, kann die Kostenrechnung zumindest dazu dienen, die dem Land verbleibenden Kosten offen zu legen und damit Überlegungen zu ihrer Reduzierung auszulösen.

Dem LRH war bei seiner Untersuchung bewusst, dass ein Anspruch des Landes auf volle Kostenerstattung entsprechende Gegenforderungen des Bundes und der anderen Länder auslösen kann, wenn diese ihrerseits Leistungen für Nordrhein-Westfalen erbringen. Dies muss in Kauf genommen werden. Nur die vollständige Offenlegung aller wechselseitig zu verrechnenden Kosten kann die Beteiligten dazu bringen, die bisherige Art und Weise der Aufgabenerledigung kritisch zu hinterfragen.

Die einzelnen Prüfungsmitteilungen sind den jeweiligen Ressorts in der Zeit von Oktober 1998 bis Januar 1999 zugegangen. Die überwiegende Zahl der Ressorts hat noch nicht Stellung genommen.

13 Anmietung von Teilen eines noch zu errichtenden Gebäudes zur Unterbringung eines Ministeriums

Vor der langfristigen Anmietung von Teilen eines noch zu errichtenden Gebäudes für das ehemalige Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales wurde nicht in ausreichendem Maße untersucht, ob dies die wirtschaftlichste Unterbringungslösung war.

Zur Vermeidung ähnlicher Fälle bedarf es weiterer Regelungen.

Der LRH hat in seinen Jahresberichten wiederholt die Frage der Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgebotes bei Entscheidungen zur Unterbringung von Dienststellen des Landes behandelt. Auf die Beiträge Nr. 27 des Jahresberichts 1992/93 und Nr. 12 des Jahresberichts 1995 wird Bezug genommen. Ende 1993 hat die Landesregierung beschlossen, dass die verschiedenen zur Deckung des Raumbedarfs des Landes möglichen Lösungswege wie Eigenbau, Investorenbau, Leasing, Mietkauf oder Miete haushaltsrechtlich grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander stehen, und dass unabhängig von der rechtlichen Gestaltung im jeweiligen Bedarfsfall die wirtschaftlichste Lösung zu wählen ist. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags hat diese Grundsätze mit Beschluss vom 05.03.1996 ausdrücklich anerkannt.

Der LRH hat anhand des folgenden Falles geprüft, ob diese Prinzipien auch in der Praxis Anwendung finden:

- 13.1** 1994 unterschrieb das ehemalige MAGS einen auf 15 Jahre befristeten Mietvertrag über den überwiegenden Teil eines noch zu errichtenden Dienstgebäudes, das Mitte 1996 bezugsfertig werden sollte. Die vereinbarte Jahresmiete belief sich auf rd. 7,5 Mio. DM. Die Verhandlungen mit dem Investor hatte das FM geführt. Eine Ausschreibung hatte nicht stattgefunden. Für die Wahl des Objektes spielte seine Nähe zum Landtag und zu anderen obersten Landesbehörden eine entscheidende Rolle.

Der LRH hat die Anmietung des Gebäudes durch das nutzende Ministerium ab Ende 1994 geprüft und innerhalb des Prüfungsverfahrens das MBW gebeten, zur Wirtschaftlichkeit der Anmietung im Vergleich etwa mit einem staatlichen Eigenbau oder einem Kauf des Gebäudes fachlich Stellung zu nehmen. Eine von der Staatlichen Bauverwaltung erstellte „Wertfindung“ kam zu dem Ergebnis, das genannte Objekt, und zwar in seiner gesamten Größe einschließlich eines unentgeltlich eingebrachten Landesgrundstücks, habe einen Mietwert von 6,19 Mio. DM im Jahr und - daraus abgeleitet - einen Verkehrswert in Höhe von 111 Mio. DM. Das MBW hat sich diese Wertfindung nicht zu Eigen gemacht, sondern unter Berücksichtigung von „Hinweisen“ des Liegenschaftsreferats des FM eine Wertspanne von 130,5 Mio. DM für den Sachwert und 146,2 Mio. DM für den Ertragswert des Objektes genannt.

- 13.2** Kurz nach Einzug des nutzenden Ressorts im Jahre 1996 kaufte das FM das angemietete Gebäude für rd. 136 Mio. DM an. Ein vom FM im Vorfeld des Ankaufs eingeholtes Sachverständigengutachten hatte das Gebäude mit 134 Mio. DM bewertet. Dabei hatte der Gutachter festgestellt, dass bei Anmietung des Gebäudes auf Grund eines methodischen Fehlers bei der Flächenermittlung eine um rd. 330.000 DM jährlich erhöhte Miete akzeptiert worden war. Nach den Berechnungen des Gutachters bewirkte die Kapitalisierung dieser Differenz eine merkantile Wertsteigerung des Gebäudes für den Verkäufer um rd. 3,2 Mio. DM. Das bedeutet: Ohne die

überhöhte Miete hätte sich der gutachtlich ermittelte Verkehrswert des Gebäudes um rd. 3,2 Mio. DM vermindert.

- 13.3** Angesichts der im Prüfungsverfahren in Erscheinung getretenen erheblich unterschiedlichen Vorstellungen über den Wert des Objektes kann der LRH die Wirtschaftlichkeit der Anmietung und des im Wesentlichen auf einer Kapitalisierung der vorher freihändig vereinbarten Miete beruhenden Kaufs nicht bestätigen. Der LRH hat die Hinweise des FM zur Wertfindung der Staatlichen Bauverwaltung geprüft und sie durchweg für nicht schlüssig befunden. Gutachten und Wertfindungen, die eingeholt werden, nachdem vertragliche Bindungen eingegangen sind, können die Ermittlung eines realistischen Marktpreises für ein Objekt dieser Größenordnung nicht ersetzen. Der Marktpreis ist aber nur durch öffentliche Ausschreibung zu ermitteln. Eine solche Ausschreibung muss für die verschiedenen im Kabinettsbeschluss von 1993 genannten Durchführungsvarianten offen sein. Die Ausschreibungsergebnisse müssen durch Barwertbildung auf einen Nenner gebracht und damit vergleichbar gemacht werden.

Der im vorliegenden Fall zweifellos gegebene Standortvorteil des Gebäudes nahe dem Landtag und anderen Ministerien ist ein wertbildender Faktor unter vielen, der in die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einfließen muss, aber für sich kein solches Eigengewicht erlangen darf, dass sonstige Alternativangebote erst gar nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden.

Es kann auch nicht entscheidend sein, dass - worauf im vorliegenden Fall seitens der Ministerien hingewiesen wurde - das Kabinett sich auf eine Anmietung festgelegt hatte. Auch das Kabinett ist an das Wirtschaftlichkeitsgebot gebunden und kann nicht einer Anmietung zustimmen, deren

Konditionen nicht wettbewerblich ermittelt und nicht ortsüblich sind und zudem den späteren Ankauf verteuern.

- 13.4** Der LRH hat den vorliegenden Fall zum Anlass genommen, beim FM in Erfahrung zu bringen, ob und wie die Umsetzung der Kabinettsentscheidung von 1993 in der Verwaltungspraxis gesichert ist. Die Stellungnahme des FM vom Oktober 1998 lässt die wünschenswerte Klarheit vermissen:

Zunächst meint das FM, wenn der Landtag wie im vorliegenden Fall nur Mietmittel bereitstelle, sei die Exekutive an der Wahl anderer Finanzierungsformen auch dann gehindert, wenn diese wirtschaftlicher seien. Dazu ist zu bemerken: Zweifellos kann die Exekutive Haushaltsmittel nur so ausgeben, wie sie bewilligt sind. Dem steht aber nicht entgegen, den Haushaltsentwurf so zu gestalten, dass die wirtschaftlichste Finanzierungsform bis zur definitiven Entscheidung über die Durchführung eines Projektes offen bleibt.

Nach Meinung des FM muss

„auch berücksichtigt werden, dass die Unterbringung von Landeseinrichtungen sehr spezifisch auf die jeweiligen Nutzer zugeschnitten ist. Gesuchte Mietobjekte würden in der Regel derart speziell ausgeschrieben werden müssen, dass von vornherein der Kreis der in Betracht kommenden Bewerber sehr eng sein würde, wenn nicht sogar auf nur einen potenziellen Bewerber zugeschnitten sein könnte.“

Solche Erwägungen kann der LRH jedenfalls für normale Bürogebäude ohne besondere funktionelle Anforderungen wie im vorliegenden Fall nicht gelten lassen.

Auf die Forderung des LRH, auch den Standortvorteil eines Objektes nicht isoliert zu bewerten, geht das FM sachlich nicht ein.

Zur Forderung des LRH, klar festzulegen, wer für die Suche nach, die Bewertung von und schließlich die definitive Auswahl unter den verschiedenen Unterbringungsalternativen zuständig ist, verweist das FM auf die folgende Regelung in den zum 01.01.1997 neu gefassten Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben der Staatlichen Bauverwaltung Nordrhein-Westfalen:

„Die Prüfung und Entscheidung über alternative Realisierungsmöglichkeiten (Kauf, Mietkauf, Leasing, Miete) und die Entscheidung über den Vollzug erfolgt im Einvernehmen mit der nutzenden Verwaltung und dem Finanzministerium.“

Der Hinweis des FM auf diese Regelung hilft nicht weiter; denn seit ihrem Inkrafttreten ist unklar, an wen sie sich richtet, d. h. welcher Stelle genau die Entscheidungskompetenz zugewiesen wird. Eine klare Verantwortungszuweisung ist aber notwendig, damit über die Abwägung verschiedener Realisierungsvarianten unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten einheitlich entschieden werden kann.

Nach Auffassung des LRH ist es erforderlich, dass

- Unterbringungsvorhaben des Landes öffentlich ausgeschrieben werden, wobei die Ausschreibung für alle technischen, rechtlichen und finanziellen Realisierungsvarianten offen sein muss,
- über die Unterbringungsvorhaben, und zwar unabhängig von der technischen, rechtlichen und finanziellen Realisierungsform in einem einheitlichen Verfahren entschieden wird,

- die Verwaltung die Wirtschaftlichkeit verschiedener Realisierungsalternativen für ein Unterbringungs Vorhaben fachkundig gegeneinander abwägt,
- die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit aller Unterbringungsentscheidungen klar zugeordnet wird.

Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)

14 Filmförderung in Nordrhein-Westfalen

Neben der filmkulturellen Zielsetzung ist mit der Filmförderung insbesondere eine Stärkung der nordrhein-westfälischen Filmwirtschaft beabsichtigt.

Ein wichtiges Merkmal, den wirtschaftlichen Erfolg der Filmförderung zu messen, ist die Höhe der aus den Verwertungserlösen zurückgezahlten Fördermittel. Hierzu ist festzustellen, dass bei der Kino- und Fernsehfilmförderung der Mittelrückfluss sehr gering ist.

Nach Ansicht des LRH sprechen die generell identischen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH und des Filmbüros NRW e. V. für eine organisatorische Eingliederung des Filmbüros in die Filmstiftung.

14.1 Entwicklung der deutschen Filmwirtschaft

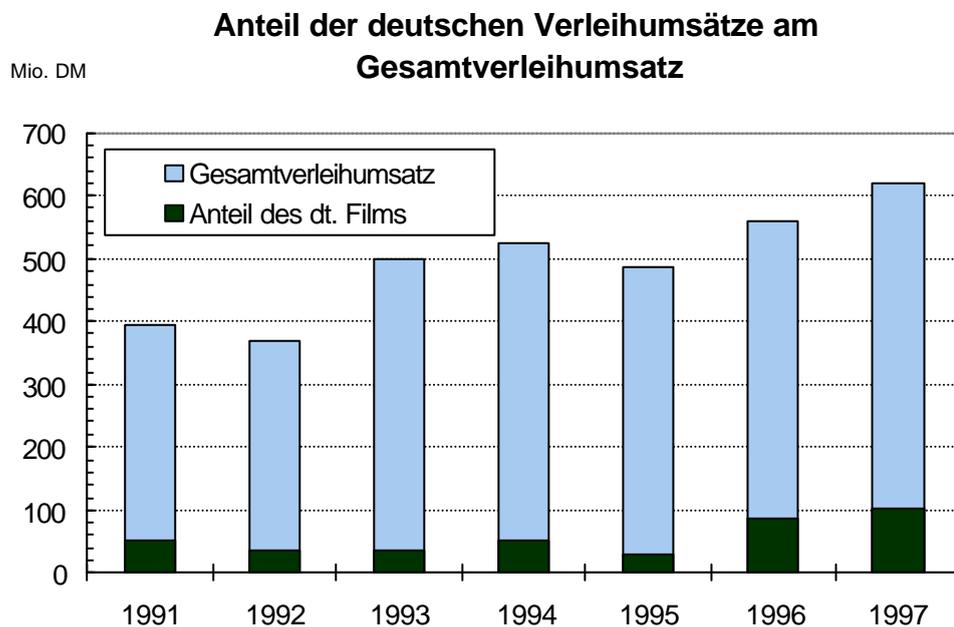
Die zunehmende Verbreitung des Fernsehens führte in Deutschland seit den 50er Jahren zu einem drastischen Rückgang der Besucherzahlen in den Filmtheatern, die Ende der 80er Jahre ihren Tiefpunkt erreichten.

Ein neues Wachstum wurde in den letzten Jahren u. a. durch die verstärkte Filmförderung und die neuen Großkinos erreicht.

Für die Entwicklung des Anteils des deutschen Films am Gesamtumsatz in der Bundesrepublik nennt das "Filmstatistische Taschenbuch" für die Jahre 1991 - 1997 die folgenden Zahlen:

Jahr	Gesamtverleihumsatz		Anteil des dt. Films		Uraufgeführte dt. abend- füllende Spielfilme
	in Mio. DM	in %	in Mio. DM	in % des Gesamtumsatzes	
1991	394,9	100,0%	53,7	13,6%	72
1992	369,8	93,6%	35,1	9,5%	63
1993	500,3	126,7%	36,1	7,2%	67
1994	525,8	133,1%	52,9	10,1%	60
1995	487,4	123,4%	30,8	6,3%	63
1996	560,0	141,8%	85,6	15,3%	64
1997	619,2	156,8%	103,4	16,7%	61

Der Anteil der deutschen Filme am Gesamtverleihumsatz wird durch die folgende Grafik veranschaulicht:



Die für die Jahre 1996 und 1997 erkennbare Aufwärtsbewegung konnte jedoch 1998 nicht fortgesetzt werden. Nach den bisher vorliegenden Presseberichten ging der Marktanteil des deutschen Films am Gesamtumsatz 1998 auf unter 10 v. H. zurück.

Für Zwecke der Förderung des Films (einschließlich der Produktionsförderung) wurden 1996 aus Haushaltsmitteln des Bundes und der Länder von 18 unterschiedlichen Förderinstitutionen 227,3 Mio. DM ausgegeben. Davon entfielen auf

- den Bund 46,7 Mio. DM (20 v. H.) und
- die Länder 180,6 Mio. DM (80 v. H.), hiervon gut ein Fünftel auf Nordrhein-Westfalen.

Hinzu kamen u. a. die hauptsächlich durch die Filmabgabe finanzierten Förderungsmaßnahmen der Filmförderungsanstalt des Bundes, die sich auf rund 49 Mio. DM beliefen, und zweckgebundene Anteile der Rundfunkgebühr, die z. B. in Nordrhein-Westfalen i. H. v. nahezu 17 Mio. DM der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH zugeführt wurden. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf das MEDIA-Programm der Europäischen Union zur Unterstützung der audiovisuellen Industrie. Das aktuelle Programm MEDIA II läuft von 1996 bis 2000 und hat ein Budget von insgesamt 310 Mio. Euro (ca. 590 Mio. DM).

Insgesamt liegen die Filmfördermittel in der Bundesrepublik Deutschland ohne EU-Mittel bei über 300 Mio. DM im Jahr. Demgegenüber lagen die Verleihumsätze deutscher Filme selbst in einem überdurchschnittlich günstigen Jahr wie 1997 mit gut 100 Mio. DM nur bei rund einem Drittel dieses Betrages. Eine kontinuierliche, nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Spielfilme gegenüber ausländischen, insbesondere US-amerikanischen Filmen, ist nicht festzustellen.

Die große Anzahl an Filmförderinstitutionen ist sowohl Ausdruck der Kulturhoheit der Länder als auch des Wettbewerbs der Länder als Medienstandort. Das birgt die Gefahr eines Subventionswettlaufs auf Länderebene auf immer höherem finanziellen Niveau. Es ist der Tendenz entgegenzuwirken, dass vielfältige und zum Teil nur schwer durchschaubare Fördersysteme zu immer höheren Etats führen, ohne dass dauerhafte leistungsfähige Strukturen für die deutsche Filmwirtschaft geschaffen werden.

14.2 Durchführung der Filmförderung durch die Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH

Anfang 1991 wurde vom Land NRW und dem Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR) die Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH (Filmstiftung) mit der Zielsetzung gegründet, die Filmkultur und Filmwirtschaft in Nordrhein-Westfalen zu fördern. Ab 1997 haben sich weitere öffentlich-rechtliche und private Fernsehveranstalter durch Anteilerwerb oder über Kooperationsvereinbarungen an der Filmstiftung beteiligt.

Auf der Grundlage eines Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrages nimmt die Filmstiftung weitgehend Aufgaben der Filmförderung für das Land NRW wahr. Dabei wird eine Vielzahl unterschiedlicher Förderarten angeboten.

14.3 Entwicklung der Fördermittel

Die Höhe der durch das Land für die Förderaufgaben der Filmstiftung zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel orientiert sich nach einer Vereinbarung mit dem WDR grundsätzlich am Umfang der Mittel, die auch dieser hierfür ansetzt. Das betrifft zunächst die Mittel, die der WDR nach § 47 (früher 48 a) des WDR-Gesetzes für die Film- und Hörspielförderung

der Filmstiftung einzusetzen hat. Darüber hinaus wurden bis zum Jahre 1995 von beiden Gesellschaftern jeweils 2 Mio. DM zusätzliche Mittel für die Filmförderung zur Verfügung gestellt. Ab 1996 wurden die zusätzlichen Mittel auf jährlich jeweils 6 Mio. DM erhöht.

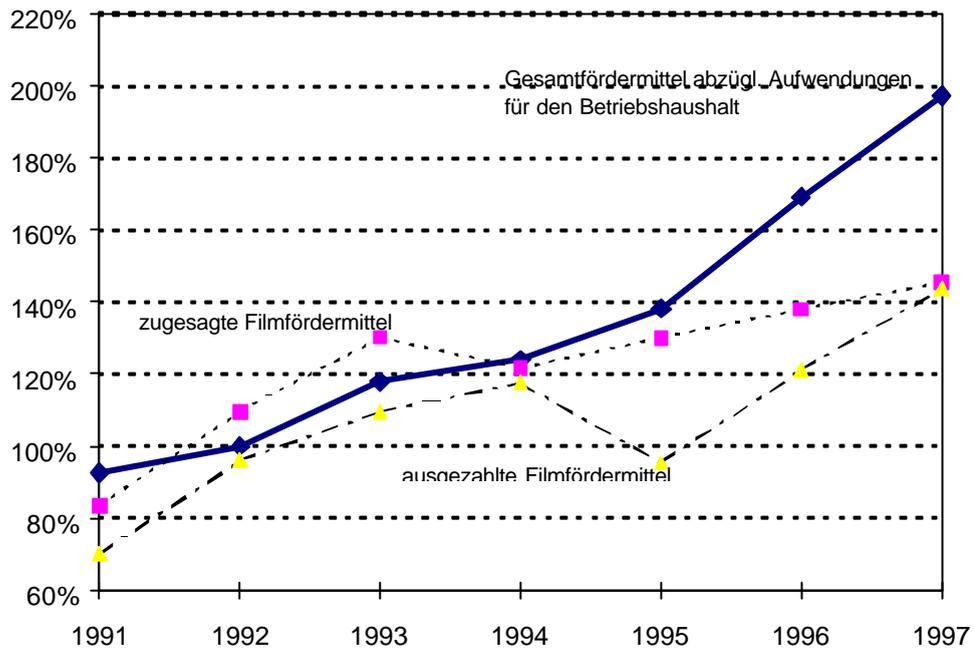
Im Einzelnen stellt sich die Entwicklung der als Haushaltsmittel für die Filmstiftung veranschlagten, zugesagten und ausgezahlten Filmfördermittel des Landes wie folgt dar:

Jahr	veranschlagte Haushaltsmittel	Haushaltsmittel zuzügl. der Rückflüsse = Gesamtmittel	Gesamtmittel abzüglich der Aufwendungen für den Betriebshaushalt		zugesagte Filmfördermittel		ausgezahlte Filmfördermittel	
	in TDM	in TDM	in TDM	in % (1992 =100%)	in TDM	in % d.GM 92 (Sp. 4)	in TDM	in % d.GM 92 (Sp. 4)
1991	12.500	12.500	11.605	93%	10.458	83%	8.774	70%
1992	15.000	15.000	12.542	100%	13.747	110%	12.035	96%
1993	16.700	17.785	14.773	118%	16.331	130%	13.733	109%
1994	17.000	18.164	15.540	124%	15.249	122%	14.752	118%
1995	18.900	20.813	17.318	138%	16.314	130%	11.947	95%
1996	22.900	24.880	21.226	169%	17.309	138%	15.185	121%
1997	26.100	27.617	24.755	197%	18.244	145%	18.051	144%

Die Entwicklung zeigt zum einen den stetigen Anstieg der Gesamtfördermittel, die sich vom Basisjahr 1992 (erster zwölfmonatiger Abrechnungszeitraum) von 12.542 TDM auf 24.755 TDM im Jahre 1997 nahezu verdoppelt haben (+ 97 v. H.). Dieser Anstieg setzt sich jedoch beim Mittelausatz nicht in demselben Umfang fort. Während sich bis 1994 die zugesagten und ausgezahlten Fördermittel weitgehend in gleicher Tendenz wie die Gesamtfördermittel entwickelten, verläuft ab dem Haushaltsjahr 1995 diese Entwicklung unterschiedlich.

Dies verdeutlicht auch die folgende Grafik:

Übersicht der veranschlagten, zugesagten und ausgezahlten Filmfördermittel



Hieraus ergibt sich, dass die kontinuierliche deutliche Erhöhung der Haushaltsmittel nicht mit dem tatsächlichen Bedarf übereinstimmte. Für die Zukunft ist deshalb eine bedarfsgerechtere Haushaltsplanung geboten.

14.4 Förderung der Herstellung von Kino- und Fernsehfilmen

Die Förderung der Herstellung von Kino- und Fernsehfilmen stellt den eindeutigen Schwerpunkt der finanziellen Förderung dar. Auf sie entfällt mehr als 70 v. H. der Gesamtförderung.

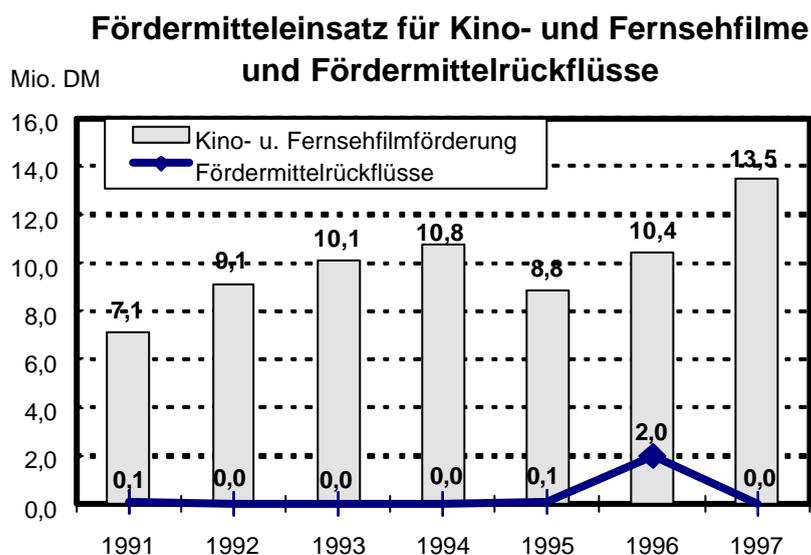
Nach den Richtlinien der Filmstiftung wird vorausgesetzt, dass das Filmvorhaben geeignet erscheint, die Qualität und Wirtschaftlichkeit des deutschen Films zu verbessern. Darüber hinaus wird für die Förderung eines

programmfüllenden Kinofilms verlangt, dass der Film einen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lässt und mindestens das 1,5-fache des gewährten Förderbetrages in NRW verwendet wird (NRW-Effekt).

Hieraus wird der hohe Stellenwert der wirtschaftlichen Kriterien erkennbar. Für die Prüfung des LRH standen daher diese Kriterien im Vordergrund. Ein wichtiges Merkmal für den wirtschaftlichen Erfolg ist die Höhe der Rückflüsse von Fördermitteln.

14.4.1 Fördermittelrückflüsse

Bei wirtschaftlich erfolgreichen Projekten sind die Fördernehmer verpflichtet, nach Abdeckung des vertraglich vereinbarten Eigenanteils die Fördermittel aus den Verwertungserlösen zurückzuzahlen. Das Verhältnis zwischen den in den Jahren 1991 bis 1997 ausgezahlten Fördermitteln zu den im gleichen Zeitraum vereinnahmten Rückzahlungsbeträgen kann der nachfolgenden Grafik entnommen werden:



Von den bis einschließlich 1997 insgesamt mit Landesmitteln geförderten 93 Kino- bzw. Fernsehfilmen haben nur 5 Projekte (= 5,4 v. H.) bis zum 31.12.1997 zu Rückflüssen an die Filmstiftung geführt.

Bei einem Fördervolumen von insgesamt 69,9 Mio. DM sind lediglich ca. 2,2 Mio. DM (= 3,1 v. H.) an Fördermitteln zurückgeflossen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus einem erfolgreichen Filmprojekt 2 Mio. DM zurückgezahlt wurden. Ohne diesen Ausnahmefall sind lediglich Rückflüsse i. H. v. ca. 155.000 DM zu verzeichnen; damit liegt die auf den gesamten Mitteleinsatz im Bereich der Kino- und Fernsehfilmförderung bezogene Rückzahlungsquote lediglich bei 0,2 v. H.

Der Mittelrückfluss ist im Verhältnis zur Höhe der vergebenen Landesmittel sehr gering. Nur in einem Fall erfolgte eine vollständige Rückzahlung. Wirtschaftlich erfolgreiche Filme, deren Einspielergebnisse die Herstellungskosten decken und zur vollständigen Rückzahlung führen, sind danach die Ausnahme. Der Aufbau einer sich selbst tragenden Kinofilmproduktion in Nordrhein-Westfalen konnte bisher noch nicht festgestellt werden.

14.4.2 Filmförderung für Projekte in Brandenburg

Auf Grund einer politischen Leitentscheidung nahm das Land Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Land Brandenburg im Rahmen der Aufbauhilfe für die neuen Bundesländer Filmförderungsaufgaben wahr. Seit ihrem Bestehen hat die Filmstiftung bis Anfang 1997 Fördermittel des Landes i. H. v. rd. 14,2 Mio. DM für Projekte in Brandenburg zur Verfügung gestellt. Davon wurden rd. 3,2 Mio. DM unter Verzicht auf den nach den Richtlinien zu erbringenden NRW-Effekt vergeben.

Zwar ist ein Verzicht auf den NRW-Effekt möglich, er setzt allerdings voraus, dass die Projekte im besonderen filmkulturellen und/oder filmwirtschaftlichen Interesse Nordrhein-Westfalens liegen. Dieses besondere h-

teresse Nordrhein-Westfalens ist bei der Förderung in Brandenburg nicht zu erkennen.

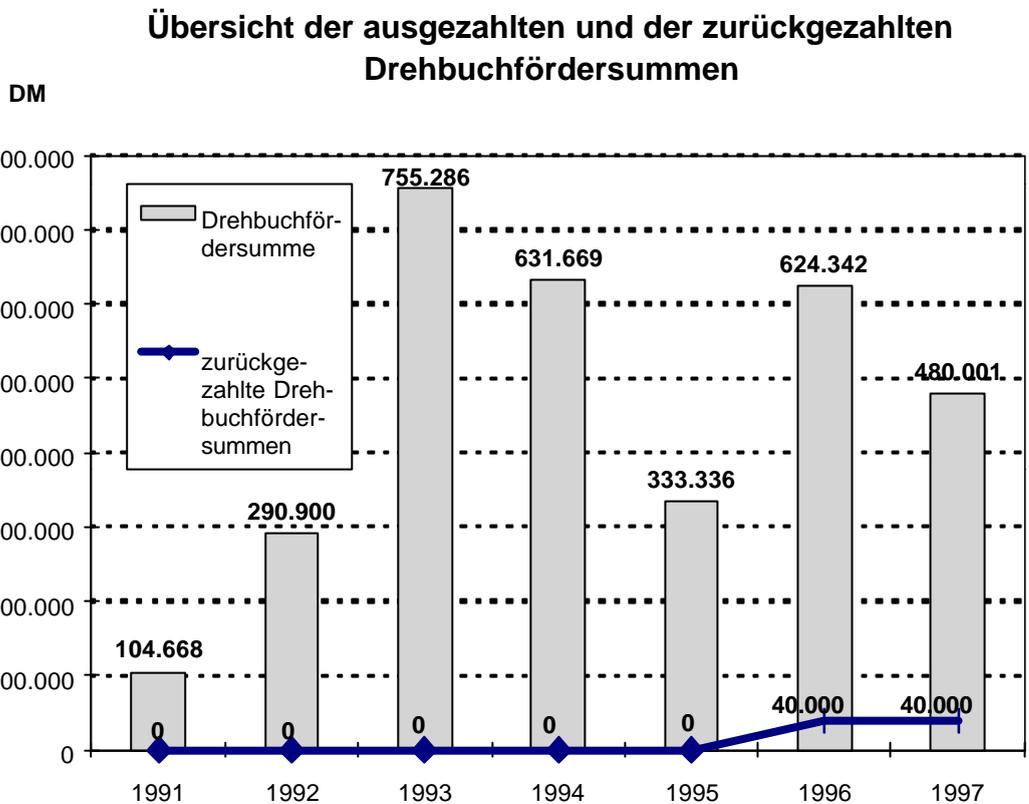
Insbesondere in Anbetracht des Ausmaßes der angewendeten Ausnahmeregelung sieht sich der LRH veranlasst, darauf hinzuweisen, dass auch bei der Umsetzung übergeordneter politischer Leitentscheidungen, die sich haushaltsmäßig auswirken, die Zweckbestimmung des geltenden Haushaltsplans zu beachten ist. Insoweit hätte nach Auffassung des LRH auf die dargestellte Brandenburgförderung im Rahmen der Zweckbestimmung des jeweiligen Haushaltsplans hingewiesen werden müssen.

14.5 Drehbuchförderung

Nach Nr. 2.2 der Förderrichtlinien kann für die Herstellung von Drehbüchern für Kinofilme und Fernsehprojekte ein bedingt rückzahlbares, zinsloses Darlehen gewährt werden, wenn ein Film zu erwarten ist, der geeignet erscheint, die Qualität und Wirtschaftlichkeit des deutschen Films zu verbessern. Im Fall der Verwertung des Drehbuchs ist das Darlehen zurückzuzahlen. Wird das Filmvorhaben innerhalb von 36 Monaten nach Auszahlung der letzten Darlehnsrate nicht realisiert, so fallen die Verwertungsrechte an die Filmstiftung.

Nach den vorgelegten Unterlagen wurden in den Jahren 1991 - 1997 für die Herstellung von 66 Drehbüchern insgesamt 3.220.202 DM an Landesmitteln ausgezahlt. Diesen Fördermitteln stehen bis einschließlich 31.12.1997 lediglich Rückzahlungen i. H. v. 80.000 DM (= 2,5 v. H.) gegenüber.

Den Fördermitteleinsatz für die Herstellung von Drehbüchern einschließlich der zurückgezahlten Drehbuchfördersummen verdeutlicht die folgende Grafik:



Von insgesamt 66 geförderten Drehbüchern sind bei lediglich 2 Fördermaßnahmen (= 3,0 v. H.) bis zum 31.12.1997 Rückzahlungen erfolgt. Maßgebliches Kriterium für eine mögliche Drehbuchförderung ist die zu erwartende Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit des deutschen Films. Daraus ergibt sich, dass das beabsichtigte Förderziel unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verfehlt worden ist.

14.6 Unwirtschaftliche Risikoabsicherung bei der Einrichtung eines neuen Fördermodells

Ende 1995 beschloss die Filmstiftung die Auflage eines als „Incentive Funding“ bezeichneten neuen Fördermodells, durch das selbständigen nordrhein-westfälischen Produktionsunternehmen die Darlehensfinanzierung bestimmter Projekte durch die jeweilige Hausbank erleichtert werden

soll. Die Filmstiftung übernimmt dabei gegenüber der Hausbank des Unternehmens eine Bürgschaft von bis zu 80 v. H. der Darlehenssumme. Zusätzlich gewährt die Filmstiftung Zuschüsse für eine Zinsermäßigung.

Während die zur Durchführung von Fördermaßnahmen bereitgestellten Haushaltsmittel von der Filmstiftung nach dem mit dem Land abgeschlossenen Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrag grundsätzlich auf einem Treuhandkonto zu verwalten sind, wurden zur Durchführung des neuen Fördermodells dem Betriebshaushalt der Filmstiftung veranschlagte, aber nicht ausgezahlte Fördermittel des Jahres 1995 i. H. v. rd. 3,7 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Nach einer von der Filmstiftung dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr erstellten Rechnung waren von diesem Betrag 2.880.000 DM zur Absicherung von Bürgschaftserklärungen der Filmstiftung und rd. 330.000 DM für Zinszuschüsse sowie rd. 480.000 DM für Umsatzsteuer bestimmt. Für 1996 wurden weitere Mittel i. H. v. rd. 975.000 DM für Zinszuschüsse zuzüglich Umsatzsteuer i. H. v. rd. 145.000 DM, insgesamt also rd. 1.120.000 DM, von der Filmstiftung abgerechnet und an diese überwiesen.

Die Filmstiftung wurde aus Bürgschaftserklärungen jedenfalls im Prüfungszeitraum nicht in Anspruch genommen. Dieses Risiko wurde von der Filmstiftung für so gering angesehen, dass die Bildung von Rückstellungen nicht in Betracht kam. Die Mittel wurden vielmehr einer Rücklage zugeführt. Zinszuschüsse wurden 1995 noch nicht gewährt. Ein Nachweis über 1996 geleistete Zinszuschüsse ist gegenüber dem LRH bisher nicht erfolgt.

Grundsätzlich bewertet der LRH die Erleichterung der Finanzierung am Kapitalmarkt gegenüber der unmittelbaren Gewährung von Zuwendungen als zweckgerichteten und effizienten Förderweg. Die Abwicklung des Fördermodells „Incentive Funding“ über den Betriebshaushalt der Filmstiftung stellt sich allerdings in mehrfacher Hinsicht als unwirtschaftlich dar. Abgesehen davon, dass hier Leistungen abgerechnet wurden, bevor sie über-

haupt erbracht waren, führte die Abrechnung der Fördermittel unter Ausweis der Umsatzsteuer als Leistung gegenüber dem Land zur Umsatzsteuerpflicht. Daneben ergeben sich wirtschaftliche Nachteile für das Land NRW bei der dargestellten Abwicklung des Förderprojekts daraus, dass das Land Mittel bereit stellte, bevor die Filmstiftung sie für den vorgesehenen Zweck benötigte. Die Nachteile hätten vermieden werden können, wenn das Land selbst die Bürgschaften übernommen oder zur Absicherung des Bürgschaftsrisikos der Filmstiftung Rückbürgschaftserklärungen abgegeben hätte.

Der LRH fordert die Rückführung der Mittel in den Landeshaushalt, soweit nicht tatsächlich Mittel für Zinszuschüsse aufgewendet worden sind. Dem stimmt die Staatskanzlei grundsätzlich zu.

14.7 Fusion zwischen Filmstiftung und Filmbüro NRW e. V.

Neben der Filmstiftung besteht in Nordrhein-Westfalen das Filmbüro NRW e. V. als weitere Filmförderungseinrichtung. Zweck dieser Einrichtung ist die Förderung der unabhängigen Filmkultur in Nordrhein-Westfalen. Nach den hierfür maßgeblichen Richtlinien für die kulturelle Filmförderung im Lande NRW kommt wirtschaftlichen Gesichtspunkten verglichen mit der Zielsetzung der Filmstiftung eine geringere Bedeutung zu. Dem Filmbüro NRW e. V. wurden 1997 insgesamt Haushaltsmittel i. H. v. 3.550.000 DM zur Förderung des Films in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt.

Trotz einer anderen Schwerpunktbildung stimmen dennoch sowohl die generellen Zielsetzungen als auch die Aufgaben der Filmstiftung und des Filmbüros NRW e. V. überein. Die Grenzen zwischen wirtschaftlicher und kultureller Filmförderung gehen ohnehin vielfach fließend ineinander über. Ebenso wie die Fördermaßnahmen des Filmbüros NRW e. V. wirtschaftliche Effekte zeitigen, kommen andererseits die Aktivitäten der Filmstiftung

auch der Filmkultur in Nordrhein-Westfalen zugute. Nordrhein-Westfalen ist das einzige Bundesland, das dieses zweigleisige System der Filmförderung praktiziert. Die Filmstiftung bedient sich dabei zur Abwicklung des Förderprogramms der Investitionsbank NRW, während die Abwicklung der Förderprojekte des Filmbüros NRW e. V. im Rahmen des Zuwendungsverfahrens durch die Bezirksregierung Düsseldorf vorgenommen wird.

Nach Ansicht des LRH sprechen die vergleichbaren Zielsetzungen und Aufgabenstellungen der Filmstiftung und des Filmbüros NRW e. V. für eine organisatorische Eingliederung des Filmbüros e. V. in die Filmstiftung. Dadurch könnten Reibungsverluste und Doppelarbeiten bei der Filmförderung von vornherein vermieden und die Aktivitäten besser aufeinander abgestimmt werden. Auch aus verwaltungs- und organisationsökonomischen Gründen sollte die Abwicklung der Förderprojekte nicht mehreren Einrichtungen übertragen werden.

Die Staatskanzlei möchte eine Effizienzverbesserung durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Filmstiftung und Filmbüro erreichen. Die neue Form der Zusammenarbeit soll in den Jahren 1998 und 1999 evaluiert werden, um dann auf dieser Grundlage über eine etwaige Fusion beider Einrichtungen zu entscheiden.

Der Schriftverkehr mit der Staatskanzlei über die Feststellungen des LRH zur Filmförderung dauert noch an.

Justizministerium (Epl. 03)

15 Nebentätigkeit von Ärzten des Justizvollzugsdienstes

Ärzte des Justizvollzugsdienstes gehen in beträchtlichem Umfang Nebentätigkeiten nach. Nach den Feststellungen des LRH wurde die Dienstaufsicht in diesem Bereich nur unzulänglich wahrgenommen. So wurde oftmals nur unzureichend geprüft, ob durch die Ausübung der Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, ob Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Landes zu entrichten ist und ob die Verpflichtung zur Anzeige von Einnahmen aus Nebentätigkeiten eingehalten wird.

15.1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat im Jahre 1997 bei den Justizvollzugsämtern, bei verschiedenen Justizvollzugsanstalten und bei dem Justizvollzugskrankenhaus Nordrhein-Westfalen in Fröndenberg geprüft, ob bezüglich des ärztlichen Personals die für die Ausübung von Nebentätigkeit geltenden Bestimmungen eingehalten wurden. Das Land beschäftigte in diesem Jahr zur medizinischen Versorgung und Betreuung der Gefangenen in den 37 Justizvollzugsanstalten 31 hauptamtliche Ärzte (Anstaltsärzte); weitere 23 hauptamtliche Ärzte waren bei dem Justizvollzugskrankenhaus eingesetzt. Von den insgesamt 54 Ärzten waren 40 beamtet; 14 Ärzte standen in einem Angestelltenverhältnis. Nach der Aktenlage übten zwei Anstaltsärzte und 13 Ärzte des Justizvollzugskrankenhauses keine Nebentätigkeiten aus.

Die Prüfung ergab schwere Mängel bei der Genehmigung und der Überwachung der Nebentätigkeiten. Das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (JM) hat auf die Prüfungsmitteilungen des LRH geantwortet, auch nach seinem Eindruck sei bei der Bearbeitung der Nebentätigkeitsangelegenheiten des ärztlichen Personals ein zu großzügiger Maßstab angelegt worden.

15.2 Hauptamt und Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst

Einem Beamten sollen Aufgaben seiner Behörde oder Einrichtung nicht zur Erledigung als Nebentätigkeit übertragen werden (§ 4 Abs. 1 der Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten und Richter im Lande Nordrhein-Westfalen - Nebentätigkeitsverordnung - NtV). Aufgaben einer anderen Behörde oder Einrichtung dürfen dem Beamten als Nebentätigkeit nur übertragen werden, wenn sie von eigenen Bediensteten der zuständigen Stelle nicht wahrgenommen werden können und wenn Einvernehmen mit dem Dienstvorgesetzten des Beamten besteht (§ 4 Abs. 2 NtV).

- 15.2.1** Die Erhebungen des LRH ergaben, dass einem Arzt des Justizvollzugskrankenhauses Aufgaben seiner eigenen Dienststelle zur Erledigung als Nebentätigkeit übertragen worden waren; der Arzt einer Justizvollzugsanstalt war als Vertragsarzt in einer Zweiganstalt der Vollzugsanstalt beschäftigt. Mehreren Ärzten von Justizvollzugsanstalten war auf vertraglicher Grundlage die ärztliche Versorgung in Zweiganstalten anderer Vollzugsanstalten übertragen worden. Ärzte des Justizvollzugskrankenhauses waren, ebenfalls auf vertraglicher Grundlage, in Vollzugsanstalten eingesetzt. Die Vollzugsbehörden hatten in allen Fällen nicht geprüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorlagen.

Der LRH hat deshalb gebeten, für diese Fälle zu begründen, ob und inwieweit Ausnahmetatbestände ein Abweichen von der gesetzlichen Regel gestatten. Hierauf ist das JM in seiner Stellungnahme nicht eingegangen, sodass der LRH seine Bitte wiederholt hat. Inzwischen liegt dem LRH die Neufassung der Rundverfügung des JM vom 04.11.1998 über die ärztliche Versorgung der Gefangenen vor. Diese Rundverfügung enthält nunmehr eine Bestimmung, die besagt, dass künftig die Aufgaben des Anstaltsarztes einer Justizvollzugsanstalt, die nicht über einen eigenen hauptamtlichen Anstaltsarzt verfügt, nach Möglichkeit einem hauptamtlichen Anstaltsarzt einer anderen Vollzugsanstalt als weiteres Hauptamt übertragen werden sollen; nur ausnahmsweise soll eine Übertragung dieser Aufgaben im Nebenamt in Betracht kommen.

Für den Problembereich des Zusammentreffens von Hauptamt und Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst ist somit eine annehmbare generelle Lösung herbeigeführt. Im Übrigen sieht der LRH zu den Einzelfällen der weiteren Stellungnahme des JM entgegen.

- 15.2.2** Gelegentlich beschäftigen Justizvollzugsanstalten auch Ärzte aus anderen Geschäftsbereichen der Verwaltung. So hat eine Vollzugsanstalt den Polizeiarzt des nahe gelegenen Polizeipräsidiums über einen längeren Zeitraum hinweg in nicht unerheblichem Umfang beschäftigt, zeitweise sogar als Vertreter des Anstaltsarztes. Der Anstaltsleitung war bekannt, dass der Arzt keine Genehmigung seines Dienstvorgesetzten hatte. Der Arzt hatte ausdrücklich gebeten, von dem Abschluss eines schriftlichen Vertrages abzusehen; er begründete dies mit Schwierigkeiten bei der Genehmigung dieser Nebentätigkeit.

Das JM hat zugesagt, dass die Justizvollzugsämter künftig in Fällen dieser Art prüfen werden, ob der Dienstvorgesetzte des Arztes die Nebentätigkeit genehmigt hat, also das erforderliche Einvernehmen hergestellt ist.

15.3 Genehmigungsverfahren

Der Beamte bedarf u. a. zur Übernahme eines Nebenamtes, einer Nebenbeschäftigung gegen Vergütung oder zur Ausübung eines freien Berufes der vorherigen Genehmigung, und zwar für jeden Einzelfall (§ 68 Abs. 1 des Beamtengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen - Landesbeamtengesetz - LBG und § 6 Abs. 1 NtV; bei Angestellten i. V. m. § 11 des Bundes-Angestelltentarifvertrages). Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die begründete Besorgnis besteht, dass durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können; von einer Beeinträchtigung dienstlicher Interessen ist in der Regel auszugehen, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten in der Woche ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet (§ 68 Abs. 2 LBG, § 6 Abs. 2 NtV). Ergibt sich nach der Erteilung der Genehmigung eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen, so ist die Genehmigung zu widerrufen (§ 68 Abs. 3 LBG).

- 15.3.1** Für die hier in Frage kommenden beamten- und arbeitsrechtlichen Entscheidungen sind die Justizvollzugsämter zuständig. Beide Vollzugsämter hatten keinen aktuellen Überblick über die von den Ärzten ausgeübten und genehmigten Nebentätigkeiten. Selbst dann, wenn Ärzte des Justizvollzugskrankenhauses auf vertraglicher Grundlage in Vollzugsanstalten eingesetzt wurden, sind diese Beschäftigungsverhältnisse von den Vollzugsbehörden nicht unter nebensächlich-rechtlichen Gesichtspunkten behandelt worden.

Aus den geprüften Vorgängen ergaben sich ferner Anhaltspunkte für die Annahme, dass einzelne Ärzte Nebentätigkeiten ausübten, ohne dass ihnen die erforderliche Genehmigung erteilt war. So war die Zahl der Ärzte bei dem Justizvollzugskrankenhaus, die im Zeitraum von 1991 bis 1996 Angaben zur Festsetzung von Nutzungsentgelten gemacht hatten, größer als die Zahl der für das ärztliche Personal insgesamt genehmigten Nebentätigkeiten.

Des Weiteren bestanden für den Bereich eines Justizvollzugsamtes begründete Zweifel, ob alle von den Anstaltsärzten wahrgenommenen gutachterlichen Aufgaben als Nebentätigkeiten erfasst waren.

- 15.3.2** Auch bei genehmigten Nebentätigkeiten gaben die Verfahren Anlass zu Beanstandungen. Obschon die Daten in den Anträgen der Ärzte zu Art und Umfang der Nebentätigkeiten oftmals nicht hinreichend spezifiziert und mithin nicht prüfbar waren, verlangten die Dienstbehörden keine ergänzenden Angaben.

Ferner prüften die zuständigen Stellen vielfach nicht oder nur unzureichend, ob dienstliche Interessen durch die Nebentätigkeit beeinträchtigt sein konnten. Insbesondere bei Anträgen auf Genehmigung weiterer Nebentätigkeiten wurde oftmals nicht ermittelt, wie groß der zeitliche Gesamtumfang unter Einbeziehung der bereits genehmigten Nebentätigkeiten sein würde. Ebenso wenig wurden später Rückfragen gestellt, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse offensichtlich geändert hatten. So war einem Arzt im November 1990 für einen Zeitraum von 12 Tagen im Dezember 1990 sowie für "einen gleichen Zeitmodus im Frühjahr und Herbst 1991" die Genehmigung für eine Nebentätigkeit als Praxisvertreter erteilt worden. Den Zeitaufwand hatte der Arzt mit acht Stunden wöchentlich, das Entgelt mit 40 DM je Stunde angegeben. Im Jahre 1993 legte er eine Aufstellung vor, in welcher er die Höhe der bis zum 31.12.1992 aus seinen

Nebentätigkeiten erhaltenen Vergütungen mit "ca. 25.000 DM brutto" angab. Obwohl dieser Betrag gegenüber den Angaben seines Antrages auf Genehmigung offensichtlich nicht schlüssig war, wurde dies nicht zum Anlass für eine Überprüfung genommen.

- 15.3.3** Als weiteres Beispiel für die nachlässige Handhabung bei der Erteilung von Genehmigungen ist der Fall eines Anstaltsarztes anzusehen, welcher aus gesundheitlichen Gründen von Nacht- und Wochenenddiensten befreit war. Deshalb war ihm auch die Genehmigung für eine Tätigkeit als Urlaubsvertreter in Arztpraxen verweigert worden. In demselben Jahr wurde ihm aber gestattet, Blutentnahmen für die Polizei vorzunehmen. Da der Arzt diese Tätigkeit nur außerhalb seiner normalen Dienstzeit ausüben konnte, erfahrungsgemäß also überwiegend während der Abend- und Nachtstunden und an Wochenenden, hätte ihm diese Nebenbeschäftigung ebenso verweigert werden müssen wie die Übernahme von Urlaubsvertretungen.
- 15.3.4** Das JM hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, ein Justizvollzugsamt habe den Bereich der Nebentätigkeiten umfassend neu geordnet. Die Ärzte seien um Neuansträge nach dem aktuellen Sachstand gebeten worden, über die sodann neu entschieden worden sei. Sämtliche Angaben und Daten zu den Nebentätigkeiten würden dort nunmehr in einer Übersicht erfasst und ständig fortgeschrieben. Weiterhin wurde zugesagt, dass künftig geprüft werde, ob die Angaben der Ärzte schlüssig seien. Das zweite Vollzugsamt hat dem Anliegen des LRH nach der Auffassung des JM bisher nicht hinreichend Rechnung getragen. Deshalb hat das JM dort weitere Maßnahmen veranlasst und zugesagt, den LRH demnächst über das Ergebnis zu unterrichten.

15.4 Nutzungsentgelt

Will der Beamte bei der Ausübung einer Nebentätigkeit Einrichtungen (z. B. Diensträume oder Instrumente), Personal oder Material (verbrauchbare Sachen und die Energie) des Dienstherrn in Anspruch nehmen, so bedarf er der vorherigen Genehmigung. Für die Inanspruchnahme ist ein angemessenes Nutzungsentgelt zu entrichten, selbstverständlich auch bei Ausübung einer nicht genehmigten Nebentätigkeit (§ 72 Abs. 1 LBG, §§ 16 ff. NtV). Zweck dieser Regelung ist es, dass die Kosten des Landes gedeckt werden und ein in der Inanspruchnahme des Behördenapparates liegender besonderer Vorteil des Beamten abgegolten wird. Dabei kommt es nicht darauf an, ob Ressourcen der eigenen Behörde oder einer anderen Stelle des Landes in Anspruch genommen werden.

Für die vom LRH untersuchten Nebentätigkeiten war in vielen Fällen die Festsetzung und die Entrichtung eines Nutzungsentgelts nicht aus den Vorgängen zu erkennen. Dies traf insbesondere auf gutachterliche Nebentätigkeiten zu und auf Nebenbeschäftigungen als Vertragsarzt in anderen Vollzugseinrichtungen. In anderen Fällen wurden für die gleichartige Nutzung des Behördenapparates zwar Entgelte festgesetzt, jedoch in unterschiedlicher Höhe.

Auf Grund der Beanstandungen des LRH sind zwischenzeitlich bei einem Vollzugsamt einheitliche, der NtV gemäße Nutzungsentgelte für alle in Frage kommenden Nebenbeschäftigungen festgesetzt worden. Bei dem anderen Vollzugsamt war dies auch nach dem Ablauf von mehr als einem Jahr noch nicht geschehen. Diese zeitliche Verzögerung führt möglicherweise zu weiteren Einnahmeausfällen. Nach der Auffassung des LRH hätte sich diese Entwicklung vermeiden lassen, wenn das JM den beiden Justizvollzugsämtern nach dem Bekanntwerden der Prüfungsmitteilungen des LRH einheitliche Vorgaben gesetzt hätte.

Das JM hat zugesagt, den LRH über die Anordnung der bei einem Vollzugsamt noch zu veranlassenden Maßnahmen zu unterrichten.

Der LRH hatte das JM auch gebeten zu prüfen, ob und in welchen Fällen die rückwirkende Festsetzung von Nutzungsentgelten in Betracht komme. Hierauf ist das JM in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Der LRH hat deshalb erneut gebeten, das hierzu Erforderliche zu veranlassen. Eine Antwort des JM steht noch aus.

