

Jahresbericht 2011

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2010

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Band 1

INHALTSÜBERSICHT

	Vorwort	IV
A	Allgemeines	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2011	5
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
4	Prüfung der regionalen IT-Anwenderbetreuung	15
5	Prüfung des IT-Einsatzes im Justizvollzug	29
6	Prüfung des IT-Einsatzes im Schulbereich	37
	Justizministerium (Epl. 04)	
7	Prüfung des ambulanten Sozialen Dienstes der Justiz	47
8	Ausgaben für die Anordnung und Vollstreckung von Erzwingungshaft	59
	Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)	
9	Hauptschulstandorte in der demografischen Entwicklung	67
10	Unterrichtsausfall an öffentlichen Schulen	77

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

11	Organisation von Lehre und Studium	91
12	Stiftungsprofessuren an den Hochschulen des Landes	99
13	Organisation und Arbeitsweise der Internen Revisionen bei den Universitätsklinika	111
14	Neubau des SuperC für die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen	119

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (Epl. 07)

15	Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege	133
16	Veranschlagung von Haushaltsmitteln als fachbezogene Pauschale im Nachtragshaushaltsgesetz 2010	143

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (Epl. 10)

17	Finanzierung der EnergieAgentur.NRW	149
18	Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe sowie Deckung des hierbei entstehenden Verwaltungsaufwandes	161

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (Epl. 14)

19	Landesinitiative StadtBauKultur NRW	169
20	Förderung von kommunalen Straßenbaumaßnahmen	178
21	Bescheinigungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 bis 2013 (EFRE)	186
22	Förderwettbewerbe	197

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

23	Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung von Steuerpflichtigen mit Gewinneinkünften	210
24	Abzugsverbot der Gewerbesteuer	231

C Anhang

25	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	238
26	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	247
27	Sonstige Prüfungen	249

	Abkürzungsverzeichnis	252
--	-----------------------	-----

Anlagen

Vorwort

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) legt dem Landtag gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung NRW i. V. m. § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung seinen Jahresbericht über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 2010 vor. Der Bericht wird auch der Landesregierung zugeleitet. Als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung sind

- Feststellungen des LRH zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2010 vorgelegten Haushaltsrechnung 2009 (Band 2, Teil D) und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2010 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie der seine Prüfungstätigkeiten unterstützenden und ergänzenden sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (Band 1, Teil B)

zusammengefasst worden.

Aufgrund der erst am 18.05.2011 erfolgten Verabschiedung des Landeshaushalts für das Jahr 2011 hat der LRH beschlossen, seine Stellungnahme zur Haushaltslage in einem Band 2 zu veröffentlichen.

Das Land befindet sich weiterhin in einer angespannten Haushaltslage. Der Gesamtschuldenstand ist in den letzten zehn Jahren von 83,7 Mrd. € kontinuierlich auf Besorgnis erregende 131,6 Mrd. € (vorläufige Zahlen) angestiegen. Der durch die Aufnahme neuer Kredite ständig steigende Schuldenstand stellt eine enorme Zukunftsbelastung dar und birgt zudem aufgrund der daraus folgenden Zinsverpflichtungen Risiken für die zukünftigen Haushalte. Gerade auch im Hinblick auf das im Grundgesetz verankerte und in zehn Jahren wirksam werdende grundsätzliche Verbot zur Aufnahme neuer Kredite (Schuldenbremse) hat der LRH deshalb im Rahmen mehrerer Landtagsanhörungen (Stellungnahmen 14/2813 und 15/236) die Auffassung vertreten, dass u. a.

- unverzüglich Regelungen für eine restriktive inhaltliche Ausgestaltung der Schuldenbremse mit präzisen Kriterien für eine ausnahmsweise zugelassene Verschuldung notwendig sind sowie
- verbindliche und eindeutige Bestimmungen für den Übergangszeitraum sinnvoll sind, um das Ziel eines grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts bis 2020 zu erreichen.

Der LRH erkennt nicht, dass Einsparerfolge nur durch finanzielle Kraftakte zu erreichen sind. Konsequente Konsolidierungsbemühungen mit dem vordringlichen Ziel der zügigen Absenkung der Neuverschuldung zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts in den nächsten Jahren sind aber unumgänglich. Der Blick auf die trotz der sehr niedrigen Kreditzinsen hohen Zinsausgaben, für die 11,7 v. H. (vorläufige Zahlen) der Steuereinnahmen aufgewandt werden müssen, macht deutlich, dass ein Schuldenabbau notwendig ist, um wieder politische Handlungsspielräume zu erhalten.

Eine dauerhafte Konsolidierung der Landesfinanzen kann nur durch eine nachhaltige Rückführung der Ausgaben gelingen. Im Jahresbericht sowie seinen Sonder- und Beratungsberichten belegt der LRH, dass weiterhin Einsparpotenziale durch sinnvolle Veränderungen von Verwaltungsabläufen oder der Organisation bestehen. Es werden außerdem wieder Fälle fehlerhaften oder unwirtschaftlichen Verhaltens auf allen Verwaltungsebenen festgestellt. Der Jahresbericht listet auch die bei der Abwicklung unterschiedlichster Fördervorhaben festgestellten Mängel bei der ziel- und zweckgerichteten Verwendung der öffentlichen Mittel, der Beachtung förderrechtlicher Nebenbestimmungen oder den notwendigen begleitenden wie abschließenden Prüfungen auf.

Der vorgelegte Jahresbericht beschränkt sich auf die nach Auffassung der Mitglieder des LRH wichtigsten Ergebnisse ihrer Prüfungen oder der der nachgeordneten sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Daneben sind im Teil C (Anhang) noch Einzelprüfungsergebnisse mit erheblichen finanziellen Auswirkungen summarisch aufgeführt. Eine Fülle von weiteren Einzelfallerkenntnissen aus dem abgelaufenen Prüfungsjahr wurde schon deshalb nicht aufgenommen, weil die Prüfungsfeststellungen oder Vorschläge zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits im unmittelbaren Zusammenhang mit der Prüfung von den geprüften Stellen aufgegriffen wurden und kritisierte Verhaltensweisen eindeutig abgestellt oder Rückforderungen sofort verfügt wurden.

Um eine zeitnahe Information des Landtages und seiner Abgeordneten zu gewährleisten, hat der LRH im vergangenen Jahr ihnen mehrfach Prüfungsergebnisse in Sonder- und Beratungsberichten übersandt (www.lrh.nrw.de/veroeffentlichungen/index.html). Es handelte sich um

- einen Beratungsbericht zum investiven Ausbau der Tageseinrichtungen und -pflege für Kinder unter drei Jahren,

- einen Beratungsbericht zur Organisation und zum Personalbedarf des Landesbetriebs Straßenbau NRW mit erheblichen nachhaltigen Einsparpotenzialen,
- zwei Sonderberichte über Projekte des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (Polizeipräsidium Köln Kalk und Schloss Kellenberg) sowie
- einen Sonderbericht über die gemeinsame Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der RAG-Stiftung, Essen, durch den Bundesrechnungshof, den Rechnungshof des Saarlandes und den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.

Die monetäre Relevanz der Prüfungstätigkeit lässt sich abschließend aber nicht immer eindeutig bestimmen. Vielfach lassen sich Ergebnisse von Organisations- und Systemuntersuchungen sowie Vorschläge zu optimierten Verwaltungsabläufen bzw. zu Personaleinsparpotenzialen nicht oder noch nicht beziffern. Bekannt, aber im Einzelnen überhaupt nicht summennmäßig erfassbar, sind daneben die eher indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit. Behörden haben die erkennbare Tendenz, auf Prüfungsfeststellungen im Sinne der Vorschläge des LRH zu reagieren, auch wenn sie gar nicht selbst geprüft wurden. Im Teil C (Anhang) werden deshalb lediglich die kassenwirksam sicher bezifferbaren Mehreinnahmen in Höhe von 107,8 Mio. € und das Gesamtergebnis (einschließlich nicht kassenwirksamer Mehreinnahmen) in Höhe von 162,1 Mio. € dargestellt.

Der Vergleich mit den kassenwirksamen Mehreinnahmen des Landes belegt, dass die externe Finanzkontrolle in Nordrhein-Westfalen mit einem Ausgabensoll des Geschäftsbereichs des LRH in Höhe von knapp 38,6 Mio. € im Haushaltsjahr 2010 eine staatliche Einrichtung ist, die sich selbst trägt.

Für ihre konstruktive Zusammenarbeit möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der geprüften Stellen bedanken. Mein ausdrücklicher Dank gilt auch den Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen, die den LRH bei der Umsetzung seiner Empfehlungen und Forderungen unterstützten.

Düsseldorf, im Juli 2011

Die Präsidentin des Landesrechnungshofs

Nordrhein-Westfalen

Ute Scholle

A Allgemeines

1 Gegenstand des Berichts

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2010 (01.01.2010 - 31.12.2010) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung NRW und § 97 Abs. 1 bis 3 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

Die Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung geben den Stand Anfang Mai 2011 wieder, die Feststellungen zum Landeshaushalt NRW sind auf dem Stand Ende Mai 2011.

Die wesentlichen Aussagen sind den einzelnen Beiträgen in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Als erste Information über den Inhalt des Jahresberichts sind alle Leitsätze auf den Seiten 5 bis 14 zusammengefasst.

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

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

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

2 Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs

2.1 Gliederung

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

2.2 Entscheidungsgremien

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

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

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

Kommt eine gemeinsame EntschlieÙung nicht 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 Geschäftsjahr 2010 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	
Ltd. Ministerialrat	Krantz	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Kirsch	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Wurms	
Ltd. Ministerialrat	van Üüm (bis 31.10.2010)	
Ltd. Ministerialrat	Kisseler (ab 24.11.2010)	

Abteilung III

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

Abteilung IV

Vizepräsident	Clouth	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Zelljahn	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte	

Abteilung V

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

3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2011

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

4 Prüfung der regionalen IT-Anwenderbetreuung

Der Landesrechnungshof sieht bei der Betreuung der in allen Regionen des Landes verteilten IT-Infrastruktur sowie der dort tätigen Anwender erhebliche Synergiepotenziale, die konsequent genutzt werden sollten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist eine den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung gerecht werdende Betreuung der IT-Anwender nur möglich, wenn die dafür erforderlichen Dienstleistungen durch leistungsstarke IT-Dienstleister im Rahmen von standardisierten Prozessen entsprechend den von den Anwendern beschriebenen Anforderungen bereitgestellt werden. Die Anforderungen müssen sich dabei an den fachlichen und rechtlichen Erfordernissen sowie den verfügbaren Finanzmitteln orientieren.

Der Landesrechnungshof hat gegenüber allen Ressorts mit nachgeordneten Dienststellen Empfehlungen ausgesprochen, die darauf zielen, das Dienstleistungsangebot des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen in der Fläche auszubauen und dieses von allen Verwaltungsbereichen außerhalb von Polizei, Justiz und Finanzverwaltung in Anspruch nehmen zu lassen. Diese drei Aufgabenbereiche können die selbst erkannten beziehungsweise vom Landesrechnungshof aufgezeigten Mängel durch Umsetzung bestehender Konzepte beziehungsweise bereits eingeleiteter Maßnahmen sowie Berücksichtigung der Landesrechnungshof-Vorschläge beheben.

5 Prüfung des IT-Einsatzes im Justizvollzug

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass der Justizvollzug aus nicht nachvollziehbaren Gründen von den für die gesamte Justiz geltenden Regelungen für den IT-Betrieb abweicht. Dies führt zu einem deutlich erhöhten Personalaufwand für die IT-Betreuung, zu einer Zersplitterung von Verfahrenspflegestellen und zur Schaffung von IT-Leitstellen, für die ein Bedarf letztlich nicht besteht.

Die Entscheidung des Justizministeriums, in den Justizvollzugsanstalten eine Digitalfunkausstattung zu schaffen, erfolgte ohne eine

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung. Auch wurde eine klar strukturierte Projektorganisation für diese auch finanziell bedeutende Maßnahme nicht eingerichtet. Der Landesrechnungshof hat eine Neuorganisation der IT-Betreuung im Justizvollzug gefordert und Empfehlungen zur Vorbereitung des künftigen Digitalfunkeinsatzes in der Justiz gegeben.

6 Prüfung des IT-Einsatzes im Schulbereich

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung des IT-Einsatzes im Schulbereich sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug des Haushalts Verstöße gegen geltendes Haushaltsrecht festgestellt. Für keine der untersuchten IT-Maßnahmen wurden die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Landeshaushaltsordnung) durchgeführt. Die Wirtschaftlichkeit der zum Teil seit Jahren andauernden IT-Vorhaben, in Einzelfällen mit einem finanziellen Volumen von bis zu mehreren Millionen €, wurde insoweit nicht nachgewiesen.

Der Verzicht auf eine konsequente Kostenüberwachung und die Schaffung von Kostentransparenz im Zuge der Projektabwicklung zeugen von mangelndem Kostenbewusstsein. Eine zielgerichtete Projektsteuerung ist daher kaum möglich und wirtschaftliche IT-Investitionen bleiben letztlich dem Zufall überlassen.

7 Prüfung des ambulanten Sozialen Dienstes der Justiz

Die Arbeitsbelastung der im ambulanten Sozialen Dienst der Justiz zusammengefassten Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe war nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs in allen anderen Bundesländern höher als in Nordrhein-Westfalen. Das Justizministerium beabsichtigt deshalb die Übertragung weiterer Aufgaben auf den ambulanten Sozialen Dienst der Justiz. Da es sich hierbei jedoch um eine Verlagerung von bereits bestehenden Justizaufgaben handelt, hat der Landesrechnungshof die Frage nach konkreten Einsparungen im dadurch entlasteten Justizbereich gestellt.

Der Landesrechnungshof hat zudem eine Neustrukturierung des ambulanten Sozialen Dienstes der Justiz vorgeschlagen, durch die sich die Zahl der landesweit 83 ambulanten Sozialen Dienst der Justiz-Dienststellen auf nur 56 reduzieren würde. Das Justizministerium hält diese Überlegungen dort für bedenkenswert, wo Qualitätsansprüche nicht beeinträchtigt werden.

8 Ausgaben für die Anordnung und Vollstreckung von Erzwingungshaft

Im Jahr 2008 führte durchschnittlich jeder zehnte unbezahlte Bußgeldbescheid zu einem Antrag auf Erzwingungshaft an das zuständige Amtsgericht. Aus diesen rund 122.000 Anträgen resultierten etwa 750 Fälle, in welchen Bußgeldschuldner von den zuständigen Justizvollzugsanstalten in Erzwingungshaft genommen wurden.

Einem unbezahlten Bußgeld von 10 € stand in etwa das Sechsfache an Justizkosten noch vor Haftantritt gegenüber. Zusätzlich verursachten inhaftierte Bußgeldschuldner Haftkosten von rund 77 € je Hafttag. Der Landesrechnungshof hat die Gesamtbelastung des Justizhaushalts 2008 durch Erzwingungshaftverfahren mit wenigstens 6 Millionen € veranschlagt. Er sieht neben Möglichkeiten zur Vermeidung von Erzwingungshaftverfahren vor allem rechtlichen Anpassungsbedarf durch Schaffung eines neuen Gebührentatbestandes in Höhe von zumindest 60 €. Das Justizministerium hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs weitgehend aufgegriffen.

9 Hauptschulstandorte in der demografischen Entwicklung

Bei keiner weiterführenden Schulform wirken sich die mit der demografischen Entwicklung verbundenen Schülerrückgänge so nachteilig aus wie bei den Hauptschulen. Im Vergleich der vom Landesrechnungshof untersuchten Schuljahre 2003/04 bis 2009/10, in der die allgemeinbildenden Schulen insgesamt einen Schülerrückgang um 7 vom Hundert verzeichneten, gingen die Schülerzahlen der Hauptschulen um 31 vom Hundert zurück. Auch die Umwandlung von 230 Hauptschulen in erweiterte Ganztagschulen vermochte diese Entwicklung nicht aufzuhalten.

Die für den normalen Unterricht der Hauptschulen erforderlichen Lehrerstellen wurden auf der Basis unstimmgiger Parameter errechnet. Die im Haushalt bereit gestellten Lehrerstellen reichten daher nicht aus, um diesen Unterricht zu erteilen.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Schule und Weiterbildung mitgeteilt, er sehe unmittelbaren Handlungs- und Entscheidungsbedarf, wie es mit den Hauptschulen in Nordrhein-Westfalen weitergehen solle.

10 Unterrichtsausfall an öffentlichen Schulen

Der Landesrechnungshof hat in einer gemeinsamen Prüfung mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern festgestellt, dass an 105 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 2008/09 rund 5,8 vom Hundert des stundenplanmäßigen Unterrichts ersatzlos ausfiel. Dieser Wert bedeutete zwar eine merkliche Verbesserung gegenüber einer Erhebung des Landesrechnungshofs Ende der 90er Jahre. Gleichwohl überstieg der festgestellte Unterrichtsausfall den entsprechenden Wert einer Stichprobe des Ministeriums für Schule und Weiterbildung um mehr als das Doppelte.

Diejenigen Schulen, die Abweichungen vom planmäßigen Unterricht gut dokumentiert und tragfähige Vertretungskonzepte entwickelt hatten, wiesen einen deutlich geringeren Unterrichtsausfall auf. Der Landesrechnungshof hat daher erneut empfohlen, an jeder Schule eine Unterrichtsausfallstatistik einzuführen.

Das Ministerium hat in einer ersten Stellungnahme mitgeteilt, angesichts der Differenzen zwischen den Datenerhebungen des Ministeriums und des Landesrechnungshofs müsse der Untersuchungsansatz seiner Stichprobe grundsätzlich überdacht werden. Es werde daher intensiv und ergebnisoffen prüfen, welche Anforderungen künftige Datenerhebungen erfüllen müssten.

11 Organisation von Lehre und Studium

Der Landesrechnungshof hat an den Universitäten des Landes Fragen der Organisation von Lehre und Studium untersucht. Er hat Vorschläge gemacht, wie die Auslastung der Hörsäle verbessert werden kann. Ferner hat er sich für einen verstärkten IT-Einsatz bei der Erfassung der Studierendendaten, der Anmeldung und Zulassung zu Lehrveranstaltungen und der Ablegung von Prüfungen ausgesprochen.

Die Universitäten haben ihre Bereitschaft bekundet, die vorhandenen Hörsaalkapazitäten besser auszulasten und die IT-Unterstützung des Studienverlaufs zu intensivieren.

12 Stiftungsprofessuren an den Hochschulen des Landes

Im Wintersemester 2008/09 gab es an den 33 Hochschulen des Landes 74 Stiftungsprofessuren, zu deren Finanzierung den Hochschulen jährlich rund 18 Millionen € von den Stiftern zur Verfügung gestellt wurden. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Einrichtung von Stiftungsprofessuren nur dann in Betracht kom-

me, wenn diese Professuren sich in das Forschungs- und Lehrprofil der jeweiligen Hochschule einfügten.

Bei der Besetzung der Stiftungsprofessuren sowie bei deren inhaltlicher Ausrichtung waren teilweise erhebliche Einflussnahmen der Stifter festzustellen. Der Landesrechnungshof hat dazu ausgeführt, dass durch die Annahme und Fortführung von Stiftungsprofessuren die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen nicht beeinträchtigt werden dürfe.

Die Hochschulen haben sich größtenteils den Bewertungen des Landesrechnungshofs angeschlossen. Auch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung teilt die wesentlichen Einschätzungen des Landesrechnungshofs. Unzulässigen Eingriffen in die Wissenschaftsfreiheit müsse aus hochschulpolitischer Sicht entgegen gewirkt werden. Das Ministerium werde deshalb prüfen, inwieweit bei der anstehenden Novellierung des Hochschulgesetzes Präzisierungen der Bestimmungen zum Berufungsverfahren sinnvoll seien.

13 Organisation und Arbeitsweise der Internen Revisionen bei den Universitätsklinika

Der Landesrechnungshof hat sich im Rahmen einer Querschnittsprüfung mit der Organisation und Arbeitsweise der Internen Revisionen bei den sechs nordrhein-westfälischen Universitätsklinika befasst. Hierbei ergab sich, dass die personelle Ausstattung der Internen Revisionen bei den einzelnen Universitätsklinika weit überwiegend als nicht angemessen anzusehen war. Darüber hinaus zeigte sich, dass allgemein anerkannte Regeln für die berufliche Praxis der Internen Revision keine ausreichende Beachtung fanden.

14 Neubau des SuperC für die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Der Landesrechnungshof hat mehrere Baumaßnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen zur Unterbringung der Landesverwaltung und der Hochschulen geprüft. Am Beispiel des Bauprojekts „Errichtung des SuperC“ für die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen zeigt er wiederkehrende Defizite des Vermieter-Mieter-Modells auf. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass das Projektmanagement durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen und die Mieter bei den landesweiten Bau- und Unterbringungsmaßnahmen durch grundsätzliche, verbindliche Vorgaben der beteiligten Ministerien verbessert werden muss. Die aus dem Landeshaushalt zu finanzierenden Mietbudgets sollten künftig nur mit Kosten belastet werden, die unter strikter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt wurden.

15 Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege

Für Investitionen zum Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren hat das Land Nordrhein-Westfalen von 2008 bis Mitte 2010 über 335 Millionen € Fördermittel bewilligt. Dabei hat das zuständige Ministerium weder geeignete Steuerungsinstrumente zur sachgerechten Verteilung eingesetzt noch eine begleitende Erfolgskontrolle des Förderprogramms durchgeführt. Zudem hat es versäumt, die Gründe für offensichtliche Fehlentwicklungen zu ermitteln.

Bei Aufstellung und Ausführung des Förderprogramms wurde nicht hinreichend beachtet, dass Zuwendungen nachrangig gewährt werden sollen. Zum einen hat das Ministerium 44.237 bereits durch Entlastungsmaßnahmen des Bundes ausfinanzierte Plätze nicht ausdrücklich von der Förderung ausgenommen. Zum anderen blieben bei der Gewährung der Zuwendungen vorhandene Rücklagen der Träger der Kindertageseinrichtungen in Höhe von rund 97 Millionen € unberücksichtigt.

Die Landesjugendämter haben durch Fehler im Zuwendungsverfahren insgesamt über 38 Millionen € zu viel bewilligt. Der Landesrechnungshof hat die Beachtung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzips angemahnt und vom Ministerium verbindliche Vorgaben zum notwendigen Umfang der baulichen Maßnahmen gefordert.

16 Veranschlagung von Haushaltsmitteln als fachbezogene Pauschale im Nachtragshaushaltsgesetz 2010

Im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 waren 150 Millionen € veranschlagt, die als fachbezogene Pauschale für Investitionen in Tageseinrichtungen zur Schaffung von Plätzen für Kinder unter drei Jahren vorgesehen waren. Über 100 Millionen € dieses Ansatzes hätten nicht veranschlagt werden dürfen, da die Empfänger diese Mittel nicht im maßgeblichen Haushaltsjahr 2010 benötigten. Obwohl der Landesrechnungshof dies Ende Oktober 2010 beanstandet hatte, korrigierte die Landesregierung den Entwurf zum Nachtragshaushalt im Rahmen ihrer Ergänzung vom 18.11.2010 insoweit nicht. Die Mittel wurden noch im Dezember 2010 ausgezahlt.

Dieselben Empfänger erhalten somit für denselben Zweck und in den gleichen Förderfällen vom Land Mittel sowohl als fachbezogene Pauschale als auch in Form von Zuwendungen aufgrund von Förderrichtlinien. Diese parallele Förderung nach unterschiedlichen Kriterien ist fehleranfällig und nicht verwaltungsökonomisch. Zudem fehlen ein-

deutige Regelungen, um den wirtschaftlichen Einsatz aller Mittel zu gewährleisten.

17 Finanzierung der EnergieAgentur.NRW

Das damalige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie hat bereits bei der Planung der insgesamt rund 79 Millionen € teuren Maßnahmen im Zusammenhang mit der EnergieAgentur.NRW die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt. Das Ministerium hat damit versäumt, alternative Lösungen sowie Aufgabenüberschneidungen insbesondere mit der Effizienz-Agentur NRW zu untersuchen. Auch bei der Umsetzung hat der Landesrechnungshof erhebliche Mängel festgestellt.

Mit dem Management und der Durchführung der Aufgaben der EnergieAgentur.NRW ist eine GmbH beauftragt. Der Landesrechnungshof hat das nunmehr zuständige Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz darauf hingewiesen, dass vor einer Entscheidung über die Verlängerung des Vertrages eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Er hat gebeten, hierbei seine Prüfungsfeststellungen einzubeziehen.

18 Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe sowie Deckung des hierbei entstehenden Verwaltungsaufwandes

Das Verfahren zur Festsetzung der Abwasserabgabe kann bezüglich des Datenverarbeitungseinsatzes optimiert werden. Der Verwaltungsaufwand, der vom Aufkommen der Abwasserabgabe zu decken ist, wurde nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs fehlerhaft ermittelt; hierfür genutzte Daten der Kosten- und Leistungsrechnung waren unvollständig und nicht hinreichend verlässlich. Für die Jahre 2006 bis 2009 wurden insgesamt rund 1,6 Millionen € zu wenig als Verwaltungsaufwand vom Aufkommen der Abwasserabgabe abgesetzt.

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hat Maßnahmen für ein Reengineering der im Festsetzungsverfahren verwendeten Software eingeleitet. Es beabsichtigt, die festgestellten Fehler bei der Ermittlung des Verwaltungsaufwandes zu korrigieren und auf eine künftige Nutzung valider Daten der Kosten- und Leistungsrechnung hinzuwirken.

19 Landesinitiative StadtBauKultur NRW

Das Land startete im Jahr 2001 eine auf zehn Jahre angelegte „Landesinitiative StadtBauKultur NRW“. Zuwendungen für Projekte der Initiative werden vom Ministerium bewilligt.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Bewilligungen des Jahres 2008 geprüft und dabei eine grob fehlerhafte Anwendung des Haushaltsrechts des Landes, ungeeignete Förderungs- und Finanzierungsverfahren sowie organisatorische Defizite festgestellt.

Er hält eine - vom Ministerium zurzeit erwogene - Fortführung der Initiative ohne eine grundlegende Umorganisation und Erfolgskontrolle für nicht vertretbar.

20 Förderung von kommunalen Straßenbaumaßnahmen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat die landesseitige Förderung des Baus einer Eisenbahnunterführung geprüft. Hierbei stellte es fest, dass eine Stadt als Zuwendungsempfängerin Nebenbestimmungen und Auflagen des Zuwendungsbescheids nicht an die die Baumaßnahme ausführende Deutsche Bahn AG weitergeben konnte, weil diese bei dem Abschluss der erforderlichen Eisenbahnkreuzungsvereinbarung unter Berufung auf ein mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen abgestimmtes Muster ihre Bedingungen einseitig - gegen die Interessen des Landes und der Zuwendungsempfängerin - durchsetzte. Dies führte zur Beeinträchtigung der Prüfungsmöglichkeiten des Rechnungsprüfungsamtes. Außerdem stellte das Rechnungsprüfungsamt Verstöße gegen Vergabe- und Wettbewerbsrecht fest.

Der Landesrechnungshof hat daraufhin das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes gebeten, an das Bundesministerium heranzutreten, um die entsprechende Mustervereinbarung zu ergänzen.

21 Bescheinigungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 bis 2013 (EFRE)

Mit der Prüfung der Bescheinigungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) hat der Landesrechnungshof seine Prüfungstätigkeit hinsichtlich der Verwaltung und Kontrolle von NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt.

Das Land hat der NRW.BANK die Aufgaben der Bescheinigungsbehörde übertragen und die formalen Anforderungen der EU zur Einrichtung dieser Stelle erfüllt. Die NRW.BANK ist allerdings ihren Verpflichtungen gegenüber dem Wirtschaftsministerium nur unzureichend nachgekommen. Gegenüber dem Landesrechnungshof hat die NRW.BANK Unterlagen und Auskünfte verweigert und damit schwerwiegend gegen ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten verstoßen.

Der Landesrechnungshof hat das nunmehr zuständige Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr gebeten, die Entscheidung über die Verlängerung des Übertragungsvertrages mit der NRW.BANK über den 31.12.2010 hinaus von dem Ergebnis einer noch durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig zu machen. Dabei sollte es auch prüfen, ob eine Aufgabenerledigung durch verwaltungseigenes Personal wirtschaftlicher durchgeführt werden kann. Das erforderliche Know-how für die Tätigkeiten der Bescheinigungsbehörde ist in der Verwaltung vorhanden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr hat zügig gehandelt und erste Schritte eingeleitet.

22 Förderwettbewerbe

Mit Förderwettbewerben verfolgt das Land das Ziel, die Qualität bei der Fördermittelvergabe zu verbessern. Der Landesrechnungshof begrüßt dieses Ziel und hält Förderwettbewerbe grundsätzlich für ein geeignetes Instrument. Mit seinen Prüfungsfeststellungen hat der Landesrechnungshof Optimierungsmöglichkeiten bei der Abwicklung und Weiterentwicklung der Wettbewerbe aufgezeigt, die das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr bei künftigen Wettbewerben beabsichtigt umzusetzen.

23 Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung von Steuerpflichtigen mit Gewinneinkünften

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei 17 Finanzämtern geprüft, wie sich die Einführung eines Risikomanagementsystems für Steuerfälle mit Gewinneinkünften auf die Bearbeitungsqualität ausgewirkt hat.

Die im Rahmen der Prüfung festgestellten Fehlerquoten zeigen, dass noch erhebliche Defizite in der praktischen Umsetzung des Risikomanagementsystems bestehen und daher das Ziel einer am Risiko-

gehalt orientierten Bearbeitungsweise mit einhergehender Qualitätsverbesserung noch nicht erreicht ist.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen geht der Landesrechnungshof von jährlichen Steuerausfällen in einem deutlichen zweistelligen Millionenbereich aus.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht, denen das Finanzministerium weitestgehend zugestimmt hat.

24 Abzugsverbot der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist nach § 4 Absatz 5b Einkommensteuergesetz ab dem Veranlagungszeitraum 2008 keine Betriebsausgabe mehr. Trotz des Abzugsverbotes ist in der Steuerbilanz eine Rückstellung für die Gewerbesteuer zu bilden, die entsprechenden Gewinnauswirkungen sind jedoch außerhalb der Bilanz zu neutralisieren.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei zehn Finanzämtern die Anwendung des § 4 Absatz 5b Einkommensteuergesetz geprüft. In 80 vom Hundert der anhand von gespeicherten Daten gezielt ausgewählten Fälle wurden Bearbeitungsmängel festgestellt. Die landesweite fiskalische Bedeutung der unterbliebenen außerbilanziellen Korrekturen dürfte allein für den Veranlagungszeitraum 2008 fast 4 Millionen € betragen.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet, die zum Teil bereits umgesetzt wurden.

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen

4 Prüfung der regionalen IT-Anwenderbetreuung

Der Landesrechnungshof sieht bei der Betreuung der in allen Regionen des Landes verteilten IT-Infrastruktur sowie der dort tätigen Anwender erhebliche Synergiepotenziale, die konsequent genutzt werden sollten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist eine den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung gerecht werdende Betreuung der IT-Anwender nur möglich, wenn die dafür erforderlichen Dienstleistungen durch leistungsstarke IT-Dienstleister im Rahmen von standardisierten Prozessen entsprechend den von den Anwendern beschriebenen Anforderungen bereitgestellt werden. Die Anforderungen müssen sich dabei an den fachlichen und rechtlichen Erfordernissen sowie den verfügbaren Finanzmitteln orientieren.

Der Landesrechnungshof hat gegenüber allen Ressorts mit nachgeordneten Dienststellen Empfehlungen ausgesprochen, die darauf zielen, das Dienstleistungsangebot des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen in der Fläche auszubauen und dieses von allen Verwaltungsbereichen außerhalb von Polizei, Justiz und Finanzverwaltung in Anspruch nehmen zu lassen. Diese drei Aufgabenbereiche können die selbst erkannten beziehungsweise vom Landesrechnungshof aufgezeigten Mängel durch Umsetzung bestehender Konzepte beziehungsweise bereits eingeleiteter Maßnahmen sowie Berücksichtigung der Landesrechnungshof-Vorschläge beheben.

4.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die regionale IT-Anwenderbetreuung geprüft. Gegenstand der Prüfung war grundsätzlich der gesamte nachgeordnete Bereich der Landesverwaltung. Ausgenommen wurden die Hochschulen sowie Dienststellen, die nur einer eingeschränkten Fachaufsicht des Landes unterliegen.

Im Rahmen der Prüfung wurden je Dienststelle oder Dienststellengruppe die technische Infrastruktur, die technischen Anforderungen der wichtigsten Anwendungen, Sicherheitsmaßnahmen sowie die Organisation der Anwenderbetreuung anhand von Dokumenten, Interviews und örtlicher Begutachtung analysiert.

4.2 Prüfungsfeststellungen

4.2.1 Basisdaten

Durch die im gesamten Land verteilten Dienststellen von Justiz, Polizei und Finanzverwaltung betreibt das Land in jedem Kreis und in jeder kreisfreien Stadt IT-Endgeräte, die von Anwendern genutzt werden und für deren Betrieb technische Infrastrukturen und Betreuungspersonal erforderlich sind. Unter Einbeziehung der Bezirksregierungen, Landesbetriebe (oder ähnlich organisierter Dienststellen) und Einzeldienststellen sind annähernd 120.000 IT-Endgeräte im Einsatz. In kleineren Kreisen und kreisfreien Städten sind jeweils weniger als 1.000 IT-Endgeräte im Einsatz, in Köln und Düsseldorf (ohne Ministerien) werden jeweils mehr als 10.000 IT-Endgeräte betrieben. Für die Betreuung der IT-Infrastruktur sowie der IT-Anwender werden mehr als 2.000 Stellen eingesetzt.

4.2.2 Polizei

Die Infrastruktur- und Verfahrenslandschaft befindet sich bei der Polizei in einer Konsolidierungsphase. Die Entwicklung vollzieht sich von einer dezentralen hin zu einer zentralen IT-Landschaft. Zwar wird eine Vielzahl von Verfahren zentral bereitgestellt, jedoch erfolgt der Betrieb dieser Verfahren zum Teil auf den in den Kreispolizeibehörden und deren Außenstellen installierten Servern, sodass landesweit in rd. 500 Liegenschaften Serverräume bereitgehalten werden müssen. Zur Aufrechterhaltung der Betriebsfähigkeit müssen alle diese Räume gebäude- und sicherheitstechnischen Anforderungen gerecht werden, die entsprechende Investitionen sowie personellen Aufwand erforderlich machen. Der LRH geht davon aus, dass eine stärkere Zentralisierung der IT-Basis-Infrastruktur zu Kosteneinsparungen führen kann und hat daher der Polizei empfohlen, im Rahmen der bereits eingeleiteten Modernisierungsmaßnahmen entsprechende Analysen durchzuführen.

Auch bei der Bereitstellung von IT-Verfahren hat der LRH verschiedene Ansätze zur Optimierung aufgezeigt, die sowohl den Betreuungsaufwand reduzieren als auch den Anwendernutzen erhöhen können.

Die zentralen Vorgaben zur Bereitstellung bedarfsgerechter und wirtschaftlicher IT-Services orientieren sich bisher nur beim zentralen IT-Dienstleister der Polizei dem Grunde nach an Standards. Auf Ortsebene liegen weder entsprechende Kenntnisse vor, noch werden die zentral bereitgestellten Instrumente entsprechend genutzt. Servicevereinbarungen mit der Behördenleitung bzw. Festlegungen zum Leistungskatalog der IT-Bereiche liegen nicht vor.

Die dem LRH vorgelegten Zahlen zur Infrastruktur und zum IT-Personaleinsatz weisen eine erhebliche Schwankungsbreite bei der Betreuungsrelation auf, die nicht allein mit örtlichen oder aufgabenspezifi-

schen Besonderheiten begründet werden und dementsprechend kein Ergebnis einer bedarfsgerechten IT-Personalplanung sein kann. Bei der derzeitigen organisatorischen Struktur der Polizeibehörden hält der LRH eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Betreuung der IT-Infrastruktur und der IT-Anwender nur dann für möglich, wenn die IT-Betreuung organisatorisch dem zentralen IT-Dienstleister der Polizei zugeordnet wird.

4.2.3 Justiz

Die IT der Justiz wurde in den vergangenen Jahren vom LRH mehrfach geprüft (vgl. Jahresbericht 2008, Nr. 10 und Jahresbericht 2009, Nr. 8). Dabei wurde festgestellt, dass die derzeitige Organisation wirtschaftlichen Anforderungen nicht gerecht wird.

Ein zentraler IT-Dienstleister im Geschäftsbereich des Justizministeriums (JM) existiert derzeit nicht. Im Rahmen der Diskussionen zur Neuorganisation der IT-Strukturen in der Landesverwaltung wurde jedoch festgelegt, dass die operative Verantwortung für den Betrieb der Justiz-IT-Verfahren bei der Justiz selbst liegen muss. Das JM hat deshalb ein Konzept aufgestellt, das sowohl den verfassungs- und einfachrechtlichen Anforderungen zur operativen Verantwortung für den Betrieb der IT-Verfahren als auch wirtschaftlichen Anforderungen gerecht werden soll. Es sieht die organisatorische Konzentration des gesamten derzeit in der Justiz eingesetzten IT-Personals in einer Dienststelle im Geschäftsbereich des JM vor. Im Rahmen der Umorganisation sollen zudem alle IT-Service-Prozesse an Standards ausgerichtet werden, um so dem Bedarf der Anwender und den wirtschaftlichen Anforderungen der Landeshaushaltsordnung gerecht zu werden. Dieses Konzept ist seit dem vergangenen Jahr in der Diskussion, eine konkrete Umsetzung ist derzeit nicht erkennbar.

Die Infrastruktur- und Verfahrenslandschaft der Justiz ist technisch vergleichbar mit der der Polizei, sodass landesweit in rd. 230 Dienststellen Serverräume bereitgehalten werden müssen. Die bei der Polizei aufgezeigten Optimierungspotenziale gelten hier analog.

Die Justiz hat eine strukturierte IT-Organisation mit zentralen, regionalen und lokalen Einheiten. Bei der Einführung dieser Organisation fand grundsätzlich keine Prozessorientierung nach Standards statt, lediglich bei der Einrichtung der zentralen IT-Hotline wurde von einem externen Gutachter eine entsprechende Prozessmodellierung vorgenommen. Eine Einführung von standardisierten Prozessen bei der bestehenden IT-Organisation, die nach Auffassung des LRH für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung von IT-Dienstleistungen erforderlich ist, ist nicht geplant.

Bei den vom JM vorgelegten Zahlen zur IT-Infrastruktur und zum IT-Personaleinsatz hat der LRH eine Spannweite bei der Relation IT-Endgeräte zu System- / Anwendungsbetreuern festgestellt, die weder mit der Dienststellengröße noch mit der regionalen Lage begründet werden kann. Zudem ist die Zahl der in Anspruch genommenen Stellen in Relation zu den eingesetzten Personen sehr gering, sodass viele im IT-Bereich eingesetzte Personen noch andere Aufgaben außerhalb der IT wahrnehmen müssen. Eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung von qualifizierten IT-Dienstleistungen ist nach Auffassung des LRH mit einem derartigen „Teilzeit-Konzept“ nicht möglich.

Zur Behebung der derzeitigen Mängel und Schwächen empfiehlt der LRH die konsequente Umsetzung des vom JM im Jahr 2009 erarbeiteten Konzeptes zur Reorganisation der IT-Organisation im Geschäftsbereich.

4.2.4 Finanzverwaltung

Aufgrund einer geringeren Anzahl von Dienststellen als in der Justiz und eines anderen Konzeptes zur Anbindung von Außenstellen als bei der Polizei betreibt die Finanzverwaltung lediglich in rd. 130 Liegenschaften eine IT-Infrastruktur. Auch der lokale Betrieb wird stärker durch den zentralen IT-Dienstleister der Finanzverwaltung organisiert. Dadurch ist eine wesentlich höhere Harmonisierung der Infrastruktur möglich.

Zurzeit lassen sich keine Aussagen über den bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Mitteleinsatz für IT-Dienstleistungen treffen. Das IT-Service-Management in der Finanzverwaltung wird jedoch in einem auf mehrere Jahre ausgelegten Projekt auf standardisierte Prozesse umgestellt und soll nach der Norm ISO/IEC 20000 zertifiziert werden. Damit werden die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Betreuung von Technik und Verfahren geschaffen.

Der LRH sieht bei der Anwenderbetreuung Defizite, da diese primär auf eine Vor-Ort-Betreuung ausgelegt ist. Aufgrund der zum Teil sehr geringen Personalstärke kann diese Betreuung den vielfältigen Anforderungen eines Finanzamtes kaum gerecht werden. Der LRH hält einen zumindest auf Ebene der Oberfinanzdirektionen zentral organisierten Betreuungsansatz für erforderlich, um fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerecht zu werden.

Auch bei den vom Finanzministerium (FM) vorgelegten Zahlen zur IT-Infrastruktur und zum IT-Personaleinsatz hat der LRH eine Spannweite bei der Betreuungsrelation festgestellt, die kein Ergebnis einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Personaleinsatzplanung sein kann.

Zur Erzielung einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Systembetreuung hat der LRH die organisatorische Zuordnung der regionalen System-

betreuung zum Rechenzentrum der Finanzverwaltung empfohlen, da nur dadurch ein effizienter und gleichmäßiger Einsatz der IT-Systembetreuer möglich wird.

4.2.5 Bezirksregierungen

Durch die Verwaltungsstrukturereformen der letzten zehn Jahre hat sich das Aufgabenspektrum der Bezirksregierungen deutlich verändert. Unter technischen Gesichtspunkten erfolgt fast ausschließlich die operative Abwicklung von Landesverwaltungsaufgaben, sodass bezogen auf die vorab aufgeführten Aufgabenbereiche die Bezirksregierungen eher mit Ortsbehörden als mit Mittelbehörden zu vergleichen sind. Auch wenn sich die Kooperation zwischen den Bezirksregierungen in den vergangenen Jahren verbessert hat, so agieren sie bzgl. des Betriebs der IT-Infrastruktur, im IT-Einkauf sowie der Bereitstellung von IT-Services für die Bediensteten weitestgehend unabhängig voneinander. Die Zusammenarbeit beschränkt sich im Wesentlichen auf die Entwicklung und Einführung von IT-Verfahren. Der Verfahrenseinsatz sowie die Festlegung der IT-Architektur erfolgt zentral durch Arbeitsgruppen, die vom Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) gesteuert werden.

Das Betriebskonzept der Bezirksregierungen ist recht homogen aufgebaut. Sie haben die neu hinzugewonnenen Liegenschaften breitbandig an die Zentrale angeschlossen und die zuvor dort installierten Server weitestgehend abgebaut. Nur im Einzelfall sind in Außenstellen noch Server aufgebaut. Lediglich die Abt. 7 der Bezirksregierung Köln (ehemaliges Landesvermessungsamt) soll aus nachvollziehbaren Gründen auch zukünftig fachspezifischer Betriebsstandort bleiben.

Standardisierte Prozesse im IT-Service-Management sind nur sehr eingeschränkt realisiert und werden nur in Teilen angestrebt. Keine Bezirksre-

gierung sah sich in der Lage, konkrete Aussagen darüber zu treffen, wie viele Fehler und Probleme einen Vor-Ort-Einsatz erforderlich machten.

Die jeweils eigenständige Planung und Beschaffung der IT-Basis-Infrastruktur sowie die Bereitstellung der IT-Services führen aufgrund der einheitlichen Rahmenbedingungen letztendlich zu ähnlichen technischen Strukturen und Prozessen. Diese Eigenständigkeit bewirkt aber auch Mehraufwand, da alle Planungsprozesse fünf Mal durchgeführt werden. Zudem hat der LRH Unterschiede bei den Methoden und Techniken bei den IT-Dienstleistungen der einzelnen Bezirksregierungen festgestellt. Zur Erzielung einheitlicher IT-Dienstleistungen auf dem Niveau der jeweils führenden Bezirksregierung hat der LRH empfohlen, eine klare Abgrenzung der IT-Beauftragung von der IT-Bereitstellung, eine Arbeitsteilung sowohl bei der IT-Beauftragung als auch bei der IT-Bereitstellung, sowie die flächendeckende Einführung von standardisierten Prozessen vorzunehmen. Zusätzlich hat er empfohlen, dass die IT-Bereitstellung auf den Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) übergehen sollte.

4.2.6 Dienststellen mit einer landesweiten Verteilung von Außenstellen und mehr als 1.000 betreuten Endgeräten

Die für die Bereitstellung der IT zuständigen Bereiche beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB), dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV) sowie den Landesbetrieben Straßenbau NRW und Wald und Holz NRW haben sich als interne technische IT-Dienstleister positioniert, die ihre Leistungen unter professionellen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten nach den Anforderungen ihrer internen Kunden erbringen wollen. Prozesse zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten und wirtschaftlichen IT-Service-Managements und zur kundenorientierten Steuerung dieser Prozesse sind jedoch nur in eingeschränktem Maße installiert. Durch weitestgehend fehlende Bedarfsbeschreibun-

gen seitens der internen Auftraggeberseite und fehlende Aufzeichnungen zum Ressourcenverbrauch auf der internen Erbringerseite kann die Wirtschaftlichkeit selbst bei standardisierten Prozessen nicht nachgewiesen werden, da keine Relation zwischen Kosten und Leistung erstellt werden kann. Seitens der Leistungserbringer stellt insbesondere der Aufwand für das regional eingesetzte IT-Service-Personal ein Problem dar. Der Landesbetrieb Straßenbau steht dabei vor dem Problem, dass das regional tätige IT-Personal organisatorisch den Niederlassungen zugeordnet ist und somit der Steuerung durch den zentralen IT-Bereich entzogen ist. Zur Vermeidung von organisatorischen Schnittstellen und zur besseren Steuerung der örtlichen IT-Prozesse ist eine organisatorische Zuordnung des regional tätigen IT-Personals zur Zentrale aus Sicht des LRH zwingend.

Die erheblichen Unterschiede beim Einsatz von IT-Personal in den Nebenstellen zeigen auf, dass eine konsequente Aufzeichnung der Prozesskosten unabdingbar ist, um die im Einzelfall wirtschaftlichste Lösung zu finden. Der Landesbetrieb Wald und Holz hat auf einen dauernden regionalen Einsatz vollständig verzichtet, notwendige örtliche IT-Maßnahmen werden durch den jeweiligen Verwaltungsleiter in Abstimmung mit dem IT-Bereich vorgenommen. Diese Vorgehensweise zeigt, dass der örtliche Einsatz nur in sehr geringem Maße erforderlich ist und teilweise von Verwaltungspersonal wahrgenommen werden kann. Auch beim LANUV ist das IT-Personal nur an den drei Hauptstandorten konzentriert, nimmt aber notwendige Einsätze an den anderen Standorten in Eigenregie wahr. Auch hier zeigt sich, dass örtliche Einsätze nur in beschränktem Maße erforderlich sind. Beim Landesbetrieb Straßenbau und beim BLB sind die Niederlassungen wesentlich größer als die Nebenstellen vom LANUV und vom Landesbetrieb Wald und Holz, sodass tendenziell mehr Aufwand vor Ort anfällt. Ob dies den dauerhaften Einsatz jeweils mehrerer Bediensteter in einer Niederlassung rechtfertigt, ist für den LRH jedoch zweifelhaft, da die Gefahr besteht, dass dieses Personal losgelöst von dem tatsächlichen Bedarf tätig wird.

4.2.7 Dienststellen mit einer landesweiten Verteilung von Außenstellen und weniger als 1.000 betreuten Endgeräten

Die in diese Kategorie fallenden Dienststellen sind aufgrund der organisatorischen Rahmenbedingungen nach Auffassung des LRH nicht in der Lage, die erforderlichen IT-Prozesse bedarfsgerecht und wirtschaftlich in Eigenregie durchzuführen. Die Beschreibung standardisierter IT-Dienststellen stellt für diese Dienststellen eine große Herausforderung dar. Ein IT-Service-Management ist bei einer derartigen Größe bei gleichzeitiger Verteilung der Nebenstellen über das Land unwirtschaftlich, da der Sockelaufwand für die Basis-Infrastruktur und die Basis-IT-Prozesse bis zu einer Mindestgröße weitestgehend unabhängig von der Zahl der Endanwender ist. Eine wirtschaftliche Leistungserbringung unter diesen Rahmenbedingungen ist nur durch einen leistungsfähigen IT-Dienstleister möglich.

4.2.8 Dienststellen ohne oder mit nur wenigen Außenstellen und mehr als 500 betreuten Endgeräten

Dienststellen dieser Größenordnung sind durchaus in der Lage, bedarfsgerechte IT-Dienstleistungen für die spezifische Dienststelle zur Verfügung zu stellen. Das Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW (LBV) zeigt, dass auch professionelle Ansätze wie standardisierte Service-Prozesse unter solchen Rahmenbedingungen möglich sind. Aufgrund des mit der Bereitstellung und dem Betrieb der IT-Basis-Infrastruktur verbundenen Aufwands muss aber selbst bei Dienststellen dieser Größenordnung die Wirtschaftlichkeit in Frage gestellt werden. So setzt das LBV für die Betreuung der Technik und der Anwender ohne Einbeziehung der Fachbetreuung 28 Mitarbeiter für rd. 1.000 Endgeräte ein. Bei den Bezirksregierungen werden bei gleichem Personaleinsatz etwa doppelt so viel Endgeräte betreut und das, obwohl dort die Anwendungsvielfalt wesentlich umfangreicher ist als beim LBV. Der LRH sieht daher den drin-

genden Bedarf, die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung im LBV zu verbessern.

4.2.9 Dienststellen ohne oder mit nur wenigen Außenstellen und weniger als 500 betreuten Endgeräten

Dienststellen dieser Größenordnung haben erhebliche Probleme, bedarfsgerechte IT-Dienstleistungen wirtschaftlich in Eigenregie zu erbringen, da der Sockelaufwand für die IT-Basis-Infrastruktur zu erheblichen Pro-Kopf-Umlagen führt. Zudem ist die Aufrechterhaltung einer bedarfsgerechten Betriebsfähigkeit insoweit eingeschränkt, als sich das technische Know-how auf wenige Wissensträger konzentrieren muss. Diese Dienststellen sind daher darauf angewiesen, alle IT-Dienstleistungen, die sich wirtschaftlicher von externen Leistungserbringern erledigen lassen, bei diesen einzukaufen. Soweit die fachlichen Anforderungen überwiegend den Einsatz von Standard-Technik und Standard-Verfahren erfordern, muss davon ausgegangen werden, dass die externe Leistungserbringung durch einen IT-Dienstleister wirtschaftlicher ist als die Eigenerbringung. Nur wenn die fachspezifischen Anforderungen spezielle technische Lösungen erfordern, die nicht zum Standard-Leistungsangebot des IT-Dienstleisters gehören und aufgrund dieser Anforderungen der lokale Betrieb der IT-Infrastruktur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten am Standort der Dienststelle erfolgen muss, kann ein IT-Betrieb in Eigenregie wirtschaftlicher sein. Der LRH geht davon aus, dass beim Institut der Feuerwehr und beim Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit die Bereitstellung der IT-Basis-Infrastruktur einschließlich bedarfsgerechter IT-Arbeitsplätze durch IT.NRW günstiger erbracht werden kann, zumal IT.NRW an beiden Standorten einen Betriebssitz hat. Beim Geologischen Dienst muss konkret geprüft werden, inwieweit Technik und Personal am Betriebsstandort erforderlich sind und inwieweit die IT-Dienstleistungsprozesse durch IT.NRW kostengünstiger erbracht werden können.

4.2.10 Dienststellen ohne oder mit nur wenigen Außenstellen und weniger als 100 betreuten Endgeräten

Bei den 15 Dienststellen dieser Größenordnung (z. B. Fortbildungsakademie, staatliche Schulen, NRW-Landgestüt, Schlösser Brühl) ist eine wirtschaftliche Bereitstellung bedarfsgerechter IT-Dienstleistungen nicht möglich, da hinreichendes IT-Know-how nur mit mehreren Personen vorgehalten werden kann, dieses aber aufgrund der geringen Anwenderzahl unverhältnismäßige Kosten verursacht. Dementsprechend hat der LRH in den betrachteten Dienststellen dieser Größenordnung fast ausschließlich Notlösungen festgestellt, die weder bedarfsgerecht noch wirtschaftlich sind. Ob die Aufrechterhaltung als eigenständige Organisationseinheit aus fachlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt ist, hat der LRH in diesem Zusammenhang nicht untersucht. Diese Dienststellen sind daher darauf angewiesen, dass sie innerhalb der Landesverwaltung Standard-IT-Leistungen an ihrem jeweiligen Betriebssitz abrufen können, die ihren Anforderungen gerecht werden. Derartige Dienstleistungen werden von IT.NRW derzeit nicht angeboten, da IT.NRW nur für derartige Dienststellen keinen wirtschaftlichen Vor-Ort-Service anbieten kann.

4.3 Übergreifende Empfehlungen

IT.NRW hat bislang vorrangig Anwendungsverfahren und zentrale Anwendungs-Architekturen zur Verfügung gestellt. Der Betrieb lokaler IT-Basis-Infrastruktur sowie die Betreuung der Endanwender werden nur in Einzelfällen vorgenommen. Unter den Gesichtspunkten, dass

- wirtschaftliche und bedarfsgerechte IT-Dienstleistungen standardisierte Prozesse erfordern,
- Dienststellen mit nur einem Standort und Standard-Anforderungen auf IT-Dienstleister angewiesen sind, um den IT-Betrieb wirtschaftlich zu gestalten und

- verteilte Dienststellen die Betreuung der außerhalb der Zentrale im Land verteilten Technik und Endanwender unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in Eigenregie nicht vornehmen können,

sind die bei IT.NRW bislang wenig ausgeprägten Prozesse zur Betreuung regional eingesetzter Technik und Endanwender auszubauen und von den betroffenen Dienststellen dorthin zu verlagern.

Dazu sind auch haushaltsrechtliche Möglichkeiten zu schaffen, um Stellen bei IT.NRW einzurichten, die aus neu generierten Umsätzen für IT-Services finanziert werden.

4.4 Stellungnahmen

Bezüglich der Polizei stellt das MIK in seiner Stellungnahme vom 15.03.2011 fest, dass die in der Prüfungsmitteilung des LRH dargelegten Empfehlungen eine gute Grundlage zur Fortentwicklung der IT-Anwenderbetreuung darstellen. Unabhängig von den Empfehlungen des LRH habe die Polizei die Feststellungen in die laufende IT-Rahmenplanung aufgenommen und teilweise in anstehenden Projektaufträgen berücksichtigt. Die Polizei werde ihre IT-Strategie im Jahr 2011 fortschreiben und die weiteren Empfehlungen des LRH in diesen Entwicklungsprozess einfließen lassen.

Zu den Bezirksregierungen führt das MIK aus, dass die Empfehlung zur Bündelung der Aufgabenerteilung bei der IT-Anwenderbetreuung innerhalb der Bezirksregierungen im Grundsatz begrüßt wird, es müsse jedoch geklärt werden, welche Teilbereiche hierfür geeignet seien. Der vom LRH festgestellte unterschiedliche technologische Fortschritt der Bezirksregierungen sei auf die zeitliche Abfolge verschiedener Projekte zurückzuführen und dementsprechend nicht zutreffend.

Im Hinblick auf die übergreifenden Empfehlungen sieht das MIK grundsätzliche Übereinstimmung. Bei der Zeitplanung der vom LRH vorgeschlagenen Maßnahmen sei zu berücksichtigen, dass die Durchführung der derzeit laufenden Restrukturierungsprojekte nicht gefährdet werden dürfe.

Das JM weist in seiner Stellungnahme vom 18.02.2011 darauf hin, dass es die Konzentration der IT-Aufgaben bei einem zentralen IT-Dienstleister im Geschäftsbereich des JM weiterhin verfolgt und mit der Umsetzung im Jahr 2011 begonnen werden soll. Für Änderungen innerhalb der bestehenden Organisation bestehe daher keine Veranlassung. Der vom LRH festgestellte „große Anteil von Teilzeitkräften“ im Bereich der IT-Betreuung sei darauf zurückzuführen, dass diese Personen auch Aufgaben aus dem Bereich IT-Verwaltung bzw. IT-Organisation wahrnehmen.

Das FM schließt sich den Empfehlungen des LRH grundsätzlich an. Eine konkrete Analyse sowie die Anpassung der Betreuungskonzepte soll in dem bereits eingeleiteten Projekt vorgenommen werden.

In den Stellungnahmen anderer Ressorts wird von einer weiteren Verlagerung von IT-Aufgaben zu IT.NRW ausgegangen sowie die zusätzliche Vergabe von Aufträgen an IT.NRW als durchaus denkbar eingestuft.

5 Prüfung des IT-Einsatzes im Justizvollzug

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass der Justizvollzug aus nicht nachvollziehbaren Gründen von den für die gesamte Justiz geltenden Regelungen für den IT-Betrieb abweicht. Dies führt zu einem deutlich erhöhten Personalaufwand für die IT-Betreuung, zu einer Zersplitterung von Verfahrenspflegestellen und zur Schaffung von IT-Leitstellen, für die ein Bedarf letztlich nicht besteht.

Die Entscheidung des Justizministeriums, in den Justizvollzugsanstalten eine Digitalfunkausstattung zu schaffen, erfolgte ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung. Auch wurde eine klar strukturierte Projektorganisation für diese auch finanziell bedeutende Maßnahme nicht eingerichtet.

Der Landesrechnungshof hat eine Neuorganisation der IT-Betreuung im Justizvollzug gefordert und Empfehlungen zur Vorbereitung des künftigen Digitalfunkeinsatzes in der Justiz gegeben.

