

Jahresbericht

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 1997

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Vorwort

Seinem Verfassungsauftrag folgend legt der Landesrechnungshof dem Landtag den Jahresbericht 1998 vor. Der Bericht wird auch der Landesregierung zugeleitet. In ihm sind als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung zusammengefaßt

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Februar 1998 gelegten Haushaltsrechnung 1996
- signifikante Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 1997 und früherer Jahre.

Das Land sieht sich nach wie vor einer schwierigen Finanzlage gegenüber. Auf der Einnahmeseite hält die negative Entwicklung aufgrund drastisch rückläufiger Steuerzuflüsse an. So blieb das Ergebnis 1997 mit über 2 Mrd. DM hinter dem Ansatz im Nachtragshaushalt und mit rund 4 Mrd. DM hinter dem ursprünglichen Haushaltsansatz zurück. Die Schließung der Deckungslücke erforderte eine gegenüber dem Nachtragshaushaltsplan um 2,2 Mrd. DM höhere Schuldenaufnahme. Die Nettokreditaufnahme von 9,3 Mrd. DM war dem absoluten Betrag nach die zweithöchste in der Geschichte des Landes.

Der Rückgang der Steuereinnahmen ist vor allem auf den Wegfall der Vermögensteuer und Mindereinnahmen bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer sowie der Umsatzsteuer zurückzuführen. Der für den Wegfall der Vermögensteuer den Ländern versprochene Ausgleich bei Erbschaft- und Grunderwerbsteuer erfüllte die Prognosen nicht. Der Zuwachs bei der aufkommensstärksten Steuerart, der Lohnsteuer, war 1997 mit 0,6 % bescheiden. Dies ist auf die immer noch dramatische Arbeitsmarktlage mit rd. 4,4 Mio. Arbeitslosen - in Nordrhein-Westfalen allein sind über 800.000 Menschen ohne Arbeit - zurückzuführen. Über die Jahre be-

drohlich ist auch der Einbruch der Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer - von 1992 mit mehr als 5,5 Mrd. DM auf 1997 mit rund 2 Mrd. DM. Hier machen sich eine Vielzahl von Steuerprivilegien negativ bemerkbar. Eine grundlegende Steuerreform, die den Privilegien- und Subventionsdschungel lichtet, ist dringend erforderlich, um durch die Herstellung gleichmäßiger Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wieder Steuergerechtigkeit zu gewährleisten. Der Landesrechnungshof hat bei seinen Steuerprüfungen immer großen Wert auf die Sicherstellung gleichmäßiger Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit gelegt, wie auch der Beitrag über die Besteuerung von Abfindungen an Arbeitnehmer im vorliegenden Bericht beweist. Steuergerechtigkeit hebt maßgeblich die Steuermoral und verhindert so, daß der Staat durch Steuerverkürzungen und Steuerhinterziehungen Einnahmeverluste in Milliardenhöhe erleidet.

Darüber hinaus trägt der Länderfinanzausgleich zu weiteren Belastungen für das Land bei. Denn trotz sinkender Einnahmen ist die Finanzkraft des Landes im Verhältnis zu anderen Ländern gestiegen, so daß 1997 ein höherer Ausgleichsbeitrag - 3,5 Mrd. DM statt 3,1 Mrd. DM - als im Vorjahr geleistet werden mußte.

Bei den Ausgaben muß weiterhin kräftig gespart werden. Um wenigstens das Niveau der Neuverschuldung im Jahre 1998 zu halten, müssen 1999 aller Voraussicht nach die Ausgaben um mindestens 1 Mrd. DM gesenkt werden. Dieses Ziel dürfte nicht ohne unpopuläre Sparmaßnahmen zu erreichen sein. Für die sogenannten Transferausgaben (Leistungen des Staates an Dritte, denen keine unmittelbar zurechenbare Gegenleistung gegenübersteht) zeigt der Landesrechnungshof in einem Beitrag dieses Berichts auf, daß sie in einer nicht unerheblichen Größenordnung (rund 8,4 Mrd. DM) rechtlich gestaltbar sind. Hier könnte sich demnach ein beträchtliches Potential für haushälterische Konsolidierungsentscheidungen des Landes eröffnen.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob unter dem Stichwort „Neue Steuerungsmodelle“ weitere Eingriffe in die Haushaltsstruktur, etwa durch Budgetierung und Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, vorzunehmen sind, um die Mitarbeiter in der Landesverwaltung auch zu Einsparungen zu motivieren und den Verantwortlichen die Autonomie zu geben, auf Veränderungen flexibel zu reagieren. Außerdem könnte die Haushaltsplanung und -ausführung durch strukturelle Eingriffe erheblich vereinfacht (dereguliert) und der Aufwand für interne Finanzprüfungen deutlich minimiert werden.

Einen hohen Posten auf der Ausgabenseite stellen nach wie vor die Personalausgaben dar. Das Land steuert sie über sogenannte Obergrenzen (50 % der Steuereinnahmen und 40 % des Ausgabevolumens), die nicht überschritten werden sollten. Diese Grenzen werden auch beim Haushalt 1998 mit etwas über 50 % und knapp 40 % in etwa eingehalten. Allerdings geht der notwendige Stellenabbau nur schleppend voran, wie der Beitrag über den Stellenabbau in der Landesverwaltung belegt. Bis zum Jahr 2000 soll die Zahl der einzusparenden Stellen auf 22.000 ansteigen. Von 1993 bis 1997 wurden jedoch erst 12.585 kw-Vermerke ausgebracht; hiervon sind 6399 bis 1997 fällig, aber nur 2991 tatsächlich realisiert worden. Auch vor dem Hintergrund der in den nächsten Jahren weiter ansteigenden Versorgungslasten sollte dringend nach neuen Möglichkeiten gesucht werden, die Realisierung von kw-Vermerken zu beschleunigen. Anfang 1998 ist eine sogenannte Stellenbörse eingeführt worden. Zum Stellenbörsenverfahren müssen landesweit alle freien und freiwerdenden Planstellen und Stellen gemeldet werden, die nicht mit Beschäftigten der eigenen Verwaltung besetzt werden können. Ob dieses Verfahren tatsächlich zu einer schnelleren Verwirklichung der kw-Vermerke beitragen wird, bleibt abzuwarten. Der Landesrechnungshof wird diesen und andere Versuche, die Realisierung von kw-Vermerken voranzubringen, weiterhin kritisch begleiten.

Die Personalausgaben und die Transferausgaben umfassen mit je ca. 40 % zusammen rund 80 % der Ausgaben des Landes. Weitere notwendige Einsparungen sind vor allem in diesen Blöcken zu erzielen.

Ein Novum dieses Jahresberichtes ist ein Kapitel mit Beratungsbeiträgen, die auf Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofs beruhen. Hierzu zählen z. B. der Beitrag über ein Finanzcontrolling zur Verbesserung von Methoden der überörtlichen Gemeindeprüfung, der bereits in anderem Zusammenhang erwähnte Beitrag über die Gestaltbarkeit der Transferausgaben des Landes und die Untersuchung über eine Kosten- und Leistungsrechnung bei Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen des Landes sowie der Beitrag über die Organisation der Informationstechnik in der Landesverwaltung. Diese Beiträge beschäftigen sich mit Fragen, die grundsätzliche Bedeutung für die gesamte Haushaltsplanung und -steuerung haben. Damit soll eine Grundlage für ressortübergreifende Vergleiche geschaffen werden. Der Landesrechnungshof hofft, daß gerade diese Vergleiche Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen, die die Diskussion um eine Vereinfachung und Verbesserung unserer Verwaltung voranbringen können.

Auch der Landesrechnungshof und sein nachgeordneter Bereich stellen ihre Prüfungstätigkeit verstärkt unter das Gebot, effizient und wirtschaftlich zu arbeiten, das die gesamte Verwaltung in stärkerem Maße als die Beachtung der bloßen Rechtsförmlichkeit beherrschen muß. Im nachgeordneten Bereich wurde ADV-gestützt ein Controllingsystem aufgebaut, das im Laufe dieses Jahres erste Auswertungen über Prüfungsabläufe, die tatsächliche Erledigung der Arbeitsplanvorgaben und den damit verbundenen Zeit- und Personalaufwand ermöglichen wird. Der Landesrechnungshof erstrebt mit Hilfe dieses Systems eine verbesserte Dokumentation der Prüfungen, eine Optimierung der einzelnen Schritte des Prüfungsverfahrens und eine kostengünstigere Erledigung der Prüfungsgeschäfte.

Der Landesrechnungshof hat im Geschäftsjahr 1997 kassenwirksame Mehreinnahmen von rd. 42,6 Mio. DM erzielt, die staatlichen Rechnungsprüfungsämter kamen auf rd. 52,5 Mio. DM. Die monetär bewertbaren Gesamtergebnisse belaufen sich sogar auf rd. 63,2 Mio. DM bzw. 87,7 Mio. DM, wobei nur die gut schätzbaren Auswirkungen der Verbesserungsvorschläge Berücksichtigung gefunden haben. Die wirklichen finanziellen Auswirkungen dürften noch um ein Vielfaches höher liegen. So ist schon die präventive und ausgabensparende Wirkung von Beiträgen, die sich mit Zuwendungsfragen beschäftigen, wie „Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft“ oder „Budgetierung von Zuwendungen für Maßnahmen der Stadterneuerung und des Stadtverkehrs“ kaum zu überschätzen. Noch deutlicher wird dieser Umstand, wenn man die Umbrüche bei den Prüfungsgegenständen, -inhalten und -methoden berücksichtigt, die ausgehend von der Betrachtungsweise des New Public Management zunehmend auch die Arbeit der Finanzkontrolle verändern. Mehr denn je sind hierbei Schwachstellenanalysen und damit verbunden Verbesserungsvorschläge zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität des staatlichen Mitteleinsatzes gefragt. Die Prüfungen des Landesrechnungshofs werden damit zukünftig auch stärker überprüfenden und beratenden Charakter erlangen.

Düsseldorf, im Mai 1998

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Ute Scholle

Abkürzungsverzeichnis^{*}

Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
ADV	Automatisierte Daten- verarbeitung
AG	Aktiengesellschaft
Allg./allgem.	allgemeine
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestim- mungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AStA	Arbeitsstab Aufgabenkritik der Landesregierung
BezR/BR	Bezirksregierung
BFH	Bundesfinanzhof
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Buchst.	Buchstabe
BVP	Betriebsverbesserungsplan

*

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

bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
DA-ADV	Dienstanweisung bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DLR	Deutschlandradio
DV	Datenverarbeitung
EB	Ergänzende Bestimmungen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
einschl.	einschließlich
Epl.	Einzelplan
Est	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	folgend

FAGO	Geschäftsordnung für die Finanzämter
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
FM	Finanzministerium
GBA	Generalbundesanwalt
gem.	gemäß
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGRZ	Gemeinsame Gebiets- rechenzentren
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GStA	Generalstaatsanwaltschaft
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hämatolog.	Hämatologie
HFA	Haushalts- und Finanzausschuß
HG	Haushaltsgesetz
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
KOKOS	Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten
komm.	kommunal
kw	künftig wegfallend
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LfR	Landesanstalt für Rundfunk
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	Landwirtschaftskammer
LRG	Landesrundfunkgesetz
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof NW

LSt	Lohnsteuer
LT	Landtag
lt.	laut
Ltd.	Leitender/Leitende
LV	Landesverfassung
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
max.	maximal
MBW	Ministerium für Bauen und Wohnen
ME	Medizinische Einrichtung(en)
MGFM	Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann
Mio.	Millionen
MP	Ministerpräsident
Mrd.	Milliarden
MSKS	Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft

MWF	Ministerium für Wissenschaft und Forschung
MWMTV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr
Nr(n).	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NW	Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnliches
o. g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
OGr.	Obergruppe
OLG	Oberlandesgericht
Onkol.	Onkologie
Päd.	Pädiatrie
PC	Personal-Computer
rd.	rund
RFZ	Rechenzentrum der Finanzverwaltung
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt

RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
S.	Seite/Satz/Siehe
Sa.	Summe
sog.	sogenannte
sonst.	sonstige
StGB	Strafgesetzbuch
TDM	Tausend DM
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
UG	Universitätsgesetz
UL	Unterhaltsleistungen
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
UVG	Unterhaltsvorschußgesetz
UVK	Unterhaltsvorschußkassen
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert

VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
WDR	Westdeutscher Rundfunk
Westf.	Westfalen
ZALSt	Zentrale Außenprüfung Lohnsteuer
z. B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
z. T.	zum Teil
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 1997 (01.01.1997 - 31.12.1997) 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 1998 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 Stimmgleichheit gibt die Stimme der oder des Vorsitzenden den Ausschlag.

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

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

2.3 Entscheidungszuständigkeiten

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

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

2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im 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 1998

Als Kurzinformation werden nachfolgend die Inhalte der Jahresberichtsbeiträge unter Angabe der Beitragsnummer und Seitenzahl (in Klammern) in Form von Leitsätzen wiedergegeben:

8 Stellenabbau in der Landesverwaltung

Obwohl in vielen Bereichen der Landesverwaltung Personalüberhänge bestehen, werden bei einigen Behörden des Landes immer noch Kräfte von außen eingestellt. Der LRH hält es für dringend erforderlich, daß freie Stellen in der Landesverwaltung verstärkt mit Personal besetzt werden, das an anderer Stelle entbehrlich geworden ist.

9 Fahrdienste in der Landesverwaltung

Der Personentransport durch landeseigene Fahrdienste ist nach dem Ergebnis der Prüfung des LRH in der Regel nicht wirtschaftlich. Kostengünstiger ist es, wenn Landesbedienstete öffentliche Verkehrsmittel benutzen oder das eingesetzte Fahrzeug selbst führen. Der LRH hat deshalb die verstärkte Nutzung dieser Möglichkeiten empfohlen. Im Geschäftsbereich eines Ministeriums können dadurch 34 Stellen für Kraftfahrer eingespart werden.

10 Drucken und Druckvorlagenerstellung bei einer oberen Landesbehörde

Der LRH hat Vorschläge zur Verbesserung der Organisation der Aufgabenerledigung und des IT-Einsatzes gemacht, die zur Einsparung von fünf Stellen führen.

11 Leistungen und Kosten von Landeskassen

Der LRH hat Kosten und Leistungen von 19 Landeskassen berechnet. Die Ergebnisse zeigen relativ große Kostenunterschiede für gleichgelagerte Produkte bei den einzelnen Kassen. Der LRH ist der Ansicht, daß eine Kosten- und Leistungsrechnung vielfältige Ansatzpunkte zur Verringerung der Kosten in den Landeskassen bietet. Das FM unterstützt das Ziel der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung bei den Kassen und hat die Anregungen des LRH weitgehend aufgenommen.

12 Abweichungen von der genehmigten Planung einer Intensivstation

Zur Einrichtung einer Intensivpflegestation hatte eine Krankenhaus-trägersgesellschaft die Aufstockung eines bestehenden Gebäudeteiles geplant. Mit den geförderten Kosten in Höhe von über 10,5 Mio. DM sollten Räume für 16 Intensivpflegebetten einschließlich der erforderlichen Nebenräume errichtet werden. Von der durch die Bezirksregierung genehmigten Planung wurde in erheblichem Umfang abgewichen. Der LRH hat die Bezirksregierung aufgefordert, den Widerruf des Zuwendungsbescheids zu prüfen. Die Bezirksregierung hat daraufhin den teilweisen Widerruf angekündigt.

13 Erstattungen des Landes für Asylbewerber und bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge

Der LRH hat bei sieben Gemeinden die für die Erstattungen des Landes nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz gemeldeten Zahlen der Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina geprüft und dabei zum Teil erhebliche Fehler festgestellt. Bei sechs der sieben Gemeinden führten fehlerhafte Meldungen zu Überzahlungen.

Der LRH hält eine über die bisherige Praxis der Verwaltung hinausgehende Prüfung der von den Gemeinden gemeldeten Zahlen sowie gegebenenfalls klarstellende Hinweise an die Gemeinden über die gesetzlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Erstattungen für erforderlich.

14 Verträge der Polizei mit Abschleppunternehmen

Verträge der Polizei mit Abschleppunternehmen waren zumeist nicht ordnungsgemäß ausgeschrieben. Festgestellt wurden zudem von einem Mustervertrag des Innenministeriums abweichende Vertragsgestaltungen, die dem Ziel einer landesweit einheitlichen Handhabung zuwiderliefen und zum Teil einzelnen Unternehmen Sonderkonditionen einräumten.

15 Stellenbedarf der Landesfeuerweherschule für die Aus- und Fortbildung

Bei der Landesfeuerweherschule, seit dem 1. März 1998 Institut der Feuerwehr, gab es keine Personalbedarfsberechnungen für den Aus- und Fortbildungsbereich. Eine aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH durchgeführte Berechnung des Innenministeriums kommt zu dem Ergebnis, daß 2 von 37 Stellen entbehrlich sind. Der LRH sieht weiteres Einsparungspotential.

16 Kostenausgleich in Staatsschutz-Strafsachen

Bei der Abwicklung des Kostenausgleichs in Staatsschutz-Strafsachen sind Ansprüche des Landes gegenüber dem Bund unvollständig oder verspätet realisiert worden. Die Prüfung führte zu zusätzlichen Zahlungen des Bundes; allein im Haushaltsjahr 1997 waren es mehr als 2,5 Mio. DM. Die aufgrund der Prüfung eingeleiteten organisatorischen Maßnahmen lassen erwarten, daß die Ansprüche des Landes künftig ungeschmälert erfüllt werden.

17 Ersatzschulfinanzierung

Der Landesrechnungshof hat bei einer Bezirksregierung unvertretbar hohe Arbeitsrückstände bei der Festsetzung der Landeszuschüsse für Ersatzschulen festgestellt. Von den Schulträgern vorgelegte Abrechnungen waren z. T. über Jahre hinweg nicht abschließend geprüft, die Zuschüsse nicht endgültig festgesetzt und Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 1,86 Mrd. DM nicht abgerechnet. Nach Schätzungen der Verwaltung werden Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 28 Mio. DM zurückzufordern sein. Durch die verspätete Geltendmachung sind erhebliche Verluste für das Land zu befürchten.

18 Forschungsfreisemester

Der LRH stellte bei fünf Universitäten fest, daß Professorinnen und Professoren oftmals auch dann von ihren Aufgaben in der Lehre und der Verwaltung zugunsten ihrer Dienstaufgaben in der Forschung freigestellt wurden, wenn die ordnungsgemäße Vertretung ihres Faches in der Lehre während dieser Zeit nicht nachprüfbar sichergestellt war.

19 Professurvertretungen

Der LRH hat bei drei Universitäten die Beauftragung und Aufgabewahrnehmung von Professurvertretern untersucht. Obwohl diesen i. d. R. die volle Vergütung gewährt wurde, war für den LRH weithin nicht feststellbar, daß sie die mit der vakanten Stelle verbundenen Aufgaben uneingeschränkt erfüllten.

Ein erheblicher Teil der Professurvertreter war während der Vorlesungszeit nur an ein bis zwei Tagen pro Woche und in der vorlesungsfreien Zeit insgesamt allenfalls an wenigen Tagen in der Universität anwesend.

Von der Möglichkeit, Professurvertretungen insbesondere zeitlich - beispielsweise auf die Monate der Vorlesungszeit - zu begrenzen und auch nur für diese Zeit die Vergütung zu zahlen, machten die Hochschulen wenig Gebrauch. Nach vorsichtigen Berechnungen, die der LRH beispielhaft für eine Universität durchführte, hätten auf diese Weise Haushaltsmittel in Höhe von rd. 500.000 DM eingespart und im Rahmen des Versuchs „Hochschule und Finanzautonomie“ für andere Zwecke verwendet werden können.

20 Bettenauslastung in den Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule

Nach Feststellungen des LRH lag die Bettenauslastung bei den Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule, bezogen auf die im Jahresdurchschnitt 1995 belegbaren Betten, bei knapp 80 v. H. Einzelne Kliniken wiesen aber - zum Teil seit Jahren - eine wesentlich niedrigere Auslastung aus, in einem Fall von weniger als 50 v. H. Die Verwaltung hat die Aufforderung des LRH zur Überprüfung der Anzahl von derzeit 1.457 Planbetten aufgegriffen und bereits 26 Betten abgebaut, weitere 25 sollen kurzfristig aufgegeben werden. Insgesamt

samt sieht die jetzt geplante Bettenstruktur, die eine Auslastung von 90 v. H. zum Ziel hat, eine Reduzierung um 150 Planbetten vor.

21 Prüfung eines Landesbetriebes

Der LRH prüfte mit Unterstützung eines Rechnungsprüfungsamtes (RPA) einen Landesbetrieb. Im Zusammenhang mit der Veranschlagung und Gewährung von Zuschüssen wurden Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und die Grundsätze der Haushaltsklarheit und –wahrheit festgestellt. U. a. wurde der Liquiditätsbedarf des Landesbetriebes unzutreffend ermittelt.

Anhand der Berechnungen des Landesbetriebes waren weder das Ministerium noch die Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde in der Lage, sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Mit Hilfe der vom LRH angeregten – verbesserten – Ermittlung des Liquiditätsbedarfs sowie ordnungsgemäß erstellter Aufzeichnungen läßt sich für die Zukunft die Gefahr von Fehlentscheidungen erheblich vermindern.

Dem Landesbetrieb zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel wurden zum Teil zweckwidrig verwendet.

Das Liegenschaftsvermögen sowie der Fahrzeug- und Gerätebestand waren nicht ordnungsgemäß erfaßt.

22 Einnahmen und Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltungsvorschußgesetz

Der LRH hat in einer umfangreichen Querschnittuntersuchung die Einnahmen und Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltungsvorschußgesetz geprüft. Er hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen gebeten, für eine Verbesserung des Gesetzesvollzuges Sorge zu tragen.

23 Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft

Der LRH sowie die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben die Prüfung von Maßnahmen der Technologieförderung fortgesetzt. Sie haben wiederum Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die Verpflichtung zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den Mitteln des Landes festgestellt, weil Zuwendungen vorzeitig angefordert und ausbezahlt wurden. Die Bewilligungsbehörden sind diesen Sachverhalten nicht in dem gebotenen Umfang nachgegangen. Der Schaden des Landes besteht in zusätzlichem Zinsaufwand für den Zeitraum der vorzeitigen Auszahlung der Zuwendung.

24 Förderung von betrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft

Das Land gewährt seit Jahren in erheblichem Umfang Zuwendungen zu betrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft. Der LRH hat diese für die Betriebe sehr bedeutende Förderung wiederholt geprüft. Seine Prüfungen haben neben Mängeln des Bewilligungsverfahrens gravierende Verstöße von Zuwendungsempfängern gegen die Förderbestimmungen sichtbar gemacht. Die Prüfungsfeststellungen des LRH haben zu der Rückzahlung von Zuwendungen und zu klareren und teils auch einfacheren Regelungen für das Förderverfahren geführt.

25 Doppelzahlung eines Teilbetrags bei einer Fördermaßnahme

Eine Bezirksregierung bewilligte einer Gemeinde rund 2,6 Mio. DM als Zuwendung für die Sanierung eines kontaminierten Industriegrundstücks. Der LRH stellte bezüglich eines angeforderten Teilbetrags i. H. v. 825.000,00 DM eine doppelte Auszahlung fest. Dies war letztlich darauf zurückzuführen, daß die Bezirksregierung von Vorschriften des Landes für den Bereich der automatisierten Datenverarbeitung abgewichen war.

26 Budgetierung von Zuwendungen für Maßnahmen der Stadterneuerung und des Straßenverkehrs

Bei der Prüfung von Stadterneuerungsmaßnahmen hatte der LRH Defizite bei den Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren festgestellt.

Die Prüfungsergebnisse waren Anlaß, Möglichkeiten für eine Vereinfachung der Förderverfahren aufzuzeigen. Entsprechend den Anregungen des LRH zur Neufassung der Förderrichtlinien Stadterneuerung und Stadtverkehr, die seit dem 01.01.1998 in Kraft sind, werden Maßnahmen der Stadterneuerung und bestimmte Fördergegenstände des Stadtverkehrs vorrangig mit Festbeträgen gefördert. Für einzelne Fördergegenstände sind feste Pauschalen vorgesehen. Das Verwendungsnachweisverfahren wurde der Festbetragsförderung angepaßt.

27 Besteuerung von Abfindungen an Arbeitnehmer

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben landesweit als Schwerpunktthema geprüft, ob Abfindungen, die aufgrund einer vom Arbeitgeber veranlaßten oder gerichtlich ausgesprochenen Auflösung eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses an den Arbeitnehmer geleistet wurden, zutreffend besteuert wurden.

Als Ergebnis stellt der Landesrechnungshof fest, daß die Finanzämter bei der Besteuerung der Arbeitnehmer-Abfindungen mit einer sehr großen Fehlerquote gearbeitet haben. Diesem Themenbereich ist somit trotz seiner fiskalischen Bedeutung nicht die erforderliche Sorgfalt beigemessen worden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist es erforderlich, die organisatorischen Vorgaben für die Besteuerung der Arbeitnehmer-Abfindungen sowie die Qualität der Steuerfestsetzung in diesen Fällen zu verbessern. Der Landesrechnungshof hält des weiteren eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Veranlagungsstellen und der Lohnsteuer-Außenprüfung für dringend geboten.

28 Bedarfszuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich besonderer Belastungen mit notwendigen Schülerfahrkosten nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt stellte fest, daß Gemeinden eines Regierungsbezirks die Höhe ihrer notwendigen Schülerfahrkosten nicht korrekt ermittelt hatten und so überhöhte Bedarfszuweisungen erhielten.

29 Gestaltbarkeit der Transferausgaben des Landes

Durch eine Untersuchung der Transferausgaben des Landes hat der LRH rechtlich gestaltbare Haushaltsansätze sichtbar gemacht. Die mit den beteiligten Ressorts abgestimmten Ergebnisse können als Grundlage für Konsolidierungsentscheidungen dienen.

30 Finanzcontrolling zur Verbesserung von Methoden der überörtlichen Gemeindeprüfung

Im Zusammenhang mit der Verbesserung der Methoden der überörtlichen Gemeindeprüfung hat der LRH einen Vorschlag für ein Kennzahlensystem mit anschließender Trendanalyse gemacht, das es erlauben würde, Fehlentwicklungen der allgemeinen Haushalts- und Finanzlage einer Kommune eher als bisher zu erkennen und Schritte zu einer Gegensteuerung einzuleiten. Das Innenministerium hat zugesagt, den Vorschlag in seine Überlegungen zur Optimierung der überörtlichen Gemeindeprüfung einzubeziehen.

31 Kosten- und Leistungsrechnung bei Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen des Landes

Mit dem Projekt KOKOS hat der LRH ein praxistaugliches System einer Kosten- und Leistungsrechnung für die Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen des Landes vorgelegt.

32 Organisation der Informationstechnik in der Landesverwaltung

Nach Auffassung des LRH muß die Organisation der Informationstechnik in der Landesverwaltung fortentwickelt werden. Insbesondere Aufgabenstellung und Anzahl der Rechenzentren des Landes müssen auf das Ziel einer Zusammenfassung der Einrichtungen hin überprüft werden.

4 Haushaltspläne 1996 und 1997

Der Haushalt 1996 wurde durch das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1996 (Haushaltsgesetz 1996) vom 20. März 1996 (GV. NW. S. 114) festgestellt.

Der Haushaltsplan 1996 schloß im Einnahme- und Ausgabesoll ausgeglichen mit

87.829.108.100 DM

ab.

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt

9.784.935.300 DM

festgesetzt.

Der Haushalt 1997 wurde mit dem Haushaltsgesetz 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

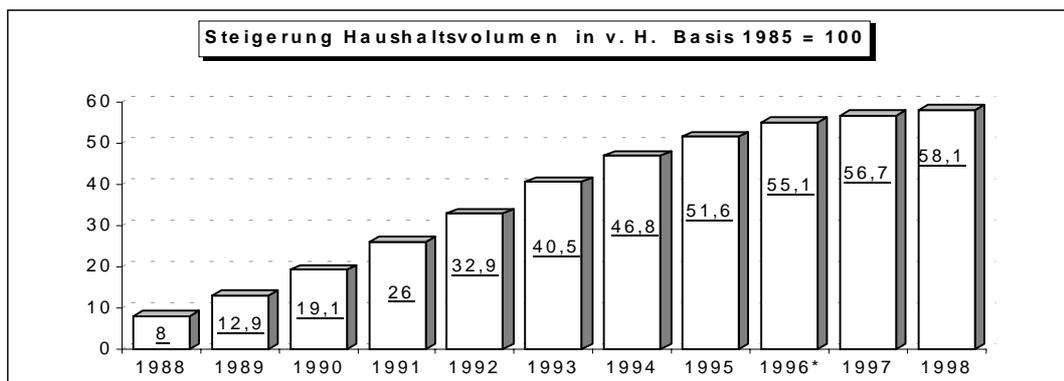
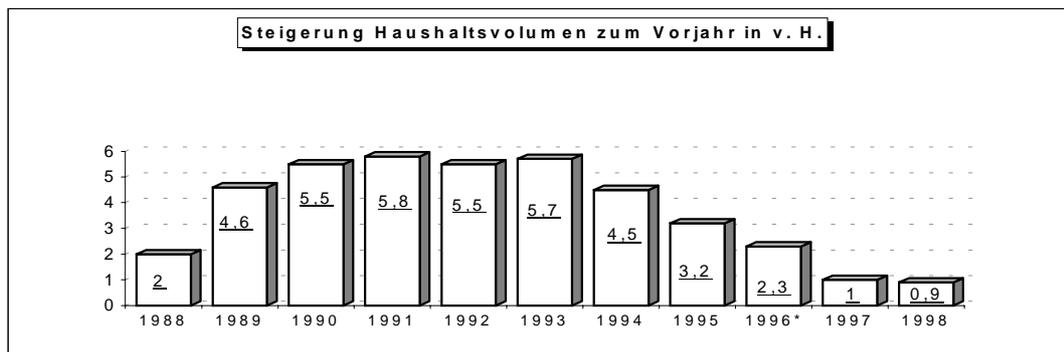
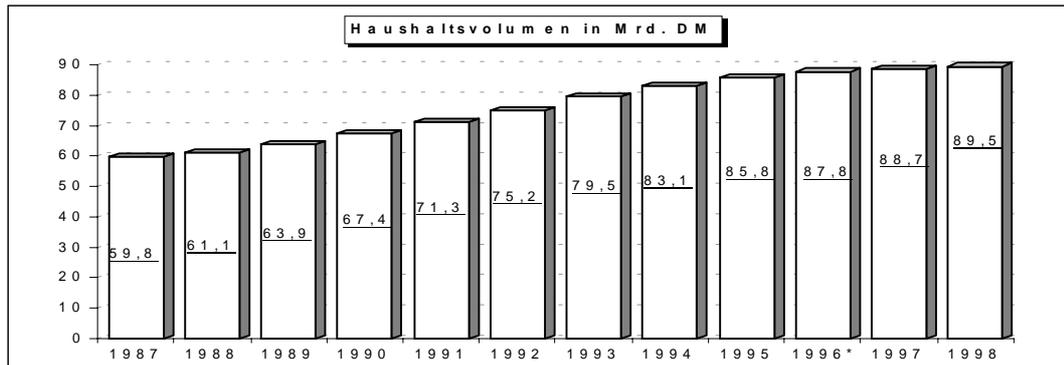
88.673.100.800 DM

ab.

Die Verpflichtungsermächtigungen 1997 lagen bei

11.990.404.800 DM.

Die Entwicklung der Haushaltsvolumina seit 1987, 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 Haushaltsplan 1996 betrug der Ansatz hierfür 2.145,0 Mio. DM.)

5 Haushaltsrechnung 1996

5.1 Die Haushaltsrechnung des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 1996 ist dem LRH am 16.02.1998 zugegangen. Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 1996 dem Landtag am 26.02.1998 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 beigefügt. Dabei sind in der Anlage I 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 31.12.1996) 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 1996,
Kassen- und Haushaltsabschluß**

	Einnahmen TDM	Ausgaben TDM
	_____	_____
Gesamtbetrag der Ansätze nach dem Haushaltsplan 1996	87.829.108,1	87.829.108,1
Einnahme- und Aus- gabereste aus 1995	552.857,3	3.123.968,5
Solleinnahmen und Sollausgaben 1996	88.381.965,4 =====	90.953.076,6 =====
Isteinnahmen und Istausgaben 1996	86.057.091,8	86.057.091,8
Einnahme- und Ausgabereste 1996	441.960,7 _____	3.190.500,0 _____
Gesamteinnahmen und Gesamtaus- gaben 1996	86.499.052,5 =====	89.247.591,9* =====
Mindereinnahmen bzw. Minderausga- ben 1996	1.882.912,8 =====	1.705.484,7 =====

* Differenzen in den Summen durch Runden

Der Haushalt 1996 war in den Ansätzen nach dem Haushaltsplan ausgeglichen und schloß mit einem Volumen von

86.057.091.828,95 DM

der Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben ausgeglichen ab. Der Kassenabschluß 1996 weist daher ein kassenmäßiges Gesamtergebnis von 0 DM aus.

Unter Berücksichtigung der nach 1996 übertragenen und im Haushaltsjahr 1996 gebildeten Einnahme- und Ausgabereste ergibt sich eine "Netto-Minderausgabe" von

177.428.125,69 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 854.678.855,47 DM (vgl. S. 1651 Spalte 5 der Haushaltsrechnung).

Sie sind im einzelnen in der Anlage I der Haushaltsrechnung (vgl. S. 1619 - 1651) 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 1996 in Höhe von 46.031.894,28 DM wurden dem Landtag mit Schreiben vom 18.03.1998 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

199.400 DM

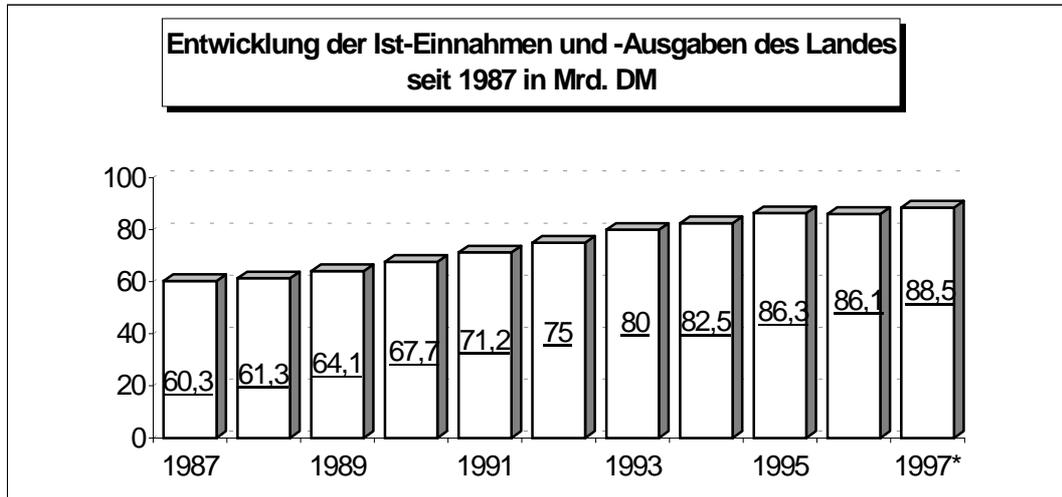
wurden nicht erwirtschaftet.

Im Haushaltsplan 1996 waren in den Einzelplänen globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt

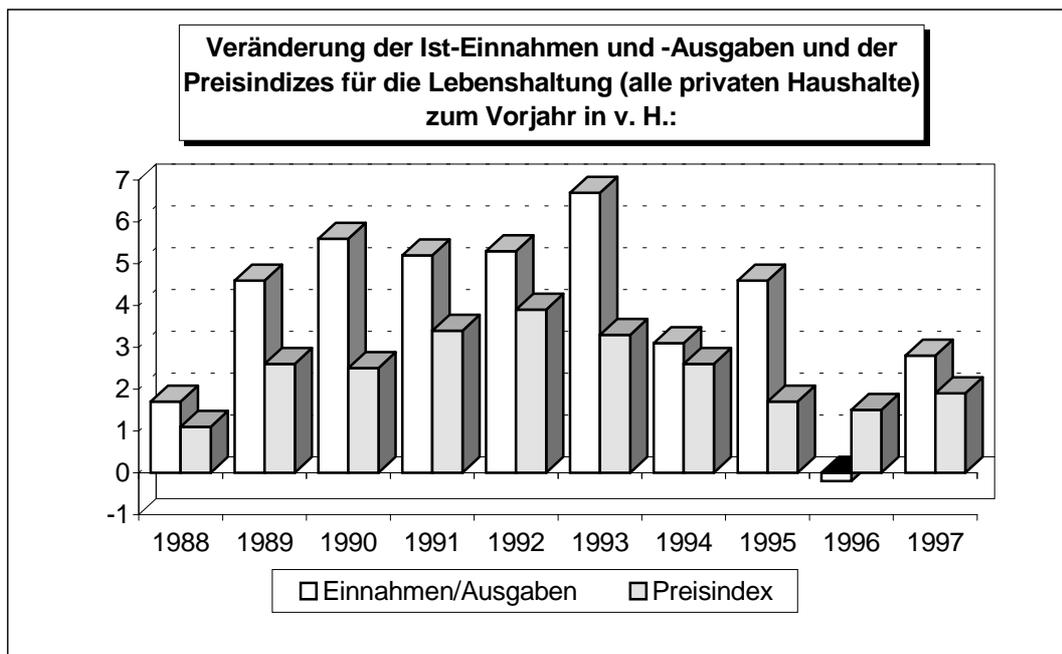
534.658.600 DM

vorgesehen. Für einen Einzelplan konnte die globale Minderausgabe nicht erwirtschaftet werden, durch stärkere Einsparungen bei anderen Einzelplänen wurde der Gesamtbetrag jedoch erbracht.

5.5 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen



* Die Zahlen für 1997 sind – vorbehaltlich ihrer noch nicht abgeschlossenen Prüfung – der vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung des Landes NW erstellten Gruppierungsübersicht entnommen.



Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten:

Hauptgruppen Einnahmen	1995	1996		1997	
	Ist Mio. DM	Soll Mio. DM	Ist Mio. DM	Abwei- chungen Ist - Soll Mio. DM	Ist Mio. DM
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	66.896,9	68.704,3	66.711,2	- 1.993,1	65.586,9
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u. dgl.	4.179,3	4.088,5	4.287,9	+ 199,4	4.612,8
2 Einnahmen aus Zuweisungen u. Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.870,0	4.857,0	4.829,2	- 27,8	5.595,1
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	9.385,9	10.179,3	10.228,8	+ 49,5	12.677,0
insgesamt	86.332,1	87.829,1	86.057,1	- 1.772,0	88.471,8

	1995	1996			1997
Hauptgruppen		Haushalts-		Abwei- chungen	
Ausgaben	Ist Mio. DM	Soll Mio. DM	Ist Mio. DM	Ist - Soll Mio. DM	Ist Mio. DM
4 Personal- ausgaben	33.357,1	34.836,1	34.213,8	- 662,3	34.886,2
5 Sächliche Verwaltungs- ausgaben und Ausgaben für Schulden- dienst	11.749,9	12.597,8	11.883,7	- 714,1	12.476,6
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüs- se mit Aus- nahme für Investitionen	30.586,5	30.716,5	30.304,9	- 411,6	31.701,2
7 Baumaßnah- men	412,2	580,1	420,3	- 159,8	552,0
8 Sonstige Aus- gaben für In- vestitionen und Investiti- onsförderungs- maßnahmen	9.200,9	9.389,6	9.019,2	- 370,4	8.623,9
9 Besondere Finanzierungs- ausgaben	1.025,6	- 291,1	215,4	+ 506,5	231,9
insgesamt	86.332,1	87.829,1	86.057,1	- 1.772,0	88.471,8

Die Haushaltsreste und Haushaltsvorgriffe in den Jahren 1987 bis 1996 ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle:

Rechnungs- jahr	Einnahme- reste	Ausgabe- reste abzgl. Vorgriffe	Vorgriffe	Gesamt- volumen Haus- haltsplan	Reste in v. H. des Gesamt- volumens
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	
1987	2.559,0	2.559,0	25,0	59.847,4	4,3
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*

* Ausgabereste

Die Netto-Ausgabereste (Ausgabereste abzüglich Vorgriffe) im Übergang von 1996 auf 1997 verteilen sich wie folgt:

Epl.-Bezeichnung	Netto-Ausgabereste		Hiervon entfallen auf			
	insgesamt		Baumaßnahmen		Sonst. Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen	
	Mio. DM	v. H. des Haushaltsansatzes	Mio. DM	v. H. des Haushaltsansatzes	Mio. DM	v. H. des Haushaltsansatzes
01 Landtag	1,2	0,8	0,1	0,1	0,5	0,3
02 Ministerpräsident und Staatskanzlei	1,8	1,5	0,6	0,5	1,0	0,8
03 Innenministerium	116,7	1,4	26,3	0,3	73,2	0,9
04 Justizministerium	7,6	0,2	7,0	0,2	0,6	0,0
05 Ministerium für Schule und Weiterbildung	3,3	0,0	2,5	0,0	0,8	0,0
06 Ministerium für Wissenschaft und Forschung	503,1	6,1	63,8	0,8	165,9	2,0
07 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	142,9	2,3	0,3	0,0	11,4	0,2
08 Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr	590,6	9,3	0,9	0,0	488,4	7,7
09 Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten	0,1	1,0	0,1	1,0	-	-
10 Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft	541,7	30,1	0,1	0,0	493,6	27,4
11 Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann	-	-	-	-	-	-
12 Finanzministerium	1,7	0,1	1,3	0,0	0,3	0,0
13 Landesrechnungshof	-	-	-	-	-	-
14 Ministerium für Bauen und Wohnen	28,8	0,8	0,8	0,0	11,6	0,3
15 Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport	104,3	11,6	0,8	0,1	103,0	11,4
20 Allgemeine Finanzverwaltung	1.146,6	4,4	24,1	0,1	893,1	3,5
Insgesamt	3.190,5	3,6	128,7	0,1	2.243,5	2,6

Die Einnahmen aus Steuern haben sich in den Jahren 1988 bis 1997 wie folgt entwickelt:

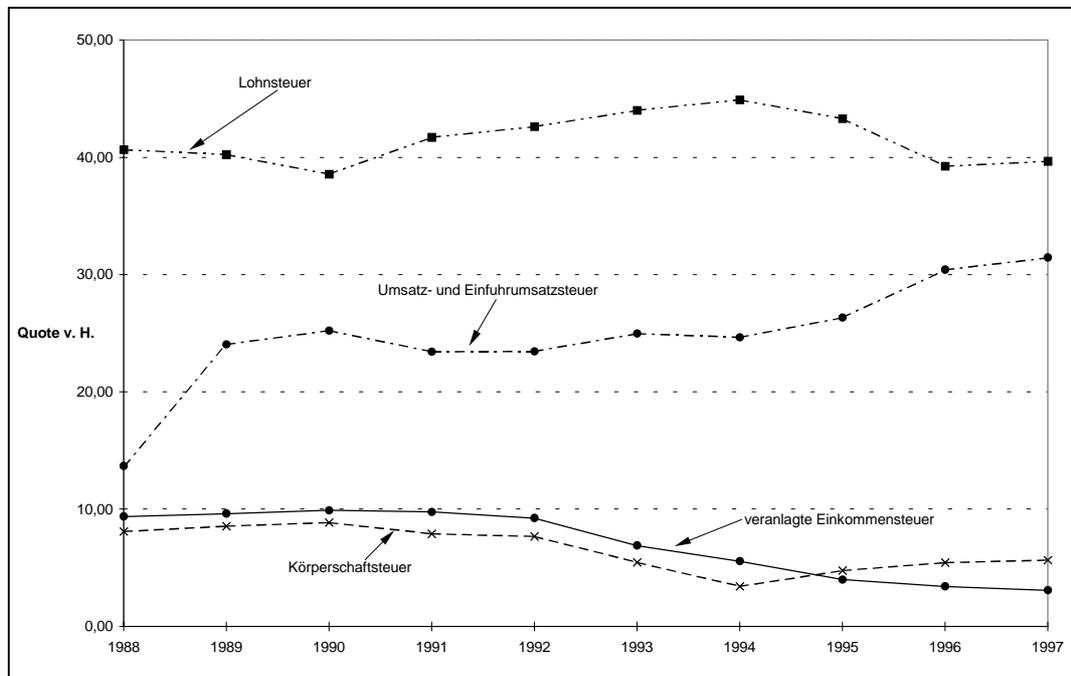
Jahr	Lohnsteuer	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer ¹	veranlagte Einkommensteuer ²	Körperschaftsteuer	nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögenssteuer	sonstige Steuern ³	insgesamt
in Mio. DM									
1988	19.230	11.781	4.433	3.828	1.319	2.173	1.510	3.039	47.313
1989	21.115	12.620	5.042	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

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.

³ Übrige Steuern mit einem Rechnungsergebnis von je unter 2 Milliarden DM in 1997 ohne Vermögenssteuer und einschließlich Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage.

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 und 1996 die Anteile dieser Steuerarten an den Gesamteinnahmen aus Steuern in Nordrhein-Westfalen den entsprechenden Anteilen der übrigen Bundesländer gegenübergestellt:

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

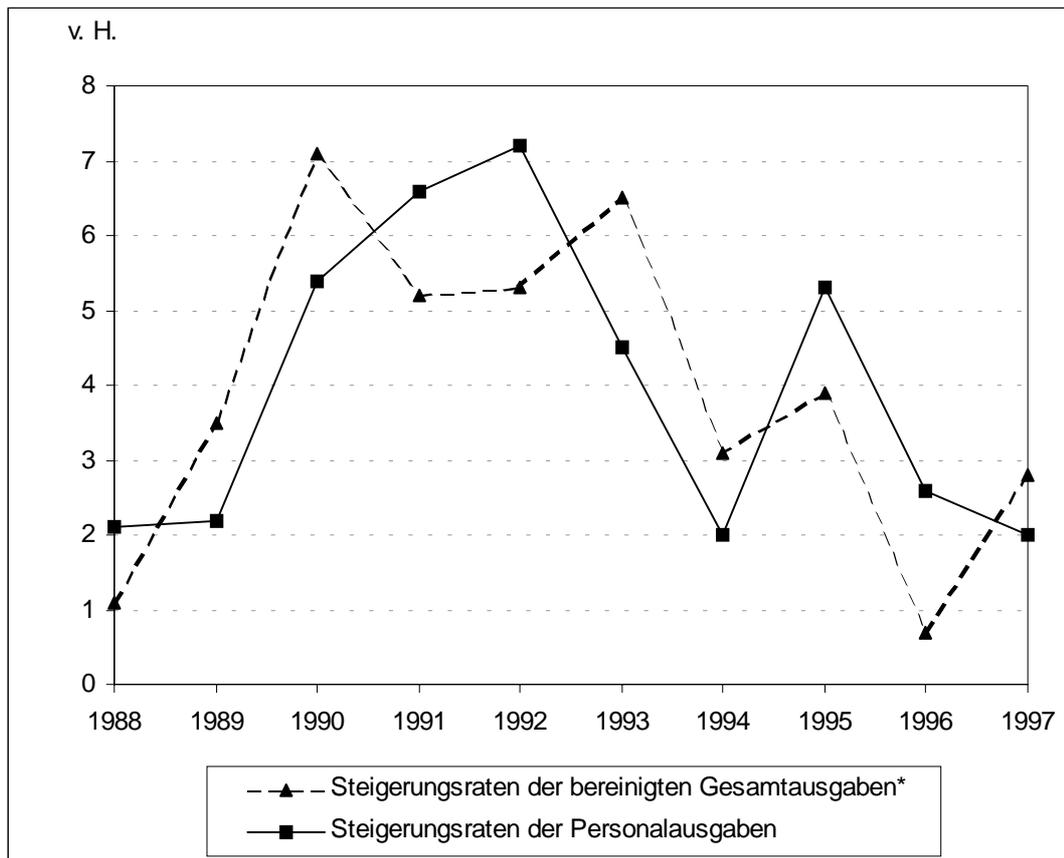
Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1988 bis 1997⁴ :

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben Ist Mio. DM	Erhöhung gegenüber Vor- jahr in v. H.	Personal- ausgabenquote in v. H. der Ge- samtausgaben
1988	24.121,5	+ 2,1	39,7
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

4

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

Die Erhöhung der Personalausgaben entspricht im Schnitt der letzten 10 Jahre mit 4,0% 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 1991 bis 1996 ergibt⁵ :

Anstieg der Personalausgaben in v. H.						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Baden-Württemberg	6,8	8,2	5,1	2,2	4,5	1,9
Bayern	7,3	7,8	4,5	2,3	4,6	2,2
Berlin	39,1*	14,8	6,7	1,3	2,8	0,1
Brandenburg		30,8	23,6	8,3	8,5	4,3
Bremen	8,7	6,2	2,7	0,4	3,3	- 1,0
Hamburg	7,3	6,8	4,4	1,9	3,2	- 7,0
Hessen	6,8	7,3	4,9	2,2	4,8	1,6
Mecklenburg-Vorpommern		16,6	16,6	7,0	9,7	3,5
Niedersachsen	6,7	7,0	4,2	2,3	3,8	1,2
Nordrhein-Westfalen	6,6	7,2	4,5	2,0	5,3	2,6
Rheinland-Pfalz	7,4	7,4	4,3	2,5	4,3	2,7
Saarland	6,7	5,7	2,6	1,4	3,3	1,2
Sachsen		31,0	14,7	6,9	7,8	3,0
Sachsen-Anhalt		29,7	32,3	1,0	5,5	3,9
Schleswig-Holstein	6,2	6,6	3,8	1,5	4,2	2,1
Thüringen		24,9	18,4	7,1	6,7	3,3
Durchschnitt	6,9**	10,1	6,6	2,6	4,8	1,7

* Veränderungsrate einschließlich Berlin-Ost

** Veränderungsrate für die alten Länder ohne Berlin

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1988 bis 1997 folgende Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch:

Haushaltsjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben Mio. DM	Personalausgaben Mio. DM	Beanspruchung in v. H.
1988	47.602,7	24.121,5	50,7
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*

* Vgl. Fußnote S. 2:

Ohne Berücksichtigung der Veränderungen der Veranschlagung der Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ wären die Steuereinnahmen mit 67.722,1 Mio. DM um 2.135,2 Mio. DM höher ausgewiesen; die Beanspruchung der Steuereinnahmen durch die Personalausgaben hätten dann bei 51,5 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.
1988	3.959,6	16,4	6,5
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

Von 1988 bis 1997 sind die Versorgungsleistungen um 68 v. H. gestiegen.