15.5 Aufstellungen über Nebeneinnahmen

Der Beamte hat am Jahresende eine Aufstellung über alle im Kalenderjahr erhaltenen Vergütungen aus bestimmten Nebentätigkeiten vorzulegen (§ 71 LBG, § 15 NtV). Dieses Gebot wurde weitgehend nicht befolgt. Nur einzelne Ärzte legten regelmäßig Aufstellungen über ihre Nebeneinnahmen vor; andere legten Aufstellungen nur in unregelmäßigen Abständen vor für einzelne Jahre oder mit pauschalen, undetaillierten Angaben über Zeiträume von mehreren Jahren. Seitens der Dienstvorgesetzten wurde der Eingang der Aufstellungen nicht überwacht.

Das JM hat mitgeteilt, dass die Justizvollzugsämter die Bediensteten nunmehr auf ihre Pflicht zur Vorlage der Aufstellungen besonders hingewiesen hätten; sie würden den Eingang der Anzeigen künftig in geeigneter Weise überwachen. Damit ist dem Anliegen des LRH Rechnung getragen.

15.6 Einzelfall

Ein Einzelfall erscheint dem LRH bemerkenswert, besonders im Hinblick auf die Sachbehandlung durch die Vollzugsverwaltung:

Der betreffende Arzt war seit 1990 als Angestellter im Justizvollzugsdienst beschäftigt, bis 1994 im Justizvollzugskrankenhaus und anschließend als Anstaltsarzt in einer Justizvollzugsanstalt. Im Jahre 1990 hatte das zuständige Justizvollzugsamt ihm genehmigt, eine Nebentätigkeit als Rettungsarzt in einem städtischen Notdienst auszuüben. Der Arzt nahm diese Nebentätigkeit auch nach seiner Versetzung an die Vollzugsanstalt wahr, obwohl die neue Dienststelle in erheblicher Entfernung zum Ort der Nebentätigkeit lag.

Am 15.10.1995 beantragte der Arzt die Genehmigung für vier weitere Nebentätigkeiten. Die Formulierungen im Antrag mussten die Vermutung aufdrängen, dass diese Nebentätigkeiten bereits ausgeübt wurden. Der Leiter der Justizvollzugsanstalt reichte den Antrag - für einen Teil der Tätigkeiten befürwortend - an das zuständige Justizvollzugsamt weiter. Über den Antrag war zur Zeit der örtlichen Erhebungen des LRH nicht entschieden.

In einer Erklärung für die Personalakten bestätigte der Arzt am 25.10.1995, dass er über die Verpflichtung in Kenntnis gesetzt worden sei, jede Nebentätigkeit vor Aufnahme anzuzeigen oder - falls notwendig - die Genehmigung einzuholen. In einer weiteren Äußerung vom 08.09.1996 erklärte er ausdrücklich, dass er außer als Notarzt im Rettungsdienst keine weiteren Nebentätigkeiten ausübe. Diese Erklärung war von dem Leiter der Justizvollzugsanstalt herbeigeführt worden, nachdem bekannt geworden war, dass der Arzt im Justizvollzugskrankenhaus ohne Genehmigung Bereitschaftsdienste leistete.

An einem Sonntag im Mai 1995 hatte der Arzt einen Unfall erlitten, in dessen Folge er fast zwei Monate arbeitsunfähig erkrankt war. Die von dem Arzt erstattete "Unfallanzeige" erlaubte ebenso wenig Aufschluss über Ort und Umstände des Unfallgeschehens wie eine zusätzlich angeforderte zweite Erklärung des Arztes. Nachforschungen des Leiters der Justizvoll-

zugsanstalt ergaben, dass die Unfallverletzungen während der Tätigkeit des Arztes im Justizvollzugskrankenhaus durch einen Gefangenen verursacht worden waren. Der Leiter der Justizvollzugsanstalt berichtete diesen Sachverhalt dem zuständigen Vollzugsamt, das aber ersichtlich keinerlei Maßnahmen ergriff.

Nachdem der LRH auf diesen Fall gestoßen war, ging er der Angelegenheit nach. Dabei zeigte sich, dass der Arzt von Mitte 1994 bis Juli 1996 - also auch noch nach dem Unfallgeschehen - an Wochenenden Bereitschaftsdienst im Justizvollzugskrankenhaus geleistet hat. Nachfragen ergaben ferner, dass der Arzt während des besagten Zeitraums häufig montags vormittags dem Dienst in der Justizvollzugsanstalt ferngeblieben war.

Der LRH hat überdies festgestellt, dass der Arzt für eine Tätigkeit in der Drogenberatung zumindest im Jahre 1996 Vergütungen bezogen hat. Die Drogenberatung war zwar Gegenstand des erwähnten Antrages auf Erweiterung der Nebentätigkeitsgenehmigung; sie war zur Zeit der Ausübung jedoch nicht genehmigt.

Sowohl der Leitung der Justizvollzugsanstalt wie auch dem zuständigen Justizvollzugsamt war zumindest seit Mitte 1995 bekannt, dass der Arzt über den genehmigten Rahmen hinaus Nebenbeschäftigungen nachging. Durch diese Tätigkeiten wurden dienstliche Belange beeinträchtigt, etwa durch die häufige Abwesenheit vom Dienst an Montagen. Infolge des Unfalls im Justizvollzugskrankenhaus im Mai 1995 kam es zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung dienstlicher Interessen mit finanziellem Schaden für das Land. Gleichwohl hatte dies, wie bereits erwähnt, keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen zur Folge. Nicht einmal die Höhe des entstandenen Schadens ist festgestellt worden. Der Eingang von Aufstellungen über Nebeneinnahmen wurde weder überwacht noch gefordert, obwohl bekannt war, dass der Arzt solche Vergütungen bezog. Ebenso wenig wurde für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und

Material des Landes ein Nutzungsentgelt erhoben. Den Antrag des Arztes von Ende 1995 auf Genehmigung weiterer Nebentätigkeiten hatte der Leiter der Justizvollzugsanstalt teilweise befürwortet, obwohl die angegebenen Einsatzzeiten in ihrer Gesamtheit ersichtlich ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschritten.

Der LRH hat gebeten, die Fragen des Ersatzes des durch den Unfall entstandenen Schadens und der nachträglichen Festsetzung eines Nutzungsentgelts zu prüfen. Ferner sollte das JM prüfen, ob es geboten sei, gegen die für die Sachbehandlung Verantwortlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Das JM selbst hat sich nur zurückhaltend geäußert. Hinsichtlich der Schadensfrage wurde lediglich Bezug genommen auf die Ausführungen des Leiters der Justizvollzugsanstalt, welcher einen Schaden in Höhe der Aufwendungen annahm, die für die während der Krankheit des Arztes eingesetzte externe Ersatzkraft angefallen waren. Auf das Problem der Festsetzung von Nutzungsentgelt für die Vergangenheit ist das JM überhaupt nicht eingegangen. Zur Frage dienstrechtlicher Maßnahmen hat das JM erklärt, dass es dazu keinen Anlass sehe. Der Arzt sei im Übrigen mittlerweile auf Grund eines Auflösungsvertrages aus dem Landesdienst ausgeschieden.

Der LRH sieht die Angelegenheit noch nicht als erledigt an. Er hat Zweifel an der Gültigkeit der dargelegten Berechnung des Schadens geäußert, weil die Krankenbezüge des Arztes dabei nicht berücksichtigt sind. Zum Problem der Festsetzung eines Nutzungsentgelts hat der LRH das JM erneut um Stellungnahme gebeten. Schließlich hat der LRH das JM darauf hingewiesen, dass die Entscheidung, ob gegenüber den Verantwortlichen

Maßnahmen geboten sein könnten, erst dann endgültig getroffen werden könne, wenn alle Aspekte des Falles geklärt seien.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung (Epl. 05)

16 Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studierendenschaft

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt stellte bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaft einer wissenschaftlichen Hochschule zahlreiche, z. T. grundlegende Mängel fest. Diese hatten zur Folge, dass die Studierendenschaft den Überblick über ihre finanzielle Lage zunehmend verlor und insbesondere zweckgebundene Mittel für das Semesterticket in Höhe von zuletzt rd. 150.000 DM anderweitig verwendete.

Bereits im Verlauf der Prüfung wurde auf Anregung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes durch die Studierendenschaft eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die auf eine Beseitigung der festgestellten Mängel abzielen.

- 16.1** Die an einer Hochschule eingeschriebenen Studierenden bilden gemäß § 71 Abs. 1 des Universitätsgesetzes NRW (UG) die Studierendenschaft, die eine rechtsfähige Gliedkörperschaft ihrer Hochschule ist. Die Studierendenschaft verwaltet ihre Angelegenheiten selbst; sie hat eigenes Vermögen und eigenes Personal. Sie wird durch den Allgemeinen Studentenausschuss (AStA) vertreten. Zur Erfüllung ihrer durch das UG definierten Aufgaben erhebt sie Beiträge von ihren Mitgliedern. Mitglied ist kraft Gesetzes jeder eingeschriebene Studierende.
- Für Verbindlichkeiten der Studierendenschaft haftet gemäß § 78 Abs. 1, S. 2 UG weder die Hochschule noch das Land.

Die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft übt das Rektorat der Hochschule aus. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung unterliegt der Prüfung durch den Landesrechnungshof.

16.2 Nach der Errichtung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter zum 01.01.1995 wurden die Studierendenschaften der nordrhein-westfälischen Hochschulen durch diese Ämter landesweit geprüft. Gegenstand der Prüfungen war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften in dem jeweils vor der Prüfung liegenden Haushaltsjahr.

In diese Prüfungen war auch die hier betroffene Studierendenschaft einbezogen. Die bei dieser getroffenen Feststellungen betrafen weit überwiegend formale Fehler und Verfahrensmängel, wie insbesondere die nicht termingerechte Aufstellung und die häufig nicht ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans. Ebenso mussten verschiedene Regelungs- und Organisationsdefizite bemängelt werden, die beispielsweise das Fehlen der nach § 18 der Verordnung über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften (HWVO) vorgeschriebenen Buchführung und die nicht erfolgte Bestellung von Kassenprüfern betrafen. Auch das Rechnungsergebnis für das seinerzeit geprüfte Haushaltsjahr 1995 war erst aus Anlass der Prüfung erstellt worden. Es schloss rechnerisch mit einem kassen- und kontenmäßig belegten Überschuss ab. Einschätzungen zum aktuellen Status der finanziellen Gesamtsituation und der voraussichtlichen weiteren Haushaltsentwicklung der Studierendenschaft konnten allerdings wegen der vorerwähnten Mängel in der Buchführung nicht erarbeitet werden.

Der AStA gab im Rahmen seiner Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes umfassende Zusagen zur Beseitigung der festgestellten Mängel sowie zur künftigen Beachtung

der einschlägigen Bestimmungen der HWVO. Das Prüfungsverfahren wurde daraufhin für abgeschlossen erklärt.

Für den LRH vermittelte sich auf Grund der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaft der Eindruck, dass ein erheblicher Teil der festgestellten Mängel und Fehler systembedingt darauf zurückzuführen war, dass die studentischen Funktionsträger auf Grund der regelmäßig stattfindenden Wahlen zur Studierendenschaft vergleichsweise häufig wechseln und sich demzufolge die Kenntnis der einschlägigen rechtlichen Regelungen oder auch das Faktenwissen aus in der Vergangenheit entstandenen Vorgängen jeweils neu erarbeiten müssen.

- 16.3** Nachdem in der Öffentlichkeit ein Haushaltsdefizit der Studierendenschaft behauptet wurde, das auch Gegenstand der Kleinen Anfrage 1011 vom 20.03.1998 (LT-Drucks. 12/2944) war, beauftragte der LRH das zuständige Staatliche Rechnungsprüfungsamt im Mai 1998, eine erneute Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaft durchzuführen. Zugleich wurde zwischen dem LRH und dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt abgestimmt, dass die herkömmlich bewährten Prüfungsansätze im Rahmen der nunmehr anstehenden Prüfung überdacht und u. a. zu Gunsten einer haushaltsjahrübergreifenden, längere haushaltswirtschaftliche Zeiträume in Betracht ziehenden Untersuchungsmethode modifiziert werden sollten. Auf diese Weise sollte versucht werden, Klarheit über die finanzielle Gesamtsituation der Studierendenschaft und die Ursachen für eine etwaige defizitäre Haushaltsentwicklung zu erlangen. Nicht zuletzt zielte die Prüfungskonzeption darauf ab, erforderlichenfalls mit Hilfe einer auf den Prüfungserkenntnissen aufbauenden begleitenden Beratung einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaft künftig von geordneten und zuverlässigen Grundlagen aus betrieben werden kann.

16.3.1 Die Prüfung erstreckte sich haushaltsjahrübergreifend auf die Jahre 1993 bis 1997. Sie ergab im Wesentlichen folgendes:

- Nahezu alle 1996 vom AStA gegebenen Zusagen auf künftige Beachtung der einschlägigen Bestimmungen wurden nicht eingehalten. So erwies sich die gesamte Buchführung wegen grundlegender Mängel nach wie vor als unbrauchbar; sie genügte nicht den Anforderungen an Transparenz, Kontrollierbarkeit und Verlässlichkeit. Dadurch erlaubte sie keinen Überblick über die Haushaltslage und –entwicklung. Insbesondere war jederzeit eine nachträgliche Veränderung dv-gestützt durchgeführter Buchungsvorgänge möglich, ohne dass der ursprüngliche Inhalt feststellbar blieb.

Einer ordnungsgemäßen Buchführung kommt schon deshalb besondere Bedeutung zu, weil das Haushaltsvolumen der Studierendenschaft inzwischen eine Größenordnung von 5 Mio. DM erreichte (allgemeiner Haushalt der Studierendenschaft 0,5 Mio. DM, Semesterticket 4,5 Mio. DM).

- Infolge der fehlenden Übersicht verwendete der AStA zweckgebundene Mittel für das Semesterticket in Höhe von zuletzt rd. 150.000 DM anderweitig.

Die mangelhafte Buchführung hat darüber hinaus auch dazu beigetragen, dass sich die Studierendenschaft einer Steuernachforderung für die Jahre 1993 bis 1997 in Höhe von rd. 215.000 DM ausgesetzt sah, über die allerdings noch nicht bestandskräftig entschieden ist.

- Maßnahmen der Rechtsaufsicht gemäß § 71 Abs. 5 UG waren nicht eingeleitet worden.

16.3.2 Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt hat dem AStA prüfungsbegleitend eine Reihe von Hinweisen zu den (rechtlichen) Grundlagen für eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung gegeben und ihn insbesondere aufgefordert, die Buchhaltung auf der Grundlage der HWVO neu einzurichten und die Bestände und Verbindlichkeiten genau festzustellen. Zudem hat es empfohlen,

- die Arbeitsabläufe in der Kassenverwaltung in einer detaillierten Arbeitsanweisung festzulegen,
- durch die semesterorientierte Umstellung des Haushaltsjahres die zweckentsprechende Verwendung der Beiträge für das Semesterticket sicherzustellen,
- für den Wechsel von Mitgliedern des AStA-Vorstands Übergabe-/ Übernahmeprotokolle vorzusehen und
- zu prüfen, ob und in welchem Umfang wegen der festgestellten Missstände rechtliche Schritte gegen ehemalige AStA-Mitglieder zu ergreifen sind.

Im Rahmen des Beantwortungsverfahrens fand am 08.02.1999 eine Besprechung zwischen den Verantwortlichen des AStA und Vertretern des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes statt. Der amtierende AStA will die festgestellten Missstände schnellstmöglich beseitigen. Erste Schritte sind bereits eingeleitet:

- Die Buchführung wurde neu eingerichtet,
- zum 30.09.1998 hat eine umfassende Bestandsaufnahme stattgefunden,
- die Position des Kassenverwalters wurde neu besetzt; das Aufgabengebiet regelt der Arbeitsvertrag,
- ein Übernahme-/Übergabeprotokoll wird derzeit entwickelt.

Außerdem hat der AStA mitgeteilt, dass

- Maßnahmen gegen vormalige AStA-Mitglieder nicht beabsichtigt seien, da auch die beteiligten Gremien (Studentenparlament, Haushaltsausschuss) für verantwortlich gehalten werden,
- es einen in Kraft befindlichen Haushaltsplan 1999 gibt,
- das Haushaltsjahr künftig den Zeitraum 01.10. – 30.09. umfassen soll.

Der Schriftwechsel dazu ist noch nicht abgeschlossen.

17 Einsatz von Professorinnen und Professoren einer Fachhochschule nach Aufhebung eines Studiengangs

Das vormalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) hat anlässlich der gesetzlich angeordneten Aufhebung eines Studiengangs an einer Fachhochschule zum 01.04.1993 die notwendigen Maßnahmen hinsichtlich der weiteren Verwendung der 15 betroffenen Professorinnen und Professoren nicht zeitgerecht eingeleitet und nicht entschlossen genug durchgeführt.

Zum Stichtag 01.04.1993 war nur 1 Professor in einen neuen Wirkungskreis umgesetzt worden. Die neuen dienstlichen Aufgaben von weiteren 11 Professorinnen und Professoren wurden erst später nach und nach geregelt. Obwohl die Bediensteten jedenfalls nach dem vorgenannten Stichtag keine Dienstaufgaben mehr hatten, ihnen aber ein Rechtsanspruch auf die Weitergewährung ihrer Bezüge zuzustand, zog sich dieser Klärungsprozess bis in das Haushaltsjahr 1996 hin. 3 Professoren waren auch im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH im November 1997 noch keine anderen Aufgaben zugewiesen worden.

Die Personalkosten, die für die letztgenannten 14 Professorinnen und Professoren nach dem Stichtag bis zum Wirksamwerden einer Neuregelung ihrer Dienstaufgaben bzw. bis zum Ende der örtlichen Erhebungen angefallen sind, beliefen sich insgesamt auf mehr als 3,4 Mio. DM.

Im Hinblick auf die demnächst anstehenden Konzentrations- und Neuordnungsmaßnahmen an den Hochschulen des Landes hat der LRH dem zuständigen Ministerium u. a. empfohlen,

- die geltenden Rechtsvorschriften daraufhin zu überprüfen, ob sie zur Durchsetzung der künftigen strukturpolitischen Ziele des Landes ausreichen;*

- **zur Vorbeugung vor finanziellen Nachteilen für das Land künftig bei derartigen Neuordnungsvorhaben die einschlägigen Entscheidungsinstrumentarien insbesondere in Form eines professionell angelegten und konsequent durchgeführten Projektmanagements anzuwenden.**

17.1 Vorbemerkung

Der Landtag hatte die Landesregierung Mitte 1984 gebeten,

„unverzüglich die Weiterentwicklung der Hochschulen im Bereich der Bildenden Kunst unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen zu prüfen und über das Ergebnis der Prüfung zu berichten. Die Prüfung sollte insbesondere im Hinblick auf eine Strukturierung der Hochschulen unter Berücksichtigung regionaler Gesichtspunkte und vorhandener Einrichtungen durchgeführt werden. ...“

Zugleich empfahl der Landtag der Landesregierung, zur Vorbereitung des Berichts eine Planungs- und Strukturkommission einzurichten, der sachverständige Mitglieder aus dem betroffenen Hochschulbereich angehören sollten.

Die Kommission erarbeitete für die Landesregierung eine Reihe von Empfehlungen zur Entwicklung der Hochschulen im Bereich der darstellenden Kunst, bei denen sie sich wesentlich von dem Nachfragepotential nach Studienplätzen in den betreffenden Fachrichtungen leiten ließ. Soweit sich die Landesregierung diese Vorschläge in dem von ihr im Juni 1987 vorgelegten „Bericht zur Weiterentwicklung der Kunsthochschulen im Bereich der Bildenden Kunst“ (LT-Vorl. 10/1056) zu Eigen machte und durch eigene Planungsüberlegungen modifizierte bzw. ergänzte, fanden die Änderungsvorhaben letztlich Eingang in das „Vierte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nord-

rhein-Westfalen und des Fachhochschulgesetzes sowie Gesetz über die Kunsthochschulen im Lande Nordrhein-Westfalen“ vom 20.10.1987 (GV. NW. 1987, S. 366) - nachfolgend Änderungsgesetz genannt.

Durch Artikel XII dieses Gesetzes wurde der vormalige Minister für Wissenschaft und Forschung ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung des Landtags bedurfte, „Studiengänge ... der Fachhochschulen im Benehmen mit der Hochschule aufzuheben, um im Rahmen einer Neuordnung von Studienangeboten und Studiengängen an den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen Forschung und Lehre zu sichern.“ Die Vorschrift trat am 31.12.1994 außer Kraft.

Ferner wurde in Artikel XIV des Änderungsgesetzes geregelt, dass der Studiengang Freie Kunst der Fachhochschule Köln zum 01.04.1993 aufgehoben ist. Zugleich wurde bestimmt, dass Einschreibungen für diesen Studiengang mit dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr erfolgen durften.

Der LRH hat die Umsetzung der Regelungen des Änderungsgesetzes durch die Exekutive bezüglich der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ der Fachhochschule Köln im November 1997 beim MWF geprüft.

Ziel der Prüfung war es nicht alleine, etwaige Mängel einzelner in der Vergangenheit liegender Vorgänge rückblickend aufzuarbeiten. Mit Rücksicht auf die demnächst anstehenden Konzentrations- und Neuordnungsmaßnahmen an den nordrhein-westfälischen Hochschulen sollten die Untersuchungen des LRH vielmehr zugleich dazu dienen festzustellen, welche Erfahrungen sich mit den bislang geltenden Rechtsvorschriften bei der Weiterentwicklung der Hochschulen im Bereich der darstellenden Kunst praktisch ergeben haben.

In seiner Einschätzung der aktuellen Relevanz dieses Prüfungsansatzes sieht sich der LRH nicht zuletzt bestätigt durch das „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1999 (Haushaltsgesetz 1999) und Gesetz zur Sicherung des Haushalts (Haushaltssicherungsgesetz 1999)“ vom 17.12.1998 (GV. NW. 1998, S. 750). In dieses Gesetz hat der Haushaltsgesetzgeber in § 6a eine Regelung aufgenommen, die in ihrem Regelungsgehalt der Vorschrift des Artikel XII des Änderungsgesetzes entspricht. Wie der einschlägigen Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 12/3550 zu Nr. 4) zu entnehmen ist, war die Wiedereinführung dieser Regelung zum Haushalt 1999 im Zuge der Maßnahmen zur hochschulplanerischen Neuordnung erforderlich geworden, weil das zuständige Ministerium seit dem Ablauf der Geltungsfrist des Artikel XII des Änderungsgesetzes am 31.12.1994 über keine rechtliche Handhabe verfügte, die Einstellung von Studiengängen durchzusetzen.

Die gesetzliche Ausgangslage bei den demnächst anstehenden Neuordnungs- und Konzentrationsmaßnahmen an den nordrhein-westfälischen Hochschulen gleicht hiernach im Wesentlichen derjenigen Regelungssituation, die bei der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ der Fachhochschule Köln gegeben war.

17.2 Vollzug des Änderungsgesetzes durch das MWF

Hinsichtlich des Vollzugs des Änderungsgesetzes bezüglich der Aufhebung des Studiengangs Freie Kunst der Fachhochschule Köln ergab sich auf Grund der Prüfung des LRH für die Zeit vom Inkrafttreten des Gesetzes am 22. November 1987 bis zum Ende der örtlichen Erhebungen im November 1997 im Wesentlichen folgendes Bild:

17.2.1 Maßnahmen bis zur Aufhebung des Studiengangs zum 01.04.1993

Zur organisatorischen Vorbereitung der Aufhebung des Studiengangs genehmigte das MWF im September 1988 die Aufteilung des bisherigen Fachbereichs „Kunst und Design“ in zwei eigenständige Fachbereiche, nämlich einerseits den mit dem Studiengang „Freie Kunst“ identischen Fachbereich „Freie Kunst“ und andererseits den Fachbereich „Design“. Zugleich wies es mit gesonderten Einzelerlassen die Professorinnen und Professoren jeweils einem der beiden neuen Fachbereiche zu, wobei es sich jedoch auch eine spätere Versetzung an eine andere Hochschule vorbehielt. Hiernach waren im Ergebnis 15 Professorinnen und Professoren von der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ betroffen.

Zuvor hatte das MWF im Juni 1988 die sich aus der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ ergebende Situation und den sich daraus für das Ministerium ergebenden Handlungsbedarf zusammenfassend dahingehend festgestellt, dass einige der im bisherigen Fachbereich „Kunst und Design“ tätige Professorinnen und Professoren in dem neuen Fachbereich „Design“ der Fachhochschule Köln verbleiben könnten, andere hingegen in jedem Falle an eine andere Hochschule versetzt werden müssten. Es empfehle sich, die dafür erforderlichen Maßnahmen unverzüglich einzuleiten, da sich ihnen „umfangreiche Verwaltungsprozesse“ anschließen könnten, deren Abschluss bis zum Jahre 1993 anzustreben sei.

Für das Jahr 1989 waren keine dahingehenden Aktivitäten des MWF dokumentiert.

Erste vereinzelte Initiativen zur Versetzung von 4 Lehrenden ergriff das Ministerium im Verlauf des Jahres 1990. Diese führten jedoch aus unterschiedlichen Gründen in keinem einzigen Fall zu dem angestrebten Erfolg.

Mitte 1991 erörterte das MWF sodann mit der Hochschulleitung das weitere Vorgehen hinsichtlich derjenigen Professorinnen und Professoren, die nicht spätestens im WS 1993/94 in den Ruhestand treten würden. Mit diesen Bediensteten führte das Ministerium in den Monaten September und November 1991 auch Einzelgespräche.

Die Ergebnisse der Einzelgespräche und die daraus abgeleiteten Vorschläge zu den künftigen Einsatzmöglichkeiten der Bediensteten wurden im April 1992 zu einer Gesamtkonzeption zusammengefasst. Danach ergab sich im Wesentlichen folgendes Bild:

- 5 Professorinnen und Professoren träten in den Jahren 1993 und 1994 aus Altersgründen in den Ruhestand; für sie komme mithin eine Versetzung / Umsetzung nicht mehr in Betracht.
- Hinsichtlich der übrigen 10 Lehrenden habe sich gezeigt, dass eine ‚en-bloc‘-Versetzung in einen anderen Wirkungskreis ausscheide und deshalb Lösungsmöglichkeiten nur individuell gefunden werden könnten. Überwiegend müsse insoweit eine Versetzung an eine andere Hochschule ins Auge gefasst werden, was nicht zuletzt Verhandlungen mit der aufnehmenden Hochschule voraussetze. Soweit es sich dabei um einen anderen Hochschultyp handele, seien sowohl das Einverständnis mit dieser Hochschule als auch die Zustimmung des betreffenden Bediensteten herbeizuführen.

Auf dieser Grundlage nahm das MWF wegen der weiteren Einsatzmöglichkeiten der Lehrenden Kontakte zu anderen Fachbereichen der Fachhochschule Köln sowie zu anderen Hochschulen des Landes auf.

Die Initiativen führten dazu, dass ein Professor zum 01.04.1993 in einen anderen Fachbereich der Fachhochschule Köln umgesetzt wurde. Die anderen 14 Professorinnen und Professoren waren hingegen zum Zeitpunkt der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ ohne konkreten Aufga-

benbereich. Insbesondere boten sie nach dem 01.04.1993 – bei uneingeschränkter Weitergewährung ihrer Bezüge – keine Lehrveranstaltungen mehr an.

Allerdings hatte das Ministerium in einem dokumentierten Einzelfall dem betroffenen Professor wenige Tage vor dem maßgeblichen Stichtag fernmündlich mitgeteilt, dass für ihn mit Rücksicht auf seine Pensionierung zum 28.02.1994 eine Versetzung nicht mehr geplant sei und er deshalb bis zu seinem Ausscheiden an der Fachhochschule Köln bleiben könne. Der Beamte erklärte sich damit „sehr einverstanden“.

Unbeschadet der vorstehend skizzierten Entwicklung hatte das MWF noch Mitte November 1992, also rd. viereinhalb Monate vor Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“, in Beantwortung der Kleinen Anfrage 1706 namens der Landesregierung zu Frage 3 erklärt (LT-Drucksache 11/4675), dass keine grundsätzlichen Probleme bestünden, die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer des Studiengangs „Freie Kunst“ an eine andere Hochschule in Nordrhein-Westfalen oder an einen anderen Fachbereich der Fachhochschule Köln zu vermitteln. Die Herstellung des Benehmens mit den „aufnehmenden“ Institutionen (§ 202 Abs. 2 des Landesbeamtengesetzes) gestaltete sich jedoch im Einzelfall langwierig.

17.2.2 Maßnahmen nach der Aufhebung des Studiengangs am 01.04.1993

Die Entwicklung nach Aufhebung des Studiengangs stellte sich wie folgt dar:

- Bis Ende Februar 1994 schieden 5 Professorinnen und Professoren infolge Erreichens der Altersgrenze (3 am 31.07.1993 und 2 am 28.02.1994) aus dem Landesdienst aus. Bezüglich dieser Bediensteten ging das MWF davon aus, dass sie mit Rücksicht auf ihre läng-

längstenfalls nach 11 Monaten anstehende Pensionierung trotz der ihnen bis dahin uneingeschränkt weiterzugewährenden Bezüge für eine Umsetzung innerhalb der Fachhochschule Köln oder für eine Versetzung an eine andere Hochschule nicht mehr in Betracht kämen, obwohl die ihnen obliegenden Dienstaufgaben im Studiengang „Freie Kunst“ mit dem 01.04.1993 ersatzlos weggefallen waren.

Die für diese Personen nach dem Stichtag angefallenen Personalkosten⁴ betragen nach überschlägigen Berechnungen des LRH rd. 420.000 DM.

- 6 Professorinnen und Professoren wurden auf Grund einer Reihe von Aktivitäten des MWF in der Zeit bis Juli 1996 in ein anderes Aufgabefeld vermittelt, und zwar 3 in andere Fachbereiche der Fachhochschule Köln (Juni und Oktober 1993 sowie Juli 1996) und die übrigen 3 in andere Hochschulen des Landes (jeweils 2 im Mai 1993 und 1 im Januar 1996).

Die für diese Lehrenden in der Zwischenzeit entstandenen Personalkosten beliefen sich nach überschlägigen Berechnungen des LRH auf rd. 980.000 DM.

- 3 Professoren waren auch zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH im November 1997 noch nicht in einen anderen Fachbereich der Fachhochschule Köln umgesetzt oder an eine andere Hochschule versetzt. Die bis dahin angefallenen Personalkosten betragen nach überschlägigen Berechnungen des LRH rd. 2 Mio. DM.

⁴ Nach den Rundschreiben des BMI „Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ – ohne Personalgemeinkosten (z. B. für den Inneren Dienst, die Leitung und die Allgemeine Verwaltung) und ohne Sachkosten. Berücksichtigt wurden mithin nur Dienstbezüge, Versorgungszuschlag und Personalnebenkosten (Beihilfe, Fürsorgeleistungen etc.).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass seit der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ der Fachhochschule Köln zum 01.04.1993 durch das Land insgesamt mehr als 3,4 Mio. DM für Personalkosten aufgewendet wurden, ohne dass den Kosten entsprechende „Gegenleistungen“ gegenüberstanden.

17.2.3 Ergänzende mündliche Auskünfte des MWF

Nach den während der örtlichen Erhebungen des LRH erteilten Auskünften war das MWF bestrebt, möglichst in allen Einzelfällen zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen, weil es einerseits Zwangsmaßnahmen mit Rücksicht auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erst nach dem Scheitern von Einigungsversuchen als zulässig erachtet habe, und weil es andererseits bei Versetzungen gegen den Willen der Betroffenen oder der für ihre Aufnahme vorgesehenen Institutionen Blockaden durch die Beteiligten befürchtet habe. Dieser Weg sei indessen Zeit raubend gewesen. Er habe sich auch – im Nachhinein betrachtet – nicht immer als richtig erwiesen.

Erste konkrete Schritte zur Versetzung oder Umsetzung von Professorinnen und Professoren seien deshalb nicht unverzüglich nach dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes im November 1987, sondern erst im Laufe des Jahres 1990 und nur hinsichtlich eines Teils der Lehrenden eingeleitet worden, weil das MWF wegen der Schließung des Studiengangs „Freie Kunst“ mit starken Widerständen in der Kölner Öffentlichkeit gerechnet habe; deshalb habe man zunächst warten wollen, bis über die Angelegenheit Gras gewachsen sei.

Die zeitlichen Verzögerungen bezüglich der bei Abschluss der örtlichen Erhebungen noch nicht anderweitig untergebrachten 3 Professoren sowie der beiden zuletzt im Jahr 1996 vermittelten Bediensteten sind nach den Auskünften des MWF auch deshalb eingetreten, weil es zum einen als

zweckmäßig angesehen worden sei, diese Einzelfälle nacheinander abzu-
arbeiten, und weil zum anderen die Belastung mit anderweitigen Aufgaben
eine intensivere Beschäftigung mit diesen Fällen nicht zugelassen habe.

17.3 Würdigung der Feststellungen

Gemäß § 202 Abs. 2 LBG können „Professoren ... nur mit ihrer Zustim-
mung abgeordnet oder versetzt werden. Abordnungen und Versetzungen
in ein gleichwertiges Amt an einer anderen Hochschule sind auch ohne
Zustimmung des Professors zulässig, wenn ... der Studiengang, in dem er
überwiegend tätig ist, ganz oder teilweise aufgegeben oder an eine ande-
re Hochschule verlegt wird; in diesen Fällen beschränkt sich eine Mitwir-
kung der aufnehmenden Hochschule oder Hochschuleinrichtung auf eine
Anhörung.“ Die Umsetzung dieser Vorschrift hat in dem hier dargestellten
Fall zu erheblichen Problemen geführt.

17.3.1 Nicht zeitgerechte Einleitung von Maßnahmen

Der LRH verkennt nicht, dass sich für das MWF bei der Erarbeitung von
verwirklichungsreifen Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich der Weiterver-
wendung der 15 Professorinnen und Professoren des (früheren) Studien-
gangs „Freie Kunst“ der Fachhochschule Köln eine Reihe von Schwierig-
keiten ergaben.

Zugleich ist der LRH indessen der Auffassung, dass es im Interesse des
termingerechten Abschlusses der dahingehenden Maßnahmen zum
01.04.1993 umso mehr erforderlich gewesen wäre, die notwendigen Per-
sonalentscheidungen wesentlich frühzeitiger, d. h. vergleichsweise kurz-
fristig nach dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes im November 1987
einzuleiten. Denn es hätte von Anfang an erkannt und bei den Planungen

berücksichtigt werden müssen, dass für die Anhörung der betroffenen Lehrenden und Hochschulen, für die Planung und Realisierung von etwaigen Alternativlösungen sowie für die Durchführung der vom MWF erwarteten Gerichtsverfahren der Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes und dem Stichtag 01.04.1993 möglichst ungekürzt verfügbar sein musste.

Unter diesem Gesichtspunkt lag bereits der Termin für die ersten umfassenden und systematischen Erörterungen mit den Beteiligten im Herbst 1991, d. h. rd. 4 Jahre nach dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes, nach Ansicht des LRH deutlich zu spät. In dieser Einschätzung sieht sich der LRH auch durch den Umstand bestätigt, dass für die Umsetzung des auf Grund dieser Gesprächsergebnisse im April 1992 fertig gestellten Gesamtkonzepts bis zum maßgeblichen Stichtag gerade noch 1 Jahr verblieb.

An dieser Beurteilung vermag sich nach Auffassung des LRH letztlich auch dadurch nichts zu ändern, dass das MWF wegen der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ Widerstände in der Kölner Öffentlichkeit befürchtete, die hinsichtlich der Einleitung konkreter Maßnahmen eine abwartende Haltung nahe gelegt hätten. Der Hinweis erscheint – abgesehen von seiner fehlenden rechtlichen Relevanz - auch schon deshalb kaum überzeugend, weil die Aufhebung des Studiengangs – für die (interessierte) Kölner Öffentlichkeit erkennbar – bereits mit dem gesetzlich angeordneten Verbot von Einschreibungen manifest geworden war.

17.3.2 Einvernehmliche Regelungen

Einer differenzierten Würdigung bedarf aus der Sicht des LRH auch die Absicht des MWF, in allen hier zu regelnden Personalfällen möglichst zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen.

Ungeachtet dessen, dass § 202 Abs. 2 LBG Abordnungen oder Versetzungen in ein gleichwertiges Amt an einer anderen Hochschule auch ohne Zustimmung des Professors und der aufnehmenden Institution zulässt, sieht zwar auch der LRH den vom MWF gesetzten Vorrang einvernehmlicher Regelungen mit Rücksicht auf die hier gegebene komplexe Sach- und Rechtslage als im Grundsatz durchaus sachgerecht an. Doch wäre es nach Auffassung des LRH von vornherein möglich und erforderlich gewesen, diese Prioritätensetzung in Einklang zu bringen mit dem Ziel, die notwendigen Personalmaßnahmen innerhalb der dafür zur Verfügung stehenden rd. 5½ Jahre nach dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bis zum Stichtag für die Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ am 01.04.1993 zu bewerkstelligen.

Vor allem aber sieht der LRH das unbedingte Festhalten des MWF an dem Prinzip der einvernehmlichen Regelung in der Zeit nach dem 01.04.1993 mindestens in denjenigen Personalfällen als nicht vertretbar an, in denen der Gesetzgeber Abordnungen und Versetzungen von Professoren auch ohne die Zustimmung der Beteiligten zulässt. Im Hinblick darauf, dass von diesem Stichtag an den vom Land aufgewendeten Bezügen keine im Rahmen von Dienstaufgaben zu erbringenden Leistungen der Lehrenden mehr gegenüberstanden, wäre insoweit jedenfalls ein wesentlich entschlosseneres Handeln seitens des MWF geboten gewesen.

Dies gilt – soweit noch nicht geschehen – erst recht für die weitere Verwendung der bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH noch nicht anderweitig untergebrachten 3 Professoren.

17.3.3 Projektmanagement

Der LRH ist ferner der Überzeugung, dass die ziel- und termingenaue Vorbereitung und Durchführung der mit der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ zusammenhängenden Personalmaßnahmen angesichts der Anzahl der betroffenen Professorinnen und Professoren sowie der finanziellen Größenordnung der ihnen geschuldeten Alimentation ein professionell angelegtes und konsequent umgesetztes Projektmanagement erfordert hätte.

Ein solches Vorgehen hätte erfahrungsgemäß mit einer sehr viel höheren Wahrscheinlichkeit zu sach- und termingerechten Ergebnissen geführt, weil dann von vornherein beispielsweise festzulegen gewesen wäre,

- wie die Ziele des Verfahrens im Einzelnen definiert sind,
- wie die Verantwortlichkeiten für die Erreichung der einzelnen Ziele bestimmt sind,
- welche Terminpläne für die Einleitung und Durchführung der einzelnen Verfahrensschritte einzuhalten sind,
- wie die Terminpläne zu überwachen bzw. fortzuschreiben sind,
- welche Alternativlösungen erforderlichenfalls zu verfolgen sind,
- zu welchen Teilaspekten und in welchen Zeitintervallen anderen an der Projektorganisation beteiligten Funktionsträgern Sachstandsberichte vorzulegen sind u. a. m.

In dem Fehlen einer solchen Arbeitsorganisation erblickt der LRH eine wesentliche Ursache für den hohen Zeitbedarf, der sich bei der Verwirklichung der mit der Aufhebung des Studiengangs „Freie Kunst“ zusammenhängenden Personalmaßnahmen ergeben hat.

17.3.4 In den Ruhestand versetzte Professorinnen und Professoren

Schließlich erachtet es der LRH für nicht ohne weiteres vertretbar, dass nach Ansicht des MWF 5 Professoren für eine Umsetzung in der Fachhochschule Köln oder für eine Versetzung an eine andere Hochschule von vornherein nicht in Betracht kamen, weil sie innerhalb eines Zeitraums von längstens 11 Monaten nach dem Stichtag 01.04.1993 in den Ruhestand treten würden.

Eine Rechtsgrundlage für eine solche Entscheidung vermag der LRH nicht zu erkennen.

17.4 Empfehlungen

Der LRH hat dem zuständigen Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWWF) mitgeteilt, dass er – soweit noch nicht geschehen – eine Neuregelung der Dienstaufgaben derjenigen 3 Professoren für vordringlich hält, die im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im November 1997 noch nicht anderweitig untergebracht waren. In diesem Zusammenhang hat der LRH zugleich seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass es ihm im Hinblick auf die für diese 3 Beamten monatlich anfallenden Personalkosten in Höhe von rd. 40.000 DM nicht sachgerecht erschiene, wenn diese 3 Personalfälle – wie in der Vergangenheit erfolgt – wiederum lediglich nacheinander abgearbeitet werden würden.

Ferner hat der LRH das MSWWF zu der zeitaufwändigen und hinsichtlich der einschlägigen Rechtsgrundlagen nicht immer nachvollziehbaren Behandlung der am 01.04.1993 noch nicht anderweitig unterbrachten 14 Professorinnen und Professoren um Stellungnahme gebeten, die sich

zugleich darauf erstrecken sollte, ob und ggf. welche Maßnahmen das Ministerium insoweit noch für erforderlich hält.

Darüber hinaus hat der LRH dem MSWWF empfohlen, bei künftigen Maßnahmen im Rahmen einer Konzentration und Neuordnung von Studienangeboten/Studiengängen an nordrhein-westfälischen Hochschulen zur Vorbeugung vor finanziellen Nachteilen für das Land ein professionell angelegtes Projektmanagement einzurichten.

Schließlich hat der LRH gegenüber dem MSWWF angeregt zu prüfen, ob die bislang geltenden Rechtsvorschriften hinreichend umfassende Rechtsgrundlagen enthalten, um die demnächst anstehenden Konzentrations- und Neuordnungsmaßnahmen an den Hochschulen des Landes erfolgreich durchzuführen. Zwar verkennt der LRH nicht, dass das Ministerium durch den neu eingefügten § 6 a des Haushaltsgesetzes nunmehr wieder über eine rechtliche Handhabe verfügt, die Einstellung von Studiengängen zu erwirken. Ungeachtet dessen erscheint es aber dem LRH noch näher klärungsbedürftig, ob die gesetzlichen Regelungen über Abordnungen und Versetzungen von Professoren sowie über die Rechte und Pflichten von aufnehmenden Institutionen flexibel genug ausgestaltet sind, um die dahingehenden strukturpolitischen Ziele des Landes wirksam durchzusetzen, oder ob und ggfs. welche Rechtsänderungen oder –ergänzungen erforderlich sind, um die dabei entstehenden organisations- und personalrechtlichen Probleme zu verringern. – Auch hierzu hat der LRH das MSWWF um Stellungnahme gebeten.

17.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat dem LRH mitgeteilt, dass einer der drei verbliebenen Professoren des aufgelösten Studiengangs Freie Kunst zum 01.05.1998 in

ein neues Aufgabengebiet umgesetzt worden sei. Die Versetzung der beiden anderen Professoren stehe vor dem Abschluss.

Die vom LRH dargestellte Gesamtsituation sei sicherlich als unbefriedigend anzusehen. Jedoch seien mit der seinerzeit aus Gründen der Strukturbereinigung erfolgten Aufgabe des Studienangebots "Freie Kunst an Fachhochschulen" die Grundlagen für die Entwicklung des Fachbereichs Design an der Fachhochschule Köln einerseits und der Kunsthochschule für Medien in Köln andererseits gelegt worden. Beide Maßnahmen hätten sich in der Zwischenzeit als ausgesprochen erfolgreich nicht nur hinsichtlich der Fortentwicklung moderner Hochschulangebote, sondern auch in Bezug auf die Stärkung des Medienstandortes NRW erwiesen. Vor diesem Hintergrund sei letztlich billigend in Kauf genommen worden, dass die Versetzung jener Professoren, die nicht ohne weiteres zu den neuen Strukturen passten, einzelfallbezogen und - im Hinblick auf die gegebene Rechtslage - u.U. mühsam erfolgen würde.

Dauer und Schwierigkeiten dieser Versetzungsverfahren seien allerdings unterschätzt worden. Insofern beabsichtige das Ministerium, der Empfehlung des LRH zu folgen und künftig bei der Auflösung von Fächern von Anfang an ein Projektmanagement einzurichten.

Allerdings führe auch eine solche verbesserte Organisation wegen der bestehenden Rechtslage letztlich nicht an der schwierigen Suche nach einer einvernehmlichen Lösung vorbei. Denn ohne die Zustimmung des zu Versetzenden und der aufnehmenden Hochschule sei die Versetzung eines Professors gemäß § 50 Abs. 2 HRG i. V. m. § 202 Abs. 2 LBG NW nur möglich, wenn die Fachrichtung aufgegeben und der Professor zudem in ein gleichwertiges Amt versetzt werde. Diese Gleichwertigkeit des Amtes sei beispielsweise bei einer C 3-Professur an einer Fachhochschule und der an einer Kunsthochschule nicht gegeben. Darüber hinaus komme eine Versetzung nur dann in Betracht, wenn an der für eine Aufnahme vorge-

sehenen Hochschule ein einschlägiger Lehrbedarf bestehe. Schließlich seien auch die Aspekte der Fürsorgepflicht des Dienstherrn und seiner Verantwortung sowohl für den Einzelnen als auch für die jeweilige Einrichtung in die Versetzungsentscheidung mit einzubeziehen.

Nach Auffassung des Ministeriums war die vorliegende Auflösung eines ganzen Faches an einer bestimmten Hochschulart ein Einzelfall. Der künftige Neustrukturierungsprozess könne lediglich auf die Einstellung bestimmter Fächer oder Fachrichtungen an einem Standort zulaufen; das entsprechende Fach werde es aber in der gleichen Hochschulart an anderen Standorten noch geben. Von daher sei eine „Pattsituation“ wie die vorliegende künftig nicht mehr unbedingt zu erwarten.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert noch an.

18 Beschaffung von medizinischen Großgeräten

Die Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule haben bei der Beschaffung medizinischer Großgeräte mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 21 Mio. DM in mehrfacher Hinsicht gegen das Haushaltsrecht und die Beschaffungsvorschriften verstoßen.

Den Beschaffungen waren keine Ausschreibungen vorausgegangen. Vertragsleistungen wurden vor Übergabe der Geräte erbracht. In mehreren Fällen war das nach dem Hochschulbauförderungsgesetz vorgeschriebene Begutachtungsverfahren nicht durchgeführt und damit von vornherein auf eine hälftige Mitfinanzierung des Bundes verzichtet worden. In einem Fall wurde die Anmeldung nach positiver Begutachtung zurückgezogen und die Beschaffungsmaßnahme ohne Inanspruchnahme von Bundesmitteln durchgeführt.

Im Rahmen einer Prüfung der Medizinischen Einrichtungen (ME) einer Hochschule hat der LRH im Jahr 1997 auch die Beschaffung von medizinischen Großgeräten stichprobenweise untersucht. Das sind Geräte mit Anschaffungskosten oberhalb einer im Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) genannten Wertgrenze (bis Ende 1996 150 TDM, seither 250 TDM). An den Anschaffungskosten dieser Großgeräte beteiligt sich der Bund nach dem HBFG zu 50 % unter der Voraussetzung, dass sie zunächst durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) für notwendig anerkannt sowie unter wissenschaftlichen und apparatetechnischen Aspekten positiv begutachtet und sodann vom Wissenschaftsrat zur Anschaffung empfohlen worden sind.

Die Feststellungen zur Beschaffung von 8 Großgeräten, für die die ME in den Haushaltsjahren 1995/96 rd. 21 Mio. DM ausgegeben hatten, ergaben im Einzelnen:

18.1 Beschaffungen im HBFV-Verfahren (Großgeräte 1 – 4)

18.1.1 Kernspintomographen (KSt) – Großgeräte 1 und 2

Im Jahr 1993 beantragten die ME im HBFV-Verfahren die Förderung von zwei KSt. Ein Gerät, dessen Preis sich nach dem im Antrag bevorzugten Angebot der Firma X auf 6,3 Mio. DM belief, war als Ersatzbeschaffung, das weitere, das die Firma Y zum Preis von 3,2 Mio. DM anbot, als Ergänzung vorgesehen. Anfang 1995 empfahl der Wissenschaftsrat die Geräte zur Anschaffung.

Im Juni 1995 bot die Firma Y beide Geräte für insgesamt 6 Mio. DM (4 Mio. DM und 2 Mio. DM) an. Nachdem das vormalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) für dieses nach Einschätzung der ME „günstige Paketangebot“ eine Ausgabeermächtigung von 4 Mio. DM für das Jahr 1995 und eine Verpflichtungsermächtigung von 2 Mio. DM für 1996 erteilt hatte, bestellte die ME im November 1995 beide KSt im Wege der freihändigen Vergabe bei der Firma Y. Abweichend von den in den Angeboten enthaltenen Zahlungsbedingungen (je 1/3 des Kaufpreises bei Auftragserteilung, Lieferung und betriebsfertiger Übergabe) sah der Vertrag allerdings die Zahlung von 4 Mio. DM im Jahr 1995 nach erfolgter Lieferung und von 2 Mio. DM im Jahr 1996 nach Mittelbereitstellung durch das Ministerium vor. Die Lieferung sollte nach Vereinbarung erfolgen.

Im Dezember 1995 vereinbarten die Vertragspartner, die Geräte zunächst bei der Herstellerfirma einzulagern und der ME das Eigentum an den Geräten zur Sicherung ihrer Vorauszahlungen zu übertragen.

Die Kaufpreise wurden im Dezember 1995 in Höhe von 4 Mio. DM und im Dezember 1996 in Höhe von 2 Mio. DM entrichtet.

Der – preiswertere – Ergänzungs-KSt wurde im November 1996 betriebsbereit von der ME übernommen. Mit der Lieferung des Ersatz-KSt, ist - wegen zuvor erforderlicher Umbaumaßnahmen in den ME - zum Jahreswechsel 1999/2000 zu rechnen.

18.1.2 Linearbeschleuniger SL 25 – Großgerät 3

Im Jahr 1994 beantragten die ME im HBFV-Verfahren die Ersatzbeschaffung eines Linearbeschleunigers SL 25, für den ein Angebot der Firma Y über 3,7 Mio. DM und eines der Firma X über 3,1 Mio. DM vorlag. Der Antrag wurde positiv beschieden.

Im Juni 1995 ermäßigte die Firma Y ihr Angebot auf 2,8 Mio. DM. Das MWF erteilte eine Ausgabeermächtigung für 1995 von 1 Mio. DM sowie eine Verpflichtungsermächtigung für 1996 von 1,8 Mio. DM. Im September 1995 bestellte die ME den Linearbeschleuniger bei der Firma Y im Wege der freihändigen Vergabe. Abweichend vom Angebot (je 1/3 des Kaufpreises bei Auftragserteilung, Lieferung und betriebsfertiger Übergabe) wurde die Zahlung von 1 Mio. DM im Jahr 1995 nach erfolgter Lieferung und von 1,8 Mio. DM 1996 nach Mittelbereitstellung vorgesehen.

Im Dezember 1995 wurde durch eine Zusatzvereinbarung die Übergabe des Gerätes zunächst durch eine Einlagerung beim Hersteller ersetzt und das eingelagerte Gerät zur Sicherheit auf die ME übereignet.

Die Kaufpreistraten von 1 Mio. DM und 1,8 Mio. DM wurden jeweils im Dezember 1995 und 1996 entrichtet.

Nach zwischenzeitlicher Mitteilung der ME ist der Linearbeschleuniger im Dezember 1997 geliefert und unterdessen auch in Betrieb genommen worden.

18.1.3 Computer-Tomograph (CT) – Großgerät 4

In einem 1994 gestellten HBF-G-Antrag zur Beschaffung eines CT sprachen sich die ME für ein Gerät der Firma X zum Preis von 2,5 Mio. DM u. a. mit der Begründung aus, dieses Gerät sei den beiden um rd. 300 bzw. 400 TDM preiswerteren Konkurrenzprodukten der Firmen Y und Z vorzuziehen, weil es das technisch beste sei und als einziges die Möglichkeit zu einer bestimmten Untersuchungsvariante biete. Der Antrag wurde positiv beschieden.

Im November 1995 überreichte die ME dem MWF ein aktualisiertes Angebot der Firma X zum Preis von 1,3 Mio. DM; im April 1996 erteilte das MWF daraufhin eine entsprechende Ausgabeermächtigung für das laufende Jahr.

Im Oktober 1996 bot auch die Firma Y ihren CT für 1,3 Mio. DM an. Der betroffene Klinikdirektor sprach sich für dieses Angebot aus mit der Begründung, zwar seien nach mündlicher Absprache grundsätzlich alle drei Firmen bereit, den Preis von 1,3 Mio. DM zu akzeptieren, aber nur der CT der Firma Y biete die Möglichkeit zu der o. g. bestimmten Untersuchungsvariante.