5.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in 2007 den IT-Einsatz im Einzelplan 04 mit dem Schwerpunkt der Umsetzung des Konzepts Justiz 2003 geprüft. Dieses bildete die Grundlage für die Ausstattung der Arbeitsplätze in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und in den Staatsanwaltschaften mit moderner Informationstechnik. Zugleich wurden ein IT-Organisationskonzept nebst Ausführungsbestimmungen sowie insbesondere Richtlinien zur IT-Betreuung erarbeitet und für die gesamte Justiz eingeführt. Die Ergebnisse dieser Prüfung hat der LRH in Nr. 10 des Jahresberichts 2008 zusammengefasst.

In 2009 hat der LRH die Einführung des Digitalfunks bei den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) NRW geprüft. Diese

Prüfung beschränkte sich auf die Digitalfunkausstattung der Polizei NRW. Die Ergebnisse dieser Prüfung hat der LRH in Nr. 8 des Jahresberichts 2010 dargestellt.

Ausgehend von den bei den vorgenannten Prüfungen gewonnenen Erkenntnissen hat der LRH seine Erhebungen im Einzelplan 04 nunmehr mit der Prüfung des IT-Einsatzes im Justizvollzug fortgesetzt. Da die Justiz NRW und damit auch der Justizvollzug als BOS anerkannt worden sind, umfasst diese Prüfung auch die Digitalfunkausstattung der Justizvollzugsanstalten, Gerichte und Staatsanwaltschaften.

5.2 Prüfungsfeststellungen

5.2.1 IT-Betreuung im Justizvollzug

Nach dem IT-Organisationskonzept und den Ausführungsbestimmungen hierzu sind die Mittelbehörden verantwortlich für die Planung, Durchführung und Betreuung der ihnen zugewiesenen IT-Vorhaben. Dies schließt die Schaffung der notwendigen sächlichen und personellen Voraussetzungen ein.

Kurz vor ihrer Auflösung zum 01.08.2002 errichteten die beiden Mittelbehörden des Vollzugs - die Präsidenten der Justizvollzugsämter Westfalen-Lippe und Rheinland - mit Wirkung ab dem 01.09.2002 bei den Justizvollzugsanstalten Bielefeld-Senne, Castrop-Rauxel und Köln IT-Leitstellen und wiesen diesen Personal zu.

IT-Leitstellen waren jedoch in den o. a. Regelungen des Justizministeriums (JM) als Organisationseinheit für den IT-Betrieb nicht enthalten. Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH wurde weder von beiden Präsidenten der Justizvollzugsämter noch von dem ab 01.08.2002 als Mittelbehörde neu errichteten Landesjustizvollzugsamt über Jahre hinweg eine Aufgabenbeschreibung für die IT-Leitstellen erstellt. Daher konnte die strategische Zielsetzung der Einrichtung von IT-Leitstellen nicht festgestellt

werden, zumal auch eine Aufgabenkritik von keiner der beteiligten Justizdienststellen durchgeführt wurde.

Mit der Auflösung des Landesjustizvollzugsamtes zum 01.01.2008 und der Übertragung der Mittelbehördenaufgaben auf das JM wurden in einer Neufassung des IT-Organisationskonzepts nebst Ausführungsbestimmungen erstmals IT-Leitstellen erwähnt und Aufgaben beschrieben. Das JM legte dabei fest, dass Einzelheiten, die die Art und den Umfang der Leistungen näher definieren, in Leistungskatalogen noch geregelt werden. Die Prüfung des LRH hat jedoch ergeben, dass derartige Leistungskataloge nicht erstellt wurden und dass das JM zudem beabsichtigt, dies auch künftig zu unterlassen.

Nach den Feststellungen des LRH nehmen die IT-Leitstellen weit überwiegend Aufgaben von Verfahrenspflegestellen wahr. Deren Aufgaben sind durch die IT-Betreuungsrichtlinien der Justiz definiert. Die Verfahrenspflegestellen BASIS-Web und NEXUS-Web sind dabei sogar jeweils auf zwei IT-Leitstellen aufgeteilt. Nach den o. a. Regelungen hätten die Verfahrenspflegestellen bei den Mittelbehörden (bis Ende 2007: Landesjustizvollzugsamt, ab 2008: JM) angebunden werden müssen, dies erfolgte jedoch nicht. Der LRH hat gefordert, wegen Fehlens einer Mittelbehörde im Justizvollzug diese Aufgaben einer Justizvollzugsanstalt zuzuweisen, besonderer IT-Leitstellen bedarf es hierzu nicht.

Auch die übrigen Aufgaben der IT-Leitstellen, z. B. die Mitwirkung bei der Koordination der Beschaffung von Hardware durch die Zentrale IT-Beschaffungsstelle der Justiz oder die Abrechnung von Verpflegungskosten für Schulungsteilnehmer rechtfertigen die Einrichtung von IT-Leitstellen nicht.

Die IT-Betreuung im Justizvollzug ist in einer Dienstanweisung für System- und Anwendungsbetreuung in den Justizvollzugseinrichtungen des Landes NRW, Stand Juli 1998, geregelt. Diese Dienstanweisung ist überholt, sie berücksichtigt weder die organisatorischen Veränderungen noch kennt sie die Einrichtung von IT-Leitstellen. Dennoch gilt sie heute noch.

Der LRH hat in sechs Justizvollzugsanstalten die Aufgaben der IT-Anwenderbetreuer, die im Regelfall der Laufbahn des Allgemeinen Vollzugsdienstes angehören, näher untersucht. Danach wurden bei gleicher Aufgabenstellung vor Ort Betreuungsrelationen zwischen 36 und 193 IT-Arbeitsplätzen je Betreuer festgestellt. Der LRH hat gefordert, diese offenkundige Uneinheitlichkeit und damit Unwirtschaftlichkeit der IT-Betreuung vor Ort durch eine Neuorganisation der IT-Betreuung unter Anwendung nachprüfbarer Kriterien zu vereinheitlichen.

Der LRH hat weiter eine völlige Vergleichbarkeit der IT-Betreuungsaufgaben vor Ort in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und im Justizvollzug dargelegt. Ein rechnerischer Vergleich ergab, dass im Justizvollzug für die IT-Betreuung ohne einen Qualitätsverlust bis zu 25 Arbeitskraftanteile weniger eingesetzt werden können, wenn - wie in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (siehe Nr. 8 des Jahresberichts 2009) - auch hier regionale Betreuungsverbände eingerichtet werden.

Der LRH hat es als dringend erforderlich angesehen, neben der Neufassung der Dienstanweisung für die örtliche IT-Betreuung im Justizvollzug auch die Bildung von Betreuungsverbänden in die Erarbeitung des neuen IT-Betreuungskonzeptes einzubeziehen.

Das JM geht davon aus, dass zur Erfüllung der vollzugsspezifischen IT-Anforderungen eine 24 Stunden Vor-Ort-Betreuung an sieben Tagen in der Woche (24/7-IT-Betreuung) gewährleistet sein muss. Regelungen hierzu hat das JM nicht erlassen.

Die Erhebungen des LRH ergaben, dass in den geprüften Justizvollzugsanstalten und in den IT-Leitstellen keine 24/7-IT-Betreuung oder eine Rufbereitschaft eingerichtet worden ist. Die IT-Betreuer beheben auf freiwilliger Basis IT-Probleme außerhalb ihrer regulären Dienstzeit.

Nach Ansicht des LRH ist es für einen sicheren IT-Betrieb dringend erforderlich, dass das JM die bisher auf freiwilliger Basis erbrachte Rufbereitschaft grundsätzlich regelt und die Verantwortlichkeiten für die Störungsbehebung verbindlich festschreibt. Dabei muss es dem Ergebnis der vom

JM einzuleitenden Prüfungen vorbehalten bleiben, ob dies durch eine Rufbereitschaft oder durch eine 24/7-IT-Betreuung erfolgt.

5.2.2 Digitalfunkausstattung der Justizvollzugsanstalten

Mit der Anerkennung als BOS hat die Justiz NRW das Recht erworben, an dem bundesweiten Digitalfunk der Polizei unter Beachtung der dafür definierten Bedingungen teilzunehmen. Das JM hat daraufhin entschieden, in allen 36 Justizvollzugsanstalten (sowie in allen Staatsanwaltschaften und der überwiegenden Zahl der Gerichte) den Digitalfunk einzuführen. Dies soll zumindest in den Justizvollzugsanstalten als Inhouseversorgung, d. h. an jeder Stelle im Gebäude sind Funkgespräche möglich, ausgeführt werden. Das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) hat eine entsprechende sicherheitspolizeiliche Einstufung der Justizvollzugsanstalten vorgenommen.

Die Entscheidung des JM für eine Nutzung des Digitalfunks stellt eine finanzwirksame Maßnahme dar, für die gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen ist. Dies ist jedoch nicht erfolgt.

Wegen der zu erwartenden hohen finanziellen Auswirkungen erfordert die Digitalfunkeinführung in der Justiz nach den Feststellungen des LRH die Einrichtung eines klar strukturierten Projekts. Auch dies ist bisher nicht vorgenommen worden, sodass prüfbare Entscheidungen insbesondere zur Priorisierung und zur Art der Umsetzung der Maßnahmen nicht vorliegen.

Weiterhin konnten dem LRH in keinem Einzelfall verbindliche nutzereigene Konzepte für den künftigen Digitalfunkbetrieb einschließlich der Klärung der Frage, von wem Fahrzeugfunkgeräte z. B. in Gefangenentransporter einzubauen sind, vorgelegt werden. Dies gilt entsprechend für die Abstimmungen der Konzepte mit der in NRW für den Digitalfunkbetrieb al-

lein entscheidungsbefugten Autorisierten Stelle des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste.

Diese Zuständigkeit hat auch die Einrichtung einer Zentralstelle BOS-Funk als Aufgabengebiet der Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne zum 01.07.2010 durch das JM nicht geändert. Da den beiden dort tätigen Bediensteten des Allgemeinen Vollzugsdienstes kein Weisungsrecht gegenüber allen Justizdienststellen übertragen wurde, können sie lediglich justizinterne Beratungsaufgaben wahrnehmen.

Der LRH hat eine Vielzahl von Einzelempfehlungen zur Vorbereitung des künftigen Digitalfunkeinsatzes in der Justiz gegeben.

5.3 Stellungnahme des Justizministeriums

Das JM hat in einer ersten Stellungnahme zu den dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen folgendes ausgeführt:

IT-Betreuung im Justizvollzug

Das JM hat die Feststellungen des LRH bestätigt, dass mit der Neufassung des IT-Organisationskonzepts nebst Ausführungsbestimmungen zum 01.01.2008 erstmals IT-Leitstellen erwähnt und Aufgaben beschrieben wurden. Auch sei es zutreffend, dass die angekündigten Leistungskataloge nicht erstellt wurden. Das JM beabsichtige nunmehr, die in den Ausführungsbestimmungen enthaltene Aufgabenbeschreibung weiter zu konkretisieren. Hierzu werde in Kürze eine entsprechende Anpassung der Regelungen erfolgen.

Das JM hat weiterhin bestätigt, dass der Schwerpunkt der Tätigkeit der IT-Leitstellen in der Verfahrenspflege liege, dieser sei durch die IT-Betreuungsrichtlinien der Justiz detailliert beschrieben. Formal unregelt sei lediglich ein geringfügiger Bereich von allgemeinen Verwaltungsaufgaben, die zwei Mitarbeiter mit einem jeweils überschaubaren Anteil ihrer Arbeitskapazität erledigten. Das JM hat zugesagt, die Prüfung des LRH zum An-

lass zu nehmen, die Gesamtregelungen insoweit zu vervollständigen, zu konsolidieren und in einer zentralen Fundstelle zusammenzufassen.

Gleichwohl hält das JM an der Notwendigkeit der Einrichtung von IT-Leitstellen fest. Maßgeblich hierfür sei, dass ihm für den Justizvollzug in Ersatz der sonst verfügbaren Mittelbehörden die Betriebsverantwortung für eine funktionsfähige Informationstechnik unmittelbar übertragen sei. Es bedürfe daher zur Steuerung der in diesem Zusammenhang anfallenden Aufgaben auch der Instrumente, die den Mittelbehörden zugebilligt seien, nämlich Fachaufsicht und Arbeitseinsatzmanagement. Das Personal in den IT-Leitstellen könne durch das JM auf der Grundlage der aktuellen Organisationsform flexibel eingesetzt und nach Bedarf gesteuert werden, ohne einen sonst zusätzlich erforderlichen kommunikativen Mehraufwand auszulösen.

Die lokale Anbindung der IT-Leitstellen an drei Justizvollzugsanstalten sei Ausdruck einer historischen Entwicklung. Angesichts technisch erweiterter Möglichkeiten durch Fernzugriffe auf die lokalen Systeme seien bereits vor der Prüfung durch den LRH erste Schritte einer Konzentration auf die IT-Leitstellen Castrop-Rauxel und Bielefeld-Senne eingeleitet worden. Dabei erwarte das JM wegen der sehr unterschiedlichen Aufgaben der IT-Leitstellen in Castrop-Rauxel und Bielefeld-Senne jedoch keine zusätzlichen Synergieeffekte.

Das JM hat ferner mitgeteilt, dass die Überarbeitung der Dienstanweisung für die IT-System- und Anwenderbetreuung im Justizvollzug, insbesondere die fehlende Anpassung an die organisatorischen Veränderungen durch die Einführung der Zweistufigkeit der Verwaltung im Justizvollzug, eingeleitet worden sei. Die Feststellungen des LRH zur Unwirtschaftlichkeit der IT-Betreuung vor Ort, der Betreuungsrelation und des möglichen Personalabbaus von bis zu 25 Arbeitskraftanteilen würden jedoch nicht geteilt. Aus einer Vielzahl von Gründen sei es im Justizvollzug nicht ausreichend, nur auf die Werte der IT-Statistik abzustellen. Gleichwohl werde das JM das Betreuungskonzept weiter verbessern. Der Entwurf des Konzepts zur

Neuordnung der IT-System- und Anwenderbetreuung im Justizvollzug befinde sich aktuell in der internen Abstimmung.

Digitalfunkausstattung der Justizvollzugsanstalten, Gerichte und Staatsanwaltschaften

Das JM hat zugesagt, entsprechend den Feststellungen des LRH eine Haushaltsunterlage nach § 24 LHO einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO für die Digitalfunkausstattung der Justizgebäude zu erarbeiten. Außerdem werde eine Veranschlagung der Maßnahme als Mehrjahresprogramm gemäß § 17 LHO in den Haushaltsplänen erfolgen.

Auch werde für die Schaffung einer Inhouseversorgung und Digitalfunkausstattung in den Justizvollzugsanstalten, Gerichten und Staatsanwaltschaften demnächst ein Projekt eingerichtet. Nach Auffassung des JM bedürfe erst die Umsetzung der Überlegungen zur Einführung des Digitalfunks einer Projektstruktur.

Aktuell befinde sich das JM zusammen mit dem MIK in ersten Überlegungen für die Einführung des Digitalfunks. Eckpunkte zu fachlichen Anforderungen sowie deren technische und organisatorische Umsetzung würden derzeit abgestimmt.

Diese Abstimmungs- und Konzeptionsaufgaben nehme federführend das JM wahr, eine Übertragung der Aufgaben auf die Zentralstelle BOS-Funk (ZBF) bei der Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne sei nicht erfolgt. Das Fachwissen der Kräfte der ZBF werde aber ergänzend genutzt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

6 Prüfung des IT-Einsatzes im Schulbereich

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung des IT-Einsatzes im Schulbereich sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug des Haushalts Verstöße gegen geltendes Haushaltsrecht festgestellt. Für keine der untersuchten IT-Maßnahmen wurden die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Landeshaushaltsordnung) durchgeführt. Die Wirtschaftlichkeit der zum Teil seit Jahren andauernden IT-Vorhaben, in Einzelfällen mit einem finanziellen Volumen von bis zu mehreren Millionen €, wurde insoweit nicht nachgewiesen.

Der Verzicht auf eine konsequente Kostenüberwachung und die Schaffung von Kostentransparenz im Zuge der Projektabwicklung zeugen von mangelndem Kostenbewusstsein. Eine zielgerichtete Projektsteuerung ist daher kaum möglich und wirtschaftliche IT-Investitionen bleiben letztlich dem Zufall überlassen.

6.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2010 eine Prüfung des IT-Einsatzes im Schulbereich durchgeführt. Gegenstand der Untersuchungen im Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) waren sowohl die IT-Organisation im Hinblick auf Zuständigkeiten, Prozesse, IT-Budget u. ä. als auch der Einsatz von IT-Lösungen. Im Fokus der Prüfung standen die Frage der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der IT und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften. Eine detaillierte Untersuchung und Bewertung der einzelnen Funktionalitäten der IT-Verfahren wurde nicht vorgenommen.

6.2 Ausgangslage

Die Beschaffung und Bereitstellung von IT-Unterstützung folgt im MSW keinem zentral gesteuerten Prozess. Die Initiierung eines IT-Vorhabens erfolgt vielmehr grundsätzlich vom Fachbereich. Das jeweilige Fachreferat definiert seine Fachanforderungen bzw. Anpassungswünsche und richtet die Bedarfsmeldung an das IT-Referat.

Die Programmierung und der anschließende Betrieb der IT-Verfahren sind überwiegend im Rahmen der seit dem 01.01.2003 zwischen dem MSW und dem Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) bestehenden Vereinbarung über die Unterstützung bei IT-gestützten Verwaltungsaufgaben aus dem Schulbereich möglich. Diese unbefristete Vereinbarung wurde am 26.12.2002 / 07.01.2003 zwischen dem damaligen Ministerium für Schule, Jugend und Kinder, heute MSW, als Auftraggeber und dem damaligen Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, heute IT.NRW, als Auftragnehmer geschlossen. Danach nimmt das MSW aus dem Leistungsangebot von IT.NRW verschiedene Leistungen in Anspruch. Die Unterstützung bezieht sich im Wesentlichen auf Betrieb, Weiterentwicklung und Pflege verschiedener Anwendungen, einschließlich Betrieb, Wartung und Pflege der benötigten Serverkapazitäten. Seinerzeit wurde ein jährlicher Festpreis von 2.698.400 € vereinbart. Beginnend mit dem Jahr 2007 erfolgte eine Anpassung des Festpreises auf einen jährlichen Betrag i. H. v. 3.000.000 €.

Im Rahmen der vorgenannten Vereinbarung, seitens des MSW auch als Kontingent(-Vereinbarung) bezeichnet, wickelt das MSW seither zahlreiche IT-Aufträge ab, neben Pflege, Wartung und Betrieb auch Programmier- bzw. Anpassungsarbeiten.

Nach § 6 der Vereinbarung ist IT.NRW verpflichtet, jeweils vierteljährlich über die erbrachten Personalaufwände und IT-Leistungen zu berichten mit einer Kostenschätzung für das gesamte Kalenderjahr.

6.3 Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

6.3.1 Haushaltsrechtliche Aspekte

Bei den untersuchten IT-Vorhaben wurden verschiedene Haushaltsrechtsverstöße festgestellt. Hierbei handelte es sich um Fehler bei der Darstellung der finanziellen Abwicklung im Haushaltsplan und bei der Veranschlagung und Verausgabung von Haushaltsmitteln sowie um nicht durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Für die Realisierung einiger der untersuchten IT-Lösungen war von Beginn an jeweils ein Zeitraum von mehreren Jahren vorgesehen. Das MSW hat allerdings keines dieser IT-Vorhaben in den Haushaltsplänen als Mehrjahresprogramm ausgewiesen, obwohl dies aus Gründen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit zwingend vorgeschrieben ist. Für den Haushaltsgesetzgeber war somit nicht erkennbar, welches Volumen die sich hinter dem Ansatz verbergende Maßnahme in dem jeweiligen Jahr und insbesondere in der Gesamtheit tatsächlich umfasst. Der LRH hat daher die Missachtung des § 17 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) beanstandet.

Des Weiteren hat der LRH wiederholt festgestellt, dass für eine Maßnahme an verschiedenen Haushaltsstellen Veranschlagungen / Verausgabungen erfolgten. Damit liegt ein Verstoß gegen § 17 Abs. 4 und § 35 Abs. 2 LHO vor, da Ausgaben für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden sollen und aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden dürfen, wenn aus der Zweckbestimmung oder aus den Erläuterungen des Haushaltsplans hervorgeht, dass die für denselben Zweck bestimmten Ausgaben bewusst bei mehreren Titeln veranschlagt worden sind. Diese Voraussetzungen waren jedoch nicht gegeben.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH wurden weder im Zuge der Planung und Beschaffung bzw. Entwicklung der IT-Unterstützung noch zu einem späteren Zeitpunkt die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Erfolgskontrollen durchgeführt. Die Wirtschaftlichkeit der geprüften IT-Verfahren - in Einzelfällen mit einem finanziellen Volumen von bis zu mehreren Mio. € - ist daher nicht nachgewiesen. Insoweit wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet, sodass ein Verstoß gegen § 7 LHO sowie Nr. 2.1 der IT-Richtlinien NW vorliegt.

Auch die seitens des MSW angeführte Erklärung, die Umsetzung einer Maßnahme entspreche dem politischen Willen und dabei stehe der Wirtschaftlichkeitsaspekt im monetären Sinne nicht im Vordergrund, rechtfertigt nicht den Verzicht auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Eine entsprechende Ausnahmeregelung sieht die LHO nicht vor. Hier schließt sich der LRH der Auffassung des Bundesrechnungshofs in seinen Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Teil I, Nr. 3 „Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln erfordert mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Seite 123 ff.) an, wonach eine Entscheidung dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz dann nicht gerecht wird, wenn sie nicht alle grundsätzlich infrage kommenden Lösungsmöglichkeiten und deren finanzielle Auswirkungen umfassend berücksichtigt. Dies gilt auch im Falle politischer Vorgaben. Denn es ist Aufgabe der Verwaltung, den Entscheidungsträgern alle Handlungsoptionen und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen.

Angesichts der festgestellten haushaltsrechtlichen Defizite hat der LRH nachdrücklich gefordert, die Haushalts- und Wirtschaftsführung entsprechend den geltenden Bestimmungen vorzunehmen.

6.3.2 Kosten

Die zwischen dem MSW und IT.NRW geschlossene Vereinbarung über die Unterstützung bei IT-gestützten Verwaltungsaufgaben aus dem Schulbereich bietet offensichtlich nicht den geeigneten Rahmen zur Sicherstellung einer regelungskonformen, strategischen und zielgerichteten, aber auch flexiblen und insgesamt wirtschaftlichen Umsetzung von IT-Vorhaben. Jedenfalls zeigt die Praxis nach Auffassung des LRH nicht hinnehmbare Defizite.

Das MSW war zu keinem Zeitpunkt über den aktuellen Stand der Ausschöpfung des in der Vereinbarung mit IT.NRW festgelegten Festpreises (sog. Kontingent) informiert. Eine Kostenüberwachung war unter diesen Bedingungen nahezu unmöglich. Zudem sah sich das MSW mangels einer hinreichend transparenten bzw. detaillierten Kostendarstellung außerstande, die Kosten der IT-Verfahren, die aus dem Kontingent finanziert werden, einzeln zu ermitteln. Die von IT.NRW erstellten Kostenberichte waren letztlich für das MSW als Instrument der Projektsteuerung völlig ungeeignet. Sämtliche Defizite und Schwierigkeiten hat das MSW bislang zu Lasten von Transparenz und Projektsteuermöglichkeiten hingenommen. Zudem konnte die Wirtschaftlichkeit bzw. der Erfolg eines Vorhabens nicht bewertet werden, weil sämtliche erforderlichen Informationen für eine Beurteilung nicht vorlagen. Dieses Vorgehen entspricht nicht den Regelungen der LHO; insoweit sieht der LRH hier dringend Handlungsbedarf.

Die Vereinbarung eines Festpreises für den beschriebenen Leistungsumfang hat nach der Wahrnehmung des LRH dazu geführt, dass der Wirtschaftlichkeitsaspekt bei der Umsetzung der IT-Vorhaben zumindest in den Hintergrund gerückt, wenn nicht sogar verloren gegangen ist. Die Auftragsvergabe im Rahmen der Vereinbarung mit IT.NRW erfolgte nach Angaben des MSW letztlich nach der zeitlichen Reihenfolge der Bedarfsmeldungen. Soweit aus dem Kontingent noch Mittel für das MSW zur Verfü-

gung standen, wurde auch versucht, diese auszuschöpfen. Die Frage der Wirtschaftlichkeit wurde nicht untersucht.

Der LRH hat festgestellt, dass bei keinem der untersuchten IT-Projekte ein Kostencontrolling eingerichtet war, ungeachtet dessen, ob die Finanzierung nun im Rahmen der Vereinbarung mit IT.NRW oder anderweitig erfolgte. In keinem Fall war eine Übersicht über die bisherigen Gesamtkosten (Istkosten) und eine Gegenüberstellung der kalkulierten und der tatsächlichen Kosten zur Feststellung von Abweichungen zwischen Plan- bzw. Soll- und Istkosten vorhanden. Angesichts des zum Teil nicht unerheblichen finanziellen Volumens der IT-Vorhaben und der mehrjährigen Projektdauer ist es nicht nachvollziehbar, warum offenbar auf eine konsequente Kostenüberwachung als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Vorgehensweise verzichtet wurde. Ohne Kostentransparenz sind wirtschaftliche IT-Investitionen letztlich dem Zufall überlassen.

Nach Auffassung des LRH ist es dringend geboten, Kostenbewusstsein zu entwickeln und wesentliche Prozesse im Rahmen eines aktiven Kostenmanagements wie Mittelabfluss und Mittelkontrolle aufzusetzen. Es versteht sich von selbst, dass nur über die Wahrung der Kostenübersicht die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme überprüfbar bleibt; dies ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass Controllingmechanismen überhaupt greifen können. Unkalkulierbare Kosten führen nicht selten zu langen Projektlaufzeiten und damit zu höheren Projektkosten.

Im Hinblick auf die künftige Zusammenarbeit zwischen dem MSW und IT.NRW bedeutet dies, dass eine Regelung gefunden werden muss, die den aufgezeigten Defiziten entgegenwirkt. Insbesondere muss dafür Sorge getragen werden, dass Informationen zum Stand der Istkosten aktuell zur Verfügung stehen, um Abweichungsanalysen und eventuell daraus resultierende Steuerungsüberlegungen seitens des MSW ermöglichen zu können. Nach Ansicht des LRH bietet die derzeitige Vereinbarung mit

IT.NRW hierfür keinen verlässlichen Rahmen und hat sich letztlich nicht bewährt. Der LRH hat daher u. a. empfohlen, die bisher in einem Gesamtpaket geschnürten Dienstleistungen (Betrieb, Wartung und Pflege sowie Entwicklung) von IT.NRW künftig getrennt voneinander vertraglich zu regeln. Entwicklungsarbeiten sollten im Zuge von Einzelbeauftragungen erfolgen.

Der LRH sieht bei dem vorgeschlagenen Vertragsgefüge die Chance, die festgestellten, künftig jedoch nicht mehr hinnehmbaren Defizite abzustellen. Zielsetzung muss es sein, einen möglichst großen Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel für Einzelaufträge vorzuhalten. Das bedeutet, dass jedes einzelne Entwicklungsvorhaben kalkuliert und im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertet werden muss. Der sich anschließende Dienstleistungsauftrag muss sodann hinreichend konkretisiert und der Leistungsumfang unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten definiert werden. Durch den Abschluss einzelner Vereinbarungen würde eine verlässliche Basis zur Planung der verfügbaren Mittel geschaffen.

Der LRH geht davon aus, dass durch die neu gewonnene Transparenz der Blick für das Wesentliche geschärft wird, eine genaue Prüfung der Notwendigkeit eines Vorhabens unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erst möglich wird und durch entsprechende Steuerungsmöglichkeiten die Gefahr von Endlosentwicklungen - insbesondere bei Mehrjahresvorhaben - deutlich reduziert wird.

6.4 Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Weiterbildung

Das MSW hat in seiner Stellungnahme vom 08.03.2011 zu den hier dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Haushaltsrechtliche Aspekte

Nach Auffassung des MSW ist die mehrjährige Veranschlagung im Haushaltsplan auf langfristige Investitionsprogramme für Beschaffungs-, Bau- und Entwicklungsmaßnahmen i. S. des § 24 LHO zu beschränken. Die seitens des LRH im Bereich des MSW untersuchten Projekte seien jedoch in der Hauptgruppe 5 veranschlagt worden. Es handele sich demnach überwiegend um konsumtive Ausgaben, für die nach der Auslegung des MSW eine Mehrjahresveranschlagung ausscheide.

Das MSW werde darauf achten, dass investive Maßnahmen als Mehrjahresprogramme im Haushaltsplan bzw. im jährlichen Erläuterungsband entsprechend Nr. 7 Haushaltstechnische Richtlinie des Landes Nordrhein-Westfalen dargestellt und erläutert werden.

Im Hinblick auf die festgestellten Verstöße gegen § 17 Abs. 4 und § 35 Abs. 2 LHO teilte das MSW mit, im Einzelplan 05 seien an den vom LRH monierten Stellen Haushaltsvermerke ausgebracht worden, die nach Auffassung des MSW die Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung zulassen und den Erfordernissen des § 35 Abs. 2 LHO Rechnung tragen. Das MSW werde jedoch künftig zusätzlich in den jährlichen Erläuterungsbänden zum Haushaltsplanentwurf bei den entsprechenden Haushaltsstellen auf die Möglichkeit der Finanzierung aus verschiedenen Titeln hinweisen.

Weiterhin führte das MSW aus, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit würden im MSW strikt beachtet. Die Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrages verbiete es grundsätzlich, die hierfür zu tragenden Aufwendungen vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit zu betrachten. Die Umsetzung der bildungspolitischen Ziele stehe vielmehr in einem Zielkonflikt mit der monetären Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Damit werde aber seitens des MSW der Grundsatz des § 7 LHO, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind, nicht in Frage gestellt.

Das MSW sei bislang allerdings davon ausgegangen, dass es als ausreichend anzusehen sei, wenn die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme im Rahmen des jeweiligen Vergabeverfahrens geprüft werde. Hinsichtlich eines der seitens des LRH untersuchten Projekte hat das MSW zugestanden, dass aufgrund des Umfangs und der Laufzeit eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angezeigt gewesen wäre.

Das MSW sagte zu, künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gemäß § 7 LHO eine stärkere Beachtung zu schenken. Es beabsichtige, im Zusammenwirken mit der Fortbildungsakademie des Landes entsprechende hausinterne Fortbildungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzubieten, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen näher zu bringen.

Kosten

Für das MSW seien die Kostenberichte von IT.NRW grundsätzlich nachvollziehbar gewesen. Die Kostenberichte von IT.NRW könnten jedoch systembedingt nur mit mehrwöchiger Verspätung erstellt werden. IT.NRW müsse seine Abrechnungspraxis grundsätzlich - und nicht nur gegenüber dem MSW - ändern.

Die zügigere Bereitstellung von Ist-Kosten durch IT.NRW bleibe ein Ziel des MSW. Bis zur Umsetzung werde das MSW mit dem Vorhaben fortfahren, von „harten“ Ist-Kosten (mit erheblicher Verspätung und linearer Hochrechnung) zu Soll-Kosten auf der Basis von Schätzungen umzusteuern und so eine Optimierung der Steuerung bei der „Ausnutzung“ des Kontingentes zu erreichen.

Unabhängig vom Erfolg der Sollkostenrechnung werde das MSW Gedanken zur Beschleunigung der Istkostenabrechnungen in die Gremien zur Steuerung des Landesdienstleisters für IT einfließen lassen, die aktuell im Rahmen der IT-Strategie des Landes arbeiten.

Innerhalb des Kontingentes bestünden jährliche Kostenplanungen für die einzelnen Verfahren. Diese würden ergänzt durch projektbezogene Aufwands- und Kostenschätzungen. Zudem erfolge die Ressourcensteuerung innerhalb des Kontingents zu den Verfahren und Teilprojekten in regelmäßigen Gesprächen mit IT.NRW. Insbesondere durch den Einsatz der Sollkosten-Rechnung würden sich in den Gesprächen mit IT.NRW nun auch Möglichkeiten erschließen, mit einer Kombination aus Sollkosten und Istkosten eine genauere Überwachung (und auch Planung der restlichen Arbeiten eines Jahres) zu realisieren.

Der Empfehlung des LRH zur Kündigung des Kontingentes und dem zukünftigen Abrechnungsverfahren auf der Basis von Festpreisangeboten für Entwicklung, Betrieb und Wartung je Projekt werde das MSW angesichts verschiedener Bedenken nicht folgen. Zur Verbesserung der Abrechnung innerhalb des Kontingentes werde das MSW gegenüber IT.NRW jedoch darauf drängen, innerhalb der Abrechnung die Kosten für Entwicklung, Wartung und Betrieb gesondert auszuweisen.

6.5 Auffassung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat aufgrund der Stellungnahme des MSW keine Veranlassung, von seiner Auffassung abzuweichen.

Der LRH hat dem Finanzministerium die Prüfungsergebnisse wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung mitgeteilt (§ 96 Abs. 2 LHO) und um Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Justizministerium (Epl. 04)

7 Prüfung des ambulanten Sozialen Dienstes der Justiz

Die Arbeitsbelastung der im ambulanten Sozialen Dienst der Justiz zusammengefassten Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe war nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs in allen anderen Bundesländern höher als in Nordrhein-Westfalen. Das Justizministerium beabsichtigt deshalb die Übertragung weiterer Aufgaben auf den ambulanten Sozialen Dienst. Da es sich hierbei jedoch um eine Verlagerung von bereits bestehenden Justizaufgaben handelt, hat der Landesrechnungshof die Frage nach konkreten Einsparungen im dadurch entlasteten Justizbereich gestellt.

Der Landesrechnungshof hat zudem eine Neustrukturierung des ambulanten Sozialen Dienstes vorgeschlagen, durch die sich die Zahl der landesweit 83 Dienststellen auf nur 56 reduzieren würde. Das Justizministerium hält diese Überlegungen dort für bedenkenswert, wo Qualitätsansprüche nicht beeinträchtigt werden.

7.1 Ausgangslage

7.1.1 Aufgaben und Ziele des ambulanten Sozialen Dienstes der Justiz

Der ambulante Soziale Dienst der Justiz (aSD) umfasst die Fachbereiche Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe. Die Klientel des aSD setzt sich überwiegend aus straffällig gewordenen Personen mit vielfältigen Problemlagen, wie z. B. Arbeitslosigkeit, Überschuldung und Sucht, zusammen. Die drei Fachbereiche des aSD greifen zu verschiedenen Zeitpunkten und mit unterschiedlichen Ansätzen in das Leben ihrer Zielgruppen ein:

Bei den Probanden der **Bewährungshilfe** handelt es sich um Erwachsene und Jugendliche, deren Freiheitsstrafe, Jugendstrafe, Maßregel oder Strafarrest zur Bewährung ausgesetzt ist und die unter die Aufsicht und Leitung eines Bewährungshelfers gestellt sind. Dieser steht dem Verurteilten helfend und betreuend zur Seite, überwacht im Einvernehmen mit dem Gericht die Erfüllung der Auflagen und Weisungen und berichtet über dessen Lebensführung in Zeitabständen, die das Gericht bestimmt. Ziel der Bewährungshilfe ist es, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und die Probanden anzuleiten und zu befähigen, ihr Leben eigenverantwortlich zu organisieren und straffrei zu führen.

Probanden der **Führungsaufsicht** sind Verurteilte nach der Entlassung aus dem Strafvollzug oder einer freiheitsentziehenden Maßregel, die durch Schwerekriminalität und / oder eine ungünstige Sozialprognose gekennzeichnet sind. Primäre Aufgabe der Führungsaufsicht ist die Betreuung und Überwachung der Probanden mit dem Ziel, ihnen für den Übergang in die Freiheit eine Lebenshilfe zu geben.

Zielgruppe der **Gerichtshilfe** sind Beteiligte in Straf-, Strafvollstreckungs- und Gnadenverfahren, deren Angehörige und weitere Bezugspersonen sowie auch Opfer und Geschädigte in Strafverfahren. Hauptaufgabe der Gerichtshilfe sind die Untersuchung und Darstellung der persönlichen Verhältnisse und der sozialen Lage von beschuldigten, angeklagten oder verurteilten Erwachsenen. Im Unterschied zu Bewährungshilfe und Führungsaufsicht wird die Gerichtshilfe insbesondere in den Verfahrensabschnitten vor einer etwaigen Verurteilung tätig.

Diese drei ursprünglich selbstständig und weitgehend unabhängig voneinander arbeitenden Fachbereiche wurden mit Wirkung vom 01.06.2008 in den aSD zusammengeführt.

7.1.2 Organisation und Ausstattung

Der aSD ist in Dienststellen aufgeteilt, die organisatorisch an die Landgerichte angebunden sind. Zum 01.01.2010 gab es in 19 Landgerichtsbezirken insgesamt 83 Dienststellen des aSD. Diese befanden sich überwiegend in Orten mit einem Amtsgericht, waren jedoch in der Regel außerhalb von Amtsgebäuden der Justiz untergebracht.

Die Aufgaben des aSD werden von Fachkräften im gehobenen Sozialdienst wahrgenommen. Am 01.01.2010 hatte das Justizministerium (JM) den Dienststellen des aSD insgesamt 719 Planstellen für Fachkräfte im gehobenen Sozialdienst zugewiesen.

Die Ausgaben für Zwecke des aSD waren im Haushaltsplan 2010 mit insgesamt rd. 41,8 Mio. € veranschlagt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den aSD hinsichtlich seiner Aufgabenwahrnehmung, Aufbau- und Ablauforganisation sowie der damit verbundenen Ausgaben untersucht. Die Ergebnisse der Prüfung hat er dem JM mit Entscheidung vom 04.11.2010 mitgeteilt.

7.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

7.2.1 Belastung des aSD im Ländervergleich

Im Jahr 2009 fand im Auftrag des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz eine Länderumfrage zur Belastung der Sozialen Dienste statt. Die Durchführung und Auswertung dieser Länderumfrage hatte das JM NRW übernommen. Nach diesem bundesweiten Vergleich der Belastung des aSD war NRW mit gemeldeten 63 betreuten Personen je Planstelle im Jahr 2009 das Schlusslicht. Andere Länder wiesen bei identischer Ermittlungsmethodik zum Teil wesentlich höhere Belastungswerte

aus. So lag die durchschnittliche Belastung in Hessen bei rd. 71 betreuten Personen, im Saarland sogar bei rd. 96 betreuten Personen je Planstelle. Auch in den Vorjahren wies NRW die geringste Belastung auf. So hatte NRW in der Meldung für die Bewährungshilfe-Bundesstatistik zum Stichtag 31.12.2007 eine durchschnittliche Belastung von 68,24 (Proband pro Bewährungshelfer) aufgeführt. Es folgte Schleswig-Holstein mit 71,62. Die höchste Belastung wies Thüringen mit 109,22 auf. Die Mehrzahl der Länder wies zum Stichtag eine durchschnittliche Belastung von mehr als 90 Probanden je Bewährungshelfer auf.

7.2.2 Freistellungen für Leitungsaufgaben

Den Fachkräften des aSD stehen in jedem Landgerichtsbezirk ein Leiter des aSD sowie - je nach Größe - ein bis drei Gruppenleiter vor. Für die Wahrnehmung ihrer Führungsaufgaben sollen die Leitungskräfte des aSD in angemessenem Umfang von ihren originären Fachaufgaben freigestellt werden.

Nach den Feststellungen des LRH variierte der Umfang der den Leitungskräften gewährten Freistellungen landesweit, aber auch innerhalb der drei Oberlandesgerichts(OLG)-Bezirke erheblich. So wurden z. B. innerhalb eines OLG-Bezirks ein Leiter des aSD zu 80 v. H. und ein anderer Leiter zu 35 v. H. von ihren originären Fachaufgaben freigestellt. Ursächlich hierfür waren fehlende landeseinheitliche Vorgaben für die Berechnung des Freistellungsumfangs für Leitungsaufgaben.

Der LRH hat daher landeseinheitliche Vorgaben sowohl für die Leitungsfunktionen des aSD als auch für deren jeweiligen höchstmöglichen Freistellungsumfang für notwendig erachtet.

7.2.3 Servicekräfte

Dem aSD wurden im Jahr 2009 durch die Justizverwaltung rd. 190 Stellen für Servicekräfte zugewiesen, die u. a. Schreibtätigkeiten wahrnahmen.

7.2.3.1 Aufgabenorientierte Bedarfsbemessung

Vor der Zusammenführung zum aSD im Juni 2008 wurde landeseinheitlich für jeden Bewährungshelfer und jeden Gerichtshelfer ein monatlicher Bedarf an 15 Stunden Schreibtätigkeit unterstellt. Der Bedarf an Servicekräften war somit von der Zahl der Gerichts- und Bewährungshelfer abhängig.

Mit der Neustrukturierung wurde im aSD ein IT-Fachverfahren eingeführt, welches u. a. Standardschreiben enthält. Der Aufwand für die Erstellung gesonderter Schreiben sollte hierdurch auf das geringst mögliche Maß reduziert werden. Dieses Fachverfahren wird seither von den Fachkräften des aSD genutzt. Es besteht somit ein geringerer Bedarf an Schreibtätigkeit für die Fachkräfte.

Ein landeseinheitlicher Richtwert zur Bemessung des notwendigen Bedarfs an Schreibtätigkeit für Fachkräfte des aSD war gleichwohl ebenso wenig vorhanden wie einheitliche Kriterien zur Bemessung des tatsächlichen Bedarfs an Servicekräften für den aSD. So wurde nach den Feststellungen des LRH die benötigte Anzahl an Servicekräften in einem OLG-Bezirk nach einem monatlichen Schreibbedarf von 13 Stunden je Fachkraft ermittelt. Im Bezirk eines anderen OLG wurde ein Schreibbedarf von lediglich zehn Stunden unterstellt.

Der LRH hat zudem festgestellt, dass sich die Aufgabeninhalte der Servicekräfte seit der Einführung des IT-Fachverfahrens erheblich verändert haben. Die Servicekräfte wurden zunehmend für den Empfang, Telefon- und Pförtnerdienste sowie auch zur Aktenanlage, Bearbeitung des

Posteingangs und zur Anforderung von Unterlagen eingesetzt. Des Weiteren oblag den Servicekräften die Datenpflege, zum Teil nach Weisungen der Fachkräfte. Der Anteil der reinen Schreibtätigkeit war bei dieser Art der Aufgabenwahrnehmung schwer messbar.

Vor diesem Hintergrund erschien dem LRH eine isolierte Bemessung des Servicekräftebedarfs an dem Schreibbedarf einer Fachkraft des aSD ebenso wenig sachgerecht wie die uneinheitliche Anwendung dieses überholten Verteilungsschlüssels. Er hat das JM daher um Stellungnahme gebeten, wie künftig eine bedarfsgerechte Personalbemessung für Servicekräfte des aSD unter Berücksichtigung des veränderten Aufgabenprofils sichergestellt werden soll.

7.2.3.2 Anderweitiger Einsatz von Servicekräften des aSD

In einem OLG-Bezirk wurden in den Jahren 2008 und 2009 von rd. 43 Stellen für Servicekräfte des aSD rd. neun Stellen nicht vom aSD, sondern von anderen Bereichen der Justizverwaltung genutzt. Gleiches hat der LRH im Bezirk eines anderen OLG festgestellt. Dort wurden 2010 von rd. 37 Stellen für Servicekräfte des aSD rd. sieben Stellen anderweitig genutzt.

Nach Auffassung des LRH verdeutlichen diese Ergebnisse, dass der tatsächliche Stellenbedarf für Servicekräfte im aSD geringer war als die zugewiesene Stellenzahl. Sie unterstreichen die bereits dargestellte Notwendigkeit nach einer bedarfsgerechten Personalbemessung und Zuteilung der Servicekräfte des aSD.

7.2.4 Anzahl und Verteilung der Dienststellen des aSD

In NRW gab es 2010 insgesamt 83 Dienststellen des aSD. Deren örtliche Zuständigkeit richtete sich grundsätzlich nach den Bezirken der Amtsgerichte. In vielen Fällen ging die Zuständigkeit über den Bezirk eines Amtsgerichts hinaus. Umgekehrt teilten sich in einem Einzelfall drei Dienststellen des aSD einen Amtsgerichtsbezirk.

Die Größe der Dienststellen richtete sich nach der Anzahl der zugewiesenen Planstellen für Fachkräfte. Kleine Dienststellen verfügten über weniger als fünf Planstellen und große Dienststellen über 20 und mehr Planstellen. Die Dienststellengrößen variierten 2010 zwischen zwei und 41 Planstellen für Fachkräfte. Die Verteilung der Dienststellen des aSD ergibt sich aus der Karte „Zuständigkeiten des aSD am 01.01.2010“ (Anlage 1).

Die fünf Dienststellen des aSD, die für die Amtsgerichte in Essen und Gelsenkirchen zuständig sind, ließen sich grafisch nicht bezirksscharf darstellen und wurden daher in einer weißen Fläche zusammengefasst.

Nach den Feststellungen des LRH hat die Größe einer Dienststelle häufig unmittelbaren Einfluss auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere in Bezug auf die Erreichbarkeit der Fachkräfte, die Gewährleistung von Präsenzzeiten und die Sicherstellung von Vertretungsregelungen. Hierbei zeigten sich die meisten Probleme bei kleinen Dienststellen mit bis zu fünf Planstellen für Fachkräfte.

Der LRH hat daher einen Vorschlag für eine Neugliederung der Dienststellen des aSD entwickelt. Dieser ist in der Karte „Vorschlag für eine künftige Zuständigkeit des aSD“ (Anlage 2) dargestellt.

Im Ergebnis hält der LRH insgesamt höchstens 56 statt 83 Dienststellen des aSD für ausreichend, um dessen Aufgaben nicht nur gleich gut, son-

dern effektiver und effizienter wahrnehmen zu können. Im Vergleich zu der bestehenden Dienststellenstruktur zielt der Vorschlag des LRH auf die weitestgehende Reduzierung kleiner Einheiten durch Zusammenfassung zu größeren Einheiten. Er sieht landesweit nur eine Dienststelle mit weniger als fünf Planstellen vor, da deren räumliche Ausdehnung eine Übernahme durch benachbarte Dienststellen nicht sachgerecht erscheinen lässt.

Im Ergebnis würden sich die vorhandenen Dienststellengrößen nach dem Vorschlag des LRH wie folgt verändern:

Größe (Zahl der Planstellen)	Dienststellenzahl 2010	Vorschlag des LRH
Unter 5	22	1
5 bis unter 10	40	27
10 bis unter 20	16	19
20 und mehr	5	9
Gesamt	83	56

7.3 Weiterer Schriftwechsel

Das JM hat zu den Prüfungsmitteilungen mit Schreiben vom 16.02.2011 Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH datiert vom 21.03.2011. Im Einzelnen:

7.3.1 **Belastung des aSD im Ländervergleich**

Das JM hat eingeräumt, dass die Arbeitslastung des aSD in der Mehrzahl der Bundesländer höher sei als in NRW. Man beabsichtige daher die Übertragung neuer Aufgaben auf den aSD. Dieser solle zukünftig zur Vermittlung gemeinnütziger Arbeit zur Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen eingesetzt werden. Dieser Aufgabenzuwachs dürfte vor dem Hintergrund, dass die Strafvollstreckungsbehörden in den vergangenen Jahren landesweit zwischen 9.000 und 10.000 Zuweisungen in freie Arbeit durchgeführt haben, zu einer Steigerung der Arbeitsbelastung der Bediensteten des aSD führen. Die vorgesehene Heranziehung des aSD zur Vermittlung gemeinnütziger Arbeit werde im Rahmen einer Evaluationsforschung wissenschaftlich begleitet werden.

Der LRH hat daraufhin das JM gefragt, warum es trotz der eingeräumten unterdurchschnittlichen Arbeitsbelastung des aSD nicht die in einem solchen Fall zu erwartende Personalreduzierung, sondern eine Aufgabemehrung in Aussicht stelle. Bei dem hierbei ins Auge gefassten Aufgabefeld („Vermittlung gemeinnütziger Arbeit zur Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen“) handle es sich nicht um eine neue gesetzliche Aufgabe, sondern vielmehr um eine solche, die bislang im Rahmen der Strafvollstreckung von den Staatsanwaltschaften wahrgenommen werde. Da somit offensichtlich beabsichtigt sei, den Arbeitsmangel in einem Justizbereich durch Verlagerung erheblicher Arbeitsanteile aus einem anderen Justizbereich zu kompensieren, stelle sich die Frage, welche konkreten Einsparungen sich durch diese Übertragung in dem entlasteten staatsanwaltschaftlichen Bereich voraussichtlich ergeben werden und wie diese Einsparungen realisiert werden sollen. Der LRH hat das JM hierzu um eine ausführliche Stellungnahme gebeten.

7.3.2 Freistellungen für Leitungsaufgaben

Das JM hat zugesagt, für eine einheitliche und transparente Freistellung für Leitungsaufgaben von Führungskräften Sorge zu tragen. Es sei geplant, landeseinheitliche Kriterien zur Berechnung des Freistellungsumfanges für Leitungsaufgaben zu erarbeiten. Zudem sollen einheitliche Vorgaben zu Art und Umfang weiterer Funktionsstellen und zur Bemessung des höchstmöglichen Freistellungsumfanges für Führungskräfte geschaffen werden.

Der LRH hat diese Entwicklung begrüßt und das JM gebeten, ihn zu gegebener Zeit über das Veranlasste zu unterrichten.

7.3.3 Servicekräfte

Das JM hat hierzu die Auffassung vertreten, der Personaleinsatz der Servicekräfte sei im Ergebnis nicht übersetzt. Die Aufgaben der Servicekräfte hätten sich zwar mit der Einführung des IT-Fachverfahrens erheblich verändert; von zunehmender Bedeutung für deren Tätigkeit sei nunmehr die Unterstützung und Entlastung der Fachkräfte durch die Übernahme von Verwaltungstätigkeiten. Insofern sehe das JM generell die Notwendigkeit, eine aktualisierte Arbeitsplatzbeschreibung zu erstellen. Im Rahmen dessen sei auch zu prüfen, inwieweit ein verändertes Aufgabenprofil für Servicekräfte zu Höhergruppierungen führen werde.

Um zu einer anderen Personalbedarfsbemessung zu gelangen, seien umfangreiche Erhebungen erforderlich. Die Angemessenheit dieses Aufwandes werde seitens des JM aufgrund der geringen Personalstärke verneint. Gleichwohl werde man die Angelegenheit weiter beobachten.

Das JM hat darüber hinaus zugestanden, dass in der Vergangenheit die notwendige Stellenführung in den OLG-Bezirken nicht durchgängig beachtet und Stellen für Servicekräfte im aSD nicht vollständig für den aSD ge-

nutzt worden seien. Zum Teil sei versäumt worden, sofort auf eine Bereinigung der Stellenführung im Haushaltsplan hinzuwirken. Mit dem Haushalt 2010 eines OLG seien 20 Stellen für Beschäftigte vergleichbar der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes aus der den aSD betreffenden Titelgruppe in das Stammkapitel verlagert worden.

Zukünftig werde sichergestellt, dass die dem aSD zugewiesenen Stellen ausschließlich von diesem genutzt werden. Die erforderlichen weiteren Stellenverlagerungen würden zum Haushalt 2012 angemeldet.

Der LRH hat dem JM dazu mitgeteilt, er könne dessen Einschätzung, der Personaleinsatz sei im Ergebnis nicht übersetzt gewesen, in Anbetracht der vollzogenen Stellenverlagerung sowie der zum Haushalt 2012 angekündigten weiteren Stellenverlagerungen nicht teilen. Er hat das JM vor Weiterem gebeten, den finanziellen Umfang der vollzogenen und geplanten Stellenverlagerung zu beziffern und mitzuteilen.

7.3.4 Anzahl und Verteilung der Dienststellen des aSD

Das JM hat hierzu mitgeteilt, die Vorschläge für eine Zusammenlegung kleiner Dienststellen stünden in einem Spannungsverhältnis zu den fachlichen Anforderungen an eine qualitativ hochwertige Probandenbetreuung. Die Präsenz in der Fläche sowie eine damit verbundene Nähe zum Probanden und zu örtlichen Netzwerken der Sozialarbeit seien für eine erfolgreiche Betreuung von erheblicher Bedeutung. Dort, wo eine Zusammenlegung einzelner Dienststellen diese Qualitätsansprüche nicht beeinflusse, sei eine Neuorganisation bedenkenswert.

Das JM halte eine grundlegende Neuorganisation im Hinblick auf bestehende vertragliche Bindungen aber allenfalls mittelfristig für realisierbar. Bestehende Mietverträge könnten aufgrund rechtlicher Verpflichtungen nicht aufgelöst werden. Maßnahmen der Neugliederung könnten zudem

nur in enger Rückbindung mit der Praxis des aSD vorgenommen werden. Es sei daher beabsichtigt, die Thematik anlässlich der Besprechung mit den Leitern des aSD und den zuständigen Dezernenten der OLG im April dieses Jahres zu erörtern.

Der LRH hat das JM gebeten, ihn zeitnah über das Ergebnis der Erörterungen zu unterrichten.

Der Schriftwechsel dauert an.

8 Ausgaben für die Anordnung und Vollstreckung von Erzwingungshaft

Im Jahr 2008 führte durchschnittlich jeder zehnte unbezahlte Bußgeldbescheid zu einem Antrag auf Erzwingungshaft an das zuständige Amtsgericht. Aus diesen rund 122.000 Anträgen resultierten etwa 750 Fälle, in welchen Bußgeldschuldner von den zuständigen Justizvollzugsanstalten in Erzwingungshaft genommen wurden.

Einem unbezahlten Bußgeld von 10 € stand in etwa das Sechsfache an Justizkosten noch vor Haftantritt gegenüber. Zusätzlich verursachten inhaftierte Bußgeldschuldner Haftkosten von rund 77 € je Hafttag. Der Landesrechnungshof hat die Gesamtbelastung des Justizhaushalts 2008 durch Erzwingungshaftverfahren mit wenigstens 6 Millionen € veranschlagt. Er sieht neben Möglichkeiten zur Vermeidung von Erzwingungshaftverfahren vor allem rechtlichen Anpassungsbedarf durch Schaffung eines neuen Gebührentatbestandes in Höhe von zumindest 60 €. Das Justizministerium hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs weitgehend aufgegriffen.

8.1 Ausgangslage

Rechtskräftige Bußgeldbescheide nordrhein-westfälischer Verwaltungsbehörden werden, soweit das Bußgeld nicht entrichtet wird, nach den Vorschriften des nordrhein-westfälischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes vollstreckt. Hierzu beauftragt die Bußgeldstelle ihre Kasse als Vollstreckungsbehörde, Vollstreckungsmaßnahmen durchzuführen. In der Regel betraut die Kasse ihre Vollziehungsbeamten mit der Einziehung der Forderungen. Dabei kann der Vollziehungsbeamte neben der Pfändung in bewegliche Sachen die Pfändung von Lohn oder Konten betreiben. Er ist auch zur Abnahme der Eidesstattlichen Versicherung berechtigt, soweit er

hierzu vom Leiter der Vollstreckungsbehörde bzw. vom Kassenverwalter ermächtigt wurde.

Bleibt die Vollstreckung erfolglos, kann die zuständige Verwaltungsbehörde als Vollstreckungsbehörde die Anordnung von Erzwingungshaft gegen den Betroffenen beim zuständigen Amtsgericht beantragen. Die durch das Gericht angeordnete Erzwingungshaft ist als reines Beugemittel ausgestaltet, um zahlungsfähige, aber zahlungsunwillige Schuldner zur Zahlung der Geldbuße zu veranlassen.

Die Dauer der Erzwingungshaft richtet sich nach der Höhe der Geldbuße und darf drei Monate nicht übersteigen. Sie wird nach Tagen bemessen und kann nachträglich nicht verlängert, jedoch abgekürzt werden. Wegen desselben Betrages darf die Erzwingungshaft nicht wiederholt werden. Die Geldbuße wird durch die Verbüßung der Erzwingungshaft nicht getilgt.

Die Vollstreckung der angeordneten Erzwingungshaft obliegt der Staatsanwaltschaft, in deren Bezirk das anordnende Amtsgericht liegt. Diese lädt den Betroffenen zum Haftantritt in die nach dem Vollstreckungsplan des Landes NRW zuständige Justizvollzugsanstalt und erlässt einen Haftbefehl, wenn der Ladung zum Haftantritt nicht Folge geleistet wird.

Mit der Vollstreckung des Haftbefehls beauftragt die Staatsanwaltschaft die für den Wohnort des Betroffenen zuständige Polizeibehörde. Diese entsendet Polizeibeamte zur Wohnung des Betroffenen, um ihn zu verhaften, soweit er nicht den zur Abwendung der Vollstreckung erforderlichen Geldbetrag unmittelbar entrichtet, und führt ihn der zuständigen Justizvollzugsanstalt zu.

Der Betroffene kann die Vollstreckung der Erzwingungshaft jederzeit dadurch abwenden, dass er den Betrag der Geldbuße entrichtet.

8.2 Wesentliche Feststellungen

8.2.1 Beitreibung der Geldbußen durch die Verwaltungsbehörden

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs (LRH) unternahmen die Vollziehungsbeamten in der Regel Vollstreckungsversuche in das bewegliche Vermögen, Konten- oder Lohnpfändungen wurden hingegen nur selten durchgeführt. Von der Möglichkeit der eigenständigen Abnahme der Eidesstattlichen Versicherung machten die Kommunen nach den Erkenntnissen des LRH überhaupt keinen Gebrauch.

