

Jahresbericht 2000

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 1999

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

A Allgemeines

1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2000	7
4	Haushaltspläne 1998, 1999 und 2000	15
5	Haushaltsrechnung 1998	17
6	Stellenentwicklung in der Landesverwaltung	44
7	Vermögen und Schulden des Landes	62
8	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	73

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittuntersuchungen

9 Prüfung von Raumprogrammen 74

10 Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung 80

11 Fahrdienste der Landesverwaltung 83

12 Einsatz der Informationstechnik in der Bauverwaltung 90

13 Stellenbörse 95

Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)

14 Prüfung einer Gesellschaft des Landes 102

Innenministerium (Epl. 03)

15 Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte 110

16 Förderung von Neubauten für den Feuerschutz 118

Justizministerium (Epl. 04)

17	Förderprogramme im Bereich der Justiz	128
18	Medizinische Versorgung der Gefangenen	135

**Ministerium für Schule und Weiterbildung,
Wissenschaft und Forschung**

19	Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenen Schulen	151
20	Modellversuche zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten und Fachhochschulen	168
21	Speisenversorgung bei den Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule	181
22	Schwerpunktprüfung der Haushalts- und Wirtschafts- führung von Studierendenschaften	186

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

23	Zuwendungen an ein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft	195
24	Personalausgaben eines Zuwendungsempfängers	198
25	Bau eines innerstädtischen Straßentunnels	201

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

26	Zuwendung für die Erweiterung einer Kläranlage	206
27	Optimierung der Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten	210

Ministerium für Bauen und Wohnen (Epl. 14)

28	Schuldendiensthilfen des Landes für die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen	230
-----------	---	------------

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

29	Verkauf von Erstattungsforderungen aus der Städtebauförderung an die Wohnungsbauförderungsanstalt NRW - Anstalt der Westdeutschen Landesbank Girozentrale	235
-----------	--	------------

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

30	Bearbeitung der Körperschaftsteuer	239
31	Besteuerung der Einkunftsmillionäre	251

C Beratungsbeitrag

32	Ersatzschulfinanzierung	267
-----------	--------------------------------	------------

D Anhang

33	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	288
-----------	---	------------

34	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landes- regierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	295
-----------	--	------------

35	Sonstige Prüfungen	296
-----------	---------------------------	------------

Vorwort

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen legt hiermit dem Landtag seinen Jahresbericht für das Geschäftsjahr 1999 vor, den er auch der Landesregierung zuleitet (Art. 86 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung und § 97 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung). In ihm sind

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Februar 2000 gelegten Haushaltsrechnung 1998 und
- bedeutsame Ergebnisse sowohl der Prüfungen des Landesrechnungshofs als auch der Prüfungen der ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter aus der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 1999 und früherer Jahre

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

Die Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen ist weiterhin angespannt und hat sich auch im Haushaltsjahr 1998 nicht verbessert.

Einerseits ist positiv anzumerken, dass die Nettokreditaufnahme um rund 3 Mrd. DM verringert werden konnte und die Kreditfinanzierungsgrenze gegenüber dem Vorjahr im Haushaltsvollzug 1998 eingehalten wurde. Darüber hinaus fiel auch die Nettokreditaufnahme im abgelaufenen Haushaltsjahr 1999 mit 5,2 Mrd. DM um 2,1 Mrd. DM geringer als veranschlagt aus.

Andererseits vermag diese Entwicklung nicht darüber hinweg zu täuschen, dass die Nettokreditaufnahme 1998 von über 6,3 Mrd. DM immer noch einen außerordentlich hohen Stand erreicht und die Gesamtverschuldung '

mittlerweile auf 151,8 Mrd. DM gegen Ende des Jahres 1998 angewachsen ist. Damit hat sich der finanzielle Handlungsspielraum der Landesregierung in den letzten Jahren nicht durchgreifend verbessert.

Um für die Zukunft die staatlichen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zurück zu gewinnen, sieht es der Landesrechnungshof daher als wichtige Maßnahme zur Konsolidierung des Haushalts an, nicht nur höhere Steuereinnahmen vordringlich dafür zu verwenden, die Nettokreditaufnahme zu verringern, sondern auch die Erlöse aus Veräußerungen von Landeseigentum konsequent zur Schuldenrückführung einzusetzen.

Zu den Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung gehört auch eine Minderung der Ausgaben.

Der LRH hat in der Vergangenheit bereits darauf hingewiesen, dass im Bereich der sogenannten Transferkosten, die neben den Personalausgaben den größten Ausgabenblock des Landes darstellen, Anstrengungen unternommen werden sollten, über eine Gewichtung der Zielsetzungen bzw. Zielvorgaben Einsparpotentiale zu ermitteln und zu realisieren.

Insbesondere die in den hohen Personalausgaben enthaltenen Versorgungslasten nehmen der Höhe nach zu. Deshalb müssen personalwirtschaftliche Maßnahmen zur langfristigen Begrenzung der Personalausgaben ein wesentlicher Ansatzpunkt der Haushaltskonsolidierung sein.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs würde die Lage künftiger Haushalte verbessert, wenn die Steigerung der Personalausgaben - ebenso wie die der Transferausgaben - deutlich unterhalb der Wachstumsraten der originären, also der nicht kreditären Einnahmen des Landes blieben.

Der Landesrechnungshof hatte sich in seinen beiden letzten Jahresberichten für eine nachhaltige Senkung der Personalaufwendungen durch zügige Realisierung von kw-Vermerken (künftig wegfallend) ausgesprochen. Wie der Beitrag über die seit Anfang 1998 eingeführte Stellenbörse

belegt, hat diese den bislang schleppend vorangehenden Abbau entbehrlicher Stellen in der Landesverwaltung nicht deutlich beschleunigen können.

Zudem hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Gesamtzahl der Stellen im Landeshaushalt seit 1993 trotz der Realisierung von mehr als 11.000 kw-Vermerken infolge der Schaffung neuer Stellen nur geringfügig zurück gegangen ist. Insoweit ist der mit dem Abbau der kw-Vermerke beabsichtigte Entlastungseffekt für die zukünftigen Haushalte nahezu wieder aufgezehrt worden.

Es bleibt daher unverändert die Forderung des Landesrechnungshofs im Raum, Maßnahmen zu ergreifen, die die beschleunigte Realisierung von kw-Vermerken ermöglichen. Der Landesrechnungshof wird die zum 01.01.2000 eingerichtete Personalagentur und andere Maßnahmen der Landesregierung, den Abbau von kw-Stellen zügig voranzubringen, weiterhin kritisch begleiten.

Wie Einsparungen im Personalbereich der Finanz- und Bauverwaltung sowie in der Justiz und im Hochschulbereich durch organisatorische Veränderungen oder vermehrtem Einsatz der Informationstechnik erzielt werden können, hat der Landesrechnungshof in diesem Jahresbericht in verschiedenen Beiträgen aufgezeigt.

Ein Schritt zur Ausgabenreduzierung ist die begonnene Verwaltungsreform. Diese Maßnahme muss jedoch mit einer konsequenten Aufgabekritik und Vorschriftenüberprüfung einhergehen, die sowohl unter dem Aspekt der Vollzugskritik als auch der Zweckkritik durchzuführen ist.

Der Jahresbericht enthält nur einen kleinen Ausschnitt der umfangreichen Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs und der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Die in den wiedergegebenen Beiträgen festgestellten Mängel dürfen daher in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungen nicht verallgemeinert werden.

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

Das finanzielle Ergebnis der Arbeit des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für das Geschäftsjahr 1999 ist im Bericht näher aufgeführt. Das monetär bewertbare Gesamtergebnis beläuft sich auf rund 228 Mio. DM. Darin enthalten sind kassenwirksame Mehreinnahmen von rund 188,2 Mio. DM. In das Gesamtergebnis haben nur die gut schätzbaren Auswirkungen der vorgeschlagenen Verbesserungen Eingang gefunden. Hinzu kommen noch die zahlreichen Organisations- und Systemuntersuchungen des Landesrechnungshofs, deren Umsetzung im Ergebnis noch weit höhere Millionenbeträge an Einsparpotential beinhalten.

Auch in diesem Jahr danke ich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit. Insbesondere spreche ich dem Landtag Nordrhein-Westfalen meinen Dank aus, der die Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen des Landesrechnungshofs unterstützt.

Düsseldorf, im Mai 2000

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Ute Scholle

Abkürzungsverzeichnis^{*}

Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
ADV	Automatisierte Daten- verarbeitung
AfA	Absetzung für Abnutzung
Allg./allgem.	allgemeine
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AStA	Allgemeiner Studenten- ausschuss
AStA	Arbeitsstab Aufgabenkritik
AWT-Anlage	automatische Warentransport- anlage
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BBesG	Beamtenbesoldungsgesetz
BezR/BR	Bezirksregierung
BMF	Bundesminister der Finanzen
BP-Stellen	Betriebsprüfungsstellen

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

BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Buchst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
BVG	Beteiligungsverwaltungs- gesellschaft
ca.	cirka
DA-ADV	Dienstanweisung bei Einsatz automatischer Datenverarbei- tungsanlagen
DFG	Deutsche Forschungsgemein- schaft
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DLR	Deutschlandradio
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFG	Ersatzschulfinanzierungsgesetz
einschl.	einschließlich
Epl.	Einzelplan
EStG	Einkommensteuergesetz

etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVU	Energieversorgungs- unternehmen
evtl.	eventuell
f.	folgend
FÄ	Festsetzungsfinanzämter
FM	Finanzministerium
FSHG	Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GebG NRW	Gebührengesetz für das Land NRW
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGRZ	Gemeinsame Gebiets- rechenzentren
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt

GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HFA	Haushalts- und Finanzausschuß
HG	Haushaltsgesetz
HG	Hochschulgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HIS	Hochschul-Informationssysteme GmbH
Hj.	Halbjahr
HRG	Hochschulrahmengesetz
HRL	Haushaltstechnische Richtlinien
HWVO	Verordnung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften
IB	Investitions-Bank
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
IM	Innenministerium
i. S. (d.)	im Sinne (des)

IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
JM	Justizministerium
KG/KGaA	Kommanditgesellschaft/ Kommanditgesellschaft auf Aktien
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KVen/KZVen	Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Vereinigung
kw	künftig wegfallend
LBG	Landesbeamtengesetz
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LFA	Länderfinanzausgleich
LfR	Landesanstalt für Rundfunk
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOBA	Landesoberbergamt
LRG	Landesrundfunkgesetz
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrech-

	nungshof NW
LT	Landtag
lt.	laut
Ltd.	Leitender/Leitende
LV	Landesverfassung
LWBV	Landeswohnungsbauvermögen
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MASSKS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport
max.	maximal
MBW	Ministerium für Bauen und Wohnen
ME	Medizinische Einrichtung(en)
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MSWWF	Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung
mtl.	monatlich
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft

MWF	Ministerium für Wissenschaft und Forschung
MWMTV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr
Nr(n).	Nummer(n)
NRW/NW	Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnliches
OFD	Oberfinanzdirektion
o. g.	oben genannte
OGr.	Obergruppe
PC	Personal-Computer
RL Bau NW	Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben der Staatlichen Bauverwaltung Nordrhein-Westfalen
RB Bau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltung
rd.	rund
RZF	Rechenzentrum der Finanzverwaltung

RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPAS_t	Rechnungsprüfungsamt für Steuern
RWP	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm
S.	Seite/Satz
s.	siehe
SMBl.	Sammelblatt
s. o.	siehe oben
sog.	so genannte
sonst.	sonstige
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TDM	Tausend DM
TOA	Täter-Opfer-Ausgleich
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
u. a. m.	und anderes mehr

UG	Universitätsgesetz
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VN	Verwendungsnachweis
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VV	Verwaltungsvorschriften
WBFG	Wohnungsbauförderungsgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
Westf.	Westfalen
WFA	Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen
z. B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
ZPD	Zentrale Polizeitechnische Dienste
z. T.	zum Teil

zzgl.

zuzüglich

z. Z(t).

zur Zeit

Maßeinheiten

kg

Kilogramm

km

Kilometer

qm/m²

Quadratmeter

t

Tonne

A Allgemeines

1 Gegenstand des Berichts

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 1999 (01.01.1999 - 31.12.1999) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs. 1 bis 3 LHO).

Der Bericht gibt den Stand Ende April 2000 wieder.

Die wesentlichen Aussagen sind den einzelnen Beiträgen in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Als erste Information über den Inhalt des Jahresberichts sind alle Leitsätze auf den Seiten 7 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 LRHG). Jedes Mitglied leitet ein Prüfungsgebiet. Die Prüfungsabteilungen bestehen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und den Abteilungsleiterinnen oder Abteilungsleitern als Vorsitzende oder Vorsitzender und mindestens zwei weiteren Mitgliedern (§ 2 Abs. 3 LRHG).

2.2 Entscheidungsgremien

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

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

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

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

2.3 Entscheidungszuständigkeiten

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

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

2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

2.4.1 Die Abteilungen waren im Berichtsjahr wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Vogt	
Ltd. Ministerialrat	Bücker (bis 30.11.1999)	
Ltd. Ministerialrat	Clouth (ab 01.12.1999)	

Abteilung II

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

Abteilung III

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

Abteilung IV

Direktor beim LRH	Wolff (bis 30.11.1999)	(Vorsitzender)
Direktor beim LRH	Bücker (ab 01.12.1999)	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Bordt	
Ltd. Ministerialrat	Dr. Hagemeier (bis 28.07.1999)	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte (ab 21.10.1999)	

Abteilung V

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

2.4.2 Während der Beratungen über den Jahresbericht waren die Abteilungen folgendermaßen besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Vogt (bis 31.03.2000)	
Ltd. Ministerialrat	van Üüm (ab 01.04.2000)	
Ltd. Ministerialrat	Clouth	

Abteilung II

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

Abteilung III

Direktor beim LRH	Dr. Volkmar (bis 31.03.2000)	(Vorsitzender)
Direktor beim LRH	Vogt (ab 01.04.2000)	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrätin	Keisers	
Ltd. Ministerialrat	Welzel	

Abteilung IV

Direktor beim LRH
Ltd. Ministerialrat
Ltd. Ministerialrätin

N.N.
Bordt
Kampschulte

(Vorsitzender)

Abteilung V

Vizepräsident
Ltd. Ministerialrat
Ltd. Ministerialrat

Dr. Blasius
Werp
Schmid

(Vorsitzender)

3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2000

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

9 *Prüfung von Raumprogrammen*

Bei der Prüfung genehmigter Raumprogramme hat der Landesrechnungshof zum Teil überzogene Nutzflächen festgestellt. Der Landesrechnungshof konnte Möglichkeiten zur Reduzierung von Flächen aufzeigen, die zu erheblichen Kosteneinsparungen geführt haben.

10 *Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung*

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass infolge des Rückgangs der Auflagen und nach Ausschöpfung des Effizienzsteigerungspotenzials 17 Stellen bei den Druckereien und Kopierstellen der Gerichte und Staatsanwaltschaften entbehrlich sind und wegfallen können. Das Justizministerium hat dieses Einsparpotenzial anerkannt.

11 *Fahrdienste in der Landesverwaltung*

Der Landesrechnungshof hat die Fahrdienste in der Finanzverwaltung, in der Justiz sowie im Hochschulbereich geprüft. Er hat festgestellt, dass 128 Stellen für Berufskraftfahrer entbehrlich sind und wegfallen können. Die zuständigen Ministerien haben dieses Einsparpotenzial im Wesentlichen anerkannt.

12 *Einsatz der Informationstechnik in der Bauverwaltung*

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass durch den vermehrten Einsatz der Informationstechnik in der Bauverwaltung des Landes weitere 107 Stellen entbehrlich sind und daher wegfallen können. Das Ministerium für Bauen und Wohnen hat dieses zusätzliche Einsparpotenzial anerkannt und den ergänzenden Empfehlungen des Landesrechnungshof für die weitere Entwicklung der Informationstechnik in der Bauverwaltung zugestimmt.

13 Stellenbörse

Durch die Stellenbörse sollte sichergestellt werden, dass freie Stellen in der Landesverwaltung vorrangig mit solchen Bediensteten des Landes besetzt werden, deren Stellen entbehrlich sind. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshof wurde dieses Ziel nur bei 1,6 von Hundert aller Stellenausschreibungen über die Stellenbörse erreicht. Der Landesrechnungshof hat Verschärfungen des Stellenbörsenverfahrens vorgeschlagen, die von der Landesregierung bei der Einrichtung der Personalagentur zum 01.01.2000 teilweise übernommen worden sind.

14 Prüfung einer Gesellschaft des Landes

Das Land ist Alleingesellschafter einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Es fördert die Gesellschaft durch Gewährung von Zuwendungen zur Deckung von Personal- und Sachausgaben.

Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter und als Zuwendungsgeber sowie die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft mit beschränkter Haftung untersucht.

Seine Prüfung hat ergeben, dass die Nichtberücksichtigung betriebswirtschaftlicher Grundsätze zu erheblichen Verlusten geführt hat. Diese Verluste stellen ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land dar.

15 Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte

Das Verfahren, mit dem ärztliche und zahnärztliche Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte abgerechnet werden, war nach der Regelungslage sehr aufwändig. Es wies zudem in der Handhabung zahlreiche Mängel auf; namentlich die durch die verschiedenen Polizeibehörden und -einrichtungen dezentral durchgeführten Prüfungen der Honorarforderungen waren unzureichend.

Die Feststellungen und Anregungen des Landesrechnungshofs veranlassten das Innenministerium zu einer grundlegenden Änderung des Verfahrens. Durch die Einrichtung einer zentralen Abrechnungsstelle soll ein effektiveres Abrechnungs- und Prüfverfahren erreicht werden.

16 Förderung von Neubauten für den Feuerschutz

Der Landesrechnungshof hat den Neubau von Feuerwachen und Feuerwehrgerätehäusern sowie Leitstellen geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Bauten nach Größe, Ausstattung und Zusatzeinrichtungen stark voneinander abweichen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, in die Förderrichtlinien einheitliche Vorgaben für dem Feuerschutz dienende Gebäude aufzunehmen. Er regt weiter an, die Förderung des Landes von der Anteilfinanzierung auf die Festbetragsfinanzierung umzustellen.

17 Förderprogramme im Bereich der Justiz

Der Landesrechnungshof hat Förderprogramme im Geschäftsbereich des Justizministeriums geprüft und ist dabei vor allem der Frage nachgegangen, ob die Mittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt wurden. Die Feststellungen des Landesrechnungshof führten zur Einstellung eines Förderprogramms und in anderen Fällen zu Rückforderungen. Hinsichtlich der Förderung des Täter-Opfer-Ausgleichs ist zwischen Justizministerium und Landesrechnungshof noch offen, ob der Verwendungszweck auch auf andere Weise und mit geringerem Aufwand erreicht werden könnte.

18 Medizinische Versorgung der Gefangenen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 1997 die Ausgaben für die medizinische Versorgung der Gefangenen geprüft und dabei festgestellt, dass die Justizvollzugsverwaltung nicht über geeignete Instrumente zur Kontrolle dieses Ausgabenbereiches verfügte. So mangelte es bereits an einer differenzierten Erfassung der Kosten und an einer methodischen Auswertung vorhandener Daten.

Soweit die Aufgaben der Anstaltsärzte externen Medizinern übertragen waren, wiesen die hierzu geschlossenen Verträge erhebliche Mängel hinsichtlich der Regelungen über die Vergütung und die Sprechstunden auf.

Oggleich das Strafvollzugsrecht die Leistungsansprüche der Gefangenen grundsätzlich an die Vorschriften knüpft, die für die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung gelten, ergibt sich in der Praxis eine Besserstellung der Gefangenen bei der zahnärztlichen, insbesondere bei der prothetischen Behandlung. Die Versorgung der Gefangenen mit Arzneimitteln geht ebenfalls über die sozialversicherungsrechtlichen Leistungsansprüche hinaus.

19 Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen

Der Landesrechnungshof hat untersucht, in welchem Umfang und aus welchen Gründen Unterricht an öffentlichen allgemein bildenden Schulen ausgefallen ist. Er hat die an 15 Schulen gewonnenen Erkenntnisse dem Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung mitgeteilt und empfohlen, landesweit eine Unterrichtsausfallstatistik einzuführen. Da Unterricht vor allen aus schulorganisatorischen Gründen ausgefallen ist, hat der Landesrechnungshof aufgezeigt, wie dem begegnet werden kann.

20 Modellversuche zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten und Fachhochschulen

Der Landesrechnungshof hat bei zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen, die an den vom Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung als abgeschlossen betrachteten Modellversuchen teilnahmen, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass sich die KLR an allen vier Modellhochschulen noch weitgehend im Aufbau befindet und die mit der Einführung eines solchen Instruments verbundenen Ziele noch nicht erreicht sind. Eine vollständige, einheitliche Konzeption einer KLR für alle Hochschulen, die insbesondere auch Informationen für die Steuerung des gesamten Hochschulwesens durch die Landesregierung und für hochschulpolitische Grundsatzentscheidungen des Landtags liefern kann, liegt mit dem bei der Prüfung vorgefundenen Entwicklungsstand noch nicht vor.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, vor allem dem letztgenannten Aspekt künftig verstärkt Beachtung zu schenken, da dieser auch das Budgetrecht des Landtags berührt; darüber hinaus hat er dem Ministerium weitere Anregungen zu der bereits in die Wege geleiteten Einführung der KLR an allen Hochschulen des Landes gegeben.

21 Speisenversorgung bei den Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule

Ein Gutachten aus dem Jahr 1995 wies für den Fall einer Umstellung der Speisenversorgung der Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule von Tiefkühlkost auf Frischkost eine jährliche Ersparnis von 6 Millionen DM aus. Angesichts dieser erheblichen Einsparmöglichkeit hielt der Landesrechnungshof eine zügige Umsetzung des Gutachtens für unumgänglich. In ihrer Stellungnahme gegenüber

dem Landesrechnungshof erklärten die Medizinischen Einrichtungen im Februar 1996, sie hätten die Empfehlung, vom Tiefkühlkostsystem zum Frischkostsystem überzuwechseln, zielstrebig aufgegriffen. Tatsächlich haben sie die Speiserversorgung jedoch nicht umgestellt. Vielmehr haben sie Planungsschritte eingeleitet, um zusammen mit dem Wirtschaftsgebäude und dem Bereich der Zentralküche auch das besonders betriebskostenträchtige Tiefkühllessenlager zu sanieren und damit das auch aus Gründen des Umweltschutzes bedenkliche Tiefkühlkostsystem aufrechtzuerhalten.

22 Schwerpunktprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Studierendenschaften

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben bei 15 von 34 Hochschulen die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften geprüft und dabei – wie auch der Landesrechnungshof in früheren Jahren – viele grundlegende Mängel festgestellt.

Zahlreiche Empfehlungen der RPÄ zielen darauf ab, die bestehenden Regelungen so zu gestalten, dass sie praxisgerecht angewendet werden können und auch bei personellem Wechsel der Studierendenvertreter Kontinuität in der Haushalts- und Wirtschaftsführung gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hat sich diese Empfehlungen zu Eigen gemacht und das Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung um Stellungnahme gebeten.

23 Zuwendung an ein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Bewirtschaftung von Investitionszuschüssen aus dem regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm festgestellt, dass bei einem Vorhaben nicht die erforderliche Anzahl von Arbeitsplätzen geschaffen wurde. Deshalb musste das geförderte Unternehmen einen Zuschussteilbetrag in Höhe von 544.000 DM erstatten; die hierauf entfallenden Zinsen in Höhe von rund 90.000 DM sind noch nicht gezahlt. Eine weitere Rückforderung ergibt sich, wenn die Betriebsstätte nicht fortgeführt wird oder ein neues, ausreichendes Nutzungskonzept nicht verwirklicht werden sollte.

24 Personalausgaben eines Zuwendungsempfängers

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Bewirtschaftung von Zuwendungen aus dem Technologieprogramm Wirtschaft festgestellt, dass ein Zuwendungsempfänger, dessen Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, seinen Geschäftsführer finanziell erheblich besser stellt als vergleichbare Bedienstete des Landes. Er hat dem Ministerium den Verstoß gegen das gesetzliche Besserstellungsverbot mitgeteilt. Bisher hat das Ministerium dieses Problem nicht gelöst. Durch die zögerliche Behandlung der Angelegenheit droht dem Land ein nicht unerheblicher Nachteil.

25 Bau eines innerstädtischen Straßentunnels

Durch den mit öffentlichen Mitteln geförderten Bau eines Straßentunnels entfiel der ebenerdige Verkehrsraum. Die so frei gewordene Fläche wurde von der Stadt, die das Vorhaben durchführte, zum Teil als Bauland ausgewiesen. Der Verkehrswert der Baugrundstücke wurde entgegen den Förderrichtlinien nicht von den zuwendungsfähigen Kosten des Vorhabens abgesetzt.

Außerdem nahm die Stadt Landesmittel für Bauleistungen in Anspruch, die nicht Bestandteil der Fördermaßnahme waren.

Im Rahmen des Vorhabens wurden städtebauliche Kosten abgerechnet, die nicht Gegenstand der Förderung der kommunalen Straßenbaumaßnahme waren.

26 Zuwendung für die Erweiterung einer Kläranlage

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung einer im Jahr 1993 bewilligten Zuwendung an einen Zweckverband für die Erweiterung einer Kläranlage geprüft. Es wurde festgestellt, dass die tatsächlich angefallenen zuwendungsfähigen Ausgaben der Baumaßnahme erheblich niedriger waren als die veranschlagten Kosten und dass mehrere im Zuge der Baumaßnahme durchgeführte Einzelmaßnahmen nicht zuwendungsfähig waren. Diese Feststellungen führten zu Rückforderungen in Höhe von rund 23 Millionen DM durch die für die Bewilligung zuständige Bezirksregierung. Der Zweckverband hat den geforderten Betrag im Jahr 1999 an das Land zurückgezahlt, jedoch Widerspruch eingelegt.

Außerdem beanstandete der Landesrechnungshof, dass die Fördermittel unmittelbar nach Erteilung des Zuwendungsbescheides in einer Summe abgerufen und zugeteilt wurden, obwohl nur eine Auszahlung nach Baufortschritt zulässig war.

27 Optimierung der Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten

Prüfungen des Landesrechnungshof und der Rechnungsprüfungsämter haben gezeigt, dass im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Einnahmereserven bei den Gebühren und Entgelten bestehen. Auf Grund der Prüfungsfeststellungen ist das Ministerium bemüht, seine Gestaltungs- und Einwirkungsmöglichkeiten zu nutzen, um dieses Einnahmepotenzial auszuschöpfen. Dies geschah nicht immer mit dem notwendigen Nachdruck.

28 Schuldendiensthilfen des Landes für die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Das Land gewährte an die Wohnungsbauförderungsanstalt von 1994 bis 1997 Schuldendiensthilfen zum Ausgleich negativer Zinssalden. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshof wurde die Höhe der Zahlungen nicht nach der gesetzlich allein zulässigen Berechnungsmethode ermittelt. Hierdurch sind finanzielle Nachteile für das Land entstanden.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass alsbald ein dem Gesetz entsprechendes Berechnungsverfahren sichergestellt wird.

29 Verkauf von Erstattungsforderungen aus der Städtebauförderung an die Wohnungsbauförderungsanstalt NRW - Anstalt der Westdeutschen Landesbank Girozentrale

Die Mittel zur Förderung von Städtebaumaßnahmen unterliegen einer strengen Zweckbindung. Das Land hat Rückforderungen aus der Städtebauförderung in Höhe von rund 5,1 Millionen DM nach Wertberichtigung für rund 2,3 Millionen DM an die Wohnungsbauförderungsanstalt NRW veräußert. Dieser Betrag ist bisher entgegen der Zweckbindung nicht für die Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung bereitgestellt worden, sondern den allgemeinen Deckungsmitteln zugeflossen.

30 Bearbeitung der Körperschaftsteuer

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Kriterien zur Bestimmung intensiv zu prüfender Steuerfälle eine auf die Problembereiche des Körperschaftsteuerrechts zugeschnittene Fallauswahl nicht ausreichend gewährleisten. Eine intensive Prüfung der Steuererklärungen von Kapitalgesellschaften, die trotz eines Umsatzes über 3 Millionen DM nur einen geringen Gewinn ausweisen, ist nicht angeordnet.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die Auswahlkriterien für eine intensive Prüfung von Kapitalgesellschaften auch am Umsatz auszurichten. Darüber hinaus scheint es erforderlich, die Bearbeitung der Steuererklärungen durch gezielte Maßnahmen der Fachaufsicht zu verbessern.

31 Besteuerung der Einkunftsmillionäre

Der Landesrechnungshof und das Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben durch eine landesweite Prüfung festgestellt, dass die Besteuerung der Einkunftsmillionäre eine zu hohe Fehlerquote aufweist. Auch die Einschaltung der Betriebsprüfung in den Besteuerungsvorgang hat die Bearbeitungsqualität nicht gesteigert.

Wegen der steuerlichen Bedeutung ist für Einkunftsmillionäre grundsätzlich eine Betriebsprüfung vorgesehen. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Zahl der Betriebsprüfungen bei Einkunftsmillionären deutlich zu steigern und gleichzeitig auch in diesem Bereich für eine Qualitätssicherung zu sorgen.

32 Ersatzschulfinanzierung

Der Landesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Finanzierung der Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen untersucht. Nach seinen Feststellungen verursachen die sehr detaillierten Finanzierungsregelungen einen nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand sowohl bei den beteiligten Landesbehörden als auch bei den Ersatzschulträgern. Der Landesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Finanzierung auf ein möglichst einfach zu handhabendes Pauschalierungssystem umzustellen. Dadurch könnte der Verwaltungsaufwand ganz erheblich reduziert und die Eigenverantwortung der Schulträger gestärkt werden.

4 Haushaltspläne 1998, 1999 und 2000

Der Haushalt 1998 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 17.12.1997 (GV.NRW S. 448), der Haushalt 1999 mit dem Haushaltsgesetz vom 17.12.1998 (GV.NRW S. 750), der Nachtrag 1999 mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 1999 vom 19.10.1999 (GV.NRW S. 566) und der Haushalt 2000 mit dem Haushaltsgesetz vom 17.12.1999 (GV.NRW S. 708) festgestellt.

Die Haushaltspläne schlossen im Einnahme- und Ausgabesoll jeweils ausgeglichen mit

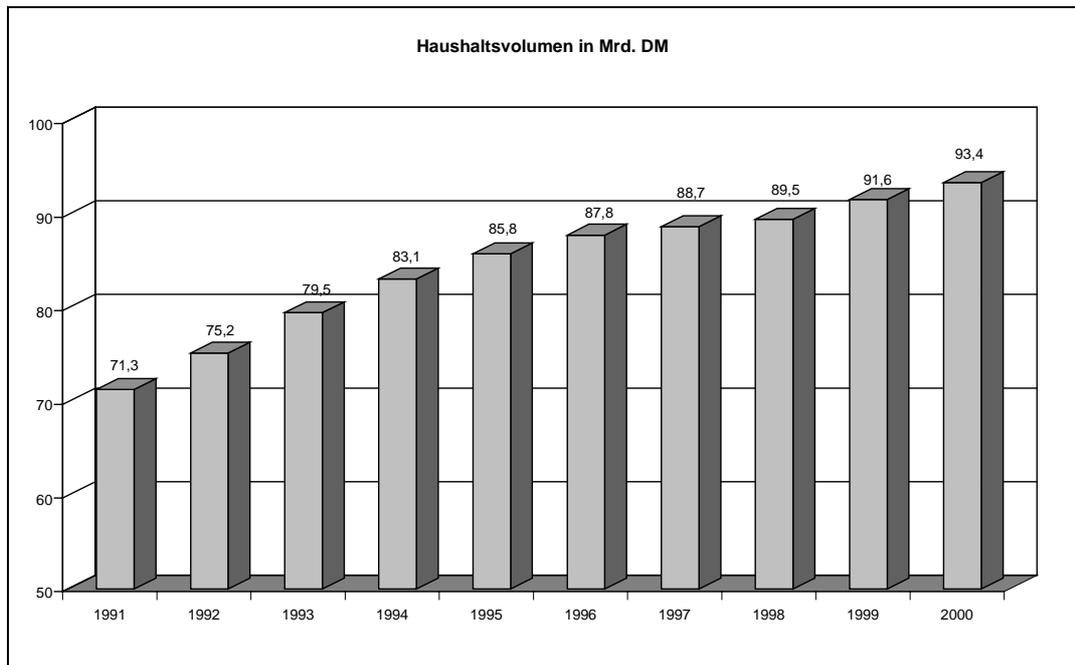
89.527.817.300 DM im Jahr 1998

91.634.944.000 DM im Jahr 1999

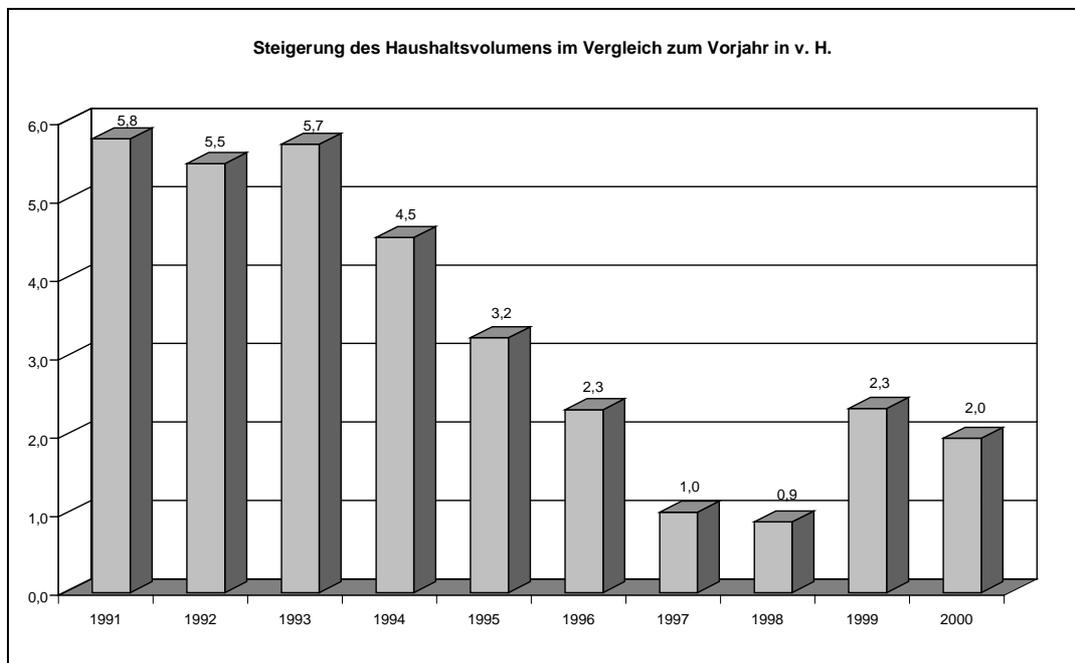
93.391.742.600 DM im Jahr 2000

ab.

Die Haushaltsplanvolumina sind seit dem Jahr 1991 von Jahr zu Jahr angestiegen:



Dabei fiel die jeweilige Steigerung gegenüber dem Vorjahr in der zweiten Hälfte der 90er Jahre geringer aus als am Anfang des Jahrzehnts:



Gegenüber dem Haushaltsjahr 1991 hat sich das Haushaltswolumen im Jahr 2000 um rd. 31 v. H. bzw. 22,1 Mrd. DM erhöht.

5 Haushaltsrechnung 1998

5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 1998 ist dem LRH am 22.02.2000 zugegangen. Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 1998 dem Landtag am 28.02.2000 mit dem Antrag vorgelegt, die Entlastung der Landesregierung herbeizuführen.

Die Haushaltsrechnung enthält

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

mit den Finanzierungsrechnungen zum kassenmäßigen Abschluss und zum Haushaltsabschluss.

Der Kassenabschluss und der Haushaltsabschluss sind im Abschlussbericht gemäß § 84 LHO erläutert. Die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1 - 5 LHO genannten Übersichten sind der Haushaltsrechnung beigelegt. Der im Vorjahr der Haushaltsrechnung nicht beigelegte Abschluss des Staatsbades Oeynhausen für das Jahr 1997 ist der Haushaltsrechnung 1998 beigelegt. Der Wirtschaftsprüfer hat den Bestätigungsvermerk für das Jahr 1997 versagt und für das Jahr 1998 nur einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt.

In der Anlage I sind die Begründungen der überplanmäßigen und der außerplanmäßigen Haushaltsausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe zusammengestellt. Der Vermögensnachweis nach § 86 LHO ist in den

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

Der Haushalt 1998 schloss mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben in Höhe von

88.311.953.976,93 DM

ausgeglichen ab.