Daraufhin wurde der Auftrag freihändig an die Firma Y vergeben mit dem Zahlungsziel 30 Tage nach Abnahme und Lieferung des Gerätes bis zum 31.12.1996.

Im Dezember 1996 wurde – entsprechend einer gesonderten Vereinbarung – der CT bei der Firma eingelagert und der ME zur Sicherheit übereignet, die anschließend den Gesamtkaufpreis bezahlte.

Die Lieferung des CT erfolgte nach Mitteilung der ME im Frühjahr 1997.

18.1.4 Würdigung des LRH zu den Großgeräten 1 – 4

Der LRH hat beanstandet, dass die Vergabe in allen Fällen freihändig an ein und dieselbe Firma erfolgt ist und dies zu Preisen, die ganz erheblich unter denen lagen, die 1 ½ bis 2 Jahre zuvor in den HBFG-Anträgen genannt worden waren. Es sei für ihn nicht erkennbar, aus welchem Grund nicht zumindest den anderen in den HBFG-Anträgen aufgeführten und dort z. T. preisgünstigeren Herstellern die Möglichkeit gegeben worden sei, ihr Angebot ebenfalls zu aktualisieren. Bei dem Großgerät 4 sei überdies auffällig, dass mit zum Teil derselben, in sich dadurch widersprüchlichen Begründung im HBFG-Antrag der Firma X und bei der Auftragsvergabe der Firma Y der Vorzug gegeben worden sei. Im Übrigen zeige die Tatsache, dass hier nach und nach alle drei Anbieter auf den gleichen, bezogen auf das ursprüngliche Angebot der Firma X fast halb so niedrigen Preis zurückgegangen seien, dass Preislisten, Sonderpreisangebote und formlose Angebotseinholungen für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht ausreichen. Um auch nur den Anschein zu vermeiden, dass eine Firma bevorzugt werde, und zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel im Rahmen eines echten Wettbewerbs seien daher an einen Verzicht auf die grundsätzlich vorgeschriebene Ausschreibung sehr hohe, hier nicht erfüllte Anforderungen zu stellen.

Darüber hinaus hat der LRH beanstandet, dass die ME Aufträge mit von den Angebotsbedingungen der Lieferfirma abweichenden, für das Land nachteiligen Zahlungskonditionen erteilt haben. Hierzu seien die ME auch durch die jeweiligen ministeriellen Ausgabeermächtigungen für 1995 und Verpflichtungsermächtigungen für 1996 weder verpflichtet noch berechtigt gewesen. Überdies sei nicht ersichtlich, warum die Auftragserteilungen verfrüht zu einem Zeitpunkt erfolgten, an dem absehbar war, dass die ME bei Lieferbereitschaft die Voraussetzungen für eine Abnahme noch nicht geschaffen haben konnten. Die zur Begründung dafür und für die Einlage-

rung der Geräte zu erwartende Argumentation, dass dieser Nachteil durch gewährte Sonderpreise aufgewogen würde, werfe zugleich die Frage auf, ob die Monate oder gar Jahre eingelagerten Geräte bei Inbetriebnahme nicht bereits veraltet seien.

18.1.5 Stellungnahme der ME

Zu den unterlassenen Ausschreibungen haben die ME erklärt, die durch intensive Nachverhandlungen erzielten äußerst günstigen Preiskonditionen der Lieferfirma seien nach ihrer Auffassung bei anderen Firmen nicht zu erreichen gewesen. Bei dem Großgerät 4 sei angesichts der Preisgleichheit von drei Anbietern die Mitteilung des betroffenen Klinikdirektors maßgebend gewesen, der dieses Produkt aus fachlichen Gründen bevorzugt habe. Angesichts der in den Nachverhandlungen jeweils erzielten sehr günstigen Preise sei im Übrigen davon auszugehen, dass auch unter Berücksichtigung der geleisteten Vorauszahlungen dem Land kein finanzieller Schaden entstanden sei.

Im Übrigen haben die ME eingeräumt, dass die Lieferung der Geräte wesentlich später erfolgt sei bzw. noch erfolge, als bei Auftragserteilung beabsichtigt gewesen sei. Die Befürchtung des LRH, dass die Geräte bei Lieferung veraltet sein könnten, sei allerdings unberechtigt. Denn in Nachverhandlungen habe erreicht werden können, dass die Firma nicht die ursprünglich bestellten, sondern die jeweils dem neuesten Stand der Technik entsprechenden Geräte ohne Aufpreis ausliefere. Auf die Nachfrage des LRH, was dann mit den eingelagerten, im Eigentum der ME befindlichen „Altgeräten“ geschehe, haben die ME mitgeteilt, dass das jeweils neueste „System“ geliefert werde und es sich nicht um vollkommen andere Geräte handle. So werde auch der im Eigentum der ME befindliche KSt, der bei der Firma Y (voraussichtlich bis zum Jahreswechsel

1999/2000) eingelagert sei, wohl durch den Austausch der entsprechenden Komponenten nachgerüstet werden.

18.2 Beschaffung außerhalb des HBFVG-Verfahrens nach vorheriger positiver Begutachtung durch die DFG (Großgerät 5)

18.2.1 Chirurgischer Bildschirmverstärker

Im Rahmen eines HBFVG-Verfahrens wurde 1994 die Ersatzbeschaffung eines chirurgischen Bildschirmverstärkers einschließlich der notwendigen zusätzlichen Ausstattung bei Gesamtkosten von 322 TDM beantragt.

Ende 1994 teilte das MWF den ME hierzu mit, dass nach einer positiven Begutachtung durch die DFG in Kürze eine entsprechende Empfehlung des Wissenschaftsrates zu erwarten sei. Vor dem Hintergrund der Kürzungen des Bundes bei den Großgerätemitteln und der von diesen ME vorgelegten weiteren Großgeräteanträge mit weit höherer Prioritätseinstufung könne eine Finanzierung in 1994 jedoch nicht in Aussicht gestellt und auch für 1995 nicht verbindlich zugesagt werden. Es bat daher die ME zu prüfen, „ob die Beschaffung der wichtigsten Komponenten unterhalb der HBFVG-Schwelle durchgeführt werden kann“, und wies zugleich darauf hin, dass gegen eine Beschaffung aus Drittmitteln der ME keine Bedenken bestünden.

Die ME zogen daraufhin ihren HBFVG-Antrag zurück und teilten dem MWF mit, dass mit der Lieferfirma nunmehr für das Basisgerät ein Preis unterhalb der HBFVG-Wertgrenze vereinbart worden sei und die weiteren Gerätekomponenten als Erweiterungsmodule separat in Auftrag gegeben würden. Die Maßnahme werde, dem Vorschlag des MWF entsprechend, aus Drittmitteln durchgeführt. Gleichzeitig erteilten die ME Aufträge in Höhe

von insgesamt rd. 300 TDM, die nach Lieferung aus Drittmitteln bezahlt wurden.

18.2.2 Würdigung des LRH

Der LRH hat die Splittung in mehrere Teilaufträge zum Zwecke der Unterschreitung der HBFG-Wertgrenze beanstandet, in dessen Ermittlung ausdrücklich auch die Kosten des notwendigen Zubehörs einzubeziehen seien. Die Rücknahme des HBFG-Antrags sei im konkreten Fall gleichbedeutend mit einem Verzicht auf Bundesmittel in Höhe von rd. 150 TDM, weil nach der Empfehlung der DFG die Bundesmitfinanzierung bereits gesichert gewesen sei.

Darüber hinaus könne das gewählte Verfahren auch nicht etwa deshalb gebilligt werden, weil die Beschaffung aus Drittmitteln erfolgt sei. Denn Drittmittel seien ebenso wie Landesmittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Sie hätten hier daher allenfalls zur Aufbringung des nach dem HBFG vorgesehenen Landesanteils eingesetzt werden dürfen.

18.2.3 Stellungnahme der ME

Die ME haben darauf hingewiesen, dass angesichts der Dringlichkeit der Maßnahme für das Universitätsklinikum ein Zuwarten zu echten Problemen geführt hätte. Eine realistische Möglichkeit, in den Genuss der Bundesmitfinanzierung zu kommen, sei im Zeitpunkt des Hinweises des MWF nicht gesehen worden. Aus damaliger Sicht habe es sich bei der gewählten Variante daher um die einzig mögliche gehandelt, die infolge der Finanzierung aus Drittmitteln zudem sichergestellt habe, dass der Landeshaushalt nicht in Anspruch genommen wurde.

18.2.4 Stellungnahme des MSWWF

Das MSWWF hat dem LRH mitgeteilt, es habe erst durch die Prüfung des LRH Kenntnis vom Gesamtvolumen der getätigten Beschaffung erhalten. Sein Hinweis an die ME sei auf die Überprüfung gerichtet gewesen, ob durch Einwerben von Nachlässen und Verzicht auf oder Weiterverwendung von vorhandenen Komponenten nicht auch eine Beschaffung unterhalb der HBFG-Schwelle möglich wäre. Keinesfalls sei mit dem Hinweis beabsichtigt gewesen, durch Splittung der Gesamtbeschaffung die HBFG-Finanzierung zu umgehen. Das Ministerium teile die Auffassung des LRH – auch bezüglich der Drittmittel – und habe die ME gebeten, eine neue Abrechnung über den Gesamtausgabebetrag vorzulegen, um die Mitfinanzierung des Bundes nachholen zu können.

18.3 Beschaffungen außerhalb des HBFG-Verfahrens durch „Mietvereinbarungen“ (Großgeräte 6 – 8)

18.3.1 Großgerät 6

Spätestens seit dem Jahr 1995 gab es Bestrebungen, in den ME ein weltweit nur von einer ausländischen Firma produziertes Großgerät zu installieren, von dem es in der Bundesrepublik bis dahin nur eins in Süddeutschland gab. Unterschiedliche, auch private Finanzierungs- und Nutzungsformen wurden ebenso diskutiert wie die Frage, ob im Einzugsbereich der ME genügend Behandlungsfälle aufkommen würden. Erste Verhandlungen wurden mit der Herstellerfirma sowie mit verschiedenen Leasingfirmen geführt.

Ende November 1996 teilte die ME über das MWF dem FM – im Hinblick auf eine von ihm ggf. zu erteilende Einwilligung – mit, aus wirtschaftlichen Gründen sei geplant, das Gerät zu mieten. Die Miete sei einem Kauf

zwingend vorzuziehen, weil über die spezielle Behandlung mit den Krankenkassen gesonderte, nach der Erfahrung zeitlich begrenzte Vergütungsvereinbarungen getroffen werden müssten und bei einer Beendigung der Vergütung durch die Kassen ein gemietetes Gerät zurückgegeben werden könne. Die „Mietraten“ könnten zuführungsneutral gezahlt werden.

Das FM machte Anfang Dezember seine Zustimmung u. a. davon abhängig, dass die Mietvertragsgestaltung Kündigungsmöglichkeiten bei Wegfall der Kostenübernahme durch die Krankenkassen vorsehe, sodass der Landeshaushalt nicht belastet werde.

Wenige Tage später befasste sich der klinische Vorstand der ME, der zwei Wochen zuvor – deutliche fachliche – Vorbehalte gegen die Beschaffung des lt. Protokoll ca. 6 Mio. DM teuren Gerätes geäußert hatte, erneut mit dem Vorgang. In diesem Protokoll wurde festgehalten, dass der klinische Vorstand die Beschaffung nicht befürworte, ihr aber unter der Voraussetzung zustimme, dass die Finanzierung aus der Zuführungsreserve des Jahres 1996 erfolge und die laufenden Betriebskosten über den Pflegesatz finanziert werden könnten.

Noch im Dezember 1996 schloss die ME dann mit der Firma Y einen Vertrag über die „Miete“ des Gerätes für die Dauer von fünf Jahren, gerechnet vom Tag der Inbetriebnahme. Einen Termin für die Inbetriebnahme oder Lieferung sah der Vertrag nicht vor; nach den Unterlagen und den ergänzend erteilten Auskünften wurde aber mit einer Lieferung nicht vor Anfang 1998 gerechnet. Der Mietzins betrug für die Dauer des Vertrages 6,9 Mio. DM und war insgesamt bei Vertragsunterzeichnung fällig. Neben der Miete hatten die ME die Kosten für Instandhaltung, Wartung und Reparatur zu tragen.

In einer weiteren Vereinbarung verpflichtete sich die Vermieterin, der ME nach Ablauf des Vertrages das Eigentum an dem Gerät ohne weitere Zu-

zahlung zu übertragen; für die Vertragserfüllung stellte sie außerdem eine Sicherheit in Höhe des Gesamtmietpreises. Daraufhin überwies die ME den Betrag von 6,9 Mio. DM noch im Dezember 1996.

Nach zwischenzeitlicher Mitteilung der ME ist das Gerät im Februar 1998 geliefert und im April 1998 in Betrieb genommen worden.

Dem Vertragsabschluss mit der Firma Y ist keine Ausschreibung vorausgegangen. Ebenso fehlten Versuche, über ein HFBG-Verfahren eine Mitfinanzierung des Bundes zu erreichen.

18.3.2 Positronen-Emissions-Tomograph (PET) und Oxygen-Generator-System (Zyklotron) – Großgeräte 7 und 8

Ebenfalls Ende 1996 schlossen die ME mit der Firma X für die Dauer von jeweils drei Jahren zwei als Mietverträge bezeichnete Vereinbarungen über ein PET und ein Zyklotron, zwei sich ergänzende medizinische Großgeräte zur bildgebenden Darstellung biochemischer Prozesse. Als Mietzins für die Vertragsdauer von drei Jahren wurden für das PET, dessen aktueller Kaufpreis sich lt. Vertrag auf 3 Mio. DM belief, 1,8 Mio. DM vereinbart, für das Zyklotron (Kaufpreis von 3,5 Mio. DM) entsprechend ein Mietzins von 2,1 Mio. DM. Die Kosten der Instandhaltung, Wartung und Reparatur hatten die ME zusätzlich zu tragen. Die Mieten waren jeweils in einer Summe nach betriebsfertiger Übergabe fällig, für die kein Termin genannt war. Bei sofortiger Zahlung wurden Zinsvergünstigungen von 68,4 bzw. 79,8 TDM angeboten.

In Zusatzvereinbarungen wurde ein Eigentumsübergang beider Geräte nach Ablauf der Mietzeit vorgesehen, beim Zyklotron ohne weitere Zuzahlung, beim PET gegen Inzahlungnahme des Vorgängermodells zum Ge-

genwert von 600 TDM (dieses Modell hatte die Firma X der ME Ende 1994 nach mehrjährigen Gebrauch unentgeltlich übereignet).

Nachdem die Firma noch entsprechende Bürgschaften gestellt hatte, bezahlten die ME unter Abzug der Zinsvergünstigungen von 68,4 bzw. 79,8 TDM jeweils den gesamten Mietzins noch im Dezember 1996. Zur Begründung ihres Vorgehens verwiesen die ME darauf, dass im laufenden Haushaltsjahr entsprechende präsenzte Haushaltsmittel zur Verfügung ständen. Eine Genehmigung des FM hielten sie nicht für erforderlich, da dies gemäß § 38 LHO nur bei Maßnahmen notwendig sei, die das Land zur Leistung von Ausgaben in zukünftigen Haushaltsjahren verpflichteten.

Nach Mitteilung der ME ist das PET im Februar 1997 und das Zyklotron im November 1997 geliefert worden.

Dem Abschluss der Verträge waren weder Ausschreibungen vorausgegangen, noch waren HBFVG-Verfahren eingeleitet worden.

18.3.3 Würdigung des LRH zu den Großgeräten 6 – 8

Wie bei den Großgeräten 1 – 4 hat der LRH zunächst die freihändig durchgeführten Vergaben beanstandet, zudem hat er darauf hingewiesen, dass die Zahlung der Gesamtpreise vor Empfang der Gegenleistung hier nicht etwa dadurch gerechtfertigt gewesen sei, dass der Zuführungsbetrag 1996 am Jahresende noch nicht ausgeschöpft war.

Die spezifische Beanstandung des LRH bei den Großgeräten 6 – 8 richtete sich jedoch gegen die Entscheidung der ME, die Großgeräte zu „mieten“, statt sie nach Durchführung eines HBFVG-Verfahrens zu kaufen. In diesem Zusammenhang dränge sich der Eindruck auf, dass die getroffenen Vereinbarungen nur deswegen als Mietverträge bezeichnet worden

seien, um das vor einem Kauf notwendige zeitaufwendige HBFV-Verfahren mit befürchtetem negativem Ausgang zu umgehen. Denn inhaltlich liefen die getroffenen Vereinbarungen eindeutig auf einen Kauf hinaus; abgesehen von der Bezeichnung seien mietvertragliche Elemente nicht erkennbar.

Die Nichtdurchführung des HBFV-Verfahrens habe, abgesehen von der fehlenden Mitfinanzierung des Bundes, auch den Nachteil, dass es an einer unabhängigen, sachverständigen Begutachtung fehle, ob die Geräte den wissenschaftlichen Anforderungen genügten, sie dem aktuellen medizintechnischen Stand entsprächen und ob überhaupt ein Bedarf für sie bestehe. Dies sei angesichts der infrage stehenden finanziellen Größenordnungen, etwa beim Großgerät 6, bei dem noch dazu deutliche Widerstände innerhalb der wissenschaftlichen Fachvertretung der ME artikuliert worden seien, sehr bedenklich. Denn bei einem ablehnenden Bescheid der Gutachterkommission sei naturgemäß nicht nur die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Kaufs, sondern auch die einer Anmietung infrage gestellt.

18.3.4 Stellungnahme der ME

Die ME haben zu den Ausführungen des LRH im Februar 1998 und Januar 1999 Stellung genommen.

Die unterbliebene Ausschreibung des Großgerätes 6 haben sie mit der (nach Aktenlage nicht zutreffenden) Erklärung zu begründen versucht, das Gerät werde weltweit nur von der Herstellerfirma vertrieben. Bei dem PET und dem Zyklotron haben sie insoweit auf die Kompetenz des Vertragspartners und die – bei Kaufpreisen von insgesamt 6,5 Mio. DM – niedrige Gesamtmiete von nur 3,9 Mio. DM verwiesen. Zu den daraufhin vom LRH geäußerten Zweifeln an der Validität der Ausgangspreise, die nach der

hier vorgefundenen gängigen Praxis später stets drastisch reduziert wurden, haben sich die ME nicht mehr geäußert.

Zur Vorauszahlung der Mietpreise haben die ME u. a. auf die gewährten Zinsvergünstigungen hingewiesen. Im Übrigen haben sie zugesagt, in Zukunft Vorauszahlungen nur noch im Rahmen des auch formal gesetzlich Zulässigen zu leisten.

Der Vermutung des LRH, sie hätten die Vereinbarungen nur deshalb als Mietverträge deklariert, um keine HBFV-Anträge stellen zu müssen, haben die ME widersprochen. Nicht nur nach dem Wortlaut, sondern auch nach dem rechtlichen Inhalt sei eindeutig ein Mietvertrag gewollt gewesen. Sie haben aber eingeräumt, keine HBFV-Verfahren eingeleitet zu haben, weil sie dafür keine Erfolgsaussichten gesehen hätten. Dies habe ihnen das MWF bezüglich des Großgerätes 6 bereits Mitte 1995 mitgeteilt.

Zu den weiteren Fragen des LRH zu diesem Gerät, welchen Unterschied nämlich der Mietvertrag in der konkreten Ausprägung gegenüber einem Kaufvertrag aufweise und aus welchem Grund dem FM gegenüber der Vorteil der gewählten Vertragsart gerade mit der mietvertragstypischen abschnittswisen Zahlung begründet worden sei, haben sich die ME nicht geäußert.

18.3.5 Stellungnahme des MSWWF

In seiner Stellungnahme vom Februar 1999 hat das MSWWF ergänzend zu der Stellungnahme der ME noch mitgeteilt, es habe, um die Chance auf die Bundesmittel nicht zu versäumen, die „gemieteten“ Geräte nachträglich zum HBFV-Verfahren angemeldet.

Die DFG habe die Aufnahme des Großgerätes 6 unterdessen in der Sache abgelehnt, u. a. weil sie keinen Bedarf für ein weiteres Gerät in Deutschland sehe. Das MSWWF teile diese Auffassung der DFG nicht. Im Übrigen meinte das Ministerium sowohl hinsichtlich des Abschlusses des Mietvertrages über dieses Gerät als auch hinsichtlich der Zahlung des Mietzinses in einer Summe, dass unter den seinerzeitigen Rahmenbedingungen ein anderes Vorgehen der ME nicht möglich gewesen sei.

Bezüglich des PET und des Zyklotron lägen noch keine Entscheidungen im HBFG-Verfahren vor.

18.4 Grundsatzfragen der Großgerätebeschaffung

18.4.1 Problemstellung und Einschätzung des LRH

Zusätzlich zu den aufgezeigten Problemen der einzelnen Beschaffungen haben die Vorgänge insgesamt für den LRH zwei grundsätzliche Fragen aufgeworfen, zu denen er – neben der Erörterung der Einzelfälle – das MSWWF und das FM ausdrücklich um Stellungnahme gebeten hat.

Die eine Frage betrifft die wiederkehrende HBFG-Thematik. Dazu hat der LRH die Auffassung vertreten, dass die Beschaffung eines Großgerätes nur nach Abschluss eines HBFG-Verfahrens durchgeführt und dass dieses Verfahren nicht durch die – wenn auch nur formale – Wahl einer anderen Vertragsart als die des Kaufs umgangen werden dürfe. Denn dieses Verfahren diene nicht nur der Mitfinanzierung des Bundes und dementsprechend der Entlastung des Landeshaushalts. Es biete zugleich eine Gewähr für die wissenschaftlich richtige Einschätzung der Eignung des Gerätes sowie der Investitions- und Folgekosten. Da vergleichbare Begutachtungsverfahren für Großgeräte im Land Nordrhein-Westfalen fehlten,

biete die Empfehlung des Wissenschaftsrates zugleich die Gewähr für einen sachgerechten Einsatz der Landesmittel.

Vor diesem Hintergrund sei eine ME nicht befugt, eigenmächtig Entscheidungen zur Beschaffung von Großgeräten zu treffen. Selbst wenn eine Mitfinanzierung des Bundes wegen fehlender Mittel nicht oder nicht kurzfristig zu erwarten sei, rechtfertige dies keine Umgehung dieses Verfahrens. In einem solchen Fall könne allenfalls daran gedacht werden, nach einer positiven Begutachtung die Beschaffung (zunächst) im Einverständnis mit MSWWF und FM allein aus Landesmitteln zu finanzieren. Eine Beschaffung von Großgeräten, durch welche Vertragsform auch immer, außerhalb des HBFG-Verfahrens und ohne Kenntnis und Zustimmung der beiden Ministerien sei nicht hinnehmbar.

Die andere vom LRH aufgeworfene Frage geht dahin, ob den ME wegen der von ihr getätigten vorzeitigen Zahlungen und der Nichtinanspruchnahme von Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes Einsparungen zu Lasten ihrer Rücklagen auferlegt werden sollten.

18.4.2 Stellungnahme des FM

Das FM hat mitgeteilt, es teile grundsätzlich die Auffassung des LRH, dass die Beschaffung medizinischer Großgeräte oberhalb der festgelegten Wertgrenze nur nach Durchführung des HBFG-Verfahrens zulässig sei. Etwas anderes gelte nur, wenn die nach § 7 LHO erforderliche Untersuchung zu dem Ergebnis führe, dass eine Anmietung wirtschaftlich sinnvoller sei. Gleichwohl könne es dem Vorschlag des LRH, den ME wegen des festgestellten Fehlverhaltens präventiv Einsparungen zu Lasten ihrer Rücklage aufzuerlegen, derzeit noch nicht folgen, da sich die Möglichkeit der freiwilligen Rücklagenbildung bei den ME des Landes über alles gesehen bewährt habe.

18.4.3 **Stellungnahme des MSWWF**

Das MSWWF hat in seiner im Februar 1999 eingegangenen Stellungnahme zur Beschaffung von Großgeräten außerhalb eines HBFVG-Verfahrens eine gegenüber der des LRH „differenzierte Auffassung“ vertreten:

Mit dem LRH halte es den Kauf von Großgeräten (und deren Übereignung) ohne Durchführung des HBFVG-Verfahrens für grundsätzlich unzulässig. Soweit Ausnahmen überhaupt denkbar seien (allenfalls in Extremfällen), könnten diese nur einzelfallbezogen und mit seiner und der Zustimmung des FM in Betracht kommen.

Das MSWWF teile aber die Auffassung der ME, dass die von ihr abgeschlossenen Verträge (Großgeräte 6 – 8) rechtlich nicht als Kaufverträge, sondern als Mietverträge einzustufen seien. Diese seien auch im Bereich der Hochschulbauförderung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht generell ausgeschlossen. Auch die DFG habe seine (für die Großgeräte 6 – 8 durchgeführten) Anmeldungen zum Rahmenplan nicht aus formalen Gründen (unzulässige, die Durchführung des HBFVG-Verfahrens ausschließende Beschaffung) abgelehnt. Mit dem FM sei das MSWWF daher der Auffassung, dass der von den ME eingeschlagene Weg nicht von vornherein ausgeschlossen und durchaus wirtschaftlich sein könne. Derartige Verträge dürften jedoch nicht zum Regelfall werden und nicht zu einer Umgehung des HBFVG-Verfahrens und damit dazu führen, dass dem Land der nach dem HBFVG zustehende Bundesanteil „entgehe“.

Zusammenfassend zu allen Vorgängen hat das MSWWF erklärt, aus seiner Sicht ergäben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Ausführungen der ME zur finanziellen Kompensation nicht zuträfen. Es sei aber offensichtlich, dass wichtige formale Erfordernisse außer Acht gelassen und die Gesamtplanung insbesondere bei den Großgeräten 1 – 3 alles andere als optimal gewesen sei. Die vom LRH beanstandeten Sachverhalte seien je-

doch abgeschlossen, eingetretene Verfahrens- oder Planungsversäumnisse könnten nicht nachgeholt werden. Das Ministerium halte es daher für vordringlich, Vorkehrungen zu treffen, dass in Zukunft ein ordnungsgemäßes Vorgehen eingehalten werde. Es beabsichtige deshalb, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die Rahmenregelungen für Verfahren bei der Anmietung von Geräten in der Medizin entwickeln werde. Vor Umsetzung dieser Rahmenregelungen würden das FM und der LRH beteiligt.

Zu der vom LRH zur Diskussion gestellten Einsparungsaufgabe zu Lasten der ME hat das MSWWF bisher nicht Stellung genommen.

Der Schriftwechsel ist insgesamt noch nicht abgeschlossen.

19 Koordination der Einführung von Datenverarbeitungssystemen in den Medizinischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen

Nach dem Ergebnis einer im Jahre 1995 durchgeführten Prüfung ist das damalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung seiner Koordinierungsfunktion bei der Einführung von Datenverarbeitungssystemen in den Medizinischen Einrichtungen nicht nachgekommen. Dies hatte zur Folge, dass die Medizinischen Einrichtungen für prinzipiell gleiche Aufgabenstellungen unterschiedliche automatisierte Verfahrenslösungen einsetzten und bereits weit reichende zukunftsweisende Investitionsentscheidungen getroffen hatten, die überwiegend zuvor nicht abgestimmt worden waren.

Der LRH hat auf die Nachteile eines solchen Vorgehens, wie insbesondere personeller und sachlicher Mehraufwand sowie eine schwächere Verhandlungsposition gegenüber den Anbietern von Hard-/Software und Beratungsleistungen, hingewiesen und das Ministerium nachdrücklich zu einer Koordination im Vorfeld der noch ausstehenden Entscheidungen aufgefordert. Eine Stellungnahme über konkrete dahingehende Maßnahmen hat das Ministerium dem LRH gegenüber bisher noch nicht abgegeben.

Grundlage dieses Beitrags ist eine im Jahr 1995 durchgeführte Querschnittuntersuchung des LRH, die sich mit der Koordination des Einsatzes von automatisierter Datenverarbeitung in den Medizinischen Einrichtungen (ME) des Landes Nordrhein-Westfalen mit stationärer Krankenversorgung befasst hat.

Bereits zuvor hatte der LRH mehrfach Feststellungen zur Datenverarbeitung in den ME getroffen, für die folgende im Jahresbericht 1992/93 für den Bereich der Materialwirtschaft enthaltene Beanstandung symptomatisch war: „Die Mängel sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass jede ME seit Jahren versucht, für sich allein zu automatisierten Verfahrenslösungen der für alle ME gleich gelagerten Aufgaben zu finden“ (Beitrag Nr. 18 S. 102). Zu diesem Beitrag hatte der Ausschuss für Haushaltskontrolle im Februar 1994 (Ausschussprotokoll 11/1137) u. a. beschlossen:

„Der Ausschuss hält es für geboten, die für die Verwaltungsbereiche der medizinischen Einrichtungen des Landes einzuführenden ADV-Systeme zu koordinieren.

Er fordert deshalb die Landesregierung auf, in Ausübung ihrer Koordinierungsfunktion die Arbeiten zur Einführung eines einheitlichen ADV-Systems baldmöglichst abzuschließen.

Er bittet den Landesrechnungshof, zu gegebener Zeit eine erneute Prüfung der Medizinischen Einrichtungen durchzuführen und dem Ausschuss über die Umsetzung der geforderten Maßnahmen Bericht zu erstatten.“

Mit Rücksicht auf die dem technischen Wandel folgende geänderte DV-Philosophie (Abkehr von Großrechnerlösungen), die gestiegenen Anforderungen an die Datenverarbeitung in den ME (z. B. Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung, Einführung eines effektiven Controlling, Kalkulationen zu neuen Vergütungs- und Behandlungsformen) und die absehbaren Entscheidungsnotwendigkeiten über erhebliche Investitions- und Folgekosten ist der LRH der Bitte des Ausschusses für Haushaltskontrolle nach einer erneuten Prüfung schon in der zweiten Hälfte des Jahres 1995 nachgekommen. Ziel der Prüfung war eine Erhebung des Ist-Zustands, der Migrationsstrategien der einzelnen ME und der koordinierenden Maßnahmen des MWF in ausgewählten Bereichen der ME.

Die Erhebung des Ist-Zustands ergab, dass für prinzipiell gleiche Aufgabenstellungen unterschiedliche automatisierte Verfahren eingesetzt wur-

den, obwohl zu Beginn der 80er Jahre nach Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung bei den ME – koordiniert durch das MWF – einheitliche Softwareprodukte für bestimmte Verwaltungsaufgaben eingeführt worden waren. Diese Programme hatten die ME jedoch im Laufe der Zeit – nunmehr weitgehend unkoordiniert – wiederholt modifiziert und durch weitere Software ergänzt. Die nachfolgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in 11 ausgewählten Bereichen genutzten Programme, wobei einheitliche Bezeichnungen wegen der erfolgten Modifikationen nicht notwendig dieselben Verfahrenslösungen beinhalteten.

Tabelle 1:
Software in ausgewählten Bereichen der ME

	ME 1	ME 2	ME 3	ME 4	ME 5	ME 6
Patientenverwaltung	PDV 6	PDV 5	PDV 5	PDV 5, KAUZ	PDV 5	KLASSIK
Geschäftsbuchhaltung/Haushalt	GEBU - S	GEBU - S	GEBU - E	GEBU - S	GEBU - E u. Eigenentw.	GEBU, ZIU-TEX
Leistungserfassung	PDV MOBIDIK	PDV	Eigenentw.	Drescher, MOBIDIK	MOBIDIK amb. u. teilw. stat.	KLASSIK, MOBIDIK, Drescher
Anlagenbuchhaltung	ANBU - S	ANBU - S	ANBU	ANBU - S	Eigenentw.	WIBERANBU
Materialwirtschaft	MATIS <u>Apotheke:</u> MOBIDIK u. Eigenentw.	INFOBASE, <u>Apotheke:</u> Eigenentw.	LAWI	INFOBASE, <u>Apotheke:</u> AMOR	LAWI u. Eigenentw. für Bestellwesen, <u>Apotheke:</u> Eigenentw.	INFOBASE, <u>Apotheke:</u> AMOR
Personalverwaltung	HIS PVS	PERS-INF im Aufbau	–	HIS PSA	HIS SVA	–
Stellenverwaltung	LOGOS (Eigenentw.)	PERS-INF im Aufbau	–	HIS PSA	HIS SVA	Eigenentw., für <u>Statistiken:</u> HIS SVS
Medizingeräteverordnung	IMAK	Philips P 4200 (MEBIS)	Philips P 4200 (MEBIS)	Eigenentw.	Eigenentw.	Eigenentw.
Pflege-Personalregelung	MOBIDIK	Eigenentw.	IDIK PDV 5	Daisy	MOBIDIK	Auftrag-sentw.

Tabelle 1:
Software in ausgewählten Bereichen der ME

	ME 1	ME 2	ME 3	ME 4	ME 5	ME 6
Labor-systeme	DATA CODE	<u>Zentrallab.:</u> ELIS 2030	<u>Zentral-</u> <u>lab.:</u> Datacode	–	OLIS 1 (in Einfüherg.)	<u>Zentrallab.:</u> KLASSIK <u>Immuno-</u> <u>logie:</u> Eigenentw.
Transfusions- medizin	DATAPART	Eigenentw.	–	MAK (in Ein- füherg.)	ProTransmed	KLASSIK

Die Programme wurden überwiegend auf veralteten Großrechnern gefahren, die weder eine zeitnahe Verarbeitung noch aktuelle Auswertungen der Daten zuließen. Durch gesetzliche Vorgaben verstärkt notwendig gewordene Basisaufgaben wie Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling usw. konnten damit nicht hinreichend abgedeckt werden.

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen planten dementsprechend 5 der 6 ME, ihre bisherige DV-Struktur grundlegend umzustellen. Dabei sollte von den Großrechnerlösungen auf eine auch von der Kommission für Rechenanlagen der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) empfohlene, leistungsfähigere „Client-Server-Architektur“ übergegangen und hierfür geeignete Software eingesetzt werden. Der sich nach den Planungen abzeichnende Investitionsbedarf belief sich über die bereits getätigten Investitionen hinaus noch auf zumindest 100 Mio. DM.

Nur die ME 6 beabsichtigte vorerst keine Umstellung auf ein völlig neues System, weil sie erst Ende 1992 mit der Installation eines Großrechners begonnen hatte. Diese ME ist in den nachfolgenden Betrachtungen nicht berücksichtigt.

Die übrigen 5 ME hatten sich, bezogen auf die in Tabelle 1 dargestellten Bereiche, im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in 48 von 55 Aufgabenfeldern bereits auf bestimmte, zukünftige DV-Lösungen festgelegt. Diese Lösungen stimmten nur in 4 der 11 Aufgabenbereiche weitgehend überein

(Geschäftsbuchhaltung/Haushalt, Anlagenbuchhaltung, Materialwirtschaft, Medizingeräteverordnung). Im Übrigen waren die Entscheidungen der ME – trotz der gleichen Aufgabenstellung – nicht einheitlich ausgefallen.

Tabelle 2:

vorgesehene Software in ausgewählten Bereichen

	ME 1	ME 2	ME 3	ME4	ME 5
Patientenverwaltung	SAP R/3 ISH	TDS	DATAPLAN, TDS	SAP R/3 ISH, SOFTCON	PDV 6, Rest offen
Geschäftsbuchhaltung/Haushalt	SAP R/3 FI	SAP R/3 FI; evtl. später SAP R/3 TRCM	SAP R/3 FI	SAP R/3 FI, TR-CM, TR-FM	SAP R/3 FI
Leistungserfassung	SAP R/3 ISH, MOBIDIK	TDS, evtl. ISH; <u>ambul:</u> evtl. MOBIDIK	DATAPLAN	SAP R/3 ISH, SOFTCON	noch offen
Anlagenbuchhaltung	SAP R/3 AM	SAP R/3 AM	SAP R/3 AM	SAP R/3 AM	SAP R/3 AM
Materialwirtschaft	SAP R/3 MM	SAP R/3 MM; <u>Apotheke:</u> AMOR	SAP R/3 MM	SAP R/3 MM	SAP R/3 MM
Personalverwaltung	HIS PVS	PERS-INF	noch offen	HIS oder SAP R/3 HR	SAP R/3 HR
Stellenverwaltung	HIS SVA	PERS-INF	noch offen	HIS oder SAP R/3 HR	SAP R/3 HR
Medizingeräteverordnung	SAP R/3 PM	SAP R/3 PM	SAP R/3 PM	SAP R/3 PM	evtl. SAP R/3 PM
Pflege-Personalregelung	MOBIDIK	Eigenentw.	DATAPLAN	SAP R/3 ISH	noch offen
Laborsysteme	noch offen	SWISSLAB II	DAVID II	SWISSLAB II	OLIS 1
Transfusionsmedizin	noch offen	SWISSLAB II	DAVID II	MAK	ProTransmed

Den System-Entscheidungen lag weder ein landesweites, alle ME umfassendes (Rahmen-)Konzept zugrunde, noch gab es für einzelne ME ein DV-Gesamtkonzept.

Das MWF hatte sich im Vorfeld der getroffenen Entscheidungen darauf beschränkt, sich den „allgemeinen“ DFG-Empfehlungen für eine Client-Server-Architektur anzuschließen. Im Übrigen teilte das MWF anlässlich der örtlichen Erhebungen mit, dass es weder eine zentrale Planung durchführe, noch daran mitwirke, noch bestimmte Verfahrenslösungen vorgebe. Ebenso werde es sich nicht an der Auswahl der zu beschaffenden Hardware beteiligen. Und auch für die Zukunft sehe es Vorgaben zur Einführung einheitlicher, leistungsfähiger DV-Systeme nicht als erforderlich an.

Auch die ME hatten, von Einzelfällen abgesehen, ihre Entscheidungen nicht untereinander abgestimmt. Dies war umso erstaunlicher, als seit Jahren bereits ein spezieller DV-Arbeitskreis der ME bestand und von dessen Beteiligten wiederholt die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit, der auch die Teilnahme eines Vertreters des MWF dienen sollte, hervorgehoben wurde.

Auf diese Weise wurde zum einen für gleiche Aufgabenstellungen wegen individueller Wünsche an den einzelnen Standorten die Entwicklungen unterschiedlicher DV-Versionen veranlasst und zum anderen an verschiedenen Standorten Untersuchungen zu weitgehend identischen Problemen in Auftrag gegeben. Infolgedessen wurden nicht nur Personal- und Sachressourcen in erheblichem Umfang unnötig in Anspruch genommen; auch die Verhandlungsposition der ME gegenüber den Anbietern von Hard- und Software sowie Beratungsleistungen war schwächer.

Der LRH hat das MWF in seinen Prüfungsmitteilungen nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass es erneut seiner Koordinierungsfunktion im DV-Bereich und damit auch den oben zitierten Forderungen des Ausschusses für Haushaltskontrolle nicht nachgekommen sei. Angesichts der an allen Standorten gleichartigen administrativen Aufgaben und der immensen Investitions- und Folgekosten sei es geboten gewesen, die neuen DV-Lösungen – wie in einem anderen Bundesland geschehen – nach einem unter Federführung des MWF abgestimmten Konzept einzuführen. Für eine landesweite, umfassende Koordination der Einführung neuer Systeme sei es nunmehr wegen der bei den einzelnen ME bereits initiierten und teilweise schon im Aufbau befindlichen Datenverarbeitungslandschaften zwar zu spät; zumindest bei den noch in der Vorbereitungsphase befindlichen Projekten sowie bei der in absehbarer Zeit auch bei der letzten ME notwendig werdenden Verfahrensumstellung sei aber eine straffe Koordination der Aktivitäten an den einzelnen Standorten durch das MWF noch möglich und auch unabdingbar. Im Interesse dieser Zielrichtung solle auch geprüft werden, ob eine Zusammenfassung der im Ministerium bisher auf mehrere Abteilungen und Referate verteilten Zuständigkeiten für die Datenverarbeitung in den ME zur Effizienzsteigerung und Vermeidung von Reibungsverlusten beitragen könne.

Zu den Prüfungsmitteilungen vom Juli 1996 hat das MWF nach mehrfacher Erinnerung im Mai 1997 eine ausführliche Stellungnahme für die zweite Jahreshälfte 1997 angekündigt. Im Februar 1998 hat das MWF dann mitgeteilt, nach mehreren Dienstbesprechungen mit Vertretern der ME sei beschlossen worden, den „DV-Arbeitskreis“ neu zu strukturieren. Durch die Einbeziehung der Verwaltungsspitze, der Informatik-Institute sowie der „Rechenzentren“ der ME und die Anbindung der Geschäftsführung dieses Arbeitskreises beim Ministerium solle die Zusammenarbeit der ME untereinander sowie die Koordination durch das Ministerium verstärkt werden. Da sich das Koordinationsgremium mit den in der Untersuchung des LRH angesprochenen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung befas-

sen werde, halte das Ministerium den Verzicht einer detaillierten Stellungnahme zu den Einzelfeststellungen des LRH für vertretbar, zumal sich bereits etliche Veränderungen gegenüber dem Zeitpunkt der Erhebungen ergeben hätten. Einer prospektiv ausgerichteten Verfahrensweise messe das Ministerium dabei höhere Bedeutung bei als einer mehr oder weniger detaillierten vergangenheitsbezogenen Diskussion. Über die Arbeit der DV-Arbeitsgruppe werde der LRH weiter unterrichtet.

Das ist bisher nicht geschehen. Angesichts dieses Sachstandes ist es dem LRH nicht möglich, definitive Aussagen darüber zu treffen, ob das Ministerium in der Zeit nach 1995 der geforderten Koordination der DV-Aktivitäten an den ME nachgekommen ist. Er ist allerdings der festen Überzeugung, dass angesichts der weiterhin steigenden Anforderungen an die DV und die dadurch bedingten Investitionsnotwendigkeiten eine langfristige (Rahmen-)Konzeptionierung des DV-Geschehens an den ME sowie eine darauf aufbauende mittelfristige Finanzplanung durch das Ministerium unerlässlich sind.

20 Zweiter Bildungsweg

Der LRH hat die Entwicklung der Schüler- und Lehrerzahlen sowie die Organisation der öffentlichen Schulen des Zweiten Bildungsweges untersucht.

Bezogen auf das untersuchte Schuljahr 1995/96 zeigte die Lehrerstellensituation bei den Abendgymnasien und Kollegs jeweils eine deutliche Über- und bei den Abendrealschulen eine deutliche Unterbesetzung; per Saldo ergab sich ein Stellenüberhang von rd. 47 Stellen. Die der Stellenbedarfsermittlung zugrunde liegenden Schülerzahlen, die die Schulen zum Stichtag 15. Oktober melden, waren zu hoch. Im Sommersemester waren die Schülerzahlen regelmäßig niedriger als im Wintersemester; dies wirkte sich indes auf die Stellenbedarfsermittlung nicht aus.

Durch eine verstärkte Zusammenfassung der verschiedenen Schulformen zu Verbundschulen ließen sich erhebliche Vorteile für das Land und die Schulträger erzielen.

In Nordrhein-Westfalen besteht ein in Jahrzehnten gewachsenes komplexes System des Zweiten Bildungsweges, das es Studierwilligen flächendeckend ermöglichen soll, nachträglich schulische Abschlüsse der Sekundarstufen I und II zu erlangen. Dafür sind neben privaten Ersatzschulen öffentliche Schulen vornehmlich in kommunaler Trägerschaft errichtet worden.

Neben den speziell für den Zweiten Bildungsweg errichteten Schulen führen außerdem Einrichtungen der Weiterbildung (Volkshochschulen und andere Träger der Weiterbildung) Lehrgänge zum nachträglichen Erwerb eines Abschlusses der Sekundarstufe I (Hauptschulabschluss, Fachoberschulreife) durch. Vielfach kooperieren die Schulen des Zweiten Bildungsweges auch mit den Weiterbildungseinrichtungen, z. B. in der Wei-

se, dass die Weiterbildungseinrichtungen die Vorkurse zur Vorbereitung des Bildungsganges durchführen. In Einzelfällen findet eine Kooperation auch bei der Durchführung des Bildungsganges statt.

Bezogen auf das Schuljahr 1995/96 hat der LRH insbesondere die Entwicklung der Schülerzahlen, den Stellenbedarf und die Stellenbesetzung sowie die Organisation der öffentlichen Schulen des Zweiten Bildungsweges untersucht.

20.1 Ausgangslage

Im untersuchten Schuljahr gab es folgende öffentliche Schulen des Zweiten Bildungsweges, die insbesondere in ländlichen Regionen häufig noch über eine oder mehrere Außenstellen verfügten:

- 17 Abendrealschulen (Hauptschulabschluss, Fachoberschulreife),
- 14 Abendgymnasien (allgemeine Hochschulreife, Fachhochschulreife),
- 9 Kollegs, davon 5 in Trägerschaft des Landes (allgemeine Hochschulreife, Fachhochschulreife),
- 8 Verbundschulen, bei denen jeweils zwei oder drei Schulformen des Zweiten Bildungsweges zusammengefasst sind.

Diese Schulen wurden im 1. Schulhalbjahr 1995/96 von insgesamt 17.521 Schülern besucht. Das waren knapp 25 % weniger als noch vier Jahre zuvor, wie die nachstehende Übersicht, differenziert nach Voll- und Teilbelegern, im Einzelnen belegt. Vollbeleger besuchen den Bildungsgang mit ganzer Unterrichtsstundenzahl, Teilbeleger nur einzelne Unterrichtsfächer.

Übersicht 1: Schülerzahlen im 1. Schulhalbjahr 1991/92 und 1995/96

Schulform	Vollbeleger**		Teilbeleger**		Gesamt**	
	1991/92	1995/96	1991/92	1995/96	1991/92	1995/96
Abendrealschule*	6.215	5.633	3.627	971	9.842	6.604
Abendgymnasium*	7.264	6.561	1.421	201	8.685	6.762
Kolleg*	4.771	4.135	22	20	4.793	4.155
Gesamt	18.250	16.329	5.070	1.192	23.320	17.521

*) einschließlich der jeweiligen Verbundschüler

**) Quelle: Amtliche Schuldaten

Die Schülerzahlen waren danach im Verlauf der vier Jahre in allen Schulformen deutlich gesunken. Der überproportionale Rückgang bei den Teilbelegern war insbesondere auf einen 1992 ergangenen Erlass des damaligen Kultusministeriums zurückzuführen, der die zuvor weit verbreitete, oft gar nicht auf die Erlangung eines konkreten Schulabschlusses ausgerichtete Einzelfachbelegung an den Schulen des Zweiten Bildungsweges restriktiv regelte. Seither war eine Einzelfachbelegung nur noch zulässig, wenn damit im Rahmen eines Baukastensystems ein qualifikationsverbessernder Schulabschluss erworben werden konnte.

20.2 Stellenbedarf und Stellenbesetzung

Die Schülerzahlen sind – neben einer vorgegebenen, nach Schulformen unterschiedlichen „Schüler-Lehrer-Relation“ – Grundlage für die Ermittlung des Lehrerstellenbedarfs. Dieser ist jährlich neu zu ermitteln auf der Basis des zum 15. Oktober eines jeden Jahres von den Schulen gemeldeten Schülerbestandes.

20.2.1 Abweichungen zwischen Stellenbedarf und Stellenbesetzung

Die aufgezeigten rückläufigen Schülerzahlen führten in dem Vergleichszeitraum von vier Jahren zwangsläufig zu einem um rd. 230 Lehrstellen geringeren Bedarf (und einer entsprechenden Anzahl von kw-Vermerken im Haushalt). Die Ist-Besetzung konnte diesen Rückgang nicht in vollem Umfang nachvollziehen, sodass sich im Schuljahr 1995/96 ein Überhang von 47,3 Stellen ergab.

Dieser Überhang verteilte sich nicht gleichmäßig auf alle Schulformen. Vielmehr handelte es sich dabei, wie die nachstehende Übersicht zeigt, um einen Saldo aus jeweils deutlichen Überbesetzungen bei Abendgymnasien und Kollegs und einer ebenso deutlichen Unterbesetzung bei den Abendrealschulen.

Übersicht 2: Abweichungen zwischen Stellenbedarf und Stellenbesetzung im Schuljahr 1995/96

Schulform	Stellenbedarf*	Stellenbesetzung*	Über-/Unterbesetzung
Abendrealschule	340,2	302,4	- 37,8
Abendgymnasium	442,7	490,8	+ 48,1
Kolleg	403,3	440,3	+ 37,0
Gesamt	1.186,2	1.233,5	+ 47,3

*) Quelle: Amtliche Schuldaten

Bei einzelnen Abendrealschulen hatte die Unterbesetzung nach den Feststellungen des LRH bereits zu erheblichen Einschnitten beim Unterrichtsangebot geführt.

Zur Erklärung für diese Verzerrung wurde während der Untersuchung auf die nicht nach Schulformen differenzierte Veranschlagung der Lehrerstellen des Zweiten Bildungsweges in einem Haushaltskapitel hingewiesen. Ein erheblicher Teil der dort ausgebrachten kw-Vermerke sei durch Pensionierungen im Bereich der Abendrealschulen realisiert worden; gleichzeitig seien Neueinstellungen infolge der noch vorhandenen weiteren kw-Vermerke unzulässig gewesen. Der Versuch, einen Ausgleich durch Versetzungen herbeizuführen, sei auf starken Widerstand der Betroffenen und der Personalvertretungen gestoßen und daher nur in Einzelfällen möglich gewesen.

Der LRH hat dem Ministerium mitgeteilt, dass nach seiner Auffassung dringender Handlungsbedarf gegeben sei. Es müsse in weiteren Fällen möglich sein, durch Versetzungen innerhalb der Schulen des Zweiten Bildungsweges einen Ausgleich herbeizuführen, wenn z. B., wie festgestellt, einer Unterbesetzung der Abendrealschule von 4,5 Stellen eine Überbesetzung bei dem in demselben Gebäude untergebrachten Abendgymnasium von 6,7 Stellen gegenüberstehe. Er hat ferner an die zum Schuljahresbeginn 1997/98 und 1998/99 eintretenden Erhöhungen der Pflichtstundenzahl für die Lehrer des Zweiten Bildungsweges um insgesamt 2,25 Unterrichtsstunden pro Woche und die weiteren Erhöhungen durch die „Vorgriffsstundenregelung“ für die 30- bis 49-jährigen Lehrer erinnert, durch die die Unterbesetzung im Bereich der Abendrealschulen in etwa ausgeglichen und die Überbesetzung bei den anderen Schulformen noch weiter deutlich steigen würden. Durch diese Maßnahmen werde sich die Frage nach einer Versetzung von Lehrern noch verstärkt stellen und zwar auch bezogen auf freiwerdende Stellen der Pflichtschulen.

Das Ministerium hat die unausgeglichene Lehrerversorgung im Zweiten Bildungsweg bestätigt. Es habe deshalb bereits im Jahre 1991 durch Runderlass die Bezirksregierungen aufgefordert, initiativ zu werden. In der Folgezeit seien intensive Anstrengungen unternommen worden, Lehrkräf-

te der Sekundarstufe II von Abendgymnasien und Kollegs an Gymnasien und Gesamtschulen zu versetzen. Mit deren Einverständnis sei dies im Umfang von ca. 20 Stellen je Haushaltsjahr auch gelungen. Weitere Versuche gegen den Willen der Lehrkräfte hätten aber aus beamtenrechtlichen Gründen gerichtlich nicht durchgesetzt werden können. Die zum 01.07.1997 in Kraft getretene Dienstrechtsreform, die Versetzungen ohne Zustimmung der Betroffenen erleichtere, biete nunmehr günstigere Rahmenbedingungen. Das Ministerium habe die Bezirksregierungen aus diesem Anlass nochmals ausdrücklich aufgefordert, dieses Instrument verstärkt zu nutzen. Dies geschehe auch bereits in annehmbarem Umfang.

Zur Frage der Versetzungen von Abendgymnasien und Kollegs an Abendrealschulen hat das Ministerium auf die unterschiedliche Lehramtsbefähigung (mit Ausnahme des alten schulformbezogenen gymnasialen Lehramts) und die besoldungsrechtliche Einstufung der Lehrkräfte verwiesen. Hier helfe man sich bei zumutbaren Entfernungen in großem Umfang mit Teilabordnungen, die sich in den (den LRH-Erhebungen zugrunde liegenden) Stellenbesetzungszahlen der amtlichen Schulstatistik so nicht niederschlägen.