8.2.2 Umfang der Erzwingungsverfahren

Im Jahr 2008 führte durchschnittlich jeder zehnte unbezahlte Bußgeldbescheid zu einem Antrag auf Erzwingungshaft an das zuständige Amtsgericht. Von diesen 122.000 Anträgen erledigte sich ein Teil der Verfahren durch Zahlung. Übrig blieben aber noch rd. 73.000 Haftanordnungsbeschlüsse, die von den zuständigen Staatsanwaltschaften und Polizeidienststellen zu bearbeiten waren. Die meisten Bußgeldschuldner bezahlten die Geldbuße spätestens nach der Haftanordnung. Gleichwohl verblieben im Ergebnis 2008 etwa 750 Bußgeldschuldner, die von den zuständigen Justizvollzugsanstalten für die Dauer von einem Tag bis hin zu 84 Tagen in Erzwingungshaft genommen wurden.

Der weit überwiegende Teil der Anträge auf Anordnung von Erzwingungshaft wurde von Städten und Kreisen gestellt. Sie betrafen weitestgehend Bußgeldbescheide, die Verkehrsordnungswidrigkeiten zum Gegenstand hatten, bei einigen Kommunen bis zu 94 v. H. Der Großteil der Verkehrsordnungswidrigkeiten stammte aus dem ruhenden Verkehr (Parkbußgelder) mit Verwarnungsgeldern von 10 € oder weniger. Der Anteil der Geldbußen von durchschnittlich 10 € an der Gesamtzahl der Geldbußen, für

die Erzwingungshaftverfahren eingeleitet wurden, betrug nach der Stichprobe des LRH rd. 50 v. H.

Die örtlichen Erhebungen des LRH haben gezeigt, je intensiver und konsequenter die Verwaltungsbehörden das Beitreibungsverfahren durchführten, desto geringer war die Antragsquote auf Anordnung der Erzwingungshaft bei den jeweiligen Amtsgerichten und damit auch der einzusetzende Personal- und Sachaufwand im Bereich der Justiz.

8.2.3 Personalaufwand bei den Amtsgerichten und Staatsanwaltschaften

In der Gesamtsumme betragen die bei den Amtsgerichten für die Erledigung der landesweit rd. 122.000 Erzwingungshaftverfahren im Jahr 2008 angefallenen Personalkosten rd. 2,7 Mio. € (= rd. 22 € je Verfahren). Darin waren nicht die Kosten enthalten, die durch begleitende Dienste (Boten- bzw. Wachtmeisterdienst) entstanden.

Bei den Staatsanwaltschaften betragen die für die Erledigung der landesweit rd. 73.000 Erzwingungshaftverfahren im Jahr 2008 angefallenen Personalkosten rd. 1,9 Mio. € (= rd. 26 € je Verfahren). Auch hier blieben die Kosten, die durch begleitende Dienste (Boten- bzw. Wachtmeisterdienst) entstanden waren, unberücksichtigt.

Das Gerichtskostengesetz sieht derzeit keine Möglichkeit vor, Gebühren für die Anordnung der Erzwingungshaft und für die Vollstreckung des Anordnungsbeschlusses zu erheben.

8.2.4 Aufwand beim Vollzug der Erzwingungshaft

Neben dem Aufwand bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften war ein erheblicher Aufwand beim Justizvollzug feststellbar.

In Nordrhein-Westfalen sind von den insgesamt 37 Justizvollzugsanstalten 13 für die Erzwingungshaft männlicher Bußgeldschuldner und zwei für die Erzwingungshaft weiblicher Bußgeldschuldnerinnen zuständig.

Bei Haftantritt werden erkennungsdienstliche Maßnahmen wie das Fertigen von Lichtbildern und das Abnehmen von Finger- und Handflächenabdrücken vorgenommen. Darüber hinaus wird durch den Anstaltsarzt oder einen Bediensteten des Krankenpflegedienstes der Gesundheitszustand des Betroffenen erhoben und dokumentiert. Wird bei der Aufnahme festgestellt, dass der Betroffene aufgrund seines Krankheits- oder Gemütszustands einer besonderen Beobachtung bedarf, sind im Hafthaus besondere Maßnahmen notwendig.

Der Betroffene wird zudem nach hilfsbedürftigen Angehörigen oder nicht versorgten Haustieren befragt. Besteht bei hilfsbedürftigen Angehörigen die Notwendigkeit von Sofortmaßnahmen, müssen die Vollzugsbediensteten die zuständige Verwaltungsbehörde des Ortes, an dem sich die Angehörigen aufhalten, unverzüglich benachrichtigen. Bei zu versorgenden Haustieren wird der Kontakt zu nahen Angehörigen gesucht.

Im Anschluss hieran erhält der Betroffene in der Kleiderkammer die übliche Gefangenenausstattung (Bettwäsche, Geschirr, Besteck etc.) und ggf. die entsprechende Anstaltskleidung. Der Betroffene darf nur mit seiner Einwilligung zusammen mit anderen Gefangenen untergebracht werden, sodass vor einer Unterbringung in einer Gemeinschaftszelle erst das Einverständnis eingeholt werden muss.

Die Vollzugsbeamten erfassen den Betroffenen im Zugangsbuch und berechnen sodann minutengenau ab dem Zeitpunkt der Festnahme die zu verbüßende Haftzeit. Unter Umständen befindet sich der Betroffene nur für ein paar Stunden in Haft. Aufgrund der minutengenauen Haftzeitberechnung sind die Betroffenen auch manchmal spätabends oder nachts zu entlassen.

Im Justizvollzug sind für die Erzwingungshaft die Haftkostensätze je Gefangenen und Hafttag anzusetzen. Im Jahr 2008 betrug dieser Haftkostentagesatz 77,24 €. Nach den dem LRH zur Verfügung gestellten Daten sind im Jahr 2008 landesweit insgesamt 9.864 Tage Erzwingungshaft vollstreckt worden und somit Erzwingungshaftkosten in Höhe von rd. 760.000 € entstanden.

Hat der Betroffene die Erzwingungshaft verbüßt, erhält er seine persönliche Habe zurück und wird sodann aus der Haft entlassen. Soweit seine eigenen Mittel nicht ausreichen, gewährt die Anstalt dem Entlassenen eine Beihilfe zu den Reisekosten sowie auf Wunsch Reiseverpflegung, wenn er das Entlassungsziel erst nach vier Stunden erreichen kann. Die Verpflegung wird nicht in Naturalien, sondern in Form eines Barbetrages entsprechend einem viertel, halben oder vollen Tagessatz ausgegeben.

Nach den Feststellungen des LRH erhielten Erzwingungshäftlinge häufig Beihilfen zu ihren Reisekosten, da sie ohne finanzielle Mittel für die Rückfahrt eingeliefert wurden. Verpflegungsbeihilfen waren weitaus seltener, kamen jedoch auch vor.

8.3 Würdigung

Der LRH hat gegenüber dem Justizministerium (JM) als Ergebnis seiner Prüfung am 01.02.2010 dargelegt, dass durch die Erzwingungshaftverfahren allein im Justizhaushalt des Jahres 2008 Personalkosten von mindes-

tens 2,7 Mio. € bei den Amtsgerichten und weiteren rd. 1,9 Mio. € bei den Staatsanwaltschaften sowie Haftkosten von rd. 760.000 € verursacht wurden. Rechnet man weitere, vom LRH nicht quantifizierte Personalkosten für Boten- und Wachtmeisterdienste sowie Sachkosten, insbesondere Auslagen für Zustellungen, hinzu, so kann die Gesamtbelastung des Justizhaushalts 2008 durch Erzwingungshaftverfahren mit wenigstens 6 Mio. € veranschlagt werden.

Der weit überwiegende Teil der Bußgeldschuldner zahlte spätestens angesichts der den Haftbefehl vollstreckenden Polizei. Allerdings wurde regelmäßig auch nur das Bußgeld von oft lediglich 10 € gezahlt, da dies nach geltender Rechtslage zur Abwendung der Erzwingungshaft ausreicht und zwar unabhängig vom Fortschritt des Verfahrens. Die Verfahrenskosten (Verwaltungsgebühren und Auslagen) können nicht im Erzwingungshaftverfahren beigetrieben werden, d. h. die Betroffenen können nicht durch Androhung von Erzwingungshaft zur Zahlung der Kosten angehalten werden. Zwar hätten die Verwaltungsbehörden ihre Kosten im Wege der Vollstreckung Beitreiben können, verzichteten aber in der Regel darauf und schlugen diese Forderungen unbefristet nieder. Dies führte im Ergebnis dazu, dass derjenige, der mit der Zahlung seiner Geldbuße am längsten wartete und die meisten Kosten verursachte, rückwirkend betrachtet weniger zahlen musste als derjenige, der unmittelbar nach Erhalt des Bußgeldbescheides die Geldbuße und die Kosten der Verwaltungsbehörde freiwillig beglich.

Der LRH hat u. a. darauf hingewiesen, dass Kommunen, die seitens der Amtsgerichte aufgefordert worden waren, die eigenen Vollstreckungsmaßnahmen zu intensivieren, deutlich weniger Erzwingungshaftanträge stellten als vergleichbare Kommunen. Zu intensiveren Vollstreckungsbestrebungen zählen neben Fahrzeug- und Kontenpfändungen auch die Abnahme der eidesstattlichen Versicherung, von der die Kommunen - soweit erkennbar - keinen Gebrauch machten. Der LRH hat daher vorgeschla-

gen, entsprechende bilaterale Abstimmungen zwischen Amtsgerichten und Kommunen anzuregen.

Ferner sollte nach Auffassung des LRH im Gerichtskostengesetz die Möglichkeit geschaffen werden, eine angemessene Verfahrensgebühr für das Erzwingungshaftverfahren erheben zu können. Die Gebühr sollte mit Erlass des Anordnungsbeschlusses fällig werden und unter Berücksichtigung des vom Land zu erbringenden Aufwands für die Anordnung und Vollstreckung der Erzwingungshaft mindestens 60 € betragen.

8.4 Stellungnahme des Justizministeriums

Das JM hat in seiner Stellungnahme vom 05.08.2010 u. a. mitgeteilt, nach seinen eigenen Erkenntnissen und einer Mitteilung des Innenministeriums unternähmen einige Kommunen umfassende Anstrengungen, um Bußgelder einzutreiben, während andere Kommunen in größerem Umfang von Anträgen auf Anordnung von Erzwingungshaft Gebrauch machten. Es sei nicht auszuschließen, dass eine bilaterale Abstimmung zwischen Amtsgerichten und Kommunen zu einem Rückgang der Anträge auf Erzwingungshaft führen könnte. Das JM habe deshalb diesen Sachverhalt in seinem Geschäftsbereich bekannt gegeben und die Prüfung einer Abstimmung zwischen Amtsgerichten und Kommunen angeregt.

Die Anregung des LRH, eine angemessene Verfahrensgebühr für das Erzwingungshaftverfahren von mindestens 60 € einzuführen, sei in den vergangenen Jahren ergebnislos unter den Landesjustizverwaltungen diskutiert worden. Das JM sei gleichwohl bereit, den Vorschlag des LRH bei der nächsten Überarbeitung des Gerichtskostengesetzes nochmals in die Diskussion einzubringen.

Der Schriftwechsel dauert an.

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

9 Hauptschulstandorte in der demografischen Entwicklung

Bei keiner weiterführenden Schulform wirken sich die mit der demografischen Entwicklung verbundenen Schülerrückgänge so nachteilig aus wie bei den Hauptschulen. Im Vergleich der vom Landesrechnungshof untersuchten Schuljahre 2003/04 bis 2009/10, in der die allgemeinbildenden Schulen insgesamt einen Schülerrückgang um 7 vom Hundert verzeichneten, gingen die Schülerzahlen der Hauptschulen um 31 vom Hundert zurück. Auch die Umwandlung von 230 Hauptschulen in erweiterte Ganztagschulen vermochte diese Entwicklung nicht aufzuhalten.

Die für den normalen Unterricht der Hauptschulen erforderlichen Lehrerstellen wurden auf der Basis unstimmgiger Parameter errechnet. Die im Haushalt bereit gestellten Lehrerstellen reichten daher nicht aus, um diesen Unterricht zu erteilen.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Schule und Weiterbildung mitgeteilt, er sehe unmittelbaren Handlungs- und Entscheidungsbedarf, wie es mit den Hauptschulen in Nordrhein-Westfalen weitergehen solle.

9.1 Vorbemerkung

Nach einer Vorausberechnung des Landesbetriebes Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) ist vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2030 in Nordrhein-Westfalen ein Rückgang der Gesamtbevölkerung um rd. 3,7 v. H. und der Geburtenzahlen um rd. 8 v. H. zu erwarten. Diese

Entwicklung wird sich zwangsläufig auf die Schülerzahlen der einzelnen Schulen und der verschiedenen Schulformen auswirken.

Ein besonderer bildungspolitischer Schwerpunkt der letzten Jahre war auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Hauptschulen ausgerichtet. Wesentlicher Bestandteil der im Jahr 2006 begonnenen „Qualitäts-offensive Hauptschule“ war der Ausbau eines flächendeckenden, bedarfsgerechten Ganztagsangebots durch die Schaffung von 86.000 vollwertigen Ganztagsplätzen. Flankierende Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung des Unterrichts sollten das Profil der Hauptschule als ausbildungsqualifizierende Schule schärfen, um eine umfassende Berufs- und Ausbildungsreife möglichst aller Hauptschüler zu erreichen und damit ihre Startchancen zu verbessern.

Da diese Maßnahmen nicht nur bildungspolitisch, sondern auch finanziell von besonderer Bedeutung waren, hat der Landesrechnungshof (LRH) auf der Basis der Schuljahre 2003/04 bis 2009/10 die Entwicklung der Hauptschullandschaft in NRW sowie die Umsetzung der Qualitätsoffensive und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Schulstruktur und die Unterrichtsversorgung der betroffenen Schulstandorte untersucht.

9.2 Wesentliche Ergebnisse

9.2.1 Entwicklung aller allgemeinbildenden Schulen

Im Untersuchungszeitraum sank die Zahl aller Schüler an allgemeinbildenden Schulen um 7 v. H. Die Hauptschulen waren von dem Rückgang in besonderem Maße betroffen; sie verloren 31 v. H. ihrer Schüler. Demgegenüber stiegen die Schülerzahlen der Gesamtschulen und Gymnasien sogar noch an.

Deutliche Veränderungen waren auch bei den Übergängen von der Grundschule auf die weiterführenden Schulen festzustellen. Zwar waren bis zum Schuljahr 2009/10 bei allen Schulformen die Anfängerzahlen im Jahrgang 5 rückläufig (z. T. nur geringfügig). Die Veränderungen gingen aber vorrangig zu Lasten der Hauptschulen, bei denen die Schülerzahlen um 36 v. H. abnahmen.

Nach einer vom Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) im August 2009 vorgelegten Prognose ist bis zum Schuljahr 2029/30 im Vergleich zum Schuljahr 2008/09 mit einem weiteren Rückgang der Schülerzahlen um 20 v. H. zu rechnen, der sich - bei unveränderten Übergangsquoten - mit 31 v. H. erneut vor allem zum Nachteil der Hauptschule auswirken wird.

9.2.2 Entwicklung der öffentlichen Hauptschulen

Angesichts des erheblichen Schülerrückgangs stellte sich die Frage, ob die Hauptschulen noch die einschlägigen Vorgaben zur Mindestgröße von Schulen und zur Klassenbildung einhalten konnten. Diese sahen für die Hauptschule grundsätzlich zwei Parallelklassen pro Jahrgang und damit insgesamt zwölf Klassen vor, die regelmäßig jeweils 24 Schüler, zumindest aber 18 Schüler haben sollten. Die Regelgröße einer zweizügigen Hauptschule betrug dementsprechend 288 Schüler und die Mindestgröße 216 Schüler.

Diese Vorgaben konnten die Hauptschulen im Untersuchungszeitraum mit zunehmender Tendenz nicht mehr erfüllen, obwohl ihre Anzahl bis zum Beginn des Schuljahres 2009/10 bereits um 65 zurückgegangen war. Dementsprechend wurden die verbliebenen 664 Hauptschulen immer kleiner. So erreichten gerade noch 337 Schulen (51 v. H.) die Regelgröße, 218 Schulen (33 v. H.) nur noch die Mindestgröße und 109 Schulen

(16 v. H.) unterschritten selbst diese. Insgesamt 166 Hauptschulen (25 v. H.) waren nicht mehr in der Lage, die für den geordneten Schulbetrieb vorgegebene Zweizügigkeit über alle Jahrgangsstufen einzuhalten; dabei blieb offen, ob die für diese zu kleinen Schulen im Schulgesetz vorgesehenen Ausnahmetatbestände - Weg zu anderer Schule nicht zumutbar, Hauptschule von entscheidender Bedeutung für soziale und kulturelle Entwicklung der Gemeinde - gegeben waren.

Der Richtwert von 24 Schülern je Klasse wurde, bezogen auf alle Hauptschulklassen des Landes, über den gesamten Untersuchungszeitraum unterschritten. Im Schuljahr 2009/10 betrug die durchschnittliche Klassenfrequenz nur noch 21,56 Schüler und war damit kleiner als jemals zuvor im Untersuchungszeitraum.

Die Schulträger reagierten auf diese Entwicklung z. T. durch Schulschließungen, indem sie entweder einen Standort ersatzlos wegfallen ließen oder aus mehreren Schulen eine Schule mit Teilstandorten bildeten. Andere Schulträger machten von der im Jahr 2006 neu geschaffenen Möglichkeit Gebrauch, unter bestimmten Voraussetzungen bestehende Hauptschulen mit einer bestehenden Real- oder Gesamtschule zu Verbundschulen zusammenzuschließen oder - ausnahmsweise - eine bestehende Haupt- oder Realschule um einen Zweig der jeweils anderen Schulform zu erweitern. Bis zum Schuljahr 2009/10 wurden insgesamt 18 Verbundschulen eingerichtet, zwei davon zum Schuljahr 2006/07, sechs zum Schuljahr 2008/09 und zehn zum Schuljahr 2009/10. Lediglich in drei Fällen handelte es sich dabei um den vorgesehenen Regelfall eines organisatorischen Zusammenschlusses von bestehenden Haupt- und Realschulen; in den übrigen Fällen wurden bestehende Hauptschulen um neue Realschulzweige erweitert.

Im Rahmen dieser Untersuchung ließ sich wegen des kurzen Erfahrungszeitraums nicht zuverlässig beurteilen, ob diese Bemühungen zu einer

Stabilisierung oder einem Anstieg der Schülerzahlen in den Hauptschulzweigen führen werden. Erste Entwicklungstendenzen deuteten eher in die gegenteilige Richtung. So hatten im vierten Jahr des Betriebes der beiden erstgegründeten Verbundschulen die Schülerzahlen in den Hauptschulzweigen abgenommen, während die Realschulzweige Schülerzuwächse erfuhren. Auch bei den sechs zum Schuljahr 2008/09 eingerichteten Verbundschulen wiesen die Hauptschulzweige im zweiten Jahr des Verbundes ganz überwiegend weiter sinkende Schülerzahlen aus, während diese bei den Realschulzweigen entsprechend zunahmen.

Als Ergebnis war jedenfalls festzustellen, dass zum Beginn des Schuljahres 2009/10 von den 396 Gemeinden in NRW 47 (12 v. H.) keine eigenständige Hauptschule mehr hatten und 242 (61 v. H.) nur noch eine.

9.2.3 Ausbau des Ganztagsangebotes

Im Rahmen der „Qualitätsoffensive Hauptschule“ wurden bis zum Beginn des Schuljahres 2009/10 insgesamt 230 ehemalige Halbtags- und herkömmliche Ganztags-Hauptschulen in erweiterte Ganztags-Hauptschulen umgewandelt. Damit wurden - einschließlich der noch verbliebenen 107 herkömmlichen Ganztags-Hauptschulen - bereits 337 Hauptschulen (51 v. H.) im Ganztagsbetrieb geführt.

Herkömmliche Ganztagschulen erhalten neben ihren Grundstellen für den normalen Unterricht einen Stellenzuschlag von 20 v. H. für den Ganztagsbetrieb. Bei den erweiterten Ganztagschulen beträgt dieser Zuschlag 30 v. H. Der Ausbau erweiterter Ganztagsangebote im Hauptschulbereich hatte daher erhebliche finanzielle Auswirkungen. So wurden allein für den Ausbau im Jahr 2009 zum Beispiel 713 zusätzliche Stellen bzw. 30,5 Mio. € im Landeshaushalt veranschlagt. Ergänzend dazu wurden den Schulträgern in den Jahren 2006 bis 2009 für Investitionen in den erwei-

terten Ganztagsbetrieb rd. 153 Mio. € u. a. aus dem Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“ des Bundes zur Verfügung gestellt.

Trotz des erheblichen Mitteleinsatzes waren bei der überwiegenden Anzahl der erweiterten Ganztags Hauptschulen auch seit Einführung des erweiterten Ganztagsbetriebs sowohl die Schülerzahlen insgesamt (bei 84 v. H. der Schulen) als auch die Schülerzahlen des Anmeldejahrgangs 5 (bei 56 v. H. der Schulen) weiterhin rückläufig. Gegenläufige Entwicklungen waren oftmals nur bei Schulen in Gemeinden festzustellen, die im Untersuchungszeitraum andere Hauptschulen geschlossen hatten.

9.2.4 Lehrerstellenbedarf

Weitere Probleme ergaben sich für die Hauptschulen dadurch, dass ihnen für den normalen Unterricht zu wenig Lehrerstellen zur Verfügung standen (Grundstellen).

Nach den Feststellungen des LRH waren im Untersuchungszeitraum im Durchschnitt 5 v. H. weniger Lehrerstellen für den Grundbedarf veranschlagt, als - unter Berücksichtigung der vom MSW selbst verwandten Planungsparameter „Klassenfrequenzrichtwert“, „Lehrerwochenstunden je Stelle“ und „Bedarf an Lehrerwochenstunden je Klasse“ - für die Erfüllung der Stundentafel in der Hauptschule benötigt wurden (sog. „Kienbaumlücke“).¹ Dadurch fehlten den Hauptschulen im Haushaltsjahr 2010 zum Beispiel 571 Stellen.

Eine noch wesentlich größere Lücke ergab sich im Untersuchungszeitraum dadurch, dass die Klassengrößen der Hauptschulen den Klassen-

¹ Die „Kienbaumlücke“ beruht darauf, dass die Lehrerbedarfsermittlung nicht nur auf den Schülerzahlen und den o. g. Parametern basiert, sondern zusätzlich einen schulformspezifischen „Faktor Deckungslücke“ berücksichtigt, der im Endeffekt zu einem geringeren Lehrerberuf führt. Die Lücke machte 1991 über alle Schulformen rd. 17.000 Stellen aus und beläuft sich nach dem Erläuterungsband zum Haushalt 2011 Einzelplan 05, Seite 358, auf insgesamt 4.250 Stellen (Hauptschulen 580, Gymnasien 1.060, Gesamtschulen 620, Förderschulen 440, Berufskollegs 1.550).

Vgl. zur Problematik auch Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 16 „Öffentliche Berufskollegs“.

frequenzrichtwert von 24 Schülern je Klasse, der der Lehrerbedarfsberechnung zugrunde gelegt wurde, deutlich unterschritten. Bei einer Nachkalkulation des LRH auf der Basis der Ist-Daten des Untersuchungszeitraums zeigte sich, dass zum Beispiel für das Schuljahr 2009/10 gemessen an der tatsächlichen Klassengröße 1.967 Grundstellen (17,4 v. H.) zu wenig veranschlagt waren. Die an anderer Stelle des Haushalts ausgebrachten 204 Stellen für „kleine“ Systeme reichten bei Weitem nicht aus, um diese durch die kleinen Klassen bedingte Lücke abzudecken. Die verbleibende Lücke von 1.763 Stellen entsprach einem Finanzvolumen von rd. 88 Mio. €.

Der LRH hat dem MSW dazu ergänzend mitgeteilt, ihm sei bewusst, dass die von ihm durchgeführte Modellrechnung bei der Haushaltsaufstellung noch nicht angestellt werden konnte, da die tatsächlichen Klassengrößen der nachfolgenden Schuljahre zu dem Zeitpunkt noch nicht bekannt waren. Er halte sie gleichwohl für geeignet, um im Wege einer Nachkalkulation Unterschiede zwischen den bei der Haushaltsaufstellung kalkulierten und den tatsächlichen Stellenbedarfen herauszuarbeiten und auf dieser Basis belastbare Erfahrungswerte für die Veranschlagung der nachfolgenden Jahre zu gewinnen.

9.2.5 Würdigung

Der LRH hatte dem MSW seine Untersuchungsergebnisse im Mai 2010 zugeleitet und mitgeteilt, es sei nicht seine Absicht, sich an der laufenden Schulstrukturdebatte zu beteiligen. Ihm sei es darum gegangen, sich ein eigenes Bild über die Lage der Hauptschulen vor und nach der Qualitäts-offensive zu verschaffen und dabei auch die finanziellen Auswirkungen zu beleuchten. Als Ergebnis seiner Untersuchung sehe er unmittelbaren Handlungs- und Entscheidungsbedarf, wie es mit den Hauptschulen in NRW weitergehen solle. Dabei sei nach seiner Auffassung vor allem zu

berücksichtigen, dass die nach der bisherigen Bedarfsermittlung im Haushalt bereitgestellten Lehrerstellen nicht ausreichen, um den Unterricht nach der Stundentafel zu erteilen. Dies ginge letztendlich zulasten gerade der Schüler, zu deren Gunsten die „Qualitätsoffensive Hauptschule“ gestartet worden sei. Die Problematik immer kleiner werdender Schulsysteme könne auch nicht durch für andere schulische Aufgaben veranschlagte Stellen aufgefangen werden, da diese Stellen einer anderen Zweckbestimmung unterlägen. Sollte - wie faktisch bereits geschehen - eine Herabsetzung der bisherigen Klassendurchschnitts- und -mindestgrößen politisch gewollt sein, müsse dies nach seiner Einschätzung zwingend zu einer geänderten Lehrerbedarfsberechnung führen.

Ob eine bedarfsdeckende Lehrerausstattung, die für das Schuljahr 2009/10 (ohne die entsprechend zu erhöhenden Stellen für den Ganztagszuschlag) bereits zu Mehrausgaben von rd. 88 Mio. € geführt hätte, angesichts der Haushaltslage überhaupt finanziert werden sollte, habe der LRH nicht zu entscheiden.

9.3. Weiterer Schriftwechsel

Das MSW hat im Januar 2011 zu den wesentlichen Ergebnissen der Feststellungen des LRH Stellung genommen und mit Blick auf die schulpolitischen Leitlinien der neuen Landesregierung ergänzend die Perspektiven für die Weiterentwicklung dargestellt.

- 9.3.1** Das MSW bestätigt, dass sich der mit der demografischen Entwicklung verbundene Rückgang der Schülerzahlen, wie die vom LRH herangezogenen Parameter belegten, bei keiner weiterführenden Schulform so nachteilig auswirkt wie bei den Hauptschulen. Der Schülerzahlrückgang sei aber nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das geänderte Schulwahlverhalten der Eltern zurückzuführen. Die bildungspolitische Ziel-

setzung der vergangenen Legislaturperiode, den Erhalt eines differenzierten und wohnortnahen Bildungsangebots durch die Stärkung der Hauptschulen zu gewährleisten, habe sich als nicht zielführend erwiesen. Auch die Unterstützungsmaßnahmen in der „Qualitätsoffensive Hauptschule“ und der beträchtliche Ressourceneinsatz hätten den Schülerrückgang nicht aufhalten und Hauptschulstandorte in vielen Fällen nicht sichern können. In der Hoffnung auf eine Änderung des Schulwahlverhaltens zugunsten der Hauptschule und damit verbundenen stärkeren nachfolgenden Schülerjahrgängen sei die zunehmende Unterschreitung der Klassenfrequenzmindestwerte vor allem bei ein- und zweizügigen Standorten in Kauf genommen worden. Tatsächlich sei die Übergangsquote zur Hauptschule jedoch kontinuierlich gesunken.

Nach der aktuellsten Schülerzahlprognose werde sich allein bis zum Schuljahr 2020/21 die Schülerzahl an den Hauptschulen im Vergleich zum Schuljahr 2009/10 um weitere 26,3 v. H. verringern; dabei seien ungeachtet des kontinuierlichen Rückgangs in den vergangenen Jahren konstante Übergangsquoten für die Hauptschulen unterstellt worden. Insofern sei die Prognose als sehr optimistisch einzuschätzen.

Die neue Landesregierung beabsichtige, ein wohnortnahes Schulangebot bereitzustellen, das alle weiterführenden Bildungsangebote in einer Schule verankere. In der Eröffnung der Möglichkeit, Gemeinschaftsschulen einzurichten, sehe die Landesregierung einen entscheidenden Schritt, dies zu realisieren. Sie habe deshalb einen Schulversuch gestartet. Da Gemeinschaftsschulen in der Regel durch Zusammenführung bestehender Schulen unterschiedlicher Schulformen der Sekundarstufe I errichtet würden, werde dies aus Sicht des Ministeriums in der Perspektive auch zu einem kontinuierlichen Abbau von kleinen Hauptschulstandorten führen und so den Feststellungen des LRH Rechnung tragen.

Der LRH hat um Mitteilung gebeten, in welchem Umfang Hauptschulen an dem Modellversuch Gemeinschaftsschule beteiligt sind. Darüber hinaus bitte er, ergänzend zu der Frage Stellung zu nehmen, ob und ggf. welche

Konsequenzen für den Ausbau des Ganztagsbetriebs an Hauptschulen gezogen werden sollen.

9.3.2 Das MSW hat weiter eingeräumt, die Aussagen des LRH zur „Kienbaumlücke“ und zur Deckungslücke durch zu kleine Klassen seien zutreffend. Die „Kienbaumlücke“ werde jährlich gegenüber dem Landtag dargestellt. Sie betrage in der Hauptschule aktuell rd. 580 Stellen. Die Landesregierung sehe sich hier in einem Zielkonflikt zwischen dem schulpolitisch Wünschbaren und dem finanzpolitisch Machbaren. In der Grundschule und der Realschule bestehe mittlerweile keine „Kienbaumlücke“ mehr, bei der Gemeinschaftsschule werde keine entstehen. Insofern werde durch den Abbau kleinerer Hauptschulstandorte und die Errichtung von Gemeinschaftsschulen zur Verringerung der „Kienbaumlücke“ beigetragen.

Der LRH hat dem MSW mitgeteilt, für ihn sei nicht erkennbar, ob das MSW über die vermutete zwangsläufige Verringerung hinaus gezielte Maßnahmen zum beschleunigten Abbau der „Kienbaumlücke“ vorgesehen habe.

Auch bezüglich der weitaus größeren Deckungslücke durch zu kleine Klassen, die angesichts der nunmehr prognostizierten noch höheren Schülerrückgänge weiter an Bedeutung gewinnen dürfte, habe das MSW keine konkreten Maßnahmen mitgeteilt.

Der LRH bitte um ergänzende Stellungnahme.

10 Unterrichtsausfall an öffentlichen Schulen

Der Landesrechnungshof hat in einer gemeinsamen Prüfung mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern festgestellt, dass an 105 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 2008/09 rund 5,8 vom Hundert des stundenplanmäßigen Unterrichts ersatzlos ausfiel. Dieser Wert bedeutete zwar eine merkliche Verbesserung gegenüber einer Erhebung des Landesrechnungshofs Ende der 90er Jahre. Gleichwohl überstieg der festgestellte Unterrichtsausfall den entsprechenden Wert einer Stichprobe des Ministeriums für Schule und Weiterbildung um mehr als das Doppelte.

Diejenigen Schulen, die Abweichungen vom planmäßigen Unterricht gut dokumentiert und tragfähige Vertretungskonzepte entwickelt hatten, wiesen einen deutlich geringeren Unterrichtsausfall auf. Der Landesrechnungshof hat daher erneut empfohlen, an jeder Schule eine Unterrichtsausfallstatistik einzuführen.

Das Ministerium hat in einer ersten Stellungnahme mitgeteilt, angesichts der Differenzen zwischen den Datenerhebungen des Ministeriums und des Landesrechnungshofs müsse der Untersuchungsansatz seiner Stichprobe grundsätzlich überdacht werden. Es werde daher intensiv und ergebnisoffen prüfen, welche Anforderungen künftige Datenerhebungen erfüllen müssten.

10.1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte Ende der 90er Jahre erstmalig Daten über den Umfang und die Gründe des Unterrichtsausfalls an allgemeinbildenden Schulen erhoben. Die Feststellungen waren Gegenstand des Jahresberichts 2000 (Beitrag Nr. 19). Seinerzeit fielen an den geprüf-

ten Schulen rd. 10,6 v. H. der Unterrichtsstunden aus. Die Bandbreite bewegte sich zwischen 5,3 v. H. an den Grundschulen und 12,2 v. H. an den Gesamtschulen. Der LRH hatte angeregt, an jeder Schule eine Unterrichtsausfallstatistik einzuführen. Zudem hatte der LRH aufgezeigt, wie der - überwiegend durch schulorganisatorische Maßnahmen veranlasste - Ausfall minimiert werden kann.

Die Anregung des LRH zur Einführung einer Unterrichtsausfallstatistik an allen Schulen hatte das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) nicht aufgegriffen. Allerdings erhebt es seit dem Jahr 2001 regelmäßig - seit dem Jahr 2005 jährlich - die „Unterrichtserteilung / den Unterrichtsausfall an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen des Landes“. Hierbei stützt sich das MSW auf Meldungen von (zuletzt) 602 zufällig ausgewählten Schulen, die sich - rückblickend - auf einen Zeitraum von zehn Schultagen beziehen. Der Anteil des ersatzlos ausgefallenen Unterrichts ging danach von 4,3 v. H. im Jahr 2001 auf 2,0 v. H. im Jahr 2008 zurück. Nach der letzten Veröffentlichung des MSW fielen im Schuljahr 2008/09 rd. 2,3 v. H. des Unterrichts ersatzlos aus.²

Im Mai 2006 hatte die damalige Landesregierung anlässlich der Beantwortung einer Kleinen Anfrage eine flächendeckende Gesamterhebung der Unterrichtsversorgung in NRW in Aussicht gestellt. Diese Gesamterhebung gibt es bis heute nicht. In ihrer Antwort auf die Große Anfrage 40 von Februar 2010 hat die Landesregierung vielmehr ausgeführt, die Einführung einer zentralen, flächendeckenden und ganzjährigen Dokumentation von Unterrichtserteilung und Unterrichtsausfall werde bei einem vorsichtig kalkulierten, durchschnittlichen wöchentlichen Zeitaufwand von mindestens einer Stunde je Schule Ressourcen im Umfang von rd. 220 Stellen beanspruchen. Handlungsleitend für die Landesregierung sei jedoch, dass

² Landtagsvorlage 14/3106 Seite 19.

weniger Stellen in Bürokratie und mehr Stellen in die Unterrichtserteilung fließen sollten.³

Anlass der erneuten Prüfung des Unterrichtsausfalls war es, in einem angemessenen zeitlichen Abstand zu der vorangegangenen Untersuchung des LRH festzustellen, ob und in welchem Umfang sich die Situation unterdessen verbessert hat. Darüber hinaus sollten auch Erkenntnisse dahingehend gewonnen werden, ob die Stichproben des MSW, die nur einen Bruchteil des Schuljahres abbilden und von den früheren Untersuchungsergebnissen des LRH deutlich abweichen, ein zutreffendes Bild über Unterrichtserteilung und -ausfall an den Schulen des Landes vermitteln.

10.2. Prüfungsumfang

Der LRH hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern bei von ihm ausgesuchten Schulen den Unterrichtsausfall und die dafür maßgeblichen Gründe für das komplette Schuljahr 2008/09 erhoben.

Die Prüfung wurde ausschließlich bei öffentlichen allgemeinbildenden Schulen - Grundschulen, Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen - durchgeführt. Wegen der äußerst zeitaufwändigen Erhebungen wurde die Untersuchung auf eine aussagekräftige Stichprobe von insgesamt 105 Schulen und rd. 2,7 Mio. Unterrichtsstunden begrenzt.

Trotz verschiedener Unzulänglichkeiten und aufgetretener Auswertungsprobleme boten die geprüften Unterlagen insgesamt betrachtet eine Datengrundlage, die verwertbare Erkenntnisse im Sinne des Erhebungszieles zuließ. Der LRH hat unklare Sachverhalte immer „zugunsten“ der Schulen gewertet, sodass der tatsächliche Unterrichtsausfall höher gewesen sein dürfte, als nachfolgend dargestellt.

³ Landtagsdrucksache 14/10639 Seite 71.

10.3 Höhe des Unterrichtsausfalls

Aus den Planabweichungen abzüglich des Vertretungsunterrichts errechnet sich der Unterrichtsausfall.

- 10.3.1** Die in die Stichprobe einbezogenen Unterrichtsstunden wurden zunächst auf Abweichungen vom Stundenplan untersucht. Planabweichungen lagen für den LRH immer dann vor, wenn der Unterricht entweder gar nicht oder nicht durch die vorgesehene Lehrkraft erteilt wurde. Dabei wurde „Unterricht in besonderer Form“, zu dem unstreitig z. B. Schulfahrten, Wandertage und Projekttag gehören, nicht als Planabweichung, sondern als regulärer Unterricht gewertet. Kritisch betrachtet der LRH in diesem Zusammenhang jedoch die festgestellten vielfältigen Unterrichtsvarianten, die sich in den Klassenbüchern der weiterführenden Schulen nach den Zeugniskonferenzen oder vor den Ferien fanden, wie z. B. Eisessen, „Chillen“ auf dem Schulhof oder das Sehen von Filmen wie Harry Potter, Asterix, Ice Age. Gleichwohl hat er auch diese Varianten ausnahmslos als Unterricht in besonderer Form gewertet.

Im Ergebnis wurden auf diese Weise über alle geprüften Schulformen Planabweichungen in einem Umfang von 317.083 Unterrichtsstunden (rd. 11,7 v. H.) ermittelt. Gegenüber der Ende der 90er Jahre vom LRH durchgeführten Erhebung stellte dies eine Verbesserung um 2,2 Prozentpunkte dar.

- 10.3.2** Nach den getroffenen Feststellungen konnte ein Großteil der Planabweichungen durch Vertretungsregelungen aufgefangen werden.

Insoweit war zunächst ein - im Vergleich zu der früheren Erhebung des LRH - deutlicher Anstieg des „klassischen“, durch eine Lehrkraft erteilten Vertretungsunterrichts zu verzeichnen. Dabei machte es für den LRH keinen Unterschied, ob die Lehrkraft fachfremden Unterricht oder Unterricht nach Stundenplan erteilte.

Allerdings stellte sich nicht jede als vertreten deklarierte Unterrichtsstunde als klassische Vertretung heraus. So wurden wiederholt verschiedene Klassen / Kurse einer Jahrgangsstufe oder vereinzelt auch mehrerer Jahrgangsstufen bei Ausfall einer Lehrkraft zusammengefasst und dann gemeinsam unterrichtet. Der LRH hat auch die Zusammenführung von Lerngruppen als Vertretungsunterricht gewertet, sieht aber gleichwohl zumindest dann Unterschiede zum klassischen Vertretungsunterricht, wenn die neu gebildete Gruppe eine Größe erreicht, bei der ein adäquater Unterricht nicht mehr möglich ist.

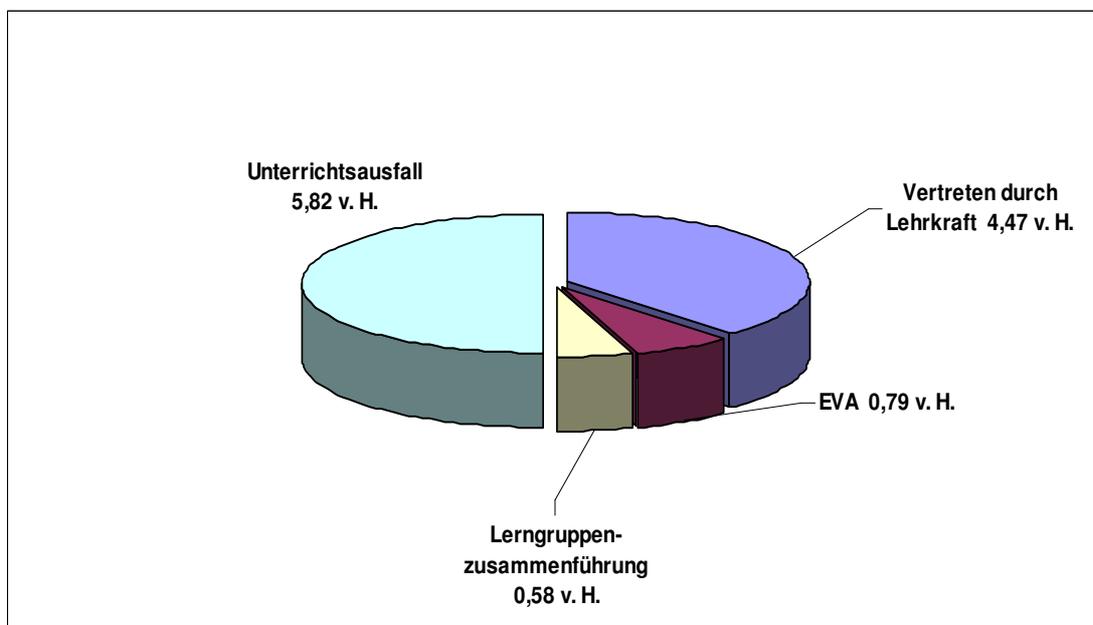
Eine weitere Vertretungsform war das „Eigenverantwortliche Arbeiten“ (EVA), bei dem Schüler vorbereitete Aufgaben erhielten, die dann innerhalb der Unterrichtsstunde - meistens in der Schule - ohne Anwesenheit einer Lehrkraft bearbeitet und ggf. später von den Fachlehrern kontrolliert wurden. EVA kam weit überwiegend in den Oberstufen von Gymnasien und Gesamtschulen zum Einsatz und konnte im Regelfall anhand der Klassenbücher und Kurshefte oder sonstiger Unterlagen nachvollzogen werden. Dagegen hatten einige Gymnasien und Gesamtschulen die Aufgabenerteilung nicht dokumentiert. Die Schulleitungen trugen dazu vor, in der Oberstufe seien alle nicht planmäßig erteilten Stunden „als durch EVA vertreten“ anzusehen.

Der LRH hat trotz verbliebener Vorbehalte auch die in der Kategorie EVA erfassten Stunden als Vertretungsunterricht gewertet, wenn entsprechende Nachweise vorlagen.

Im Ergebnis war danach festzustellen, dass die Schulen etwa die Hälfte der Planabweichungen, nämlich 158.774 Unterrichtsstunden, durch Vertretungen aufgefangen hatten. Der weit überwiegende Anteil davon entfiel auf Vertretungen durch eine andere Lehrkraft (121.531 Stunden), gefolgt von EVA (21.550 Stunden) und Lerngruppenzusammenführungen (15.693 Stunden).

10.3.3 Die Differenz zwischen den Planabweichungen und den Vertretungsstunden belief sich auf insgesamt 158.309 Unterrichtsstunden, die ersatzlos ausfielen. Das entsprach einem Unterrichtsausfall an den untersuchten Schulen von rd. 5,8 v. H.

Das nachstehende Schaubild verdeutlicht, wie sich die Planabweichungen von insgesamt 11,7 v. H. auf die verschiedenen Vertretungsformen und den Unterrichtsausfall verteilen.



Verteilung Planabweichungen

Der festgestellte durchschnittliche Unterrichtsausfall von 5,8 v. H. bedeutete gegenüber der früheren Erhebung des LRH (10,6 v. H.) eine merkliche Verbesserung. Die Ergebnisse variierten jedoch je nach untersuchter Schulform und auch zwischen den einzelnen Schulen erheblich. So fielen beispielsweise bei den Grundschulen durchschnittlich „nur“ 2,4 v. H. des stundenplanmäßigen Unterrichts aus, bei den Gesamtschulen hingegen 7,9 v. H. Die geringste Ausfallquote einer einzelnen Schule lag bei 0,6 v. H., die höchste bei 11,1 v. H.

Der LRH hat seine Ergebnisse auf alle 5.152 allgemeinbildenden Schulen der untersuchten Schulformen hochgerechnet und dabei das unterschiedliche Gewicht der Schulformen am Gesamtunterrichtsvolumen berücksichtigt. Danach waren in NRW insgesamt rd. 4,7 Mio. Unterrichtsstunden ersatzlos ausgefallen. Das entsprach einem gewichteten Unterrichtsausfall von rd. 4,8 v. H.

10.4 Unterrichtsausfall nach Gründen

Die Prüfung war auch darauf ausgerichtet, die maßgeblichen Gründe für den Unterrichtsausfall im Einzelnen zu ermitteln. Der LRH hat die aufgetretenen Ausfallgründe insgesamt 20 Kategorien zugeordnet. Dabei zeigte sich, dass fast die Hälfte des festgestellten Unterrichtsausfalls auf schulorganisatorische Gründe zurückzuführen war (z. B. Konferenzen / Dienstbesprechungen, vorzeitiges Unterrichtsende an Tagen der Zeugnisausgabe, Elternsprechtage) und damit auf Gründe, die die Schulen beeinflussen konnten. Dementsprechend fanden sich gerade bei den schulorganisatorischen Gründen neben den negativ aufgefallenen Schulen immer wieder positive Gegenbeispiele, bei denen aus demselben Anlass keine oder nur wenige Stunden ausgefallen waren. Gemessen an den drei besten Schulen jeder Schulform hat der LRH allein bezogen auf den schulorganisatorischen Ausfall ein landesweites Optimierungspotenzial von 1,7 Prozentpunkten weniger Unterrichtsausfall errechnet.

Ein nicht unerheblicher Anteil des Unterrichtsausfalls insgesamt war darauf zurückzuführen, dass das MSW den Schulen (erneut) erlaubt hatte, an bis zu vier Unterrichtstagen im Schuljahr ganztägig Zeugniskonferenzen und schulinterne Fortbildungen zu veranstalten. Wenn alle Schulen diese Möglichkeit vollständig ausgeschöpft hätten (auch hier gab es viele Gegenbeispiele), hätte dies alleine einen landesweiten Unterrichtsausfall von rd. 2 v. H. verursacht.

10.5 Fehlende Dokumentation

Nicht alle Schulen waren ihren Dokumentationspflichten nachgekommen. So mussten bei drei der zunächst ausgewählten Schulen die örtlichen Erhebungen abgebrochen werden, weil sie bzw. der Schulträger die für die Prüfung benötigten Vertretungspläne für das Schuljahr 2008/09 bereits im nachfolgenden Schuljahr ganz oder überwiegend vernichtet hatten und auch keine anderen verwertbaren Unterlagen vorlagen. Bei 14 weiteren Schulen war die Prüfung deutlich erschwert, weil nicht lückenlos dokumentiert war (z. B. in Klassenbüchern oder Kursheften), ob alle im Stundenplan enthaltenen Unterrichtsstunden planmäßig erteilt, vertreten oder ausgefallen waren. Wiederholt fehlten Kurshefte, an einer Schule zudem ein Drittel der Klassenbücher. An einigen Schulen waren - nach Prüfungsankündigung - nachträglich Eintragungen in Klassenbüchern, Kursheften und Vertretungsplänen vorgenommen worden.

Insgesamt war festzustellen, dass die Klassenbücher, Kurshefte und Vertretungslisten häufig nicht mit der erforderlichen Sorgfalt geführt bzw. ausgefüllt worden waren. Darüber hinaus hatten nur wenige Schulleiter der Schulkonferenz den im Schulgesetz vorgeschriebenen jährlichen Bericht über die Unterrichtsversorgung und die Erteilung des Unterrichts an der Schule vorgelegt. Auffällig war, dass Schulen, die ihre Abweichungen vom planmäßigen Unterricht gut dokumentiert und tragfähige Vertretungskonzepte entwickelt hatten, eine höhere Vertretungsquote und damit auch einen geringeren Unterrichtsausfall aufwiesen. Bezeichnenderweise hatten die beiden einzigen Schulen, die für die Schulkonferenz eine Statistik über den Unterrichtsausfall mit sämtlichen Ausfallgründen erstellt hatten, den jeweils geringsten Unterrichtsausfall in ihrer Schulform.

Dagegen gingen mangelhafte Dokumentationen und fehlende Vertretungskonzepte regelmäßig mit einer deutlich höheren Ausfallquote einher.

10.6 Vergleich der Erhebungen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung und des Landesrechnungshofs

Die Prüfung von LRH und Rechnungsprüfungsämtern bezog sich auf das Schuljahr 2008/09, für das das MSW ebenfalls Ergebnisse einer eigenen Erhebung zum Unterrichtsausfall veröffentlicht hat.⁴ Nach der Veröffentlichung des MSW betrug der Unterrichtsausfall an den in seine Stichprobe einbezogenen Schulen rd. 2,6 v. H. (Stichprobe LRH: 5,8 v. H.). Hochgerechnet auf alle Schulen der teilnehmenden Schulformen ergab sich nach den Erhebungen des MSW eine gewichtete Unterrichtsausfallquote von 2,3 v. H. (LRH: 4,8 v. H.). Die Ergebnisse der Prüfung des LRH waren demnach in den ermittelten Quoten (wie auch im Detail) deutlich schlechter als die Ergebnisse der Stichprobe des MSW.

Ursächlich dafür war aus Sicht des LRH zum einen, dass seine Erhebung zwar wesentlich weniger Schulen umfasste als die Stichprobe des MSW (105 statt 602), aber das Dreifache an Unterrichtsstunden (2,7 Mio. statt 890.000). Denn die Prüfung des LRH bezog sich auf das gesamte Schuljahr 2008/09, die Stichprobe des MSW hingegen lediglich auf einen Zeitraum von zehn Schultagen. Ereignisse, die außerhalb des zehntägigen Erhebungszeitraums stattfanden und erfahrungsgemäß zu Unterrichtsausfall führen (z. B. der Schuljahresbeginn, die letzten Tage vor Schulferien, zentrale Prüfungen, Zeugnis Konferenzen), blieben damit zwangsläufig außer Acht und wirkten sich nachhaltig auf das Endergebnis aus. So waren nach den Feststellungen des LRH bei 15 Schulen, die sowohl an der Stichprobe des MSW wie der des LRH teilgenommen hatten, bereits die Ausfälle aus schulorganisatorischen Gründen (im gesamten Schuljahr) mit 3,5 Prozentpunkten größer als die Gesamtausfallquote, die das MSW hatte ermitteln lassen.

⁴ „Unterrichtserteilung / Unterrichtsausfall in der Primarstufe, in der Sekundarstufe I und in der Sekundarstufe II - Ergebnis und Bewertung der Stichprobe zum vergangenen Schuljahr 2008/09“, Landtagsvorlage 14/3106.

Zum anderen beruhte die Auswertung des MSW auf Erhebungsbögen, die es zwar selbst erstellt, aber von den Schulen hatte ausfüllen lassen. Dagegen hatten LRH und Rechnungsprüfungsämter die Daten selbst erhoben. Bei den 15 an beiden Stichproben beteiligten Schulen stellte sich dabei heraus, dass deren Meldungen oftmals ungenau und fehlerbehaftet waren, weil Ausfallereignisse „vergessen“ wurden, die Zahl der zu erteilenden Unterrichtsstunden falsch bemessen war oder Fragen, die im Zusammenhang mit dem Erhebungsbogen auftraten, von den Schulen unterschiedlich beantwortet wurden.

Ein Teil der Mängel der Stichprobe des MSW ließe sich zukünftig ggf. durch eine verbesserte Kontrolle seitens der Schulaufsicht bzw. durch eine Präzisierung des Erhebungsbogens beheben. Weitere Unzulänglichkeiten wie der sehr knappe Untersuchungszeitraum von zehn Schultagen und die Tatsache, dass sich das MSW weitgehend auf eine Selbsteinschätzung der Schulen verlässt, blieben aber bestehen.

10.7 Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Der LRH hat daher seine bereits 1999 ausgesprochene Empfehlung wiederholt, an jeder Schule eine Unterrichtsausfallstatistik einzuführen, die aus Gründen der Gesamtschau für Ministerium und Schulaufsicht schuljahresweise zusammengeführt wird.

Die in der o. g. Antwort auf die Große Anfrage 40 vorgetragene Argumentation, der zusätzliche Aufwand für die Erstellung einer Statistik führe zu mehr Bürokratie und weniger Unterricht, überzeugt den LRH nicht. Vielmehr geht der LRH davon aus, dass vielen Schulen allein schon die Anfertigung einer solchen Statistik die Konsequenzen einer „großzügigen“ Verwendung von Unterrichtszeit vor Augen führen und sie in die Lage versetzen würde, ihr Verhalten zu überdenken. Gerade die vorgefundenen posi-

tiven Beispiele von Schulen aller Schulformen zeigen, wie gut mit den verfügbaren Unterrichtsressourcen umgegangen werden kann, wenn die dafür erforderlichen Informationen vorliegen und entsprechend aufbereitet werden. Zudem würde eine solche verpflichtend zu erstellende Statistik die Schulaufsicht in die Lage versetzen, den Unterrichtsausfall an einzelnen Schulen stichprobenweise zu überprüfen bzw. die Ergebnisse in die jeweilige Qualitätsanalyse einzubeziehen, Handlungsempfehlungen auf der Basis von Best-Practice-Beispielen zu geben und die Auswirkungen getroffener Entscheidungen - wie z. B. die Wiedereinführung des Zeugnis- und Beratungstages - auf die Unterrichtserteilung transparent zu machen.

Angesichts seiner Erkenntnisse über die Schulen, die in der Stichprobe den geringsten Ausfall verzeichneten, hält es der LRH für realistisch, dass sich der Unterrichtsausfall um wenigstens ein bis zwei Prozentpunkte reduzieren ließe, wenn eine solche Ausfallstatistik eingeführt und daraus die erforderlichen Maßnahmen abgeleitet würden. Schon eine Verringerung des Ausfalls um einen Prozentpunkt hätte an den 5.152 allgemeinbildenden Schulen hochgerechnet zu rd. 25.500 zusätzlich erteilten Unterrichtsstunden / Woche geführt. Nach Abzug einer Wochenstunde je Schule für die Erstellung der Statistik, die die damalige Landesregierung für erforderlich gehalten hatte, verblieben im Saldo immer noch über 20.000 Stunden. Das heißt, mit dem Einsatz einer zusätzlichen Wochenstunde könnte das Vierfache an zusätzlichem Unterricht realisiert werden.

10.8 Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Weiterbildung

Die Prüfungsmitteilungen des LRH datieren vom 03.01.2011. Das MSW hat hierzu mit Schreiben vom 15.04.2011 zunächst in Form einer Zwischennachricht Stellung genommen. Zu weiteren Feststellungen sei der erforderliche hausinterne Abstimmungsprozess noch nicht abgeschlossen.

10.8.1 Zu der vom LRH zum Teil kritisch betrachteten Vertretungspraxis hat das MSW erklärt, aus seiner Sicht sei jede Form der Vertretung dem ersatzlosen Unterrichtsausfall vorzuziehen. Die verschiedenen Möglichkeiten des Vertretungsunterrichts hätten jedoch eine unterschiedliche Qualität:

- Bei der Zusammenführung von Lerngruppen seien - oft schon durch die Größe der neu gebildeten Gruppe - qualitative Abstriche hinzunehmen. Es seien aber durchaus Fälle denkbar, in denen in zusammengelegten Lerngruppen qualifizierter Vertretungsunterricht erteilt werden könne, etwa bei Vorliegen von geeigneten, auf Einzel-, Partner- oder Gruppenarbeit ausgerichteten Lernmaterialien.
- Das Vorgehen des LRH, EVA nur bei Vorliegen entsprechender Nachweise als Vertretungsform zu werten, halte das MSW grundsätzlich für sachgerecht. Auch nach seiner Ansicht könne eine ausfallende Lehrkraft nicht allein dadurch vertreten werden, dass die Lerngruppe den allgemeinen Auftrag erhalte, eigenverantwortlich zu arbeiten. In vielen Fällen, insbesondere in der gymnasialen Oberstufe, könne diese Vertretungsform jedoch durchaus sinnvoll sein. Welche Kriterien für eine Anerkennung von EVA als Vertretungsunterricht künftig angelegt werden müssten, sei jedoch noch aus schulfachlicher Sicht zu prüfen.

10.8.2 Zu der detaillierten Untersuchung des Unterrichtsausfalls nach Gründen seien zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine abschließenden Aussagen möglich. Das MSW habe die Ausführungen des LRH zum Anlass genommen, die genannten Ausfallursachen sorgfältig zu analysieren und die vorgeschlagenen Optimierungsmöglichkeiten intensiv zu prüfen.

10.8.3 Das Vorgehen des MSW bei seiner Unterrichtsausfallstatistik habe der LRH zutreffend beschrieben. Zu den Ursachen für die deutlichen Differenzen zwischen den Ergebnissen seiner Stichprobe und der des LRH hat das MSW ausgeführt:

- Die Beschränkung der Stichprobe des MSW auf zwei Unterrichtswochen berücksichtige nicht, dass es - wie der LRH zutreffend feststelle -

Ausfallursachen gebe, die sich nicht gleichmäßig über das Schuljahr verteilen. So sei (z. B.) in den Randwochen des Schuljahres, die in keiner der vergangenen Stichproben zum Erhebungszeitraum gehört hätten, mit vermehrten Ausfällen aus schulorganisatorischen Gründen zu rechnen. Insofern könne von den zwei Unterrichtswochen nicht auf das gesamte Schuljahr rückgeschlossen werden.