80,5 v. H. der Einnahmen des Landes aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausgleichs und Kreditmarktzuweisungen des Bundes und der Länder wurden 1996 für Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Kreditmarktzuweisungen beansprucht; in den Jahren 1988 bis 1997 lag der Anteil bei durchschnittlich 78,8 v. H. Die Entwicklung dieser Relation seit 1988 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	
1988	47.548,7	38.988,5	82,0
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	53.717,57	80,5
1997	65.586,9	54.720,93	83,4

Der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ist seit 1988 nahezu unverändert:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamt- ausgaben	sächliche Verwaltungs- ausgaben	Anteil in v. H.
	Mio. DM	Mio. DM	
1988	60.755,7	2.669,9	4,4
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

6 Landesschulden

6.1 Kreditaufnahme und Schuldendienst für Kreditmarktmittel

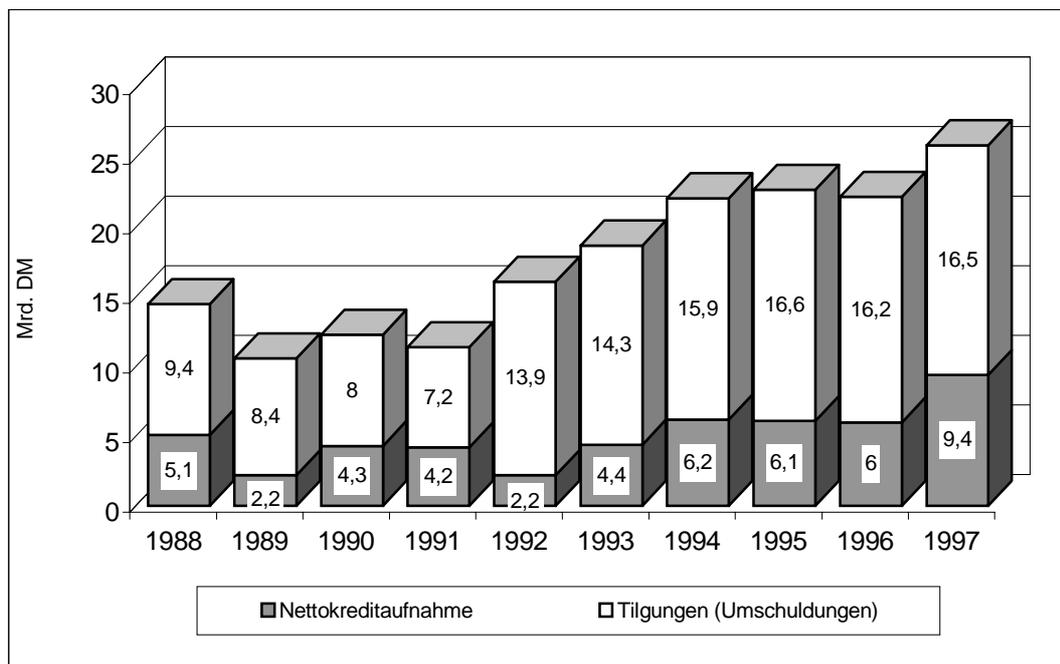
6.1.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 1996 verfügte der Finanzminister über folgende Kreditermächtigungen zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln:

- fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 1995 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		7.093,1 Mio. DM
- Ermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 HG 1996 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	5.985,0 Mio. DM	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 1996	16.221,1 Mio. DM	
und § 2 Abs. 2 S. 2 Buchst. b HG 1996	8,5 Mio. DM	<u>22.214,6 Mio. DM</u>
		29.307,7 Mio. DM
Inanspruchnahme im Haus- haltsjahr 1996 (Brutto- kreditaufnahme)		<u>22.277,4 Mio. DM</u>
Fortgeltende Kreditermächtigung für 1997 (§ 18 Abs. 3 LHO)		7.030,3 Mio. DM

6.1.2 Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt,
die den Saldo der Bruttokreditaufnahme von **22.277,4 Mio. DM**
und der Umschuldung bzw. Tilgung von Schulden
von (16.229,6 Mio. DM + 8,8 Mio. DM) **16.238,4 Mio. DM**
darstellt, betrug im Haushaltsjahr 1996 **6.039,0 Mio. DM.**

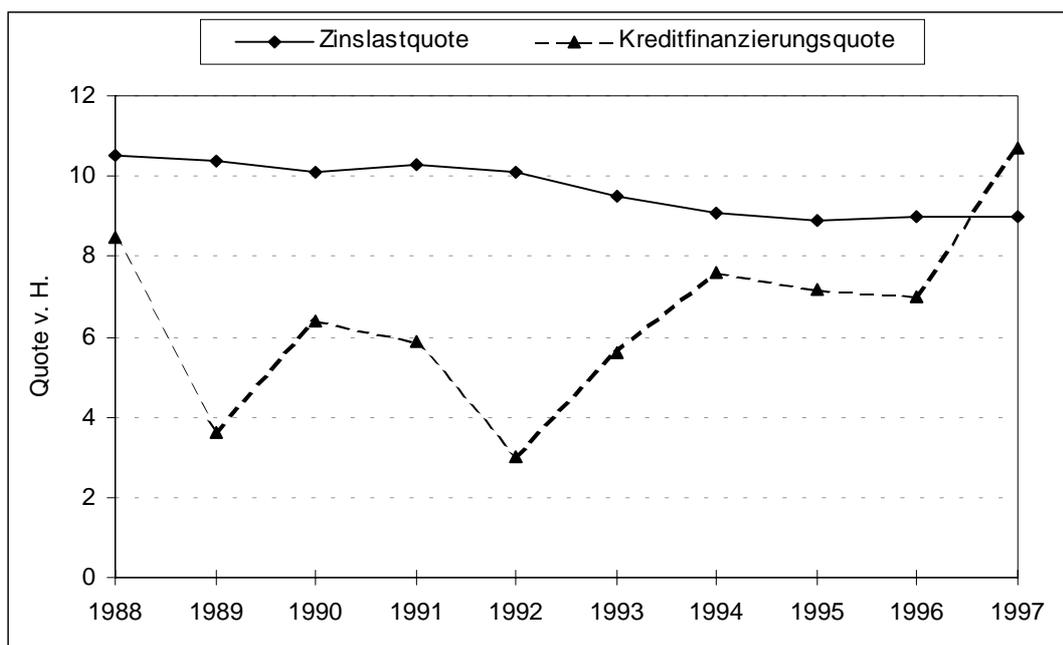
Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 1997 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



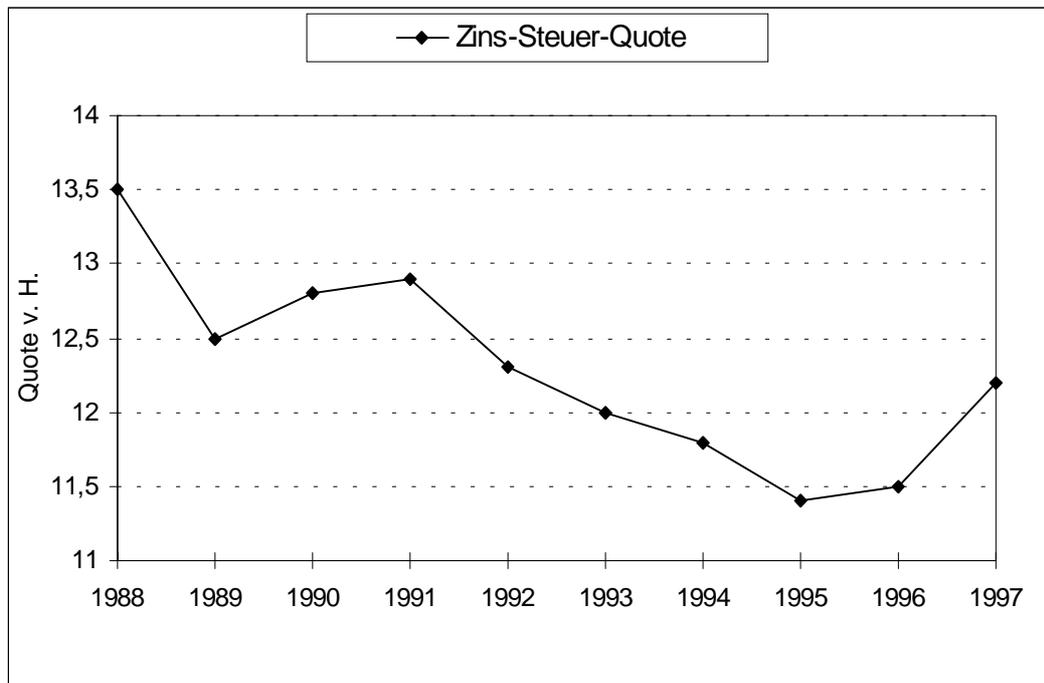
6.1.3 Die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel haben sich wie folgt entwickelt:

1988	6.404,5 Mio. DM
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

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 1996 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr

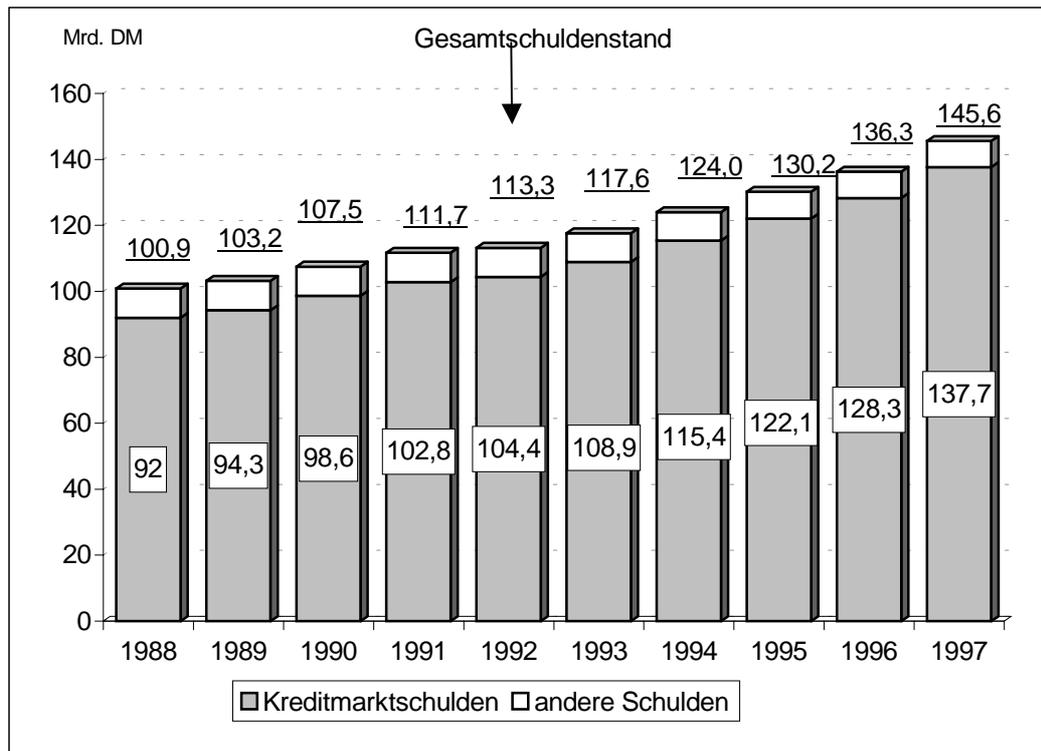
von	130.199,0 Mio. DM
um	<u>6.061,2 Mio. DM*</u>
auf	136.260,2 Mio. DM

erhöht.

Davon entfallen	128.275,6 Mio. DM
auf Kreditmarktschulden.	

* Die Differenz dieses Betrages zu dem unter Nr. 6.1.2 genannten Betrag der Nettokreditaufnahme (6.039,0 Mio. DM) ergibt sich im wesentlichen aus der vorübergehenden Nichtvaluierung von Kreditrahmenverträgen.

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 vom Finanzministerium gehandhabten Berechnungsmethode ergab:

6.3.1 Im Haushaltsplan 1996 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8 des Haushaltsplans von =	9.969,7 Mio. DM
vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie aus Kreditaufnahmen beim Bund und ähnliches =	<u>2.628,5 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	7.341,2 Mio. DM
Nettoneuverschuldung *	<u>5.997,1 Mio. DM</u>

Die Nettoneuverschuldung unterschreitet die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen um 1.344,1 Mio. DM (= 18,3 v. H.).

6.3.2 Im Haushaltsvollzug 1996 sind festzustellen:

Investitionsausgaben nach der Haushaltsrechnung Hauptgruppen 7 und 8	9.439,5 Mio. DM
. /. Minderung wie oben	<u>2.700,9 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	6.738,6 Mio. DM
Nettoneuverschuldung	<u>5.971,2 Mio. DM</u>

Die Nettoneuverschuldung unterschreitet die in der Haushaltsrechnung so nachgewiesenen Investitionen um 767,4 Mio. DM (= 11,4 v. H.).

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

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

8 Stellenabbau in der Landesverwaltung

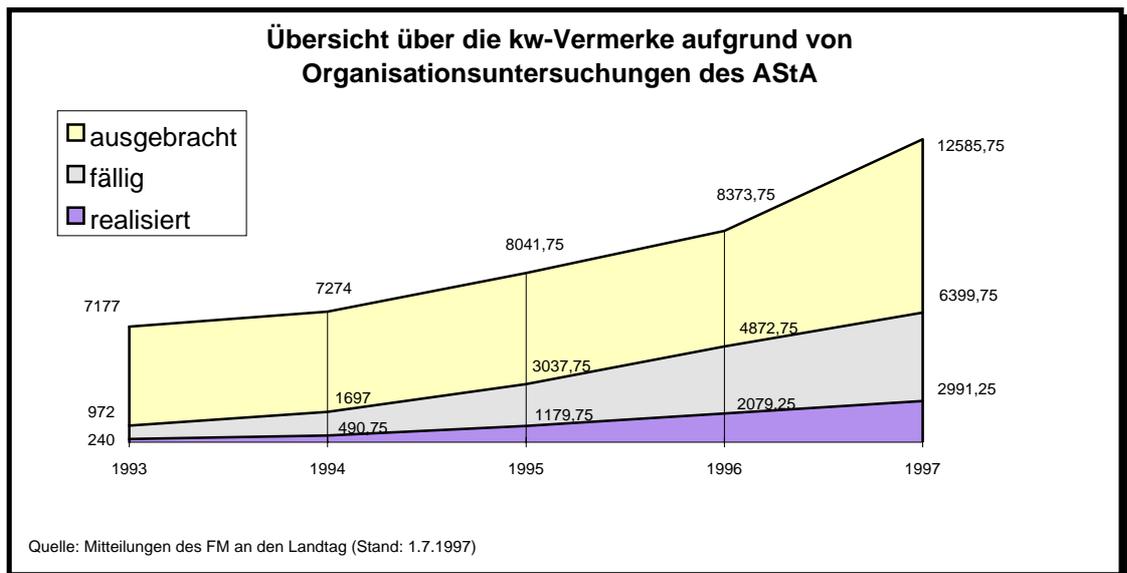
Obwohl in vielen Bereichen der Landesverwaltung Personalüberhänge bestehen, werden bei einigen Behörden des Landes immer noch Kräfte von außen eingestellt. Der LRH hält es für dringend erforderlich, daß freie Stellen in der Landesverwaltung verstärkt mit Personal besetzt werden, das an anderer Stelle entbehrlich geworden ist.

8.1 Stellenabbau aufgrund von Organisationsuntersuchungen

Seit einigen Jahren unternimmt die Landesregierung erhebliche Anstrengungen, um Personal in der Landesverwaltung abzubauen. Der seit 1989 bestehende Arbeitsstab Aufgabenkritik der Landesregierung (AStA) läßt Organisationsuntersuchungen durchführen, die u. a. darauf gerichtet sind, die Personalausstattung der Behörden und Einrichtungen des Landes zu überprüfen. Aufgrund der vom AStA veranlaßten Organisationsuntersuchungen wurden seit 1993 mehr als 12.000 Stellen als einsparbar eingestuft. Es ist beabsichtigt, die Zahl der einzusparenden Stellen bis zum Jahr 2000 auf insgesamt 22.000 zu erhöhen. Die Landesregierung hat sich in diesem Zusammenhang darauf festgelegt, daß durch den Stellenabbau niemand in der Landesverwaltung seinen Arbeitsplatz verlieren wird, d. h., daß keine betriebsbedingten Kündigungen ausgesprochen werden. Die nicht mehr benötigten Stellen werden im Haushaltsplan mit kw-Vermerken (künftig wegfallend) versehen. Durch diese Vermerke wird sichergestellt, daß freiwerdende Stellen bei Ausscheiden von Bediensteten nicht wieder besetzt werden, sondern tatsächlich entfallen. Stellenabbau und Realisierung der kw-Vermerke vollziehen sich im wesentlichen durch Altersabgän-

ge. Bei einer Vielzahl von Stellen hat der Haushaltsgesetzgeber das Wirksamwerden der kw-Vermerke zum Teil weit in die Zukunft hinausgeschoben, weil Voraussetzungen für den Stellenabbau erst noch geschaffen werden müssen, beispielsweise durch die Ausstattung mit Informationstechnik. Man spricht in diesem Zusammenhang davon, daß die kw-Vermerke noch nicht fällig geworden sind.

Die zahlenmäßige Entwicklung der insgesamt im Haushalt ausgebrachten, der bereits fällig gewordenen und der realisierten kw-Vermerke für die Zeit von 1993 bis Mitte 1997 läßt sich der nachstehenden Übersicht entnehmen.



Die nicht mehr benötigten Stellen sind weitgehend in den mittleren und unteren Besoldungs- und Vergütungsgruppen abzubauen, wobei die einfachen Bürotätigkeiten (Schreibdienst, Hilfssachbearbeitung) sowie der Bereich der Hausdienste besonders betroffen sind. In den bisher untersuchten Verwaltungen entspricht die Aufteilung der kw-Vermerke in etwa dem Anteil dieser Besoldungs- und Vergütungsgruppen an der Gesamtzahl der Beschäftigten.

Neben den auf Organisationsuntersuchungen des AStA zurückgehenden kw-Vermerken enthält der Landeshaushalt eine Vielzahl weiterer kw-Vermerke (rd. 4.800) unterschiedlicher Herkunft.

8.2 Regelungen zur Beschleunigung des Stellenabbaus

Um den Abbau von kw-Vermerken zu beschleunigen, wurden in den letzten Jahren auf Initiative der Landesregierung mehrere haushaltsgesetzliche Regelungen eingeführt. So wurde unter anderem bestimmt, daß vor jeder Inanspruchnahme einer besetzbaren Planstelle oder Stelle auch durch Ausschreibung zu prüfen ist, ob die Planstelle oder Stelle mit einem Stelleninhaber einer mit kw-Vermerken belasteten Verwaltung besetzt werden kann. Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist dem Bediensteten die Stelle zu übertragen (§ 7a Abs. 6 Haushaltsgesetze 1993 bis 1997, § 7a Abs. 5 Haushaltsgesetz 1998).

Der jährliche Erlaß des Finanzministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung führt hierzu erläuternd aus, diese Bestimmung ergänze die bereits bestehende Vorschrift, daß besetzbare Stellen in erster Linie mit Bediensteten zu besetzen seien, die durch Wegfall oder Einschränkung von Aufgaben entbehrlich geworden seien. Hinzu trete die Anforderung, Stellen sowohl verwaltungsintern als auch ressortübergreifend auszuschreiben.

8.3 Vorgehensweise des LRH

Der LRH prüft seit 1997 die Realisierung von kw-Vermerken. Unter anderem ist er der Frage nachgegangen, ob die mit einer hohen Zahl von kw-Vermerken belasteten Verwaltungen sich aktiv darum bemühen, überzählige Mitarbeiter an andere Dienststellen des Landes abzugeben. Nach den erhaltenen Auskünften erwiesen sich derartige Vermittlungsbemühungen

als schwierig und wenig erfolgversprechend. Aufgrund dieser Hinweise hat der LRH gezielt verschiedene Behörden, die nach wie vor neues Personal einstellen, daraufhin untersucht, ob Bedienstete aus kw-belasteten Bereichen übernommen wurden. In diesem Zusammenhang hat der LRH Erhebungen bei der Finanzverwaltung, im Bereich der Justiz, bei einer Hochschule sowie bei der Polizei durchgeführt, wobei sämtliche Einstellungen eines Jahres bei den geprüften Stellen ermittelt wurden. Die genannten Verwaltungszweige ergänzen ihr Personal überwiegend durch selbstausgebildete Kräfte. Einstellungen von außen haben zahlenmäßig keine große Bedeutung. Der LRH hat die Besetzung von Stellen durch eigene Nachwuchskräfte bewußt nicht in seine Untersuchung einbezogen. Vielmehr hat er lediglich alle Einstellungen von außen unter dem Gesichtspunkt überprüft, ob Personal aus kw-belasteten Verwaltungen eingestellt wurde. Als Ergebnis der Prüfung konnten nur einige wenige Fälle ermittelt werden, in denen Personal aus kw-belasteten Behörden übernommen worden war. In allen anderen Fällen wurden die freien Stellen mit Kräften von außerhalb der Landesverwaltung besetzt.

8.4 Ergebnisse im einzelnen

8.4.1 Finanzverwaltung

Bei der Überprüfung aller Einstellungen im Bereich einer Oberfinanzdirektion in den Jahren 1995 und 1996 wurden einige Fälle festgestellt, in denen Personal aus Bereichen mit Überhängen auf freie Stellen in der Finanzverwaltung eingestellt wurde, und zwar nach Ausschreibungen innerhalb der Landesverwaltung. Weiterhin hat der LRH eine Reihe verwaltungsinterner Ausschreibungen vorgefunden, auf die sich jedoch kein Landespersonal gemeldet hatte, so daß sich die Frage der Übernahme nicht stellte. Beispielsweise wurden 2 landesweit ausgeschriebene Stellen für Bausachverständige ermittelt, für die keine Bewerbungen aus Landesbehörden eingin-

gen. Zur fraglichen Zeit war in der Staatlichen Bauverwaltung eine große Anzahl von Stellen abzubauen. Die Stellen für Bausachverständige wurden schließlich mit Bewerbern vom Arbeitsmarkt besetzt.

Der LRH hat hierzu die Auffassung vertreten, daß es den Bediensteten aus Bereichen mit Personalüberhängen nicht selbst überlassen werden dürfe, ob besetzbare Stellen in der Landesverwaltung angenommen würden oder nicht. Es müßten auch Versetzungen gegen den Willen von in Frage kommenden Bediensteten in Erwägung gezogen werden, um offene Stellen in der Landesverwaltung und überzähliges Personal zusammenzuführen. Der LRH hat seine Feststellungen im März 1997 an das Finanzministerium herangetragen. Das Finanzministerium hat den Ausführungen des LRH nicht widersprochen. Nicht nur für seinen Geschäftsbereich, sondern für die gesamte Landesverwaltung gelte, daß die Bediensteten in Verwaltungen mit Personalüberhängen kein Interesse zeigten, sich auf ausgeschriebene Stellen in anderen Bereichen zu bewerben.

8.4.2 Justizverwaltung

Der LRH hat für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 sämtliche Einstellungen im Bezirk eines Oberlandesgerichts untersucht. Es wurden insgesamt 47 Einstellungen von außen ermittelt. Darunter waren allein 30 Einstellungen von Schreib- und Datenerfassungskräften für eine Einrichtung, die Anfang 1995 im Großraum Bonn neu errichtet worden war. Die Justizverwaltung hat keine der freien Stellen innerhalb der Landesverwaltung ausgeschrieben; sonstige Bemühungen, Personal aus Bereichen mit Überhängen zu gewinnen, waren nicht dokumentiert. Die 30 Stellen für Schreib- und Datenerfassungskräfte wurden aufgrund einer Anzeige in der örtlichen Presse mit Kräften aus der Privatwirtschaft und aus Bonner Ministerien besetzt. Lediglich 6 Mitarbeiter des Landes, die von sich aus Interesse an einer Versetzung bekundet hatten, wurden zu der Einrichtung versetzt.

Der LRH hat kritisiert, daß keine Ausschreibungen innerhalb der Landesverwaltung durchgeführt worden sind, die Landespersonal auf die Einstellungsmöglichkeiten in der Justiz hätten aufmerksam machen können. Bei entsprechenden Bemühungen hätte nach allen Erfahrungen Personal aus Bereichen mit Überhängen für eine Tätigkeit bei der Einrichtung gewonnen werden können.

Das Justizministerium hat hierzu ausgeführt, daß landesweite Ausschreibungen auf dem Behördenweg langwierig und dadurch zeitaufwendig seien. Zudem führten sie in den meisten Fällen nicht zum Erfolg. Die personellen und örtlichen Gegebenheiten im Justizbereich erforderten in vielen Fällen eine kurzfristige Besetzung von Stellen, um trotz der hohen Belastung den Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten. Daher sei seinerzeit - nach bezirksinterner Prüfung sowie Anfragen bei ortsnahen Landesbehörden - in den vom LRH festgestellten Fällen von einer Ausschreibung abgesehen worden.

Der LRH hat hierauf entgegnet, daß die Justizverwaltung trotz der angeführten praktischen Schwierigkeiten grundsätzlich alle besetzbaren Stellen hätte innerhalb der Landesverwaltung ausschreiben müssen.

8.4.3 Hochschulverwaltung

Bei einer Universität hat der LRH im untersuchten Zeitraum 1995/1996 insgesamt 42 Neueinstellungen von außerhalb ermittelt, darunter mehrere Schreibkräfte, Bibliotheksangestellte sowie Hauspersonal. Professoren und sonstiges wissenschaftliches Personal waren nicht in die Untersuchung einbezogen. Stellenausschreibungen innerhalb der Landesverwaltung oder sonstige Bemühungen, Personal aus Bereichen mit Überhängen zu gewinnen, konnten nicht festgestellt werden.

Nach den Prüfungserfahrungen des LRH hätte die Hochschule bei entsprechenden Bemühungen Landespersonal aus Bereichen, die mit kw-Vermerken belastet sind, einstellen können.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat hierzu ausgeführt, die Durchführung der vorgeschriebenen Prüfung, Stelleninhaber aus kw-belasteten Verwaltungen bei freien Stellen zu berücksichtigen, habe landesweit zu Problemen geführt. Hauptgrund sei das fehlende zentrale Ausschreibungsorgan. Inzwischen würden Vorschläge für eine landesweite Stellenbörse ausgearbeitet. Erst wenn dieses Verfahren eingeführt sei, würden die Unsicherheiten der Hochschulen und aller übrigen Landeseinrichtungen behoben.

8.4.4 Polizeiverwaltung

Auch bei seinen Erhebungen im Bereich der Polizei konnte der LRH keine Besetzungen von Stellen mit Bediensteten aus Verwaltungen feststellen, die mit kw-Vermerken belastet sind. Im untersuchten Zeitraum wurden insgesamt 37 externe Einstellungen, u. a. von Kraftfahrern, Schreib- und Verwaltungskräften, Hausarbeitern und Hausmeistern ermittelt, bei denen die Besetzung gegebenenfalls mit einem Stelleninhaber aus einem kw-belasteten Bereich hätte erfolgen können.

In diesem Zusammenhang hat der LRH festgestellt, daß über 200 Kräfte des Katastrophenschutzes, deren Dienststellen aufgelöst worden waren, seit 1994 im Geschäftsbereich des Innenministeriums untergebracht worden waren. Das Innenministerium hatte gegenüber seinen nachgeordneten Behörden angeordnet, Kräfte des Katastrophenschutzes vorrangig zu übernehmen. Stellenbesetzungen von außen durften nur mit Zustimmung des Ministeriums erfolgen.

Der LRH hat dem Innenministerium gegenüber die Frage aufgeworfen, warum es das erfolgreiche Verfahren zur Unterbringung des Personals des Katastrophenschutzes nicht auch zur Unterbringung von kw-Personal angewandt habe. Die Antwort des Innenministeriums steht noch aus.

8.5 Vorschläge des LRH

Da jede nicht realisierte kw-Stelle den Landeshaushalt Jahr für Jahr erheblich belastet und aufgrund der Erkenntnis, daß bei Einstellungen von außen durchgängig Qualifikationen nachgefragt wurden, die in anderen Behörden des Landes in großer Zahl vorhanden sind, hat sich der LRH Ende 1997 erneut an das Finanzministerium gewandt. Der LRH hat ausgeführt, daß die bestehenden Regelungen nicht ausreichen, um überzähliges Personal aus mit kw-Vermerken belasteten Bereichen und freie Stellen in anderen Landesbehörden zusammenzuführen. Nach den Feststellungen des LRH seien Verwaltungen mit freien Stellen an Bewerbern aus kw-belasteten Bereichen nicht sonderlich interessiert. Sie zögen Bewerber vom Arbeitsmarkt vor. Der LRH hat Regelungen gefordert, die geeignet sind, Einstellungen von außen weitestgehend zu verhindern. Weiterhin müsse bei Dienststellen mit Personalüberhängen mit größerem Nachdruck darauf hingewirkt werden, sich aktiv um den Personalabbau zu bemühen. Der LRH hat vorgeschlagen, nach dem Vorbild eines anderen Bundeslandes bei Personalüberhängen anteilige Kürzungen bei der Sachmittelausstattung - in erster Linie kommen dafür Ausgaben für die Ausstattung der Arbeitsplätze in Betracht - vorzunehmen.

Das FM hat ausgeführt, der beschleunigte kw-Abbau sei nach wie vor ein wesentliches Ziel der Landesregierung. Neben der Vorruhestandsregelung für Arbeitnehmer (sog. 58er-Regelung) sei Anfang 1998 die Stellenbörse eingeführt worden. Zur Stellenbörse müßten alle freien und freiwerdenden

Planstellen und Stellen gemeldet werden, die nicht mit Beschäftigten der eigenen Verwaltung besetzt werden könnten. Das Stellenbörsenverfahren löse damit die vom LRH festgestellten Probleme bei landesweiten Ausschreibungen. Im Rahmen der Stellenbörse müssten Bewerber aus der Landesverwaltung vorrangig eingestellt werden. Das FM werde im Zuge der Auswertung des Stellenbörsenverfahrens prüfen, der Verpflichtung zur vorrangigen Einstellung von Kräften aus kw-belasteten Verwaltungen auch durch stringendere Formulierungen - wie vom LRH gefordert - mehr Nachdruck zu verleihen. Im übrigen beabsichtige das Finanzministerium, auch für Beamte die Möglichkeit einer Freistellung (58er-Regelung) zu schaffen.

Der LRH wird dem Stellenabbau in der Landesverwaltung weiterhin besondere Aufmerksamkeit widmen.

9 Fahrdienste in der Landesverwaltung

Der Personentransport durch landeseigene Fahrdienste ist nach dem Ergebnis der Prüfung des LRH in der Regel nicht wirtschaftlich. Kostengünstiger ist es, wenn Landesbedienstete öffentliche Verkehrsmittel benutzen oder das eingesetzte Fahrzeug selbst führen. Der LRH hat deshalb die verstärkte Nutzung dieser Möglichkeiten empfohlen. Im Geschäftsbereich eines Ministeriums können dadurch 34 Stellen für Kraftfahrer eingespart werden.

9.1 Der LRH untersucht derzeit querschnittsmäßig die Fahrdienste in der Landesverwaltung. Ein Fahrdienst im Sinne dieser Prüfung besteht dann, wenn in einer Behörde Dienstfahrzeuge durch Berufskraftfahrer geführt werden.

Die Fahrdienste in der Landesverwaltung werden im wesentlichen für folgende Aufgaben (Fahrtypen) in Anspruch genommen:

- Personentransport,
- Postfahrten,
- Kurierfahrten,
- Fahrten im Zusammenhang mit den Fachaufgaben der Behörden.

Bei seiner Prüfung hat sich der LRH zunächst auf den Personentransport mit Dienstfahrzeugen konzentriert. Die notwendige Mobilität in der Landesverwaltung wird indessen nicht nur durch die Fahrdienste, sondern zu einem bedeutenden Teil auch durch die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und durch den Einsatz der privaten PKW der Landesbediensteten sichergestellt.

Im Zuge der Püfung haben die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter im Auftrag des LRH bei verschiedenen Behörden des Landes folgende Daten für das Jahr 1996 erhoben:

- Anschaffungskosten der Fahrzeuge,
- Kraftstoffkosten,
- sonstige Betriebskosten,
- Kosten des Berufskraftfahrers,
- gefahrene Kilometer je Fahrzeug.

Ausgehend von diesen Werten haben die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter die durchschnittlichen Kosten je gefahrenem Kilometer ermittelt, wobei die Anschaffungskosten der Fahrzeuge auf einen Abschreibungszeitraum von fünf Jahren aufgeteilt wurden. Für die Personalkosten eines Berufskraftfahrers wurden die Kostensätze des Bundesministers des Innern für Wirtschaftlichkeitsberechnungen (Stand: 1996) zugrunde gelegt. Die Kosten des Berufskraftfahrers machen rd. 70 v. H. der Gesamtkosten aus.

Die ermittelten Durchschnittskosten je gefahrenem Kilometer bei den untersuchten Behörden lagen - im wesentlichen abhängig von der Anzahl der gefahrenen Kilometer - in einer Bandbreite zwischen 2,89 DM und 5,05 DM.

Dem stehen folgende Kosten je Kilometer bei der Nutzung anderer Beförderungsmittel gegenüber:

Transportmittel	Kosten je km in DM (alle Werte bezogen auf das Jahr 1996)
1. Öffentliche Verkehrsmittel	0,39 (Bundesbahn 1. Klasse)
2. „Selbstfahrerlösung“ a) Einsatz eines landeseigenen Kraftfahrzeugs, das von der zu befördernden Person selbst gelenkt wird (Selbstfahrer)	0,31 - 0,50
b) Einsatz des privaten Kraftfahrzeugs von Landesbediensteten für dienstliche Zwecke	0,38 (Wegstreckenentschädigung) + 0,05 (Gemeinkostenpauschale) 0,52 (Wegstreckenentschädigung bei Anerkennung) + 0,05 (Gemeinkostenpauschale)
3. Taxi	2,25 (reiner km-Preis ohne Grundgebühr und evtl. Gebühr für Wartezeit)

In beschränktem Umfang werden auch vom Land geleaste Fahrzeuge für Selbstfahrer eingesetzt. Nach Angaben des Finanzministeriums sind die Kosten für diese Lösung deutlich geringer als die oben unter 2. a) angegebenen Werte. Insoweit liegen jedoch keine Prüfungserfahrungen des LRH vor.

Angesichts der eindeutigen Kostenvorteile öffentlicher Verkehrsmittel und der „Selbstfahrerlösung“ hält der LRH den verstärkten Einsatz dieser Beförderungsmöglichkeiten und einen Abbau der Fahrdienste für geboten. Die Argumentation, daß der Einsatz von Berufskraftfahrern zusätzliche Vorteile böte (geringere Gefahr von Verkehrsunfällen, Aktenlesen während der Fahrt durch die beförderte Person usw.), läßt der LRH so nicht

gelten. Dieser schwer quantifizierbare Zusatznutzen fällt nicht so sehr ins Gewicht, daß er die Beibehaltung der Berufskraftfahrerlösung rechtfertigen könnte.

Den Überlegungen des LRH kamen die vom Finanzministerium 1997 in Angriff genommenen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen entgegen. Das Finanzministerium strebt eine Änderung des Landesreisekostengesetzes an, durch die verdeutlicht werden soll, daß öffentliche Verkehrsmittel bei Dienstreisen und Dienstgängen vorrangig zu benutzen sind. Weiterhin soll durch eine Änderung der Kraftfahrzeugrichtlinien das Selberfahren landeseigener oder vom Land geleaster Fahrzeuge deutlich erleichtert werden (Wegfall des Erfordernisses, den sog. Behördenführerschein zu erwerben).

Der LRH hat seine Überlegungen zum Abbau der Fahrdienste in der Landesverwaltung im Sommer 1997 mit der Bitte um Stellungnahme an das Finanzministerium herangetragen. Bei dieser Gelegenheit hat der LRH das Finanzministerium gebeten zu prüfen, ob die Stellen für Berufskraftfahrer in der Finanzverwaltung, die zur Personenbeförderung eingesetzt werden, eingespart werden können.

- 9.2** In seiner Stellungnahme vom 11.02.1998 hat das Finanzministerium mitgeteilt, daß Einigkeit mit dem LRH darüber bestehe, daß die Personenbeförderung mit Dienstkraftfahrzeugen durch Berufskraftfahrer im Regelfall die unwirtschaftlichste Beförderungsalternative darstelle. Mit der Änderung des Landesreisekostenrechts und der Kraftfahrzeugrichtlinien werde man kostengünstigere Beförderungsalternativen aufzeigen und deren Nutzung ermöglichen bzw. erleichtern.

Die Äußerung des Finanzministeriums zum Abbau von Berufskraftfahrerstellen in der Finanzverwaltung steht noch aus.

9.3 Außerdem hat der LRH den Einsatz von Berufskraftfahrern für die Personenbeförderung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) untersucht.

In der vom LRH untersuchten Staatlichen Umweltverwaltung sind 31 Fahrer mit Personenbeförderung beschäftigt. Der LRH hat den Einsatz der Fahrer anhand der wöchentlichen Einsatzpläne über repräsentative Zeiträume der Jahre 1996 und 1997 ausgewertet. Die Einsatztage der Berufskraftfahrer wurden den verschiedenen Fahrttypen zugeordnet.

Ausgehend von diesen Daten und unter Bezugnahme auf seine vorstehend unter 1. dargelegten Berechnungen hat der LRH dem MURL vorgeschlagen, den Personentransport auf die kostengünstigere Selbstfahrerlösung umzustellen, wodurch 31 Stellen für Berufskraftfahrer in der Umweltverwaltung des Landes eingespart werden könnten. Für den übrigen Geschäftsbereich des MURL hat der LRH den Wegfall von 3 Stellen für Berufskraftfahrer empfohlen.

Das MURL hat dazu mit Schreiben vom 14.01.1998 mitgeteilt, daß es das Prüfungsergebnis des LRH anerkenne. 31 Kraftfahrerstellen in der Staatlichen Umweltverwaltung würden voraussichtlich bereits im Haushaltsjahr 1998 wegfallen, da eine entsprechende Anzahl von Fahrern die sog. 58er-Regelung (Vorruhestandsregelung für Arbeitnehmer) in Anspruch nehmen würde.

Hinsichtlich der weiteren 3 Stellen hat das MURL mitgeteilt, eine Entscheidung stehe noch aus, weil zunächst die betroffenen Dienststellen um Stellungnahme gebeten worden seien. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Die Prüfung der Fahrdienste in der Landesverwaltung wird fortgesetzt.

10 Drucken und Druckvorlagenerstellung bei einer oberen Landesbehörde

Der LRH hat Vorschläge zur Verbesserung der Organisation der Aufgabenerledigung und des IT-Einsatzes gemacht, die zur Einsparung von fünf Stellen führen.

10.1 Im Rahmen einer umfassenden Prüfung der Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung hat der LRH in einer oberen Landesbehörde, die auf mehrere Standorte verteilt ist, den Druck- und Vervielfältigungsbereich sowie den Bereich der Druckvorlagenerstellung (Kartographie, Reprographie, Technisches Zeichnen) geprüft. In den untersuchten Bereichen werden insgesamt 14,3 Kräfte eingesetzt.

10.2 In der Behörde werden Kopfbögen und Formulare mit Hilfe einer Druckmaschine hergestellt. Zur Vervielfältigung der Monats- und Jahresberichte dieser Behörde, von Sonderpublikationen oder von Aktenunterlagen werden zwei Großkopierer eingesetzt, und zwar je ein Großkopierer in Düsseldorf und Essen.

Die Druckmaschine ist nicht ausgelastet. Die Kosten des Druckens liegen weit über den Kosten, die bei einer Vergabe der Arbeiten entstehen. Der LRH hat für die Zukunft einen Verzicht auf die Eigenherstellung empfohlen.

Außerdem hat der LRH vorgeschlagen, das Vervielfältigen auf Großkopierern an einem Standort der Behörde zusammenzufassen.

10.3 Die kartographische sowie reproduktionstechnische Bearbeitung von Umweltkarten in herkömmlichen Bearbeitungsverfahren verursacht einen hohen Arbeitsaufwand. Der LRH hat empfohlen, die manuelle Fortführung von Umweltkarten aufzugeben und durch rechnergestützte Bearbeitungsverfahren abzulösen. Dadurch können Druckvorlagen im Bereich der Neuerstellung und Fortführung von Umweltkarten wesentlich schneller erstellt werden. Der LRH hat weiterhin empfohlen, einen entsprechenden Arbeitsplatzrechner zusätzlich einzusetzen sowie einen besonderen Scanner zu verwenden, der den Einsatz der Repro-Kamera überflüssig macht.

Die Aufgabe des technischen Zeichnens wird an zwei Standorten der Behörde und in verschiedenen Dezernaten wahrgenommen.

Der LRH hat vorgeschlagen, die Bereiche „Technisches Zeichnen“ und „Kartographie“ in einem Dezernat der Behörde zusammenzufassen. Die Zusammenfassung ermöglicht eine flexible Steuerung der Arbeitsabläufe durch wechselseitigen Einsatz des Personals entsprechend dem Arbeitsanfall.

10.4 Die Vorschläge des LRH führen zu einer Senkung des Personalbedarfs um insgesamt 5 Stellen. Die Behörde hat zu den von ihr akzeptierten Vorschlägen des LRH am 13.02.1998 mitgeteilt, daß entsprechende kw-Vermerke im Haushalt 1999 ausgebracht werden sollen. Durch drei altersbedingte Abgänge, eine Versetzung sowie eine Umsetzung werden die kw-Vermerke voraussichtlich in 3 Jahren realisiert sein.

11 Leistungen und Kosten von Landeskassen

Der LRH hat Kosten und Leistungen von 19 Landeskassen berechnet. Die Ergebnisse zeigen relativ große Kostenunterschiede für gleichgelagerte Produkte bei den einzelnen Kassen. Der LRH ist der Ansicht, daß eine Kosten- und Leistungsrechnung vielfältige Ansatzpunkte zur Verringerung der Kosten in den Landeskassen bietet. Das FM unterstützt das Ziel der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung bei den Kassen und hat die Anregungen des LRH weitgehend aufgenommen.

11.1 Vorbemerkungen

Bereits im Jahresbericht 1997 (Beitrag 12) war darauf hingewiesen worden, daß der LRH mit Hilfe der RPÄ vergleichend die Kosten der von den Landeskassen erstellten Dienstleistungen erhoben hat. Mit dieser Untersuchung sollte die Ergiebigkeit von Methoden der Kostenrechnung auch im Bereich der klassischen Verwaltung sichtbar gemacht werden. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Jahresberichtes 1997 waren die Prüfungsmitteilungen über die Leistungen und Kosten der Kassen dem zuständigen FM noch nicht zugegangen.

Die Ergebnisse der Untersuchung wurden dem FM und nachrichtlich den übrigen betroffenen Ressorts unter dem 15.05.1997 zugeleitet. Nach der Antwort des FM findet die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bei den Kassen des Landes seine Unterstützung. Mit der Untersuchung des LRH sei ein Prozeß angestoßen worden, der die Fortentwicklung des status quo bis zur weitestmöglichen Automation der Arbeitsabläufe in den Kassen und der Realisierung der künftigen gestrafften Kassenorganisation begleiten und darüber hinaus wirksam sein werde.

11.2 Durchführung der Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung durch den LRH und die RPÄ waren 19 Landeskassen, und zwar

- die Landeshauptkasse Düsseldorf,
- die fünf Regierungshauptkassen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster,
- die drei Oberfinanzkassen Düsseldorf, Köln und Münster,
- die Oberjustizkasse Hamm,
- die Oberbergamtskasse Dortmund,
- die Amtskasse für die Dienststellen der Kriegsopferversorgung des Landes NW beim Landesversorgungsamt Düsseldorf sowie
- die sieben Hochschul- bzw. Universitätskassen Aachen, Bielefeld, Bochum, Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster.

Um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erreichen, beschränkte sich die Untersuchung bei einzelnen Kassen auf die vergleichbaren Teilbereiche der dort wahrgenommenen Aufgaben. Ausgenommen wurden zum Beispiel die Hauptkassenfunktionen der Landeshauptkasse und die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Zahlbarmachung von Löhnen, Gehältern und Bezügen bei der Regierungshauptkasse Düsseldorf.

Für alle Kassen sind jeweils die Kosten und Leistungen berechnet worden, indem der LRH

- die Leistungstypen (Produkte) der Kassen definiert,
- die Mengen der im Bezugsjahr erstellten Produkte ermittelt,
- die Kosten der Kassen, unterschieden nach Personal-, Sach- und Maschinenkosten festgestellt und entsprechend dem Zeitaufwand der Bearbeitung auf die verschiedenen Produkte verteilt und schließlich
- die Stückkosten je Produkttyp ermittelt hat.

11.3 Ergebnisse der Untersuchungen

Die Tätigkeit der Landeskassen wurde für die Zwecke der Untersuchung mit den sechs Produkten

- Barzahlungen,
- Unbare Einnahmen,
- Unbare Ausgaben,
- Sonstige Buchungen,
- Erinnerungen/Mahnungen und
- Vollstreckungen

erfaßt.

Das FM hält die festgelegten Produkte zum Zwecke einer möglichst einfach gehaltenen KLR zunächst für ausreichend differenziert.

Die Personal- und Sachkosten wurden anhand der vom Bundesministerium des Innern bekanntgegebenen Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermittelt. Die übrigen Feststellungen wurden anlässlich der örtlichen Erhebungen getroffen; sie wurden mit den Kassenleitern abgestimmt. Grundlage der Untersuchung waren die Daten des Haushaltsjahres 1995.

Die wesentlichen Ergebnisse der Erhebung waren:

11.3.1 Kostenarten

Die Kosten der untersuchten Kassen verteilen sich wie folgt auf die Kostenarten Personalkosten, Sachkosten und Maschinenkosten:

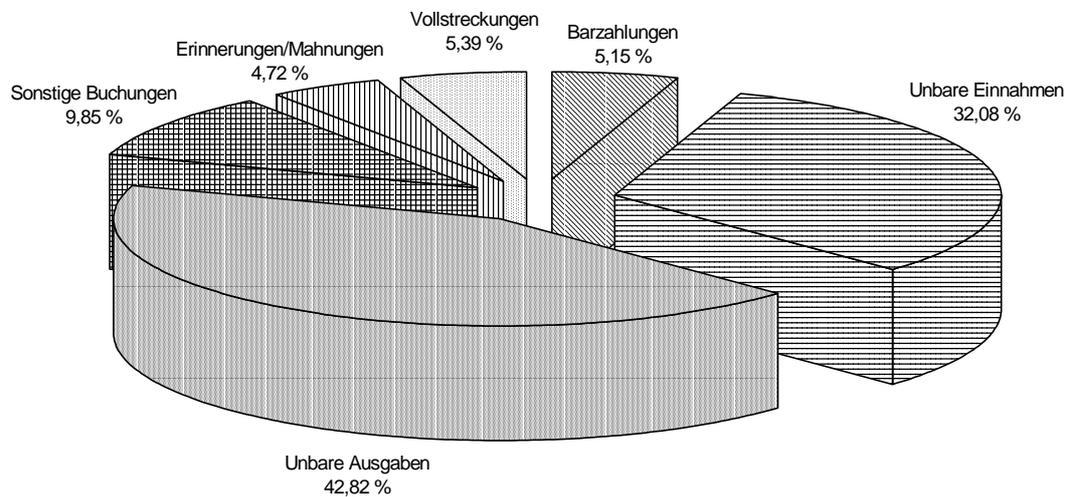
	Stellen	Kosten insgesamt	Kostenart		
	Anzahl		Personal-kosten	Sach-kosten	Maschinen-kosten
		in DM			
Kassen insgesamt	327,4	37.773.661	29.947.247	5.137.859	2.688.557
Anteile		100 v. H.	79,28 v. H.	13,60 v. H.	7,12 v. H.

11.3.2 Kostenträger

Unter Berücksichtigung der erhobenen Stückzahlen betragen die durchschnittlichen Stückkosten aller Kassen:

Produkt	Anzahl insgesamt	Kosten insgesamt	Stückkosten
		in DM	
Barzahlungen	159.188	1.946.772	12,23
Unbare Einnahmen	1.065.350	12.117.354	11,37
Unbare Ausgaben	2.870.326	16.173.252	5,63
Sonstige Buchungen	700.498	3.719.845	5,31
Erinnerungen/Mahnungen	47.829	1.781.657	37,25
Vollstreckungen	16.385	2.034.822	124,19

Die absoluten Produktkosten hatten folgende Anteile an den Gesamtkosten aller Kassen:



Die Stückkosten der einzelnen Produkte weisen bei den Kassen erhebliche Schwankungsbreiten auf. Das Verhältnis der Stückkosten der einzelnen Produkte der jeweils „teuersten“ Kasse zu den Stückkosten der kostengünstigsten Kasse ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

	Barzahlungen	Unbare Einnahmen	Unbare Ausgaben	Sonstige Buchungen	Erinnerungen/Mahnungen	Vollstreckungen
Verhältnis der maximalen zu den minimalen Stückkosten	20:1	30:1	27:1	15:1	15:1	32:1

11.4 Schlußfolgerungen

11.4.1 Generelle Überlegungen

Die Geschäfte der Kassen sind - bei Anerkennung aller Unterschiede - vergleichsweise homogen. Sie unterliegen einem einheitlichen Regelwerk und umschließen eine verhältnismäßig geringe Anzahl von Produkttypen. Vor diesem Hintergrund fällt auf, daß die Maxima und die Minima der Produktstückkosten im Vergleich der Kassen untereinander in einem Verhältnis von 30:1, bei anderen Produkten von 15:1 stehen. Das mag daran liegen, daß die Kassen bis zur Untersuchung durch den LRH nicht mit einem einheitlichen, an den Produktkosten orientierten Maßstab gemessen worden sind.

Ziel einer längerfristigen betriebswirtschaftlichen Steuerung muß es sein, die Kosten der Vergleichskassen möglichst nahe an die Stückkosten der kostengünstigsten Kasse des jeweiligen Produkttyps heranzuführen. Dies bedingt eine Analyse der Kostenabweichungen und deren Behebung, soweit dies möglich ist.

Das FM wird veranlassen, daß die in der Untersuchung erfaßten Kassen über das Jahr 1998 hinweg laufend die Produktmengen erfassen und festhalten, wieviel Personal für das einzelne Produkt eingesetzt worden ist.

Auf Basis dieser Daten sollte es nach Ansicht des LRH dann möglich sein, die notwendigen Anpassungsschritte zu veranlassen.

Daß bei Ausrichtung der Kassen an den Erstellungskosten des jeweiligen Kostenführers erhebliche Kostensenkungen möglich sind, kann ein Beispiel zeigen:

Kostengünstigste Kasse beim insgesamt kostenträchtigsten Produkttyp, den unbaren Ausgaben, ist eine Universitätskasse mit 2,80 DM je Auszahlung. Gelänge es, alle Kassen, deren Durchschnittskosten bei 5,63 DM liegen, an diesen Betrag anzugleichen, ergäbe sich rechnerisch eine Kostenentlastung um rd. 8 Mio. DM jährlich.

Noch deutlich höhere Kostensenkungspotentiale könnten sich zeigen, wenn man die Kosten der untersuchten Landeskassen zu externen Leistungsanbietern in Vergleich setzt. Die Produkte der Landeskassen sind in ihrer Grundstruktur den Produkten des Kassenbereichs von Banken und Sparkassen vergleichbar. Ganz besonders tritt dies bei den Barzahlungen und bei den unbaren Einnahmen und Ausgaben hervor: Bei den unbaren Ausgaben einer öffentlichen Stelle weist der Titelverwalter die zuständige Landeskasse an, eine bestimmte Summe aus einer bestimmten Haushaltsstelle auf das Konto eines Dritten zu transferieren, diesen Vorgang zu buchen und darüber Rechnung zu legen. Nichts anderes geschieht im Prinzip, wenn eine Privatperson eine Überweisung von einem Girokonto tätigt. Es stellt sich allerdings die Frage, welcher Nachteil für das Land einträte, wenn die Titelverwalter ihre Zahlungsanordnungen unmittelbar einer Bank zuleiten würden, diese sie ausführte und in der Ordnung des Haushalts buchte.

Zur Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen es möglich ist, Kassengeschäfte des Landes auf Kreditinstitute zu verlagern, will das FM ein Gespräch mit einem möglichen Auftragnehmer führen.

11.4.2 Weitere Vorschläge

11.4.2.1 Zahlstellen, Handvorschüsse u. ä.

Im Rahmen der Untersuchung wurde festgestellt, daß einzelne Universitäten mehr als 200 Zahlstellen, Handvorschüsse, Portokassen u. ä. vorhalten. Der LRH hat daher vorgeschlagen, die Anzahl dieser Einrichtungen zu reduzieren. Dabei wurden einzelne Maßnahmen aufgeführt, die zur Erreichung des Zieles hilfreich sein könnten, wie z. B. die Vergabe der persönlichen Identifikationsnummer für private Telefongespräche nur noch gegen Einzugsermächtigung.

Das FM wird die obersten Landesbehörden bitten, die in ihren Geschäftsbereichen belegenen Zahlstellen und Zahlstellen besonderer Art mit dem Ziel einer Reduzierung auf das unabdingbar notwendige Maß zu überprüfen.

11.4.2.2 Bereiche Erinnerungen/Mahnungen und Vollstreckungen

Angesichts der ermittelten Kosten ist der LRH der Ansicht, daß für die Bereiche Erinnerungen/Mahnungen und Vollstreckungen, die z. Zt. noch bei den Kassen angesiedelt sind, wirtschaftliche Lösungen gefunden werden müssen, die nicht unbedingt einen Verbleib dieser Bereiche in den Kassen voraussetzen.

11.4.2.3 Prüfung der Verringerung der Anzahl der Landeskassen

Im Hinblick auf die verstärkte Nutzung von - größtenteils einheitlicher - Datenverarbeitung hält es der LRH für angebracht, die Möglichkeiten einer Verringerung der Anzahl der Landeskassen zu prüfen. Zur Zeit sind in

größeren Städten des Landes mehrere mit dem gleichen Datenverarbeitungsverfahren arbeitende Kassen eingerichtet. Da aufgrund der möglichen beleglosen Übertragung von Anordnungsdaten eine räumliche Nähe zwischen Titelverwalter und Kasse nicht unbedingt erforderlich ist, könnte in einem ersten Schritt die Zusammenlegung der mit dem gleichen Datenverarbeitungsverfahren in einer Stadt arbeitenden Kassen geprüft werden. Nach diesem ersten Schritt wären dann die Überlegungen zu einer möglichst schlanken und kostengünstigen Kassenstruktur unter Verringerung der Anzahl der Kassen fortzuführen.