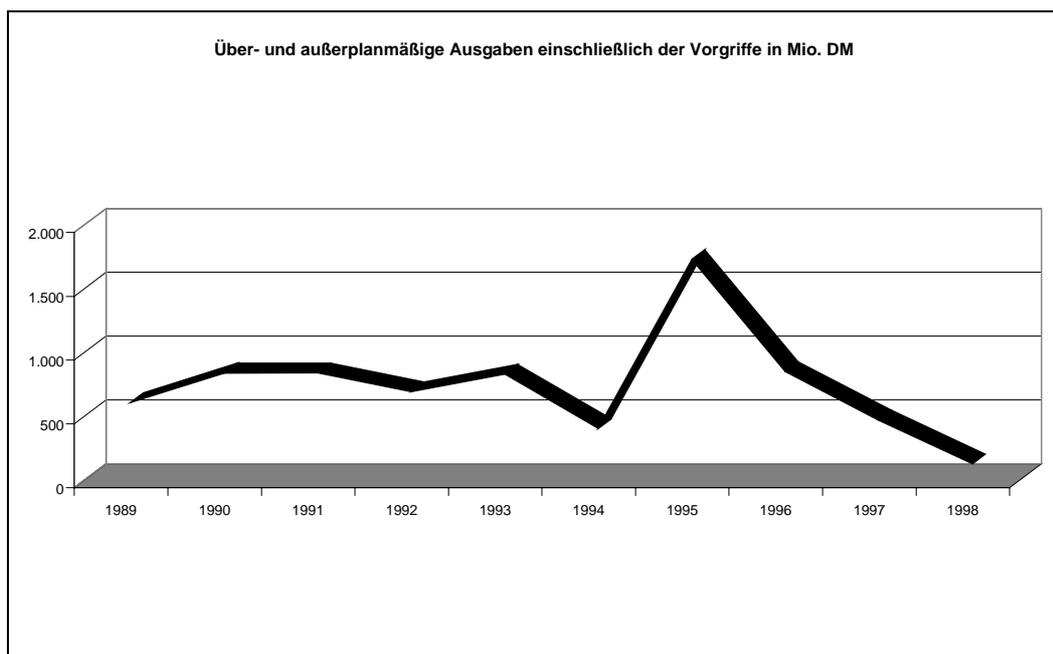
5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe sind in der Haushaltsrechnung ausgewiesen mit insgesamt 131.142.407,02 DM.

Soweit der Landtag die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe bereits genehmigt hatte, ist dies in der Anlage I vermerkt. Weitere über- und außerplanmäßige Ausgaben im Rechnungsjahr 1998 in Höhe von 58.155.512,76 DM wurden dem Landtag vom FM mit Schreiben vom 29.02.2000 mit der Bitte um Genehmigung vorgelegt.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben stellt sich in den letzten zehn Jahren wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. DM		in v. H.
1989	63.943,5	612,7	0,96
1990	67.430,9	842,2	1,25
1991	71.298,4	843,1	1,18
1992	75.187,8	695,8	0,93
1993	79.532,2	834,7	1,05
1994	83.093,2	407,3	0,49
1995	85.821,1	1.731,7	2,02
1996	87.829,1	854,7	0,97
1997	88.673,1	472,6	0,53
1998	89.527,8	131,1	0,15



5.3 Erwirtschaftung der globalen Mehreinnahmen bzw. der globalen Minderausgaben

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

1.039.900 DM

wurden nicht erwirtschaftet. Bei einem Haushaltssoll von 89.527,8 Mio. DM ergaben sich Ist-Einnahmen in Höhe von 88.312,0 Mio. DM.

Darüber hinaus war im Haushaltsplan 1998 eine globale Mehreinnahme aus Gebühren (Gruppe 111) in Höhe von

5.000.000 DM

veranschlagt.

Das Finanzministerium hat die Erwirtschaftung dieser globalen Mehreinnahme zwar nicht ausgewiesen. Entsprechende Berechnungen des LRH ergaben jedoch, dass bei einem Soll in Höhe von 1.933,4 Mio. DM Gebühren in Höhe von insgesamt 1.972,4 Mio. DM vereinnahmt wurden. Diese globale Mehreinnahme wurde somit erwirtschaftet.

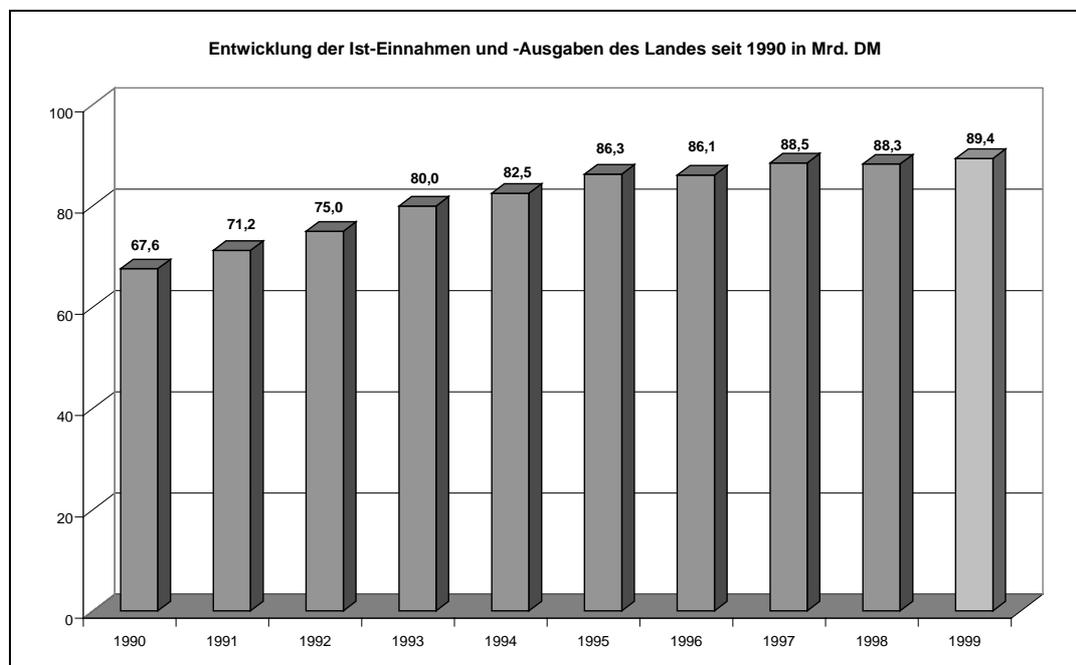
Im Haushaltsplan 1998 waren in den Einzelplänen globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt

578.223.500 DM

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

5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

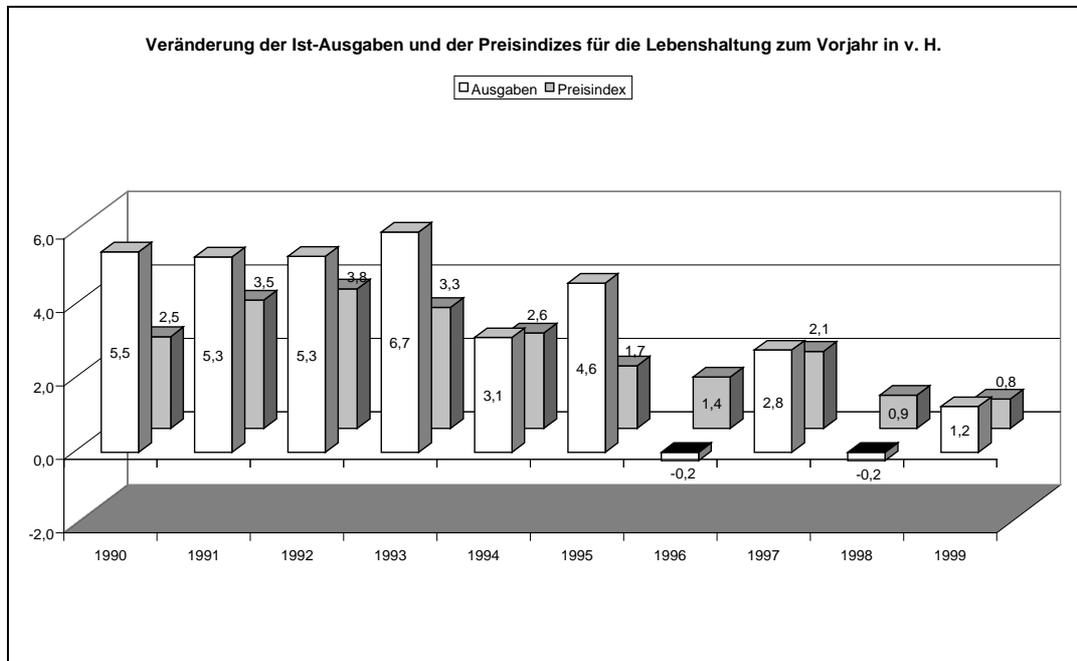
Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen¹ wie folgt dar:



Für das Haushaltsjahr 1999 weist das Finanzministerium Ist-Einnahmen in Höhe von 90,2 Mrd. DM und Ist-Ausgaben in Höhe von 89,4 Mrd. DM aus. In der vorstehenden Grafik wurden die Ist-Ausgaben dargestellt.

¹ Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für das Jahr 1999 sind - vorbehaltlich ihrer noch nicht abgeschlossenen Prüfung - der vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung des Landes NRW erstellten Gruppierungsübersicht entnommen.

Die Veränderung der Ist-Ausgaben und der Preisindizes für die Lebenshaltung ergeben sich aus folgender Grafik:



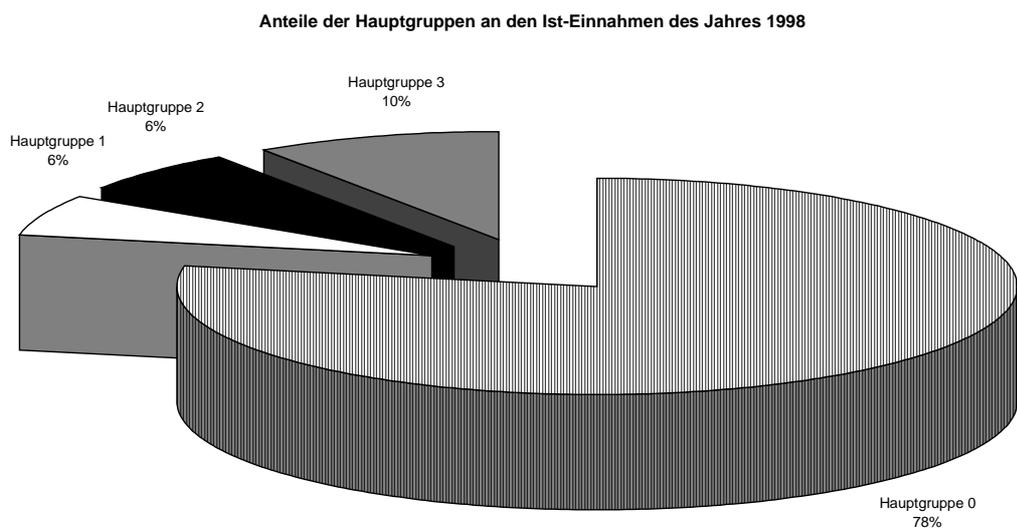
Aus dem Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit den Steigerungsraten des Preisindex für die Lebenshaltung ergibt sich, dass die Ist-Ausgaben nur in den Jahren 1996 und 1998 geringer als der Preisindex gestiegen sind.

5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Entsprechend § 13 LHO sind die Einnahmen des Haushalts bestimmten Gruppen zugeordnet:

	1997	1998		1999	
Hauptgruppen	Ist	Haushalts- Soll	Ist	Abwei- chungen Ist - Soll	Ist
Einnahmen	Mio. DM				
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	65.586,9	68.551,5	69.001,7	+ 450,2	72.494,4
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	4.612,8	5.161,3	5.286,6	+ 125,3	4.708,2
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.595,1	5.765,9	5.576,2	- 189,7	5.592,0
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	12.677,0	10.049,1	8.447,7	- 1.601,4	7.373,5
insgesamt	88.471,8	89.527,8	88.312,0	- 1.215,8	90.168,1

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



5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1990 wie folgt entwickelt:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mrd. DM									
	Gemeinschaftssteuern									
Lohnsteuer	20,4	23,4	26,1	27,0	27,4	28,3	26,0	25,9	26,6	26,7
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer ²	13,4	13,1	14,4	15,3	15,0	17,2	20,2	20,5	19,8	20,9
veranlagte Einkommensteuer ³	5,2	5,5	5,6	4,2	3,4	2,6	2,3	2,0	2,8	4,1
Körperschaftsteuer	4,7	4,4	4,7	3,3	2,1	3,1	3,6	3,7	4,7	4,5
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,5	1,6	1,4	1,5	2,2	2,4	2,1	2,3	3,0	3,9
Gewerbsteuerumlage	0,8	0,8	0,9	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8
Landessteuern										
Kraftfahrzeugsteuer	2,2	2,5	2,9	3,1	3,1	3,0	3,0	3,1	3,3	3,0
Grunderwerbsteuer	0,9	1,0	1,0	1,2	1,3	1,1	1,3	1,9	2,4	2,6
Zinsabschlagsteuer	-	-	-	1,1	1,4	1,3	1,4	1,2	1,2	1,2
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	-	0,1	0,2	0,3	0,5	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2
sonstige Landessteuern ⁴	3,9	3,7	4,0	3,9	4,0	4,6	4,7	2,8	2,9	3,2
Einnahmen aus Steuern insgesamt⁵	53,0	56,1	61,3	61,3	61,0	65,3	66,4	65,3	68,6	72,0

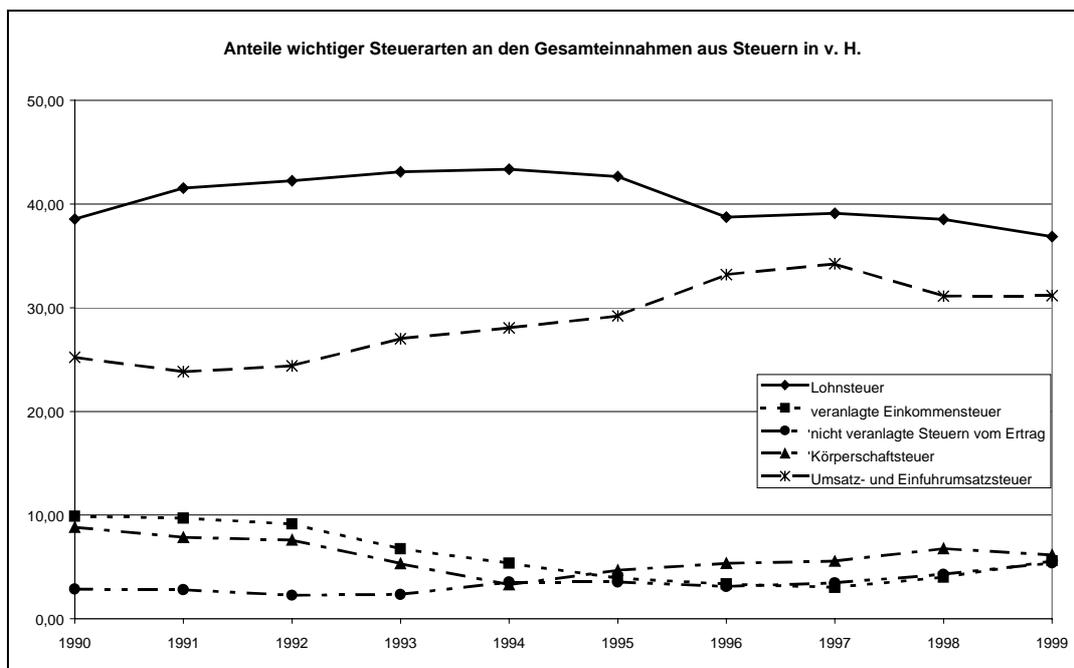
² Um die Rechnungsergebnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Ergebnissen vergleichen zu können, wurden Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer zusammengefasst und um die Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt. Den Belastungen des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ ist der von den Gemeinden abzuführende Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage gegenzurechnen.

³ Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus.

⁴ Einschließlich Vermögensteuer

⁵ Differenzen durch Rundungen

Betrachtet man die Anteile der fünf wichtigsten Steuerarten an den Gesamteinnahmen aus Steuern, so wird langfristig ein Trend zur Erhöhung des Anteils der indirekten Steuern deutlich:

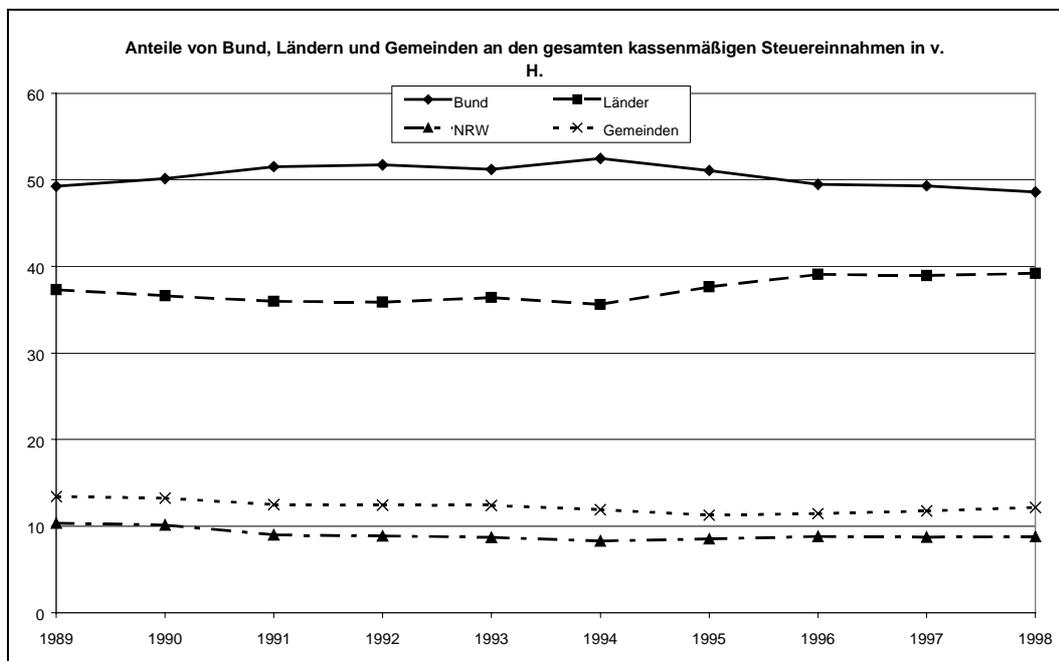


Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden⁶ haben in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung genommen:

⁶ Quelle: Finanzbericht 2000 des BMF, Finanzbericht 2000 des FM NRW, eigene Berechnungen

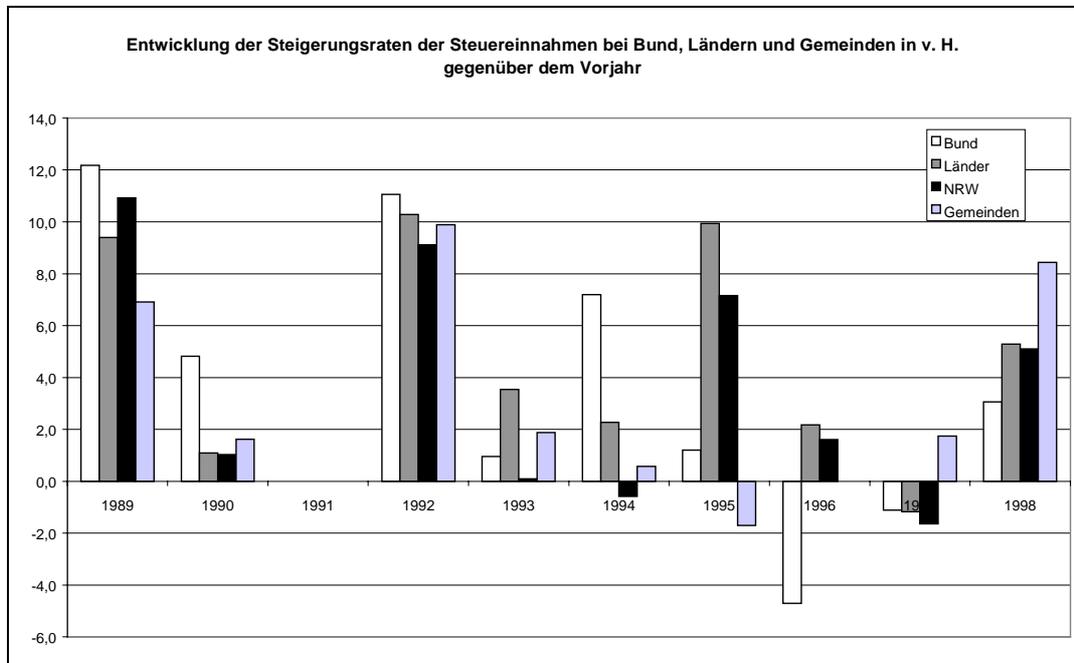
	Bund	Länder ⁷	NRW	Gemeinden ⁷	Insgesamt
in Mrd. DM					
1989	249,8	189,2	52,5	68,1	507,1
1990	261,8	191,3	53	69,2	522,3
1991	321,3	224,3	56,1	77,9	623,5
1992	356,8	247,4	61,3	85,6	689,8
1993	360,3	256,1	61,3	87,2	703,6
1994	386,1	261,9	61	87,7	735,7
1995	390,8	288	65,3	86,2	765,0
1996	372,4	294,2	66,4	86,2	752,8
1997	368,2	290,8	65,3	87,7	746,7
1998	379,5	306,1	68,6	95,1	780,7

Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:



⁷ Bis einschließlich 1990 nur alte Länder, ab 1991 gesamtes Bundesgebiet

Für die Entwicklung der Steigerungsraten der Einnahmen aus Steuern bedeutet dies⁸:



Die Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen sind seit dem Jahr 1990 hinter den durchschnittlichen Steigerungsraten in den Ländern zurückgeblieben.

5.7 Sonstige Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1) sowie die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) sind in den letzten 10 Jahren nahezu kontinuierlich angestiegen. Bei den Einnahmen aus

⁸ Wegen mangelnder Vergleichbarkeit der Jahre 1990 und 1991 wurde für das Jahr 1991 auf die Angabe von Zahlenwerten verzichtet.

Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)⁹ sind dagegen von der Schuldenaufnahme ausgelöste starke Schwankungen zu beobachten:

Haupt- gruppe	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mio. DM									
1	3.073	3.281	3.488	3.729	4.233	4.179	4.288	4.613	5.287	4.708
2	4.085	4.476	4.841	5.469	4.895	5.870	4.829	5.595	5.576	5.592
3 ⁹	7.047	6.866	4.949	7.595	9.512	9.196	10.077	12.510	8.275	7.162

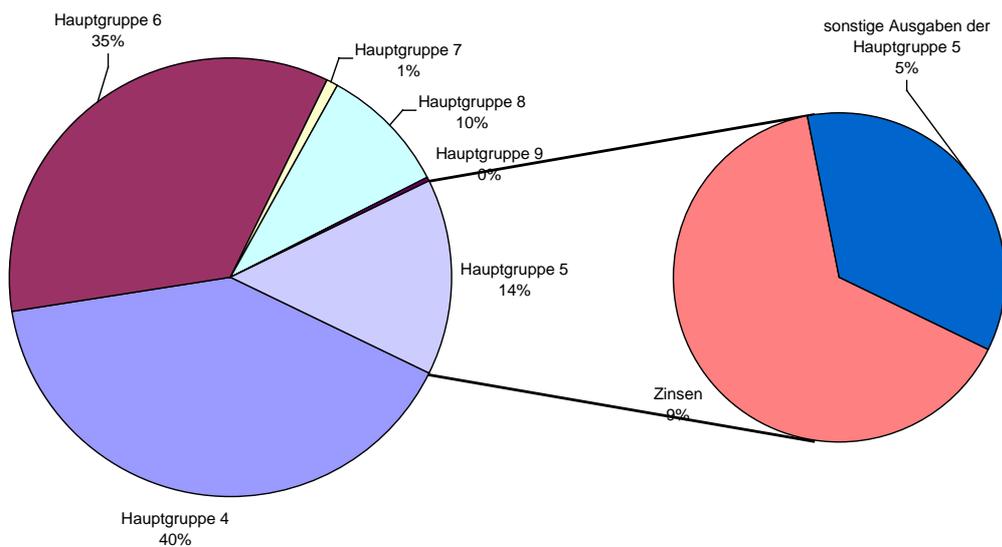
⁹ Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert.

Für das Haushaltsjahr **1998** sind als besondere Einnahmepositionen bei den Hauptgruppen 1, 2 und 3 hervorzuheben:

	Soll	Ist
	in Mio. DM	
Hauptgruppe 1		
Gebühren und tarifliche Entgelte der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	1.393,4	1.404,4
Konzessionseinnahmen aus dem Nordwest-Lotto	582,0	583,3
Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes	300	430,9
Erlöse aus der Abtretung von Forderungen	400	453,7
Hauptgruppe 2		
Anteil des Bundes an den Aufwendungen des Landes für Wohngeld	1.072	1.016,7
Zuweisungen des Bundes nach § 8 Abs. 1 und 2 Regionalisierungsgesetz des Bundes	2.007,3	1.987,0
Hauptgruppe 3		
Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt	7.458	6.352,3
Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	358,1	368,0
Zuschüsse des Bundes für Investitionen im sozialen Wohnungsbau	314,0	281,7

5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Hauptgruppen	1997	1998		1999	
	Ist	Haushalts- Soll	Ist	Abwei- chungen Ist - Soll	
Ausgaben	Mio. DM				
4 Personalausgaben	34.886,2	35.796,0	35.673,6	- 122,4	36.418,3
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	12.476,6	12.848,6	12.692,3	- 156,3	13.123,6
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für In- vestitionen	31.701,2	31.688,8	30.499,1	- 1.189,7	30.214,4
7 Baumaßnahmen	522,0	883,4	753,6	- 129,8	629,4
8 Sonstige Ausgaben für Investitio- nen und Investitionsförderungs- maßnahmen	8.623,9	8.644,7	8.469,0	- 175,7	8.608,2
9 Besondere Finanzierungs- ausgaben	231,9	- 333,6	224,3	+ 557,9	382,3
insgesamt	88.441,8	89.527,8	88.312,0	- 1.215,8	89.376,1



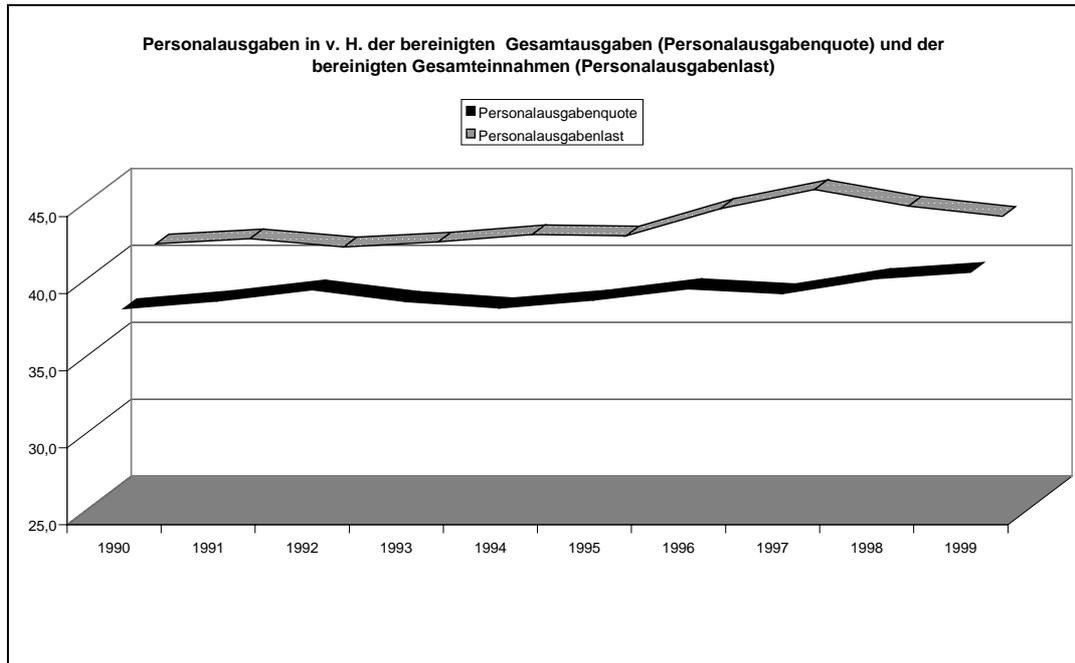
5.9 Personalausgaben einschließlich Versorgungsleistungen

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1990 bis 1999:

Haushalts- jahr	Personal- ausgaben Ist	Erhöhung ge- genüber Vorjahr	Anteil der Perso- nalausgaben an den bereinigten Gesamtaus- gaben ¹⁰	Anteil der Per- sonalausgaben an den berei- nigten Gesamt- einnahmen ¹¹
	in Mio. DM	in v. H.		
1990	25.987,2	5,4	38,6	41,2
1991	27.703,5	6,6	39,1	41,5
1992	29.708,6	7,2	39,8	41,0
1993	31.052,1	4,5	39,0	41,3
1994	31.681,8	2,0	38,6	41,8
1995	33.357,1	5,3	39,1	41,7
1996	34.213,8	2,6	39,9	43,5
1997	34.886,2	2,0	39,5	44,7
1998	35.673,6	2,3	40,5	43,7
1999	36.418,3	2,1	40,9	43,0

¹⁰ Die „bereinigten Gesamtausgaben“ ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 59), Zuführung an Rücklagen (Obergruppe 91), Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen (Obergruppe 96) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 98).

¹¹ Die „bereinigten Gesamteinnahmen“ ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe 32), Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35), Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38).



Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben über die Jahre hinweg weitgehend gleich geblieben ist, während der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen höher als zuvor ist.

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1990 bis 1999 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch:

Haushaltsjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. DM		in v. H.
1990	53.267,1	25.987,2	48,8
1991	56.361,8	27.703,5	49,2
1992	61.542,2	29.708,6	48,3
1993	62.942,1	31.052,1	49,3
1994	63.650,4	31.681,8	49,8
1995	66.896,9	33.357,1	49,9
1996	66.711,2	34.213,8	51,3
1997	65.586,9	34.886,2	53,2
1998	69.001,6	35.673,6	51,7
1999	72.494,4	36.418,3	50,2

Der Vergleich der durchschnittlichen Steigerungsraten der Personalausgaben der Bundesländer in den Jahren 1990 bis 1999 ergibt¹²:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹³	1999 ¹⁴
	Anstieg in v. H.									
Baden-Württemberg	5,1	6,8	8,2	5,1	2,2	4,5	1,9	1,0	1,3	5,1
Bayern	5,9	7,3	7,8	4,5	2,3	4,6	2,2	1,7	1,7	3,8
Berlin	4,9	39,1	14,8	6,7	1,3	2,8	0,4	-1,6	-1,2	-3,4
Brandenburg	-	-	30,8	23,6	8,3	8,5	4,3	0,7	0,9	-0,4
Bremen	5,9	8,7	6,2	2,7	0,4	3,3	0,2	0,7	0,0	0,8
Hamburg	5,3	7,3	6,8	4,4	1,9	3,2	0,7	-0,9	-1,1	0,6
Hessen	4,8	6,8	7,3	4,9	2,2	4,8	1,6	1,0	1,6	3,3
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	16,6	16,6	7,0	9,7	3,5	2,1	1,5	2,9
Niedersachsen	5,4	6,7	7,0	4,2	2,3	3,8	1,2	0,6	1,2	1,1
Nordrhein-Westfalen	5,4	6,6	7,2	4,5	2,0	5,3	2,6	2,0	2,3	2,4
Rheinland-Pfalz	5,7	7,4	7,4	4,3	2,5	4,3	2,7	1,1	-0,3	3,2
Saarland	4,7	6,7	5,7	2,6	1,4	3,3	1,2	-0,3	1,0	3,7
Sachsen	-	-	31,0	14,7	6,9	7,8	3,0	2,3	1,6	5,6
Sachsen-Anhalt	-	-	29,7	32,3	1,0	5,5	3,9	3,1	0,1	-0,7
Schleswig-Holstein	4,7	6,2	6,6	3,8	1,5	4,2	2,1	1,3	1,1	1,5
Thüringen	-	-	24,9	18,4	7,1	6,7	3,3	1,3	-3,5	2,1
Durchschnitt	5,3	6,9¹⁵	10,1	6,6	2,6	4,8	2,1	1,1	1,0	2,3

¹² Quelle: Finanzbericht 2000 des Bundesministeriums der Finanzen, Übersicht 12

¹³ Vorläufig

¹⁴ Soll

¹⁵ Veränderungsrate für die alten Länder ohne Berlin

Im Jahr 1999 entspricht die Steigerungsrate der Personalausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen wieder nahezu dem Durchschnitt aller Bundesländer, während sie in den letzten vier Jahren teils erheblich darüber lag.

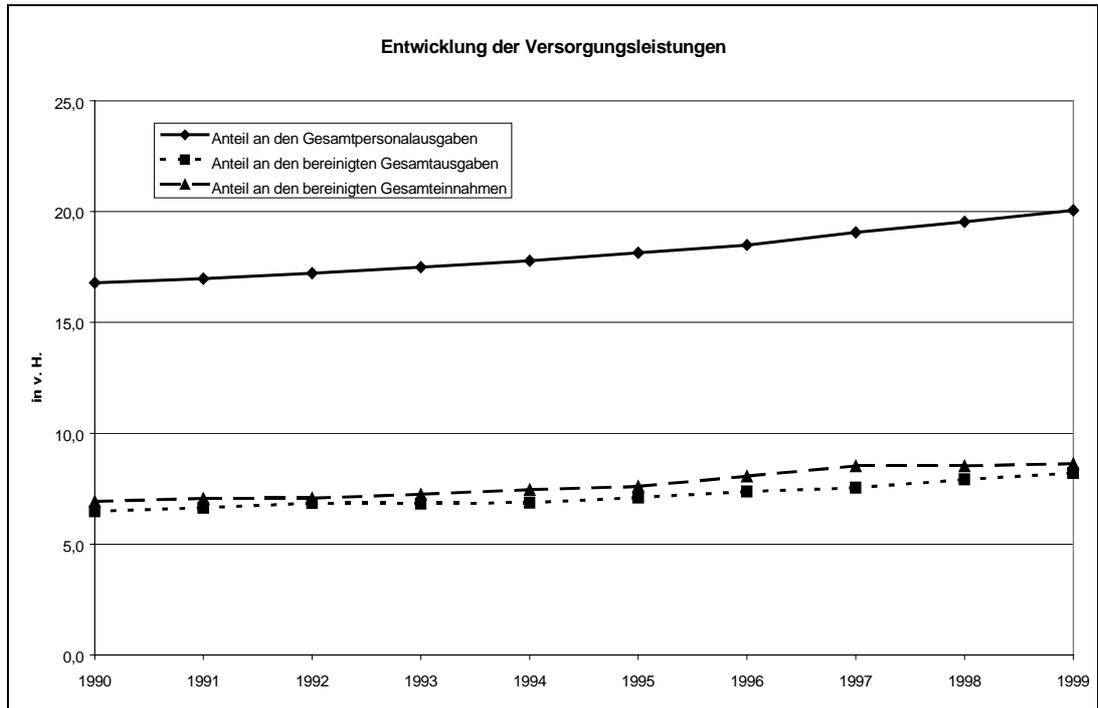
Die großen Ausgabeblöcken des Landes haben sich wie folgt entwickelt:

Haushalts-jahr	Personal-ausgaben	Allgemeine Zu- weisungen des kommunalen Finanz- ausgleichs	Kreditmarkt- zinsen	Transfer- ausgaben (ohne Spalte 3)
1	2	3	4	5
	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.			
1990	41,2	14,2	10,8	32,6
1991	41,5	14,0	10,9	31,9
1992	41,0	13,5	10,4	30,2
1993	41,3	13,7	10,1	32,8
1994	41,8	14,3	9,9	34,1
1995	41,7	13,3	9,5	34,4
1996	43,5	15,0	9,8	33,1
1997	44,7	15,2	10,2	34,2
1998	43,7	13,9	10,0	31,8
1999	43,0	14,0	9,9	29,9

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

Haushalts- jahr	Versorgungs- leistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamt- personal- ausgaben	bereinigten Ge- samtausgaben	bereinigten Ge- samteinnahmen
	Mio. DM	in v. H.		
1990	4.363,0	16,8	6,5	6,9
1991	4.704,2	17,0	6,6	7,1
1992	5.116,2	17,2	6,9	7,1
1993	5.436,2	17,5	6,8	7,2
1994	5.635,3	17,8	6,9	7,4
1995	6.055,1	18,2	7,1	7,6
1996	6.329,2	18,5	7,4	8,0
1997	6.653,0	19,1	7,5	8,5
1998	6.968,6	19,5	7,9	8,5
1999	7.365,7	20,2	8,2	8,6

In der Grafik stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



5.10 Sächliche Verwaltungsausgaben

Der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ist seit 1990 nahezu unverändert:

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. DM		in v. H.
1990	2.990,7	63.057,2	4,7
1991	3.065,0	66.707,5	4,6
1992	3.375,9	72.460,4	4,7
1993	3.557,2	75.117,2	4,7
1994	3.742,2	75.621,1	4,9
1995	3.857,0	79.644,6	4,8
1996	3.907,2	78.458,8	5,0
1997	4.197,4	77.997,6	5,4
1998	4.250,6	81.719,6	5,2
1999	4.344,3	84.706,3	5,1

5.11 Transferausgaben

Die Finanzwirtschaft versteht unter Transferausgaben die Leistungen des Staates an Dritte - andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen -, denen keine unmittelbar zurechenbare Gegenleistung gegenübersteht. Dazu zählen nicht nur freiwillige Leistungen, sondern auch Ausgaben, die durch Gesetz gebunden sind. Auf den Beitrag Nr. 29 des Jahresberichts 1998 wird Bezug genommen.