- Das Volumen der untersuchten Unterrichtsstunden sei bei der Prüfung des LRH zwar etwa drei Mal so groß gewesen wie bei der Untersuchung des MSW. Gleichwohl seien die Ergebnisse des LRH vor dem Hintergrund der geringen Schulzahl nach Auffassung des MSW nur begrenzt geeignet, um hieraus gesicherte Rückschlüsse auf die landesweite Unterrichtssituation an den teilnehmenden Schulformen ziehen zu können.
- Bezüglich der von ihm verwandten Erhebungsbögen bestätigt das MSW die Aussage des LRH, es sei „darauf angewiesen (gewesen), dass die Schulen zutreffende und vollständige Angaben machten.“ Zwar seien die jeweiligen Schulen erst nach Ablauf des Stichprobenzeitraums über ihre Teilnahme informiert und unplausible Daten seien überprüft und ggf. berichtigt worden. Ungeachtet dessen könne mit der Vorgehensweise des MSW aber nicht die Genauigkeit und Zuverlässigkeit bei der Datenerhebung erreicht werden, die sich durch eine Erhebung vor Ort erzielen lasse. Der Vergleich der 15 Schulen, die an beiden Erhebungen beteiligt gewesen seien, lege offen, dass die rückblickende Erhebung der Daten durch das MSW fehleranfällig gewesen sei.

10.8.4 Zur vom LRH empfohlenen Unterrichtsausfallstatistik an jeder Schule teilt das MSW mit, angesichts der Differenzen zwischen den Studien des LRH und des MSW müsse der Untersuchungsansatz der MSW-Stichprobe grundsätzlich überdacht werden. Künftige Studien müssten ein realistisches Bild des Unterrichtsgeschehens in Nordrhein-Westfalen liefern und sich daran messen lassen, ob sie der Politik und der Bildungsadministration echtes Planungs- und Steuerungswissen zur Verfügung stellten. Die

bislang dargestellten Untersuchungsergebnisse der Stichprobe des MSW erfüllten diese Anforderungen offensichtlich nicht.

Die vom LRH unterstellte Kausalität zwischen einer Dokumentationspflicht und dem tatsächlichen Unterrichtsausfall sei aus Sicht des MSW jedoch nicht zwingend. Effekte einer die Schulen bürokratisch belastenden zusätzlichen Dokumentationspflicht könnten auch sein, dass bei hohem Unterrichtsausfall verstärkt zu den vom LRH angezweifelten Vertretungsinstrumentarien (z. B. EVA) gegriffen würde und eine unvollständige oder fehlerhafte Erfassung der Daten erfolge.

Die Prüfungsergebnisse des LRH zeigten, dass eine hinreichende Datenqualität nur erreicht werden könne, wenn die Datenerhebung verbunden sei mit einer Bewertung und Prüfung der Situation vor Ort. Dies wäre mit einem erheblich höheren Personalaufwand verbunden als seinerzeit von der damaligen Landesregierung kalkuliert.

Ob es für die weiteren vom LRH gesehenen Vorteile (z. B. Handlungsempfehlungen auf der Basis von Best-Practice-Beispielen) tatsächlich erforderlich sei, alle Schulen in eine Unterrichtsausfallstatistik einzubeziehen, bedürfe einer näheren Prüfung.

Das MSW werde daher - ggf. mit externer Unterstützung - intensiv und ergebnisoffen prüfen, welches Untersuchungsdesign die oben beschriebenen Vorgaben erfülle und mit vertretbarem Aufwand für Schule und Schulaufsicht durchgeführt werden könne.

Der LRH sieht vor Weiterem der Stellungnahme des Ministeriums zu den noch offenen Feststellungen entgegen.

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

11 Organisation von Lehre und Studium

Der Landesrechnungshof hat an den Universitäten des Landes Fragen der Organisation von Lehre und Studium untersucht. Er hat Vorschläge gemacht, wie die Auslastung der Hörsäle verbessert werden kann. Ferner hat er sich für einen verstärkten IT-Einsatz bei der Erfassung der Studierendendaten, der Anmeldung und Zulassung zu Lehrveranstaltungen und der Ablegung von Prüfungen ausgesprochen.

Die Universitäten haben ihre Bereitschaft bekundet, die vorhandenen Hörsaalkapazitäten besser auszulasten und die IT-Unterstützung des Studienverlaufs zu intensivieren.

11.1 Ausgangslage

Die Hochschulen des Landes stehen derzeit vor großen organisatorischen Herausforderungen, die besondere Anstrengungen verlangen, damit die Studierbarkeit innerhalb der Regelstudienzeit gewährleistet werden kann. Zu diesen Herausforderungen zählt zunächst die noch nicht abgeschlossene Umstellung der Studiengänge auf Bachelor- und Masterabschlüsse. Durch die Umstellung erhöht sich die Zahl der Lehrveranstaltungen und Prüfungen. Darüber hinaus ist wegen des doppelten Abiturjahrgangs mit einem erheblichen Anstieg der Studienanfängerzahlen in Nordrhein-Westfalen ab dem Jahr 2013 zu rechnen. Die Aussetzung der Wehrpflicht zum 01.07.2011 wird sich bereits in Kürze auf die Zahl der Studienanfänger auswirken.

Die Bewältigung dieser Aufgaben ist ohne eine effiziente Hörsaalverwaltung und ohne eine wirksame IT-Unterstützung bei der Organisation von Lehre und Studium nicht denkbar. Der Landesrechnungshof (LRH) ist deshalb bei allen Universitäten des Landes mit Ausnahme der Fernuniversität Hagen der Frage nachgegangen, wie die Nutzung von Hörsälen und Seminarräumen und die IT-Unterstützung des Studienverlaufs verbessert werden kann.

11.2 Hörsaalverwaltung

11.2.1 Raumkapazitäten

Der LRH hat bei den zentralen Universitätsverwaltungen den Gesamtbestand an Hörsälen erhoben. In die Untersuchung einbezogen wurden auch Seminarräume; Lehrräume mit besonderer Ausstattung wie z. B. Labore, Computerräume oder Sporthallen blieben hingegen außer Betracht. Dabei hat der LRH festgestellt, dass bei fast allen Universitäten ein Teil der Hörsäle bzw. Seminarräume von den Fakultäten in eigener Zuständigkeit verwaltet wird. Mehreren Universitätsverwaltungen waren die Raumgrößen und Kapazitäten dieser dezentral verwalteten Räume nicht vollständig bekannt.

Der LRH hat dies kritisiert und die betroffenen Universitäten aufgefordert, ihren Bestand an Hörsälen und Seminarräumen - einschließlich der Raumgrößen und Platzkapazitäten - vollständig zu erfassen.

11.2.2 Raumnutzung

Der LRH hat an sechs Universitäten die Belegung von Hörsälen exemplarisch ausgewertet und dabei festgestellt, dass diese Räume im Wochenverlauf unterschiedlich ausgelastet sind. Bevorzugt wird dienstags und donnerstags gelehrt. Vor allem montags und freitags sind nennenswerte freie Raumkapazitäten vorhanden. Dies verdeutlicht das nachfolgende Diagramm:

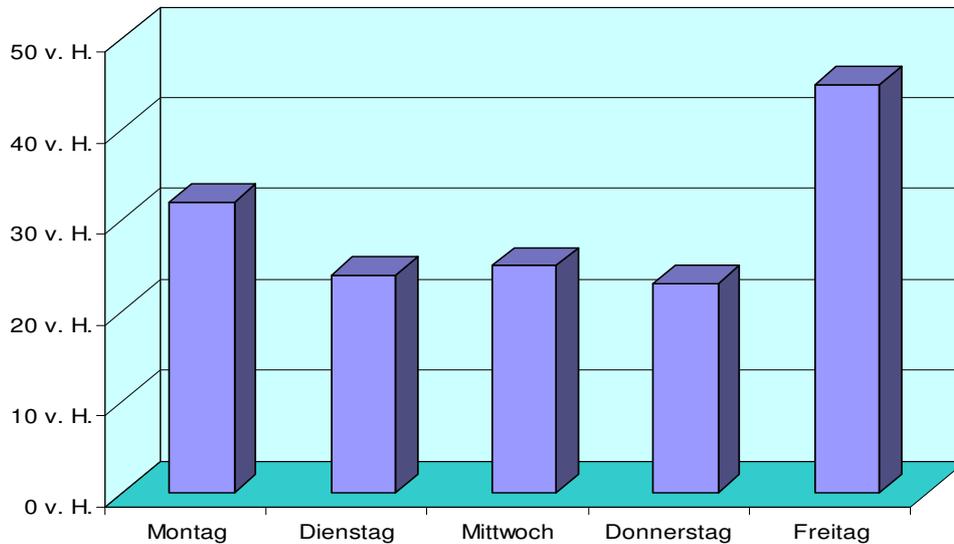


Diagramm 1: Freie Kapazitäten in den jeweils zehn größten Hörsälen von sechs Universitäten; Vergleich im Wochenverlauf

Erhebliche Unterschiede zeigen sich auch bei der Auslastung im Tagesverlauf. Die beste Auslastung besteht in der Zeit von 10 Uhr bis 12 Uhr, während die Belegung der Hörsäle ab 14 Uhr kontinuierlich zurückgeht. Zwischen 16 Uhr und 18 Uhr ist rd. ein Drittel der Hörsäle ungenutzt, zwischen 18 Uhr und 20 Uhr sind es sogar zwei Drittel. Auch dies lässt sich anhand eines Diagramms verdeutlichen:

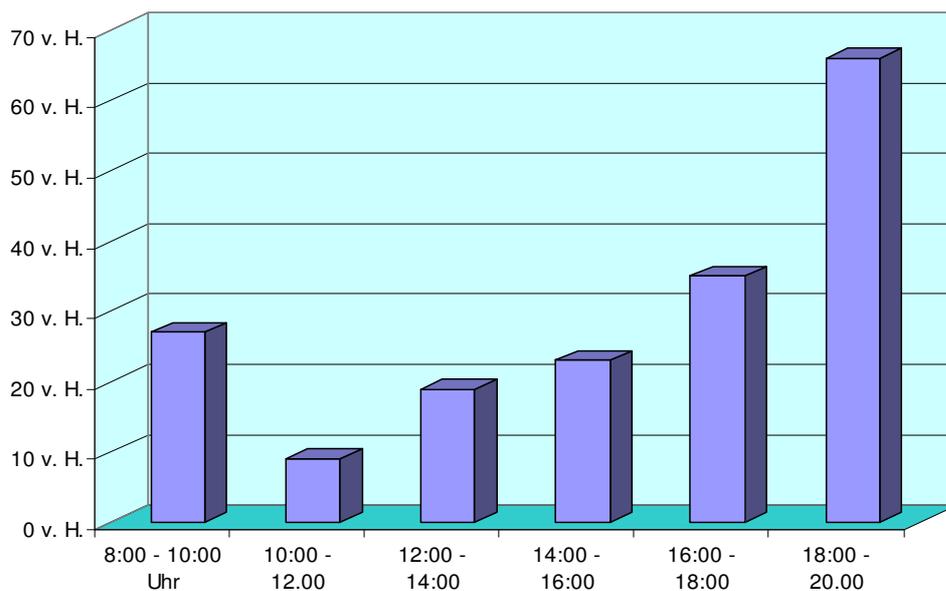


Diagramm 2: Freie Kapazitäten in den jeweils zehn größten Hörsälen von sechs Universitäten; Vergleich im Tagesverlauf

Der LRH hat die betroffenen Universitäten aufgefordert, ihre Hörsaalkapazitäten besser zu nutzen. Eine Nutzung der Lehrräume ab 8 Uhr morgens und nach 14 Uhr am Nachmittag sei für Dozenten und Studierende grundsätzlich ebenso zumutbar wie die Nutzung an allen Werktagen. Der LRH hat Vorschläge gemacht, wie die Auslastung der Hörsäle gesteigert werden kann.

11.2.3 Hörsaalvergabe

Nach den Feststellungen des LRH erfolgt die Vergabe von Hörsälen und Seminarräumen in der Planungsphase vor Semesterbeginn lediglich bei zwei Universitäten vollständig zentral. In allen anderen Universitäten wird nur ein Teil der Lehrräume zentral bewirtschaftet, der - unterschiedlich große - Rest wird dezentral durch die Fakultäten vergeben. Diese regeln ihre Raumplanung jeweils eigenständig. In diesem Zusammenhang hat der LRH festgestellt, dass fakultätsübergreifende Absprachen zur besseren Auslastung der Lehrräume nicht üblich sind. Zudem werden in einigen Universitäten Informationen, die für eine fakultätsübergreifende Raumbelegung erforderlich sind, wie z. B. zur Anzahl der Plätze oder zur Lage und Verfügbarkeit der Räume, nicht weitergegeben.

Der LRH hat den betroffenen Universitäten empfohlen, die Anzahl der zentral verwalteten Lehrräume deutlich zu erhöhen. Für die dezentral verbleibenden Hörsäle und Seminarräume sollte eine fakultätsübergreifende Belegung nach zuvor festgelegten Vergabekriterien ermöglicht werden. Schließlich hat der LRH die Einrichtung regelmäßig tagender Raumkonferenzen angeregt, die aus den Raumbeauftragten der Fakultäten sowie Mitarbeitern der zentralen Verwaltung gebildet werden sollten.

11.2.4 Hörsaalkontrollen

Lediglich an fünf Universitäten werden zu Semesterbeginn Hörsaalkontrollen durchgeführt, um die tatsächliche Auslastung festzustellen; an den übrigen Universitäten erfolgt nur vereinzelt eine Hörsaalkontrolle. Darüber hinaus werden die Kontrollen unterschiedlich aufwändig durchgeführt.

Der LRH hält mehrere aufeinander folgende Hörsaalkontrollen zu Semesterbeginn für erforderlich, um die tatsächliche Nutzung der Lehrräume festzustellen. Hierdurch werden die Universitäten in die Lage versetzt, noch im laufenden Semester auf Über- und Unterbelegungen zu reagieren.

11.3 IT-Unterstützung bei der Organisation von Lehre und Studium

11.3.1 Studierenden- und Veranstaltungsmanagement

Die an allen untersuchten Hochschulen im Studierendenmanagement eingesetzte Software sieht vor, dass die Studierenden online ihre Stammdaten ändern, ihre Studienbeitragskonten und den Rückmeldestatus einsehen und Studienbescheinigungen ausdrucken können. Die entsprechenden Online-Funktionen standen bei einigen Hochschulen den Studierenden allerdings noch nicht zur Verfügung. Darüber hinaus ist aufgefallen, dass die Prüfungsämter einiger Hochschulen teilweise nicht auf die zentral erfassten Studierendendaten zurückgreifen, sondern gesonderte Anmeldeverfahren durchführen.

Der LRH hat die betreffenden Universitäten aufgefordert, alle Funktionen der eingeführten IT-Unterstützung zu nutzen und bei der Prüfungsanmeldung nur auf die Studierendendaten zurückzugreifen, die in der Universität zentral erfasst und gepflegt werden.

Mit einer anderen von den Universitäten eingesetzten Software ist grundsätzlich auch die Veranstaltungsbelegung durch die Studierenden und die

Veranstaltungszulassung durch die verantwortlichen Universitätsbediensteten online möglich. Auch diese Funktionen werden nicht umfassend genutzt. Zudem erfolgt die Veranstaltungszulassung unterschiedlich, zum Teil sogar noch individuell durch die Dozenten anhand schriftlicher Teilnehmerlisten.

Der LRH hat dafür plädiert, dass sämtliche Anmeldungen zu Lehrveranstaltungen über die vorhandenen Online-Portale erfolgen. Auch die Zulassung zu Lehrveranstaltungen sollte nach und nach automatisiert werden.

11.3.2 Prüfungsmanagement

Die Möglichkeiten eines IT-gestützten Prüfungsmanagements wie eine Online-Anmeldung zu Prüfungen, eine direkte Noteneingabe in das IT-System durch die Lehrenden und die automatisierte Erstellung von Bescheinigungen über die Studienleistungen werden nicht hinreichend ausgeschöpft. Der LRH hat die Universitäten aufgefordert, die Nutzung der vorhandenen IT-Unterstützung auch im Prüfungswesen auszuweiten.

Im Übrigen hat sich der LRH bei denjenigen Universitäten, die kein zentrales Prüfungsamt eingerichtet haben, grundsätzlich für eine Zusammenfassung der dezentralen Prüfungsämter ausgesprochen. Soweit dies wegen der Besonderheiten der jeweiligen Universitäten nicht sachdienlich erscheint, hat er angeregt, die Aufgaben und Arbeitsabläufe aller Prüfungsämter der betreffenden Universitäten zu vereinheitlichen und die Kooperation zwischen ihren Prüfungsämtern zu fördern.

11.4 Stellungnahmen der Universitäten

Die Universitäten haben sich zu den Empfehlungen des LRH überwiegend zustimmend geäußert. Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, dem der LRH seine Prüfungsmitteilungen ebenfalls zugeleitet hat, hat keine Stellungnahme abgegeben.

11.4.1 Hörsaalverwaltung

Die Universitäten haben ihre Bemühungen dargestellt, weitere Raumkapazitäten zu identifizieren und die vorhandenen Kapazitäten besser auszunutzen. Der Personaleinsatz im Bereich Raummanagement sei verstärkt worden. Auch werde man sich, wie vom LRH angeregt, um eine stärkere Hörsaalnutzung zu den Randzeiten bemühen, insbesondere vor dem Hintergrund steigender Studierendenzahlen durch den doppelten Abiturjahrgang.

Mehrere Hochschulen haben mitgeteilt, den Anteil zentral verwalteter Hörsäle und Seminarräume weiter erhöhen zu wollen. Auch die Anregung, die fakultätsübergreifende Belegung dezentral verwalteter Lehrräume zu verbessern, wurde aufgegriffen.

Die Anregung des LRH, jeweils zu Semesterbeginn Hörsaalkontrollen durchzuführen bzw. bereits vorgesehene Kontrollen zu intensivieren, wurde von den Universitäten nahezu einhellig begrüßt. Sie haben bekundet, diese Anregung zügig umsetzen zu wollen.

11.4.2 IT-Unterstützung bei der Organisation von Lehre und Studium

Soweit die Universitäten zum Studierenden- und Veranstaltungsmanagement zur Stellungnahme aufgefordert worden sind, haben sie ausgeführt, die Einführung weiterer Online-Funktionen für die Studierenden sei geplant. Die Mehrfacherhebung von Daten werde eingestellt, allerdings müssten gewisse Daten zur Entscheidung über Anerkennungs- und Zulassungsfragen zunächst noch gesondert erhoben werden.

Die Möglichkeiten der elektronischen Veranstaltungsbelegung würden von Studierenden und Lehrenden mit zunehmender Tendenz genutzt. Die betroffenen Hochschulen seien bestrebt, diesen Aufwärtstrend weiter aktiv voranzutreiben.

Alle Universitäten haben geäußert, ihr IT-gestütztes Prüfungsmanagement erweitern bzw. verbessern zu wollen. Dadurch könnten Arbeitsabläufe vereinfacht werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Prüfungsämtern ist nach Angaben einiger Hochschulen bereits erheblich intensiviert und verbessert worden. An zwei Universitäten sollen Prüfungsämter zusammengelegt werden.

Mehrere Hochschulen haben mitgeteilt, dass sie zurzeit ihre Prozesse im Zusammenhang mit dem Prüfungs- und Lehrveranstaltungsmanagement reorganisieren. Bei allen Hochschulen ist mit der Einführung einer integrierten Softwarelösung (Campusmanagement) zur umfassenden Unterstützung des gesamten Studienverlaufs bereits begonnen worden bzw. sind die Vorbereitungen hierfür angelaufen.

Der Schriftwechsel dauert an.

12 Stiftungsprofessuren an den Hochschulen des Landes

Im Wintersemester 2008/09 gab es an den 33 Hochschulen des Landes 74 Stiftungsprofessuren, zu deren Finanzierung den Hochschulen jährlich rund 18 Millionen € von den Stiftern zur Verfügung gestellt wurden. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Einrichtung von Stiftungsprofessuren nur dann in Betracht komme, wenn diese Professuren sich in das Forschungs- und Lehrprofil der jeweiligen Hochschule einfügten.

Bei der Besetzung der Stiftungsprofessuren sowie bei deren inhaltlicher Ausrichtung waren teilweise erhebliche Einflussnahmen der Stifter festzustellen. Der Landesrechnungshof hat dazu ausgeführt, dass durch die Annahme und Fortführung von Stiftungsprofessuren die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen nicht beeinträchtigt werden dürfe.

Die Hochschulen haben sich größtenteils den Bewertungen des Landesrechnungshofs angeschlossen. Auch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung teilt die wesentlichen Einschätzungen des Landesrechnungshofs. Unzulässigen Eingriffen in die Wissenschaftsfreiheit müsse aus hochschulpolitischer Sicht entgegen gewirkt werden. Das Ministerium werde deshalb prüfen, inwieweit bei der anstehenden Novellierung des Hochschulgesetzes Präzisierungen der Bestimmungen zum Berufungsverfahren sinnvoll seien.

12.1 Einleitung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit Unterstützung eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes an 33 Hochschulen in Nordrhein-Westfalen die im Wintersemester 2008/09 eingerichteten Stiftungsprofessuren untersucht. Unter Stiftungsprofessur wird allgemein eine Professur verstanden, die ganz oder teilweise von einem außerhalb der Hochschule stehenden

Dritten, dem Stifter, finanziert wird. In die Prüfung wurden alle Universitäten und Fachhochschulen in der Trägerschaft des Landes sowie alle staatlichen Kunsthochschulen einbezogen.

12.2 Allgemeines zu den Stiftungsprofessuren

12.2.1 Einrichtung der Stiftungsprofessuren

Insgesamt waren im maßgeblichen Zeitraum 74 Stiftungsprofessuren an den untersuchten Hochschulen eingerichtet (57 an Universitäten, zwölf an Fachhochschulen und fünf an Kunsthochschulen). Elf Hochschulen, darunter zwei Universitäten, hatten keine Stiftungsprofessuren. Ehemals als Stiftungsprofessuren eingerichtete Professuren blieben bei der Untersuchung außer Betracht, wenn sie im Wintersemester 2008/09 nicht mehr vom Stifter finanziert wurden.

Die Stiftungsprofessuren waren zum weit überwiegenden Maße in den Disziplinen Medizin, Naturwissenschaften und Ingenieurwissenschaften eingerichtet. Einzelheiten ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle:

<i>Fächergruppen</i>	<i>Stiftungsprofessuren</i>
Medizin	32
Naturwissenschaften; Mathematik; Informatik	11
Ingenieurwissenschaften; Architektur	9
Wirtschaftswissenschaften	8
Geistes- und Sozialwissenschaften	8
Kunst; Musik	6
Summe	74

Tabelle 1

Bei den Stiftern handelte es sich überwiegend um privatwirtschaftliche Unternehmen, Stiftungen des privaten Rechts sowie um Vereine. Öffentlich-rechtliche Stifter waren demgegenüber von geringerer Bedeutung. Einzelheiten sind aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich:

Stifter	Stiftungsprofessuren
Unternehmen	30
Stiftungen des privaten Rechts	19
Vereine	14
Öffentlich-rechtliche Institutionen	11
Summe	74

Tabelle 2

12.2.2 Finanzierung der Stiftungsprofessuren

Zur Finanzierung der 74 Professuren wurden den Hochschulen jährlich rd. 18 Mio. € von den Stiftern zur Verfügung gestellt. Unter Berücksichtigung der unterschiedlich langen Laufzeiten der Finanzierungen ist von einer Gesamtförderung von insgesamt mehr als 130 Mio. € für die untersuchten Stiftungsprofessuren auszugehen.

Die von den Stiftern zur Verfügung gestellten Mittel waren regelmäßig nicht nur zur Abdeckung der Kosten der Professur bestimmt. Zumeist dienten sie daneben auch zur Finanzierung weiterer Personalkosten (z. B. für wissenschaftliche Mitarbeiter), von Investitionen (z. B. für Baumaßnahmen oder Gerätebeschaffungen) sowie von laufenden Sachkosten.

Die Stiftungsprofessuren wurden durch die Stifter lediglich in sechs Fällen unbefristet und im Übrigen befristet gefördert (weit überwiegend für einen Zeitraum von vier bis sechs Jahren).

Einen Überblick hierzu gibt die nachfolgende Tabelle:

Finanzierungsdauer	Stiftungsprofessuren
3 Jahre	7
4 bis 6 Jahre	52
7 bis 10 Jahre	6
mehr als 10 Jahre	3
unbefristet	6
Summe	74

Tabelle 3

Bei 27 der 68 befristet finanzierten Stiftungsprofessuren hatten sich die Hochschulen vertraglich zu deren Weiterführung auf eigene Kosten nach Beendigung der Finanzierung durch den Stifter verpflichtet. Mehr als die Hälfte der Stiftungsprofessuren war mit unbefristet beschäftigtem Personal besetzt.

12.2.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der LRH hat den Hochschulen mitgeteilt, er sehe in der Schaffung von Stiftungsprofessuren eine Möglichkeit, die Finanzausstattung der Hochschulen zu verbessern und die Finanzierung auf eine breitere Basis zu stellen. Finanzmittel für Stiftungsprofessuren kämen nicht nur der Forschung, sondern auch der Lehre zugute und ermöglichten es den Hochschulen, schneller und flexibler auf neue Entwicklungen in der Wissenschaft zu reagieren. Durch Stiftungsprofessuren könnten der Anwendungsbezug der Forschung gesteigert und neue Forschungsbereiche erschlossen werden.

Allerdings könne die Einrichtung von Stiftungsprofessuren nur in Betracht kommen, wenn sich die Professuren in das derzeitige oder für die Zukunft geplante Forschungs- und Lehrprofil der jeweiligen Hochschule einfügten. Keinesfalls dürften die Hochschulen um eines zeitlich begrenzten finanziellen Vorteils willen langfristige Bindungen durch Stiftungsprofessuren eingehen, die fachlich nicht passten. Insbesondere dürfe es nicht dazu kommen, dass Stiftungsprofessuren mit teilweise sehr spezieller, vom Stifter vorgegebener Ausrichtung nach Ablauf der Finanzierung zu Lasten von grundständigen Lehrangeboten fortgeführt werden müssten. Deshalb sollten die Hochschulen auch Verpflichtungen gegenüber dem Stifter zur Weiterführung der Professur über das Ende der Finanzierung hinaus nur dann eingehen, wenn zu erwarten sei, dass die Professur dauerhaft dem Profil der Hochschule entsprechen werde.

Bei der Einrichtung befristet geförderter Stiftungsprofessuren sollten die Hochschulen auf Dauer angelegte Beschäftigungsverhältnisse nur in möglichst geringem Umfang eingehen. Anderenfalls gingen ihnen Gestaltungsmöglichkeiten für die Zukunft verloren, da sie auch bei einer ungünstigen Entwicklung der Stiftungsprofessur (z. B. zu geringe studentische Nachfrage) an das Beschäftigungsverhältnis gebunden und somit zur Weiterfinanzierung des Studiengangs und des Stelleninhabers verpflichtet seien. Wünschenswert wäre es, in möglichst vielen Fällen zunächst eine befristete Besetzung vorzusehen, die erst nach einer erfolgreichen Evaluierung in eine unbefristete Beschäftigung umgewandelt würde.

12.3 Einflussnahmen durch den Stifter

12.3.1 Vertragliche Vereinbarungen

Grundlage der Stiftungsprofessuren waren regelmäßig zwischen den Hochschulen und den Stiftern getroffene schriftliche Vereinbarungen, die insbesondere Regelungen über die mit der Stiftungsprofessur verfolgten Ziele, den Umfang der Finanzierung sowie die Durchführung des Berufungsverfahrens enthielten. Den Verhandlungen zwischen den Hochschulen und den Stiftern lagen zumeist Vertragsentwürfe der Stifter zugrunde. Lediglich eine Fachhochschule hatte einen umfassenden, für die gesamte Hochschule geltenden Mustervertrag erarbeitet. Allgemein verbindliche Richtlinien für den Umgang mit Stiftern wurden bei keiner Hochschule vorgefunden.

12.3.2 Berufungsverfahren

Besondere Bedeutung bei der Einrichtung einer Stiftungsprofessur kommt der personellen Besetzung des Lehrstuhls zu. In den hierfür maßgebenden Berufungskommissionen waren entsprechend den zwischen den

Hochschulen und den Stiftern getroffenen Vereinbarungen vielfach auch die Stifter oder ihre Vertreter - teils mit Stimmrecht, teils in beratender Funktion - vertreten. In Einzelfällen hatten sich Hochschulen vertraglich dazu verpflichtet, dass eine Berufung gegen den Willen des Stifters ausgeschlossen sei bzw. dass die Professur nur mit einer Person besetzt werden dürfe, mit der der Stifter vertrauensvoll zusammenarbeiten könne. Mehrfach wurde auch vereinbart, dass sich Stifter und Hochschulen im Vorfeld der Besetzung informierten und über die eingegangenen Bewerbungen abstimmten. Regelungen in der Berufungsordnung über die Mitwirkung von Stiftern im Berufungsverfahren hatte nur eine Hochschule getroffen.

Bei einer Universität hatte der Stifter bereits in den Verhandlungen vor Einrichtung der Stiftungsprofessur eine konkrete Person als künftigen Lehrstuhlinhaber benannt mit dem Hinweis, diese Person werde bei ihrer Berufung eine bestimmte Ausstattung an wissenschaftlichen Geräten mitbringen. Daraufhin wurde nur dieser Kandidat seitens der Berufungskommission vorgeschlagen und von der Hochschule auf die Professur berufen.

12.3.3 Fachliche Ausrichtung der Stiftungsprofessuren

Neben der personellen Besetzung beeinflussten die Stifter regelmäßig auch die inhaltliche Ausrichtung der Stiftungsprofessuren. Mehrfach wurden z. B. die Forschungsthemen und Lehrinhalte der Professuren von den Stiftern im Einzelnen vorgegeben. In einem Fall wurden in der Vereinbarung über Aufgaben der Stiftungsprofessur die zu bearbeitenden Themen und die angestrebten Ziele in einer mehrere Seiten umfassenden Liste detailliert beschrieben. In einem anderen Fall wurden die Aufgaben der Professur ebenfalls im Einzelnen festgelegt und bestimmt, dass die Forschung „produktorientiert und industrienah angelegt“ sein müsse. Der auf die Professur berufene Bewerber hatte zuvor mehrere Jahre lang dem stiftenden Unternehmen angehört.

Vielfach hatten Hochschulen und Stifter auch die Schaffung eines wissenschaftlichen Beirats vereinbart, der mit Vertretern beider Seiten - in einigen Fällen mehrheitlich mit Stiftervertretern - besetzt war und dem der Inhaber der Stiftungsprofessur regelmäßig zu berichten hatte. Teilweise hatten diese Beiräte beratende Funktion oder ein Vorschlagsrecht in Bezug auf die Forschungsthemen, teilweise standen ihnen aber auch weiter reichende Befugnisse zu wie z. B. eine Entscheidung über die Mittelfreigabe durch den Stifter.

In einigen Fällen wurden auch Vereinbarungen über Nutzungs- und Verwertungsrechte an etwaigen Erfindungen des Stiftungslehrstuhls getroffen. So fanden sich Vereinbarungen zugunsten des Stifters über uneingeschränkte Nutzungsrechte an den erzielten Arbeitsergebnissen, teilweise gegen Vergütung, teilweise unentgeltlich und über den Zeitraum der Finanzierung durch den Stifter hinaus.

12.3.4 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der LRH hat betont, durch die Annahme und Fortführung von Stiftungsprofessuren dürfe die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen und ihrer Angehörigen nicht beeinträchtigt werden. Die Unabhängigkeit der Hochschulen von wirtschaftlichen und sonstigen Interessen der Stifter müsse gewährleistet sein. Weder im Verfahren zur Besetzung der Stiftungsprofessur noch bei der Auswahl von Forschungsthemen oder bei Entscheidungen über Lehrangebote der Stiftungsprofessur dürfe es zu unzulässigen Einflussnahmen der Stifter kommen. Ggf. müsse die Schaffung einer Stiftungsprofessur abgelehnt werden, wenn die Stifter Einfluss auf die Besetzung von Stellen oder auf konkrete Belange und Inhalte von Forschung und Lehre nehmen wollten oder Forschungsergebnisse für sich beanspruchten. Falls Stiftern an der Erforschung bestimmter Themen und der bevorzugten Verwertung von Forschungsergebnissen gelegen sein sollte,

könnten die Hochschulen diesen Wünschen im Wege der Auftragsforschung Rechnung tragen. Bezüglich der Verhandlungen mit den Stiftern hat der LRH im Interesse größerer Rechtssicherheit die Entwicklung von hochschulweit gültigen Musterverträgen empfohlen.

Hinsichtlich der Berufungsverfahren hat er gefordert, dass die Besetzungsentscheidungen nur von den zuständigen Hochschulgremien und unter strikter Beachtung der vorgeschriebenen Verfahrensregelungen getroffen werden dürften. Berufungsentscheidungen seien ein wesentlicher Bestandteil der Hochschulautonomie und hätten strategische Qualität. Um dieser Bedeutung gerecht zu werden, müssten sie in einem transparenten, wettbewerblichen Verfahren erfolgen.

Daneben hat der LRH das Fehlen von Berufsordnungen an einigen Hochschulen moniert.

Zu den festgestellten Einflussnahmen von Stiftern auf die fachliche Ausrichtung der Stiftungsprofessuren hat der LRH ausgeführt, es sei bedenklich, wenn Forschungsthemen und Lehrinhalte durch Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Stiftern bis ins Einzelne im Interesse der Stifter festgelegt würden oder den Stiftern während der Laufzeit der Finanzierung ein entscheidender Einfluss auf die Aufgaben der Stiftungsprofessur eingeräumt werde. Die Grenze des Zulässigen werde überschritten, wenn die Stifter derart weitreichenden Einfluss auf Forschung und Lehre nehmen könnten, dass sich die Tätigkeit der Stiftungsprofessur einer Auftragsforschung zugunsten der Stifter annähere. Eine Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit müsse insbesondere dann befürchtet werden, wenn die Stifter von Anfang an entscheidenden Einfluss auf die Ausrichtung der Professur hätten und zudem während der Laufzeit der Finanzierung über Beiräte entscheidende Einwirkungsmöglichkeiten besäßen.

Für die Hochschulen nachteilige Vereinbarungen mit den Stiftern über Nutzungsrechte an etwaigen Erfindungen dürften nicht getroffen werden, zumal sie auch Eingriffe in die Rechte der jeweiligen Hochschulbediensteten darstellten.

Abschließend hat der LRH betont, er halte es im Interesse einer alle vorgenannten Aspekte berücksichtigenden Handhabung für sinnvoll, dass jede Hochschule eine allgemeingültige Richtlinie für den Umgang mit Zuwendungen privater Dritter verabschiede. Hierdurch könne ein verlässlicher Handlungsrahmen für die Behandlung von Spenden und die Einrichtung von Stiftungsprofessuren geschaffen werden.

Der LRH hat die Hochschulen um Stellungnahme zu den vorgenannten Punkten und um Mitteilung der ggf. ergriffenen Maßnahmen gebeten.

12.4 Stellungnahmen der Hochschulen

Die meisten Hochschulen haben zwischenzeitlich zu den Feststellungen und Empfehlungen des LRH Stellung genommen und sich dabei ganz überwiegend den Bewertungen des LRH angeschlossen.

Sie haben ausgeführt, dass Stiftungsprofessuren grundsätzlich von Vorteil für die Hochschulen seien und sie ihre Bemühungen verstärken würden, mehr Stiftungsprofessuren einzuwerben. Stiftungsprofessuren seien insbesondere zur Finanzierung innovativer Entwicklungen und im Vorgriff auf ohnehin geplante Besetzungen hilfreich. Alle Hochschulen teilten die Auffassung des LRH, dass sich Stiftungsprofessuren in das jeweilige Forschungs- und Lehrprofil einfügen müssen.

Eher zurückhaltend waren hingegen die Äußerungen zu dem Vorschlag des LRH, vermehrt befristete Stiftungsprofessuren einzurichten. Insbesondere wurde geltend gemacht, dass die Attraktivität der Professuren für Spitzenkräfte dadurch gefährdet werde. Zumindest müsse eine Perspekti-

ve hinsichtlich einer dauerhaften Einrichtung der Professur bestehen, sofern eine erfolgreiche Evaluierung stattgefunden habe.

Zu der vom LRH geforderten Erarbeitung eines Musterstiftungsvertrags haben mehrere Hochschulen bekundet, einen solchen zügig erstellen zu wollen. Nur vereinzelt haben Hochschulen die Erarbeitung eines Musterstiftungsvertrags abgelehnt, und zwar mit der Begründung, dann in Verhandlungen mit den Stiftern nicht mehr hinreichend flexibel zu sein.

Alle Hochschulen, von denen Stellungnahmen vorliegen, haben mitgeteilt, dass sie mittlerweile über die gesetzlich vorgeschriebene Berufungsordnung verfügten. Die Berufungsverfahren für Stiftungsprofessuren würden unter Beachtung der formellen Vorgaben des Hochschulgesetzes in einem offenen und transparenten Verfahren nach dem Prinzip der Bestenauslese erfolgen. Unzulässige Einflussnahmen der Stifter würden durch die genannten Regelungen ausgeschlossen. Eine beratende Mitwirkung der Stifter in Berufungsverfahren werde jedoch als unproblematisch angesehen.

Die Mehrzahl der Hochschulen lehnt mit dem LRH entschieden eine inhaltliche Einflussnahme der Stifter auf die Ausrichtung der Stiftungsprofessur oder auf die Forschungsinhalte ab. Eine Hochschule hat in diesem Zusammenhang mitgeteilt, eine frühere, zu weit gehende Vereinbarung mittlerweile einvernehmlich geändert zu haben. Teilweise wurden von den Hochschulen allerdings Verhandlungen über die Abstimmung von Forschungsthemen für zulässig und sinnvoll erachtet.

Alle Hochschulen teilen auch die Auffassung des LRH, dass Vereinbarungen mit Stiftern über die Nutzung und Verwertung von Forschungsergebnissen nicht unter Missachtung geltenden Rechts zulasten der Hochschule und ihrer Mitarbeiter getroffen werden dürfen. Eine Universität hat darüber hinaus mitgeteilt, dass insoweit problematische Bestimmungen in Stiftungsverträgen zwischenzeitlich einvernehmlich aufgehoben worden seien.

Schließlich haben mehrere Hochschulen bekundet, den Hinweis des LRH auf allgemeine Richtlinien für den Umgang mit Spenden und die Einwerbung von Stiftungsprofessuren aufgreifen und entsprechende Regelungen erarbeiten zu wollen.

12.5 Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung

Der LRH hat seine Feststellungen auch dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) mitgeteilt und um Stellungnahme zu den aufgeworfenen Grundsatzfragen gebeten.

Dazu hat das MIWF erklärt, es teile die wesentlichen Einschätzungen des LRH. Auch stimme es mit ihm darin überein, dass sich Stiftungsprofessuren in das aktuelle oder für die Zukunft geplante Forschungs- und Lehrprofil der jeweiligen Hochschule einfügen sollten. Dies gelte besonders für Stiftungsprofessuren, zu deren Weiterführung über das Ende der Finanzierung hinaus sich die Hochschulen verpflichtet hätten.

Zu einer Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit durch unzulässige Einflussnahmen des Stifters dürfe es weder im Verfahren zur Besetzung der Stiftungsprofessur noch bei der Auswahl von Forschungsthemen oder bei Entscheidungen über Lehrangebote der Stiftungsprofessur kommen. Die festgestellten detaillierten Vorgaben zu Forschungsinhalten und weitreichenden Einflussnahmen im Berufungsverfahren und bei der Besetzung der Professuren stellten unzulässige Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit dar, denen aus hochschulpolitischer Sicht entgegengewirkt werden müsse.

Das Ministerium werde deshalb im Rahmen der anstehenden Novellierung des Hochschulgesetzes prüfen, inwieweit Präzisierungen der Regelungen zum Berufungsverfahren sinnvoll seien und den Hochschulen in bestimm-

ten Bereichen (z. B. hinsichtlich Verhandlungen und Vereinbarungen zu Stiftungsprofessuren) Anzeige- oder Informationspflichten auferlegt werden sollten.

Eine Mitwirkung von Stiftern bzw. von entsandten Vertretern der Stifter im Berufungsverfahren erachte das MIWF dann für zulässig, wenn diese die im Hochschulgesetz vorgeschriebenen Qualitätsanforderungen an Mitglieder der Berufungskommission erfüllen, d. h. eine sachkundige Beurteilung der Qualitäten der für eine Berufung in Betracht kommenden Wissenschaftler leisten könnten. Ferner müsse gewährleistet sein, dass die Gruppe der Hochschullehrer den ausschlaggebenden Einfluss im Berufungsverfahren habe. Es sei Aufgabe der Hochschulen, in ihren Berufsordnungen und bei Durchführung der Berufungsverfahren sicherzustellen, dass die Berufungsentscheidung auf eine sachverständige Grundlage gestützt und nicht von sachfremden Erwägungen geleitet werde. Bei einem Verstoß hiergegen werde das MIWF rechtsaufsichtlich einschreiten.

Das Prüfungsverfahren dauert noch an.

13 Organisation und Arbeitsweise der Internen Revisionen bei den Universitätsklinika

Der Landesrechnungshof hat sich im Rahmen einer Querschnittsprüfung mit der Organisation und Arbeitsweise der Internen Revisionen bei den sechs nordrhein-westfälischen Universitätsklinika befasst. Hierbei ergab sich, dass die personelle Ausstattung der Internen Revisionen bei den einzelnen Universitätsklinika weit überwiegend als nicht angemessen anzusehen war. Darüber hinaus zeigte sich, dass allgemein anerkannte Regeln für die berufliche Praxis der Internen Revision keine ausreichende Beachtung fanden.

13.1 Ausgangslage

Die sechs nordrhein-westfälischen Universitätsklinika (UK) verfügen jeweils über eine Interne Revision (IR). Unter einer IR wird nach allgemeiner Auffassung eine unabhängige und objektive Instanz innerhalb der Unternehmung verstanden, welche das betriebliche Geschehen im Hinblick auf Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überwacht.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat sich im Rahmen einer Querschnittsprüfung mit der Organisation und Arbeitsweise der IR bei den UK befasst. Als Prüfungsmaßstab dienten insbesondere die allgemein anerkannten Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision, welche durch das „Institute of Internal Auditors“ (IIA)⁵ herausgegeben werden.

Der LRH hat seine Prüfungsfeststellungen in einem Gesamtbericht den UK sowie dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung mitgeteilt und die UK hierzu um Stellungnahme gebeten.

⁵ Vgl. hierzu <http://www.theiia.org> [14.03.2011].

13.2 Personalausstattung

Für die IR von Krankenhäusern war durch den Arbeitskreis „Interne Revision im Krankenhaus“⁶ im Jahr 1988 eine Personalstärke von einer Vollkraft je 1.000 Beschäftigte empfohlen worden. Im Jahr 2008 beschäftigte sich der Arbeitskreis erneut mit der personellen Ausstattung der IR in Krankenhäusern. Er empfahl für Unternehmen mit Beschäftigtenzahlen in den Größenordnungen der UK weiterhin ähnliche Richtwerte. Der LRH hält daran anknüpfend für die IR der UK je 1.000 Vollzeitbeschäftigte eine Revisorenstelle für angemessen und erforderlich.

Darauf aufbauend ermittelte der LRH unter Berücksichtigung der Anzahl der bei den UK beschäftigten Vollkräfte die für die IR erforderlichen Sollstärken. Diese Sollstärken, die vorhandenen Stellenbesetzungen sowie die sich hieraus ergebenden Differenzen sind für den Stichtag 30.09.2010 der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

	Universitätsklinika					
	A	B	C	D	E	F
Soll	5,00	4,00	5,00	5,00	5,00	6,00
Ist	4,50	1,25	5,00	2,06	3,00	2,67
Differenz	0,50	2,75	0,00	2,94	2,00	3,33

Soll / Ist-Vergleich: Personalstärke der IR in Vollkräften

Die Auswertung zeigt, dass lediglich die IR eines UK über die empfohlene Personalstärke verfügte. Aufgrund der Unterbesetzung bei den übrigen UK sah der LRH insoweit Handlungsbedarf.

Die betroffenen UK räumten gegenüber dem LRH ein, dass sie seine Auffassung bezüglich der zu geringen Personalausstattung teilen. Aus deren

⁶ Der Arbeitskreis „Interne Revision im Krankenhaus“ wurde 1984 beim Deutschen Institut für Interne Revision e. V. gegründet. Er hat es sich insbesondere zur Aufgabe gemacht, den Erfahrungsaustausch zwischen den Krankenhausrevisoren zu fördern.

Stellungnahmen ergab sich weiterhin, dass drei UK zur Beseitigung der Unterbesetzung zwischenzeitlich personelle Aufstockungen veranlasst haben. Die beiden übrigen UK führten aus, dass es Überlegungen gebe, künftig verstärkt externe Prüfer mit der Durchführung von Revisionen zu beauftragen, da auf diesem Wege ebenfalls eine zu geringe Personalausstattung kompensiert werden könne.

Der LRH begrüßt die bei drei UK bereits veranlassten personellen Aufstockungen ihrer IR. Auch die Überlegungen der zwei übrigen UK, zur Kompensation der zu geringen Personalausstattung künftig verstärkt externe Prüfer mit der Durchführung von Revisionen zu beauftragen, werden durch den LRH grundsätzlich befürwortet.

13.3 Revisionsfremde Tätigkeiten

Das Regelwerk der beruflichen Praxis verlangt, dass die IR unabhängig sein muss und die Internen Revisoren bei der Erledigung ihrer Aufgaben objektiv vorgehen müssen. Interne Revisoren haben unparteiisch und unvoreingenommen zu sein; Interessenkonflikte jeglicher Art sind zu vermeiden. Dies bedeutet insbesondere, dass Interne Revisoren von der Beurteilung solcher Geschäftsprozesse absehen müssen, für die sie zuvor zuständig waren. Die Objektivität kann als beeinträchtigt angenommen werden, wenn ein Interner Revisor eine Aktivität prüft, für die er im Verlauf des vorangegangenen Jahres die Verantwortung getragen hat.

Der LRH hat festgestellt, dass bei der Mehrzahl der UK die Mitarbeiter der IR neben ihrer originären Revisionstätigkeit auch fremde Aufgaben wahrnahmen. So waren bei vier UK die Mitarbeiter der IR auch für die laufende Durchführung des Risikomanagements verantwortlich. Bei zwei dieser UK hat der LRH darüber hinaus festgestellt, dass beispielsweise auch einzelne Projektbearbeitungen sowie Aufgaben der Krankenhausplanung und -statistik durch Mitarbeiter der IR erledigt wurden. Nach Auffassung des

LRH können bei Erledigung fachfremder Aufgaben durch Interne Revisoren Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden. Der LRH hat daher den betroffenen UK empfohlen, die Mitarbeiter der IR von allen revisionsfremden Tätigkeiten zu entbinden.

Ein UK schloss sich der Auffassung des LRH in vollem Umfang an und teilte mit, dass es sowohl das Risikomanagement als auch die sonstigen fachfremden Aufgaben künftig nicht mehr durch Mitarbeiter der IR durchführen lassen werde.

Ein weiteres UK räumte ein, dass es im Hinblick auf das Risikomanagement grundsätzlich der Auffassung des LRH folge. Zur Begründung der hiervon abweichenden Handhabung führte es aus, dass es im Krankenhausbereich übliche Praxis sei, die Durchführung des Risikomanagements der IR zu überlassen. Gleichwohl wies das UK abschließend darauf hin, dass es zurzeit Überlegungen gebe, die Zuständigkeit für das Risikomanagement einer anderen Organisationseinheit zuzuordnen.

Zwei UK rechtfertigten die laufende Durchführung des Risikomanagements durch die IR mit der Begründung, die IR nehme in diesem Zusammenhang lediglich eine Betreuungsfunktion wahr. Die Feststellung von Risiken, die Risikobewertung und die Bewältigung der Risiken oblägen nicht der IR, sondern den jeweiligen Risikoverantwortlichen der einzelnen Organisationseinheiten. Die durch die IR regelmäßig zu erstellenden Risikoberichte seien nur als eine Zusammenfassung der gemeldeten Aktivitäten zu verstehen.

Zur Wahrnehmung der sonstigen fremden Aufgaben durch Mitarbeiter der IR teilte ein UK dem LRH mit, dass es sich bei den übertragenen Aufgaben lediglich um organisatorische Tätigkeiten handele, deren Erledigung aufgrund der sehr eingeschränkten zeitlichen und sachlichen Inanspruchnahme der Internen Revisoren nicht zu Interessenkonflikten führe.

Die von den UK teilweise dargelegte Auffassung, dass bei der Durchführung des Risikomanagements durch die IR Interessenkonflikte in Gänze ausgeschlossen werden könnten, vermag der LRH nicht zu teilen. Insbesondere die Verantwortung für die Erstellung der regelmäßigen Risikoberichte ist nach seinem Verständnis ein Indiz dafür, dass die Aufgaben der IR im Zusammenhang mit dem Risikomanagement nicht nur als Betreuungsfunktion zu werten sind. Auch die Wahrnehmung der sonstigen fremden Aufgaben durch Mitarbeiter der IR hält der LRH weiterhin für problematisch. Zur Wahrung der Objektivität der IR sollten nach seiner Auffassung revisionsfremde Tätigkeiten jeglicher Art vermieden werden.

13.4 Qualitätsmanagement

Nach dem Regelwerk der beruflichen Praxis muss der Leiter der IR ein Programm zur Qualitätssicherung und -verbesserung, das alle Aufgabenbereiche der IR umfasst, entwickeln und pflegen. Dieses Programm soll sowohl interne als auch externe Beurteilungen beinhalten. Im Unterschied zur internen Beurteilung, welche im Wesentlichen als regelmäßige Begutachtung durch Personen innerhalb der Organisation zu verstehen ist, hat die externe Beurteilung mindestens alle fünf Jahre durch einen qualifizierten, unabhängigen Prüfer zu erfolgen, der nicht der Organisation angehört.

Nach den Feststellungen des LRH wurden im Rahmen des Qualitätsmanagements bisher bei keinem UK externe Beurteilungen durchgeführt. Der LRH empfahl den UK, eine dem Regelwerk entsprechende externe Beurteilung ihrer IR anzustreben.

Mit Ausnahme von einem UK, das zu dieser Empfehlung des LRH nicht Stellung bezogen hat, vertraten die übrigen UK einheitlich die Auffassung, dass die Forderung nach einer externen Beurteilung der IR dem Grunde nach gerechtfertigt sei. Allerdings wurde überwiegend eingewandt, dass

externe Beurteilungen der IR momentan als nicht zweckmäßig angesehen würden. Zur Begründung wurde beispielsweise angeführt, dass zuerst eine Neuausrichtung der internen Beurteilungen geplant sei und erst anschließend über die Notwendigkeit einer externen Beurteilung entschieden werden könne. Auch sei beabsichtigt, zunächst verstärkt die Expertise der Wirtschaftsprüfer in Anspruch zu nehmen, da diese im Rahmen der jährlichen Abschlussprüfungen unter Beachtung der Grundsätze des § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes ohnehin auch die Arbeit der IR zu bewerten hätten. In diesem Zusammenhang wurde von einem UK auch die Ansicht vertreten, dass zurzeit die gesetzliche Abschlussprüfung als externe Beurteilung der IR ausreichend sei. Eine weitergehende externe Beurteilung sei nur sinnvoll, wenn sie von anerkannten Fachkräften für eine Qualitätsbeurteilung durchgeführt werde. Dies sei jedoch zumindest derzeit mit einem unverhältnismäßig hohen Kosten- und Zeitaufwand verbunden und daher abzulehnen.

Im Hinblick auf die empfohlene Durchführung einer externen Beurteilung im Rahmen des Qualitätsmanagements begrüßt der LRH die grundsätzliche Zustimmung der UK. Die vorgebrachten Argumente, wonach eine externe Beurteilung momentan als nicht zweckmäßig angesehen wird, erscheinen zumindest teilweise nachvollziehbar. Gleichwohl ist der LRH weiterhin der Auffassung, dass auf eine dem Regelwerk entsprechende externe Beurteilung der IR nicht dauerhaft verzichtet werden kann.

13.5 Geschäftsordnung

Das Regelwerk der beruflichen Praxis sieht vor, die Aufgabenstellung, Befugnisse und Verantwortung der IR formell in einer Geschäftsordnung zu definieren und diese von der Geschäftsleitung genehmigen zu lassen. Sofern die IR Prüfungsleistungen für Dritte erbringt, müssen diese ebenfalls in der Geschäftsordnung bestimmt werden.

Der LRH hat festgestellt, dass ein UK für seine IR im Ergebnis keine Geschäftsordnung im Sinne des Regelwerks vorlegen konnte, da die in diesem Zusammenhang präsentierte Unterlage grundlegende und wesentliche Inhalte vermissen ließ. Auch war nicht zu erkennen, wann die Unterlage entstanden war und ob sie durch die Geschäftsleitung genehmigt wurde. Der LRH empfahl dem UK, für seine IR eine dem Regelwerk genügende Geschäftsordnung zu erstellen.

Das betroffene UK führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Empfehlung des LRH umgesetzt und eine entsprechende Geschäftsordnung erlassen werde.

Die Vorgabe, dass Prüfungsleistungen für Dritte in der Geschäftsordnung der IR zu bestimmen sind, fand bei den UK überwiegend keine Beachtung. Obwohl die UK einheitlich die Auffassung vertraten, dass sich das Prüfungsrecht der IR auch auf ihre Tochterunternehmen erstreckte, enthielten die Geschäftsordnungen diesbezüglich keine Regelungen.

Die UK teilten dem LRH mit, dass sie hinsichtlich des Prüfungsrechts der IR bei den Tochtergesellschaften eine entsprechende Ergänzung ihrer Geschäftsordnungen beabsichtigten.

13.6 Unterrichtung des Aufsichtsrats

Das Regelwerk der beruflichen Praxis verpflichtet den Leiter der IR zu einer regelmäßigen Berichterstattung gegenüber der Geschäftsleitung und dem Überwachungsorgan. Inhalte dieser Berichterstattung sind beispielsweise der Ressourcenbedarf der IR, Ausführungen über die Aufgabenerfüllung der IR sowie Erkenntnisse über wesentliche Risikopotenziale.

Nach den Feststellungen des LRH sind die Leiter der IR ihrer Verpflichtung zur Berichterstattung überwiegend durch Erstellung von Jahresberichten nachgekommen. In der Mehrzahl dieser Fälle wurde der Jahresbericht ausschließlich dem jeweiligen Kaufmännischen Direktor zur Kenntnis gegeben. Der LRH hält es für erforderlich, dass die Jahresberichte künftig auch an den jeweiligen Aufsichtsrat der UK adressiert werden.

Die UK schlossen sich in ihren Stellungnahmen mehrheitlich der Empfehlung des LRH an und sicherten zu, dass sie künftig auch ihren Aufsichtsrat über den Jahresbericht der IR unterrichten würden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

14 **Neubau des SuperC für die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen**

Der Landesrechnungshof hat mehrere Baumaßnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen zur Unterbringung der Landesverwaltung und der Hochschulen geprüft. Am Beispiel des Bauprojekts „Errichtung des SuperC“ für die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen zeigt er wiederkehrende Defizite des Vermieter-Mieter-Modells auf. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass das Projektmanagement durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen und die Mieter bei den landesweiten Bau- und Unterbringungsmaßnahmen durch grundsätzliche, verbindliche Vorgaben der beteiligten Ministerien verbessert werden muss. Die aus dem Landeshaushalt zu finanzierenden Mietbudgets sollten künftig nur mit Kosten belastet werden, die unter strikter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt wurden.

14.1 **Vorbemerkungen**

In der Aachener Innenstadt sollte mit dem Neubau des SuperC ein Service- und Informationszentrum der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH) entstehen, das alle Dienstleistungen für Studierende an zentraler Stelle zusammenfasst und gleichzeitig ein Forum des Informations- und Erfahrungsaustausches für Hochschule, Wirtschaft und Stadt Aachen bietet. Auf einer Nettogrundfläche von rd. 7.000 qm sollten Konferenzräume, eine Cafeteria, eine große Ausstellungsfläche sowie Räumlichkeiten für interdisziplinäre Foren, zentrale Studienberatung, studentische Angelegenheiten, Büros für den Technologietransfer, das zentrale Prüfungsamt und das Akademische Auslandsamt untergebracht werden. Mit dem Neubau waren die Ziele verbunden, eine Anlaufstelle für

Studierende zur verwaltungstechnischen Betreuung und einen lebendigen Treffpunkt im Zentrum der Stadt zu schaffen. Tagungen und Ausstellungen sollten dabei ein Bild der aktuellen Aktivitäten in Lehre und Forschung vermitteln. Von Anfang an legte die RWTH besonderen Wert auf die architektonische Gestaltung des Gebäudes.



SuperC der RWTH Aachen
Quelle: Landesrechnungshof NRW

Unter den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fakultät für Architektur schrieb der Rektor der RWTH Anfang 2000 einen Architekturwettbewerb für ein „Studierenden-Service-Zentrum“ aus. Diesen Wettbewerb gewannen zwei Mitarbeiterinnen der RWTH, die den Auftrag für die weitere Planung erhielten. Deren Pläne sahen eine offene Grundrissgestaltung vor, die über alle Ebenen Raum für Begegnung und Informationsaustausch ermöglichen sollte.

Die ursprünglich kalkulierten Baukosten von rd. 12,8 Mio. € stellten sich im weiteren Verlauf der Planung als unrealistisch heraus. Nach den von der

RWTH zur Konkretisierung der Kosten herangezogenen Richtwerten für Hochschulbauten⁷ war mit Baukosten von rd. 16,8 Mio. € zu rechnen. Die Maßnahme wurde Mitte 2005 vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr⁸ im Einvernehmen mit dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung und mit Zustimmung des Finanzministeriums (FM) auf der Grundlage einer „Haushaltsunterlage-Bau“ (HU-Bau) zu § 24 Landeshaushaltsordnung (LHO) genehmigt.⁹ Die genehmigten Baukosten betragen rd. 22,3 Mio. € und lagen damit um 5,5 Mio. € über den herangezogenen Richtwerten. Letztlich fielen Baukosten von rd. 24 Mio. €¹⁰ an. Die mit dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB) vereinbarte anfängliche Jahresmiete betrug rd. 1,7 Mio. €.