Das FM hat mitgeteilt, daß aufgrund der bereits seit längerer Zeit betriebenen Einführung eines neuen Datenverarbeitungsverfahrens bei den Kassen auch die Neuordnung der Kassenzuständigkeiten weiterverfolgt werde. Im Zuge dieser Neuordnung sollen zwei Kassen aufgelöst und die bisher von den Kommunalkassen für das Land wahrgenommenen Kassenaufgaben auf das Land zurückverlagert werden. Inwieweit eine weitere Reduzierung der Anzahl der Kassen nach Abschluß der Neuordnung möglich sein wird, kann nach Ansicht des FM erst zu diesem Zeitpunkt beurteilt werden. Das FM beabsichtigt, diesen Punkt dann erneut aufzugreifen.

Der Schriftverkehr mit dem FM dauert an.

Bauausgaben

12 Abweichungen von der genehmigten Planung einer Intensivstation

Zur Einrichtung einer Intensivpflegestation hatte eine Krankenhaus-trägergesellschaft die Aufstockung eines bestehenden Gebäudeteiles geplant. Mit den geförderten Kosten in Höhe von über 10,5 Mio. DM sollten Räume für 16 Intensivpflegebetten einschließlich der erforderlichen Nebenräume errichtet werden. Von der durch die Bezirksregierung genehmigten Planung wurde in erheblichem Umfang abgewichen. Der LRH hat die Bezirksregierung aufgefordert, den Widerruf des Zuwendungsbescheids zu prüfen. Die Bezirksregierung hat daraufhin den teilweisen Widerruf angekündigt.

Eine Krankenhaus-trägergesellschaft plante die Errichtung einer Intensivpflegestation mit 16 Betten in Ein- und Zweibettzimmern und den erforderlichen Nebenräumen.

Die Station sollte auf einem bestehenden Gebäude als Aufstockung errichtet werden. Zur Finanzierung der Maßnahme beantragte die Krankenhaus-trägerin bei der Bezirksregierung eine Einzelförderung gem. § 19 Abs. 1 Krankenhausgesetz Nordrhein-Westfalen. Die Bezirksregierung genehmigte die Planung und erteilte im Dezember 1990 einen Zuwendungsbescheid über einen Betrag in Höhe von 10.664.405,00 DM.

Im Jahr 1995 wandte sich die Krankenhaus-trägerin an die zuständige Bezirksregierung mit der Bitte, einer Planänderung dahingehend zuzustimmen, daß der Grundriß der Aufstockung spiegelbildlich realisiert werden sollte. Durch diese Änderung eröffnete sich dem Krankenhaus die Möglichkeit, einen gleichzeitig ausschließlich mit Eigenmitteln finanzierten

Neubau an die Intensivstation anzuschließen. Dem stimmte die Bezirksregierung zu.

Der LRH hat bei seiner örtlichen Prüfung 1996 festgestellt, daß bei der Ausführung in erheblichem Umfang von der letztlich genehmigten Planung abgewichen worden war. Das Krankenhaus hatte die Fläche der Intensivpflegestation zugunsten einer Anbindungsfläche innerhalb der Aufstockung an den mit Eigenmitteln finanzierten Neubau um ca. 170 m² reduziert.

Um dennoch die Zahl der geförderten Intensivbetten auf der nunmehr eingeschränkten Grundfläche unterbringen zu können, entfielen von der Förderung erfaßte Nebenräume wie z. B. die Patientenschleuse, die Teeküche, ein Geräteraum sowie zwei Duschen im Bereich der Personalumkleideräume. Ein Zweibettzimmer war zu einem Dreibettzimmer und ein Einbettzimmer zu einem Zweibettzimmer umgewandelt worden. Die eigenmächtigen Änderungen führten neben der erheblichen Standardminderung zu wesentlichen Verschlechterungen der Funktionsabläufe. Die Besucher- und Personalschleusen waren nur noch einseitig zu betreten, so daß die geplante Schleusenfunktion nicht mehr gegeben war. Die Anordnung der Zimmer erforderte zudem eine Abweichung vom vorhandenen Fassadenrastermaß, die zu grotesken baulichen Auswüchsen dergestalt führte, daß gemauerte Zwischenwände nun direkt auf Glasflächen von Fensterflügeln abschlossen.

Nach Auffassung des LRH weicht die tatsächliche Bauausführung von der ursprünglichen Planung und der darauf beruhenden Genehmigung so weit ab, daß hier letztlich nicht nur ein völlig anderes Bauwerk entstanden ist, sondern dieses auch noch derart schwerwiegende bauliche und funktionale Mängel aufweist, daß der Zweck der Förderung als nicht erreicht anzusehen ist. Der LRH hat daher die Bezirksregierung aufgefordert, den Widerruf des Zuwendungsbescheides zu prüfen.

Die Bezirksregierung hat daraufhin dem Krankenhausträger aufgegeben, die vom LRH genannten Abweichungen von der genehmigten Planung zu beseitigen und die Intensivstation auf eigene Kosten entsprechend umzubauen. Im Juli 1997 hat die Bezirksregierung dem LRH mitgeteilt, daß dieser Rückbau inzwischen abgeschlossen sei. Der LRH hat diese Mitteilung zum Anlaß genommen, sich im September 1997 gemeinsam mit Vertretern der Bezirksregierung und des Krankenhauses an Ort und Stelle über die Verwirklichung des Rückbaus zu informieren. Dabei mußte festgestellt werden, daß die von der Krankenhausträgerin tatsächlich durchgeführten Maßnahmen sich lediglich auf die Herstellung der Schleusenfunktionen und den Einbau der zwei Duschen beschränkte.

Der LRH hat seine Bedenken aufrecht erhalten. Trotzdem hat die Bezirksregierung dem LRH im November 1997 mitgeteilt, daß sie den bei der zuletzt vorgenommenen gemeinsamen Besichtigung festgestellten Zustand nunmehr akzeptiere und die vorgenommenen Änderungen genehmigt habe. Damit hat die Bezirksregierung auch das groteske bauliche Ergebnis in Zusammenhang mit der Änderung der Fassadenrastermaße hingenommen.

Hinsichtlich der nicht für die Intensivstation zur Ausführung gekommenen Bauteile soll die Bewilligung anteilig widerrufen werden. Eine genaue Festsetzung der Minderung soll im Rahmen der Schlußfestsetzung der Bewilligung erfolgen.

Der LRH erwartet, daß die Festsetzung des Minderungsbetrages in angemessener Höhe erfolgt.

Der LRH hält die festgestellte Art und Weise der Verwendung von Fördermitteln des Landes als auch der Überwachung der Verwendung für nicht vertretbar. Wenn auch die Bezirksregierung letztlich nach Intervention des LRH den Teilwiderruf der Bewilligung in genanntem Umfang beabsichtigt, darf es jedenfalls für die Zukunft nicht hingenommen werden, daß ein Zuwendungsempfänger - wie hier - nach Bewilligung der Zuwendung

grundlegende, ungenehmigte Planungsänderungen vornimmt und damit das angestrebte bauliche Ziel einer voll funktionstüchtigen Intensivpflegestation nicht erreicht wird. Im übrigen muß gerügt werden, daß die Bezirksregierung Sachstandsinformationen zu Prüfungsmitteilungen gibt, offenbar ohne sich im geringsten von deren Richtigkeit überzeugt zu haben.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen; der Schriftwechsel mit der Bezirksregierung dauert an.

Innenministerium (Epl. 03)

13 Erstattungen des Landes für Asylbewerber und bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge

Der LRH hat bei sieben Gemeinden die für die Erstattungen des Landes nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz gemeldeten Zahlen der Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina geprüft und dabei zum Teil erhebliche Fehler festgestellt. Bei sechs der sieben Gemeinden führten fehlerhafte Meldungen zu Überzahlungen.

Der LRH hält eine über die bisherige Praxis der Verwaltung hinausgehende Prüfung der von den Gemeinden gemeldeten Zahlen sowie gegebenenfalls klarstellende Hinweise an die Gemeinden über die gesetzlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Erstattungen für erforderlich.

- 13.1** Das Land erstattet den Gemeinden aufgrund des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) Aufwendungen für die Unterbringung und Versorgung ausländischer Flüchtlinge. Im Jahre 1996 wurden in diesem Zusammenhang für Asylbewerber und für nach Maßgabe des § 54 Ausländergesetz geduldete Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina insgesamt rd. 1,1 Mrd. DM verausgabt.

Die Erstattung der Aufwendungen erfolgt in Form von Vierteljahrespauschalen. Diese betragen in dem für die Prüfung des LRH maßgeblichen Haushaltsjahr 1996 je Asylbewerber 2.025 DM und je Bürgerkriegsflüchtling aus Bosnien-Herzegowina 960 DM. Die bis 1996 bestehende Möglichkeit, auf der Grundlage tatsächlicher Aufwendungen abzurechnen, war

nicht Gegenstand der Prüfung des LRH. Die entsprechenden Beträge werden den Gemeinden vierteljährlich von den zuständigen Bezirksregierungen zugewiesen, nachdem sie diesen die Zahl der an gesetzlich bestimmten Stichtagen vorhandenen Flüchtlinge gemeldet haben, für die Kostenpauschalen beansprucht werden.

- 13.2** Nach den Erkenntnissen des LRH, die er insbesondere bei einer 1996 durchgeführten Prüfung einer Bezirksregierung gewonnen hatte, wurden die gemeldeten Zahlen bislang keiner näheren Prüfung unterzogen. Die Bezirksregierungen beschränkten sich - von vereinzelt stichprobenartigen Prüfungen vor Ort abgesehen - grundsätzlich auf Plausibilitätskontrollen. Der LRH hat deshalb die Meldungen von insgesamt sieben Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung aus zwei Regierungsbezirken für einen Stichtag, den 30.09.1996, überprüft. Danach wurden von den sieben Gemeinden für insgesamt 3.095 Asylbewerber und 1.238 bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge Vierteljahrespauschalen in Höhe von rd. 7,46 Mio. DM geltend gemacht und von den Bezirksregierungen auch zugewiesen.

Der LRH prüfte die für den genannten Stichtag gemeldeten Zahlen anhand der bei den örtlichen Erhebungen hierzu vorgelegten Namenslisten sowie der sonstigen Unterlagen der Sozialämter und der Ausländerbehörden. Die Feststellungen des LRH ergaben, daß die Meldungen von sechs der sieben in die Prüfung einbezogenen Gemeinden fehlerhaft waren und zu überhöhten Zuweisungen geführt hatten. Die Fehlerquote lag hinsichtlich der Asylbewerber bei etwa 10 v. H. und hinsichtlich der bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge bei etwa 8 v. H. der von den sieben Gemeinden insgesamt gemeldeten Zahlen. Daraus ergab sich eine Überzahlung von insgesamt rd. 670.000 DM.

Die fehlerhaften Meldungen der Gemeinden beruhten auf einer Reihe verschiedener Ursachen. Beispielsweise waren

- Personen berücksichtigt, die sich am Stichtag nicht mehr in der Gemeinde aufhielten, weil sie z. B. ausgereist, abgeschoben oder umgezogen waren;
- Personen sowohl als Asylbewerber als auch als bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge gezählt;
- Personen berücksichtigt, die von der Gemeinde keine Leistungen im Sinne der maßgeblichen Bestimmungen des FlüAG erhalten hatten;
- Personen als Asylbewerber berücksichtigt, obwohl kein Asylantrag vorlag oder dieser zurückgenommen worden war;
- Personen berücksichtigt, die nicht als bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge nach der maßgeblichen Regelung des FlüAG gelten konnten (z. B. Flüchtlinge aus anderen Gebieten des früheren Jugoslawien).

Die zahlenmäßig bedeutendste Fehlerquelle lag allerdings darin, daß die zeitliche Beschränkung der Erstattung für Asylbewerber nicht beachtet wurde. Nach den Feststellungen des LRH war die insoweit geltende Frist von vier Monaten nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrags häufig sogar erheblich überschritten.

13.3 Der LRH hat seine Feststellungen Ende 1997 dem Innenministerium schriftlich mitgeteilt, nachdem er das Ministerium bereits während der örtlichen Erhebungen Mitte des Jahres mündlich über bis dahin gewonnene Erkenntnisse unterrichtet hatte. Dabei hat der LRH bemerkt, daß die fehlerhaften Meldungen der Gemeinden allenfalls zum Teil auf nie völlig auszuschließende Bearbeitungsmängel im Einzelfall zurückzuführen seien. Sie beruhten vielmehr häufig auf verfahrensmäßigen Unzulänglichkeiten, insbesondere bei der Abstimmung zwischen Sozialamt und Ausländerbehörde, oder darauf, daß einschlägige Regelungen nicht hinreichend beachtet würden. Letzteres zeige sich insbesondere in den Fällen, in denen die Frist von vier Monaten nach Ablehnung des Asylantrags überschritten gewesen sei.

Der LRH hat aufgrund seiner Feststellungen die Auffassung vertreten, daß die von den Gemeinden gemeldeten Zahlen nicht gänzlich ungeprüft als Grundlage für die Zuweisung der Vierteljahrespauschalen dienen könnten; zumindest sollten in ausreichendem Umfang Stichprobenprüfungen anhand der örtlichen Unterlagen vorgenommen werden. Darüber hinaus hat der LRH angeregt, fehlerhaften Meldungen - etwa durch klärende Hinweise und Erläuterungen an die Gemeinden - vorzubeugen.

Schließlich hat der LRH das Innenministerium um Prüfung gebeten, inwieweit die sich aus seinen Feststellungen ergebenden Überzahlungen zurückgefordert werden können. Dabei sei zu beachten, daß sich die festgestellten Fehler möglicherweise auch auf Meldungen für andere Stichtage ausgewirkt haben.

- 13.4** In einer ersten Stellungnahme vom 11.03.1998 verweist das Innenministerium im wesentlichen auf die Beratungsergebnisse der Arbeitsgruppe „Überprüfung der Regelungen zur Landeserstattung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG)“ und die daraufhin eingeleiteten Maßnahmen. Die Arbeitsgruppe war im Frühjahr 1997 beim Innenministerium gebildet worden und befaßte sich u. a. auch mit der vom LRH aufgegriffenen Problematik der von den Gemeinden gemeldeten Zahlen.

Nach Mitteilung des Ministeriums ist inzwischen u. a. ein neues Formblatt zur Anforderung der Pauschalen eingeführt worden, das bei kreisangehörigen Gemeinden zur Verbesserung der Meldungen die Kreise in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörden einbinde. Außerdem seien Mustervordrucke zur Ermittlung der erforderlichen Daten entwickelt worden.

Das Ministerium weist weiter darauf hin, daß die in Rede stehenden Haushaltsmittel Gegenstand der gemeindlichen Vorprüfung seien und dieser

dieser Bereich auch in die überörtliche Prüfung der Gemeinden durch die Bezirksregierungen einbezogen werden solle.

Die vom LRH für erforderlich gehaltenen Stichprobenprüfungen werden nach Angaben des Ministeriums bei einzelnen Bezirksregierungen bereits vorgenommen. Das diesbezügliche Verfahren solle noch in der Arbeitsgruppe beraten werden. Dabei solle auch der Frage der Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen nachgegangen und gemeinsam mit Vertretern der Bezirksregierungen die Notwendigkeit von Verwaltungsvorschriften bzw. weiteren Erläuterungserlassen erörtert werden.

Eine abschließende Stellungnahme des Innenministeriums steht noch aus.

14 Verträge der Polizei mit Abschleppunternehmen

Verträge der Polizei mit Abschleppunternehmen waren zumeist nicht ordnungsgemäß ausgeschrieben. Festgestellt wurden zudem von einem Mustervertrag des Innenministeriums abweichende Vertragsgestaltungen, die dem Ziel einer landesweit einheitlichen Handhabung zuwiderliefen und zum Teil einzelnen Unternehmen Sonderkonditionen einräumten.

Neben den kommunalen Ordnungsbehörden ist auch die Polizei in erheblichem Umfang mit dem Sicherstellen (Abschleppen und Verwahren) von Kraftfahrzeugen befaßt, sei es zur Gefahrenabwehr (z. B. durch Entfernen verkehrswidrig abgestellter Fahrzeuge) oder im Rahmen von Straf- oder Bußgeldverfahren (z. B. zur Sicherstellung als Beweismittel).

Mit der Sicherstellung beauftragt die Polizei regelmäßig private Unternehmen. Einzelheiten legt ein im Einvernehmen mit Justiz- und Finanzministerium ergangener Runderlaß des Innenministeriums fest, dem ein Muster für Sicherstellungsverträge der Kreispolizeibehörden mit Abschleppunternehmen beigelegt ist.

Landesweit geht es um ein beträchtliches Auftragsvolumen. Allein im Landeshaushalt waren 1995 für Sicherstellungsmaßnahmen der Polizei 4,4 Mio. DM veranschlagt. Das gesamte Auftragsvolumen liegt indes wesentlich höher, denn in der Regel zahlt der Betroffene das Abschleppentgelt beim Abholen seines Fahrzeugs unmittelbar an das Unternehmen. Der LRH schätzt das Auftragsvolumen insgesamt auf etwa 15 Mio. DM jährlich.

Die Prüfung des LRH bei sechs Kreispolizeibehörden hat Mängel bei der Vergabe der Sicherstellungsleistungen sowie bei der Vertragsgestaltung

ergeben. In seine Feststellungen sind auch Erkenntnisse aus einer Umfrage eingeflossen, die das Innenministerium zur Vergabep Praxis der Polizeibehörden nach ersten Prüfungsergebnissen des LRH durchgeführt hatte.

14.1 Vergabeverfahren

In der Regel bestanden seit geraumer Zeit Vertragsbeziehungen mit denselben Abschleppunternehmen, in Einzelfällen seit mehr als 30 Jahren. Anhand der Unterlagen war zum Teil nicht mehr nachvollziehbar, wie diese Verträge ursprünglich zustande gekommen waren, ob sie also öffentlich bzw. beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben worden waren. Folgeverträge, auch solche mit inhaltlichen Änderungen und insbesondere mit Preisanhebungen, kamen zumeist auf Initiative des Unternehmens zustande und wurden ohne (erneute) Ausschreibung, häufig sogar ohne Preiserkundungen bei anderen Anbietern geschlossen.

Insgesamt bildete bei der Vergabe von Abschleppleistungen der gesetzliche Regelfall der öffentlichen Ausschreibung die Ausnahme. In einem Fall wurde sogar einzig auf Basis unaufgefordert eingegangener Bewerbungen freihändig vergeben. Wenn ausgeschrieben wurde, dann teils nur beschränkt, d. h. innerhalb eines bereits festgelegten Bewerberkreises, obwohl aufgrund des Auftragsvolumens eine öffentliche Ausschreibung geboten gewesen wäre. Wurde öffentlich ausgeschrieben, dann wiederum faktisch mit einer Beschränkung des Bewerberkreises, indem z. B. lediglich regional in Tageszeitungen veröffentlicht wurde und nicht - wie vorgeschrieben - überregional etwa im Bundesausschreibungsblatt.

Der LRH hat diese Vergabep Praxis bemängelt, weil sie einen echten Wettbewerb verhindert und nicht sicherstellt, daß die verfügbaren Haushalts-

mittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der teilweise mehr als 30 Jahre andauernden, wiederholt fortgeschriebenen Vertragsbeziehungen zu einzelnen Unternehmen, mit denen im Ergebnis der Wettbewerb völlig ausgeschaltet und eine gewisse Monopolbildung gefördert wird.

14.2 Abweichungen vom Mustervertrag

Die vom LRH geprüften Verträge entsprachen durchweg nicht dem Mustervertrag des Innenministeriums. Abweichungen gab es in vielfältiger Weise:

- So legt der Mustervertrag für Kraftfahrzeuge eine Gewichtsgrenze von 2,8 t zulässiges Gesamtgewicht fest, bis zu der Festpreise (anstelle einer Abrechnung nach dem tatsächlichen Aufwand) zu vereinbaren sind. In einem Fall wurde diese Grenze auf 2,3 t reduziert, in einem anderen eine zusätzliche Abstufung (2 - 2,8 t) eingefügt. Die Änderung der Gewichtsklassen wirkte sich nicht etwa preissenkend für das Abschleppen leichter Fahrzeuge aus, sondern ging im Ergebnis mit einer generellen Preisanhebung einher.
- Die im Mustervertrag vorgegebene zeitliche Stufung der Preise, z. B. nach Tages- oder Nachtzeit, wurde teilweise dahingehend verändert, daß die Zeiten ausgeweitet wurden, in denen höhere Preise verlangt werden. In einem Fall wurde auf eine zeitliche Differenzierung gänzlich verzichtet.
- Entgegen dem Mustervertrag waren teilweise keine gesonderten Preise für das Abschleppen von Zweirädern (Mopeds, Krafträder usw.) vorgesehen, vielmehr erfolgte die Abrechnung nach den für Kraftfahrzeuge bis 2,8 t vereinbarten Beträgen.

- Verschiedentlich war die Erhebung gesonderter „Gebühren“ vereinbart, obwohl nach dem Mustervertrag alle Nebenleistungen mit den Sicherstellungsentgelten abgegolten sein sollten:
 - Bis zu 70 DM wurden in Rechnung gestellt, wenn das Fahrzeug außerhalb der regulären Geschäftszeiten beim Abschleppunternehmen abgeholt wurde.
 - Bis zu 75 DM berechneten Vertragsunternehmen neben dem Verwahrtgelt für die Übernahme von Fahrzeugen, die - etwa bei eigenen Kapazitätsengpässen - von anderen Firmen abgeschleppt worden waren.
 - Wartezeiten am Einsatzort, die z. B. durch polizeiliche Maßnahmen (Unfallaufnahme, Beweissicherung) entstehen können, waren zusätzlich zu vergüten. Bereits ab $\frac{1}{4}$ Stunde Wartezeit wurden für jede begonnene halbe Stunde bis zu 82 DM berechnet.

Abweichungen vom Mustervertrag sollten - auch nach Ansicht des LRH - zwar nicht gänzlich ausgeschlossen sein. Im Interesse der mit dem Mustervertrag ersichtlich angestrebten landeseinheitlichen Handhabung müßten diese aber aus sachlichen oder ortsspezifischen Gründen geboten sein. Derartige Gründe waren bei den vom LRH festgestellten Sonderregelungen nicht gegeben.

Insbesondere waren keine sachlichen oder ortsspezifischen Gründe dafür ersichtlich, die Gewichtsklasseneinteilung des Mustervertrages in Einzelfällen zu verändern. Wenn verursachungsgerechtere Preisabstufungen der Grund gewesen wären, die Pauschalpreise für Abschleppmaßnahmen also besser den im Einzelfall entstehenden Kosten angepaßt werden sollten, dann hätte dies Preisvorteile für das Abschleppen leichterer Fahrzeuge erwarten lassen. Gerade das war jedoch nicht der Fall, vielmehr ging die Änderung der Gewichtsklassen mit generellen Preisanhebungen einher.

Auch hinsichtlich der gesondert berechneten „Gebühren“ war kein sachlicher Grund erkennbar, einzelnen Unternehmen abweichend von der generell vorgegebenen Handhabung Sonderentgelte zuzugestehen.

14.3 Verfahrensstand

Der LRH hat seine Feststellungen dem Innenministerium mitgeteilt und gebeten, für eine konsequente Beachtung der Vergabevorschriften durch die Kreispolizeibehörden zu sorgen. Angesichts der Vielzahl der Abweichungen vom Mustervertrag hat der LRH das Innenministerium aufgefordert klarzustellen, inwieweit der Mustervertrag verbindlich ist und unter welchen Bedingungen Abweichungen zulässig sind.

Das Innenministerium hat die Prüfungsfeststellungen allen Kreispolizeibehörden bekanntgegeben und angeordnet, die Vergabevorschriften zukünftig strikt zu beachten. Abweichungen vom Mustervertrag sollen nur dann zulässig sein, wenn dies z. B. aus sachlichen oder ortsspezifischen Gründen geboten sei und der wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln diene, nicht aber um Sonderinteressen der Abschleppunternehmen entgegenzukommen. Das Innenministerium hat einen Katalog von „unzulässigen“ Abweichungen aufgestellt, in den es im wesentlichen die vom LRH problematisierten Fallgestaltungen aufgenommen hat.

Nach Mitteilung des Innenministeriums sollen darüber hinaus diejenigen Sicherstellungsverträge zum nächstmöglichen Zeitpunkt gekündigt werden, in denen wesentliche Abweichungen zum Mustervertrag vereinbart waren oder denen keine öffentliche Ausschreibung vorausgegangen war. Weiter prüft das Innenministerium, ob der Runderlaß zu den Sicherstellungsmaßnahmen überarbeitet werden soll.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

15 Stellenbedarf der Landesfeuerweherschule für die Aus- und Fortbildung

Bei der Landesfeuerweherschule, seit dem 1. März 1998 Institut der Feuerwehr, gab es keine Personalbedarfsberechnungen für den Aus- und Fortbildungsbereich. Eine aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH durchgeführte Berechnung des Innenministeriums kommt zu dem Ergebnis, daß 2 von 37 Stellen entbehrlich sind. Der LRH sieht weiteres Einsparungspotential.

15.1 Die Landesfeuerweherschule ist zentrale Ausbildungsstätte für alle Führungskräfte der Feuerwehren in Nordrhein-Westfalen. Sie dient ferner bundesweit der Ausbildung für den höheren feuerwehrtechnischen Dienst. Jährlich werden etwa 150 Lehrgänge mit insgesamt rd. 3.300 Teilnehmern durchgeführt.

Für den Aus- und Fortbildungsbereich standen zur Zeit der Prüfung durch den LRH in den beiden Lehrbereichen der Schule 37 Stellen für Beamte des gehobenen und höheren feuerwehrtechnischen Dienstes zur Verfügung. Personalbedarfsberechnungen zur Begründung dieses Stellenbestandes lagen bei der Landesfeuerweherschule nicht vor. Berechnungen des LRH ließen erhebliche Zweifel daran aufkommen, ob alle 37 Stellen notwendig sind. Auch die nachträglich von der Schule aufgestellte Berechnung konnte diese Zweifel nicht ausräumen. Der LRH teilte deshalb seine Bedenken dem Innenministerium mit und legte ihm zugleich nahe, selbst die für die Personalbedarfsermittlung notwendigen Regelungen über den Umfang der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte sowie über etwaige Freistellungen und Ermäßigungen zu treffen.

15.2 Das Innenministerium, das der Berechnung der Landesfeuerweherschule zunächst grundsätzlich zugestimmt hatte, erstellte daraufhin Anfang 1997 eine detaillierte Stellenbedarfsberechnung und kam zu dem Ergebnis, daß ein Überhang von rechnerisch 1,6 Stellen bestehe. Im Haushaltsplan 1998 wurden 2 Stellen der Besoldungsgruppe A 11 mit kw-Vermerken versehen. Den Stellenbedarf der Landesfeuerweherschule hatte das Innenministerium in Anlehnung an ein Gutachten ermittelt, das ein Beratungsunternehmen zur Berechnung des Personalbedarfs bei den drei internen Fachhochschulen des Landes für Finanzen, öffentliche Verwaltung und Rechtspflege erstattet hatte.

Die Ergebnisse dieses Gutachtens sind nach Auffassung des Ministeriums auf den Lehrbereich 1, der vorwiegend mit der Aus- und Fortbildung des höheren und gehobenen feuerwehrtechnischen Dienstes befaßt ist, wegen der im Prinzip gleichartigen Organisationsform und Aufgabenstellung übertragbar und zwar sowohl hinsichtlich der dort zugrunde gelegten jährlichen Regellehrverpflichtung von 684 Unterrichtsstunden (18 Wochenstunden x 38 Wochen) als auch hinsichtlich der Berücksichtigung von Ermäßigungs-, Anrechnungs- und Prüfungstatbeständen. Für den Lehrbereich 2, in dem vornehmlich die übrigen Führungskräfte ausgebildet werden, werde demgegenüber - weil dieser eher mit einer Fachschule vergleichbar sei - trotz grundsätzlich gleicher Qualifikation der Lehrkräfte von einer höheren jährlichen Unterrichtsverpflichtung von 912 Stunden (24 Wochenstunden x 38 Wochen) ausgegangen. Im übrigen müßten aber für den Lehrbereich 2 die gleichen Maßstäbe gelten wie beim Lehrbereich 1.

15.3 Der LRH hat das vom Innenministerium angewandte Verfahren nicht grundsätzlich in Frage gestellt; damit ist nunmehr eine Basis geschaffen, auf der sich der Personalbedarf der Landesfeuerweherschule weitgehend anhand objektiv nachvollziehbarer Kriterien ermitteln läßt. Der LRH hat

das Ministerium aber um Überprüfung einer Reihe von nicht ohne weiteres nachvollziehbaren Punkten gebeten. Das Innenministerium hat daraufhin seine Berechnung modifiziert. So hat es u. a. auf Hinweis des LRH im Lehrbereich 2 anstelle von bisher 24 nunmehr 24,5 wöchentliche Pflichtstunden zugrunde gelegt. Insgesamt errechnet es jetzt einen Überhang von 2,2 Stellen; im Ergebnis verbleibt es bei dem Wegfall von 2 Stellen.

Mit dieser Neuberechnung des Innenministeriums und den damit verbundenen Erläuterungen sind die vom LRH aufgeworfenen Fragen nur zum Teil beantwortet. Weiterhin offen und klärungsbedürftig sind nach Auffassung des LRH insbesondere die folgenden Tatbestände, bei denen sich - wenn auch in unterschiedlichem Maß - zusätzliche Stellenreduzierungen ergeben könnten:

- Die jährlichen Unterrichtsdeputate hat das Ministerium auf der Grundlage von 38 Ausbildungswochen im Jahr ermittelt. Demgegenüber hält der LRH in Anlehnung an die tatsächliche Jahresarbeitszeit im öffentlichen Dienst einen Ansatz von 40 Ausbildungswochen für realistisch, da an der Landesfeuerweherschule, von einer vierwöchigen Pause abgesehen, durchgängig während des ganzen Jahres unterrichtet wird. Die Landesfeuerweherschule selbst hatte ihrer eingangs erwähnten Berechnung 39,7 Ausbildungswochen zugrunde gelegt. Bei 40 Ausbildungswochen im Jahr ergäbe sich ein zusätzlich zu berücksichtigendes Unterrichtsdeputat, das einem Minderbedarf von rd. einer weiteren Stelle entspräche.
- Im Umfang von zwei Stellen sieht das Innenministerium die völlige Freistellung von Unterrichtsverpflichtungen mit der Begründung vor, Lehrkräfte sollten zum Praxiserwerb in den aktiven Feuerwehrdienst abgeordnet werden. Derartige Abordnungen waren auch in der Vergangenheit vorgesehen, nach den Erkenntnissen des LRH tatsächlich aber nur in Einzelfällen erfolgt; er hielt es deshalb nicht für gerechtfertigt, von

vornherein zwei Stellen bei der Berechnung des Personalbedarfs auszuklammern.

Auf diese Bedenken hin hat das Ministerium die Landesfeuerweherschule zwar zwischenzeitlich angewiesen, künftig Abordnungen in dem vorgesehenen Umfang vorzunehmen. Angesichts der bisherigen Praxis bei der Landesfeuerweherschule hält es der LRH aber für erforderlich, seitens des Ministeriums zu überwachen, ob die Abordnungen tatsächlich im vorgesehenen Umfang vollzogen werden, und ggf. mit Stellenkürzungen zu reagieren.

- Schließlich sieht der LRH auch weiterhin kritisch, daß für die dem stellvertretenden Leiter des Lehrbereichs 1 obliegenden Organisationsaufgaben eine Ermäßigung in Höhe eines vollen Unterrichtsdeputats angesetzt wurde. Diese Aufgaben ließen sich - was auch das Ministerium grundsätzlich anerkennt - zumindest teilweise auf die Verwaltung der Landesfeuerweherschule verlagern. Hier ist das Ministerium gebeten worden, konkret festzustellen, inwieweit es der Ermäßigung noch bedarf, wenn die Aufgaben in größtmöglichem Umfang auf die Verwaltung übertragen werden.

Der Schriftwechsel mit dem Innenministerium dauert an.

Justizministerium (Epl. 04)

16 Kostenausgleich in Staatsschutz-Strafsachen

Bei der Abwicklung des Kostenausgleichs in Staatsschutz-Strafsachen sind Ansprüche des Landes gegenüber dem Bund unvollständig oder verspätet realisiert worden. Die Prüfung führte zu zusätzlichen Zahlungen des Bundes; allein im Haushaltsjahr 1997 waren es mehr als 2,5 Mio. DM. Die aufgrund der Prüfung eingeleiteten organisatorischen Maßnahmen lassen erwarten, daß die Ansprüche des Landes künftig ungeschmälert erfüllt werden.

- 16.1 Auf Anregung eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA) hat der LRH diesem Amt die Aufgabe zugewiesen, das Verfahren des Kostenausgleichs in Staatsschutz-Strafsachen zu prüfen. Kostenausgleich findet dann statt, wenn in diesen Sachen ein Oberlandesgericht Gerichtsbarkeit des Bundes ausübt. Nach den Feststellungen des RPA war dies in Nordrhein-Westfalen zwischen 1983 und 1996 in rd. 380 Angelegenheiten der Fall. Während dieser Zeit waren insgesamt annähernd 200 Personen wegen Staatsschutz-Strafsachen des Bundes in Haftanstalten des Landes untergebracht. Der Bund hat dem Land seit 1983 Kosten dieser Strafverfahren in Höhe von ca. 35 Mio. DM erstattet.

Mit den Ausgleichsforderungen hat es folgende Bewandnis: Staatsschutz-Strafsachen betreffen im wesentlichen Anklagen wegen Friedensverrats (§§ 80, 80a StGB; vgl. auch Art. 26 Abs. 1 GG), Hochverrats (§§ 81 bis 83a StGB), Landesverrats und Gefährdung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland (§§ 93 bis 101a StGB). Für diese Verfahren war zunächst der Bundesgerichtshof in erster und zugleich letzter Instanz zuständig. Aus rechtsstaatlichen Erwägungen wurde 1969

Art. 96 Abs. 5 GG geschaffen, der den Bundesgesetzgeber zu der Regelung ermächtigt, daß Gerichte der Länder in den genannten Strafsachen Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben. Von der Ermächtigung wurde durch das "Gesetz zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutz-Strafsachen" vom 08.09.1969 Gebrauch gemacht und die erstinstanzliche Zuständigkeit in diesen Strafsachen unter bestimmten Voraussetzungen auf die Oberlandesgerichte übertragen, in deren Bezirk die Landesregierungen ihren Sitz haben. In diesen Fällen nimmt der Generalbundesanwalt (GBA) das Amt der Staatsanwaltschaft wahr. Für das Land Nordrhein-Westfalen übt in diesen Verfahren das Oberlandesgericht Düsseldorf (OLG) Gerichtsbarkeit des Bundes aus.

Soweit die Länder in diesen Angelegenheiten Verfahrenskosten und Auslagen von Verfahrensbeteiligten zu tragen oder Entschädigungen zu leisten haben, können sie gem. Art. 3 des Gesetzes vom 08.09.1969 vom Bund Erstattung verlangen. Zur Regelung des Kostenausgleichs haben der Bund und die Länder am 31.01.1977 eine Vereinbarung getroffen, in der die erstattungsfähigen Kosten im einzelnen festgelegt und das Abrechnungsverfahren sowie die Zuständigkeiten geregelt sind. Danach trägt der Bund die Auslagen der Staatskasse (z. B. Vergütungen für Pflichtverteidiger sowie Entschädigungen für Zeugen, Sachverständige und Dolmetscher) und die notwendigen Auslagen der Verfahrensbeteiligten (z. B. für Wahlverteidiger), die Kosten des Vollzugs von Untersuchungshaft, von Freiheitsstrafen und von freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung sowie besondere Kosten, die während des Vollzugs einer Untersuchungs- oder Strafhaft entstehen, z. B. die Kosten für die Unterbringung in einer Krankenanstalt oder die Kosten für Zahnersatz.

Zuständig für den Kostenausgleich ist auf seiten des Bundes der GBA. Das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (JM) hat den Generalstaatsanwalt in Düsseldorf (GStA) als zuständige Landesbehörde im

Sinne der Vereinbarung bestimmt und nähere Regelungen für das Verfahren erlassen.

16.2 Ziel der Prüfung war es, die Wirksamkeit des Kostenausgleichsverfahrens zu untersuchen, ggf. Verbesserungsvorschläge zu machen sowie Einzelfälle darauf zu untersuchen, ob die Ansprüche des Landes vollständig und rechtzeitig geltend gemacht wurden.

16.2.1 Der GStA ist selbst in keinem Verfahrensstadium an den Staatsschutz-Strafverfahren beteiligt, so daß ihm die entsprechenden Verfahrensakten nicht zur Verfügung stehen; deshalb ist er auf den stetigen und umfassenden Informationszufluß von den Stellen angewiesen, bei denen ausgleichsfähige Kosten anfallen. Nach den Feststellungen des RPA wurden dem GStA jedoch nicht alle Informationen erteilt, die für eine zügige und vollständige Anforderung von Ausgleichsansprüchen erforderlich sind. So sind vor allem einige Justizvollzugsanstalten ihren Mitteilungspflichten nur unzulänglich nachgekommen. Das RPA hat außerdem festgestellt, daß der GStA die eingegangenen Zahlungen nicht immer mit den angemeldeten oder bekannten Ausgleichsforderungen abgeglichen hat.

Allerdings hat auch der GBA es mehrfach versäumt, dem GStA notwendige Daten in Haftangelegenheiten zu übermitteln. Zudem hat der GBA über Jahre hinweg Ausgleichszahlungen nur dann geleistet, wenn sie vom GStA gezielt angefordert wurden, obwohl der GBA nach der Vereinbarung von 1977 verpflichtet ist, die Kosten festzustellen und entsprechende Zahlungen von sich aus zu leisten. Der GStA wiederum hat nicht immer mit dem notwendigen Nachdruck auf die Erfüllung dieser Verpflichtung hingewiesen. In anderen Fällen wurden zwar Ausgleichszahlungen auf Haftkosten geleistet, nicht aber auf die gerichtlichen Auslagen des zugrundeliegenden Strafverfahrens.

Ein Grund für die unzureichende Realisierung der Ansprüche des Landes war, daß die für den Ausgleich relevanten Daten beim GStA nicht personenbezogen erfaßt und geführt, sondern chronologisch geordnet waren. Die Zusammenführung aller für den Einzelfall notwendigen Informationen aus den umfangreichen und unübersichtlichen Verwaltungsvorgängen verursachte infolgedessen einen erheblichen Verwaltungsaufwand und eröffnete zusätzliche Fehlerquellen.

Das RPA hat dem GStA Vorschläge zur Verbesserung des Kostenausgleichsverfahrens gemacht, die darauf hinauslaufen, das Zusammenführen aller erheblichen Daten zu erleichtern, den Arbeitsaufwand zu reduzieren und letztlich die zeitnahe Anforderung sämtlicher Ansprüche des Landes zu gewährleisten.

In seiner Stellungnahme vom 09.10.1997 hat der GStA ausgeführt, er werde die Vorschläge des RPA im wesentlichen übernehmen; das zur Behebung der Verfahrensmängel und zum Ausgleich noch offener Forderungen Notwendige sei veranlaßt. Die Kostenausgleichsakten würden nunmehr personenbezogen geführt. Die Justizvollzugsanstalten seien nachdrücklich auf ihre Berichtspflichten hingewiesen worden, deren Einhaltung überwacht werde. Der GBA habe zugesagt, den ihm nach der Vereinbarung von 1977 obliegenden Pflichten künftig unaufgefordert nachzukommen.

Der LRH erwartet, daß die so verbesserte Organisation der Kostenerfassung künftig eine vollständige und zeitnahe Realisierung der Ausgleichsansprüche sicherstellt.

- 16.2.2** Das RPA hat ferner in bedeutsamen Einzelfällen geprüft, ob die erstattungsfähigen Kosten vollständig und rechtzeitig ausgeglichen wurden. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen sind dem Landeshaushalt allein im

Haushaltsjahr 1997 nachträglich Ausgleichszahlungen von mehr als 2,5 Mio. DM zugeflossen. Allein für ein aufwendiges und umfangreiches Strafverfahren, in dem Anklage gegen 20 Beschuldigte erhoben worden war, konnte ein Erstattungsbetrag von ca. 760.000 DM nachträglich realisiert werden. Für ein weiteres Verfahren, das bereits 1987 rechtskräftig abgeschlossen worden war, wurden aufgrund der Prüfung des RPA Verfahrensauslagen von ca. 830.000 DM nachträglich angefordert und erstattet. Auf die Prüfung zurückzuführende Erstattungen von mehr als 130.000 DM werden im Haushaltsjahr 1998 eingehen.

- 16.3** Wegen Staatsschutz-Straftaten sitzen Untersuchungshäftlinge und Gefangene in Haftanstalten des Landes ein, jährlich zwischen 20 und 30 Personen. Hierfür erstattet der Bund dem Land seit dem 01.01.1994 je Hafttag 108 DM, ohne daß dieser Betrag seither angehoben oder auch nur überprüft worden wäre. Gemäß Abschnitt B Nr. 3 der Vereinbarung von 1977 werden die Erstattungssätze in angemessenen Abständen, spätestens alle drei Jahre überprüft. Demnach hätten die Sätze spätestens zum 01.01.1997 überprüft werden müssen. Der LRH hat das JM gebeten, das Erforderliche zu veranlassen. Das JM hat in seiner Stellungnahme vom 25.03.1998 erklärt, es werde demnächst eine Anpassung der Erstattungssätze beim Bundesministerium der Justiz anregen und den LRH über das Ergebnis der Verhandlungen unterrichten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

17 Ersatzschulfinanzierung

Der Landesrechnungshof hat bei einer Bezirksregierung unvertretbar hohe Arbeitsrückstände bei der Festsetzung der Landeszuschüsse für Ersatzschulen festgestellt. Von den Schulträgern vorgelegte Abrechnungen waren z. T. über Jahre hinweg nicht abschließend geprüft, die Zuschüsse nicht endgültig festgesetzt und Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 1,86 Mrd. DM nicht abgerechnet. Nach Schätzungen der Verwaltung werden Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 28 Mio. DM zurückzufordern sein. Durch die verspätete Geltendmachung sind erhebliche Verluste für das Land zu befürchten.

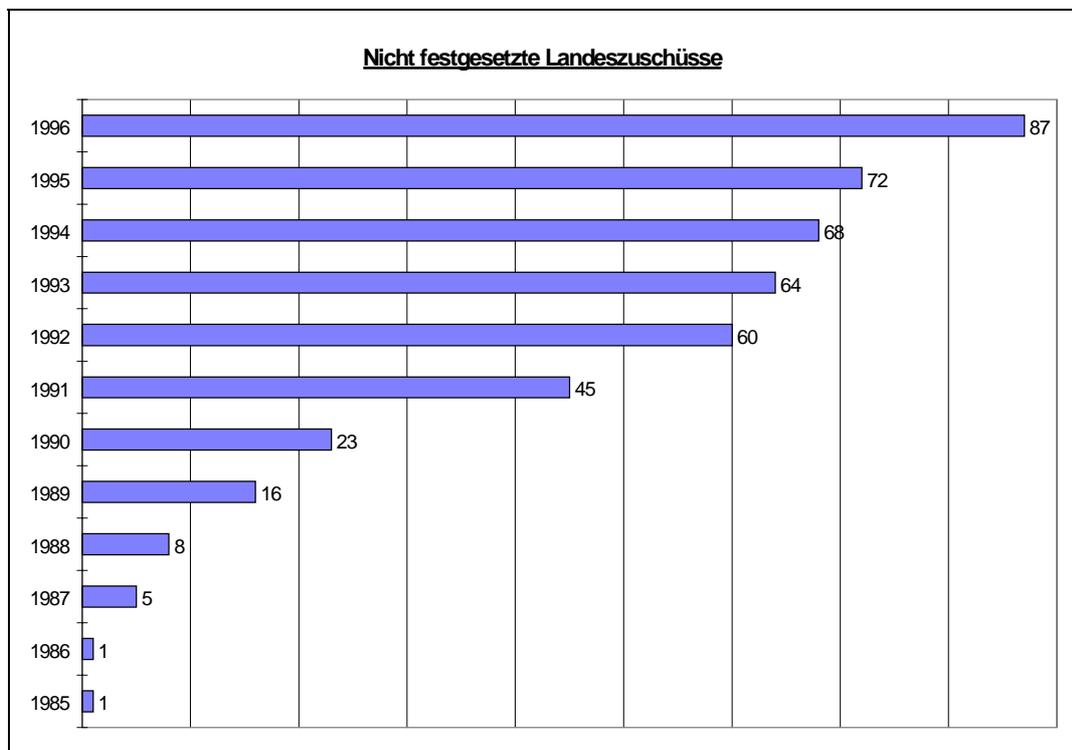
Ersatzschulen erhalten nach dem Ersatzschulfinanzgesetz Landeszuschüsse, die unter Berücksichtigung einer vom Schulträger zu erbringenden Eigenleistung die Differenz zwischen den fortdauernden Ausgaben und Einnahmen der Ersatzschulen decken sollen. Hierfür waren im Landeshaushalt 1996 rd. 1,5 Mrd. DM veranschlagt.

Die Zuschüsse werden auf Antrag des Schulträgers für jeweils die Dauer eines Rechnungsjahres gewährt. Festsetzung und Auszahlung der Landeszuschüsse obliegen den Bezirksregierungen (BR), die zunächst monatliche Abschlagszahlungen auf den voraussichtlichen Jahreszuschuß anweisen. Der Bescheid über die endgültige Festsetzung des Zuschusses ergeht dann nach Durchführung einer örtlichen Prüfung der Jahresrechnung bei der jeweiligen Ersatzschule. Die örtliche Prüfung ist möglichst frühzeitig, spätestens jedoch bis zum Ende des zweiten auf das Rechnungsjahr folgenden Haushaltsjahres durchzuführen.

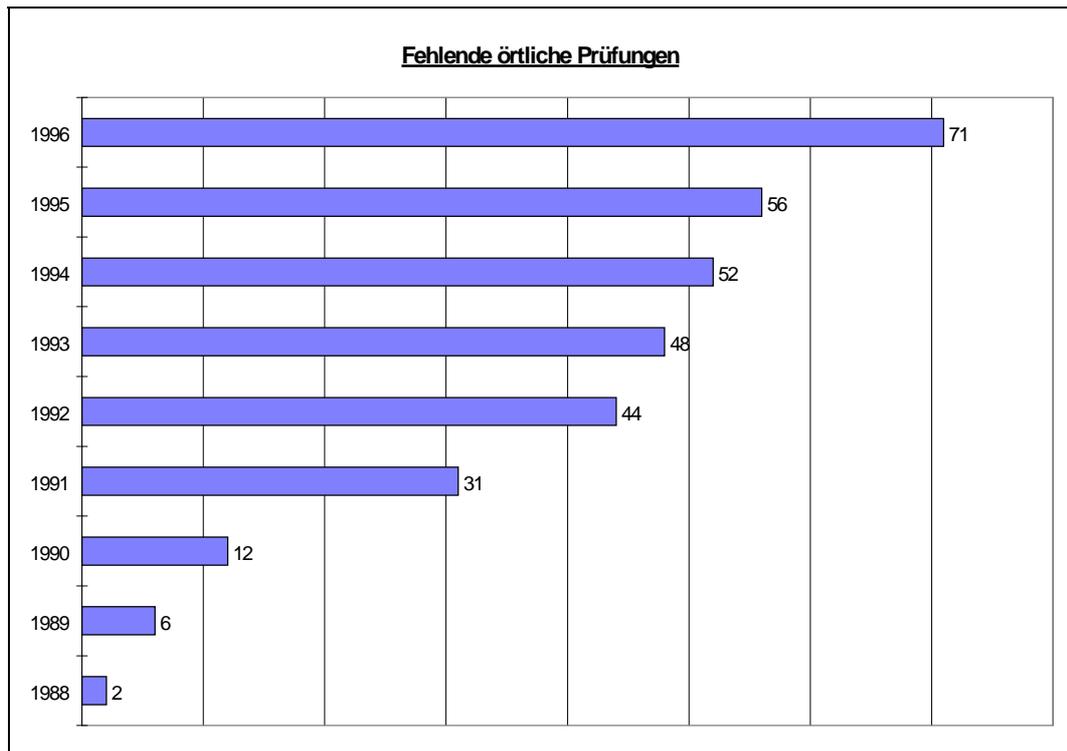
Der LRH hat 1997 die Abwicklung der Ersatzschulfinanzierung bei einer BR geprüft, die für 91 der insgesamt rd. 400 Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen zuständig ist. Er hat festgestellt, daß seit Jahren erhebliche, stetig anwachsende Arbeitsrückstände entstanden waren, weil die örtlichen Prüfungen nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist durchgeführt wurden und deshalb auch die Landeszuschüsse nicht endgültig festgesetzt werden konnten.

Im einzelnen stellte sich die Situation bei Abschluß der örtlichen Erhebungen im August 1997 wie folgt dar:

Bei 450 Jahresrechnungen war der Zuschuß noch nicht endgültig festgesetzt. 291 Jahresrechnungen betrafen die Haushaltsjahre bis einschließlich 1994 und hätten damit abgeschlossen sein müssen. Die älteste nicht abschließend bearbeitete Jahresrechnung stammte aus dem Jahr 1985.



In 322 der 450 Fälle war die vorgeschriebene örtliche Prüfung bei den Ersatzschulen noch nicht durchgeführt worden. 195 dieser Fälle betrafen Jahresrechnungen bis zum Haushaltsjahr 1994 einschließlich.



In den Fällen, in denen die Landeszuschüsse nicht fristgemäß festgesetzt worden waren, war die für die verspätete Abrechnung der Abschlagszahlungen entsprechend § 60 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums (FM) nicht eingeholt worden.

Die aufgezeigte Fehlentwicklung war nicht nur der BR, sondern auch dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) bekannt. Die zu ihrer Behebung getroffenen Maßnahmen waren nach den Feststellungen des LRH allerdings nicht geeignet, einen weiteren Anstieg der Arbeitsrückstände zu verhindern.

Das Finanzvolumen dieser Arbeitsrückstände belief sich nach einem Schreiben des MSW an das Innenministerium (IM) im Mai 1997 auf rd. 1,86 Mrd. DM. Bei einer solchen Summe müsse, teilte das MSW weiter mit, erfahrungsgemäß von einem Rückforderungsanspruch des Landes von ca. 28 Mio. DM ausgegangen werden. Nicht zeitnahe Prüfungen könnten dazu führen, daß Rückforderungsansprüche nicht durchgesetzt werden könnten, weil die Abschlagszahlungen von den Ersatzschulträgern bereits verausgabt wurden und die Rückzahlung im Einzelfall den Bestand der Schule gefährden würde.

Der LRH hat nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, unverzüglich alle geeigneten Maßnahmen zum Abbau der Rückstände zu ergreifen. Die vom LRH hierzu gegebenen Anregungen hat die BR aufgegriffen und bereits bei Abschluß der örtlichen Erhebungen zugesagt, die Arbeitsrückstände bis Ende 1999 aufzuarbeiten, eine Organisationsuntersuchung des zuständigen Dezernates durchzuführen und durch Einführung eines Prüfungscontrolling künftig die fristgerechte Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Im Februar 1998 hat die BR berichtet, daß nur noch in 357 Fällen eine Festsetzung des Landeszuschusses ausstehe. In 175 dieser Fälle sei die örtliche Prüfung abgeschlossen, so daß jetzt die Zuschußfestsetzung erfolgen könne. Nur 182 Jahresrechnungen müßten noch örtlich geprüft werden. Darüber hinaus seien erste Schritte zur Optimierung der Ablauforganisation eingeleitet worden; weitergehende Maßnahmen stünden unmittelbar bevor.

Das MSW, das der LRH wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit ebenso wie das IM und das FM um Stellungnahme gebeten

hatte, hat mitgeteilt, das von der BR dem LRH zugesagte Maßnahmenpaket sei zwischenzeitlich mit dem IM und dem FM abgestimmt worden. Im Rahmen der Fachaufsicht würden alle Möglichkeiten ausgeschöpft, um einen Erfolg dieser Maßnahmen sicherzustellen.