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 1990 wie folgt entwickelt:

Haushalts- jahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinig- ten Gesamtausgaben	Anteil an den berei- nigten Gesamtein- nahmen
	Mio. DM	v. H.	
1990	29.505,7	43,8	46,8
1991	30.626,8	43,2	45,9
1992	31.621,2	42,3	43,6
1993	34.974,2	44,0	46,6
1994	36.698,7	44,7	48,4
1995	38.152,4	44,7	47,7
1996	37.826,5	44,1	48,1
1997	38.569,3	43,7	49,4
1998	37.342,6	42,4	45,7
1999	37.154,5	41,7	43,9

5.12 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1989 bis 1998 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind¹⁶:

Haushalts- jahr	Länderfinanz- ausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Bundesergän- zungszuwei- sungen	Insgesamt
1989	98,9	-	-57,3	41,6
1990	62,9	-	-	62,9
1991	7,8	280	-	287,8
1992	3,3	715	-15,5	702,8
1993	-31,1	1.600	-15,5	1.553,4
1994	-155,8	2.688	-	2.532,2
1995	3.448,9	2.167	-	5.615,9
1996	3.125,4	2.149	-	5.274,4
1997	3.059,3	2.134	-	5.193,3
1998	3.095,0	1.626	-	4.721,0
Summe	12.714,6	13.359	-88,3	25.985,3

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

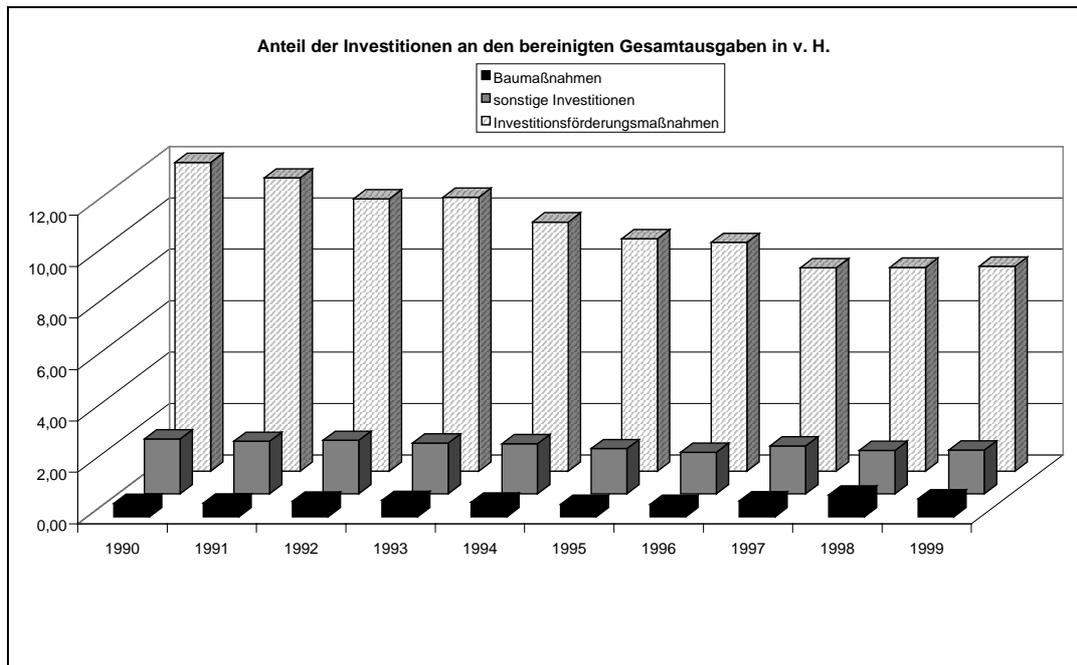
¹⁶ Quelle: Finanzbericht 2000 des FM NRW und Vorjahre

5.13 Investitionen

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

Haushalts- jahr	Baumaßnahmen	sonstige Investitionen	Investitions- förderungs- maßnahmen	insgesamt
	in Mio. DM			
1990	352,9	1.442,0	8.190,8	9.985,7
1991	382,7	1.450,2	8.081,8	9.914,7
1992	455,6	1.559,4	7.910,2	9.925,2
1993	513,0	1.573,7	8.474,2	10.560,9
1994	474,9	1.608,7	7.945,2	10.028,8
1995	412,2	1.499,9	7.701,0	9.613,1
1996	420,3	1.388,2	7.630,9	9.439,4
1997	552,0	1.652,4	6.971,6	9.176,0
1998	753,6	1.491,7	6.977,4	9.222,7
1999	629,4	1.518,7	7.089,5	9.237,6

Die Anteile der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben sind in den letzten 10 Jahren um mehr als 4 Prozentpunkte zurückgegangen. Während sich die bereinigten Gesamtausgaben von rd. 67,4 Mrd. DM im Jahr 1990 auf rd. 89 Mrd. DM im Jahr 1999 erhöhten, sank die Summe der Investitionen im gleichen Zeitraum von rd. 10 Mrd. DM auf rd. 9,2 Mrd. DM. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Investitionsarten zeigt sich, dass dieser Rückgang insbesondere auf eine Verringerung der Investitionsförderung zurückzuführen ist:



5.14 Ausgaberreste und Vorgriffe

Die Ausgaberreste und Vorgriffe in den Jahren 1989 bis 1998 haben sich wie folgt entwickelt:

Haushalts-jahr	Brutto-Ausgabe-reste	Vorgriffe	Netto-Ausgabe-reste ¹⁷	Volumen Haushalts-plan	Anteile der Netto-Ausgabe-reste ¹⁸ am Volumen
					in v. H.
in Mio. DM					
1989	2.784,9	47,1	2.737,8	63.943,5	4,3
1990	2.534,8	28,6	2.506,2	67.430,9	3,7
1991	2.869,1	32,2	2.836,9	71.298,4	4,0
1992	3.649,6	15,9	3.633,7	75.187,8	4,8

¹⁷ Ausgaberreste abzüglich Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres

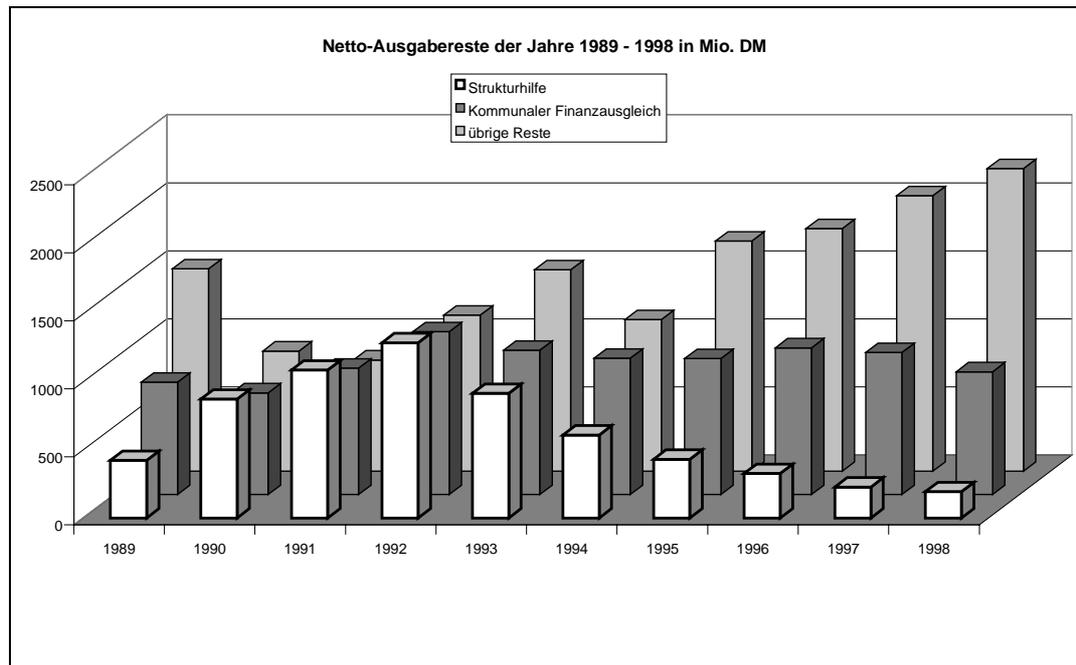
¹⁸ Ausgaberreste abzüglich Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres

Haushaltsjahr	Brutto-Ausgabe-reste	Vorgriffe	Netto-Ausgabe-reste ¹⁷	Volumen Haushaltsplan	Anteile der Netto-Ausgabe-reste ¹⁸ am Volumen
					in Mio. DM
1993	3.476,5	18,2	3.458,3	79.532,2	4,3
1994	2.771,4	45,1	2.726,3	83.093,3	3,3
1995	3.136,2	12,2	3.124,0	85.821,1	3,6
1996	3.202,0	11,5	3.190,5	87.829,1	3,6
1997	3.305,7	9,2	3.296,5	88.673,1	3,7
1998	3.338,8	16,8	3.322,0	89.527,8	3,7

* Fußnoten siehe S. 40

Besonders ins Gewicht fallen die Netto-Ausgabereste bei der Strukturhilfe und dem kommunalen Finanzausgleich:

Haushaltsjahr	Strukturhilfe-reste	Reste im kommunalen Finanzausgleich	übrige Reste	Insgesamt
				in Mio. DM
1989	826,0	423,5	1.488,3	2.737,8
1990	748,3	873,3	884,6	2.506,2
1991	930,7	1.087,1	819,1	2.836,9
1992	1.197,4	1.287,6	1.148,7	3.633,7
1993	1.061,6	916,0	1.480,7	3.458,3
1994	1.002,8	609,5	1.113,9	2.726,2
1995	999,9	430,9	1.693,2	3.124,0
1996	1.079,0	327,6	1.783,9	3.190,5
1997	1.043,7	226,3	2.026,5	3.296,5
1998	902,8	193,5	2.225,7	3.322,0



5.15 Verpflichtungsermächtigungen

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

In den Jahren 1995 bis 1999 waren in den Haushaltsplänen insgesamt mehr als 50,2 Mrd. DM an Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Haushaltsjahr	Gesamt- betrag der Ver- pflich- tungs- ermäch- tigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr/ in Haushaltsjahren						
		vor 1999	1999	2000	2001	2002	2003	Folge- jahre
		in Mio. DM						
1995	12.516,7	9.786,8	2.210,7					519,1
1996	9.784,9	6.532,1	1.420,7	1.216,7				615,4
1997	11.990,4	4.430,3	3.229,2	2.464,4	1.277,7			588,9
1998	8.086,3		3.620,4	2.241,3	1.444,4	525,5		254,7
1999	7.860,4			3.539,4	2.170,4	1.068,5	513,3	568,9
Summe	50.238,7	20.749,2	10.481	9.461,8	4.892,5	1.594,0	513,3	2.547,0

Hinzu kommen noch folgende Beträge, die vom Finanzministerium in den jeweiligen Jahren als über- oder außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen zugelassen wurden:

Haushaltsjahr	Gesamt- betrag der über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig			
		Mio. DM	im Haushaltsjahr		in späteren Jahren
			Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM
1995	26,88	1996	21,53	5,35	
1996	38,11	1997	16,30	21,80	
1997	103,15	1998	46,45	56,70	
1998	18,86	1999	8,44	10,42	
Summe	187,00		92,72	94,27	

6 Stellenentwicklung in der Landesverwaltung

6.1 Stellenausstattung

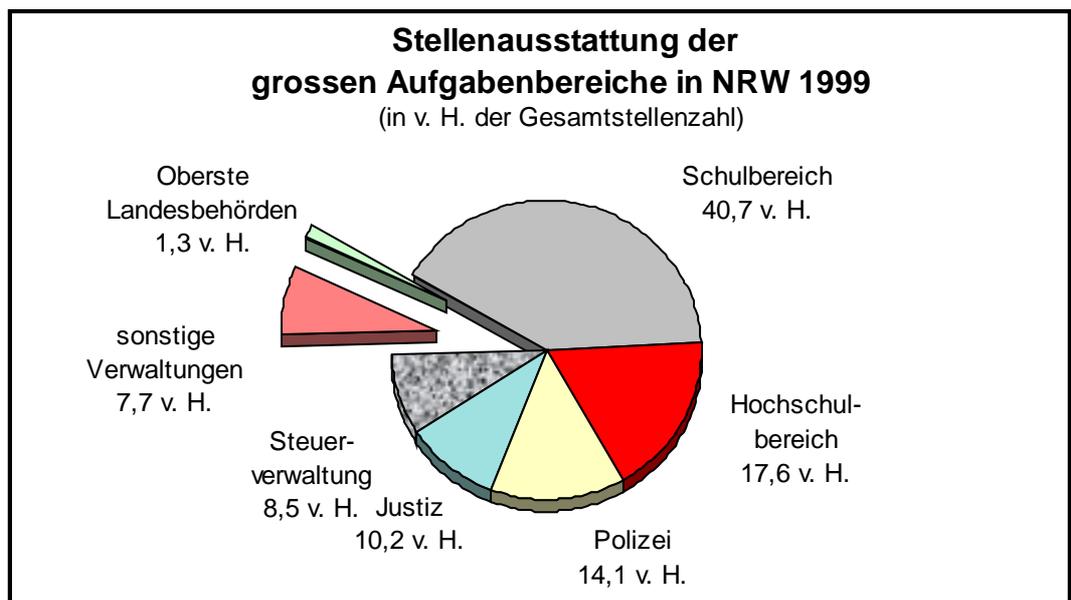
Der LRH hat die Stellenentwicklung in der Landesverwaltung näher untersucht und zu diesem Zweck die Übersichten in den Haushaltsplänen über die Planstellen und Stellen¹⁹ sowie ergänzendes Datenmaterial des Innen- und Finanzministeriums ausgewertet²⁰. Entsprechend der Angaben des Finanzministeriums vom Februar 2000 ergab sich nach dem Vollzug des Haushaltsjahres 1999 folgende Ausstattung mit Stellen:

Stellensituation des Landes NRW zum Ende des Haushaltsjahres 1999	
Schulbereich	140.162
Hochschulbereich	60.486
Polizei	48.615
Justiz	34.991
Steuerverwaltung	29.210
Bezirksregierungen	5.266
Versorgungsverwaltung	3.100
Bauverwaltung	2.998
Umweltverwaltung	2.670
Agrarverwaltung	1.251
sonstige Verwaltungen	11.258
Oberste Landesbehörden	4.326
Summe	344.333

¹⁹ Aus Gründen der Vereinfachung wird im weiteren nur noch der Begriff „Stellen“ verwandt.

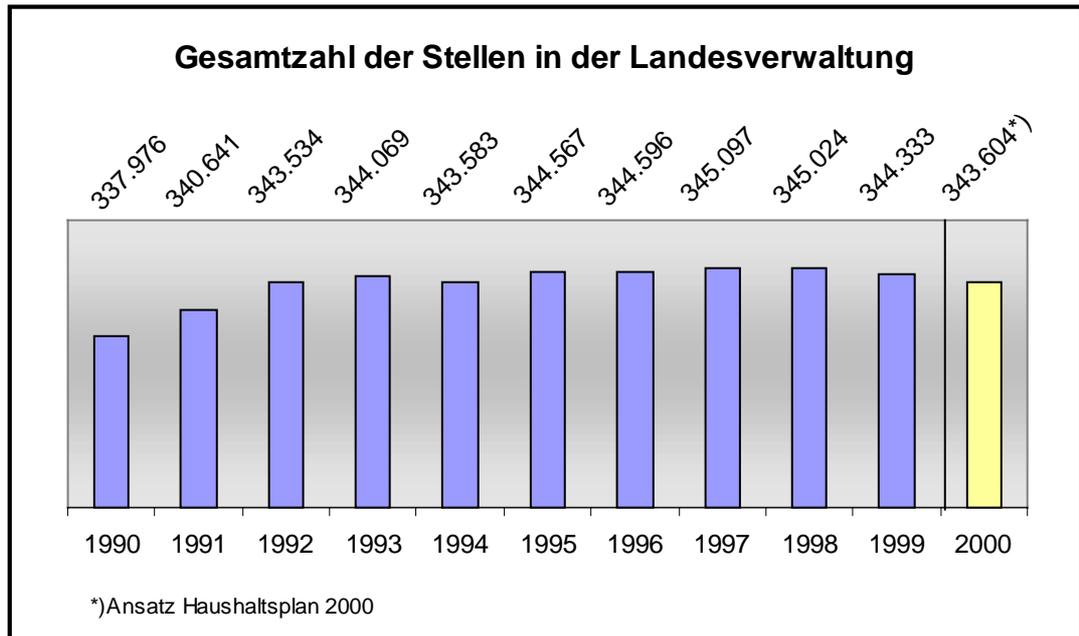
²⁰ Die Stellenübersichten sind gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO) als Anlagen zu den Haushaltsplänen vorgeschrieben. Sie enthalten die Sollzahlen des Haushaltsjahres sowie die berichtigten Sollzahlen des jeweiligen Vorjahres.

91 v. H. aller Stellen entfallen auf die fünf großen Aufgabenbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. Lediglich 7,7 v. H. der Stellen verbleiben für alle übrigen Verwaltungsbereiche. Auf die obersten Landesbehörden (Ministerien, Landtagsverwaltung, Landesrechnungshof) entfallen 1,3 v. H. der Stellen.



6.2 Stellenentwicklung von 1990 bis 1999

Die Gesamtzahl der Stellen ist in den Jahren 1990 bis 1999 von 337.976 auf 344.333, also um 6.357 Stellen (= 1,9 v. H.) gestiegen. Dabei hat sich die Stellenzahl allein im Zeitraum von 1990 bis 1993 um 6.093 erhöht. Im Jahre 1997 erreichte die Stellenausstattung den Spitzenwert von 345.097. Seit 1998 ist ein leichter Rückgang der Stellenzahlen festzustellen.



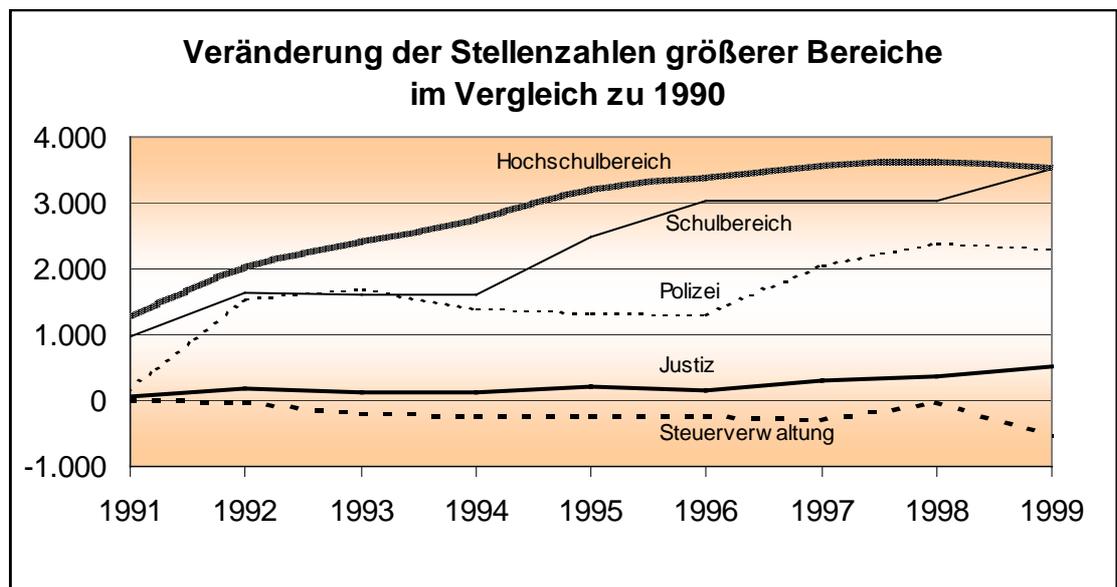
6.2.1 Stellenentwicklung in großen Verwaltungsbereichen

Aus dem nachfolgenden Schaubild ergibt sich die Entwicklung der Stellenzahlen in den Bereichen Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz sowie Steuerverwaltung von 1990 bis 1999.

Jahr	Schulbereich	Hochschulbereich	Polizei	Justiz ²¹	Steuerverwaltung
1990	136.644	56.878	46.301	34.397	29.770
1991	137.625	58.156	46.461	34.472	29.756
1992	138.268	58.900	47.844	34.584	29.749
1993	138.241	59.288	47.996	34.532	29.570
1994	138.241	59.627	47.681	34.524	29.522
1995	139.127	60.088	47.637	34.605	29.530
1996	139.672	60.284	47.609	34.557	29.518
1997	139.670	60.440	48.353	34.711	29.455
1998	139.666	60.528	48.685	34.756	29.727
1999	140.162	60.486	48.615	34.991	29.210

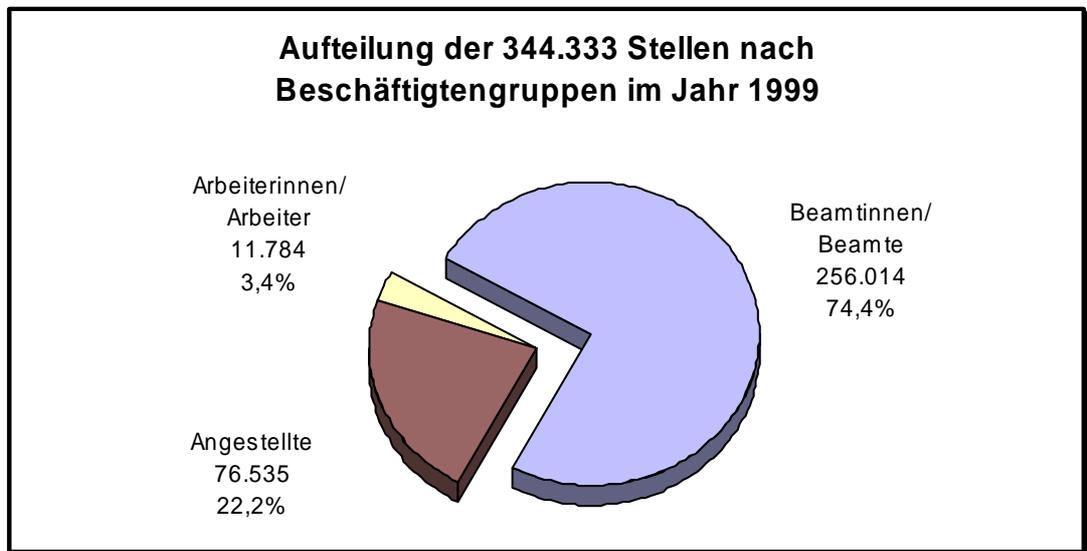
²¹ Einschließlich der Arbeits- und Sozialgerichte, die erst seit 1998 zum Geschäftsbereich des Justizministeriums gehören.

Die größte Zunahme ergibt sich in den Bereichen Schulen und Hochschulen. Hier ist die Stellenzahl seit 1990 um 3.518 (2,6 v. H.) bzw. um 3.608 (6,3 v. H.) gestiegen. Aber auch die Bereiche Polizei und Justiz haben einen Anstieg um 2.314 (5,0 v. H.) bzw. um 594 (1,7 v. H.) zu verzeichnen. Lediglich in der Steuerverwaltung ist die Stellenausstattung um 560 (1,9 v. H.) gesunken.

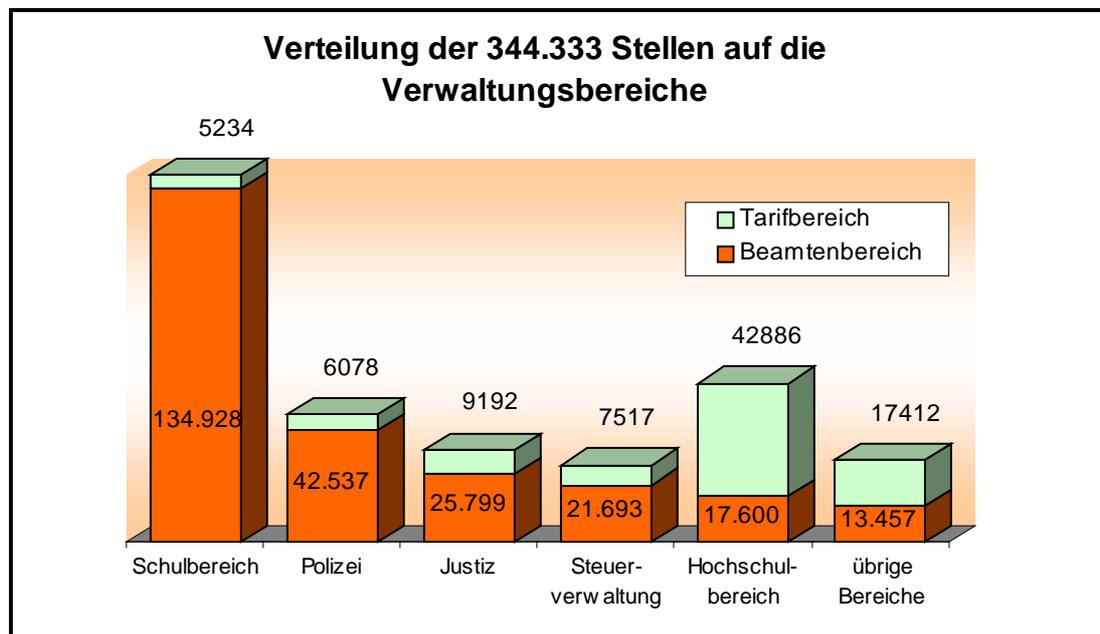


6.2.2 Aufteilung auf die Beschäftigtengruppen

Im Jahr 1999 entfielen rd. drei Viertel aller Stellen auf die Gruppe der Beamtinnen und Beamten, das restliche Viertel verteilte sich auf die Gruppe der Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeiter.

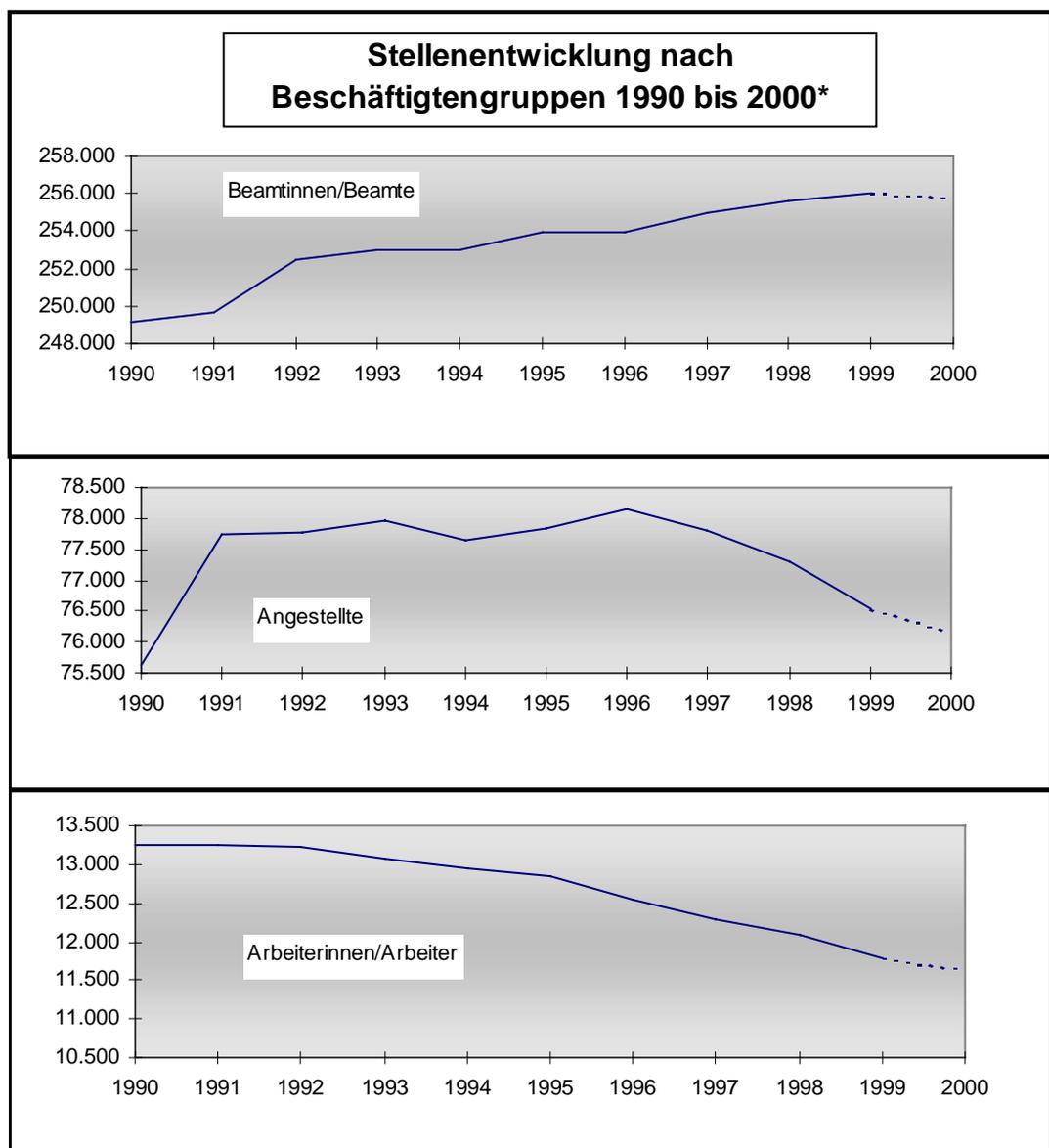


Die Stellen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Verwaltungsbereiche:



Eine Analyse der Stellenzahlen von 1990 bis 1999 belegt einen Anstieg im Beamtenbereich von 249.101 auf 256.014 (Zunahme um 6.913) und einen Rückgang im Tarifbereich, d. h. bei den Stellen der Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeiter von 88.875 auf 88.319 (Abnahme um 556).

Der Stellenanstieg im Beamtenbereich ist zum großen Teil auf die Stellen zurückzuführen, die in den Bereichen Schulen und Polizei hinzugekommen sind. Die Verminderung der Stellen von Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeitern beruht im Wesentlichen auf den Ergebnissen von Organisationsuntersuchungen.

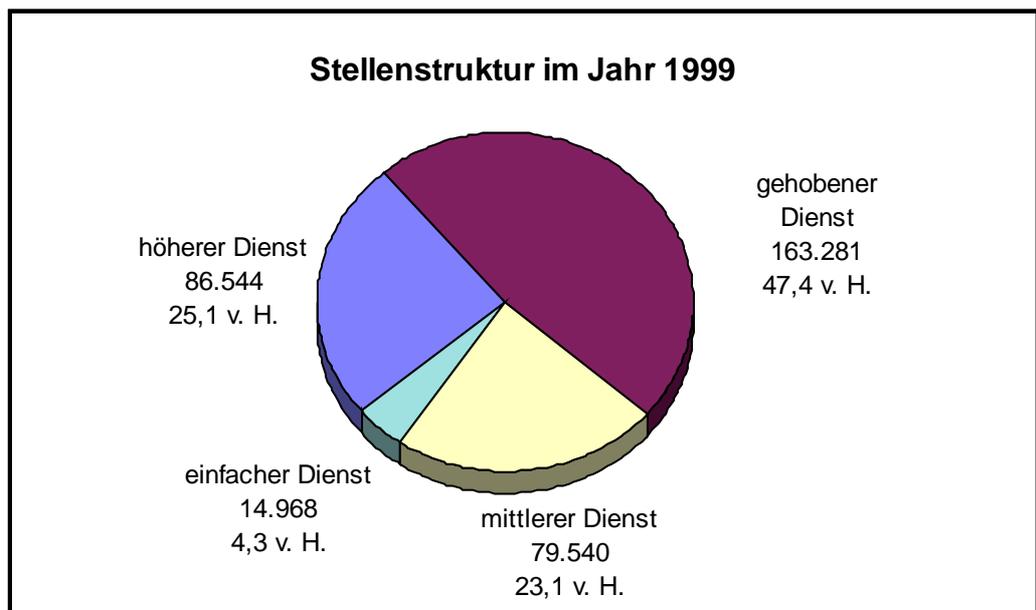


*Ansatz Haushaltsplan 2000

6.3 Aufteilung der Stellen auf die verschiedenen Laufbahngruppen

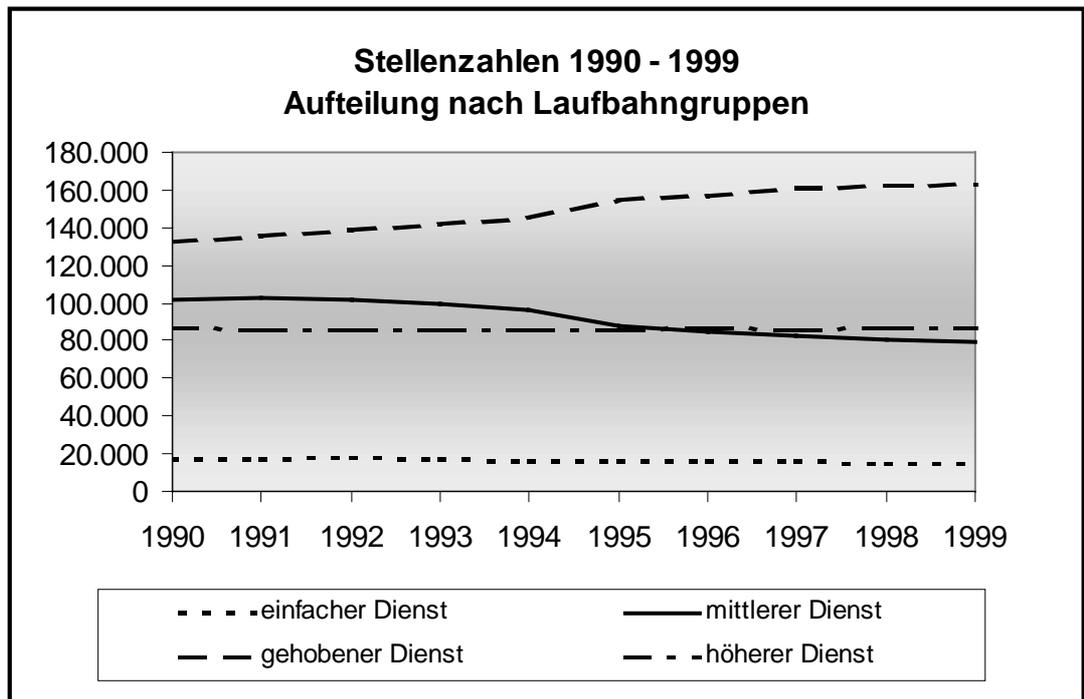
6.3.1 Generelle Betrachtung

Im Beamtenbereich sind die Stellen den Laufbahngruppen des höheren, gehobenen, mittleren und einfachen Dienstes zugeordnet, die Stellen der Tarifkräfte lassen sich entsprechend einteilen. Eine Aufteilung aller 1999 vorhandenen 344.333 Stellen auf die Laufbahngruppen ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.



Die Analyse der Entwicklung von 1990 bis 1999 ergibt eine Verminderung der Stellenzahlen des mittleren Dienstes von 102.099 auf 79.540 und des einfachen Dienstes von 16.565 auf 14.968 sowie einen Zuwachs des gehobenen Dienstes von 132.201 auf 163.281. Die Werte des höheren Dienstes sind mit 87.111 bzw. 86.544 in etwa gleich geblieben.

Insgesamt lässt sich ein Trend zu höherwertigen Stellen feststellen.