14.2 Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Planung und Realisierung des SuperC geprüft und in seiner Prüfungsmitteilung vom 29.09.2010 Beanstandungen ausgesprochen, die er schon zuvor wiederholt bei anderen Bau- und Unterbringungsmaßnahmen des Landes festgestellt hatte. Sie betreffen sowohl die unzureichende und fehlerhafte Steuerung der Maßnahmen durch den BLB als Vermieter als auch durch die nutzenden Mieter (hier RWTH). Hauptursache ist, dass maßgebliche organisatorische Rahmenbedingungen für die Planung und Abwicklung der Bau- und Unterbringungsmaßnahmen bisher nicht geschaffen worden sind.

Die an der Realisierung des Projekts SuperC beteiligten Ministerien, die RWTH und der BLB haben am 11.01.2011 eine vom LRH erbetene abge-

⁷ Flächenkategorie Naturwissenschaftliche Institutsbauten.

⁸ Die aktuellen Ressortbezeichnungen werden auch für die Vergangenheit beibehalten.

⁹ § 24 Abs. 1 LHO gibt vor, dass Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden dürfen, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

¹⁰ Ohne die Kosten für die Errichtung der Kfz-Stellplätze.

stimmte Stellungnahme abgegeben, auf die der LRH mit Entscheidung vom 16.03.2011 geantwortet hat. Der Schriftwechsel dauert an.

14.2.1 Abweichungen vom genehmigten Raumbedarf

Nachdem der Architekturwettbewerb für das SuperC entschieden war, musste der ausgewählte Entwurf vor dessen Genehmigung aus Gründen des Brandschutzes an bauordnungsrechtliche Erfordernisse angepasst werden (Reduzierung der Gebäudehöhe zur Vermeidung einer Einstufung als Hochhaus, Verzicht auf Galerien und offene Verkehrsflächen).

Rd. acht Monate nach der Genehmigung der Maßnahme durch die Ministerien gab der Rektor der RWTH am 07.02.2006 zu bedenken, „...dass bei der aktuellen Planung des SuperC die Ebenen 3 und 4 aufgrund der vielen geschlossenen Räume derzeit wie bei einem Finanzamt wirkten. Der großzügige Charakter sollte gewahrt werden.“

Daraufhin beschloss das Rektorat, die Studienberatung nicht im SuperC unterzubringen, „um sich so auch dem ursprünglichen Architektenentwurf wieder anzunähern.“ Einem darauf folgenden internen Vermerk des Dezernats Bau- und Betriebstechnik der RWTH ist zu entnehmen, dass „das inhaltliche Ziel und der Umfang des Bauvorhabens weder das im Wettbewerb ausgelobte Raumprogramm noch die verbindlich genehmigte Festbeschreibung der HU-Bau“ erreichten. Konsequenzen wurden daraus nicht gezogen. Ohne weitere Genehmigung wurde das Gebäude durch den BLB und die RWTH erheblich umgeplant, wobei vermeidbare Kosten entstanden.

Die Umplanungen führten zu einer Reduzierung um 20 Büros und zur Vergrößerung von Verkehrsflächen. Weiterhin ergab ein vom LRH durchgeführter Vergleich der genehmigten Flächen mit einer Bestandsflächenaufstellung, dass die Interdisziplinären Foren, die Zentrale Studienbera-

tung und die Büros für den Technologietransfer entgegen der genehmigten Planung im SuperC nicht untergebracht worden sind. So werden nur 82 v. H. der Flächen für die ursprünglich genehmigten Verwendungszwecke genutzt. Der LRH hat diese Abweichungen vom genehmigten Raumbedarf beanstandet.

Die Ministerien haben daraufhin die unabgestimmten, kostenträchtigen Umplanungen und Umbauten als „funktional und qualitativ sich innerhalb des Gebäudezweckes befindend“ bezeichnet und eine Reduzierung des Raumprogramms als „nicht erfolgt“ bewertet. Der LRH hat den Ministerien dazu mitgeteilt, dass er deren Befürwortung im Nachhinein nicht nachvollziehen kann.

14.2.2 Versammlungsstätte im 6. Obergeschoss

Im 6. Obergeschoss des SuperC wurden Versammlungsräume eingerichtet, die Flächen für rd. 1.100 Personen bieten könnten. In den der HU-Bau zugrunde gelegten Entwurfsplänen waren allerdings nur Fluchtwege für maximal 400 Personen geplant. Da die Entwurfspläne nicht geändert wurden, können dort in einem flächenmäßig vollkommen überzogenen Rahmen ausschließlich Veranstaltungen für höchstens 400 Personen stattfinden.

Die Ministerien haben auf die Beanstandung des LRH mitgeteilt, dass die Ausgestaltung der Bauplanung für alle Angelegenheiten des Baunebenrechts dem BLB in Abstimmung mit der Hochschule obliege. Die vorgelegte HU-Bau enthalte die Einverständniserklärung der Hochschule und dokumentiere somit das Ergebnis des Abstimmungsprozesses. Eine Veränderung der Flächenzuschnitte sei ohne Aufgabe des wesentlichen Entwurfsgedankens nicht möglich gewesen.

Nach Auffassung des LRH hätte der gravierende Planungsmangel schon im Rahmen der erteilten Genehmigung auffallen müssen. Da brandschutz-

technische Erfordernisse zunächst unberücksichtigt geblieben waren, hätte der Wettbewerbsentwurf erst gar nicht ausgesucht werden dürfen, wenn eine Veränderung der Flächenzuschnitte ohne Aufgabe des wesentlichen Entwurfsgedankens nicht gewollt oder möglich war.

14.2.3 Baukostenüberschreitung

Am 11.11.2009 gab der BLB seinem Verwaltungsrat eine Baukostenüberschreitung (Nachtrag) von rd. 2 Mio. € zur Kenntnis. Die Projektkosten erhöhten sich damit von rd. 22 Mio. € (HU-Bau) auf rd. 24 Mio. €. Eine Nachtragerstellung und -genehmigung, wie sie in § 54 LHO vorgesehen ist, unterblieb.¹¹

Die Ministerien haben dargelegt, dass nach Inkrafttreten des Hochschulfreiheitsgesetzes die Vorschriften der LHO nicht mehr unmittelbar gelten. Die §§ 24 und 54 LHO würden jedoch im Hochschulbau unverändert als Steuerungsinstrument angewandt. Die HU-Bau würde Gegenstand der Genehmigung und die genehmigten Beträge würden Teil der Mietkalkulation des BLB. Danach seien „die Ministerien mit der Ausführung der Baumaßnahme nicht mehr befasst.“ Die Baumaßnahmensteuerung werde durch die vom BLB zu erbringenden Bauherrenleistungen in Form der Projektsteuerung gemäß der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure und dem Leistungsbild des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. erbracht.

Nach Auffassung des LRH weisen die Ministerien dem BLB delegierbare Leistungsbilder zu, die speziell darauf ausgerichtet sind, Bauherrenaufga-

¹¹ Nach § 54 LHO darf von einer genehmigten HU-Bau nur insoweit abgewichen werden, als die Änderung nicht erheblich ist. Eine Abweichung ist u. a. dann erheblich, wenn sie zu einer Überschreitung der Gesamtkosten um mehr als 500.000 € führt (vgl. VV Nr. 1.2 zu § 54 LHO).

ben durch externe Erfüllungsgehilfen (Projektsteuerer) erbringen zu lassen. Ein externer Projektsteuerer hat für den Bauherrn hingegen lediglich eine unterstützende Funktion und keine eigenen Entscheidungs-, Weisungs- und Durchsetzungsbefugnisse.

Für den LRH bleibt daher offen, durch wen und wie die Steuerung von Baumaßnahmen derzeit und zukünftig im Land wahrgenommen werden soll. Er sieht hierin einen Organisationsmangel, der massive negative Auswirkungen auf die Qualität, die Kosten und den Ablauf der Bau- und Unterbringungsmaßnahmen des Landes hat.

Hinsichtlich des SuperC vertreten die Ministerien die für den LRH nicht nachvollziehbare Auffassung, eine wesentliche Abweichung von der genehmigten HU-Bau sei weder in Bezug auf die Fläche noch auf die Inhalte erfolgt. Eine Vielzahl der kostenrelevanten Änderungen sei erst in der Ausbauphase und technischen Detailausrüstung entstanden. Zudem sei die Mehrzahl der zusätzlichen Investitionen mit dem Ziel der Verbesserung des technischen Gebäudebetriebs und den als notwendig erkannten Qualitätsanpassungen erforderlich gewesen.

Gänzlich unverständlich ist für den LRH die Aussage der Ministerien, es habe sich „keine Forderung von zusätzlicher Miete an das Land und damit auch kein Erfordernis eines Nachtrags“ ergeben, da „die entstandenen Mehrkosten durch die Hochschule bzw. den BLB selbst zu tragen“ seien. Immerhin werden die Mietmittel der Hochschulen vom Land zur Verfügung gestellt, die dann in den BLB als Sondervermögen des Landes fließen. Es steht daher im übergeordneten Landesinteresse, dass Kostenüberschreitungen erst gar nicht entstehen. Geeignete Steuerungsmaßnahme wäre hier ein restriktives ressortseitiges Nachtragsmanagement gewesen. Die Realisierung nachträglicher Baukosten ist immer mit der Wahrnehmung von Entscheidungs-, Weisungs- und Durchsetzungsbefugnissen verbunden, die nach Auffassung des LRH ohne Beteiligung der Ministerien nicht

wahrgenommen werden können. Da die Ministerien die Erstellung und Genehmigung von Nachträgen generell nicht für erforderlich halten, ergibt sich für den LRH die Einschätzung, dass das übergeordnete Landesinteresse an der Vermeidung von Nachtragskosten derzeit grundsätzlich nicht wahrgenommen wird.

14.2.4 Vergabe der Architektenleistungen

Die RWTH hatte den der HU-Bau zugrundeliegenden Entwurf des Neubaus im Wege eines Realisierungswettbewerbs ausgeschrieben und die Teilnahme ausschließlich den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ihrer Fakultät vorbehalten. Die aus dem Wettbewerb hervorgegangenen Gewinnerinnen gründeten eine freiberufliche Architektinnengemeinschaft und schlossen mit dem BLB einen Vertrag über rd. 900.000 € für die Erbringung weiterer Architektenleistungen auf der Basis ihres Wettbewerbsentwurfs.

Der LRH sieht darin eine rechtswidrige Beschränkung des Wettbewerbs und hat einen schweren Verstoß gegen § 4 Abs. 3 der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) gerügt.

Die Ministerien haben dem LRH mitgeteilt, dass auf ein VOF-Verfahren verzichtet worden sei, weil „bereits eine Auswahl zwischen zwölf Planergruppen durchgeführt worden ist“ und weil „Kosten zulasten des Landes vermieden werden sollten“. Letztlich sei mit dem hochschulinternen Wettbewerbsverfahren ein Entwurf erzeugt worden, „der über eine Studie, wie sie im Rahmen eines VOF-Verfahrens hätte erzielt werden können, weit hinaus gegangen ist und daher ein VOF-Verfahren ersetzen konnte“.

Aus der Sicht des LRH sind nachgewiesene Verstöße gegen das Vergaberecht nicht zu billigen, sondern nachdrücklich zu verfolgen. Vorliegend

hätte die Genehmigung zur HU-Bau nicht erteilt werden dürfen bzw. hätte auf die Einhaltung eines ordentlichen Vergabeverfahrens für die Architektenleistungen hingewirkt werden müssen.

14.2.5 Baunutzungskosten

Mit der Gründung des BLB zum 01.01.2001 war das Ziel verbunden, die Immobilien des Landes in ihrem Lebenszyklus ganzheitlich zu betrachten. Die Ermittlung von Investitions- bzw. Mietkosten einer Baumaßnahme einerseits und ihrer Baunutzungskosten als Folge- bzw. Nebenkosten andererseits müssen als Einheit begriffen werden, damit die wirtschaftlichen Auswirkungen in ihrer Gesamtheit deutlich werden. Soweit die Ermittlung der Baunutzungskosten in der Planungsphase unterbleibt, ist es nicht möglich, kostengünstige und technisch solide Lösungen mit Blick auf spätere Nutzungsphasen eines Gebäudes zu entwickeln.

Zur HU-Bau gehört auch eine Schätzung der Folgekosten der Baumaßnahme, die vor Gründung des BLB auch regelmäßig vorgenommen wurde. Die Ermittlung solcher Baunutzungskosten war nicht nur für das SuperC gänzlich unterblieben. Der LRH hat bei nahezu allen geprüften Bau- und Unterbringungsmaßnahmen festgestellt, dass Baunutzungskosten nicht oder nur unzureichend ermittelt wurden. Die zzt. geübte Vorgehensweise bleibt damit hinter der seinerzeit geübten Praxis der Staatlichen Bauverwaltung zurück. Der LRH hat gerügt, dass zehn Jahre nach Gründung des BLB immer noch kein Verfahren für das Zusammenwirken von Vermieter (BLB) und Mieter (nutzende Verwaltungen / Hochschulen) zur Schätzung der Baunutzungskosten vorgeben worden ist.

Die Ministerien haben mitgeteilt, dass der BLB und die RWTH die Forderung einer „möglichst“ frühzeitigen Ermittlung der Baunutzungskosten „grundsätzlich“ unterstreichen. Diese Vorleistungen sollen zukünftig mit der HU-Bau vorgelegt werden. Wie dies zukünftig sichergestellt werden soll, ist offen.

14.2.6 Übergang der Betreiberverantwortung

Die RWTH übernahm vom BLB das SuperC zum 01.08.2008. Sie lehnte die Übernahme der Betreiberverantwortung als Mieter jedoch mit der Begründung ab, Übergaben und Einweisungen in die Gebäudetechnik seien noch nicht abgeschlossen. Daraufhin beauftragte der BLB ein externes Unternehmen mit dem Betrieb des Gebäudes für einen Zeitraum von acht Monaten.

Der LRH hat u. a. beanstandet, dass es seit nunmehr zehn Jahren nicht gelungen ist, die Abläufe zur Übernahme der Betreiberverantwortung klar zu regeln.

Die Ministerien haben zum Übergang der Betreiberverantwortung darauf hingewiesen, dass sich aufgrund der daraus resultierenden Haftungsfolgen ein obligatorischer Interessenswiderstreit ergibt, der „in jedem Einzelfall aufgelöst werden muss“.

Dieser Handhabung vermag der LRH nicht zu folgen. Er hat den Ministerien nahe gelegt, die Angelegenheit dringend organisatorisch zu regeln und die erforderlichen Maßgaben, beispielsweise in Form allgemeinverbindlicher Übergabe- und Betreibervorschriften, zentral zu erarbeiten.

14.3 Projektmanagement

Nach den Feststellungen des LRH wurde das Bauprojekt SuperC ohne angemessene inhaltliche Prüfung genehmigt. Zudem mangelte es, wie aufgezeigt, erheblich an einer konstruktiven Steuerung des Bauprojekts.

Vor Gründung des BLB waren wesentliche Elemente für eine konstruktive Steuerung von Baumaßnahmen die Aufstellung und Genehmigung einer HU-Bau (§§ 24 und 54 LHO), die das Bausoll, die Baukosten und den Zeitrahmen einer Baumaßnahme festlegte. Dieses galt unabhängig davon,

ob es sich um den Hochschulbau oder um den allgemeinen Verwaltungsbau handelte.

Durch das mit der Gründung des BLB 2001 eingeführte Vermieter-Mieter-Modell und das Anfang 2007 in Kraft getretene Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) ist zzt. nicht verbindlich geregelt, durch wen und auf welchem Wege die Maßgaben der Planung im Hochschulbau bestimmt und kontrolliert werden. Die Ministerien berufen sich zwar auf eine analoge Anwendung der §§ 24, 54 LHO, wenden diese Vorschriften jedoch in der Praxis nicht oder nur teilweise an. Das zeigt sich allein daran, dass sie bei Baukostenüberschreitungen Nachtragsaufstellungen und -genehmigungen entsprechend § 54 LHO nicht für erforderlich halten.

Nach dem HFG werden den Hochschulen Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen vom Land zur Verfügung gestellt. Die haushaltsrechtliche Behandlung dieser Zuschüsse richtet sich nach dem HFG, dem Hochschulgesetz und den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften.¹² Bisher wurden keine verbindlichen Vorschriften geschaffen, die Maßgaben darüber enthalten, durch wen und wie die bezuschussten Hochschulbaumaßnahmen zu steuern sind. Eine teilweise analoge Anwendung der früher geltenden §§ 24, 54 LHO reicht, wie der Neubau des SuperC zeigt, nicht aus. Aus der Sicht des LRH besteht hier Handlungsbedarf für die betroffenen Ministerien.

14.4 Kostenmiete

14.4.1 Beratungsbericht zum Vermieter-Mieter-Modell

Bereits in seinem Beratungsbericht vom 07.12.2009 hatte der LRH ein stets wiederkehrendes strukturelles Problem des gewählten Vermieter-

¹² § 5 Abs. 2 Hochschulgesetz.

Mieter-Modells aufgegriffen und darauf hingewiesen, dass die mit Gründung dieses Modells initiierten Optimierungsprozesse nur dann erfolgreich gestaltet werden können, wenn die Rollen als Vermieter (BLB) und Mieter adäquat wahrgenommen werden. Insbesondere bei der Planung und Realisierung von Bau- und Unterbringungsmaßnahmen ist eine funktionierende Interaktion der Beteiligten eine wichtige Basis. Daran mangelt es in der Praxis.

Nach den Feststellungen des LRH verzichtet die Mieterseite bei ihren Unterbringungsmaßnahmen auch nach Beendigung des Kontrahierungszwangs mit dem BLB in aller Regel auf den ursprünglich beabsichtigten Wettbewerb und nimmt stattdessen den BLB direkt in Anspruch. So greift das ursprünglich vorgesehene Regulativ des Wettbewerbs und des damit einhergehenden „besten Marktpreises“ nicht. Ein wirksamer Preismechanismus als Element zur Steuerung der Bau- und Unterbringungsmaßnahmen fehlt.

Der LRH hat daher der Landesregierung empfohlen, das Vermieter-Mieter-Modell neu zu gestalten. Auf Basis der tatsächlich unter strikter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entstandenen Baukosten und der zu erwartenden Unterhaltungskosten sollte für das gesamte Vermieter-Mieter-Verhältnis eine kostenorientierte Miete eingeführt werden.

14.4.2 Gerechtfertigte Miete für das SuperC

Der LRH hat am Beispiel des SuperC die zuvor beschriebene kostenorientierte Miete nach dem Prinzip der Verursachungsgerechtigkeit errechnet und festgestellt, dass aufgrund der Berechnungen des BLB der Landeshaushalt mit einer deutlich zu hohen Miete für das SuperC belastet wird. Gegenüber der zwischen der RWTH und dem BLB vereinbarten anfänglichen Jahresmiete von 1,7 Mio. € ergäbe sich nach Rechnung des LRH ei-

ne anfängliche Jahresmiete von 1,1 Mio. €, sodass der Miethaushalt des Landes um rd. 600.000 € pro Jahr entlastet werden könnte.

Die Mietkorrektur des LRH beruht auf folgenden Gründen:

- Die Berechnungen des BLB ergaben, dass er unter Zugrundelegung einer anfänglichen Jahresmiete von 1,7 Mio. €, der tatsächlich entstandenen Baukosten und der weiteren angefallenen bzw. künftig anfallenden Kosten (Bauherrenleistungen, Verwaltung, Instandhaltung, usw.) nach 25 Jahren ein Endvermögen von rd. 10,7 Mio. € erzielen wird. Dieses kalkulierte Endvermögen stellt sich nach Ansicht des LRH, der von einem ausgeglichenen Endvermögen ausgeht, als übergebüchlich vorteilhaft dar und ist zu korrigieren. Die sich daraus ergebende Mieteinsparung umfasst rd. 218.000 € pro Jahr.
- Der BLB erkannte nachträglich Mehrkosten des Generalunternehmers ohne Grund an.¹³ Dabei entstanden vermeidbare Mehrkosten von rd. 2,33 Mio. €, die der BLB zu tragen hat und mit denen der Miethaushalt des Landes nicht belastet werden darf. Die sich daraus ergebende Mieteinsparung beträgt rd. 148.000 € pro Jahr.
- Auch die unabgestimmten und vermeidbaren Umplanungen durch die RWTH dürfen nicht zu Lasten des Miethaushalts gehen. Die RWTH führte nur 82 v. H. der Flächen dem genehmigten Verwendungszweck zu. Folglich sollten ihr aus den für Mieten zur Verfügung gestellten Landeszuschüssen auch nur 82 v. H. zustehen. Die darüber hinausgehende Miete in Höhe von rd. 230.000 € sollte die RWTH selbst tragen.

Der Mietkorrektur des LRH haben sich die Ministerien nicht angeschlossen. Sie folgen vielmehr dem BLB, der eine kostenorientierte Miete ablehnt. Er ist der Meinung, dass er Grundstücke nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften und zu entwickeln habe. Daraus folge, dass er unternehmerische Entscheidungen im Rahmen der Entwicklung

¹³ Z. B. Kosten für die Beschleunigung der Fertigstellung, zusätzliche juristische Beratung bei der Nachtragsbearbeitung.

eines Projektes zu treffen habe und sowohl die Risiken als auch die Chancen einer Projektentwicklung trage.

Diese Argumente hält der LRH für nicht tragfähig. Der BLB ist ein Sondervermögen des Landes. Jede unternehmerische Entscheidung sowie alle Risiken und Chancen, die der BLB eingeht, sind letztlich vom Land zu tragen.

Baukosten, die der BLB hätte vermeiden können, sollten aus Gründen der Verursachungsgerechtigkeit ihm angelastet und nicht automatisch zu Lasten des Miethaushalts gehen. Ebenso muss für jeden Mieter deutlich werden, dass sich ein unzureichendes Bauprojektmanagement seinerseits (z. B. nachträgliche Sonderwünsche) ebenfalls zu seinen Lasten auf die vom Land zur Verfügung gestellte Miete auswirkt.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (Epl. 07)

15 Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege

Für Investitionen zum Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren hat das Land Nordrhein-Westfalen von 2008 bis Mitte 2010 über 335 Millionen € Fördermittel bewilligt. Dabei hat das zuständige Ministerium weder geeignete Steuerungsinstrumente zur sachgerechten Verteilung eingesetzt noch eine begleitende Erfolgskontrolle des Förderprogramms durchgeführt. Zudem hat es versäumt, die Gründe für offensichtliche Fehlentwicklungen zu ermitteln.

Bei Aufstellung und Ausführung des Förderprogramms wurde nicht hinreichend beachtet, dass Zuwendungen nachrangig gewährt werden sollen. Zum einen hat das Ministerium 44.237 bereits durch Entlastungsmaßnahmen des Bundes ausfinanzierte Plätze nicht ausdrücklich von der Förderung ausgenommen. Zum anderen blieben bei der Gewährung der Zuwendungen vorhandene Rücklagen der Träger der Kindertageseinrichtungen in Höhe von rund 97 Millionen € unberücksichtigt.

Die Landesjugendämter haben durch Fehler im Zuwendungsverfahren insgesamt über 38 Millionen € zu viel bewilligt. Der Landesrechnungshof hat die Beachtung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzips angemahnt und vom Ministerium verbindliche Vorgaben zum notwendigen Umfang der baulichen Maßnahmen gefordert.

15.1 Einführung

Nach dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) des Bundes vom 10.12.2008 haben Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, ab dem 01.08.2013 einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung (KiTa) oder in Tagespflege. Für das Land NRW wurde ein Bedarf von rd. 144.000 Plätzen (32 v. H. Betreuungsquote) für Kinder unter drei Jahren (U3-Plätze) prognostiziert. Davon sollten 30 v. H. in der Tagespflege realisiert werden. Für die notwendigen Investitionen in den U3-Ausbau erhält das Land NRW vom Bund von 2008 bis Ende 2013 Finanzhilfen von insgesamt 481,5 Mio. €. Es plante zunächst, darüber hinaus weitere 30 Mio. € Haushaltsmittel bereitzustellen.

Ausgehend von einem Bestand von 32.195 Plätzen waren in NRW noch 111.805 U3-Plätze zu schaffen. Hierzu hat das damalige Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes NRW die „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zum Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren“ (FRL) erlassen. Bewilligungsbehörden sind die Landesjugendämter (LJÄ) Rheinland und Westfalen-Lippe. Antragsteller und Zuwendungsempfänger (ZE) ist das jeweilige örtliche, gemeindliche Jugendamt (JA), welches die Zuwendungen ggf. an den jeweiligen Träger der Einrichtung bzw. an Tagesmütter / -väter weiterleitet.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat zunächst die Steuerung und Ausführung des Förderprogramms durch das Ministerium sowie die Bewilligungspraxis der LJÄ geprüft. Bis zum Erhebungsstichtag 06.08.2010 wurden Investitionsmaßnahmen zur Schaffung von 41.549 U3-Plätzen mit einem Fördervolumen von rd. 335 Mio. € bewilligt. Nach der Planung des Ministeriums sollten bis Ende 2010 mit rd. 391 Mio. € 70.805 neue U3-Plätze gefördert werden.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes NRW hat mit Urteil vom 12.10.2010 entschieden, dass die durch das Land getroffene Regelung über die Zuständigkeit von Kreisen und kreisfreien Städten für Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nicht mit dem in der Landesverfassung verankerten Konnexitätsprinzip vereinbar ist. Er hat den Gesetzgeber aufgefordert, den finanziellen Ausgleich für die entstehenden notwendigen Ausgaben, insbesondere auch hinsichtlich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung, zu regeln.

Vor dem Hintergrund dieses Urteils hat der LRH das Ministerium in seiner Entscheidung vom 13.12.2010 gebeten, seine Feststellungen zum Zuwendungsverfahren unabhängig von der Art der künftigen Finanzierung sinngemäß zu berücksichtigen.

15.2 Tagesbetreuungsausbaugesetz

Nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) des Bundes vom 27.12.2004 waren die kommunalen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, das Förderangebot für U3-Kinder in NRW bis spätestens zum 01.10.2010 auf 76.432 Plätze (17 v. H. Betreuungsquote) auszubauen, wobei die Finanzierung durch an anderer Stelle gewährte Entlastungen der Kommunen als gesichert angesehen wurde.

Der LRH hat beanstandet, dass die nach dem TAG noch zu schaffenden 44.237 Plätze nicht ausdrücklich aus dem Bereich der FRL herausgenommen wurden. Eine Förderung dieser bereits durch die Entlastungsmaßnahmen des Bundes finanzierten Plätze wäre eine unzulässige Doppelfinanzierung. Der LRH geht daher hinsichtlich der bis zum 06.08.2010 bewilligten 41.549 U3-Plätze davon aus, dass das Land insoweit ausschließlich KiföG-Plätze gefördert hat.

Der LRH hat das Ministerium gebeten sicherzustellen, dass eine Finanzierung von TAG-Plätzen durch das Land unterbleibt.

Das Ministerium hat mit Schreiben vom 31.03.2011 zugesagt, es werde diese Position im Rahmen der laufenden Konnexitätsverhandlungen zugrunde legen.

15.3 Rücklagen

Nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) vom 29.10.1991 wurden den Trägern von KiTas Pauschalen zur Erhaltung von Gebäuden und Inventar durch das Land und die JÄ gezahlt. Nicht verbrauchte Zuschüsse waren einer Rücklage zuzuführen und können bis 2013 für Zwecke nach dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) vom 30.10.2007, u. a. zum U3-Ausbau, verwendet werden. Die Summe dieser Rücklagen betrug zum Zeitpunkt des Erlasses der FRL Mitte 2008 rd. 97,2 Mio. €.

Die GTK-Rücklagen wurden bisher nicht für den U3-Ausbau eingesetzt, obwohl dies nach den Regelungen des KiBiz zugelassen war und Zuwendungen nach dem Subsidiaritätsgrundsatz erst dann gewährt werden sollen, wenn vorhandene Eigenmittel oder sonstige Mittel der ZE nicht ausreichen, um die Maßnahmen selbst durchzuführen. Der LRH hat das Ministerium gebeten, die Gründe für die unterlassene Regelung der Berücksichtigung der Rücklagen darzulegen.

15.4 Steuerung des bedarfsgerechten Mitteleinsatzes

Obwohl in allen JA-Bezirken ein bedarfsgerechtes Angebot an U3-Plätzen geschaffen werden sollte, wies das Ministerium beiden LJÄ seit Beginn des Förderprogramms die für den U3-Ausbau zur Verfügung stehenden Mittel je zur Hälfte zu, ohne vorher den tatsächlichen Mittelbedarf festge-

stellt zu haben. Es berücksichtigte noch nicht einmal die deutlich unterschiedliche Verteilung der U3-Kinder auf die beiden Bezirke der LJÄ.¹⁴ Entsprechend den Vorgaben des Ministeriums bewilligten die LJÄ die Zuwendungen allein nach Antragseingang (sog. Windhundverfahren).

Die Betreuungsquoten im Bereich der einzelnen JÄ haben sich nach der Kinder- und Jugendhilfestatistik höchst unterschiedlich entwickelt. Diese lagen am 01.03.2010 zwischen 5,4 v. H. und 25,3 v. H. und wiesen damit einen Abstand von fast 20 Prozentpunkten aus. Drei Jahre zuvor betrug diese Spanne nur rd. 11 Prozentpunkte. Dennoch sah sich das Ministerium nicht veranlasst zu untersuchen, ob diese Entwicklung mit dem Ziel des Förderprogramms in Einklang steht.

Der LRH hat das Ministerium aufgefordert, künftig geeignete Steuerungsinstrumente einzusetzen, die in allen JA-Bezirken gleichermaßen bedarfsgerechte Betreuungsmöglichkeiten für U3-Kinder sicherstellen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige, die Verteilung am „regionalen bzw. spezifizierten örtlichen Bedarf und der Anzahl der U3-Kinder im jeweiligen JA-Bezirk“ zu orientieren. Bereits geleistete Zuschüsse würden in die Gesamtbetrachtung einbezogen.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, seine Ausführungen zur geplanten weiteren Verteilung der Mittel zu konkretisieren und zeitnah mitzuteilen, wie die vorgesehene Gesamtbetrachtung der für den U3-Ausbau geleisteten Zuwendungen, fachbezogenen Pauschalen und sonstigen Haushaltsmittel erfolgen soll.

¹⁴ Zum 31.12.2008 gab es 241.905 U3-Kinder (53,63 v. H.) im Bereich des LJA Rheinland und 209.196 U3-Kinder (46,37 v. H.) im Bereich des LJA Westfalen-Lippe.

15.5 Begleitende Erfolgskontrolle

Seit dem 17.04.2009 informieren die LJÄ das Ministerium wöchentlich über den Bewilligungsstand der U3-Förderung. Aus diesen Informationen ließ sich erkennen, dass die durchschnittlichen Förderbeträge pro KiTa-Platz von geplanten 6.481 € stetig auf 9.822 € (Stand: 06.08.2010) angestiegen waren und damit den erwarteten Wert um mehr als die Hälfte überstiegen. Weiterhin war ersichtlich, dass bis Ende 2009 ein Drittel weniger an U3-Plätzen bewilligt worden war als geplant. Von den avisierten kostengünstigen Tagespflegeplätzen wurden sogar nur etwa 50 v. H. realisiert. Ungeachtet dessen ließ das Ministerium das Förderverfahren und die Rahmenbedingungen unverändert.

Der LRH hat beanstandet, dass das Ministerium gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen hat, indem es keine begleitende Erfolgskontrolle durchführte. Es hat auch nicht ermittelt, welche Gründe für die offensichtlichen Fehlentwicklungen maßgeblich waren, um dann entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Kostensteigerungen pro Platz seien darauf zurückzuführen, dass es bei der Aufstellung des Programms Planungsgrößen zugrunde gelegt habe. Die sich aus dem bisherigen Programmablauf ergebenden Erfahrungen sollen bei einer geplanten Neuausrichtung des U3-Ausbauprogramms mit transparenter und nachvollziehbarer Verteilung der Mittel Berücksichtigung finden.

Der LRH hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass für die Neuausrichtung des U3-Programms keinesfalls die überhöhten Ansätze aus dem bisherigen Programmablauf zugrunde gelegt werden dürfen. Er hat gefordert, seine Feststellungen zu den Mängeln im Bewilligungsverfahren, die zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Förderbetrages geführt haben, in das neuausgerichtete U3-Programm einfließen zu lassen und dieses einer begleitenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

15.6 Bewilligungsverfahren

Der LRH hat untersucht, aus welchen Gründen die Zielvorgaben des Förderprogramms hinsichtlich der angestrebten Platzzahlen und des vorgesehenen durchschnittlichen Förderbetrages / KiTa-Platz bisher nicht erreicht wurden.

Auffällig ist die Abweichung hinsichtlich des Anteils an Neubau-, Aus- / Umbau- und Ausstattungsmaßnahmen. Diese werden nach den FRL mit Höchstbeträgen pro geschaffenem U3-Platz bis zu 18.000 € für Neubau-, bis zu 7.650 € für Aus- / Umbau- und bis zu 3.150 € für Ausstattungsmaßnahmen gefördert. Entgegen den Annahmen des Ministeriums betrug der Anteil der über den bisherigen Förderzeitraum bewilligten Neubauplätze 40,8 v. H. statt 11,9 v. H. und der Ausstattungsplätze lediglich 27,2 v. H. statt wie angenommen 53,3 v. H. Der Anteil der Aus- / Umbauplätze lag wie prognostiziert bei etwa einem Drittel.

Der LRH hat insbesondere folgende Mängel im Bewilligungsverfahren als Ursache für die Fehlentwicklungen festgestellt:

- 15.6.1** Die LJÄ gewährten in zahlreichen Fällen für Aus- / Umbau- und Ausstattungsplätze, die zeitgleich mit weiteren Neubauplätzen bewilligt wurden, den höheren Höchstförderbetrag für Neubauplätze (18.000 € statt 7.650 € bzw. 3.150 €). Dies führte nach den Berechnungen des LRH bis zum Erhebungsstichtag zu einer um rd. 12,6 Mio. € zu hohen Förderung.

- 15.6.2** Die LJÄ haben nicht für jeden U3-Platz einzeln untersucht, ob die auf ihn entfallenden anteiligen Ausgaben den zuwendungsfähigen Höchstbetrag für diesen Platz überschreiten. Durch die summarische Betrachtung aller Plätze eines Zuwendungsantrages wurden in einer Vielzahl von Fällen nicht ausgeschöpfte Höchstbeträge zur Deckung von Ausgaben anderer Plätze genutzt. Infolgedessen wurden einzelne Plätze statt mit

max. 18.000 € tatsächlich mit bis zu 43.123 € gefördert. Nach den Berechnungen des LRH führte diese Handhabung bis zum Erhebungsstichtag zu einer um rd. 14 Mio. € zu hohen Förderung.

- 15.6.3** Das Ministerium ließ eine gleichzeitige Förderung von Ausstattungs- und Aus- / Umbaumaßnahmen für dieselben Plätze zu, obwohl dies nach dem mit dem Finanzministerium NRW abgestimmten Finanzierungsplan der FRL nicht vorgesehen war. Das LJA Rheinland gewährte daraufhin bei fast 50 v. H. der durch Aus- / Umbaumaßnahmen geschaffenen Plätze eine zusätzliche Förderung. Nach den Berechnungen des LRH hat dies dazu geführt, dass beide LJÄ zusammen rd. 11,5 Mio. € zu viel bewilligt haben.
- 15.6.4** Die LJÄ haben ausnahmslos die zuwendungsfähigen Ausgaben mit dem Höchstsatz von 90 v. H. gefördert, ohne vorher - wie vorgeschrieben - die finanzielle Leistungsfähigkeit der ZE geprüft zu haben.
- 15.6.5** Anders als bei Neubauten förderten die LJÄ bei bestehenden KiTas Ausgaben für Investitionen, die U3-Kinder gar nicht oder nur teilweise nutzen werden, in vollem Umfang. So wurden zum Beispiel regelmäßig alle Ausgaben für die erstmalige Schaffung von Gruppenneben- oder Mehrzweckräumen oder für die Sanierung von Sanitärräumen in bestehenden Einrichtungen berücksichtigt.

Das Ministerium hat sich der Auffassung des LRH, dass nur der auf die U3-Kinder entfallende Ausgabenanteil finanziert werden dürfe, angeschlossen. Der LRH hat das Ministerium um Konkretisierung seiner Ausführungen gebeten.

15.7 Raumprogramm

Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände erwarteten, dass über die Hälfte der bis 2013 in KiTas zu schaffenden U3-Plätze durch Umnutzung der durch die demografische Entwicklung frei werdenden Plätze für ältere Kindergartenkinder geschaffen werden könnten. In seinem Förderprogramm plante das Ministerium, über 41.000 U3-Plätze durch kostengünstige Ausstattungsmaßnahmen in den bestehenden Räumlichkeiten zu realisieren. Tatsächlich wurden bis zum 06.08.2010 lediglich für knapp 9.000 Plätze Ausstattungsmaßnahmen ohne bauliche Investitionen bewilligt.

Den angemessenen und notwendigen Raumbedarf für die Betreuung von U3-Kindern definierte das Ministerium in den FRL nicht. Es hat nach eigener Erklärung seit 1994 keinen Einfluss mehr auf das Raumprogramm der KiTas genommen. Stattdessen haben die LJÄ „Empfehlungen zum Raumprogramm“ als Maßstab für die Erteilung der Betriebserlaubnis einer KiTa (einschließlich Kindern über drei Jahre) entwickelt. Dies führte nach den Feststellungen des LRH dazu, dass zahlreiche Förderanträge für Aus- / Umbau- oder Ausstattungsmaßnahmen durch Anträge für Neubaumaßnahmen mit erheblich höheren zuwendungsfähigen Ausgaben ersetzt wurden, um den Anforderungen der LJÄ zum Raumprogramm zu entsprechen.

Die Änderungen der Zuwendungsanträge zeigen, dass nach den Vorstellungen der Träger der KiTas U3-Plätze auf deutlich geringerem Raum hätten geschaffen werden können. Vor diesem Hintergrund hat der LRH das Ministerium aufgefordert, den förderungsfähigen notwendigen Raumbedarf für U3-Plätze selbst festzulegen und dabei den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Das Ministerium versteht das Raumprogramm der LJÄ nur als Empfehlung, die es grundsätzlich nicht in Frage stelle. Es werde die Kritik des LRH zum Anlass nehmen, von den LJÄ eine Abfrage über die Raumempfehlungen in anderen Bundesländern vornehmen zu lassen.

Der LRH sieht das Ministerium insbesondere wegen der finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt in der Pflicht, das Ergebnis der Länderumfrage selbst auszuwerten und daran anschließend den notwendigen zu finanzierenden Raumbedarf festzulegen.

Der Schriftwechsel dauert an.

16 Veranschlagung von Haushaltsmitteln als fachbezogene Pauschale im Nachtragshaushaltsgesetz 2010

Im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 waren 150 Millionen € veranschlagt, die als fachbezogene Pauschale für Investitionen in Tageseinrichtungen zur Schaffung von Plätzen für Kinder unter drei Jahren vorgesehen waren. Über 100 Millionen € dieses Ansatzes hätten nicht veranschlagt werden dürfen, da die Empfänger diese Mittel nicht im maßgeblichen Haushaltsjahr 2010 benötigten. Obwohl der Landesrechnungshof dies Ende Oktober 2010 beanstandet hatte, korrigierte die Landesregierung den Entwurf zum Nachtragshaushalt im Rahmen ihrer Ergänzung vom 18.11.2010 insoweit nicht. Die Mittel wurden noch im Dezember 2010 ausgezahlt.

Dieselben Empfänger erhalten somit für denselben Zweck und in den gleichen Förderfällen vom Land Mittel sowohl als fachbezogene Pauschale als auch in Form von Zuwendungen aufgrund von Förderrichtlinien. Diese parallele Förderung nach unterschiedlichen Kriterien ist fehleranfällig und nicht verwaltungsökonomisch. Zudem fehlen eindeutige Regelungen, um den wirtschaftlichen Einsatz aller Mittel zu gewährleisten.

16.1 Vorbemerkung

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat durch Urteil vom 15.03.2011 die Verfassungswidrigkeit des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 festgestellt. Die nachstehenden Bemerkungen waren nicht Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens. Sie sind auch bei zukünftigen Veranschlagungen zu beachten.

16.2 Ausgangslage

Das Land stellte für das Haushaltsjahr 2010 für Investitionen zum Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (U3-Plätze) mit dem Haushaltsgesetz (HG) vom 17.12.2009 insgesamt rd. 86 Mio. € bereit. Die bei Kapitel 15 040, nunmehr 07 040, Titel 883 10 und 883 20 veranschlagten Mittel wurden auf Grundlage der durch das zuständige Ministerium erlassenen Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zum Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren (FRL) als Zuwendungen im Sinne von §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung bewilligt.

Die Landesregierung veranschlagte im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 (NHG) vom 21.09.2010 bei Kapitel 07 040 Titel 883 40 Haushaltsmittel in Höhe von 150 Mio. € mit der Zweckbestimmung „Zuweisungen an Gemeinden (GV) zu den Investitionen für Plätze für Kinder unter drei Jahren in Tageseinrichtungen für Kinder“. Nach den Haushaltsvermerken und verbindlichen Erläuterungen sollten die Mittel als fachbezogene Pauschale im Sinne von § 29 HG an alle Jugendämter (JÄ) nach der Zahl der U3-Kinder im JA-Bezirk zu Beginn des Kindergartenjahrs 2010/11 (Verteilungsmaßstab) verausgabt werden.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFJKJS) und nachrichtlich dem Finanzministerium mit Entscheidung vom 27.10.2010 erhebliche Bedenken zu der im Entwurf des NHG vorgesehenen Veranschlagung mitgeteilt:

16.3 Notwendigkeit der veranschlagten Ausgaben

Die Landesregierung begründete den Ansatz der 150 Mio. € im Entwurf des NHG unter anderem damit, dass die sofortige Bereitstellung von In-

vestitionsmitteln erforderlich sei, um eine bestehende Deckungslücke für das Jahr 2010 für rd. 1.300 bereits begonnene Maßnahmen zu schließen. Aus der Aufstellung des MFJKJS über diese 1.284 so genannten „Härfälle“ ergab sich, dass

- mehrere JÄ keinen oder nur einen geringen Finanzbedarf gemeldet hatten,
- 75 der von den JÄ gemeldeten Maßnahmen erst im Jahr 2011 begonnen werden sollten und zu 315 Maßnahmen gar keine Angaben zum Maßnahmebeginn gemacht wurden und
- die JÄ für das Jahr 2010 Mittel in Höhe von 78,7 Mio. € beantragt hatten und für 2011 rd. 72,2 Mio. € (insgesamt rd. 150 Mio. €).

Das Ministerium teilte dem LRH mit, dass etwa 30 Mio. € der für 2010 beantragten Mittel aus dem Titel 883 10 gedeckt wurden.

Der LRH hat beanstandet, dass die Landesregierung die fachbezogene Pauschale für den Ausbau der U3-Plätze um mindestens 100 Mio. € zu hoch veranschlagt hat. Denn insoweit mangelte es an der Notwendigkeit der Ausgaben im Haushaltsjahr 2010.

Nach Ansicht des LRH sind fachbezogene Pauschalen von den Empfängern gemäß § 29 HG grundsätzlich noch im selben Haushaltsjahr entsprechend den verbindlichen Festlegungen im Haushaltsplan bestimmungsgemäß einzusetzen. Lediglich für die aus der Feuerschutzsteuer gewährte Investitionspauschale ist in § 29 Abs. 5 HG zugelassen, dass nicht verbrauchte Pauschalmittel in den Folgejahren verwendet werden dürfen. Dementsprechend hatte der LRH darauf hingewiesen, dass die JÄ die fachbezogene Pauschale für den U3-Ausbau im Haushaltsjahr 2010 einzusetzen haben.¹⁵

¹⁵ Durch Haushaltsvermerke wurde nur die Vorlagefrist für die rechtsverbindliche Bestätigung und der Rückzahlungstermin abweichend von § 29 HG auf den 30.09.2011 hinausgeschoben.

Mit einem Verbrauch der fachbezogenen Pauschale durch die JÄ konnte die Landesregierung jedoch nur in Höhe von rd. 48,7 Mio. € rechnen, weil von den beantragten Mitteln für 2010 (78,7 Mio. €) bereits 30 Mio. € aus Titel 883 10 gedeckt wurden. Danach durfte sie maximal diesen Betrag als notwendige Ausgaben veranschlagen. Außerdem war ein anderer Verteilungsmaßstab als die „Zahl der U3-Kinder“ erforderlich, da dieses Kriterium nicht den tatsächlichen Finanzbedarf nach der Härtefallliste widerspiegelt. Folglich war der Ansatz im Entwurf des NHG 2010 um mindestens 100 Mio. € zu hoch.

16.4 Gleichzeitige Anwendung unterschiedlicher Finanzierungsformen

Für fachbezogene Pauschalen gelten die im Haushaltsgesetz und in den Haushaltsvermerken zur jeweiligen Haushaltsstelle festgelegten Regelungen mit der Konsequenz, dass alle insoweit bisher geltenden Förderregelungen außer Kraft treten (vgl. § 29 Abs. 6 HG). Die verbindlichen Erläuterungen zum Haushaltstitel 883 40 im Entwurf des NHG sahen hiervon abweichend vor, dass die fachbezogene Pauschale zur Finanzierung der Landesanteile, die in den Zuwendungsbescheiden nach der FRL festgesetzt werden, zu nutzen ist.

Demnach müssen die JÄ die fachbezogene Pauschale für die Finanzierung derselben neuen U3-Plätze einsetzen, für die sie auch Zuwendungen aus den Titeln 883 10 und 883 20 erhalten. Zuwendungen und fachbezogene Pauschale erfordern jedoch unterschiedliche Verwaltungsverfahren zur Erlangung und Abrechnung der veranschlagten Mittel. Dies hat zur Folge, dass sämtliche am Verfahren Beteiligte gleichzeitig unterschiedliche Regelungen zur Verwendung der Mittel und beim Nachweis des Einsatzes beachten müssen. Der LRH hat bemängelt, dass die parallele Anwendung der beiden unterschiedlichen Finanzierungsformen nicht nur zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führt, sondern auch die Gefahr von

Fehlern birgt, die sogar die Rückforderung von Mitteln nach sich ziehen können.

Zudem hat der LRH auf rechtliche Unklarheiten hinsichtlich der Pflichten des Empfängers und der Prüfungsrechte der Bewilligungsbehörde und des LRH hingewiesen.

Die Zuwendungen aus den Titeln 883 10 und 883 20 sind wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Der Zuwendungsempfänger hat die entsprechende Verwendung nachzuweisen und dazu einen Sachbericht sowie einen detaillierten zahlenmäßigen Nachweis vorzulegen. Insoweit bestehen für den LRH umfassende Prüfungsrechte.

Die fachbezogenen Pauschalen aus dem Titel 883 40 werden dagegen zum eigenverantwortlichen Mitteleinsatz ohne die Verpflichtung, dabei wirtschaftlich und sparsam zu verfahren, zur Verfügung gestellt. Der Nachweis durch den Empfänger erfolgt hier nur durch eine rechtsverbindliche Bestätigung. Der LRH darf lediglich prüfen, ob die fachbezogenen Pauschalen bestimmungsgemäß verwendet wurden.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH empfohlen, die bisherige Form der Finanzierung durch Zuwendungen auch für die mit dem Nachtragshaushalt 2010 bereitzustellenden Mittel beizubehalten.

Hilfsweise hat er für den Fall, dass der Landtag den Nachtragshaushalt in der Entwurfsfassung beschließt, einen klarstellenden Runderlass des MFJKJS gefordert.

16.5 Weitere Entwicklung

Die Landesregierung hat zum Entwurf des NHG am 18.11.2010 eine Ergänzung vorgelegt. Korrekturen zu der Veranschlagung der fachbezogenen Pauschale von 150 Mio. € erfolgten darin nicht.

Nach Verkündung des vom Landtag beschlossenen NHG hat das MFKJKS den Landesjugendämtern mit Erlass vom 22.12.2010 die Haushaltsmittel von insgesamt 150 Mio. € aus Kapitel 07 040 Titel 883 40 ohne klarstellende Regelungen zum Verfahren zugewiesen. Die Landesjugendämter haben den JÄ die fachbezogene Pauschale nach der Zahl der U3-Kinder in ihrem Bezirk noch in 2010 bewilligt und ausgezahlt. Entgegen der vom LRH vertretenen Auffassung haben sie die JÄ darauf hingewiesen, dass die Mittel der fachbezogenen Pauschale vom Letztempfänger bis zum 15.09.2011 verausgabt werden können.

Das MFKJKS hat trotz Erinnerung keine Stellungnahme abgegeben.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (Epl. 10)

17 Finanzierung der EnergieAgentur.NRW

Das damalige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie hat bereits bei der Planung der insgesamt rund 79 Millionen € teuren Maßnahmen im Zusammenhang mit der EnergieAgentur.NRW die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt. Das Ministerium hat damit versäumt, alternative Lösungen sowie Aufgabenüberschneidungen insbesondere mit der Effizienz-Agentur NRW zu untersuchen. Auch bei der Umsetzung hat der Landesrechnungshof erhebliche Mängel festgestellt.

Mit dem Management und der Durchführung der Aufgaben der EnergieAgentur.NRW ist eine GmbH beauftragt. Der Landesrechnungshof hat das nunmehr zuständige Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz darauf hingewiesen, dass vor einer Entscheidung über die Verlängerung des Vertrages eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Er hat gebeten, hierbei seine Prüfungsfeststellungen einzubeziehen.

17.1 Vorbemerkungen

Das Land richtete im Jahr 1990 die „Energieagentur Nordrhein-Westfalen“ ein, um die rationelle Energienutzung im Bereich kleiner und mittlerer Gemeinden und Unternehmen zu fördern. Mit der Trägerschaft beauftragte es seinerzeit die A-AG, die sich zur Aufgabenerfüllung ihrer Tochtergesellschaft, der T-GmbH, bediente. Im Jahr 2003 übernahm die A-GmbH als Nachfolgerin der A-AG die Anteile an der Tochtergesellschaft sowie die Rechte und Pflichten der A-AG aus der Trägerschaft.

Im Jahr 1996 hat die Landesregierung die „Landesinitiative Zukunftsenergien Nordrhein-Westfalen“ ins Leben gerufen. Mit dem Management wurde die B-GmbH beauftragt. Zu den Aufgaben der Landesinitiative gehörten insbesondere Koordination aller Aktivitäten im Rahmen der Landesinitiative, Initiierung von Projekten, Information über Fördermöglichkeiten, Projektmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Transferleistungen.

Zum 01.01.2007 hat das damalige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) die „Energieagentur Nordrhein-Westfalen“ und die „Landesinitiative Zukunftsenergien Nordrhein-Westfalen“ unter der Bezeichnung „EnergieAgentur.NRW“ zusammengeführt und die bestehenden Verträge mit der A-GmbH und der B-GmbH zum Ende des Jahres 2007 gekündigt.

Mit dem Management und der Durchführung der Aufgaben der EnergieAgentur.NRW beauftragte das MWME ab dem Jahr 2008 die C-GmbH. Gesellschafter der Ende 2007 gegründeten C-GmbH sind die A-GmbH und die B-GmbH. Zu den Aufgaben der EnergieAgentur.NRW gehören Initialberatungen zur Energieeffizienz insbesondere für mittelständische Unternehmen und Kommunen, Vermittlung von Informations- / Weiterbildungsangeboten, Unterstützung von Kompetenz-Netzwerken und Öffentlichkeitsarbeit.

17.2 Prüfungsfeststellungen

Der Geschäftsbesorgungsvertrag mit der C-GmbH hat eine Laufzeit vom 01.01.2008 bis zum 31.12.2011 und enthält für das Land die Option einer Verlängerung des Vertragsverhältnisses über den 31.12.2011 hinaus. Nach dem Vertrag endet die Optionsfrist mit Ablauf des Jahres 2010. Das finanzielle Volumen beträgt nach den Planungen der Vertragspartner für

die Jahre 2008 bis 2013 insgesamt mehr als 79 Mio. €. ¹⁶ Der Betrag setzt sich zusammen aus 40 Mio. € Personalausgaben, 8,6 Mio. € gegengerechneten Einnahmen, 35,2 Mio. € Sachausgaben und 12,5 Mio. € Umsatzsteuer. Die aus dem Vertragsverhältnis resultierenden Ausgaben werden etwa zur Hälfte mit Mitteln aus dem Operationellen Programm im Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007 - 2013 (EFRE)“ kofinanziert. Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg das Vertragsverhältnis geprüft. Die Prüfung hat zu folgenden Feststellungen geführt:

17.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Nach § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Instrumente zur Umsetzung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Sie sind

- bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits in der Durchführung befindlicher Maßnahmen (Planungsphase) sowie
- während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und
- nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle)

vorzunehmen.

Nach den vorgelegten Unterlagen hat das MWME erkennbar keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Bereits in der Planungsphase hat das Ministerium versäumt, der grundlegenden Frage nachzugehen, wie die politische Vorgabe zur EnergieAgentur.NRW auf wirtschaftliche Weise umgesetzt werden soll. Hierbei wäre insbesondere zu untersuchen

¹⁶ Dies ergibt sich aus dem Änderungsvertrag vom 28.10.2009. Im Hinblick auf die Energie- und Klimaschutzstrategie der Landesregierung wurde der Geschäftsbesorgungsvertrag vom 21.12.2007 angepasst.

gewesen, welche jeweiligen Vor- und Nachteile eine verwaltungsinterne Umsetzung, eine Umsetzung auf der Grundlage eines Vertrags oder einer Zuwendung haben und ob es Aufgabenüberschneidungen insbesondere mit der Effizienz-Agentur NRW gibt. Die Effizienz-Agentur NRW ist erste Anlaufstelle für alle Fragen zum produktionsintegrierten Umweltschutz und zum ressourceneffizienten Wirtschaften. Sie bietet insbesondere kleinen und mittleren produzierenden Betrieben aus NRW konkrete Unterstützungsleistungen an.¹⁷

Im Rahmen der Prüfung hat das nunmehr zuständige Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) eingeräumt, dass das ehemalige MWME keine dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen habe, entsprechende Überlegungen hätten aber stattgefunden. Zu dieser Argumentation hat der LRH angemerkt:

Behörden sind verpflichtet, die einzelnen Vorgänge wahrheitsgetreu und vollständig in den Akten zu dokumentieren. Nach §§ 36 ff. der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen muss zu jedem Vorgang eine schriftliche, abschließend gezeichnete Verfügung ergehen, die - anders als hier - die sachliche Erledigung erkennen lässt und deren Nachprüfung ermöglicht.

17.2.2 Folgewirkungen

Die dargestellten Versäumnisse in der Planungsphase haben weitreichende Auswirkungen auf das anschließende Verfahren.

¹⁷ http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/wirtschaft_umwelt/nachhaltiges/effizienz_agentur/index.php; zuletzt aufgerufen am 23.03.2011.

17.2.2.1 Ausschreibung

Das MWME führte zur Trägerschaft der EnergieAgentur.NRW einen Teilnahmewettbewerb im Rahmen eines Nichtoffenen Verfahrens durch. Zum Teilnahmewettbewerb wurde im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 16.02.2007 unter anderem Folgendes bekanntgemacht:

- Gegenstand des Auftrags waren das Management und die Durchführung der Aufgaben der EnergieAgentur.NRW sowie die Erarbeitung eines Entwicklungskonzepts.
- Gegenstand der Ausschreibung waren nur Personalkosten einschließlich Raummiete („Warmmiete“), verbunden mit dem Hinweis, dass die Aufgaben derzeit (Stand 2007) etwa 60 Personen erledigten.
- Zusätzlich entstehende Sachkosten sollten nach Aufwand ohne Aufschläge durch das Land erstattet werden.
- Unter der Rubrik „Wesentliche Finanzierungs- und Zahlungsbedingungen“ wurde das „Kostenerstattungsverfahren“ festgelegt.
- Die Zahl der Wirtschaftsteilnehmer, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollten, wurde auf mindestens drei bis maximal zehn festgelegt.
- Der Gesamtumfang des Auftrags wurde für die Jahre 2008 bis 2013 mit 24 bis 30 Mio. € beziffert.

Es ging nur ein Teilnahmeantrag ein, und zwar ein gemeinsamer von den bisherigen Auftragnehmerinnen A-GmbH und B-GmbH. Auf ihren Antrag hin übersandte das MWME die Aufforderung zur Abgabe eines Angebots. Nach der vom MWME beigefügten Leistungsbeschreibung war nunmehr auch eine schlüssige Organisationsstruktur zu entwickeln. In der Auftragsbeschreibung im Teilnahmewettbewerb war dieser Leistungsgegenstand nicht aufgeführt. Das nachfolgend abgegebene gemeinsame Angebot der A-GmbH und B-GmbH belief sich auf 30 Mio. €, basierend auf einer Kalkulation aller Personalkosten für 61,9 Mitarbeiter einschließlich relevanter

Warmmieten und entsprechender Verwaltungsaufwände zuzüglich Umsatzsteuer. Auf der Grundlage dieses Angebots schloss das MWME am 21.12.2007 den Geschäftsbesorgungsvertrag mit der inzwischen von der A-GmbH und der B-GmbH gegründeten C-GmbH.