Der LRH wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)

18 Forschungsfreisemester

Der LRH stellte bei fünf Universitäten fest, daß Professorinnen und Professoren oftmals auch dann von ihren Aufgaben in der Lehre und der Verwaltung zugunsten ihrer Dienstaufgaben in der Forschung freigestellt wurden, wenn die ordnungsgemäße Vertretung ihres Faches in der Lehre während dieser Zeit nicht nachprüfbar sichergestellt war.

Den Lehrleistungen der deutschen Hochschulen gilt nicht zuletzt wegen der großen Zahl der Studierenden, der langen Studienzeiten und der hohen Abbrecherquote zunehmend das besondere öffentliche Interesse.

Der Wissenschaftsrat hat zuletzt im Jahre 1996 - aufbauend auf Thesen aus dem Jahre 1993 - in „Empfehlungen zur Stärkung der Lehre in den Hochschulen durch Evaluation“ die Auffassung vertreten, daß die Lehre an vielen Hochschulen nicht den ihr zukommenden hohen Stellenwert genieße, und unter anderem Dokumentationen über den Einsatz der Ressourcen für die Lehre, die Organisation des Lehrbetriebs und die Leistungen der Hochschulen in der Lehre für erforderlich gehalten.

Auch der LRH hat seit Anfang der 90er Jahre verstärkt Prüfungen durchgeführt, die einen Bezug zur Hochschullehre aufweisen (s. zuletzt Beitrag Nr. 17 im Jahresbericht 1997: Erhebungen der Universitäten über das Lehrangebot von Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren).

In diesen Kontext gehört die nachstehende Untersuchung über die Gewährung von Forschungsfreisemestern. Auch bei diesem Thema ging es dem LRH nicht um die - seiner Beurteilung entzogene - Qualität der Lehrleistungen, sondern im wesentlichen um die Auswirkungen, die der Ausfall der Lehrleistungen der freigestellten Hochschullehrer auf die Organisation des Lehrbetriebs hat. Ziel eines wirtschaftlich organisierten Lehrbetriebs muß es sein, mit den bereitgestellten personellen Ressourcen im Interesse der Studierenden auch während des Forschungsfreisemesters ein umfassendes Lehrangebot aufrechtzuerhalten (vgl. § 7 Abs. 1 LHO).

18.1 Regelungslage

Gemäß § 53 Abs. 1 UG können Professorinnen und Professoren nach einer Lehrtätigkeit von mindestens acht Semestern für die Dauer eines Semesters von ihren Aufgaben in der Lehre und der Verwaltung zugunsten der Aufgaben in der Forschung freigestellt werden. Voraussetzung hierfür ist insbesondere, daß die ordnungsgemäße Vertretung des Faches der Freigestellten in der Lehre während dieser Zeit gewährleistet ist.

Im Anschluß an Empfehlungen des Landtags (Plenarprotokoll 11/74 vom 14.10.1992), der das Thema „Forschungs- und Praxisfreisemester“ aufgrund eines Beitrags des LRH im Jahresbericht über die Ergebnisse der Prüfungen im Geschäftsjahr 1990/91 behandelt hatte, konkretisierte das MWF die Regelung des § 53 Abs. 1 UG mit Erlaß vom 12.10.1992 dahingehend, daß bei der Gewährung von Forschungsfreisemestern im Interesse der Studierenden die Vollständigkeit des Lehrangebotes während der Freistellung sicherzustellen sei. Deshalb hat es den Hochschulen aufgegeben,

- die vertretungsweise wahrzunehmenden Aufgaben aktenkundig zu machen und nachprüfbar festzulegen
- sowie

- die entstehenden Ausfälle im Lehrangebot durch andere Professorinnen oder Professoren im Rahmen ihres Hauptamtes oder durch sonstige Habilitierte des Fachbereichs/der Fakultät abzudecken. Dabei könnten für die Wahrnehmung von Lehraufgaben geeignete wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Unterstützung herangezogen werden.

18.2 Umfang der Prüfungen und wesentliche Feststellungen

Der LRH hat bei fünf Universitäten jeweils für einen Zeitraum von mehreren Semestern einerseits die konsequente Beachtung der Voraussetzungen für die Gewährung von Forschungsfreisemestern durch die Hochschulleitungen und andererseits den tatsächlich erfolgten Ausgleich der durch die Forschungsfreisemester entstehenden Ausfälle im Lehrangebot untersucht.

Die Prüfungen erfaßten insgesamt 379 Forschungsfreisemester.

18.2.1 Beachtung der Voraussetzungen für die Gewährung von Forschungsfreisemestern

Die an die Hochschulleitungen gerichteten und über die Dekane der Fachbereiche/Fakultäten vorgelegten Anträge der Professoren enthielten zu meist nur vergleichsweise allgemein gehaltene Hinweise zur Vertretung des Faches des Antragstellers in der Lehre beispielsweise der nachfolgenden Art:

„Eine kollegiale Vertretung ist gesichert.“

„Die Lehrvertretung wird vom Institut geregelt.“

Dagegen fehlten in der deutlich überwiegenden Zahl konkrete Angaben darüber,

- welche Lehraufgaben für den Antragsteller wahrzunehmen waren und
- wie im einzelnen die durch das Forschungsfreisemester entstehenden Ausfälle im Lehrangebot ausgeglichen werden sollten.

Sofern in den Anträgen überhaupt Namen von habilitierten Mitgliedern benannt worden waren, war in aller Regel ihre Zuordnung zu bestimmten Lehrveranstaltungen nicht möglich. Ebenso war den Anträgen bis auf seltene Ausnahmen nicht zu entnehmen, ob die benannten Vertreter die zu vertretenden Lehrveranstaltungen zusätzlich zu den ihnen ohnehin obliegenden eigenen Lehrdeputaten erbringen würden, oder auf welche andere Weise die Vollständigkeit des Lehrangebotes sichergestellt werden sollte.

Die Dekane leiteten die Anträge trotz dieser Unvollständigkeit durchweg allenfalls mit einer allgemein formulierten befürwortenden Bemerkung an die Hochschulleitungen weiter.

Schließlich holten auch die Hochschulleitungen anlässlich der Vorbereitung der Entscheidung die fehlenden Angaben in aller Regel nicht oder jedenfalls nicht vollständig ein. Vielmehr beschränkten sie sich bei der - regelmäßig antragsgemäßen - Entscheidung durchweg auf den einfachen Hinweis gegenüber dem Antragsteller, daß das Gesamtlehrangebot durch die Freistellung nicht verringert werden dürfe.

18.2.2 Ausgleich der durch Forschungsfreisemester entstehenden Ausfälle im Lehrangebot

Die hierzu durchgeführten Untersuchungen des LRH waren in erheblichem Umfang dadurch beeinträchtigt, daß die Lehrenden überwiegend

die von ihnen zu führenden Aufzeichnungen über die von ihnen - ggf. auch vertretungsweise - angebotenen Lehrveranstaltungen nicht vorlegen konnten. Demzufolge war in diesen Fällen nicht feststellbar, ob und auf welche Weise die durch die Freistellung eines Hochschullehrers entstandenen Ausfälle im Lehrangebot durch andere Mitglieder des Fachbereichs/der Fakultät abgedeckt worden waren.

Sofern Aufzeichnungen vorgelegt wurden, aus denen sich ergab, daß Lehrveranstaltungen des Freigestellten übernommen worden waren, stellte der LRH fest, daß die betreffenden Professoren zumeist lediglich das ihnen ohnehin obliegende eigene Lehrdeputat in Höhe von regelmäßig acht Semesterwochenstunden erfüllt hatten. In einigen Fällen war nicht einmal dies festzustellen.

Die dazu befragten Dekane erklärten ganz überwiegend, daß die Lehrveranstaltungen der Freigestellten sehr häufig in der Weise übernommen würden, daß die Professoren ihre eigenen Lehrveranstaltungen für die Studierenden des Freigestellten „öffneten“. Demgegenüber stelle es praktisch eher die Ausnahme dar, wenn Professoren über die ihnen selbst obliegenden Lehrverpflichtungen hinaus zusätzliche Lehrveranstaltungen anböten.

In Einzelfällen stellte der LRH allerdings auch fest, daß die durch ein Forschungsfreisemester ausfallenden Lehrveranstaltungen durch die Freigestellten selbst vorgezogen oder nachgeholt wurden; so lehrten in einem Institut einer mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät die dort tätigen Professoren sogar grundsätzlich in jedem zweiten Semester über ihr Lehrdeputat hinaus zwei zusätzliche Semesterwochenstunden, um auf diese Weise ihr durch die regelmäßige Wahrnehmung eines Forschungsfreisemesters gemindert Lehrangebot in vollem Umfang auszugleichen.

18.3 Würdigung der Feststellungen

Der LRH hat den geprüften Universitäten mitgeteilt, daß ihre Praxis der Gewährung von Forschungsfreisemestern und des Ausgleichs der dabei entstehenden Ausfälle im Lehrangebot nach seiner Überzeugung die ordnungsgemäße Vertretung des Faches in der Lehre in vielen Fällen nicht sicherstelle. Deshalb bedürfe die Behandlung dieses Aufgabenfeldes einer eingehenden Überprüfung und nachhaltigen Verbesserung.

Das gelte zunächst für die Anträge auf Gewährung von Forschungsfreisemestern. Schon im Interesse der Studierenden sei es erforderlich, künftig konsequent darauf zu achten, daß zur Wahrung der Vollständigkeit des Lehrangebots in jedem Falle die vertretungsweise wahrzunehmenden Lehraufgaben nachprüfbar festgelegt würden. Ebenso seien Angaben darüber erforderlich, wie im einzelnen der Ausgleich der durch die Freistellung entstehenden Ausfälle im Lehrangebot erfolgen solle. Zweckmäßigerweise sollten in diesem Zusammenhang die Professoren und die von ihnen vertretungsweise übernommenen Lehrveranstaltungen benannt werden. Schließlich sei es zur fundierten Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzungen notwendig, daß sich aus den Antragsunterlagen ergäbe, ob und in welchem Umfang die Lehrenden die übernommenen Lehrveranstaltungen über das ihnen ohnehin obliegende eigene Lehrdeputat hinaus erbrächten.

Auch bedürften die Anträge in jedem Falle eines inhaltlich begründeten Votums der zuständigen Dekane dazu, wie sich die Freistellung auf das Lehrangebot auswirke, für dessen Vollständigkeit die Dekane gemäß § 27 Abs. 1 UG verantwortlich seien. Dieser Verantwortung würden die Dekane nicht gerecht, wenn sie die Antragsunterlagen allenfalls mit einer allgemein formulierten Befürwortung an die Hochschulleitung weiterreichten.

Alle Beteiligten müßten nach Überzeugung des LRH künftig wesentlich stärker darauf achten, durch welche Vorkehrungen im einzelnen während des Forschungsfreisemesters die gesetzliche Vorgabe der ordnungsgemäßen Vertretung des Faches in der Lehre erreicht werden solle. In erster Linie kämen hierfür zwei Varianten in Betracht: Entweder deckten die freigestellten Lehrenden - wie dies in den vorgenannten Beispielen einer mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät geschehe - durch über ihre regelmäßige Lehrverpflichtung hinausgehende eigene Lehrleistungen in den vorhergehenden oder den nachfolgenden Semestern selbst das im Forschungsfreisemester ausfallende Lehrangebot ab, oder andere habilitierte Mitglieder übernahmen die durch die Freistellung entstehenden Ausfälle im Lehrangebot in der Regel zusätzlich zu den ihnen ohnehin obliegenden eigenen Lehrdeputaten. Das gelte nicht zuletzt für alle Überlastfächer, in denen es mit Rücksicht auf die hohe Lehrnachfrage ohnehin einer erschöpfenden Nutzung der Ausbildungskapazität bedürfe.

Etwas anderes könne allenfalls dann in Betracht kommen, wenn und soweit in dem betreffenden Semester ein Bedarf nach Abdeckung der durch die Freistellung entstehenden Ausfälle im Lehrangebot nicht feststellbar sei. Dies bedürfe dann allerdings einer nachprüfbaren Dokumentation in den einschlägigen Antragsunterlagen und einer ausdrücklichen Bestätigung des zuständigen Dekans.

In diesem Zusammenhang hat der LRH seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, daß die für die Freigestellten vertretungsweise übernommenen Lehraufgaben von den betreffenden Professoren - schon im Hinblick auf die von den Hochschulen vielfach selbst beklagte angespannte Studiensituation in den meisten Fachrichtungen - in aller Regel nicht dadurch erfüllt werden könnten, daß sie ihre eigenen Lehrveranstaltungen für die Studierenden der Freigestellten einfach „öffneten“.

Der LRH hat die geprüften Universitäten und auch das MWF um Stellungnahme zu seinen Prüfungsmitteilungen gebeten.

18.4 Weiterer Schriftwechsel

Auf die Prüfungsmitteilungen hat eine Universität dem LRH berichtet, daß die Dekane künftig anhand von detaillierten Checklisten die Vollständigkeit der erforderlichen Angaben prüfen und die notwendigen Erklärungen zur ordnungsgemäßen Vertretung des jeweiligen Faches in der Lehre während des Forschungsfreisemesters abgeben würden. Im Ergebnis ähnlich hat eine andere Universität mitgeteilt, Freistellungen würden zukünftig nur ausgesprochen, wenn die dahingehenden Anträge konkrete und detaillierte Angaben zur Vertretungsregelung enthielten. In jedem Falle werde die Hochschule versuchen, bei Gewährung von Forschungsfreisemestern das Lehrangebot für die Studenten nach Möglichkeit in vollem Umfang aufrechtzuerhalten.

Im übrigen haben die Hochschulen gegenüber der vom LRH vertretenen Auffassung im wesentlichen folgende Einwände erhoben:

Die Forderung nach einer vorherigen konkreten Bestimmung derjenigen Mitglieder, die die Lehraufgaben des Freigestellten während des Forschungsfreisemesters vertretungsweise übernehmen sollten, sei sachfremd, da den einzelnen Hochschullehrern nicht immer bestimmte Lehraufgaben fest zugeordnet werden könnten. Vielmehr würden die anfallenden Lehrveranstaltungen, teilweise von Semester zu Semester wechselnd, „nach Neigung, Abwechslungsfreudigkeit und freier Kapazität“ auf die Hochschullehrer verteilt. Die Wahrnehmung von Forschungsfreisemestern werde im übrigen bereits bei der Vorlesungsplanung berücksichtigt.

Eine andere Handhabung sei auch durch die geltende Regelungslage nicht gefordert. Denn der Gesetzgeber habe in § 53 Abs. 1 UG bewußt darauf abgehoben, daß während des Forschungsfreisemesters das Fach des Freigestellten in der Lehre „ordnungsgemäß“ - d. h. für die Studierenden zu keinerlei Verzögerungen im Studienablauf führend - vertreten sein müsse. Eine „uneingeschränkte“ Erhaltung des Lehrangebots sei damit jedoch erkennbar nicht gemeint.

Darüber hinaus sei eine pauschale Forderung nicht durchsetzbar, nach der Hochschullehrer grundsätzlich über ihre Lehrverpflichtung hinaus Lehrveranstaltungen anzubieten hätten, um einem anderen Mitglied des betreffenden Fachbereichs/der Fakultät die Wahrnehmung eines Forschungsfreisemesters dadurch zu ermöglichen, daß formal dessen acht Semesterwochenstunden mit durchgeführt würden.

Dies sei schließlich auch tatsächlich nicht möglich. Denn Lehrveranstaltungen des Freigestellten könnten grundsätzlich nicht als eigenständige Lehrveranstaltungen von einem anwesenden Lehrenden fortgeführt werden, weil jeder Hochschullehrer sein eigenes inhaltliches und didaktisches Konzept habe, das er in Ausübung des ihm übertragenen Amtes frei und selbständig umsetze. Die Fortführung von Lehraufgaben eines anderen sei damit prinzipiell ausgeschlossen.

Vor dem Hintergrund der zukünftig noch stärker zur Anwendung gelangenden Verteilung der Haushaltsmittel für Forschung und Lehre nach erfolgs- und leistungsorientierten Kriterien werde zudem einem umfassenden Lehrangebot der Fächer noch größere Bedeutung zukommen als in der Vergangenheit. Das dieser Entwicklung entsprechende Instrument sei indessen die Evaluierung des Studienangebotes. Die eher formalen Maßnahmen der vom MWF und vom LRH eingeforderten Art würden demgegenüber an praktischer Bedeutung verlieren.

Nach Auffassung des LRH überzeugen diese Gegenvorstellungen der Universitäten nicht.

Mit Rücksicht auf die überwiegend sehr angespannte Studiensituation an den Universitäten des Landes bleibt er in Würdigung auch der Interessen der Studierenden bei seiner Überzeugung, daß die Gewährung von Forschungsfreisemestern grundsätzlich nicht zu einer Verringerung der Gesamtheit der angebotenen Lehrveranstaltungen führen darf. Maßstab für die Sicherstellung der Vollständigkeit des Lehrangebotes kann nicht sein, ob es trotz der Gewährung von Forschungsfreisemestern nicht zu Verzögerungen im Studienablauf der Studierenden kommt. Denn dem in § 53 Abs. 1 UG normierten Merkmal der ordnungsgemäßen Vertretung des Faches in der Lehre liegt erkennbar nicht die gesetzgeberische Vorstellung eines „Durchschleusens“ der Studierenden durch einen Ausbildungsgang zugrunde. Die Gesamtheit des Regelungsgefüges des Universitätsgesetzes zwingt im Gegenteil zu der Annahme, daß das Angebot an Lehrveranstaltungen für die Studierenden trotz der Freistellung möglichst ungekürzt und in der ansonsten gegebenen Breite, Tiefe und Vielfalt des Lehrstoffes erhalten bleiben sollte.

Die von den Hochschulen als angemessen erachtete „Öffnung“ von Lehrveranstaltungen entspricht diesem Lösungsansatz nicht, zumal höhere Teilnehmerzahlen in Lehrveranstaltungen - nicht nur bei Seminaren, Übungen und Praktika - häufig mit einer Minderung der Qualität der Studienmöglichkeiten des einzelnen Studierenden einhergehen.

Auch der Einwand überzeugt nicht, eine vorherige Bestimmung von Professoren, die die Lehrveranstaltungen des Freigestellten vertretungsweise übernehmen sollen, sei sachfremd. Denn der Gesetzgeber hat die Möglichkeit der Gewährung von Forschungsfreisemestern nicht voraussetzungslos und unter allen Umständen eröffnet, sondern an die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Vertretung des Faches in der Lehre geknüpft.

Das Vorliegen dieser Voraussetzung muß indessen im Zeitpunkt der Entscheidung über den dahingehenden Antrag beurteilt werden können. Solange hingegen in dieser Hinsicht keine Klarheit besteht, darf die Hochschulleitung die beantragte Entscheidung nicht treffen.

Die von den Hochschulen angeführte Evaluation wird zwar auch nach Auffassung des LRH künftig an Bedeutung für die Lehre gewinnen. Doch zielen Evaluationen, die zudem i. d. R. in längeren Zeitabständen erfolgen, eher auf langfristig angelegte, grundsätzliche Bewertungen und daraus ggf. abzuleitende Veränderungen in der Lehre, ihrer Organisation o. ä. ab. Demgegenüber haben die Verbesserungsvorschläge des LRH kurzfristig und temporär notwendige organisatorische Maßnahmen zum Gegenstand, die auf eine Sicherstellung der Vollständigkeit des Lehrangebotes in konkreten Einzelfällen ausgerichtet sind.

Der Schriftwechsel mit den Universitäten dauert an.

Eine Stellungnahme des MWF liegt dem LRH noch nicht vor.

19 Professurvertretungen

Der LRH hat bei drei Universitäten die Beauftragung und Aufgabewahrnehmung von Professurvertretern untersucht. Obwohl diesen i. d. R. die volle Vergütung gewährt wurde, war für den LRH weithin nicht feststellbar, daß sie die mit der vakanten Stelle verbundenen Aufgaben uneingeschränkt erfüllten.

Ein erheblicher Teil der Professurvertreter war während der Vorlesungszeit nur an ein bis zwei Tagen pro Woche und in der vorlesungsfreien Zeit insgesamt allenfalls an wenigen Tagen in der Universität anwesend.

Von der Möglichkeit, Professurvertretungen insbesondere zeitlich - beispielsweise auf die Monate der Vorlesungszeit - zu begrenzen und auch nur für diese Zeit die Vergütung zu zahlen, machten die Hochschulen wenig Gebrauch. Nach vorsichtigen Berechnungen, die der LRH beispielhaft für eine Universität durchführte, hätten auf diese Weise Haushaltsmittel in Höhe von rd. 500.000 DM eingespart und im Rahmen des Versuchs „Hochschule und Finanzautonomie“ für andere Zwecke verwendet werden können.

19.1 Regelungslage

Gemäß § 52 Abs. 4 Universitätsgesetz (UG) kann die Universität mit der Wahrnehmung der Aufgaben aus einer vakanten Professur entsprechend qualifizierte Vertreterinnen oder Vertreter übergangsweise beauftragen.

Die Vertretung umfaßt i. d. R. alle mit einer Professur verbundenen Aufgaben; im einzelnen handelt es sich um die Verpflichtungen,

- im Umfang des mit der vakanten Stelle verbundenen Lehrdeputates Lehrveranstaltungen anzubieten,
 - Forschungsaufgaben wahrzunehmen,
 - Prüfungen abzunehmen,
 - Studierende angemessen zu betreuen,
 - an der Verwaltung der Hochschule mitzuwirken
- und
- sich in dem erforderlichen Umfang an der Arbeit der Hochschulgremien zu beteiligen.

Im Anschluß an Empfehlungen des Landtags (Plenarprotokoll 11/74 vom 14.10.1992), der das Thema „Professorenvertreter“ aufgrund eines Beitrags des LRH im Jahresbericht über die Ergebnisse der Prüfungen im Geschäftsjahr 1990/91 behandelt hatte, konkretisierte das Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) mit Erlaß vom 30.06.1994 die Regelung des § 52 Abs. 4 UG in Übereinstimmung mit den durch die Kultusministerkonferenz beschlossenen Grundsätzen über die „Übergangsweise Wahrnehmung von Professoren Aufgaben durch Professorenvertreter“.

Danach sind bei einer vakanten Professur zunächst die Notwendigkeit und der Umfang einer vorübergehenden Wahrnehmung der Aufgaben aus dieser Stelle kritisch zu prüfen und nachvollziehbar aktenkundig festzuhalten. Bejahendenfalls ist anschließend festzustellen, ob die Aufgaben aus der vakanten Professur durch andere habilitierte Mitglieder des Fachbereichs im Rahmen ihres Hauptamtes oder mindestens teilweise auch durch Lehrbeauftragte wahrgenommen werden können. Sofern diese Möglichkeiten ausscheiden, soll nach dem Erlaß in aller Regel nur eine volle Vertretung der Professur in Betracht kommen.

Bei Forschungsaufgaben besteht nach der Regelungslage die Besonderheit, daß diese auch an anderer Stelle als der die Vertretung aussprechenden Hochschule wahrgenommen werden können. In diesem Falle ist aber aktenkundig zu machen, welche Forschungsarbeiten an der „Vertretungs“-Hochschule, der Heimat-Hochschule oder an anderer Stelle geleistet werden sollen.

Die Vergütung für Professurvertretungen soll sich während der Vorlesungszeit nach den Besoldungsmerkmalen der vertretenen Professur richten. Für die vorlesungsfreie Zeit ist die Vergütung dann zu zahlen, wenn die Vertretung auch während dieser Zeit hauptberuflich wahrzunehmen ist. Die Notwendigkeit hierzu ist ebenfalls aktenkundig zu machen. Soweit die Vertretung nur einen Teil der Dienstaufgaben umfaßt, soll nur eine aufgabengerechte (Teil-) Vergütung gezahlt werden.

Als Anhaltspunkte für die Höhe der nach dem genannten Erlaß i. d. R. anfallenden vollen Vergütung für C 4- und C 3-Stellen, auf die sich die Prüfungen des LRH im wesentlichen erstreckten, können die monatlichen Pauschbeträge dienen, die im Rahmen des Versuchs Hochschule und Finanzautonomie für die Ermittlung der Einsparungen von Personalausgaben aus freien Stellen festgesetzt werden. Bezogen auf das Haushaltsjahr 1998 sind hier für C 4-Stellen 8.925 DM und für C 3-Stellen 7.125 DM anzusetzen.

Der für eine Professurvertretung in Betracht kommende zeitliche Umfang ergibt sich aus der nachfolgenden Übersicht:

	Dauer des Semesters	Vorlesungszeit (i.d.R.)
Sommersemester	01.04. - 30.09.	15.04. - 15.07.
Wintersemester	01.10. - 31.03.	15.10. - 15.02.

19.2 Umfang der Prüfungen und wesentliche Feststellungen

Der LRH hat bei drei Universitäten über einen Zeitraum von sechs Semestern geprüft, ob die Entscheidungen der Hochschulleitungen über die Beauftragung von Professurvertretern nachvollziehbar waren und in welchem Umfang die Professurvertreter die ihnen übertragenen Aufgaben wahrgenommen haben. Insgesamt erfaßte die Prüfung 205 Professurvertreter mit zusammen 383 Vertretungssemestern.

Bei 10 der 205 Professurvertreter waren die wahrzunehmenden Aufgaben inhaltlich begrenzt, bei weiteren 29 war die Vertretung auf einen kürzeren Zeitraum als die volle Dauer des Semesters beschränkt.

19.2.1 Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen der Hochschulleitungen

Die an die Hochschulleitungen gerichteten Anträge der Fachbereiche waren vielfach nur mit vergleichsweise allgemein gehaltenen Angaben und Hinweisen begründet. So fehlten beispielsweise in rd. drei Viertel aller untersuchten Anträge konkrete Aussagen über

- die zwingende Notwendigkeit der Beauftragung eines Professurvertreters,
- den Umfang des Vertretungsbedarfs, insbesondere auch im Hinblick auf die vorlesungsfreie Zeit,
- die erforderliche Wahrnehmung von Forschungsaufgaben und die Stelle, an der die Forschungstätigkeiten durchgeführt werden sollten, wenn sie nicht an der „Vertretungs“-Hochschule zu erbringen waren,
- die Beteiligung an der Abnahme von Prüfungen,
- die Mitwirkung an der Betreuung von Studierenden,
- die Übernahme von Aufgaben der Verwaltung der Universität, sowie
- die ggf. erforderliche Mitarbeit in Hochschulgremien.

Die Hochschulleitungen gaben den Anträgen auf Professurvertretungen zumeist statt, ohne die erforderlichen Angaben nachzufordern.

19.2.2 Umfang der Aufgabenwahrnehmung durch die Professurvertreter

19.2.2.1 Lehraufgaben

Die diesbezüglichen Untersuchungen des LRH waren dadurch wesentlich beeinträchtigt, daß die von den Universitäten hierüber zu führenden Unterlagen häufig entweder gänzlich fehlten oder keine nachvollziehbaren Angaben enthielten.

In den übrigen Fällen hatte etwa jeder fünfte Professurvertreter weniger Lehrveranstaltungen angeboten, als ihm als Lehrverpflichtung aus der vertretenen Stelle oblag. Die Unterschreitungen bewegten sich bei Lehrverpflichtungen von i. d. R. acht Semesterwochenstunden in einer Bandbreite von 1 bis 6 Semesterwochenstunden.

19.2.2.2 Forschungsaufgaben

Bei den drei in die Prüfung einbezogenen, überwiegend geistes- und naturwissenschaftlich ausgerichteten Universitäten war bis auf wenige Ausnahmen nicht feststellbar, welche Forschungsaufgaben während der Vertretung - sei es an der „Vertretungs“-Hochschule, der Heimat-Hochschule oder an anderer Stelle - wahrgenommen worden waren.

19.2.2.3 Sonstige Pflichtaufgaben

Nach den Feststellungen des LRH beteiligten sich durchschnittlich rd. 40 v. H. der Professurvertreter nicht an der Abnahme von Prüfungen.

An der Erledigung von Verwaltungsaufgaben der Hochschule sowie an der Tätigkeit der Gremien wirkten die Professurvertreter nicht mit, sofern sie nicht ausnahmsweise gleichzeitig mit der administrativen Leitung einer Hochschuleinrichtung beauftragt worden waren.

Über den Umfang und die Intensität der Betreuung von Studierenden beispielsweise im Rahmen fester Sprechstunden der Professurvertreter konnten zuverlässige Feststellungen nicht getroffen werden. Allerdings erklärten dazu mehrere Dekane gegenüber dem LRH, sie werteten es als Indiz für die ordnungsgemäße Wahrnehmung dieses Aufgabenfeldes durch die Professurvertreter, daß in der Vergangenheit Klagen weder aus dem Kreise der Hochschullehrerschaft noch von seiten der Studierenden bekannt geworden seien.

19.2.2.4 Anwesenheit der Professurvertreter in der Universität

Wegen der vorstehend dargestellten, unbefriedigenden Prüfungsergebnisse hat der LRH versucht, anhand der Unterlagen über die von einem Teil der Professurvertreter geltend gemachten Reisekosten oder Trennungsschädigungen ergänzende Feststellungen zur Anwesenheit dieser Personen in den Universitäten zu treffen. Dabei ergab sich, daß diese häufig

- während der Vorlesungszeit nur an ein bis zwei Tagen pro Woche oder nur zu den Vorlesungsterminen anreisen und in der vorlesungsfreien Zeit allenfalls an wenigen Tagen anwesend waren,

- ihre Dienstantrittsreisen nicht zu Semesterbeginn, sondern durchgängig erst zwei bis drei Wochen später zu Vorlesungsbeginn durchführten.

Die tatsächlichen Gegebenheiten reichten hin bis zu folgendem Einzelfall:

Ein Fachbereich hatte „aus Gründen der Sicherstellung der Lehre“ eine Professurvertretung für das Sommersemester 1996 beantragt. In der vorlesungsfreien Zeit bis zum 30.09.1996 sollte insbesondere die Betreuung von Seminar- und Abschlußarbeiten anfallen. Demgemäß beauftragte die Universität einen Professurvertreter mit der übergangsweisen Wahrnehmung der Aufgaben aus der vakanten Stelle für die Dauer des gesamten Semesters und zahlte ihm während dieser Zeit die volle Vergütung nach den Besoldungsmerkmalen C 3 der vertretenen Professur.

Aus dem Antrag des Professurvertreters auf „Unkostenentschädigung“ ergab sich, daß er seinen Dienst nicht am 1., sondern erst am 18. April 1996 angetreten hatte; im April war er an weiteren 3 Tagen, im Mai und Juni an jeweils 7 Tagen sowie im Juli an 4 Tagen in der Universität anwesend gewesen. Im August und September schließlich hatte er die Hochschule überhaupt nicht aufgesucht.

Den für diese Professurvertretung von der Universität vorgelegten Unterlagen über das tatsächlich geleistete Lehrangebot war zu entnehmen, daß der Professurvertreter das ihm obliegende Lehrdeputat voll erfüllt hatte.

Zugleich ergab sich aus den vorgenannten Unterlagen, daß sich bei einer von ihm durchgeführten Vorlesung 10 Teilnehmer sowie bei seinen drei Seminaren 6, 3 und 2 Teilnehmer eingefunden hatten.

An Prüfungen war der Professurvertreter während der Vertretung nicht beteiligt; schließlich lagen auch nachprüfbare Dokumentationen über die anderen, im Rahmen der Vertretung wahrzunehmenden Aufgaben nicht vor.

19.3 Würdigung der Feststellungen

Der LRH hat den Universitäten mitgeteilt, daß ihre Praxis bei der Beauftragung von Professurvertretern weder der einschlägigen Gesetzeslage noch den dazu ergänzend erlassenen Regelungen des MWF hinreichend Rechnung trage. Denn danach obliege den Professurvertretern, wenn ihnen die volle Vergütung nach den Besoldungsmerkmalen der vakanten Stelle gezahlt werde, grundsätzlich auch die Erfüllung aller mit der Professur verbundenen Aufgaben, und zwar während der gesamten Dauer der Vertretung.

Die uneingeschränkte Erfüllung dieser Verpflichtungen sei indessen für den LRH weithin nicht feststellbar gewesen. Daher bedürfe die bisherige Handhabung einer grundlegenden Überprüfung und Verbesserung mit dem Ziel, künftig in jedem Einzelfall den Vertretungsbedarf nach Notwendigkeit, Umfang und Dauer zuverlässig und nachvollziehbar festzustellen. Dabei müßten strenge Maßstäbe hinsichtlich der Frage angelegt werden, ob die Professurvertretung auch während der vorlesungsfreien Zeit hauptberuflich wahrgenommen werden müsse. Nicht zuletzt bedürfe es auch einer eingehenden Prüfung, ob es ggf. ausreiche, wenn nur ein inhaltlich begrenzter Teil der Aufgaben aus der vakanten Stelle (wie beispielsweise die Lehraufgaben) vertretungsweise wahrgenommen werde.

Auf dieser Grundlage könnten sodann in der Beauftragung des Professurvertreters konkrete Festlegungen hinsichtlich der aus der vakanten Professur im einzelnen wahrzunehmenden Aufgaben getroffen werden.

Ergänzend hat der LRH die Universitäten darauf hingewiesen, daß zeitliche Beschränkungen von Professurvertretungen - unbeschadet etwaiger nicht zur Beurteilung des LRH stehender fachspezifischer Belange - in jedem Falle nicht unerhebliche finanzielle Vorteile für die Hochschulen mit sich brächten. Denn nach Maßgabe der haushaltsrechtlichen Regelungen zum Versuch „Hochschule und Finanzautonomie“ verblieben eingesparte Mittel aus vakanten Professuren bekanntlich den Universitäten und könnten von diesen erforderlichenfalls für andere Zwecke verwendet werden. Insoweit hat der LRH auf der Grundlage der vorstehend genannten monatlichen Pauschbeträge zur Ermittlung der Einsparungen bei den Personalausgaben freier Stellen für eine der geprüften Universitäten eine exemplarische Berechnung durchgeführt. Danach hätten Haushaltsmittel in der Größenordnung von rd. 500.000 DM jährlich anderweitig disponiert werden können, wenn die Dauer der Vertretung z. B. im Wintersemester jeweils um 1 Monat und im Sommersemester um jeweils 2 Monate gekürzt worden wäre.

Der LRH hat zu dem gesamten Fragenkomplex sowohl die geprüften Universitäten als auch das MWF um Stellungnahme gebeten.

19.4 Weiterer Schriftwechsel

Eine der Universitäten entwickelte daraufhin einen künftig verbindlichen Vordruck für die Beantragung von Professurvertretungen, der den Empfehlungen des LRH Rechnung trägt. Im übrigen wurden gegenüber dem LRH im wesentlichen folgende Einwände geltend gemacht:

Angesichts der Tatsache, daß viele einzelne Disziplinen gegenwärtig eine hohe Überlast bewältigen müßten, sei innerhalb einer Hochschule nur schwer zu vermitteln, daß die Begründung für offenkundig notwendige Professurvertretungen derart aufwendig dokumentiert werden müsse, wie

es die geltende Regelungslage vorschreibe. Dies werde von den betroffenen Bereichen insbesondere vor dem Hintergrund der allgemeinpolitischen Ziele der „Deregulierung“ und „Entbürokratisierung“ vielmehr als unnötiger Formalismus empfunden.

Die versuchsweise Einführung der Finanzautonomie habe sich zudem als ein äußerst wirksames Korrektiv gegenüber nicht zwingend erforderlichen Professurvertretungen erwiesen. Inzwischen sei nämlich festzustellen, daß sich die Fachbereiche schon wegen des konkurrierenden Ziels, zur Deckung anderer Bedarfe disponible Mittel zu gewinnen, mit Vertretungswünschen sehr intensiv auseinandersetzen. Insofern sei eine beantragte Vertretung in den meisten Fällen auch unabdingbar.

Schließlich dürfe nicht außer acht gelassen werden, welche hohe Bedeutung den Vertretungsprofessuren für die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses zukomme.

Zu den geringen Anwesenheitszeiten der Professurvertreter wurde die Auffassung vertreten, daß die Durchführung der Lehrveranstaltungen an lediglich ein oder zwei Tagen in der Semesterwoche nicht zwingend nachteilige Wirkungen für die Studierenden haben müsse; beispielsweise könnten Blockveranstaltungen durchaus zweckmäßig sein.

Während der vorlesungsfreien Zeit könne zudem auch eine nur eintägige Anwesenheit von Professurvertretern zur Betreuung von Studierenden bei Hausarbeiten oder zur Vorbereitung von Prüfungen ausreichend sein. Nicht zuletzt müßten Professurvertreter in dieser Zeit Gelegenheit zur Forschung und zur Inanspruchnahme ihres Erholungsurlaubs haben.

Schließlich wurde dem LRH entgegengehalten, daß die Übertragung von Professurvertretungen bei ungekürzten Vergütungen während der gesamten Dauer eines Semesters grundsätzlich einem länderübergreifenden

Standard entspreche. Bei Abweichung von diesem Standard sei zu befürchten, daß für die nordrhein-westfälischen Hochschulen hochqualifizierte Professurvertreter künftig nur schwer zu gewinnen sein würden.

Nach Auffassung des LRH sind diese Einwände im Ergebnis nicht geeignet, die von ihm für erforderlich gehaltenen Verbesserungen erfolgreich in Zweifel zu ziehen.

So erstreckt sich etwa der Hinweis auf die von den Universitäten zu bewältigende Überlast in erster Linie auf die Lehre und die mit ihr unmittelbar zusammenhängenden Verpflichtungen. Weitergehende Rückschlüsse darauf, daß auch alle übrigen Aufgaben aus der vakanten Professur vertreten werden müßten, lassen sich daraus jedoch nicht ohne weiteres ableiten.

Dies macht zugleich deutlich, wie unverzichtbar die - auch in den einschlägigen Regelungen vorgeschriebene - Dokumentation der wesentlichen Gründe für die Beauftragung eines Professurvertreters ist. Abgesehen davon, daß die Transparenz der Entscheidungen das notwendige Pendant zu der den Hochschulen übertragenen Entscheidungszuständigkeit darstellt, läßt sich nach Überzeugung des LRH auch nur auf diesem Wege eine zuverlässige Grundlage für die konkrete Ausgestaltung der Professurvertretung gewinnen.

Im Hinblick auf die am häufigsten vorkommenden vollen Professurvertretungen, die mit der Zahlung der ungekürzten Vergütung verbunden sind, hält es der LRH in Sonderheit für erforderlich, daß künftig das Merkmal der Hauptberuflichkeit der Vertretungstätigkeit stärker manifest wird. Denn es bleibt für den LRH in aller Regel nicht nachvollziehbar, daß alle Pflichtaufgaben aus der vakanten Professur ordnungsgemäß wahrgenommen werden können, wenn Professurvertreter während der Vorlesungszeit nur

an ein bis zwei Tagen pro Woche und in der vorlesungsfreien Zeit nur gelegentlich in der Universität anwesend sind.

In seiner Beurteilung fühlt sich der LRH nicht zuletzt dadurch bestätigt, daß in dem jüngst bekannt gewordenen Entwurf des § 5 einer „Verordnung über die Lehrverpflichtung an Universitäten und Fachhochschulen“ (vgl. LT-Vorlage 12/1975 vom 13.03.1998) ausdrücklich festgelegt wird, daß vollzeitbeschäftigte Professorinnen und Professoren ihr Lehrangebot an mindestens drei Tagen pro Woche der Vorlesungszeit zu erbringen sowie an vier Tagen pro Woche in der Hochschule für Dienstaufgaben zur Verfügung zu stehen haben.

Soweit Wissenschaftler, die für die Beauftragung mit einer Professurvertretung in Betracht kommen, den vorstehend umrissenen Anforderungen beispielsweise aus zeitlichen Gründen nicht in vollem Umfang entsprechen können, bleibt zu prüfen, inwieweit eine entweder inhaltlich begrenzte oder zeitliche beschränkte Teilvertretung der vakanten Stelle sachgerecht und akzeptabel ist.

Den im Verlauf des Prüfungsschriftwechsels vorgetragenen bedenkenswerten Hinweis, daß mögliche Beauftragungen mit Teilvertretungen wegen der entgegenstehenden länderübergreifenden Übung nachteilige Auswirkungen auf die Gewinnung hochqualifizierter Nachwuchswissenschaftler für die Universitäten des Landes nach sich ziehen könnten, hat der LRH zum Anlaß genommen, das MWF auch zu dieser Frage um Stellungnahme zu bitten. Vorsorglich hat der LRH dem Ministerium zugleich empfohlen, in seine Überlegungen auch die Möglichkeit einzubeziehen, die Problematik erforderlichenfalls an die Kultusministerkonferenz (KMK) mit dem Ziel einer länderübergreifenden Klärung heranzutragen und dabei zugleich darauf hinzuweisen, daß die Prüfungsergebnisse des LRH Anlaß dazu gäben, verstärkt Teilvertretungen in Betracht zu ziehen.

Um etwaigen Nachteilen der Universitäten des Landes von vornherein vorzubeugen, sollte dies bei der Formulierung der von der KMK empfohlenen Grundsätze über die „Übergangsweise Wahrnehmung von Professoren Aufgaben durch Professorenvertreter“ ggf. berücksichtigt werden.

Eine Stellungnahme des MWF liegt noch nicht vor.

Auch der Schriftwechsel mit den Hochschulen ist noch nicht abgeschlossen.

20 **Bettenauslastung in den Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule**

Nach Feststellungen des LRH lag die Bettenauslastung bei den Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule, bezogen auf die im Jahresdurchschnitt 1995 belegbaren Betten, bei knapp 80 v. H. Einzelne Kliniken wiesen aber - zum Teil seit Jahren - eine wesentlich niedrigere Auslastung aus, in einem Fall von weniger als 50 v. H. Die Verwaltung hat die Aufforderung des LRH zur Überprüfung der Anzahl von derzeit 1.457 Planbetten aufgegriffen und bereits 26 Betten abgebaut, weitere 25 sollen kurzfristig aufgegeben werden. Insgesamt sieht die jetzt geplante Bettenstruktur, die eine Auslastung von 90 v. H. zum Ziel hat, eine Reduzierung um 150 Planbetten vor.

In der bundesweiten Diskussion über kostendämpfende Maßnahmen im Gesundheitswesen wird seit einigen Jahren zunehmend ein deutlicher Bettenabbau in den Krankenhäusern gefordert. Aus diesem Grund hat der LRH 1996 die Bettenauslastung der Medizinischen Einrichtungen (ME) einer Hochschule anhand der dort geführten Statistiken geprüft und für die ME insgesamt, bezogen auf die im Jahresdurchschnitt 1995 belegbaren Betten, eine Auslastungsquote von knapp 80 v. H. festgestellt. Bei näherer Betrachtung der in diese Quote eingeflossenen Einzelergebnisse zeigten sich sowohl für das Jahr 1995 als auch im mehrjährigen Vergleich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kliniken. So wiesen die nachstehenden fünf Kliniken seit mehreren Jahren eine vergleichsweise niedrige oder deutlich rückläufige Bettennutzung auf.

Bezogen auf die jeweiligen Planbetten ergab sich für die Jahre 1992 bis 1995 folgendes Bild:

	1992	1993	1994	1995
Augenklinik	68,9 %	58,2 %	37,6 %	38,4 %
Urologische Klinik	71,0 %	57,4 %	55,1 %	50,9 %
Päd. Hämatolog./Onkol.	79,9 %	66,8 %	68,1 %	68,9 %
Kinderklinik	37,1 %	35,0 %	41,7 %	39,0 %
Frauenklinik	81,7 %	69,6 %	67,2 %	66,4 %

Bezogen auf die Zahl der im Jahresdurchschnitt belegbaren Betten, die insbesondere wegen Baumaßnahmen und Renovierungsarbeiten oft von derjenigen der Planbetten abwich, stellte sich die Entwicklung für vier Kliniken allerdings etwas günstiger dar:

	1992	1993	1994	1995
Augenklinik	85,3 %	60,4 %	41,6 %	47,7 %
Urologische Klinik	72,2 %	67,5 %	57,0 %	57,7 %
Päd. Hämatolog./Onkol.	79,9 %	66,8 %	68,1 %	68,9 %
Kinderklinik	51,5 %	46,4 %	52,3 %	52,0 %
Frauenklinik	93,4 %	79,5 %	76,0 %	72,4 %

Aber auch danach waren die Auslastungsquoten deutlich zu niedrig vor dem Hintergrund, daß nach dem Krankenhausgesetz NW bereits eine unverzügliche Mitteilungspflicht an die für die Krankenhausbedarfsplanung zuständigen Stellen besteht, wenn die durchschnittliche Auslastung der Planbetten (auch einzelner Abteilungen) in zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren 75 v. H. unterschreitet.

Als mögliche Ursachen für die aufgezeigte Entwicklung hatten die ME im November 1994 gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung u. a. angeführt,

- in der Augenklinik hätten ambulante Operationen zu Umschichtungen vom stationären in den ambulanten Bereich geführt,

- vor dem Wechsel eines Klinikdirektors gingen die Belegungszahlen regelmäßig zurück und stiegen danach wieder an; dies sei nach einem kürzlichen Wechsel des Klinikdirektors in der Urologie auch zu erwarten,
- in der Kinderklinik und in der pädiatrischen Hämatologie/Onkologie sei die Anzahl der durch Begleitpersonen in Anspruch genommenen Betten, die in den obigen Statistiken nicht ausgewiesen würden, besonders hoch.

Die für den Belegungsrückgang in der Augenklinik angeführte Begründung überzeugt nicht, weil dort erst seit Oktober 1994 ambulante Operationen durchgeführt werden, die Zahlen aber bereits zuvor stark rückläufig waren und 1995 sogar wieder leicht angestiegen sind.

Auch die von den ME für die Entwicklung in der Urologischen Klinik vermutete Ursache bestätigte sich nach dem vorgelegten Zahlenmaterial nicht. Wie die vorstehenden Tabellen zeigen, gingen die Auslastungsquoten - trotz der Dienstaufnahme eines neuen Klinikdirektors am 01.08.1994 - bezogen auf die Planbetten weiter zurück, bezogen auf die durchschnittlich belegbaren Betten zeigte sich zumindest kein signifikanter Anstieg.

Bezogen auf die pädiatrische Hämatologie/Onkologie und die Kinderklinik ergäbe sich in der Tat ein anderes Bild, wenn man - der Argumentation der ME folgend - die von Begleitpersonen in Anspruch genommenen Betten als Planbetten mit berücksichtigte. Nach Berechnungen des LRH würde die Belegung in der pädiatrischen Hämatologie/Onkologie dann durchgehend auf mehr als hundert Prozent und in der Kinderklinik auf maximal 57 v. H. der Planbettenzahlen ansteigen.

Der LRH hat die ME darauf hingewiesen, daß sich aus ihrer Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln die Daueraufgabe ableite, das Leistungsgeschehen in den einzelnen Kliniken aufmerksam zu beobachten, um ggf. durch kostendämpfende Maßnahmen regulierend eingreifen zu können. Diese seien immer dann unausweichlich, wenn die tatsächliche Auslastung - wie in den aufgezeigten Fällen - über einen längeren Zeitraum deutlich unter 70 v. H. der Planbetten bleibe und keine konkreten Anhaltspunkte für einen absehbaren Anstieg vorlägen.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen haben die ME eine Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der Bettenstruktur eingerichtet, die sämtliche Kliniken mit dem Ziel einer verbesserten Auslastung überprüft hat. Als Ergebnis dieser Prüfung ist geplant, die Bettenzahl der einzelnen Kliniken so zu dimensionieren, daß zukünftig eine Auslastung von 90 v. H. erreicht wird. Dabei soll der angestrebte Bettenabbau möglichst mit der Schließung ganzer Stationen einhergehen, um unter Berücksichtigung einer anderenfalls notwendigen pflegerischen und ärztlichen Mindestbesetzung zugleich Einsparungen im Bereich der Personalkosten erzielen zu können.

Inzwischen haben die ME in der Frauenklinik bereits 18 und in der Urologischen Klinik 8 Betten abgebaut. Darüber hinaus ist vorgesehen, alsbald die Zahl der Betten in der Augenklinik um 10 zu reduzieren und in der Neurochirurgie nach Abschluß von Umbauarbeiten eine Station mit 15 Betten zu schließen. Schließlich sollen weitere Betten in der Frauenklinik sowie im Chirurgischen Zentrum und in der Kinderklinik abgebaut werden. Insgesamt sieht die neue Bettenstruktur der ME den Abbau von 150 der derzeit 1.457 Planbetten vor.

Der LRH wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 07)

21 Prüfung eines Landesbetriebes

Der LRH prüfte mit Unterstützung eines Rechnungsprüfungsamtes (RPA) einen Landesbetrieb. Im Zusammenhang mit der Veranschlagung und Gewährung von Zuschüssen wurden Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und die Grundsätze der Haushaltsklarheit und –wahrheit festgestellt. U. a. wurde der Liquiditätsbedarf des Landesbetriebes unzutreffend ermittelt.

Anhand der Berechnungen des Landesbetriebes waren weder das Ministerium noch die Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde in der Lage, sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Mit Hilfe der vom LRH angeregten – verbesserten – Ermittlung des Liquiditätsbedarfs sowie ordnungsgemäß erstellter Aufzeichnungen läßt sich für die Zukunft die Gefahr von Fehlentscheidungen erheblich vermindern.

Dem Landesbetrieb zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel wurden zum Teil zweckwidrig verwendet.

Das Liegenschaftsvermögen sowie der Fahrzeug- und Gerätebestand waren nicht ordnungsgemäß erfaßt.

21.1 Liquiditätszuschuß

Der Landesbetrieb errechnete für 1997 eine Unterdeckung an liquiden Mitteln. In einer der Bezirksregierung (BezR) vorgelegten Liquiditätsvorschau

prognostizierte er ab Juni 1997 einen "finanziellen Engpaß"; der höchste Liquiditätsbedarf wurde zum 15.11.1997 mit 4,614 Mio. DM erwartet.

Die BezR meldete dem Ministerium als oberster Aufsichtsbehörde den genannten Bedarf, der in dieser Höhe in den Nachtragshaushalt 1997 eingestellt wurde. Gleichzeitig wies sie den Landesbetrieb an, "alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den prognostizierten finanziellen Engpaß zeitlich zu verschieben". Die Aufsichtsbehörden prüften, soweit erkennbar, die Angaben des Landesbetriebes nicht kritisch nach.

Der Landesbetrieb forderte zunächst keine Mittel an, sondern ging in der nächsten Liquiditätsvorschau von einem Zuschußbedarf i. H. v. ca. 1,5 Mio. DM in der Zeit von Oktober bis November 1997 aus. Mit einer weiteren Liquiditätsvorschau sollte schließlich am 22.10.1997 ein Zuschuß von 2 Mio. DM angefordert werden.

Bei der Überprüfung des Vorgangs durch den LRH stellte sich heraus, daß der Landesbetrieb am 20.10.1997 über Bank- und Kassenbestände von ca. 5,3 Mio. DM verfügte, von denen sich rd. 2,9 Mio. DM auf Festgeldkonten befanden.

Die Ermittlung eines tatsächlich nicht vorhandenen Zuschußbedarfs geht nach den Erkenntnissen des LRH im wesentlichen auf die unzutreffende Methode der Liquiditätsberechnung zurück. Den aus der Buchführung entnommenen Monatszahlen der liquiden Mittel wurde keine aktuell durchgeführte erneute Berechnung der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt. Vielmehr wurden die in der Jahresplanung ermittelten Werte, abzüglich der bereits erzielten Einnahmen und der getätigten Ausgaben, unverändert übernommen und auf den Berechnungszeitraum verteilt. Hierdurch flossen die aufgrund der o. g. Anweisung der BezR bereits erzielten Einsparungen bei den Ausgaben nicht in die Liquiditätsplanung ein. So wurden bis September 1997 in den Positionen

“Instandhaltung”, “Verwaltungsaufwand” und “Werbung, Veranstaltungen” ca. 2,2 Mio. DM weniger ausgegeben als im Wirtschaftsplan vorgesehen war. Gleichwohl rechnete der Landesbetrieb mit ungekürzten Jahressummen weiter. Außerdem berücksichtigte er einen im Gesamtguthaben enthaltenen Betrag von über 3 Mio. DM aufgrund seiner Zweckbindung nicht für die - zeitlich befristete - Liquiditätssicherung, obwohl ihm zu diesem Zeitpunkt hätte bekannt sein müssen, daß mehr als die Hälfte dieses Betrages erst 1998 zur Auszahlung kommen würde.