6.3.2 Höherer und gehobener Dienst in den Bereichen Schulen, Hochschulen und Polizei

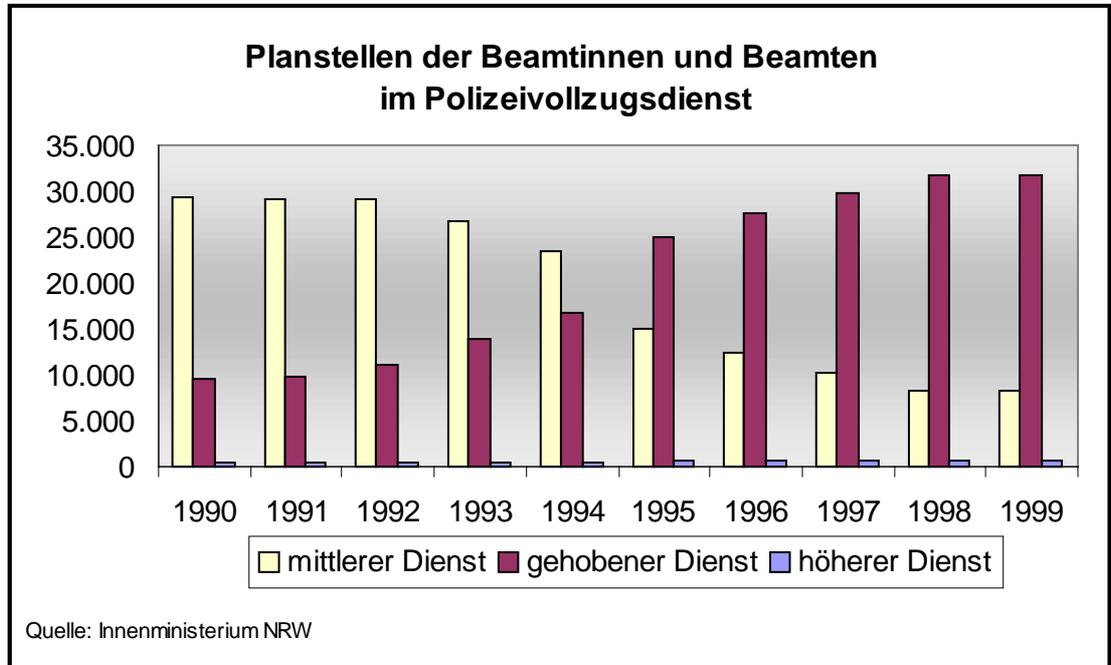
Die relativ hohen Anteile des höheren und des gehobenen Dienstes erklären sich durch die von den übrigen Verwaltungszweigen abweichende Stellenausstattung in den Bereichen Schulen, Hochschulen und Polizei.

So gehören zur Laufbahngruppe des höheren Dienstes neben den Professoren auch ein erheblicher Teil der Lehrerinnen und Lehrer (insbesondere im Gymnasialbereich und in Leitungsfunktionen).

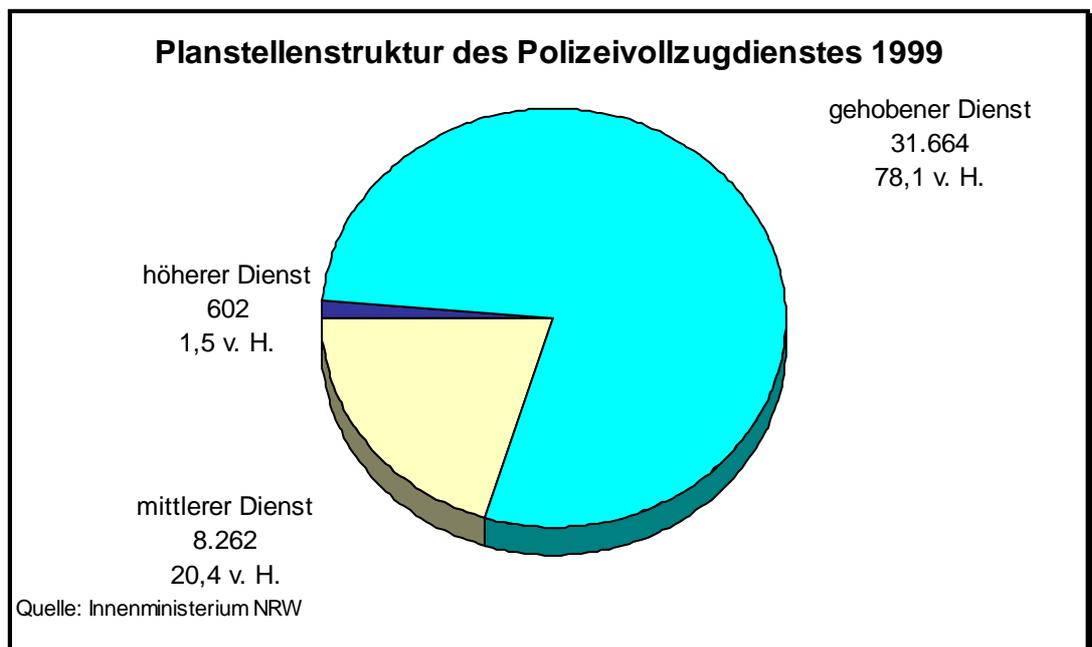
Im gehobenen Dienst befindet sich der weitaus größte Teil der Lehrerinnen und Lehrer, seien es Beamte oder Angestellte. Außerdem haben Veränderungen in der Stellenwertigkeit des Polizeivollzugsdienstes²² die Gesamtzahl der Stellen des gehobenen Dienstes erhöht. Die Planstellen des

²² Mit polizeilichen Aufgaben betraute und zur Anwendung unmittelbaren Zwanges befugte Beamtinnen und Beamte

Polizeivollzugsdienstes sind in den letzten Jahren nämlich in erheblichem Umfang vom mittleren in den gehobenen Dienst übergeleitet worden.



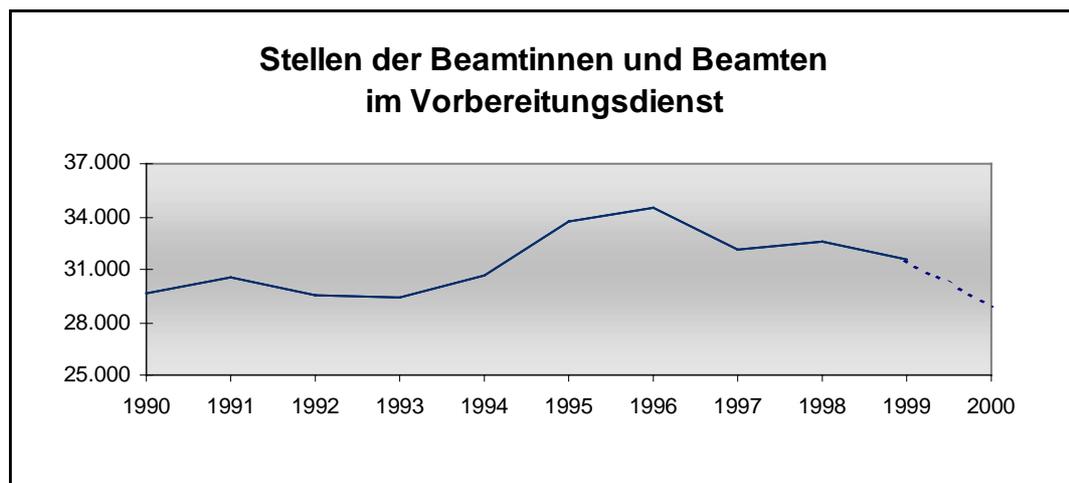
In 1999 erreichte der Anteil des gehobenen Dienstes den bisherigen Spitzenstand von rd. 78 v. H. der 40.528 Planstellen des Polizeivollzugsdienstes.



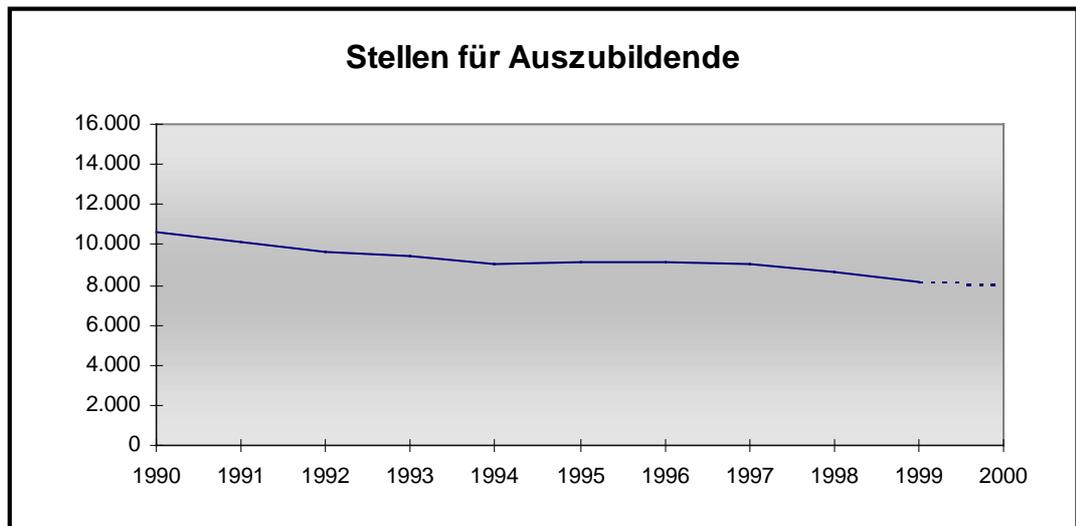
6.4 Stellen für Nachwuchskräfte

Durch den Haushaltsplan stellt das Land auch Mittel für die Ausbildung von Nachwuchskräften in der Landesverwaltung bereit, und zwar für die Beamtinnen und Beamten im Vorbereitungsdienst und für Auszubildende im Tarifbereich. In den Stellenübersichten nach § 14 LHO werden die Stellen für beide Gruppen aufgeführt.

Bei den Stellen für Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst ist der erhebliche Anstieg von 1993 bis 1996 durch den Zuwachs im Schulbereich zu erklären.



Die Stellenzahlen für Auszubildende in der Landesverwaltung haben sich seit 1990 stetig verringert, u. a. deshalb, weil die Zahl der bereitgehaltenen Stellen an die tatsächliche Inanspruchnahme angepasst und weil die in der Justiz angesiedelte zentrale Ausbildung für Schreib- und Kanzleikräfte zurückgeführt wurde.



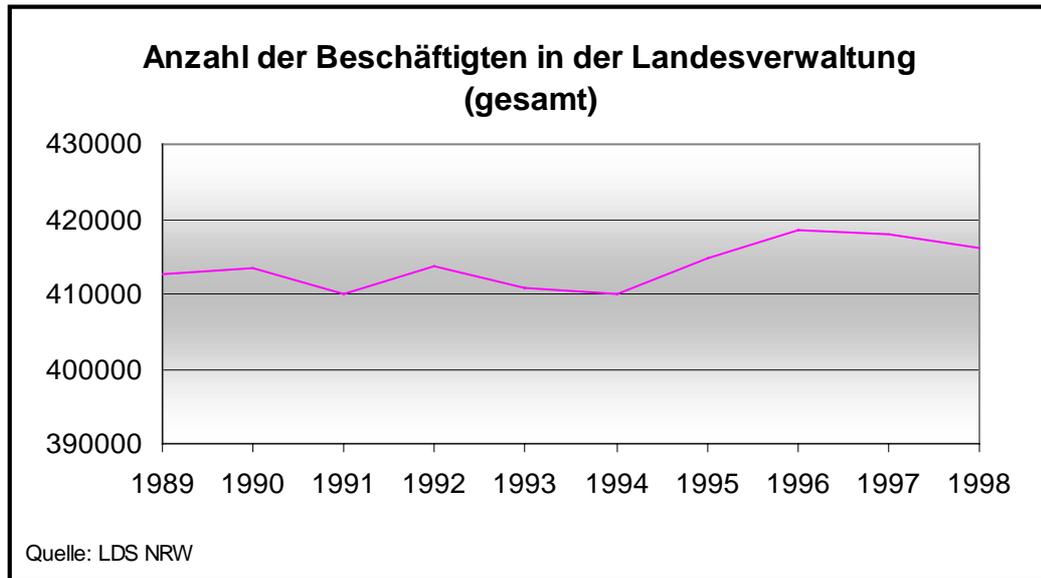
6.5 Entwicklung der Zahl der Voll- und Teilzeitbeschäftigten

In der Landesverwaltung sind mehr Bedienstete beschäftigt, als Stellen vorhanden sind. Dies erklärt sich daraus, dass Stellen zur Beschäftigung mehrerer Teilzeitkräfte genutzt werden können und Vertretungskräfte auf Stellen von beurlaubten Bediensteten befristet beschäftigt werden dürfen.

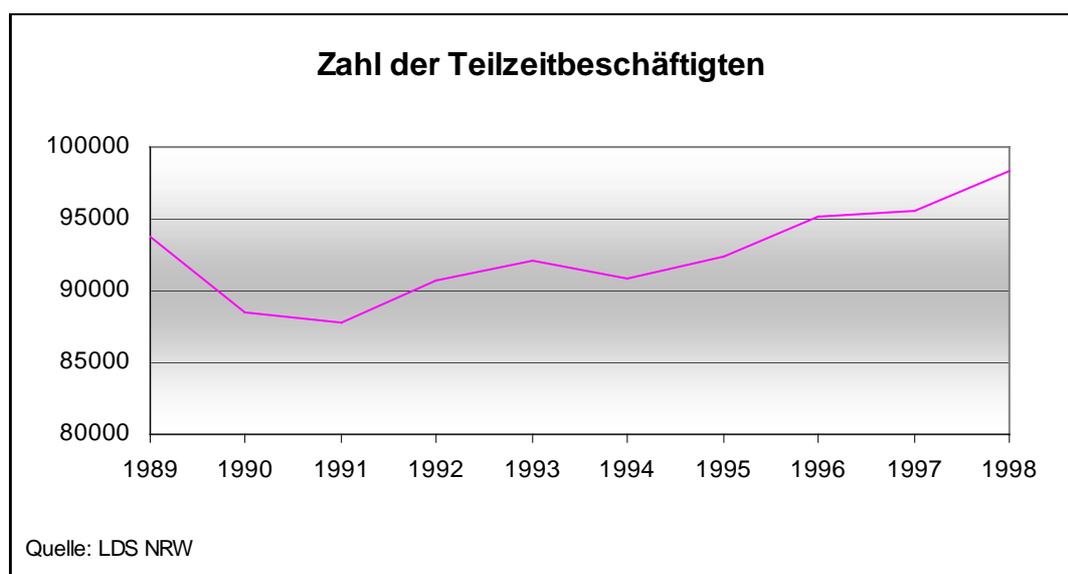
Nach der Personalstandsstatistik des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) hat sich der Personalbestand des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 1989 bis 1998²³ von 412.609 auf 416.150 Beschäftigte erhöht. Die Personalstandsstatistik erfasst die Kategorien: Vollbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte mit mindestens der Hälfte sowie Teilzeitbeschäftigte mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit.

In dem vorgenannten Zeitraum ergab sich im Jahr 1994 ein Minimum von 409.958 und im Jahr 1996 ein Maximum von 418.628 Beschäftigten.

²³ Letzter verfügbarer Stand



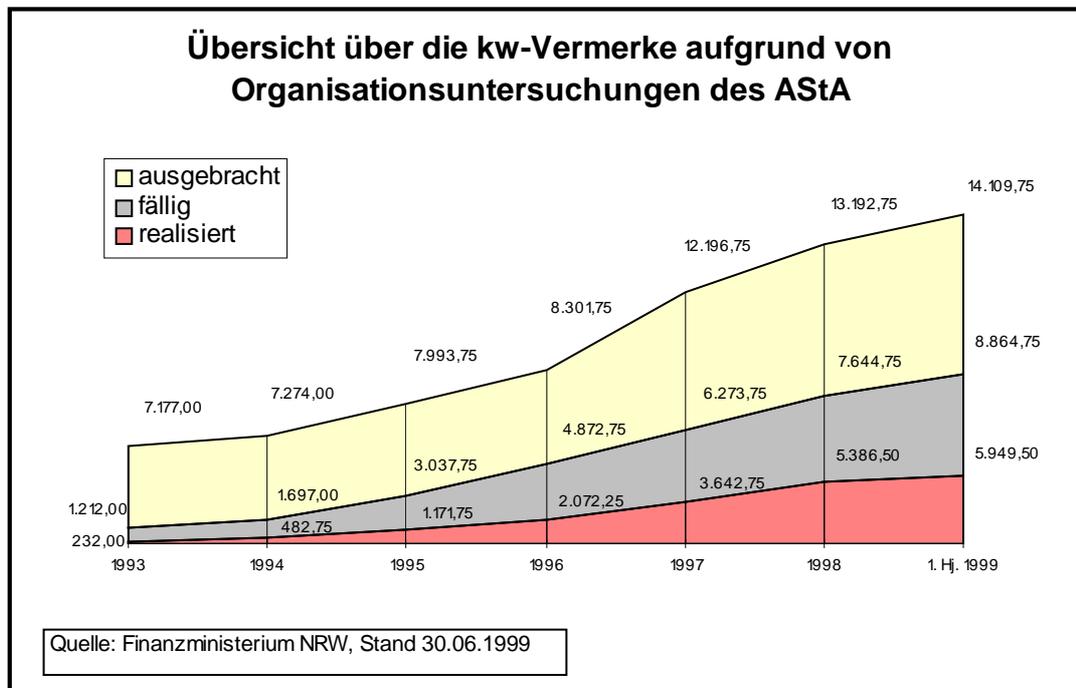
In dem Zeitraum von 1989 bis 1998 ist die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten Bediensteten von 93.783 auf 98.296, also um rd. 4,8 v. H., angestiegen. Dabei hat sich der Anteil der Bediensteten, die mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit beschäftigt waren, von 62.881 auf 82.358 erhöht (rd. 31,0 v. H.). Die Zahl derjenigen, die mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit beschäftigt waren, hat sich von 30.902 auf 15.938 reduziert (rd. 48,4 v. H.).



6.6 Stellenabbau in der Landesverwaltung

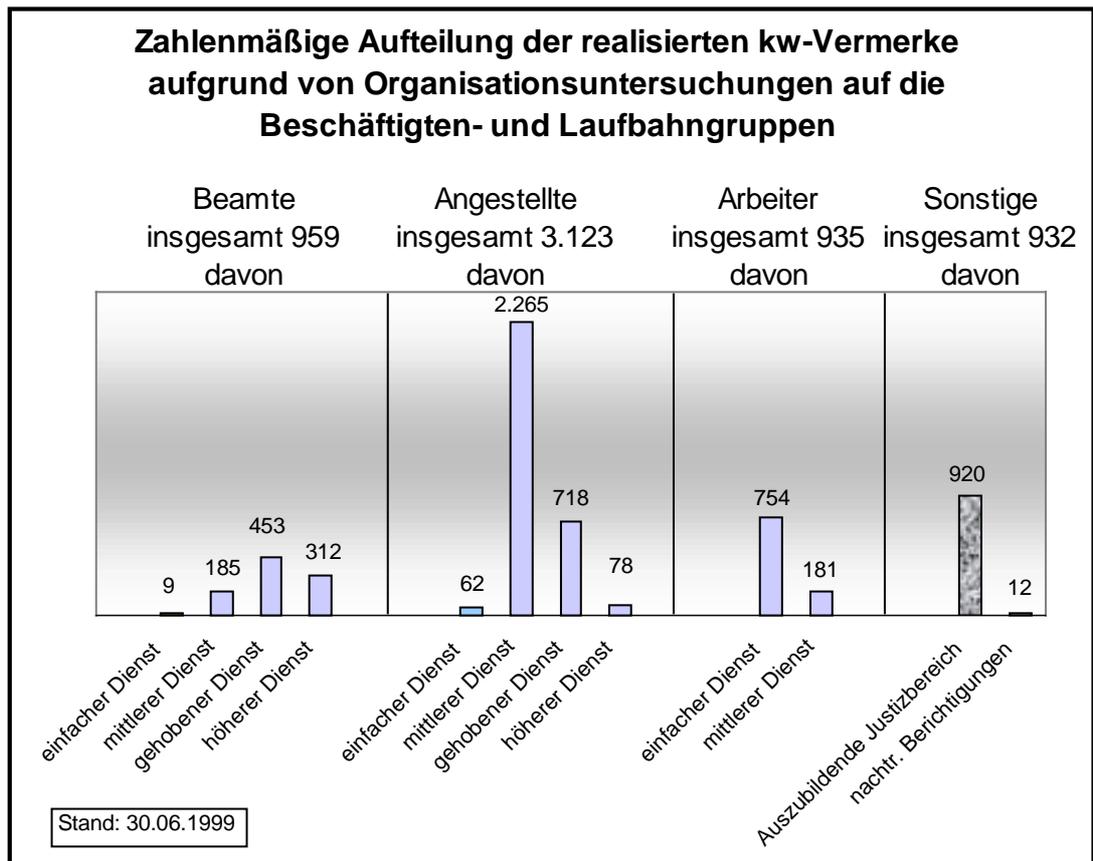
6.6.1 kw-Vermerke aufgrund von Organisationsuntersuchungen

Im Jahr 1989 richtete die Landesregierung den Arbeitsstab Aufgabenkritik (AStA) mit dem Ziel ein, durch aufgabenkritische Untersuchungen Einsparpotenziale in der Landesverwaltung aufzuzeigen. Mittlerweile hat der AStA nahezu alle Bereiche der Landesverwaltung durch private Beratungsunternehmen untersuchen lassen. Als Ergebnis dieser Organisationsuntersuchungen wurden von 1993 bis Mitte 1999²⁴ rd. 14.100 überzählige Stellen festgestellt, die in den Haushaltsplänen mit Wegfallvermerken (kw-Vermerken) versehen wurden. Durch einen solchen kw-Vermerk wird sichergestellt, dass die nächste freiwerdende Stelle derselben Laufbahngruppe eines Kapitels nicht wiederbesetzt werden darf, sondern tatsächlich entfällt.

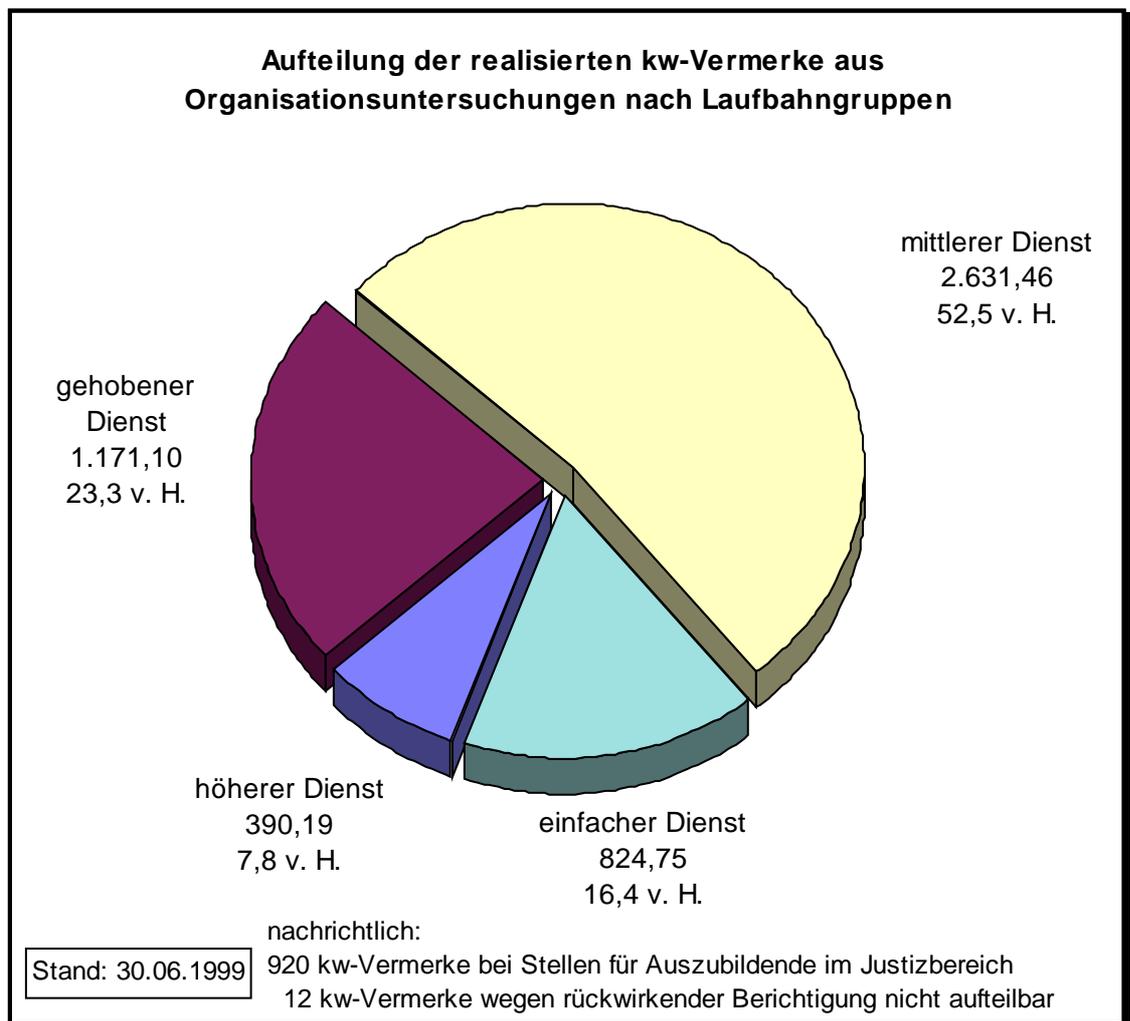


²⁴ Letzter verfügbarer Stand

Die Zuordnung der bisher realisierten kw-Vermerke zeigt, dass der größte Teil im Tarifbereich und dort im mittleren und einfachen Dienst realisiert wurde.



Die Verteilung der seit 1993 realisierten kw-Vermerke aus Organisationsuntersuchungen auf die einzelnen Laufbahngruppen ergibt sich aus der nachstehenden Grafik.

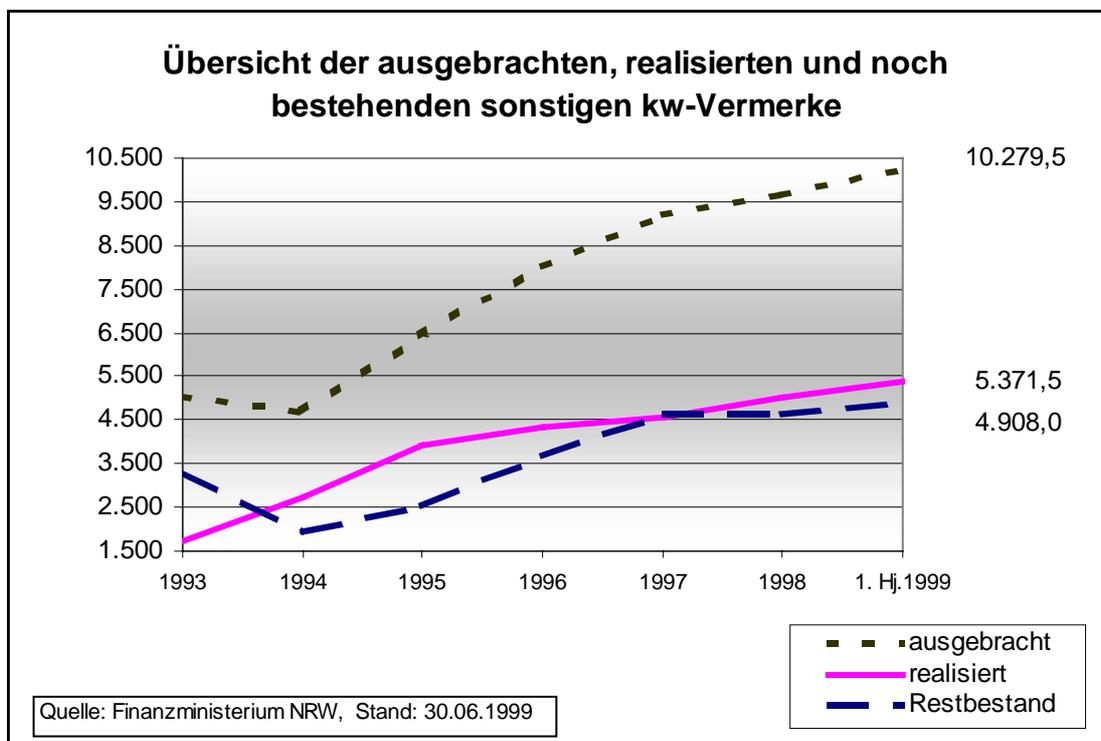


6.6.2 Sonstige kw-Vermerke

Neben den kw-Vermerken aus Organisationsuntersuchungen sind in den Haushaltsplänen auch sonstige kw-Vermerke ausgebracht. Zu dieser Kategorie gehört beispielsweise der geringfügige Rest derjenigen kw-Vermerke, die auf die von der Landesregierung beschlossene Einsparvorgabe zurückgehen, dass 2 v. H. der Stellen in allen Bereichen, die noch nicht gutachtlich untersucht worden sind, mit kw-Vermerke zu versehen sind. Diese zunächst pauschal veranschlagten kw-Vermerke werden nach einer entsprechenden Organisationsuntersuchung mit den dabei konkret festgestellten kw-Vermerken saldiert.

Der Großteil der sonstigen kw-Vermerke betrifft Stellen, die für kurze Zeit befristet neu eingerichtet wurden, insbesondere solche zur Übernahme geprüfter Anwärterinnen und Anwärter und zum Ausgleich des unterschiedlichen Lehrerbedarfs für die verschiedenen Schulformen.

Der Anfang 1993 vorhandene Bestand von 5.047 sonstigen kw-Vermerken erhöhte sich bis Mitte 1999 auf insgesamt 10.279,5 kw-Vermerke. Hiervon wurden 5.371,5 kw-Vermerke realisiert, so dass noch ein Restbestand von 4.908 vorhanden war.



6.6.3 Vorruhestandsregelungen

Zum beschleunigten Abbau von kw-Vermerken und der damit verbundenen Entlastungen des Personalhaushaltes hat die Landesregierung mehrere Vorruhestandsmodelle beschlossen:

Für die Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeiter wurde am 19.09.1995 eine sog. 58er Regelung eingeführt. Die bis zum 31.12.2000 befristete Regelung sieht vor, Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeitern, die das 58. Lebensjahr, aber noch nicht das 62. Lebensjahr vollendet haben, eine vorzeitige freiwillige Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Abschluss eines Auflösungsvertrages anzubieten. Dieses Modell wurde zunächst in der Staatlichen Bauverwaltung erprobt und anschließend auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aller Bereiche der Landesverwaltung übertragen.

Durch diese sog. 58er Regelung ist es vom 01.01.1997 bis zum 30.06.1999 zu einer erheblichen Anzahl an Auflösungsverträgen gekommen, wodurch insgesamt rd. 1.300 mit kw-Vermerken versehene Stellen wegfielen.

Für die Beamtinnen und Beamten des Landes (ohne den Schulbereich) hat das Kabinett am 10.08.1999 ebenfalls eine 58er Regelung zur Beschleunigung des Stellenabbaus beschlossen. Mit Vollendung des 58. Lebensjahres können Beamtinnen und Beamte Sonderurlaub bis zur Erreichung der Altersgrenze erhalten. Zahlen über die Inanspruchnahme dieser neu geschaffenen Möglichkeit liegen bisher nicht vor. Die 58er Regelung für Beamtinnen und Beamte ist grundsätzlich bis zum Inkrafttreten einer bundesgesetzlichen Vorruhestandsregelung, längstens jedoch bis zum 31.12.2004 befristet.

Im Oktober 1999 hat die Landesregierung einen Gesetzentwurf über den Bundesrat eingebracht, wonach Beamte eine Versetzung in den Ruhestand ab dem 55. Lebensjahr beantragen können, wenn dadurch eine Planstelle wegfällt. Diese Regelung soll ebenfalls der zügigeren Realisierung von kw-Vermerken und damit der Entlastung des Personalhaushalts dienen.

6.6.4. Ergebnis

Im Zeitraum von 1993 bis 1999 (1. Halbjahr) wurden insgesamt über 11.000 kw-Vermerke realisiert. Dabei vollzog sich der größte Teil des Stellenabbaus in den Assistenzbereichen der Verwaltung (einfacher und mittlerer Dienst).

Im gleichen Zeitraum verminderte sich die Gesamtzahl der Stellen – bedingt durch die Ausweisung neuer Stellen – allerdings nur geringfügig. Hinzu kam, dass sich die Stellenstruktur zu Gunsten höherwertiger – und damit kostenintensiverer – Stellen verschob.

Damit hat sich der aus der Stellenausstattung des Landes resultierende Kostenblock trotz langjähriger Bemühungen bisher nicht wesentlich verringert.

7 Vermögen und Schulden des Landes

7.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 1998 stellt sich wie folgt dar:

Vermögen	Wert nach Haushaltsrechnung bzw. Finanzbericht in Mio. DM	Erläuterungen
Grundbesitz	15.714,0	Anschaffungs- oder Herstellungswert
Landesbetriebe	107,28	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen	205,93	
Sondervermögen	43,25	
Forderungen	2.938,24	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	1.380,32	Nennkapital einschließlich BVG
Summe	20.389,02	

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

7.2 Schulden des Landes

7.2.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 1998 verfügte der Finanzminister nach seiner Berechnungsmethode über folgende Kreditermächtigungen zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln:

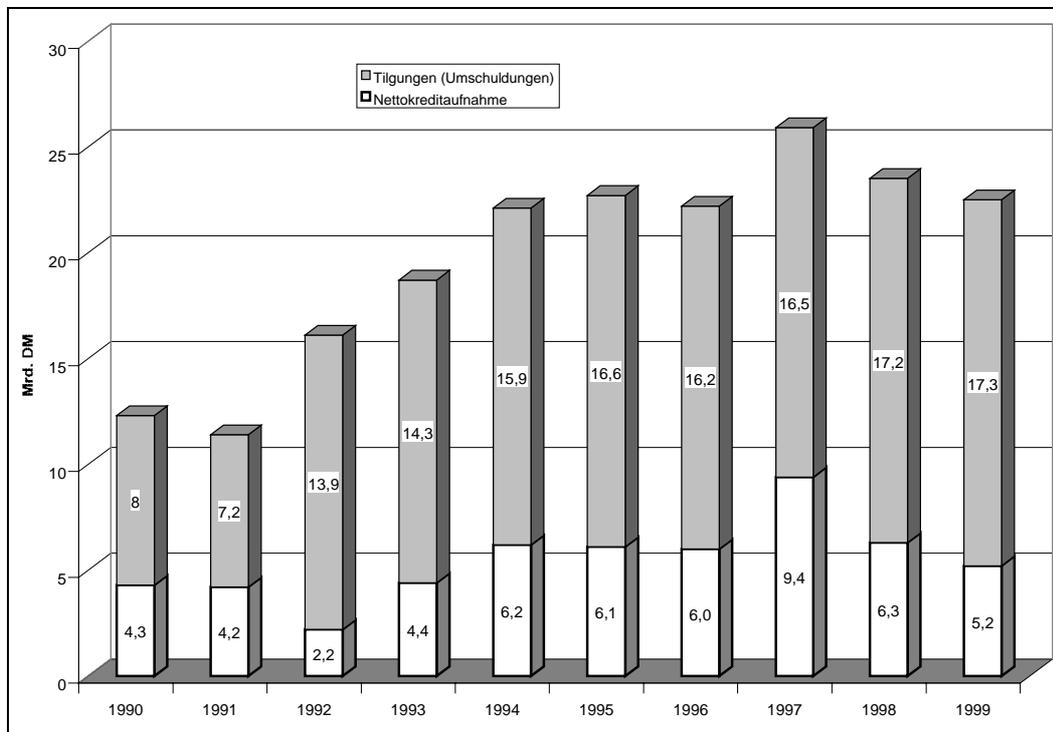
- fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 1997 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		4.794,0 Mio. DM
- Ermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 HG 1998 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	7.458,0 Mio. DM	
§ 2 Abs. 2 S. 1HG 1998	17.214,0 Mio. DM	
und § 2 Abs. 2 S. 2 Buchst. b HG 1998	0,6 Mio. DM	<u>24.672,6 Mio. DM</u>
Gesamtkreditermächtigung		29.466,6 Mio. DM

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 1998 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 23.566,9 Mio. DM betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 1999 (§ 18 Abs. 3 LHO) 5.899,7 Mio. DM.