Darüber hinaus hat das Ministerium zu den vom LRH angesprochenen Erhöhungen der wöchentlichen Pflichtstunden für die Lehrer des Zweiten Bildungsweges, die zwischenzeitlich in Kraft getreten sind, Stellung genommen. Diese Erhöhungen, die sich in der „Schüler-Lehrer-Relation“ widerspiegeln, wirkten sich im Haushalt 1998 für die Schulen des Zweiten Bildungsweges dergestalt aus, dass die kw-Behaftung des Haushaltskapitels um weitere 63 Stellen zunehme; 22 alte kw-Vermerke seien zugleich realisiert worden. Der Stellenunterhang bei den Abendrealschulen habe sich auf diese Weise auf ca. 20 Stellen reduziert.

Zu der Bitte des LRH, ihn über die zum Beginn des 1. Schulhalbjahres 1998/99 zu verzeichnende Entwicklung, getrennt nach Regierungsbezirken und den Schulformen des Zweiten Bildungsweges, zu unterrichten, hat sich das Ministerium bisher nicht geäußert.

20.2.2 Meldung überhöhter Schülerzahlen

Wegen ihrer Bedeutung für die Stellenbedarfsermittlung hat der LRH schulformübergreifend an 15 Schulen des Zweiten Bildungsweges die Schülerzahlen zum Stichtag 15. Oktober 1995 untersucht. Dabei stellte sich heraus, dass eine erhebliche Anzahl von Schulen nicht ihren Schülerbestand zum Stichtag, sondern den zu Anfang bis Mitte September gemeldet hatte. Da an den Schulen des Zweiten Bildungsweges die Fluktuation in den ersten Wochen des Schuljahres noch besonders stark ist, waren die auf den früheren Zeitpunkt bezogenen Schülerzahlen meist zu hoch angesetzt.

Von den insgesamt 5.154 gemeldeten Schülern (Vollbelegern) besuchten 344 Schüler = 6,7 % am Stichtag nicht mehr die Schule:

- 162 Schüler waren bereits wieder abgemeldet,
- 97 Schüler waren am Stichtag dauernd, z. T. von Beginn des Schuljahres an, nicht mehr anwesend (das Schulverhältnis war aber noch nicht „offiziell“ beendet),
- 32 Schüler waren infolge der Kooperation mit einer anderen Schule doppelt gezählt worden,
- 53 Schüler waren am Stichtag nicht nachweisbar.

Bezieht man den vorgenannten Vomhundertsatz an überzähligen Schülern auf den für alle öffentlichen Schulen des Zweiten Bildungsweges im Schuljahr 1995/96 ermittelten Bedarf von 1.186 Lehrerstellen, so ergibt sich – grob gerechnet – ein überschüssiger Bedarf im Umfang von rd. 79 Lehrerstellen.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Schulen auch tatsächlich die am Stichtag aktuellen Schülerzahlen melden. In dem Zusammenhang könne es hilfreich sein,

den Schulen eine tägliche Anwesenheitskontrolle aufzuerlegen und ihnen durch eine entsprechende Änderung der Allgemeinen Schulordnung einfachere Möglichkeiten zu eröffnen, bis zum Stichtag nicht regelmäßig am Unterricht teilnehmende Schüler aus dem Schulverhältnis zu entlassen.

Das Ministerium hat inzwischen die Bezirksregierungen gebeten, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Schulen künftig den tatsächlichen Schülerbestand am Stichtag melden. Darüber hinaus hat es mitgeteilt, es sei beabsichtigt, im laufenden Gesetzgebungsverfahren für ein Schulrechtsänderungsgesetz (Landtagsdrucksache 12/3705) die bestehende Regelung über die Beendigung des Schulverhältnisses durch neue Möglichkeiten zu ergänzen, säumige Schüler erheblich schneller zu entlassen.

20.2.3 Schwankungen der Schülerzahlen zwischen Winter- und Sommersemester

Nach den Feststellungen des LRH waren die Schülerzahlen des Sommersemesters bei zahlreichen Schulen des Zweiten Bildungsweges erheblich niedriger als die des Wintersemesters. An 12 in diese Betrachtung einbezogenen Schulen lag die Schülerzahl im Wintersemester 1995/96 bei insgesamt 5.786, im folgenden Sommersemester 1996 hingegen nur bei 5.124 Schülern (minus 11,4 %).

Da der Berechnung des Lehrerstellenbedarfs allein die Zahlen des Wintersemesters zum Stichtag 15. Oktober zugrunde gelegt wurden, war der ermittelte Bedarf, bezogen auf das ganze Schuljahr, zu hoch. Der LRH hat daher angeregt, nach Möglichkeiten für einen angemessenen Ausgleich solcher Schwankungen zu suchen.

Das Ministerium hat daraufhin die entsprechenden Daten für das Schuljahr 1996/97 ermitteln lassen und dazu mitgeteilt, die neueren Daten lägen landesweit zwar „nur“ bei 6,1 %, bestätigten tendenziell aber die Feststellungen des LRH. Um beurteilen zu können, ob daraus Konsequenzen für die Berechnung des Lehrstellenbedarfs zu ziehen wären, bedürfe es aber zuverlässigerer Daten über einen längeren, aussagekräftigen Zeitraum. Diese werde die künftig neben der Haupterhebung zum 15. Oktober vorgesehene Halbjahreserhebung, für die Schulen des Zweiten Bildungsweges erstmalig zum 01.02.1999, liefern, bei der auch die Schülerzahlen in den Kursen und der Unterricht je Lehrkraft erhoben würden.

20.3 Organisationsüberlegungen

Von 48 öffentlichen Schulen des Zweiten Bildungsweges waren acht Schulen als sog. Verbundschulen eingerichtet. Bei jeder dieser Schulen waren nicht nur verschiedene Schulformen räumlich und verwaltungsmäßig zusammengefasst; vielmehr boten sie auch in unterschiedlichem Umfang integrativen Unterricht an. Bei zwei Schulen, in denen jeweils ein Abendgymnasium mit einem Kolleg verbunden war, beschränkte sich die Integration auf die Vorkurse, die für Kolleg und Abendgymnasium gemeinsam abgewickelt wurden. Bei den anderen Schulen bestand ein weitergehendes integratives System. So erfolgte vor allem im Wahlpflichtbereich der Abendrealschule im 3./4. Semester gemeinsamer Unterricht mit der Einführungsphase im 1./2. Semester des Abendgymnasiums/Kollegs. An zwei Verbundschulen mit Abendgymnasium und Kolleg konnten auch während der Hauptphase Grund- und Leistungskurse von Schülern beider Schulformen gewählt werden. Das war allerdings nur möglich, weil der Kollegunterricht nicht wie sonst üblich am Vormittag, sondern am Nachmittag und Abend erteilt oder, wie an einer Schule, in drei Zeitschienen (vormittags, nachmittags und abends) angeboten wurde.

Nach dem Ergebnis der Prüfung des LRH führt die Zusammenfassung der verschiedenen Schulformen zu einer Verbundschule zu wirtschaftlichen Vorteilen für das Land und die Schulträger:

- Die Schulverwaltung wird gestrafft. Es wird nur eine Schulleitung anstelle einer Schulleitung für jede Schulform benötigt.
- Absolventen der Abendrealschule mit Fachoberschulreife können unmittelbar in das 2. oder 3. Semester des Abendgymnasiums/Kollegs eintreten, weil wesentliche Unterrichtsinhalte des 3. und 4. Semesters der Abendrealschule mit denen des 1. und 2. Semesters des Abendgymnasiums/Kollegs (Einführungsphase) übereinstimmen.
- Der Lehrereinsatz wird flexibler. Lehrer der Abendrealschule können in der Einführungsphase des Abendgymnasiums/Kollegs eingesetzt werden und umgekehrt. Das führt zur Entzerrung stellenmäßiger Probleme.
- Soweit sich Unterrichtsinhalte überschneiden, wird gemeinsamer Unterricht ermöglicht. Auch das optimiert den Lehrereinsatz und schafft zudem größere Differenzierungsmöglichkeiten beim Unterrichtsangebot.
- Die Zusammenfassung von Kolleg und Abendgymnasium führt bei aufeinander abgestimmten Unterrichtszeiten zu besser ausgelasteten Kursen. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil zahlreiche Schüler die Schule nach dem 4. Semester mit der Erlangung des schulischen Teils der Fachhochschulreife verlassen oder zu Beginn des 5. Semesters den Bildungsgang abbrechen. Aus diesem Grund müssen im 5. und 6. Semester Kurse oft nur für wenige Schüler eingerichtet werden.

Der LRH hat das Ministerium auf diese Vorteile hingewiesen und zugleich auf zehn Standorte aufmerksam gemacht, an denen gute Voraussetzungen für eine Verbundschule bestehen, weil mehrere Schulformen bereits in demselben Gebäudekomplex oder in räumlicher Nähe untergebracht sind.

Das Ministerium hat daraufhin die Bezirksregierungen aufgefordert, die Zweckmäßigkeit der Einrichtung weiterer Verbundschulen zu prüfen. Darüber hinaus hat es mitgeteilt, die Feststellung des LRH stütze die ohnehin bestehende Absicht, die Angebote des Zweiten Bildungsweges verstärkt zusammenzuführen.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

21 Förderung von Neubauten studentischer Wohnanlagen

Studentenwerke haben bei der Vergabe von Aufträgen für Neubauten studentischer Wohnanlagen in zahlreichen Fällen die Vergabebestimmungen nicht beachtet. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium bisher vergeblich aufgefordert, aufgrund dieser Vergabeverstöße mögliche förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen.

Für Studierende bestimmter und geförderter Wohnraum wurde zweckfremd genutzt. Auf Grund der Feststellungen des Landesrechnungshofs hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung die anteiligen Fördermittel zurückgefordert.

Die angespannte Lage auf dem studentischen Wohnungsmarkt führte Ende 1989 zu der Verwaltungsvereinbarung über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung des Studentenwohnraumbaus vom 21.12.1989 - Bund-Länder-Programm -. Mit der Änderungsvereinbarung vom 19.09.1990 zu der o.g. Verwaltungsvereinbarung erklärte sich der Bund bereit, dem Land Nordrhein-Westfalen einen Zuschuss in Höhe von 86,8 Mio DM für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Das Land hat sich an diesem Programm beteiligt und den 13 Studentenwerken des Landes Zuwendungen in Form von Anteilsfinanzierungen gewährt.

Auswahl, Prüfung und Bewilligung der zur Bedarfsdeckung vorgeschlagenen Neubauvorhaben oblagen dem Ministerium.

Seit dem Jahre 1994 hat der LRH geförderte studentische Wohnanlagen bei 6 Studentenwerken geprüft.

Dabei hat der LRH unter anderem festgestellt:

21.1 Vergabeverfahren

Die Studentenwerke waren nach den Förderbedingungen verpflichtet, die nationalen Vergabebestimmungen und die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft für die Vergabe von Bauaufträgen einzuhalten und die Vergabeverfahren nach Maßgabe der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) abzuwickeln. Hierdurch sollten insbesondere der Wettbewerb sichergestellt und Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe vorgebeugt werden. Aus dem der VOB zugrunde liegenden Wettbewerbsgedanken folgt auch der Grundsatz, dass Verhandlungen über Änderungen der Angebote oder Preise in dem Zeitraum zwischen der Prüfung der Angebote und der Zuschlagserteilung unstatthaft sind. Nach den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 55 LHO sind Aufträge beim Überschreiten der Wertgrenze von 100.000 DM grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Nur unter besonderen Umständen, die für die Bewilligungsbehörde nachprüfbar sein müssen, dürfen Aufträge beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben werden.

Die geprüften Studentenwerke haben regelmäßig Aufträge mit einem Auftragswert von über 100.000 DM beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben. In den wenigen Ausnahmefällen, in denen Öffentliche Ausschreibungen durchgeführt wurden, blieben Vergabebestimmungen oftmals unbeachtet.

So wurden u. a.

- bei insgesamt 11 Gewerken einer Maßnahme nicht die Mindestbieter - sondern nach Verhandlungen- jeweils nachrangige Bieter beauftragt,
- anlässlich von Eröffnungsterminen teilweise weder Niederschriften hierüber erstellt, noch Bietern die Möglichkeit eingeräumt, an diesen Terminen zugegen zu sein,

- Verhandlungen über Änderungen der Angebote oder Preise geführt und in vielen Fällen nach den Submissionen Änderungen der Leistungsbeschreibungen vorgenommen.
- In einem Fall wurde der mit der Planung einer studentischen Wohnanlage betraute Architekt ohne jeglichen Wettbewerb auch als Generalübernehmer beauftragt
 - Auftragswert ca. 20, 6 Mio. DM -.

Soweit der Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung überhaupt begründet wurde, geschah dies in der Regel unter Berufung auf die Dringlichkeit der Maßnahmen.

Nach den Feststellungen des LRH rechtfertigten weder die Eigenarten der Leistungen noch besondere Umstände wie etwa eine Dringlichkeit die Abweichungen von der vorgeschriebenen Vergabeart. Die Studentenwerke sowie die von ihnen mit der Ausschreibung beauftragten Architekten und Ingenieure haben die wettbewerbsfeindlichen Vergabeverstöße unter anderem in Kauf genommen, weil sie bei der Wahl der Vergabeart der Förderung des regionalen Bauhandwerks in den jeweiligen Städten durch die Beauftragung bekannter Unternehmen eine besondere Bedeutung beigemessen haben. Damit sollten aber insbesondere die bei Öffentlichen Ausschreibungen auftretenden Unwägbarkeiten hinsichtlich des Bieterkreises umgangen werden.

Ein Zuwendungsempfänger hat ausdrücklich eingeräumt, auf Grund bisheriger positiver Erfahrungen regelmäßig die Beauftragung eines bestimmten Unternehmens angestrebt zu haben.

Nach den Prüfungserfahrungen des LRH führt die Umgehung von Öffentlichen Ausschreibungen regelmäßig zu wirtschaftlichen Nachteilen. Vergleichsausschreibungen bei anderen Baumaßnahmen belegen, dass durch Öffentliche Ausschreibungen und dem hiermit gesicherten größt-

möglichen Wettbewerb günstigere Ergebnisse als bei Beschränkten Ausschreibungen oder gar Freihändigen Vergaben erzielt werden können.

Die festgestellten Vergabeverstöße zählen zu denen, für die der Finanzminister (FM) in seinen Runderlassen vom 23.12.1987 und 17.12.1992 - Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen (VOL/A) - den Widerruf der Zuwendungsbescheide bzw. die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendungen für angezeigt hält.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die festgestellten Vergabeverstöße zum Anlass zu nehmen, entsprechend den Runderlassen des FM zu verfahren und förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen. In Anlehnung an den Runderlass des FM vom 16.12.1997 sollten diese in der Weise gezogen werden, dass die Kosten der nicht öffentlich ausgeschriebenen Teillose von der Förderung ausgeschlossen und die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben entsprechend gekürzt werden.

21.2 Zweckbestimmung

Nach den "Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung des Studentenwohnraumbaus" vom 12.03.1990 sind die Zuwendungen zweckbestimmt für Studierende der jeweiligen Hochschulbereiche.

Die in den studentischen Wohnanlagen eingerichteten Wohnplätze werden nach Feststellungen des LRH von den Studentenwerken in mehreren Fällen zweckfremd genutzt. So konnten anlässlich der stichprobenweisen Prüfung von Baumaßnahmen bei 6 Studentenwerken insgesamt 28 als Wohnplätze für Studierende geförderte Räume festgestellt werden, die zu Hausmeisterwohnungen bzw. -büros umgebaut worden waren. Darüber hinaus hat der LRH 3 weitere Wohnplätze vorgefunden, die zu einem größeren zusammenhängenden Appartement ausgebaut und mehr als

18 Monate nicht an Studierende vermietet, sondern zweckwidrig als Gästewohnung genutzt wurden.

Allein den vom LRH bisher festgestellten zweckfremden Nutzungen liegen zu Unrecht in Anspruch genommene Fördermittel in Höhe von rd. 1,3 Mio DM zu Grunde.

21.3 Verfahrensstand

21.3.1 Vergabeverfahren

Das Ministerium hat zwar nach "Würdigung aller Umstände und Gesichtspunkte" formal schwere Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die VOB eingeräumt, gleichwohl jedoch bisher der Widerruf der Zuwendungsbescheide bzw. Rückforderung von Zuwendungsteilbeträgen abgelehnt. Nach seiner Auffassung könnte hierdurch die wirtschaftliche Grundlage von Studentenwerken zerstört werden. Der LRH hat in diesem Zusammenhang nochmals auf die o.g. Erlasse des FM verwiesen, nach denen bei schweren Verstößen gegen die Bestimmungen der VOB und der vorzunehmenden Interessenabwägung grundsätzlich das öffentliche Interesse an einer Rückforderung gegenüber dem Interesse des Zuwendungsempfängers am Behaltendürfen der Zuwendung überwiegt.

21.3.2 Zweckbestimmung

Bezüglich der zweckfremd genutzten studentischen Wohnplätze hat das Ministerium die Rückzahlung von zu Unrecht beanspruchten Fördermitteln veranlasst. Einige Studentenwerke haben an Stelle einer Rückzahlung vom LRH beanstandete Hausmeisterwohnungen durch Rückbau wieder ihrer ursprünglichen Bestimmung als Studentenwohnraum zugeführt.

Aufgrund der bisherigen Prüfungen bei Studentenwerken hält der LRH es für geboten, dass die Bewilligungsbehörde in allen geförderten studentischen Wohnanlagen die zweckentsprechende Nutzung prüft und ggf. den Rückbau von Wohnraum bzw. die Rückzahlung von Fördermitteln veranlasst.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen; der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

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

22 Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft

Der LRH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben die Bewirtschaftung von Investitionszuschüssen geprüft, die das Ministerium nach den Bestimmungen des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms und des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gewährt. Die Prüfung erstreckte sich auch darauf, ob die in das Verfahren eingeschalteten Hausbanken die zweckentsprechende Verwendung der Mittel ordnungsgemäß überwacht haben.

Der LRH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt haben u. a. wesentliche Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen ihre Verpflichtung, die von ihnen neu zu schaffenden Arbeits- und Ausbildungsplätze nachzuweisen, festgestellt. Die Feststellungen dieser Verstöße führte in Einzelfällen zu erheblichen Rückforderungen. Der LRH hält es für erforderlich, dass die Hausbanken die ihnen obliegende Verpflichtung, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu prüfen, in der gebotenen Weise auch tatsächlich wahrnehmen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW (MWMTV) unterstützt den Strukturwandel und die Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze in bestimmten Regionen des Landes u. a. durch die Gewährung von Investitionszuschüssen an die

gewerbliche Wirtschaft. Die Tatbestände und die Voraussetzungen für die Förderung der Maßnahmen sind im „Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm (RWP)“ geregelt.

Zur Finanzierung dieser Maßnahmen sind im Epl. 08 für das Haushaltsjahr 1998 Ausgaben in Höhe von 295 Mio. DM veranschlagt, von denen der Bund 110 Mio. DM dem Land gemäß Art. 91 a Abs. 4 GG zur Kofinanzierung zur Verfügung gestellt hat (Gemeinschaftsaufgabe). Die Mittel werden der Investitions-Bank NRW (IB) bewilligt.

Zur Erlangung eines Zuschusses müssen die Unternehmen über ihre Hausbank einen Antrag bei der IB stellen. Nach Prüfung des Antrags und Beratung im Landeskreditausschuss - bei Fällen bis zu 5 Mio. DM Investitionsvolumen: nach Abstimmung zwischen der zuständigen Bezirksregierung und der IB - sagt die IB der Hausbank den Zuschuss privatrechtlich zur Weiterleitung an den Antragsteller zu. Nach Abschluss des Investitionsvorhabens legt das Unternehmen der Hausbank den Verwendungsnachweis vor, den diese zu prüfen hat und alsdann an die IB weiterleitet. Bis zum Abschluss des Investitionsvorhabens und bis zur endgültigen Bestätigung des Verwendungsnachweises durch die IB haftet die Hausbank für die zweckentsprechende Verwendung des Zuschusses einschließlich Zinsen im Falle der Rückforderung des Zuschusses.

Im Antrag sind u. a. die voraussichtlichen Investitionskosten und die Zahl der bei Investitionsbeginn vorhandenen sowie die durch das Vorhaben neu zu schaffenden Arbeits- und Ausbildungsplätze anzugeben. Im Verwendungsnachweis sind die tatsächlichen Investitionskosten aufzuführen und es ist die genaue Zahl der neu geschaffenen Arbeits- und Ausbildungsplätze anzugeben.

Für ihre Tätigkeiten bei der Beantragung der Förderung, bei der Durchführung und der Prüfung des Verwendungsnachweises erhalten die IB und

die Hausbank jeweils ein Entgelt in Abhängigkeit von der Höhe der Investitionssumme; für die Zahlung dieser Entgelte sind im Epl. 08 für das Haushaltsjahr 1998 Ausgaben in Höhe von 4,45 Mio. DM veranschlagt worden.

Der LRH und in seinem Auftrage das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg (RPA) prüfen seit dem Jahre 1997 schwerpunktmäßig die Förderung von Maßnahmen des RWP. Bei den bisher geprüften Fällen haben sich Rückforderungen in teilweise erheblichem Umfang ergeben. Nach den Erkenntnissen des LRH müssten die Hausbanken die Verwendungsnachweise sorgfältiger prüfen.

Beispielhaft sind nachfolgende Einzelfälle dargestellt:

- 22.1** Einem Unternehmen ist im Jahre 1997 nach Prüfung der Antragsunterlagen durch die IB und nach Beratung des Antrags im Landeskreditausschuss ein Zuschuss i. H. v. 1.111.000 DM zur Errichtung einer Betriebsstätte zugesagt worden. Mit dem Investitionszuschuss sollten gemäß der Zusage 17,5 Frauen- und 9 Männerarbeitsplätze geschaffen werden. Dementsprechend sind in der Zusage die für die Bemessung des Zuschusses maßgeblichen Höchstbeträge der Investitionskosten je Frauenarbeitsplatz auf 250.000 DM und je Männerarbeitsplatz auf 200.000 DM festgelegt worden. Das Unternehmen hat nach den Angaben im Verwendungsnachweis 12 Frauenarbeitsplätze und 17,5 Männerarbeitsplätze geschaffen. Der Verwendungsnachweis ist durch die Hausbank wegen Unklarheiten bei den Investitionskosten, nicht aber hinsichtlich der geschaffenen Arbeitsplätze beanstandet worden.

Die Prüfung durch den LRH hat hinsichtlich der Investitionskosten keine Beanstandungen ergeben. Durch die geförderte Maßnahme sind allerdings tatsächlich nur 5 Frauenarbeitsplätze und 11,5 Männerarbeitsplätze geschaffen worden. Auf Grund dieser Feststellungen hat der LRH eine

Neuberechnung des Investitionszuschusses vorgenommen und die Rückforderung eines Zuschussteilbetrages i. H. v. 472.000 DM verlangt. Dieser Betrag zzgl. Zinsen i. H. v. rd. 42.000 DM ist inzwischen zurückgezahlt worden.

22.2 In einem weiteren Fall wurde einem Unternehmen im Jahre 1993 über die Hausbank ein Investitionszuschuss i. H. v. 1.398.000 DM zugesagt. Mit dem Investitionszuschuss sollte die Erweiterung einer Betriebsstätte gefördert und auf diese Weise 50 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Der am 21.06.1996 vom Zuschussempfänger erstellte Verwendungsnachweis wurde von der Hausbank am 23.07.1997 bestätigt und der IB vorgelegt. Wegen geringerer Investitionskosten als ursprünglich veranschlagt, betrug der Zuschuss nur noch 832.000 DM. Der Bestätigungsvermerk der Hausbank verweist hinsichtlich ihrer Prüftätigkeit ausschließlich auf das Gutachten einer Steuerberatungsgesellschaft.

Bei der im Jahre 1997 durchgeführten Prüfung des Investitionszuschusses durch das RPA hat sich herausgestellt, dass das Unternehmen bereits zu dieser Zeit Liquiditätsprobleme hatte, die schließlich zum Konkurs führten. Das RPA hat in diesem Fall noch rechtzeitig im Benehmen mit dem LRH veranlassen können, dass die Hausbank nicht aus der Haftung für den Investitionszuschuss entlassen wurde.

Dadurch konnte der Investitionszuschuss i. H. v. 832.000 DM zzgl. Zinsen i. H. von rd. 32.000 DM dem Landeshaushalt wieder zugeführt werden.

22.3 Im Jahre 1995 stellte ein Unternehmen einen Antrag auf Gewährung eines Investitionszuschusses zur Erweiterung seiner Betriebsstätte. Zu Investitionskosten von 1,3 Mio. DM sagte die IB der Hausbank des Antragstellers

einen Zuschuss in Höhe von 97.500 DM zu. Dadurch sollten zu den bei Investitionsbeginn lt. Antrag bei dem Unternehmen vorhandenen 40 Arbeitsplätzen je 2 zusätzliche Arbeits- und Ausbildungsplätze geschaffen werden. Im Verwendungsnachweis wird die Schaffung von 5 zusätzlichen Arbeitsplätzen angegeben, neue Ausbildungsplätze wurden nicht geschaffen.

Das RPA hat bei seiner Prüfung demgegenüber festgestellt, dass bei Investitionsbeginn schon 45 Arbeitsplätze im Unternehmen vorhanden waren. Nach Abschluss der Maßnahme waren lediglich noch 42,5 Arbeitsplätze und selbst ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme nur 42 Arbeitsplätze i. S. des RWP vorhanden.

Auf Grund dieser Feststellungen ist der Investitionszuschuss zurückgefordert worden. Einschließlich Zinsen i. H. rd. von 12.300 DM ist auf diese Weise ein Betrag von 109.800 DM dem Landeshaushalt wieder zugeführt worden.

22.4 In dem nachfolgenden Berichtsabschnitt wird ein weiterer Förderfall behandelt, in dem das Ministerium beinahe drei Jahre nach Abschluss der Maßnahme immer noch nicht abschließend festgelegt hat, wie die Zahl der von dem Unternehmen zu schaffenden Arbeits- und Ausbildungsplätze zu errechnen ist.

Das Unternehmen erhielt mit Zusage der IB vom 03.12.1993 über seine Hausbank einen Investitionszuschuss zum Erwerb eines von Stilllegung bedrohten Betriebes. Nach dem Erwerb wurde der Betrieb erheblich erweitert. Entsprechend den Regelungen des RWP wurde die Förderung auf 80.000 DM je Dauerarbeitsplatz für Frauen, 60.000 DM je Dauerarbeitsplatz für Männer und 60.000 DM je Ausbildungsplatz begrenzt. Da mit dem Investitionsvorhaben 494 Arbeitsplätze für Frauen, 403 Arbeitsplätze für Männer und 12 Ausbildungsplätze geschaffen

für Männer und 12 Ausbildungsplätze geschaffen werden sollten, errechnete sich ein Investitionszuschuss von 64.420.000 DM.

Das Vorhaben war zum 30.06.1996 abgeschlossen.

Wegen betriebsbedingter Besonderheiten wurde als maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung der Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze der 30.11.1996 bestimmt. Auf Grund einer Zusicherung des Ministeriums gegenüber dem Unternehmen änderte die IB die Auflage in der Zusage dahingehend ab, dass der Nachweis zu den Arbeitsplätzen und den Beschäftigten erst ein Jahr später zum 30.11.1997 zu erbringen sei.

Bisher hat das Unternehmen als Nachweis der mit dem Investitionsvorhaben geschaffenen und besetzten Arbeits- und Ausbildungsplätze nur eine Bestätigung des Wirtschaftsprüfers zu den Stichtagen 30.11.1996 und 30.11.1997 mit Gesamtzahlen von 898 und 980 Beschäftigten beigebracht.

Das Ministerium sicherte dem Unternehmen ferner schriftlich zu, dass die laut Zusage zu schaffenden 12 Ausbildungsplätze nicht schon bei Abschluss der Maßnahme, sondern erst sukzessive bis zum 01.08.1998 besetzt sein müssen; ebenso sollte der Zuschuss abweichend von den Allgemeinen Bedingungen nur dann zurückgefordert werden, wenn drei Jahre nach Abschluss des Investitionsvorhabens die vereinbarte Zahl von Arbeits- und Ausbildungsplätzen nicht erreicht würde und auch keine begründete Aussicht bestünde, dass die vereinbarte Zahl innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreicht würde. Auf diese Weise wurde der Stichtag für den endgültigen Arbeitsplatznachweis auf den 30.11.1999 verschoben; nähere Regelungen, was unter „begründeter Aussicht“ zu verstehen ist und was einen „angemessenen Zeitraum“ darstellt, wurden nicht getroffen.

Die IB hat die Angaben und Nachweise der Hausbank und des Unternehmens geprüft und nicht beanstandet; sie hat die Hausbank mit Wirkung zum 12.11.1996 aus der Haftung für die Durchleitung des Investitionszuschusses entlassen. Diese Maßnahme wurde vom Ministerium mit den erheblichen Kosteneinsparungen für das Unternehmen begründet.

Nach den Feststellungen des LRH stellt das Unternehmen neben einem „Kern“ von Vollzeitkräften für Bedarfsspitzen Teilzeitkräfte mit fester Arbeitszeit oder „auf Abruf“ sowie geringfügig Beschäftigte ein. Außerdem wurden auf Grund von Anlaufschwierigkeiten sowie während des ersten Geschäftsjahres zusätzliche Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Ab dem darauf folgenden Geschäftsjahr 1997 reduzierte sich daher die Zahl der Arbeitsplätze.

Trotz einer tariflichen Arbeitszeit von 40 Wochenstunden für Vollzeitkräfte hat das Unternehmen die von den Teilzeitkräften geleisteten Arbeitsstunden auf der Basis der im öffentlichen Dienst tariflich vereinbarten 38,5 Wochenstunden in Vollzeitstellen umgerechnet. Außerdem hat das Unternehmen in den zur Prüfung vorgelegten Auflistungen die auf Grund geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse geleisteten Arbeitsstunden in Vollzeitarbeitsplätze umgerechnet.

Ende 1998 ergab sich auf Grund des vorstehenden Sachverhalts nach den Berechnungen des LRH eine weder vom Ministerium noch von der IB bisher erkannte Überzahlung des Investitionszuschusses in Höhe von 3.770.000 DM.

Das Ministerium hat eingeräumt, dass es für diesen Förderfall keine Regelung für die Umrechnung von Teilzeitplätzen in Vollzeitstellen gebe, eine solche Regelung aber wohl notwendig sei. Es hat dem LRH den Entwurf einer neuen Berechnung übersandt. Der LRH und das Ministerium sind

noch in der Diskussion, wie der Nachweis der Zahl der tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätze zum 30.11.1999 sichergestellt werden kann.

Im vorliegenden Fall wurden alle wesentlichen Entscheidungen vom Ministerium getroffen und von der IB weisungsgemäß umgesetzt. Die dafür maßgeblichen Gespräche hat das Unternehmen direkt mit dem Ministerium geführt. Dabei hat das Ministerium die Bedingungen der Zusage des Investitionszuschusses für den Nachweis der Arbeitsplätze mehrmals zum Nachteil des Landes geändert. Die Hausbank wurde aus ihrer Haftung entlassen, obwohl die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel bis heute nicht abschließend bestätigt werden konnte. Insoweit vertraut das Ministerium auf die Solvenz des Unternehmens.

Aus dem Prüfungsverfahren ergibt sich die Forderung an das Ministerium, von vornherein bei der Mittelzusage eindeutige Regelungen für den Nachweis der zu schaffenden und zu besetzenden Arbeitsplätze zu treffen. Die Zusage muss im Interesse der Verfahrensbeteiligten inhaltlich hinreichend bestimmt sein: Anderenfalls weiß das Unternehmen nicht, was ihm zugbilligt oder auferlegt worden ist; auch für das Ministerium ist die nicht hinreichende Bestimmung der zu schaffenden und zu besetzenden Arbeitsplätze nachteilig, weil es gegenüber dem Unternehmen nur das durchsetzen kann, was in der Mittelzusage eindeutig geregelt ist.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert noch an.

Finanzministerium (Epl. 12)

23 Organisation des Landesamtes für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat die Organisation des Landesamtes für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) in Düsseldorf geprüft. Als wesentliches Ergebnis hat er Möglichkeiten zur Realisierung der im Kapitel des LBV derzeit noch ausgebrachten kw-Vermerke aufgezeigt. So können nach Überzeugung des LRH die kw-Vermerke, die eine Unternehmensberatung seiner Zeit in einer 2. Stufe empfohlen hatte, nach Durchführung von im Einzelnen beschriebenen organisatorischen, DV-technischen und sonstigen Massnahmen trotz ständig zunehmenden Arbeitsanfalls im LBV vollständig erfüllt werden.

Der LRH hält die als Stufe 3 vorgeschlagene Rückverlagerung der Beihilfe- und Bezügebearbeitung auf die personalaktenführenden Dienststellen, die beim LBV zu einer Einsparung von 581 Stellen führen soll, für unwirtschaftlich. Er hat daher empfohlen, auf die Umsetzung der Stufe 3 zu verzichten und die in den Erläuterungen des LBV-Kapitels vorgesehenen 581 kw-Vermerke auf die personalaktenführenden Dienststellen zu verlagern.

23.1 Ausgangslage

Eine Unternehmensberatung hatte 1991/92 im Auftrag des Arbeitsstabes Aufgabenkritik der Landesregierung eine Organisationsprüfung beim LBV durchgeführt und in ihrem Abschlussbericht (im Folgenden: Gutachten) eine dreistufige Vorgehensweise vorgeschlagen:

- Stufe 1
Konventionelle Organisationsmassnahmen,
Ziel: Einsparung von 114 Stellen
- Stufe 2
Optimierung der Automationsverfahren im LBV,
Ziel: Einsparung von 179 Stellen
- Stufe 3
Rückverlagerung von Beihilfe- und Bezügeverfahren (ohne Versorgungsbezüge) auf die personalaktenführenden Dienststellen,
Ziel: Einsparung von weiteren 560 Stellen.

Auf Grund dieser Vorschläge wurden erstmalig im Nachtragshaushalt 1993 bei Kapitel 12 200 (LBV) 100 kw-Vermerke ab 01.01.1995 (Stufe 1) sowie 192 kw-Vermerke ab 01.01.1997 (Stufe 2) ausgebracht. Darüber hinaus wurden in den Erläuterungen 581 kw-Vermerke ab 01.01.2000 mit folgender Maßgabe ausgewiesen:

„Eine Realisierung erfolgt nur, wenn ein Pilotprojekt der Rückverlagerung von Beihilfe- und Bezügeverfahren ergibt, dass die dezentrale Bearbeitung der Beihilfe und des Bezügeverfahrens durch die personalaktenführenden Stellen effektiver und ökonomischer ist als die zentrale Bearbeitung. Dadurch darf kein Personalmehrbedarf bei anderen Dienststellen entstehen“.

Im Haushaltsplan 1999 sind für das LBV 975 Planstellen und andere Stellen ausgewiesen.

23.2 Ziel der Untersuchung

Das ursprüngliche Prüfungsziel bestand darin, den Vorschlägen des Gutachters mit den jeweiligen Einsparpotenzialen die dazu bisher vom Finanzministerium (FM) und vom LBV getroffenen Maßnahmen mit den tatsächlich erzielten Ergebnissen in einem Soll-Ist-Vergleich gegenüberzustellen und den Gründen für etwa sich ergebende Defizite, insbesondere Verzögerungen in der Umsetzung nachzugehen.

Erste Feststellungen hierzu ergaben jedoch, dass die vom FM und vom LBV durchgeführten Maßnahmen nur zum Teil, und zwar hauptsächlich hinsichtlich der Stufe 1, auf entsprechenden Empfehlungen des Gutachters beruhen. Dessen Aussagen zu einer optimalen DV-Ausstattung (Voraussetzung für die Stufe 2 und 3) beispielsweise sind so allgemein gehalten, dass eine Orientierung am Gutachten von vornherein nicht möglich war. Angesichts dessen erwies es sich als notwendig, das Prüfungsziel zu modifizieren und erneut eine vollständige Organisationsuntersuchung des LBV durchzuführen, an deren Ende die Frage beantwortet sein sollte, ob und ggf. inwieweit die politischen Vorgaben (kw-Vermerke der Stufen 2 und 3) nach Maßgabe des Gutachtens oder unabhängig hiervon realisiert werden können.

Der LRH hat das Untersuchungsergebnis dem FM mit Schreiben vom 04.02.1999 mitgeteilt.

23.3 Ergebnisse und Empfehlungen

23.3.1 Stufe 1

Die 100 kw-Vermerke sind in vollem Umfang realisiert. Das FM und das LBV haben Reorganisationsmassnahmen durchgeführt, die sich weitestgehend unmittelbar am Gutachten orientiert haben. In Einzelfällen wurden durch andere Massnahmen gleichwertige Einsparmöglichkeiten genutzt.

23.3.2 Stufe 2

Die kw-Vermerke sind zu etwa 25 % realisiert. Das Wirksamwerden von 79 kw-Vermerken ist, da die im Gutachten vorausgesetzte Optimierung des DV-Bezügeverfahrens noch nicht abgeschlossen ist, mehrfach und zuletzt (Haushaltsplan 1999) auf den 01.01.2000 verschoben worden.

Trotz des ständig zunehmenden Arbeitsanfalls beim LBV insbesondere durch neue gesetzliche Regelungen und den Anstieg von Versorgungs- und Beihilfezahlfällen ist eine Realisierung aller kw-Vermerke der Stufe 2 nach Überzeugung des LRH möglich. Die dafür erforderlichen organisatorischen und DV-technischen Maßnahmen könnten wirkungsvoll durch eine Vereinfachung des materiellen und formellen Rechts unterstützt werden. Dabei sollten auch bestehende Bundesgesetze und Gesetzesvorhaben auf den Prüfstand kommen. Ebenso sind Regelungsdichte und –tiefe zu minimieren.

23.3.2.1 Eine der Hauptursachen für die Belastung des LBV ist in der Komplexität des anzuwendenden materiellen und formellen Rechts zu suchen. Der Aufwand, der beispielsweise für die Ermittlung zur Berechnung von Familienzuschlägen nach § 40 BBesG, die Durchführung des Beamtenversor-

gungsgesetzes und für die Verwaltung der Lohnsteuerkarten betrieben werden muss, ist aus wirtschaftlicher Sicht kaum mehr zu vertreten. Die in der Vergangenheit immer schwieriger gewordene Rechtsmaterie erfordert zunehmend umfangreiche Sachverhaltsermittlungen und hohen Subsumtions- und Programmieraufwand. Da aber Gesetzentwürfe regelmässig davon ausgehen, dass die Umsetzung mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln und den bestehenden Methoden möglich ist ("Kosten entstehen keine"), bewirkt die zusätzliche Arbeitslast eine Qualitätsminderung, die wiederum – wie Prüfungen des LRH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter gezeigt haben – mit nicht unerheblichen finanziellen Folgen verbunden ist.

Der LRH sieht insoweit erheblichen Verbesserungsbedarf. Denn das LBV wird seine Aufgaben mit vermindertem Personal (nach Realisierung von kw-Vermerken) und ohne nachhaltigen Qualitätsverlust künftig nur bewältigen können, wenn Möglichkeiten zur Aufgabenreduzierung insbesondere durch Vereinfachung der rechtlichen Grundlagen konsequent genutzt werden. Soll das bundesweit verfolgte Ziel "Verschlankung der staatlichen Verwaltung" erreicht werden, muss der Gesetzgeber auch die dafür notwendigen Voraussetzungen schaffen.

Der LRH hat daher dem FM empfohlen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu prüfen, inwieweit bestehende und beabsichtigte gesetzliche Regelungen im Hinblick auf die Praktikabilität bzw. auf den mit der Anwendung verbundenen Verwaltungsaufwand wirtschaftlich (noch) vertretbar sind, und ggf. in eigener Zuständigkeit oder im Bundesrat auf eine den Bedürfnissen der Praxis entsprechende Vereinfachung hinzuwirken.

23.3.2.2 Erheblichen und nach Auffassung des LRH weitgehend vermeidbaren Aufwand verursacht auch die Regelungsdichte und –tiefe auf Landesebene.

Insbesondere die zahlreichen Einzelfälle, die vom LBV an das FM zur Entscheidung herangetragen werden, stellen eine erhebliche Arbeitsbelastung dar. Der Aufwand, der mit der Klärung solcher Fälle sowohl im Fachdezernat unter Einbeziehung des Grundsatzdezernats als auch im FM verbunden ist, steht meist in keinem angemessenen Verhältnis zur (finanziellen) Bedeutung der Angelegenheit.

Darüber hinaus schreiben die zur Durchführung der Bundesgesetze und zur Anpassung an die Rechtsprechung ergangenen landesrechtlichen Erlasse vielfach Verfahren vor, die einen aus wirtschaftlicher Sicht unververtretbaren Aufwand verursachen.

Der LRH ist der Auffassung, dass grundsätzlich das LBV als obere Landesbehörde für die praktische Umsetzung des geltenden (einschlägigen) Rechts zuständig ist. Es sollte daher beispielsweise auch in den Fällen des § 58 LHO (Abschluss eines Vergleichs) und des § 59 LHO (Stundung, Niederschlagung oder Erlass einer Forderung) von allen Ressorts unter landeseinheitlicher Ausschöpfung der bestehenden Wertgrenzen ermächtigt werden, in eigener Zuständigkeit zu entscheiden.

Außerdem erscheint es notwendig, die im Änderungsdiensterlass des Innenministeriums vom 25.01.1966 vorgenommene Aufgabenabgrenzung zwischen den personalaktenführenden Dienststellen und dem LBV wegen der seit 1966 eingetretenen Rechtsänderungen und eingeführten DV-Verfahren neu zu definieren. Die vom LBV vorgenommenen Qualitätsprüfungen der Anweisungen (Änderungsmitteilungen) sind nach Auffassung des LRH durch die bestehende Rechtslage nicht gedeckt. Zudem

bedarf die Installation dezentral eingesetzter DV-Verfahren zur Personalverwaltung und zur Eingabe von Bezügedaten zwingend der Beschreibung einheitlicher Schnittstellen, was wiederum eine klare Aufgabenabgrenzung voraussetzt.

Der LRH hat dem FM empfohlen,

- das LBV entsprechend Nr. 9 Abs. 2 Satz 1 des Rahmen-Leitbilds für die Landesverwaltung vom 08.10.1998 (SMBI. NRW. 20040) mit weitgehender formeller und materieller Entscheidungskompetenz auszustatten und künftige ministerielle (Einzelfall-) Regelungen auf das unbedingt notwendige und wirtschaftlich vertretbare Maß zu beschränken
sowie
- die Abgrenzung der Aufgaben des LBV zu den personalaktenführenden Dienststellen im Einvernehmen mit den Ressorts so zu regeln, dass klare Verantwortlichkeiten geschaffen und Doppelarbeiten vermieden werden.

23.3.2.3 Die derzeitige Organisation des LBV entspricht nicht den Anforderungen, die an eine wirtschaftlich und leistungsorientiert arbeitende Behörde zu stellen sind.

Die Verantwortung für die Ergebnisse der Fachbereiche¹ einschließlich der Gestaltung der dortigen Arbeitsabläufe ist durch die Einbeziehung verschiedener Kopfdezernate⁵ in die Prozesskette bei Planung und Ausführung insgesamt auf zu viele Stellen verteilt. Auf der anderen Seite sind die

¹ Besoldung und Versorgung, Vergütung/Lohn und Beihilfe

² Dezernate der Zentralabteilung und der Abteilung für Grundsatzfragen sowie Datenplanung, -organisation und -verarbeitung

Dezernenten in den Fachbereichen statt mit Managementaufgaben überwiegend mit der Personalführung oder mit abschließenden fachlichen Aufgaben betraut; Einwirkungen auf die Gestaltung von Arbeitsabläufen oder Einflussnahmen auf die Priorisierung von Optimierungsmaßnahmen liegen außerhalb ihrer Möglichkeiten. Die bisherige Praxis, die Stellen für Abteilungsleiter mit externen Kräften zu besetzen, hat nicht nachhaltig zu einer Verstärkung der Verantwortung der Fachbereiche beigetragen.

Einen weiteren Organisationsmangel sieht der LRH u. a. in der bestehenden Trennung zwischen Besoldungs- und Versorgungsstelle; sie führt zu Problemen bei der Arbeitsabwicklung, die sich in unnötigem Mehraufwand oder geringerer Qualität widerspiegeln.

Schließlich entspricht die Aufgabenverteilung auf die Sachbearbeiter des mittleren und des gehobenen Dienstes in der Besoldungs- und in der Vergütungsstelle nicht dem tatsächlichen Bedarf. Verschiedene dem gehobenen Dienst zugewiesene Tätigkeiten können ohne Qualitätsverlust dem mittleren Dienst übertragen werden.

Der LRH hat neben einer Vielzahl einzelner Vorschläge zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation insbesondere folgende (Reorganisations-) Maßnahmen empfohlen:

- Konzentration der Verantwortung für die fachlichen Ergebnisse und für die technische Gestaltung der Arbeitsabläufe in den Fachbereichen,
- Verstärkte Einbindung der Fachbereichsdezernenten in den Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung,

- Förderung des Abteilungsleiternachwuchses aus dem eigenen Hause und dazu
- Besetzung mindestens einer Dezernenten-Stelle je Fachgebiet mit einem Juristen oder Wirtschaftswissenschaftler,
- Zusammenführung von Besoldung und Versorgung in einen gemeinsamen Fachbereich sowie
- bedarfsgerechte Aufgabenverteilung zwischen Sachbearbeitern des gehobenen und des mittleren Dienstes in der Besoldungs- und Vergütungsstelle.

Als Zusammenfassung aller Reorganisationsempfehlungen hat der LRH ein Organisationsmodell entwickelt und in seinem Untersuchungsbericht vorgestellt und näher erläutert.

23.3.2.4 Die im Gutachten als eine der Voraussetzungen für die Erwirtschaftung der kw-Vermerke der Stufe 2 (und der Stufe 3) genannte Optimierung des DV-Bezügeverfahrens konnte auch nach mehr als fünf Jahren noch nicht vollständig realisiert werden.

Zur Umsetzung der Stufe 2 sind vorrangig Automationsmaßnahmen als erforderlich erachtet worden. Die Vorschläge des Gutachters beschränken sich auf eine vollständige Ausstattung aller Sachbearbeitungsplätze mit IT-Infrastruktur sowie auf die Neuprogrammierung des Datenhaltungssystems. Das darüber hinaus geforderte optimierte DV-Verfahren wurde nicht näher beschrieben. Daher konnten das FM und das LBV in der weiteren Entwicklung des DV-Einsatzes nicht auf das Gutachten zurückgreifen.

Bei der (externen) Planung und Erstellung des Gesamtsystems einer DV-gestützten Bezügebearbeitung (Version 4) ist es u. a. infolge von Mängeln und Versäumnissen bei der Vergabe und bei der Ausführung der Leistungen zu erheblichen Zeitverzögerungen gekommen. Nach den derzeitigen Planungen und Absichtserklärungen soll das Verfahren nunmehr zum 31.12.2001 produktionsreif sein. Die Einhaltung dieses Termins ist aber schon deshalb notwendig, weil andernfalls noch das derzeitige System auf die neue Währung (Euro) umgestellt werden müsste, was wiederum zusätzlichen Aufwand und möglicherweise auch den Abbruch der Neuentwicklung zur Folge hätte. Die nunmehr noch zur Verfügung stehende Zeit ist, gemessen an dem Umfang und der Bedeutung des Projekts, sehr kurz, sodass einer aktiven Projektbeobachtung und -steuerung durch das FM höchste Bedeutung zukommt. Angesichts der bestehenden Zeitvorstellungen des FM und unter Berücksichtigung einer nach Auffassung des LRH angemessenen Einführungsphase von zwei Jahren werden die auf die DV-Optimierung entfallenden 79 kw-Vermerke der Stufe 2 allerdings kaum vor dem 01.01.2004 wirksam werden können.

Andere notwendige Verfahrensoptimierungen sind noch nicht in Angriff genommen. Das gilt beispielsweise für die Integration von Besoldung und Versorgung und die Einbeziehung der Versorgungsfestsetzung in die Zahlfallabwicklung.

Von besonderer Bedeutung ist die elektronische Datenübermittlung von den personalaktenführenden Dienststellen zum LBV. Nur in Ausnahmefällen werden heute Daten per Diskette ausgetauscht, wobei im LBV noch ein Abgleich der Daten mit den zugleich übersandten Papierbelegen stattfindet. In der Ablösung der Papierbelege sieht der LRH ein erhebliches Rationalisierungspotenzial.

Auskünfte über die möglichen Auswirkungen von Änderungen im Beschäftigungsverhältnis, wie z. B. Beurlaubungen, Teilzeitbeschäftigungen oder Sabbatjahr (Freistellungen), werden vom LBV grundsätzlich nicht erteilt.

Bei der derzeitigen Arbeitsorganisation sind für alle Aktivitäten, die eine Feststellung von Versorgungsansprüchen zum Gegenstand haben (Festsetzung, verbindliche Auskunft, Versorgungsausgleich), die Personalakten auszuwerten und die daraus ermittelten Dienstzeiten und Vordienstzeiten rechtlich zu bewerten. Nur für die Ermittlung der maßgebenden Daten aus der Personalakte werden durchschnittlich rund 90 Minuten je Fall veranschlagt. Andere Vorgehensweisen sind zurzeit nicht möglich, da weder bei der unmittelbaren Personalverwaltung noch bei der Bezügeverwaltung die entsprechenden Daten elektronisch gespeichert werden.

Auf Grund der im Interesse einer Entlastung des Arbeitsmarktes und einer sozialverträglichen Realisierung von kw-Vermerken durchaus erwünschten verstärkten Inanspruchnahme von Freistellungsmöglichkeiten besteht zunehmend ein erhöhtes und berechtigtes Informationsbedürfnis der Bediensteten über die versorgungsrechtlichen Konsequenzen solcher Änderungen im Beschäftigungsverhältnis. Das LBV muss daher kurzfristig in die Lage versetzt werden, Auskunft über zukünftige Versorgungsansprüche geben zu können.

Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, werden vom FM und vom LBV z. Zt. zwei Verfahren analysiert, die (Vor-)Dienstzeiten für Zwecke der Versorgungsfestsetzungen elektronisch zu erfassen.

Nach der ersten Idee soll das LBV nach Installation eines Verfahrens auf der Basis des zukünftigen Bezügeverfahrens entsprechende Daten speichern (sog. Dienstzeitendatenbank). Da eine rückwirkende Erhebung nicht vorgesehen ist, würden mehr als 30 Jahre vergehen, bis dieses Verfahren eine deutliche Wirkung zeigen könnte.

Daneben wird überlegt, ob das z. Zt. entwickelte Stellen- und Personalverwaltungssystem dazu eingesetzt werden kann, entsprechende Daten aus der Personalverwaltung zu erheben. Dieses Modell ist nach Auffassung des LRH die bessere Lösung, wobei jedoch fraglich ist, ob das hierfür erforderliche Personalverwaltungsprogramm nach seiner Entwicklung einheitlich in den Ressorts eingesetzt werden wird. Ebenfalls erscheint fraglich, ob der erforderliche Aufwand von den personalaktenführenden Dienststellen neben den eigentlichen Aufgaben in angemessener Zeit zusätzlich abgewickelt werden kann.

Wegen der Bedeutung der Auskunftsmöglichkeiten sowohl für die Beschäftigungsstellen wie auch die Bezügeempfänger und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die in Zukunft stärker steigende Zahl von Versorgungsfestsetzungen ohne zusätzliche Unterstützung die Funktionsfähigkeit des LBV gefährdet, ist der LRH der Ansicht, dass auch unkonventionelle Maßnahmen zur Lösung des Problems erforderlich sind.

Nach Auffassung des LRH muss es möglich sein, landesweit Bedienstete des gehobenen Dienstes, die Stellen mit fälligen kw-Vermerken besetzen, vorzugsweise auf freiwilliger Basis (Ausschreibung in Stellendatei) für ein Projekt zur Erhebung und Erfassung der Dienstzeiten zu gewinnen. Dieses Personal wäre vom LBV und den personalaktenführenden Dienststellen zu schulen und einzuweisen, um in den personalaktenführenden Dienststellen die Personalakten bezüglich der personal- und versorgungsrelevanten Informationen auszuwerten und in die DV-Verfahren einzugeben.