Die Grundprinzipien des Vergaberechts, wie sie auch in § 97 Abs. 1 und 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) niedergelegt sind, nämlich freier Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung, zielen darauf ab, allen potenziellen Bewerbern einen freien Zugang zu den Beschaffungsmärkten der öffentlichen Hand zu garantieren. Das Transparenzgebot bezweckt eine möglichst umfangreiche Information der Bieter sowie eine durchschaubare und nachvollziehbare Gestaltung des Vergabeverfahrens. Durch eine möglichst umfassende Gleichbehandlung aller Bewerber wird nachhaltig der Wettbewerb gefördert. Gleichzeitig wird verhindert, dass persönliche, sachliche und lokale Präferenzen in das Vergabeverfahren mit einfließen.¹⁸

Der LRH hat bemängelt, dass gegen diese vergaberechtlichen Grundprinzipien verstoßen wurde. In der Bekanntmachung des Teilnahmewettbewerbs fehlte mit der Entwicklung der Organisationsstruktur ein wesentlicher Gegenstand des Auftrags. Ein weiterer Mangel ist, dass die Höhe der „zusätzlich entstehenden“ Sachkosten in der Ausschreibung außer Acht blieb. Verschiebungen zwischen Sach- und Personalausgaben sind möglich. Dies gilt insbesondere, wenn sich - wie hier - der Auftragnehmer selbst Kriterien zu seiner Aufgabenerfüllung vorgeben soll. So können einerseits Personalausgaben für vorgehaltenes Fachpersonal entstehen, während andererseits „eingekauftes“ Fachwissen sich bei den Sachausgaben niederschlägt. Nach den Feststellungen des LRH beträgt der Anteil dieser vom Land erstatteten Sachausgaben im Ergebnis etwa 50 v. H. der bisher insgesamt an die C-GmbH gezahlten Vergütung. Durch die separate Erstattung der Sachausgaben sind weder Anreize für ein wirtschaftli-

¹⁸ Arnold Boesen, Vergaberecht, Kommentar zum 4. Teil des GWB, Rn. 1,6,16 zu § 97 GWB.

ches und sparsames Verhalten vorgegeben noch die Transparenz und Steuerbarkeit der Ausgaben gewährleistet.

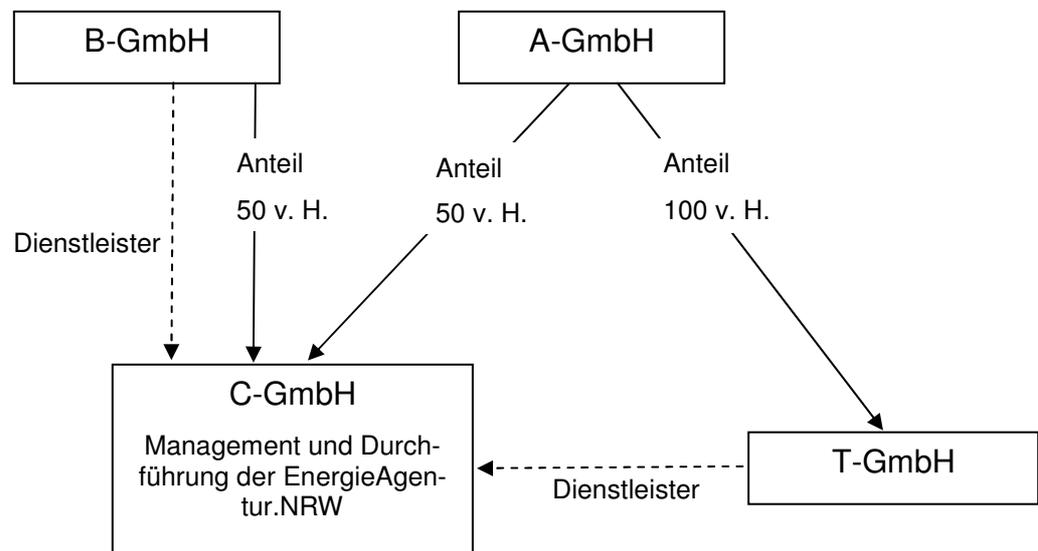
Aufgrund der vorstehenden Mängel und der Festlegung des Kostenerstattungsverfahrens wurde kein Marktpreis ermittelt. Dennoch hat das MWME das Verfahren mit nur einem Teilnehmer fortgeführt.

Das Ausschreibungsverfahren war auch innerhalb des MWME nicht unumstritten. Der damalige Staatssekretär vermerkte am 24.06.2007, dass er eine Neuvergabe des Geschäftsbesorgungsvertrags nicht für sachgerecht halte und das Auslaufen der Verträge zum Jahresende 2007 zu einer Neukonstruktion genutzt werden sollte. Die bestehende bzw. vorgesehene Konstruktion bemängelte er insbesondere wegen des nicht ausreichenden Wettbewerbs, fehlender Anreizmechanismen zur Leistungsmaximierung aufgrund der Kostenerstattung und der vom Land zu zahlenden Umsatzsteuer von mehreren Mio. €. Er zog hieraus das Fazit, dass die Ausschreibung aufgehoben werden sollte.

Aus welchem Grund das Votum des Staatssekretärs nicht umgesetzt und wie mit seinen gravierenden Kritikpunkten umgegangen wurde, war den vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen.

17.2.2.2 Organisationsstruktur

Die C-GmbH hat sich vertraglich verpflichtet, eine schlüssige Organisationsstruktur der EnergieAgentur.NRW zu entwickeln. Die Aufgaben der EnergieAgentur.NRW werden von den unterbeauftragten Gesellschaften T-GmbH und B-GmbH als Dienstleister durchgeführt. Zur Aufgabenerfüllung entsenden die beiden Gesellschaften Personal an die C-GmbH. Die C-GmbH verfügt mit Ausnahme ihrer Geschäftsführer nicht über eigenes Personal. Dazu folgendes Schaubild:



Unterlagen, weshalb diese Organisationsstruktur gewählt worden ist, wurden nicht vorgelegt.

Im Internetauftritt der EnergieAgentur.NRW wird die mit dem Management und der Durchführung der EnergieAgentur.NRW beauftragte C-GmbH nicht erwähnt. Hingegen werden unter „Trägerschaften“ die beiden Dienstleister B-GmbH und T-GmbH genannt.¹⁹

Die C-GmbH legte den Prüfungsbeauftragten während der örtlichen Erhebungen ein Organigramm der EnergieAgentur.NRW zum Stand 21.07.2010 vor. Danach ist die EnergieAgentur.NRW auf acht Standorte in Bad Sassendorf, Bochum, Düsseldorf 3x, Gelsenkirchen, Herten und Wuppertal verteilt. Ein Geschäftsführer der C-GmbH ist zugleich Mitarbeiter einer Abteilung, die nicht von ihm geleitet wird. Nach dem Organigramm untersteht der Geschäftsführer insoweit der Abteilungsleitung.

¹⁹ www.ea-nrw.de/_infopool/page.asp?InfoID=2312,
zuletzt aufgerufen am 23.03.2011.

Nach Auskunft der Geschäftsführung gibt das einzige zur Verfügung gestellte Organigramm nicht die tatsächlichen Gegebenheiten wieder.

Die regionalen und funktionalen Organisationsstrukturen der Energie-Agentur.NRW sind nicht transparent. Hierdurch ergeben sich Zweifel hinsichtlich der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der gewählten Strukturen.

17.2.2.3 Personalkosten und Warmmiete

Grundlage der Abrechnung von Personalkosten ist die im Angebot enthaltene Kostenkalkulation für das Geschäftsjahr 2008. Für die Folgejahre wurde eine Kostensteigerung von 1 v. H. zugrunde gelegt. Im Geschäftsbesorgungsvertrag ist vereinbart, dass die Vergütung für Personalaufwand einschließlich Warmmiete „im Kostenerstattungsverfahren ausgezahlt“ wird.

Die C-GmbH hat den Personalaufwand nebst Warmmieten in Form von Pauschalen abgerechnet. Für das Jahr 2008 waren dies insgesamt 5,847 Mio. € zuzüglich Umsatzsteuer. Dies entspricht exakt der Kalkulation im Angebot für 61,9 Beschäftigte. Das MWME vertritt die Auffassung, dass aufgrund der europaweiten Ausschreibung der für die Erbringung der vertraglichen Leistung erforderliche Personaleinsatz grundsätzlich nicht mehr geprüft werden muss.

Der LRH hat beanstandet, dass weder das MWME noch die C-GmbH sich vertragskonform verhalten haben. Da vertraglich kein Preis, sondern das Kostenerstattungsverfahren vereinbart wurde, sind die tatsächlichen Personalkosten und Warmmieten im Einzelnen nachvollziehbar darzustellen und zu belegen.

17.3 Zusammenfassende Würdigung

Das MWME hat bereits bei der Planung der insgesamt rd. 79 Mio. € teuren Maßnahmen im Zusammenhang mit der EnergieAgentur.NRW die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt. Das Ministerium hat damit versäumt, die jeweiligen Vor- und Nachteile einer verwaltungsinternen Umsetzung, einer Umsetzung auf der Grundlage eines Vertrags oder einer Zuwendung sowie Aufgabenüberschneidungen insbesondere mit der Effizienz-Agentur NRW zu untersuchen. Auch bei der Umsetzung hat der LRH erhebliche Mängel festgestellt. Besonders gravierend sind die Beschränkung des Wettbewerbs, die Intransparenz und die fehlende Kontrolle.

Der LRH hat das MKULNV darauf hingewiesen, dass vor einer Entscheidung über eine Verlängerung des Vertragsverhältnisses über den 31.12.2011 hinaus eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Der LRH hat das Ministerium gebeten, hierbei seine Prüfungsfeststellungen einzubeziehen.

17.4 Weiterer Schriftwechsel

Das MKULNV ist in seinem Antwortschreiben vom 09.02.2011 auf den vom LRH festgestellten schweren Verstoß zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht eingegangen, sondern hat nur zu einzelnen Punkten Stellung genommen. Diese isolierte und punktuelle Betrachtungsweise wird dem Anliegen des LRH nicht gerecht. Sie lässt Zusammenhänge, die der LRH aufgezeigt hat, unberücksichtigt, verschließt den Blick auf das Wesentliche und verlagert Schwerpunkte. Im Wesentlichen ist Folgendes festzuhalten:

Ausschreibung

Nach den Ausführungen des MKULNV habe das Verfahren mit nur einem Teilnehmer angebotsmindernd gewirkt, weil der Bieter unter Berücksichtigung einer etwaigen Konkurrenzsituation habe wirtschaftlich kalkulieren müssen.

Für den LRH steht einer angebotsmindernden Wirkung entgegen, dass die Bietergemeinschaft die in der Bekanntmachung des Teilnahmewettbewerbs vorgegebene Spanne von 24 bis 30 Mio. € mit ihrem Angebot in Höhe von 30 Mio. € voll ausgeschöpft hat.

Der Einwand des MKULNV, die Entwicklung der Organisationsstruktur sei mit der Gründung der C-GmbH abgeschlossen gewesen, ist nach Auffassung des LRH vom Wortlaut der Leistungsbeschreibung nicht gedeckt.

Organisationsstruktur

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe zur gewählten Organisationsstruktur Überlegungen angestellt.

Mit dieser Äußerung sind die Zweifel des LRH hinsichtlich der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der gewählten Strukturen nicht ausgeräumt. Unterlagen, nach denen das Ministerium erkennbar den Organisationsstrukturen der EnergieAgentur.NRW nachgegangen ist, wurden nicht vorgelegt.

Personalkosten und Warmmiete

Hinsichtlich der Prüfung der Personalkosten und Warmmiete beruft sich das MKULNV auf einen Bericht der Prüfbehörde für den EFRE-Strukturfonds.

Die Ausführungen des Ministeriums lassen außer Betracht, dass in diesem Bericht selbst darauf hingewiesen wird: „Eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens war weder im Rahmen der Systemprüfung noch im Rahmen der vorliegenden Prüfung Gegenstand der durchgeführten Kontrolle.“

Weiteres Vorgehen

Das MKULNV hat mitgeteilt, dass es die ursprünglich Ende 2010 abgelaufene Optionsfrist zur Vertragsverlängerung über den 31.12.2011 hinaus nach Absprache mit der Auftragnehmerin bis zum 30.04.2011 verlängert habe. „Bis zu diesem Zeitpunkt wird das MKULNV die Entscheidung über die zukünftige Organisationsform zur Erbringung der bisher durch die C-GmbH²⁰ erbrachten Dienstleistung treffen und hierbei die Ergebnisse eines extern vergebenen Auftrages für eine Beratung auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der bestehenden Organisationsform „EnergieAgentur.NRW“ bzw. einer möglichen Neuorganisation soll hierbei sowohl in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht wie auch im Hinblick auf die Zweck-Mittel-Relation der eingesetzten Ressourcen vor dem Hintergrund der Vorgaben der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nach § 7 LHO ausgeschrieben werden.“

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Prioritäten im Rahmen der politischen Zielsetzung vom MKULNV selbst festzulegen sind.

²⁰ Name wurde im Originalschreiben genannt.

18 Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe sowie Deckung des hierbei entstehenden Verwaltungsaufwandes

Das Verfahren zur Festsetzung der Abwasserabgabe kann bezüglich des Datenverarbeitungseinsatzes optimiert werden. Der Verwaltungsaufwand, der vom Aufkommen der Abwasserabgabe zu decken ist, wurde nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs fehlerhaft ermittelt; hierfür genutzte Daten der Kosten- und Leistungsrechnung waren unvollständig und nicht hinreichend verlässlich. Für die Jahre 2006 bis 2009 wurden insgesamt rund 1,6 Millionen € zu wenig als Verwaltungsaufwand vom Aufkommen der Abwasserabgabe abgesetzt.

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hat Maßnahmen für ein Reengineering der im Festsetzungsverfahren verwendeten Software eingeleitet. Es beabsichtigt, die festgestellten Fehler bei der Ermittlung des Verwaltungsaufwandes zu korrigieren und auf eine künftige Nutzung valider Daten der Kosten- und Leistungsrechnung hinzuwirken.

18.1 Gegenstand der Prüfung

Nach dem Abwasserabgabengesetz (AbwAG) des Bundes ist für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer eine Abgabe zu entrichten.

Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zweckgebunden. Die Länder können bestimmen, dass der durch den Vollzug des AbwAG und der ergänzenden landesrechtlichen Bestimmungen entstehende Verwaltungsaufwand aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt wird (§ 13 Abs. 1 AbwAG).

Auf der Grundlage der vorgenannten Regelungskompetenz sieht das Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LWG) vor, dass die Einnahmen aus der Abwasserabgabe nach Abzug des Verwaltungsaufwandes entsprechend der Zweckbindung des § 13 AbwAG verwendet werden. Als Verwaltungsaufwand abzuziehen sind der für das Festsetzen und Erheben der Abwasserabgabe entstehende Aufwand in voller Höhe und der bei der Überwachung der Abwassereinleitung entstehende Aufwand zu einem Drittel (§ 82 LWG).

Zuständig für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe ist seit dem 01.01.2007 die Bezirksregierung Düsseldorf (BR).²¹ Die Überwachung der Abwassereinleitung obliegt seit dem 01.01.2008 dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV).²²

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die ordnungsgemäße Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe geprüft. Ferner hat er untersucht, ob der Verwaltungsaufwand nach § 82 LWG zutreffend ermittelt wurde. Die Prüfung bezog sich schwerpunktmäßig auf die Jahre 2004 bis 2009.

Mit Entscheidung vom Dezember 2010 hat der LRH dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Das MKULNV hat im März 2011 hierzu Stellung genommen.

²¹ Bis Ende des Jahres 2006 lag die Zuständigkeit beim damaligen Landesumweltamt.

²² Bis Ende des Jahres 2006 wurde die Überwachung der Abwassereinleitung von den damaligen Staatlichen Umweltämtern durchgeführt. Im Jahr 2007 nahmen die Bezirksregierungen diese Aufgabe wahr.

18.2 Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe

Die BR bearbeitet jährlich rd. 19.000 Abwasserabgabefälle. Im Jahr 2009 waren hiermit rd. 27 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) betraut.

Das Festsetzungsverfahren stellt sich im Wesentlichen wie folgt dar:

Die bei der BR eingehenden abgaberelevanten Daten zu den jeweiligen Einleitungen (u. a. Erklärungen der Einleiter, Messergebnisse aus der Einleitungsüberwachung) werden dort in der Datenverarbeitung erfasst. Einmal im Monat überträgt die BR die Daten der festsetzungsreifen Abgabefälle an den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW). Dort werden für diese Abgabefälle die Abwasserabgaben berechnet und die Festsetzungsbescheide (einschließlich zum Teil umfangreicher Anlagen) ausgedruckt. In einzelnen (z. B. besonders komplexen) Fällen ist eine automatisierte Bescheiderstellung durch IT.NRW mit der derzeit vorhandenen Software nicht möglich; hier werden von der BR manuell jeweils sog. „Handbescheide“ gefertigt.

Die von IT.NRW erstellten Festsetzungsbescheide werden der BR zugeleitet, welche die Bescheide auf Vollständigkeit und offensichtliche Fehler überprüft. Sind die Bescheide nach Meinung der BR korrekt, versendet sie diese an die Abgabepflichtigen; andernfalls veranlasst sie eine erneute Bescheiderstellung bei IT.NRW oder verfasst (z. B. bei bevorstehendem Ablauf der Festsetzungsfrist) selbst einen „Handbescheid“.

Bereits im Jahr 2005 wies ein vom damaligen Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) beauftragter externer Gutachter auf Schwachstellen der Arbeitsorganisation und der zugrunde liegenden technischen Systeme bei der Festsetzung der Abwasserabgabe hin. So führte der Gutachter u. a. aus, dass Bescheidkontrollen zur Kompensation von Systemmängeln erforderlich seien. Gegenüber den unzureichenden technischen Systemen sei ein sehr großes

Misstrauen entstanden, welches sich vor allem darin zeige, dass die durch die Systeme automatisch erstellten Bescheide noch einmal einer Sichtkontrolle und Überprüfung durch die Festsetzungsbehörde unterzogen würden. Deren Mitarbeiter hätten sich durch die tägliche Arbeit bereits so an diese Arbeitsschritte gewöhnt, dass Möglichkeiten zur Automation oder Optimierung gar nicht mehr in Erwägung gezogen würden. Die vorhandenen technischen Systeme zwängen die Mitarbeiter zu zusätzlichen Arbeitsschritten. Beim Verfahren zur Festsetzung der Abwasserabgabe bestehe daher ein hohes Optimierungspotenzial.

Der LRH hat dem MKULNV mitgeteilt, er könne nicht erkennen, dass die vom Gutachter aufgezeigten Schwachstellen in hinreichendem Maße angegangen und ausgeräumt worden seien. Das Festsetzungsverfahren könne nach wie vor optimiert werden.

Das MKULNV hat u. a. erwidert, angesichts der hohen Arbeitsbelastung der vergangenen Jahre hätten das Datenverarbeitungsverfahren und die Arbeitsabläufe bisher nicht grundlegend überarbeitet werden können. Eine durchgreifende Überarbeitung der Programme mit deutlichen Verbesserungen in Ablaufunterstützung, Betriebssicherheit und Zuverlässigkeit sei nur mit einem „kompletten Reengineering“ der verwendeten Software für den Vollzug der Abwasserabgabe möglich. Das MKULNV habe die BR gebeten, für das Reengineering in Zusammenarbeit mit IT.NRW ein fachliches und technisches Grobkonzept sowie einen Vorgehensvorschlag für die Umsetzung zu erstellen. Die Eckpunkte des Grobkonzeptes lägen inzwischen vor. Die BR sei gebeten worden, bis zum 31.03.2011 das Grobkonzept weiter auszuarbeiten, eine Leistungsbeschreibung für die Vergabe eines fachlichen Feinkonzeptes zu erstellen sowie eine Ablaufplanung und Kostenschätzung vorzulegen.

18.3 Deckung des Verwaltungsaufwandes nach § 82 Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

18.3.1 Aufwand für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe

Die im Zusammenhang mit dem Vollzug des AbwAG bei der BR anfallenden Kosten werden seit dem Jahr 2008 in der dort geführten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) erfasst. Für die hierzu definierten Produkte wies die KLR im Jahr 2008 Kosten in Höhe von rd. 1,9 Mio. € und im Jahr 2009 Kosten in Höhe von rd. 2,5 Mio. € aus.

Gleichwohl wurde der Verwaltungsaufwand der BR für die Jahre 2008 und 2009 nicht auf Basis der KLR-Daten vom Aufkommen der Abwasserabgabe abgesetzt. Vielmehr führte die BR zur Ermittlung des abzusetzenden Verwaltungsaufwandes gesonderte Berechnungen durch; hierbei wurde aufgrund entsprechender Erlasse des MUNLV - wie in den Jahren vor 2008 - der Runderlass des (damaligen) Innenministeriums betr. die Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren angewendet. Nach den gesonderten Berechnungen betrug der Verwaltungsaufwand für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe im Jahr 2008 rd. 2,8 Mio. € und im Jahr 2009 rd. 3,1 Mio. €. In diesem Zusammenhang hat die BR gegenüber dem LRH erklärt, die Daten der KLR seien bisher keine belastbare Grundlage für die Ermittlung des Verwaltungsaufwandes. Es seien nicht alle Arbeitszeitanteile, die in der KLR als Verwaltungsaufwand hätten gebucht werden müssen, bei den entsprechenden Produkten erfasst worden. Ferner seien unzutreffende Buchungen bisher nur sehr begrenzt korrigierbar.

Der LRH hat gegenüber dem MKULNV betont, dass der zutreffenden Ermittlung des Verwaltungsaufwandes vor dem Hintergrund der bundesgesetzlichen Vorgaben des § 13 Abs. 1 AbwAG eine besondere Bedeutung zukomme. Soweit hierfür auf eine KLR zurückgegriffen werden könne, solle sie auch genutzt werden; das setze allerdings voraus, dass festgestellte

Mängel der KLR zuvor beseitigt würden. Dann könne künftig von einer weiteren gesonderten Ermittlung des Verwaltungsaufwandes durch die BR auf der Grundlage des genannten Runderlasses abgesehen werden.

Das MKULNV hat geantwortet, die von der BR innerhalb der KLR erhobenen Daten würden in Zukunft für die Ermittlung des Verwaltungsaufwandes verwendet. Die BR werde erneut auf die Bedeutung der Arbeitszeitbuchung für die Validität der KLR-Daten hingewiesen.

18.3.2 Aufwand für die Überwachung der Abwassereinleitung

Bis Ende des Jahres 2007 wurde der bei der Überwachung der Abwassereinleitung (Entnahme von Proben an den Einleitungsstellen und Untersuchung der Proben bezüglich der abgaberelevanten Parameter) entstehende Aufwand wie folgt ermittelt: Bei zwei ausgewählten Staatlichen Umweltämtern (bis Ende des Jahres 2006) bzw. Bezirksregierungen (Jahr 2007) wurden die durchschnittlichen Kosten je Probe berechnet. Dieser Durchschnittswert wurde vom MUNLV anschließend mit der landesweiten Probenzahl multipliziert.

Seit dem Jahr 2008 erfolgt die Ermittlung des Überwachungsaufwandes auf der Grundlage des im Rahmen der KLR erfassten Personal- und Sachaufwandes des LANUV.

Der LRH hat beim LANUV die dort erfassten landesweiten Probenzahlen der vergangenen Jahre abgefragt. Dabei hat das LANUV für die Jahre 2006 und 2007 höhere Probenzahlen angegeben, als das MUNLV bei seinen Berechnungen des Überwachungsaufwandes zugrunde legte. Der LRH hat dem MKULNV mitgeteilt, dass - sofern die Zahlenangaben des LANUV zutreffend seien - seinerzeit insgesamt rd. 530.000 € zu wenig als Überwachungsaufwand für die Jahre 2006 und 2007 vom Aufkommen der Abwasserabgabe abgesetzt worden seien.

Für das Jahr 2008 hat der LRH festgestellt, dass der vom Aufkommen der Abwasserabgabe abgesetzte Überwachungsaufwand deutlich unter den entsprechenden Aufwänden des Vorjahres und des Folgejahres lag. Hierzu ist seitens des LANUV im Rahmen der Erhebungen des LRH darauf hingewiesen worden, dass die bei der Ermittlung des Überwachungsaufwandes zugrunde gelegten Produktdaten aus der KLR des LANUV für das Jahr 2008 mit Vorsicht zu betrachten seien; die Buchungen auf das entsprechende Produkt seien unvollständig gewesen, da Anfang des Jahres 2008 noch keine Produktdefinition vorgelegen habe. Angesichts dessen hat der LRH dem MKULNV vorgeschlagen, (hilfsweise) den Überwachungsaufwand des Jahres 2009 oder des Jahres 2007 als Überwachungsaufwand für das Jahr 2008 zu berücksichtigen. Vom Aufkommen der Abwasserabgabe wäre bei dieser Vorgehensweise noch ein Betrag von rd. 690.000 € (Jahr 2009) oder rd. 390.000 € (Jahr 2007) abzusetzen. Darüber hinaus wurde nach den Feststellungen des LRH versäumt, im Jahr 2008 entstandenen Aufwand des LANUV für die „Fachinformationssysteme Wasser und Anlagen“ vom Aufkommen der Abwasserabgabe abzusetzen. Der LRH hat das MKULNV gebeten, diesen Aufwand zu quantifizieren und seine Absetzung nachzuholen.

Für das Jahr 2009 hat die Prüfung ergeben, dass die dem MUNLV vom LANUV gemeldeten Beträge zum Überwachungsaufwand auf Hochrechnungen des LANUV beruhten, da zum Zeitpunkt der Meldung noch nicht alle Daten für dieses Jahr aus der KLR verfügbar waren. Auf der Grundlage der inzwischen vollständig vorliegenden KLR-Daten hat der LRH dem MKULNV mitgeteilt, dass noch ein Betrag in Höhe von rd. 55.000 € vom Aufkommen der Abwasserabgabe abzusetzen sei.

Das MKULNV hat gegenüber dem LRH zum Überwachungsaufwand der Jahre 2006 und 2007 im Ergebnis erklärt, es könne davon ausgegangen werden, dass die dem LRH vom LANUV mitgeteilten Probenzahlen zutreffend seien. Es seien daher für die Jahre 2006 und 2007 - wie vom LRH

berechnet - rd. 530.000 € zu wenig vom Aufkommen der Abwasserabgabe abgesetzt worden.

Bezüglich des Überwachungsaufwandes für das Jahr 2008 hat das MKULNV u. a. auf den seinerzeit nur lückenhaften Datenbestand in der KLR hingewiesen. Es werde dem Vorschlag des LRH gefolgt und für dieses Jahr (hilfsweise) der Überwachungsaufwand des Jahres 2009 angesetzt, woraus sich - wie vom LRH ermittelt - ein noch abzusetzender Betrag von rd. 690.000 € ergebe. Den zusätzlich noch abzusetzenden Aufwand für die „Fachinformationssysteme Wasser und Anlagen“ hat das MKULNV auf rd. 330.000 € beziffert.

Zum Jahr 2009 hat das MKULNV ausgeführt, der vom LANUV gemeldete Überwachungsaufwand sei wegen der zum Meldezeitpunkt teilweise noch fehlenden Periodenabschlüsse zu gering gewesen. Der vom LRH genannte Betrag in Höhe von rd. 55.000 € sei noch abzusetzen.

Die somit für die Jahre 2006 bis 2009 noch vorzunehmende Absetzung eines Betrages von insgesamt rd. 1,6 Mio. € von der Abwasserabgabe wird nach Aussage des MKULNV „mit dem nächsten Haushalt geregelt“.

Ergänzend hat das MKULNV erklärt, für die zukünftigen Abfragen des Aufwandes werde der nachgeordnete Bereich darauf hingewiesen, die benötigten Angaben aus der KLR zu ermitteln und ggf. die der KLR zugrunde liegenden Produkte so zu definieren, dass eine sachgerechte Kostenermittlung möglich sei.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (Epl. 14)

19 Landesinitiative StadtBauKultur NRW

Das Land startete im Jahr 2001 eine auf zehn Jahre angelegte „Landesinitiative StadtBauKultur NRW“. Zuwendungen für Projekte der Initiative werden vom Ministerium bewilligt.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Bewilligungen des Jahres 2008 geprüft und dabei eine grob fehlerhafte Anwendung des Haushaltsrechts des Landes, ungeeignete Förderungs- und Finanzierungsverfahren sowie organisatorische Defizite festgestellt.

Er hält eine - vom Ministerium zurzeit erwogene - Fortführung der Initiative ohne eine grundlegende Umorganisation und Erfolgskontrolle für nicht vertretbar.

19.1 Die Initiative

Die „Landesinitiative StadtBauKultur NRW“ (SBK) wurde im Jahre 2001 vom Land - zeitlich begrenzt auf zehn Jahre - gestartet. In ihrem Rahmen wurden allein bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofs (LRH) im Jahr 2009 mehr als 120 Projekte in Form von Symposien, Wettbewerben, Workshops, Ausstellungen, Führungen, Publikationen oder Projekten für Kinder und Jugendliche durchgeführt. Die hierfür jährlich veranschlagten Mittel stiegen in den Jahren 2008 bis 2010 auf einen Betrag von rd. 1 Mio. € an.

Für die Begleitung und Steuerung der Initiative richtete das Land ein Kuratorium und eine Lenkungsgruppe ein. Während das Kuratorium eine eher beratende und koordinierende Aufgabe hat, kommt der Lenkungsgruppe im Wesentlichen eine Steuerungsfunktion zu.

19.2 Das Ministerium als Bewilligungsbehörde

Auch das Ministerium übernahm koordinierende und steuernde Aufgaben; vor allem bewilligte es selbst die Zuwendungen. Der LRH hat schwerpunktmäßig die Bewilligungen des Jahres 2008 geprüft und unter anderem die nachfolgenden Verstöße gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen beanstandet.

Genehmigungen eines vorzeitigen Maßnahmebeginns

Zeitgleich mit den Anträgen auf Finanzhilfen des Landes beantragten die Antragsteller regelmäßig auch die Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns. Sofern dieser Antrag überhaupt begründet wurde, geschah dies pauschal mit der Unaufschiebbarkeit der geplanten Maßnahme. Die Ausnahmegenehmigungen wurden in allen Fällen mit einer standardisierten Begründung erteilt.

Nach Nr. 1.3 Verwaltungsvorschriften / Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden (VV / VVG) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) dürfen Zuwendungen grundsätzlich nur für solche Maßnahmen bewilligt werden, die noch nicht begonnen wurden. Ausnahmen sind zwar zulässig, die Praxis, Anträgen auf Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns immer zuzustimmen, machte aber den haushaltsrechtlichen Ausnahmefall der LHO zur Regel. Die insoweit notwendige Einzelfallprüfung fehlte.

Festbetragsfinanzierung

Das Ministerium wählte von den zur Verfügung stehenden Finanzierungsarten überwiegend die Form der Festbetragsfinanzierung. Eine Prüfung, ob dies unter Berücksichtigung der Interessenlagen des Landes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entsprach, konnte der LRH nicht feststellen. Die Bewilligung der Festbetragsfinanzierung erfolgte vielmehr regelmäßig, ohne auf die Besonderheiten dieser Finanzierungsart einzugehen.

Die Festbetragsfinanzierung im Rahmen der Projektförderung nach § 44 LHO setzt in den hier relevanten Fällen voraus, dass einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können, jedoch deren sachgerechte Pauschalierung anhand von objektiv überprüfbar oder allgemein anerkannten Maßstäben möglich ist (Nr. 2.4.1.1 VV / Nr. 2.3.1.1 VVG zu § 44 LHO). Für die hier geförderten Modellprojekte bzw. neuartigen Vorhaben lagen keine Erfahrungswerte vor, die eine Festbetragsfinanzierung rechtfertigen würden. Außerdem war die Möglichkeit des Hinzutretens von Finanzierungsbeiträgen Dritter nicht ausgeschlossen.

Typische Einzelfehler beim Erlass von Zuwendungsbescheiden

Eine Architektenvereinigung legte eine Projektskizze mit Themen- und Aktionsvorschlägen vor und bat zur Deckung der kalkulierten Kosten um eine finanzielle Unterstützung im Rahmen der Landesinitiative.

Das Ministerium teilte der Vereinigung mit einem formlosen Schreiben mit, dass es die Veranstaltung mit einem Festbetrag von 15.000 € unterstützen werde. Einen Zuwendungsbescheid erließ das Ministerium nicht.

Die Architektenkammer bat um Mitteilung, ob und in welchem Umfang das Ministerium bereit wäre, sich an den durch eine Ausstellung entstehenden Kosten zu beteiligen. Das Ministerium sagte Vertretern der Kammer dazu

mündlich eine finanzielle Unterstützung von 35.000 € zu. Der Erlass eines Zuwendungsbescheides war ebenfalls nicht aktenkundig.

In beiden Fällen wurden die Unterstützungen wie mitgeteilt ausgezahlt.

Nach Nr. 4.1 VV zu § 44 LHO werden Zuwendungen durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt, der die in Nr. 4.2 VV zu § 44 LHO aufgezählten Bestandteile enthalten muss. Diese Bestimmung ist zwingend. Das ergangene formlose Schreiben / die mündliche Zusage erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Ein beide Seiten bindendes Rechtsverhältnis zwischen einem Zuwendungsgeber und einem Zuwendungsempfänger kommt erst mit dem Erlass eines Zuwendungsbescheides oder - wo zulässig - dem Abschluss eines Zuwendungsvertrages zustande.

Systematische Fehler bei der Überwachung der Verwendung

Mit einem Zuwendungsbescheid an eine Betreuungsagentur gewährte das Ministerium Landesmittel von 50.000 € für ein Standortmarketing. Im Zuwendungsbescheid legte das Ministerium in den Nebenbestimmungen fest, dass für die Auszahlung der Zuwendung entsprechende Anforderungsschreiben der Agentur nötig seien und dass unaufgefordert ein sachlicher Kurzbericht in Abständen von drei Monaten vorzulegen sei. Die Auszahlung erfolgte ohne dokumentierte Anforderung. Kurzberichte waren in den Akten ebenso wenig vorhanden wie ein Verwendungsnachweis.

Eine Universitätsfakultät beantragte eine Zuwendung des Landes in Höhe von 70.000 € für die Einrichtung einer Internetplattform, deren Gesamtkosten mit 148.164 € kalkuliert waren. Das Ministerium bewilligte die beantragte Zuwendung in Form der Festbetragsfinanzierung und forderte ebenfalls Kurzberichte an. Der Fördervorgang schließt mit der Überweisung der letzten Rate des Zuwendungsbetrages ab. Weder die geforderten Kurzberichte noch ein Verwendungsnachweis sind aktenkundig gemacht oder angemahnt worden.

Das Ministerium gab den Zuwendungsempfängern wie auch in mehreren anderen Fällen (entsprechend Nr. 5.5 VV / Nr. 5.3.3 VVG zu § 44 LHO) auf, über den Fortgang der Maßnahme zu berichten. Solche Berichte sind für die Überwachung der Maßnahme und die Möglichkeit, auf deren Ablauf bewilligungstechnisch Einfluss zu nehmen, erforderlich und sinnvoll. Ebenso ist die zwingend vorgeschriebene Vorlage eines Verwendungsnachweises (Nr. 10 VV / VVG zu § 44 LHO) ein wirksames Mittel zur Kontrolle der Maßnahme. Alle Auflagen erfüllen ihren Zweck jedoch nur dann, wenn sie auch nachgehalten und überwacht werden. Anderenfalls kann weder festgestellt werden, ob der durch die Förderung beabsichtigte Zweck erreicht wurde noch kann die damit beabsichtigte Qualitäts- und Erfolgskontrolle durchgeführt werden.

Der Abschluss eines Fördervorganges ohne den Nachweis einer zweckentsprechenden Verwendung der Mittel entspricht zudem nicht den Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns.

Überwachungslisten

Das Ministerium konnte die von ihm als Bewilligungsbehörde zu führenden Überwachungslisten nach Nr. 9 VV / VVG zu § 44 LHO mit Angaben über die haushaltsmäßige und kassentechnische Abwicklung der Maßnahmen dem LRH nicht vorlegen. Ebenso fehlten die Informationen über die Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise.

Die Verwendung der Zuwendung ist während des Verlaufs der Vorhaben zu überwachen, um den zeitangemessenen Mittelabfluss sicherstellen und bei Problemen schon frühzeitig eingreifen zu können. Die von der LHO zwingend vorgesehenen Listen sind dafür Voraussetzung.

19.3 Gründung von Vereinen zur Abwicklung der Initiative

Für die strategische und operative Abwicklung wurde 2002 auf Anregung des Ministeriums eine Geschäftsstelle in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins („Europäisches Haus der Stadtkultur e. V.“ (EHSK)) eingerichtet, die Projekte begleitete, Aktivitäten vernetzte sowie Veranstaltungen konzipierte und durchführte. Im Jahr 2005 wurde als weiterer Verein das „Museum für Architektur und Ingenieurkunst NRW e. V.“ (M:AI) gegründet, dessen Projekte ebenfalls Teil der SBK sind. Das M:AI besitzt kein festes Ausstellungshaus, sondern ist mit Ausstellungen, Veranstaltungen und künstlerischen Interventionen an wechselnden Orten zu Gast. Es wird von einem Geschäftsführer (Generalkurator) geleitet, der Angestellter des Vereins ist. Ordentliche Mitglieder beider Vereine sind die Stadt Gelsenkirchen und rechtsfähige städtische Einrichtungen.

Wie die nachfolgenden Beispiele verdeutlichen, wurde bei der Einschaltung der beiden eigens gegründeten Vereine deren rechtliche Selbstständigkeit vom Ministerium nicht beachtet.

Europäisches Haus der Stadtkultur e. V.

Ein ehemaliger Beschäftigter des Ministeriums hatte im Jahr 2007 dem EHSK schriftlich angeboten, als externer Berater für die vom Land angestrebte Verknüpfung von Themen der SBK mit der REGIONALE, einem regelmäßig durchgeführten regionalen Strukturprogramm des Landes, tätig zu werden. Das Ministerium legte dem Vorsitzenden des Trägervereins und der Geschäftsführerin des EHSK in mehreren Gesprächen nahe, das Beratungsangebot anzunehmen, um auf die Erfahrungen des früheren Mitarbeiters im Bereich der REGIONALEn weiterhin zurückgreifen zu können.

Ministerium und EHSK vereinbarten daraufhin einen Geschäftsbesorgungsvertrag, mit dem das EHSK die baukulturelle Begleitung der REGIONALEn im Rahmen der Landesinitiative beginnend im September 2007 übernahm.

Das EHSK schloss mit dem früheren Mitarbeiter des Ministeriums den angebotenen Beratervertrag. Gegen diese gewählte Konstruktion bestanden beim Verein erhebliche Bedenken. Nach den den Beauftragten des LRH bei den örtlichen Erhebungen gemachten Angaben hat der ehemalige Mitarbeiter seine Aufgaben ausschließlich im Ministerium wahrgenommen. Die Beratertätigkeit wurde zwischenzeitlich zum 01.07.2010 beendet.

In einem Erörterungsgespräch brachte das Ministerium u. a. zum Ausdruck, dass das EHSK zwar ein rechtlich eigenständiger Verein sei, aber dennoch nicht frei in der Wahl, ob und welche Aufgaben es im Rahmen der Umsetzung der Landesinitiative übernehmen könne. Diese Entscheidung obliege alleine dem Ministerium.

Museum für Architektur und Ingenieurkunst

Im Jahre 2008 wurde eine leitende Position des M:AI neu besetzt. Aus einem Schreiben des Ministeriums an den Vorstandsvorsitzenden des Vereins M:AI geht hervor, dass der Minister bereits eine Führungskraft für das M:AI gewonnen habe. Kurz danach legte das Ministerium dem Vorstandsvorsitzenden des M:AI den Anstellungsvertrag zur Unterschrift vor und teilte mit, dass der Minister die einzustellende Person dem Kuratorium der Landesinitiative vorgestellt habe. Der Vorstandsvorsitzende des M:AI sagte zu, dass „auf Verlangen“ des Ministeriums die entsprechende Person angestellt werde, sofern die Finanzierung der Personalkosten gesichert sei. Das Ministerium stellte die Vergütung als monatliche Direktzuweisung für die Vertragslaufzeit zur Verfügung.

19.4 Zusammenfassende Würdigung des Landesrechnungshofs

Die vom LRH beanstandeten Sachverhalte zeigen eine grundsätzliche Missachtung von haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorschriften. Die Feststellungen bei den stichprobenweise geprüften Bewilligungen sollten nach Auffassung des LRH das Ministerium veranlassen, die gesamten Bewilligungen einer ernsthaften und umfassenden Prüfung insbesondere im Hinblick auf eine Erfolgskontrolle sowohl der einzelnen Projekte als auch des gesamten Programms zu unterziehen.

Die auf Anregung des Ministeriums gegründeten Vereine wurden selbst bei Entscheidungen, die deren eigenes Personal betraf, übergangen. Die Anstellung des früheren Ministeriumsmitarbeiters, die nach Auffassung des LRH dazu diente, den Stellenplan des Ministeriums zu entlasten und im Ministerium notwendige Arbeiten aus Fördergeldern zu bestreiten, zeigt deutlich, dass die Organe des Vereins keinerlei Einflussmöglichkeit auf die Entscheidung hatten.

Das Übergehen des Vorstandes des Museumsvereins, um einen neue Führungskraft zu finden, ist ähnlich zu werten. Auch hier wird die Selbstständigkeit des Vereins und seiner Organe ignoriert. Beide Fälle zeigen unseres Erachtens, dass die Vereine nur so lange „selbstständig“ arbeiten dürfen, wie es den Vorstellungen des Ministeriums entspricht. Bei dieser Konstellation bedurfte es keiner Gründung der Vereine.

Der LRH hielt eine Überprüfung und anschließende Neufestlegung der Zuständigkeiten und Organisation für erforderlich. Ohne diese grundlegenden Prüfungen sah der LRH eine Fortführung des Programms als nicht vertretbar an.

19.5 Weiterer Schriftverkehr

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die SBK ein Gemeinschaftsprojekt der Landesregierung mit verschiedensten Akteuren der Stadtentwicklung in NRW sei. Ziel dieses im Jahr 2001

initiierten und zunächst auf zehn Jahre angelegten Gemeinschaftsprojektes sei es, öffentliches Bewusstsein für die hohe soziale, ästhetische und ökonomische Bedeutung von Architektur und Baukultur zu schaffen.

Das Ministerium hat die festgestellten Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften zugestanden, verweist aber darauf, dass die Projekte den baukulturellen Zielsetzungen des Landes entsprachen und der jeweilige Zuwendungszweck nach Ziff. 11.1.3 VV / VVG zu § 44 LHO in vollem Umfang erreicht wurde.

Zur Qualitätssicherung bei der Abwicklung von Fördervorhaben der Stadt-BauKultur NRW seien organisatorische Veränderungen innerhalb der Abteilung umgesetzt worden. Ziel dieser Organisationsmaßnahme sei die Sicherung eines Qualitätsmanagements unter Einbeziehung des Haushaltsreferates.

Das Ministerium sicherte zu, dass die Vorschriften der VV / VVG zur LHO zukünftig vollumfänglich beachtet würden.

Über die Zukunft der 2011 auslaufenden SBK in Nordrhein-Westfalen werde die Landesregierung unter Würdigung einer (noch zu erstellenden) Wirkungs- und Leistungsbilanz entscheiden.

Der LRH ist der Auffassung, dass das Ministerium bisher nicht überzeugend dargelegt hat, welche organisatorischen und systemischen Prüfungen stattgefunden haben und welche Ergebnisse eine Fortführung des Programms rechtfertigen würden. Außerdem wurde nicht hinreichend deutlich, wie die grundlegende Missachtung von haushaltsrechtlichen und zuwendungsrechtlichen Bestimmungen beseitigt wurde.

Der LRH sieht bisher keine Basis für die Fortführung des Programms.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

20 Förderung von kommunalen Straßenbaumaßnahmen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat die landesseitige Förderung des Baus einer Eisenbahnunterführung geprüft. Hierbei stellte es fest, dass eine Stadt als Zuwendungsempfängerin Nebenbestimmungen und Auflagen des Zuwendungsbescheids nicht an die die Baumaßnahme ausführende Deutsche Bahn AG weitergeben konnte, weil diese bei dem Abschluss der erforderlichen Eisenbahnkreuzungsvereinbarung unter Berufung auf ein mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen abgestimmtes Muster ihre Bedingungen einseitig - gegen die Interessen des Landes und der Zuwendungsempfängerin - durchsetzte. Dies führte zur Beeinträchtigung der Prüfungsmöglichkeiten des Rechnungsprüfungsamtes. Außerdem stellte das Rechnungsprüfungsamt Verstöße gegen Vergabe- und Wettbewerbsrecht fest.

Der Landesrechnungshof hat daraufhin das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes gebeten, an das Bundesministerium heranzutreten, um die entsprechende Mustervereinbarung zu ergänzen.

20.1 Gefördertes Vorhaben

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat eine Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften geprüft.

Maßgeblicher Gegenstand der geprüften Maßnahme war der Bau einer Straßenunterquerung von Gleisen der Deutschen Bahn AG (DB AG). Die Gesamtkosten der Baumaßnahme in Höhe von über 12 Mio. € hatte nach § 11 Abs. 1 Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG) die Stadt zu tragen. Dafür

erhielt sie Fördermittel des Landes. Den Zuwendungsbescheiden lagen die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden und die besonderen Nebenbestimmungen zugrunde.

20.2 Weitergabe der Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid

Die Stadt regelte die Zuständigkeiten für die bauorganisatorische und finanzielle Abwicklung zur Herstellung der entstehenden Gleisunterquerung mit der DB AG in einer Vereinbarung nach § 5 EKrG (EKrG-Vereinbarung). Dabei war es der Stadt nicht möglich, die Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid an die den Bau der Eisenbahnbrücke ausführende DB AG weiterzugeben, weil diese - wie in ähnlich gelagerten Fällen - die Übernahme der zuwendungsrechtlichen Auflagen in die EKrG-Vereinbarung mit der Begründung ablehnte, dass eine EKrG-Vereinbarung ein „bundeseinheitliches, mit dem BMVBW²³ abgestimmtes Muster“ sei und „eine Regelung zur Finanzierung nach GVFG ausdrücklich nicht“ vorsehe.

Damit konnte die Stadt Verpflichtungen aus den Nebenbestimmungen und Auflagen des Zuwendungsbescheids gegenüber dem Land nicht erfüllen, die sich insbesondere auf die Auftragsvergabe und die für Prüfungszwecke bereitzuhaltenden Unterlagen bezogen.

20.2.1 Akteneinsicht bei der Deutschen Bahn AG

Die DB Netz AG machte stellvertretend für die DB AG als Beteiligte nach § 11 Abs. 1 EKrG ihr entstandene Kosten bei der Stadt geltend, für die diese Zuwendungen abrief. Im Rahmen der Prüfung durch das RPA konnte die Stadt hierzu keine rechnungsbegründenden Unterlagen vorlegen, wozu sie zuwendungsrechtlich verpflichtet war. Da sich die DB AG weiger-

²³ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

te, der Stadt die Unterlagen zur Prüfung durch das RPA zur Verfügung zu stellen und sie hierzu nach der EKrG-Vereinbarung auch nicht verpflichtet war, bat die Stadt die Prüfungsbeauftragten, diese Unterlagen hilfsweise bei einer Tochtergesellschaft der DB AG, der DB Projektbau GmbH in Köln, einzusehen.

Bei der DB Projektbau GmbH lagen zwar Kostennachweise vor, über die die DB AG Leistungen gegenüber der Stadt nachwies. Rechnungen und rechnungsbegründende Unterlagen (z. B. Stundennachweise etc.) waren allerdings nur teilweise und, wenn überhaupt, nur in Kopie vorhanden. Die vollständigen Unterlagen sollten nach Angabe der DB Projektbau GmbH bei der DB Netz AG in Duisburg vorzufinden sein. Auch die DB Netz AG wollte der Zuwendungsempfängerin diese Unterlagen nicht zur Verfügung stellen und verweigerte zunächst auch den Beauftragten des RPA und des Landesrechnungshofs (LRH) die Einsichtnahme. Nach mehreren Gesprächen der Stadt mit der DB Netz AG ermöglichte diese schließlich die Akteneinsicht in Duisburg. Daraufhin bat die Stadt das RPA, die örtlichen Erhebungen in Duisburg fortzusetzen. Auch hier waren keine Originalunterlagen vorhanden, da diese durch die DB AG eingescannt und danach wahrscheinlich vernichtet worden waren. Eine verbindliche Aussage zum Verbleib der Originale konnten die Vertreter der DB Netz AG in Duisburg nicht machen.

20.2.2 Verpflichtung von Vertragspartnern zur Zusammenarbeit mit der Deutschen Bahn AG auf dem Transportsektor

Die DB AG forderte in den Vergabeunterlagen für den Neubau der Eisenbahnüberführung von potenziellen Auftragnehmern im Sommer 2000 die Abgabe einer Verpflichtungserklärung, für die Beförderung von Baustoffen die Transportmittel der DB AG bzw. ihrer Beteiligungsgesellschaften in Anspruch zu nehmen.

In einer Anlage zu den besonderen Vertragsbedingungen „Zusammenarbeit auf dem Transportsektor“ heißt es:

„...bei der Bewerbung um einen Auftrag bei der Deutschen Bahn AG beachten Sie bitte folgende wichtigen Gesichtspunkte:

Sie werden daran interessiert sein, nicht nur den jetzt zu vergebenden Auftrag, sondern auch weitere Aufträge von der Deutschen Bahn AG zu erhalten. [...] Sie werden verstehen, dass wir Wert darauf legen, die in Zusammenarbeit mit dem zu vergebenden Auftrag anfallenden Transporte für Stoffe, Bauteile, Baustelleneinrichtung, Geräte usw. mit unseren Transportmitteln (insbesondere auf der Schiene) durchzuführen.

Bitte beachten Sie deshalb die zum Vertragsinhalt bestimmten „Zusätzlichen Vertragsbedingungen der Deutschen Bahn AG für die Ausführung von Bauleistungen“ -ZVB-DB, Z 42. [...] Sicher liegt es auch in Ihrem Interesse, wenn unsere Geschäftsbeziehungen vertieft werden.“

Die ZVB-DB, Z 42 waren nicht Bestandteil der aktenkundigen Verdingungsunterlagen. Die DB AG forderte die Bieter auf, sich vor Angebotsabgabe an die DB Cargo zu wenden, um sich dort über die „für die Kalkulation notwendigen Preise beraten“ zu lassen.

In einer weiteren Anlage zu den besonderen Vertragsbedingungen forderte die DB AG die Bieter auf, sich mit Angebotsabgabe zu verpflichten, „die Transportmittel der DB AG bzw. ihrer Beteiligungsgesellschaften in Anspruch“ zu nehmen und „in Verträgen mit Nachunternehmern und Lieferanten“ die Vertragspartner ebenfalls entsprechend zu verpflichten und die „maßgebliche Fracht“ zu zahlen. Für den Fall, dass die Transportleistungen der DB AG bzw. ihrer Beteiligungsgesellschaften vom Auftragnehmer „entgegen dieser Zusage“ nicht in Anspruch genommen werden, sollte er „einen Betrag in Höhe der entgangenen Fracht zahlen“, es sei denn, er

könnte nachweisen, dass er die Nichtinanspruchnahme nicht zu vertreten hat oder der DB AG kein oder nur ein geringer Nachteil entstanden ist.

20.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der LRH hält es für erforderlich sicherzustellen, dass der DB AG künftig bei mit Zuwendungen des Landes finanzierten EKrG-Maßnahmen die sich aus dem Zuwendungsbescheid ergebenden Nebenbestimmungen durch deren Aufnahme in die EKrG-Vereinbarung oder ergänzende Vereinbarungen auferlegt werden.

In einem solchen Fall wäre das Prüfungsrecht des LRH und seiner RPÄ beim Einsatz von Landesmitteln auch bei Beteiligten von Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen gewährleistet, ohne vom Entgegenkommen Dritter abhängig zu sein. Insbesondere muss ein Zuwendungsempfänger in die Lage versetzt werden, den Prüfungsbehörden Originalbelege vorzulegen.

Gleichzeitig würde die Vorgehensweise der DB AG bezüglich der Verpflichtung der Bieter zur „Zusammenarbeit auf dem Transportsektor“ bei vom Land geförderten Maßnahmen unterbunden.

Über die individuelle Benennung von Transportpreisen durch die DB Cargo für die Kalkulation des Bieters kann die DB AG sowohl den Wettbewerb als auch die Preisentwicklung der Baumaßnahme beeinflussen. Zum einen verstößt die DB AG hier gegen das Gebot zur Anwendung des Offenen Verfahrens nach § 3b Nr. 1a der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A (VOB/A), da der Auftraggeber bereits während der Angebotsphase in Preisverhandlungen mit den Bietern eintritt. Zum anderen ist durch eventuell unterschiedliche Preisangaben gegenüber einzelnen Bietern die Möglichkeit einer Manipulation nicht ausgeschlossen.

Zudem wird den Bietern die Möglichkeit genommen, mit eigenen Lieferanten oder dem eigenen Fuhrpark im Wettbewerb günstigere Ergebnisse zu erzielen als durch eine Bindung an die Transportgesellschaften der DB AG. Das Vorgehen der DB AG verstößt gegen das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung nach § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), eines sonstigen wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens nach § 21 GWB und gegen das Gebot der Transparenz und Gleichbehandlung nach § 97 GWB.

Darüber hinaus verstieß die DB AG gegen § 4 Nr. 1 VOB/A. Danach sollen Bauleistungen „in der Regel mit den zur Leistung gehörigen Lieferungen vergeben werden“.

20.4 Schriftverkehr mit dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr sowie der Deutschen Bahn Netz AG

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung hat der LRH das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) unter dem 18.11.2010 um Vorschläge gebeten, wie die Verpflichtungen aus dem Zuwendungsbescheid auch gegenüber der DB AG durchgesetzt und die Prüfungsrechte des LRH und seiner RPÄ in vollem Umfang sichergestellt werden können. Weiter hat der LRH um Mitteilung gebeten, inwieweit sich das MWEBWV der Einschätzung des LRH zur Verpflichtung der Bieter zur „Zusammenarbeit auf dem Transportsektor“ anschließen kann und welche Maßnahmen es zu ergreifen gedenkt.

Das MWEBWV sieht „als Vertreter des Fördergebers Land“ keine rechtlichen Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung einer EKrG-Vereinbarung. Das MWEBWV stellt dar, dass „für den Fall, dass eine Kreuzungsvereinbarung zwischen den Beteiligten nicht zustande kommt“, die Möglichkeit besteht, ein so genanntes Kreuzungsrechtsverfahren zu beantra-

gen oder unmittelbar beim Verwaltungsgericht Klage zu erheben. Eine solche Vorgehensweise sei im Zusammenhang mit „reinen Nebenabreden“ (zuwendungsrechtlichen Auflagen) jedoch völlig unüblich.

Das MWEBWV führt weiter an, dass das „Interesse an der Maßnahme und damit am Zustandekommen einer Kreuzungsvereinbarung allein auf Seiten der Stadt“ lag. Aufgrund der daraus folgenden völlig ungleichgewichtigen Verhandlungspositionen der Beteiligten erkläre sich, „warum die Stadt [...] bei Nebenabreden Vorstellungen der DB AG entgegengekommen“ sei, zumal sich diese auf eine Mustervereinbarung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) berufen könne.

Darüber hinaus sieht das MWEBWV keine rechtliche Handhabe gegenüber der DB AG, ein Prüfungsrecht des LRH und seiner RPÄ sicherzustellen, da kein Rechtsverhältnis mit der DB AG bestehe. Bezogen auf die von der DB AG für Auftragnehmer angestrebte Transportverpflichtung regt das MWEBWV an, den „inkriminierten Sachverhalt den hierfür zuständigen Stellen“ offenzulegen.

Der LRH hat demgegenüber das Ministerium aufgefordert, sich beim BMVBS dafür einzusetzen, dass im Muster der EKrG-Vereinbarung die Interessen der Länder bei landesseitiger Förderung einer Eisenbahnkreuzungsmaßnahme angemessen berücksichtigt werden. Außerdem wurde das Ministerium als zuständige Landeskartellbehörde gebeten zu prüfen, ob die DB AG mit der Verpflichtung von Bietern zur „Zusammenarbeit auf dem Transportsektor“ ihre wirtschaftliche Macht missbraucht.

Der DB AG wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. In deren Auftrag hat die DB Netz AG in ihrer Stellungnahme vom April 2011 darauf hingewiesen, dass sie die Maßnahme nach ihren Verpflichtungen aus der Eisenbahnkreuzungsvereinbarung und den für sie maßgeblichen Richtlinien des BMVBS für das Verfahren bei der Baudurchführung und Abrech-

nung von Maßnahmen nach dem EKrG abgerechnet hat. Letztlich sei es Aufgabe des Zuwendungsempfängers sicherzustellen, dass dieser gegenüber seinem Zuwendungsgeber den erforderlichen Verwendungsnachweis erbringen kann. Die DB Netz AG beruft sich darauf, dass es Sache des BMVBS sei, gegebenenfalls die Richtlinien zu verändern.

Weiterhin hat die DB Netz AG erklärt, die vom LRH monierte Verpflichtung von Auftragnehmern zur Einschaltung von DB-Unternehmen für die Durchführung erforderlicher Logistikleistungen und Gütertransporte existiere seit August 2001 nicht mehr. Aktuell enthielten die Zusätzlichen Vertragsbedingungen der DB AG für den Auftragnehmer die Verpflichtung, für die zur Ausführung der Bauleistung erforderlichen Logistikleistungen und Gütertransporte schienengebundene Transportmittel zu nutzen, sofern dies wirtschaftlich vertretbar sei.

Die Stellungnahme der DB bestätigt die Auffassung des LRH, dass grundsätzliche Regelungen gefunden werden müssen, um den Empfängern von Zuwendungen des Landes die Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu ermöglichen. Die Änderung der Zusätzlichen Vertragsbedingungen der DB AG hält der LRH für nicht ausreichend, weil die geänderte Verpflichtung der Auftragnehmer diese immer noch unzumutbar in ihrer wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit beschränkt.

Der Schriftverkehr mit dem Ministerium dauert an.