7.2.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von 23.566,9 Mio. DM abzüglich der Umschuldungen (17.214,6 Mio. DM + 9,7 Mio. DM) darstellt, betrug im Haushaltsjahr 1998 6.342,6 Mio. DM

Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 1999 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



7.2.3 Kreditfinanzierungsgrenze

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

Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze nach der Berechnungsmethode des Finanzministeriums ergab:

Im Haushalts**plan** 1998 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8 des Haushaltsplans von	9.528,1 Mio. DM
vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen, Zuschüssen und Beiträgen für Investitionen	<u>2.120,9 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	7.407,2 Mio. DM
geplante Nettoneuverschuldung ²⁵	<u>7.312,0 Mio. DM</u>

Die geplante Nettoneuverschuldung unterschritt die im Haushaltsplan 1998 veranschlagten Investitionen um (= 1,3 v. H.)	95,2 Mio. DM
--	--------------

Im Haushalts**vollzug** 1998 sind festzustellen:

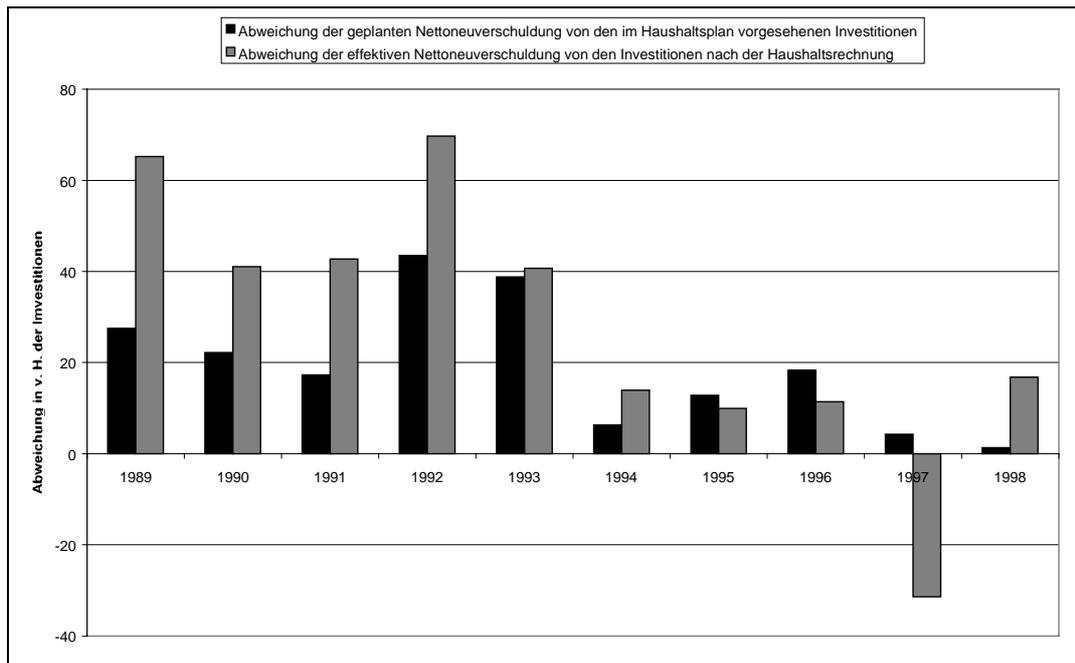
Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 nach der Haushaltsrechnung von	9.222,6 Mio. DM
vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen, Zuschüssen und Beiträgen für Investitionen nach der Haushaltsrechnung	<u>1.735,3 Mio. DM</u>

²⁵ Nettoneuverschuldung = Obergruppen 31 + 32 ./ . 58 + 59

anrechenbare Investitionen	7.487,3 Mio. DM
effektive Nettoneuverschuldung	<u>6.230,8 Mio. DM</u>

Die Nettoneuverschuldung im Haushaltsvollzug 1998 unterschritt die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Investitionen um 1.256,5 Mio. DM (= 16,8 v. H.)

Für die Jahre 1989 bis 1998 stellt sich die jeweilige Abweichung der Nettoneuverschuldung von den Investitionen wie folgt dar:



Aus der Grafik ist ersichtlich, dass die bis Anfang der 90er Jahre erreichten Unterschreitungen der Kreditfinanzierungsgrenzen in dieser Höhe seit dem Jahr 1994 nicht mehr realisiert werden konnten.

7.2.4 Zinsausgaben

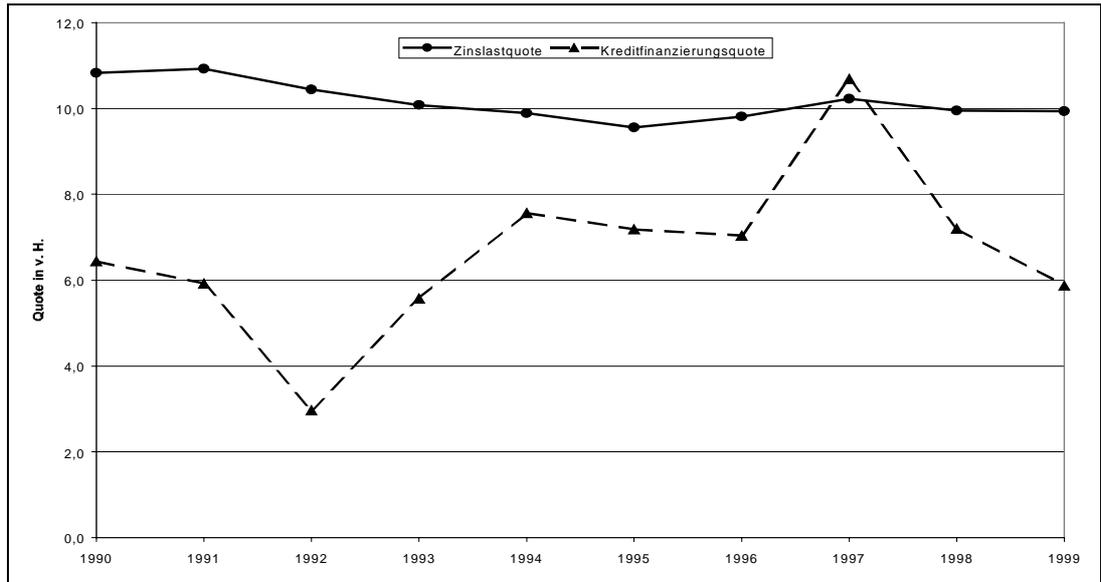
Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften und Sondervermögen	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. DM		
1990	6.824,1	37,0	6.861,1
1991	7.279,3	43,4	7.322,7
1992	7.561,6	30,7	7.592,3
1993	7.561,5	35,7	7.597,2
1994	7.479,1	36,7	7.515,8
1995	7.616,0	42,9	7.658,9
1996	7.700,0	54,7	7.754,7
1997	7.978,0	66,6	8.044,6
1998	8.133,0	67,3	8.200,3
1999	8.416,1	74,3	8.490,4

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

Haushaltsjahr	Zinslastquote	Kreditfinanzierungsquote
	in v. H.	
1990	10,8	6,4
1991	10,9	5,9
1992	10,4	3,0
1993	10,1	5,6
1994	9,9	7,6
1995	9,5	7,2
1996	9,8	7,0
1997	10,2	10,7
1998	10,0	7,2
1999	9,9	5,9

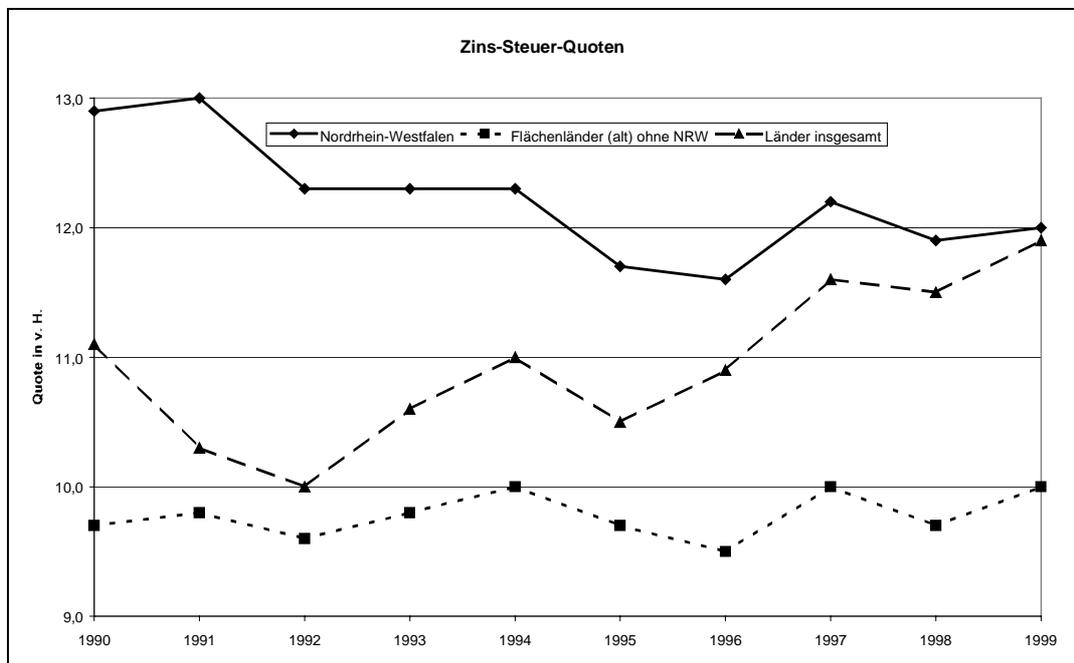
Die grafische Darstellung zeigt den anhaltend hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben sowie die unterschiedliche Finanzierung der Ausgaben durch Kredite.



Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote²⁶ (Verhältnis der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu den Steuereinnahmen) des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Durchschnittswerten der alten Flächenländer sowie aller Länder zeigt den hohen Anteil an Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen, der für Zinsen aufgewendet werden muss. Der Anstieg der Quote aller Länder zum Ende des Jahrzehnts ist im Wesentlichen auf Quotensteigerungen bei den neuen Bundesländern sowie bei den Stadtstaaten zurückzuführen:

²⁶ Quelle: Finanzbericht 2000 des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen

Haushaltsjahr	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt ²⁷
	in v. H.		
1990	12,9	9,7	11,1
1991	13,0	9,8	10,3
1992	12,3	9,6	10,0
1993	12,3	9,8	10,6
1994	12,3	10,0	11,0
1995	11,7	9,7	10,5
1996	11,6	9,5	10,9
1997	12,2	10,0	11,6
1998	11,9	9,7	11,5
1999 ²⁸	12,0	10,0	11,9



²⁷ Ab 1991 einschließlich neue Bundesländer

²⁸ Soll

7.2.5 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 1998 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr

von	145.600,0 Mio. DM
um	<u>6.226,6 Mio. DM</u>
auf	151.826,7 Mio. DM ²⁹

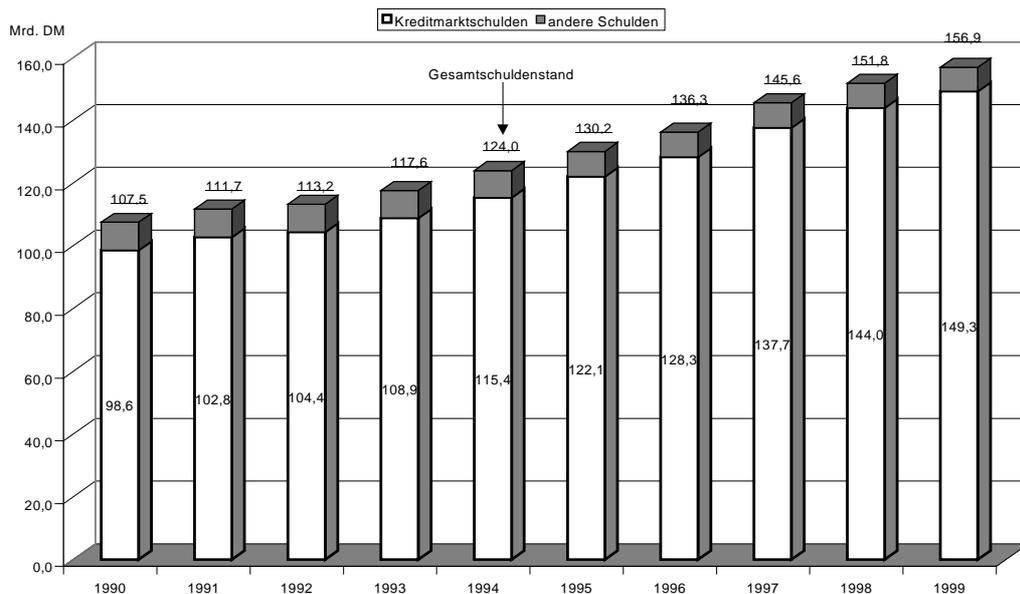
erhöht.

Der Betrag der Erhöhung des Schuldenstandes weicht von der unter Nr. 7.2.2 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme (6.342,6 Mio. DM) ab, da im Laufe des Jahres 1998 die Schulden des Landes beim Bund um 116 Mio. DM reduziert wurden.

Von dem Schuldenstand entfallen

auf Kreditmarktschulden	144.048,1 Mio. DM
auf andere Schulden (insbesondere beim Bund)	7.778,5 Mio. DM

Die Entwicklung des Schuldenstandes stellt sich wie folgt dar:



²⁹ Differenz durch Rundungen

7.2.6 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1989 bis 1998 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen begebenen Bürgschaften und Garantien auf:

Haus- haltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungs- verpflichtungen	Insgesamt ³⁰
	in Mio. DM		
1989	3.089,09	1.992,70	5.081,78
1990	3.128,93	1.617,97	4.746,91
1991	3.183,36	1.696,43	4.879,79
1992	3.583,41	1.777,01	5.360,43
1993	3.729,85	1.456,34	5.186,20
1994	3.944,92	1.552,90	5.497,82
1995	3.947,67	1.650,41	5.598,08
1996	4.159,06	1.765,89	5.924,94
1997	4.677,29	1.948,23	6.625,52
1998	5.881,32	3.227,79	9.109,12

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 4.027,34 Mio. DM oder 79,25 v. H. erhöht. Dass diese Eventualverpflichtungen durchaus zu Belastungen des Landeshaushalt werden können, zeigt die folgende Darstellung:

³⁰ Differenzen durch Rundungen

Haus- haltsjahr	Einnahmen im Zusammenhang mit Gewährleistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Belastung des Lan- des- haushalts (Spalten 4, 5 und 6 ./. Spalten 2 + 3)
	Gebühren	Einnah- men aus der Inan- spruch- nahme aus Gewähr- leistungen (Ober- gruppe 14)	Bearbei- tungsent- gelte	Anteilige Bürg- schafts- entgelte des Bun- des	Inan- spruch- nahmen aus Ge- währ- leistungen (Ober- gruppe 87)	
1	2	3	4	5	6	7
	in Mio. DM					
1990	8,44	6,99	4,98	-	41,86	31,41
1991	8,18	3,64	5,07	-	28,61	21,86
1992	8,01	1,89	4,50	0,03	26,64	21,27
1993	9,84	1,94	5,83	0,06	47,32	41,43
1994	11,03	1,41	6,69	0,13	102,66	97,04
1995	12,68	3,80	7,46	0,16	78,87	70,01
1996	13,87	2,22	8,17	0,22	95,20	87,50
1997	27,20	1,04	19,82	0,23	56,74	48,55
1998	18,86	1,5	10,32	0,07	101,80	91,83
1999	18,42	3,62	10,03	0,08	215,41	203,48

7.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen ist weiterhin äußerst angespannt und hat sich auch im Haushaltsjahr 1998 nicht verbessert. Zwar konnte die Nettokreditaufnahme im Vergleich zu 1997 um rd. 3 Mrd. DM zurückgefahren werden, sie erreicht mit mehr als 6,3 Mrd. DM immer noch einen außerordentlich hohen Stand, der sich auch in der mittlerweile über 150 Mrd. DM liegenden Gesamtverschuldung ausdrückt.

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

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

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen

9 Prüfung von Raumprogrammen

Bei der Prüfung genehmigter Raumprogramme hat der Landesrechnungshof zum Teil überzogene Nutzflächen festgestellt.

Der Landesrechnungshof konnte Möglichkeiten zur Reduzierung von Flächen aufzeigen, die zu erheblichen Kosteneinsparungen geführt haben.

Grundlage zur Deckung des Unterbringungsbedarfs von Landesbehörden und -einrichtungen ist die Raumbedarfsplanung. Diese ist gemäß den Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben der Staatlichen Bauverwaltung Nordrhein-Westfalen - RLBau NW - nach Zustimmung des Finanzministeriums von der Obersten Landesbehörde (Nutzerressort) zu genehmigen. Im Raumbedarfsplan sind die Hauptnutzflächen anzugeben.

Soweit einzelne Ressorts so genannte Musterraumprogramme erstellt haben, bilden diese die Grundlage der Ermittlung des Flächenanspruchs einer Dienststelle. Liegen keine Musterraumprogramme vor, werden die Raumbedarfspläne nach Maßgabe der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen - RBBau - aufgestellt. Die auf dieser Grundlage erarbeiteten Raumbedarfspläne sind Rechenmodelle zur Ermittlung des Flächenbedarfs und zur Erstellung von Raumprogrammen für Neubaumaßnahmen.

Im Falle der Anmietung von Gebäuden sind die Raumbedarfspläne der vorgefundenen räumlichen Situation anzupassen.

9.1 Prüfungstätigkeit des LRH

Bis zum Jahr 1997 hat der LRH Neubauten oder Um- und Erweiterungsbauten von Landesbehörden nach Aufstellung der Haushaltsunterlagen oder nach Fertigstellung der Bauwerke geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Raumprogramme für diese Baumaßnahmen oftmals auf überhöhten Flächenansätzen beruhten. Die hierauf ergangenen Beanstandungen des LRH konnten vielfach nicht mehr berücksichtigt werden, weil der zwischenzeitliche Planungs- und Baufortschritt Änderungen mit vertretbarem Aufwand nicht mehr zuließ.

Seit 1998 lässt sich der LRH alle Raumprogramme bevor sich diese finanziell auswirken vorlegen. Dadurch wird der LRH in die Lage versetzt, bereits zu diesem Zeitpunkt wirtschaftlichere Lösungen zur Deckung des Raumbedarfs aufzuzeigen. Das Ersuchen des LRH, Raumprogramme frühzeitig vorzulegen, hat in einigen Fällen dazu geführt, dass nutzende Verwaltungen ihre Raumprogramme von sich aus noch einmal unter dem Gesichtspunkt der unbedingten Erforderlichkeit überarbeitet und teilweise reduziert haben.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Neubau einer Fortbildungseinrichtung

Das Raumprogramm einer Fortbildungsakademie des Landes sah einen genehmigten Flächenbedarf von 5.736 m² vor. Wegen der verkehrsgünstigen Lage dieser Einrichtung hatte der LRH angeregt, die Heimfahrerquote

zu erhöhen und die Anzahl der Übernachtungsplätze zu verringern. Empfohlen wurde weiter, auf eine von zwei geplanten Kegelbahnen zu verzichten. Darüberhinaus wurden Möglichkeiten aufgezeigt, Nutzflächen bei den Raumgruppen Verwaltung, Seminar- und Tagungsräume sowie dem Kasino einzusparen.

Das zuständige Ministerium ist den Anregungen des LRH im Wesentlichen gefolgt und hat nach Überarbeitung des Raumprogramms die Flächen um rd. 690 m² reduziert. Hierdurch wurde eine Einsparung von rd. 3,6 Mio. DM Baukosten ermöglicht.

9.2.2 Erweiterung von Amtsgerichten

9.2.2.1 Amtsgericht A.

Das genehmigte Raumprogramm für das Amtsgericht A. sah die Schaffung einer Hausmeisterwohnung vor. Der Hausmeister des Gerichts bewohnte bis zur geplanten Erweiterung eine Wohnung außerhalb des Dienstgebäudes. Der Umbau und die Erweiterung des Gebäudes machten nach Auffassung des LRH die ständige auch über die Geschäftszeit hinausgehende Anwesenheit des Hausmeisters nicht unbedingt erforderlich. Den Vorschlag des LRH, auf die Dienstwohnung zu verzichten, hat das zuständige Ministerium angenommen und die Änderung des Raumprogramms veranlasst.

Die Ausbaurkosten verringerten sich dadurch um rd. 300.000 DM.

9.2.2.2 Amtsgerichts B.

Bei dem Amtsgericht B. wurde für die geplante bauliche Erweiterungsmaßnahme ein Raumbedarf mit einer Hauptnutzfläche von 1.692 m² auf der Grundlage eines Musterraumprogramms ermittelt und genehmigt.

Der LRH hat auch in diesem Fall den Bedarf für die Hausmeisterwohnung und die Garage in Frage gestellt. Darüber hinaus zweifelte er die Notwendigkeit zur Errichtung von drei Freizeitarrestzellen an. Das Ministerium hat die Anregungen des LRH aufgenommen und den Verzicht auf den Bau der Hausmeisterwohnung und der Garage sowie einer Freizeitarrestzelle erklärt.

Dies führte zur Einsparung von Baukosten in Höhe von 340.000 DM.

9.2.3 Neubau eines Landesamtes

Nach den Feststellungen des LRH waren die im Raumprogramm ausgewiesenen Hauptnutzflächen für Büroräume übersetzt. Auch eine übergroß geplante Behördenkantine entsprach nicht den Richtwerten, Außerdem standen Kantinen in der Nähe des Landesamtes zur Mitnutzung zur Verfügung.

Das Ministerium hat den Kürzungsempfehlungen des LRH weitgehend entsprochen und die Nutzflächen um insgesamt 153 m² reduziert.

Hierdurch konnten Baukosten von rd. 540.000 DM eingespart werden.

9.2.4 Anmietung eines Gebäudes für die gemeinsame Unterbringung einer Landesanstalt und eines Landesamtes

Nach Genehmigung des Raumprogramms mit einer Hauptnutzfläche von 4.146 m² sollten die beiden Landesbehörden in einem für den veran-

schlagten Bedarf noch um- und auszubauenden Mietgebäude untergebracht werden.

Der LRH hat dem Ministerium empfohlen, auf die Anmietung von Nutzflächen in einem Umfang von 579 m² zu verzichten.

Hierzu wurde Folgendes vorgeschlagen:

- Kürzung von Büroflächen,
- Verzicht auf die geplante Kantinenerweiterung,
- Verringerung der geplanten Flächen für die Rezeption und das angrenzende Foyer sowie
- Verkleinerung der Fahrzeughalle.

Durch die Reduzierung der anzumietenden Flächen könnte ein jährlicher Mietzins von 150.000 DM eingespart werden.

Inwieweit den Empfehlungen des LRH entsprochen wird, ist nicht bekannt, da die Maßnahme nach Auskunft des Ministeriums zunächst zurückgestellt wurde.

9.2.5 Neubau eines Gästehauses für die Universität

Für eine Universität soll neben einem bereits vorhandenen Gästehaus ein zusätzliches Gebäude für Gastwissenschaftler mit 15 Einzelappartements und 10 Doppelappartements geschaffen werden.

Nach Prüfung des Raumprogramms hat der LRH folgende Einsparmöglichkeiten aufgezeigt:

- Verkleinerung des geplanten Gästehauses durch die (Mit-)Nutzung eines universitätseigenen Nachbargebäudes,

- Verringerung der überzogenen Raumgröße für die geplanten Einzelappartements und
- Verzicht auf die Unterbringung eines Internetcafes in dem geplanten Neubau nach Ausbau eines bisher kaum genutzten Klubraums im bereits bestehenden Gästehaus.

Durch die vom LRH empfohlenen Änderungen können insgesamt bis zu 730.000 DM Baukosten eingespart werden.

Eine Entscheidung des zuständigen Ministeriums zu den Empfehlungen des LRH steht noch aus.

10 Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass infolge des Rückgangs der Auflagen und nach Ausschöpfung des Effizienzsteigerungspotenzials 17 Stellen bei den Druckereien und Kopierstellen der Gerichte und Staatsanwaltschaften entbehrlich sind und wegfallen können. Das Justizministerium hat dieses Einsparpotenzial anerkannt.

10.1 Der LRH untersucht seit einigen Jahren im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung. Über einen ersten Prüfungsabschnitt hat der LRH den Landtag im Beitrag Nr. 10 des Jahresberichts 1998 unterrichtet.

Im Jahre 1999 hat der LRH diese Querschnittsprüfung bei den Gerichten und bei den Staatsanwaltschaften des Landes fortgesetzt; die Druckereien und Kopierstellen im Strafvollzug und bei den Bildungseinrichtungen der Justiz wurden nicht in die Prüfung einbezogen.

Im Einzelnen hat der LRH Folgendes festgestellt:

10.2 Im Bereich der Justiz gibt es nur einige größere Druckereien, dagegen eine Vielzahl von Kleinstdruckereien und Kopierstellen. Die Entwicklung geht dahin, dass Druckmaschinen zunehmend durch Groß- oder Schnellkopierer ersetzt werden.

Bei den Druckereien und Kopierstellen der ordentlichen Gerichte und der Staatsanwaltschaften waren insgesamt 44 Kräfte beschäftigt, die im Jahre 1998 ca. 70 Mio. Seiten hergestellt hatten (rd. 28 Mio. Seiten Formulare

und Vordrucke sowie rd. 42 Mio. Seiten für die Vervielfältigungen von Entscheidungen, Akten, Geschäftsverteilungsplänen usw.). Allerdings war das Druck- und Kopieraufkommen in diesem Bereich in den letzten Jahren rückläufig, da Formulare und Vordrucke vielfach nicht mehr gedruckt, sondern zunehmend elektronisch zur Verfügung gestellt wurden.

Bei den Fachgerichten (Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichte) waren insgesamt 9 Kräfte beschäftigt, die im Jahr ca. 11 Mio. Seiten – überwiegend Entscheidungs- und Aktenvervielfältigungen – hergestellt hatten; Formulare und Vordrucke wurden bei den Druckereien und Kopierstellen dieser Fachgerichte nur noch in geringem Umfang hergestellt.

Bei den in die Untersuchung einbezogenen Gerichten und Staatsanwaltschaften wurden ohne für den LRH nachvollziehbare Gründe deutliche Unterschiede in der Vervielfältigungsleistung (Akten, Entscheidungen usw.) pro Kraft festgestellt. Die Auswertungen ergaben, dass bei den leistungsfähigeren Gerichten und Staatsanwaltschaften durchschnittlich 1,6 Mio. Seiten je Kraft vervielfältigt wurden, während andere Gerichte und Staatsanwaltschaften diesen Wert bei Weitem nicht erreichten.

10.3 Der LRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen gegenüber dem Justizministerium folgendes ausgeführt:

Das Druckaufkommen bei Formularen und Vordrucken werde wegen der zunehmenden Verwendung von Arbeitsplatzcomputern in Zukunft bis auf einen nicht mehr ins Gewicht fallenden Rest weiter abnehmen. Diese Entwicklung müsse sich – wie schon heute bei den Fachgerichten – auch in der Personalausstattung der ordentlichen Gerichte und der Staatsanwaltschaften niederschlagen.

Hinsichtlich der Vervielfältigung von Akten, Entscheidungen usw. hat der LRH auf die Unterschiede zwischen den verschiedenen Druckereien hingewiesen und gefordert, den Durchschnittswert der leistungsfähigeren Druckereien und Kopierstellen auch bei den übrigen Vervielfältigungsstellen aller Gerichtszweige und Staatsanwaltschaften zu erzielen.

10.4 Insgesamt hat der LRH ein Einsparpotenzial von 17 Stellen bei den Druckereien und Kopierstellen der Justiz festgestellt, das das Justizministerium mit Schreiben vom 28.02.2000 grundsätzlich anerkannt hat.

Allerdings hat es gleichzeitig einen zusätzlichen Personalbedarf für die Sicherung der Dienstgebäude geltend gemacht, da diese Sicherungsaufgaben ohne zusätzliches Personal nicht wahrgenommen werden könnten.

Ob und inwieweit eine Umwandlung des vom LRH ermittelten Einsparpotenzials von 17 Stellen aus dem Druck- und Kopierbereich zur Deckung dieses neuen Bedarfs in Betracht kommt, wird vom Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden sein; Prüfungserfahrungen des LRH liegen hierzu nicht vor.

11 Fahrdienste in der Landesverwaltung

Der Landesrechnungshof hat die Fahrdienste in der Finanzverwaltung, in der Justiz sowie im Hochschulbereich geprüft. Er hat festgestellt, dass 128 Stellen für Berufskraftfahrer entbehrlich sind und wegfallen können. Die zuständigen Ministerien haben dieses Einsparpotenzial im Wesentlichen anerkannt.

Der LRH hat 1999 seine Querschnittsuntersuchung der Fahrdienste in der Landesverwaltung fortgesetzt (vgl. Abschnitt 9 des Jahresberichts 1998). Ziel der Prüfung war es, Möglichkeiten zur Verbesserung des Fahrbetriebs aufzuzeigen, um Kraftfahrerstellen einsparen zu können. In diesem Zusammenhang hat der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags NRW mit Beschluss vom 09.03.1999 die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass in jedem Ressort der Landesverwaltung Stellenvermindierungen in den Fahrdiensten schnellstmöglich realisiert werden sollten (Ausschussprotokoll 12/1179 Seite II).

11.1 Fahrdienste der Finanzverwaltung

Im Zuge seiner Prüfung hat der LRH zunächst die Fahrdienste der Oberfinanzdirektionen und der Finanzämter näher untersucht. Die Finanzverwaltung verfügte im Jahr 1999 über 65 Kraftfahrerstellen. 19 dieser Stellen waren mit kw-Vermerken belastet. Diese stammten aus einer Untersuchung der Oberfinanzdirektionen, die ein vom Arbeitsstab Aufgabenkritik beauftragter Gutachter 1993 durchgeführt hatte. Die Fahrerstellen der Finanzämter waren seinerzeit nicht gutachterlich untersucht worden. Bei seiner Prüfung hat der LRH Folgendes festgestellt:

Die Kraftfahrer bei den Oberfinanzdirektionen sind im Wesentlichen im Akten- und Materialtransport tätig. Sie fahren dazu verschiedene Dienststellen nach einem vorgegebenen Routenplan an. Die Fahrer bei den meisten Finanzämtern werden hingegen überwiegend für Personentransporte eingesetzt. Beispielsweise werden Mitarbeiter zur Fortbildungsveranstaltungen sowie zu den Oberfinanzdirektionen oder auch zum Einsatz im Außendienst gefahren. Die Kraftfahrer der Finanzämter führen ferner Stadtfahrten zur Post und zu Kreditinstituten sowie Akten- und Kurierfahrten durch.

Der LRH hat vorgeschlagen, den Aktentransport bei den Oberfinanzdirektionen durch Änderungen der Streckenführung zu optimieren. Zu den Fahrdiensten der Finanzämter hat der LRH die Auffassung vertreten, dass auf einen Großteil der Personentransporte verzichtet werden könne. Grundsätzlich müssten beim Personentransport nach dem neuen Reisekostenrecht öffentliche Verkehrsmittel genutzt bzw. die Bediensteten auf das Selberfahren verwiesen werden. Nur für solche Bediensteten, die nicht selbst fahren oder auf öffentliche Verkehrsmittel verwiesen werden könnten, sei der Transport durch Berufskraftfahrer gerechtfertigt. Vertretbar sei es auch, wenn Sammeltransporte für Fahrten zu Fortbildungseinrichtungen für mehrere Finanzämter eingerichtet würden. Des Weiteren könne auf einen Teil der häufigen Fahrten zur Post verzichtet werden. Auch sei eine koordinierte, ämterübergreifende Lösung für die Akten- und Kurierfahrten zwischen den Finanzämtern wirtschaftlicher als die individuellen Fahrten einzelner Finanzämter in derartigen Fällen.

Der LRH hat vorgeschlagen, zusätzlich zu den vorhandenen 19 kw-Vermerken weitere 21 Stellen für Kraftfahrer bei den Oberfinanzdirektionen und den Finanzämtern mit einem Wegfallvermerk zu versehen.

Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 02.12.1999 die vom LRH aufgezeigten Einsparvorschläge anerkannt.

Diese 21 Stellen für Berufskraftfahrer in der Finanzverwaltung wurden im Haushalt 2000 bereits mit kw-Vermerken versehen.

11.2 Fahrdienste der Justiz

Die vom LRH untersuchten Gerichte und Staatsanwaltschaften verfügten im Haushaltsjahr 1999 über insgesamt 57 Stellen für Berufskraftfahrer. Die Fahrer werden größtenteils für Personentransporte eingesetzt. Daneben finden in erheblichem Umfang auch Post-, Akten- und Materialtransporte statt.

Der LRH hat festgestellt, dass in der Justiz bereits nach Wegen gesucht wurde, den Personen-, Akten- und Materialtransport anstatt durch Berufskraftfahrer kostengünstiger durch andere Bedienstete der Justiz (Justiz-aushelfer) wahrnehmen zu lassen. Ferner gibt es zwischen den Fahrdiensten verschiedener Gerichte und Staatsanwaltschaften Ansätze, die Kapazitäten im Kraftfahrerbereich gemeinsam zu nutzen.

Der LRH hat vorgeschlagen, zum Zwecke der Einsparung die Fahrdienste der Justiz zur dienststellenübergreifenden Leistungserbringung auf 9 größere Justizstandorte zu konzentrieren. Für die Personentransporte hat der LRH eine Reduzierung zu Gunsten der Selbstfahrerlösung und der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel empfohlen, soweit nicht Besonderheiten der Justiz den Einsatz von Berufskraftfahrern erforderten. Dies gilt beispielsweise in Eilfällen oder bei Außenterminen, an denen mehrere Orte aufgesucht oder mehrere Personen und umfangreiches Aktenmaterial transportiert werden. Bei Postfahrten wird nach Auffassung des LRH eine Fremdvergabe der Transportleistung zu Kostenvorteilen führen.

Als Ergebnis der Prüfung hat der LRH gefordert, 17 Kraftfahrerstellen in der Justiz einzusparen. Das Justizministerium hat mit Schreiben vom 15.11.1999 den Ausführungen des LRH zugestimmt. In diesem Zusammenhang hat das Ministerium jedoch auf erheblichen zusätzlichen Personalbedarf für die Sicherung der Dienstgebäude hingewiesen. Die Sicherungsaufgaben könnten ohne zusätzliches Personal im einfachen Dienst nicht wahrgenommen werden.

Ob und ggf. inwieweit das vom LRH ermittelte Einsparpotenzial von 17 Kraftfahrerstellen zur Deckung dieses neuen Bedarfs herangezogen werden wird, ist vom Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden.

11.3 Fahrdienste der Medizinischen Einrichtungen

Sechs Medizinische Einrichtungen (ME) der Hochschulen verfügen über einen eigenen Fahrdienst mit insgesamt 38 Stellen für Berufskraftfahrer. Die Aufgaben der Fahrdienste bestehen im Wesentlichen in dem Transport von Bediensteten der ME und in Post-, Material- und Kurierfahrten. Zwei ME setzen die Berufskraftfahrer auch für Krankentransporte ein. Bei einer dieser beiden ME werden überdies auch die Aufgaben des Hol- und Bringendienstes (u. a. Transport von Gewebe- und Blutproben, Krankenakten und Befunden) vom eigenen Fahrdienst erledigt.

Der LRH hat unter Hinweis auf das neue Reisekostenrecht gefordert, den Transport von Bediensteten durch Berufskraftfahrer der ME einzuschränken. Bezüglich der Post-, Material- und Kurierfahrten hat der LRH sich dafür ausgesprochen, diese Fahrten durch externe Dienstleister erledigen zu lassen, da die Fremdvergabe dieser Leistungen regelmäßig kostengünstiger als die Erledigung durch eigene Fahrer ist. Auch für die Krankentransporte der beiden ME hat der LRH aufgrund von Vergleichsrech-

nungen eine Vergabe an externe Krankentransportunternehmen vorgeschlagen, da hier ebenfalls deutliche Wirtschaftlichkeitsverbesserungen zu erwarten sind. Gleiches gilt für den Hol- und Bringedienst bei einer ME. Soweit die ME sich für die Fremdvergabe entscheiden, müssen ihnen entsprechende Sachmittel durch den Haushalt zur Verfügung gestellt werden.

Im Ergebnis hat sich der LRH dafür ausgesprochen, künftig nur noch eine Berufskraftfahrerstelle bei jeder der untersuchten 6 ME vorzusehen, so dass insgesamt 32 Stellen wegfallen können.

Die geprüften Medizinischen Einrichtungen haben den Stellenabbau akzeptiert. Mit Schreiben vom 18.02.2000 hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung mitgeteilt, dass es sich den Ausführungen des LRH inhaltlich anschließe. Es beabsichtige, im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2001 entsprechende kw-Vermerke auszubringen.

11.4 Fahrdienste der Hochschulen

Allen Universitäten und Fachhochschulen des Landes stehen Fahrdienste mit Berufskraftfahrern und Dienstkraftfahrzeugen zur Verfügung. Insgesamt sind 121 Stellen für Berufskraftfahrer vorhanden, und zwar 94 bei den Universitäten und 27 bei den Fachhochschulen. Im Wesentlichen werden Personentransporte sowie Post-, Material- und Kurierfahrten durchgeführt. Der Anteil des Personentransports liegt bei den Universitäten mit rd. 80 v. H. deutlich höher als bei den Fachhochschulen mit rd. 50 v. H.

Neben den üblichen Personentransporten, bei denen z. B. Hochschulbedienstete zu Besprechungen und Tagungen gefahren werden, hat der LRH mehrere hochschulspezifische Fahrttypen festgestellt. Beispielsweise

werden Gäste der Universität vom Flughafen abgeholt und wieder zurückgefahren. Auffällig ist in diesem Zusammenhang die von Hochschule zu Hochschule verschiedene Handhabung. Während manche Hochschulen die Fahrten zu den Flughäfen mit Berufskraftfahrern durchführen, übernehmen bei anderen Hochschulen Professoren oder sonstige Hochschulbedienstete diese Aufgabe selbst. Ähnlich verhält es sich bei Lehrveranstaltungen, die außerhalb der Hochschulen durchgeführt werden (Exkursionen). Bei mehreren Hochschulen werden diese Exkursionen mit Hilfe des Fahrdienstes durchgeführt, während bei anderen Hochschulen die Exkursionsteilnehmer auf die Selbstfahrerlösung verwiesen werden. Der LRH hat angeregt, den Einsatz von Berufskraftfahrern bei allen Arten von Personentransporten zu reduzieren und zunehmend zur Selbstfahrerlösung überzugehen.