Der Landesbetrieb hatte letztlich in 1997 keinen zusätzlichen Liquiditätsbedarf; er verfügte zum 31.12.1997 über Geldbestände i. H. v. rd. 3,9 Mio. DM. In diesem Betrag ist eine Einnahme für 1997 i. H. v. ca. 1,25 Mio. DM noch nicht enthalten. Diese Zahlung hätte vertragsgemäß bis Ende 1997 eingehen müssen; sie wurde aber erst am 15.01.1998 vereinnahmt.

Der in den Nachtragshaushalt 1997 eingestellte Zuschuß von 4,6 Mio. DM zum Ausgleich des Jahresfehlbetrages war nach alledem nicht notwendig.

Der LRH regte aufgrund seiner Feststellungen klare und für die Aufsichtsbehörden nachvollziehbare Liquiditätsberechnungen auf der Basis vorhandener Geldbestände sowie erwarteter Zahlungsvorgänge des Landesbetriebes an. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Zufluß- und Abflußzeitpunkte ergibt sich so ein zeitnaher Überblick über die tatsächliche Liquidität des Betriebes.

Das Ministerium erwartet als Ergebnis der infolge der Prüfung durch den LRH eingeleiteten Überarbeitung des Rechnungswesens für die Zukunft eine genauere Liquiditätsberechnung. Außerdem hat das Ministerium bei dem Landesbetrieb Maßnahmen für eine exaktere Planung und bessere Ausnutzung der Liquidität des Landesbetriebes getroffen.

21.2 Landeszuschüsse für überwiegend denkmalwerte Gebäude

Zum Vermögen des Landesbetriebes gehören dreizehn Baudenkmäler, darunter befinden sich zehn Gebäude. In den vergangenen Jahren erhielt er Landesmittel "zur Deckung des Nachholbedarfs an Bauunterhaltung dieser Gebäude" oder "zur Bestreitung von laufenden Instandsetzungsaufwendungen an überwiegend denkmalwerten Gebäuden". Die Haushaltsansätze hierfür beliefen sich ab 1994 jeweils auf 1,7 Mio. DM. Der Veranschlagung lagen weder eine Bedarfsermittlung noch eine Kostenschätzung zugrunde.

Die Zuschüsse wurden 1995 im Umfang von ca. 1,2 Mio. DM für den Neubau und die Anlage einer Saunalandschaft und für Arbeiten außerhalb des Gebäudebestandes verwendet. 1996 nahm der Landesbetrieb von den zugewiesenen Mitteln nochmals ca. eine halbe Mio. DM für die Saunalandschaft und für Arbeiten an Parkplätzen und Parkzugängen in Anspruch. Der Landesbetrieb teilte der BezR nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres die tatsächliche Verwendung mit; die zweckwidrige Mittelverwendung wurde nicht beanstandet.

Die zweckgebundenen Landesmittel hätten nicht für die o. a. Zahlungen i. H. v. zusammen ca. 1,7 Mio. DM verwendet werden dürfen. Im übrigen begünstigt die pauschale Mittelzuweisung nach Auffassung des LRH die Gefahr eines Mitnahmeeffekts.

Der LRH hat deshalb vorgeschlagen, den Instandhaltungsbedarf künftig für einen überschaubaren Zeitraum in regelmäßigen Abständen zu ermitteln. Der Finanzbedarf, den der Landesbetrieb nicht zu erwirtschaften imstande ist, sollte für jedes Haushaltsjahr gesondert zur Verfügung gestellt werden.

Das Ministerium hat zugesagt, künftig von der pauschalen Mittelzuweisung abzugehen. Ferner hat das Ministerium Maßnahmen zur Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung eingeleitet.

21.3 Liegenschaften

Zu dem Landesbetrieb gehören umfangreiche Liegenschaften.

Diese sind nicht nur in der Anlagenbuchhaltung des Landesbetriebes, sondern auch in mehreren Liegenschaftsverzeichnissen erfaßt.

Die Aufsichtsbehörden befassen sich, u. a. angeregt durch eine bei dem Landesbetrieb durchgeführte Organisationsuntersuchung, mit der Prüfung des Liegenschaftsbestandes. Ziel dieser Prüfung ist die Reduzierung des Liegenschaftsbestandes auf das für den Geschäftsbetrieb notwendige Maß. Zu diesem Zweck hatte der Landesbetrieb dem Ministerium zum Haushaltsvoranschlag 1997 eine Liegenschaftsliste vorgelegt.

Ein Vergleich all dieser Verzeichnisse ergab in 28 Fällen z. T. erhebliche Abweichungen. Allein bei der Festsetzung der Neubauwerte der Objekte wichen die Aufzeichnungen bei einem Gesamtneubauwert von etwa 139 Mio. DM um mehr als 6,3 Mio. DM voneinander ab.

Auf Veranlassung des LRH fand eine Begehung sämtlicher Liegenschaften des Landesbetriebes statt. Die Begehung führte u. a. zu der Feststellung, daß ein vom Landesbetrieb derzeit als Deponie für Grünabfälle genutztes 5.624 m² großes Grundstück der BezR nach Lage und Nutzung unbekannt war. Diese Feststellung ist deshalb von Bedeutung, weil 1993 für die Verlagerung von Teilen des Landesbetriebes ein 4.480 m² großes Grundstück zum Kaufpreis von rd. 910 TDM erworben wurde. Eine Verwendung des größeren, bereits vorhandenen Grundstücks wurde von der

für die Grundstücksgeschäfte des Landesbetriebes zuständigen BezR aufgrund fehlender Kenntnis nicht in Erwägung gezogen.

Außer der unvollständigen und damit als Grundlage für Entscheidungen der Aufsichtsbehörden unbrauchbaren Liegenschaftsübersicht des Landesbetriebes stellte der LRH die mangelnde Abstimmung zwischen der Liegenschaftsverwaltung, der Anlagenbuchhaltung des Landesbetriebes und der Staatlichen Bauverwaltung fest.

Der LRH hält es deshalb im Zusammenhang mit dem Ankauf und insbesondere dem Verkauf von Liegenschaften des Landesbetriebes für geboten, unter Beteiligung aller hierfür verantwortlichen Stellen eine einheitliche und vollständige Übersicht über die Liegenschaften des Landesbetriebes zu erstellen.

Nach Auskunft des Ministerium wurde mit den erforderlichen Arbeiten bereits begonnen.

21.4 Fahrzeug- und Gerätebestand

Die Kraftfahrzeuge und Geräte des Landesbetriebes sind im Anlagenverzeichnis der Buchhaltung unter dem Sachkonto "Fahrzeuge" aufgeführt. Außerdem führt die technische Abteilung entsprechende Listen. Bei den örtlichen Erhebungen hat das RPA den Bestand an Kraftfahrzeugen und Geräten durch Inaugenscheinnahme festgestellt und mit den Listen abgeglichen.

Dabei ergaben sich Abweichungen zwischen den Aufzeichnungen der Buchhaltung und der Anzahl der tatsächlich vorhandenen Fahrzeuge sowie bei weiteren 38 Arbeitsgeräten. Zudem fehlte eine eindeutige Kenn-

zeichnung von Geräten gleicher Art, so daß eine Überprüfung des Bestandes nur mit unverhältnismäßig großem Zeitaufwand möglich war.

Das Ministerium hat die auch im Hinblick auf eine wirtschaftliche Betriebsführung gegebenen Anregungen des LRH bereits in ein neues Inventarisierungsverfahren eingebracht.

Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

22 Einnahmen und Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz

Der LRH hat in einer umfangreichen Querschnittuntersuchung die Einnahmen und Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz geprüft. Er hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen gebeten, für eine Verbesserung des Gesetzesvollzuges Sorge zu tragen.

22.1 Ausgangslage und Grundlagen

Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschußgesetz - UVG -) vom 23.07.1979, das im Auftrag des Bundes von den Ländern ausgeführt wird, ist am 01.01.1980 in Kraft getreten. Danach werden Alleinerziehenden, unabhängig von der Höhe ihres Einkommens, Unterhaltsvorschüsse oder Ersatzleistungen aus öffentlichen Mitteln bewilligt, sofern das von ihnen betreute Kind von dem anderen Elternteil keinen Unterhalt oder nicht mindestens Unterhalt nach der Regelunterhalts-Verordnung vom 27.06.1970 in der jeweils geltenden Fassung erhält.

Das UVG dient einer Milderung der erschwerten Bedingungen alleinerziehender Elternteile und einer möglichst schnellen Sicherung des Unterhalts des Kindes, ohne daß der Unterhaltspflichtige dadurch entlastet werden soll. Dabei sollen auch die Fälle abgedeckt werden, in denen Kinder von dem getrennt lebenden Elternteil nicht wenigstens den üblichen Mindestunterhalt bekommen oder Unterhaltsleistungen (UL) wegen Leistungsunfähigkeit oder Tod des Unterhaltspflichtigen nicht erbracht werden. Der alleinerziehende Elternteil muß vielfach einerseits die Unterhaltsansprüche der Kinder gegen den anderen Elternteil verfolgen, ande-

rerseits hat er im Rahmen seiner eigenen Leistungsfähigkeit für den vom anderen Elternteil geschuldeten Unterhalt aufzukommen. Gleichzeitig soll dem alleinerziehenden Elternteil eine schnelle wirtschaftliche Hilfe auch dann zukommen, wenn der Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt, sich der Pflicht zur Zahlung von Unterhalt ganz oder teilweise entzieht, hierzu nicht oder nicht im hinreichenden Maße in der Lage ist oder wenn er verstorben ist.

Ab 01.01.1993 wurden die UL durch die Erhöhung der Altersgrenze vom 6. auf das 12. Lebensjahr und durch die Verlängerung der Höchstbezugsdauer von 36 auf 72 Monate ausgeweitet. Die Höhe der UL schwankt entsprechend den Sätzen der Regelunterhalts-Verordnung zwischen 188,-- DM und 424,-- DM monatlich. Die Leistung, vermindert um die Hälfte des für ein erstes Kind zu zahlenden Kindergeldes nach dem Bundeskindergeldgesetz, wird als Vorschuß gewährt, wenn Ansprüche des Kindes gegen den Elternteil bestehen, bei dem es nicht lebt. Dieser Anspruch geht dann kraft Gesetzes auf das Land über. Im übrigen wird die Leistung als Unterhaltsausfalleistung bewilligt.

Die UL werden je zur Hälfte von dem Bund und von den Ländern getragen. Sie sind im Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen bei Einzelplan 07 Kapitel 07 050 Titel 681 00 veranschlagt.

Mit der Durchführung des UVG wurden im Lande Nordrhein-Westfalen die Kreise und kreisfreien Städte sowie diejenigen kreisangehörigen Gemeinden, bei denen eigene Jugendämter errichtet sind, beauftragt. Deshalb wurden bei den Kommunen Unterhaltsvorschußkassen (UVK) eingerichtet. Die UVK haben bei der Ausführung des UVG die vom Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend erlassenen Richtlinien zur Durchführung des UVG zu beachten.

Die zur Abwicklung des UVG erforderlichen Haushaltsmittel werden den Kreisen und kreisfreien Städten durch die Bezirksregierungen zur Bewirtschaftung zugewiesen. Die Zuweisungen an die Kreise schließen die Mittel der kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt ein. Die kreisangehörigen Gemeinden richten die von ihnen zu Lasten des Landeshaushalts zu erteilenden Kassenanordnungen an die Kassen der Kreise, die die Zahlungen unmittelbar für das Land nachweisen. Verwaltungskosten, die der LRH landesweit auf jährlich 50 Mio. DM schätzt, werden den UVK nicht erstattet.

22.2 Darstellung der Einnahmen und Gegenüberstellung der Ausgaben mit den Haushaltsansätzen

Seit 1993 ist eine erhebliche Steigerung der Fallzahlen zu verzeichnen. Dies ist nach den Erkenntnissen des LRH nicht allein auf die mit der Änderung des UVG eingetretene Leistungsverbesserung, sondern auch auf das geänderte Trennungs- und Scheidungsverhalten der Bevölkerung und die zunehmende Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Durch das Zahlungsverhalten der Unterhaltspflichtigen entwickelte sich das UVG immer mehr von einem „Vorschuß-“ zu einem „Ausfalleistungsgesetz“.

Während die Ausgaben eine erhebliche Steigerung erfuhren, waren die Einnahmen aus der Realisierung von Unterhaltsansprüchen rückläufig. Nach den Erkenntnissen des LRH liegt die Ursache hierfür neben starken Ausfalleistungen, die sich aus der Leistungsunfähigkeit der Unterhaltspflichtigen ergeben, oftmals in der unzureichenden Personal- und Sachausstattung der UVK. Wegen des geringen finanziellen Eigeninteresses sehen viele Gemeinden derzeit auch keine Notwendigkeit, über das unumgängliche Maß hinaus Personal- und Sachaufwand zur Erfüllung der Aufgaben nach dem UVG zur Verfügung zu stellen.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben hat erhebliche Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzplanung des Landes. Wie die nachstehende Tabelle verdeutlicht, stiegen die Einnahmen und Ausgaben bis 1992 kontinuierlich an. Seit 1993 hingegen haben die Ausgaben die ursprünglichen Haushaltsansätze deutlich überschritten.

Die Entwicklung der Ist- Einnahmen (Titel 281 00) und Ist-Ausgaben (Titel 681 00) - hier im Vergleich mit den Haushaltsansätzen - stellt sich wie folgt dar:

Haushalts- jahr	Ist-Einnahmen 281 00	Ist-Ausgaben 681 00	Haushalts- ansätze 681 00
1980	1.728.460,72 DM	24.215.899,60 DM	35.000.000 DM
1981	5.424.650,38 DM	35.975.985,83 DM	20.000.000 DM
1985	11.738.295,00 DM	57.529.104,81 DM	50.000.000 DM
1990	20.474.157,74 DM	75.684.184,14 DM	72.200.000 DM
1992	22.268.405,24 DM	83.355.482,84 DM	86.000.000 DM
1993	29.372.433,41 DM	237.288.647,27 DM	173.000.000 DM
1994	44.933.440,23 DM	334.685.289,96 DM	173.000.000 DM
1995	58.070.255,76 DM	378.810.352,78 DM	324.000.000 DM

22.3 Umfang der Querschnittuntersuchung

Der LRH hat die Durchführung des UVG in den Jahren 1994/1995 im Rahmen einer umfangreichen Querschnittuntersuchung geprüft.

Im Jahre 1994 waren im Lande Nordrhein-Westfalen insgesamt 158 UVK eingerichtet, von denen sich 23 auf kreisfreie Städte, 29 auf Kreise und 106 auf kreisangehörige Gemeinden verteilen.

Von den 158 UVK hat der LRH insgesamt 52 UVK in seine örtlichen Erhebungen einbezogen. Im einzelnen wurden bei 6 kreisfreien Städten,

8 Kreisen und 38 kreisangehörigen Gemeinden örtliche Erhebungen durchgeführt. Dabei wurden insgesamt 5.049 Einzelakten der UVK unter Beiziehung von Akten anderer Fachämter (Sozialamt, Amtspfleger, Einziehungsstelle, Rechtsamt) ausgewertet.

22.4 Wesentliche Prüfungsergebnisse

22.4.1 Mängel in der Bearbeitung

Bei seinen Erhebungen hat der LRH keine miteinander vergleichbaren UVK vorgefunden. Dies bezieht sich sowohl auf die personelle und sachliche Ausstattung, als auch auf die unterschiedliche Sachbearbeitung bei den UVK. Herauszustellen ist, daß nach den Erkenntnissen des LRH nur wenige UVK den an sie durch das UVG gestellten Anforderungen in vollem Umfange gerecht werden.

Bei dem überwiegenden Teil der geprüften UVK hingegen ergaben sich neben formellen Bearbeitungsmängeln im Antrags- und Überprüfungsverfahren insbesondere Defizite in den Fällen, in denen Unterhaltsansprüche beim unterhaltspflichtigen Elternteil geltend zu machen sind. Vielfach unterblieb eine unverzügliche Unterrichtung des unterhaltspflichtigen Elternteils über die Bewilligung von UL und über den Anspruchsübergang auf das Land. Häufig war nach Fertigung der Rechtswahrungsanzeige keine weitere Sachbearbeitung feststellbar. Zahlungsaufforderungen wurden in diesen Fällen nicht gefertigt, Mahn- und Vollstreckungsverfahren nicht durchgeführt. Von der Möglichkeit, Ordnungswidrigkeitsverfahren (§ 10 UVG) bzw. Strafverfahren wegen Verletzung der Unterhaltspflicht (§ 170 b StGB) einzuleiten, haben nur wenige UVK Gebrauch gemacht.

Die zum Teil unzureichende Sachbearbeitung hat bei Land und Bund zu nicht bezifferbaren Mindereinnahmen geführt.

Das MAGS hat die Hinweise und Anregungen des LRH zum Anlaß genommen, Maßnahmen zu ergreifen, die auch nach Ansicht des LRH geeignet sind, die bisherigen Defizite künftig abzubauen oder ganz abzustellen.

22.4.2. Organisatorische Eingliederung der UVK innerhalb der Kommunalverwaltung

Die Personalausstattung und die Organisation der Aufgabenerledigung in den UVK fallen nach der Gesetzeslage in die Zuständigkeit der Gemeinden. Der LRH hat stark voneinander abweichende Organisationsformen vorgefunden.

22.4.2.1 Bearbeitung durch selbständige UVK

Weit verbreitet ist die Einrichtung einer selbständigen UVK im Jugendamt. In der Regel sind die Sachbearbeiter für das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen zuständig. Bei einigen geprüften Stellen wurden eine zentrale Einziehungsstelle des Sozialamtes sowie das Rechtsamt in die Realisierung der Forderungen eingebunden.

21.4.2.2 Bearbeitung durch den Amtspfleger

Bei nichtehelichen Kindern haben die UVK die Realisierung der Unterhaltsforderungen auf den Amtspfleger übertragen, der auch ansonsten für die Betreuung dieses Kindes zuständig ist. Der Amtspfleger wird hier im Auftrag des Landes tätig und führt vereinnahmte Beträge an die UVK ab. Damit erledigt der Amtspfleger insoweit vergleichbare Aufgaben wie für

diejenigen Pfleglinge, die keine UL erhielten. Eingetriebenes Geld wird lediglich an das Land und nicht an den Pflegling ausgekehrt.

Auch nach Abschluß der UL-Zahlung bearbeitet der Amtspfleger den Fall bis zur Volljährigkeit des Kindes weiter. Erst dann werden die bis dahin noch nicht realisierten Ansprüche zur weiteren Verfolgung auf die UVK rückübertragen. Zuständigkeiten für Erlaß, Niederschlagung und Stundung verbleiben immer bei den UVK.

22.4.2.3 Bearbeitung durch das Sozialamt

Das Sozialamt wurde in den Fällen tätig, in denen neben UL ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geleistet wurde. Die Einziehung beider Leistungen vom Unterhaltspflichtigen, soweit er zur Erstattung verpflichtet war, wurde hier vom Sozialamt einheitlich erledigt. Erfahrungsgemäß treten bei dieser Fallkonstellation insbesondere bei der Aufteilung nicht ausreichender Einnahmen Probleme zwischen den anspruchsberechtigten Stellen auf.

22.4.2.4 Bearbeitung aller UVG-Fälle durch das Sozialamt

Als abweichende Organisationsform lag bei zwei Gemeinden die gesamte Sachbearbeitung im UVG-Bereich in einer Hand, indem sie dem Sozialamt übertragen war. Die für die entsprechenden Fälle bei der allgemeinen Sozialhilfe zuständigen Bearbeiter waren auch mit der Entgegennahme der Anträge und der Bewilligung der UL betraut. Das Jugendamt war insoweit nicht mit der Angelegenheit befaßt. Die Realisierung der Forderungen wurde grundsätzlich durch eine zentrale Einziehungsstelle des Sozialamtes vorgenommen. Lediglich in Fällen des Bestehens einer Amtspflegschaft wurde der Amtspfleger in das Verfahren eingebunden.

Der Vorteil dieser Organisationsform liegt darin, daß weder Reibungsverluste zwischen Jugend- und Sozialamt mit der Gefahr zeitweiliger Leistungseinstellung entstehen, noch beim Bewilligungsverfahren der mehrmalige Besuch verschiedener Ämter mit der Weiterverweisung erforderlich ist. Allerdings wird durch dieses Modell den Anspruchsberechtigten der Gang zum Sozialamt nicht erspart. Auch in Fällen, in denen keine ergänzende Sozialhilfe gezahlt wird, ist ausschließlich das Sozialamt zuständig.

Die beiden Gemeinden sind dem Erfordernis der Sparsamkeit und Bürgernähe bereits dadurch nachgekommen, daß sie durch Neubildung von sogenannten „Fachbereichen für Jugend und Soziales“ die Aufgaben der UVK und des Sozialamtes zusammengeführt haben.

22.4.2.5 Bewertung der organisatorischen Lösungen

Der LRH hat in seiner Entscheidung gegenüber dem MAGS als Bewertung dieser Feststellungen vorgetragen, daß bei allen diesen Organisationsformen die „Schnittstellen“ zwischen der UVK und den weiteren beteiligten Dienststellen bedeutsam seien. Erforderlich ist nach seiner Auffassung mindestens eine enge Koordination zwischen UVK und Amtspflegschaft. So ist der Amtspfleger einerseits immer informiert, in welchem Umfang Leistungen gewährt werden und andererseits hat die UVK einen Überblick darüber, inwieweit der Amtspfleger überhaupt noch für die Realisierung u. U. länger zurückliegender, auf das Land übergegangener Forderungen tätig wird.

Wichtig ist zudem ein regelmäßiger Austausch über die Höhe der Zahlungen sowie die noch einzuziehenden Beträge. Ebenfalls müssen die Mitarbeiter der UVK und die Amtspfleger nicht nur die Höhe der tatsächlich gezahlten Beträge feststellen, sondern auch die Höhe etwaiger Ausfal-

leistungen aufgrund zeitweiliger oder dauernder vollständiger bzw. teilweiser Leistungsunfähigkeit festlegen.

An dieser Koordination hat es bei vielen geprüften Stellen gefehlt. UVK-Bearbeiter haben sowohl die Weitergabe von Informationen an die Amtspfleger versäumt, die über die bloße Übersendung einer Kopie des Bewilligungsbescheides hinausgingen, als auch erforderliche Nachfragen bei den Amtspflegern über den aktuellen Stand der Einziehung nicht getätigt.

Der LRH hat das MAGS gebeten, auch zur Wahrung der finanziellen Interessen des Bundes und des Landes im Rahmen der Ausübung seiner Fachaufsicht stärker als in der Vergangenheit eine Verbesserung des Gesetzesvollzuges einzufordern. Dazu hat der LRH beispielsweise angeregt, Informationen über mögliche Organisationsformen sowie deren Vor- und Nachteile zu sammeln und diese den Kommunen zur Verfügung zu stellen. Der Vorteil eines solchen zentralen Informationssystems läge darin, daß die Kommunen auf erprobte Organisationsmodelle zurückgreifen und diese ohne nennenswerte Anlaufschwierigkeiten umsetzen.

In diesem Zusammenhang hat der LRH darauf aufmerksam gemacht, daß landesweit ca. 80 v. H. der Berechtigten neben UL zugleich Leistungen nach dem BSHG beziehen. Dabei schwankt allerdings dieser Anteil nach den Stichproben des LRH je nach Ort und Lage der UVK zwischen 36 v. H. und 86 v. H.

Gerade in Zeiten knapper werdender Ressourcen ist dafür Sorge zu tragen, daß die Einnahmen und Ausgaben nach dem UVG so effizient wie möglich bewirtschaftet werden. Der LRH verkennt dabei nicht, daß den Kommunen auf der anderen Seite durch die Erstattung von Sozialhilfeleistungen aus UL des Bundes und des Landes erhebliche Entlastungen zufließen. Diese könnten aber bei einer Zuordnung der UVK in die Sozialämter durch Einsparungen noch erheblich verbessert werden.

Der LRH hat den Aufruf des MAGS an die Kommunen zur Gewährleistung einer besseren Koordination der einzelnen Dienststellen untereinander als ersten Schritt zu einem künftig reibungsloseren Verwaltungsablauf begrüßt.

Das MAGS hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß es aufgrund des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung keine unmittelbaren Einflußmöglichkeiten auf den organisatorischen Verwaltungsablauf bei der Ausführung des UVG in den Kommunen sehe, es aber diese auf die Anregungen des LRH ansprechen werde.

22.5 Bisherige parlamentarische Behandlung

Möglichkeiten direkter Einflußmaßnahmen des Landes auf die Art und Weise der gemeindlichen Aufgabenerledigung im Bereich des UVG sind schon am 26.10.1995 Gegenstand von Beratungen im Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags NW (HFA) gewesen (Ausschußprotokoll 12/72). Das Innenministerium des Landes NW hat unter dem 30.10.1995 dazu Stellung genommen (Vorlage 12/175) und ausgeführt, daß ein kommunalaufsichtliches Einschreiten nur dann rechtlich zulässig sei, wenn eine kommunale Maßnahme im Einzelfall rechtswidrig sei. Eine generelle Problemlösung mit kommunalaufsichtlichen Mitteln würde einen unzulässigen Eingriff in die Personal- und Organisationshoheit der Gemeinden und Kreise bedeuten und komme daher nicht in Betracht. Das Finanzministerium des Landes NW (FM) hat in einer Vorlage vom 04.06.1996 für den HFA (Vorlage 12/658) auf die damals laufende Prüfung des UVG durch den LRH verwiesen und um Rückstellung der Beratungen zur Frage der Mitfinanzierung der UL durch die Kommunen bis zum Vorliegen einer Entscheidung des LRH gebeten.

Nachdem der LRH dem FM seine Entscheidung vom 22.08.1996 gemäß § 96 Absatz 2 LHO mitgeteilt hatte, hat dieses mit der Vorlage vom 06.03.1997 für den HFA (Vorlage 12/1223) den Prüfungsgegenstand an den Landtag herangetragen. Anschließend ist die Thematik mehrfach in verschiedenen Ausschüssen des Landtags erörtert worden (Ausschußprotokolle 12/376, 12/485, 12/544, 12/558 und 12/634).

22.6 Stand des Verfahrens

Das MAGS will den Petiten des LRH insoweit nachkommen, als es Maßnahmen einzuleiten beabsichtigt, die den Verwaltungsaufwand minimieren sollen.

Die vom MAGS erbetene, innerhalb der Landesregierung abgestimmte Stellungnahme liegt dem LRH allerdings noch nicht vor.

Das Prüfungsverfahren ist deshalb noch nicht abgeschlossen.

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

23 Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft

Der LRH sowie die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben die Prüfung von Maßnahmen der Technologieförderung fortgesetzt. Sie haben wiederum Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die Verpflichtung zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den Mitteln des Landes festgestellt, weil Zuwendungen vorzeitig angefordert und ausgezahlt wurden. Die Bewilligungsbehörden sind diesen Sachverhalten nicht in dem gebotenen Umfang nachgegangen. Der Schaden des Landes besteht in zusätzlichem Zinsaufwand für den Zeitraum der vorzeitigen Auszahlung der Zuwendung.

Zuwendungen dürfen nur soweit und nicht eher angefordert und ausgezahlt werden, als sie vom Zuwendungsempfänger voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden (Nr. 1.4 ANBest-P/Nr. 7.1 VV zu § 44 LHO). Diese Regelung dient dem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der für die Verwirklichung des Zuwendungszwecks bewilligten Mittel.

Der LRH und die RPÄ stellen immer wieder fest, daß über den innerhalb der Zweimonatsfrist tatsächlich benötigten Umfang hinaus Zuwendungen vorzeitig angefordert und ausgezahlt werden.

Durch eine vorzeitige Auszahlung von Zuwendungen entsteht dem Land ein Zinsschaden, weil zum Ausgleich des Landeshaushalts schon seit Jahren Kredite am Kapitalmarkt aufgenommen werden.

Zuwendungsempfänger (ZE) erzielen ihrerseits nicht selten Guthabenzinsen dadurch, daß sie vorzeitig ausgezahlte Mittel anlegen.

Beispielhaft seien folgende Fälle vorzeitiger Mittelanforderung aufgeführt:

- 23.1** Das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen gewährte einem Technologiezentrum von 1985 bis 1995 rd. 26 Mio. DM für insgesamt 29 Förderprojekte. Die Mittel wurden zur Durchführung der Vorhaben zum Teil an Letztempfänger weitergeleitet.

Das Technologiezentrum forderte in erheblichem Umfang Mittel vorzeitig an. Einen Teilbetrag von rd. 6,7 Mio. DM zahlte es in den Jahren 1992 und 1993 unaufgefordert von sich aus zurück.

Nach verwaltungsseitiger Prüfung der Verwendungsnachweise machte die Bezirksregierung (BezR) einen Zinsanspruch wegen vorzeitiger Mittelanforderung in Höhe von 27.837,46 DM geltend. Diesen Betrag zahlte der ZE auch. Trotz der vorerwähnten hohen Rückzahlung eines Teilbetrages der Zuwendung hatte die BezR bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den LRH noch keine weiteren Prüfungsmaßnahmen eingeleitet.

Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, daß das Technologiezentrum bis einschl. 1994 Zinserträge in Höhe von rd. 1,875 Mio. DM erzielt hatte. Ein erheblicher Teil dieser Erträge entfiel auf die Anlage von Zuwendungsteilbeträgen. Aufgrund der gemeinsamen Anlage von eigenen Geldern des Technologiezentrums und von Zuwendungen konnte eine genaue Zuord-

nung der Zinserträge im nachhinein nicht mehr durchgeführt werden; unstrittig entfielen aber rd. 349.000 DM auf die Anlage von Zuwendungen.

Das Technologiezentrum erklärte hierzu, jeder Mittelabruf sei ausschließlich zur Finanzierung der Projekte erfolgt; zur verzinslichen Geldanlage sei es durch Verzögerungen bei der Projektdurchführung gekommen.

Der LRH überprüfte daraufhin alle 29 Projekte des Technologiezentrums dahingehend, ob und in welchem Umfang durch vorzeitige Mittelanforderung Zinsansprüche des Landes entstanden waren.

Bisher sind 23 dieser Prüfungen abgeschlossen. Es wurden Zinsen wegen vorzeitigem Mittelabrufs in Höhe von rd. 453.000 DM festgesetzt und von dem Technologiezentrum gezahlt.

23.2 Ein anderer ZE hat in den Jahren 1987 bis 1994 für Förderzwecke nicht benötigte Zuwendungsteilbeträge zusammen mit eigenen Mitteln verzinslich angelegt. Dadurch wurden in diesem Zeitraum insgesamt rd. 319.000 DM an Zinsen erzielt. Davon entfielen nach den Berechnungen des LRH rd. 49.000 DM auf Zinsen für eigene Mittel des ZE. Die BezR hatte lediglich Zinsen in Höhe von 9.013 DM festgesetzt.

Im Jahresabschluß auf den 31.12.1994 wies der ZE Rückstellungen für Zinsansprüche des Landes wegen vorzeitiger Mittelanforderung in Höhe von 307.079 DM aus. Die BezR hatte diese Ansprüche zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH noch nicht festgesetzt. Das Ministerium wurde deshalb am 30.06.1995 vom LRH gebeten, die dem Land zustehenden Zinsen geltend zu machen.

Mit Schreiben vom 28.02.1997 teilte das Ministerium mit, daß die BezR einen Zinsanspruch in Höhe von ca. 246.000 DM festgestellt habe. Das

Ministerium wollte allerdings von der Geltendmachung dieses Anspruchs absehen, weil der ZE nach Auffassung des Ministeriums sonst hätte Konkurs anmelden müssen.

Im Anhörungsverfahren nach § 98 LHO forderte der LRH die testierten Jahresabschlüsse des ZE auf den 31.12.1995 und 31.12.1996 an. Nach Durchsicht der Unterlagen gelangte der LRH zu der Auffassung, daß die Behauptung des Ministeriums, der ZE sei durch die Geltendmachung der Zinsforderung existentiell gefährdet, nicht gerechtfertigt war.

Inzwischen hat das Ministerium dem LRH mitgeteilt, daß die Zinsen geltend gemacht werden.

23.3 Das Ministerium gewährte einer Gesellschaft für Wirtschaftsförderung sowie einem Institut zwischen 1990 und 1996 Zuwendungen über insgesamt rd. 12.967.000 DM.

Davon wurden 6.559.974 DM im Haushaltsjahr 1990 ausgezahlt. Eine Prüfung der BezR ergab, daß zum Stichtag 31.12.1990 selbst unter Berücksichtigung der in den folgenden beiden Monaten getätigten zuwendungsfähigen Ausgaben eine Überzahlung in Höhe von ca. 4,3 Mio. DM vorlag. Gleichwohl zahlte die BezR am 14.06.1991 sowie am 24.02.1992 weitere Zuwendungsteilbeträge in Höhe von 2.239.999 DM aus, ohne den Mittelbedarf zu prüfen. Erst am 19.11.1992 wurde eine Zinsberechnung hinsichtlich der vorzeitigen Mittelanforderung, allerdings nur bezüglich der bis zum 31.12.1991 angefallenen Zinsen, durchgeführt. Gegen den Zinsfestsetzungsbescheid legten die ZE am 11.12.1992 Widerspruch ein. Am 25.05.1994 zahlten die ZE dann einen von ihnen selbst ermittelten Betrag von 398.430,47 DM. Eine Zinsfestsetzung durch die BezR unterblieb.

Das RPA stellte fest, daß die ZE die vorzeitig abgerufenen Landesmittel als Festgeld angelegt hatten. Dadurch erwirtschafteten sie Zinseinnahmen in Höhe von 409.882 DM. Die durch die BezR im Jahre 1992 durchgeführte Zinsberechnung stellte sich bei der Nachprüfung durch das RPA als fehlerhaft heraus. Auch die von den ZE erstellte und von der BezR nicht geänderte Zinsberechnung war fehlerhaft.

Das Ministerium wurde gebeten, eine Neuberechnung des Zinsanspruches des Landes unter Berücksichtigung der Feststellungen des RPA durchzuführen. Das Ministerium teilt die Auffassung des LRH. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

- 23.4** Das Ministerium gewährte einem ZE mit Bescheid vom 18.12.1991 eine Zuwendung in Höhe von 4.626.516 DM in der Form der Anteilfinanzierung (80 %) zu zuwendungsfähigen Gesamtausgaben in Höhe von 5.783.148 DM als Zuschuß zur Errichtung und Durchführung eines Technologiezentrums sowie zur Durchführung einer Beratungseinrichtung für Umwelttechnologie. Der Bewilligungszeitraum wurde auf die Zeit vom 01.12.1991 bis 31.12.1993 festgesetzt. Verschiedene Anträge des ZE auf Verlängerung des Bewilligungszeitraums lehnte das Ministerium ab; allerdings ließ es zu, daß die bis zum 30.06.1994 geleisteten Projektausgaben in den Verwendungsnachweis einbezogen werden durften.

Der erste Teilbetrag der Zuwendung in Höhe von 1.168.000 DM wurde dem Konto des ZE am 15.01.1992 gutgeschrieben. Unter dem 17.09.1992 forderte der ZE einen weiteren Teilbetrag in Höhe von 117.337 DM an. Im Anschreiben zu dieser Mittelanforderung teilte der ZE dem Ministerium mit, daß die Gelder aus der ersten Mittelauszahlung noch nicht verausgabt worden seien und auf einem Sonderkonto verwaltet würden. Mit Schreiben vom 22.12.1992 führte der ZE weiter aus, daß mit der Veraus-

gebung der Mittel erst ab Februar 1993 begonnen worden war. Dennoch wurde der Betrag der 2. Mittelanforderung an den ZE ausgezahlt.

Die Prüfung durch ein RPA ergab, daß mit der Verausgabung der 1. Mittelauszahlung vom Sonderkonto erst am 23.05.1993, mit der Verausgabung der 2. Mittelauszahlung erst am 07.07.1994 begonnen wurde.

Aus der Anlage der vorzeitig angeforderten Mittel erzielte der ZE Festgeldzinsen in Höhe von 164.523 DM.

Das RPA errechnete einen Zinsanspruch des Landes aufgrund der vorzeitigen Mittelanforderung in Höhe von 174.616 DM.

Das Ministerium wurde gebeten, den Zinsanspruch geltend zu machen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zusammenfassung

Nach Berechnungen des LRH hätte das Land allein in den vorgenannten vier Fällen Zinsen für Deckungskredite in einer Größenordnung von rd. 1,6 Mio. DM einsparen können, wenn die Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt worden wären, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wurden.

Das Ministerium hat die Feststellungen des LRH aufgegriffen und die Bewilligungsbehörden gebeten, verstärkt auf die in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO festgelegten Anforderungen an die Überwachung und Prüfung von Zuwendungen zu achten.

Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (Epl. 10)

24 Förderung von betrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft

Das Land gewährt seit Jahren in erheblichem Umfang Zuwendungen zu betrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft. Der LRH hat diese für die Betriebe sehr bedeutende Förderung wiederholt geprüft. Seine Prüfungen haben neben Mängeln des Bewilligungsverfahrens gravierende Verstöße von Zuwendungsempfängern gegen die Förderbestimmungen sichtbar gemacht. Die Prüfungsfeststellungen des LRH haben zu der Rückzahlung von Zuwendungen und zu klareren und teils auch einfacheren Regelungen für das Förderverfahren geführt.

24.1 Die Investitionsförderung für Landwirte

Seit Jahren fördert das Land auf der Grundlage von Förderrichtlinien die Landwirte durch Zuwendungen, um die Produktions- und Arbeitsbedingungen ihrer Betriebe zu verbessern. Mit Hilfe dieser Förderung soll die Leistungsfähigkeit der Betriebe gesteigert werden. Die geförderten Investitionen müssen erwarten lassen, daß die Betriebsstrukturen auf Dauer verbessert werden.

Der weit überwiegende Anteil der Zuwendungen entfällt auf bauliche Maßnahmen wie Lagerhallen und Stallbauten. In geringerem Umfang wird der Kauf von Landwirtschaftsmaschinen und von technischer Betriebsausstat-

ausstattung gefördert; nicht gefördert wird der Erwerb von Land oder Vieh.

Für die rd. 32.000 landwirtschaftlichen Haupteinzelbetriebe ist diese sog. einzelbetriebliche Investitionsförderung eine wichtige Subvention. Die Zuwendungen werden nicht allein durch das Land aufgebracht, sondern nach Maßgabe des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zu 60 v. H. durch den Bund und zu 40 v. H. durch das Land. 25 v. H. ihrer Ausgaben werden dem Bund und dem Land später durch die Europäische Union (EU) erstattet. Diese EU-Kofinanzierung ist für Bund und Land von erheblicher Bedeutung; im Beispielsfall einer Zuwendung von 100.000 DM übernimmt die EU 25.000 DM:

I. Bund

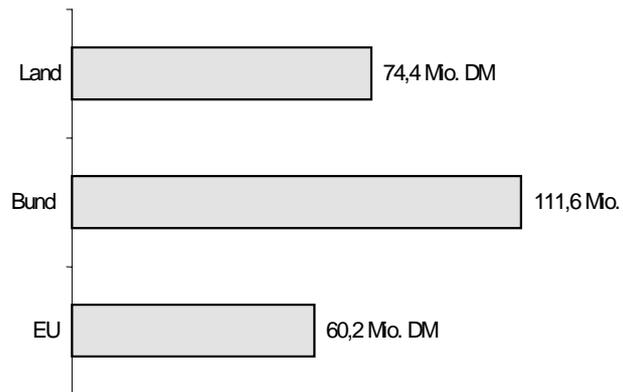
Zuwendung	100.000 DM	
- Anteil Bund	60.000 DM	
- Erstattung der EU an den Bund	<u>15.000 DM</u>	(25 v. H. von 60.000 DM Bundesanteil)
tatsächliche Belastung für den Bund	<u>45.000 DM</u>	

II. Land

Zuwendung	100.000 DM	
- Anteil Land	40.000 DM	
- Erstattung der EU an das Land	<u>10.000 DM</u>	(25 v. H. von 40.000 DM Landesanteil)
tatsächliche Belastung für das Land	<u>30.000 DM</u>	

Die von 1991 bis 1997 im Lande NW gezahlten Zuwendungen in Höhe von rd. 246,2 Mio. DM haben in 2.203 landwirtschaftlichen Betrieben zu Investitionen mit einem Gesamtvolumen von mehr als 600 Mio. DM geführt.

Verteilung der Förderausgaben auf Land, Bund und EU



Mit 314 Betrieben im Jahresdurchschnitt ist die Zahl der Zuwendungsempfänger (ZE) relativ gering; vergleichsweise hoch ist die Subvention, die diesen Betrieben zugute kommt: wie die folgende Übersicht zeigt, betrug die Zuwendung im Durchschnitt aller Förderfälle von 1991 bis 1997 mehr als 110.000 DM.

Förderung von betrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft in den Jahren 1991 bis 1997

Jahr	Bewilligungs- behörde	bewilligte Anträge	Zuwendungen in DM			
			insgesamt:	EU*	davon Bund	Land
1991	LK Rheinland LK Westf.-Lippe insgesamt	156 195 351	32.934.597	7.800.000	15.080.758	10.053.838
1992	LK Rheinland LK Westf.-Lippe insgesamt	131 162 293				
1993	LK Rheinland LK Westf.-Lippe insgesamt	98 196 294	33.460.096	8.108.118	15.211.186	10.140.791
1994	LK Rheinland LK Westf.-Lippe insgesamt	105 217 322				
1995	LK Rheinland LK Westf.-Lippe insgesamt	147 233 380	37.324.116	9.223.122	16.860.596	11.240.397
1996	LK Rheinland LK Westf.-Lippe insgesamt	127 232 359				
1997	LK Rheinland LK Westf.-Lippe insgesamt	70 154 224	36.892.667	9.223.167	16.601.700	11.067.800
Insgesamt		2.203	246.232.216	60.247.698	111.590.713	74.393.805
Ø je Jahr		314	35.176.030	---	---	---
Ø je Betrieb		---	111.771	27.348	50.654	33.769

* ohne die Maßnahmen nach dem Agrarkreditprogramm, die nur vom Bund (60 v. H) und Land (40 v. H.) finanziert wurden.

24.2 Besonderheiten des Förderverfahrens

Der besonderen Bedeutung der Förderung entspricht das komplizierte Bewilligungsverfahren, das in seinen Antragsvoraussetzungen hohe Anforderungen sowohl an den ZE als auch an alle anderen am Verfahren Beteiligten stellt.

Gleichsam das Herzstück des Förderantrags ist der Betriebsverbesserungsplan (BVP), der auf Vorgaben der EU zurückgeht. Durch die im BVP geforderten Angaben hat der Antragsteller darzulegen, daß „... die Investi-

tion vom Standpunkt der Situation des Betriebes und seiner Wirtschaft aus gerechtfertigt ist und die Durchführung des BVP eine dauerhafte und wesentliche Verbesserung der Situation zur Folge hat“. Von dem Landwirt wird deshalb in dem inhaltlich vorgegebenen BVP die fundierte Erklärung und Prognose gefordert, daß bzw. wie sich die Betriebssituation im Zeitraum zwischen dem Antragsjahr (Ausgangsjahr) und einem späteren Jahr, in dem die geförderte Investition voll greifen soll (Zieljahr), positiv entwickeln wird. Dazu muß der Antragsteller in seinem BVP für die Förderung maßgebliche Betriebsdaten (z. B. Größe und Nutzung der Betriebsflächen, Art und Umfang der Viehhaltung) bezogen auf Ausgangs- und Zieljahr darstellen. Durch Angaben zur finanziellen Lage des Betriebes muß ferner erkennbar werden, inwieweit die Investition Einfluß auf Gewinn und Arbeitseinkommen, Kapitaldienstgrenze und Eigenkapitalbildung des Unternehmens haben wird.

Die Schwierigkeiten der Antragstellung, je nach Fördermaßnahme umfaßt der Förderantrag bis zu 14 Anlagen, sind Ursache dafür, daß eine Mehrzahl Personen und Stellen auf der Seite des Antragstellers oder der Bewilligungsbehörde mitwirkt, um den Förderantrag entscheidungsreif zu machen.

Bewilligungsbehörden sind die Direktoren der beiden Landwirtschaftskammern in staatlicher Funktion als Landesbeauftragte, die eine erste Vorprüfung der Förderanträge den Geschäftsführern ihrer (regional zuständigen) Kreisstellen übertragen haben. Nicht als Organ der Bewilligungsbehörde, sondern als Betriebsberater der Landwirtschaftskammer ist außerdem eine andere Abteilung der Kreisstelle für den Antragsteller mit seinem Antrag befaßt; dieser Berater gibt eine sachliche Stellungnahme zum Vorhaben ab, die dem Förderantrag als Anlage beizufügen ist. Neben dem Betriebsberater der Kreisstelle ist im Regelfall ein Betreuer für den Antragsteller tätig, der gegen Honorar Förderantrag und BVP erstellt. Außerdem ist mit jedem Förderantrag der „Gutachterausschuß für betrieb-

liche Investitionen in der Landwirtschaft“ befaßt. Dieser Ausschuß, der aus Vertretern der Landwirte und der Bewilligungsbehörde gebildet wird, muß BVP und Investition einstimmig befürworten, damit der Zuwendungsantrag Erfolgsaussichten hat.

Die abschließende Prüfung und Bescheidung des Förderantrags fällt in die alleinige Verantwortung des Direktors der Landwirtschaftskammer als Bewilligungsbehörde. Er hat in dieser Funktion - unabhängig von der vorangegangenen Antragsbearbeitung durch Betreuer, Berater und Gutachter - allein die Verantwortung für die richtlinienkonforme Zuwendungsbeurteilung.

24.3 Prüfungsfeststellung des LRH

24.3.1 Mängel der Antragsprüfung

Der LRH hat den Eindruck gewonnen, daß die Bewilligungsbehörde häufig auf die Richtigkeit der Angaben im Förderantrag vertraut hat. In Fällen wie den nachfolgenden hätte die Bewilligungsbehörde erkennen können, daß die Zuwendungen nicht hätten bewilligt und gezahlt werden dürfen:

- Ob Maßnahmen der grünlandbezogenen Tierhaltung gefördert werden durften, hing im Einzelfall davon ab, daß mindestens 50 v. H. der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Betriebes Dauergrünland war. In typischen Ackerbauregionen des Landes waren angesichts der Höhe des nachzuweisenden Grünlandanteils Zweifel an den erklärten Flächenanteilen angebracht. Der LRH ist im Wege der Stichprobe Förderfällen aus einer Ackerbauregion nachgegangen und hat - anders als die Bewilligungsbehörde - von den ZE Nachweise zu den im BVP gemachten Flächenangaben erbeten. Häufig konnten ihm diese Nachweise nicht vorgelegt werden; die ZE beriefen sich darauf, daß von ihnen bei

der Antragstellung nicht verlangt worden sei, derartige Nachweise zu erbringen. Mit Hilfe anderer Unterlagen - wie Buchführungsabschlüsse der ZE, Flächenverzeichnisse für andere EU-Beihilfen oder Pachtverträge - hat der LRH der Bewilligungsbehörde in einer Mehrzahl von Fällen dargelegt, daß sie zu Unrecht auf die Richtigkeit der Angaben im Förderantrag vertraut hatte. Aufgrund der Feststellungen des LRH ist zu erwarten, daß Zuwendungen in nicht unerheblicher Höhe von den Landwirten zurückgefordert werden müssen.

Im Hinblick auf die festgestellten Mängel hat der LRH die Bewilligungsbehörden gebeten, wenigstens in Kreisen mit nur geringem Dauergrünland anhand der seit 1993 allgemein verfügbaren Flächenverzeichnisse der ZE die vor diesem Zeitpunkt gestellten Förderanträge in bezug auf die behauptete Flächennutzung zu überprüfen. Die entsprechende Zusage einer Bewilligungsbehörde steht noch aus.

- Investitionen für die Milchviehhaltung (Stallbauten) waren nach den EU-Vorgaben an Bestandsobergrenzen (max. 60 Milchkühe) geknüpft und mußten außerdem im Rahmen der zum Zeitpunkt der Antragstellung für den Betrieb festgesetzten Jahresmilchmenge (Milchquote) bleiben. Die unternehmerischen Absichten der Antragsteller standen häufig mit diesen Förderbeschränkungen nicht im Einklang. Dies hatte nicht selten zur Folge, daß Landwirte im Förderantrag z. B. die gesamte Milchleistung ihres Betriebes auf mehr Kühe als tatsächlich vorhanden aufteilten, um auf der Grundlage des so überhöht erklärten Kuhbestandes mit Hilfe des Zuschusses zusätzliche Stallplätze zu schaffen. Diese sollten später eine Aufstockung des Milchkuhbestandes ermöglichen, die zwar zulässig ist, für die aber keine Fördermittel bewilligt werden durften.

Für die Bewilligungsbehörde bestand deshalb besonderer Anlaß, die Zahlenangaben im Förderantrag zu Milchkuhbestand, Milchleistung je Kuh und Gesamtmilchmenge des Betriebes immer auf ihre Schlüssig-

keit zu überprüfen und sich bei Zweifeln die Richtigkeit der Angaben nachweisen zu lassen. Die Prüfungen des LRH haben jedoch auch hier nicht unerhebliche Mängel der Antragsprüfung sichtbar gemacht. In keinem der durch den LRH geprüften Fälle war den Bewilligungsunterlagen zu entnehmen, daß die Behörde die in den BVP erklärten Zahlen über den Milchkuhbestand und die Milchleistung je Kuh in Frage gestellt hat. Die meisten Antragsteller waren Mitglied eines Milchkontrollverbandes; die regelmäßigen Verbandsmitteilungen an den Antragsteller mit den hier relevanten Informationen zu Tierbestand und Milchleistung hätte sich die Behörde bei erkennbarer Unschlüssigkeit der Angaben vorlegen lassen können.

- Die Bewilligungsbehörde hatte den Umbau eines Stallgebäudes in einen Boxenlaufstall für einen erklärten Tierbestand von 50 Kühen gefördert. Nach dem Förderantrag hatte der Betrieb seine Milchquote mit diesem Tierbestand und einer jährlichen Milchleistung von 5.000 kg je Kuh erwirtschaftet. Auf Bitte des LRH hat der ZE für den Zeitpunkt seiner Antragstellung die Mitteilung des Milchkontrollverbandes vorgelegt. Ihr war zu entnehmen, daß der ZE - anders als im Förderantrag erklärt - seinerzeit seine Milchquote mit 35 Kühen und einer Milchleistung von 7.000 kg je Kuh ausgeschöpft hatte. Das Fördervolumen für den neuen Stall hätte sich somit auf 35 Stallplätze beschränken müssen. Etwa 150.000 DM von den Bauausgaben, die zu rd. 30 v. H. aus Zuschußmitteln finanziert wurden, hätten nicht gefördert werden dürfen.

Fälle einer unzureichenden Antragsprüfung wie den vorstehenden hat der LRH den Bewilligungsbehörden zur weiteren Veranlassung mitgeteilt. Die Entscheidungen der Behörde, ob bzw. inwieweit im Einzelfall die Zuwendung zurückzufordern ist, stehen noch aus.

- Für die beantragte Förderung hatte ein Antragsteller im BVP u. a. darzulegen, daß sich das Arbeitseinkommen je betriebliche Arbeitskraft im

Zieljahr gegenüber dem Antragsjahr durch die Investition verbessern oder daß das Arbeitseinkommen zumindest gleichbleiben werde. Wie der LRH festgestellt hat, sind in einer Mehrzahl von Fällen Zuwendungen bewilligt worden, obwohl aus dem BVP zu ersehen war, daß das Arbeitseinkommen sich im Zieljahr verschlechtern werde. Diese Unschlüssigkeit des Förderantrages hat die Bewilligungsbehörde ebenso wenig erkannt wie andere regelwidrige Berechnungen des Arbeitseinkommens im BVP. So hatten Antragsteller Berechnungsvorgaben wie den allgemein anzusetzenden Zinssatz für die Eigenkapitalverzinsung herabgesetzt, um auf diese Weise die für die Förderung notwendige Einkommenshöhe rechnerisch zu erreichen. Nach den Feststellungen des LRH sind auf der Grundlage falscher Berechnungen Zuwendungen von mehr als 500.000 DM zu Unrecht gewährt worden.