Durch diese Vorgehensweise verbliebe der methodische Aufwand wie bisher bei den betroffenen Dienststellen, der produktive Aufwand würde auf Kapazitäten verlagert, die dem Grunde nach verfügbar sind.

Der LRH schätzt den einmaligen Projektaufwand auf etwa 300 Bearbeiterjahre. Hinzu kämen Sachmittel für technische Ausrüstung, Reisekosten usw.

In Anbetracht der stufenweisen Optimierung der Beihilfebearbeitung erschien es dem FM gerechtfertigt, das LBV-eigene DV-System (Dialog 2000) bis zur Einführung eines landeseinheitlichen Systems beizubehalten und fortzuentwickeln. Nachdem nunmehr im FM mit dem System "Quantum" eine einheitliche Lösung gefunden und mit der flächendeckenden Einführung begonnen wurde, kann aus Gründen der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nicht länger akzeptiert werden, dass im alleinigen Zuständigkeitsbereich des FM zwei völlig selbstständige Softwarelösungen für das gleicheungsverfahren kostenträchtig erhalten, gepflegt und weiterentwickelt werden. Wenn der LRH für den sehr zügigen Einsatz des Programms "Quantum" auch im LBV plädiert, so ist damit keine Wertung zur Qualität der beiden verwendeten Programme verbunden. Das Votum trägt ausschließlich der Tatsache Rechnung, dass das im LBV verwendete Programm bei anderen Beihilfestellen nicht eingesetzt werden kann.

Der LRH hat dem FM empfohlen,

- kurzfristig eine Strategie zum möglichst wirkungsvollen Ausbau der Automationsunterstützung zu entwickeln und deren Realisierung in die Wege zu leiten und zu überwachen,
- vorrangig ein Verfahren zur elektronischen Übermittlung der Daten von den anweisenden Dienststellen an das LBV mit unmittelbarer, produktionswirksamer Verarbeitung im LBV zu installieren,
- die bereits mehrfach zeitlich verschobenen 79 kw-Vermerke der Stufe 2 in Anpassung an die tatsächlichen Gegebenheiten im Haushaltsplan auf den 01.01.2004 terminieren zu lassen,

- zur Erhebung und Erfassung von Dienst- und Vordienstzeiten in der gesamten Landesverwaltung vorhandene, mit fälligen, aber noch nicht realisierbaren kw-Vermerken versehene (Plan-) Stellen des gehobenen Dienstes in einer Größenordnung von 300 Bearbeiterjahren zu nutzen und
- die DV-Unterstützung der Beihilfebearbeitung nunmehr unverzüglich auf das System "Quantum" umzustellen.

23.3.3 Stufe 3

Der LRH ist auf Grund der Untersuchungsergebnisse zu der Auffassung gelangt, dass die für die künftige Organisation des LBV massgebende Frage, ob die Stufe 3 des Gutachtens (Rückverlagerung der Bezüge- und Beihilfebearbeitung auf die personalaktenführenden Dienststellen) umgesetzt werden soll oder nicht, nunmehr endgültig entschieden werden muss und auch kann; eines vorherigen Pilotversuchs bedarf es dazu nicht.

Schon aus Gründen der Fürsorgepflicht ist es geboten, die seit mehr als fünf Jahren bestehende Ungewissheit der Beschäftigten des LBV über ihre beruflichen Perspektiven und damit zugleich die motivationshemmende Wirkung der drohenden Aufgaben- und Personalreduzierungen baldmöglichst zu beenden.

Abgesehen davon und unabhängig von den mit der Umsetzung der Stufe 3 verbundenen technischen Problemen (Versetzungen, räumliche Unterbringung), deren Lösung einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen würde, hält der LRH hinsichtlich des Bezügeverfahrens eine Verlagerung des beim LBV konzentrierten Fachwissens auf eine Vielzahl von Dienststellen mit einer völlig neu aufzubauenden und wiederum zentral zu pflegenden Logistik unter Beibehaltung der im LBV erzielten Effizienz für

nicht realisierbar. Eine Verlagerung der Beihilfebearbeitung auf personalaktenführende Dienststellen wäre nach den Erkenntnissen des LRH aus seiner Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Beihilfefestsetzung (s. Nr. 02 dieses Jahresberichts) sogar die wirtschaftlich ungünstigste Lösung.

Angesichts dessen ist der LRH der Auffassung, dass der Vorschlag der Unternehmensberatung zur Stufe 3 nicht weiterverfolgt werden sollte, zumal und gerade weil in diesem Fall die mit der Rückverlagerung des Bezüge- und Beihilfeverfahrens erwarteten Stelleneinsparungen gleichwohl, und zwar bei den insoweit entlasteten personalaktenführenden Dienststellen erreicht werden können. Der LRH geht nämlich davon aus, dass die im Gutachten kalkulierten Effizienzsteigerungspotenziale in den Personalverwaltungen der Landesdienststellen ungeachtet bereits durchgeführter Organisationsuntersuchungen tatsächlich noch bestehen und auch realisiert werden können, wenn den Dienststellen keine zusätzlichen Aufgaben (hier: Bezüge- und Beihilfebearbeitung) übertragen werden.

Hinsichtlich der Beihilfebearbeitung hat der LRH entsprechende Personaleinsparmöglichkeiten bereits aufgezeigt. Nach dem Ergebnis der o. g. Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit von Beihilfefestsetzungen können durch Zentralisierungs-, Organisations- und Automationsmassnahmen landesweit unter Beibehaltung der derzeitigen Zuständigkeit des LBV rein rechnerisch und vergleichsweise kurzfristig mehr als 200 Stellen eingespart bzw. mit kw-Vermerken versehen werden.

Zudem sind im Kapitel 12 050 (Oberfinanzdirektionen und Finanzämter) bereits 23 kw-Vermerke für den Fall ausgebracht, dass das Bezügeverfahren nicht rückverlagert wird.

Insgesamt gesehen werden bei einem Verzicht auf die Umsetzung der Stufe 3 die in den Erläuterungen des LBV-Kapitels – derzeit noch unverbindlich –ausgebrachten 581 kw-Vermerke von den insoweit begünstigten personalaktenführenden Dienststellen erwirtschaftet, dort – verbindlich – veranschlagt und, weil weder die Installation eines dezentral einsetzbaren Bezügeverfahrens noch das Ergebnis eines Pilotversuchs abgewartet werden muss, auch schneller realisiert werden können.

Dementsprechend hat der LRH empfohlen, von einer Umsetzung der Stufe 3 abzusehen und die in den Erläuterungen des LBV-Kapitels ausgebrachten 581 kw-Vermerke zunächst zentral in den Einzelplan 20 (allgemeine Finanzverwaltung) und später entsprechend den erzielten Einsparpotenzialen nach und nach in die jeweiligen Einzelpläne und Kapitel zu verlagern bzw. den Vorbehalt bei den 23 kw-Vermerken zu Kapitel 12 050 aufzuheben.

Überlegungen zu einer Verwaltungsstrukturreform sollten nach Auffassung des LRH jedenfalls nicht dazu führen, die notwendigen Entscheidungen zur Optimierung der Arbeit des LBV hinauszuschieben. Sollten neue Organisationseinheiten gebildet, die Aufgaben der Personalverwaltung neu definiert werden, müssten auch neue Überlegungen zur Organisation der Personalverwaltung insgesamt und zur Rolle des LBV angestellt werden. Mittelfristig sind aber keine Lösungen erkennbar, bei denen eine Auflösung des LBV unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu rechtfertigen wäre.

23.3.4 Rechtsform des LBV

Eine derzeit u. a. diskutierte Änderung der Rechtsform des LBV hält der LRH nicht für sinnvoll. So würde etwa die Einrichtung eines Landesbetriebes nach § 26 LHO an Stelle des LBV oder eines Teiles des LBV unabhängig von rechtlichen Bedenken nach Auffassung des LRH keine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit mit sich bringen.

23.4 Stellungnahme des FM

Auf die Bitte des LRH um eine erste Stellungnahme zu den hier dargestellten wesentlichen Ergebnissen und Empfehlungen hat das FM mitgeteilt, grundsätzliche Einwände würden nicht erhoben. Dies gelte nach cursorscher Prüfung und vorbehaltlich eventueller Abweichungen in Detailfragen auch für weite Teile der organisatorischen (Einzel-)Feststellungen und Empfehlungen. Für den IT-Bereich bestehe jedoch noch ein darüber hinausgehender Prüfungs- und Abstimmungsbedarf.

Zur Komplexität der Rechtsmaterie und zur Regelungstiefe hat das FM ausgeführt, es sehe angesichts des das öffentliche Dienstrecht prägenden Fürsorgegedankens wenig Spielraum, bei Rechtsänderungen auf Einzelfallgerechtigkeit weitgehend zu verzichten. Gleichwohl werde es die vom LRH angesprochenen Fragen und Lösungssätze in den Facharbeitskreisen für Besoldung und Versorgung zur Erörterung stellen. Im Übrigen sei der – auch der Verwaltungsvereinfachung dienende – Vorschlag Nordrhein-Westfalens, den Familienzuschlag der Stufe 1 abhängig vom Ehegatteneinkommen zu zahlen und den Zuschlag für Alleinerziehende abzuschaffen, im Zusammenhang mit der auf Grund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Besoldung kinderreicher Beamter notwendigen gesetzlichen Neuregelung des Familienzuschlags erneut in die Reformdiskussion eingebracht worden. Der Vorschlag, der bisher keine politische

Mehrheit gefunden habe, werde auf Anregung Nordrhein-Westfalens bei der nächsten Sitzung des Arbeitskreises für Besoldung mit dem Ziel erörtert, für die notwendige Gesetzesänderung die Zustimmung des Bundes bzw. der Länder zu erreichen.

Die ausführlichen Stellungnahmen des FM und des LBV zu den Einzelergebnissen der Organisationsuntersuchung bleiben abzuwarten.

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport (Epl. 15)

24 Abrechnung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen

Durch eine Querschnittsprüfung wurden erhebliche Verzögerungen bei der Abrechnung der Fördermittel für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen festgestellt. Verwendungsnachweise wurden nicht angefordert, vorgelegte Verwendungsnachweise blieben über mehrere Jahre unbearbeitet. Den Bewilligungsbehörden standen keine geeigneten Überwachungsinstrumente zur Verfügung.

24.1 Gegenstand der Querschnittsprüfung

Das Land förderte seit 1971 städtebauliche Sanierungsmaßnahmen. Gegenstand der Förderung waren durch Satzung festgelegte bebaute Ortsteile, die durch Beseitigung oder wesentliche Veränderung der bestehenden baulichen oder sonstigen Nutzung städtebaulich neu geordnet werden sollten. Gefördert wurde das Sanierungsgebiet als Einheit. Die Durchführung der Maßnahmen oblag den Gemeinden. Die Fördermittel bewilligten die Bezirksregierungen. Seit 1986 werden Sanierungsmaßnahmen dieser Art nicht mehr gefördert.

24.2 Verfahrensdauer

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen waren nach §§ 5 und 13 des Städtebauförderungsgesetzes zügig, d. h. in einem überschaubaren Zeitraum, durchzuführen. Gemäß § 136 des Baugesetzbuches, das ab dem 01.01.1987 gilt, liegt die zügige Durchführung im öffentlichen Interesse.

Sanierungsmaßnahmen sind für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung von besonderer Bedeutung und belasten die betroffenen Grundstückseigentümer mit Beschränkungen und Verpflichtungen.

Der Landesrechnungshof hat bei drei Bezirksregierungen die Abwicklung der Förderverfahren geprüft. Verfahren, die bis Ende 1980 abgeschlossen waren, wurden nicht in die Querschnittsprüfung einbezogen.

Die Untersuchung erstreckte sich auf 183 Sanierungsmaßnahmen. Davon waren 113 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von rd. 2,4 Mrd. DM bis Ende 1997 noch nicht abgerechnet. Die Dauer der Förderverfahren betrug durchschnittlich 19 Jahre, im Einzelfall sogar 36 Jahre. In der Regel war für die Durchführung der Sanierungen ein Zeitraum von 10 Jahren veranschlagt, in dieser Zeit sollten die Maßnahmen fertig gestellt und abgerechnet werden.

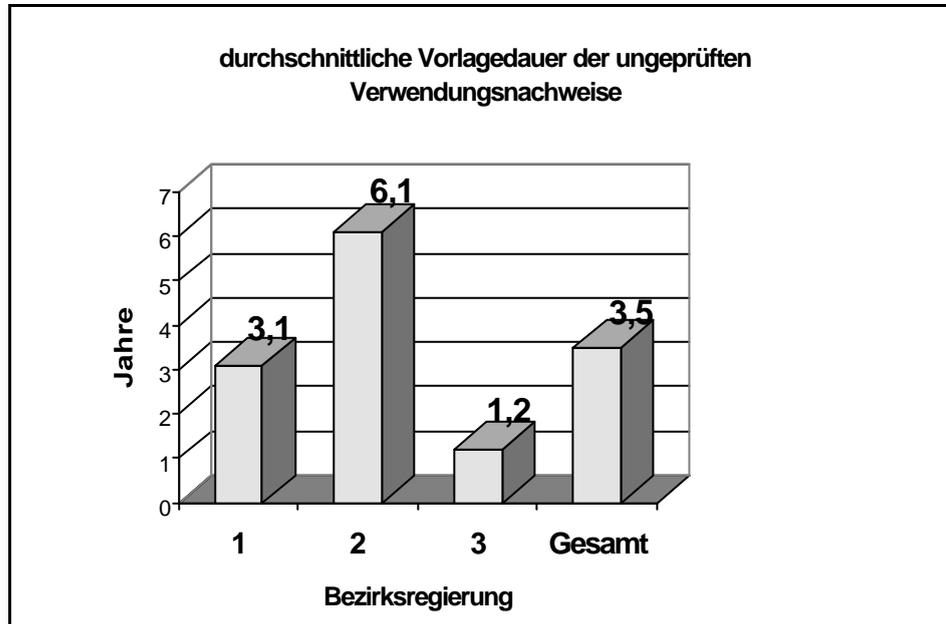
In vielen Fällen wurde der Abschluss der Verfahren dadurch verzögert, dass seit 1985 auch Einzelmaßnahmen innerhalb bestehender Sanierungsgebiete gefördert und in die Sanierung einbezogen wurden. In insgesamt 71 der noch offenen 113 Verfahren wurden für Einzelmaßnahmen in den Sanierungsgebieten zusätzlich Fördermittel gewährt.

Oft wurden die Sanierungssatzungen - u. a. wegen noch nicht fertig gestellter Einzelmaßnahmen - nicht rechtzeitig aufgehoben. Dies hatte zur Folge, dass bis zur Aufhebung der Satzungen die Ausgleichsbeträge, die

die Eigentümer der im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke für die sanierungsbedingte Steigerung des Bodenwerts zu zahlen hatten, nicht erhoben wurden und die Fördermittel wegen dieser Einnahmen nicht zeitnah reduziert worden sind.

24.3 Bearbeitung der Verwendungsnachweise

Bei den drei Bezirksregierungen wurden 27 Verwendungsnachweise mit einem Fördervolumen von 310 Mio. DM vorgefunden, die nicht bzw. nicht abschließend bearbeitet waren. Die Verwendungsnachweise lagen den Bewilligungsbehörden z. T. schon seit 1988 vor, die durchschnittliche Vorlagedauer der Verwendungsnachweise betrug 3,5 Jahre, wie sich aus dem nachfolgenden Diagramm ergibt:



Darüber hinaus standen in zahlreichen Fällen die Verwendungsnachweise aus. Nach den Erhebungen waren die vorgesehenen Bewilligungszeiträume bei 50 % dieser offenen Verfahren schon 1987 abgelaufen. Auch in

Fällen, in denen die Gemeinden die Fertigstellung der Sanierungsmaßnahme den Bewilligungsbehörden mitgeteilt hatten, wurden die Verwendungsnachweise nicht angefordert, obgleich die Zuwendungsempfänger verpflichtet waren, den Verwendungsnachweis nach Abschluss der Maßnahme, spätestens aber 6 Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraums, vorzulegen.

24.4 Überwachung der Förderverfahren

Die Bewilligungsbehörden überwachten die Förderverfahren mit unterschiedlichen Karteien und Listen. Zwar wurden die meisten Daten erfasst, aber nicht systematisch ausgewertet, wie es erforderlich gewesen wäre, um die Gemeinden rechtzeitig an den Abschluss der Verfahren zu erinnern.

Nach Ansicht des LRH ist für die Überwachung der Förderverfahren ein zentrales, ADV-gestütztes Informations- und Dokumentationssystem unentbehrlich.

Schon im Jahr 1995 hatte das damals zuständige Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport in einem Prüfungsverfahren mitgeteilt, dass das Innenministerium Untersuchungsvorhaben zur Städtebauförderung und zum dezernatsübergreifenden Zuwendungsverfahren koordiniere. In diese Untersuchungen würde auch die automatisierte Überwachung der Zuwendungen einbezogen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs liegt noch kein umsetzbares Ergebnis vor.

24.5 Folgerungen aus der Querschnittsprüfung

In zwei Stellungnahmen vom 08.06.1998 und 18.08.1998 hat das Ministerium die Feststellungen des Landesrechnungshofs anerkannt und bestätigt, dass Handlungsbedarf besteht. Die Konsequenzen aus den Feststellungen wurden mit Vertretern sämtlicher Bezirksregierungen unter Beteiligung des Landesrechnungshofs erörtert. In einer Dienstbesprechung am 04.02.1999 wurde folgende Vorgehensweise vereinbart:

Die Bewilligungsbehörden sollen die Gemeinden schriftlich auffordern, die Satzungen über die förmliche Festlegung der Sanierungsgebiete alsbald, spätestens innerhalb eines Jahres aufzuheben und zugleich das Verfahren zur Erhebung der Ausgleichsbeträge umgehend einzuleiten. Ferner sind die Gemeinden anzuhalten, innerhalb von 6 Monaten unabhängig von der Aufhebung der Satzung einen endgültigen Verwendungsnachweis vorzulegen. Die Gemeinden sollen ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass

- bis zur Vorlage des Verwendungsnachweises und zur Aufhebung der Satzung im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet Stadterneuerungsmaßnahmen nicht mehr gefördert werden können,
- das Verwaltungsverfahren zum Widerruf der gewährten Landesmittel eingeleitet wird, falls innerhalb von 6 Monaten kein Verwendungsnachweis vorgelegt wird.

Ausnahmen sind nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Ministeriums zulässig.

Diese Absprache, die auch für Sanierungsmaßnahmen der beiden nicht in die Untersuchung einbezogenen Bezirksregierungen gilt, soll Gegenstand eines Runderlasses des Ministeriums an alle Bezirksregierungen werden.

In der Dienstbesprechung am 04.02.1999 wurde außerdem das Ergebnis der Beratungen einer von der Arbeitsgruppe "Finanzierung und Stadterneuerung" eingesetzten kleinen Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bezirksregierungen und des Ministeriums zur Verbesserung der Überwachung der Förderverfahren vorgetragen. Diese Arbeitsgruppe war einhellig der Auffassung, dass eine zeitgerechte und dem Bedarf angepasste Auswertung der Karteien und Listen dringend erforderlich sei. Es bestand Einvernehmen, dass zügig eine ADV-gestützte Listenführung eingeführt werden müsse, da nur diese die notwendigen Auswertungen - wie vom LRH gefordert - möglich mache.

Darüber hinaus will sich das Ministerium wegen der Schnittstelle der automatisierten Überwachung der Verwendung von Fördermitteln zu dem vom Gemeinsamen Gebietsrechenzentrum Köln entwickelten dezernatsübergreifenden Zuwendungsverfahren, dem sog. D-Zug-Verfahren, mit dem für die Einführung dieses Verfahrens verantwortlichen IM in Verbindung setzen, um endlich die zeitnahe Realisierung des Verfahrens zu erreichen oder anderenfalls die Listenführung auf der Grundlage vorhandener Standardsoftware bei den Bezirksregierungen einzuführen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

25 Prüfung von Stadterneuerungsmaßnahmen durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben Zuwendungen des Landes an Städte und Gemeinden für Maßnahmen der Stadterneuerung geprüft und hierbei Verstöße gegen die Förderbedingungen festgestellt, die bisher zu Erstattungen und Einsparungen von insgesamt rd. 12,4 Mio. DM geführt haben.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) untersuchten in den Jahren 1995 bis 1998 stichprobenweise die Verwendung der Fördermittel, die das Land für Stadterneuerungsmaßnahmen nach den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der Stadterneuerung gewährt. Schwerpunkt der mehr als 50 Prüfungsverfahren war die Förderung örtlicher Begegnungsstätten, gewerblicher Bauflächen sowie öffentlicher Straßen, Wege und Plätze. Die Prüfungen führten zur Feststellung zahlreicher Fehler und Versäumnisse unterschiedlicher Art und Bedeutung.

Das Fehlerspektrum reichte von der zweckwidrigen Nutzung geförderter Objekte über den Verstoß gegen Auflagen in den Zuwendungsbescheiden bis hin zur Nichtberücksichtigung von Einnahmen.

Zur Verdeutlichung seien beispielhaft die folgenden Feststellungen wiedergegeben:

- Für die Herrichtung einer gewerblichen Baufläche wurde einer Stadt eine Zuwendung von rd. 2,2 Mio. DM gewährt. Die Prüfung ergab, dass die von der Stadt vereinnahmten Verkaufserlöse und Erschließungsbeiträge, die nach den Förderrichtlinien auf entstandene Aufwendungen anzurechnen sind, die zuwendungsfähigen Ausgaben überstiegen. Der Zuwendungsbescheid wurde inzwischen widerrufen.
- Bei einer anderen Stadt führte die Überprüfung der bereits angefallenen und noch zu erwartenden Einnahmen zur Minderung der Zuwendung um rd. 5,5 Mio. DM. Hiervon wurden bereits rd. 4,1 Mio. DM erstattet. Der Stadt waren für die Herrichtung einer gewerblichen Baufläche Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 8,4 Mio. DM zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 10,5 Mio. DM bewilligt und ausgezahlt worden. Tatsächlich beliefen sich die zuwendungsfähigen Ausgaben jedoch nach Abzug erzielter und zu erwartender Verkaufserlöse auf rd. 3,6 Mio. DM. Bei einer 80prozentigen Landesförderung ergab dies nur eine Zuwendung von rd. 2,9 Mio. DM.
- Ein Gebäude, dessen Herrichtung zur örtlichen Begegnungsstätte eine Bezirksregierung förderte, wurde entgegen der Zweckbestimmung im Zuwendungsbescheid überwiegend von einer karitativen Einrichtung als Büroraum genutzt. Der Zuwendungsempfänger hat inzwischen zugesichert, ein neues Nutzungskonzept zur Öffnung des Hauses zu erarbeiten und den bestehenden Nutzungsvertrag zu ändern. Die Bewilligungsbehörde hat die anteilige Rückforderung der Zuwendung zugesagt.
- In einem anderen Fall wurden Räumlichkeiten einer örtlichen Begegnungsstätte zweckwidrig als Mietwohnung genutzt. Auf Grund der Prüfung wurde die Zuwendung anteilig in Höhe von rd. 121.000 DM zurückgefordert.

- Eine Stadt, der Fördermittel zur Verbesserung des Wohnumfeldes, insbesondere für verkehrsberuhigende Maßnahmen, bewilligt wurden, setzte diese Mittel für Arbeiten ein, die nicht Gegenstand der Förderung waren. So wurden z. B. Straßenflächen abgerechnet, die nicht mit den der Bewilligung zu Grunde liegenden Flächen übereinstimmten; anstelle des vorgesehenen Umbaus einer Straßenkreuzung wurde ein Parkplatz angelegt.

Die Zuwendungen wurden insgesamt um rd. 300.000 DM gekürzt sowie Zinsen von rd. 149.000 DM erhoben.

- Die Förderung von Gewerbehöfen verband die Bewilligungsbehörde bei zwei Städten mit der Auflage, die Flächen nur an Existenzgründer zu einem im Zuwendungsbescheid festgelegten Mietzins zu vermieten, um die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen nicht zu gefährden.

Ein Gewerbehof war nach den Feststellungen des RPA zu über 40 % der Flächen nicht an Existenzgründer vermietet. Auf dem anderen Gewerbehof hatte die Stadt über mehrere Jahre Geschäftsräume der Filiale einer Großbank überlassen. In beiden Fällen lag der vereinbarte Mietzins deutlich über der von der Bezirksregierung festgelegten Miete.

Die bis zum 31.12.1998 durchgeführten Prüfungen führten zu Erstattungen und Einsparungen von Fördermitteln sowie zu Zinsleistungen in Höhe von insgesamt rd. 12,4 Mio. DM. Allein im Jahr 1998 betrug der Anteil mehr als 5,6 Mio. DM. Da die Prüfungsmitteilungen weitestgehend noch nicht ausgeräumt sind, sind weitere Ergebnisse absehbar.

Durch die schwerpunktmäßige Prüfung bestimmter Gegenstände der Förderrichtlinien Stadterneuerung wie etwa örtlicher Begegnungsstätten oder gewerblicher Bauflächen durch die RPÄ haben sich die Bewilligungsbehörden mit verschiedenen Problemen bei der Anwendung der Regelungen auseinandergesetzt. Soweit es für die Klärung der Probleme erforderlich war, wurde das Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport beteiligt. Auf der Grundlage dieser Auseinandersetzung ist für die Zukunft eine Optimierung der Förderpraxis zu erwarten.

26 Kommerzielle Nutzung einer Veranstaltungshalle

Das Land hat im Rahmen der Städtebauförderung über Jahre die zweckwidrige kommerzielle Nutzung einer für kulturelle Begegnungen vorgesehenen Mehrzweckhalle zugelassen. Auf Empfehlung des Landesrechnungshofs wurden die Fördermodalitäten überprüft, die anteilige Zuwendung in Höhe von rd. 8,4 Mio. DM zurückgefordert und nachträglich Zinsen in Höhe von rd. 2,4 Mio. DM erhoben.

26.1 Fördergrundlagen

Das Land förderte in einer Großstadt den Bau einer Mehrzweckhalle. Die Halle steht im Eigentum der Stadt. Sie besteht aus einem Theater mit Bühnenhaus und Zuschauerraum sowie kleineren Veranstaltungsräumen. Durch die Halle sollte das Angebot kultureller Begegnungen in der Stadt erweitert werden.

Grundlagen für die Förderung der Mehrzweckhalle waren die seinerzeit geltenden Förderrichtlinien Stadterneuerung vom März 1983 und ein Runderlass des Ministeriums vom Mai 1986.

Nach den Richtlinien wurden u. a. öffentliche Begegnungsstätten gefördert, um Defizite an Kultur-, Freizeit- und Kommunikationsangeboten abzubauen. Der Runderlass regelte darüber hinaus, dass einmalig auch sonstige kommunale Einrichtungen gefördert werden konnten, sofern sie vorrangig geeignet waren, die sozialen Kontakte und die kulturelle Betätigung der Bevölkerung in Stadterneuerungsgebieten auszuweiten. Die Förderung derartiger Einrichtungen hatte weiter zur Voraussetzung, dass ein Landesinteresse an der Maßnahme bestand und sie ohne Landesmittel nicht hätte verwirklicht werden können.

26.2 Förderverfahren

Die Stadt beantragte die Förderung im Juli 1986. Der Minister äußerte hierzu in einem Schreiben an die Stadt vom September 1986, dass die öffentliche Behandlung des Projekts durch die Stadt, ihn u. a. zu der Klarstellung veranlasse, dass keinesfalls eine Halle gefördert werden könne, deren einziger Zweck es sei, dauerhaft kommerziellen Unterhaltungsveranstaltungen zu dienen. An einer solchen Halle bestehe kein übergreifendes landespolitisches Interesse, das eine finanzielle Unterstützung rechtfertige. Dies gelte sowohl unter stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten als auch unter dem Gesichtspunkt der Kulturpolitik oder der Wirtschaftsförderung. In einem weiteren Schreiben vom Oktober 1986 führte der Minister der Stadt gegenüber aus, falls sie die Absicht weiter verfolge, die Halle für einen gewissen Zeitraum zweckfremd zu nutzen, sei dies förderunschädlich nur möglich, wenn u. a. der Zeitraum der zweckfremden Nutzung im Vergleich zur 25-jährigen Zweckbindungsfrist von untergeordneter Bedeutung sei und die gewährte Landeszuwendung für diesen Zeitraum verzinst werde. Die Stadt teilte darauf hin dem Minister im Oktober 1986 mit, der Zeitraum der Theater-Nutzung werde in jedem Falle von nur untergeordneter Bedeutung sein. Er lasse sich jedoch heute noch nicht angeben.

Demgegenüber hatte der Rat der Stadt bereits im Juli 1986 zugestimmt, den Theaterbereich der neuen Veranstaltungshalle einem Veranstalter für Aufführungen zu überlassen und mit ihm einen Vertrag auf zehn Jahre mit einer Option auf weitere zehn Jahre abzuschließen. Der Beschluss über die Errichtung der Veranstaltungshalle wurde unter den Vorbehalt einer 50-prozentigen Förderung der Herstellungskosten gestellt. Im November 1986 schloss die Stadt mit dem Veranstalter einen Vertrag, der u. a. vorsah, dass "die Vertragsdauer in keinem Fall 20 Jahre überschreiten" dürfe.

Beide Seiten konnten den Vertrag unter Einhaltung bestimmter Frist- und Formvorschriften kündigen, und zwar der Veranstalter jederzeit, die Stadt jedoch erst nach drei Jahren und nur unter der Voraussetzung, dass das Land die beantragte Zuwendung ganz oder zu einem wesentlichen Teil zurückforderte.

Im Mai 1987 erteilte die Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid. In ihm wurden die zuwendungsfähigen Ausgaben auf insgesamt 19,8 Mio. DM festgelegt. Davon entfielen auf das Theater 13,0 Mio. DM und auf die kleineren Veranstaltungsräume, die der öffentlichen Begegnung dienen sollten, 6,8 Mio. DM. Hierbei ging man davon aus, dass die Fläche, die für Theateraufführungen genutzt wurde, 70 v. H. der gesamten Hallenfläche ausmachte. Die Maßnahme wurde anteilig zu 50 v. H. gefördert, so dass die Zuwendung 9,9 Mio. DM betrug; davon entfielen 6,5 Mio. DM auf den Theaterbereich.

Die Bezirksregierung legte in einer Nebenbestimmung des Zuwendungsbescheids fest, dass der Zeitraum der nicht zweckentsprechenden Nutzung der Halle für Theateraufführungen zwei, höchstens jedoch drei Jahre betragen dürfe. Der Zuwendungsbescheid sah in weiteren Nebenbestimmungen für die dreijährige Dauer der zweckwidrigen Nutzung eine Verzinsung des auf diese Nutzung entfallenden Zuwendungsanteils von 6,5 Mio. DM vor. Bei einer nicht zweckentsprechenden Nutzung der Halle über das dritte Jahr hinaus sollte die anteilige Zuwendung erstattet werden, soweit nicht bis dahin zwischen dem Land und der Stadt etwas anderes vereinbart worden sei.

Die Bezirksregierung ließ die Nutzung der Halle für Theateraufführungen bis heute zu. Der Minister führte 1990 in einem Schreiben an die Stadt aus, angesichts des wirtschaftlichen Erfolges der Theateraufführungen und der damit verbundenen Vorteile für die Stadt werde die Lösung eines zu entrichtenden Zinssatzes auch über das dritte Jahr hinaus akzeptiert.

Die Bezirksregierung erhob die Zinsbeträge für die anteilige Zuwendung von 6,5 Mio. DM bis Mai 1995. Im Jahre 1995 begannen Gespräche mit der Stadt über "vertretbare" Erstattungsleistungen, die der schwierigen Haushaltslage der Stadt Rechnung tragen sollten. Im Verlauf dieser Gespräche beschloss das Ministerium, eine endgültige Entscheidung in der Angelegenheit mit dem Landesrechnungshof abzustimmen.

26.3 Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium und die Bezirksregierung im weiteren Verfahren beraten. Hierbei hat er nach der Untersuchung des Falles u. a. auf folgende Punkte hingewiesen:

Die Erhebung der Zinsen sei von Juni 1995 bis Mai 1998 unterblieben.

Die Fläche für die Theateraufführungen sei nicht exakt ermittelt worden. Der Landesrechnungshof hatte darauf aufmerksam gemacht, dass eine bautechnische Prüfung während des Bewilligungsverfahrens zwar ein Nutzungsverhältnis von rd. 70 v. H. zu rd. 30 v. H. der gesamten Fläche ermittelt habe, es jedoch an einer genauen Flächenbestimmung bezüglich der tatsächlichen Nutzungen fehle.

Die Förderung sei bei der gegebenen Sachlage nicht mit den Förderrichtlinien Stadterneuerung und den Grundsätzen der Städtebauförderung vereinbar. Sie stelle im Ergebnis die Gewährung eines Darlehns an die Stadt dar, für die es weder eine Grundlage in den Förderrichtlinien noch eine Ermächtigung im Landeshaushalt gebe.

Die Überprüfung des Nutzungsverhältnisses und eine vom Landesrechnungshof angeregte Nachschau ergaben, dass die Fläche für die Theateraufführungen seit der Eröffnung der Halle im Jahre 1988 nicht - wie bei

der Bewilligung angenommen - 70 v. H., sondern 85 v. H. der gesamten Hallenfläche ausmachte. Danach entfielen auf den kommerziell genutzten Teil der Halle nicht 6,5 Mio. DM, sondern 8,415 Mio. DM der Zuwendung.

26.4 Entscheidungen

Aufgrund der Feststellungen und Anregungen des Landesrechnungshofs sind in der Angelegenheit inzwischen die folgenden Entscheidungen getroffen worden:

- Für die Zeit von Juni 1995 bis Mai 1998 wurden Zinsen in Höhe von 1.126.305,54 DM nacherhoben.
Der Betrag ist inzwischen bei der Wohnungsbauförderungsanstalt eingegangen.
- Die auf den Flächenanteil der Halle für die kommerzielle Nutzung entfallende Zuwendung des Landes wurde von 6,5 Mio. DM auf 8,415 Mio. DM erhöht. Für den Differenzbetrag von 1,915 Mio. DM wurden entsprechend der Nebenbestimmung des Zuwendungsbescheids für die Zeit von Mai 1988 bis Mai 1998 Zinsen nacherhoben.
Der Zinsbetrag belief sich auf 1.262.849,43 DM. Auch dieser Betrag ist zwischenzeitlich bei der Wohnungsbauförderungsanstalt eingegangen.
- Die Stadt hat sich mit Schreiben vom 14.10.1998 bereit erklärt, den Landeszuschuss in Höhe von 8,415 Mio. DM zurückzuzahlen. Der Betrag steht noch aus.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

27 Veranschlagung der Mittel für die Förderung von Stadterneuerungsmaßnahmen

Auf Anregung des LRH wird der Finanzminister künftig die Veranschlagung und Abwicklung der Mittel für das Stadterneuerungsprogramm aus Gründen der Haushaltstransparenz nach den Vorgaben der Haushaltstechnischen Richtlinien in dem Entwurf des Haushaltsplans erläutern.

Das Land fördert seit Jahren Stadterneuerungsmaßnahmen. Im Haushaltsjahr 1998 wurden für diesen Zweck im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 030 Titel 883 11 rd. 350 Mio. DM veranschlagt und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von rd. 275 Mio. DM ausgebracht. Der Bund stellte für diesen Förderbereich zusätzlich rd. 25 Mio. DM zur Verfügung, die im Einzelplan 15 bei Kapitel 15 040 Titel 883 10 etatisiert sind. Die Durchführung und Fertigstellung der Stadterneuerungsmaßnahmen erstreckt sich in der Regel über mehrere Jahre. Im Einzelfall sind die Maßnahmen erst in 10 bis 20 Jahren abgewickelt. Dementsprechend muss die Finanzierung der Maßnahmen über mehrere Haushaltsjahre geplant werden.

Nähere Erläuterungen zu den Veranschlagungen bei Kapitel 20 030 Titel 883 11 enthält der Haushaltsplan nicht. Insbesondere fehlen Daten über die Planung der Finanzierung des Programms und dessen finanzielle Abwicklung. Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport - MASSKS - gibt lediglich eine Informationsmappe über das Stadterneuerungsprogramm jährlich heraus, in der u. a. die Rahmenbedingungen der Förderung sowie die Ziele und Grundzüge des Jahresprogrammes allgemein erläutert werden. Im Anhang befindet sich eine Projektliste.

Anlässlich der Prüfung einer langjährigen Fördermaßnahme wies der LRH das Finanzministerium auf die Darstellung der Veranschlagung im Einzelplan 20 hin und regte an, die Haushaltsstelle aus Gründen der Haushaltstransparenz näher zu erläutern. Nach § 17 Abs. 2 LHO sind bei Ausgaben für Maßnahmen, die sich auf mehrere Jahre erstrecken, bei der ersten Veranschlagung im Haushaltsplan die voraussichtlichen Gesamtkosten und bei jeder folgenden Veranschlagung außerdem die finanzielle Abwicklung darzulegen. In Nr. 5.4 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes NRW (HRL-NRW) ist im Einzelnen geregelt, wie die Abwicklung bei Ausgaben, denen mehrjährige Förderungs- oder Investitionsprogramme zugrunde liegen, im Haushaltsplan darzustellen ist.

Das Finanzministerium hielt zunächst nähere Erläuterungen nicht für erforderlich. Es verwies u. a. auf die Informationsmappe über das Stadterneuerungsprogramm, die allen Interessierten, insbesondere den Abgeordneten, zur Verfügung gestellt werde. Eine weitere Darstellung der Projekte im Haushaltsplan des Landes sei für die Auslegung und das Verständnis des Ansatzes und seiner Zweckbestimmung nicht zwingend erforderlich. In der Sache handele es sich um die haushaltsmäßige Umsetzung des Gemeindefinanzierungsgesetzes. Die sich auf mehrere Jahre erstreckenden Einzelmaßnahmen würden in den jeweiligen Kommunalhaushalten veranschlagt und dort in dem erforderlichen Umfang erläutert.

Der LRH hielt seine Anregung weiterhin aufrecht. Durch die Informationsmappe des MASSKS würden weder die voraussichtlichen Gesamtausgaben des Stadterneuerungsprogramms noch dessen finanzielle Abwicklung näher dargestellt. Die Transparenz des Landeshaushalts könne nicht durch die Veranschlagung der Ausgaben und deren Erläuterung in den Kommunalhaushalten herbeigeführt werden. Vielmehr müsse die Veranschlagung im Haushaltsplan des Landes nach den Grundsätzen der Haushaltstechnischen Richtlinien erläutert werden.

Mit Schreiben vom 12.02.1999 teilt das Finanzministerium nunmehr mit, dass es die Anregungen des LRH aufgreifen und den jährlichen Finanzrahmen für die Stadterneuerung im Haushaltsplan näher erläutern werde. Der jährliche Programmrahmen setze sich aus der jeweils freien Ansatzspitze und den etatisierten Verpflichtungsermächtigungen zusammen. Hieraus würden Fördermaßnahmen insgesamt oder in abgrenzbaren Bauabschnitten finanziert. Das mehrjährige Maßnahmenprogramm reduziere sich somit auf die freien Ansatzspitzen und die tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen. Vorbehaltsbeträge in der Form eines nicht finanzierbaren Finanzbedarfs würden nicht eingeplant. Angesichts dieser Praxis empfehle es sich, in den Erläuterungen zu Kap. 20 030 Titel 883 11 die Abwicklungsraten nach Nr. 5.4 HRL NRW darzustellen. Damit würden die finanziellen Konsequenzen für die Haushalte künftiger Jahre aufgezeigt. In die Erläuterungen zum Haushaltsplanentwurf 2000 werde eine entsprechende Übersicht eingestellt.

Nach den vom Finanzministerium für 1999 mitgeteilten Daten sind von den rd. 370 Mio. DM, die für das Stadterneuerungsprogramm insgesamt veranschlagt sind, rd. 342 Mio. DM für Fortführungsmaßnahmen und rd. 28 Mio. DM für neue Maßnahmen vorgesehen. Für die Ausfinanzierung von begonnenen Maßnahmen bleiben nach den Angaben des FM rd. 866 Mio. DM vorbehalten. Sie belasten die Haushalte künftiger Jahre.

Durch die vorgesehenen Erläuterungen werden die Auswirkungen der Förderung auf den politischen Gestaltungsspielraum in künftigen Jahren überschaubar und können somit gezielt in die Haushaltsplanung einbezogen werden. Dem Anliegen des LRH ist damit Rechnung getragen.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

28 Wirtschaftlichkeit der Beihilfefestsetzung für Bedienstete des Landes Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat die Organisation der Bearbeitung von Beihilfen für Landesbedienstete mit dem Ergebnis untersucht, dass sich durch Konzentrations-, Automations- und Organisationsmaßnahmen beim Land und bei den kommunalen Gebietskörperschaften rechnerisch bis zu 285 Stellen und Bearbeitungskosten von jährlich rd. 29,5 Mio. DM einsparen lassen. Um Einsparungsmöglichkeiten zügig realisieren zu können, hält es der LRH für erforderlich, dass notwendige Entscheidungen zur Umstrukturierung der Beihilfebearbeitung zügig getroffen und vorhandene Planungen zur DV-Unterstützung entsprechend angepasst werden.

28.1 Der LRH hat untersucht, ob die Festsetzung von Beihilfen für Beschäftigte des Landes insbesondere im Hinblick auf den personellen Aufwand derzeit wirtschaftlich erfolgt. Dazu wurde die strukturelle Situation des Jahres 1997 bei den 221 Beihilfestellen des Landes vor Ort durch Interviews des LRH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter erhoben. Abgefragt wurden insbesondere die Zahl der Festsetzungen, die Summe der ausbezahlten Beihilfen, die Arbeitszeitanteile der Personen, die mit der Beihilfebearbeitung betraut sind, sowie der Einsatz der EDV.

Die Ergebnisse wurden dem Finanzministerium (FM) und dem (damaligen) Ministerium für Inneres und Justiz mit Entscheidung vom 12.11.1998 vorgelegt.

Die Erhebung hat ergeben, dass 1997 in den Beihilfestellen insgesamt 629,5 Personen mit der Festsetzung von 1.356.558 Beihilfen im Gesamtbetrag von 1.930.547.792 DM betraut waren. Daraus ergeben sich durchschnittlich 2.155 Festsetzungen je Bearbeiter und Jahr. Insgesamt hat die Beihilfefestsetzung 69.139.355 DM Kosten verursacht (Berechnungsgrundlage: Personal- und Sachkostenansätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundes gem. Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern vom 22.09.1997). Die einzelne Festsetzung kostete durchschnittlich 50,97 DM.

Die Einzelwerte der Beihilfestellen, die in das nordrhein-westfälische Gesamtergebnis eingeflossen sind, haben eine sehr hohe Bandbreite. Insbesondere bei den Leistungsparametern Festsetzungen je Bearbeiter und Kosten je Festsetzung werden selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass hier extreme Einzelwerte dargestellt werden, große Unterschiede deutlich:

Parameter	Niedrigster Wert	Höchster Wert
Festsetzungen je Bearbeiter und Jahr:	136	3.533
Kosten je Festsetzung:	29,16 DM	805,45 DM

Die Ursachen für die auffälligen Leistungsunterschiede werden durch einen Vergleich der zehn Beihilfestellen mit den meisten Festsetzungen je Bearbeiter und Jahr und den 100 Stellen mit den wenigsten Festsetzungen deutlich:

Parameter	10 Beihilfestellen mit den meisten Festsetzungen je Bearbeiter	100 Beihilfestellen mit den wenigsten Festsetzungen je Bearbeiter
Festsetzungen je Bearbeiter und Jahr:	3.412	784
Kosten je Festsetzung:	32,35 DM	142,68 DM

Grosse Unterschiede ergeben sich auch, wenn der Einsatz der EDV-Ausstattung betrachtet wird:

EDV-Einsatz in Beihilfestellen	Zahl der Beihilfestellen	Festsetzungen je Bearbeiter und Jahr	Kosten je Festsetzung
Vollprogramm	17	3.033	36,44 DM
EDV-Unterstützung	38	1.918	56,42 DM
keine EDV-Unterstützung	166	1.584	69,38 DM

Die Leistungsunterschiede werden ferner durch die persönliche Antragstellung beeinflusst:

Räumliche Nähe zum Antragsteller	Zahl der Beihilfestellen	Festsetzungen je Bearbeiter und Jahr	Kosten je Festsetzung
keine oder fast keine persönliche Antragsabgabe	16	2.689	41,08 DM
teilweise persönliche Antragsabgabe	128	1.636	66,14 DM
ausschließliche oder fast ausschließliche persönliche Antragsabgabe	77	786	145,25 DM

Schließlich zeigte sich, dass ein erheblicher Unterschied zwischen den Beihilfestellen auch in dem Betreuungsaufwand besteht. Bei persönlichem Kontakt nehmen die Beihilfestellen eine Vielzahl von Aufgaben für den Antragsteller wahr (z. B. Beratung über günstige private Krankenversicherungen, Verhandlungen mit Ärzten, Formulierung von Schriftsätzen).

Als Einflussfaktoren auf die Leistungsfähigkeit einer Beihilfestelle wirken sich nach den Erkenntnissen des LRH

- die Zahl der bearbeiteten Anträge,

- die Qualität der eingesetzten EDV-Unterstützung,
- die Entfernung zum Antragsteller und
- die Ablauforganisation

aus. Beihilfestellen arbeiten umso wirtschaftlicher, je größer sie sind, je umfangreicher und komfortabler die verwendete EDV ist, je weiter sie räumlich von den Antragstellern entfernt sind und je optimaler ihre Ablauforganisation ist.

28.2 Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit hält der LRH es für erforderlich, die Beihilfebearbeitung in Nordrhein-Westfalen in wenigen Stellen zu konzentrieren. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch eine noch weiter gehende Zentralisierung, etwa durch die zukünftige Bearbeitung nur noch durch eine einzige Stelle, noch wirtschaftlicher gearbeitet werden könnte. Diese extreme Zentralisierung würde jedoch so erhebliche logistische Probleme verursachen, dass Einspareffekte nicht so zügig einträten, wie in dem vom LRH für sinnvoll erachteten dezentraleren Modell. Außerdem ginge dadurch der Wettbewerb zwischen mehreren Stellen als leistungsförderndes Element verloren.

28.2.1 Um logistische Probleme zu minimieren, den Wettbewerb nicht zu behindern und gleichwohl hinreichend große Bearbeitungseinheiten zu erhalten, ist die Beihilfebearbeitung am sinnvollsten in wenigen bereits bestehenden Stellen zu konzentrieren. Als zukünftige Bearbeitungsstellen für Beihilfen empfiehlt der LRH

- ein Oberlandesgericht (OLG) für die gesamte Justizverwaltung,
- eine Oberfinanzdirektion (OFD) für die gesamte Finanzverwaltung,

- die fünf Bezirksregierungen (BezR) für die sonstige Landesverwaltung und
- das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) für alle Versorgungsempfänger.

Die Umsetzung dieses Modells erfordert nur eine Personalaufstockung innerhalb bestehender Strukturen und lässt sich deshalb einfacher und schneller umsetzen als die Errichtung einer völlig neuen organisatorischen Einheit, etwa eines "Amtes zur Beihilfebearbeitung". Für den großen Bereich der Beihilfen für Versorgungsempfänger und für die Bearbeitung der Beihilfen der Abgeordneten des Landtages tritt dabei überhaupt keine Änderung ein.

Die zukünftigen Standorte bieten daneben die Gewähr, dass qualifiziertes zusätzliches Personal in ausreichender Zahl vorhanden ist, da durch die Konzentration Beihilfebearbeiter der bisher zuständigen Stellen gerade in diesen Orten zur Verfügung stehen. Der LRH hält es für möglich, auf diese Standorte Personal auch ressortübergreifend zu verlagern. Dadurch können Einspareffekte zügiger realisiert werden, sodass die Problematik der langsamen Realisierung von kw-Vermerken abgemildert wird.

Die Beibehaltung von mehr als acht Stellen, etwa durch Bearbeitung der Beihilfen der Justiz- bzw. der Finanzverwaltung bei mehreren OLG'en oder bei mehreren OFD'en, würde für diese Bereiche eine deutliche Effizienzminderung und einen Verzicht auf weitere realistische Einsparungen bedeuten.

28.2.2 Derzeit werden für einen Teil der Lehrer und Polizeibeamten Beihilfen auch durch Schulämter bzw. Kreispolizeibehörden als untere Landesbehörden festgesetzt. Die Festsetzung selbst erfolgt durch kommunale Bedienstete. Nach dem Modell des LRH zur Neustrukturierung der Beihilfe-

bearbeitung ist die Übernahme auch dieser Festsetzungen für Landesbedienstete durch die neuen Stellen anzustreben, um insbesondere in den Regierungsbezirken Detmold und Münster organisatorische Einheiten zu schaffen, die die erforderliche Grösse aufweisen, um wirtschaftlich arbeiten zu können.

Außerdem hält der LRH die Verlagerung auch deshalb für geboten, weil bei Beibehaltung der teilweise kommunalen Verantwortung für Beihilfen der Polizei und der Lehrerschaft erhebliche Einsparpotenziale im kommunalen Bereich nicht realisiert werden können.

Letztlich ist diese Übertragung auch geboten, um die Handlungs- und Haushaltsverantwortung zusammenfallen zu lassen.

28.2.3 In Anbetracht der sehr niedrigen Leistungswerte bei vergleichsweise hohen Kosten ist es wirtschaftlich nicht vertretbar, für alle Beschäftigten bei obersten Landesbehörden zukünftig eine oder mehrere eigene Beihilfestellen vorzuhalten. Diese Sonderbehandlung könnte auch wegen der vergleichsweise geringen Fallzahlen nicht so wirtschaftlich erfolgen, wie die Bearbeitung in den anderen Beihilfestellen.

Nachvollziehbare übergeordnete Gesichtspunkte, die die Beibehaltung der Beihilfebearbeitung für alle Beschäftigten auf dieser Ebene rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar. Insbesondere ist es aus Sicht des LRH nicht notwendig, dass ein in der Normgebung federführendes Ministerium über unmittelbare eigene Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug verfügt. Dies gilt im Übrigen für alle Bereiche ministerieller Tätigkeit. Außerdem erleichtert die verbesserte Kommunikationsmöglichkeit zwischen Normgebern und vollziehenden Stellen nach Umsetzung der Konzentration den Erfahrungsaustausch über alle Auswirkungen normativer Änderungen. Probleme im Vollzug können schneller registriert und gelöst wer-

den, als wenn der Normgeber warten muss, bis diese in seiner "kleinen" Beihilfestelle auftreten.

28.2.4 Für einen sehr kleinen Teilbereich der bisher durch oberste Landesbehörden bearbeiteten Beihilfen erscheint eine Sonderregelung indessen bedenkenwert. Die Beihilfen von Personen, deren Krankheitsdaten besonders sensibel sind, sollten unabhängig von den anderen Fällen bearbeitet werden. Dies könnte beispielsweise auf die Beihilfen der

- derzeitigen und ehemaligen Kabinettsmitglieder,
- politischen Beamtinnen und Beamten sowie
- Leiterinnen und Leiter der Beihilfebehörden

zutreffen. Die Beihilfen dieses Personenkreises müssen jedoch nicht mehr wie bisher durch oberste Landesbehörden festgesetzt werden, eine separate Bearbeitung unabhängig von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen erscheint aber angebracht.

28.3 Lediglich 17 Beihilfestellen verwendeten 1997 ein wirtschaftlich sinnvolles DV-Programm zur Beihilfebearbeitung, und zwar 16 das System "Quantum" und das LBV das System "Dialog 2000". Unabhängig von der künftigen Struktur der Beihilfebearbeitung besteht die dringende Notwendigkeit, in Nordrhein-Westfalen sehr zügig nur noch ein einheitliches EDV-Vollprogramm einzusetzen. Der doppelte Aufwand für Betreuung und Pflege von zwei- im Übrigen gleichwertigen - Vollprogrammen ist nicht länger gerechtfertigt. Wenn der LRH dem zukünftig ausschließlichen Einsatz des Programms "Quantum" den Vorzug gibt, so allein deshalb, weil

das im LBV verwendete Programm "Dialog 2000" bei anderen Stellen aus technischen Gründen nicht eingesetzt werden kann.