Bei den Post-, Material- und Kurierfahrten hat der LRH festgestellt, dass nicht alle Hochschulen hierfür ausschließlich den eigenen Fahrdienst einsetzen. Manche Hochschulen lassen einen Teil der Fahrten, z. B. die Postzustellung, durch gewerbliche Dienstleister erledigen. Wegen der erheblichen finanziellen Vorteile einer Fremdvergabe, die sich im Schnitt auf mehr als 30 v. H. gegenüber der Eigenerledigung belaufen, hat der LRH für die Post-, Material- und Kurierfahrten eine verstärkte Fremdvergabe empfohlen.

Insgesamt hat der LRH ein Einsparpotenzial von 58 Kraftfahrerstellen bei den Hochschulen ermittelt.

Mit Schreiben vom 17.03.2000 hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung dazu ausgeführt, die betroffenen Hochschulen seien grundsätzlich dazu bereit, die Zahl der Berufskraftfahrer zu reduzieren. Allerdings erstrecke sich die Bereitschaft in vielen Fällen lediglich darauf, die entsprechenden Arbeitsverhältnisse zukünftig umzuwandeln. Die endgültige Absetzung bzw. die kw-Stellung von Kraftfahrer-

stellen stoße hingegen auf erhebliche Widerstände. Diese resultierten aus der großen Sorge der Hochschulen, bei möglichen Stellenabsetzungen keine ausgleichende Sachmittelverstärkung über den Haushalt zu erhalten.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung ist noch nicht abgeschlossen.

12 Einsatz der Informationstechnik in der Bauverwaltung

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass durch den vermehrten Einsatz der Informationstechnik in der Bauverwaltung des Landes weitere 107 Stellen entbehrlich sind und daher wegfallen können. Das Ministerium für Bauen und Wohnen hat dieses zusätzliche Einsparpotenzial anerkannt und den ergänzenden Empfehlungen des Landesrechnungshof für die weitere Entwicklung der Informationstechnik in der Bauverwaltung zugestimmt.

- 12.1** Die Bauverwaltung hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Einsatz der Informationstechnik (IT) bei der Aufgabenerledigung zu verstärken. Ausgangspunkt dieser Bemühungen war das Gutachten einer Unternehmensberatungsgesellschaft aus dem Jahr 1994, die die Bauverwaltung im Auftrag des Arbeitsstabes Aufgabenkritik und des MBW untersucht und eine Reihe von Empfehlungen für einen verstärkten Einsatz der Informationstechnik ausgesprochen hatte. Insbesondere hatte sie die Erarbeitung eines IT-Rahmenkonzepts sowie den Ausbau der Hard- und Softwareausstattung vorgeschlagen. Für die Umsetzung der Empfehlungen hatte der Gutachter einen Zeitraum von ca. 6 Jahren und ein Investitionsvolumen von rd. 125 Mio. DM veranschlagt. Als Investitionsrendite hatte das MBW ein Einsparpotenzial vom 534 Stellen akzeptiert.

Nachdem die vorgesehene Umsetzungsphase im Wesentlichen abgeschlossen war, führte der LRH im Jahre 1999 zu einer Erfolgskontrolle hinsichtlich der Realisierung der IT-Empfehlungen durch. Zum anderen untersuchte er auch die Möglichkeiten der Weiterentwicklung der IT-Ausstattung, und zwar sowohl hinsichtlich der Hardwareausstattung als auch hinsichtlich der Softwareunterstützung der Arbeitsabläufe.

Die Prüfung hat Folgendes ergeben:

12.2 Das IT-Rahmenkonzept war bereits im Dezember 1997 fertig gestellt worden; die übrigen Empfehlungen werden voraussichtlich in der vorgegebenen Zeit bis zum Ende des Jahres 2000 im Wesentlichen umgesetzt sein, wobei die ursprünglich veranschlagten Kosten voraussichtlich um 20 bis 25 v. H. unterschritten werden.

12.2.1 Die Arbeitsplätze in der Bauverwaltung sind inzwischen nicht nur – wie vom Gutachter empfohlen – zu 75 v. H., sondern sogar zu 90 v. H. mit Hardware ausgestattet. Damit wird an allen Arbeitsplätzen der Führungsebene, an den Arbeitsplätzen mit beruflichen Aufgaben sowie an den Arbeitsplätzen geeigneter Hilfsdienste (z. B. Schreibdienst und Registratur) Informationstechnik eingesetzt.

Der gegenüber der Empfehlung des Gutachters um 15 Prozentpunkte höhere IT-Ausstattungsgrad führte zur Beschleunigung und Qualitätsverbesserung weiterer Arbeitsabläufe und -ergebnisse. Die Auswirkungen dieser über das Gutachten hinausgehenden Rationalisierungseffekte auf den Stellenbedarf hatte die Bauverwaltung bisher nicht berücksichtigt. Der LRH hat diese zusätzlichen Rationalisierungseffekte – ausgehend von dem akzeptierten Einsparvorschlag des Gutachters (534 Stellen) – in Übereinstimmung mit dem MBW mit zusätzlich 20 v. H. quantifiziert, so dass weitere 107 Stellen (36 Stellen im gehobenen und 71 Stellen im mittleren Dienst) wegfallen können.

12.2.2 Um dieses Einsparpotenzial realisieren zu können, sind nach Auffassung des LRH allerdings Maßnahmen erforderlich zur Verbesserung der IT-Betreuung bei den einzelnen Bauämtern und bei der IT-Koordination, die das Landesinstitut für Bauwesen für die gesamte Bauverwaltung wahr-

nimmt. Denn eine Befragung der Mitarbeiter der Staatlichen Bauämter zur Beurteilung der IT-Unterstützung und ihrer Nutzung hat ergeben, dass Defizite bei der Akzeptanz des IT-Einsatzes auf allen Mitarbeiterebenen bestehen. Diese resultieren im Wesentlichen aus der nicht immer ausreichenden IT-Betreuung in den Bauämtern.

Diesbezüglich hatte der Gutachter seinerzeit 2 IT-Betreuerstellen je Bauamt als angemessen angesehen. Diese Stellen waren in der Folgezeit mit eigenem baufachlichen Personal, das zusätzlich geschult worden war, besetzt worden. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass dies nicht ausreichte, um eine effektive IT-Betreuung der Mitarbeiter sicherzustellen. Es erscheint daher nach Auffassung des LRH geboten, speziell ausgebildetes IT-Fachpersonal (z. B. die derzeit in der Bauverwaltung in Ausbildung befindlichen Fachinformatiker) einzustellen und im Bereich der IT-Betreuung einzusetzen.

Hierfür bedarf es allerdings nach Auffassung des LRH keiner neuen Stellen; vielmehr sollte in der Bauverwaltung – zum Zwecke einer bedarfsnahen Einstellungen solcher Kräfte – bei den Stellen des mittleren Dienstes mit noch nicht realisierten kw-Vermerken ein „Einstellungskorridor“ in Höhe von 20 v. H. gebildet werden. Bei Schaffung eines solchen Einstellungskorridors wird zwar die Realisierung von maximal 45 kw-Stellen zeitlich hinausgeschoben, doch ist diese Maßnahme eine Voraussetzung für die Einsparung der oben genannten 107 Stellen und damit als wirtschaftlich anzusehen.

- 12.2.3** Die Bauverwaltung entwickelt ihre Softwareprogramme nicht selbst, sondern vergibt Aufträge an andere Stellen, meist gewerbliche Unternehmen. Die Auftragsabwicklung wird von sog. IT-Koordinatoren im Landesinstitut für Bauwesen begleitet. Der LRH hat hier eine personelle Unterbesetzung festgestellt, die angesichts der weiteren softwaretechnischen Entwicklung

von Bedeutung ist. Er hat dem MBW empfohlen, die IT-Koordination zu verstärken, indem 7 Stellen aus den Bauämtern in das Landesinstitut verlagert werden.

12.3 Hinsichtlich der Weiterentwicklung der Informationstechnik in der Bauverwaltung hat der LRH eine Fortentwicklung des IT-Rahmenkonzepts empfohlen, in dem insbesondere folgende Anregungen berücksichtigt werden sollten:

- Es sollte eine Software zur IT-gestützten Vorgangssteuerung beschafft werden, deren Erprobung bereits Ende 1999 im interministeriellen Arbeitskreis Automation beschlossen worden war.
- Weiterhin sollte ein Intranet innerhalb der Bauverwaltung aufgebaut werden, um den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Stellen der Bauverwaltung zu beschleunigen und zu verbessern.
- Auch sollten die Bauämter – parallel zum Aufbau des Intranets – an das Internet angeschlossen werden. Dadurch könnte der Informationsaustausch mit Partnern außerhalb der Staatlichen Bauverwaltung (z. B. mit freiberuflichen Architekten oder bauausführenden Firmen) auf elektronischen Wege und damit kostensparender und schneller aufgebaut und gepflegt werden.
- Schließlich sollten weitere softwaretechnische Unterstützungen genutzt werden, wie z. B. die Einrichtung einer Help Desk-Funktion zur kurzfristigen Unterstützung der Anwender bei IT-Standardproblemen oder die Einführung der elektronischen Unterschrift im Zusammenhang mit der Nutzung des Internets.

- 12.4** Während der laufenden Prüfung hat die Landesregierung die Grundsatzzentscheidung getroffen, das gesamte Bau- und Liegenschaftswesen des Landes in der Form eines Landesbetriebs neu zu ordnen. Das vom LRH vorgeschlagene Einsparpotenzial lässt sich unabhängig von dieser Entscheidung realisieren.
- 12.5** Das MBW hat die Feststellungen des LRH zum Stand der Organisationsmaßnahmen anerkannt. Es will die Anregungen des LRH zur Verbesserung der IT-Betreuung bis zum Jahr 2005 umsetzen und sodann auf der Grundlage des vom LRH aufgezeigten Rationalisierungspotenzials weitere 107 Stellen mit kw-Vermerken versehen. Außerdem hat das Ministerium die Fortschreibung des DV-Rahmenkonzepts und die Berücksichtigung der Empfehlungen des LRH zur Weiterentwicklung des IT-Einsatzes zugesichert.

13 Stellenbörse

Durch die Stellenbörse sollte sichergestellt werden, dass freie Stellen in der Landesverwaltung vorrangig mit solchen Bediensteten des Landes besetzt werden, deren Stellen entbehrlich sind. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshof wurde dieses Ziel nur bei 1,6 von Hundert aller Stellenausschreibungen über die Stellenbörse erreicht. Der LRH hat Verschärfungen des Stellenbörsenverfahrens vorgeschlagen, die von der Landesregierung bei der Einrichtung der Personalagentur zum 01.01.2000 teilweise übernommen worden sind.

Der LRH prüft seit mehreren Jahren den Stellenabbau in der Landesverwaltung und hat hierzu dem Landtag berichtet (vgl. Jahresberichte 1998 und 1999, jeweils Abschnitt 8). Im Zuge dieser Prüfung hat der LRH auch die Stellenbörse des Landes näher untersucht.

13.1 Ausgestaltung des Stellenbörsenverfahrens

Nach mehrjährigem Vorlauf richtete die Landesregierung zum 01.01.1998 eine landesweite Stellenbörse ein, die zunächst ein Jahr lang erprobt werden sollte. Das Innenministerium erhielt die Zuständigkeit für die Stellenbörse. Die Erprobungsphase wurde nach einem Jahr bis Ende 1999 verlängert.

Ziel der Stellenbörse war es, durch Herausgabe eines zentralen Ausschreibungsblattes einen verwaltungsinternen Arbeitsmarkt zu schaffen, um den Abbau entbehrlicher Stellen in der Landesverwaltung zu beschleunigen. Durch die Stellenbörse sollte die Umsetzung der einschlägigen Regelung des Haushaltsgesetzes erleichtert werden, wonach vor jeder Inanspruchnahme einer besetzbaren Stelle zu prüfen ist, ob diese

Stelle mit einem Bediensteten aus einer mit kw-Vermerken belasteten Verwaltung besetzt werden kann. Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist dem Bediensteten die Stelle zu übertragen.

Das Verfahren der Stellenbörse hatte das Innenministerium mit Runderlass vom 12.11.1997 geregelt. Danach wurden in Teil I der Stellenbörse Ausschreibungen von freien und freiwerdenden Stellen aufgenommen, die nicht mit Beschäftigten aus der jeweiligen Verwaltung besetzt werden konnten. Freie Stellen für bestimmte Gruppen von Bediensteten (u. a. Lehrer/innen, Hochschullehrer/innen, medizinisches Personal) waren von der Verpflichtung zur Ausschreibung in der Stellenbörse ausgenommen.

Die Dienststellen übermittelten ihre Stellenausschreibungen zu Teil I auf dem Dienstweg an das Innenministerium. In den Ausschreibungstext war ein Hinweis aufzunehmen, dass bevorzugt Bewerber/innen berücksichtigt werden sollten, die kw-Stellen frei machten. Das Innenministerium stellte die Ausschreibungstexte zu einer Ausgabe der Stellenbörse zusammen, die den Ressorts zweiwöchentlich bekannt gegeben wurde. Diese machten den Beschäftigten ihres Geschäftsbereichs die jeweilige Ausgabe der Stellenbörse durch Aushang oder in elektronischer Form zugänglich. Stellen, für die keine Bewerbungen eingingen oder für die das Auswahlverfahren erfolglos durchgeführt worden war, durften extern, d. h. mit Bewerber/innen vom Arbeitsmarkt, besetzt werden. Erfolgte eine externe Besetzung ohne vorherige Stellenausschreibung in der Stellenbörse, war nach dem Haushaltsgesetz eine gleichwertige Stelle mit einem kw-Vermerk zu versehen.

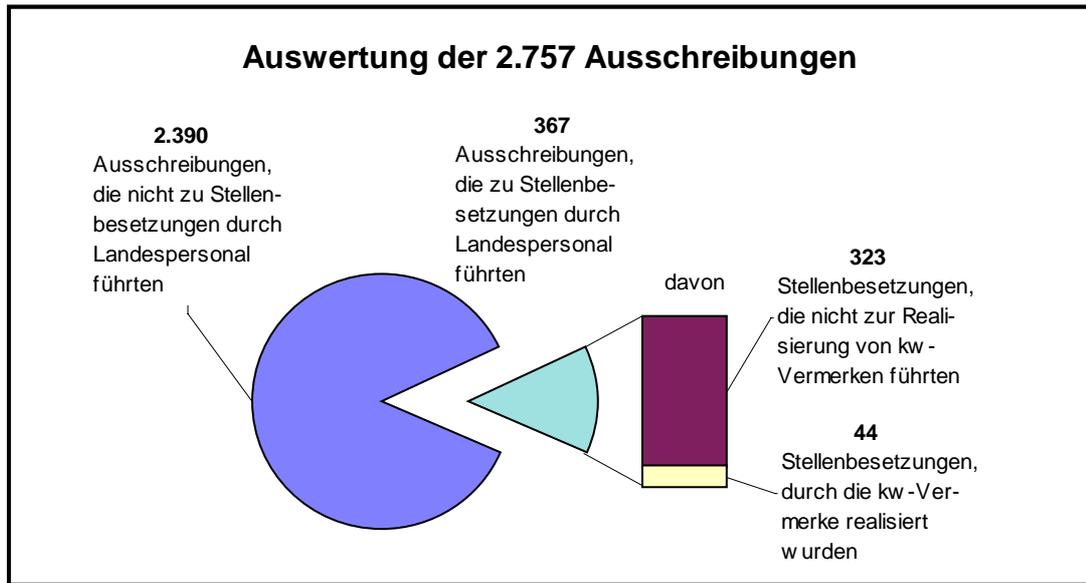
Durch Teil II der Stellenbörse erhielten Landesbedienstete die Möglichkeit, ein Versetzungsgesuch unter einer Chiffre veröffentlichen zu lassen. Behörden, die an einer Übernahme interessiert waren, hatten sich an das Innenministerium zu wenden. Von dort aus wurden dann die versetzungs-

willigen Bediensteten aufgefordert, unmittelbar Kontakt mit der interessierten Behörde aufzunehmen.

Zum 01.01.2000 wurde die Stellenbörse durch die neu geschaffene Personalagentur abgelöst, die dem Finanzministerium angegliedert ist. Die Stellenausschreibungen werden nunmehr von der Personalagentur durchgeführt.

13.2 Ergebnisse des Stellenbörsenverfahrens

Die ausschreibenden Dienststellen haben bis Ende 1999 insgesamt 2.757 freie Stellen an die Stellenbörse gemeldet. Der größte Teil der besetzbaren Stellen entfiel auf den Hochschulbereich. Als Ergebnis der Ausschreibungen im Stellenbörsenverfahren konnten 367 freie Stellen mit Personal aus dem Landesdienst besetzt werden (1998 : 224 Stellenbesetzungen; 1999 : 143 Stellenbesetzungen). Hierdurch wurden insgesamt 44 kw-Vermerke realisiert (1998 : 26; 1999 : 18), d. h. nur 1,6 v. H. aller Ausschreibungen führten im Ergebnis zum Wegfall entbehrlicher Stellen. 2.390 Stellenausschreibungen führten nicht zu Stellenbesetzungen mit vorhandenem Landespersonal, obwohl in 347 Fällen (1998: 225; 1999 : 122) Bewerbungen von Landesbediensteten vorlagen. Die ausschreibenden Dienststellen haben die Bewerber/innen aus der Landesverwaltung wegen fehlender oder unzureichender Qualifikation jedoch abgelehnt. Es ist davon auszugehen, dass die freien Stellen - soweit sie nicht unbesetzt blieben - mit Kräften von außen besetzt wurden. Unterlagen hierzu lagen dem Innenministerium nicht vor.



Ferner wurden insgesamt 486 (1998 : 233; 1999 : 253) Versetzungsgesuche von Landesbediensteten in der Stellenbörse veröffentlicht. Lediglich in 2 Fällen konnte der LRH eine erfolgreiche Vermittlung feststellen, wobei in einem Fall ein kw-Vermerk realisiert wurde.

13.3 Bewertung der Stellenbörse durch den Landesrechnungshof

Das vorrangige Ziel des Stellenbörsenverfahrens, die Realisierung von kw-Vermerken deutlich zu beschleunigen, ist nicht erreicht worden. Der LRH sah sich durch die vorliegenden enttäuschenden Ergebnisse in seiner Skepsis bestätigt, die er bereits früher gegen die Ausgestaltung des Stellenbörsenverfahrens geäußert hatte.

Der LRH hat eine der wesentlichen Ursachen für den mangelnden Erfolg des Stellenbörsenverfahrens darin gesehen, dass die Dienststellen des Landes vielfach nicht bereit waren, bei Stellenbesetzungen auf vorhandenes Personal des Landes zurückzugreifen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der LRH mit Entscheidung vom 24.09.1999 an das Innenministerium und das Finanzministerium gewandt und Verschärfungen des Stellenbörsenverfahrens vorgeschlagen:

Durch eine Änderung des Haushaltsgesetzes müsse deutlicher herausgestellt werden, dass freie Stellen vorrangig mit Landespersonal zu besetzen seien. Der LRH rege eine Übernahme der strengeren Regelung des Bundes an. Ferner dürften Stellen in Zukunft vor Durchlaufen des Stellenbörsenverfahrens nicht mehr extern (z. B. durch Zeitungsannoncen) ausgeschrieben werden. Außerdem müssten sich die Ministerien stärker in das Verfahren der Ausschreibung und Stellenbesetzung in ihren Geschäftsbereichen einschalten. Sie dürften nicht mehr lediglich die Stellenausschreibungen ihres nachgeordneten Bereichs zur Kenntnis nehmen, sondern müssten selbst sicherstellen, dass nach Möglichkeit nur Bewerber aus der Landesverwaltung übernommen würden. Es könne nicht länger hingenommen werden, dass die Qualifikation von Bewerbern aus dem Landesdienst mit pauschalen Begründungen verneint werde. In welchem Umfang fachliche Anforderungen im Einzelfall erforderlich seien, könne vom jeweiligen Ministerium für seinen Geschäftsbereich im Dialog mit den ausschreibenden Dienststellen kompetent beurteilt werden. Schließlich müsse in das Informationsangebot der Stellenbörse eine Zusammenstellung aller Stellen des Landeshaushalts aufgenommen werden, die mit kw-Vermerken versehen seien. Soweit möglich müssten Angaben über die organisatorische und lokale Zuordnung sowie der Wertigkeit der einzelnen Stelle gemacht werden. Behörden, bei denen freie Stellen zu besetzen seien, könnten auf Grund dieser Angaben gezielt an kw-belastete Verwaltungen herantreten, um geeignetes Landespersonal für ihre Vakanzen zu gewinnen.

Die geringe Zahl der Versetzungsgesuche belege nach Auffassung des LRH die mangelnde Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus

Verwaltungen, die mit kw-Vermerken belastet sind, sich auf freie Stellen in anderen Bereichen der Landesverwaltung zu bewerben.

Der LRH hat gefordert, dass alles getan werden müsse, um die Zahl der versetzungsbereiten Landesbediensteten zu erhöhen und diese Nachfrage über die Stellenbörse erkennbar zu machen. Vor diesem Hintergrund sollten sich die für das Personal Verantwortlichen in allen kw-belasteten Verwaltungen aktiv darum bemühen, die Versetzungsbereitschaft ihrer Mitarbeiter/innen zu erhöhen. Zu diesem Zweck sollten gezielt Mitarbeitergespräche geführt werden. Sofern diese Maßnahme nicht zu einer deutlichen Erhöhung der Versetzungsbereitschaft führten, müssten auch Versetzungen gegen den Willen der Betroffenen vorgenommen werden.

Zusammenfassend hat der LRH ausgeführt, dass angesichts der drängenden finanziellen Probleme des Landes insgesamt mehr Anstrengungen der Verantwortlichen erforderlich seien, um mit dem vorhandenen Personal auszukommen.

13.4 Stellungnahme der Landesregierung

Mit Schreiben vom 05.01.2000 hat das Innenministerium in Abstimmung mit dem Finanzministerium mitgeteilt, dass die Vorschläge des LRH zur Optimierung des Stellenbörsenverfahrens eingehend geprüft und bei den Beschlüssen der Landesregierung zur Errichtung einer Personalagentur berücksichtigt worden seien. Die Personalagentur solle verwaltungsinterne Personalbedarfe und Personalüberhänge zusammenführen, sie berate und unterstütze sowohl die abgebenden als auch die aufnehmenden Behörden und die betroffenen Landesbediensteten. Für Fortbildungsmaßnahmen stünden der Agentur Haushaltsmittel zur Verfügung.

Durch die Neufassung des § 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 2000 sei die Besetzung von freien bzw. freiwerdenden Stellen mit anderen als Landesbediensteten grundsätzlich erst nach 24 Monaten zulässig. Durch diese Vorgabe werde der Druck zur Nutzung des landeseigenen internen Arbeitsmarktes erhöht.

Die Ressorts seien, wie vom LRH gefordert, bei dem Verfahren der Personalagentur beteiligt. In Stellenausschreibungen sollten in Zukunft lediglich die fachbezogenen Mindestqualifikationen gefordert werden. Ferner solle auf die Möglichkeit einer Nachqualifizierung hingewiesen werden. Die Personalagentur könne Ausschreibungen mit überzogenen Anforderungsprofilen zurückweisen.

Bei ausbleibenden oder unzureichenden Bewerbungen hätten die von der Personalagentur angesprochenen Ressorts geeignete Bedienstete zu benennen. Die Auswahl verbleibe in der Kompetenz der Ressorts. Diese hätten die Ablehnung von Bewerberinnen und Bewerbern aus kw-belasteten Verwaltungen gegenüber der Personalagentur zu begründen.

Weiterhin sei vorgesehen, dass die Ressorts zukünftig vierteljährlich der Personalagentur melden, in welchen Bereichen kw-Vermerke zu realisieren seien.

Zusammenfassend werde die Personalgewinnung stärker als bisher auf die in der Landesverwaltung vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschränkt. Mit den Beschlüssen der Landesregierung zur Personalagentur werde den Vorschlägen des LRH zur Beschleunigung des Stellenabbaus Rechnung getragen.

Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)

14 Prüfung einer Gesellschaft des Landes

Das Land ist Alleingesellschafter einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Es fördert die Gesellschaft durch Gewährung von Zuwendungen zur Deckung von Personal- und Sachausgaben.

Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter und als Zuwendungsgeber sowie die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft mit beschränkter Haftung untersucht.

Seine Prüfung hat ergeben, dass die Nichtberücksichtigung betriebswirtschaftlicher Grundsätze zu erheblichen Verlusten geführt hat. Diese Verluste stellen ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land dar.

14.1 Allgemeine Entwicklung der Gesellschaft

Die GmbH wurde im Dezember 1989 durch das Land als alleiniger Gesellschafter gegründet. Seit 1995 liegt die Zuständigkeit für die Verwaltung der Beteiligung bei der Staatskanzlei. In ihren Arbeitsgebieten soll die GmbH an der Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher Forschung und Praxis tätig werden. Mit der Errichtung der Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH wurden mehrere Ziele verfolgt. Nach dem Gesellschaftsvertrag soll sie als eine eigenständige beratungs- und anwendungsorientierte Forschungseinrichtung nicht nur für das Land, sondern auch für Dritte tätig werden. Dabei wurde davon ausgegangen, dass einer privaten Gesellschaft mehr Handlungsmöglichkeiten zur Kooperation mit Wissenschaft

und Wirtschaft auf nationaler und internationaler Ebene zur Verfügung stehen als einer öffentlich-rechtlichen Institution. Ferner sollte die gewählte Rechtsform eine Beteiligung von Institutionen der Wirtschaft, der Wissenschaft und des öffentlichen Bereichs erleichtern.

Die Gesellschaft wird wesentlich aus Zuwendungen des Landes finanziert. Auf Grund des 1990 abgeschlossenen Zuwendungsrahmenvertrages wurden der Gesellschaft jährlich Mittel als institutionelle Förderung zur Verfügung gestellt. 1991 erhielt die Gesellschaft Zuwendungen in Höhe von 1,8 Mio. DM, 1998 in Höhe von 6,9 Mio. DM. Daneben hat die Gesellschaft steigende Einnahmen aus ihrer Projektstätigkeit für Dritte erzielt. Insgesamt entwickelten sich die Gesamteinnahmen der Gesellschaft von 1,8 Mio. DM (1991) auf 14,3 Mio. DM (1998). Gleichzeitig erhöhten sich ihre Ausgaben von 1,68 Mio. DM (1991) auf 16,6 Mio. DM (1998). Seit 1995 stehen den Einnahmen höhere Ausgaben gegenüber.

Im Jahre 1991 hat die Gesellschaft ihre Projektstätigkeit aufgenommen. Auftraggeber waren vor allem das Land, die Europäische Union und andere öffentlich-rechtliche Träger. Zunehmend wird die Gesellschaft auch für privatrechtliche Organisationen tätig. Die Anzahl der bearbeiteten Projektaufträge stieg von 37 Projekten 1993 auf 128 im Jahre 1998.

14.2 Prüfungsfeststellungen des LRH

14.2.1 Verluste

Durch den negativen Geschäftsverlauf entstanden Verluste, die sich bis zum Jahre 1998 auf 3,8 Mio. DM beliefen.

Der LRH hat festgestellt, dass die Nichtbeachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze durch die Geschäftsführung zu den erheblichen Verlusten

fürte. Zudem ist das Land als Gesellschafter seiner Aufsichtspflicht nicht in ausreichendem Maße nachgekommen.

Sowohl die Gesellschaft als auch der Gesellschafter hatten auf Grund unvollständiger Aufzeichnungen nur einen eingeschränkten Überblick über den Umfang der Projektstätigkeit.

Die Kalkulation von Projekten wurde überhaupt nicht oder nur unzureichend durchgeführt, da wesentliche Daten für eine ordnungsgemäße Kalkulation nicht erhoben worden waren. Daneben mangelt es an einer ausreichenden Kostenkontrolle, die für eine ordnungsgemäße Abrechnung der Projekte erforderlich ist. So wurden beispielsweise Aufwendungen für in Bearbeitung befindliche Projekte nur teilweise erfasst oder Projektarbeitszeiten lediglich geschätzt. Ferner hat der LRH festgestellt, dass die Geschäftsführung der Gesellschaft keine zeitnahen Informationen über den Stand und den Verlauf einzelner Projekte besaß. Dies führte auch dazu, dass Projekte häufig verspätet oder fehlerhaft abgerechnet wurden.

Obwohl die Wirtschaftsprüfer schon in ihrem Jahresabschlussbericht 1992 auf Mängel hingewiesen hatten, sahen sich die GmbH und der Gesellschafter nicht veranlasst, ein zur Bewältigung der steigenden Projektaufträge geeignetes Kostenrechnungswesen einzuführen.

Der LRH hat daher schon während der Prüfung zur Vermeidung von weiteren, den Bestand der Gesellschaft gefährdenden Verlusten angeregt, unverzüglich mit der Einrichtung eines Kostenrechnungswesens zur Steuerung des Projektbereichs zu beginnen. Dazu hat die Gesellschaft Daten zu den Personal-, Sach- und Gemeinkosten, den Zahlungsmodalitäten und sonstigen vertraglichen Vereinbarungen (wie z. B. Berichtstermine) der laufenden Projekte zu sammeln. Für die Ermittlung der Personalkosten ist eine einheitliche Arbeitszeiterfassung in der Gesellschaft erforderlich. Nur unter Berücksichtigung dieser Werte kann eine ordnungsgemäße Kalkulation sowie eine Vereinbarung von weiteren Projekten er-

folgen. Diese betriebswirtschaftlichen Grunddaten sind der Verwaltung der Gesellschaft unverzüglich zuzuleiten, um der Geschäftsführung einen Überblick über die laufenden Projekte zu verschaffen. Der Datenaustausch zwischen der Verwaltung und den einzelnen Abteilungen der Gesellschaft setzt eine Optimierung der Arbeitsabläufe voraus.

Die Staatskanzlei hat die Anregungen des LRH aufgegriffen. Sie hat mit der Gesellschaft noch während der Prüfung die erste Grundlage für eine Kostenrechnung mit einer einheitlichen Arbeitszeiterfassung gelegt. In ihrer Stellungnahme hat die Staatskanzlei weitere Maßnahmen angekündigt, die mit dem Einsatz der bereits eingerichteten Software für das betriebswirtschaftliche Rechnungswesen einhergehen soll.

14.2.2 “Forderung gegen den Gesellschafter”

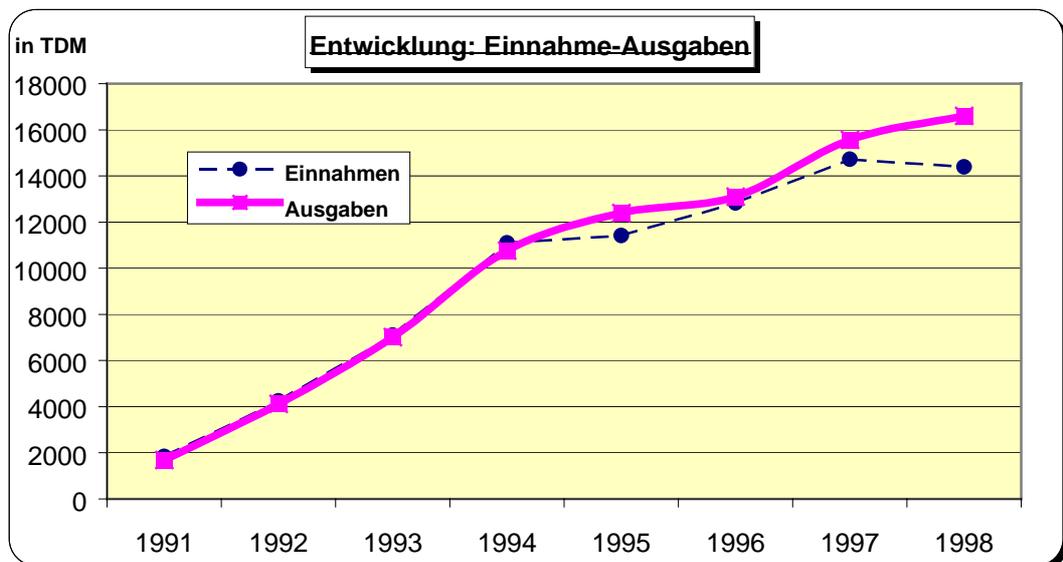
Die Gesellschaft hat die jährlichen Verluste seit 1997 dadurch ausgeglichen, dass sie in der Bilanz eine Forderung gegen den Gesellschafter in gleicher Höhe aktiviert hat. Aus den Berichten der Wirtschaftsprüfer ist zu entnehmen, dass sich die Gesellschaft hierbei auf eine Regelung des Gesellschaftsvertrages (§ 18) stützte, in der sich der Gesellschafter verpflichtet hat, Mittel zur Vermeidung von Verlusten “nach Maßgabe des von der Gesellschafterversammlung festzustellenden Wirtschaftsplans” bereitzustellen. Diese gesellschaftsrechtliche Regelung, die auf den im Zuwendungsverfahren vorzulegenden Wirtschaftsplan der Gesellschaft Bezug nimmt, erschien den Wirtschaftsprüfern unklar und veranlasste sie im Dezember 1998, sich die Berechtigung zur Bilanzierung der Forderung gegen den Gesellschafter durch die Staatskanzlei bestätigen zu lassen. Diese erklärte sich noch im selben Monat unter Hinweis auf § 18 des Gesellschaftsvertrages mit dieser Bilanzierung einverstanden.

Die Staatskanzlei hat allerdings im Laufe des Prüfungsverfahrens die unmittelbare Gewährung von zusätzlichen Mitteln zum Ausgleich der entstandenen Verluste in Höhe von 3,8 Mio. DM abgelehnt. In ihrer Stellungnahme vom Februar 2000 vertritt sie hierzu die Auffassung, dass § 18 des Gesellschaftsvertrages keine Pflicht des Gesellschafters zum unmittelbaren Ausgleich der Verluste begründe. § 18 des Gesellschaftsvertrages weise lediglich auf das Zuwendungsverfahren hin.

Der LRH hat festgestellt, dass die oben beschriebene Praxis, im Jahresabschluss ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erreichen, einen unzutreffenden Eindruck über die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft vermittelt.

14.2.3 Aufstellung der Wirtschaftspläne

Seit dem Haushaltsjahr 1995 übersteigen die Ausgaben der Gesellschaft deren Einnahmen. Im Jahre 1998 lagen die Ausgaben rund 2,2 Mio. DM über den Einnahmen.



Der LRH hat festgestellt, dass die Fehlbeträge der Jahre 1997 und 1998 erst im Herbst 1999 bekannt geworden sind und im Wirtschaftsplan 2000 berücksichtigt wurden.

Zuwendungen dürfen erst veranschlagt werden, wenn der Zuwendungsempfänger einen Haushalts- und Wirtschaftsplan vorlegt, der alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthält.

In diesem Zusammenhang gibt der LRH zu Bedenken, dass die Unvollständigkeit des im Zuwendungsverfahren vorzulegenden Wirtschaftsplanes zur Rückforderung der Zuwendung führen kann. Insoweit hat das Land in seiner Doppelrolle als Gesellschafter der GmbH und als Zuwendungsempfänger auf die Vollständigkeit des jeweiligen Wirtschaftsplanes zu achten.

Die Staatskanzlei stimmt in ihrer Stellungnahme den Ausführungen des LRH zu.

14.2.4 Personal

Auf Grund des steigenden Projektvolumens erhöhte sich die Zahl der Mitarbeiter der Gesellschaft von 14 Beschäftigte 1991 auf 137 Beschäftigte 1998.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Personalwirtschaft der Gesellschaft das Risiko einer finanziellen Mehrbelastung des Landes birgt.

14.2.4.1 Kombi-Stellen

Seit 1995 wurden sog. Kombi-Stellen geschaffen. Dabei handelt es sich um Arbeitsplätze, deren Vergütung zeit- und/ oder wertmäßig über den Stellenplan hinaus aus Projektmitteln aufgestockt ist. Diese Stellen stehen grundsätzlich unter einem Projektmittelvorbehalt, der festlegt, dass die höhere Vergütung nur aus Projektmitteln finanziert werden kann. Da eine projektbezogene Höhervergütung nur für einen vorübergehenden Zeitraum zulässig ist, aber seit 1995 höherwertige Tätigkeiten übertragen worden sind, haben die Stelleninhaber zwischenzeitlich einen Anspruch auf Höhergruppierung erworben.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Gesellschaft bei Wegfall dieser Drittmittel zur Zahlung der höheren Vergütung verpflichtet bleibe und damit möglicherweise eine zusätzliche Belastungen auf das Land als Zuwendungsgeber zukommen könne. Insoweit läge ein Verstoß gegen die Auflagen des Zuwendungsbewilligungsbescheides vor, der die Einhaltung des Stellenplanes fordert.