21 Bescheinigungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 bis 2013 (EFRE)

Mit der Prüfung der Bescheinigungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) hat der Landesrechnungshof seine Prüfungstätigkeit hinsichtlich der Verwaltung und Kontrolle von NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt.

Das Land hat der NRW.BANK die Aufgaben der Bescheinigungsbehörde übertragen und die formalen Anforderungen der EU zur Einrichtung dieser Stelle erfüllt. Die NRW.BANK ist allerdings ihren Verpflichtungen gegenüber dem Wirtschaftsministerium nur unzureichend nachgekommen. Gegenüber dem Landesrechnungshof hat die NRW.BANK Unterlagen und Auskünfte verweigert und damit schwerwiegend gegen ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten verstoßen.

Der Landesrechnungshof hat das nunmehr zuständige Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr gebeten, die Entscheidung über die Verlängerung des Übertragungsvertrages mit der NRW.BANK über den 31.12.2010 hinaus von dem Ergebnis einer noch durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig zu machen. Dabei sollte es auch prüfen, ob eine Aufgabenerledigung durch verwaltungseigenes Personal wirtschaftlicher durchgeführt werden kann. Das erforderliche Know-how für die Tätigkeiten der Bescheinigungsbehörde ist in der Verwaltung vorhanden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr hat zügig gehandelt und erste Schritte eingeleitet.

21.1 Vorbemerkungen

Das Land erhält von der Europäischen Union aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) Strukturfondsmittel für die laufende Förderphase 2007 bis 2013 in Höhe von über einer Milliarde €. Mit diesen Mitteln wird weitgehend das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) für Nordrhein-Westfalen kofinanziert.

Die EU-Vorschriften sehen vor, dass die Mitgliedstaaten für jedes operationelle Programm ein Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) einzurichten haben, um den bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der EU-Mittel sicherstellen und Fehler und Unregelmäßigkeiten frühzeitig erkennen und beheben zu können.

Als Bestandteile dieses VKS sind vom Land eine für die Verwaltung und Gesamtkoordination des Operationellen Programms verantwortliche Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde, die die Ausgabenerklärungen und die Zahlungsanträge vor ihrer Übermittlung an die Kommission bescheinigt und eine Prüfbehörde, die insbesondere Prüfungen hinsichtlich der Wirksamkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems durchführt, einzurichten und zu benennen. Darüber hinaus ist ein Begleitausschuss einzusetzen.

In seinem Jahresbericht 2006 hat der Landesrechnungshof (LRH) im Abschnitt 15 über das Ergebnis seiner Prüfung zur Einrichtung einer Unabhängigen Stelle EFRE²⁴ innerhalb der Programmphase 2000 - 2006 und in seinem Jahresbericht 2009 im Abschnitt 11 über das Ergebnis seiner Prüfung der Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) berichtet. Mit der Prüfung der Bescheinigungsbehörde für das Operationelle Pro-

²⁴ In der Programmphase 2007 - 2013 wird die Stelle als „Prüfbehörde“ bezeichnet.

gramm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) hat der LRH seine Prüfungstätigkeit hinsichtlich der Verwaltung und Kontrolle von NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt.

Nach Art. 61 der Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (VO (EG)) Nr. 1083/2006 hat die für ein operationelles Programm zuständige Bescheinigungsbehörde insbesondere die Aufgabe

- bescheinigte Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge zu erstellen und der Kommission zu übermitteln;
- zu bescheinigen, dass
 - die Ausgabenerklärung wahrheitsgetreu ist, sich auf zuverlässige Buchführungsverfahren stützt und auf überprüfbaren Belegen beruht,
 - die geltend gemachten Ausgaben für Vorhaben getätigt wurden, die nach den im betreffenden operationellen Programm festgelegten Kriterien ausgewählt wurden, und die Ausgaben und Vorhaben mit den gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in Einklang stehen;
- für die Zwecke der Bescheinigung sicherzustellen, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde zu den Verfahren und Überprüfungen für die in Ausgabenerklärungen geltend gemachten Ausgaben vorliegen;
- für die Zwecke der Bescheinigung die Ergebnisse der von der Prüfbehörde oder unter deren Verantwortung durchgeführten Prüfungen zu berücksichtigen;
- über die bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben in elektronischer Form Buch zu führen;
- über die wieder einzuziehenden Beträge und die einbehaltenen Beträge Buch zu führen, wenn eine für ein Vorhaben bestimmte Beteiligung oder ein Teil davon gestrichen wurde.

21.2 Prüfungsfeststellungen

Im Wesentlichen hat die Prüfung zu folgenden Feststellungen geführt:

21.2.1 Einrichtung der Bescheinigungsbehörde

Das Land hat am 16.07.2008 mit der NRW.BANK einen „Vertrag zur Übertragung der Aufgaben einer Bescheinigungsbehörde“²⁵ geschlossen und die NRW.BANK gegenüber der EU als Bescheinigungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE)²⁶ benannt.

Nach den Feststellungen des LRH hat das Land die formalen Anforderungen der VO (EG) Nr. 1083/2006 zur Einrichtung einer Bescheinigungsbehörde erfüllt. Eine fachinhaltliche Prüfung der Aufgabenerledigung durch die Bescheinigungsbehörde im Einzelnen war nicht Gegenstand der Prüfung.

21.2.2 Aufgaben der NRW.BANK als Bescheinigungsbehörde

Über die nach den EU-Verordnungen vorgegebenen Aufgaben hinaus wurden der NRW.BANK als Bescheinigungsbehörde die Verwaltung der EU-Mittel des Operationellen Programms sowie die Auszahlung der Landeskofinanzierungsmittel am Ziel 2-Programm übertragen.

Die Bescheinigungsbehörde fordert

- von den mit der Abwicklung von Projekten des Operationellen Programms betrauten zwischengeschalteten Stellen für jeden Mittelabruf einen auf der Grundlage von ihr erstellter „Leitlinien“ ausgefüllten Vor-

²⁵ Nachfolgend „Übertragungsvertrag“.

²⁶ Nachfolgend „Bescheinigungsbehörde“.

druck, aus dem sich ergeben muss, dass die maßgeblichen Bestimmungen zum Mittelabruf eingehalten werden und eine Mitteilung, ob im Projektfall Unregelmäßigkeiten i. S. der VO (EG) Nr. 1828/2006 vorgelegen haben,

- von der Verwaltungsbehörde vor der Erstellung einer Ausgabenerklärung eine ergänzende Bestätigung, dass sie der EU-Kommission den jährlichen Durchführungsbericht gemäß Art. 67 VO (EG) Nr. 1083/2006 übersandt hat, keine Vertragsverletzung gemäß Art. 226 EG-Vertrag gegeben ist und keine Berichte zu Finanzkontrollen für die aktuelle Förderphase und keine weiteren als die bisher von der Bescheinigungsbehörde mitgeteilten Sonderfälle vorliegen.

Die für die Verwaltungsbehörde tätige Stelle für Qualitätsmanagement²⁷ hat zugesichert, dass sie der Bescheinigungsbehörde ihre Prüfberichte übermitteln und ihr bei wesentlichen Feststellungen vorab die Prüfungsergebnisse mitteilen werde. Aufgrund dieses Verfahrens hält die Stelle für Qualitätsmanagement eigene Prüfungen der Bescheinigungsbehörde zur Beurteilung des Umfangs und der Qualität der Verwaltungskontrollen der zwischengeschalteten Stellen für nicht erforderlich.

Die Prüfbehörde hat der Bescheinigungsbehörde mit Schreiben vom 24.11.2007 mitgeteilt, dass sie, sofern sich im Rahmen der Prüfungen gemäß Art. 62 Abs. 1 Buchstabe b VO (EG) Nr. 1083/2006 Hinweise auf wesentliche Prüfungsfeststellungen ergeben, die Bescheinigungsbehörde hierüber schnellstmöglich unterrichten werde.

Der LRH hat festgestellt, dass die von der Bescheinigungsbehörde bescheinigten Ausgabenerklärungen ausschließlich auf Bestätigungen anderer Stellen beruhen.

²⁷ Die Stelle für Qualitätsmanagement nimmt in der Förderphase 2007 bis 2013 Prüfaufgaben für die Verwaltungsbehörde wahr. Zentrale Aufgabe ist die Durchführung von Systemprüfungen bei zwischengeschalteten Stellen und Zuwendungsempfängern.

21.2.3 Nachweise der NRW.BANK

21.2.3.1 Die NRW.BANK hat im Übertragungsvertrag zugesichert, dass die Leistungen von fachlich geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der NRW.BANK erbracht werden. Den Nachweis der Qualifikation des in der Bescheinigungsbehörde eingesetzten Personals hat die NRW.BANK weder gegenüber dem Wirtschaftsministerium noch gegenüber dem LRH erbracht. Entsprechenden Bitten des LRH ist die NRW.BANK nicht nachgekommen. Ihrer Meinung nach stehe dem LRH insoweit kein Prüfungsrecht zu. Der LRH hat auf die Pflicht der NRW.BANK zur Erteilung der erbetenen Auskünfte hingewiesen. Gleichwohl blieb die NRW.BANK bei ihrer Weigerung.

21.2.3.2 Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Übertragungsvertrages ist der NRW.BANK die Übernahme der Aufgaben der Bescheinigungsbehörde kostendeckend zu vergüten. Im Weiteren nennt der Vertrag die für die einzelnen Jahre vorgesehenen Beträge, die sich für die gesamte Förderphase auf 10,6 Mio. € belaufen können. Den Beträgen liegen Prämissen und Annahmen der NRW.BANK zugrunde. Der Übertragungsvertrag ist auf der Grundlage des „Rahmenvertrages für die Übertragung von Aufgaben des Landes Nordrhein-Westfalen auf die NRW.BANK“ geschlossen worden. Der Rahmenvertrag basiert auf § 3 Landesbankgesetz²⁸. Das Gesetz ist Ausfluss der so genannten Verständigung II²⁹. Der Rahmenvertrag sieht den Ersatz der den Einzelaufgaben direkt zurechenbaren Kosten vor.

Nach dem Übertragungsvertrag hat die NRW.BANK zur Überprüfung der erbrachten Leistungen dem Wirtschaftsministerium einmal jährlich im ers-

²⁸ Gesetz über die Landesbank Nordrhein-Westfalen, erlassen als Art. 1 des Gesetzes zur Umstrukturierung der Landesbank Nordrhein-Westfalen zur Förderbank des Landes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 16.03.2004, GV. NRW. Seite 126; Umbenennung des Gesetzes in „Gesetz über die NRW.BANK (NRW.BANK G)“ und Änderung des Namens der Einrichtung in „NRW.BANK“ durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Landesbank Nordrhein-Westfalen, erlassen als Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Landesbank Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 30.10.2007, GV. NRW. Seite 443.

²⁹ Niedergelegt im Schreiben der Europäischen Kommission vom 27.02.2002 (Verständigung I Seite 6 ff.; Verständigung II Seite 10 ff.) - C(2002)1286.

ten Quartal des Folgejahres die Zeitaufschreibungen für die Mitarbeiter der Bescheinigungsbehörde zu übersenden.

Die NRW.BANK hat Bearbeitungszeiten für die Bescheinigungsbehörde zwar minutengenau zusammengestellt. Zum Nachweis wurden jedoch auch auf Nachfrage des Wirtschaftsministeriums lediglich Zusammenstellungen vorgelegt, die keinerlei Angaben über die eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Art der erledigten Tätigkeiten und die darauf jeweils entfallenden Zeitkontingente enthielten. Es bleibt offen,

- in welcher Höhe der NRW.BANK ein Entgelt zusteht,
- ob durch weitere Tätigkeiten des eingesetzten Personals außerhalb der Bescheinigungsbehörde Interessenkollisionen entstehen können,
- ob, auch zur Korruptionsprävention, das Vier-Augen-Prinzip und der Grundsatz der Aufgabentrennung gewahrt und
- ob Tätigkeiten mehrfach abgerechnet werden.

Bitten des LRH, nachprüfbare Unterlagen vorzulegen, lehnte die NRW.BANK wiederum wegen des ihrer Meinung nach dem LRH insoweit nicht zustehenden Prüfungsrechts ab. Bisher kann weder vom Wirtschaftsministerium noch vom LRH ein Abgleich zwischen den vertraglichen Leistungen und den von der NRW.BANK gemachten Angaben vorgenommen werden, da die NRW.BANK ihren Verpflichtungen insoweit nicht nachgekommen ist.

Die NRW.BANK hat für das Jahr 2009 Zahlungen in Höhe von insgesamt 1.320.223 € erhalten, für die ihr bereits nach den eigenen Zusammenstellungen Aufwendungen in dieser Höhe nicht entstanden sind. Daraus ergibt sich eine Differenz von mindestens 325.875 €.

21.2.3.3 Der LRH hält vollständige und nachvollziehbare Nachweise der NRW.BANK über die von ihr erbrachten Tätigkeiten für unabdingbar, damit sich das Ministerium im Rahmen des Vertragscontrollings ein Bild von

der Erfüllung der vertraglichen Pflichten der NRW.BANK machen kann. Hierzu ist es erforderlich, dass die Angaben der NRW.BANK umfassend überprüft werden können. Das bisher praktizierte Verfahren ist nicht vertragskonform, intransparent und steht einer Korruptionsprävention entgegen.

Durch die Weigerung der NRW.BANK, dem LRH die erbetenen Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen vorzulegen, die er für seine Prüfung für erforderlich hält, hat die NRW.BANK schwerwiegend gegen ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten verstoßen und den LRH gehindert, seine Prüfrechte wahrzunehmen.

21.2.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der Übertragungsvertrag sieht eine Laufzeit zunächst bis Ende 2010 vor. Er verlängert sich stillschweigend um jeweils ein Jahr, sofern er nicht von einer der Vertragsparteien schriftlich gekündigt wird. Damit war bis zum Jahresende 2010 über eine Fortsetzung oder Beendigung des Vertrags zu entscheiden.

Der LRH hat das nunmehr zuständige Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) gebeten, vor einer Entscheidung hierüber die nach § 7 Abs. 2 Landshaushaltsordnung (LHO) durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen.

Nach Auffassung des LRH ist das für die Tätigkeiten der Bescheinigungsbehörde erforderliche Know-how in der Verwaltung vorhanden. Auch bei den zusätzlich übertragenen Aufgaben wie die Auszahlung der Fördermittel handelt es sich um Tätigkeiten, die von der Verwaltung selbst durchgeführt werden können. Der Übertragungsvertrag sieht als Basis der Vergütung den Jahressatz pro Vollzeitarkbeitskraft (VAK) der NRW.BANK für das

Jahr 2007 von 177.365 € vor. Die zu erledigenden Aufgaben der Bescheinigungsbehörde und die Höhe der Vergütung pro VAK³⁰ werfen die Frage auf, ob eine Aufgabenerledigung durch verwaltungseigenes Personal³¹ wirtschaftlicher durchgeführt werden kann und ab wann dies sinnvoll ist.

Nach den Erkenntnissen des LRH sind die entsprechenden Bescheinigungsbehörden in allen anderen Bundesländern - im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen - innerhalb der Verwaltung angesiedelt.

Die funktionelle Unabhängigkeit von der Prüfbehörde (Art. 59 Abs. 1 Buchstabe c der VO (EG) Nr. 1083/2006) und die Beachtung des Grundsatzes der Aufgabentrennung (Art. 58 Buchstabe b der VO (EG) Nr. 1083/2006) können auch bei einer Ansiedelung der Bescheinigungsbehörde innerhalb der Landesverwaltung gewährleistet werden.

21.2.5 Verwaltung der EU-Mittel

Nach dem Übertragungsvertrag hat die NRW.BANK ein Konto für die EU-Mittel einzurichten, das auf Guthabenbasis zu führen ist. Weiter regelt der Vertrag:

„Die NRW.BANK wird dafür Sorge tragen, dass die treuhänderisch verwalteten Gelder, die noch nicht ausgezahlt sind, zu marktüblichen Konditionen verzinst werden. Zur Geldanlage ist keine gesonderte Absprache mit dem Land NRW erforderlich.“

³⁰ Unter Berücksichtigung der vertraglich vereinbarten jährlichen Preissteigerungsrate von 1,8 v. H. ergibt sich für eine VAK der NRW.BANK im Jahr 2010 = 187.106 €.

³¹ Ein Beamter der Besoldungsgruppe A 12 (Amtsrat) im Jahr 2010 = 61.438 € (inkl. Zukunftssicherung von 30 v. H. Versorgungszuschlag und Nebenkosten - Angabe aus Personalkostensätzen lt. Finanzministerium für 2010 im Durchschnitt aller Einzelpläne).

Ein Beamter der Besoldungsgruppe B 10 (Staatssekretär) im Jahr 2010 = 168.960 € (inkl. Zukunftssicherung u. Nebenkosten).

Der LRH hat festgestellt, dass die NRW.BANK auf einem gesonderten Mittelverwendungskonto die von der EU-Kommission dem Land gezahlten Vorschüsse und Zwischenzahlungen vereinnahmt hat. Zum Stand Februar 2010 waren dies insgesamt über 183 Mio. €. Von diesem Konto werden Auszahlungen vorgenommen; Gutschriften aus Rückflüssen und Stornobeträgen sowie Guthabenzinsen werden gleichfalls auf diesem Konto erfasst. Die NRW.BANK wird für die Verwaltung der Mittel zeitabhängig mit dem VAK-Satz vergütet.

Die Bescheinigungsbehörde hat der Verwaltungsbehörde regelmäßig eine Aufstellung über die Geldeingänge von der EU, die Auszahlungen (Anteil EU) sowie die Zinserträge aus der Anlage der EU-Mittel zugeleitet.

Durch die nicht verbrauchten bzw. wieder aufgefüllten Vorschusszahlungen stehen erhebliche Mittel zur Verfügung. Das Guthaben auf dem Mittelverwendungskonto der NRW.BANK wird nach Angaben der Bescheinigungsbehörde grundsätzlich entsprechend dem EONIA-Zinssatz³² verzinst, zudem erfolgen bankinterne (kurzfristige) Geldanlagen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren Zinserträge i. H. v. über 1,5 Mio. € dem Mittelverwendungskonto gutgeschrieben.

Der LRH hat das MWEBWV gebeten zu überprüfen, ob die Übertragung der Verwaltung der EU-Mittel auf die NRW.BANK sachgerecht ist, die EU-Mittel sicher angelegt und marktüblich verzinst werden und eine Verwaltung der EU-Mittel im Landeshaushalt wirtschaftlicher ist.

³² Euro OverNight Index Average: seit 04.01.1999 von der Europäischen Zentralbank auf der Basis effektiver Umsätze berechneter gewichteter Durchschnittssatz für Tagesgelder im Interbankengeschäft.

21.3 Stellungnahmen der NRW.BANK und des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr

Die NRW.BANK hat in ihrer Stellungnahme vom 10.12.2010 ausgeführt, dass die Form der Nachweise hinsichtlich der zu erbringenden Tätigkeiten zwischen ihr und dem Land nicht näher beschrieben sei: „Eine Leistung, die jeweils einem konkreten Mitarbeiter zugeordnet wird, ist nicht vereinbart.“ Außerdem sei „eine Überprüfung der Qualifikation des Personals anhand von formalen Nachweisen vertraglich nicht vorgesehen.“ Bei der Vergütungsregelung im Vertrag handele es sich „um eine Festpreisvereinbarung, sodass eine Überzahlung nicht eintreten“ könne, daher finde „eine detaillierte Kostenaufstellung in diesen Fällen regelmäßig nicht statt“.

Das MWEBWV hat zügig gehandelt und erste Schritte eingeleitet. Mit Schreiben vom 13.01.2011 hat das Ministerium mitgeteilt, dass es die in der Prüfungsmitteilung des LRH festgestellte Beanstandung, die NRW.BANK sei ihren vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Ministerium nur unzureichend nachgekommen, überprüft habe. Im Ergebnis habe dies zur Kündigung des Vertrages mit der NRW.BANK mit Wirkung zum 31.12.2011 geführt. Unter Einbeziehung der Prämissen des § 7 Abs. 2 LHO würden Verhandlungen mit der NRW.BANK aufgenommen, um ggf. einen neuen Vertrag abzuschließen. Zur Frage der Verzinsung von EU-Mitteln und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der EU-Mittel im Landeshaushalt sei eine Stellungnahme des Finanzministeriums angefordert worden.

22 Förderwettbewerbe

Mit Förderwettbewerben verfolgt das Land das Ziel, die Qualität bei der Fördermittelvergabe zu verbessern. Der Landesrechnungshof begrüßt dieses Ziel und hält Förderwettbewerbe grundsätzlich für ein geeignetes Instrument. Mit seinen Prüfungsfeststellungen hat der Landesrechnungshof Optimierungsmöglichkeiten bei der Abwicklung und Weiterentwicklung der Wettbewerbe aufgezeigt, die das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr bei künftigen Wettbewerben beabsichtigt umzusetzen.

22.1 Vorbemerkungen

Im Jahr 2007 hat die Landesregierung zur Umsetzung des Operationellen Programms „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) beschlossen, dass Förderprojekte über Wettbewerbsverfahren ausgewählt werden sollen. Damit sollten insbesondere die Zielsetzungen des Operationellen Programms erreicht und die Qualität von Einzelvorhaben verbessert werden. Das Kabinett legte einheitliche Eckpunkte für die Durchführung von Wettbewerbsverfahren fest und erklärte diese als verbindliche Verfahrensgrundlage für die Landesressorts. Der Beschluss enthält u. a. folgende Festlegungen:

- Wettbewerbe sollen insbesondere für NRW Cluster, regionale Cluster und Potenziale sowie für landespolitisch wichtige Querschnittsthemen durchgeführt werden.
- Die Wettbewerbsverfahren werden in der Verantwortung der jeweils zuständigen Landesressorts ausgestaltet und durchgeführt. Soweit Wettbewerbe thematisch Zuständigkeitsbereiche anderer Ressorts berühren, sollen diese frühzeitig an der Planung und Umsetzung beteiligt werden.

- Für die inhaltliche und finanzielle Gesamtkoordination sowie die Steuerung des Programms ist die Verwaltungsbehörde³³ zuständig. Die Wettbewerbsverfahren sind mit der Verwaltungsbehörde abzustimmen.
- Für jeden Förderwettbewerb werden die Wettbewerbsbedingungen (u. a. Gremien, Auswahlkriterien, Fristen, Entscheidungsverfahren, Budgets, etc.) frühzeitig festgelegt und öffentlich kommuniziert. Die Förderwettbewerbe sind für die beteiligten Akteure transparent, nachvollziehbar, zügig und so unbürokratisch wie möglich durchzuführen.
- Die einzureichenden Wettbewerbsunterlagen müssen mindestens folgende verbindliche Angaben enthalten: Inhaltliche Begründung, Stärken-Schwächen-Analyse, Ziel- bzw. Lösungskonzept mit konkreten Maßnahmen, erwarteter Nutzen, Kostenschätzung, Finanzierung, Trägerschaft, Angaben zur Weiterführung nach der Förderphase, regionale Bedeutung.
- Für jeden Wettbewerb ist eine Jury zu bilden, deren Mitglieder sich aus externen Experten und Mitarbeitern der betroffenen Ressorts zusammensetzen. Ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis ist anzustreben. Das jeweilige Fachreferat kann eine Vorauswahl der eingehenden Vorschläge vornehmen. Die Jury hat grundsätzlich Zugriff auf alle Wettbewerbsbeiträge.
- Von der Bekanntgabe der Wettbewerbe bis zur Bewilligung der Projekte sollen nicht mehr als zehn Monate vergehen.

Das Kabinett ließ folgende Ausnahmen von Wettbewerbsverfahren zu:

- Die gewerbliche Förderung (unternehmensspezifische Fördermaßnahmen),
- Fördermaßnahmen, mit denen das Land selbst als Teilnehmer im Standortwettbewerb auftritt,

³³ Das Land hat für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) als Teil des von der EU vorgeschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsystems eine Verwaltungsbehörde eingerichtet, die insbesondere die in Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates genannten Aufgaben wahrzunehmen hat. Die Verwaltungsbehörde war Gegenstand des Jahresberichtes 2009 (Abschnitt 11) des Landesrechnungshofs.

- Fördermaßnahmen zur Unterstützung von Antragstellern im Rahmen von internationalen Wettbewerben,
- in Ausnahmefällen ausgleichsorientierte Maßnahmen der Programmprioritätsachse drei, insbesondere Infrastrukturmaßnahmen,
- Fördermaßnahmen, die sich in vergleichbaren Wettbewerbsverfahren eines Ressorts bereits qualifiziert haben,
- von der Staatssekretärskonferenz im Einzelfall zugelassene weitere Ausnahmen.

Seit der Genehmigung des operationellen Programms durch die EU-Kommission im Juni 2007 wurden bis Ende 2008 in einer ersten Runde 24 Wettbewerbe ausgeschrieben.³⁴ Bei elf Wettbewerben hatte das damalige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) die Federführung.

22.2 Umfang und Ziel der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg von den unter der Federführung des MWME stehenden Wettbewerben der ersten Runde in einer Stichprobe die Organisation und Durchführung von folgenden sechs Wettbewerben geprüft:

³⁴ Bericht der Landesregierung „Aktueller Stand der NRW-Ziel 2-Wettbewerbe“ vom 27.02.2009, Landtagsvorlage 14/2467.

Wettbewerb	Budget
CheK.NRW	50.000.000 €
Create.NRW*	12.500.000 €
Erlebnis.NRW**	46.000.000 €
Logistik.NRW	23.000.000 €
RegioCluster.NRW	24.000.000 €
WissensWirtschaft.NRW	12.500.000 €

* Ideen- und Konzeptwettbewerb mit anschl. Förderwettbewerb

** 1. Säule

Die Wettbewerbe waren dem Antrags- und Bewilligungsverfahren vorgeschaltet. Nach dem öffentlichen Wettbewerbsaufruf reichten die Teilnehmer ihre Wettbewerbsbeiträge ein, die nach dem jeweils vorgegebenen Bewertungsschema (Scoring) vorbewertet wurden. Anschließend gab die Jury Förderempfehlungen ab. Die Sieger der Wettbewerbe waren berechtigt, Anträge auf Förderung zu stellen, über die die zuständige Bewilligungsbehörde zu entscheiden hatte.

Mit seiner Prüfung hat der LRH insbesondere untersucht, ob die Haushaltsmittel des Landes wirtschaftlich und zweckmäßig eingesetzt wurden.

22.3 Übergreifende Feststellungen

Für alle geprüften Wettbewerbe hat der LRH im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

22.3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nach § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzu-

führen. Sie sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits in der Durchführung befindlicher Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

22.3.1.1 In allen Wettbewerben waren externe Dienstleister mit der Organisation und Durchführung des Wettbewerbs beauftragt. Die Ausführungen des MWME zur Wirtschaftlichkeit beschränkten sich auf diese Auftragsvergaben. Das MWME vermerkte zur Organisation und Abwicklung des jeweiligen Einzelwettbewerbs, dass das Land keine geeigneten oder ausreichenden Kapazitäten für die Wettbewerbsdurchführung habe. Die Beauftragung externer Dienstleister stelle daher aus fachlicher Sicht die geeignete und wirtschaftliche Lösung dar. Gründe, weshalb das MWME zu diesem Ergebnis kam, ergaben sich aus den vorgelegten Unterlagen nicht. Auch wurden Grundlagen für eine spätere Evaluierung nicht ausreichend gelegt. Bei keinem der geprüften Wettbewerbe war aus den dem LRH vorgelegten Unterlagen zu entnehmen, dass die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden.

22.3.1.2 Die Landesregierung nannte als Orientierungsgröße für die Höhe der Organisationskosten eine Quote von 5 v. H. des Fördermitteleinsatzes. Als Organisationskosten hat das MWME nur die Kosten der externen Dienstleister berücksichtigt, soweit sie mit der gesamten Organisation und Abwicklung des jeweiligen Wettbewerbs beauftragt waren. Die Kosten der Landesverwaltung, insbesondere der in die Wettbewerbsverfahren eingebundenen Bewilligungsbehörden, hat es hingegen nicht in die Organisationskosten einbezogen. Nicht berücksichtigt hat das MWME ferner die im Rahmen der Wettbewerbe vom Land zu tragenden Kosten der NRW.BANK für die zusätzliche wirtschaftliche Prüfung von Projektskizzen.

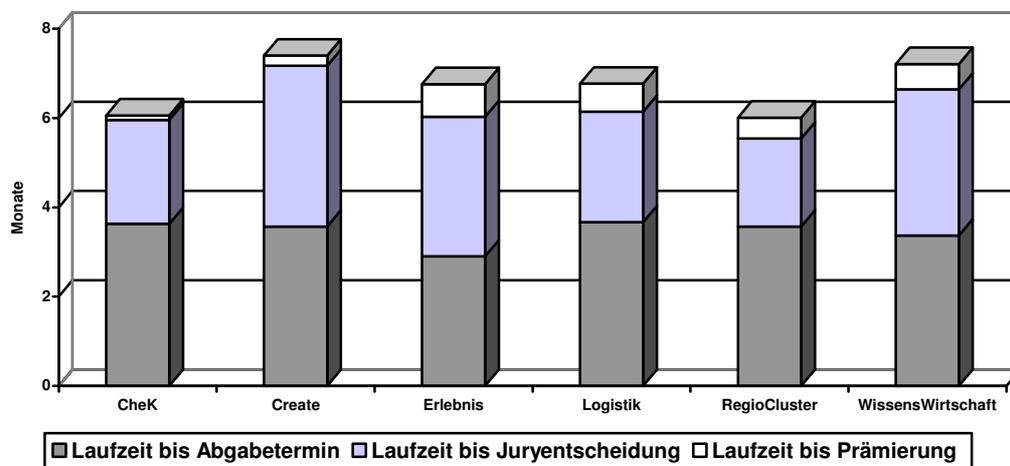
Auch der Kostenersatz an die NRW.BANK für die Beauftragung Dritter mit fachtechnischen Begutachtungen blieb außer Betracht. Die Einhaltung der 5 %-Quote belegte das MWME nicht.

22.3.1.3 Für die im operationellen Programm vorgesehene Prioritätsachse 1 „Stärkung der unternehmerischen Basis“ sind als Handlungsfelder insbesondere Finanzierungs- und Beratungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vorgesehen. In der vom MWME zur einheitlichen Erfassung von Wettbewerbsdaten entwickelten Datenbank wurden keine Daten zur KMU-Eigenschaft eines Wettbewerbsteilnehmers erfasst. Damit fehlt eine wichtige Grundlage, um eine zielgruppenspezifische Auswertung der Teilnehmer vorzunehmen.

22.3.2 Dauer bis zur Bewilligung

Der Zeitraum zwischen der Bekanntgabe der Wettbewerbe und der Bewilligung der Projektförderungen sollte nach dem Kabinettsbeschluss nicht mehr als zehn Monate betragen.

Der LRH hat zunächst für die einzelnen Wettbewerbe jeweils die tatsächliche Zeitdauer vom Wettbewerbsaufruf bis zum Abgabetermin der Beiträge, die anschließende Dauer bis zur Juryentscheidung sowie letztlich die benötigte Zeit bis zur Prämierung mit der Bekanntgabe der Gewinner ermittelt. Das nachfolgende Diagramm zeigt, dass vom Wettbewerbsaufruf bis zur Prämierung im Einzelfall bereits über sieben Monate vergingen:



Im Hinblick auf die angestrebte Zehn-Monatsfrist verblieben damit zum Teil weniger als drei Monate für das sich anschließende gesamte Antrags- und Bewilligungsverfahren.

Bei der Prüfung der Dauer des Antrags- und Bewilligungsverfahrens hat sich gezeigt, dass die Gewinner allein für die Antragstellung Zeiten von einem bis zu über 18 Monaten, im Mittel rd. sechs Monate benötigten. Die anschließende Bearbeitungsdauer der Anträge bei den Bewilligungsbehörden betrug in der Regel mindestens weitere drei Monate.³⁵

Der LRH ist der Frage der langen Verfahrensdauer nachgegangen. Eine Ursache sieht er in der Vielzahl der an der Wettbewerbsdurchführung beteiligten Stellen. Eine weitere Ursache sieht er in der zeitaufwändigen Umsetzung der prämierten Wettbewerbsbeiträge in bewilligungsfähige Anträge. Hier ist besonders die fehlende Sicherstellung der Gesamtfinanzierung zu nennen. Nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen dürfen nur solche Vorhaben gefördert werden, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist. Offenkundig - und dies bewertet der LRH durchaus positiv - beteiligten sich an den Wettbewerben auch Teilnehmer, die bislang nur wenige oder keine Erfahrungen mit Zuwendungen hatten. Das Wirtschaftsministerium

³⁵ Nach dem Bericht der Landesregierung „Stand der Ziel 2-Förderung“ vom 29.11.2010 war zum 30.06.2010 für die erste Wettbewerbsrunde 2007/2008 erst eine Bewilligungsquote von rd. 77 v. H. zu verzeichnen, Landtagsvorlage 15/209.

hat bereits erste Schritte eingeleitet, um die Wettbewerbsteilnehmer schon im Vorfeld auf die zuwendungsrechtlichen Vorgaben hinzuweisen.

22.4 Bedeutende Einzelfeststellungen

Zu einzelnen geprüften Förderwettbewerben hat der LRH insbesondere folgende weitere Feststellungen getroffen:

22.4.1 Erlebnis.NRW

Im Wettbewerbsaufruf Erlebnis.NRW war zur „Prüfung der grundsätzlichen Förderfähigkeit“ geregelt, dass zu allen Wettbewerbsbeiträgen Stellungnahmen des jeweiligen regionalen Tourismusverbandes und des Tourismus-Dachverbandes einzuholen sind. Die Stellungnahmen hatten Aussagen darüber zu enthalten, inwieweit die eingereichten Projektskizzen regional abgestimmt und in die jeweilige regionale und / oder landesweite touristische Handlungsstrategie eingebunden waren. Nach dem Wettbewerbsaufruf waren auch regionale Tourismusverbände zur Teilnahme am Wettbewerb zugelassen.

Der LRH hat festgestellt, dass mehrere regionale Tourismusverbände sowohl Wettbewerbsteilnehmer als auch Gutachter im Rahmen des Scoring waren. Damit beurteilten einzelne Wettbewerbsteilnehmer die Beiträge ihrer Konkurrenten. Für die eigenen Beiträge der am Wettbewerb teilnehmenden regionalen Tourismusverbände übernahm der Tourismus-Dachverband die Begutachtung im Rahmen des Scoring. Seine damalige Geschäftsführerin war zudem auch Mitglied der Jury, die zu den eingereichten Wettbewerbsbeiträgen Förderempfehlungen abzugeben hatte.

Der LRH hält es zur Sicherstellung eines fairen und transparenten Wettbewerbs für erforderlich, mögliche Interessenkollisionen bei Gutachtern und Jury von vorneherein auszuschließen.

22.4.2 WissensWirtschaft.NRW

Das MWME beauftragte einen externen Dienstleister mit der Durchführung des Wettbewerbs WissensWirtschaft.NRW. Der Bieter A wurde nach Ausschreibung als „wirtschaftlich günstigster Bieter“ für sein Angebot mit der höchsten Punktzahl bewertet. Nach schriftlicher Absage an die übrigen Bieter fanden Nachverhandlungen mit dem Bieter A statt, die zu einer Modifikation des Angebots und einer Erhöhung des Brutto-Gesamtkostenpreises um rd. 150.000 € auf 738.762 € führten. Der Gesamtkostenpreis erhöhte sich damit um über 25 v. H. Die Modifikation floss in den mit dem Bieter A geschlossenen Vertrag ein. Die vorgenommenen Nachverhandlungen verstoßen gegen die Grundprinzipien des Vergaberechts, insbesondere gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Der mit dem Bieter A vereinbarte Festpreis wurde auf Basis einer bestimmten Anzahl allgemeiner Anfragen und Wettbewerbsbeiträge berechnet. Es war vereinbart, eine mit dem MWME abzustimmende Neukalkulation vorzunehmen, wenn die tatsächliche Zahl der Anfragen um mehr als 20 v. H. und die Zahl der Wettbewerbsbeiträge um mehr als 10 v. H. abweichen. Nach den Feststellungen des LRH lag im Verlauf des Wettbewerbs die Zahl der Anfragen um 24 v. H. über und die der Wettbewerbsbeiträge um 44 v. H. unter der Kalkulationsgrundlage. Dennoch wurde die Vergütung nicht neu kalkuliert. Nach Auskunft des Dienstleisters habe er stattdessen mit dem MWME auf mündlicher Basis Zusatzleistungen vereinbart und mit der Erledigung dieser Zusatzleistungen bereits begonnen. Es war nicht erkennbar, dass das MWME eine Minderung der vereinbarten Vergütung anstrebte.

22.4.3 Create.NRW

Dem Förderwettbewerb Create.NRW war ein Ideen- und Konzeptwettbewerb vorgeschaltet, da nach Ansicht des MWME die Kultur- und Kreativwirtschaft eine besondere Zielgruppenansprache erforderte. Im Förderwettbewerbsverfahren legte der Dienstleister der Jury 55 Beiträge vor. Hiervon schlug die Jury fünf Beiträge für eine Förderung vor und stellte dabei fest, dass es bei Projekten im Bereich der Kreativwirtschaft sehr schwierig sei, die entscheidenden Kriterien Innovationsfähigkeit, Arbeitsplatzschaffung und Nachhaltigkeit gleichzeitig zu erfüllen. Das Fachreferat des MWME vertrat die Auffassung, dass mit vom Dienstleister hoch bewerteten Projekten, die von der Jury abgelehnt wurden, Zukunftsthemen im Bereich der Kultur- und Kreativwirtschaft hätten besetzt werden können. Die Jury habe sich in ihrer Bewertung an Einzelprojekten orientiert und sich weniger die Frage gestellt, welche Projekte geeignet seien, die Clusterentwicklung in wachstumsorientierten Bereichen voranzubringen.

Für den LRH wurde deutlich, dass die Ziele des Wettbewerbs trotz eines vorgeschalteten Ideenwettbewerbs und einer regen Beteiligung dann nicht erreicht werden können, wenn die Jury offensichtlich andere Auffassungen vertritt als das MWME und der externe Dienstleister. Es hat sich gezeigt, dass die Vorgaben des MWME nicht hinreichend präzise waren und ungewollte Interpretationen zuließen.

Nachrichtlich merkt der LRH an, dass nach dem Bericht der Landesregierung vom 29.11.2010³⁶ der Wettbewerb Create.NRW (2008 und 2009) mit insgesamt 239 Projektskizzen und einer Siegerquote von nur unter 7 v. H. zu den „statistischen Ausreißern“ gehörte. Im Durchschnitt lag die Siegerquote bei 31,5 v. H.

³⁶ Bericht der Landesregierung „Stand der Ziel 2-Förderung“ vom 29.11.2010, Landtagsvorlage 15/209.

22.4.4 RegioCluster.NRW

Zu den Aufgaben des externen Dienstleisters gehörte es, die Wettbewerbsbeiträge aufzubereiten, zu bewerten und die Ergebnisse zusammen mit den Wettbewerbsbeiträgen den Jurymitgliedern vor der Sitzung zuzuleiten. Der Dienstleister erhielt hierfür ein Entgelt in Höhe von rd. 50.000 € brutto. Nach den bei den örtlichen Erhebungen vorgelegten Unterlagen führte der Dienstleister diese Bewertung entsprechend den Vorgaben durch und erstellte eine Rangliste. Im Anschluss führte das MWME selbst eine Vorbewertung durch, um regionalpolitische Aspekte zusätzlich zu berücksichtigen. Die Wettbewerbsbeiträge wurden vom MWME nach dem gleichen Scoring erneut bewertet und in eine eigene Reihenfolge gebracht. Die Ranglisten von MWME und Dienstleister unterschieden sich zum Teil erheblich; es gab Differenzen von bis zu 23 Plätzen.

Der LRH hält die Beauftragung eines externen Dienstleisters mit Aufgaben, die das MWME anschließend noch einmal selbst durchführt, weder für wirtschaftlich noch für sparsam. Hätte das MWME eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, hätte es feststellen können, dass es die Aufgaben selbst erledigen kann und es einer Beauftragung Dritter insoweit nicht bedurft hätte.

22.5 Zusammenfassende Würdigung

Der LRH begrüßt das Ziel, die Qualität bei der Fördermittelvergabe zu verbessern. Er hält Förderwettbewerbe grundsätzlich für ein geeignetes Instrument. Um das angestrebte Ziel zu erreichen, sollten die Wettbewerbsverfahren kontinuierlich weiterentwickelt werden. Mit seinen Prüfungsfeststellungen hat der LRH dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) Optimierungsmöglichkeiten bei der Abwicklung und Weiterentwicklung der Wettbewerbe aufgezeigt und gebeten, diese bei künftigen Wettbewerbsverfahren zu berücksichtigen.

22.6 **Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr**

Das MWEBWV hat zu den Feststellungen des LRH umfangreich Stellung genommen. Es teilt die Feststellungen des LRH nur zum Teil. Zusammenfassend kommt auch das Ministerium zu dem Ergebnis, dass noch Handlungsbedarf bestehe. Das MWEBWV sowie die anderen an Wettbewerbsverfahren beteiligten Ressorts haben aus den Erfahrungen mit den einzelnen Wettbewerben gelernt und sich hierüber ausgetauscht. Bei künftigen Wettbewerben werde das Ministerium neben der Berücksichtigung der Erfahrungen aus früheren Wettbewerbsrunden auch die vom LRH aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten umsetzen.

Nach Beendigung der ersten Wettbewerbsrunde seien die Wettbewerbsverfahren bereits optimiert und die Anzahl von 24 auf 16 reduziert worden. Im Jahr 2010 seien nur noch zehn Wettbewerbe durchgeführt worden. Die Anzahl der Wettbewerbe solle im Jahr 2011 nochmals reduziert werden. Damit sei im Übrigen erreicht worden, dass die Kosten für die Wettbewerbsdienstleister gemessen an den vorgegebenen Wettbewerbsbudgets und dem Antragsvolumen unterhalb der anvisierten 5%-Quote liegen. Ob damit die Quote von 5 v. H. für die Organisationskosten insgesamt eingehalten werden kann, ist der Stellungnahme des Ministeriums nicht zu entnehmen.

Des Weiteren hat das MWEBWV mitgeteilt, dass u. a. folgende Optimierungsmaßnahmen vollzogen worden seien:

- Zeitliche Staffelung der Wettbewerbe,
- Verkürzung der Laufzeit (Bewertung und Juryentscheidung auf zwei Monate),
- Begrenzung der Antragstellungszeit auf sechs Monate,

- Berufung der Jury (Befangenheitsklausel), Sachverständige mit strukturpolitischem Hintergrund,
- Beratung der potenziellen Zuwendungsempfänger hinsichtlich Förderrichtlinien,
- Infoveranstaltungen mit Beteiligung der Bewilligungsbehörden,
- Reduzierung der Wettbewerbsdienstleisterkosten durch Synergieeffekte,
- Evaluierung einzelner Wettbewerbe.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

23 Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung von Steuerpflichtigen mit Gewinneinkünften

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei 17 Finanzämtern geprüft, wie sich die Einführung eines Risikomanagementsystems für Steuerfälle mit Gewinneinkünften auf die Bearbeitungsqualität ausgewirkt hat.

Die im Rahmen der Prüfung festgestellten Fehlerquoten zeigen, dass noch erhebliche Defizite in der praktischen Umsetzung des Risikomanagementsystems bestehen und daher das Ziel einer am Risikogehalt orientierten Bearbeitungsweise mit einhergehender Qualitätsverbesserung noch nicht erreicht ist.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen geht der Landesrechnungshof von jährlichen Steuerausfällen in einem deutlichen zweistelligen Millionenbereich aus.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht, denen das Finanzministerium weitestgehend zugestimmt hat.

23.1 Prüfungsanlass

Der Landesrechnungshof (LRH) hat bereits in den Jahren 2005 und 2006 das Risikomanagement im Arbeitnehmerbereich der Veranlagungsstellen des Landes NRW geprüft und dabei auf erhebliche Defizite bei der praktischen Umsetzung in den Finanzämtern hingewiesen. Das Risikomanagementsystem hat er als ein grundsätzlich geeignetes Instrument beurteilt,

Steuerfälle im Arbeitnehmerbereich risikoorientiert zu bearbeiten (Abschnitt 32 des Jahresberichts 2007).

Die Finanzverwaltung hat zwischenzeitlich das Risikomanagementsystem in den Veranlagungsstellen auf Einkommensteuerfälle mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, selbstständiger Arbeit und Gewerbebetrieb (Gewinneinkünfte, § 2 Abs. 2 Nr. 1 Einkommensteuergesetz (EStG)) erweitert.

Ausgehend von seinen Prüfungserfahrungen im Arbeitnehmerbereich hat der LRH die Notwendigkeit gesehen, die Wirkungsweise und Effektivität des Risikomanagementsystems bei Steuerfällen mit Gewinneinkünften frühzeitig zu untersuchen.

23.2 Entwicklung des Risikomanagementsystems bei Steuerfällen mit Gewinneinkünften

Das Finanzministerium (FM) eröffnete den Finanzämtern mit Erlass vom 22.03.2004 die Möglichkeit, ein Risikomanagementsystem für Fälle mit Gewinneinkünften in den Veranlagungsstellen einzuführen. Diese Möglichkeit wurde von allen Finanzämtern genutzt, wobei unterschiedliche Risikoklassenmodelle entwickelt wurden.

Seit dem 26.03.2010 wird in NRW für die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit Gewinneinkünften einheitlich das KONSENS³⁷ Produkt RMS-Veranlagung 2.0 eingesetzt. Für dieses Risikomanagementsystem haben die Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen als so genannte „auftragnehmende Länder“ die Federführung bei der Entwicklung übernommen.

Bundeseinheitlich wurden bei der RMS-Veranlagung 2.0 vier Risikoklassen mit feststehenden Bearbeitungsregeln entwickelt. Die Zuordnung der Steuerfälle zu diesen Risikoklassen sowie die Bearbeitungsregeln richten

³⁷ **Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung**

sich nach dem prognostizierten Risikogehalt und dem steuerlichen Gefährdungspotenzial der Fälle. So genannte I-Fälle³⁸ werden dabei weiterhin automationsgestützt immer der Risikoklasse 1 zugeordnet.

Während Fälle der Risikoklasse 1 grundsätzlich vollumfänglich und vollintensiv zu bearbeiten sind, beschränkt sich die Bearbeitung in den Risikoklassen 2 und 3 auf Risikobereiche. Diese werden dem Bearbeiter durch ein Hinweissystem (Risikofilter) angezeigt, wobei Fälle der Risikoklasse 3 lediglich eine großzügigere Form des Risikofilters (Mindestfilter) durchlaufen. Werden keine Risikohinweise ausgegeben, können Fälle der Risikoklasse 2 und 3 ohne weitere personelle Überprüfung rein maschinell bis hin zum Steuerbescheid verarbeitet werden.

Fälle, die auf dem Prüfungsgeschäftsplan der Betriebsprüfung stehen, erhalten maschinell die Risikoklasse BP. Die umfangliche Prüfung dieser Fälle, einschließlich der vom Risikofilter ausgegebenen Hinweise, obliegt der Betriebsprüfung.

23.3 Ziele des Risikomanagementsystems

Durch die Konzentration des Ressourceneinsatzes auf die risikobehafteten Fälle soll es ermöglicht werden, die Bearbeitungsintensität eines Steuerfalls konsequent nach dessen steuerlicher Bedeutung und dem steuerlichen Ausfallrisiko auszurichten. Die Fallbearbeitung verfolgt damit bei den risikobehafteten Fällen das Ziel einer sich auch im steuerlichen Ergebnis niederschlagenden Qualitätsverbesserung.

Die notwendige Zeit für die qualitativ hochwertige Bearbeitung von risikobehafteten Fällen soll den Bearbeitern durch eine reduzierte Prüfintensität bei Fällen mit geringem Risikopotenzial verschafft werden. Zu diesem Zweck ist es nach Auffassung der Finanzverwaltung in den unteren Risi-

³⁸ Maschinell für eine intensive Prüfung ausgesuchte Steuerfälle. Die Auswahl erfolgt über die Höhe der Einkünfte in einem vorangegangenen Veranlagungszeitraum.

koklassen in der Regel ausreichend, die vom Programm ausgegebenen Hinweise personell abzuarbeiten.

23.4 Prüfungskonzept

Schon zu Beginn der Erhebungen war absehbar, dass im Rahmen des Vorhabens KONSENS ein bundeseinheitliches Risikomanagementmodell entwickelt und kurzfristig eingesetzt wird. Der LRH hat daher von vornherein nur Komponenten des bis dahin in NRW eingesetzten Risikomanagementsystems geprüft, die auch in der RMS-Veranlagung 2.0 voraussichtlich vergleichbar vorhanden sein werden. Schon frühzeitig war erkennbar, dass dazu neben einem Risikoklassenmodell auch ein regelbasiertes Aussteuerungsverfahren gehören wird.

Ausgehend von dem eigenen Anspruch der Finanzverwaltung, bei Fällen der Risikoklasse 1 eine hohe Qualität bei der Steuerfestsetzung zu erreichen, hat der LRH die Bearbeitung dieses Fallsegments nach den Regelungen des Risikomanagementsystems geprüft. Dabei wurden Fälle ausgesucht, in denen das zu versteuernde Einkommen über 100.000 € lag und die Bearbeitungsregeln der Risikoklasse 1 in mindestens drei Veranlagungszeiträumen von den Bearbeitern einzuhalten waren.

Neben der von der Finanzverwaltung angestrebten hohen Qualität bei der Bearbeitung der Fälle der Risikoklasse 1 sieht der LRH auch die personelle Bearbeitung von maschinell ausgegebenen Prüfhinweisen als tragende Säule des Risikomanagementsystems an. Der Verzicht auf eine vollumfängliche personelle Überprüfung eines Falles zugunsten einer maschinellen Risikoprüfung stellt eine sorgfältige Hinweisbearbeitung in den Mittelpunkt des Veranlagungsverfahrens. Daher hat der LRH seine Prüfung auch auf diesen Bereich konzentriert.

23.5 Prüfungsdurchführung

Die örtlichen Erhebungen des LRH zur Risikoklasse 1 und der Hinweisbearbeitung wurden in fünf Finanzämtern vorgenommen. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat zudem in zwölf weiteren Finanzämtern nach den Vorgaben des LRH die Hinweisbearbeitung geprüft.

Insgesamt wurden 486 Steuerfälle der Risikoklasse 1 mit 1.593 Veranlagungszeiträumen vollumfänglich geprüft.

Bei der Prüfung der Hinweisbearbeitung wurden 4.108 Steuerfälle mit bestimmten Hinweisen aus den steuerlichen Fachprogrammen eingesehen. Grundsätzlich fand bei diesen Fällen nur eine punktuelle Überprüfung des mit dem Hinweis aufgezeigten steuerlichen Aspektes und dessen Handhabung durch die Finanzämter statt. Die zur Prüfung herangezogenen Hinweise wurden zu den Bereichen

- Kosten eines Arbeitszimmers als Betriebsausgaben,³⁹
- Anzahl der Tage für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte,
- Abzugsmöglichkeit von Vorsorgeaufwendungen im Rahmen des Alterseinkünftegesetz,
- Einkommensgrenzen zur Gewährung der Eigenheimzulage überschritten bzw. maschinell nicht prüfbar und
- Anzahl der Kinderzulagen bei der Eigenheimzulagenfestsetzung ausgegeben.

Zu jedem geprüften Fall wurde auch festgehalten, ob die Bearbeitung des Hinweises durch das Finanzamt dokumentiert wurde.

Der LRH hat in den Fällen, in denen die Kosten eines Arbeitszimmers als Betriebsausgaben geltend gemacht wurden, auch geprüft, ob und in wel-

³⁹ Während der örtlichen Erhebungen war die Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer verfassungsrechtlich streitbefangen. Trotz des laufenden Gerichtsverfahrens war die Regelung des § 4 Abs. 5 Nr. 6b EStG durch die Finanzverwaltung aber weiter anzuwenden.

chem Umfang von der entsprechenden „Dauertatbestandsmaske“ Gebrauch gemacht wurde. In den so genannten Dauertatbestandsmasken können Besteuerungsgrundlagen, die mehrere Veranlagungszeiträume betreffen, elektronisch gespeichert werden.

23.6 Ergebnis der Prüfung

23.6.1 Fälle der Risikoklasse 1

Von den 1.593 zu diesem Thema geprüften Veranlagungszeiträumen waren rd. 94 v. H. (1.497 Veranlagungszeiträume) als so genannte I-Fälle der Risikoklasse 1 zugeordnet. Insgesamt war in 387 der geprüften Veranlagungszeiträume (rd. 24 v. H.) die Bearbeitung zu beanstanden.

Bei der Beurteilung der Fehlerquote in Fällen der Risikoklasse 1 ist zudem von Bedeutung, dass in 772 Veranlagungszeiträumen die Angaben der Steuerpflichtigen in den Steuererklärungen nach Überzeugung des LRH vollständig und zutreffend waren. Die damit in 821 Veranlagungszeiträumen erforderlichen Richtigstellungen durch die Finanzämter erfolgten nur in 434 Veranlagungszeiträumen. Nur in etwas mehr als der Hälfte der unzutreffend erklärten Veranlagungszeiträume haben die Finanzämter somit sämtliche Fehler in den Steuererklärungen ausgeräumt.

Nach Einschätzung des LRH bestand nur in 1.031 der 1.593 überprüften Veranlagungszeiträume aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen überhaupt die Gefahr einer fehlerhaften Steuerfestsetzung. In den verbleibenden 562 Veranlagungszeiträumen (rd. 35 v. H.) war ein Fehlerpotenzial nicht erkennbar.

Insgesamt führte die Prüfung von Fällen der Risikoklasse 1 zu steuerlichen Mehrergebnissen in Höhe von rd. 965.000 €, wovon aufgrund fehlender Änderungsmöglichkeiten der Steuerbescheide nur noch

rd. 400.000 € realisiert werden konnten. Nicht enthalten sind darin weitere Mehrergebnisse aus Fällen, in denen die Finanzämter bisher unterbliebene Ermittlungen noch nicht abschließen konnten.

In vielen Fällen war darüber hinaus eine fehlerhafte Bearbeitung zu vermuten. Aufgrund fehlender Unterlagen oder Bearbeitungsvermerke war aber eine abschließende Beurteilung des zu prüfenden Sachverhaltes durch den LRH nicht möglich. Wegen der in aller Regel nicht mehr änderbaren Einkommensteuerfestsetzung konnte in diesen Fällen die steuerliche Auswirkung einer möglicherweise fehlerhaften Rechtsanwendung nur vorsichtig geschätzt und als Risikopotenzial dargestellt werden. In diesen geprüften Fällen wurde so ein Betrag von rd. 442.000 € ermittelt.

Im Ergebnis ergibt sich somit für jeden geprüften Veranlagungszeitraum ein durchschnittliches Mehrergebnis von rd. 600 € sowie ein Risikobetrag von rd. 270 €.

Im Hinblick auf die mehr als 80.000 in die Risikoklasse 1 eingruppierten Steuerfälle hält der LRH allein in diesem Bereich landesweit einen Steuerausfall je Veranlagungszeitraum in einem deutlich zweistelligen Millionenbereich für realistisch.

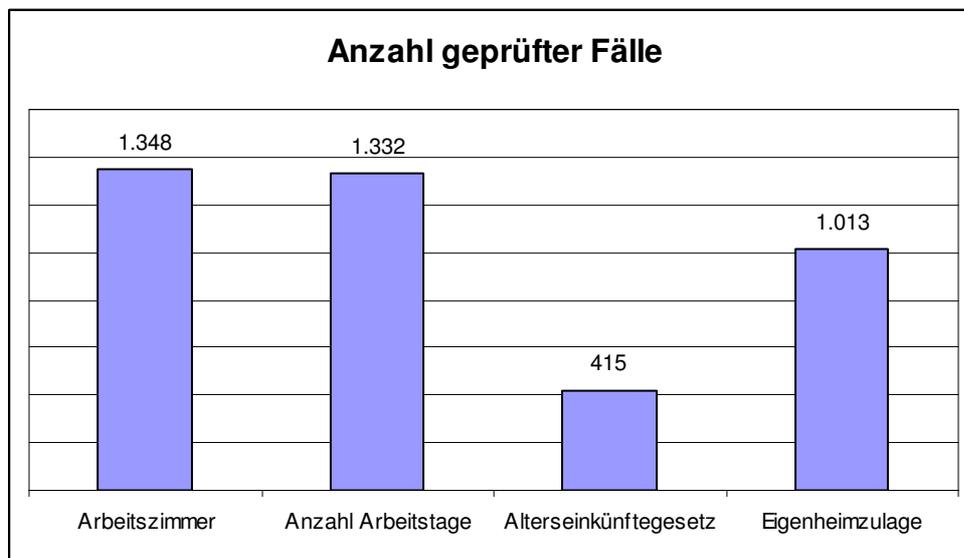
23.6.2 Ergebnisse der Hinweisprüfung

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen zu der Bearbeitungsqualität der Hinweise wurden insgesamt 4.108 Steuerfälle eingesehen.