Es ist unabdingbar, dass zukünftig auch mit dem Programm "Quantum" Auszahlungen ohne manuelle Zwischenschritte erfolgen können. Die noch in der Erhebung festgestellte Zahl der verwendeten Auszahlungsprogramme muss drastisch reduziert werden, um den Programmier- und Betreuungsaufwand für das Beihilfefestsetzungsprogramm zu begrenzen. Der LRH empfiehlt deshalb die ausschließliche Verwendung des Verfahrens HKR-TV für alle Auszahlungen.

- 28.4** Die vorgeschlagene Umstrukturierung der Beihilfebearbeitung hat die nahezu vollständige räumliche Trennung von Antragstellern und Bearbeitung zur Folge. Lediglich für die beihilfeberechtigten Beschäftigten der Behörden, in denen Beihilfestellen angesiedelt werden, muss noch sichergestellt werden, dass möglichst keine Sonderbehandlung mehr erfolgt. Eine organisatorische oder faktische Trennung in Beihilfen aus der eigenen Behörde und sonstige Beihilfen darf es jedenfalls nicht geben.

Die vorgefundenen umfangreichen sonstigen Serviceleistungen für Antragsteller sind durch die Fürsorgepflicht im Regelfall nicht gedeckt. Grundsätzlich gilt auch für das Beihilfeverfahren, dass jeder Beschäftigte für die Wahrnehmung seiner Angelegenheiten selbst Verantwortung trägt.

Auch die neu zu schaffenden Beihilfestellen müssen Vorkehrungen treffen, um dem Informationsbedürfnis der Beihilfeberechtigten zu genügen. Dazu sollte neben die erforderlichen Erläuterungen auch die telefonische und in Ausnahmefällen auch persönliche Information des Antragstellers treten.

Für diese Aufgabe könnten Servicecenter geschaffen werden, in denen keine Festsetzungen erfolgen, die jedoch auf die Daten der Antragsteller Zugriff hätten. Keinesfalls dürften diese Zentren jedoch die festgestellten überzogenen Betreuungsangebote fortführen.

Durch diese Servicecenter würden die Sachbearbeiter entlastet. Derzeit müssen sie noch in erheblichem Umfang telefonische Auskünfte, etwa Sachstandsanfragen der Antragsteller, beantworten. Das LBV hat ermittelt, dass auf rd. 100 Sachbearbeiter täglich etwa 450 telefonische Anfragen entfallen, wodurch sehr viel Arbeitszeit gebunden ist. Durch die konsequente Trennung von Antragsbearbeitung und telefonischem Auskunftsdienst können sich die Sachbearbeiter auf ihr Kerngeschäft konzentrieren, wodurch höhere Fallzahlerledigungen möglich sind.

28.5 Durch geeignete Maßnahmen ist dafür zu sorgen, dass nicht unbedingt benötigtes Personal im Umfeld der Festsetzung freigesetzt wird, geeignete Aufgaben zentral bearbeitet werden, das Kerngeschäft der eigentlichen Festsetzung gestärkt und nicht zuletzt die Arbeitsqualität gesichert wird. Dies kann durch Einführung

- verbesserter, auch automatisierter Antragsverfahren,
- aktenloser, fallabschließender Stapelbearbeitung und Zahlbarmachung,
- von Servicecentern zur Trennung von Beratung und Bearbeitung,
- der Zentralisierung von Aufgaben und
- qualitätskontrollierender und –sichernder Maßnahmen

erfolgen.

28.6 Keine der untersuchten Beihilfestellen arbeitete optimal. Selbst die größten Beihilfestellen mit sehr guter EDV-Ausstattung und ohne persönliche Antragstellung sowie ohne überzogene Betreuungsangebote verfügen noch über Personalreduzierungspotenziale durch eine verbesserte Arbeitsorganisation. Ausgehend von der immer noch steigerungsfähigen quantitativen Leistung der besten Beihilfestellen erscheint eine Vorgabe von 4.400 Festsetzungen je Bearbeiter und Jahr in der Endstufe erreichbar. Lässt man die (49) kleinen Beihilfestellen mit einem Personaleinsatz für die Beihilfebearbeitung im Umfang von weniger als einer halben Stelle außer Betracht, könnten nach Umsetzung aller Empfehlungen des LRH rein rechnerisch insgesamt 285,21 Stellen eingespart werden. Dadurch würden sich die Kosten auf der Basis von 1997 theoretisch im Jahr um 29.532.525 DM vermindern. Darin enthalten ist das Einsparpotenzial der bisher in kommunaler Verantwortung stehenden Beihilfestellen von 75,23 Stellen mit Kosten von 7.551.392 DM. Auf die Landesverwaltung selbst entfällt somit ein Einsparpotenzial von

rd. 210 Stellen

mit einer jährlichen Kostenersparnis von

rd. 22 Millionen DM.

28.7 Die durch rein quantitative Auswertung der Ergebnisse ermittelte zukünftige Leistungsfähigkeit der Beihilfestellen berücksichtigt nicht den Einfluss der erwarteten Leistungssteigerung auf die Arbeitsqualität. Eine Erhöhung der Fallzahlen könnte möglicherweise zu einer Verringerung der Prüftiefe führen und eine ungerechtfertigte erhebliche Steigerung des Auszahlungsbetrages zur Folge haben. Nach Auffassung des LRH ist eine wirtschaftlichere Festsetzung der Beihilfe geboten, sie darf jedoch nicht auf

Kosten der Arbeitsqualität gehen. Die Beeinträchtigung der Qualität etwa durch Verzicht auf die notwendige Prüfung aller eingereichten Belege hinsichtlich ihrer Beihilfefähigkeit würde zu Kostensteigerungen führen, die das Einsparpotenzial um ein Vielfaches übersteigen.

Deshalb stellt die der Wirtschaftlichkeitsberechnung zu Grunde liegende zukünftige Leistungsfähigkeit zunächst nur einen theoretischen Wert dar, der sich allerdings aus dem gemessenen derzeitigen Erledigungspotenzial herleitet. Die Annäherung aller zukünftigen Beihilfestellen an diese rein quantitative Leistungsvorgabe ist deshalb als Ziel anzustreben, solange dadurch die Arbeitsqualität nicht beeinträchtigt wird. Sollte während der Umsetzung der "Zentralisierung der Beihilfebearbeitung" festgestellt werden, dass das Ziel der Leistungssteigerung nur auf Kosten einer eingeschränkten Arbeitsqualität erreicht werden kann, muss natürlich umgesteuert werden; auf der Basis einer die uneingeschränkte Prüftiefe berücksichtigenden Leistungsfähigkeit müssen dann neue Zielvorgaben für alle Beihilfestellen festgelegt werden. Dabei muss aber in jedem Fall geprüft werden, ob die zu fordernde Arbeitsqualität nur durch das eingesetzte Personal erzielt werden kann, oder ob es auch kostengünstigere Ansätze etwa durch Modifizierung des Bearbeitungsprogramms gibt.

- 28.8** Es liegt auf der Hand, dass die nach der Untersuchung erreichbare Leistungsfähigkeit nicht sofort nach der Reorganisation erzielbar ist. Die auch in Zukunft bestehenden Beihilfestellen besitzen derzeit eine sehr unterschiedliche Struktur und Leistungsfähigkeit, sodass auch davon ausgegangen werden muss, dass die notwendigen Anpassungsprozesse nicht einheitlich für alle Stellen gesehen werden können. Verbesserungen sind auch davon abhängig, in welchem Zeitraum Aufgaben übertragen und organisatorische Probleme wie die Bereitstellung qualifizierten Personals gelöst werden können.

Wichtiger als eine in jedem Fall verbindliche Leistungsvorgabe ist zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Beihilfebearbeitung derzeit, dass die notwendigen Entscheidungen zur Umstrukturierung der Beihilfebearbeitung in NW zügig angegangen werden. Mehrere Beihilfestellen (OLG, OFD, oberste Landesbehörden, Kreisverwaltungen) beabsichtigen erhebliche Investitionen zur Beschaffung von Hard- und Software zur Beihilfebearbeitung. Dass solche Planungen nur noch für die Stellen fortgeführt werden, die auch zukünftig Beihilfen bearbeiten, muss bereits jetzt sichergestellt werden.

Die Entscheidungen, die innerhalb eines Ressorts getroffen werden können, sollten sofort erfolgen. Dies betrifft beispielsweise das Finanzministerium (FM) bezüglich der OFD'en und das Justizministerium bezüglich der OLG'en. Auch die organisatorische Zusammenfassung der bei BezR bestehenden 2 bis 3 Beihilfestellen zu nur noch jeweils einer bearbeitenden Stelle sollte unverzüglich in Angriff genommen werden.

Die ressortübergreifenden Entscheidungen etwa über die Verlagerung der Beihilfebearbeitung von der kommunalen Ebene zu den BezR dürfen ebenfalls nicht hinausgezögert werden.

- 28.9** Sofern die Landesregierung den Empfehlungen des LRH folgt, könnten nach Abzug des auf den kommunalen Bereich entfallenden Einsparpotenzials noch insgesamt rd. 210 (Plan-) Stellen wegfallen. Der Haushaltsplan des Landes enthält jedoch bei Kapitel 12 200 (LBV) bereits seit mehreren Jahren auf Reorganisationsvorhaben u. a. bei der Beihilfebearbeitung zurückgehende kw-Vermerke, sodass insoweit eine erneute zusätzliche Ausbringung nicht in Betracht kommt.

Wie bereits unter Nr. 01.1 dieses Jahresberichts dargestellt, sind nämlich für den Fall der – vom Ausgang eines vorherigen Pilotversuchs abhängigen – Verlagerung des Beihilfe- und Bezügeverfahrens vom LBV auf die personalaktenführenden Dienststellen in den Erläuterungen des LBV-Kapitels schon 581 kw-Vermerke ausgebracht.

Die vorliegende Untersuchung hat nunmehr ergeben, dass jedenfalls die Rückverlagerung der Beihilfebearbeitung vom LBV auf personalaktenführende Dienststellen die wirtschaftlich ungünstigste Lösung darstellt. Eines zeit- und kostenaufwändigen Pilotprojektes bedarf es insoweit nicht mehr. Die Untersuchung des LRH ersetzt dieses Pilotprojekt und schafft damit die erste Voraussetzung zur Realisierung von kw-Vermerken im Zusammenhang mit der Beihilfebearbeitung.

Der LRH hat daher – wie hier – auch im Rahmen der Organisationsprüfung des LBV empfohlen, von der Rückverlagerung der Beihilfebearbeitung abzusehen. Wenn es aber dementsprechend bei der Zuständigkeit des LBV für die Beihilfen der Versorgungsempfänger verbleibt, müssen dem Amt auch die dafür erforderlichen (Plan-) Stellen weiterhin zur Verfügung stehen; stattdessen sind die Stelleneinsparungen von den insoweit entlasteten Beihilfefestsetzungsstellen zu erbringen (s. dazu Nr. 01.3.3 dieses Jahresberichts).

28.10 Das FM hat zu den Untersuchungsergebnissen im Einvernehmen mit dem Innenministerium am 02.03.1999 im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

Die Landesregierung begrüße, dass der LRH die Wirtschaftlichkeit der Beihilfefestsetzung überprüft hat und damit die Bemühungen der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung und zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns unterstützt. Durch das Unter-

suchungsergebnis werde die Richtigkeit eigener gleichgerichteter Überlegungen bestätigt, die das FM bereits im Herbst 1997 mit dem IM erörtert, mit Rücksicht auf die Untersuchung des LRH aber zunächst nicht weiter vertieft habe.

Der Untersuchungsbericht enthalte eine Fülle wertvollen Materials zu Möglichkeiten und Konsequenzen einer Zentralisierung der Beihilfebearbeitung. Im Ergebnis befürworte die Landesregierung die Konzentration der Beihilfefestsetzung auf die staatliche Mittelinstanz. Die Umsetzung könne jedoch nicht zeitnah, sondern müsse in einem abgestuften Verfahren erfolgen. Abzuwarten bleibe zudem die Entscheidung der Landesregierung über die künftige Ausgestaltung der Mittelbehörden und deren Zuständigkeitsprofil.

Hinsichtlich des ermittelten Einsparpotenzials müsse dem auch vom LRH betonten Aspekt der Qualitätssicherung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Einer vertieften Erörterung bedürften daneben auch die logistischen und organisatorischen Auswirkungen der vom LRH erwogenen grossräumigen Lösung (Raumbedarf, IT-Unterstützung), die Servicequalität der Festsetzungsstellen (persönlicher Kontakt zum Antragsteller) und die Zuständigkeitsregelungen bei der Antragstellung.

Die Verlagerung der Beihilfebearbeitung für Lehrer und Polizeibeamte vom kommunalen in den staatlichen Raum werde grundsätzlich auch von der Landesregierung befürwortet. Inwieweit die errechneten Einsparungen realisiert werden können, müsse im Rahmen der Gespräche zur Gemeindefinanzierung ermittelt werden.

- 28.11** Die nunmehr von der Landesregierung – ggf. im Zusammenhang mit der anstehenden Verwaltungsstrukturreform – zu treffende Entscheidung über die künftige Organisation der Beihilfefestsetzung bleibt abzuwarten.

29 Steuererhebung durch Lastschriftinzug

Der Landesrechnungshof hat Verzögerungen bei der Vereinnahmung von Steuern durch Lastschriftinzug festgestellt, die jährlich zu erheblichen Zinsnachteilen für den Fiskus führen.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, Verfahrensänderungen vorzunehmen, Arbeitsabläufe zu verändern und ein geändertes Bewusstsein zu erzeugen, um die Steuererhebung im Lastschriftinzugsverfahren zu beschleunigen. Auf Grund der Prüfung hat die Finanzverwaltung bereits mehrere Maßnahmen eingeleitet, die zu einer schnelleren Vereinnahmung führen.

29.1 Finanzielle Bedeutung des Lastschriftinzugsverfahrens

Die Steuerzahler haben die Möglichkeit, der Finanzverwaltung eine Einzugsermächtigung für die fälligen Steuern zu erteilen.

Bei Teilnahme am Lastschriftinzugsverfahren gelten die Zahlungen ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Abbuchungszeitpunkt als rechtzeitig geleistet. Die Finanzverwaltung hat daher die Aufgabe, selbst für die rechtzeitige Vereinnahmung durch Lastschriftinzug zu sorgen. Da jedoch die Höhe der einzuziehenden Forderungen häufig erst kurz vor oder bei Fälligkeit bekannt wird, sind beim Lastschriftinzugsverfahren eine Reihe von Problemen zu bewältigen. Dies ist durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, damit Zinsnachteile für den Fiskus vermieden werden.

Die Steuerzahlungen durch Lastschriftinzug haben in den letzten Jahren stark zugenommen. So stiegen die von den Finanzämtern in NRW durch Lastschrift erhobenen Steuern von rd. 65 Mrd. DM in 1994 auf

rd. 100 Mrd. DM im Jahre 1997. Das gesamte Steueraufkommen hat sich in dieser Zeit von rd. 155 Mrd. DM (1994) auf rd. 170 Mrd. DM (1997) erhöht.

Bei den Betriebssteuern, zu denen insbesondere die Umsatzsteuer und Lohnsteuer gehören, beteiligen sich inzwischen über 40 % der Unternehmer und Arbeitgeber am Lastschriftinzugsverfahren. Rund 60 % aller Einzahlungsbuchungen erfolgen durch Lastschriftinzug.

Gründe für die zunehmende Erteilung von Einzugsermächtigungen sind neben der Arbeitserleichterung und den gezielten Werbemaßnahmen der Finanzverwaltung auch der Wegfall der Zahlungsschonfrist für Scheckzahlungen ab 1994.

Während bei kleineren und mittleren Steuerzahlern offensichtlich die Arbeitserleichterung als Hauptgrund für eine Teilnahme am Lastschriftinzugsverfahren anzusehen ist, spielen bei großen Steuerzahlern für deren Entscheidung, das Lastschriftinzugsverfahren zu nutzen, erkennbar auch die durch eine späte Abbuchung zu erzielenden Zinsvorteile eine Rolle.

In der Finanzverwaltung führt die Ausdehnung des automatisierten Lastschriftinzugsverfahrens zu einer Entlastung des mit den Zahlungsbuchungen befassten Personals, da gleichzeitig ein Rückgang an personell zu bearbeitenden Scheckzahlungen und Überweisungen eintritt.

Im Hinblick auf die Höhe der inzwischen mittels Lastschrift erhobenen Beträge hat die nach § 34 (1) LHO vorgeschriebene rechtzeitige Erhebung der Steuereinnahmen insoweit jedoch eine große Bedeutung gewonnen. Wird der Lastschriftinzug für 100 Mrd. DM (Summe der 1997 in NRW eingezogenen Beträge) nur um einen Tag beschleunigt, so ergibt sich für den Fiskus bei einem Zinssatz von 3,6 % ein Zinsvorteil von 10 Mio. DM.

29.2 Prüfungsablauf

In den Jahren 1997 und 1998 hat der LRH bei 15 Finanzämtern in den Bezirken aller Oberfinanzdirektionen örtliche Erhebungen vorgenommen.

Es wurden vorrangig die Erhebungskonten großer Kapital- und Personengesellschaften im Hinblick auf die rechtzeitige Vereinnahmung der Steuern im Lastschriftinzugsverfahren geprüft. Dabei hat der LRH sich insbesondere mit der von den Arbeitgebern abzuführenden Lohnsteuer, den Umsatzsteuer-Vorauszahlungen und der Kapitalertragsteuer befasst, da insoweit die höchsten Steuereinnahmen anfallen und außerdem eine kurzfristige Bearbeitung und Erfassung der zahlreichen Anmeldungen im Finanzamt erforderlich ist. Einzelne Stichproben erfolgten auch bei anderen Steuerarten und kleineren Steuerzahlern.

Eine abschließende Besprechung der Prüfungsfeststellungen mit den Vertretern des Finanzministeriums hat am 20.08.1998 stattgefunden. Die Prüfungsfeststellungen wurden dem Finanzministerium mit Bericht vom 08.10.1998 übersandt. Die schriftliche Stellungnahme des Finanzministeriums erfolgte am 26.02.1999.

29.3 Feststellungen in den Finanzämtern

29.3.1 Allgemeines Bewusstsein

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH regelmäßig festgestellt, dass das Bewusstsein für die finanzielle Bedeutung der Steuererhebung durch Lastschriftinzug kaum vorhanden war. In den Finanzämtern war man sich häufig nicht darüber im Klaren, welche Auswirkung bestimmte Tätigkeiten und Anweisungen im maschinellen Verfahren auf den Lastschriftinzug haben. Dies gilt insbesondere für Stellen außerhalb des Erhebungsbe-

reichs, obwohl diese vorrangig für die zeitnahe Bearbeitung und Erfassung von Steueranmeldungen und Steuererklärungen zuständig sind. In den Finanzämtern wird häufig von einer generellen Zuständigkeit der Finanzkassen für das Lastschriftinzugsverfahren ausgegangen, obwohl es sich tatsächlich um ein weitgehend automatisiertes Verfahren handelt und die Finanzkasse nur bei Lastschriftrückläufen oder maschinellen (Fehler-)Hinweisen aus dem Erhebungsprogramm tätig werden muss.

Klar erkennbar war, dass dem zeitnahen Lastschrifteinzug in der Finanzverwaltung nicht eine der schnellen Einlösung von Schecks vergleichbare Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Eine Ursache hierfür dürfte darin liegen, dass Schecks sofort als Zahlungsmittel erkennbar sind, die zeitnah einem Kreditinstitut vorgelegt werden müssen. Bei Steueranmeldungen ist der Zahlungsweg nicht erkennbar. Auch Steueranmeldungen im Lastschrifteinzugsverfahren stellen jedoch wirtschaftlich betrachtet eine Art "Scheck" dar, wobei vor Einzug und Gutschrift zunächst eine Erfassung mit Sollstellung im maschinellen Programm erforderlich ist.

Während zahlreiche genaue Anweisungen zur Scheckbearbeitung erteilt wurden (z. B. vorrangige Einreichung größerer Schecks, Einsatz von Bearbeitern aus anderen Arbeitsgebieten, Kurierfahrten), wird die Auswirkung von Tätigkeiten auf den Lastschrifteinzug häufig nicht so deutlich dargestellt.

So konnte der aktuelle Verfahrensablauf des Lastschrifteinzugsverfahrens - selbst wenn man dies gewollt hätte - über längere Zeit nicht nachgelesen werden, da das entsprechende Fach 131 der Dienstanweisung für die automatisierte Datenverarbeitung im Geschäftsbereich des Finanzministeriums des Landes NRW (DA-ADV) nach einer mehrjährigen Pause erst

während der Prüfung des LRH im August 1997 aktualisiert wurde.

Seit Jahren prüfen die Oberfinanzdirektionen im Rahmen von Kassenprüfungen regelmäßig die zeitnahe Scheckbearbeitung in den Finanzämtern, wobei Beanstandungen erfolgen, wenn Schecks auch nur einen Tag verzögert zum Einzug vorgelegt werden; mit der Prüfung von Verzögerungen in einigen Teilbereichen des Lastschrifteinzugsverfahrens wurde jedoch erst vor vergleichsweise kurzer Zeit begonnen.

Der LRH hält es für geboten, dass der zeitnahen Steuererhebung im Lastschrifteinzugsverfahren wegen des erheblich höheren Aufkommens zumindest die gleiche Aufmerksamkeit wie der Scheckeinreichung gewidmet wird. Dazu erscheint zunächst eine Schulung zur allgemeinen Bewusstseinsbildung im Hinblick auf das Lastschrifteinzugsverfahren erforderlich. Es sollten insbesondere die finanzielle Bedeutung einer zeitnahen Erhebung, die Auswirkung einzelner Tätigkeiten auf den Lastschrifteinzug und die Verantwortung außerhalb der Finanzkasse dargelegt werden. Dazu gehört auch eine Schulung der Bearbeiter außerhalb des Erhebungsbereichs im Lesen von verschlüsselten Kontoübersichten, da nur diese umfangreiche Daten zum Lastschrifteinzug enthalten.

Nur wenn das Bewusstsein für die finanzielle Bedeutung eines zeitnahen Lastschrifteinzugsverfahrens vorhanden ist, können allgemeine oder im Einzelfall auftretende Verzögerungen bei der Vereinnahmung verhindert oder gering gehalten werden. Dies gilt insbesondere, solange verschiedene auch vom LRH angeregte Programmänderungen noch nicht verwirklicht sind.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, die Oberfinanzdirektionen würden gebeten, im Zuge von Amtsbesprechungen die als unzureichend erkannte

„Allgemeine Bewusstseinsbildung“ zu fördern und dabei die Auswirkungen von Arbeitsabläufen und auftretenden Verzögerungen darzustellen. Entsprechende Hinweise sollen auch in die Einarbeitungshilfen für neu eingestellte Mitarbeiter in den Veranlagungsstellen eingefügt werden.

29.3.2 Setzen von Kontobearbeitungssperren

Die Finanzämter haben die Möglichkeit, das unter einer Steuernummer geführte Erhebungskonto vorübergehend zu sperren. Eine Kontobearbeitungssperre verhindert programmgesteuerte Umbuchungen, Mahnungen, Rückstandsanzeigen und vor allem auch Lastschrifteinzüge für das gesamte Erhebungskonto.

Kontobearbeitungssperren können z. B. bei Anträgen auf Stundung, Aussetzung der Vollziehung oder Anpassung von Vorauszahlungen erforderlich sein. Nach den allgemeinen Regeln zum Stundungsverfahren ist bei Stundungsanträgen ggf. eine Kontobearbeitungssperre mit angemessener Frist zu setzen. Auch bei Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung ist zu prüfen, ob eine Kontobearbeitungssperre mit angemessener Frist (z. B. 14 Tage) anzuweisen ist. Bearbeitungssperren sind zu beenden, sobald ihr Anlass weggefallen bzw. die Ursache behoben ist; sie sind zu verlängern, wenn der Anlass bei ihrem Ablauf noch fortbesteht (Regelungen in der DA-ADV Fächer 103, 122 und 124).

Bei der Prüfung hat der LRH jedoch mehrfach festgestellt, dass Kontobearbeitungssperren gesetzt wurden, obwohl diese Sperre nicht oder nur für einen kürzeren Zeitraum erforderlich war. So verzögerte sich z. B. der Lastschrifteinzug für die Umsatz- und Lohnsteuer, weil wegen der Anpassung von Körperschaft- oder Einkommensteuer-Vorauszahlungen Kontobearbeitungssperren gesetzt waren. Auch Kontobearbeitungssperren wegen Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung oder Stundung führten zu

unnötigen Verzögerungen beim Lastschrifteinzug für andere Steuerrückstände.

Dabei war den Bearbeitern häufig die Auswirkung auf den Lastschrifteinzug nicht bewusst. Während bei Scheckzahlungen und Überweisungen nur die strittigen (Teil-)Beträge nicht entrichtet werden, unterbleiben bei Steuerpflichtigen mit Einzugsermächtigung im Falle einer Bearbeitungssperre Abbuchungen sämtlicher fälliger Steuern.

Der LRH hält es für erforderlich, dass den Bearbeitern die Auswirkung von Kontobearbeitungssperren auf den Lastschrifteinzug verdeutlicht wird. Insbesondere bei großen Steuerzahlern können sich erhebliche Zinsnachteile für den Fiskus ergeben, wenn sich wegen einer Sperre die Vereinnahmung verzögert.

Nach dem Schreiben des Finanzministeriums vom 26.02.1999 soll im Rahmen der vorgesehenen Schulungen zum Lastschrifteinzugsverfahren auch die besondere Bedeutung der Handhabung von Kontobearbeitungssperren dargestellt werden.

29.3.3 Erfassung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen

Die Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen werden nach dem Eingang im Finanzamt regelmäßig der Informationstechnikstelle (IT-Stelle) zur Erfassung der Daten zugeleitet.

Die Reihenfolge der Datenerfassung in der IT-Stelle ist im Fach 300 der DA-ADV festgelegt. Bereits während der Prüfung des LRH hat das

Finanzministerium diese Prioritätenliste geändert, sodass jetzt die Anmel-
dungssteuern vor den Kassenbuchungen (Erhebung) zu erfassen sind.
Hierdurch wird eine Beschleunigung des Lastschriftinzugs bei den An-
meldungssteuern erreicht.

Diese Änderung der Erfassungsreihenfolge hat den weiteren Effekt, dass
man sich in den IT-Stellen der finanziellen Bedeutung der im Lastschrift-
inzugsverfahren laufenden Steueranmeldungen eher bewusst geworden
ist.

Als weitere Maßnahme zur Beschleunigung besteht z. B. auch die Mög-
lichkeit, die von der Finanzkasse eingehenden Anmeldungen (insbesonde-
re Scheckzahlungen) erst nach den unmittelbar von der Poststelle über-
gebenen Anmeldungen (u. a. Lastschriftinzüge) zu erfassen.

Im Jahre 1997 hat das Finanzministerium den Oberfinanzdirektionen zwei
Auswertungen zur zeitnahen Datenerfassung von Umsatzsteuer-
Vorankündigungen und Lohnsteuer-Anmeldungen für alle Finanzämter
überlassen. Darin wird aufgezeigt, in welchem Ausmaß (Anzahl der Ar-
beitstage) und in welcher Höhe Beträge nach ihrer Fälligkeit zum Soll ge-
stellt und deshalb ggf. entsprechend verspätet eingezogen worden sind.
Durch die Bekanntgabe der Auswertungen an die Finanzämter erfolgte ein
nachdrücklicher Hinweis auf die wirtschaftliche Bedeutung einer zeitnahen
Erfassung der Vorankündigungen.

29.3.4 Personalprobleme bei der Datenerfassung

Bei der Prüfung hat der LRH festgestellt, dass die Umsatzsteuer-
Vorankündigungen und Lohnsteuer-Anmeldungen in mehreren Finanzäm-
tern insbesondere in der Monatsmitte nicht unmittelbar nach dem Eingang

in der IT-Stelle erfasst wurden. Zur Begründung wurde regelmäßig auf personelle Engpässe in der Datenerfassung hingewiesen.

Seit der Anwendung des Dialog-Systems Gesamtfestsetzung dezentral (GFD) und der damit verbundenen Bearbeitereingabe in den Festsetzungsstellen sind die zentral in der IT-Stelle zu erfassenden Daten stark zurückgegangen, was zu einem erheblichen Personalabbau bei den Erfassungskräften geführt hat. Die Zuweisung des Personals erfolgt auf Jahresbasis, obwohl die zu erfassenden Daten nicht gleichmäßig verteilt, sondern geballt besonders in der jeweiligen Monatsmitte (an den sog. Hauptzahltagen) anfallen. Dies gilt sowohl für Steueranmeldungen als auch für Kassenbuchungen.

Seit der Anwendung von GFD sind in der IT-Stelle fast ausschließlich Anweisungen mit zeitlich höchster Priorität (Anmeldungssteuern und Erhebung) zu erfassen. Da insbesondere die Veranlagungssteuern nicht mehr erfasst werden, besteht kaum die Möglichkeit, andere Erfassungsarbeiten zurückzustellen. Da immer weniger Erfassungskräfte beschäftigt werden, bestehen zunehmend Vertretungsprobleme insbesondere in der Urlaubszeit und bei Erkrankungen. Außerdem ergeben sich teils erhebliche Verzögerungen in Monaten mit mehreren Feiertagen.

Bei den örtlichen Erhebungen war jedoch auch festzustellen, dass einige Finanzämter unterschiedliche Wege eingeschlagen haben, um eine zeitnahe Datenerfassung auch zu den Zeiten mit dem höchsten Arbeitsanfall sicherzustellen.

So bestand in einem geprüften Finanzamt eine besondere Arbeitszeitregelung für Halbtagskräfte in der Datenerfassung. Diese arbeiteten zu den Spitzenzeiten ganztags und als Ausgleich erhielten sie zu anderen Zeiten auch mehrere Tage ganz arbeitsfrei. Es waren auch Mischarbeitsplätze

eingrichtet, wobei das Personal je nach Arbeitsanfall verschiedene Tätigkeiten wechselseitig erledigte. In einigen Finanzämtern wurden zu Spitzenzeiten kurzfristig Aushilfskräfte aus anderen Stellen in der Datenerfassung eingesetzt. Dieser Einsatz erscheint insbesondere sinnvoll, wenn es sich insoweit um ehemalige Erfassungskräfte handelt, mit denen z. B. im Rahmen des Personalabbaus bei der Datenerfassung eine spätere Aushilfe in dieser Tätigkeit vereinbart wurde.

Die verspätete Erfassung von Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen führt in Fällen, bei denen die angemeldete Steuer durch Lastschrift erhoben wird, zu erheblichen Zinsnachteilen für den Fiskus. Es ist daher erforderlich, Maßnahmen zu ergreifen, die eine zeitnahe Erfassung gewährleisten.

Das zurzeit bei einem Finanzamt in Erprobung befindliche Klarschrift-Leseverfahren für Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen kann zu einer beschleunigten Datenerfassung führen. Auch hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass insbesondere an den Tagen mit dem höchsten Eingang an Voranmeldungen in der Monatsmitte ausreichendes Personal zur Nachbearbeitung anwesend sein muss. Nur so kann die sich aus dem Verfahren ergebende Beschleunigung auch praktisch umgesetzt werden.

Bisher ist eine zweifache Erfassung der Anmeldeungssteuern vorgesehen. Die Ersterfassung wird dabei durch eine Prüferfassung mit maschineller Kontrolle gesichert.

Der LRH hat das Finanzministerium gebeten zu prüfen, ob die Prüferfassung entbehrlich wäre, wenn eine programmunterstützte Endsummenüberprüfung erfolgen würde. Da die Endsumme (angemeldete Steuer)

ohnehin erfasst wird, wäre nur bei auftretenden Differenzen eine Überprüfung erforderlich.

Das Finanzministerium hat dem LRH am 26.02.1999 mitgeteilt, dass die Personalproblematik bekannt und mehrfach mit den Oberfinanzdirektionen erörtert worden sei. Eine landeseinheitliche Regelung für einen flexiblen Personaleinsatz in der Stelle für Informationstechnik hält das Finanzministerium wegen der individuellen Gegebenheiten jedoch nicht für geboten.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass das zunächst bei einem Finanzamt erprobte Klarschrift-Leseverfahren nach Verfügbarkeit der für die Beschaffung erforderlichen Haushaltsmittel in diesem und im nächsten Jahr flächendeckend eingesetzt wird.

Das Finanzministerium hat erklärt, dass es wegen der größeren Verfahrenssicherheit und erforderlicher Stichproben zur Überprüfung der Dateneingabe nicht beabsichtigt, auf die Prüferfassung bei den Anmelde-steuern zu verzichten. Es hält es jedoch für zweckmäßig, die Übermittlung von Steueranmeldungen im beleglosen Datenträgeraustausch zu fördern.

Der Schriftwechsel mit dem Finanzministerium dauert an.

29.3.5 Bearbeitungszeiten von maschinellen Hinweisen

Wenn die eingegebenen Daten bei der maschinellen Verarbeitung nicht plausibel erscheinen oder eine stichprobenweise Überprüfung erfolgen soll, werden Hinweismitteilungen gedruckt, die auf Fehler oder Widersprüche aufmerksam machen oder eine weitere Bearbeitung veranlassen sollen. Solange die Fehlerhinweise oder Vorschläge unbearbeitet sind, erfolgt

z. B. bei Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen keine Sollstellung im Gesamterhebungsverfahren und damit auch kein Lastschrifteinzug.

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass die Hinweise in deutlich unterschiedlicher Dauer bearbeitet werden. Während die Hinweise in einigen Finanzämtern innerhalb weniger Tage erledigt wurden, vergingen in anderen Fällen mehrere Wochen bis zur Bearbeitung. Dabei fehlte regelmäßig das Bewusstsein über die Auswirkung einer langen Bearbeitungsdauer auf das Lastschrifteinzugsverfahren.

Der LRH hält es für geboten, eine unverzügliche Bearbeitung von Hinweismitteilungen sicherzustellen, damit zeitnahe Sollstellungen und Lastschrifteinzüge erfolgen.

Außerdem ist es angebracht, die Steuerpflichtigen mit den vorhandenen Vordrucken auf Eintragungsfehler hinzuweisen, damit diese Fehler in künftigen Anmeldungen vermieden werden.

Der LRH begrüßt, dass laut Erlass des Finanzministers vom 10.08.1998 künftig Listen der unerledigten Hinweiskfälle bei den Anmelungssteuern ausgedruckt werden.

Der Finanzminister hat dem LRH mitgeteilt, dass die angesprochene Problematik bei den geplanten Schulungen behandelt werden soll.

29.3.6 Bearbeitungszeiten bei Kapitalertragsteuer-Anmeldungen

Kapitalertragsteuer-Anmeldungen sind insbesondere von Kapitalgesellschaften bei Gewinnausschüttungen und von Kreditinstituten für die

Zinsabschlagsteuer einzureichen. Im Jahre 1996 haben die Finanzämter NRW Kapitalertragsteuer (einschl. Zinsabschlag) von insgesamt rd. 6,9 Mrd. DM vereinnahmt. Im Gegensatz zu Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen ist für Kapitalertragsteuer-Anmeldungen kein automationsgestütztes Festsetzungsverfahren eingerichtet.

Zu Beginn der Prüfung des LRH wurde die Bearbeitung von Kapitalertragsteuer-Anmeldungen wie folgt vorgenommen:

Nach Eingang in der Poststelle wurden die Kapitalertragsteuer-Anmeldungen dem Veranlagungsbezirk zugeleitet. Dieser prüfte die Anmeldungen. Sofern er es für erforderlich hielt, wurden fehlende Unterlagen (insbesondere Ausschüttungsbeschlüsse) angefordert oder unklare Punkte erörtert. Nach abschließender Zeichnung der Anmeldungen, die je nach Zeichnungsrecht durch den Bearbeiter oder Sachgebietsleiter erfolgte, wurden die Anmeldungen der Finanzkasse zugeleitet. Diese nahm die Sollanweisung vor und leitete die Anweisung zur Datenerfassung an die IT-Stelle weiter. Auf Grund der Datenerfassung erfolgt die maschinelle Sollstellung. Erst danach wird das Lastschriftinzugsverfahren automatisch eingeleitet.

Bei der Prüfung des LRH war festzustellen, dass die Zeit zwischen Eingang der Anmeldung und Sollanweisung durch die Finanzkasse selbst in den Fällen, in denen sich die Bearbeitung nicht durch Rückfragen oder Anforderung von Unterlagen verzögerte, in der Regel mindestens eine Woche betrug. Bei Fällen, in denen schriftliche Rückfragen erfolgten oder Unterlagen angefordert wurden, war festzustellen, dass die Anmeldungen häufig erst nach Eingang der Antworten bzw. Unterlagen vom Veranlagungsbezirk an die Finanzkasse weitergeleitet wurden. Die Sollanweisungen erfolgten dann teils erst 5 bis 6 Wochen nach Eingang der Anmeldungen.

Des Weiteren war in einigen Finanzämtern festzustellen, dass die Kapitalertragsteuer-Anmeldungen (insbesondere Anmeldungen bei Zinsabschlagsteuern) bei Urlaub des zuständigen Bearbeiters des Veranlagungsbezirks nicht vom Vertreter bearbeitet wurden, sondern erst nach Beendigung des Urlaubs an die Finanzkasse weitergeleitet wurden.

Da es sich bei den Kapitalertragsteuer-Anmeldungen in der Regel um nicht zustimmungsbedürftige Anmeldungen handelt, ist eine Überprüfung vor der Sollenweisung nicht zwingend erforderlich. Bei sofortiger Weiterleitung der Anmeldungen von der Poststelle an die Finanzkasse und Sollenweisung vor Überprüfung ist in der Regel bis zur Einleitung des Lastschrifteinzugsverfahrens eine Zeitersparnis von einer Woche gegenüber dem bisherigen Ablauf zu erzielen.

Nachdem der LRH diese Feststellungen dem zuständigen Bearbeiter des Finanzministeriums mündlich mitgeteilt hat, erfolgte eine unverzügliche Überprüfung der Bearbeitungsweise.

Mit Erlass vom 06.01.1998 hat der Finanzminister noch während der Prüfung des LRH angewiesen, dass künftig Steueranmeldungen, für die ein automationsgestütztes Festsetzungsverfahren nicht eingerichtet ist, von der Poststelle unmittelbar an die Finanzkasse weitergeleitet werden. Bei nicht zustimmungsbedürftigen Steueranmeldungen, die nach §168 Abgabenordnung einer Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung gleichstehen, obliegt es danach der Finanzkasse, ohne besondere Anordnung der Festsetzungsstelle die Sollenweisung zu erteilen.

Die Anweisung ist zwischenzeitlich bei den Finanzämtern umgesetzt. Bei örtlichen Erhebungen im II. Quartal 1998 konnte der LRH bereits feststellen, dass die Maßnahmen zu einer Beschleunigung der Sollstellung und damit des Lastschrifteinzugs geführt haben.

Es ist davon auszugehen, dass der Fiskus durch die Beschleunigung auf Grund der neu eingeführten Bearbeitungsweise bei einem angenommenen Zinssatz von 3,6 % einen Zinsvorteil von 4 Mio. DM jährlich erzielen wird.

29.3.7 Verspätete Abgabe von Kapitalertragsteuer-Anmeldungen

Auf Grund einer bundeseinheitlichen Regelung wird von der Festsetzung eines Verspätungszuschlags bei einer bis zu fünf Tagen verspäteten Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen - außer in Missbrauchsfällen - abgesehen (vgl. u. a. BMF-Schreiben vom 06.06.1994, Bundessteuerblatt I S. 303 und AO-Kartei § 152 Karte 1 Nr. 7). Diese als Abgabeschonfrist bezeichnete Regelung wird von vielen Steuerpflichtigen als generelle Verlängerung der gesetzlichen Abgabefrist für alle Anmeldungen angesehen und genutzt. Sie gilt jedoch nur für Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen und z. B. nicht für Kapitalertragsteuer-Anmeldungen. Diese sind innerhalb der gesetzlichen Frist (§ 45 a Abs. 1 i. V. m. § 44 Abs. 1 Einkommensteuergesetz) dem Finanzamt einzureichen.

Bei den örtlichen Erhebungen des LRH war festzustellen, dass auch für die Kapitalertragsteuer-Anmeldungen häufig die so genannte Abgabeschonfrist genutzt wurde, was zu einer verspäteten Abgabe der Anmeldungen von bis zu einer Woche führte. Bedingt durch die verspätete Abgabe wurde die Abführung der Kapitalertragsteuer ebenfalls um bis zu eine Woche verzögert. Dies gilt sowohl für die Fälle, in denen die Steuer durch Scheckzahlung oder Banküberweisung beglichen wurde, als auch in Fällen, in denen die Kapitalertragsteuer durch Lastschriftinzug erhoben wurde.

Bei Gesprächen mit den zuständigen Sachgebietsleitern und Bearbeitern in den geprüften Finanzämtern war häufig erkennbar, dass diese davon ausgingen, die Abgabeschonfrist würde für die Abgabe aller Anmeldungen, also auch der Kapitalertragsteuer-Anmeldungen, gelten. Die Beschränkung der Abgabeschonfrist auf Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen war meist unbekannt.

Bei einer Reihe der geprüften Finanzämter hat der LRH in Gesprächen angeregt, die Schuldner der Kapitalertragsteuer in den Fällen, in denen die Kapitalertragsteuer-Anmeldung nicht innerhalb der gesetzlichen Frist eingeht, in Zukunft darauf hinzuweisen, dass für die Kapitalertragsteuer-Anmeldungen die Abgabeschonfrist nicht gilt. Bei Fällen, in denen auf Grund von Dividendenzahlungen oder Gewinnausschüttungen jährlich Anmeldungen mit sehr hohen Beträgen abgegeben werden und die in der Vergangenheit nach Ablauf der gesetzlichen Abgabefrist eingereicht wurden, wurde angeregt, zur Vermeidung von erheblichen Zinsnachteilen für den Fiskus bereits vor Abgabe der nächsten Kapitalertragsteuer-Anmeldung den Schuldner der Steuer auf die Einhaltung der gesetzlichen Frist hinzuweisen.

Bei einigen Kreditinstituten, die in der Folge der Prüfung des LRH entsprechend angeschrieben wurden, war bei einer späteren Nachschau festzustellen, dass die Anmeldungen nunmehr bis zum gesetzlichen Abgabetermin eingereicht werden. Auch eine große Kapitalgesellschaft, die auf Grund der Anregung des LRH auf den gesetzlichen Abgabetermin hingewiesen worden war, hat die Kapitalertragsteuer-Anmeldung nunmehr fristgerecht abgegeben. Der Betrag von mehr als 365 Mio. DM konnte daher gegenüber dem bisherigen Abgabeverhalten 5 Tage früher eingezogen werden. Hierdurch wurde für den Fiskus bei Annahme eines Zinssatzes von 3,6 % ein Zinsvorteil von mehr als 180.000 DM erzielt.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass durch die fristgerechte Abgabe der Kapitalertragsteuer-Anmeldungen jährliche Zinsnachteile von mehr als 1 Mio. DM vermieden werden können.

Der LRH hält es für erforderlich, die Finanzämter darauf hinzuweisen, dass die Abgabeschonfrist nur für Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen gilt und nicht für sonstige Anmeldungen. Zudem sollten den Finanzämtern auch Hinweise zur Bearbeitung der Fälle gegeben werden.

Das Finanzministerium hat dem LRH mitgeteilt, dass im Rahmen der zum Lastschrifteinzug avisierten Amtsbesprechungen auch die Rechtslage bei der Abgabe von Kapitalertragsteuer-Anmeldungen erläutert werden soll. Außerdem werde eine entsprechende schriftliche Anweisung in die AO-Kartei NRW aufgenommen.

29.4 Maschinelles Verfahren

29.4.1 Kein Lastschrifteinzug angemeldeter Steuern bei Fehlerhinweisen und Festsetzungsvorschlägen

Ergeben sich bei der maschinellen Verarbeitung von Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen Fehlerhinweise, z. B. weil Rechenoperationen bei der maschinellen Verarbeitung nicht nachvollziehbar sind, so wird im Erhebungskonto der vom Steuerpflichtigen vorangemeldete Betrag zunächst nur als vorläufige Sollstellung (Vorankündigung) vermerkt. Entsprechendes gilt, wenn aus anderen Gründen, z. B. bei Festsetzungen, die im Rahmen einer Zufallsauswahl zu überprüfen sind oder bei denen sich nach maschineller Überprüfung eine abweichende Festsetzung ergibt, ein Festsetzungsvorschlag ausgedruckt wird.

Die Vorläufigkeit der Sollstellung bewirkt, dass der vom Steuerpflichtigen selbst errechnete und angemeldete Steuerbetrag nicht durch Lastschrift eingezogen wird. Der Lastschrifteinzug wird erst eingeleitet, wenn der Fehlerhinweis/Festsetzungsvorschlag bearbeitet wird und die entsprechenden Daten erfasst werden.

Durch dieses Verfahren ergeben sich auf Grund der Bearbeitungszeiten für die Fehlerhinweise/Festsetzungsvorschläge unnötige Verzögerungen bei der Erhebung der Steuern, was zu erheblichen Zinsnachteilen für den Fiskus führt. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die vom Steuerpflichtigen abgegebene Anmeldung, sofern sich aus ihr ein zu zahlender Betrag ergibt, einer Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung gleichgestellt ist. Die Finanzverwaltung ist daher auch berechtigt, den angemeldeten Betrag am Fälligkeitstag einzuziehen. Eventuelle Änderungen, die das Finanzamt auf Grund von maschinell erstellten Fehlerhinweisen/Festsetzungsvorschlägen vornimmt, sind durch einen Änderungsbescheid vorzunehmen. Für den sich aus der Änderung ergebenden Unterschiedsbetrag ist eine eigene Fälligkeit zu bestimmen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass Steuerpflichtige, die durch Scheck oder Überweisung zahlen, den von ihnen angemeldeten Betrag zum Fälligkeitstag zu zahlen haben. Die Bearbeitung der Fehlerhinweise/Festsetzungsvorschläge führt in diesen Fällen nicht zu einem Hinausschieben der Zahlung. Durch das bisherige Verfahren werden die Teilnehmer am Lastschrifteinzugsverfahren ungerechtfertigt begünstigt.

In seiner Stellungnahme vom 26.02.1999 teilte das Finanzministerium dem LRH mit, dass das Rechenzentrum der Finanzverwaltung zwischenzeitlich beauftragt wurde, entsprechende Programmänderungen schnellstmöglich vorzunehmen.

29.4.2 Vorgemerktcs Rotsoll verzögert den Lastschrifteinzug

Umsatzsteuer-Voranmeldungen oder Lohnsteuer-Anmeldungen, aus denen sich ein Erstattungsbetrag ergibt, werden erst wirksam, wenn das Finanzamt der Erstattung zustimmt (§ 168 Abgabenordnung). Der angemeldete Erstattungsbetrag (Rotsoll) wird daher zunächst als vorläufiges Soll (Vorankündigung) im Erhebungskonto aufgezeichnet. Zudem erfolgt eine programminterne Bearbeitungssperre. Es wird ein Zustimmungsvorschlag ausgedruckt, der von der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle bzw. Lohnsteuer-Anmeldungsstelle bearbeitet werden muss. Die interne Sperre wird aufgehoben, wenn das Finanzamt die Zustimmung erteilt oder die Sollstellung aufgehoben wird.

Durch die interne Sperre wird der Lastschrifteinzug von Forderungen zu einer der Hauptsteuerarten Umsatzsteuer bzw. Lohnsteuer unabhängig vom betroffenen Zeitraum um dreizehn Arbeitstage hinausgeschoben. Hierdurch soll erreicht werden, dass die erforderliche Zustimmung vor der Ausführung des Lastschrifteinzugs erfolgen und eine Verrechnung zwischen dem Guthaben und der Forderung vorgenommen werden kann.

Eigentlicher Zweck der Sperre ist es, keinen Lastschrifteinzug in der Zeit vorzunehmen, die das Finanzamt im Regelfall für die Bearbeitung von Zustimmungen benötigt. Im Interesse der Steuerzahler soll die Verrechnung einer zu erwartenden Erstattung mit fälligen Beträgen ermöglicht werden. Sofern die Bearbeitung jedoch längere Zeit in Anspruch nehmen sollte, weil z. B. noch Unterlagen zu prüfen sind, soll der Lastschrifteinzug nicht weiter verzögert werden. Tatsächlich wird der Lastschrifteinzug jedoch auch bei später entstehenden Forderungen um jeweils 13 Arbeitstage hinausgeschoben, solange die Zustimmung nicht erteilt bzw. die Sollstellung nicht aufgehoben wurde. Dadurch werden auch Forderungen, die das eventuelle Guthaben erheblich übersteigen, verspätet eingezogen.

Um Zinsnachteile für den Fiskus zu vermeiden und eine Gleichbehandlung mit den Steuerpflichtigen, die durch Scheck oder Überweisung zahlen, zu erreichen, hält der LRH es für erforderlich, dass der Lastschrifteinzug von Forderungen, die (erheblich) höher sind als ein eventuelles Guthaben, nicht hinausgeschoben wird. Um hierbei auch den Interessen der Zahlungsverpflichteten gerecht zu werden, könnte ggf. zunächst eine fiktive Verrechnung des eventuellen Guthabens mit den Forderungen erfolgen. Der übersteigende Betrag wäre dann sofort einzuziehen. Sofern die Zustimmung nach § 168 AO nicht bzw. nicht in angemessener Zeit erfolgen kann, wäre die Sollstellung des Rotbetrags aufzuheben und auch der Restbetrag einzuziehen.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass mit dem Einsatz des entsprechend geänderten Erhebungsprogramms noch im ersten Halbjahr 1999 zu rechnen ist.

29.4.3 Kontobearbeitungssperren nur für das gesamte Erhebungskonto

Eine Kontobearbeitungssperre (s. o. Abschnitt 29.3.2) kann bisher nur für das gesamte Erhebungskonto gesetzt werden. Sie verhindert außer programmgesteuerten Umbuchungen, Zahlungshinweisen, Mahnungen und Rückstandsanzeigen auch die Lastschrifteinzüge für sämtliche Beträge unter der entsprechenden Steuernummer.

Da z. B. bei Stundungsanträgen oder Anträgen auf Anpassung von Vorauszahlungen regelmäßig nicht die Blockierung des gesamten Erhebungskontos erforderlich ist, wären Sperren sinnvoll, die auf bestimmte Zeiträume, Steuerarten, einzelne Beträge oder Teilbeträge beschränkt sind (beschränkbare Kontobearbeitungssperre). Dadurch könnten die anderen fälligen Steuern zeitgerecht vereinnahmt werden.

Das Finanzministerium hat dem LRH mitgeteilt, dass bereits an Lösungen für diese seit Jahren auch von den Finanzämtern geäußerte Forderung gearbeitet wird, so dass die entsprechenden Verfahrensverbesserungen noch in 1999 wirksam werden können.

29.4.4 Einzugszeitpunkt Rennwett-, Sportwett- und Lotteriesteuer

Im Rahmen der Prüfung stellte der LRH fest, dass bei der Rennwett-, Sportwett- und Lotteriesteuer, für die ein automationsgestütztes Festsetzungsverfahren nicht vorhanden ist und die daher immer auf Grund personeller Anweisungen zum Soll gestellt wird, die einziehbaren Forderungen um fünf Arbeitstage vom Lastschrifteinzug zurückgestellt wurden. Da die Zurückstellung zu Zinsnachteilen für das Land führt, hat der LRH das Finanzministerium bereits im Laufe seiner örtlichen Erhebungen gebeten zu prüfen, ob die Zurückstellung aufgehoben werden kann.

Zwischenzeitlich wurde dem LRH mitgeteilt, dass ab dem Dateneingang 17.12.1997 die Zurückstellung des Lastschrifteinzugs von Rennwett-, Sportwett- und Lotteriesteuern aufgegeben wurde. Der Lastschrifteinzug wird nunmehr bereits am ersten Arbeitstag nach Fälligkeit bzw. nach Dateneingang der Sollstellung eingeleitet. Dadurch können die Forderungen fünf Arbeitstage (= mindestens 7 Zinstage) früher vereinnahmt werden. Dies bringt für das Land bei dem Steuerschuldner, der den wesentlichen Teil des Einkommens erbringt, ein Zinsersparnis von ca. 500.000 DM pro Jahr, da auf Dauer auf einen längerfristigen Kredit verzichtet werden kann (Zinssatz 5 %).