Die Staatskanzlei stimmt der Auffassung des LRH zu und hat dazu erklärt, die Gesellschaft werde zukünftig keine Kombi-Stellen-Verträge mehr zur Vergütung höherwertiger Tätigkeiten abschließen.

14.2.4.2 Wissenschaftliche Mitarbeiter

Im Stellenplan der Gesellschaft ist festgelegt worden, in welchem Umfang Stellen mit Personal der Vergütungsgruppe BAT IIa und höher unbefristet und befristet besetzt werden dürfen. Die Gesellschaft hat mit verschiedenen wissenschaftlichen Mitarbeitern befristete Arbeitsverträge abgeschlossen, die teilweise siebenmal mit unterschiedlichen Begründungen verlängert worden sind. Der LRH hat festgestellt, dass die Voraussetzun-

gen für eine wirksame Befristung häufig nicht vorliegen, sodass ein erheblicher Anteil der zunächst befristeten Arbeitsverhältnisse nunmehr als Dauerarbeitsverhältnis zu qualifizieren ist.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass der genehmigte Stellenplan bei Eingehung weiterer Dauerarbeitsverhältnisse nicht eingehalten werden kann.

Die Staatskanzlei teilt die Auffassung des LRH und hat mitgeteilt, die Gesellschaft habe zwischenzeitlich Maßnahmen zur Verhinderung einer Überschreitung des zulässigen Anteils an Dauerarbeitsverhältnissen getroffen.

14.3 Ausblick

Seit dem Jahre 1999 hat die Gesellschaft auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen des LRH Anstrengungen zur Konsolidierung ihrer wirtschaftlichen Situation unternommen.

Der Schriftverkehr mit der Staatskanzlei über die Feststellungen des LRH und über die Durchführung der Sanierung der Gesellschaft dauert noch an.

Innenministerium (Epl. 03)

15 Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte

Das Verfahren, mit dem ärztliche und zahnärztliche Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte abgerechnet werden, war nach der Regelungslage sehr aufwändig. Es wies zudem in der Handhabung zahlreiche Mängel auf; namentlich die durch die verschiedenen Polizeibehörden und -einrichtungen dezentral durchgeführten Prüfungen der Honorarforderungen waren unzureichend.

Die Feststellungen und Anregungen des Landesrechnungshofs veranlassten das Innenministerium zu einer grundlegenden Änderung des Verfahrens. Durch die Einrichtung einer zentralen Abrechnungsstelle soll ein effektiveres Abrechnungs- und Prüfverfahren erreicht werden.

Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte haben nach dem Landesbeamtengesetz Anspruch auf freie Heilfürsorge. Die Heilfürsorge umfasst alle notwendigen und angemessenen Aufwendungen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Polizeidienstfähigkeit. Einzelheiten sind in der Verordnung über die freie Heilfürsorge der Polizei geregelt. Danach können sich die Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamten durch Polizeiärztinnen/-ärzte oder - unter Vorlage der dafür vorgesehenen Behandlungsscheine - durch niedergelassene Ärztinnen/Ärzte behandeln lassen. Die von den niedergelassenen Ärztinnen/Ärzten erbrachten Leistungen werden über die Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigungen (KVen/KZVen) in Nordrhein-Westfalen, die nach dem Sozialgesetzbuch die ärztliche Ver-

sorgung im Bereich der freien Heilfürsorge sicherzustellen haben, mit dem Land abgerechnet.

Der LRH hat die Abrechnung ambulanter ärztlicher und belegärztlicher sowie zahnärztlicher Leistungen für die Jahre 1996 und 1997 untersucht. Die Ausgaben hierfür beliefen sich landesweit auf rd. 41 Mio. DM pro Jahr. Gegenstand der Untersuchung, in deren Verlauf bei insgesamt 13 Polizeibehörden/-einrichtungen sowie im Innenministerium örtliche Erhebungen durchgeführt wurden, war insbesondere die verwaltungsseitige Prüfung der dem Land in Rechnung gestellten ärztlichen Honorarforderungen.

15.1 Abrechnung mit den Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigungen

Die Abrechnung zwischen dem Land und den KVen/KZVen erfolgt auf der Grundlage entsprechender Verträge, in denen u. a. Einzelheiten zum Umfang der im Rahmen der freien Heilfürsorge zu gewährenden ärztlichen Versorgung, zur Bewertung und Vergütung der ärztlichen Leistungen und zu deren Abrechnung gegenüber dem Land geregelt sind. Zu den Aufgaben der KVen/KZVen gehört es insbesondere auch, die der Abrechnung zugrundeliegenden Honorarforderungen der behandelnden Ärzte zu prüfen und gegebenenfalls zu berichtigen.

Die Abrechnung seitens der KVen/KZVen erfolgt quartalsweise gegenüber den Zentralen Polizeitechnischen Diensten (ZPD) in Düsseldorf; bestimmte zahnärztliche Leistungen werden monatlich abgerechnet. Die entsprechenden Quartals- bzw. Monatsrechnungen sind von den ZPD zunächst ohne Abzug an die KVen/KZVen zu bezahlen; nachträgliche Berichtigungsansprüche sind innerhalb von sechs Monaten (nach Rechnungseingang bei den ZPD) geltend zu machen.

15.2 Weitere verwaltungsseitige Bearbeitung

Die weitere (verwaltungsseitige) Bearbeitung ist in verschiedenen Erlassen des Innenministeriums geregelt. Bei seiner Untersuchung hat der LRH zahlreiche Mängel festgestellt, namentlich hinsichtlich der sachlichen und rechnerischen Prüfung der geltend gemachten ärztlichen Honorarforderungen. Diese Mängel beruhten häufig darauf, dass die einschlägigen Regelungen nicht hinreichend beachtet wurden. Sie waren zum Teil aber auch im Verfahren selbst begründet.

15.2.1 Die verwaltungsseitige Prüfung der ärztlichen Honorarforderungen erfolgt nach den derzeitigen Regelungen im Wesentlichen dezentral bei den verschiedenen Polizeibehörden/-einrichtungen. Die ZPD haben dazu die ihnen mit den Rechnungen der KVen/KZVen zugehenden Einzelunterlagen (für 60.000 bis 65.000 Abrechnungsfälle pro Quartal) den jeweils zuständigen Behörden und Einrichtungen zuzuordnen und zu übersenden, nachdem sie sie auf Vollständigkeit und offensichtliche Fehler kontrolliert haben.

Für die Weiterleitung ist eine Frist von einem Monat festgelegt. Diese wurde nach den Feststellungen des LRH vielfach deutlich überschritten, weil die ZPD die zu unterschiedlichen Zeiten eingehenden Unterlagen zunächst sammeln und nur viermal jährlich zur Abholung bereitstellen. Diese Vorgehensweise verkürzte die für die eigentliche Prüfung und evtl. Beanstandung der einzelnen Honorarforderungen verfügbare Zeit von sechs Monaten zum Teil erheblich. Zusätzlich beeinträchtigt wurde die zeitgerechte Prüfung der Einzelunterlagen dadurch, dass die Empfänger nicht über das Datum des Eingangs der zugehörigen Rechnungen bei den ZPD unterrichtet wurden, sodass sie den Ablauf der Beanstandungsfrist bei der Bearbeitung nicht feststellen konnten.

15.2.2 Im Hinblick darauf, dass schon die KVen/KZVen verpflichtet sind, die in ihre Rechnungen einfließenden Honorarforderungen der Ärzte zu kontrollieren und gegebenenfalls zu korrigieren, ist für die verwaltungsseitige Prüfung an Hand der Einzelunterlagen nur eine geringe Prüfquote angeordnet. Zu prüfen sind alle Honorarforderungen über 500 DM im Einzelfall, mindestens aber 5 v. H. aller Honorarforderungen im Abrechnungszeitraum.

Die Auswertung der von den Polizeibehörden/-einrichtungen gemeldeten Beanstandungen durch den LRH begründete Zweifel, dass die Prüfung in dem vorgeschriebenen Umfang durchgeführt wurde. So waren die in den Jahren 1996 und 1997 mitgeteilten Abrechnungsfehler meist auf wenige Polizeibehörden/-einrichtungen zurückzuführen, während für den weit überwiegenden Teil der betroffenen Behörden und Einrichtungen keine Beanstandungen vorlagen.

Feststellungen bzw. telefonische Anfragen des LRH bei 14 Polizeibehörden erhärteten diese Zweifel.

Allein sieben dieser Behörden prüften die Abrechnungsunterlagen mit unterschiedlicher Begründung nicht, z. B. waren in zwei Fällen die einschlägigen Erlasse nicht bekannt, in anderen wurde eine eigene Prüfung im Vertrauen auf die Kontrolle durch die KVen/KZVen für entbehrlich gehalten.

Die übrigen sieben Polizeibehörden hatten nach Angaben der zuständigen Bediensteten Prüfungen vorgenommen. Diese hatten jedoch in den Jahren 1996 und 1997 zu keinen oder keinen nennenswerten Ergebnissen geführt, obwohl zum Teil mehrere Tausend Abrechnungsfälle pro Quartal zu verzeichnen waren. Eine nach Umfang und Inhalt den Anforderungen entsprechende Prüfung der Honorarforderungen ließ sich auch hier nicht feststellen:

Aufzeichnungen über die Anzahl der (entsprechend der angeordneten Quote) zu prüfenden Abrechnungsfälle und darüber, wie viele und welche Fälle tatsächlich geprüft worden waren, konnten nicht vorgelegt werden. Im Übrigen ergab eine Befragung der mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeiter, dass ihnen die zur Beurteilung der materiellen Richtigkeit der Abrechnungen erforderliche Sachkunde weitgehend fehlte. Eine fachspezifische Schulung für die im Rahmen der freien Heilfürsorge wahrzunehmenden Aufgaben war in keinem Fall erfolgt.

15.2.3 Mängel wies auch die weitere Bearbeitung der Beanstandung von Honorarforderungen auf. Die entsprechenden Berichtigungsansprüche gegenüber den KVen/KZVen wurden von zwei Bezirksregierungen (jeweils für einen bestimmten Zuständigkeitsbereich) geltend gemacht. Hier fehlte es insbesondere an einer verfahrensmäßig gesicherten Überwachung der insoweit bei den KVen/KZVen gestellten Anträge. So war etwa eine Zusammenstellung der in dem vom LRH geprüften Zeitraum „anhängigen“ Einzelvorgänge mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und letztlich auch nicht vollständig zu erreichen. In vielen Fällen konnte der Sachstand nicht abschließend geklärt werden. Verschiedene ältere Beanstandungen wurden erst anlässlich konkreter Nachfragen des LRH aufgegriffen und führten zu Sachstandsfragen bei der zuständigen KV/KZV.

Eine Auswertung der ihnen vorgelegten Beanstandungen mit dem Ziel, Prüfdefizite festzustellen und auf ihre Beseitigung – etwa durch Hinweis auf typische Abrechnungsfehler – hinzuwirken, nahmen die beiden Bezirksregierungen nicht vor.

Unzureichend war auch der Informationsaustausch zwischen den beiden Bezirksregierungen und den ZPD, welche die aus den Beanstandungen resultierenden Erstattungen zu vereinnahmen bzw. Nachzahlungen zu

veranlassen haben. Dies führte dazu, dass den ZPD eine umfassende Überwachung der zu erwartenden Zahlungseingänge nicht möglich war.

15.3 Würdigung durch den LRH

Der LRH hat seine Feststellungen dem Innenministerium mitgeteilt und dazu bemerkt, dass das Abrechnungsverfahren einer grundlegenden Überprüfung mit dem Ziel einer möglichst wenig aufwändigen, im Ergebnis aber effektiven Ausgestaltung bedürfe.

Er hat dabei insbesondere den mit der praktizierten dezentralen verwaltungsseitigen Prüfung der Honorarforderungen durch die verschiedenen Polizeibehörden/-einrichtungen verbundenen Verwaltungsaufwand hervorgehoben, der durch eine Konzentration des Verfahrens auf eine oder wenige Dienststellen erheblich verringert werden könnte. Es wären dann auch insgesamt weniger Bedienstete mit dieser Aufgabe befasst, denen die erforderliche – bei den einzelnen Polizeibehörden/-einrichtungen derzeit weitgehend nicht vorhandene – Sachkunde effizienter und kostengünstiger zu vermitteln wäre. Auf diese Weise ließe sich auch eine nach Umfang und Inhalt ausreichende Prüfung am ehesten sicherstellen.

Unabhängig von der notwendigen Verbesserung des verwaltungsseitigen Verfahrens hat der LRH auch die Frage aufgeworfen, ob ungerechtfertigte Honorarforderungen nicht mehr als bisher schon durch geeignete Kontrollmaßnahmen seitens der KVen/KZVen ausgeschlossen werden könnten. Die festgestellten Abrechnungsfehler legten nämlich den Schluss nahe, dass die Kontrollen der KVen/KZVen nicht hinreichend auf die im Rahmen der freien Heilfürsorge abrechnungsfähigen Leistungen ausgerichtet seien. In diesem Zusammenhang hat der LRH darauf hingewiesen, dass der weit gehende Verzicht auf eine verwaltungsseitige Prüfung nur zu rechtfertigen sei, wenn die KVen/KZVen ihrer Prüfungsverpflichtung umfassend nachkämen.

15.4 Weiterer Schriftwechsel

Das Innenministerium hat die Anregungen des LRH aufgegriffen und die Einrichtung einer „zentralen Abrechnungsstelle“ bei den ZPD eingeleitet. Zukünftig sollen diese die eingehenden Rechnungen (verwaltungsseitig) prüfen und anweisen. Auch sollen sie die Verfolgung von Berichtigungsansprüchen gegenüber den KVen/KZVen übernehmen, die bisher - wie erwähnt - von zwei Bezirksregierungen vorgenommen wurde. Die zentrale Abrechnung soll nicht nur für den vom LRH untersuchten Bereich gelten, sondern – bis auf wenige Ausnahmen – alle Leistungen der freien Heilfürsorge erfassen.

Unabhängig von der beabsichtigten Neuordnung des Verfahrens hat das Ministerium die zuständigen Behörden und Einrichtungen schon jetzt durch gesonderten Erlass angewiesen, eine ordnungsgemäße Prüfung der Abrechnungsunterlagen sicherzustellen und dazu unter Berücksichtigung der vom LRH aufgezeigten Mängel und Defizite eine Reihe konkreter Maßnahmen angeordnet.

Zur Frage einer mehr auf die Besonderheiten der freien Heilfürsorge ausgerichteten Kontrolle seitens der KVen/KZVen hat das Innenministerium lediglich mitgeteilt, diese Prüfung erfolge durch automatisierte Plausibilitätskontrollen, wie sie im Bereich der Krankenkassen üblich seien. Spezielle, auf die abrechnungsfähigen Leistungen der freien Heilfürsorge ausgerichtete ADV-Programme gebe es nicht.

Die vom Innenministerium getroffenen bzw. eingeleiteten Maßnahmen erscheinen dem LRH geeignet, das Abrechnungs- und Prüfverfahren effektiver zu gestalten und - nach Einrichtung der zentralen Abrechnungsstelle bei den ZPD - den damit verbundenen Verwaltungsaufwand deutlich zu verringern.

Der LRH hat das Ministerium aber darauf hingewiesen, dass die ärztliche/zahnärztliche Versorgung nach Maßgabe der eingangs erwähnten Verordnung über die freie Heilfürsorge ausdrücklich Gegenstand der mit

den KVen/KZVen geschlossenen Verträge sei. Die ihnen obliegende Prüfung habe sich deshalb auch auf die insoweit geltenden Besonderheiten zu erstrecken und könne nicht ohne weiteres - weil entsprechende ADV-Programme nicht verfügbar seien - auf die im Bereich der Krankenkassen üblichen Plausibilitätskontrollen beschränkt werden. Der LRH hat dazu nochmals betont, dass der weit gehende Verzicht auf eine verwaltungsseitige Prüfung der ärztlichen Honorarforderungen nur zu rechtfertigen sei, wenn die KVen/KZVen ihrer Prüfungspflicht umfassend nachkämen.

Der Schriftwechsel mit dem Innenministerium ist nicht abgeschlossen.

16 Förderung von Neubauten für den Feuerschutz

Der Landesrechnungshof hat den Neubau von Feuerwachen und Feuerwehrgerätehäusern sowie Leitstellen geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Bauten nach Größe, Ausstattung und Zusatzeinrichtungen stark voneinander abweichen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, in die Förderrichtlinien einheitliche Vorgaben für dem Feuerschutz dienende Gebäude aufzunehmen. Er regt weiter an, die Förderung des Landes von der Anteilfinanzierung auf die Festbetragsfinanzierung umzustellen.

16.1 Vorbemerkung

Nach dem Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) ist es Aufgabe der Gemeinden, zur Bekämpfung von Schadenfeuer sowie zur Hilfeleistung bei Unglücksfällen und bei öffentlichen Notständen den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehren zu unterhalten. Das Innenministerium (IM) hat hierfür Richtlinien erlassen. Die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerschutzes sehen vor, dass Zuwendungen zu bestimmt bezeichneten Gegenständen (im Wesentlichen Feuerwehrfahrzeuge) als Festbetrag, im Übrigen als Anteil in Höhe von 50 % bis 80 % der Gesamtkosten gewährt werden.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in zehn Städten den Neubau von Feuerwachen und Feuerwehrgerätehäusern sowie Leitstellen mit Gesamtausgaben von rd. 157 Mio. DM geprüft. Die Bauten wurden vom Land mit insgesamt rd. 96 Mio. DM gefördert. Bewilligungsbehörden waren die Bezirksregierungen.

16.2 Aus- und Fortbildung, vorbeugender Brandschutz

In den meisten der neu erbauten Feuerwachen und Feuerwehrgerätehäuser sind Räume für die Ausbildung und Fortbildung der Feuerwehrkräfte eingerichtet worden. In einigen Neubauten hat der LRH zudem Räumlichkeiten vorgefunden, in denen ausschließlich Aufgaben des vorbeugenden Brandschutzes bearbeitet werden, wie vorbereitende Arbeiten für Brandschauen, Stellungnahmen in bauaufsichtlichen Verfahren und Personal- und Verwaltungsaufgaben bei der Gestellung von Brandsicherheitswachen. Alle diese Räume sind aus Landesmitteln gefördert worden.

Unter Hinweis auf den Wortlaut des FSHG hat der LRH die Auffassung vertreten, das Land dürfe für die Kosten der Aus- und Fortbildung auf Gemeinde- und Kreisebene sowie für die Kosten des vorbeugenden Brandschutzes keine Zuwendungen gewähren.

In seiner Erwiderung räumt das IM ein, dass die Kosten für die Aus- und Fortbildung und für den vorbeugenden Brandschutz seit der Neufassung des FSHG im Jahre 1975 nicht mehr vom Land bezuschusst werden. Kosten i. S. d. gesetzlichen Vorschriften seien jedoch lediglich die mit der Aus- und Fortbildung und den Tätigkeiten im vorbeugenden Brandschutz verbundenen Personal-, Lernmittel- und sonstigen Sachkosten. Der Gesetzgeber habe mit der Änderung des Gesetzes nicht die Absicht verfolgt, auch die Kosten für den Bau und die Errichtung der für Aus- und Fortbildung und den vorbeugenden Brandschutz erforderlichen Räume von der Förderung auszunehmen. Deshalb seien auch nach 1975 stets die Neubauten insgesamt gefördert worden.

Der LRH ist auch weiterhin der Auffassung, dass die gesetzliche Regelung nicht einengend nur auf die Betriebskosten (Personal, Lernmittel, Inventar etc.), nicht aber auf die Investitionskosten für die Immobilien (Schulungs- und Verwaltungsräume) bezogen werden kann.

Um für die Zukunft die Gleichbehandlung aller Zuwendungsnehmer sicher zu stellen, hält der LRH eine Klarstellung für erforderlich, welche Kosten der Aus- und Fortbildung und des vorbeugenden Brandschutzes, insbesondere, ob auch die Kosten für Bauinvestitionen von den Gemeinden und Kreisen allein zu tragen sind.

16.3 Vergabeverfahren

In den Nebenbestimmungen zu den jeweiligen Zuwendungsbescheiden war den Gemeinden aufgegeben worden, Bauaufträge unter Anwendung der Vergabevorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) zu vergeben. Hiernach sind Aufträge grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Nur unter besonderen Umständen, die für die Bewilligungsbehörde nachprüfbar sein müssen, dürfen Aufträge beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben werden. Sechs Gemeinden hatten nach den Feststellungen des LRH regelmäßig Aufträge nur beschränkt ausgeschrieben und vergeben, obwohl weder die Eigenart der Leistungen noch besondere Umstände die Abweichung von der vorgeschriebenen Vergabeart rechtfertigten. Nach den einschlägigen Runderlassen des Finanzministeriums (FM) - zuletzt vom 16.12.1997 - ist bei Vorliegen eines schweren Verstoßes gegen die VOB/VOL grundsätzlich ein Widerruf des Zuwendungsbescheides und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung angezeigt. Im Interesse eines möglichst einheitlichen Verwaltungsvollzugs und zur gebotenen Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger/innen sind bei schweren Verstößen gegen die VOB/VOL diese förderrechtlichen Konsequenzen im Regelfall dergestalt zu ziehen, dass die Kosten für die jeweilige Auftragseinheit, bei der der Verstoß ermittelt wurde, von der Förderung ausgeschlossen werden. Würde die Anwendung dieses Grundsatzes zu einem völligen oder sehr weit gehenden Förderausschluss für die Gesamtmaßnahme und damit zu einer erheblichen Härte

für den/die Zuwendungsempfänger/in führen, kann der Kürzungsbetrag auf 20 bis 25 v. H. der Gesamtzuwendung zuzüglich des Zuwendungsanteils der durch den Verstoß bedingten Verteuerung beschränkt werden. Der Widerruf einer Zuwendung wegen schwerer Verstöße gegen die VOB/VOL setzt jedoch nicht zwingend eine durch den Verstoß bedingte Verteuerung der Fördermaßnahme voraus. Entscheidend ist vielmehr der Verstoß gegen die im Zuwendungsbescheid enthaltenen Auflagen. Als schwerer Verstoß gegen die VOB kommt insbesondere in Betracht, wenn - wie vorliegend - gegen die Vergabeart ohne die im Regelwerk zugelassenen Sachgründe verstoßen wurde. Der LRH hat das Ministerium gebeten, die Vergabeverstöße zum Anlass zu nehmen, entsprechend den Runderlassen des Finanzministeriums zu verfahren und förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen.

Das IM ist der Bitte nicht nachgekommen, vielmehr hat es versucht, das jeweils gewählte Vergabeverfahren zu rechtfertigen. Dabei hat es u. a. die Ansicht vertreten, bei der von zwei Kommunen gewählten Vergabeart der Beschränkten Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb handele es sich „selbstverständlich“ um eine Öffentliche Ausschreibung. Die Beschränkung sei lediglich gewählt worden, um nicht fachkundige Firmen von dem Vergabeverfahren auszuschließen. Darüber hinaus sei die Wahl des Vergabeverfahrens in den meisten Fällen zwischen der Bewilligungsbehörde und dem Zuwendungsempfänger abgesprochen gewesen.

Demgegenüber hat der LRH darauf hingewiesen, dass es sich auch bei einer Beschränkten Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb lediglich um eine Sonderform der Beschränkten Ausschreibung - um ein zweigestuftes Vergabeverfahren - und keineswegs um eine Öffentliche Ausschreibung handele. Eine Absprache zwischen den am Zuwendungsverfahren Beteiligten über die Art des Vergabeverfahrens rechtfertige es in keinem Fall, ohne triftigen Grund von dem Grundsatz der Öffentlichen

Ausschreibung abzuweichen. Vor diesem Hintergrund hat der LRH das IM gebeten, seinen Standpunkt zu überprüfen und die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

16.4 Werkstätten

Bis auf wenige Ausnahmen haben die Gemeinden im Zuge des geförderten Neubaus von Feuerwachen verschiedene Werkstätten miterrichtet. Neben den für die Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit der Wehren als notwendig anzusehenden Fahrzeug- und Gerätewerkstätten hat der LRH bei seiner Prüfung auch andere Werkstätten wie Schreinereien, Schuhmachereien, eine Schmiede und einen Bastelraum vorgefunden. Der LRH hat gegenüber dem IM die Auffassung vertreten, dass diese Werkstätten zur Aufrechterhaltung des abwehrenden Brandschutzes nicht erforderlich seien. Das Ministerium hat demgegenüber darauf verwiesen, dass Werkstätten immer dann verfügbar sein müssten, wenn auf privatwirtschaftliche Ressourcen nicht zurückgegriffen werden könne. Spezialwerkstätten würden zudem nur dann eingerichtet, wenn das entsprechend qualifizierte Personal vorhanden sei.

Entscheidend für die Förderung der Einrichtung einer Werkstatt ist nach Auffassung des LRH, dass diese - abgestellt auf die jeweiligen konkreten örtlichen Verhältnisse - zur Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit der Feuerwehr unverzichtbar ist. Diese Voraussetzung vermag der LRH bei den genannten Werkstätten nicht zu erkennen. Er zweifelt insbesondere an, dass in größeren Kommunen privatwirtschaftlich betriebene Werkstätten nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung standen. Die Notwendigkeit, eine Werkstatt vorzuhalten, kann sich auch nicht nach der Qualifikation des gerade beschäftigten Personals richten, da diese auf Grund der üblichen Fluktuation ohnehin nicht dauerhaft sichergestellt werden kann.

Der LRH hat das IM gebeten, für die Zukunft einheitliche Kriterien für die Förderung von Werkstätten für Feuerwachen aufzustellen.

16.5 Diensträume der leitenden Beamten

Die Größe der Dienstzimmer für den Leiter der Feuerwachen und seinen Stellvertreter ist in drei der geprüften Feuerwehreinrichtungen wesentlich übersetzt. Räume mit einer Grundfläche von 35 m² bis 70 m² für den Leiter und 34 m² bis 58 m² für den Stellvertreter sind auch dann unangemessen, wenn diese Räume zugleich als Besprechungszimmer mitgenutzt werden. Der LRH hat beim IM angeregt, die förderfähigen Größen der Dienstzimmer - mangels Vorgaben des Landes - nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauausgaben des Bundes in der Zuständigkeit der Finanzbauverwaltung zu bemessen. Diese sehen für das Dienstzimmer eines Amtsvorstehers, der in etwa mit dem Leiter einer Berufsfeuerwehr vergleichbar ist, eine Fläche von 24 m² vor. Das IM will die Anregung des LRH in seine Überlegungen einbeziehen.

16.6 Sporthalle und Mehrzweckhalle

Bei einer Feuerwache ist im Zuge des mit Zuwendungen geförderten Neubaus eine Sporthalle, bei einer anderen Feuerwache eine Mehrzweckhalle errichtet worden. Die Mehrzweckhalle umfasst ca. 435 m², sie soll allein der Notaufnahme von Menschen im Falle von Großschadensereignissen dienen und steht ansonsten leer. Die ca. 140 m² große Sporthalle wird überwiegend für den Dienstsport genutzt. Gelegentlich dient sie auch als Probenraum für die Kapelle der Freiwilligen Feuerwehr. Der LRH ist der Auffassung, dass beide Hallen nicht dem abwehrenden Brandschutz zuzurechnen sind und daher nicht aus Mitteln der Feuerschutzsteuer hätten gefördert werden dürfen. In seiner Erwiderung hat das IM

ausgeführt, für die Mehrzweckhalle sei ursprünglich eine Nutzung als Lager vorgesehen gewesen. Noch während der Planung sei dieses Nutzungskonzept jedoch aufgegeben worden. Nunmehr sei beabsichtigt, im Falle von Großschadensereignissen gegebenenfalls zu evakuierende Bürger in der Halle unterzubringen. Darüber hinaus werde die Halle gelegentlich auch für den Dienstsport genutzt. Der Dienstsport sei neben der psychosozialen Bedeutung bei kasernierter Unterbringung zur Erhaltung der physischen Leistungsfähigkeit von Einsatzkräften unbedingt erforderlich. Häufig und zweckmäßigerweise würden allerdings auch anderenorts gelegene Sporthallen für den Dienstsport genutzt.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass beide Hallen nicht dem abwehrenden Brandschutz dienen und deshalb nicht hätten gefördert werden dürfen.

16.7 Sektionalttore

In die Fahrzeughallen der Feuerwachen werden in der Regel maschinell betriebene Sektionalttore eingebaut. Bei einer Feuerwache hat der LRH den Einbau von druckluftgesteuerten Stahlfalttoren festgestellt. Im Vergleich zu den Sektionaltoren führte der Einbau dieser Tore zu Mehrkosten in Höhe von 550.000 DM. Aus fachtechnischer Sicht sind die üblicherweise verwendeten maschinell betriebenen Sektionalttore ausreichend. Das Ministerium hat dieser Auffassung grundsätzlich zugestimmt und erklärt, der Einbau druckluftgesteuerter Stahlfalttore bedürfe im Förderverfahren einer besonderen Einzelfallprüfung.

16.8 Leitstellen

Soweit bei Feuerwehreinrichtungen Leitstellen bestehen, dienen diese sowohl dem Einsatz der Feuerwehr als auch dem Einsatz des Rettungsdienstes. Da die Kosten des Rettungsdienstes nicht aus den Mitteln der Feuerschutzsteuer gefördert werden, hat das IM festgelegt, dass 40 % der Investitionen für die Leitstelle dem Rettungsdienst und 60 % dem Feuerschutz zuzuordnen sind. Nach den Feststellungen des LRH stellen jedoch die von einer Leitstelle koordinierten Einsätze des Rettungsdienstes den weit überwiegenden Teil der Leitstellentätigkeit dar. Er hat das IM gebeten, die Festlegung der Anteile mit dem Ziel neu zu überdenken, die Vorgaben der tatsächlichen Nutzung anzupassen. Eine Antwort steht noch aus.

In einem Fall hat die Gemeinde eine Einsatzzentrale errichtet, die einschließlich der zugehörigen Nebenräume eine Fläche von rd. 55 m² umfasst. Der LRH hält unter besonderer Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten eine Fläche von 14 m² für ausreichend. Er hat das Ministerium um Prüfung gebeten.

In einem anderen Fall hat sich das Ministerium bereiterklärt, die zuschussfähigen Kosten für eine mit 53 m² Fläche abgerechnete Einsatzzentrale zu kürzen und nur noch eine Fläche von 14 m² als zuschussfähig anzuerkennen. Den Kürzungsbetrag in Höhe von 570 DM/m² hält der LRH für zu gering. Nach seinen Erfahrungen dürfte der Wert pro m² mit mindestens 3.500 DM zu bemessen sein.

In einem weiteren Fall hat der LRH festgestellt, dass die Leitstelle abweichend von der genehmigten Planung errichtet wurde. Das Ministerium will diese Feststellung bei der Prüfung des Verwendungsnachweises berücksichtigen.

16.9 Versammlungs- und Besprechungsräume

Bei dem Neubau der Feuerwache einer mittleren Großstadt war die große Anzahl von Versammlungs- und Besprechungsräumen besonders auffällig. Die Wache verfügt über

- zwei sich gegenüberliegende, je 60 m² große Räume, die nach den Feststellungen des LRH nicht oder nur äußerst selten gleichzeitig genutzt werden,
- einen Versammlungsraum von 280 m², der für die überregionale Rettungsassistentenfortbildung und für Veranstaltungen der Stadtverwaltung bereitgehalten werden soll,
- einen Besprechungsraum (Florianstube) von ca. 40 m², dessen Nutzung nicht feststellbar ist und
- einen Archivraum in der Größe von 60 m².

Der LRH hält die Anzahl und die Größe der Räume für weit übersetzt.

Das IM hat erklärt, die Räume entsprächen in der Gesamtgröße der fachaufsichtlichen Genehmigung durch die Bewilligungsbehörde. Eine gleichzeitige Nutzung der sich gegenüberliegenden Räume sei dann gegeben, wenn die Feuerwehrkräfte im Rahmen der Alarm- und Ausrückordnung in Bereitschaft versetzt würden. Der angesprochene 280 m² große Versammlungsraum sei durch die Zusammenlegung zweier Schulungs- und Besprechungsräume und dadurch entstanden, dass auf die Abtrennung zum Flur und zu den Nebenräumen verzichtet worden sei. Hierdurch ergäben sich Möglichkeiten einer vielseitigen Nutzung, unter anderem auch für die Versammlung der Gesamtwehr. Veranstaltungen der Stadtverwaltung oder des Rettungsdienstes würden an dieser Stelle nicht durchgeführt. Die als Florianstube bezeichnete Räumlichkeit sei für eine künftige Verwendung als Bibliothek vorgesehen. Die Größe des Ar-

chivraums entspreche dem unterzubringenden Archivbestand, der bisher auf zwei Wachen verteilt gewesen sei.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die fachaufsichtliche Genehmigung des Neubaus durch die Bewilligungsbehörde die konkrete Prüfung der Notwendigkeit der Räume unter dem Gesichtspunkt sparsamen und wirtschaftlichen Handelns nicht ersetzen könne. Der LRH bleibt bei seiner Auffassung und hält die Kosten zur Errichtung der Räume in diesem Umfang nicht für förderfähig.

16.10 Empfehlungen

Nach den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen hält der LRH den Erlass von Förderrichtlinien mit einheitlichen Vorgaben für die Größe und die Ausstattung von Feuerwachen für dringend erforderlich.

Der LRH regt weiter an, die bisherige Anteilfinanzierung zu überdenken. Er empfiehlt, für alle Investitionen im Bereich des Feuerschutzes und der Hilfeleistung künftig angemessene, nach Bedarfsgrößen gestaffelte Festbeträge vorzusehen.

Das IM will die Anregungen des LRH in die Überlegungen einer Arbeitsgruppe einbeziehen, die auf Grund einer Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden im Jahre 1999 eingerichtet worden ist.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Justizministerium (Epl. 04)

17 Förderprogramme im Bereich der Justiz

Der Landesrechnungshof hat Förderprogramme im Geschäftsbereich des Justizministeriums geprüft und ist dabei vor allem der Frage nachgegangen, ob die Mittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt wurden. Die Feststellungen des Landesrechnungshof führten zur Einstellung eines Förderprogramms und in anderen Fällen zu Rückforderungen. Hinsichtlich der Förderung des Täter-Opfer-Ausgleichs ist zwischen Justizministerium und Landesrechnungshof noch offen, ob der Verwendungszweck auch auf andere Weise und mit geringerem Aufwand erreicht werden könnte.

Der LRH hat vom Justizministerium (JM) bewirtschaftete Zuwendungen des Haushaltsjahres 1996 geprüft. In diesem Jahr waren erstmals Mittel für die Förderung gemeinnütziger Arbeit zur Abwendung oder Verkürzung von Ersatzfreiheitsstrafen und Mittel zur Förderung des Täter-Opfer-Ausgleichs (TOA) in einem Gesamtumfang von 1,65 Mio. DM veranschlagt. Außerdem wurden seit längerem bestehende Förderprogramme zur Straffälligenhilfe (3,1 Mio. DM) in die Prüfung einbezogen. Im Haushaltsplan des Jahres 2000 sind für alle diese Förderbereiche insgesamt 6,6 Mio. DM vorgesehen.

- 17.1 Bei der Prüfung, ob die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet wurden, hat der LRH etliche Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen festgestellt. Auf Grund dessen hat das Land Erstattungsforderungen von rd. 130.000 DM geltend gemacht, die in einem Umfang von rd. 110.000 DM zu Rückzahlungen geführt haben. Zudem hat

das JM auf Grund der Prüfungsfeststellungen durch Vorgaben und Bewirtschaftungshinweise an Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger sichergestellt, dass künftig bestimmungsgemäß verfahren wird.

17.2 Der LRH ist besonders in einem Fall auch der Frage nachgegangen, ob die Landesförderung überhaupt notwendig ist.

17.2.1 So hat der LRH untersucht, wofür ein seit Jahren in Höhe und Zweckbestimmung unveränderter Haushaltsansatz von 150.000 DM verwendet wurde. Er hat festgestellt, dass Verbände der Freien Wohlfahrtspflege aus diesem Ansatz Zuschüsse zur Deckung ihrer Aufwendungen in der Straffälligen- und Entlassungsfürsorge erhielten. Die Verbände verwendeten die Mittel überwiegend dafür, Beihilfen an Haftentlassene zu zahlen. Ein Gefangener, dessen eigene Mittel nicht ausreichen, hat aber bei seiner Entlassung kraft Gesetzes einen Anspruch auf eine Beihilfe zu seinen Reisekosten und auf eine Überbrückungsbeihilfe. Dieser gesetzliche Anspruch, für den im Haushaltsplan Mittel bereitstehen, überschneidet sich mit dem Zuwendungszweck, sodass die Gefahr von Doppelförderungen bestand. Der LRH bat daher das JM um eine Überprüfung der Notwendigkeit der Zuwendungen.