- Neben dem Arbeitseinkommen war auch die Zahl der Arbeitskräfte im Ausgangs- und im Zieljahr des BVP für die Förderung relevant. In den durch den LRH geprüften Fällen hat die Bewilligungsbehörde ihrer Zuschußermittlung vielfach die im BVP benannten Arbeitskräfte ohne weitere Prüfung zugrunde gelegt; auch in evidenten Fällen hat die Behörde die Angaben im BVP nicht in Zweifel gezogen. So hat ein lediger Landwirt in einem BVP für das Zieljahr eine Ehefrau als betriebliche Arbeitskraft eingesetzt. Die Bewilligungsbehörde hat die Berechnung des Zuschusses allein auf die behauptete Heiratsabsicht des Antragstellers gegründet. In einem anderen Fall hat die Behörde ohne weiteres anerkannt, daß ein zu 50 v. H. körperbehinderter Antragsteller im BVP als volle Arbeitskraft angesetzt war.

24.3.2 Lücken in der Kontrolle des Subventionserfolges

Wie die Prüfungen des LRH gezeigt haben, bereitet es den Bewilligungsbehörden Schwierigkeiten, bei der Antragsprüfung im Einzelfall festzustellen, ob die Angaben richtig sind. Noch schwerer fällt es den Behörden, ein zuschußschädliches Verhalten des Antragstellers nach dem Erhalt der Zuwendung zu erkennen und durch dem Einzelfall gemäße Sanktionen zu ahnden. Diese Prüfung wird den Behörden sicherlich dadurch erschwert, daß ZE den ihnen im Bewilligungsbescheid auferlegten Handlungs- und Mitteilungspflichten nicht immer nachkommen.

Nach den Prüfungserfahrungen des LRH muß die Bewilligungsbehörde nicht nur ausnahmsweise mit folgenden Fallgestaltungen rechnen:

- Der ZE ist an den Durchführungszeitraum (Zeit zwischen Ausgangs- und Zieljahr) gebunden, der in der Regel vier Jahre beträgt.

Der LRH hat festgestellt, daß es während des Durchführungszeitraumes in vielen Fällen nicht bei dem für die Förderung notwendigen Anteil des Dauergrünlandes von mindestens 50 v. H. der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes blieb. Nachdem der Zuschuß gezahlt war, haben ZE Flächen, die sie im Zeitpunkt ihres Förderantrags von Ackerland in Grünland umgewandelt hatten, umgebrochen und wie vor der Antragstellung wieder als Ackerland genutzt. Dieses Verhalten der ZE widerspricht eindeutig Sinn und Zweck der Förderung, die Grünlandstandorte auf Dauer begründen will. Weniger eindeutig lassen sich zur Zeit die Fälle beurteilen, in denen der Grünlandanteil innerhalb des Durchführungszeitraums aus anderen Gründen unter die maßgebliche Fördergrenze gefallen ist; hier haben die ZE entweder Grünland verkauft bzw. verpachtet oder weitere Ackerflächen zu den im Antragsjahr vorhandenen hinzugekauft bzw. gepachtet. Der LRH hat das Ministeri-

um gebeten, den Bewilligungsbehörden zu diesen Fallgruppen Regelungen vorzugeben.

In ähnlicher Weise wurde nicht selten in bezug auf geförderte Schweineställe während des Durchführungszeitraums das EU-Verbot einer Aufstockung des Schweinebestandes unterlaufen. So wurden kurz vor der Antragstellung externe Stallplätze gepachtet, die den Bestandszahlen des Betriebes im Ausgangsjahr zugute kamen. Dieses Pachtverhältnis wurde wenige Monate nach Erhalt des Zuschusses aufgelöst; an die Stelle der gepachteten Stallplätze konnten nunmehr Stallplätze in dem geförderten Stallgebäude treten, ohne daß rein rechnerisch eine förderschädliche Aufstockung des Schweinebestandes im Durchführungszeitraum eintrat. Auf entsprechenden Hinweis des LRH hat das Ministerium inzwischen geregelt, in welchen Fällen die Bewilligungsbehörden bei zunächst gepachteten und später aufgegebenen externen Stallplätzen von einer mißbräuchlichen Gestaltung der Rechtslage auszugehen haben.

Zuweilen hätte bereits der Förderantrag der Behörde Anlaß geben müssen, die Fortdauer des Subventionserfolgs während des Durchführungszeitraumes einer Nachschau zu unterziehen. So hatte ein ZE Förderung für den Bau einer Lagerhalle für Kartoffeln beantragt. Aus den Antragsunterlagen war ersichtlich, daß das neue Lagergebäude als bauliche Verlängerung des bestehenden Schweinemaststalles geplant war. In seinen Raummaßen und der Bauausführung entsprach der Neubau genau dem bereits vorhandenen Stallgebäude. Die örtlichen Erhebungen des LRH ergaben, daß das geförderte Gebäude nicht antragsgemäß zur Lagerung von Kartoffeln, sondern zur Schweinemast genutzt wurde, zudem noch unter Aufstockung des Tierbestandes. Die Behörde hat inzwischen die Zuwendung in voller Höhe zurückgefordert.

- ZE kommen häufig während des Durchführungszeitraumes ihrer Pflicht nicht nach, der Bewilligungsbehörde anzuzeigen, daß sich der Förderzweck oder andere für die Bewilligung maßgebliche Umstände geändert haben. So hat beispielsweise ein ZE während des Durchführungszeitraums nicht nur seine Milchviehhaltung aufgestockt, sondern er ist auch über die Tierzahl hinausgegangen, von der an jegliche Förderung ausgeschlossen ist. In den meisten Fällen versäumen ZE die Anzeige jedoch aus Unkenntnis oder Gleichgültigkeit und schaden sich dadurch nicht selten im Ergebnis selbst. In einem dieser Fälle hatte der ZE die geförderten Stallungen über den geplanten Umfang hinaus erweitert; infolge der höheren Bauausgaben war er zu einer weiteren Kreditaufnahme gezwungen, die für ihn zu einer nicht mehr tragbaren finanziellen Gesamtbelastung führte. Durch die nunmehr drohende Zwangsversteigerung des Betriebes steht auch der Erfolg der Förderung in Frage.

Eine weitere Nebenbestimmung des Zuwendungsbescheides verpflichtet den ZE, für die Dauer von 10 Jahren in seinem Betrieb die betriebswirtschaftliche Buchführung einzuführen und die geprüften Buchführungsabschlüsse der Bewilligungsbehörde zuzuleiten. Die Prüfungen des LRH haben gezeigt, daß sowohl die ZE als auch die Bewilligungsbehörden dieser Nebenbestimmung nicht die gebotene Bedeutung zumessen. Eine Mehrzahl von ZE war mit der Vorlage der Abschlüsse seit Jahren in Verzug, ohne daß diese Versäumnisse Folgen hatten. Für die Bewilligungsbehörden sind die Buchführungsabschlüsse eine Grundlage, um Fehlentwicklungen, die den Subventionserfolg in Frage stellen, in bezug auf den geförderten Betrieb frühzeitig zu erkennen. Eine regelmäßige Auswertung der Buchführungsabschlüsse bietet den Behörden ferner die Möglichkeit, das Förderprogramm des Landes insgesamt einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Bislang haben sich die Bewilligungsbehörden dem LRH gegenüber nicht bereit erklärt, die Buchführungsabschlüsse der ZE in diesem Sinne regelmäßig auszuwerten.

24.4 Folgerungen aus den Feststellungen des LRH

Für die Bewilligungsbehörden folgt aus den ihnen mitgeteilten Prüfungsfeststellungen die Notwendigkeit, alle Umstände des Einzelfalles abzuwägen und nach ihrem Ermessen zu entscheiden, ob die Zuwendung dem ZE ganz oder teilweise belassen werden kann, obwohl sie ihm aus heutiger Sicht nicht hätte bewilligt werden dürfen. Dieses Rückforderungsermessen der Bewilligungsbehörde ist ein elementarer Bestandteil des Förderverfahrens. Häufig gründet sich die rechtswidrige Bewilligung auf falsche Angaben im Förderantrag, die dem ZE oder seinen Hilfspersonen zuzurechnen sind; gleichwohl muß die Bewilligungsbehörde berücksichtigen, daß der geförderte Betrieb u. U. in seinem Fortbestand gefährdet wird, wenn der in der Regel erhebliche Zuschuß in voller Höhe zurückgezahlt werden muß. Es liegt deshalb im Ermessen der Behörde, im Einzelfall keine oder nur minderschwere Sanktionen zu verfügen. Bei dieser Ermessensentscheidung hat die Behörde auch eigene Versäumnisse und Fehler bei ihrer Antragsprüfung zu berücksichtigen.

Für den LRH folgt aus seinen Prüfungsverfahren die Erkenntnis, daß das Förderverfahren fehleranfällig ist. Deshalb hat der LRH auf eine Vereinfachung der Förderbestimmungen hingewirkt. So war beispielsweise den ZE im Bewilligungsbescheid zur Auflage gemacht, bei der Vergabe von Bauverträgen die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) zu beachten. Für einen Großteil der Förderfälle hielt der LRH diese Auflage für verzichtbar; auf seine Anregung hat das Ministerium entschieden, daß die VOB-Vergabevorschriften nur noch bei bestimmten Baumaßnahmen, z. B. für Betriebsaussiedlungen, anzuwenden sind.

Weitere wichtige Erkenntnis war für den LRH, daß für die Bewilligungsbehörden das Schwergewicht ihrer Handlungspflichten in der Antragsprüfung liegen muß. Mehr noch als sonst ist die Bewilligungsbehörde zu einer genauen und dadurch besonders kritischen Antragsprüfung verpflichtet, weil

sie nur so den Antragsteller vor einer Fehleinschätzung seiner Möglichkeiten bewahren kann.

Außerdem muß der ZE damit rechnen, daß die Behörde im Wege einer Nachschau seine Angaben aus dem Förderantrag in seinem Betrieb an Ort und Stelle überprüfen wird. Die Antragsprüfung der Bewilligungsbehörde muß deshalb durch örtliche Kontrollen ergänzt werden. Das Ministerium hat sich dieser Ansicht des LRH angeschlossen und die Behörden beispielsweise angewiesen, Bauinvestitionen im Bereich der Schweinehaltung in jedem Einzelfall auf die Einhaltung des Aufstockungsverbotes örtlich zu überprüfen. Außerdem hat das Ministerium angeordnet, daß mindestens 10 v.H. der Fördermaßnahmen nach ihrem Abschluß durch die Bewilligungsbehörden örtlich überprüft werden.

Der Schriftwechsel mit den geprüften Stellen ist noch nicht abgeschlossen.

25 **Doppelzahlung eines Teilbetrags bei einer Fördermaßnahme**

Eine Bezirksregierung bewilligte einer Gemeinde rund 2,6 Mio. DM als Zuwendung für die Sanierung eines kontaminierten Industriegrundstücks. Der LRH stellte bezüglich eines angeforderten Teilbetrags i. H. v. 825.000,00 DM eine doppelte Auszahlung fest. Dies war letztlich darauf zurückzuführen, daß die Bezirksregierung von Vorschriften des Landes für den Bereich der automatisierten Datenverarbeitung abgewichen war.

Das Land gewährt Gemeinden aufgrund von Richtlinien des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes u. a. Zuwendungen für Maßnahmen zur Sanierung von Altstandorten. Der LRH stellte bei einer Prüfung der Bewilligung und Verwendung von Zuwendungsmitteln folgendes fest:

Eine Gemeinde forderte von der Bezirksregierung (BR) zur Sanierung eines kontaminierten Industriegrundstücks im Haushaltsjahr 1997 einen Teilbetrag i. H. v. 825.000,00 DM an. Sie erhielt diesen Betrag im August 1997 und nochmals im Oktober 1997. Grundlegende Ursache der Doppelzahlung war eine von den Vorschriften des Finanzministeriums des Landes (FM) abweichende Regelung, die die BR für ihren Zuständigkeitsbereich bei der Anweisung von Beträgen ab 500.000,00 DM eingeführt hatte.

Die BR wandte seit Mitte Mai 1997 das Automatisierte Zentrale Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen an. In Verbindung damit war die „Dienstanweisung bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Geschäftsbereich des Finanzministers des Landes Nord-

rhein-Westfalen“ (DA-ADV) zu beachten. Diese regelt das Vorgehen für Zahlungen ab 500.000,00 DM - verkürzt dargestellt - wie folgt:

- Die BR erstellt nach Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit eine Auszahlungsanordnung und meldet die Daten an das Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF).
- Im RZF werden die übersandten Daten verarbeitet. Es erfolgt programmgesteuert eine Auszahlungssperre, und die BR wird um nochmalige Überprüfung vor der Auszahlung gebeten.
- Die BR bestätigt ggf. die Richtigkeit, weist damit zugleich die Freigabe der Auszahlung an und veranlaßt diese durch das RZF im Wege des Datenträgeraustausches.

Ein wichtiger Bestandteil der Regelung ist die vorgenannte nochmalige Überprüfung seitens der BR, mit der eine Absicherung der richtigen Abwicklung des Zahlungsvorgangs bei Beträgen ab 500.000,00 DM gewährleistet werden soll.

Die BR bewirkte durch eine interne Regelung eine Änderung des Verfahrensablaufs. Deren Zweck war die schnellere Abwicklung des Zahlungsvorgangs: Es sollte sogleich nach der Erstellung der Auszahlungsanordnung auch die Freigabe der Auszahlung erfolgen, ohne die nach der DA-ADV vorgesehene Aufforderung des RZF zur nochmaligen Überprüfung abzuwarten.

Die BR ging entsprechend ihrer internen, von der DA-ADV abweichenden, Regelung vor. Sie erstellte eine Auszahlungsanordnung und meldete die Daten an das RZF. Bereits einen Tag später gab sie den Betrag zur Auszahlung frei, ohne die von der DA-ADV vorgesehene Nachfrage des RZF

abgewartet zu haben. Damit wurde die programmgesteuerte Auszahlungssperre aufgehoben. Der Betrag wurde erstmals ausgezahlt.

Die vom RZF automatisch veranlaßte Nachfrage hatte sich zuvor mit der Freigabe zur Auszahlung überschritten. Die BR bestätigte daraufhin nochmals die Richtigkeit der Daten. Dies bedeutete eine zweite Freigabe des Betrages zur Auszahlung.

Das RZF, dem nunmehr eine zweite Freigabeerklärung vorlag, gab der BR einen sogenannten „Fehlerhinweis“. Dieser besagte wegen der bereits erteilten ersten Freigabe, daß für die Auszahlung kein Guthaben (mehr) zur Verfügung stehe.

Die BR deutete den Fehlerhinweis unzutreffend. Davon ausgehend, die Auszahlungsanordnung sei nicht ausgeführt worden, leitete sie ein neues Auszahlungsverfahren nach der DA-ADV ein. Daraufhin erfolgte die zweite Überweisung an die Gemeinde.

Erst durch den Hinweis des LRH erhielt die BR Kenntnis von der Doppelzahlung. Sie wurde gebeten, den Betrag von der Gemeinde zurückzufordern. Die BR kam dem unverzüglich nach. Der Betrag i. H. v. 825.000,00 DM wurde kurz darauf von der Gemeinde zurückgezahlt. Er konnte damit noch im Haushaltsjahr 1997 dem Landeshaushalt wieder zugeführt werden.

Weitere auf dieselbe Fehlerquelle zurückzuführende Doppelzahlungen konnten nicht ausgeschlossen werden. Daher bat der LRH die BR, alle seit Mitte Mai getätigten Auszahlungen ab 500.000,00 DM auf deren Richtigkeit hin zu überprüfen. Die BR sagte dies zu; ein Ergebnis der Überprüfung liegt noch nicht vor.

Des weiteren bat der LRH die BR, ihre interne Freigaberegung aufzuheben und nach der DA-ADV zu verfahren. Die BR hat mitgeteilt, daß sie sich nunmehr an den von der DA-ADV vorgesehenen Verfahrensablauf halte. Damit wurde der Bitte des LRH entsprochen.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit hat der LRH sich auch an das FM gewandt. Dieses wurde gebeten sicherzustellen, daß alle Bezirksregierungen sich nach der DA-ADV richten.

Der Schriftverkehr dauert noch an. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

26 Budgetierung von Zuwendungen für Maßnahmen der Stadterneuerung und des Straßenverkehrs

Bei der Prüfung von Stadterneuerungsmaßnahmen hatte der LRH Defizite bei den Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren festgestellt.

Die Prüfungsergebnisse waren Anlaß, Möglichkeiten für eine Vereinfachung der Förderverfahren aufzuzeigen. Entsprechend den Anregungen des LRH zur Neufassung der Förderrichtlinien Stadterneuerung und Stadtverkehr, die seit dem 01.01.1998 in Kraft sind, werden Maßnahmen der Stadterneuerung und bestimmte Fördergegenstände des Stadtverkehrs vorrangig mit Festbeträgen gefördert. Für einzelne Fördergegenstände sind feste Pauschalen vorgesehen. Das Verwendungsnachweisverfahren wurde der Festbetragsförderung angepaßt.

26.1 Fördergrundlagen

Das Land förderte mit einem jährlichen hohen Aufwand Maßnahmen der Stadterneuerung auf der Grundlage von Richtlinien, die im Laufe der Jahre mehrfach fortgeschrieben wurden. Der Ansatz für 1997 betrug rd. 390 Mio. DM. Ziele der Förderung sind vor allem die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Innenstädten durch Erneuerung der Infrastruktur und Sanierung erhaltenswerter Bausubstanz, Sicherung des Standortes NW durch die Aufbereitung und Erschließung gewerblicher Bauflächen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen. Gegenstand der Förderung sind

insbesondere großräumige Stadterneuerungsgebiete als gebietsbezogene Bündelung verschiedener Teilmaßnahmen sowie städtebauliche Einzelmaßnahmen wie z. B. öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Grünflächen, Parkieranlagen, Fahrradabstellanlagen, Begegnungsstätten und gewerbliche Bauflächen.

Die Durchführung umfangreicher Sanierungsmaßnahmen, in die das Land im Einzelfall bis zu 100 Mio. DM investiert, erstreckt sich in der Regel über viele Jahre.

Nach den bis zum 31.12.1997 geltenden Förderrichtlinien Stadterneuerung vom 15.12.1992 war die Förderung als Anteilfinanzierung ausgelegt. Der Fördersatz betrug bis zu 80 v. H. - im Einzelfall auch bis zu 90 v. H. - der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Bei mehrjähriger Förderung hatte zwar der Zuwendungsempfänger die Bewilligungsstelle durch Sach- und Erfahrungsberichte über den Stand der Maßnahme und den zukünftigen Mittelbedarf jährlich zu unterrichten, ein Nachweis über die bestimmungsgemäße Verwendung der staatlichen Fördermittel war aber erst nach Abschluß der Maßnahme vorzulegen. Zwischenverwendungsnachweise waren nicht vorgesehen.

26.2 Feststellungen

Bei der Prüfung von Stadterneuerungsmaßnahmen stellte der LRH verschiedene Defizite des Förderverfahrens fest.

So war für eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme die Vorlage des Verwendungsnachweises erst ca. 30 Jahre nach Förderbeginn zu erwarten, weil die 1979 begonnene Maßnahme mit 4 Bauabschnitten nicht vor dem Jahr 2007 fertiggestellt sein wird. Zwischen- oder Teilverwendungsnachweise - z. B. für fertiggestellte Bauabschnitte - waren nicht vorgese-

hen. Die Gesamtkosten der seit 1979 geförderten Maßnahme, die zunächst mit rd. 59,8 Mio. DM veranschlagt waren, haben sich inzwischen auf rd. 95 Mio. DM erhöht. Bis zum 31.12.1995 waren Zuwendungen in Höhe von rd. 39 Mio. DM ausgezahlt. Nahezu 16 Jahre hatte die Bewilligungsbehörde den Mittelanforderungen der Stadt ohne Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung stattgegeben.

Defizite wurden auch im Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren für Zuwendungen zur Herrichtung gewerblicher Bauflächen festgestellt. Der LRH monierte insbesondere, daß die Bewilligungsbehörde unzulängliche Berechnungen der förderfähigen Ausgaben und fehlende Angaben über die Einnahmen, die zu Einsparungen von Fördermitteln geführt hätten, bei der Bearbeitung der Anträge und der Verwendungsnachweise kritiklos hingenommen hatte. Dabei hat der LRH durchaus gesehen, daß - worauf auch von Seiten der Bewilligungsbehörden hingewiesen wurde - die Prüfung der Anträge und Verwendungsnachweise z. T. sehr arbeitsaufwendig ist und durch den vorgeschriebenen vereinfachten Verwendungsnachweis die Eigenverantwortung der Kommunen gestärkt und ihnen größeres Vertrauen entgegengebracht werden soll.

26.3 Anregungen

Der LRH nahm die Prüfungsfeststellungen zum Anlaß, gegenüber dem zuständigen Ministerium Möglichkeiten zur Optimierung des Förderverfahrens aufzuzeigen und führte u. a. aus:

Sinn und Zweck einer Verwendungsnachweisprüfung seien grundsätzlich in Frage zu stellen, wenn der Verwendungsnachweis erst rd. 30 Jahre nach Förderbeginn vorgelegt werde. Bei einer so langen Maßnahmedauer sei zu besorgen, daß die Förderfähigkeit der im Verwendungsnachweis ausgewiesenen Ausgaben nicht mehr nachvollziehbar sei. Insbesondere

bei Tiefbaumaßnahmen sei es schwierig, nach längerer Zeit Unstimmigkeiten bei der Leistungsabrechnung aufzuklären. Er halte daher in solchen Fällen die Teilabrechnung von Zuwendungen für abgeschlossene Sanierungs- und Bauabschnitte für dringend geboten. Dies ermögliche eine zeitnahe Prüfung und könne die Bewilligungsbehörden und die Zuwendungsempfänger von dem wesentlich höheren Arbeitsaufwand entlasten, der mit der Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises nach Abschluß der Gesamtmaßnahme verbunden ist.

Die Prüfungsergebnisse bestätigten im übrigen die Erfahrungen des LRH, daß Zuwendungen oft aufgrund unzureichender Antragsunterlagen bewilligt würden, deren zweckentsprechende Verwendung bei der vereinfachten Verwendungsnachweisführung ohne örtliche Erhebungen nicht nachprüfbar sei. Weder bei der Bewilligung noch bei der Verwendungsnachweisprüfung fände die an sich erforderliche Überprüfung der Angaben des Zuwendungsempfängers statt. Der LRH verkenne dabei nicht, daß den Kommunen als Teil der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich Vertrauen entgegenzubringen sei und zugleich ineffiziente Verwaltungsverfahren abzubauen seien. Voraussetzung für die Straffung des Förderverfahrens sei deshalb eine stärkere Einbindung der Zuwendungsempfänger in die Ressourcenverantwortung, die durch eine sach- und bedarfsgerechte Budgetierung der Mittel erreicht werden könne.

Feste Budgets stärkten die Eigenverantwortung der Zuwendungsempfänger und könnten zusätzlich Anreiz zu sparsamer und wirtschaftlicher Verwendung der öffentlichen Mittel sein. Soweit eine Finanzierung mit festen Pauschalen wegen der Unterschiedlichkeit der Förderobjekte ausscheide, sei die Festbetragsfinanzierung in Betracht zu ziehen. Dies setze voraus, daß die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbedarf auf der Grundlage nachvollziehbarer und begründeter Kostenkalkulationen überprüfe und in den dafür geeigneten Fällen das Budget in Form eines Festbetrages bewillige. Die Verantwortung der Bewilligungsbehörden konzentriere sich in

diesen Fällen vor allem auf die Prüfung der Fördermaßnahme in der Antrags- und Bewilligungsphase.

Als Alternative zu der bisher vorgesehenen Anteilfinanzierung empfahl der LRH deshalb die Festbetragsfinanzierung bzw. - soweit möglich - die Finanzierung mit festen Pauschalen.

26.4 Beratung und Neufassung der Förderrichtlinien

Entsprechend seinen Anregungen hat der LRH das Ministerium bei der Neufassung der mit Wirkung vom 01.01.1998 geltenden Förderrichtlinien Stadterneuerung beraten. Dabei hat er die Straffung der Förderverfahren durch Budgets weiterverfolgt.

Den Anregungen des LRH ist das Ministerium weitgehend gefolgt, insbesondere ist in diesem Zusammenhang auf folgende Regelungen hinzuweisen:

- Die Förderrichtlinien wurden durch Herausnahme umfangreicher Vorbemerkungen auf den notwendigen Inhalt begrenzt und so für die Förderung operabler.
- Die Budgetierung als zeitgemäße verwaltungsökonomische Finanzierungsart hat Eingang in die Förderpraxis gefunden. Vorrangige Finanzierungsart ist nunmehr die Festbetragsfinanzierung. Soweit im Einzelfall noch die Anteilfinanzierung beibehalten wird, sind Höchstbeträge vorgesehen.
- Bestimmte Maßnahmen wie die Gestaltung von Plätzen, Fußgängerbereichen und Straßen werden mit festen Pauschalen gefördert.

- Das Verwendungsnachweisverfahren für die Festbetragsfinanzierung wurde in Abstimmung mit dem Finanzministerium gestrafft. Der Verwendungsnachweis beschränkt sich danach im wesentlichen auf die Erklärung des Zuwendungsempfängers, daß die Maßnahme antragsgemäß (Planung, Qualität, Standards) erstellt wurde; ein zahlenmäßiger Nachweis ist nur noch bei erheblicher Unterschreitung der zuwendungsfähigen Ausgaben gegenüber dem Finanzierungsplan erforderlich.
- Bei längerjährigen Maßnahmen ist spätestens nach drei Jahren ein Zwischenverwendungsnachweis vorzulegen.

In gleicher Weise hat der LRH das Ministerium auch aufgrund seiner Prüfungserfahrungen aus der Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus bei der Neufassung der ebenfalls mit Wirkung vom 01.01.1998 geltenden Förderrichtlinien Stadtverkehr beraten. Nach den neuen Förderrichtlinien werden auch in diesem Bereich bestimmte Fördergegenstände - z. B. Schulwegsicherung, Radwege, Haltestelleneinrichtungen und Umsteigeparkplätze – vorrangig durch Festbeträge gefördert und entsprechend abgerechnet.

Der LRH erwartet durch die Änderungen in den neugefaßten Förderrichtlinien Stadterneuerung und Stadtverkehr eine grundlegende Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, die sich zeit- und kostengünstig sowohl für die staatliche Verwaltung wie auch auf die Kommunen auswirken wird.

27 Allgemeine Finanzverwaltung (Epl.20)

Besteuerung von Abfindungen an Arbeitnehmer

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben landesweit als Schwerpunktthema geprüft, ob Abfindungen, die aufgrund einer vom Arbeitgeber veranlaßten oder gerichtlich ausgesprochenen Auflösung eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses an den Arbeitnehmer geleistet wurden, zutreffend besteuert wurden.

Als Ergebnis stellt der Landesrechnungshof fest, daß die Finanzämter bei der Besteuerung der Arbeitnehmer-Abfindungen mit einer sehr großen Fehlerquote gearbeitet haben. Diesem Themenbereich ist somit trotz seiner fiskalischen Bedeutung nicht die erforderliche Sorgfalt beigemessen worden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist es erforderlich, die organisatorischen Vorgaben für die Besteuerung der Arbeitnehmer-Abfindungen sowie die Qualität der Steuerfestsetzung in diesen Fällen zu verbessern. Der Landesrechnungshof hält des weiteren eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Veranlagungsstellen und der Lohnsteuer-Außenprüfung für dringend geboten.

27.1 Rechtslage

Arbeitnehmer-Abfindungen sind nach § 3 Nr.9 EStG bis zu 36.000 DM steuerfrei. Darüber hinaus stellt die Abfindung eine Entschädigung im Sinne des § 24 Nr.1 a EStG dar, wenn und soweit die Zahlung als Ersatz

für entgangene oder entgehende Einnahmen geleistet wird. Sie ist, sofern es sich um außerordentliche Einkünfte handelt, gemäß § 34 Abs. 1 EStG einem ermäßigten Einkommensteuersatz zu unterwerfen, der der Hälfte des durchschnittlichen Steuersatzes entspricht.

Sinn und Zweck des § 34 EStG ist es, die Progressionswirkung zu mildern, die zu einer höheren Besteuerung führt, wenn laufend bezogene Einkünfte (z. B. aus nichtselbständiger Arbeit) mit außerordentlichen, nicht regelmäßigen Einkünften (z. B. Abfindungen) in einem Veranlagungszeitraum zusammentreffen.

27.2 Ablauf der Prüfung

27.2.1 Veranlassung zu der Schwerpunktprüfung

In den letzten Jahren wurden vom Landesrechnungshof und dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt für Steuern anlässlich der Überprüfung der bedeutenden Steuerfälle immer wieder hohe Zahlungen festgestellt, die aufgrund einer vom Arbeitgeber veranlaßten oder gerichtlich ausgesprochenen Auflösung eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses an den Arbeitnehmer geleistet worden waren.

Diese Prüfungen führten regelmäßig zu der Feststellung, daß entweder keine oder nur unvollständige Unterlagen vorlagen und die Finanzämter den Erklärungen der Steuerpflichtigen, es handele sich um ermäßigt zu besteuernde Einkünfte, sowie den entsprechenden Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte ohne weitere Sachverhaltsaufklärung und rechtliche Würdigung gefolgt waren. In den wenigen Fällen, in denen sich überhaupt Unterlagen in den Akten befanden, reichten diese meist nicht für eine abschließende Beurteilung der Frage aus, ob die Einkünfte zu Recht als au-

ßerordentliche Einkünfte gemäß § 34 EStG ermäßigt besteuert worden waren.

Im Frühjahr 1996 prüfte der Landesrechnungshof daher bei einem Finanzamt erstmals gezielt derartige Abfindungsfälle. Dabei wurden noch während des Prüfungsverfahrens die zur Beurteilung der zutreffenden Besteuerung erforderlichen Unterlagen bei den Steuerpflichtigen angefordert. Die auf dieser Grundlage erfolgte materiell-rechtliche Prüfung führte in fast allen Fällen zu Beanstandungen.

In gleicher Weise verfuhr das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern bei seinen turnusmäßigen Finanzamtsprüfungen im 2. Halbjahr 1996. Seine Feststellungen führten ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die steuerliche Behandlung eines Großteils der Abfindungsfälle zu beanstanden war.

27.2.2 Umfang der Prüfung

Aufgrund der festgestellten Bearbeitungsdefizite erfolgte eine landesweite Prüfung der Besteuerung von Abfindungen an Arbeitnehmer durch den Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern.

Beim Rechenzentrum der Finanzverwaltung wurde im Oktober 1996 eine Liste aller Fälle aus den Veranlagungszeiträumen ab 1991 mit Abfindungszahlungen von 400.000 DM und mehr angefordert. Diese Liste wies

für den Bereich der OFD Düsseldorf	484 Fälle,
für den Bereich der OFD Köln	345 Fälle
und für den Bereich der OFD Münster	333 Fälle,
insgesamt also	1.162 Fälle

mit einem Gesamt-Abfindungsvolumen von rund 899.000.000 DM aus.

Davon wurden durch den Landesrechnungshof und durch das Staatliche Rechnungsprüfungs- amt für Steuern	108 Fälle
also insgesamt	829 Fälle, 937 Fälle

mit Abfindungen in einem Gesamtvolumen von rund 758.000.000 DM geprüft.

Von diesen 937 Fällen waren 78 Fälle mit einem Gesamtvolumen von rund 58.000.000 DM bereits im Rahmen der im Jahre 1996 durchgeführten Turnusprüfungen eingesehen worden. Die Ergebnisse dieser Prüfungen sind in den folgenden statistischen Angaben enthalten.

In den restlichen 225 (1162./937) Fällen wurde aus verschiedenen Gründen (z. B. Aktenabgabe, Verjährung usw.) von einer Prüfung abgesehen.

27.2.3 Bearbeitungsgrundsätze der Finanzverwaltung

Nach den während der Prüfung geltenden und in den Ergänzenden Bestimmungen (EB) zu § 2 der Geschäftsordnung für die Finanzämter (FAGO) festgelegten Bearbeitungsgrundsätzen sind die Finanzämter angewiesen, alle Tatbestände, in denen Steuerermäßigungen von einigem Gewicht gewährt werden, intensiv zu prüfen. Hierzu zählen die Steuerfälle mit Abfindungen von 400.000 DM und mehr. Die Finanzämter sind daher in diesen Fällen gehalten, eine intensive und sorgfältige Prüfung vorzunehmen, zu der grundsätzlich die Anforderung von Nachweisen gehört, die Voraussetzung für eine Steuerermäßigung oder -vergünstigung sind.

Wird die Abfindung an einen Steuerpflichtigen geleistet, der im Finanzamt als sog. bedeutender Steuerfall geführt wird, ist die vorbenannte Bearbeitungsweise ohnehin vorgeschrieben, da bedeutende Steuerfälle nach den EB zur FAGO regelmäßig intensiv zu prüfen sind.

27.3 Feststellungen

27.3.1 Die Ergebnisse der Prüfung zeigen, daß in einer Vielzahl von Fällen die Finanzämter die steuerliche Behandlung der Abfindung durch den Arbeitgeber ohne weitere Sachverhaltsaufklärung und ohne eigene Beurteilung von der Lohnsteuerkarte übernommen haben, obwohl die Entscheidung darüber, ob eine ermäßigte Besteuerung vorzunehmen ist, allein der Finanzverwaltung obliegt. Die Finanzämter hätten der rechtlichen Bewertung des Arbeitgebers gegenüber schon deshalb besonders kritisch sein müssen, weil dieser ein eigenes Interesse an dem Eintreten der Steuerermäßigung hat, da sie durchaus als Faktor in die Überlegungen über die Höhe der Abfindung einfließt.

Um eine intensive Prüfung durchzuführen, die aus der Klarstellung des Sachverhalts und dessen rechtlicher Beurteilung besteht, hätten die Finanzämter nach Lage des Einzelfalles folgende Unterlagen anfordern müssen:

- den maßgeblichen Arbeitsvertrag,
- die maßgebliche Versorgungsvereinbarung,
- ein evtl. Kündigungsschreiben,
- den Aufhebungsvertrag oder entsprechende Unterlagen (z. B. arbeitsgerichtlicher Vergleich),
- den gesamten Schriftverkehr im Zusammenhang mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses,
- Unterlagen über die Berechnung der Abfindung,
- Zahlungsnachweise,
- die Abgabe einer Negativerklärung des Steuerpflichtigen, in der er bestätigt, daß keine weiteren als die vorgelegten Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses getroffen worden sind.

Stattdessen haben die Finanzämter die erforderlichen Unterlagen nur in wenigen Fällen angefordert (vgl. dazu im einzelnen unter Nr. 27.3.4).

27.3.2 Darüber hinaus hat die Prüfung aber auch Mängel in der Zusammenarbeit zwischen den Veranlagungsstellen und den Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen offengelegt. Vielfach sind die Finanzämter den dürftigen Angaben in der Steuererklärung gefolgt, weil sie von einer Überprüfung durch die Lohnsteuer-Außenprüfung ausgingen.

Tatsächlich fand eine solche aber sehr häufig nicht statt. Nur in relativ wenigen Fällen konnte festgestellt werden, daß die Veranlagungsstelle zur Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle oder zur Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle/ZALSt Kontakt aufgenommen hatte, um eine Überprüfung sicherzustellen.

Bei der Einsichtnahme in Lohnsteuer-Arbeitgeberakten und in die Arbeitsbögen von Lohnsteuer-Außenprüfungen war festzustellen, daß die Überprüfung beim Arbeitgeber oftmals nur stichprobenartig durchgeführt worden war. Überwiegend fehlten in den Arbeitsunterlagen detaillierte Aufzeichnungen bzw. Aufstellungen über geprüfte Abfindungen und Vertragskopien. Soweit sich in Einzelfällen entsprechende Unterlagen in den Lohnsteuer-Außenprüfungsakten befanden, wurden diese den Veranlagungsstellen nicht zugeleitet. Kontrollmitteilungen erfolgten nur bei abweichenden Prüfungsfeststellungen.

27.3.3 Zu Beginn der Prüfung ergab eine erste Sichtung der Steuerakten folgendes Bild:

Unterlagen vollständig:	37 Fälle	4 %
Unterlagen nicht vollständig:	422 Fälle	45 %
keine Unterlagen (ausschließlich LSt-Karte):	478 Fälle	51 %
Summe:	<hr/> 937 Fälle	100 %

Bereits diese Übersicht verdeutlicht, daß die Finanzämter mangels vollständiger Unterlagen regelmäßig keine intensive Überprüfung der Abfindungszahlungen vorgenommen haben. Gleichwohl waren die Steuerfestsetzungen in der überwiegenden Zahl der Fälle endgültig durchgeführt worden. Bemerkenswerterweise wurden diese Feststellungen sogar bei Finanzämtern getroffen, bei denen die Besteuerung von Arbeitnehmer-Abfindungen bereits in den Vorjahren vom Landesrechnungshof oder vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt für Steuern bzw. von den damaligen Vorprüfungsstellen geprüft und beanstandet worden war.

Soweit die erste Sichtung der Steuerakten ergab, daß bei den Steuerfestsetzungen die zur Prüfung der Abfindung notwendigen Unterlagen und Verträge nicht oder nicht vollständig vorlagen, wurden die Finanzämter gebeten, diese bei dem Steuerpflichtigen bzw. hilfsweise bei dessen ehemaligem Arbeitgeber anzufordern.

Die Finanzämter sind auch nach endgültiger und bestandskräftiger Steuerfestsetzung grundsätzlich noch berechtigt, durch Anforderung von Nachweisen beim Steuerpflichtigen in die Sachverhaltsermittlung einzutreten.

Ergibt sich aus den angeforderten Unterlagen, daß die Steuerermäßigung unzutreffend gewährt worden ist, liegen grundsätzlich nachträglich bekanntgewordene Tatsachen vor, die zu einer Änderung des bestandskräftigen Steuerbescheides nach § 173 Abs. 1 Nr. 1 Abgabenordnung führen können. Ob eine Änderung des maßgeblichen Steuerbescheides tatsächlich in Betracht kommt, ist in jedem einzelnen Fall zu prüfen. Hierbei sind insbesondere die in den Erlassen des FM NRW vom 09.12.1996 sowie vom 18.12.1996 niedergelegten Grundsätze zu beachten.

Daher wurden die Finanzämter auch in den Fällen bestandskräftiger Steuerfestsetzungen gebeten, die für die Steuerermäßigung erforderlichen Unterlagen bei den Steuerpflichtigen anzufordern.

Sofern diese Unterlagen bereits in den Steuerakten vorlagen oder von den Steuerpflichtigen nachgereicht wurden, erfolgte in einer zweiten Prüfungsphase die materiell-rechtliche Prüfung der Fälle.

27.3.4 Von den geprüften 937 Fällen waren lediglich 15 Fälle (weniger als 2 %) nicht zu beanstanden; in diesen Fällen lagen von vorneherein alle erforderlichen Unterlagen vor und es war steuerlich zutreffend entschieden worden.

In weiteren 252 Fällen (= rd. 27 %) war die Steuerfestsetzung erfolgt, ohne daß die Finanzämter die erforderliche Überprüfung vorgenommen hatten. Die nachträgliche Prüfung der eingereichten Unterlagen führte in diesen Fällen dazu, daß die Steuerermäßigung im Ergebnis zwar zu Recht, jedoch mehr oder weniger zufällig, weil ohne Kenntnis des vollständigen Sachverhalts, gewährt worden war.

In 129 Steuerfällen blieben die Unterlagen derart unvollständig, daß eine materiell-rechtliche Prüfung auch noch bis zum Abschluß der Erhebungen nicht möglich war.

Darüber hinaus führte die Prüfung der Arbeitnehmer-Abfindungen zu 541 Prüfungsmitteilungen.

Insgesamt ergab sich damit eine vorläufige Fehlerquote von 70 %.

Die Beanstandungen, die unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Prüfung bestehenden Bearbeitungsanweisungen der Oberfinanzdirektionen getroffen worden sind, lassen sich in nachstehende Fehlergruppen unterteilen, wobei Mehrfachnennungen möglich sind:

<u>Fehlergruppe</u>	<u>Anzahl der Prüfungsmitteilungen</u>
Fehlende Zusammenballung von Einkünften	260
Keine neue Rechtsgrundlage	160
Keine Veranlassung der Auflösung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber	46
Höhe der Abfindung	51
Freibetrag nach § 3 Nr. 9 EStG	31
Fehlerhafte Zuordnung der Werbungskosten	87
Mittelbare Folgerungen aus der gezahlten Abfindung (z. B. Einkünfte aus Kapitalvermögen, Vermögen- steuer, Schenkungsteuer)	98
Sonstige Fälle	79

27.3.4.1 Fehlergruppe: Fehlende Zusammenballung von Einkünften

Nach § 34 Abs. 1 EStG sind lediglich außerordentliche Einkünfte ermäßigt zu besteuern. Außerordentliche Einkünfte sind grundsätzlich nur anzunehmen, wenn die zu begünstigenden Einkünfte in *einem* Veranlagungszeitraum zu erfassen sind und deshalb durch die Zusammenballung der Einkünfte erhöhte steuerliche Belastungen entstehen oder entstehen könnten. Eine Zusammenballung ist nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) nur dann gegeben, wenn

- die Entschädigung für entgangene oder entgehende Einnahmen, die sich bei normalem Ablauf auf mehrere Jahre verteilt hätten, vollständig in einem Veranlagungszeitraum zu erfassen ist

oder

- die Entschädigung nur Einnahmen eines Jahres ersetzt, sofern sie im Jahr der Zahlung mit weiteren Einkünften zusammenfällt und der Steuerpflichtige im Jahr der entgehenden Einnahmen keine weiteren nennenswerten Einnahmen erzielt hat.

Eine bei Auflösung oder Beendigung eines Arbeitsverhältnisses als Ersatz für entgehende Einnahmen gewährte Entschädigung ist einheitlich zu beurteilen, auch wenn sie sich in sachlicher und/oder in zeitlicher Hinsicht aus mehreren Teilen zusammensetzt; damit fallen unter den Begriff der Entlassungsentschädigung nach der BFH-Rechtsprechung *sämtliche* Bestandteile einer gewährten Abfindung, die der Arbeitnehmer aufgrund der Auflösung des Arbeitsverhältnisses erhält.

Neben einer Einmalzahlung werden den Arbeitnehmern häufig weitere Leistungen zugewandt, wie z. B. vorzeitige und/oder erhöhte Ruhegelder, Übergangsgelder, Zuschüsse zu Versicherungsbeiträgen sowie Vorteile bei der Nutzung eines PKW oder einer Dienstwohnung.

Sobald die einheitlich zu beurteilenden Leistungen dem Arbeitnehmer nicht nur in einem Veranlagungszeitraum (zusammengeballt) zufließen, ist eine ermäßigte Besteuerung der gesamten Entschädigung nach § 34 Abs. 1 EStG grundsätzlich nicht zulässig. Dementsprechend liegt eine Zusammenballung auch dann nicht mehr vor, wenn der Arbeitgeber in späteren Jahren nachträgliche Ausgleichszahlungen leistet, die noch als Bestandteil der Abfindung zu beurteilen sind.

- 27.3.4.1.1** Nach den Prüfungsfeststellungen waren die Abfindungen in einigen Fällen deshalb nicht als außerordentliche Einkünfte zu beurteilen, weil der vereinbarte Abfindungsbetrag bei der Auflösung des Dienstverhältnisses nicht in einem Veranlagungszeitraum an den Arbeitnehmer ausgezahlt worden war.

Hierzu folgender Beispielfall:

Mit Aufhebungsvertrag vom 03.11.1992 wurde das seit dem 01.01.1980 bestehende Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Arbeitgebers zum

31.12.1992 beendet. Als Ausgleich für den Verlust des Arbeitsplatzes erhielt der Steuerpflichtige eine Abfindung von 520.000 DM.

Auf die Abfindungssumme wurde im Dezember 1992 ein Vorschuß von 380.000 DM an den Steuerpflichtigen gezahlt. Die genaue Abrechnung und die Ausbezahlung des Restbetrages erfolgte im Januar 1993.

Obwohl die Abfindung in zwei verschiedenen Kalenderjahren (Veranlagungszeiträumen) zugeflossen ist, hat das Finanzamt den Gesamtbetrag (nach Abzug des Freibetrages gemäß § 3 Nr. 9 EStG) bei der Einkommensteuerveranlagung 1992 gemäß § 34 EStG ermäßigt besteuert. Die Einkommensteuerveranlagung 1992 wurde bestandskräftig.

Mangels Berichtigungsmöglichkeit ist ein Steuerausfall von rund 146.000 DM eingetreten.

27.3.4.1.2 In vielen Fällen ergaben sich Feststellungen zur fehlenden Zusammenballung deshalb, weil sich die einheitlich zu beurteilende Entschädigungsleistung aus mehreren Komponenten zusammensetzte, die dem Arbeitnehmer nicht in einem Veranlagungszeitraum zufließen. Folgendes Beispiel soll dies verdeutlichen:

Im Rahmen seiner ESt-Erklärung für 1993 gab der Steuerpflichtige an, eine Abfindung i. H. v. 469.327 DM anlässlich der Beendigung seines Dienstverhältnisses erhalten zu haben. Er beantragte, nach Abzug eines Freibetrages den Restbetrag ermäßigt zu besteuern. Neben seiner Lohnsteuerkarte und dem Kündigungsschreiben seines Arbeitgebers legte er dem Finanzamt keine weiteren Unterlagen vor. Das Finanzamt setzte die Einkommenssteuer für 1993 antragsgemäß endgültig fest.

Nach der mit der ESt-Erklärung 1994 vorgelegten Lohnsteuerkarte hatte der ehemalige Arbeitgeber laufenden Arbeitslohn i. H. v. 28.633 DM sowie ermässigt zu besteuernde Entschädigungen i. H. v. 20.131 DM gezahlt. Weitere Unterlagen wurden der Steuererklärung nicht beigelegt. Die Einkommensteuer für 1994 wurde ebenfalls antragsgemäß und endgültig festgesetzt.

Die auf Anforderung vom Steuerpflichtigen nachgereichten Unterlagen enthalten in der Aufhebungsvereinbarung des Dienstverhältnisses eine Zahlungsverpflichtung des ehemaligen Arbeitgebers für das Jahr 1994 in folgender Höhe: Differenzbetrag zwischen Arbeitslosengeld und letztem Nettolohn für die Dauer von einem Jahr sowie Nachzahlungen für entgehende Erhöhungen des bereits unverfallbaren Pensionsanspruchs.

Die im Jahr 1993 gezahlte Abfindung sowie die im Veranlagungszeitraum 1994 geflossenen Zahlungen sind Bestandteile der Aufhebungsvereinbarung. Sie sind nicht in einem Veranlagungszeitraum ausgezahlt worden.

Mangels Berichtigungsmöglichkeit ergibt sich ein Steuerausfall von rund 115.000 DM.

27.3.4.1.3 Besonders häufig kamen Auflösungsvereinbarungen vor, denen zufolge die ursprünglich getroffenen Ruhegeldvereinbarungen zugunsten der Steuerpflichtigen verändert wurden, z. B. durch Vorziehen der Ruhegehaltszahlungen oder durch Verzicht auf die an sich gebotene Kürzung der Ruhegehaltsbezüge wegen vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Für die steuerliche Behandlung derartiger Auflösungsvereinbarungen nahmen die drei Oberfinanzdirektionen in Anlehnung an die Rechtsprechung des BFH, wonach sämtliche Bestandteile der gewährten Entschädigung einheitlich zu beurteilen sind, auch wenn es sich - wie hier - um zeitlich

auseinanderfallende Komponenten handelt, in allen diesen Fällen Entschädigungszahlungen an, bei denen es am Erfordernis der Zusammenballung gemäß § 34 EStG mangelt. Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern sind dieser Rechtsauffassung gefolgt. Weisungen der obersten Finanzbehörden zu dieser Problematik lagen im Zeitpunkt der Erhebung nicht vor.

Nach Abschluß der Prüfung erörterten die Einkommensteuer-Referatsleiter des Bundes und der Länder u. a. die Problematik der ungekürzten späteren Zahlung einer Betriebsrente bei vorzeitiger Auflösung des Arbeitsverhältnisses. In diese Erörterung wurden die Stellungnahmen der Spitzenverbände der Wirtschaft und des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes einbezogen, die übereinstimmend zu dem Ergebnis kommen, die Zusage ungekürzter Renten-/Pensionszahlungen sei unschädlich.

Demgegenüber war die Mehrheit der Einkommensteuer-Referatsleiter des Bundes und der Länder anderer Ansicht, zumal Nachteile für den Steuerpflichtigen durch entsprechende Auflösungsvereinbarungen vermieden werden könnten, indem z. B. die höhere Renten-/Pensionszahlung kapitalisiert und mit dem Abfindungsbetrag ausgezahlt würde.

In der sich daran anschließenden Besprechung der Abteilungsleiter des Bundes und der Länder kam man entgegen dem bisherigen Votum mehrheitlich darin überein, daß die im Rahmen einer Auflösungsvereinbarung gegebene Zusage der Zahlung der ungekürzten Betriebsrente bei Beginn der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung die Anwendung des halben Steuersatzes für die im übrigen als Einmalzahlung geleistete Entlassungsentschädigung nicht ausschließt.

Dieser Entscheidung der Abteilungsleiter des Bundes und der Länder zu der besonderen Fallkonstellation, in der die Zahlung der ungekürzten Be-

etriebsrente zeitlich mit der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung zusammenfällt, folgte ein entsprechender Erlaß des FM NRW vom 23.12.1997.

Nicht umfaßt von dieser Regelung sind Aufhebungsvereinbarungen, die den betreffenden Arbeitnehmern anlässlich der Auflösung des Dienstverhältnisses einen vorzeitigen Bezug der ungekürzten Betriebsrente gewähren. Hierzu folgendes Beispiel:

Der Steuerpflichtige war Vorstandsvorsitzender einer AG. Aus den in den Steuerakten vorhandenen Unterlagen geht hervor, daß sein Anstellungsverhältnis zuletzt durch Beschluß des Aufsichtsrates im Jahr 1990 verlängert worden war und auf Wunsch des Steuerpflichtigen mit Vollendung des 63. Lebensjahres zum 31.12.1993 enden sollte. Danach stand ihm aufgrund des Anstellungs- und Pensionsvertrages ein jährliches Ruhegehalt i. H. v. 50 % des letzten Grundgehaltes zuzüglich 35.000 DM zu.

Auf Veranlassung des Aufsichtsrates schied der Steuerpflichtige vorzeitig zum 31.12.1991 aus den Diensten der AG aus. Als Ausgleich für alle mit der vorzeitigen Auflösung des Anstellungsverhältnisses verbundenen Nachteile erhielt er im Januar 1992 eine Abfindung i. H. v. 680.000 DM. Darüber hinaus wurde vereinbart, den Beginn der Altersversorgung um ein Jahr, also auf den 01.01.1993, vorzuziehen.

Das Finanzamt hat die Abfindung nach Abzug des Freibetrages bei der Einkommensteuerveranlagung 1992 gemäß § 34 EStG ermäßigt besteuert; der Steuerbescheid erging aus anderen Gründen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gemäß § 164 AO.

Durch den um ein Jahr vorgezogenen Beginn der Pensionszahlung sind dem Steuerpflichtigen auch in einem späteren Veranlagungszeitraum noch Gelder zugeflossen, die neben der im Jahr 1992 erhaltenen Abfindung

i. H. v. 680.000 DM als weiterer Teil der einheitlich zu betrachtenden Entschädigungsleistungen anzusehen sind.

Der unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergangene Einkommensteuerbescheid 1992 ist zwischenzeitlich geändert worden. Es wurden Steuern i. H. v. rund 279.000 DM nachgefordert, der Bescheid ist bestandkräftig.

Zwischenzeitlich ist zur Klärung weiterer Fragen speziell im Zusammenhang mit Leistungen, die bei Auflösungsvereinbarungen neben einem Einmalbetrag zugesagt werden, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt worden. Die Entscheidungsfindung ist noch nicht abgeschlossen.

Der Lösungsansatz der Finanzverwaltung läßt nach Ansicht des Landesrechnungshofs eine höchstrichterliche Klärung der Frage der „gespaltenen Abfindungen“ nicht mehr wahrscheinlich werden.