29.5 Zeitpunkt der Gutschrift durch die beauftragte Bank

Der Einzug der Steuerforderungen im Lastschrifteinzugsverfahren erfolgt in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage einer im August 1989 getroffenen Vereinbarung zwischen dem Finanzminister des Landes NRW und der beauftragten Bank.

Die einziehbaren Forderungen werden arbeitstäglich anhand der Aufzeichnungen in den Erhebungskonten der einzelnen Steuerzahler ermittelt. Dabei werden Forderungen grundsätzlich frühestens am ersten Arbeitstag nach dem Fälligkeitstag als lastschriftfähig behandelt; bei Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen wird der Ablauf der Abgabeschonfrist abgewartet. Die einzuziehenden Forderungen werden der Bank arbeitstäglich auf Magnetbändern übermittelt.

Im Hinblick auf die erhebliche finanzielle Auswirkung (rd. 10 Mio. DM Zinsvorteil für den Fiskus bei einem Zinssatz von 3,6 % und einer Beschleunigung um einen Tag) hält der LRH eine frühere Gutschrift, als bisher mit der Bank vereinbart für geboten. Auch unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren eingetretenen Beschleunigung des Zahlungsverkehrs dürfte dies entweder bei der bisher beauftragten Bank oder z. B. bei der Deutschen Bundesbank erreicht werden, nach deren besonderen Bedingungen für den Einzug von Schecks und Lastschriften für Kassen von öffentlichen Verwaltungen die Gutschrift am Geschäftstag nach dem Einreichungstag erfolgt.

Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme vom 26.02.1999 mitgeteilt, dass in Gesprächen mit der kontoführenden Bank eine um einen Tag günstigere Wertstellung erreicht werden konnte. Für ca. 59 % des Lastschriftvolumens soll die Verbesserung noch im ersten Halbjahr 1999, für den Rest ab dem 01.07.1999 eintreten.

29.6 Einzelbeanstandungen

29.6.1 Unterbliebene Sollstellungen

In vier Steuerfällen wurde festgestellt, dass Sollstellungen von Kapitalertragsteuer-Anmeldungen bzw. Umsatzsteuer im Abzugsverfahren unterblieben waren und daher auch keine Vereinnahmung durch Lastschriftzug erfolgte.

Nach den entsprechenden Hinweisen haben die Finanzämter die Sollstellungen noch während der Prüfung vorgenommen und anschließend die Steuern von insgesamt 396.670 DM vereinnahmt.

29.6.2 Verwechslung der Sachkontenschlüssel für Kapitalertragsteuer und Zinsabschlag

Die Kapitalertragsteuer nach § 43 a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 Einkommensteuergesetz (EStG), die insbesondere bei Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften anfällt, steht zu jeweils 50% dem Bund und dem Land zu.

Der Zinsabschlag (Kapitalertragsteuer i. S. d. § 43 a Abs. 1 Nr. 4 EStG) wird nach § 5 a Zerlegungsgesetz zerlegt. Für 1997 erhielten die neuen Bundesländer vorab einen Ostanteil von 9 %. Von dem Westanteil in Höhe von 91 % entfielen 25,928 % auf Nordrhein-Westfalen, wovon 44 % an den Bund und 12 % an die Gemeinden abzuführen waren. Dem Land NRW verblieben somit in 1997 letztlich nur 10,38 % des gesamten Aufkommens an Zinsabschlag.

Die Sollstellung der Kapitalertragsteuer erfolgt mit dem Sachkontenschlüssel (SKS) "040"; der zutreffende SKS für den Zinsabschlag ist "450".

Der Vordruck für die Kapitalertragsteuer enthält auch den Zinsabschlag, wobei insbesondere bei Kreditinstituten beide Arten der Steuerabzugsbeträge anfallen können.

Nachdem der LRH bei seiner Prüfung des Lastschriftinzugsverfahrens mehrere Verwechslungen der SKS 040 und 450 festgestellt hatte, wurden bei verschiedenen Finanzämtern Einzelfälle im Hinblick auf die zutreffende Sollstellung überprüft.

Dabei hat der LRH festgestellt, dass Kapitalertragsteuer (SKS 040) in Höhe von insgesamt 30,7 Mio. DM als Zinsabschlag (SKS 450) gebucht worden war. Außerdem war Zinsabschlag in Höhe von insgesamt 12,8 Mio. DM als Kapitalertragsteuer gebucht worden.

Die Finanzämter haben die fehlerhaften Sollstellungen bereits während der Prüfung berichtet. Unter Berücksichtigung der Minderung beim Zinsabschlag erhöhte sich der Anteil des Landes NRW an der Kapitalertragsteuer um 7,1 Mio. DM.

Die festgestellten fehlerhaften Sollstellungen (Verwechslung der SKS) beruhten teilweise auf unzutreffenden Vorkontierungen der damals noch zuständigen Veranlagungsbezirke und teilweise auf unzutreffenden Anweisungen der Finanzkassen.

Es ist zu erwarten, dass die Fehlerhäufigkeit auf Grund der jetzigen Zuständigkeit der Finanzkassen für die Kontierung zurückgeht. Der LRH hält es jedoch für angebracht, die Finanzkassen auf die finanzielle Bedeutung einer zutreffenden Kontierung, die sich aus den unterschiedlichen Anteilen

des Landes an der Kapitalertragsteuer bzw. am Zinsabschlag ergibt, hinzuweisen.

Das Finanzministerium hat dem LRH mitgeteilt, dass im Rahmen der ohnehin üblichen Kassenbesprechungen die Bedeutsamkeit der Verwendung zutreffender Sachkontenschlüssel dargestellt werden wird. Darüber hinaus weist das Finanzministerium darauf hin, dass die bundeseinheitliche Herausgabe gesonderter Vordrucke für den Zinsabschlag und die übrige Kapitalertragsteuer geprüft wird.

29.7 Zusammenfassendes Ergebnis

Die durch die vermeidbaren Verzögerungen des Lastschriftinzugsverfahrens jährlich eintretenden Zinsnachteile für den Fiskus sind nur schwer zu beziffern. Wegen der Höhe der insgesamt mittels Lastschrift erhobenen Steuern (1997 = rd. 100 Mrd. DM) handelt es sich jedoch um erhebliche Beträge.

Die Berechnung der Gesamtauswirkung wäre nur mit einem großen Aufwand möglich. Ziel der Prüfung des LRH war es nicht, die genauen finanziellen Auswirkungen zu ermitteln, sondern bestehende Probleme im Lastschriftinzugsverfahren aufzuzeigen, Lösungsmöglichkeiten darzustellen und insgesamt zu einer Beschleunigung des Lastschriftinzugs beizutragen.

Als sicher kann jedoch angenommen werden, dass die vom LRH angeregten Maßnahmen, die zum Teil bereits umgesetzt sind oder in nächster

Zeit umgesetzt werden, für den Fiskus zu jährlichen Zinsvorteilen führen, die deutlich im Bereich eines zweistelligen Millionenbetrages liegen. Dies belegen auch die zu einzelnen Punkten dieses Jahresberichtsbeitrages ermittelten finanziellen Auswirkungen (s.o. Abschnitt 29.3.6, 29.3.7, 29.4.4 und 29.5) .

30 Abgabeschonfrist für Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die von der Finanzverwaltung eingeräumte Schonfrist für die Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen (Abgabeschonfrist) von zahlreichen Steuerpflichtigen entgegen dem eigentlichen Sinn gezielt dazu genutzt wird, Zinsvorteile zu erreichen. Zudem erscheint diese Regelung auch nicht mehr zeitgemäß.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Finanzministerium NRW sich auch weiterhin für eine Abschaffung der bundeseinheitlichen Abgabeschonfrist einsetzt.

30.1 Allgemeines

Bei den örtlichen Erhebungen zum Lastschriftinzugsverfahren (s. o. Abschnitt 29 dieses Jahresberichtes) hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen häufig nicht innerhalb der gesetzlichen Frist eingereicht werden. Die daraufhin vorgenommene nähere Überprüfung des Abgabeverhaltens ergab, dass zahlreiche Unternehmer und Arbeitgeber Steueranmeldungen regelmäßig mit einer Verspätung von 5 Arbeitstagen unter Ausnutzung der sog. Abgabeschonfrist einreichen.

Durch die verspätete Abgabe der Steueranmeldungen erreichten die Steuerpflichtigen regelmäßig entsprechende Verzögerungen bei der Zahlung der geschuldeten Steuer.

Vom gesamten Steueraufkommen in NRW entfielen 1997 rund 40 % (69 Mrd. DM) auf die Lohnsteuer und rund 35 % (61 Mrd. DM) auf die Umsatzsteuer.

30.2 Rechtslage

Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen sind in der Regel bis zum 10. des auf die Entstehung der Steuer folgenden Monats abzugeben. Fällt der 10. auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag, so stellt der nächste Werktag das Ende der Abgabefrist dar. Bei Umsatzsteuer-Voranmeldungen besteht die Möglichkeit, die Abgabefrist gegen Zahlung einer Sondervorauszahlung in Höhe eines Elftels der Summe der Vorauszahlungen des vorangegangenen Kalenderjahres um einen Monat zu verlängern (§§ 46, 47 Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung).

Die sich aus den Anmeldungen ergebenden Zahlungen sind ebenfalls am 10. des auf die Entstehung der Steuer folgenden Monats fällig. Jedoch tritt die Fälligkeit der Zahlungen in der Regel nicht vor Abgabe der Anmeldung ein. Für die Fälligkeit der Zahlung ist daher entscheidend, wann die Anmeldungen tatsächlich abgegeben werden.

Werden Anmeldungen verspätet abgegeben, so kann das Finanzamt nach § 152 Abgabenordnung (AO) im Rahmen seines Ermessens einen Verspätungszuschlag festsetzen. Dieser Verspätungszuschlag hat u. a. den Sinn, den Abgabeverpflichteten für die Zukunft zu einer pünktlichen Abgabe anzuhalten sowie den von ihm durch die verspätete Abgabe erzielten Zinsvorteil abzuschöpfen.

Aufgrund einer bundeseinheitlichen Regelung wird von der Festsetzung eines Verspätungszuschlags bei einer bis zu fünf Tagen verspäteten Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Lohnsteuer-Anmeldungen

- außer in Missbrauchsfällen - abgesehen (vgl. u. a. BMF-Schreiben vom 06.06.1994 Bundessteuerblatt I S. 303 und AO-Kartei § 152 Karte 1 Nr. 7). Diese Regelung wird allgemein als Abgabeschonfrist bezeichnet. Es handelt sich hierbei um eine generelle Anweisung zur Ausübung des Ermessens bei der Festsetzung des Verspätungszuschlags im Einzelfall.

Diese bundeseinheitliche Regelung war in den vergangenen Jahren mehrfach Gegenstand von Besprechungen auf Bundesebene (z. B. AO-Referenten Besprechung II/93, TOP 6). Eine Abschaffung der Anweisung erfolgte jedoch nicht.

30.3 Wirkung der Abgabeschonfrist

Durch die Abgabeschonfrist ist der Zeitpunkt, ab dem die Abgabe als verspätet angesehen wird, faktisch verschoben worden. Als verspätete Abgabe wird nur noch ein Eingang nach Ablauf der Abgabeschonfrist angesehen. Der gesetzliche Abgabetermin hat in der Praxis keine Bedeutung mehr. So wird "verspätet" regelmäßig nur noch im Sinne von "nach Ablauf der Schonfrist" verstanden. Die gesetzliche Abgabefrist ist aufgrund der Verwaltungsanweisung faktisch aufgehoben worden. Als Folge davon werden auch die zu zahlenden Beträge später fällig. Bei Abgabe am letzten Tag der Schonfrist verschiebt sich der Termin der Vereinnahmung um 5 Arbeitstage, was zu erheblichen Zinsnachteilen für den Fiskus führt.

30.4 Feststellungen

Allgemein war bei der Prüfung festzustellen, dass (Vor-)Anmeldungen entweder bis zum 10. des Monats oder aber am letzten Tag der Abgabeschonfrist beim Finanzamt eingehen. Dazwischen sind nur vergleichsweise wenige Eingänge zu verzeichnen. Dieser Eindruck wurde auch in Ge-

sprächen mit Bearbeitern in den Umsatzsteuervoranmeldungsstellen und Lohnsteueranmeldungsstellen der vom LRH geprüften Finanzämter bestätigt.

Die Prüfung ergab auch, dass viele große Firmen (mit erheblichen Steuerzahlungen) die Abgabeschonfrist regelmäßig bis zum letzten Tag ausnutzen.

Die Abgabeschonfrist hat eigentlich den Sinn, auf vereinzelte Verspätungen (z. B. durch Verzögerungen im Postlauf) nicht mit einem Verspätungszuschlag reagieren zu müssen. Sie wird heute jedoch sehr häufig zum regelmäßigen Hinausschieben der Abgabe und damit auch der Fälligkeit genutzt, was zu einer dauerhaften Verlängerung der Zahlungsfrist führt. Hierzu ist auch anzumerken, dass große Steuerzahler die (Vor-)Anmeldungen am letzten Tag der Schonfrist durch Boten zum Finanzamt bringen lassen und somit von einer Verzögerung im Postlauf gar nicht betroffen sein können.

In einigen größeren Fällen war auch zu sehen, dass die (Vor-)Anmeldungen bereits vor dem 10. des Monats unterschrieben waren, dennoch immer erst am letzten Tag der Abgabeschonfrist abgegeben wurden.

30.5 Gründe gegen die Beibehaltung der Abgabeschonfrist

In früheren Zeiten war es für die Steuerpflichtigen oft schwierig, die (Vor-)Anmeldungen zeitgerecht bis zum 10. des Monats zu erstellen (z. B. 2 Wochenenden in der Zeit zwischen dem 1. und dem 10. eines Monats). Deshalb war die Abgabeschonfrist auch für diese Fälle angebracht. Heutzutage ist dieser Grund jedoch weggefallen; die in den Firmen eingesetzten Computer stellen die Zahlen für die Anmeldungen auf Knopfdruck zur

Verfügung. Durch die vorherrschende maschinelle Berechnung ist die Erstellung der (Vor-)Anmeldungen nicht mehr zeitintensiv (z. B. liegt bei Auszahlung der Gehälter sofort die Höhe der Lohnsteuer vor). Ein Grund für die 5-tägige Abgabeschonfrist ist heutzutage nicht mehr ersichtlich. Bei evtl. zeitlichen Problemen könnte auch für die Lohnsteuer eine Dauerfristverlängerung (mit Sondervorauszahlung) erwogen werden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass nach den Prüfungserfahrungen des LRH Steuerpflichtige, denen eine Dauerfristverlängerung gewährt wurde, dennoch die Abgabeschonfrist zusätzlich voll ausgenutzt haben, sofern Zahlungen zu erbringen waren. Wurde hingegen eine Erstattung von Beträgen durch das Finanzamt erwartet, wurde weder die Abgabeschonfrist noch die Dauerfristverlängerung in Anspruch genommen. Die Voranmeldungen gingen dann gut einen Monat vor dem eigentlichen Abgabetermin beim Finanzamt ein.

Durch die sinnwidrige Ausnutzung der Abgabeschonfrist kommt es auch zu einer Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen. Die Steuerpflichtigen, die sich an die gesetzliche Regelung halten, müssen ihre Zahlungen früher erbringen und haben damit gegenüber den anderen Abgabepflichtigen einen wirtschaftlichen Nachteil.

Bei vereinzelt Verspätungen kann das Finanzamt im konkreten Fall im Rahmen der Ermessensausübung von einem Verspätungszuschlag absehen (wie es derzeit selbst bei Überschreitung der Abgabeschonfrist praktiziert wird). Zudem besteht die Möglichkeit, dass der Steuerpflichtige im Einzelfall eine Einzelfristverlängerung beantragt, wenn er bemerkt, dass die Anmeldung ausnahmsweise nicht zeitgerecht eingereicht werden kann. Aufgrund der heutigen Kommunikationsmittel ist dies auch sehr kurz vor dem Abgabetermin noch möglich.

Zudem ist zu beachten, dass es sich bei den Zahlungen, die aufgrund der Abgabeschonfrist hinausgezögert werden, um Beträge handelt, die im Fal-

le der Lohnsteuer gar nicht vom Zahlenden erbracht, sondern von ihm nur einbehalten werden. Bei der Umsatzsteuer ist zu berücksichtigen, dass sie zum Teil bereits von den Kunden vereinnahmt ist und sich auch noch nicht gezahlte Vorsteuern bereits steuermindernd auswirken.

Bei der Lohnsteuer läuft die Abgabeschonfrist auch dem Gedanken des ab dem 30.12.1993 eingefügten § 222 S. 3 AO, wonach eine Stundung der abzuführenden Lohnsteuer ausgeschlossen ist, entgegen. Die Nutzung der Abgabeschonfrist stellt wirtschaftlich eine Stundung der abzuführenden Lohnsteuer dar. Bei der Umsatzsteuer gibt es zudem das Instrument der Dauerfristverlängerung, mit dem die Abgabefrist für die Voranmeldungen (gegen Zahlung einer Sondervorauszahlung) um einen Monat hinausgeschoben wird. Die Steuerpflichtigen können somit ihre zeitlichen Probleme mit den gesetzlichen Mitteln lösen. Diese Regelungen zeigen, dass der Gesetzgeber ein Hinausschieben der Fälligkeit zu Lasten der öffentlichen Kassen nicht wollte. Die "Abgabeschonfrist" stellt somit eine Verwaltungsanweisung dar, die nach Auffassung des LRH dem gesetzgeberischen Willen entgegenläuft.

Eine Verwaltungsvereinfachung durch die Abgabeschonfrist konnte vom LRH nicht festgestellt werden. Die Abgabeschonfrist führt vielmehr durch die spätere Vereinnahmung der Steuerzahlungen zu erheblichen Zinsnachteilen für den Fiskus.

Welche Auswirkung dies bereits in einem Einzelfall haben kann, zeigt sich bei der Berechnung des Zinsnachteils bei einem größeren Umsatzsteuerzahler (mtl. Zahlung zwischen 137 Mio. DM und 210 Mio. DM). Bei einem Zinssatz von 3,6 % ergab sich bezogen auf die Steuer eines Jahres durch Ausnutzung der Abgabeschonfrist ein Zinsnachteil von rd. 1.150.000 DM für den Fiskus.

Der LRH hält es daher für erforderlich, dass sich das Finanzministerium NRW bemüht, auf Bundesebene eine Abschaffung der Abgabeschonfrist herbeizuführen.

30.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat dem LRH am 26.02.1999 mitgeteilt, gerade das Land NRW habe sich in der Vergangenheit wiederholt bemüht, die Abgabeschonfrist abzuschaffen, es habe sich aber auf Bundesebene nicht durchsetzen können.

Nunmehr jedoch hätten die für Fragen der Abgabenerhebung zuständigen Referatsleiter/innen des Bundes und der Länder im Dezember 1998 mit knapper Mehrheit befürwortet, die Angelegenheit unter Beteiligung der Fach-, Organisations- und Automationsbereiche vertieft zu prüfen. Auch der Arbeitsausschuss Kassen- und Rechnungswesen des Bundes und der Länder habe sich in seiner Sitzung III/98 mit der Thematik befasst und auf Initiative des Vertreters des Landes NRW die Abschaffung der Abgabeschonfrist angeregt.

Das Finanzministerium hat dem LRH bestätigt, dass es die bundesweite Überprüfung der Abgabeschonfrist aktiv begleitet.

31 Unmittelbare Steuerberechtigung nach § 1 des Zerlegungsgesetzes

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat landesweit geprüft, ob die dem Land NRW nach § 1 des Zerlegungsgesetzes bei der Übernahme von Steuerakten aus anderen Ländern zustehenden Steueransprüche zutreffend geltend gemacht wurden.

Als Ergebnis der Prüfung stellt der Landesrechnungshof fest, dass in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle die dem Land NRW zustehenden Ansprüche nicht oder nur unzureichend geltend gemacht wurden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs kann den durch das Rechnungsprüfungsamt festgestellten Defiziten nur durch eine grundlegende Änderung des Organisationsablaufs begegnet werden.

31.1 Allgemeine Angaben

31.1.1 Rechtslage

Nach § 1 des Zerlegungsgesetzes (ZerlG) steht der Anspruch auf die Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer für ein Kalenderjahr dem Land zu, in dem der Steuerpflichtige am 10. Oktober dieses Jahres seinen Wohnsitz oder den Ort der Geschäftsleitung hat.

Steuerbeträge, die einem Land zugeflossen sind, obwohl sie ihm nicht zustehen, sind gem. § 1 Absatz 3 Satz 2 ZerlG von diesem an das steuerberechtigte Land zu überweisen bzw. von dem steuerberechtigten Land anzufordern, wenn der für ein Kalenderjahr zu überweisende Betrag 50.000 DM übersteigt.

31.1.2 Prüfungsveranlassung

Bei in den letzten Jahren durchgeführten Prüfungen wurde immer wieder in Einzelfällen festgestellt, dass das zuständige Finanzamt dem Land NRW gem. § 1 ZerlG zustehende Steueransprüche nicht geltend gemacht hatte.

Aufgrund dieser Feststellungen beauftragte der LRH das RPASSt auf dessen Vorschlag, im Prüfungsgeschäftsjahr 1998 hierzu eine landesweite systematische Erhebung durchzuführen.

31.1.3 Prüfungsumfang

Zur Begrenzung des Prüfungsstoffes hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPASSt) nur Fälle mit Beträgen von jeweils mehr als 100.000 DM in die Prüfung einbezogen.

In 83 Finanzämtern wurden insgesamt 1.845 Steuerakten mit Fällen der Verlegung des Wohnsitzes oder des Ortes der Geschäftsleitung aus anderen Ländern nach NRW eingesehen und schließlich 386 Fälle herausgefiliert, in denen ein Ausgleich von Steueransprüchen nach § 1 ZerlG in Betracht kam.

31.2 Prüfungsergebnis

31.2.1 Statistische Angaben

In den 386 Fällen waren die geprüften Finanzämter in lediglich 47 Fällen (12,2 v. H.) aufgrund eigener Initiative tätig geworden.

36 Fälle waren im Rahmen von Kassenprüfungen der Oberfinanzdirektionen (OFD) (OFD Münster 4 Fälle, OFD Düsseldorf 22 Fälle, vormalige OFD Köln 10 Fälle) bereits aufgedeckt worden, wobei dem Thema in den Bereichen der OFD Düsseldorf und der vormaligen OFD Köln teilweise systematisch nachgegangen wurde.

In 52 Fällen war eine Überprüfung der unmittelbaren Steuerberechtigung auf Anregung des bisher zuständigen Finanzamts des anderen Landes durchgeführt worden. 8 Fälle waren schon im Rahmen von früheren Prüfungen vom LRH bzw. dem RPASSt aufgegriffen worden.

In 14 Fällen war zwar eine Bearbeitung seitens des Finanzamts erfolgt, der Ausgleich von Steueransprüchen jedoch entweder nicht für alle in Betracht kommenden Veranlagungszeiträume oder in unzutreffender Höhe vorgenommen worden.

In den restlichen 229 Fällen blieben die Regelungen des § 1 ZerlG völlig unbeachtet.

31.2.2 Finanzielles Ergebnis der Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen des RPASSt ergaben nicht geltend gemachte Ansprüche des Landes NRW in Höhe von rd. 122,4 Mio. DM, von denen

rd. 61,7 Mio. bereits erloschen waren. Den noch bestehenden Ansprüchen des Landes NRW in Höhe von rd. 60,7 Mio. DM standen Ansprüche anderer Länder in Höhe von 7,8 Mio. DM gegenüber. Die saldiert verbleibenden 52,9 Mio. DM setzen sich aus 21,8 Mio. DM Einkommensteuer und 31,1 Mio. DM Körperschaftsteuer zusammen.

Inwieweit diese vom Land NRW vereinnahmten bzw. noch zu vereinnahmenden Beträge nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs letztlich dem Landeshaushalt verbleiben werden, kann nicht ermittelt werden, da der Betrag erst nach Abschluss des Haushaltsjahres feststeht, in dem die Beträge jeweils vereinnahmt werden.

Auf Bitten des LRH hat das Finanzministerium NRW mitgeteilt, dass nach überschlägiger Berechnung dem Land NRW von den 52,9 Mio. DM bei kassenwirksamer Vereinnahmung in 1999 ein Anteil von ca. 10 % = 5,29 Mio. DM verbleiben wird.

Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass die Gemeinden an dem vom Land NRW aufgrund der Prüfung des RPAST noch zu vereinnahmenden Einkommensteuerbetrag von rd. 21,8 Mio. DM mit 15 % = rd. 3,27 Mio. DM partizipieren.

31.3 Ursachen für die festgestellten Defizite

31.3.1 Mangelnde Rechtskenntnis

Nach den durch die Prüfung gewonnenen Erkenntnissen ist festzustellen, dass die Vorschriften zur unmittelbaren Steuerberechtigung den Bearbeitern weitgehend unbekannt sind. Dies ist u. a. auch darauf zurückzuführen, dass die Thematik zum Randbereich der Veranlagung und der veranlagungsbegleitenden Tätigkeit gehört und darüber hinaus zerlegungsrele-

vante Fälle von dem einzelnen Bediensteten nur selten zu bearbeiten sind.

31.3.2 Organisationsmängel

Es wurden erhebliche Organisationsmängel festgestellt, die sich auf die Bearbeitungsqualität ausgewirkt haben.

31.3.2.1 Vordrucke

Die von der Finanzverwaltung im Zuge von Aktenabgaben verwendeten Vordrucke weisen nach Feststellung des RPASSt gravierende Mängel auf. So sind u. a. die in den Vordrucken gegebenen Hinweise teilweise unverständlich oder auch verwirrend. Darüber hinaus werden nicht alle in Betracht kommenden Fallvarianten abgedeckt.

31.3.2.2 Dienstanweisung

Die in der Dienstanweisung für die automatisierte Datenverarbeitung (DA-ADV) enthaltenen Weisungen zur Anwendung des § 1 ZerlG sind seit 1985 nicht mehr überarbeitet worden und daher nicht mehr auf dem neuesten Stand. So wird z. B. immer noch als Stichtag für eine Ausgleichspflicht nach dem ZerlG – entsprechend einer nur bis 1988 bestehenden Vereinbarung zwischen den Ländern – auf den 20.09. statt richtigerweise auf den 10.10. des jeweiligen Kalenderjahres hingewiesen. Darüber hinaus hat eine Anpassung an die seit einiger Zeit in allen Finanzämtern des Landes eingeführte „Gesamtfestsetzung dezentral (GFD)“ noch nicht stattgefunden.

31.4 Handhabung in anderen Ländern

Aus zahlreichen in den Akten vorgefundenen Anfragen von Finanzbehörden anderer Länder – insbesondere aus den Ländern Bayern, Rheinland-Pfalz und Hamburg – konnte entnommen werden, dass diese Länder sich offensichtlich intensiver um die Fälle des § 1 ZerlG kümmern als dies in Nordrhein-Westfalen der Fall ist.

Fernmündliche Nachfragen in den v. g. Ländern ergaben, dass z. B. in Hamburg alle Aktenabgaben über ein zentrales Finanzamt für Steuererhebung abgewickelt werden.

In Rheinland-Pfalz wurde in letzter Zeit eigens ein maschinelles Verfahren zur Überwachung der für einen Ausgleich von Steueransprüchen nach § 1 ZerlG in Betracht kommenden Fälle eingeführt.

In den bayerischen Finanzämtern ist eine besondere Zerlegungsstelle eingerichtet, die für die systematische Erfassung, Überwachung und Geltendmachung dieser Ansprüche zuständig ist.

31.5 Anregungen des Landesrechnungshofs

Der LRH hat dem Finanzministerium NRW am 04.11.1998 die festgestellten Defizite mitgeteilt und folgende Anregungen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität in Fällen der unmittelbaren Steuerberechtigung nach § 1 ZerlG unterbreitet:

- Aus Anlass einer Aktenübernahme aus einem anderen Land sollte eine Automationsunterstützung in der Weise erfolgen, dass der Steuerfall durch Anweisung sog. „Muss-Kennziffern“ gekennzeichnet wird, um gezielte programmgesteuerte Hinweise zur erforderlichen Überprüfung der unmittelbaren Steuerberechtigung zu bewirken.

- Bis zur Verwirklichung der Automationsunterstützung sollte die Finanzkasse die Veranlagungsstellen zur Überprüfung und Überwachung der Steueransprüche nach § 1 ZerlG durch einen noch zu entwickelnden Vordruck auffordern. Darauf sollten auch die durch die Finanzkasse erfolgten Übernahmebuchungen dokumentiert sein. Ferner sollte der Vordruck Hinweise auf die einschlägigen Dienstanweisungen enthalten.

31.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat die Anregungen des LRH aufgegriffen und am 29.01.1999 mitgeteilt, dass

- mittelfristig eine praktikable, automationsgestützte Lösung im Rahmen des Projekts Fiscus angestrebt werde,
- als Übergangslösung die Unterstützung der Veranlagungsstellen durch die Finanzkasse ab dem 2. Halbjahr 1999 erfolgen werde,
- folgende weitere Maßnahmen ergriffen bzw. kurzfristig geplant seien:
- die DA-ADV wird aktualisiert und der gegenwärtigen Gesetzeslage angepasst,
- die Anweisungen zu den Veranlagungshandbüchern der OFD'en werden geändert, der Gesetzestext wird darin aufgenommen,
- in die Einarbeitungshilfen für neueingesetzte Bedienstete in den Veranlagungsstellen wird ein Hinweis auf das Verfahren zur Bearbeitung von Zerlegungsfällen eingefügt.

Die Zentralisierung der Aktenübernahme wird hingegen wegen des damit verbundenen höheren Verwaltungsaufwandes nicht für sinnvoll gehalten.

31.7 Zusammenfassende Würdigung

Die vom Finanzministerium ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen erscheinen dem LRH geeignet, die Bearbeitungsqualität in Fällen der unmittelbaren Steuerberechtigung nach § 1 ZerlG zu steigern.

Der Landesrechnungshof hält es im Interesse der Finanzierung der Aufgaben des Landes und seiner Gemeinden für erforderlich, die notwendige Steigerung der Bearbeitungsqualität mit Nachdruck zu verfolgen.

32 **Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Kreise zum Ausgleich besonderer Belastungen mit notwendigen Schülerfahrkosten**

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben auch im Geschäftsjahr 1998 festgestellt, dass Gemeinden und Kreise des Landes die Höhe ihrer notwendigen Schülerfahrkosten nicht korrekt ermittelt hatten und so überhöhte Bedarfszuweisungen erhielten.

Nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhalten Gemeinden und Gemeindeverbände zum Ausgleich besonderer Belastungen mit notwendigen Schülerfahrkosten Bedarfszuweisungen vom Land. Notwendige Schülerfahrkosten sind solche im Sinne der Schülerfahrkostenverordnung. Die Verteilung der Haushaltsmittel für diese Zuweisungen regeln das IM und das FM. Berechnungsgrundlage sind die Ist-Ausgaben der betreffenden Gebietskörperschaft für Schülerfahrkosten und die Schülerzahlen des jeweils vorletzten Jahres. Überschreiten die Schülerfahrkosten je Schüler einen bestimmten, durch jährlichen Gemeinsamen Runderlass des IM und des FM festgelegten Betrag, so erhalten die Gemeinden und Kreise Ausgleichszahlungen als Zuweisungen. Die Höhe der insgesamt zur Verfügung gestellten Zuweisungen betrug in jedem Haushaltsjahr 35 Mio. DM.

Abrechnungsfehler können bei dieser Zuweisung dadurch entstehen, dass

- a) die von den Gebietskörperschaften gemeldeten Ausgaben zu hoch sind, also z. B. Ausgaben enthalten, die nicht zu den Schülerfahrkosten rechnen oder
- b) die gemeldeten Schülerzahlen nicht korrekt sind.

Bereits im Jahresbericht über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 1997 hat der LRH unter Gliederungsnummer 28 über die Prüfung der Bedarfszuweisungen in einem Regierungsbezirk berichtet. Zwischenzeitlich sind auch die Prüfungen in den anderen Regierungsbezirken abgeschlossen.

Die RPÄ haben in ihren Geschäftsbereichen grundsätzlich die den Gemeinden und Kreisen in den Haushaltsjahren 1994 bis 1998 gewährten Zuweisungen oder einzelne Jahre hiervon - teilweise stichprobenartig - geprüft. In Einzelfällen sind auch die im Haushaltsjahr 1993 gezahlten Beträge in die Prüfung einbezogen worden.

Nach Auswertung aller Berichte der RPÄ ergeben sich folgende Überzahlungen:

Haushaltsjahr	Überzahlungen	
	Anzahl der betroffenen Gemeinden und Kreise	DM
1993	2	691.054
1994	12	1.098.588
1995	23	1.589.108
1996	60	2.443.883
1997	46	1.882.837
1998	15	1.223.433
insgesamt		8.928.903

Außerdem wurden durch die RPÄ Feststellungen über in Folgejahren nicht abrechnungsfähige Kosten getroffen; hierdurch können für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 Überzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 2 Mio. DM verhindert werden.

In Einzelfällen ist festgestellt worden, dass von den Gemeinden und Kreisen nicht sämtliche Schülerfahrkosten geltend gemacht worden sind.

Die RPÄ haben bei der Ermittlung der notwendigen Schülerfahrkosten insbesondere folgende Fehler festgestellt:

- Gemeinden haben mit den örtlichen Verkehrsbetrieben Verträge geschlossen, nach denen sie den im Ortslinienverkehr entstehenden Verlust ausgleichen bzw. den Verkehrsbetrieben eine bestimmte Einnahmehöhe garantieren. Bei diesen Verlustausgleichen bzw. Garantiebeträgen handelt es sich nicht um Schülerfahrkosten; sie wurden dennoch von einigen Gemeinden geltend gemacht und so der Berechnung der Zuweisung zugrunde gelegt.
- Die Schülerfahrkosten wurden nicht um Erstattungen Dritter (z. B. Eltern oder andere Kostenträger) bereinigt.
- Von den Gemeinden wurden zu geringe Schülerzahlen angegeben, wodurch sich die zugrunde gelegten Durchschnittskosten je Schüler erhöhten.
- Kosten für Fahrten, die nach den geltenden Bestimmungen nicht als Schülerfahrkosten abgerechnet werden konnten, wurden nicht abgezogen.
- Ausfallentgelte für nicht durchgeführte Schülerbeförderungen wurden den Fahrkosten zugerechnet.
- Die in öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen Schulträgern enthaltenen Regelungen über Schülerfahrkosten wurden nicht berücksichtigt.

- Beförderungsunternehmen stellten anstelle des zutreffenden ermäßigten Steuersatzes den vollen Umsatzsteuersatz in Rechnung.

Die Feststellungen der RPÄ sind im Verhältnis zu den Bezirksregierungen und den betroffenen Gemeinden und Kreisen größtenteils unstrittig. Der Schriftwechsel mit den Bezirksregierungen ist jedoch erst in einem Fall abgeschlossen und dauert im Übrigen noch an. Nach dem für diese Bedarfswweisungen maßgeblichen Runderlass sind die zu viel gezahlten Beträge an das Land zu erstatten. Für einen Regierungsbezirk wurden die Berichtigungen vom IM und FM bereits veranlasst.

33 Zuweisungen aus dem Strukturfonds nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz

Bei der Berechnung von Zuweisungen aus dem Strukturfonds nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz sind im Haushaltsjahr 1997 nicht alle vorgegebenen Kriterien beachtet worden. Zudem kam es bei der Verteilung zu Verwechslungen von Zuweisungsempfängern.

Zur Milderung vorhandener Strukturdefizite waren nach § 29 des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 1997 pauschale Zuweisungen an die Gemeinden zur Durchführung investiver Maßnahmen zu gewähren. Hierfür standen im Haushalt 1997 50 Mio. DM zur Verfügung. Die Zuweisung erfolgte nach den von IM und FM im Benehmen mit dem Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags festgesetzten Kriterien. Die Einzelbeträge wurden vom LDS berechnet und von den Bezirksregierungen angewiesen.

Der LRH hat die Verteilung der Zuweisungen geprüft. Ein Teilbetrag in Höhe von 35 Mio. DM wurde nach einem gewichteten Einwohnerschlüssel verteilt. Dabei wurden an Stelle der nach § 37 GFG 1997 vorzusehenden Einwohnerzahlen zum Stichtag 31.12.1995 die Einwohnerzahlen zum 31.12.1994 zu Grunde gelegt. Das führte zu Verschiebungen der Zahlungen unter den insgesamt 135 Zuweisungsempfängern. Der LRH hat die finanzielle Auswirkung beispielhaft bei 10 Gemeinden geprüft und bei diesen Abweichungen in Höhe von insgesamt rd. 60.000 DM festgestellt.

Ein anderer Teil des Programms in Höhe von 10 Mio. DM wurde nach Arbeitslosigkeitskriterien verteilt. Hierbei unterliefen bei der Verteilung der Mittel bei insgesamt 14 empfangsberechtigten Gemeinden Verwechslungen, die dazu führten, dass sieben Gemeinden höhere und sieben andere

Gemeinden niedrigere Beträge erhielten, als ihnen zustanden. Die Abweichungsbeträge lagen überwiegend im fünfstelligen Bereich, in einem Fall wurden einer Stadt allerdings rd. 250.000 DM zu viel gezahlt, die einer anderen Stadt fehlten.

Für erwähnenswert hält es der LRH, dass offenbar keine der betroffenen Gemeinden Gegenvorstellungen gegen die Berechnung der Zuweisungen erhob.

IM und FM haben inzwischen zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Die Abweichung beim Stichtag für die maßgeblichen Einwohnerzahlen erklären sie damit, die umfangreichen Modellrechnungen für die Festlegung der Verteilungskriterien des Fonds seien auf Basis der Einwohnerstatistik per 31.12.1994 vorgenommen worden. Man habe von einer Änderung der Datengrundlage abgesehen, um keine Irritationen hervorzurufen. Nach Auffassung des LRH rechtfertigen es diese Gründe nicht, vom klaren Gesetzeswortlaut abzuweichen.

Die erwähnten Verwechslungen bei 14 Empfängergemeinden wollen IM und FM wie folgt abwickeln:

Den sieben begünstigten Gemeinden werden die überzahlten Beträge „unter Beachtung der Grundsätze des Verwaltungsverfahrensgesetzes NW“ belassen. Die sieben benachteiligten Gemeinden erhalten die Unterschiedsbeträge zu dem, was ihnen nach dem GFG 1997 an sich zustand, als einmalige Bedarfszuweisung „zum Ausgleich von Härten, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben“ (§ 21 Abs. 3 GFG 1999). Der LRH hat Zweifel, ob diese Nachzahlung mit der Vorschrift des

§ 21 Abs. 3 GFG 1999 im Einklang steht und ob nicht stattdessen eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe angebracht gewesen wäre. Die von IM und FM angestrebte Herstellung des Benehmens mit dem Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags allein reicht jedenfalls nicht aus, um die vorgesehene Abwicklung zu sanktionieren.

34 Mängel bei der Beteiligungsverwaltung

Das Land hat im Jahr 1997 eine Gesellschaft in der Rechtsform des privaten Rechts errichtet, deren Aufgabe laut Gesellschaftsvertrag der Erwerb, das Halten und Verwalten sowie die Veräußerung von Beteiligungen an Unternehmen im Interesse des Landes ist.

Die Gesellschaft hat entgegen dieser Aufgabenbeschreibung ein Darlehen von 201 Mio. DM aufgenommen, das sie an eine Tochtergesellschaft weitergeleitet hat, deren Geschäftsanteile sie zu rd. 68 % besitzt. Das Darlehen ist in voller Höhe vom Land verbürgt und soll die Finanzierung des Ankaufs von 99,9 % der Geschäftsanteile einer anderen Gesellschaft sicherstellen.

Der auf die Privatisierung von Landesbeteiligungen ausgerichtete Zweck der Gesellschaft wird nach Auffassung des Landesrechnungshofs durch das Darlehensgeschäft unzulässig ausgeweitet. Die bisherige Durchführung des Finanzierungsgeschäfts beinhaltet Risiken zum Nachteil des Landes. In der Übernahme der Bürgschaft sieht der Landesrechnungshof einen Widerspruch zu den Bestimmungen in § 3 Abs. 7 Satz 2 des Haushaltsgesetzes 1998.

Das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Finanzministerium (FM), hat auf Grund der Ermächtigung durch den Nachtragshaushaltsplan 1997 eine Gesellschaft in der Rechtsform des privaten Rechts errichtet (A-GmbH). Das Land ist alleiniger Gesellschafter. Gegenstand des Unternehmens ist nach dem Gesellschaftsvertrag „der Erwerb, das Halten und Verwalten sowie die Veräußerung von Beteiligungen an Unternehmen im Interesse des Landes“. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 50 TDM.

Die Gesellschaft hat wesentliche Beteiligungen des Landes erworben und einen Teil der übernommenen Beteiligungen inzwischen weiterveräußert. Mit der Gründung der Gesellschaft und der Übernahme bestehender Landesbeteiligungen wird eine Optimierung der Beteiligungsverwaltung in steuerlicher, haushaltswirtschaftlicher und beteiligungspolitischer Sicht verfolgt. Die Gesellschaft soll auch die Privatisierung von Landesvermögen vorbereiten.

Am 13.07.1998 hat die Gesellschaft die Begebung von drei Schuldscheindarlehen in Höhe von 74 Mio. DM (valutiert auf den 01.10.1998), 26 Mio. DM (valutiert auf den 06.01.1999) und 101 Mio. DM (valutiert auf den 01.04.1999) mit einer Bank vereinbart. Die Darlehen - insgesamt 201 Mio. DM - sind durch das Land Nordrhein-Westfalen in voller Höhe verbürgt. Das aufgenommene Kapital hat die A-GmbH einer Tochtergesellschaft, der B-GmbH, deren Geschäftsanteile sie zu rd. 68 % besitzt, in gleicher Höhe als Gesellschafterdarlehen zur Finanzierung des Ankaufs von 99,9 % der Geschäftsanteile einer anderen Gesellschaft (C-GmbH) gewährt; das Gesellschafterdarlehen gelangt in drei Tranchen zur Auszahlung (74 Mio. DM am 01.10.1998, 26 Mio. DM am 06.01.1999 und 101 Mio. DM am 01.04.1999).

Die den Schuldscheinen zugrundeliegenden Darlehen über 74 Mio. DM und 26 Mio. DM wurden nach Bereitstellung durch die Bank mit gleich lautender Valuta von der A-GmbH (Muttergesellschaft) an die B-GmbH (Tochtergesellschaft) ausgezahlt. Die von der Tochtergesellschaft an die Muttergesellschaft zu leistenden Zinsen für das Gesellschafterdarlehen liegen 0,2 % über dem Zinssatz, den die A-GmbH für die Schuldscheindarlehen an die Bank zu entrichten hat. Die gleichen Konditionen liegen der dritten Tranche des Gesellschafterdarlehens zu Grunde. Die Rückzahlung der Schuldscheindarlehen und des Gesellschafterdarlehens hat jeweils zum 01.10.2003 zu erfolgen.

34.1 Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass durch die Finanzierung des geplanten Ankaufs von 99,9 % der Geschäftsanteile der C-GmbH durch die Tochtergesellschaft der A-GmbH die auf die Verwaltung und Privatisierung des bestehenden Beteiligungsvermögens des Landes gerichtete Geschäftstätigkeit der A-GmbH unzulässig ausgeweitet wird. Die Auffassung des Landesrechnungshofs wird durch die Antwort der Landesregierung vom 14.08.1997 auf die Kleine Anfrage 801 vom 17.07.1997 (Landtagsdrucksache 12/2325 vom 25.08.1997) gestützt. In der Anfrage wird ausgeführt, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die neu zu gründende A-GmbH die Landesbeteiligungen veräußern soll. In seiner Antwort hat das Finanzministerium dieser Feststellung nicht widersprochen und darauf hingewiesen, dass es sich bei der A-GmbH um eine rein vermögensverwaltende Holding handle. Das Finanzierungsgeschäft zum Ankauf von Geschäftsanteilen der C-GmbH, an der das Land bisher weder mittelbar noch unmittelbar beteiligt ist, stellt deshalb nach Ansicht des Landesrechnungshofs eine Betätigung der A-GmbH dar, die über die Intentionen des Gesetzgebers hinausgeht.

In seinem Schreiben vom 13.04.1999 meint das FM, die Argumentation des LRH durch den Hinweis entkräften zu können, dass die Veräußerung von Landesbeteiligungen nicht der alleinige Zweck der A-GmbH sei; deshalb könne es keinen Hinderungsgrund für die Gewährung des Gesellschafterdarlehens erkennen.

Mit diesen Ausführungen hat das FM jedoch die Argumente des LRH missverstanden: Denn der LRH beanstandet nicht die Gewährung des Gesellschafterdarlehens an die B-GmbH, sondern die Aufnahme der Schuldscheindarlehen am Kapitalmarkt, um mit dem auf diese Weise beschafften Geld den Erwerb einer neuen mittelbaren Beteiligung zu finanzieren, die bisher weder direkt noch indirekt dem Landesvermögen zuzurechnen ist.

34.2 Die Verbürgung der Schuldscheindarlehen über 201 Mio. DM in voller Höhe durch das Land hält der Landesrechnungshof im Hinblick auf § 3 Abs. 7 Satz 2 Haushaltsgesetz 1998 für nicht unbedenklich. Denn gemäß dieser Bestimmung darf der vom Land verbürgte Anteil an einem Kredit in Zusammenhang mit der Finanzierung von Unternehmen, an denen das Land mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist, nicht höher sein als der mittelbare oder unmittelbare prozentuale Anteil seiner Beteiligung. Das Land ist zwar an der A-GmbH unmittelbar zu 100 % beteiligt, der Kredit dient jedoch der Finanzierung eines Geschäfts bei der B-GmbH, an der das Land mittelbar nur zu etwa 68 v. H. beteiligt ist. Damit partizipieren auch die übrigen Gesellschafter der B-GmbH an der Kreditsicherung durch das Land.

Das FM beruft sich demgegenüber darauf, dass das Land einen Kredit der A-GmbH, an der es zu 100 % beteiligt ist, verbürgt habe; für welchen Zweck die A-GmbH den Kredit verwende, sei nach dem Wortlaut des Gesetzes unerheblich.

Das FM vermag jedoch mit dieser formalen Betrachtungsweise die Bedenken des LRH nicht zu entkräften. Denn die hier in Rede stehende Bestimmung soll es der A-GmbH ermöglichen, die Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, mit den benötigten Finanzmitteln, ggf. unter Inanspruchnahme einer Landesbürgschaft, auszustatten. Der Sinn der Vorschrift liegt nach Auffassung des LRH bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise aber nicht darin, anderen Gesellschaftern - hier: den übrigen Gesellschaftern der B-GmbH - Vorteile auf Kosten des Landes zu verschaffen.

34.3 Der Landesrechnungshof hat außerdem festgestellt, dass das der Finanzierung zu Grunde liegende Geschäft der B-GmbH noch nicht vollzogen worden ist. Gleichwohl sind die vertraglichen Vereinbarungen zur Finanzierung so geschlossen worden, als sei der Ankauf der 99,9 % Geschäftsanteile an der C-GmbH durch die B-GmbH bereits getätigt. Er beanstandet, dass entsprechende Anpassungs- und Kündigungsmöglichkeiten bezüglich der Bereitstellung des Geldes für den Fall des Nichtzustandekommens des Geschäfts oder einer späteren als der ursprünglich angenommenen Durchführung nicht getroffen worden sind. Diese Unterlassung hat zur Folge, dass das Darlehn in voller Höhe ausgezahlt und die Zinsen von der B-GmbH auch für den Zeitraum aufzubringen sind, in dem die kreditfinanzierten Mittel für das eigentliche Geschäft noch nicht benötigt werden.

34.4 Der Landesrechnungshof hat Zweifel daran, dass die B-GmbH die jährlich anfallenden Zinsen (rd. 9,5 Mio. DM) aus dem Erwerb der Geschäftsanteile an der C-GmbH erwirtschaften und die zum Ende der Laufzeit des Gesellschafterdarlehens fällige Tilgungsleistung erbringen kann. Auf Grund der vom Land übernommenen Bürgschaft könnte sich auch eine finanzielle Belastung für den Landeshaushalt ergeben. Sollte das mit der Finanzierung beabsichtigte Geschäft doch noch zur Durchführung gelangen, müsste die B-GmbH die jährlichen Zinszahlungen für das Gesellschafterdarlehen an die A-GmbH aus ihrem Konzerngewinn erwirtschaften. Nach den dem Landesrechnungshof bis 1997 zur Verfügung stehenden Unterlagen reichen die durchschnittlichen Jahresergebnisse der B-GmbH und der C-GmbH zur Deckung des Kapitaldienstes und zur Rückzahlung des Gesellschafterdarlehens nicht aus. Die von der B-GmbH unterstellten und hinsichtlich der Plausibilität der Finanzierung notwendigen einmaligen Veräußerungserlöse von rd. 40,6 Mio. DM und jährliche Erlöse von jeweils rd. 4,9 Mio. DM über einen Zeitraum von 10 Jahren hält der Landesrechnungshof angesichts des inzwischen eingetretenen Zeitab-

laufs und des zurzeit eher rückläufigen Preisniveaus auf dem einschlägigen Markt für wenig realistisch.

Es ist nicht plausibel, wie die B-GmbH die zum 01.10.2003 fällige Rückzahlung des Gesellschafterdarlehens in Höhe von 201 Mio. DM erbringen kann. Sollte es nicht zu den angenommenen Erlösen in dem prognostizierten zeitlichen und finanziellen Umfang kommen, dürften sich wegen der dann fehlenden Liquidität nicht unerhebliche Rückzahlungsprobleme ergeben. Da die A-GmbH ihrerseits aber zum 01.10.2003 ihre Schuldscheindarlehen tilgen oder eine Anschlußfinanzierung sicherstellen muss, hält der Landesrechnungshof ein gesichertes Konzept hinsichtlich der Rückzahlung für dringend geboten, damit gewährleistet wird, dass das Land nicht aus der Bürgschaft in Anspruch genommen wird.

35 Eingang eines Kaufpreises

Der dem Land zustehende Erlös aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahre 1991 ist bisher nicht vollständig eingegangen.

Im Dezember 1991 kaufte das Land ein ehemaliges Industriegrundstück im Ruhrgebiet, um dieses zur Errichtung eines Handels- und Dienstleistungszentrums zur Verfügung stellen zu können. Den Kaufpreis in Höhe von 20 Mio. DM beglich das Land noch im selben Monat.

Zeitgleich mit dem Ankauf verkaufte das Land das Grundstück zum Einstandspreis an eine GmbH. Diese sollte das Grundstück baureif machen und an einen Investor weiterverkaufen. Auf dem Grundstück ist seit Jahren ein Einkaufszentrum in Betrieb.

Von seinem Kaufpreisanspruch gegen die GmbH hatte das Land im Herbst 1998 erst rd. 1,4 Mio. DM erhalten; rd. 18,6 Mio. DM standen noch aus. Weitere 4,5 Mio. DM sind im Dezember 1998 eingegangen. Von dem danach noch offenen Betrag von 14,1 Mio. DM sind nach Auskunft des FM jedenfalls weitere rd. 6 Mio. DM fällig.

Nach Mitteilung des FM ist bei der Weiterveräußerung die Frage der Besteuerung mit Umsatz- oder Grunderwerbsteuer strittig. Diese Frage sei in der Zwischenzeit ins Rechtsmittel- bzw. Klageverfahren gegangen. Die Entscheidung über diese strittige Frage sei von existenzieller Bedeutung für die GmbH.

Der LRH ist der Auffassung, dass das FM bei dem inzwischen eingetretenen Zeitablauf alles daransetzen muss, die Ansprüche des Landes zu realisieren.

C Beratungsbeiträge

36 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zentraler Mittelbewirtschaftung durch das Ministerium

Bei stichprobenweiser Prüfung der zentral veranschlagten Mittel für

- einen Notzuschlag auf Zeit,*
- den Programmteil Tutorien des Aktionsprogramms “Qualität der Lehre”,*
- die Ausstattung von Professuren im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen*

hat der LRH unter anderem mangelhafte Zielausrichtungen und unzureichende Erfolgskontrollen der Programme, verwaltungsaufwändige Verteilungsverfahren sowie ein fehleranfälliges Nebeneinander unterschiedlich ausgestalteter Bewirtschaftungssysteme festgestellt.