Die geprüften Fälle wurden grundsätzlich mittels einer Zufallsauswahl aus den beim Rechenzentrum der Finanzverwaltung angeforderten Listen bestimmt. Lediglich bei der Eigenheimzulage wurde anhand der Daten der Steuerfachprogramme aus den in den Listen enthalten 3.575 Fällen folgende Vorauswahl getroffen:

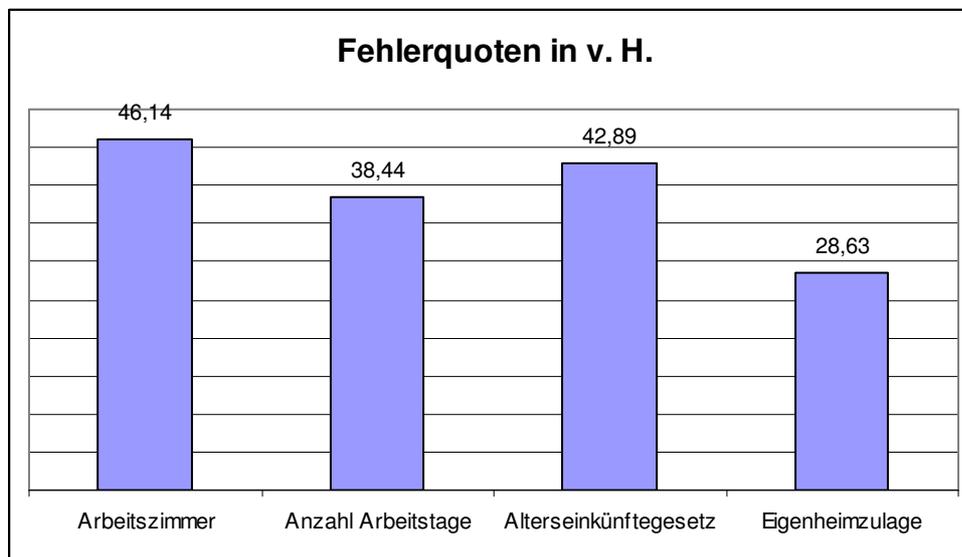
Sofern eine Aufhebung oder Änderung der Eigenheimzulage in einem Veranlagungszeitraum festgestellt werden konnte, wurde der Fall nicht weiter geprüft. Nur in den verbleibenden Fällen erfolgte eine eingehende Überprüfung anhand der Steuerakten.

Im Einzelnen verteilen sich die Fälle wie folgt auf die Themen:



Die Prüfung der 4.108 Fälle führte insgesamt zu 1.602 Beanstandungen.

Daraus ergaben sich folgende Fehlerquoten:



Bei der Höhe der Fehlerquote „Anzahl Arbeitstage“ ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Zweifelsfälle vom LRH beanstandet wurden. So wurden Fälle, in denen die Angaben der Steuerpflichtigen (regelmäßige Anzahl der Arbeitstage je Kalenderwoche, Urlaubs- und Krankheitstage) zumindest rechnerisch die angegebenen Jahresarbeitstage ergaben, mangels weiterer Anhaltspunkte auch dann nicht beanstandet, wenn aufgrund der angegebenen Berufsbezeichnung Zweifel an der Anzahl der erklärten Arbeitstage je Arbeitswoche bestanden. Erfahrungsgemäß waren solche Arbeitnehmer z. B. nicht regelmäßig sechs Tage in der Woche tätig. Dies traf auf eine Vielzahl der Fälle zu.

Die im Verhältnis geringe Fehlerquote bei den Hinweisen für die Eigenheimzulage erklärt sich im Wesentlichen daraus, dass die Finanzämter nach einer Erörterung mit den Steuerpflichtigen oft zu dem zutreffenden Ergebnis kamen, dass die Kinderzulage weiter zu gewähren war. In diesen Fällen wurde von den Steuerpflichtigen häufig keine „Anlage Kind“ mit der Einkommensteuererklärung abgegeben, da diese bei einer geringen Einkunftshöhe aufgrund des ausgezahlten Kindergeldes keine Auswirkung auf die Höhe der Einkommensteuer hatte.

Da die Fälle zu den Hinweisen mit Bezug zur Eigenheimzulage gezielt ausgesucht wurden, hat der LRH auf die Bildung einer Gesamtfehlerquote verzichtet.

Von den per Zufallsauswahl bestimmten 3.095 Fällen der übrigen Themenbereiche waren 1.312 Fälle zu beanstanden. Dies entspricht einer Fehlerquote von mehr als 42 v. H.

Die einem Fall zugeordnete Risikoklasse hatte in keinem Bereich Einfluss auf die Höhe der Fehlerquote. Unabhängig von der vorgegebenen Bearbeitungsintensität lag die Fehlerquote in allen Fallgruppen auf einem ähnlich hohen Niveau.

In weniger als der Hälfte der geprüften Fälle wurde die Bearbeitung der Hinweise dokumentiert. Dabei wurden vom LRH keine hohen Anforderungen an die Art der Dokumentation gestellt. Es reichte z. B. aus, einen ausgedruckten Hinweis „abzuhaken“ oder ein „ok“ zu vermerken.

Lediglich in 99 der insgesamt 1.348 zum Bereich Arbeitszimmer geprüften Steuerfälle (rd. 7,3 v. H.) wurden Eintragungen in die Dauertatbestandsmaske vorgenommen. Diese wenigen Eintragungen waren zudem häufig unvollständig, ungenau oder betrafen weit zurückliegende Zeiträume. Für die Bearbeitung der aktuellen Einkommensteuererklärungen waren diese Informationen mithin nur wenig hilfreich.

Das finanzielle Ergebnis beträgt im Bereich der Hinweisprüfung mehr als 1.361.000 €. Zusätzlich wurde in diesen Fällen ein Risikopotenzial von rd. 431.000 € ermittelt. Ein Großteil dieser Beträge (rd. 992.000 € Mehrsteuern und rd. 158.000 € Risikopotenzial) entfällt auf die Fälle der Eigenheimzulage.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der LRH ebenfalls festgestellt, dass Hinweise ausgegeben werden, die keine oder nur geringe steuerliche Auswir-

kung haben. So wurde beispielsweise auch dann zur Aufteilung von Werbungskosten bei den Einkünften aus nicht selbstständiger Arbeit aufgefordert, wenn gar kein Werbungskostenabzug von den Steuerpflichtigen beantragt bzw. die Höhe der Werbungskosten mit „0 €“ beziffert worden war. Andere Hinweise regten eine Überprüfung des erklärten Sachverhalts an, obwohl die Werbungskosten insgesamt den Werbungskosten-Pauschbetrag nicht überschritten, die steuerliche Auswirkung nur sehr gering war (z. B. Überprüfung der Anzahl der Arbeitstage, obwohl die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstelle lediglich 1 km betrug) oder das zu versteuernde Einkommen unter dem Grundfreibetrag lag und somit keine Einkommensteuer festzusetzen war.

23.7 Abweichende Bearbeitungsregeln

Der LRH hat festgestellt, dass in die Bearbeitung der Hinweise von einigen Finanzämtern durch selbstgeschaffene Regeln eingegriffen wurde. So wurde in einem Finanzamt aufgrund eines hohen Bestandes unerledigter Einkommensteuererklärungen angeordnet, dass bei der Steuerfestsetzung bestimmter Fallgruppen die ausgegebenen maschinellen Hinweise nicht beachtet werden sollten. In einem anderen Finanzamt wurde anlässlich der Einführung von RMS-Veranlagung 2.0 geregelt, dass eine Sachverhaltsaufklärung nur dann erforderlich ist, wenn die steuerliche Auswirkung mehr als 1.000 € pro Steuerart und Veranlagungszeitraum beträgt. Zudem befanden sich in einem weiteren Finanzamt schriftliche „Vereinbarungen“ in den Akten, wonach aufgrund eines Bearbeitungsrückstandes in bis zu 100 Steuerfällen des jeweiligen Veranlagungsbezirkes die Steuerfestsetzung ohne Prüfung erfolgen sollte. Diese Regelung galt auch für Steuerfälle der Risikoklasse 1.

23.8 Bewertung der Prüfungsergebnisse

Der gesetzliche Auftrag der Finanzverwaltung besteht darin, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig, rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 85 Abgabenordnung (AO) und § 34 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung). Zudem haben die Finanzbehörden nach dem Untersuchungsgrundsatz des § 88 AO den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln, wobei sich Art und Umfang der Ermittlungen nach den Umständen des Einzelfalls richten.

Diese Grundsätze waren für den LRH Maßstab für die Beurteilung seiner Prüfungsfeststellungen.

Aufgrund der immer komplizierter werdenden Steuergesetze, die immer häufiger umfassenden Änderungen unterliegen, stehen die Bearbeiter in den Finanzämtern schon seit vielen Jahren vor dem Problem, die Grundsätze des Besteuerungsverfahrens in der täglichen Arbeit umzusetzen. Die ständig steigenden Fallzahlen haben zusätzlich die schwierige Arbeitslage in der Steuerverwaltung verschärft. Die Finanzverwaltung hat auf diese Umstände mit der Einführung eines Risikomanagementsystems reagiert.

Der LRH geht davon aus, dass ein Risikomanagementsystem auf Grundlage eines regelbasierten Aussteuerungsverfahrens grundsätzlich dazu beitragen kann, den ordnungsgemäßen Vollzug der Steuergesetze zu verbessern. Solange aufgrund des Fehlens vollumfänglicher elektronischer Steuererklärungsdaten eine umfassende Risikoprüfung durch das Regelwerk des maschinellen Risikofilters noch nicht möglich ist, hält er zudem das praktizierte Risikoklassenmodell für hilfreich.

Allerdings kommt der LRH aufgrund seiner vorgenannten Feststellungen zu dem Ergebnis, dass erhebliche Mängel beim praktischen Einsatz des

Risikomanagementsystems vorhanden sind. Solange diese Mängel bestehen, wird das Risikomanagementsystem seinem Anspruch der Qualitätsverbesserung bei Steuerfestsetzungen unter Berücksichtigung der Vorgaben der §§ 85 und 88 AO nicht gerecht.

23.8.1 Fälle der Risikoklasse 1

Die bei den Fällen der Risikoklasse 1 festgestellte Fehlerquote von rd. 24 v. H. (387 Beanstandungen bei 1.593 Veranlagungszeiträumen) ist nach Auffassung des LRH deutlich zu hoch. Bezogen auf die 1.031 Veranlagungszeiträume der Risikoklasse 1, in denen nach Ansicht des LRH ein tatsächliches Fehlerpotenzial vorlag, ergeben die 387 Beanstandungen eine Fehlerquote von mehr als 37 v. H.

23.8.2 Hinweisbearbeitung

Nach Auffassung des LRH ist eine konsequente Bearbeitung der vom Regelwerk als risikobehaftet erkannten Bereiche unerlässlich, denn die Überprüfung der Steuererklärungsdaten wird beim Risikomanagementsystem nur durch den Risikofilter durchgeführt. Werden Risiken erkannt, ist eine personelle Überprüfung durch die Bearbeiter in den Finanzämtern zwingend erforderlich.

Im Hinblick auf die festgestellte Fehlerquote kann nach Auffassung des LRH in diesem Bereich nicht mehr von einer gleichmäßigen Steuerfestsetzung nach Maßgabe der Gesetze (§ 85 AO) ausgegangen werden.

Die Bearbeitungsqualität maschineller Hinweise hat der LRH bereits in der Vergangenheit mehrfach beanstandet (Abschnitt 32 des Jahresberichts 2007 „Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung von Ar-

beitnehmern“, Abschnitt 32 des Jahresberichts 2010 „Erstattungsüberhänge beim Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe“).

Wesentliche Ursache für diese hohen Fehlerquoten ist nach Ansicht des LRH ein nicht ausreichend auf die Belange der Praxis ausgerichtetes Hinweissystem. Solange auch Hinweise ausgegeben werden, die für die Bearbeitung des konkreten Steuerfalles keine Bedeutung haben oder Sachverhalte von einer absolut untergeordneten steuerlichen Relevanz betreffen, ist eine fehlende Akzeptanz bei den Bearbeitern in den Finanzämtern kaum zu vermeiden.

23.9 Forderungen und Anregungen

Bereits bei Prüfung des Risikomanagementsystems im Arbeitnehmerbereich hat der LRH deutlich gemacht, dass nur eine grundlegende Steuerrechtsvereinfachung die Probleme der Finanzverwaltung beim Vollzug der Steuergesetze nachhaltig lösen kann. An dieser Beurteilung hält der LRH nach der aktuellen Prüfung weiterhin fest.

Das nunmehr untersuchte Risikomanagementsystem kann nach Auffassung des LRH dazu beitragen, die Qualität der Steuerfestsetzungen unter den schwierigen Rahmenbedingungen zu verbessern. Als Voraussetzung dafür sieht der LRH aber ein konsequentes Umsetzen der theoretischen Vorgaben in der Praxis. Zudem muss sicher gestellt sein, dass die Bediensteten in den Finanzämtern mit der Umsetzung nicht überfordert werden und somit eine positive Wirkungsweise des Risikomanagementsystems erkennen können.

23.9.1 Steigerung der Bearbeitungsgüte in Fällen der Risikoklasse 1

Aufgrund der festgestellten Mängel hält es der LRH für erforderlich, die Bearbeitungsqualität bei den Fällen der Risikoklasse 1 weiter zu steigern. Fehler bei diesen Steuerfestsetzungen müssen auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben. In einem Bereich, in dem den Bearbeitern mit der intensiven Prüfung die höchste Bearbeitungsintensität vorgegeben ist, kann bei einer Fehlerquote von mehr als 24 v. H. nicht von einer hinreichenden Bearbeitungsgüte ausgegangen werden.

Der LRH hat angeregt, die Fälle in der Risikoklasse 1 gezielter auszuwählen und damit zu reduzieren. Die eingesehenen Fälle waren im Wesentlichen maschinelle I-Fälle, die zu mehr als einem Drittel als tatsächlich nicht risikobehaftet beurteilt wurden.

23.9.2 Steigerung der Bearbeitungsqualität bei ausgegebenen Hinweisen

Aufgrund der bei der Prüfung festgestellten erheblichen Defizite bei der personellen Bearbeitung von maschinellen Hinweisen sieht der LRH hier einen dringenden Handlungsbedarf. Da Fälle, in denen die Risikoprognose zu einem geringen Risikopotenzial geführt hat, nicht mehr personell bearbeitet werden, nimmt die Finanzverwaltung in diesem Bereich mögliche Steuerausfälle bewusst in Kauf. Durch die sorgfältige Bearbeitung der erkannten Risikobereiche sollen demgegenüber mögliche größere Steuerausfälle vermieden werden. Seitens des LRH kann diese Vorgehensweise nur dann mitgetragen werden, wenn diese sorgfältige Bearbeitung der Hinweise tatsächlich auch erfolgt.

Der LRH hat angeregt, den Bearbeitern noch einmal deutlich zu machen, dass ein effektives und gesetzeskonformes Risikomanagementsystem eine konsequente und gründliche Hinweisbearbeitung voraussetzt. Dies gilt nach Ansicht des LRH unabhängig von der vergebenen Risikoklasse.

Der LRH vertritt die Auffassung, dass die Frage, ob ein Hinweis zu bearbeiten ist, nicht in das Belieben des einzelnen Bearbeiters gestellt werden darf. Durch die Festlegung der Ausgabeparameter zu den Hinweisen wurde diese Entscheidung bereits getroffen.

23.9.3 Optimierung des Hinweissystems

Der LRH hält es für dringend erforderlich, das bestehende Hinweissystem einer eingehenden Überarbeitung zu unterziehen. Ziel muss es sein, nur noch solche Hinweise auszugeben, die auf Sachverhalte hinweisen, die tatsächlich einer personellen Überprüfung bedürfen. Dabei sollte auch die steuerliche Auswirkung der Hinweisbearbeitung im konkreten Einzelfall berücksichtigt werden. Soweit keine oder nur zu vernachlässigende Ergebnisse erzielt werden können, sollte auf die Hinweisausgabe verzichtet werden.

Der LRH hält es zudem für hilfreich, dass eine wiederholte Ausgabe von Hinweisen bei Dauersachverhalten wie z. B. dem Arbeitszimmer vermieden wird. Sofern im Erstjahr der Geltendmachung eine steuerliche Prüfung und Würdigung erfolgt, ist eine erneute personelle Prüfung dieser Bereiche nach Auffassung des LRH erst nach einigen Jahren bzw. erst bei Abweichungen wieder erforderlich.

23.9.4 Dokumentation der Hinweisbearbeitung

Der LRH hat angeregt, die Bearbeitung der einzelnen Hinweise für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren. Für die Veranlagungsarbeiten der Folgejahre ist eine sachgerechte Dokumentation ebenso hilfreich wie für eine eventuelle Rechtsbehelfsbearbeitung.

Mit Einführung der RMS-Veranlagung 2.0 ist die Bearbeitung von Risikohinweisen nur durch eine elektronische Bestätigung eines Dialoghinweises

vor der Freigabe des Ergebnisses der Prüfberechnung im Rahmen der Steuerfestsetzung zu dokumentieren. Lediglich in Fällen der Risikoklasse 1 sind darüber hinaus Prüfungshandlungen und Ergebnisse elektronisch oder in der Akte zu dokumentieren.

Der LRH hält die vorgegebene Form der Dokumentation für nicht ausreichend. Eine pauschale Bestätigung der Prüfung aller ausgegebenen Hinweise birgt die Gefahr, dass eine Auseinandersetzung mit dem einzelnen Hinweis nicht stattfindet. Zudem ist der Informationsgehalt für eine nachfolgende Bearbeitung nur gering. Daher hat der LRH eine Dokumentation der Bearbeitung der einzelnen Hinweise gefordert. Nur sie stellt sicher, dass die Entscheidungen der Bearbeiter nachvollziehbar bleiben. Dabei kann im Einzelfall ein kurzer Vermerk wie z. B. „geprüft“ ausreichend sein. In anderen Fällen ist eine ausführlichere Darlegung der durchgeführten Ermittlungsmaßnahmen und gewonnenen Erkenntnisse erforderlich.

23.9.5 Pflege der Dauertatbestände

Der LRH hat gefordert, die Pflege der Daten zu den Dauertatbeständen deutlich zu verbessern. Die Erhebungen zur Hinweisbearbeitung bei Fällen mit Kosten des Arbeitszimmers als Betriebsausgabe haben gezeigt, dass eine Pflege dieses Dauertatbestandes faktisch nicht stattfindet. Dies hat zur Folge, dass die Bearbeiter die Angaben der Steuerpflichtigen jedes Jahr aufs Neue überprüfen müssen. Zudem wird eine Möglichkeit vergeben, durch die Prüfroutinen des Risikomanagementsystems auf Abweichungen von den eingepflegten Daten zu reagieren und damit das Ausgabeverhalten der Hinweise zu steuern.

23.9.6 Abweichende Bearbeitungsregeln

Von den Vorgaben des Risikomanagementsystems abweichende, großzügigere Bearbeitungsregeln in den Finanzämtern mit dem Ziel, Arbeits-

rückstände abzubauen oder eine dauerhafte Entlastung der Bearbeiter herbeizuführen, hält der LRH für nicht zulässig.

Bleiben Steuererklärungen gänzlich ungeprüft, widerspricht dies den Besteuerungsgrundsätzen des § 85 AO genauso wie dem Untersuchungsgrundsatz des § 88 AO. Die zumindest überschlägige Überprüfung der Angaben des Steuerpflichtigen erfolgt im Risikomanagementsystem in wesentlichen Teilen durch den Risikofilter. Werden dabei Risiken erkannt, darf die nun erforderliche personelle Überprüfung nicht durch entsprechende Anweisungen auf der Finanzamtsebene pauschal eingeschränkt werden.

Der LRH sieht es als Aufgabe des FM an, dafür Sorge zu tragen, dass die Regelungen des Risikomanagements konsequent umgesetzt und abweichende Anweisungen auf Finanzamtsebene aufgedeckt und unterbunden werden.

23.10 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 31.01.2011 zu der Entscheidung des LRH Stellung genommen.

Einvernehmlich mit dem LRH sieht auch das FM die Notwendigkeit, die Fehlerquote in Fällen der Risikoklasse 1 zu senken. Dazu führt das FM aus, dass die Bestückung der Risikoklasse 1 mit den maschinell ausgewählten I-Fällen zu überdenken sei. Angesichts des herausgehobenen Stellenwerts der Fälle der Risikoklasse 1 widmeten auch die Oberfinanzdirektionen diesen Fällen besondere Aufmerksamkeit. So hätten sie den Finanzämtern Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt, um die in der Risikoklasse 1 gegebenen Prüfungserfordernisse zu konkretisieren.

Das FM stimmt mit dem LRH darin überein, dass eine sorgfältige Bearbeitung der im Rahmen von RMS-Veranlagung 2.0 ausgegebenen Hinweise unerlässlich sei. Hinsichtlich der Bearbeitungsintensität und Prüfungstiefe einzelner Hinweisgruppen sieht das FM einen gewissen Entscheidungsspielraum für die Bearbeiter. Gleichwohl stehe die konsequente und umfassende Bearbeitung der Risikohinweise als Grundlage für eine qualitativ angemessene Fallbearbeitung außer Frage.

Das FM stimmt dem LRH zu, dass nur solche Hinweise ausgegeben werden dürften, denen ein prüfungsbedürftiger Sachverhalt zugrunde liegt bzw. deren Bearbeitung nicht nur zu einem sehr geringen steuerlichen Ergebnis führt.

Angesichts der zentralen Bedeutung des maschinellen Risikofilters werde an der weiteren Verbesserung des Hinweissystems sehr intensiv gearbeitet. Die fortlaufende Optimierung sei ständige Aufgabe der Arbeitsgruppe „Evaluation und Risikoregeln“, in der aufgrund der bundesweiten Programmentwicklung im Rahmen von KONSENS neben mehreren Vertretern des Landes Nordrhein-Westfalen auch die meisten übrigen Länder und der Bund vertreten seien. Die vom LRH beschriebenen Fallgestaltungen (z. B. Hinweis zur Aufteilung von Werbungskosten bei Eintragung mit dem Wert „0“) seien bereits in die Arbeit der Arbeitsgruppe eingeflossen. Gleichwohl werde - über diese offensichtlichen Sachverhalte hinausgehend - weiterer Bedarf zur Verbesserung des Risikofilters gesehen.

Das FM stimmt dem LRH zu, dass eine sachgerechte Dokumentation der Hinweisbearbeitung sowohl für die Veranlagungsarbeiten der Folgejahre als auch für die Rechtsbehelfsbearbeitung hilfreich sei. Es weist darauf hin, dass im Rahmen von KONSENS ein differenziertes System zur Dokumentation vorgesehen sei. Bausteine seien hierbei die Aufzeichnung der Abweichungen des Finanzamts von den Steuererklärungen, das Setzen von Erläuterungstexten im Steuerbescheid sowie die elektronische

Dokumentation der Hinweisbearbeitung mit standardisierten oder frei formulierten Texten. Zusätzlich werde auch die Evaluierung des Hinweissystems durch die vorgesehene elektronische Dokumentation unterstützt.

Das FM unterstützt die Forderung des LRH, die Pflege der Daten zu den Dauertatbeständen sicherzustellen. Es weist darauf hin, dass sowohl das FM als auch die Oberfinanzdirektionen entsprechende Empfehlungen in ihre Startverfügungen zum Risikomanagementsystem aufgenommen hätten. Wegen der den Finanzämtern im Mai 2006 eingeräumten Übergangsfrist von sechs Jahren sei eine vollständige Befüllung der Dauertatbestände erst Mitte 2012 erwartbar. Für 2011 hätten mehrere Finanzämter die Aktualisierung der Dauertatbestände als Schwerpunktthema der Veranlagungsarbeit benannt. Das FM werde auch in Zukunft regelmäßig auf die Bedeutung der zu den Dauertatbeständen gespeicherten Daten hinweisen.

Weiterhin teilt das FM uneingeschränkt die Auffassung des LRH, dass von den Vorgaben des Risikomanagementsystems abweichende Bearbeitungsregeln unzulässig seien. Die nachgeordneten Stellen seien deutlich auf diesen Punkt hingewiesen worden.

Zur Höhe der Fehlerquoten bei der Hinweisbearbeitung merkt das FM an, dass aus technischen Gründen in den Listen des Rechenzentrums der Finanzverwaltung diejenigen Fälle unberücksichtigt geblieben seien, in denen der Bearbeiter die erklärten Werte aufgrund des ausgegebenen Hinweises bereits (zutreffend) geändert hatte und somit der zuvor noch angezeigte Hinweis bei der erneuten Prüfberechnung nicht noch einmal ausgegeben worden sei. Eine nachträgliche Berechnung der tatsächlichen Fehlerquoten für den geprüften Zeitraum sei aus technischen Gründen nicht möglich. Seit dem Einsatz eines neuen IT-Verfahrens ab Ende März 2010 stünden entsprechende Daten zur Verfügung, da die ausgegebenen Hinweise für jede Prüfberechnung (nunmehr) gesondert gespeichert würden.

Eine Auswertung zur Anzahl der Arbeitstage habe ergeben, dass in rd. 30 v. H. der Fälle ein bei der ersten Prüfberechnung angezeigter Hinweis bei der endgültigen Steuerfestsetzung nicht mehr ausgegeben worden sei. Unterstellt, dass die Verhältnisse in dem vom LRH geprüften Zeitraum ähnlich gewesen seien, würde sich für dieses Fallsegment eine Fehlerquote von rd. 27 v. H. ergeben.

23.11 Schlussbemerkung

Einer vom FM angesprochenen Reduzierung der Fehlerquoten bei der Bearbeitung bestimmter Hinweise ist im Grundsatz zuzustimmen, da die vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellten Daten aus im Zeitraum der örtlichen Erhebungen nicht bekannten technischen Gründen nicht alle möglichen Fälle enthalten konnten. Ungeachtet der Frage, inwieweit die aktuellen Verhältnisse eines Hinweises auf den Prüfungszeitraum sowie auf alle geprüften Hinweise übertragbar sind, ergeben sich bei der Hinweisbearbeitung gleichwohl Fehlerquoten, die den Zielen des Risikomanagements nicht gerecht werden. Auch das FM sieht in seiner Stellungnahme vom 31.01.2011 das erforderliche Bearbeitungsniveau noch nicht als erreicht an.

24 Abzugsverbot der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist nach § 4 Absatz 5b Einkommensteuergesetz ab dem Veranlagungszeitraum 2008 keine Betriebsausgabe mehr. Trotz des Abzugsverbotes ist in der Steuerbilanz eine Rückstellung für die Gewerbesteuer zu bilden, die entsprechenden Gewinnauswirkungen sind jedoch außerhalb der Bilanz zu neutralisieren.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei zehn Finanzämtern die Anwendung des § 4 Absatz 5b Einkommensteuergesetz geprüft. In 80 vom Hundert der anhand von gespeicherten Daten gezielt ausgewählten Fälle wurden Bearbeitungsmängel festgestellt. Die landesweite fiskalische Bedeutung der unterbliebenen außerbilanziellen Korrekturen dürfte allein für den Veranlagungszeitraum 2008 fast 4 Millionen € betragen.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet, die zum Teil bereits umgesetzt wurden.

24.1 Rechtliche Grundlagen

Nach § 4 Abs. 5b Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung des Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 sind „die Gewerbesteuer und die darauf entfallenden Nebenleistungen ... keine Betriebsausgaben“. Diese Regelung ist erstmals ab dem Veranlagungszeitraum 2008 anzuwenden (§ 52 Abs. 12 Satz 7 EStG 2008) und gilt für die Ermittlung des Gewinns sowohl bei der Einkommensteuer als auch bei der Gewerbesteuer. Die durch die Neuregelung entstehenden steuerlichen Nachteile für die Steuerpflichtigen werden durch eine Erhöhung der Anrechnung des Gewerbesteuermessbetrags auf die Einkommensteuer (§ 35 EStG) abgemildert.

Nach Auffassung der Finanzverwaltung ist trotz des Abzugsverbots des § 4 Abs. 5b EStG in der Steuerbilanz eine Gewerbesteuerrückstellung zu bilden, die entsprechenden Gewinnauswirkungen sind jedoch außerbilanziell zu neutralisieren.

24.2 Automationsverfahren

Bei bilanzierenden Einzelunternehmen müssen außerbilanzielle Korrekturen des Steuerbilanzgewinns wie z. B. die Hinzurechnung nichtabziehbarer Betriebsausgaben durch die Bearbeiter berechnet und der geänderte Gewinn personell angewiesen werden. Ebenso muss bei bilanzierenden Personengesellschaften der in einem besonderen Verfahren festzustellende Gewinn entsprechend korrigiert werden. Gesonderte maschinelle Berechnungsmöglichkeiten für außerbilanzielle Hinzu- oder Abrechnungen existieren nicht. Allein der personell angewiesene Gewinn wird bei der maschinellen Ermittlung der Einkünfte für die Einkommensteuer oder des Messbetrags für Gewerbesteuerzwecke berücksichtigt, sodass sich fehlerhafte Anweisungen im Regelfall direkt auf die Steuerfestsetzung auswirken.

Die ab 2008 bei Einkommensteuerveranlagungen und Feststellungen für Personengesellschaften anzuweisende tatsächlich zu zahlende Gewerbesteuer dient nur als Berechnungsgrundlage für die Steuerermäßigung nach § 35 EStG und hat keinen Einfluss auf die Ermittlung des Gewinns und der Einkünfte aus Gewerbebetrieb.

Ein maschineller Abgleich zwischen dem im Einkommensteuer- oder Feststellungsverfahren berücksichtigten laufenden Gewinn aus Gewerbebetrieb und dem bei der Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrags angesetzten Gewinn erfolgt nicht.

24.3 Prüfungsansatz

Anhand von Daten des Rechenzentrums der Finanzverwaltung für den Veranlagungszeitraum 2008 hatte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS) in einer Reihe von Steuerfällen Differenzen zwischen dem für Einkommensteuerzwecke und dem für Gewerbesteuerzwecke berücksichtigten Gewinn festgestellt. Aufgrund des niedrigeren einkommensteuerlichen Ansatzes erschienen diese Differenzen unplausibel. Eine Überprüfung dieser Abweichungen führte zu nicht unerheblichen Beanstandungen im Hinblick auf die unterbliebene Hinzurechnung von Gewerbesteueraufwand nach § 4 Abs. 5b EStG bei Einkommensteuerfestsetzungen und Feststellungen von Einkünften bei Personengesellschaften.

Insgesamt wurden daraufhin in zehn Finanzämtern 120 Steuerfälle (66 Einkommensteuerveranlagungen und 54 Feststellungen) mit Differenzbeträgen von mehr als 5.000 € geprüft. Die Abweichungen entsprachen häufig bis auf kleinere Differenzen der für 2008 zu zahlenden Gewerbesteuer.

24.4 Prüfungsergebnis

Von den insgesamt 120 überprüften Steuerfällen wurden 96 beanstandet, bei denen zu erwarten war, dass die steuerliche Auswirkung jeweils mehr als 1.000 € beträgt.

In diesen 53 Einkommensteuer- und 43 Feststellungsfällen unterblieb die nach § 4 Abs. 5b EStG erforderliche Hinzurechnung der als Betriebsausgaben abgezogenen Gewerbesteuer bei der Ermittlung des einkommensteuerlichen Gewinns. Diese Hinzurechnung unterblieb, obwohl eine entsprechende Korrektur bei der gewerbesteuerlichen Gewinnermittlung vorgenommen wurde und somit offenkundige Differenzen zwischen den jeweils angesetzten Beträgen bestanden. Zusätzlich blieben mehrfach (kleinere) Hinzurechnungsbeträge, wie z. B. für nicht abzugsfähige Bewir-

tungskosten, einkommensteuerlich unberücksichtigt bzw. weitere Gewinnabweichungen unaufgeklärt.

Durch die unterbliebenen außerbilanziellen Korrekturen wurden die Einkünfte aus Gewerbebetrieb in den fehlerhaften Einkommensteuer- und Feststellungsbescheiden um mehr als 1,8 Mio. € zu niedrig angesetzt. Die bislang nicht erhobenen Steuern und Abgaben belaufen sich auf mehr als 720.000 €.

Ausnahmslos sind die unzutreffenden Angaben dieser im Regelfall steuerlich beratenen Steuerpflichtigen in den jeweiligen Erklärungen nicht korrigiert worden, obwohl sie nahezu durchgängig bereits anhand der eingereichten Unterlagen erkannt und ohne größeren Arbeitsaufwand hätten berichtigt werden können. In Einzelfällen unterblieben die erforderlichen Korrekturen trotz entsprechender Sachverhaltsermittlungen oder Hinweise der Steuerpflichtigen.

So wurde in einem Fall statt des als Betriebsausgabe berücksichtigten Gewerbesteueraufwands von 30.600 € nur der in die Gewerbesteuerrückstellung eingestellte Teilbetrag von 9.880 € gewinnerhöhend bei der Einkommensteuer berücksichtigt. Dieser Ansatz erfolgte, obwohl der zutreffende Betrag aus den angeforderten Kontennachweisen und Unterlagen hervorging und das Finanzamt die abweichende Handhabung bemerkt hatte.

Die Mängel wurden nahezu ausschließlich nach der Erstbearbeitung durch die Veranlagungsstellen festgestellt. In einem Fall wurde der Fehler auch durch die Betriebsprüfungsstelle nicht erkannt, obwohl sie den Fall auf seine Prüfungsbedürftigkeit geprüft und sich letztlich für eine Absetzung vom Prüfungsgeschäftsplan entschieden hat. Weitere 28 beanstandete Fälle waren ebenfalls für eine Betriebsprüfung vorgesehen, über deren Durchführung im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht entschieden war. Die übrigen 67 beanstandeten Fälle unterlagen nicht der Be-

etriebsprüfung und waren bereits abschließend bearbeitet. Auf diese Fallgruppe entfällt ein steuerliches Ergebnis in Höhe von rd. 370.000 €.

Die landesweite fiskalische Bedeutung der festgestellten Bearbeitungsfehler für den Veranlagungszeitraum 2008 dürfte - alleine bezogen auf die abschließend bearbeiteten und keiner Betriebsprüfung unterliegenden Steuerfälle mit unplausiblen Gewinnansätzen - hochgerechnet auf die landesweit zzt. 108 Finanzämter fast 4 Mio. € betragen.

24.5 Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

Die festgestellten Bearbeitungsdefizite im Hinblick auf das Abzugsverbot der Gewerbesteuer nach § 4 Abs. 5b EStG dürften auf mangelnde Sorgfalt sowie unzureichende Kenntnisse über die Verfahrensabläufe zurückzuführen sein. Sie werden im Einkommensteuer- und Feststellungsverfahren durch eine lückenhafte Automationsunterstützung begünstigt.

Nach den Einlassungen der Steuerberater und den Äußerungen der Bearbeiter scheint es nicht allgemein bekannt zu sein, dass die in der Einkommensteuer- oder Feststellungserklärung einzutragende tatsächlich zu zahlende Gewerbesteuer bei der maschinellen Bearbeitung keinen Einfluss auf den erklärten Gewinn hat und die außerbilanzielle Korrektur des Steuerbilanzgewinns in Höhe des Gewerbesteueraufwandes nicht ersetzt.

24.5.1 Ausgabe des Differenzbetrages als Hinweis

In den beanstandeten Fällen lagen teilweise erhebliche Differenzen zwischen dem bei der Einkommensteuer oder bei der Feststellung der Einkünfte berücksichtigten laufenden Gewinn und dem gewerbesteuerlichen Gewinn vor. Um in ähnlich gelagerten Fällen die Bearbeitungsqualität zu

steigern, sollten die Bearbeiter mit der Prüfberechnung auf entsprechende Abweichungen betragsmäßig hingewiesen werden.

24.5.2 Information der Bearbeiter

In Anbetracht der festgestellten Mängel erscheint es sinnvoll, entsprechend der Kurzinformation der Oberfinanzdirektion Rheinland Nummer 04/2010 vom 22.01.2010 die Bearbeiter landesweit gezielt auf die Problematik der unterbliebenen Hinzurechnung der Gewerbesteuer in Einkommensteuer- und Feststellungserklärungen aufmerksam zu machen und zusätzlich den Verfahrensablauf bei außerbilanziellen Korrekturen zu verdeutlichen.

24.5.3 Hinweise an Steuerberater

Es wird darüber hinaus für hilfreich erachtet, die Angehörigen der steuerberatenden Berufe in geeigneter Weise über das Problem der Eintragung des korrekten Gewinns in die Einkommensteuer- und Feststellungserklärung zu informieren.

24.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium (FM) hat gegenüber dem LRH mit Schreiben vom 07.12.2010 Stellung genommen. Die empfohlenen Maßnahmen werden als geeignet angesehen, die Bearbeitungsqualität deutlich und nachhaltig zu steigern. Im Einzelnen hat das FM Folgendes mitgeteilt:

Eine Automationsunterstützung zur Plausibilitätskontrolle werde grundsätzlich befürwortet. Die Oberfinanzdirektionen hätten Vorschläge zur Automationsunterstützung erarbeitet, die der für Fragen der Automation zuständigen Abteilung des FM mit der Bitte zugeleitet worden seien, zu prüfen, inwieweit eine Realisierung möglich sei.

Die Finanzämter seien durch die Oberfinanzdirektionen bereits im Jahr 2009 allgemein über die Einführung und die steuerlichen Folgen des § 4 Abs. 5b EStG i. d. F. des Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 informiert worden. Insbesondere seien die Finanzämter darauf hingewiesen worden, dass der innerhalb des Jahresabschlusses gewinnwirksam erfasste Gewerbesteueraufwand außerbilanziell zu neutralisieren sei.

Im Weiteren habe die Oberfinanzdirektion Rheinland ihre Finanzämter mit der Kurzinformation Einkommensteuer 04/2010 vom 22.01.2010 darüber informiert, dass in der Veranlagungspraxis in der Gewerbesteuererklärung für 2008 (Zeile 30) regelmäßig der um den nach § 4 Abs. 5b EStG nicht abzugsfähigen Gewerbesteueraufwand korrigierte Gewinn in der Kennziffer 21.10 erklärt werde, während in der Anlage G zur Einkommensteuererklärung oder zu der Erklärung zur gesonderten Feststellung der Einkünfte sowie in der Anlage FE 1 der Erklärung zur gesonderten und einheitlichen Feststellung der Einkünfte vielfach nicht der um den Gewerbesteueraufwand korrigierte Steuerbilanzgewinn angegeben werde.

Vor dem Hintergrund der Feststellungen des RPASSt habe die Oberfinanzdirektion Münster mit der Kurzinformation Einkommensteuer Nr. 019/2010 vom 02.09.2010 nunmehr auch die Finanzämter ihres Geschäftsbereichs gezielt auf die Problematik der unterbliebenen (außerbilanziellen) Hinzurechnung der Gewerbesteuer in Einkommensteuer- und Feststellungserklärungen aufmerksam gemacht. Darüber hinaus seien die Finanzämter im Geschäftsbereich der Oberfinanzdirektion Münster im Rahmen der „Regionalbesprechungen Firmenstelle II/2010“ entsprechend informiert worden.

Die Feststellungen des RPASSt habe das FM zum Anlass genommen, diese am 12.11.2010 im Rahmen eines Klimagesprächs mit den Präsidenten der Steuerberaterkammern zu erörtern. Die Vertreter der Kammern hätten sich dabei bereit erklärt, die Thematik im Rahmen einer Kammermitteilung anzusprechen.

C Anhang

25 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Nachfolgend sind die finanziellen Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs (LRH), der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) und der Vorprüfungsstellen zusammengestellt. Diese Ergebnisse spiegeln jedoch nur einen Bruchteil der finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit wieder.

Wegen ihrer begrenzten Ressourcen, aber auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beziehen die Organe der externen Finanzkontrolle vielfach nur ausgewählte Teilbereiche in ihre Prüfungen ein. Die bei diesen Prüfungen aufgezeigten Effizienzsteigerungspotenziale und ausgesprochenen Empfehlungen haben oftmals nicht nur für diese Teilbereiche, sondern darüber hinaus gehende Bedeutung, ohne dass sich dies in den dargestellten Ergebnissen niederschlägt. Auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an.

Bei Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können die Auswirkungen meist nicht exakt beziffert und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden. Ihr Ausmaß hängt zudem vielfach davon ab, ob die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zeitnah umgesetzt werden.

Gänzlich unberücksichtigt bleiben die Auswirkungen, die bereits das Bestehen einer externen Finanzkontrolle hat. Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln.

Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit dürften daher insgesamt deutlich höher sein, als aus den dargestellten finanziellen Ergebnissen hervorgeht.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind 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.

25.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 73,5 Mio. €;

davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig rd. 31,5 Mio. €

nicht kassenwirksam

einmalig rd. 38,5 Mio. €

mehrfährig rd. 3,5 Mio. €

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 8,3 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 1,5 Mio. € gekürzt.

25.2 Prüfungen der Rechnungsprüfungsämter

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 88,6 Mio. €;

davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig rd. 75,8 Mio. €

mehrfährig rd. 0,5 Mio. €

Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen

einmalig rd. 0,5 Mio. €

mehrfährig rd. 0,1 Mio. €

nicht kassenwirksam

einmalig rd. 5,2 Mio. €

mehrfährig rd. 6,5 Mio. €

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 11,1 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 96,8 Mio. € gekürzt.

25.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammer NRW und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

31.300 €

erzielt, davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig 19.100 €

nicht kassenwirksam

einmalig 7.300 €

mehrjährig 4.900 €

25.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

25.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Rückzahlung von Zuwendungen (einschließlich Zinsen) aus dem REN-Programm (Programmbereiche Demonstrationsförderung, technische Entwicklung und Energiekonzepte) wegen Nichtbeachtung von Vergabevorschriften	894.809 €
Teilrückzahlung einer gewährten Subvention (einschließlich Zinsen) nach dem RWP aufgrund eines zivilgerichtlichen Urteils wegen eines vorzeitigen Maßnahmebeginns	120.000 €
Rückzahlung von Fördermitteln (einschließlich Zinsen) aus dem RWP (Infrastrukturförderung) wegen höherer Einnahmen aus Grundstückverkäufen	6.657.201 €
Rückzahlung von Fördermitteln (einschließlich Zinsen) aus dem RWP (Infrastrukturförderung) wegen höherer Einnahmen auf der Grundlage eines Vergleichsvertrages	580.676 €
Rückzahlung einer Zuwendung (einschließlich Zinsen) nach einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren wegen eines vorzeitigen Maßnahmebeginns aus dem REN-Programm (Programmbereich „technische Entwicklung“)	778.799 €
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund der vom LRH veranlassten Überprüfung der Übertragung aller Anteile einer grundbesitzhaltenden Kapitalgesellschaft auf eine andere Kapitalgesellschaft	2.601.800 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer wegen der durch den LRH veranlassten Versteuerung vermeintlich steuerfreien ausländischen Arbeitslohns	329.200 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund der vom LRH veranlassten Rückforderung von zu Unrecht erstatteten Steuerbeträgen	249.200 €

Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund einer auf Veranlassung des LRH gefertigten Kontrollmitteilung über Erstattungsziinsen nach der Abhilfeentscheidung über einen Einspruch	239.300 €
Rückzahlung von Zuwendungen an eine Forschungseinrichtung im Vergleichswege	1.200.000 €
Erstattung von Beiträgen der Studentenwerke an die gesetzliche Unfallversicherung	305.539 €
Ausgleichzahlungen der Verkehrsunternehmen für die unentgeltliche Beförderung behinderter Menschen	5.198.418 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einem Eisenbahnverkehrsunternehmen, da die Bewilligung ohne Stellung eines Zuwendungsantrages erfolgt war	233.900 €
Rücknahme von rechtswidrigen Zuwendungsbescheiden gegenüber einem Eisenbahnverkehrsunternehmen, da die Bewilligung ohne Stellung eines Zuwendungsantrages erfolgt war	34.838.100 €
Inanspruchnahme von Zuwendungen für nicht zuwendungsfähige Planungsleistungen	295.620 €
Rückzahlung von Zuwendungen aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen dem Land und einer Entwicklungsgesellschaft, die durch den LRH initiiert worden war	1.381.000 €
Absetzung von Zuwendungen wegen mangelhafter Planung, die zu einem Vergleich führte	2.919.791 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Kommune wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben für Grunderwerb, Reparaturarbeiten und Verwaltungskosten	789.601 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Kommune wegen nicht berücksichtigter zusätzlicher Mieteinnahmen	155.678 €

Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Kommune wegen fehlender Dokumentation des Vergabeverfahrens	301.687 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Kommune wegen unzulässiger nachträglicher Bewilligung von Bergschadenssicherungsarbeiten	389.494 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Kommune wegen Anwendung eines unzulässigen Vergabeverfahrens	1.000.375 €
Rückforderungen von Zuwendungen gegenüber einer Kommune wegen vermeidbarer Mehrkosten infolge von Kohleschlammumlagerungen	624.808 €
Rückforderungen von Zuwendungen gegenüber einer Kommune wegen Abrechnung von Ausgaben für Kohleschlamm Entsorgung auf Grundstücken Dritter	269.323 €
Erhebung von Zinsen wegen eines Rückforderungsanspruches	1.453.018 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einem Eisenbahnverkehrsunternehmen wegen zweckbestimmungswidrigen Einsatzes von geförderten Fahrzeugen außerhalb von NRW	427.125 €
Vereinnahmung einer nach Vergleichsabschluss an den BLB zu zahlenden Teilforderung aus einem Grundstücksverkauf	1.500.000 €
Zinsen auf zurückgeforderte Zuwendungen aus der Kulturförderung	667.640 €
Rückforderungen von Zuwendungen aus der Denkmalförderung	221.638 €
Rückzahlung von Zuwendungen für Bildungsinfrastrukturmaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II	199.663 €

Steigerung der Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Geldauflagen aufgrund veränderter Zuweisungspraxis der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Infolge der Prüfung ergingen mehr Zuweisungen zugunsten der Staatskasse als an gemeinnützige Einrichtungen	4.500.000 €
Einnahmen aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Forstdienstgehöfte	1.356.718 €
Mehreinnahmen aufgrund zusätzlich ermittelter entgeltpflichtiger Wasserentnehmer nach dem Wasserentnahmegesetz	1.862.715 €
Aufgrund einer Prüfung nicht mehr ausgezahlte Zuwendung	210.593 €

25.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Einstellung bzw. Reduzierung der institutionellen Förderung außeruniversitärer Forschungsinstitute	1.350.300 €
Zentralisierung von Laborleistungen (Personalabbau)	1.300.000 €
Wegfall von Stellen durch Realisierung von kw-Stellen	329.000 €
Ausgleichszahlungen der Verkehrsunternehmen für die unentgeltliche Beförderung behinderter Menschen	450.000 €
Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Auslagerung von originären Verwaltungsaufgaben an einen externen Dienstleister	747.284 €

26 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:

Jahresbericht 2004

Gegenstand	Zwei Hauptberufe im öffentlichen Dienst
Beitrag	Nr. 20
Ausschussprotokoll	Nr. 13/1448 vom 25.01.2005
Berichtstermin	---
Bemerkungen	<p>„Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Hochschullehrer drei Jahre lang zugleich als Ärztlicher Direktor Vorsitzender des Vorstands eines Universitätsklinikums war und zwei volle Gehälter bezog. Der Landesrechnungshof sowie das Ministerium für Wissenschaft und Forschung halten die hauptberufliche Ausübung beider Tätigkeiten für miteinander unvereinbar. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützt nachdrücklich das Anliegen des Landesrechnungshofes und des Ministeriums.</p> <p>Rückforderungsbescheide über die in den Jahren 2001 bis 2003 gezahlten Vergütungen sowie der geleisteten Bonuszahlungen unter Abzug eines Freibetrages sind ergangen.</p> <p>Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nimmt zur Kenntnis, dass der Professor Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben hat.</p> <p>Da der Vorgang zurzeit beim Verwaltungsgericht liegt, bittet der Ausschuss den Landesrechnungshof, nach Abschluss des Verfahrens über das Ergebnis zu berichten.</p> <p>Der Ausschuss sieht die Sache als erledigt an.“</p>

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat der Klage des Hochschullehrers mit Urteil vom 20.10.2006 stattgegeben. Das Urteil ist seit dem 14.12.2006 rechtskräftig. Die Universität hat nach Abstimmung mit dem Ministerium von der Einlegung eines Rechtsmittels abgesehen. Der LRH ist im Vorfeld dieser Entscheidung nicht beteiligt worden.

Das Verwaltungsgericht ist dem Begehren der Universität nicht gefolgt. In der Begründung des Urteils hat es eine Rückzahlungspflicht des Hochschullehrers nach § 13 Abs. 2 Nebentätigkeitsverordnung NW verneint, weil der Professor nach seiner Auffassung gemäß § 36 Abs. 2 Satz 5 Hochschulgesetz a. F. als beurlaubt anzusehen war.

Die Universität forderte den Professor daher mit Bescheid vom 20.12.2006 auf, die für die Jahre 2001, 2002 und 2003 erhaltene Besoldung als Hochschullehrer zurück zu zahlen. Der Professor hat mit Schreiben vom 28.12.2006 Widerspruch erhoben, den die Universität mit Widerspruchsbescheid vom 07.09.2007 kostenpflichtig zurückwies.

Mittlerweile hat der Hochschullehrer durch seine Verfahrensbevollmächtigten mit Schreiben vom 25.10.2007 Klage vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf erhoben. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren dauert noch an.

27 Sonstige Prüfungen

27.1 Verfassungsschutz

Dem Landesrechnungshof (LRH) obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach den gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 Gesetz über den Landesrechnungshof NRW).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden letztmalig für die Haushaltsjahre 2003 bis 2005 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NRW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10a Abs. 3 Landeshaushaltsordnung).

27.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR.

Im Geschäftsjahr 2010 hat der LRH den Jahresabschluss 2009 geprüft. Die Prüfung hat zu keinen Beanstandungen geführt. Außerdem wurde die Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR mit unterschiedlichen Prüfungsschwerpunkten geprüft. Diese Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

27.3 Deutschlandradio (DLR)

Nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (Deutschlandradio-Staatsvertrag) unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR der gemeinsamen

Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen. Das im Jahr 2009 begonnene Prüfungsverfahren dauert an. Im Jahr 2010 wurden Prüfungshandlungen in einem weiteren Prüfungsverfahren durchgeführt.

27.4 Gebühreneinzugszentrale

Die Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) ist eine von den Landesrundfunkanstalten, Deutschlandradio und dem Zweiten Deutschen Fernsehen betriebene öffentlich-rechtliche, nichtrechtsfähige Verwaltungsgemeinschaft zum Zweck der Abwicklung des Gebühreneinzugs. Der LRH prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung aufgrund seines im WDR-Gesetz und im Deutschlandradio-Staatsvertrag gesetzlich umschriebenen Auftrages sowie aufgrund einer Prüfungsvereinbarung mit den jeweils für die Prüfung der an der GEZ beteiligten Landesrundfunkanstalten zuständigen Landesrechnungshöfen.

Ein im Jahr 2010 begonnenes Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

27.5 Landesverband Lippe

Der Landesverband Lippe (LVL) ist nach § 1 Satz 1 des Gesetzes über den Landesverband Lippe vom 05.11.1948 (VerbG) zur Verwaltung des Vermögens des früheren Landes Lippe als öffentlich-rechtliche Körperschaft errichtet worden. Aufgabe des Landesverbandes ist es, insbesondere die kulturellen Belange und die Wohlfahrt der Bewohner im Bezirk des früheren Landes Lippe im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zu fördern (§ 2 VerbG).

Die Aufsicht über den LVL führt nach § 16 Satz 1 VerbG das Ministerium für Inneres und Kommunales.

Nach § 11 VerbG ist für die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung des Landesverbandes das für das Land Nordrhein-Westfalen geltende Haushaltsrecht sinngemäß anzuwenden. Demnach prüft der LRH nach Maßgabe der Vorschriften der Landeshaushaltsordnung die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LVL.

Derzeit geht der LRH im Prüfungsverfahren „Finanzausstattung des Landesverbandes Lippe“ der Frage nach, ob der LVL auch zukünftig aus dem ihm übertragenen Vermögen heraus ausreichend Mittel erwirtschaften kann, um die ihm übertragenen Aufgaben nachhaltig zu erfüllen.

Abkürzungsverzeichnis*

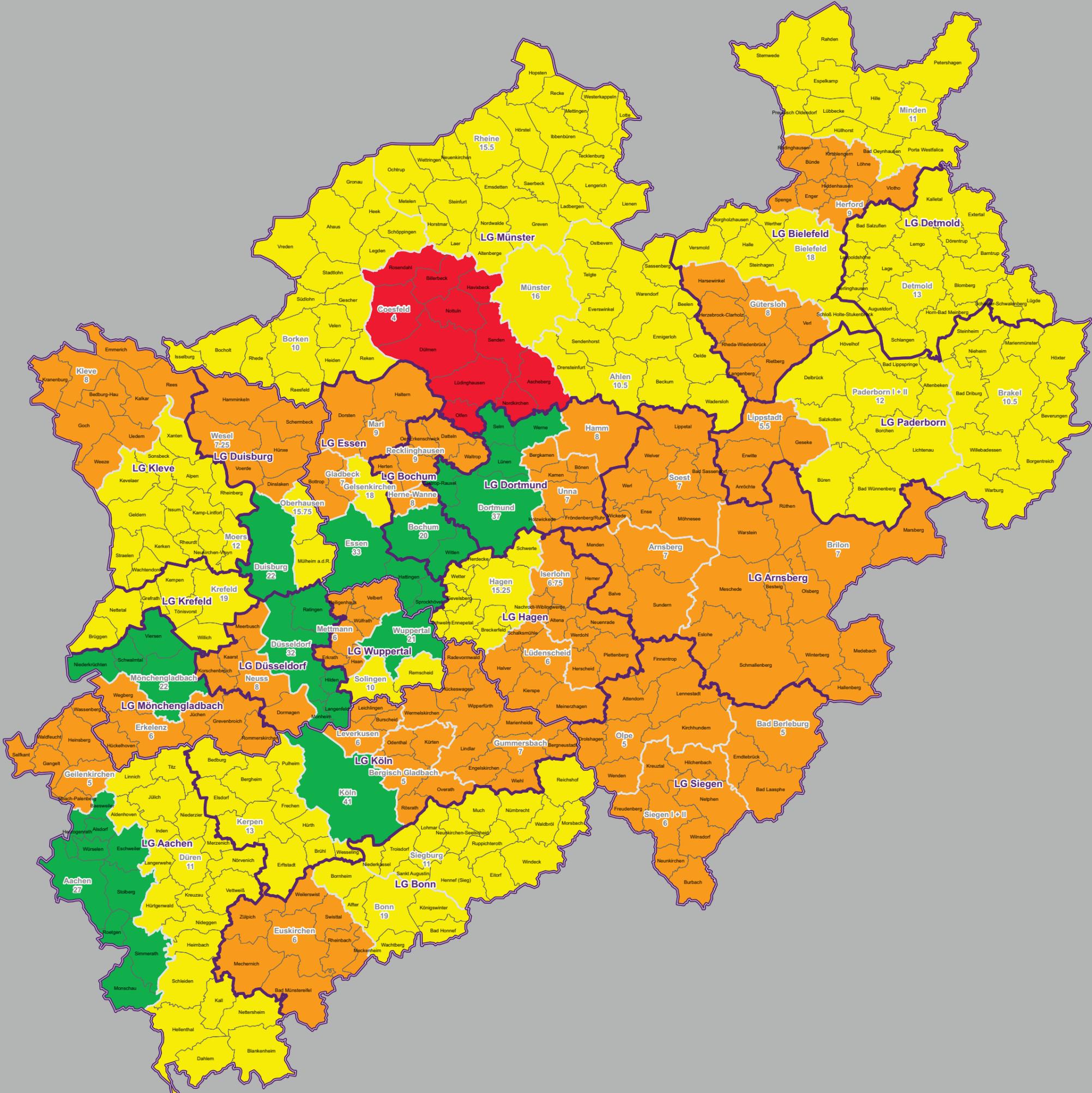
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
aSD	ambulanter Sozialer Dienst der Justiz
BLB	Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BR	Bezirksregierung
DB AG	Deutsche Bahn AG
DLR	Deutschlandradio
e. V.	eingetragener Verein
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EHSK	Europäisches Haus der Stadtkultur e. V.
EKrG	Eisenbahnkreuzungsgesetz
Epl.	Einzelplan
EstG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EVA	Eigenverantwortliches Arbeiten
FM	Finanzministerium
FRL	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zum Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GTK	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HFG	Hochschulfreiheitsgesetz
HG	Haushaltsgesetz

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

HU-Bau	Haushaltsunterlage - Bau
IIA	Institute of Internal Auditors
IR	Interne Revision
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik NRW
JA / JÄ	Jugendamt / -ämter
JM	Justizministerium
KiBiz	Kinderbildungsgesetz
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KiTa	Kindertageseinrichtung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
kw	künftig wegfallend
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW
LHO	Landeshaushaltsordnung
LJA / LJÄ	Landesjugendamt / -ämter
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung NRW
LVL	Landesverband Lippe
LWG	Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
M:AI	Museum für Architektur und Ingenieurkunst NRW e. V.
MFKJKS	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MWEBWV	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
REN-Programm	Programm „Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“

RPA / RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPASt	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
RWP	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
SBK	Landesinitiative StadtBauKultur NRW
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
U3-Plätze	Plätze für Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege
UK	Universitätsklinikum/ Universitätsklinik
VAK	Vollzeitarbeitkraft
VerbG	Gesetz über den Landesverband Lippe
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
VO (EG)	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VVG	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZBF	Zentralstelle BOS-Funk
ZE	Zuwendungsempfänger
ZVB-DB	Zusätzliche Vertragsbedingungen der Deutschen Bahn AG für die Ausführung von Bauleistungen

Vorschlag für eine künftige Zuständigkeit des ambulanten sozialen Dienstes der Justiz (ASD) in Nordrhein-Westfalen



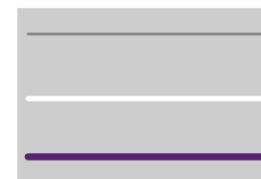
ASD-Dienststellen

Anzahl der Dienststellen

Anzahl der zugewiesenen Stellen

- 1
- 27
- 19
- 9
- 56

- unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 und mehr



- Gemeinde
- Zuständigkeitsbereich des ASD
- Landgerichtsbezirk

Maßstab:



Fachdaten: Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
 Geobasisdaten: Bezirksregierung Köln, Abteilung Geobasis NRW
 Bearbeitung: Information und Technik Nordrhein-Westfalen
 Geoinformationszentrum