27.3.4.2 Fehlergruppe: Keine neue Rechtsgrundlage

Zahlungen an Steuerpflichtige stellen nur dann eine Entschädigung dar, wenn und soweit sie auf einer neuen Rechtsgrundlage, nämlich der Aufhebungsvereinbarung, beruhen. Hatte dagegen der Steuerpflichtige bereits aus anderen, außerhalb der Aufhebungsvereinbarung liegenden Gründen einen Rechtsanspruch auf die Zahlung, ist sie als Erfüllung dieses Rechtsanspruchs zu beurteilen.

Eine sachgerechte Prüfung, ob die Zahlung des Arbeitgebers auf einer neuen Rechtsgrundlage beruht, ist nur anhand des ursprünglichen Arbeitsvertrages sowie aller ergänzenden Vereinbarungen möglich. Ob ergänzende Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer getroffen wurden, läßt sich oftmals der Aufhebungsvereinbarung entnehmen.

Die Finanzämter haben jedoch in Unkenntnis der rechtlichen Problematik gerade dem ursprünglichen Arbeitsvertrag und ggf. den dazu getroffenen ergänzenden Vereinbarungen wenig Bedeutung beigemessen. Daher sind diese Unterlagen regelmäßig nicht angefordert worden.

Im wesentlichen wurden zwei Gruppen von Ansprüchen festgestellt, die vor der Auflösung des Arbeitsverhältnisses bestanden haben:

- Dem Steuerpflichtigen ist bereits im ursprünglichen Anstellungsvertrag die Zahlung einer Abfindung bei Auflösung des Dienstverhältnisses zugesagt worden, wobei die Höhe der Abfindung in der Regel nach der Dauer des Dienstverhältnisses gestaffelt ist.
- Dem Steuerpflichtigen ist schon im ursprünglichen Anstellungsvertrag der Anspruch auf Zahlung einer Tantieme eingeräumt worden, deren Höhe in der Regel vom Gewinn des Unternehmens abhängt.

27.3.4.3 Fehlergruppe: Keine Veranlassung der Auflösung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber

Sowohl für die Gewährung des Freibetrages nach § 3 Nr. 9 EStG als auch des ermäßigten Steuersatzes nach § 34 Abs. 1 und 2 EStG ist Voraussetzung, daß die Auflösung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses auf Veranlassung des Arbeitgebers erfolgte.

Für die Beurteilung der Veranlassung ist nicht der formelle Auflösungsakt (z. B. Kündigung), sondern die tatsächliche Verursachung maßgebend. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ist deshalb stets zu prüfen, welche der beiden Vertragsparteien die für die Beendigung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses entscheidenden Ursachen gesetzt hat.

Der Umstand, daß der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer bei Beendigung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses eine Abfindung zahlt, spricht regelmäßig dafür, daß die Auflösung auf Veranlassung des Arbeitgebers erfolgt ist. Dennoch wurden in einigen Fällen Anhaltspunkte dafür festgestellt, daß die Auflösung vom Arbeitnehmer ausging.

27.3.4.4 Fehlergruppe: Höhe der Abfindung

Besteht die Abfindung ganz oder zum Teil aus Sachbezügen, wie z. B. der unentgeltlichen Gestellung eines PKW oder aus sonstigen geldwerten Vorteilen, wie z. B. der Überlassung eines zinsverbilligten Darlehens, sind auch diese Vorteile nach § 8 Abs. 1 EStG als Einnahmen zu erfassen.

In einer Reihe von Fällen war festzustellen, daß die Finanzämter der Frage, in welcher Höhe diese geldwerten Vorteile als Teil der Entschädigung zu erfassen sind, nicht nachgegangen waren und damit zu einer falschen rechtlichen Beurteilung der außerordentlichen Einkünfte gelangt sind.

27.3.4.5 Fehlergruppe: Freibetrag nach § 3 Nr. 9 EStG

Abfindungen aufgrund einer vom Arbeitgeber veranlaßten oder gerichtlich ausgesprochenen Auflösung des Dienstverhältnisses sind nach § 3 Nr. 9 EStG in Höhe eines Freibetrages steuerfrei, der nach der Betriebszugehörigkeit und dem Lebensalter des Steuerpflichtigen (24.000 DM, 30.000 DM und 36.000 DM) gestaffelt ist. Der Freibetrag ist jedoch nur zu gewähren, wenn das Dienstverhältnis tatsächlich auch aufgelöst wurde.

Das ist dann nicht der Fall, wenn der Steuerpflichtige innerhalb des Unternehmens mit einer anderen, in der Regel niedriger entlohnten Tätigkeit be-

schäftigt wird und zur Abgeltung der entsprechenden Einnahmeausfälle eine Abfindung erhält (sog. Änderungskündigung).

Sofern im Zeitpunkt der Steuerfestsetzung vertragliche Unterlagen nicht vorlagen, war regelmäßig ein Abgleich des auf der Lohnsteuerkarte bescheinigten Betrages mit der tatsächlich zu versteuernden Abfindung nicht möglich, d. h. das Finanzamt konnte nicht erkennen, ob die auf der Lohnsteuerkarte ausgewiesene Abfindung schon um den Freibetrag gekürzt war oder nicht. Infolgedessen wurde in einigen Fällen der Freibetrag entweder überhaupt nicht abgezogen, weil das Finanzamt nicht erkannte, daß der Arbeitgeber auf der Lohnsteuerkarte den Bruttobetrag der Abfindung bescheinigt hatte, oder von dem auf der Lohnsteuerkarte bescheinigten Betrag wurde der Freibetrag nochmals abgezogen und damit doppelt gewährt, weil das Finanzamt fälschlich von einem Bruttobetrag ausging.

27.3.4.6 Fehlergruppe: Fehlerhafte Zuordnung der Werbungskosten

Werbungskosten, die im Zusammenhang mit der Auflösung von Dienstverhältnissen stehen (Rechtsanwaltskosten, Beratungskosten, Gerichtskosten etc.), sind den begünstigten Einkünften zuzuordnen.

Der ermäßigten Besteuerung unterliegen nämlich Einkünfte und nicht Einnahmen. Sind dem Steuerpflichtigen also Werbungskosten entstanden, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Auflösung des Dienstverhältnisses stehen, sind diese nicht, wie häufig geschehen, bei der Ermittlung der „laufenden“, sondern der begünstigten Einkünfte zu berücksichtigen, d. h. die Abfindung ist um die auf sie entfallenden, anteiligen Werbungskosten zu kürzen. Anderenfalls würden sich die Werbungskosten zum vollen - anstatt nur zum ermäßigten - Einkommensteuersatz steuermindernd auswirken.

27.3.4.7 Fehlergruppe: Mittelbare Folgerungen aus der gezahlten Abfindung

- Vermögensteuer

Wurde das Dienstverhältnis in einem früheren Veranlagungszeitraum als dem der tatsächlichen Auszahlung der Abfindung beendet, ist der Abfindungsanspruch zu dem dazwischen liegenden Stichtag als sonstiges Vermögen zu erfassen. Dies war in einer Reihe von Fällen unterblieben.

Daneben wurde häufig versäumt zu prüfen, ob die durch die Abfindung eingetretene Vermögensmehrung eine sog. Neuveranlagung erforderlich machte.

- Schenkungsteuer

Auch hinsichtlich der Verwendung der ausgezahlten Abfindungen ergaben sich Beanstandungen. Es wurden im Zusammenhang mit dem Erhalt einer Abfindung Vermögensübertragungen zwischen Ehegatten festgestellt, ohne daß Kontrollmitteilungen zur schenkungsteuerlichen Beurteilung gefertigt wurden.

27.3.5 Maßnahmen der Finanzverwaltung

Bereits kurz nach Beginn der Schwerpunktprüfung des Landesrechnungshofs und des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts hat eine Oberfinanzdirektion ihren Finanzämtern Listen über ermäßig besteuerte Einkünfte zur Verfügung gestellt, die Abfindungsfälle unterhalb der Aufgriffsschwelle des Landesrechnungshofs und des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts enthielten. Auf Einkommensteuer-Gruppenbesprechungen erfolgten Bearbeitungsanweisungen, wobei auch umfangreiches Arbeitsmaterial und Checklisten besprochen und ausgehändigt wurden.

Kurze Zeit später hat eine weitere Oberfinanzdirektion ihren Finanzämtern Listen mit Abfindungsfällen unterhalb der Aufgriffsschwelle des Landesrechnungshofs zukommen lassen. Auch diese Oberfinanzdirektion hat Einkommensteuer-Gruppenbesprechungen mit den Finanzämtern durchgeführt und Arbeitspapiere ausgehändigt.

Die dritte Oberfinanzdirektion beschränkte sich auf die Herausgabe des Arbeitsmaterials, welches bereits den Finanzämtern der beiden anderen Oberfinanzdirektionen zur Verfügung stand.

27.3.6 Finanzielle Auswirkung

Die Prüfungen des Landesrechnungshofs und des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes für Steuern haben zu Beanstandungen in einer Größenordnung von zunächst rund 36 Mio. DM geführt.

Die zwischenzeitlich von den Abteilungsleitern des Bundes und Länder getroffene und vom Finanzministerium NRW mit Erlaß vom 23.12.1997 umgesetzte Entscheidung zur steuerlichen Behandlung der Zahlungszusage ungekürzter Betriebsrenten wird die finanzielle Auswirkung der Beanstandungen in einer nach dem jetzigen Sach- und Kenntnisstand noch nicht hinreichend bestimmbar in einer Größenordnung reduzieren.

Zwischenzeitlich laufen in einer Größenordnung von rund 11,25 Mio. DM Rechtsbehelfsverfahren. In Höhe von rd. 5,5 Mio. DM wurden bestandskräftige Ergebnisse mitgeteilt.

27.4 Zusammenfassendes Ergebnis

Die Prüfung zeigt erhebliche Defizite in der Qualität der Bearbeitung durch die Finanzämter auf.

Eine intensive Prüfung - wie sie in den Ergänzenden Bestimmungen zu § 2 FAGO für Steuerermäßigungen von einigem Gewicht vorgeschrieben ist - hat bei der Besteuerung von Abfindungen nur in wenigen Fällen stattgefunden.

Der Landesrechnungshof hält es daher für geboten, bei der von der Finanzverwaltung beabsichtigten allgemeinen Einrichtung einer Qualitätskontrolle bzw. Qualitätssicherung Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer sachgerechten Besteuerung der Arbeitnehmer-Abfindungen führen.

Die Prüfung macht aber auch das Fehlen eines regelmäßigen Informationsaustauschs zwischen Veranlagungsstelle und der Lohnsteuer- Außenprüfung bei der Bearbeitung der Arbeitnehmer-Abfindungsfälle deutlich. Dem Landesrechnungshof und dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt vermittelt sich der Eindruck, daß insoweit die Zusammenarbeit eher zufällig erfolgte. Dieser Eindruck wird noch dadurch verstärkt, daß es bislang hinsichtlich der Zusammenarbeit keine eindeutigen Regelungen gibt.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs ist es erforderlich, daß die Veranlagungsstelle über eine bereits erfolgte oder später durchgeführte Lohnsteuer-Außenprüfung stets unterrichtet wird.

Eine Lohnsteuer-Außenprüfung erscheint insbesondere bei einer schwierigen Sachverhaltsermittlung sinnvoll und darüber hinaus z. B. bei einer größeren Anzahl von Entlassungen in einem Betrieb effektiv, weil dann von einer Einzelfallprüfung im Finanzamt abgesehen werden könnte.

Auf jeden Fall sollte eine Absprache mit der Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle erfolgen, bevor in Fällen mit ermäßigt zu steuernden Einkünften endgültig veranlagt wird. Ansonsten ergeben sich Probleme hinsichtlich einer Haftungsinanspruchnahme des Arbeitgebers (Akzessorietät des Haftungsanspruchs) und eventuell hinsichtlich der Änderungsmöglichkeit der Steuerfestsetzung gegenüber dem Steuerpflichtigen.

Überdies erscheint es dem Landesrechnungshof notwendig, daß die maßgeblichen Unterlagen, die dem Lohnsteuer-Außenprüfer im Rahmen seiner Prüfung vorliegen, zumindest in Kopie der Veranlagungsstelle zugeleitet werden, damit eine doppelte Sachverhaltsermittlung vermieden wird.

Der Landesrechnungshof hält nach alledem organisatorische Maßnahmen zur Sicherstellung des Informationsaustausches sowie zur Gewährleistung der intensiven Bearbeitung wenigstens durch eine Stelle des Finanzamts für erforderlich.

27.5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 10.02.1998 mitgeteilt, daß es die Bearbeitung von Abfindungsfällen mit erheblicher steuerlicher Auswirkung durch organisatorische Maßnahmen zu verbessern beabsichtige. Diesbezüglich werde zur Zeit erwogen, im Zuge der anstehenden Überarbeitung der EB-FAGO in Zusammenarbeit mit den Oberfinanzdirektionen Abfindungsfälle ab einer noch festzulegenden Größenordnung als intensiv zu bearbeitendes Prüffeld auszuweisen. Eine solche Maßnahme würde nach der derzeitigen Konzeption der Qualitätssicherung gleichzeitig eine Kontrolle der Arbeitsergebnisse durch den Qualitätssicherer gewährleisten.

Darüber hinaus beabsichtigt das Finanzministerium, den Informationsfluß zwischen Veranlagungsstelle und Lohnsteuer-Außenprüfung zu verbessern. Hierbei wird erwogen, die Arbeitgeberstelle über Feststellungen der Veranlagungsstelle zu unterrichten, die darauf hinweisen, daß der Arbeitgeber lohnsteuerlich relevante Sachverhalte unzutreffend beurteilt hat. Die Arbeitgeberstelle könne dann, insbesondere bei „Meldungen“ mehrerer Veranlagungsstellen, in geeigneten Fällen eine Außenprüfung beim Arbeitgeber veranlassen. Welche Maßnahmen letztendlich realisiert werden, werde in Zusammenarbeit mit den Oberfinanzdirektionen noch festgelegt.

Eine abschließende Stellungnahme des Finanzministeriums steht noch aus.

28 Bedarfszuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich besonderer Belastungen mit notwendigen Schülerfahrkosten nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt stellte fest, daß Gemeinden eines Regierungsbezirks die Höhe ihrer notwendigen Schülerfahrkosten nicht korrekt ermittelt hatten und so überhöhte Bedarfszuweisungen erhielten.

Nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 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 Innenministerium und das Finanzministerium. Berechnungsgrundlage sind die Ist-Ausgaben der betreffenden Kommune für Schülerfahrkosten und die Schülerzahlen des jeweils vorletzten Jahres. Überschreiten die Schülerfahrkosten je Schüler einen bestimmten, durch Gemeinsamen Runderlaß des IM und des FM festgelegten Betrag (für das Jahr 1996 waren das bei den Gemeinden 359,62 DM), so erhält die Kommune eine Ausgleichszahlung als Zuweisung.

Abrechnungsfehler können bei dieser Zuweisung dadurch entstehen, daß

- a) die von den Kommunen gemeldeten Ausgaben zu hoch sind, also z. B. Ausgaben enthalten, die nicht zu den Schülerfahrkosten rechnen oder
- b) die von den Gemeinden gemeldeten Schülerzahlen nicht korrekt sind.

Für die Kommunen eines Regierungsbezirks waren für 1996 rd. 3,35 Mio. DM an Bedarfszuweisungen gemäß diesen Regelungen vorgesehen. Das zuständige Staatliche Rechnungsprüfungsamt hat die Zuweisungen an die 21 anspruchsberechtigten Gemeinden des Bezirks geprüft. Dabei ergaben sich bei 18 dieser Gemeinden für 1996 Überzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 490.000 DM. Das entspricht einer Zuvielzahlung von knapp 15 %.

Fehler bei der Ermittlung der notwendigen Schülerfahrkosten waren unter anderem folgende:

- Gemeinden haben mit den örtlichen Verkehrsbetrieben Verträge geschlossen, nach denen sie den Verkehrsbetrieben den im Ortslinienverkehr entstehenden Verlust ausgleichen. Diese Zahlungen wurden bei einigen Gemeinden den Schülerfahrkosten hinzugerechnet und so der Berechnung der Zuweisungen zugrunde gelegt.
- Die aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen mit anderen Schulträgern von diesen zu erstattenden Fahrkosten wurden nicht abgezogen.
- Wegen fehlender Gegenseitigkeit nicht erstattungsfähige Kosten für die Beförderung von Schülern eines angrenzenden Bundeslandes wurden einbezogen.
- Ausgaben für Schülerlotsen in Höhe von ca. 40.000 DM wurden bei den Schülerfahrkosten berücksichtigt.
- In einem Fall wurden Transportkosten für die am Rosenmontagszug beteiligten Musikkapellen zu den notwendigen Schülerfahrkosten gezahlt.

Die Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes sind im Verhältnis zur Bezirksregierung und den betroffenen Gemeinden unstrittig. Der Schriftwechsel mit der Bezirksregierung ist aber noch nicht abgeschlossen. Nach dem einschlägigen Runderlaß von IM und FM sind die zuviel gezahlten Beträge an das Land zu erstatten. Dies soll durch Verrechnung mit den Schülerfahrkosten für das Jahr 1998 geschehen.

C Beratungsbeiträge

29 Gestaltbarkeit der Transferausgaben des Landes

Durch eine Untersuchung der Transferausgaben des Landes hat der LRH rechtlich gestaltbare Haushaltsansätze sichtbar gemacht. Die mit den beteiligten Ressorts abgestimmten Ergebnisse können als Grundlage für Konsolidierungsentscheidungen dienen.

29.1 Vorbemerkung

Die gegenwärtige Haushaltslage des Landes ist dadurch gekennzeichnet, daß bei anhaltend hohen und wachsenden Ausgaben die Einnahmen nicht mehr wie gewohnt steigen, sondern daß sie - wie etwa 1997 im Vergleich zu 1996 - sogar sinken können. Das bedingt noch größere Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung als bisher. Letztlich gehören alle Ausgaben des Landes auf den Prüfstand. Dazu bedarf es der Information darüber, wo das Land im Bereich der Ausgaben Gestaltungsmöglichkeiten hat. Der LRH hat diese Frage für die sogenannten Transferausgaben des Landes untersucht, die neben den Personalausgaben mit rd. 40 % den größten Ausgabenblock des Landeshaushalts darstellen.

Die Finanzwissenschaft versteht unter Transferausgaben die Leistungen des Staates an Dritte - andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen -, denen keine unmittelbar zurechenbare Gegenleistung gegenübersteht. Dazu zählen nicht nur freiwillige Leistungen, sondern auch Ausgaben, die durch Gesetz gebunden sind.

Will insbesondere der Landtag als Inhaber des Budgetrechts seine Steuerungsmöglichkeiten auch bei den Transferausgaben behalten und wahr-

nehmen, so kann er dies nur auf der Basis verlässlicher Informationen darüber, welche Positionen dieses bedeutsamen Ausgabenblocks dem Grunde oder der Höhe nach der Umgestaltung durch Entscheidungen des Landes zugänglich und welche dem Land durch übergeordnete Ebenen, also den Bund und die Europäische Union, vorgegeben sind. Vor diesem Hintergrund hat der LRH die Gestaltbarkeit der Transferausgaben des Landes durch die Landesorgane untersucht.

29.2 Vorgehensweise

Der LRH hat seiner Untersuchung die Ansätze des Haushaltsplans 1997 für folgende Bereiche zugrunde gelegt:

Allgemeine Finanzaufweisungen an öffentlichen Bereich
(Obergruppe 61)

Sonstige Erstattungen an öffentlichen Bereich
(Obergruppe 64)

Sonstige Zuweisungen an öffentlichen Bereich
(Obergruppe 65)

Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche
(Obergruppe 66)

Erstattungen an sonstige Bereiche
(Obergruppe 67)

Sonstige Zuschüsse an sonstige Bereiche
(Obergruppe 68)

Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen
(Obergruppe 69)

Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich
(Obergruppe 88)

Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche
(Obergruppe 89)

Insgesamt 12 Ressorts wurden gebeten, für diese Bereiche alle Regelungen zu nennen, die als Rechtsgrundlage für eine Etatisierung und/oder bei der Bewirtschaftung zu beachten sind.

Die von den Ressorts genannten Regelungen sind vom LRH - z. T. ergänzt aufgrund eigener Feststellungen - ausgewertet worden. Bei jedem Haushaltsansatz ist der LRH dabei der Frage nachgegangen, ob die zuständigen Landesorgane - d. h. je nach Rechtscharakter der Regelung der Landtag oder die Landesregierung - rein rechtlich gesehen die Möglichkeit haben, die einzelnen Ansätze umzugestalten oder ob sie mit Blick auf höherrangiges Recht - etwa des Bundes oder der Europäischen Union - daran gehindert sind. Die Klassifizierung eines Haushaltsansatzes als „gestaltbar“ erfolgte ausschließlich unter rechtlichem Blickwinkel im Sinne des Nichtbestehens von verbindlichen Drittvorgaben für die Entscheidungen der zuständigen Landesorgane. Die Frage, ob für die Landesorgane politische Sachzwänge für die Beibehaltung eines Haushaltsansatzes dem Grund und der Höhe nach bestehen mögen, hat der LRH nicht gestellt; denn es ist weder Aufgabe noch Ziel des LRH, politische Erwägungen zu kommentieren oder zu bewerten.

Der LRH hat aus dem oben umrissenen Untersuchungsbereich einige Ausgabearten ausgenommen: Da die Untersuchung sich auf die Transferausgaben beschränkt hat, waren z. B. nicht Gegenstand der Erfassung die Erstattungen von Versorgungsleistungen an Dritte, die zwar haushaltstechnisch als Transferausgaben gestaltet, sachlich aber den Personalausgaben zuzurechnen sind. Haushaltsstellen, die ohne Ansatz lediglich aus haushaltstechnischen Gründen aufrechterhalten werden, wurden ebenfalls nicht berücksichtigt. Die Transferausgaben wurden mit den Ansätzen des Haushaltsplans 1997 berücksichtigt; der Höhe nach ungewisse Zufließvermerke blieben außer Betracht. Auch die Zuführungen an die Medizinischen Einrichtungen der Hochschulen des Landes blieben ausgespart, weil sie zwar bei Haushaltsstellen der Hauptgruppen 6 und 8 etati-

siert sind, der Sache nach aber Personal-, Sach- und Bauausgaben des Landes und keine Transferausgaben sind.

Zusätzlich aufgenommen wurden die Haushaltsstellen, bei denen zwar kein Ansatz ausgebracht ist, bei denen aber im Hinblick auf die überwiegend innerhalb von Titelgruppen durch Haushaltsvermerke zugelassene Deckung Ausgaben geleistet werden können.

29.3 Ergebnisse

Der LRH hat den beteiligten Ressorts die Ergebnisse der Untersuchung durch Übersendung einer Zusammenstellung der die Veranschlagung und die Bewirtschaftung von Transferausgaben steuernden Regelungen für das Haushaltsjahr 1997 mitgeteilt. Nach Abstimmung des Inhalts der Zusammenstellungen können folgende Werte genannt werden:

Ressort/ Einzelplan	Anzahl der Haushalts- stellen	Haushalts- ansätze DM	rechtlich	
			nicht gestaltbar DM	gestaltbar DM
MP/02	20	31.693.400	-	31.693.400
IM/03	63	1.885.624.300	1.732.161.400	153.462.900
JM/04	23	83.039.500	76.480.000	6.559.500
MSW/05	80	2.050.355.900	1.782.899.700	267.456.200
MWF/06	169	1.308.539.100	509.882.600	798.656.500
MAGS/07	422	5.835.392.500	2.623.821.300	3.211.571.200
MWMTV/08	347	6.383.389.300	4.032.111.500	2.351.277.800
MURL/10	177	910.057.900	397.261.600	512.796.300
MGFM/11	16	35.758.700	-	35.758.700
FM/12	6	13.800	-	13.800
MBW/14	37	3.012.969.000	2.431.233.000	581.736.000
MSKS/15	121	652.960.600	339.463.000	313.497.600
-/20 (Allg. Finanz- verwaltung)	42	16.366.627.300	16.262.596.500	104.030.800
Sa.	1523	38.556.421.300	30.187.910.600	8.368.510.700

29.4 **Schlußfolgerung**

Die Untersuchung eines Gesamtansatzes für Transferausgaben von rd. 38,5 Mrd. DM bei mehr als 1.500 Haushaltsstellen läßt aus rechtlicher Sicht Gestaltungsmöglichkeiten in Höhe von rd. 8,4 Mrd. DM (= rd. 22 v. H.) erkennen. Bei wichtigen Ausgabeblöcken, die der LRH als dem Grunde nach nicht gestaltbar klassifiziert hat, kommen Gestaltungsmöglichkeiten der Höhe nach hinzu, die im Rahmen der bundes- oder europarechtlichen Vorgaben letztlich nur politisch spezifiziert werden können. In welchem Umfang die Haushaltsansätze und damit die Ausgaben des Landes tatsächlich umgestaltet werden, muß ohnehin den zuständigen Entscheidungsträgern überlassen bleiben. Insofern können die Untersuchungsergebnisse des LRH nur technische Hilfestellung für mögliche Konsolidierungsentscheidungen geben.

Der LRH beabsichtigt, dem Landtag die mit den Ressorts abgestimmten Zusammenstellungen der auf ihre rechtliche Gestaltbarkeit hin untersuchten Transfertitel des Haushalts als ergänzende Beratungsvorlage zuzuleiten.

30 Finanzcontrolling zur Verbesserung von Methoden der überörtlichen Gemeindeprüfung

Im Zusammenhang mit der Verbesserung der Methoden der überörtlichen Gemeindeprüfung hat der LRH einen Vorschlag für ein Kennzahlensystem mit anschließender Trendanalyse gemacht, das es erlauben würde, Fehlentwicklungen der allgemeinen Haushalts- und Finanzlage einer Kommune eher als bisher zu erkennen und Schritte zu einer Gegensteuerung einzuleiten. Das Innenministerium hat zugesagt, den Vorschlag in seine Überlegungen zur Optimierung der überörtlichen Gemeindeprüfung einzubeziehen.

30.1 Vorbemerkungen

Die Finanzen des Landes und seiner Gemeinden/Gemeindeverbände sind vielfältig miteinander verflochten. Auch im Blick auf seine eigenen Finanzen muß das Land ein Interesse daran haben sicherzustellen, daß die Kommunen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auskommen.

1994 hat eine Unternehmensberatungsgesellschaft dem Land im Rahmen einer Wirkungsanalyse der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen und der Oberkreisdirektoren geraten, der überörtlichen Gemeindeprüfung eine grundlegend neue Ausrichtung zu geben. Diese Empfehlung betraf neben der organisatorischen Gestaltung der überörtlichen Prüfung auch die Frage ihrer Arbeitsmethoden. Der LRH hat in Verantwortung für die Landesfinanzen an der Fortentwicklung der Methoden der überörtlichen Prüfung mitgewirkt und ein Modell zur Analyse der Entwicklung der allgemeinen Finanzlage von Gemeinden erarbeitet.

Nach Auffassung des LRH bedarf es eines Systems einer fortlaufenden Beobachtung der allgemeinen Haushalts- und Finanzlage der einzelnen Gemeinden, das folgende Anforderungen erfüllen muß:

- Es muß mit begrenztem Aufwand leistbar sein.
- Es sollte auf vorhandene Daten zurückgreifen können.
- Es sollte im Sinne eines Frühwarnsystems strategische Fehlentwicklungen bei einzelnen Gemeinden zuverlässig und rechtzeitig anzeigen.
- Es sollte sich auf einige wenige aussagekräftige Grunddaten und ihre Entwicklung beschränken.

Nach Auffassung des LRH würde diesen Grundanforderungen am besten ein Kennzahlensystem genügen, mit dessen Hilfe die jeweilige Kommune an ihren originären Einnahmen und zugleich am Verhalten des Durchschnitts der Kommunen ihrer Größenklasse gemessen werden kann.

30.2 Das Kennzahlensystem

Bei der Entwicklung eines Kennzahlensystems war zunächst an die bereits gebräuchlichen globalen Kriterien zur Beurteilung der Finanzlage einer Kommune zu denken. Das Kriterium der Gemeindeordnung, bei dessen Eintritt Maßnahmen zur Haushaltssicherung eingeleitet werden, ist der fehlende Haushaltsausgleich; vielfach erwähnt wird daneben als Kennzeichen finanzieller Leistungsfähigkeit die sogenannte Freie Spitze. Beide Kriterien sind jedoch durch die Kommune in weitem Umfang gestaltbar und erschienen daher für eine objektive Beurteilung nicht verlässlich genug.

In Kenntnis der Tatsache, daß wegen der Komplexität der Kommunalfinanzen jedem möglichen Kennzahlensystem Einwendungen entgegengehalten werden können, hat der LRH dem Innenministerium vorgeschla-

gen, ein Kennzahlensystem auf der Basis des Verhältnisses der bereinigten Einnahmen zu den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts (zuzüglich der im Vermögenshaushalt veranschlagten ordentlichen Tilgungen)¹ zugrunde zu legen und die Trends einiger wichtiger Ausgabenblöcke im Verhältnis zu den Einnahmen zu beobachten.

Ausgangsbasis des vom LRH vorgeschlagenen Systems sind die Gesamteinnahmen und die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts, die anschließend entsprechend der gebräuchlichen Verfahrensweise des LDS bereinigt werden. Im Wege der Bereinigung werden - um nur die wichtigsten Positionen zu nennen - von den Einnahmen einer Kommune die Einnahmen aus internen Verrechnungen, inneren Darlehen, die kalkulatorischen Einnahmen und die Zuführungen vom Vermögenshaushalt abgesetzt. Entsprechend wird die Ausgabenseite u. a. um die haushaltstechnischen Ausgaben für interne Verrechnungen, kalkulatorische Kosten, Zinsen für innere Darlehen und die Zuführung zum Vermögenshaushalt verringert. Von dieser Ausgangsbasis aus werden - so sieht es der Vorschlag des LRH vor - folgende Kennzahlen gebildet:

- a) Zunächst als globale Kennzahl das Verhältnis aller bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts zu den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts,
- b) sodann als Einzelkennzahlen das jeweilige Verhältnis bestimmter Bereiche der bereinigten Ausgaben zu den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts, und zwar
 - die Personallastquote (Personalausgaben zu Einnahmen),
 - die Sachlastquote (sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand zu Einnahmen),

¹ Im folgenden der Einfachheit halber meist als „bereinigte Ausgaben des Verwaltungshaushalts“ bezeichnet.

- die Zuweisungslastquote (nichtinvestive Zuweisungen und Zuschüsse der Gemeinde zu Einnahmen),
- die Zinslastquote (Zinsausgaben zu Einnahmen) und
- die Finanzlastquote (im wesentlichen die Kreisumlage zu Einnahmen) - nur bei kreisangehörigen Kommunen.

Um bei der Berechnung der jeweiligen Kennzahl die üblichen jährlichen Schwankungen zu neutralisieren, sollte der jeweilige Einzelwert aus dem Mittel der Werte des betroffenen Jahres und der zwei vorangegangenen Jahre abgeleitet werden.

Die Zeitreihen der so ermittelten Kennzahlen sollten grafisch aufbereitet werden, um die Anschaulichkeit für die Analyse zu erhöhen.

Ein Vorteil der Methode des LRH besteht u. a. darin, daß nicht, wie sonst vielfach bei Kennzahlen üblich, Ausgaben zu anderen Ausgaben, z. B. den Gesamtausgaben, in Beziehung gesetzt, sondern daß sie auf die Einnahmen bezogen werden. Während die Bezugsgröße Ausgaben signalisiert, was eine Gemeinde sich effektiv leistet, zeigt der Bezugsrahmen Einnahmen eher an, was sie sich wirklich leisten kann.

Außerdem wird ein gleitender Mehrjahresdurchschnitt betrachtet. Das bewahrt Beobachter und Kommunen davor, daß bereits einmalige „Ausreißer“ Reaktionen auslösen.

Dem LRH ist bewußt, welche wichtige Rolle bei der Diskussion um den Zustand der Kommunalfinanzen die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben spielt. Natürlich muß bei der Einschätzung der Frage, welche haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten eine Gemeinde noch hat, der Entwicklungsgang der gesetzgebundenen Sozialhilfeausgaben mit berücksichtigt werden. Der LRH hat aber davon abgesehen, einen Vorschlag zur Definition einer Sozialhilfekennzahl zu machen, weil die Veranschla-

gungspraxis der Kommunen dazu noch zu unterschiedlich ist. Wenn man - nach Bereitstellung einer zuverlässigen statistischen Basis - in der Lage wäre, die entsprechenden Zahlen sinnvoll abzugreifen und für einen interkommunalen Vergleich aufzubereiten, sollte die Analyse des Entwicklungstrends der gesetzesgebundenen Sozialausgaben als eigenständige Position in den Kennzahlenvergleich einbezogen werden.

30.3 Kennzahlenanalyse

Die Analyse der vom LRH vorgeschlagenen Kennzahlen ist ein komplexer, wertender Vorgang, der nicht auf eine einzige, allen anderen übergeordnete Kennzahl hochgerechnet werden kann. Vielmehr muß versucht werden, aus der Auswertung der einzelnen Kennzahlen ein Gesamtbild zu gewinnen.

Bei den unter Nr. 3.1 folgenden Beispielen sind in jeder Grafik mittels Trendlinien die Quote der entsprechenden Gemeinde sowie diejenige des Durchschnitts der zugehörigen Größenklasse dargestellt. Bei der Gesamtbetrachtung des Verhältnisses der bereinigten Einnahmen zu allen bereinigten Ausgaben wurde außerdem eine Gerade eingefügt, die die jeweils verfügbaren bereinigten Einnahmen repräsentiert.

Die dargestellten Trends können mehrere Richtungen annehmen:

a) In allen Grafiken:

- Die Trendlinie der Quote ist fallend:
Eine in jedem Fall günstige Entwicklung.

- Die Trendlinie der Quote ist steigend:
Eine zunächst als ungünstig anzunehmende Entwicklung.

- Die Quote der Gemeinde entwickelt sich ungünstiger als der Durchschnitt der entsprechenden Größenklasse:

Dies sollte im Regelfall als - durch die Gemeinde widerlegbarer - Anscheinsbeweis dafür gelten, daß die negative Abweichung durch Ursachen bedingt ist, die die Gemeinde selbst steuern kann.

- b) In den Grafiken „Bereinigte Ausgaben des Verwaltungshaushalts zuzüglich ordentlicher Tilgung im Verhältnis zu den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts“:

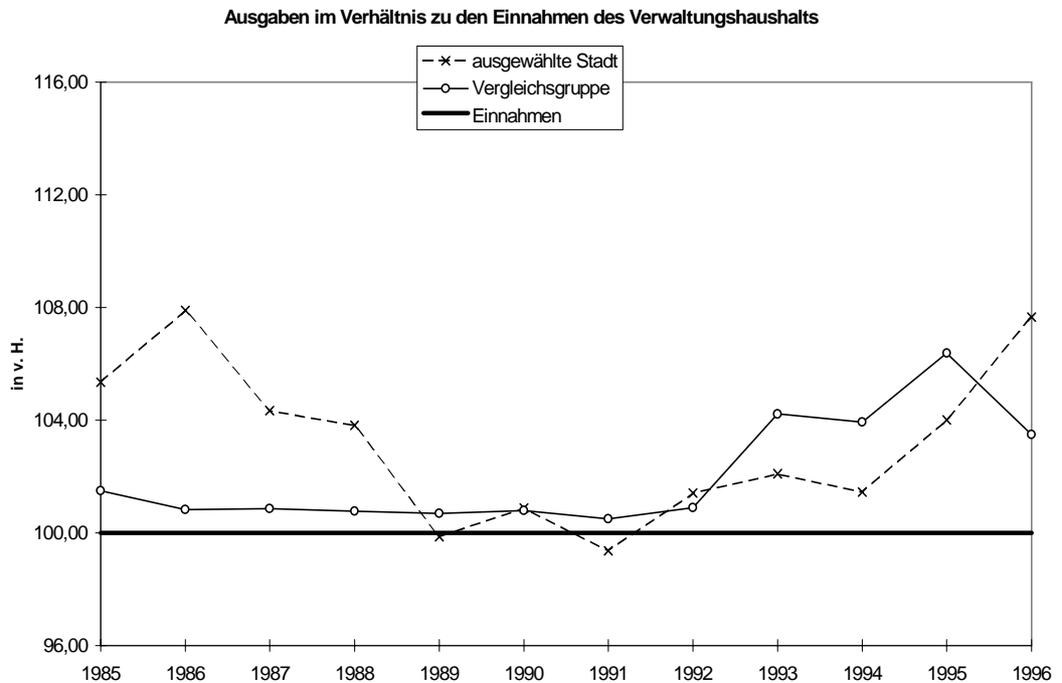
Zusätzlich zu den für alle Grafiken geltenden Trends können noch folgende Entwicklungen erkennbar werden:

- Der Ausgabentrend nähert sich von unten kommend der Einnahmenlinie:
Eine Entwicklung, die Aufmerksamkeit verdient.
- Der Ausgabentrend berührt oder überschreitet die Einnahmenlinie:
Eine Entwicklung, die anzeigt, daß die Ausgaben das Maß des durch eigene, dauerhaft verbleibende Einnahmen Finanzierbaren erreicht oder überschritten haben. Der Winkel, mit dem der Ausgabentrend die Einnahmenlinie schneidet, kennzeichnet die Geschwindigkeit, mit der sich die kommunale Finanzlage verschlechtert.

30.3.1 Beispiele

- 30.3.1.1** Nachfolgend soll an einem Beispiel verdeutlicht werden, welchen Erkenntniswert die Methode des LRH im Unterschied zu einer herkömmlichen Analyse ergibt. Das Beispiel beruht auf der Auswertung unbereinigter Ausgaben und Einnahmen des Verwaltungshaushalts einer Großstadt, die seit etlichen Jahren unter erheblichen Finanzproblemen leidet. Die

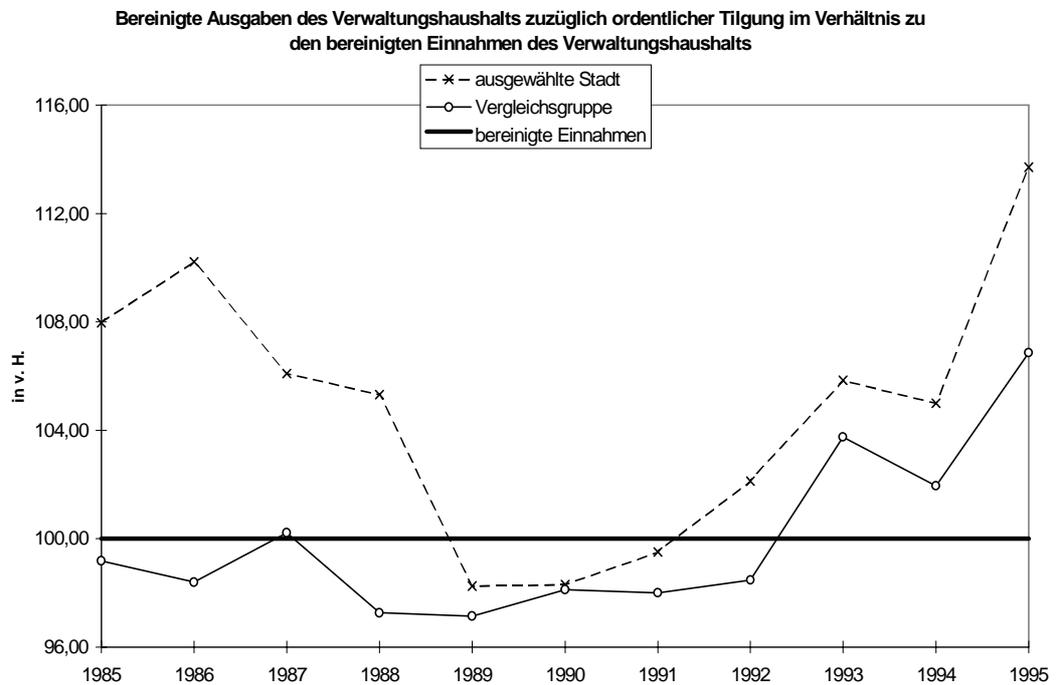
Zahlen sind der Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage entnommen und grafisch ausgewertet worden:



Die Darstellung der unbereinigten Zahlen läßt eine von der Vergleichsgruppe – das sind die kreisfreien Städte des Landes – negativ abweichende Finanzsituation der ausgewählten Stadt jedenfalls für den Zeitraum von 1989 bis 1995 nicht unmittelbar erkennen.

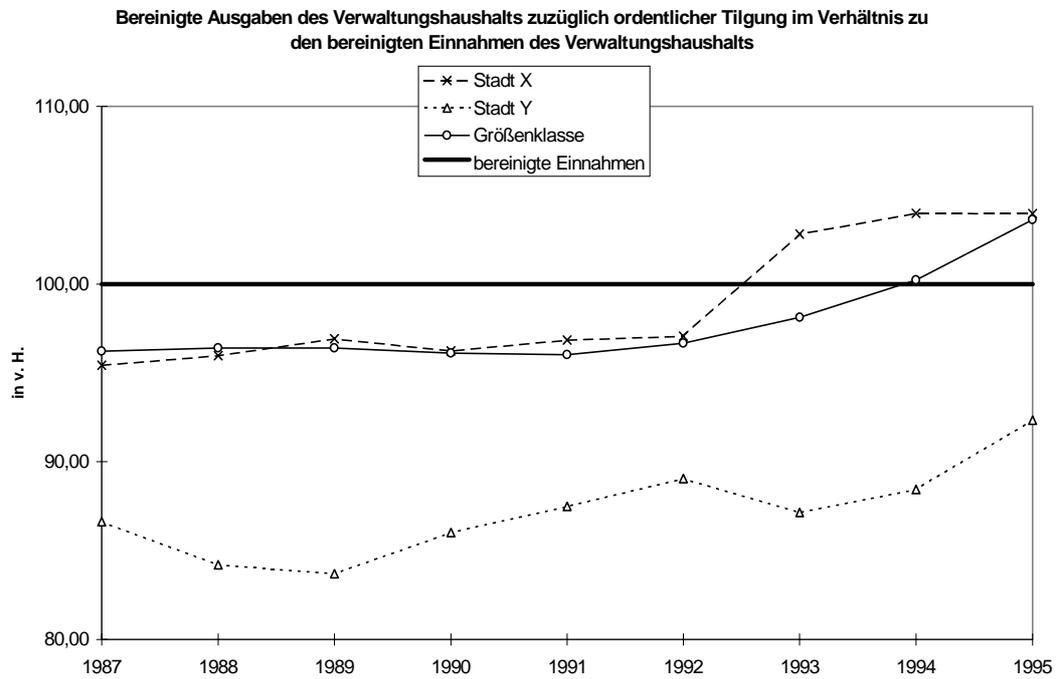
Werden allerdings – wie es der LRH vorschlägt – die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts zugrunde gelegt, so ergibt sich ein deutlich anderes Bild²:

² Dem LRH standen bei der Auswertung nur die Daten bis zum Haushaltsjahr 1995 zur Verfügung.

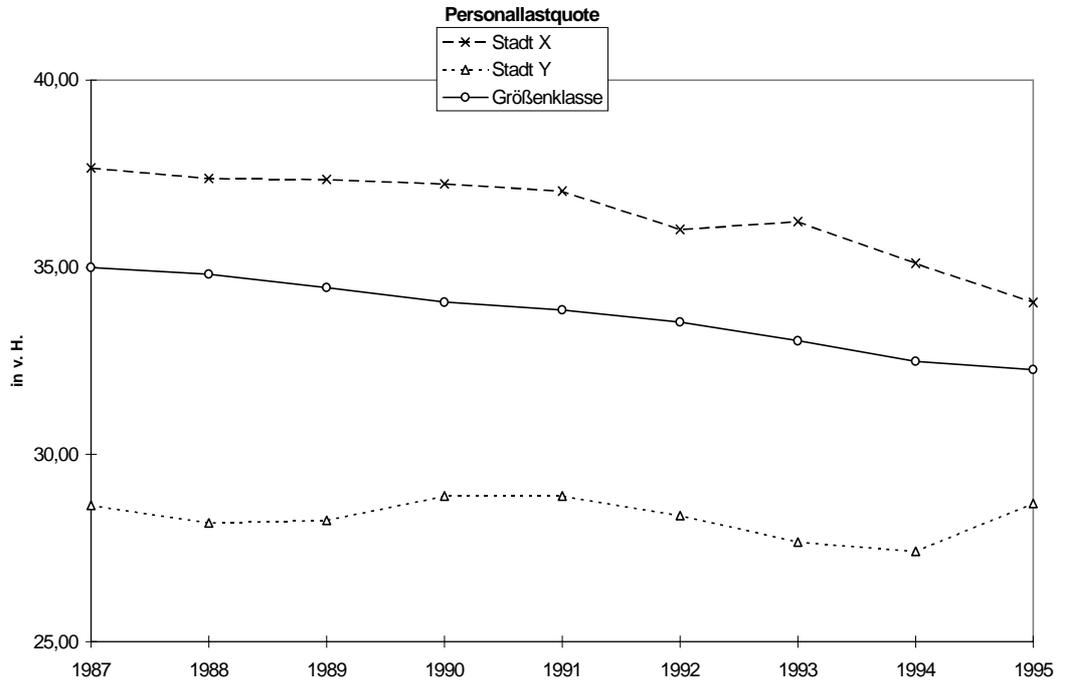


Aus der Grafik werden die Abweichungen zur Vergleichsgruppe stärker und deutlich früher erkennbar.

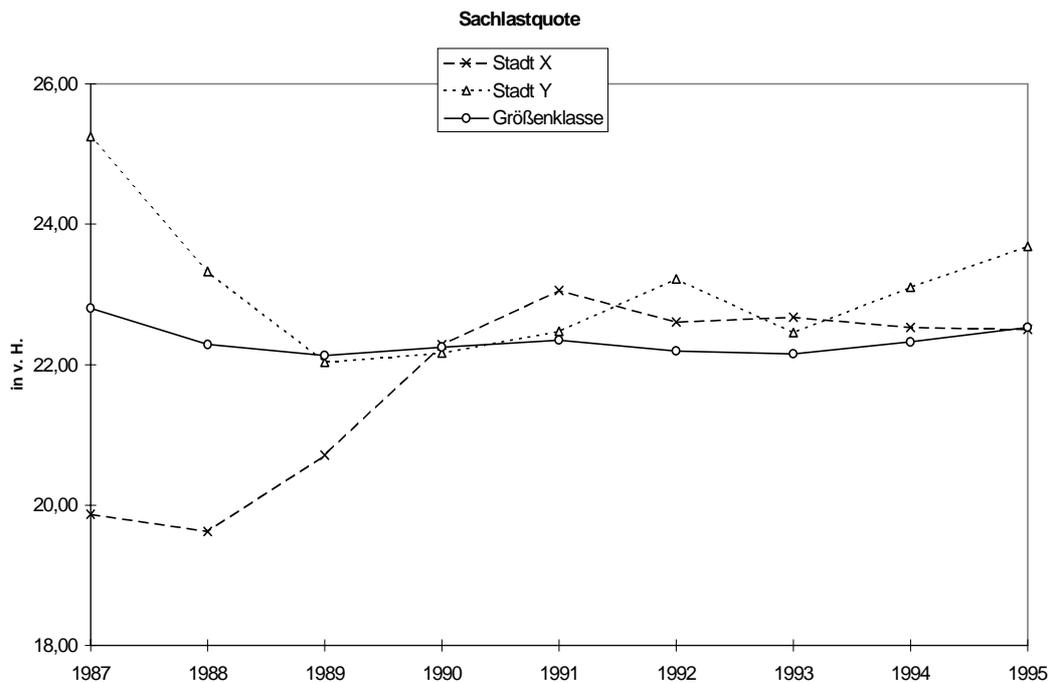
30.3.1.2 In einem weiteren Beispiel soll eine Kennzahlenanalyse nach dem LRH-Modell für zwei kleinere Städte dargestellt werden. Die beiden dargestellten Städte gehören der Größenklasse der kreisangehörigen Städte mit 60.000 und mehr Einwohnern an. Daher wurde auch die Finanzlastquote ermittelt, die im wesentlichen die Belastung durch die Kreisumlage abbildet. Die bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts in DM je Einwohner beider Städte sind in weiten Teilen des betrachteten Zeitraums nahezu identisch und können daher die unterschiedlichen finanziellen Verhältnisse der beiden Gemeinden nicht erklären.



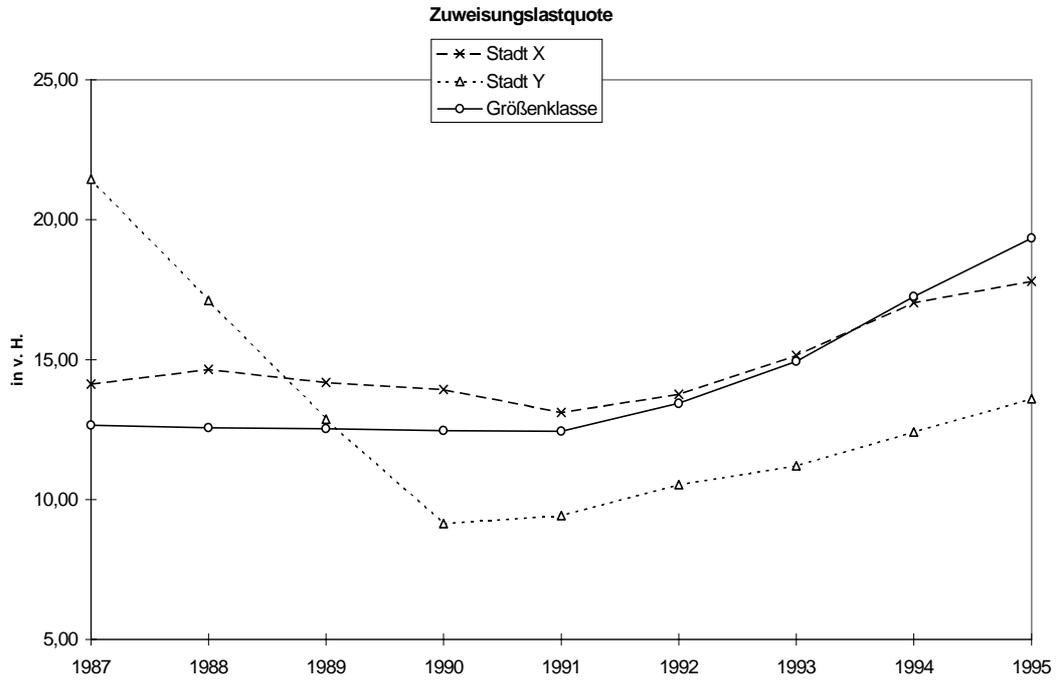
Der Gesamtüberblick zeigt, daß die Ausgabenlinie der Stadt X sich zunächst fast gleichmäßig mit der des Durchschnitts der Größenklasse entwickelt, ab 1992/1993 jedoch auffällig anders verläuft und sich dem Größenklassenschnitt am Ende des Betrachtungszeitraums wieder nähert. Die Ausgabenlinie der Stadt Y bleibt den gesamten Betrachtungszeitraum hindurch eindeutig unter der Einnahmenlinie und folgt erst in den letzten Jahren mit einem deutlichen, rd. 10%-Punkte betragenden Abstand dem Größenklassenschnitt - offensichtlich kein Fall für die überörtliche Finanzkontrolle.



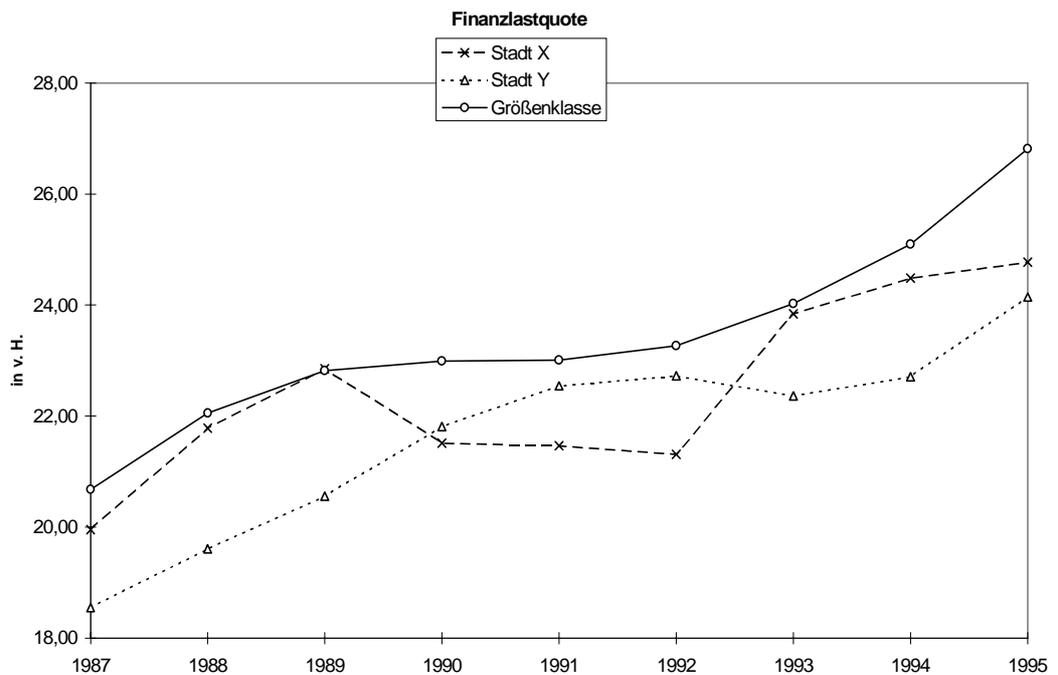
Die Personallastquote zeigt für die Stadt X einen vergleichsweise hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Personalausgaben.