Er hat dem Ministerium empfohlen, die Haushaltsmittel bei der Erstellung künftiger Haushaltsplanentwürfe dezentral und nach Maßgabe der Grundsätze der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelveranschlagung in den Kapiteln der einzelnen Hochschulen zu veranschlagen, weil die den Hochschulen damit eröffnete Möglichkeit der eigenverantwortlichen Entscheidung einen dem jeweiligen Bedarf vor Ort besser und schneller angepassten und damit insgesamt effizienteren Einsatz der Mittel erwarten lässt.

36.1 Vorbemerkung

Die für die Hochschulen des Landes bereitgestellten Haushaltsmittel werden grundsätzlich dezentral in den Kapiteln der einzelnen Hochschulen veranschlagt. Daneben erhalten sie zusätzliche, zentral veranschlagte Mit-

tel in nicht unbeträchtlicher Höhe, die das Ministerium auf Grund einer Vielzahl von Einzelentscheidungen verteilt. Diese Mittel sind für besondere Zwecke und Vorhaben bestimmt, deren Verwirklichung das Ministerium durch eine Feinsteuerung beeinflussen will.

Die detaillierte zentrale Steuerung der Aufgabenerfüllung der Hochschulen durch das Ministerium gerät jedoch zunehmend in ein Spannungsverhältnis zu den aktuellen Reformbestrebungen hinsichtlich der nordrhein-westfälischen Hochschullandschaft.

Ein wesentliches Ziel dieser Reformvorhaben ist die Stärkung der Selbstorganisation und Selbstverantwortung der Hochschulen. Durch die Eröffnung von weiteren eigenverantwortlichen Handlungsspielräumen in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sollen wirtschaftliches Denken und Erfolgsmotivation in den Hochschulen gefördert werden. Insbesondere durch die landesweite Einführung des Versuchs "Hochschule und Finanzautonomie" sollen u.a.

die finanziellen Entscheidungsspielräume der Hochschulen ausgeweitet, eine bedarfsgerechtere und schnellere Reaktion der Hochschulen auf aktuelle Entwicklungen ermöglicht

und

der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zwischen den Hochschulen und dem Wissenschafts- sowie dem Finanzministerium abgebaut werden.

In diesem Zusammenhang wurde durch besondere Bewirtschaftungsgrundsätze für die Hochschulkapitel vor allem die gegenseitige Deckungsfähigkeit der verfügbaren Personal-, Sach- und Investitionsmittel erweitert, der Personalhaushalt flexibilisiert und die Möglichkeit einer Rücklagenbildung geschaffen. Diese Bewirtschaftungsgrundsätze gelten

insbesondere auch für die dezentral in den einzelnen Hochschulkapiteln ausgebrachten Haushaltsmittel der Titelgruppe 94 (Ausgaben für Lehre und Forschung), deren Veranschlagung in zunehmendem Umfang (zuletzt 50 %) nach dem im Einzelnen geregelten System einer leistungs- und erfolgsorientierten Mittelveranschlagung erfolgt.

Bei der Verwendung der zentral veranschlagten und vom Ministerium durch Einzelentscheidungen zugewiesenen Haushaltsmittel bleiben die Hochschulen hingegen an die allgemeinen Regelungen der LHO sowie an die detaillierten inhaltlichen Vorgaben des Ministeriums gebunden.

Der LRH hat beim vormaligen Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) sowie an einer Universität, einer Universität - Gesamthochschule und an zwei Fachhochschulen die Bewirtschaftung der im Kapitel des Ministeriums zentral veranschlagten Haushaltsmittel der Titelgruppen 88, 90 und 91 (früher Kapitel 06 110, ab 1999: Kapitel 05 100) für die Jahre 1996 und 1997 insbesondere darauf hin geprüft, ob und inwieweit das Nebeneinander der beiden unterschiedlichen Steuerungs-, Veranschlagungs- und Bewirtschaftungssysteme weiterhin als sachgerecht angesehen werden kann.

36.2 Programm zur Einführung eines Notzuschlags auf Zeit (Titelgruppe 88)

36.2.1 Ausgangslage

Ziel des Ende der 70-er Jahre eingerichteten Programms zur Einführung eines Notzuschlags auf Zeit (NAZ) war es, der Überlast an Studierenden durch die Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel für die betroffenen

Lehreinheiten entgegen zu wirken, um neue Zulassungsbeschränkungen zu vermeiden und bestehende Beschränkungen möglichst abzubauen.

Das MWF verfolgte mit der zentralen Veranschlagung und Bewirtschaftung dieser zusätzlichen Mittel (1996 und 1997 jeweils rd. 30 Mio. DM) im Wesentlichen das Ziel, die Entscheidungen über Art und Weise der Bewältigung der Überlast nicht in erster Linie den Hochschulen zu überlassen, sondern durch entsprechende Vorgaben selbst zu steuern.

Den Hochschulen blieb es allerdings unbenommen, neben den NAZ-Mitteln auch die in ihren jeweiligen Hochschulkapiteln allgemein veranschlagten Haushaltsmittel, über die sie eigenverantwortlich und nach den besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen des Versuchs "Hochschule und Finanzautonomie" verfügen, zur Bewältigung der Überlast an Studierenden einzusetzen, zumal seit Einführung der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelveranschlagung diese Überlast auch bei der Veranschlagung der Mittel bei Titelgruppe 94 (Parameter: "Studierende im 1. bis 4. Fachsemester" und - mittelbar - "Absolventen") ansatzerhöhend berücksichtigt wurde.

Die Prüfung des LRH ergab, dass das Nebeneinander dieser beiden verschiedenen Steuerungs- und Bewirtschaftungssysteme in der Praxis nicht zufriedenstellend funktionierte.

36.2.2 Unzureichende Zielorientierung und Erfolgskontrolle

Da sich die Überlast einer Lehreinheit vor allem im fehlenden Lehrangebot dokumentiert, sah das MWF die Beseitigung des Lehrangebotsdefizits einer Lehreinheit als vordringliches Ziel seiner Steuerungsmaßnahmen

beim NAZ-Mitteleinsatz an. Demzufolge gab es den Hochschulen auf, die - nach dem berechneten Lehrangebotsdefizit bemessenen - NAZ-Mittel im Wesentlichen für die Beschäftigung zusätzlichen wissenschaftlichen (Lehr-) Personals in den betroffenen Lehreinheiten zu verwenden.

In der Folgezeit lockerte das MWF seine Vorgaben jedoch mehrfach:

- Zunächst gestattete es den Hochschulen, die Personal- und Sachmittel des NAZ-Programms, deren Höhe nach dem Lehrangebotsdefizit eines bestimmten NAZ-Faches berechnet worden war, auf andere NAZ-Fächer der Hochschule zu übertragen.
- Sodann ließ es zu, dass die eigentlich für die Beschäftigung zusätzlichen wissenschaftlichen (Lehr-) Personals bestimmten Haushaltsmittel auch für die Vergütung wissenschaftlicher und studentischer Hilfskräfte verwendet werden durften, sofern dies zur Unterstützung von Hochschullehrern erfolgte, die zur Überlastbeseitigung beitrugen. Ein Nachweis, dass diese Hochschullehrer das berechnete Lehrangebotsdefizit durch zusätzlich erbrachte Lehrleistungen auch tatsächlich reduzierten, wurde jedoch nicht gefordert.
- Schließlich erklärte es alle den Hochschulen aus dem NAZ-Programm zur Verfügung gestellten Personal- und Sachmittel für gegenseitig deckungsfähig und machte lediglich die Überschreitung des Sachmitteleinsatzes um mehr als 25% noch von seiner Einwilligung abhängig.

Diese Flexibilisierung der Mittelverwendung führte bei den geprüften Hochschulen im Ergebnis jedoch nicht zu einer erkennbar effektiveren Beseitigung des Lehrangebotsdefizits in den betroffenen Lehreinheiten; vielmehr war nur eine deutlich überwiegende Einstellung von wissenschaftlichen und studentischen Hilfskräften eindeutig feststellbar.

Darüber hinaus verloren infolge der Flexibilisierung die unterschiedlichen Bewirtschaftungsgrundsätze für die NAZ-Mittel einerseits und die allgemeinen Haushaltsmittel der Hochschulen andererseits in der Praxis ihre Konturen. Denn die geprüften Hochschulen und Lehreinheiten unterschieden grundsätzlich nicht (mehr) zwischen dem aus Hochschulmitteln beschäftigten Personal und den zusätzlich zur Bewältigung der Überlast eingestellten Bediensteten. Dementsprechend führten sie auch keine auf die Verwendung der NAZ-Mittel ausgerichteten besonderen Nachweise.

Dies lag nach dem Ergebnis der Prüfungen des LRH zugleich auch daran, dass das Ministerium das Berichtswesen hinsichtlich der Verwendung der NAZ-Mittel nicht auf das - operationalisierte - Ziel der Reduzierung des Lehrangebotsdefizits ausgerichtet hatte. Vielmehr ließ es sich im Wesentlichen die Anzahl der mit wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern abgeschlossenen Verträge mitteilen, obwohl auf diese Weise nur die - mit dem NAZ-Programm gerade nicht beabsichtigte - allgemeine Personalaufstockung bei den NAZ-Fächern abgefragt wurde.

36.2.3 Verwaltungsaufwändiges Verteilungsverfahren

Zur Vorbereitung der Berechnung der Höhe der NAZ-Mittel wurde das Lehrangebotsdefizit der einzelnen Lehreinheiten zunächst auf der Grundlage der Meldungen der Hochschulen an das LDS (Stichtage jeweils der 15.06. für das Sommersemester sowie der 15.12. für das Wintersemester) dv-gestützt ermittelt. Auf dieser Grundlage berechnete sodann das Ministerium ebenfalls weitgehend dv-gestützt zunächst die ersten Abschläge und später die endgültige Höhe der NAZ-Mittel für die einzelnen Lehreinheiten.

Zuweisungen an die Hochschulen – in den geprüften Haushaltsjahren waren fast alle Universitäten und Fachhochschulen des Landes berücksichtigt worden – erfolgten jedoch nicht nur zweimal, sondern bis zu fünfmal in einem Haushaltsjahr.

Die im Verlauf eines Haushaltsjahres zugeteilten NAZ-Mittel stimmten jedoch häufig nicht mit dem bei Zuweisung des ersten Abschlags in Aussicht gestellten Gesamtbetrag überein; darüber hinaus wurden zum Teil noch nach der Zuweisung des letzten Teilbetrags weitere NAZ-Mittel zur Verfügung gestellt, die in die Verteilung zunächst nicht aufgenommen worden waren. Deren Berechnung war allerdings für den LRH nicht nachvollziehbar. Dieses Verfahren führte bei den Hochschulen zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand, da sie die ursprünglich geplante Verwendung der NAZ-Mittel immer wieder einem neuen Sachstand anpassen mussten.

36.2.4 Systembedingte Nachteile bei der Verwendung der NAZ-Mittel durch die Hochschulen

36.2.4.1 Durch das Nebeneinander unterschiedlicher Bewirtschaftungsregelungen - einerseits nach den Grundsätzen des Versuchs "Hochschule und Finanzautonomie" für die den Hochschulen jährlich zugewiesenen Haushaltsmittel und andererseits nach den geltenden Vorschriften der LHO und den speziellen Vorgaben des Ministeriums für die NAZ-Mittel - ergaben sich für die Hochschulen zielkonfliktartige Schwierigkeiten bei der Verwendung der NAZ-Mittel:

- Einerseits standen sie unter der Anforderung, die ihnen in den jeweiligen Hochschulkapiteln zugewiesenen Haushaltsmittel möglichst so sparsam, ideenreich und flexibel zu bewirtschaften, dass die Haushaltsmittel optimal für die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben

genutzt werden konnten und Haushaltsreste allenfalls in einer am Jahresende übertragbaren Höhe anfielen.

- Andererseits hatten sie bei der Bewirtschaftung der NAZ-Mittel die wesentlich weniger flexiblen Grundsätze der geltenden LHO zu beachten mit der Folge, dass beispielsweise gemäß dem Jährlichkeitsgrundsatz die ihnen zugewiesenen, jedoch bis zum Jahresende nicht verbrauchten NAZ-Mittelreste "verfielen".

Die geprüften Lehreinheiten lösten diese Schwierigkeiten i. d. R. so, dass sie - entgegen einer Vorgabe des Ministeriums - versuchten, nicht nur die zur Bewältigung der Überlast erforderlichen Ausgaben, sondern generell sämtliche Ausgaben für Forschung und Lehre zunächst zu Lasten der NAZ-Mittel zu tätigen. Dies führte in einem Fall sogar so weit, dass die betreffende Hochschule - zur Ausnutzung der einer Lehreinheit im Oktober 1996 noch nachträglich zugewiesenen NAZ-Personalmittel in Höhe von rd. 1,1 Mio. DM - die von diesem Fach bereits aus eigenen Mitteln der Titelgruppe 94 finanzierten Verträge für wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte rückwirkend auf die NAZ-Mittel umbuchte. Die dadurch frei gewordenen Mittel der Titelgruppe 94 standen dann im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit wieder für andere Aufgaben der Hochschule zur Verfügung oder konnten ins folgende Haushaltsjahr übertragen werden.

- 36.2.4.2** Darüber hinaus bereitete der nach den Vorschriften der LHO geltende Jährlichkeitsgrundsatz den geprüften Hochschulen auch insofern Schwierigkeiten und zusätzlichen Verwaltungsaufwand, als diese im Interesse eines geordneten Studienbetriebs die aus NAZ-Mitteln finanzierten Arbeitsverträge regelmäßig deutlich vor Semesterbeginn und für die gesamte Dauer des Semesters abschließen mussten, obwohl ihnen im Wintersemester NAZ-Mittel nur bis zum 31.12. des laufenden Haushaltsjahres zugewiesen wurden und im Sommersemester bei Vertragsabschluss noch gar nicht zur Verfügung standen.

Deshalb mussten die Hochschulen - wenn sie die geltenden Bestimmungen der LHO nicht außer Acht lassen wollten - nach Bereitstellung der NAZ-Mittel einen erheblichen nachträglichen Umbuchungsaufwand in Kauf nehmen. In einem Fall behalf sich eine Fachhochschule sogar damit, Verträge mit studentischen Hilfskräften im Hinblick auf den Jährlichkeitsgrundsatz nur bis zum 31.12. eines Jahres abzuschließen; gleichwohl erwartete sie die Leistungen aus diesen Verträgen bis zum Ende der Vorlesungszeit im Februar des Folgejahres.

36.2.5 Würdigung und Empfehlungen des LRH

Die unzureichende Zielorientierung und Erfolgskontrolle sowie die aufwändige und z. T. unzweckmäßige oder sogar fehlerhafte Bewirtschaftung der NAZ-Mittel verstießen nicht nur in Einzelfällen gegen geltendes Haushaltsrecht; vielmehr ist das gesamte Bewirtschaftungsverfahren für die NAZ-Mittel nach Auffassung des LRH mit dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 7 LHO) kaum mehr vereinbar und deshalb nachhaltig überprüfungsbedürftig.

Die festgestellten Mängel können jedoch im Rahmen des bestehenden Systems der zentralen Veranschlagung und Bewirtschaftung der NAZ-Mittel allenfalls mit erheblichem zusätzlichem Regelungs-, Kontroll- und Verwaltungsaufwand für das Ministerium und die Hochschulen behoben werden. Ein solcher Ansatz wäre allerdings mit den auch vom LRH als sachgerecht eingeschätzten übergeordneten Reformzielen der Hochschulpolitik nicht in Einklang zu bringen.

Dem LRH erscheint es daher wirtschaftlicher und zweckmäßiger, die Haushaltsmittel zur Bewältigung der Überlast an Studierenden dezentral in den einzelnen Hochschulkapiteln zu veranschlagen und sie den Hochschulen so zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung nach den im Rahmen des Versuchs "Hochschule und Finanzautonomie" geltenden Grundsätzen zuzuweisen.

Dies würde es zum einen jeder einzelnen Hochschule - besser, schneller und einfacher als jede Steuerung durch das Ministerium - ermöglichen, die Haushaltsmittel zur Bewältigung der Überlast an Studierenden so einzusetzen, wie es ihre speziellen Bedürfnisse und die aktuellen Gegebenheiten vor Ort erfordern. Zum anderen würde bei dieser Verfahrensweise auch der Verwaltungsaufwand im Ministerium und an den Hochschulen signifikant reduziert.

Erforderlichenfalls könnte auch bei einer dezentralen Mittelveranschlagung durch eine Ergänzung der Parameter für die leistungs- und erfolgsorientierte Mittelveranschlagung (z. B. Anzahl der zusätzlich erteilten Lehrveranstaltungen) noch Einfluss auf die Entscheidungen der Hochschulen über die zur Bewältigung der Überlast zu treffenden Maßnahmen genommen werden.

36.3 Aktionsprogramm "Qualität der Lehre" (Titelgruppe 90) - Programmteil Tutorien -

36.3.1 Ausgangslage

Mit dem Aktionsprogramm "Qualität der Lehre" (QdL) soll die Umsetzung der an den Hochschulen des Landes bereits vielfach diskutierten Reform

von Lehre und Studium durch konkrete Maßnahmen vorangebracht werden. Nach der Zielsetzung des Programms soll dieser „Anschub“ über finanzielle Anreize erfolgen, indem Modellvorhaben gefördert werden, die andere Hochschulen zur Nachahmung anregen ('best practice').

Der Programmteil Tutorien als finanziell bedeutendster Teil des Aktionsprogramms (1996 und 1997 jeweils 12 Mio. DM) wurde im Jahre 1991 eingerichtet mit der Zielsetzung, die Studierfähigkeit der Studierenden an nordrhein-westfälischen Hochschulen zu fördern und dadurch die Studienzeiten zu verkürzen. Schwerpunkt des Einsatzes von Tutorien war von Anfang an die Eingangsphase der Studiengänge (Einführungstutorien 1. und 2. Semester), wohingegen Fachtutorien im weiteren Verlauf des Grundstudiums von nachgeordneter Bedeutung blieben.

36.3.2 Änderung der Förderkriterien und des Förderverfahrens

Das Verfahren der Mittelzuweisung vom Ministerium an die Hochschulen wurde vom Programmbeginn im Jahre 1991 bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahre 1998 mehrfach gravierend geändert:

- In den ersten beiden Jahren setzte die Mittelzuweisung eingehend begründete Anträge der Hochschulen voraus. Die Förderungswürdigkeit der beantragten Modellvorhaben wurde durch eine eigens dafür eingerichtete Arbeitsgruppe begutachtet, die sich aus Vertretern des Ministeriums, der Universitäten und der Fachhochschulen zusammensetzte.
- Da jedoch vergleichsweise schnell immer mehr Hochschulen den Beispielen der anderen folgen und selbst Einführungstutorien einrichten wollten, sahen sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe letztlich außer Stande, die Vielzahl der Anträge sachgerecht zu begutachten. Deshalb

entschied das Ministerium ab dem Jahre 1993 allein über die Förderungswürdigkeit der eingereichten Anträge.

- Im Jahre 1995 hatten schließlich so viele Hochschulen die Reformidee der Einführungstutorien aufgegriffen, dass das Ministerium das bisherige Förderverfahren im Hinblick auf den Zeitaufwand für die Prüfung der einzelnen Anträge als nicht mehr praktikabel betrachtete. Es entschloss sich daher, von der antragsabhängigen Förderung von Modellvorhaben auf eine antragsunabhängige Breitenförderung umzustellen und die Tutorienmittel - in der nachfolgend dargestellten Weise - pauschal auf alle Hochschulen zu verteilen.

36.3.3 Verwaltungsaufwändiges Verteilungsverfahren

Bei dieser Ausgangssituation hätte es nahe gelegen, zur Berechnung der auf die einzelnen Hochschulen zu verteilenden Tutorienmittel das bereits bestehende Verfahren der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelveranschlagung bei der Titelgruppe 94, das über den Parameter "Studierende im 1. bis 4. Fachsemester" auch die Studienanfängerzahlen berücksichtigte, zu übernehmen. Stattdessen beließ es das Ministerium jedoch bei einem eigenständigen Verteilungsverfahren für die Tutorienmittel, indem es in jedem Jahr die Pauschale für jede Hochschule nach den Studienanfängerzahlen der letzten 3 Jahre (1. Fachsemester) berechnete und anschließend per Erlass zuwies.

Unabhängig davon blieb der Aufwand im Ministerium für die Durchführung dieses Verfahrens auch deshalb vergleichsweise hoch, weil zum einen in Ausnahmefällen auch weiterhin Einzelanträge, beispielsweise bei Maßnahmen im Rahmen studienbegleitender Betreuung sowie bei Tutorien für

besondere Zielgruppen (z. B. Frauen, Studierende mit Kindern u. ä.), zugelassen blieben.

Zum anderen sollte eine gewisse Steuerungsmöglichkeit des Mitteleinsatzes dadurch erhalten bleiben, dass das MWF die Verwendung der Tutorienmittel jährlich anhand der von jeder Hochschule übersandten Berichte überprüfte. Aus der nachträglichen Bewertung der durchgeführten Maßnahmen leitete das Ministerium dann u. U. für einzelne Hochschulen eine Erhöhung oder Reduzierung der Pauschale ab.

Allerdings war bei dieser Bonus-/Malus-Regelung - anders als bei der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelveranschlagung der Titelgruppe 94 über den Parameter "Absolventen, gewichtet nach der Studienzeit" - nicht der mit den Tutorien letztlich angestrebte Erfolg (Output), nämlich die Reduzierung der Studienzeit, sondern nur die Art und Weise der Umsetzung der ministeriellen Steuerung (Input) maßgebend. So kam ein Abzug von regelmäßig 10% der berechneten Pauschale beispielsweise dann in Betracht, wenn die Mittel nicht für Einführungstutorien verwendet worden waren. Der aus derartigen Kürzungen resultierende Betrag wurde sodann für Bonusbeträge an solche Hochschulen genutzt, die Einführungstutorien im vorangegangenen Zeitraum flächendeckend, mit hohem Eigenanteil der Hochschule oder aus Sicht des Ministeriums insgesamt im Rahmen eines vorbildlichen Tutorienprogramms durchgeführt hatten.

Unabhängig von dem Verwaltungsaufwand im Ministerium sahen auch die geprüften Hochschulen den für sie erforderlichen Verwaltungsaufwand für die haushaltsmäßige Umsetzung des Programms und für die Erstellung der Berichte als sehr hoch an. Darüber hinaus gaben sie an, dass die Ungewissheit über die Höhe und den Zuweisungszeitpunkt der Tutorienmittel immer wieder zu zusätzlichen Problemen bei der Planung der konkreten Tutorien geführt hätten.

36.3.4 Systembedingte Nachteile bei der Verwendung der Tutorienmittel durch die Hochschulen

Bei der Bewirtschaftung der Tutorienmittel resultierten nach Angaben der geprüften Hochschulen aus der Diskrepanz zwischen dem Ende des Haushaltsjahres und dem Ende des Wintersemesters ähnliche Schwierigkeiten wie bei der Bewirtschaftung der NAZ-Mittel: So schlossen die geprüften Hochschulen beispielsweise entweder die Verträge mit den Tutoren nur bis zum Ende des Haushaltsjahres am 31.12. ab und nahmen damit eine Unterbrechung der Tutorien in Kauf, oder sie finanzierten das Tutorienprogramm aus Mitteln einer anderen Haushaltsstelle vor und bucheten die betreffenden Ausgaben nach Zuweisung der Tutorienmittel mit entsprechendem Mehraufwand um.

36.3.5 Einschätzung des Tutorienprogramms durch die geprüften Hochschulen

Die geprüften Hochschulen bewerteten das Tutorienprogramm grundsätzlich positiv, schätzten die Einsatzmöglichkeiten der Tutorien jedoch von Hochschule zu Hochschule und von Fachbereich zu Fachbereich unterschiedlich ein.

Insbesondere die Fachbereiche mit stark ausgelasteten Fächern, die Tutoren z. T. schon vor Einführung des Tutorienprogramms eingesetzt hatten, sahen die Einrichtung von Tutorien als sehr sinnvolle Hilfestellung für die Studierenden an und nutzten diese Möglichkeit seit Einführung des Tutorienprogramms verstärkt; andere - insbesondere weniger ausgelastete - Fachbereiche hielten dagegen den Nutzen vor allem von Einführungstutorien eher für gering. Einige Hochschulen problematisierten darüber hinaus die Beschränkung des Tutorienprogramms auf den Beginn

des Studiums und sahen die Einrichtung von Tutorien z. B. auch beim Übergang in das Hauptstudium oder zur Erleichterung des Einstiegs in das Berufsleben gegen Ende des Studiums als notwendig an.

Übereinstimmend wiesen allerdings alle geprüften Hochschulen darauf hin, dass eine Reduzierung der Tutorienmittel zu einer Beratungsreduzierung in der Orientierungsphase und ggf. sogar zur völligen Einstellung der Einführungstutorien führen werde. Denn sie sähen sich nicht in der Lage, zusätzlich zu dem von ihnen ohnehin bereitgestellten weit gefächerten Netz von Studienberatungsmöglichkeiten eine Ergänzungs- oder gar Ersatzfinanzierung der Tutorien aus eigenen Mitteln vorzunehmen.

36.3.6 Ergänzende Auskünfte des Ministeriums

Nach den mündlichen Auskünften sah das Ministerium die Finanzierung des Programmteils Tutorien nur noch für einen mittelfristigen Zeitraum als ministerielle Aufgabe an, weil es sich hier letztlich um eine Daueraufgabe handele, die von den Hochschulen selbst finanziert werden müsse. Deshalb werde schon jetzt eine Eigenbeteiligung der Hochschulen an der Finanzierung der Tutorien erwartet. Allgemeine Vorgaben über die Höhe der Eigenbeteiligung bestünden jedoch nicht.

36.3.7 Würdigung und Empfehlungen des LRH

- 36.3.7.1** Ein wesentlicher Mangel des Tutorienprogramms besteht nach Auffassung des LRH darin, dass vor dessen Beginn nicht festgelegt wurde, wann oder unter welchen Voraussetzungen das Programm seine spezifische Funktion als Anschubprogramm erfüllt hat und wie dann der - im Programmziel inzident enthaltene - Übergang von der zentralen Finanzierung der Tuto-

rien durch das Ministerium zu einer Eigenfinanzierung durch die Hochschulen bewerkstelligt werden sollte.

Nach Einschätzung des LRH war die Anschubfunktion des Tutorienprogramms praktisch bereits im Jahre 1995 erfüllt, als fast alle Hochschulen die Reformidee der Tutorien aufgegriffen hatten.

An Stelle der Ausweitung der Förderung und der Einführung eines Bonus-/Malus-Systems hätte es daher zu diesem Zeitpunkt nahe gelegen, die für den Übergang von der zentralen Finanzierung zur Eigenfinanzierung durch die Hochschulen erforderlichen Schritte und den dazugehörigen Zeitplan festzulegen. Dazu hätte inhaltlich auch eine zunehmend stärkere Beteiligung der Hochschulen an der Finanzierung der Tutorien und dementsprechend eine Reduzierung der Steuerung durch das Ministerium gehört.

Die Umstellung des Tutorienprogramms auf eine pauschale Mittelzuweisung an alle Hochschulen stellte insofern einen mit seiner „Anschubfunktion“ nicht zu vereinbarenden Schritt dar, der - wie die Äußerungen der geprüften Hochschulen erkennen lassen - zudem den Eindruck vermittelte, dass die Hochschulen auch künftig für die Fortführung vom Ministerium angestoßener Reformmaßnahmen zusätzliche Haushaltsmittel erwarten dürften („Mehr Geld für Reformen“).

- 36.3.7.2** Angesichts des bereits eingetretenen Erfolgs des Tutorienprogramms hält es der LRH sowohl im Hinblick auf den erheblichen Verwaltungsaufwand beim Ministerium und bei den Hochschulen als auch mit Rücksicht auf die auch hier aus dem Nebeneinander der verschiedenen Bewirtschaftungsgrundsätze - für die Tutorienmittel einerseits und für die allgemeinen Haushaltsmittel der Hochschulen andererseits - resultierenden Nachteile für sachgerechter und wirtschaftlicher, nunmehr die Einrichtung von Tuto-

rien - zumindest schrittweise - wieder in die Verantwortung der Hochschulen zu verlegen.

Dies gilt umso mehr, als - bezogen auf das Ziel der Reduzierung der Studienzeiten - in Gestalt der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelveranschlagung ein wesentlich effektiveres Anreizsystem als das des Tutorienprogramms zur Verfügung steht, über das auch eine in stärkerem Maße outputorientierte Steuerung der Hochschulen erfolgt.

Die Empfehlung des LRH würde im Ergebnis dazu führen, dass künftig jede einzelne Hochschule - aufbauend auf ihren Erfahrungen mit den Tutorien - in eigener Verantwortung zu entscheiden hätte, auf welchem speziellen Weg sie die Reform von Lehre und Studium fördern will, welche Maßnahmen sie zur Reduzierung der Studienzeiten für geeignet hält und in welchen Fächern sie den Einsatz von Tutorien für sinnvoll erachtet. Auf diese Weise würde auch hier dem Reformziel der Stärkung der Selbstorganisation und Selbstverantwortung der Hochschulen Rechnung getragen.

Sofern - ggf. für einen Übergangszeitraum - die Zuweisung zusätzlicher Haushaltsmittel für erforderlich erachtet wird, könnten entsprechende Haushaltsmittel aus der Titelgruppe 90 in die Titelgruppe 94 der Haushaltskapitel der Hochschulen verlagert werden. Auf diese Weise würde zumindest der zusätzliche erhebliche Verwaltungsaufwand für das gesonderte Mittelverteilungsverfahren sowohl beim Ministerium wie auch bei den Hochschulen entfallen.

36.4 Ausstattung von Professuren im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen (Titelgruppe 91)

36.4.1 Ausgangslage

Die Verantwortlichkeiten bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen mit Professoren sind grundsätzlich so verteilt, dass dem Ministerium die Regelung der mit der persönlichen Rechtsstellung der Professoren zusammenhängenden Fragen obliegt, während die Hochschulen für die Ausstattung der Hochschullehrer mit Personal, laufenden Sachmitteln sowie Geräten und Einrichtungen Sorge zu tragen haben.

Seit 1993 werden zusätzlich zu den in den Kapiteln der einzelnen Hochschulen veranschlagten Haushaltsmitteln, die auch für die Ausstattung der Professoren mit personellen und sächlichen Ressourcen bestimmt sind, weitere Mittel für denselben Zweck zentral bei Titelgruppe 91 veranschlagt (1996: 13,5 Mio. DM, 1997: 13,2 Mio. DM). Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan sind die Mittel zur Unterstützung der Bemühungen der Hochschulen ausgebracht, die Wettbewerbsfähigkeit bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen sicherzustellen.

Nach ergänzenden Festlegungen des Ministeriums dazu sollen „mit den Ausstattungsmitteln dieser Titelgruppe ... solche Berufungs- und Bleibeverhandlungen unterstützt werden, die eine grundlegende Wirkung für die Struktur des Faches an seinem Standort haben (Eckprofessur)“.

36.4.2 Verteilung der Mittel durch das Ministerium

Die Entscheidung darüber, welche Berufungs- und Bleibeverhandlungen von Hochschulen ggf. in welcher Höhe mit Haushaltsmitteln aus der Titelgruppe 91 unterstützt werden sollen, erfolgt nach Angaben des Ministeri-

ums i. d. R. jeweils im Einzelfall. Feste Kriterien für die Ausstattung einer Professur mit personellen und sächlichen Ressourcen sowie für die von den Hochschulen bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen insoweit selbst aufzubringenden Mittel gebe es indessen nicht. Daher werde die Entscheidung über den Einsatz von Mitteln aus der Titelgruppe 91 im Rahmen eines vergleichsweise komplizierten Verfahrens auf Grund eingehender Diskussionen zwischen den beteiligten Referatsleitern der Hochschulabteilung, erforderlichenfalls auch unter Beteiligung der Forschungsabteilung getroffen. Die einschlägigen Haushaltsansätze seien jedoch stets vergleichsweise niedrig gewesen; deshalb sei in den letzten Jahren im Ergebnis eine Beschränkung der Fördermaßnahmen auf wenige, besonders ausgewählte Berufungs- und Bleibefälle erforderlich gewesen, die für das Land und den gesamten Hochschulbereich von herausragender Bedeutung gewesen seien. Dabei habe die Höhe der Zuweisungen pro auszustattender Professur regelmäßig zwischen 100.000 DM und 1 Mio. DM gelegen.

Dazu ergaben die Untersuchungen des LRH jedoch, dass in den geprüften Haushaltsjahren 1996 und 1997 nicht nur einzelne Hochschulen, sondern jeweils alle 15 Universitäten (einschließlich der Gesamthochschulen) Haushaltsmittel aus dieser Titelgruppe erhalten hatten. Die den Hochschulen insoweit zur Verfügung gestellten Beträge schwankten zwischen 10.000 DM und 1.960.000 DM. Landesweit wurden im Haushaltsjahr 1996 insgesamt 47 und im Haushaltsjahr 1997 insgesamt 61 Berufungs- und Bleibeverhandlungen aus Mitteln dieser Titelgruppe gefördert. Allgemein angewendete Entscheidungsprinzipien, die zu einer Mittelverteilung an Hand von übergeordneten hochschul- und forschungspolitischen Kriterien für das Land insgesamt geführt hätten, waren dabei allerdings für den LRH nicht hinreichend konkret feststellbar.

Unabhängig davon haben die geprüften Hochschulen in diesen beiden Haushaltsjahren die weitaus größte Anzahl ihrer Berufungs- und Bleibeverfahren ausschließlich aus eigenen Mitteln finanziert.

36.4.3 Würdigung und Empfehlung des LRH

Nach dem Ergebnis seiner Untersuchungen erscheint es dem LRH überprüfungsbedürftig, ob Mittel für Berufungs- und Bleibeverhandlungen auch künftig zentral bei Titelgruppe 91 veranschlagt werden sollen. Haushaltssystematisch wäre dies im Wesentlichen dann sachgerecht, wenn die Mittel zur Steuerung hochschul- und forschungspolitischer Schwerpunktsetzungen des Landes insgesamt eingesetzt werden würden. Solcherart übergeordnete Leitlinien konnten durch den LRH bei den Entscheidungen des Ministeriums jedoch nicht festgestellt werden.

Schon die Tatsache, dass in den geprüften Haushaltsjahren alle Universitäten (einschließlich der Gesamthochschulen) Unterstützungen aus der Titelgruppe 91 – wenngleich teilweise in sehr geringer Höhe – erhielten, spricht gegen die Einschätzung, dass mit diesen Mitteln landesweit bedeutsame Steuerungsmaßnahmen betrieben wurden.

Auf derartige Anforderungen ist im Übrigen auch die vom Ministerium zu Grunde gelegte Definition der insoweit erheblichen „Eckprofessur“ nicht ausgerichtet. Denn die grundlegende Wirkung einer Professur für die Struktur eines Faches „an seinem Standort“ hebt gerade nicht auf eine landesweite Bedeutung, sondern auf die – unterhalb dieser Ebene gelegene – Bedeutung der Professur für den jeweiligen Hochschulstandort ab. Eine solche Schwerpunktsetzung sieht der LRH jedoch – nicht zuletzt im Hinblick auf die mit dem Versuch „Hochschule und Finanzautonomie“ verfolgten Ziele einer Stärkung der Hochschulselbstverantwortung – nicht zu-

förderst als Aufgabe des Ministeriums, sondern in erster Linie als Aufgabe einer jeden Hochschule an.

Die zentrale Veranschlagung zusätzlicher Haushaltsmittel für Berufungs- und Bleibeverhandlungen und die damit einhergehende Verwischung von Verantwortlichkeiten dürfte darüber hinaus nicht geeignet sein, die in jüngster Zeit verstärkt angestrebte Profilbildung der Hochschulen zu fördern, die auf der Grundlage der zwischen dem Ministerium und den Hochschulen bestehenden Aufgabenteilung vorrangig von den Hochschulen selbst zu tragen ist.

Nicht zuletzt würde durch ein Abgehen von der bisherigen zentralen Veranschlagung der Mittel zur Ausstattung von Professuren im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen erreicht werden können, dass mindestens auf der Ebene des Ministeriums der nicht unbeträchtliche Verwaltungsaufwand zur Vorbereitung der zahlreichen Einzelfallentscheidungen entfallen kann. Zugleich würde damit dem mit dem Versuch „Hochschule und Finanzautonomie“ verfolgten Ziel gedient, den Verwaltungsaufwand zwischen den Hochschulen und dem Ministerium abzubauen.

Dem LRH erscheint es daher auch hier wirtschaftlicher und im geltenden System der Hochschulfinanzierung folgerichtiger, die bislang im Haushaltskapitel des Ministeriums zentral bei Titelgruppe 91 veranschlagten Haushaltsmittel künftig dezentral in den einzelnen Hochschulkapiteln zu veranschlagen und sie so den Hochschulen zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zuzuweisen.

Erforderlichenfalls könnten auch bei dieser Lösung Einflussmöglichkeiten durch das Land sichergestellt werden, indem beispielsweise

zur Berücksichtigung des unterschiedlichen Finanzbedarfs in einzelnen Fächern (technische Disziplinen, Naturwissenschaften, Geisteswissenschaften usw.) im Rahmen der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelveranschlagung bei Titelgruppe 94 zusätzliche Parameter – z. B. gewichtete Neuberufungsquote – eingeführt würden;

die bislang für die Rücklagenbildung geltende einprozentige Grenze in gewissem Umfang erhöht würde, damit die Hochschulen Haushaltsmittel für Berufungs- und Bleibeverhandlungen ansparen können.

36.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat in einer ersten Stellungnahme zu den Feststellungen des LRH erklärt, dass es der Empfehlung des LRH zur Auflösung der Titelgruppe 88 „Notzuschlag auf Zeit“ folgen werde. Bereits im Haushaltsentwurf 2000 wolle es die Umsetzung dieser Mittel in die Titelgruppe 94 „Forschung und Lehre“ realisieren. Allerdings sollten – im Hinblick auf die ab dem Haushalt 2001 beabsichtigte Ausdehnung der leistungsbezogenen Umverteilung und den Anpassungsbedarf bei der hochschulinternen Mittelverteilung – im ersten Jahr die Mittel des ehemaligen NAZ-Programms noch nach Auslastungsgesichtspunkten verteilt werden.

Auch die Titelgruppe 91 (Ausstattung der Professoren mit sachlichen und personellen Ressourcen) werde im Haushaltsplanentwurf 2000 aufgelöst. Diese Mittel und ein Teil der Mittel des Titels 812 16 „Erwerb von Geräten, Ausstattungsgegenständen ...“ würden Titeln in einem neuen Kapitel 05 101 „Qualitätspakt“ zugeführt. Ab dem Haushalt 2001 sollten auch die-

se Mittel in die neue Titelgruppe 81 „Innovationsfonds“ umgeschichtet werden. Außerdem werde in Betracht gezogen, für diese Mittel zukünftig ebenfalls ein parametergestütztes Verteilungsverfahren zur Anwendung kommen zu lassen.

Zu den Empfehlungen des LRH zum Tutorienprogramm (Titelgruppe 90) hat sich das Ministerium noch nicht geäußert.

Der Schriftwechsel dauert noch an.

37 Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch juristische Personen des Privatrechts

Das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr geht auf Anregung des LRH verstärkt dazu über, staatliche Aufgaben auf dem Gebiet der Gewährung von Zuwendungen durch juristische Personen des Privatrechts wahrnehmen zu lassen. Zur Abwicklung solcher Fördermaßnahmen wird auf das Rechtsinstitut der Beleihung zurückgegriffen. In dem Rechtsinstitut der Beleihung sieht der LRH ein geeignetes Mittel, staatliche Aufgaben durch private Dritte wahrnehmen zu lassen.

Zur Erleichterung des Weges junger Handwerksmeister/-innen in die Selbständigkeit hat das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr (MWMTV) eine Richtlinie für die Gewährung einer arbeitsplatzschaffenden Existenzgründungshilfe (Meistergründungsprämie) erlassen. Danach werden Existenzgründungen durch Handwerksmeister/-innen unter bestimmten Voraussetzungen mit einem Zuschuss in Höhe von 20.000 DM je Antragsteller gefördert.

Bei der ursprünglichen Konzeption der Förderrichtlinie war vorgesehen, den Antragstellern/-innen die Meistergründungsprämie durch einen eingetragenen Verein in privatrechtlicher Form vertraglich zuzusagen und auf dieser Grundlage auszuzahlen. Dagegen hat der LRH Bedenken erhoben, weil in Rückforderungsfällen der Verein die Ansprüche des Landes vor den ordentlichen Gerichten gegen die Zuwendungsempfänger hätte geltend machen müssen, wenn eine oder mehrere der in dem Richtlinienentwurf enthaltenen auflösenden Bedingungen für das Behaltendürfen des Zuschusses eingetreten wären. Nach Auffassung des LRH hätte die Überwachung dieser Bedingungen zudem einen erheblichen Verwaltungsaufwand für den Verein zur Folge gehabt.

Der LRH hat angeregt, die Weitergabe der Mittel durch den Verein öffentlich-rechtlich auszugestalten und dem Verein gem. § 44 LHO durch Vertrag die Befugnis zu verleihen, unter Aufsicht des Ministeriums die Bewilligung der Zuschüsse als staatliche Aufgabe im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen (Beleihung). Rechtliche Grundlage für die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch eine juristische Person des privaten Rechts sollte ein Beleihungs- und Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem Land und dem Verein sein.

Das Ministerium ist dem Vorschlag des LRH gefolgt. Das Verfahren, in dem inzwischen mehr als 4.200 Meistergründungen gefördert wurden, hat sich bewährt.

Weiterhin hat das Ministerium bei der Neukonzeption seiner Beratungsprogramme 3 Programmträger mit der Abwicklung dieser Programme beauftragt und ebenfalls entsprechende öffentlich-rechtliche Geschäftsbesorgungs- und Beleihungsverträge in Anlehnung an das Verfahren bei der Meistergründungsprämie abgeschlossen. Die Träger haben im Jahre 1998 in über 5.000 Förderfällen fast 17 Mio. DM an Fördermitteln bewilligt.

In der für die internationale Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Biotechnologie wurde zur beschleunigten verwaltungsmäßigen Abwicklung der vom Bund und vom Land bereitgestellten Fördermittel ein Projektträger in der Rechtsform einer Gesellschaft des privaten Rechts eingeschaltet und beliehen. Der Projektträger hat sowohl die Aufgabe der fachtechnischen Stellungnahme zu den Fördervorhaben als auch der Bewirtschaftung der Zuwendungen übernommen.

Bei einem weiteren Projektträger, der bisher in ca. 100 Fällen pro Jahr Zuwendungen des Landes zur Förderung des Personaltransfers von Hochschulabsolventen in Unternehmen der Wirtschaft in privatrechtlicher Form weitergibt, hat der LRH in einem noch nicht abgeschlossenen Prüfungsverfahren vorgeschlagen, diese Stelle außerhalb der Landesverwaltung ebenfalls zu beleihen. Das Ministerium hat inzwischen zugesagt, den Projektträger zu beleihen und das vom LRH vorgeschlagene Verfahren ab dem 01.01.2000 einzuführen.

Insgesamt stellt sich aus der Sicht des LRH das Verfahren der Beleihung geeigneter Projektträger, teilweise auch unter Nutzung des Sachverständigenberufständischer Organisationen, als ein erfolgreiches Mittel dar, staatliche Aufgaben durch private Dritte wahrnehmen zu lassen, ohne bewährte und verfahrensvereinfachende öffentlich-rechtliche Handlungsformen aufzugeben.

D Anhang

38 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen sind insgesamt nur schwer zu quantifizieren.

Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln. Der Erfolg ist jedoch zahlenmäßig nicht immer messbar; auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an. Die finanziellen Auswirkungen aus Organisationsprüfungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können zudem kaum monetär gemessen und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden.

Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten finanziellen Ergebnisse des Geschäftsjahres 1998 geben daher nur eingeschränkt die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen wieder.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

38.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 150 Mio. DM;

davon waren

- kassenwirksam
Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig	60,0 Mio. DM
mehrjährig	2,4 Mio. DM

- nicht kassenwirksam

einmalig	10,3 Mio. DM
mehrjährig	77,6 Mio. DM

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 5,9 Mio. DM mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,2 Mio. DM nicht mehr erstattet werden konnten.

38.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 91,9 Mio. DM;

davon waren

- kassenwirksam
Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig	58,0 Mio. DM
mehrjährig	2,1 Mio. DM

- nicht kassenwirksam
 - einmalig 30,0 Mio. DM
 - mehrfährig 1,8 Mio. DM

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 18,9 Mio. DM mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,1 Mio. DM nicht mehr erstattet 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 Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von rd. 2,2 Mio. DM erzielt, davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig 2,2 Mio. DM
- nicht kassenwirksam
 - einmalig 14.700 DM
 - mehrfährig 14.000 DM

38.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

38.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Rückgängig gemachte Ausgaben wegen unzulässiger Übertragung von Haushaltsmitteln	5.272.879 DM
Erlöse aus dem Verkauf landeseigener Liegenschaften	10.072.000 DM
Mehreinnahmen an Vermögensteuer durch nachträgliche Feststellung des gemeinen Werts der Anteile an einer Gesellschaft	142.800 DM
Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund der Berichtigung eines Verlustanteils	345.385 DM
Mehreinnahmen an Einkommensteuer, Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag aufgrund der Änderung der Bemessungsgrundlage für einen Veräußerungsgewinn	159.400 DM
Mehreinnahmen an Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag durch Berichtigung des Gewinns aus der Veräußerung von Anteilen an einer Kapitalgesellschaft	866.022 DM
Mehreinnahmen an Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Gewerbesteuer zzgl. Zinsen und Solidaritätszuschlag aufgrund der Nichtanerkennung einer Organschaft für mehrere Jahre	9.800.000 DM
Kostenersatz, der zu einem Zufluß/zu Mehreinnahmen bei einem Landesbetrieb führte	215.538 DM
Durch Widerruf nicht zur Auszahlung gelangte Zuwendung.	297.476 DM
Durch Kürzung nicht mehr zur Auszahlung gelangter Investitionszuschuss.	1.186.800 DM
Rückzahlung von Zuschüssen bei einem eingetragenen Verein für verschiedene Haushaltsjahre einschließlich Zinsen.	721.979 DM
Rückzahlung von Zuschüssen im Bereich der Ersatzschulfinanzierung bei einer Regie-	3.000.000 DM

runghauptkasse.

Rückforderung der ohne Rechtsanspruch an die Kommunen geleisteten Landeserstattungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz	2.404.045 DM
Erstattung von Zuwendungen zzgl. Zinsen wegen zweckwidrigen Einsatzes von Stadterneuerungsmitteln	1.015.233 DM
Kürzung einer Zuwendung für die Herrichtung gewerblicher Bauflächen	319.240 DM
Widerruf einer Zuwendung wegen fehlerhafter Abrechnung beim Grunderwerb für den kommunalen Straßenbau	492.303 DM
Kürzung einer Zuwendung wegen unterbliebener Geltendmachung einer Vertragsstrafe	467.159 DM
Zinsen für zweckwidrige Verwendung einer Zuwendung	2.389.154 DM
Erstattung von Zuwendungen auf Grund von Verkaufserlösen bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme	3.800.000 DM
Rückzahlung nach Widerruf einer Zuwendung	434.000 DM
Nachträglich geltend gemachte Bundesmitfinanzierung	225.000 DM
Kostenerstattung für Vorleistungen des Landes	236.363 DM
Erstattung einer zu Unrecht in Anspruch genommenen Förderung von Eigenleistungen des Empfängers	233.499 DM
Zinszahlungen für vorzeitig abgerufene Fördermittel	152.033 DM

Erstattung einer zu Unrecht in Anspruch genommenen Förderung von Lohnmehrkosten	202.589 DM
Erstattung einer zu Unrecht in Anspruch genommenen Förderung von kurzfristigen Anlagegütern	321.847 DM
Erhobene Zinsen infolge vorzeitigen Mittelabrufs	1.753.997 DM
Erhobene Zinsen infolge vorzeitigen Mittelabrufs	427.987 DM
Erhobene Zinsen infolge vorzeitigen Mittelabrufs	142.879 DM
Reduzierung der Überweisungsgebühren für Postbarbezieher von Wohngeld	292.000 DM
Zinseinnahmen zu einer Teilrückzahlung zweckwidrig verwendeter Landesmittel eines Spitzenverbandes der Freien Wohlfahrtspflege bei der Durchführung von Erholungsmaßnahmen für alte Menschen	152.000 DM
Rückzahlung einer Zuwendung für den Bau und die Einrichtungen eines Gesundheitsamtes durch eine Kommune	187.419 DM
Erhebung von Gebühren im Rahmen der forstlichen Aus- und Fortbildung	171.000 DM

38.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Stellenabbau sowie Herabgruppierung von Angestellten bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts	650.000 DM
Durch die Verwendung von kw-Kräften anstelle von Vertretungskräften in der Versorgungsverwaltung	8.500.000 DM
Erstattung von Verwaltungsausgaben	2.170.000 DM
Aufgrund einer durch den LRH angeregten Ausschreibung zur Vergabe der Unterhaltsreinigung erzielte - jährliche - Einsparung nach der Neuvergabe bei einer Gesellschaft, an der das Land zu 50 % beteiligt ist.	227.244 DM
Jährliche Einsparung einer Personalstelle im Vorstand eines institutionell geförderten Zuwendungsempfängers	188.521 DM
Einstellung der Zahlung von Landeszuschüssen für die Wochenendunterbringung von Schülern einer Berufsschule	253.000 DM
Wegfall je einer Stelle der Besoldungsgruppe B 3 des BBesG und der Vergütungsgruppe VIII BAT	330.000 DM
Ersparnis durch die Neuvergabe der Gebäude- reinigungsverträge bei einer Bezirksregierung	264.784 DM
Jährliche Einsparung von Landesmitteln durch die finanzielle Beteiligung von Kommunen an den Einnahmen und Ausgaben bei der Umsetzung des UVG.	75.500.000 DM

39 Sonstige Prüfungen

39.1 Verfassungsschutz

Dem LRH obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 LRHG).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden für die Haushaltsjahre 1993 bis 1996 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10 a Abs. 3 LHO).

39.2 Prüfungen im Rundfunkbereich

39.2.1 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant allerdings zusammen mit dem Jahresabschluss die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossenen Stellungnahmen im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Die im Jahresbericht 1998 unter Nr. 35.2.1.2 erwähnten Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1993 und 1994 wurden im Frühjahr 1996

abgeschlossen. Die Veröffentlichung des für nicht erledigt erklärten Teils des Prüfungsberichts durch den Intendanten nach § 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz erfolgte im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31.03.1999, S. 288 ff.

39.2.2 Landeshaushalt für Rundfunk (LfR)

Der LRH prüft gemäß § 63 Abs. 1 Landesrundfunkgesetz (LRG) den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LfR. Auch bei der LfR, der Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für die privaten Rundfunkveranstalter, dürfen die Prüfungsergebnisse nur der Anstalt selbst und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden (§ 64 Abs. 6 LRG). Nach dem Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Direktor der LfR im Ministerialblatt u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu von der Rundfunkkommission beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 64 Abs. 7 Nr. 3 LRG).

Das im Jahresbericht 1998 unter Nr. 35.2.2 aufgeführte Prüfungsverfahren der Jahresabschlüsse 1990, 1991, 1992 und 1993 der LfR ist abgeschlossen. Die Veröffentlichung der für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts durch den Direktor der LfR nach § 64 Abs. 7 Nr. 3 LRG steht bevor.

39.2.3 Deutschlandradio (DLR)

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR unterliegt nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ vom 17.06.1993 der gemeinsamen Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen. Der Prüfungsbericht ist nur dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwal-

tungsrates, dem Vorsitzenden des Hörfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 S. 2 des Staatsvertrages). Nach einer Vereinbarung des DLR mit den prüfenden Rechnungshöfen wird nach Vorlage des Prüfungsberichts zwischen dem Intendanten und den Rechnungshöfen eine Zusammenfassung des Berichts abgestimmt und - ggf. mit einer Stellungnahme des Intendanten - den Präsidenten aller Landtage zur Kenntnis gebracht. Die Zusammenfassung wird danach auch der Presse zur Verfügung gestellt.

Hinsichtlich des im Jahresbericht 1998 unter Nr. 3.5.2.3 erwähnten Prüfungsverfahrens der Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Jahre 1994 bis 1996 steht die Veröffentlichung einer abgestimmten Zusammenfassung des Prüfungsberichts mit einer Stellungnahme des Intendanten bevor.