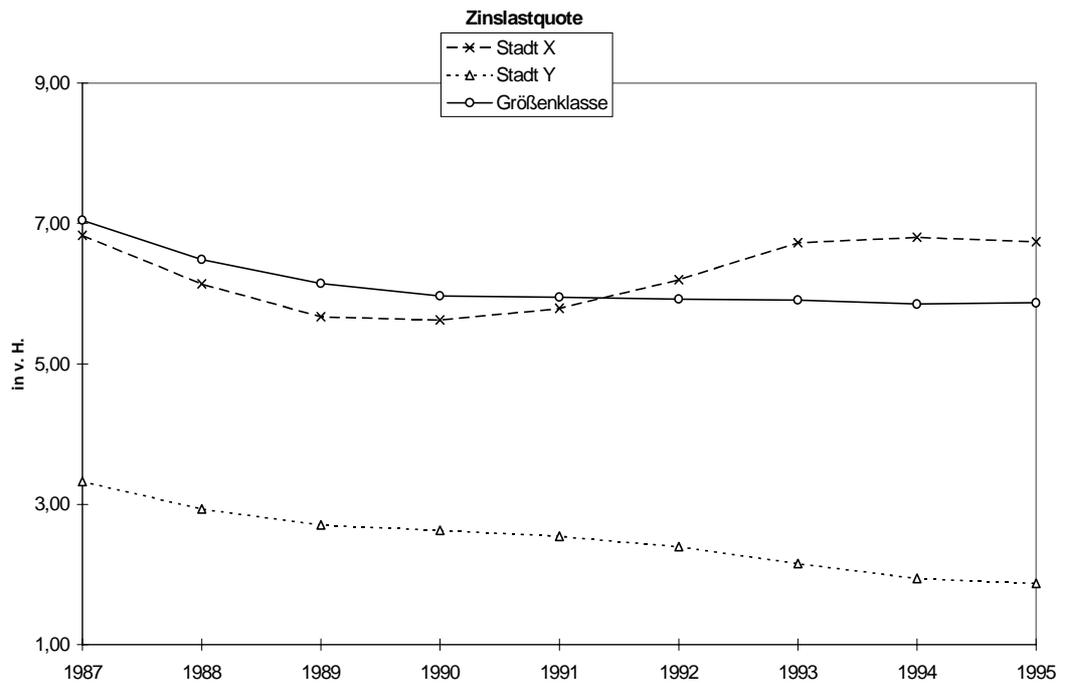
Die Sachlastquoten entwickeln sich ab 1990 unauffällig.



Die Zuweisungslastquote der Stadt X steigt parallel mit der Quote der Größenklasse an.



Bei der Finanzlastquote der Stadt X ist für das Jahr 1993 eine wesentlich stärkere Steigerung festzustellen als bei derjenigen der Größenklasse. Es bedarf der Klärung, ob und inwieweit eine von der Stadt jedenfalls nicht unmittelbar beeinflussbare Anhebung der Kreisumlage zugrunde liegt.



Die Zinslastquote für die Stadt X liegt ab dem Jahr 1992 über der Quote der Größenklasse.

Generell läßt sich sagen, daß die Finanzen der Stadt Y auf absehbare Zeit kein Problemfall für die finanzielle Kommunalaufsicht werden, während bei der Stadt X die Personallast und die Zinslast über dem Durchschnitt der Größenklasse liegen. Die Unterschiede zwischen beiden Städten sind - bei in der Mehrzahl der Jahre etwa gleich hohen Einnahmen pro Einwohner - nicht ausschließlich einnahmebedingt. Der Überschuß der bereinigten Ausgaben über die bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts ist bei der Stadt X auch nicht etwa durch überproportional steigende Zuweisungen an die eigenen Bürger einschließlich der Sozialausgaben verursacht; hier liegt der Entwicklungstrend zuletzt eher unter dem Größendurchschnitt. Ansatzpunkte zur Verringerung des Defizits sind bei

der Stadt X also bei den zwei genannten Ausgabeblöcken Personal und Zinsen zu suchen, die im Einflußbereich der Stadt liegen.

30.4 Schlußfolgerungen

Der LRH ist der Ansicht, daß das Kennzahlensystem einschließlich der darauf aufbauenden Trendanalyse ein zusätzliches Instrument in der Hand der überörtlichen Finanzkontrolle gegenüber den Kommunen sein kann, um finanzielle Fehlentwicklungen bei einzelnen Gemeinden möglichst frühzeitig zu erkennen. Wenn dieses Instrument greift, kann die nachträgliche Kontrolle von Einzelfallentscheidungen der Kommunen, die nach den Feststellungen des oben erwähnten Gutachtens von 1994 bisher den Schwerpunkt der Tätigkeit der Gemeindeprüfung bildete, eventuell reduziert werden. Das könnte dazu beitragen, die Akzeptanz eines Frühwarnsystems der oben beschriebenen Art aus kommunaler Sicht zu erhöhen.

Das Analysemodell des LRH wurde dem Innenministerium und dem Finanzministerium zugeleitet. Das Innenministerium hat zugesagt, die Vorschläge in die Überlegungen zur Optimierung der überörtlichen Gemeindeprüfung einzubeziehen.

31 **Kosten- und Leistungsrechnung bei Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen des Landes**

Mit dem Projekt KOKOS hat der LRH ein praxistaugliches System einer Kosten- und Leistungsrechnung für die Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen des Landes vorgelegt.

In dem Beitrag Nr. 12 (Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung) seines Jahresberichts 1997 hatte der LRH u. a. auf die Arbeit an einer praxismgerechten Kosten- und Leistungsrechnung für 10 ausgewählte Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen des Landes in den Ressorts des Innen-, Finanz- und Justizministeriums hingewiesen. Die Ergebnisse dieses im Auftrag des LRH durch die Universität Düsseldorf abgewickelten Projektes liegen jetzt vor.

Die Bildungseinrichtungen erschienen deshalb für ein Kostenrechnungsprojekt besonders geeignet, weil auf sie alle typischen Anwendungsformen einer Kosten- und Leistungsrechnung anwendbar sind: Die Einrichtungen erheben Teilnehmergebühren, die auf Kostenbasis kalkuliert werden müssen, und sie produzieren neben ihrem eigentlichen Kerngeschäft Dienstleistungen (Hotellerieleistungen), die man auch am Markt einkaufen kann. Erkenntnisziel des Projektes im engeren Sinne war die Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten der erwähnten Einrichtungen (KOKOS). Nutzer der Einrichtungen sind neben Ressortangehörigen auch Mitarbeiter anderer Ressorts sowie Personen aus Bereichen außerhalb der Landesverwaltung. Voraussetzung für eine methodisch saubere Kalkulation der von den Drittnutzern zu erhebenden Entgelte ist eine verlässliche Ermittlung der Produktionskosten der einzelnen Seminare und der mit der Seminarteilnahme verbundenen weiteren

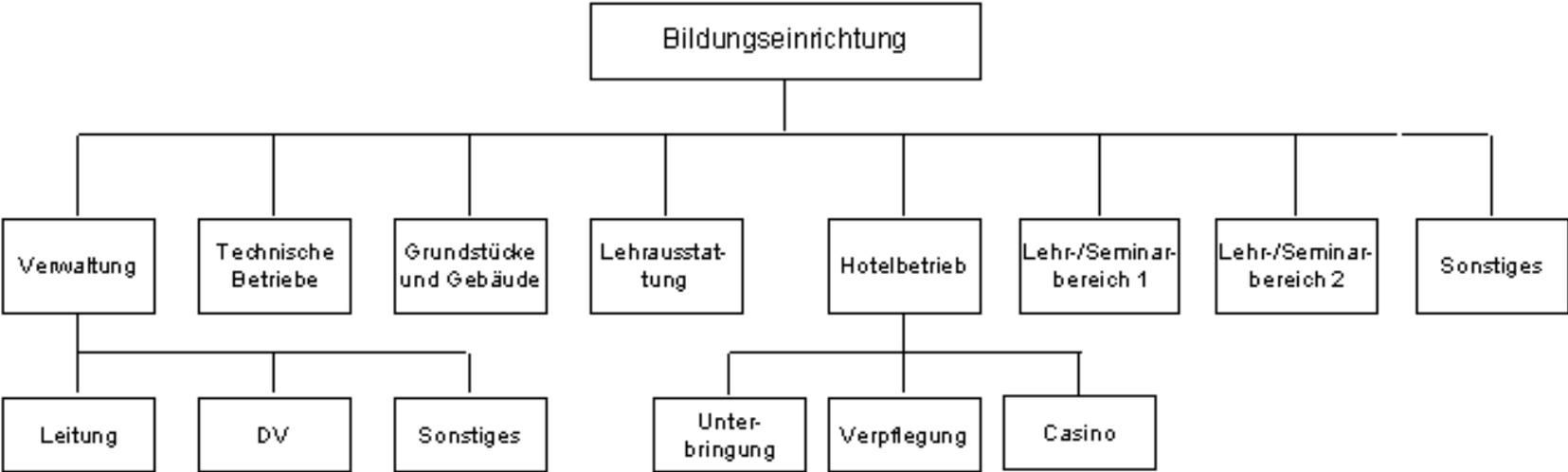
Leistungen der Einrichtung für Unterbringung, Service und Verpflegung. Im Zuge der weiteren Verbreitung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells in der Landesverwaltung werden solche Kosteninformationen auch gegenüber Mitarbeitern der Landesverwaltung wichtig, wenn sie die genannten Bildungseinrichtungen nutzen: Es gehört zu den Gestaltungselementen etwa der Budgetierung, daß Landesdienststellen ihre Mitarbeiter nicht nach Belieben, sondern nur gegen entsprechende Verrechnung auch auf landeseigene Bildungseinrichtungen entsenden können. Nur auf diese Weise ist auf Dauer ein ökonomischer Umgang mit der Ressource Aus-, Fort- und Weiterbildung zu sichern.

Mit dem Projekt KOKOS wurden modellhaft - auf gesicherter theoretischer Grundlage - für die Praxis verwertbare Kalkulationsgrundlagen bereitgestellt. Im einzelnen wurden folgende Bausteine einer Kostenrechnung erarbeitet:

- ein einheitlicher Kostenartenplan,

ein Muster-Kostenstellenplan (vgl. nachfolgendes Muster I) mit spezifischen Ergänzungen für jede Einrichtung,
- ein sog. Kostenstellenreport, der die bei den einzelnen organisatorischen Untereinheiten der untersuchten Einrichtungen (Kostenstellen) angefallenen Gesamtkosten getrennt nach Kostenarten ausweist,
- und schließlich - gewissermaßen als Endprodukt der Kostenrechnung - je Einrichtung ein sog. Kostenträgerreport, in dem, unterteilt nach Kostenträgern (Lehrgängen, Seminaren), die insgesamt entstandenen Erstellungskosten der einzelnen Produkte zusammengestellt und in Tagessätze pro Teilnehmer umgerechnet worden sind (vgl. nachfolgende Muster II und III).

Muster-Kostenstellenplan

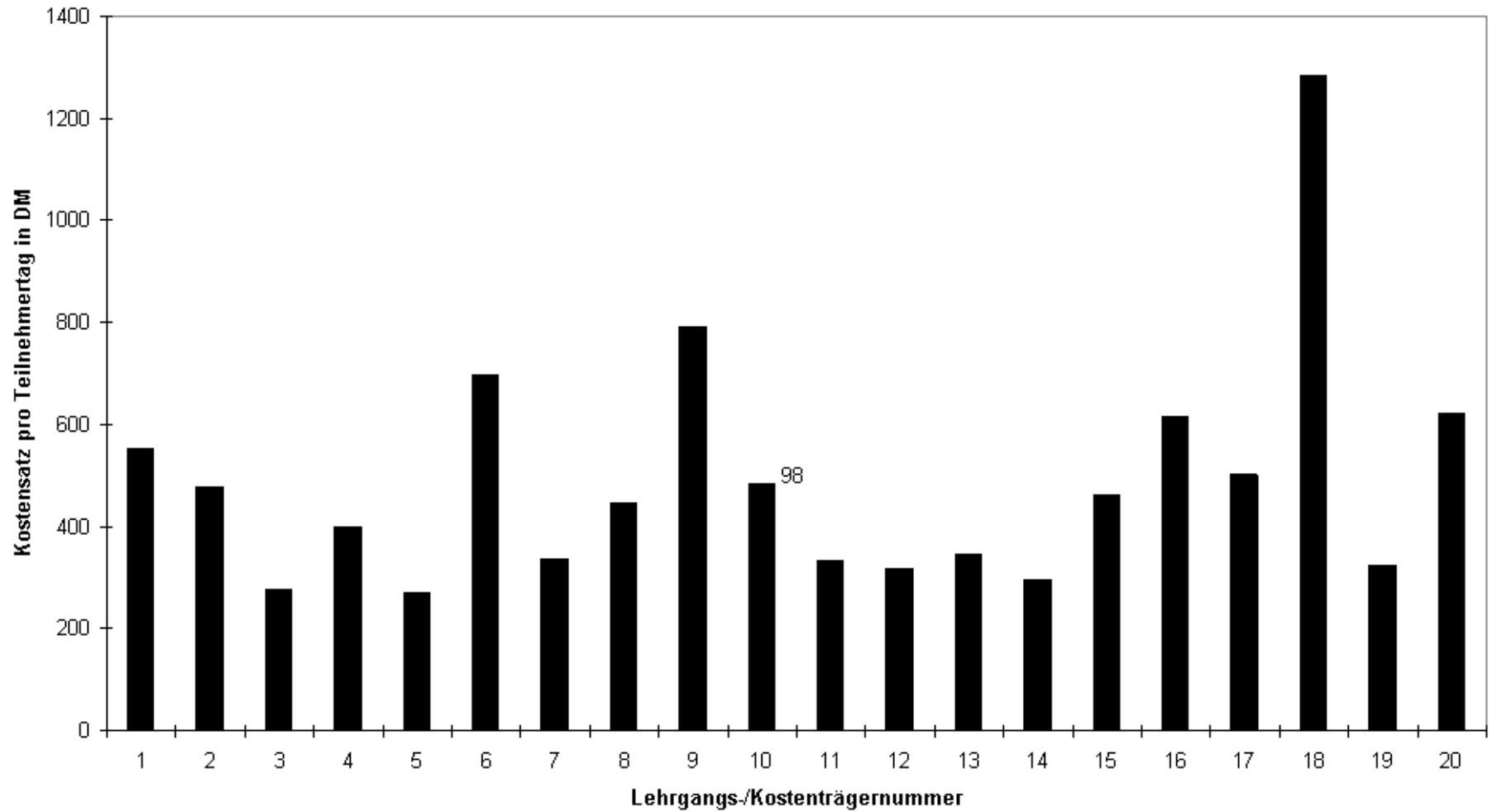


Muster - Kostenträgerreport

Lehrgangs-/ Kostenträger- nummer	Anzahl der		Dauer in Tagen je Ver- anstaltung	Kosten (in DM)			Tagessatz je Teilnehmer
	Veranstaltungen	Teilnehmer je Veranstaltung		insgesamt	je Veranstaltung	je Teilnehmer	
1	2			3			4
1	1	12	20	132.696	132.696	11.058	553
2	1	20	30	286.828	286.828	14.341	478
3	2	32	85	1.500.288	750.144	23.442	276
4	1	16	46	293.332	293.332	18.333	399
5	10	32	30	2.587.021	258.702	8.084	269
6	5	12	25	1.043.723	208.745	17.395	696
7	2	24	5	80.506	40.253	1.677	335
8	1	24	9	96.065	96.065	4.003	445
9	1	24	10	190.019	190.019	7.917	792
10	5	24	8	463.931	92.786	3.866	483
11	12	24	12	1.152.630	96.053	4.002	334
12	29	24	11	2.427.992	83.724	3.488	317
13	3	24	4	99.763	33.254	1.386	346
14	1	24	4	28.187	28.187	1.174	294
15	1	16	10	73.710	73.710	4.607	461
16	3	18	10	331.494	110.498	6.139	614
17	8	24	10	965.755	120.719	5.030	503
18	1	16	10	205.550	205.550	12.847	1.285
19	1	24	17	131.303	131.303	5.471	322
20	7	16	5	348.244	49.749	3.109	622

Bei dem Lehrgang Nr. 18 ist der extrem hohe Tagessatz von 1.285,- DM auf den Einsatz technischer Geräte zurückzuführen, der mit rd. 145.000,- DM rd. 70 v. H. der Gesamtkosten verursachte.

Muster-Kostenträgerreport



Die Tagessätze pro Teilnehmer sind der geeignete Anknüpfungspunkt für die bereits erwähnte Entgeltkalkulation. Sie können aber auch der Ausgangspunkt für andere betriebswirtschaftliche Optimierungen sein, die auf der Kostenrechnung aufbauen. Zeigt sich z. B., daß der Selbstkostensatz eines Seminars besonders hoch ist, so wird dies regelmäßig die Frage nach den Ursachen auslösen, die z. B. in einer (zu) geringen Teilnehmerzahl, einem überdurchschnittlich hohen Personalaufwand, einem überdurchschnittlich hohen Einsatz an Unterrichtsmitteln - etwa teuren Spezialgeräten - oder anderen Bedingungen liegen können, über die die Kostenrechnung Auskunft gibt.

Überdies liefert die Kostenrechnung die Grundlage für externe Betriebsvergleiche. So ist im Rahmen des KOKOS-Projektes festgestellt worden, daß die Vollkosten der Verpflegung eines Seminarteilnehmers im Vergleich der Einrichtungen zwischen 26 und 42 DM pro Tag schwanken. Dies muß die Frage auslösen, ob der Verpflegungsaufwand nicht überall auf den Betrag von 26 DM oder in die Nähe dieses Betrages abgesenkt werden kann.

Andere Vergleichsrechnungen des KOKOS-Projektes betreffen die Raumkosten (Miet- oder Eigenkosten), die zwischen 13 und 37 DM pro qm und Monat schwanken.

Die Feststellung solcher Abweichungen ist naturgemäß erst der Einstieg in die Analyse; diese kann Veränderungsmöglichkeiten für das Management der Einrichtung aufzeigen; es kann sich ebensogut zeigen, daß die Gestaltungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Wenn z. B. eine Einrichtung an einen teuren Standort gebunden sein sollte, ist sie bei den Raumkosten naturgemäß ebenfalls auf die Standortbedingungen festgelegt.

Da das KOKOS-Projekt praxisgerechte Ergebnisse zum Ziel hatte, umschließt der Projektbericht auch eine EDV-Lösung für den Einsatz der Kostenrechnung, und zwar eine Eigenentwicklung des Projektbearbeiters auf der Basis von PC-Standardsoftware. Da in der Zwischenzeit sowohl im Innen- als auch im Justizressort KLR-Software beschafft worden ist, geht der LRH davon aus, daß man bei einem dauerhaften Praxiseinsatz des KOKOS-Systems von der im Ressort allgemein verwendeten KLR-Software Gebrauch macht. Die betriebswirtschaftliche Struktur des KOKOS-Projektes kann auf jede geeignete KLR-Software umgesetzt werden.

Wie im letztjährigen Jahresbericht schon angedeutet, bietet die Anwendung von Kosten- und Leistungsrechnung nicht nur Optimierungsmöglichkeiten für das Management der jeweiligen Einrichtungen, sondern auf mittlere Sicht auch erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten für die Budgetentscheidungen des Landtags. Kostenrechnungsinformationen, wie sie mit KOKOS beispielhaft vorgelegt worden sind, ließen sich mit einem begrenzten Anpassungsaufwand in Produkthaushaltspläne umsetzen, wie sie bei Kommunen zunehmend üblich werden.

Der LRH hat mit den durch das KOKOS-Projekt berührten Einrichtungen und den zuständigen Ressorts das Gespräch über einen dauerhaften Einsatz des im Projekt entwickelten Kostenrechnungssystems aufgenommen. Nach einigen Jahren ließe sich aus der bisherigen reinen Ist-Rechnung eine Planrechnung entwickeln und damit die Voraussetzung für eine konsequente Budgetierung der Einrichtungen mit echten Kostenbudgets - am besten verbunden mit Anreizen zur Optimierung der eigenen Einnahmen - entwickeln. Die Gespräche mit den beteiligten Ministerien und Einrichtungen sind noch nicht abgeschlossen.

32 Organisation der Informationstechnik in der Landesverwaltung

Nach Auffassung des LRH muß die Organisation der Informationstechnik in der Landesverwaltung fortentwickelt werden. Insbesondere Aufgabenstellung und Anzahl der Rechenzentren des Landes müssen auf das Ziel einer Zusammenfassung der Einrichtungen hin überprüft werden.

32.1 Nach § 1 des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen (ADV-Organisationsgesetz) vom 12.02.1974, zuletzt geändert am 09.01.1985, wirken Land, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Hochschulen des Landes bei der automatisierten Datenverarbeitung im Verbund zusammen. Der Verbund dient der rationellen Durchführung von Aufgaben insbesondere durch die Mehrfachnutzung von Datenbeständen und Verfahren oder die gemeinsame Nutzung von Datenverarbeitungskapazitäten. Nach § 4 des ADV-Organisationsgesetzes koordiniert das Innenministerium die automatisierte Datenverarbeitung und entwickelt insbesondere die Rahmenbedingungen für den Verbund in Zusammenarbeit mit den beteiligten obersten Landesbehörden.

Folgende gemeinsame Rechenzentren stehen allen Geschäftsbereichen der Landesverwaltung zur Durchführung von Datenverarbeitungsaufgaben zur Verfügung (vgl. § 5 des ADV-Organisationsgesetzes):

- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) in seiner Eigenschaft als Landesdatenverarbeitungszentrale,

- Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Hagen,
- Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Köln.

Daneben gibt es die Fachrechenzentren des Landes (vgl. § 6 des ADV-Organisationsgesetzes), die fachbezogene Datenverarbeitungsaufgaben wahrnehmen:

- Rechenzentrum der Finanzverwaltung,
- Fachrechenzentrum der Polizei,
- Fachrechenzentrum Immissionsschutz
(inzwischen Teil des Landesumweltamtes),
- Fachrechenzentrum des Hochschulbibliothekszentrums.

Die verschiedenen Rechenzentren des Landes binden erhebliche Ressourcen. Die Landesdatenverarbeitungszentrale sowie die beiden gemeinsamen Gebietsrechenzentren (GGRZ) verfügen zusammen über mehr als 800 Bedienstete. Das größte Fachrechenzentrum, das Rechenzentrum der Finanzverwaltung, hat fast 600 Mitarbeiter/innen.

32.2 1993 hat der LRH mit einer Querschnittprüfung des Einsatzes der automatisierten Datenverarbeitung/Informationstechnik (IT) in der Landesverwaltung begonnen, bei der es insbesondere um die Organisation der Rechenzentren des Landes ging. Zunächst hat der LRH beim Innenministerium geprüft, dem wegen seiner Grundsatzzuständigkeit für die Informationstechnik eine Schlüsselstellung in der Landesverwaltung zukommt und

zu dessen Geschäftsbereich das LDS sowie die beiden GGRZ gehören. Erste Ergebnisse seiner Querschnittprüfung - Auslastung von Großrechenanlagen - hat der LRH dem Landtag durch den Jahresbericht 1993/94 zur Kenntnis gebracht (vgl. Abschnitt 11).

In einem weiteren Prüfungsabschnitt ging der LRH dann der Frage nach, ob die Landesdatenverarbeitungszentrale und die beiden GGRZ möglicherweise organisatorisch zusammengefaßt werden könnten. Der LRH hat dem Innenministerium gegenüber die Auffassung vertreten, daß die Aufbauorganisation der drei genannten Rechenzentren zu einer Zeit festgelegt worden sei, als zentrale Rechenzentren mit Großgeräten zur Erledigung von Massengeschäften der Datenverarbeitung aus Wirtschaftlichkeitsgründen geboten gewesen seien. Seitdem seien bedeutsame Entwicklungen bei der Hardware (Verkleinerung der Geräte, Preisverfall) und auch bei der Software (automatische Programmentwicklungswerkzeuge, preisgünstige Fertigsoftware) erfolgt. Die Informationstechnik entwickle sich weg von der Erledigung von Massengeschäften hin zu einer arbeitsplatzbezogenen Unterstützung von Verwaltungsaufgaben. Diese Änderung der Aufgabenstellung müsse Auswirkungen auf die IT-Organisation haben. Der LRH hat vorgeschlagen, die Rechenzentren von Aufgaben zu befreien, die zukünftig dezentral von den fachlich zuständigen Behörden erledigt werden könnten. Die verbleibenden zentral wahrzunehmenden Aufgaben sollten beim LDS konzentriert werden, die beiden GGRZ als selbständige Einheiten könnten aufgelöst werden.

Das Innenministerium hat dem entgegengehalten, daß die auch von ihm gesehene Entwicklung der Technik eine zentrale Datenverarbeitung mit zentralen Datenverarbeitungskapazitäten nicht überflüssig mache. Dies gelte insbesondere für Aufgaben wie Programmierung, Beratung und Ausbildung. Auch weiterhin werde es zentrale DV-Verfahren geben und die zentrale Vorhaltung von Daten werde erforderlich sein. Drei zentrale Rechenzentren würden heute jedoch nicht mehr eingerichtet werden.

32.3 Zeitgleich mit dieser Diskussion wurden dem LRH Bestrebungen des Arbeitsstabes Aufgabenkritik der Landesregierung (AStA) bekannt, eine umfassende Organisationsuntersuchung des LDS und der beiden GGRZ mit Hilfe eines Gutachters durchzuführen zu lassen, wobei ausdrücklich auch eine Zusammenlegung der Landesdatenverarbeitungszentrale und der beiden GGRZ untersucht werden sollte. Angesichts dieser Entwicklung hat der LRH auf weitere Erhebungen verzichtet, jedoch die gutachterliche Untersuchung begleitet.

Im Zusammenhang mit der Formulierung der Leistungsbeschreibung des Gutachtens hat der LRH angeregt, Grundsatzfragen der DV-Struktur des Landes untersuchen zu lassen, insbesondere eine Konzeption für die Abgrenzung von weiterhin zentral in einem Rechenzentrum bzw. dezentral in den Verwaltungen wahrzunehmenden Aufgaben zu erarbeiten. Weiterhin hat der LRH vorgeschlagen, nicht nur die Zusammenlegung der drei gemeinsamen Rechenzentren zu untersuchen, sondern auch die weitere Eingliederung von DV-Aufgaben, z. B. aus dem zentralen Bereich der Polizei, in die Untersuchung einzubeziehen. Schließlich sollten vom Gutachter auch Vorschläge zur künftigen Rechtsform des zentralen Rechenzentrums (Landesamt, Landesbetrieb im Sinne von § 26 LHO, GmbH) verlangt werden. In diesem Zusammenhang hat der LRH auf die Erfahrungen des Landes Hessen hingewiesen, wo die zentralen Datenverarbeitungsaufgaben bereits seit 1989 durch einen Landesbetrieb gemäß § 26 LHO (Hessische Zentrale für Datenverarbeitung) erledigt werden.

Das Innenministerium hat die Vorschläge des LRH nicht akzeptiert. Eine Untersuchung struktureller Fragen der Datenverarbeitung lediglich bei den drei zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des Innenministeriums könne nicht zu abschließenden Aussagen über eine optimale und dem Stand der Technik entsprechende Organisation für den Einsatz der Informationstechnik in der gesamten Landesverwaltung führen. Das Innenministerium hat durchgesetzt, daß die Fachrechenzentren des Landes

ebenfalls vom AStA untersucht werden, strukturelle Fragen der Datenverarbeitung sind allerdings nicht Gegenstand dieser Untersuchungen.

32.4 Das Ende 1996 vorgelegte Gutachten enthält Empfehlungen zur Optimierung des Personal- und Sachmitteleinsatzes, der Softwareunterstützung sowie der Organisation des LDS und der beiden GGRZ. In der Frage der Eingliederung eines oder beider GGRZ in das LDS kommt der Gutachter zu dem Ergebnis, daß eine Zusammenlegung allein aus der Untersuchung dieser Dienststellen heraus nicht sinnvoll sei. Eine Neustrukturierung von Dienststellen, die IT-Dienstleistungen für die Landesverwaltung anbieten, sollte nach Auffassung des Gutachters nur bei Berücksichtigung aller betroffenen Dienststellen erfolgen. Zwar hat der Gutachter ausgeführt, daß die Zusammenlegung aller Großrechenzentrumsaktivitäten in einer organisatorischen Einheit tendenziell die besten Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Nutzung der IT-Ressourcen biete. Diese Dienststelle solle mit den Aufgaben IT-Produktion und IT-Infrastruktur betraut werden und wegen ihrer zentralen Bedeutung für die Landesverwaltung im Geschäftsbereich des Innenministeriums angesiedelt sein. Die dargestellten Tendenzen müßten jedoch zunächst im Rahmen einer speziellen Untersuchung auf ihre Gültigkeit hin untersucht werden. Der Gutachter hat dringend empfohlen, ein „Landessystemkonzept NRW“ zu erstellen, in dem die zukünftige IT-Entwicklung des Landes vorausgedacht und die dafür notwendigen IT-Ressourcen personell und materiell ermittelt werden sollten.

32.5 In seiner Stellungnahme zu dem Gutachten hat der LRH dem Innenministerium mitgeteilt, daß die Entwicklung einer landesweiten Strategie für die Organisation des IT-Einsatzes notwendig sei. Grundlage hierfür müsse nach Auffassung des LRH eine Untersuchung des zukünftigen Bedarfs nach IT-Unterstützung und eine Bestandsaufnahme der vorhandenen IT-

Kapazitäten sein. In die Untersuchung seien sowohl das LDS und die beiden GGRZ als auch die Fachrechenzentren einzubeziehen. Darüber hinaus erscheine es geboten, auch die wesentlichen IT-Aktivitäten aller Verwaltungen mit zu berücksichtigen, um ein Gesamtbild zu erhalten.

Auf der Basis dieser Untersuchung werde dann über Aufgabenstellung, Anzahl und Größe aller Rechenzentren des Landes zu entscheiden sein. Auch die Frage der Rechtsform, in der die Rechenzentren in Zukunft betrieben werden sollten, müsse geprüft werden. Eine Beteiligung externen Sachverständigen an der Untersuchung, die erst nach Abschluß der Organisationsuntersuchungen der Fachrechenzentren erfolgen könne, sei wünschenswert.

32.6 Das Innenministerium hat hierzu im März 1998 erklärt, daß es mit den Feststellungen des LRH zur Entwicklung einer landesweiten Strategie für die Organisation des IT-Einsatzes grundsätzlich übereinstimme. Mit den vorbereitenden Arbeiten an der vom LRH vorgeschlagenen DV-Bestandsaufnahme einschließlich der Entwicklung einer Strategie für die Organisation des IT-Einsatzes könne wegen der nachstehend aufgeführten Belastungen der Rechenzentren jedoch frühestens im Verlauf der nächsten Legislaturperiode begonnen werden:

- Die Organisationsuntersuchungen, die der AStA in den Rechenzentren des Landes durchgeführt habe, führten zu Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation, deren Umsetzung mehrere Jahre dauern werde.
- In der Landesverwaltung seien eine Vielzahl von Automationsvorhaben durch Organisationsuntersuchungen des AStA angestoßen worden. Diese Automationsvorhaben, die vielfach die Voraussetzungen für die

Realisierung von kw-Vermerken darstellen, sind von den Rechenzentren des Landes zu betreuen.

- Sowohl die Rechenzentren als auch die mit IT-Aufgaben befaßten Stellen in den Fachbereichen hätten bis zum 01.01.2000 eine Vielzahl von Anwendungen auf den Jahreswechsel 1999/2000 vorzubereiten.
- Zum 01.01.2002 stehe die Umstellung von DM auf EURO an.

Diese zusätzlichen, sehr erheblichen Belastungen fielen in den nächsten Jahren gleichzeitig bzw. überlappend an. Um die Schwierigkeiten zu minimieren, die angesichts der Komplexität der Untersuchung zu erwarten seien, könne erwogen werden, den Untersuchungsauftrag in nacheinander abzuwickelnde und aufeinander aufbauende Teilaufträge zu zerlegen.

32.7 Der LRH hat hierauf erwidert, nach wie vor sei er der Auffassung, daß die Organisation der Informationstechnik in der Landesverwaltung fortentwickelt werden müsse. Die erforderlichen strukturellen Entscheidungen sollten alsbald getroffen werden, um weiteren Zeitverlust zu vermeiden. NRW könne in diesem Zusammenhang auf Lösungen, die in anderen Bundesländern gefunden worden seien, zurückgreifen.

In den letzten Jahren hätten mehrere Bundesländer ihre Rechenzentren zusammengefaßt, was mit erheblichen Einsparungen verbunden gewesen sei. Zuletzt habe Niedersachsen seine IT-Ressourcen mit dem Ziel einer Wirtschaftlichkeitssteigerung gebündelt. Die Reform sei in weniger als einem Jahr von den betroffenen Verwaltungsstellen selbst erarbeitet worden, wobei man sich an dem Reformmodell des Landes Hessen orientiert habe, und nach einem weiteren Jahr in die Praxis umgesetzt worden. Seit dem 01.05.1997 würden alle Rechenzentrumsaktivitäten in Niedersachsen für sämtliche Zweige der dortigen Landesverwaltung von einem einzi-

gen Rechenzentrum (Informatikzentrum Niedersachsen), einem Landesbetrieb nach § 26 LHO, wahrgenommen. Niedersachsen beabsichtige, die Finanzierung des Informatikzentrums aus dem Landeshaushalt ab 1999 umzustellen. Die erforderlichen Haushaltsmittel sollen auf die Ressorts verteilt werden, die mit diesem Geld Dienstleistungen beim Informatikzentrum einkaufen können, nach einer gewissen Übergangszeit dies aber nicht mehr müssen. Der Landesbetrieb sei dann voll dem Wettbewerb ausgesetzt, was Effizienzsteigerungen erwarten lasse.

Auch in NRW müssten derartige übergreifende Lösungen erwogen werden. Die Finanzlage des Landes zwingt zu einer raschen Vorgehensweise.

Der LRH wird eine Reform der Rechenzentrumslandschaft, in deren Verlauf auch die Regelungen des ADV-Organisationsgesetzes überprüft werden müssen, weiterhin mit Nachdruck einfordern. Der Schriftwechsel mit dem Innenministerium ist noch nicht abgeschlossen.

D Anhang

33 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen sind insgesamt nur schwer zu quantifizieren.

Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln. Der Erfolg ist jedoch zahlenmäßig nicht immer meßbar; auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an. Die finanziellen Auswirkungen aus Organisationsprüfungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können zudem kaum monetär gemessen und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden.

Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten finanziellen Ergebnisse des Geschäftsjahres 1997 geben daher nur eingeschränkt die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen wieder.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

33.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 63,2 Mio. DM;

davon waren

- kassenwirksam
 - a) Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig 42,5 Mio. DM
 - mehrfähig 84.057 DM
 - b) Mehrausgaben/rückgängig gemachte Einnahmen
 - einmalig 0,8 Mio. DM
- nicht kassenwirksam
 - einmalig 13,3 Mio. DM
 - mehrfähig 6,5 Mio. DM

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, daß Steuernachforderungen in Höhe von rd. 5,4 Mio. DM mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,1 Mio. DM nicht mehr erstattet werden konnten.

33.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 87,7 Mio. DM;

davon waren

- kassenwirksam
 - a) Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig 52,3 Mio. DM
 - mehrfähig 2,1 Mio. DM

b) Mehrausgaben/rückgängig gemachte Einnahmen	
einmalig	107.600 DM
mehrjährig	1.284 DM
• nicht kassenwirksam	
einmalig	32,8 Mio. DM
mehrjährig	460.000 DM

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, daß Steuernachforderungen in Höhe von rd. 20,3 Mio. DM mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und zuviel erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,7 Mio. DM nicht mehr erstattet werden konnten.

33.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 1,5 Mio. DM

erzielt, davon waren

• kassenwirksam	
a) Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben	
einmalig	1,4 Mio. DM
b) Mehrausgaben/rückgängig gemachte Einnahmen	
einmalig	19.300 DM
• nicht kassenwirksam	
einmalig	76.391 DM
mehrjährig	10.267 DM

33.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

33.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Prüfung der Betätigung des Landes als Gesellschafter einer Immobilien-Verwaltungsgesellschaft. Der nebenstehende Betrag führte zu einem Zufluß/Mehreinnahmen bei einem Landesbetrieb. Das Mehrergebnis ist im Landeshaushalt kassenwirksam geworden.	362.420,00 DM
Prüfung der Betätigung des Landes als Gesellschafter einer Kurklinik GmbH. Der nebenstehende Betrag führte zu einem Zufluß/Mehreinnahmen bei einem Landesbetrieb. Das Mehrergebnis ist im Landeshaushalt kassenwirksam geworden.	109.028,00 DM
Prüfung der Rechnung der Regierungshauptkasse Düsseldorf. Die Zuwendung an eine Verwaltungsgesellschaft für ein Projekt wurde aufgrund von festgestellten Mehreinnahmen um 140.000 DM gekürzt sowie wegen eines festgestellten Mietzuschusses von dritter Seite um 245.812 DM widerrufen.	385.812,00 DM
Mehreinnahme aus der erbschaftsteuerlichen Erfassung eines vom LRH aufgedeckten Erbfall	8.308.800,00 DM 820.500,00 DM
Mehreinnahme aus der ertragsteuerlichen Erfassung einer vom LRH veranlaßten Berücksichtigung eines Veräußerungsgewinns i. S. d. § 16 EStG	565.300,00 DM
Mehreinnahme aus der Sicherstellung eines auf Nordrhein-Westfalen entfallenden Zerlegungsanteils durch den LRH	1.896.000,00 DM
Rückzahlung von Zuschüssen für verschiedene Haushaltsjahre	267.350,00 DM
Einsparungen aus unterwertig in Anspruch genommenen Stellen	432.139,00 DM
Neubauplanung einer Glaswerkstatt	130.000,00 DM

Nichtausweisung von Zinseinnahmen von Ersatzschulen für die Jahre 1988 bis 1993	134.017,00 DM
Polyklinische Leistungen - Erfassung und Abrechnung von Einzelleistungen	2.800.000,00 DM
Nicht benötigte Landesmittel zur Erneuerung einer Geschirrspülanlage	203.197,00 DM
Rückzahlung eines Überschußbetrages aus Verwendungsnachweis	112.498,00 DM
Erstattung von Zuwendungen - nicht zuwendungsfähige Ausgaben für Planungsleistungen sowie für Bauteile der betriebstechnischen Ausrüstung von Stadtbahnanlagen	2.518.221,94 DM
Erstattung von Zuwendungen - nicht zuwendungsfähige Ausgaben durch Mehrkosten bei der Vertragsabwicklung infolge Fehlens eines rechtsverbindlichen Planfeststellungsbeschlusses, fehlerhafte Berechnung von Mehraufwendungen für Lohn- und Stoffpreisänderungen und Abrechnung von Umleitungs- und Ersatzverkehrskosten	3.738.301,84 DM
Erstattung von Zuwendungen - nicht zuwendungsfähige Ausgaben infolge unvollständiger Ermittlung des Wertausgleichs für die Verlegung und Erneuerung städtischer Entwässerungsanlagen	4.361.115,23 DM
Erstattung von Kosten durch den Bund - Erstattung von Kosten für die Räumung ehemals reichseigener Kampfmittel	183.200,83 DM
Erstattung von Zuwendungen - Einsparung von Zuwendungen infolge fehlerhafter Abrechnung von Verwaltungs- und Grunderwerbskosten, Überschreitung des Förderrahmens sowie Anrechnung von Anliegerbeiträgen	733.371,46 DM

Erstattung von Zuwendungen - nicht zuwendungsfähige Grunderwerbs- und Entschädigungsausgaben infolge unvollständiger und unzureichender Ermittlung einer Kostenteilung zwischen dem Stadtbahnbau und einem Sanierungsgebiet	2.333.451,89 DM
Erstattung von Kosten durch den Bund - Erstattung von Kosten für die Räumung ehemals reichseigener Kampfmittel auf einer ehemals reichseigenen Liegenschaft sowie Erstattung anteiliger Personalkosten für den technischen Einsatzleiter bei der Räumung ehemals reichseigener Kampfmittel	140.940,88 DM
Erstattung von Zuwendungen - Einsparung von Zuwendungen aufgrund unzulässiger Abrechnung von Verwaltungskosten und Ersatzteilen sowie Doppelabrechnung einer Leistung	160.457,27 DM
Kürzung von Zuwendungen - Kürzung einer Zuwendung wegen unzutreffender Ermittlung und Berücksichtigung von Verkaufserlösen als zuwendungsmindernde Einnahmen. Der Betrag war noch nicht ausgezahlt. Die Gesamtzuwendung wurde reduziert, Zinsen waren nicht zu erheben.	214.000,00 DM
Aufgrund einer Prüfung des LRH wurde das Raumprogramm einer Fortbildungseinrichtung reduziert.	3.642.343,60 DM
Rückzahlung zuviel erhaltener Investitionszulage	671.975,28 DM
Beteiligung des Bundes an verlorenen Planungskosten für den Neubau eines Zentralklinikums	1.167.217,64 DM
Rückzahlung von zu Unrecht erhaltenen Fördermitteln für den Bau einer Kindertagesstätte	416.355,82 DM
Rückzahlung von Handwerkerlohn nach Korrektur des Aufmaßes	131.387,71 DM
Vertragsstrafen wegen Bauzeitüberschreitungen	655.157,72 DM 151.880,75 DM
Rückzahlung von Fördermitteln im Kranken-	192.540,35 DM

hausbau für unberechtigte Lohn- und Materialkosten	399.079,20 DM
Rückzahlung von Fördermitteln im Krankenhausbau wegen ungenehmigter Planungsänderung	751.320,66 DM
Rückzahlung von Fördermitteln im Krankenhausbau wegen überhöht angesetzter Preise	190.094,70 DM
Zinsforderung für zu Unrecht erhaltene Wirtschaftsförderungsmittel	311.131,18 DM
Erstattung eines infolge Doppelzahlung zuviel erhaltenen Betrages durch einen Zuwendungsempfänger	825.000,00 DM
Reduzierung der Überweisungsgebühren für Postbezieher von Wohngeld	179.000,00 DM
Rückzahlung unberechtigter Erstattungsleistungen für Übergangsheime durch eine Kommune	370.000,00 DM 120.000,00 DM
Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Landesmittel für die Durchführung von Erholungsmaßnahmen für alte Menschen durch einen Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege	226.000,00 DM
Einstellung mehrerer Flurbereinigungsverfahren, weil aufgrund vom LRH festgestellter nachträglich eingetretener Umstände Verpflichtungsermächtigungen zurückgezogen wurden	2.041.000,00 DM

33.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Querschnittprüfung der Fahrdienste in der Landesverwaltung (40 Stellen für Kraftfahrer)	3.289.000,00 DM
Querschnittprüfung der Druckereien in der Landesverwaltung (5 Stellen für Druckereipersonal)	354.000,00 DM
Organisationsuntersuchung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik und der gemeinsamen Gebietsrechenzentren Hagen und Köln (8 Stellen Personal der Rechenzentren)	482.000,00 DM
Prüfung der Pflege der Außen-, insbesondere Grünanlagen (Wegfall aller Stellen für landeseigenes Personal/Dritte bei den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen)	5.230.000,00 DM
Zweiter Bildungsweg - Verringerung des Lehrstellenbedarfs bei einem Kolleg	3.000.000,00 DM
Im Haushaltsplan 1998 mit kw-Vermerken versehene Stellen der Besoldungsgruppe A 11 bei dem Institut der Feuerwehr in Münster	252.462,00 DM
Einsparung des Mitgliedsbeitrages an eine Vereinigung	310.000,00 DM
Schließung einer Lehranstalt für pharmazeutisch-technische Assistenten	105.000,00 DM

34 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte

Aus den Beratungen der früheren Jahresberichte ist zu unerledigt gebliebenen Beschlüssen mitzuteilen:

34.1 Jahresbericht 1993/94 (LT-Drucksache 11/7330)

Gegenstand	Entschädigungs- und Ersatzleistungen an Dritte
Beitrag	Nr. 26
Ausschußprotokoll	11/1486 vom 24.01.1995
Berichtstermin	- -
Bemerkungen:	<p>„1. Angesichts der aufgrund anerkannten Bedarfs bestehenden Absicht, für die NRW-Landesregierung in Bonn weitere Räume für Zwecke der Unterbringung von Gästen und für Tagungszwecke zu errichten, hat sich die Landesregierung für den Erwerb und die Herrichtung des Schaumburger Hofes entschieden. Der Ausschuß hält angesichts des genannten Bedarfs die Lösung Schaumburger Hof im Vergleich zu anderen zur Diskussion gestellten Lösungen als die angemessenere und kostengünstigere.</p> <p>2. Den für den Erwerb des Schaumburger Hofes gezahlten Preis in Höhe von 8,95 Mio. DM hält der Ausschuß u. a. angesichts eines Beleihungsgutachtens, das den Wert der Immobilie mit 9 Mio. DM ansetzt, für vertretbar.</p> <p>3. Als Folge des sog. Hauptstadtbeschlusses im Juni 1991 hat die Landesregierung entschieden, den Schaumburger Hof nicht für die vorgesehenen Zwecke nutzen zu wollen und die Immobilie zum</p>

Verkauf angeboten. Die Immobilie wurde für 8,5 Mio. DM verkauft. Der Ausschuß hält diesen Verkaufspreis angesichts der infolge des Hauptstadtbeschlusses gesunkenen Immobilienpreise für angemessen.

4. Der Ausschuß bittet darum, ihn über die insgesamt entstandenen Kosten zu informieren.“

Eine Übersicht über die insgesamt entstandenen Kosten liegt - soweit bekannt - noch nicht vor.

34.2 Jahresbericht 1995 (LT-Drucksache 12/113)

34.2.1	Gegenstand	Deckung des Unterbringungsbedarfs des Landes
	Beitrag	Nr. 12
	Ausschußprotokoll	12/206 vom 05.03.1996
	Berichtstermin	--
	Bemerkungen:	„Dem Antrag der SPD-Fraktion folgend kommt der Ausschuß einstimmig zu folgender Beschlüßfassung: Der Ausschuß für Haushaltskontrolle begrüßt, daß die Landesregierung Ende 1993 die Anwendung der Verfahrensgrundsätze beschlossen hat, die von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Mitwirkung des Landesrechnungshofs erarbeitet worden sind und darauf abzielen, künftig für Hochbaumaßnahmen des Landes die im Einzelfall wirtschaftlichste Lösung zu wählen. Zur Zeit werden vom Ministerium für Bauen und Wohnen Einzelheiten erarbeitet, deren schwierigster Punkt es ist, die verschiedenen Vertrags- und Finanzierungsformen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit vergleichbar zu machen. Dabei ist es zwingend notwendig, auch die Anmietung eines Objekts und Leasingmodelle in den Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einzubeziehen.“

Mit Schreiben vom 16. November 1995 hat der Landesrechnungshof dem Ausschuß mitgeteilt, daß das Ministerium für Bauen und Wohnen im Rahmen einiger ausgewählter Pilotprojekte Programmausschreibungen in Verbindung mit Generalüber- und Generalunternehmerangeboten durchgeführt und dabei erhebliche Kosteneinsparungen erzielt hat. Die Erfahrungen aus diesen Pilotprojekten sollen ausgewertet und unter Berücksichtigung der Praxis in den anderen Ländern sowie nach Abstimmung mit den Verbänden, den übrigen Ressorts und dem Landesrechnungshof vom Kabinett als allgemeine Verfahrensregelung erlassen werden.

Der Ausschuß für Haushaltskontrolle fordert die Landesregierung auf, über Erfahrungen mit diesem neuen Verfahren zu gegebener Zeit zu berichten.“

Ein Bericht über die Erfahrungen mit dem neuen Verfahren liegt - soweit bekannt - noch nicht vor.

34.2.2

Gegenstand	Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege <u>hier:</u> Ausgleichszahlungen für die durch arktische Wildgänse entstandenen Fraßschäden an landwirtschaftlichen Kulturen
Beitrag	Nr. 20
Ausschußprotokoll	12/60 vom 10.10.1995
Berichtstermin	---
Bemerkungen:	...

Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung die Ausgleichszahlungen des Landes für Fraßschäden durch arktische Wildgänse an landwirtschaftlichen Kulturen am Niederrhein in Frage gestellt.

Daraufhin ist das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) mit der Landwirtschaftskammer Rheinland und dem Rheinischen Landwirtschaftsverband in

Verhandlungen über eine Abänderung der vereinbarten Entschädigungsgrundsätze eingetreten. Verhandelt wurde insbesondere eine geänderte Festlegung der Gebiete, in denen das vereinbarte Schadensfeststellungs- und Entschädigungsverfahren zur Anwendung kommen soll.

Der Ausschuß hat das MURL in seiner Sitzung vom 10.10.1995 aufgefordert, die noch laufenden Verhandlungen über die Anregungen des LRH zügig abzuschließen.

Diese Verhandlungen des Ministeriums dauern an; inwieweit der Vorschlag des MURL, die Ausgleichszahlungen auf Schäden im Naturschutzgebiet zu beschränken, durchzusetzen sein wird, ist offen. Wie das MURL dem LRH am 21.01.1997 mitgeteilt hat, sind die Gänsefraßschäden im Winter 1995/96 nicht so sehr auf den Grünlandflächen des Schutzgebietes als vielmehr auf den Ackerflächen außerhalb der Schutzgebiete aufgetreten.

Zur Zeit werden die Ausgleichszahlungen in unveränderter Form wie vor der Prüfung des LRH weiter geleistet.

In der Angelegenheit ist der Sachstand unverändert.

35 Sonstige Prüfungen

35.1 Verfassungsschutz

Dem LRH obliegt u. a. die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach gesetzlichen Bestimmungen geheimzuhalten 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 werden zur Zeit für die Haushaltsjahre 1993 bis 1996 geprüft.

35.2 Prüfungen im Rundfunkbereich

35.2.1 Westdeutscher 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 dem 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).

35.2.1.1 Die im Jahresbericht 1997 unter Nr. 31.2.1.1 erwähnten Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1991 und 1992 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 16.05.1997, S. 497 f.

35.2.1.2 Das im Jahresbericht 1997 unter Nr. 31.2.1.2 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1993 und 1994 des WDR, das sich schwerpunktmäßig mit dem Aufwand für Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen befaßt, ist noch nicht abgeschlossen.

35.2.2 Landesanstalt für Rundfunk (LfR)

Der LRH prüft gemäß § 63 Abs. 1 Landesrundfunkgesetz (LRG) den Jahresabschluß und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LfR. Auch bei der LfR, der Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für die privaten Rundfunkveranstalter, dürfen die Prüfungsergebnisse nur der Anstalt selbst und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden (§ 64 Abs. 6 LRG). Nach dem Abschluß des Prüfungsverfahrens hat der Direktor der LfR im Ministerialblatt u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu von der Rundfunkkommission beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 64 Abs. 7 Nr. 3 LRG).

Das im Jahresbericht 1997 unter Nr. 31.2.2 aufgeführte Prüfungsverfahren der Jahresabschlüsse 1990, 1991, 1992 und 1993 der LfR ist noch nicht abgeschlossen.

35.2.3 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 Verwaltungsrates, 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 geeignete 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.

Im Berichtszeitraum hat der LRH gemeinsam mit dem Rechnungshof von Berlin ausgewählte Teile der Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Jahre 1994 bis 1996 geprüft. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.