Daraufhin sind die veranschlagten Zuwendungsmittel im folgenden Haushaltsjahr 1999 an dieser Stelle eingespart und für einen anderen Förderungszweck ausgegeben worden. Im Haushaltsjahr 2000 sind für die Straffälligen- und Entlassungsfürsorge keine Zuwendungsmittel mehr veranschlagt worden, sondern nur noch Gelder zur Befriedigung des gesetzlichen Anspruches.

17.2.2 In die Prüfung einbezogen wurden auch die Zuschüsse zur Förderung des TOA. Durch den TOA soll erreicht werden, dass der Konflikt zwischen dem Täter und dem Verletzten (dem Opfer) einer Straftat außergerichtlich geschlichtet wird. Die Beteiligten sollen durch Vermittlung eines Dritten dazu gebracht werden, die Wiedergutmachung des entstandenen Schadens zu vereinbaren. Durch einen erfolgreichen TOA wird der Rechtsfrieden wieder hergestellt; für den Täter wirkt er sich im Allgemeinen günstig auf die gerichtlichen Sanktionen aus, die er zu erwarten hat.

Seit 1990 zunächst im Jugendgerichtsgesetz verankert, ist der TOA 1994 auch in das Erwachsenenstrafrecht eingeführt worden. Kam ein TOA zu Stande, so wurde er über das materielle Strafrecht bei der Strafzumessung und der Entscheidung über die Aussetzung der Strafe zur Bewährung berücksichtigt. In der Praxis gelang die Einleitung eines TOA aber nur in vergleichsweise wenigen Fällen. Mit Bundesgesetz vom 20.12.1999 sind zusätzlich prozessuale Möglichkeiten geschaffen worden, dem TOA im Strafverfahren zum Durchbruch zu verhelfen: Mit der Auflage an den Beschuldigten, sich ernsthaft um einen TOA zu bemühen, können Gericht und Staatsanwaltschaft nunmehr sogar von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen oder das Verfahren einstellen.

Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung (StPO) regeln nicht im Einzelnen, wer mit der Durchführung des TOA betraut werden soll. In NRW kommen hierfür nach einem Gemeinsamen Runderlass von JM und IM fünf Typen von Ausgleichsstellen in Betracht, und zwar

- a) die Gerichtshilfe;
- b) die Bewährungshilfe bei Beschuldigten, die unter Bewährungsaufsicht stehen;
- c) der Soziale Dienst des Strafvollzuges bei Inhaftierten;
- d) Schiedsleute nach dem Schiedsamtsgesetz;

- e) Einrichtungen von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, die sich zur Wahrnehmung der Aufgaben einer Ausgleichsstelle des TOA für Erwachsene bereit erklärt haben.

Während es sich bei den Institutionen zu a) - d) um amtliche Stellen handelt, werden die von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege angebotenen TOA-Einrichtungen im Wege der Projektförderung mit Zuwendungen aus dem Landeshaushalt gefördert.

Der LRH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass insgesamt 12 Ausgleichsstellen von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege in 11 von 19 Landgerichtsbezirken eingerichtet sind. In einem Landgerichtsbezirk befinden sich zwei dieser Einrichtungen, während in acht Landgerichtsbezirken keine TOA-Einrichtung in freier Trägerschaft besteht. Personell ausgestattet sind die Ausgleichsstellen in der Regel mit zwei Vollzeitkräften als Konfliktschlichter und einer Verwaltungskraft (eine halbe Stelle). Das Land fördert die Personal- und Sachaufwendungen der Einrichtungen mit Zuwendungen und wendet dafür seit 1998 jährlich 2,4 Mio. DM auf. Die 12 Einrichtungen haben im Jahre 1997 rund 250 und im Jahre 1998 insgesamt 441 TOA-Fälle bearbeitet.

Neben den Einrichtungen in freier Trägerschaft hat von den o. a. amtlichen Institutionen in den vergangenen Jahren offenbar namentlich die Gerichtshilfe TOA-Maßnahmen durchgeführt. Die Gerichtshilfe ist derzeit mit 44 Personalstellen ausgestattet und wirkt nach ihrem gesetzlichen Auftrag bei der Vorbereitung gerichtlicher und staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen mit. Sie ist in allen Bezirken der Staatsanwaltschaften und Landgerichte Nordrhein-Westfalens vertreten und hat nach den Unterlagen des JM 1997 insgesamt 423 und im Jahr 1998 730 TOA-Fälle bearbeitet.

Der LRH hat des Weiteren festgestellt, dass die TOA-Einrichtungen der freien Träger ungenügend ausgelastet waren. Das JM selbst geht davon

aus, dass eine Fachkraft im Jahr etwa 100 Ausgleichsfälle betreuen kann. Unter Zugrundelegung dieser Vorgabe lag der Auslastungsgrad aller TOA-Einrichtungen in freier Trägerschaft im Jahre 1997 bei etwa 15 v. H. und im Jahr 1998 bei ca. 20 v. H. Möglicherweise ist die unzureichende Auslastung auf die üblichen Schwierigkeiten in Anfangs- und Einarbeitungsphasen und auch auf Probleme des Datenschutzes zurückzuführen. Um einen Verstoß gegen das Datenschutzrecht zu vermeiden, mussten nämlich die Strafverfolgungsbehörden vor der Weitergabe personenbezogener Daten an TOA-Einrichtungen in freier Trägerschaft stets die Einwilligung der Betroffenen einholen, was aufwändig war und offenbar die Einleitung der TOA-Verfahren erschwerte.

Der LRH hat in einer ersten Entscheidung gegenüber dem JM beanstandet, dass die Förderung von Ausgleichsstellen in freier Trägerschaft aufgenommen worden war, bevor die Datenschutzproblematik geklärt wurde. Er hat überdies die Auffassung vertreten, dass die Fortsetzung der Förderung davon abhängig gemacht werden müsse, ob und inwieweit einerseits die Betroffenen (Täter und Opfer) und andererseits die Strafverfolgungsbehörden das Institut des TOA und seine Praktizierung durch freie Träger überhaupt annehmen.

Inzwischen ist mit dem erwähnten Gesetz vom 20.12.1999 die StPO ergänzt und hierbei zugleich die Datenschutzproblematik gelöst worden, denn Gerichte und Staatsanwaltschaften können nunmehr die für einen TOA benötigten personenbezogenen Angaben den freien Trägern auch ohne Einwilligung der Betroffenen übermitteln. Nach dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung ist der LRH im Übrigen von seinem ursprünglichen Begehren abgerückt, die Entscheidung über die künftige Förderung davon abhängig zu machen, ob der TOA allgemein Akzeptanz bei den Betroffenen und bei den Organen der Justiz findet.

Allerdings muss es nach der Verankerung des TOA im Strafverfahrensrecht nunmehr vordringliche Aufgabe sein, allen Betroffenen landesweit die Möglichkeit eines TOA zu eröffnen. Das Angebot darf nicht auf bestimmte Landesteile oder Gerichtsbezirke beschränkt werden. TOA-Einrichtungen in freier Trägerschaft sind z. Zt. aber, wie bereits erwähnt, nur in 11 der 19 Landgerichtsbezirke vorhanden. Damit haben die Betroffenen in einem Großteil des Landes nicht die Möglichkeit, TOA-Einrichtungen in freier Trägerschaft in Anspruch zu nehmen.

Die Gerichtshilfe hingegen besteht landesweit. Ihre Einrichtungen haben in der Vergangenheit TOA-Maßnahmen in einem Umfang durchgeführt, welcher die Arbeit der freien Träger deutlich übersteigt. Für den LRH ungeklärt ist derzeit, inwieweit die Gerichtshilfe durch die für sie zusätzliche Aufgabe des TOA belastet wird und ggf. bereits ausgelastet ist; die in der Vergangenheit auf dem Gebiet des TOA durchgeführte Arbeit hat die Gerichtshilfe allerdings offensichtlich ohne zusätzliche Personal- und Sachmittel bewältigen können. Der LRH hat daher das JM gebeten, eine Überprüfung dahingehend zuzusagen, in welchem Umfang die Gerichtshilfe und die anderen amtlichen Institutionen in der Lage sind, den Bedarf an TOA-Maßnahmen zu decken und ob und ggf. in welchem Umfang die Förderung freier Träger daneben notwendig ist.

Dieser Aufforderung ist das JM bisher nur unzulänglich nachgekommen. Es hat lediglich zugesagt, die Bedenken des LRH gegen die Förderung von zwei Einrichtungen in einem Landgerichtsbezirk künftig zu berücksichtigen. Im Übrigen hat es auf die durch die Gesetzesänderung zu erwartende Steigerung der Fallzahlen des TOA und darauf verwiesen, dass in Zukunft regelmäßig - erstmals in diesem Jahr - alle Beratungsprogramme durch das Kabinett daraufhin überprüft würden, ob und unter welchen Bedingungen sie weitergeführt werden sollen.

Angesichts von derzeit jährlich 2,4 Mio. DM Fördermitteln und im Hinblick auf die bisher unzureichende Inanspruchnahme der freien Träger hält der LRH es für erforderlich festzustellen, inwieweit amtliche Institutionen ganz oder stärker als in der Vergangenheit in der Lage sind, den Bedarf an Maßnahmen des TOA zu decken. Diese Feststellung wäre auch für die Landesregierung von Bedeutung, damit die anstehende Entscheidung über die Fortführung des Programms auf der Grundlage hinreichenden Datenmaterials und halbwegs zuverlässiger Prognosen getroffen werden kann. Der LRH hat das JM daher erneut um eingehende Überprüfung gebeten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

18 Medizinische Versorgung der Gefangenen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 1997 die Ausgaben für die medizinische Versorgung der Gefangenen geprüft und dabei festgestellt, dass die Justizvollzugsverwaltung nicht über geeignete Instrumente zur Kontrolle dieses Ausgabenbereiches verfügte. So mangelte es bereits an einer differenzierten Erfassung der Kosten und an einer methodischen Auswertung vorhandener Daten.

Soweit die Aufgaben der Anstaltsärzte externen Medizinern übertragen waren, wiesen die hierzu geschlossenen Verträge erhebliche Mängel hinsichtlich der Regelungen über die Vergütung und die Sprechstunden auf.

Obgleich das Strafvollzugsrecht die Leistungsansprüche der Gefangenen grundsätzlich an die Vorschriften knüpft, die für die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung gelten, ergibt sich in der Praxis eine Besserstellung der Gefangenen bei der zahnärztlichen, insbesondere bei der prothetischen Behandlung. Die Versorgung der Gefangenen mit Arzneimitteln geht ebenfalls über die sozialversicherungsrechtlichen Leistungsansprüche hinaus.

18.1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat im Jahr 1997 in den beiden Justizvollzugsämtern (Vollzugsämtern), in mehreren der insgesamt 37 Justizvollzugsanstalten und bei dem Justizvollzugskrankenhaus Nordrhein-Westfalen in Fröndenberg die Ausgaben für die medizinische Versorgung und Betreuung der Gefangenen geprüft. Bereits im Jahresbericht 1999 hat der LRH als Folge dieser Prüfung über die Nebentätigkeit von Ärzten des Justizvollzugsdienstes berichtet (Beitrag Nr. 15,

S. 85 ff.). Nachdem der Meinungsaustausch mit dem Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (JM) weitgehend abgeschlossen ist, wird nunmehr über weitere Ergebnisse der Prüfung berichtet.

Die Prüfung umfasste die Haushaltsjahre 1994 bis 1996, teilweise auch das Jahr 1997. Im Jahr 1996 waren die Justizvollzugsanstalten des Landes im Durchschnitt mit ca. 16.590 Gefangenen belegt. Das Land beschäftigte 1997 in den 37 Justizvollzugsanstalten für die medizinische Versorgung und Betreuung der Gefangenen 31 hauptamtliche Ärzte (Anstaltsärzte); weitere 23 hauptamtliche Ärzte waren bei dem Justizvollzugs-krankenhaus eingesetzt. Ferner waren für diesen Bereich Stellen für 285 Beamte des allgemeinen Justizvollzugsdienstes mit einer Zusatzausbildung in der Krankenpflege sowie für 82 Angestellte des Krankenpflege- und des medizinisch-technischen Dienstes ausgewiesen.

Darüber hinaus wurden im Haushaltsjahr 1997 annähernd 11,5 Mio. DM für Vergütungen an Personen aufgewendet, die nicht hauptamtlich in der Gesundheitsfürsorge für Gefangene tätig sind. Hierbei handelte es sich im Wesentlichen um Zahlungen an regelmäßig in den Vollzugsanstalten wirkende Vertragsärzte und Vertragszahnärzte sowie für die nach Bedarf gegen Honorar herangezogenen Fachkräfte (Konsiliarärzte). Die Sachkosten der ärztlichen Versorgung der Gefangenen (Arzneimittel, Hilfsmittel, Zahnersatz etc.) lagen bei ca. 14 Mio. DM.

18.2 Statistische Grundlagen

Der LRH hat festgestellt, dass die Aufwendungen für die medizinische Versorgung und Betreuung der Gefangenen in der Zeit von 1994 bis 1996 insgesamt um mehr als 11 % gestiegen waren, obwohl die Durchschnittsbelegung in den Anstalten in demselben Zeitraum um 3,4 % zurückgegangen war. Eine vergleichende Betrachtung ergab deutlich unterschiedli-

che Ausgaben bei den einzelnen Vollzugsanstalten pro Kopf der Durchschnittsbelegung. Die Vollzugsverwaltung nutzte offensichtlich nicht die Möglichkeiten, vorhandenes statistisches Material zum Zwecke des Vergleichs und der Analyse der Ausgaben auszuwerten, sodass Instrumente fehlten, mit denen problematische örtliche Entwicklungen zeitnah hätten erfasst und durch die Fachaufsicht beeinflusst werden können.

Das JM teilt im Wesentlichen die Einschätzung des LRH. Es hat veranlasst, dass die notwendigen Daten künftig anstaltsbezogen erfasst und von den Vollzugsämtern analysiert werden. Allerdings dürfe, so das JM, grundsätzlich nicht in die Therapie- und Medikationsfreiheit der Anstaltsärzte eingegriffen werden.

Mit dem vom JM Veranlassten sieht der LRH sein Anliegen zumindest insoweit als erledigt an, als die Entwicklung der Ausgaben für die medizinische Versorgung der Gefangenen seitens der Justiz künftig kritisch beobachtet wird.

18.3 Vertragsärzte

18.3.1 Verfügt eine Vollzugsanstalt nicht über einen hauptamtlichen Arzt, so kann der Präsident des Vollzugsamts die Aufgaben des Anstaltsarztes einem Vertragsarzt übertragen. Nach den Feststellungen des LRH bestand bei den Justizvollzugsanstalten eine Vielzahl dieser Vertragsverhältnisse, auch zur Vertretung hauptamtlicher Ärzte.

Für die Verträge hatte das JM durch Rundverfügung einheitliche Regelungen erlassen, die auch die Vergütung der Vertragsärzte betrafen. Danach sollten die Vertragsärzte für die Wahrnehmung der Geschäfte des Anstaltsarztes während der regelmäßigen Sprechstunden eine Pauschalvergütung erhalten, die an der Durchschnittsbelegung der Anstalt zu orientie-

ren war. Sofern Behandlungen in der Anstalt außerhalb der regelmäßigen Sprechstunden stattfanden, sollten sie nach dem einfachen Gebührensatz des Gebührenverzeichnisses der Gebührenordnung für Ärzte besonders vergütet werden. In den einzelnen Verträgen waren auch Vereinbarungen über die Zahl und die Dauer der regelmäßigen Sprechstunden zu treffen. Diese sollten so bemessen werden, dass der Vertragsarzt die Gefangenen in dieser Zeit ausreichend versorgen und anfallende Verwaltungsarbeiten erledigen konnte.

Bei seiner Prüfung hat der LRH zunächst festgestellt, dass die Verwaltungsvorgänge und Verzeichnisse über die Vertragsverhältnisse vielfach unvollständig, insbesondere nicht auf dem neuesten Stand waren, sodass die Vollzugsämter nicht über aktuelle Übersichten der für die Vollzugsanstalten bestehenden Verträge verfügten. Häufig waren regional unterschiedliche und von der Standardregelung abweichende Vergütungen für die Wahrnehmung der Sprechstunden vereinbart worden; diese ermöglichten den Vertragsärzten an Stelle der Pauschalvergütung Abrechnungen für jede Einzelbehandlung. Die abweichenden Regelungen, welche nicht nur zu erheblich höheren Kosten führten, sondern auch zur Ungleichbehandlung der Vertragsärzte, waren überwiegend vom JM genehmigt worden, z. T. ausdrücklich als Übergangsregelungen. In diesen Fällen konnten allerdings keinerlei Bemühungen der Justizverwaltung festgestellt werden, den Übergangstatus der Ausnahmeregelungen zu beenden.

Der LRH hat des Weiteren festgestellt und beanstandet, dass die Verträge hinsichtlich Zahl und Dauer der Sprechstunden höchst unterschiedlich gestaltet waren. Die Zahl der Sprechstunden reichte von einmal wöchentlich bis zu fünfmal wöchentlich; der Zeitaufwand reichte von ein bis zwei Stunden bis zu vier Stunden je Sprechstunde. Mitunter waren überhaupt keine konkreten Zeiten festgelegt.

Den Vereinbarungen über die Sprechstunden kommt nicht nur für die Sicherstellung der medizinischen Versorgung der Gefangenen besondere Bedeutung zu, sondern auch im Hinblick auf die Vergütung der Vertragsärzte, da die außerhalb der Sprechstunden erbrachten Leistungen besonders vergütet werden.

Die Rundverfügung des JM sah auch die Möglichkeit vor, mit Privatärzten die Wahrnehmung der Rufbereitschaft zu vereinbaren. Für die Rufbereitschaft sollten die Ärzte eine besondere Pauschalvergütung erhalten. Solche Vereinbarungen waren bei Vollzugsanstalten tatsächlich vereinzelt geschlossen, obwohl die Kassenärztlichen Vereinigungen die Behandlung der Gefangenen in Notfällen außerhalb der Dienstzeiten der Anstaltsärzte sicherzustellen haben. Der LRH hat daher die Notwendigkeit vertraglicher Vereinbarungen, die allein für die Zeit der Rufbereitschaft Vergütungsansprüche begründen, in Zweifel gezogen.

- 18.3.2** Das JM hat veranlasst, dass die Übersichten der bestehenden Vertragsverhältnisse von den Vollzugsämtern nach dem neuesten Stand erfasst wurden; es hat sichergestellt, dass sie künftig ständig aktualisiert werden.

Vor allem hat das JM die Rundverfügung über die ärztliche Versorgung der Gefangenen mitsamt den Regelungen für die Vertragsärzte zum 01.01.1999 grundlegend überarbeitet und neu gefasst. Nunmehr wird für die Wahrnehmung der regelmäßigen Sprechstunden Vergütung nur für die tatsächlich geleisteten Einsatzzeiten gezahlt. Behandlungen außerhalb der regelmäßigen Sprechstunden werden zwar wie bisher besonders vergütet. Sie sind aber nur noch in Notfällen oder ausnahmsweise nach ausdrücklicher Zustimmung des Anstaltsleiters zulässig. Das JM erwartet hiervon einen Rückgang der Behandlungen außerhalb der regelmäßigen Sprechstunden sowie die Eindämmung der von einigen Vertragsärzten geübten Praxis, Gefangene in ihre Privatpraxis zu bestellen.

Zu den Regelungen der Sprechstunden hat das JM mitgeteilt, dass die Verträge hinsichtlich der Sprechstundenzeiten überprüft und weitgehend ergänzt worden seien. Die Neuregelung sehe vor, dass künftig Zahl und Dauer der regelmäßigen Sprechstunden nach dem konkreten Bedarf der Anstalt einzelvertraglich festgelegt werden müssten.

Schließlich hat das JM mitgeteilt, es habe angeordnet, dass Vereinbarungen mit Privatärzten über vergütungspflichtige Rufbereitschaften zu kündigen seien.

Der LRH hat die vom JM getroffenen Neuerungen zustimmend zur Kenntnis genommen. Er geht davon aus, dass hierdurch nicht nur einheitliche, nachvollziehbare Grundlagen für das Vertragswesen geschaffen wurden, sondern dass auch erhebliche Einsparungen bei der Vergütung der Vertragsärzte erzielt werden.

18.4 Versorgung der Gefangenen mit zahnärztlichen Leistungen

18.4.1 Kosten der Versorgung und ihre Erfassung

Der LRH hat die Ausgaben im Haushaltsjahr 1996 für die Versorgung der Gefangenen mit zahnärztlichen Leistungen ermittelt. Die Vollzugsverwaltung selbst verfügte weder über Statistiken noch über sonstiges Datenmaterial, aus welchem z. B. die Höhe der Aufwendungen für Zahnärzte oder für Prothetikleistungen hervorgegangen wäre oder in denen auch nur die Ausgaben der einzelnen Anstalten erfasst worden wären.

Der Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben bei den einzelnen Anstalten ergab deutliche Unterschiede sowohl innerhalb der Vollzugsamtsbezirke als auch im Bezirksvergleich. Im Vollzugsamtsbezirk Rheinland lagen die Pro-

Kopf-Ausgaben allein für die zahnärztliche Behandlung - ohne zahntechnische Leistungen - mit 345 DM gegenüber 296 DM im Bezirk Westfalen-Lippe um 17 % höher. Die Unterschiede zwischen Anstalten, die nach Größe und Vollstreckungszuständigkeit vergleichbar sind, waren teilweise noch größer. Nach Einschätzung des LRH liegt die Ursache für die unterschiedliche Ausgabenentwicklung und Kostensituation weniger in den Besonderheiten der einzelnen Anstalten; vielmehr sind hierfür offenbar trotz der einheitlich geltenden gesetzlichen Grundlagen die höchst unterschiedlichen Auffassungen der Vertragszahnärzte über die Ausgestaltung der zahnärztlichen und insbesondere der prothetischen Versorgung ausschlaggebend. Deshalb hat der LRH das JM gebeten zu prüfen, ob zur Ausgabenkontrolle zumindest eine anstalts- und kostenartenbezogene Erfassung und Auswertung der Kosten geboten sei.

Das JM hat eingeräumt, dass die ständige Zunahme der Kosten für die zahnärztliche Versorgung der Gefangenen eine anstalts- und kostenartenbezogene Erfassung und Auswertung der Ausgaben unerlässlich erscheinen lasse. Im Zusammenhang mit der vom LRH angeregten Neuregelung dieses Versorgungsbereichs werde das JM entsprechende Anordnungen treffen und geeignete Maßnahmen einleiten. Das in Zukunft zur Verfügung stehende elektronische Controlling-System werde die Steuerung dieses Ausgabenblockes erleichtern.

18.4.2 Grundlagen und Umfang der Versorgung

Das Strafvollzugsgesetz knüpft die Leistungsansprüche der Gefangenen an die für gesetzlich Krankenversicherte geltenden Vorschriften des Sozialgesetzbuches V. Nach den Feststellungen des LRH ergibt sich für die Gefangenen tatsächlich aber eine Besserstellung, da die in den letzten Jahren eingetretenen Maßnahmen zur Kostendämpfung in der gesetzli-

chen Krankenversicherung im Strafvollzug des Landes NRW nicht nachvollzogen wurden.

Der LRH hat hierzu auf den von dem Gefangenen zu bestreitenden Kostenanteil bei Zahnersatz und Zahnkronen hingewiesen. Gesetzlich Krankenversicherte erhalten einen Zuschuss in Höhe von 50 % der Kosten der notwendigen Versorgung mit Zahnersatz. Auch die Kosten der zahnärztlichen Leistungen bei der prothetischen Behandlung werden in der gesetzlichen Krankenversicherung nur zu 50 % erstattet. Demgegenüber hat der Gefangene grundsätzlich Anspruch auf Erstattung von derzeit 60 % des Sachkostenanteils an den Prothetikleistungen (Material- und Laborkosten). Die Kosten der zahnärztlichen Leistungen bei dieser Behandlung werden vom Land sogar ganz getragen. Darüber hinaus können auch die Kosten für zahntechnische Leistungen bei bedürftigen Gefangenen in voller Höhe von der Landeskasse übernommen werden, was in der Praxis nicht selten der Fall ist.

Eine differenzierte Bewertung der Ansprüche der Gefangenen unter Berücksichtigung ihrer individuellen Situation, z. B. Haftart und -dauer, findet nicht statt. Der LRH hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bereits zu einer geänderten Beurteilung der Notwendigkeit von Zahnersatz für Personen gekommen ist, denen Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zustehen. Nach Auffassung des LRH sollten jedenfalls die geänderten Leistungsvoraussetzungen für gesetzlich Krankenversicherte im Bereich der staatlich finanzierten Gesundheitsfürsorge angemessen nachvollzogen werden.

Der LRH hat gebeten, hinsichtlich der prothetischen Versorgung auf normative Änderungen hinzuwirken, die der geänderten Situation im Bereich der Sozialversicherung Rechnung tragen und zudem eine differenzierte Bewertung der Ansprüche unter Berücksichtigung der individuellen Haftsituation ermöglichen.

Das JM hat dazu ausgeführt, der Gesetzgeber habe die Leistungsansprüche, etwa für Gefangene mit kurzen Freiheitsstrafen, nicht einschränken wollen. Die im Grundsatz vorgesehene Selbstbeteiligung des Gefangenen an den Kosten des Zahnersatzes reiche als Schutz vor Missbrauch aus. Dies gelte auch für Untersuchungsgefangene. Man habe davon abgesehen, bei der Vorbereitung eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes Vorschläge zur Leistungseingrenzung bei Zahnersatz einzubringen, da auf Grund von Hinweisen aus anderen Landesjustizverwaltungen nicht habe damit gerechnet werden können, eine entsprechende gesetzliche Regelung zu erreichen.

Dem Anliegen des LRH Rechnung tragend, prüfe das JM derzeit allerdings, ob eine vertretbare Leistungsbegrenzung bei der Versorgung mit Zahnersatz und Zahnkronen sowohl bei den Untersuchungs- als auch bei den Strafgefangenen über die Einführung von zeitlichen Voraussetzungen erreicht werden könnte, z. B. dergestalt, dass ein Anspruch erst nach einer Haftdauer von sechs Monaten oder bei einer bestimmten Mindestrestvollzugsdauer bestehe. In Betracht kommen könne auch eine Staffelung des Zuschusses in Abhängigkeit zur voraussichtlichen Restvollzugsdauer.

In der letzten Stellungnahme des JM kommt zum Ausdruck, dass eine differenzierte Bewertung der Leistungsansprüche erwogen wird. Der LRH regt unverändert an, nötigenfalls eine Gesetzesinitiative zu ergreifen.

18.4.3 Heil- und Kostenpläne

Bevor der Gefangene mit Zahnersatz versorgt wird, hat der Zahnarzt einen Heil- und Kostenplan zu erstellen und dem Anstaltsleiter zur Einwilligung vorzulegen. Nach den Feststellungen des LRH wurde die Prüfung der Heil- und Kostenpläne in den Justizvollzugsanstalten weitestgehend

nur als Formalie aufgefasst, sodass eine Sachprüfung nicht stattfand. Letztlich wurden die Prothesen nach Art und Umfang so ausgeführt, wie der Vertragszahnarzt es vorgeschlagen hatte.

Der LRH hat gegenüber dem JM die - im Übrigen auch von den Präsidenten und den Medizinaldezernentinnen der Vollzugsämter geteilte - Auffassung vertreten, dass eine Neuorganisation der Prüfung der Heil- und Kostenpläne nicht zuletzt im fiskalischen Interesse dringend geboten sei. Der LRH hat vorgeschlagen, diese Prüfung zu zentralisieren und ggf. durch eine sachkundige externe Stelle durchführen zu lassen. Dies würde nicht nur eine fachliche Prüfung, sondern auch eine landesweit einheitliche Behandlung gewährleisten.

Das JM hat eingeräumt, dass die Anstaltsärzte mangels Fachkunde nicht in der Lage seien, die Heil- und Kostenpläne kritisch zu prüfen. Die Prüfungsfeststellungen des LRH hätten deshalb Anlass gegeben, die Grundsätze der zahnärztlichen Versorgung der Gefangenen durch eine Rundverfügung mit Wirkung vom 01.07.1999 umfassend neu zu ordnen. Die Rundverfügung sieht neben Änderungen der Vergütungsregelungen sowie einer Budgetierung der konservierenden und chirurgischen Leistungen vor, dass die Heil- und Kostenpläne bei den Vollzugsanstalten einer Prüfung daraufhin unterzogen werden, ob die vom Zahnarzt geplante Arbeit in Übereinstimmung mit den vom Bundesausschuss der Zahnärzte und Krankenkassen aufgestellten Kriterien steht. Bestehen Zweifel an der medizinischen Indikation, so wird der Heil- und Kostenplan besonders begutachtet. Ergibt das Gutachten, dass keine medizinische Indikation besteht, so wird die geplante Behandlung abgelehnt.

Im Übrigen hat das JM die Anregung des LRH aufgegriffen, die Prüfung der Heil- und Kostenpläne auf ihre Plausibilität und ihre Übereinstimmung mit den Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung einer externen Stelle zu übertragen. Derzeit laufe ein Modellversuch, bei dem ermittelt

werden soll, ob die Vergabe eines entsprechenden Auftrages wirtschaftlich sei. Das Ergebnis des Versuchs liegt noch nicht vor; der LRH wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

18.4.4 Zahntechnische Leistungen

Die Leistungen für Material und Labor stellen einen erheblichen Kostenfaktor dar. Nach den Feststellungen des LRH machten diese Aufwendungen bei einzelnen Anstalten bis zur Hälfte der Gesamtkosten der zahnmedizinischen Versorgung der Gefangenen aus. Die zahntechnischen Leistungen werden von den Vertragszahnärzten im Allgemeinen an Dentallabore ihrer Wahl vergeben. Eine vertragliche Beziehung besteht in diesen Fällen nur zwischen dem Zahnarzt und dem Labor, nicht aber zwischen dem Land und dem Labor. Das Land erstattet den Vertragszahnärzten die Laborkosten als Fremdleistungen.

Bei dieser Sachlage entzieht sich die von den Laboren erbrachte Leistung sowie die Preisgestaltung gänzlich dem Einfluss der Justizverwaltung. Eine sachgerechte Prüfung der Leistungen und Rechnungen findet praktisch nicht statt. Zudem ist der Vollzugsverwaltung nicht bekannt, welche Bedingungen die Vertragszahnärzte mit den Laboren aushandeln, sodass z. B. nicht nachvollzogen werden kann, ob Rabatte, welche Vertragszahnärzte von Laboren erhalten, an das Land oder an die Gefangenen weitergegeben werden.

Der LRH hat deshalb angeregt zu prüfen, ob die zahntechnischen Leistungen zentral ausgeschrieben und ausgeführt werden können. Durch Vertragsbeziehungen des Landes zu den Laboren könnte nicht nur eine Kontrolle über Art und Ausführung der Laborleistungen ausgeübt werden, sondern es könnte so auch die Preisgestaltung beeinflusst werden.

Das JM rechnet wie der LRH damit, dass eine zentrale Ausschreibung zahntechnischer Laborleistungen Einsparungen mit sich bringen würde. Es hat deshalb angekündigt, die Anregung des LRH aufzugreifen. Der LRH ist derzeit noch nicht über das Ergebnis der Bemühungen unterrichtet. Er wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

18.5 Versorgung der Gefangenen mit Arzneimitteln

18.5.1 Umfang der Versorgung

Nach den Feststellungen des LRH verabreichten die Vollzugsanstalten auch so genannte Bagatellarzneimittel und Kosmetika. Allein auf Arzneimittel, welche nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches von der Leistungspflicht der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossen sind, entfiel ein Betrag von mehr als 90.000 DM jährlich.

Das JM selbst hat im April 1999 bei einer Dienstbesprechung der Ärzte des Justizvollzugsdienstes darauf hingewiesen, etwa ein Viertel der gesamten Kosten für Arzneimittel werde durch die Verordnung von "Medikamenten mit fragwürdiger Wirkung bzw. von Bagatellarzneimitteln verursacht". In dieser Besprechung wurde ferner dargelegt, in einigen Anstalten würden "zum Teil nicht nachvollziehbare Summen für Arzneimittel mit reiner Plazebowirkung bzw. für solche Wirkstoffe oder medikamentenähnliche Substanzen (ausgegeben), die auch unter kosmetischen Gesichtspunkten verbraucht werden können".

Nach dem Strafvollzugsgesetz haben die Gefangenen Anspruch auf Versorgung mit Arznei- und Heilmitteln, die sich bezüglich Art und Umfang nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches V richtet. Die Anstaltsärzte sind grundsätzlich verpflichtet, bei der Verordnung von Arzneimitteln die nach dem Sozialversicherungsrecht geltenden Grenzen der Leistungs-

pflicht ebenso zu beachten wie das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Nach den Vorschriften des Sozialversicherungsrechts sind beispielsweise Arzneimittel zur Anwendung bei Erkältungskrankheiten oder Mund- und Rachentherapeutika ausdrücklich von der Versorgung ausgeschlossen. Ferner bestehen Leistungsbeschränkungen hinsichtlich jener Arzneimittel, für die Festbeträge vorgesehen sind. Für diese Mittel besteht ein Anspruch nur bis zur Höhe des Festbetrages. Ähnliche Beschränkungen gelten übrigens für Beihilfeansprüche der Beamten und Versorgungsempfänger.

Abgesehen davon, dass die Gefangenen - anders als Sozialversicherte - keinerlei Zuzahlungen zu entrichten haben, geht die tatsächliche Versorgung der Gefangenen mit Arzneimitteln auch im Übrigen über den Anspruch hinaus, der für die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung besteht. Soweit die Versorgung der Gefangenen mit Arzneimitteln über diese Leistungspflicht hinausgeht, führt das nach der Auffassung des LRH zu vermeidbaren Mehrausgaben. Die Versorgung der Gefangenen mit Arzneimitteln ohne die in der gesetzlichen Krankenversicherung geltenden Einschränkungen hält der LRH für nicht vertretbar. Dies gilt insbesondere für die Verabreichung von Kosmetika. Der LRH hat das JM daher gebeten, die Frage des Versorgungsumfangs zu überprüfen und das danach Gebotene zu veranlassen. Ggf. sollte daran gedacht werden, Arzneimittel der hier in Rede stehenden Art und Kosmetika künftig entgeltlich an Gefangene abzugeben. Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 01.07.1998, das dem Gesetzgeber auferlegt hat, bis spätestens zum 31.12.2000 eine Regelung für eine angemessenere Vergütung der Gefangenenarbeit in Kraft zu setzen, erscheint diese Forderung berechtigt, da viele der Gefangenen künftig über höhere eigene Mittel verfügen werden.

Das JM hat in mehreren Stellungnahmen gegenüber dem LRH den Standpunkt vertreten, dass der Ausschluss und die Begrenzung von Leistungen entsprechend der gesetzlichen Krankenversicherung nicht auf

den Strafvollzug anwendbar seien. Eine Änderung des Ordnungsverhaltens solle durch Überzeugungsarbeit bei den Anstaltsärzten erreicht werden. Die Ordnungspraxis bei Bagatellarzneimitteln werde künftig fachaufsichtlich beobachtet und erörtert. Hierdurch sei im Jahre 1999 bereits eine wirksame Senkung der Kosten gegenüber dem Vorjahr eingetreten. Ab Mitte des Jahres 2000 würden im Übrigen die neu geschaffenen Möglichkeiten der ADV ein effizientes Kosten-Controlling ermöglichen.

Angesichts der Einschnitte in die Medikamentenversorgung auf Grund gesetzlicher Neuregelungen und den Folgen der Budgetierung in der gesetzlichen Krankenversicherung vermag die Position des JM den LRH nicht zu überzeugen. Der LRH hält es nicht für hinnehmbar, dass die Versorgung der Gefangenen mit Arzneimitteln keinen oder allenfalls geringfügigen Einschränkungen unterliegt. Deshalb erachtet der LRH es für geboten, dass das JM sich weiterhin um geeignete Lösungen bemüht. Dabei sollten auch Gesetzesinitiativen nicht ausgeschlossen werden.

18.5.2 Verbrauchsstatistik und -analyse

Die Vollzugseinrichtungen des Landes haben im Haushaltsjahr 1996 Arzneimittel für mehr als 4,5 Mio. DM bezogen. Mit Ausnahme des Justizvollzugskrankenhauses und der Pflegestation einer Justizvollzugsanstalt beschafften die Vollzugseinrichtungen des Landes ihre Arzneimittel zentral bei einer Vertragsapotheke.

Bei den Vollzugsämtern wurden keine Aufzeichnungen oder Statistiken über den Arzneimittelverbrauch und die entsprechenden Ausgaben geführt; lediglich das Justizvollzugskrankenhaus hat seinen Verbrauch und die Kosten hierfür erfasst und ausgewertet. Die o. g. Vertragsapotheke erstellt vertragsgemäß "statistisches Material" über die monatlichen und jährlichen Arzneimittelumsätze jeder Vollzugseinrichtung und leitet die

Zahlen dem Vollzugsamt zu. Die Apotheke hat das Vollzugsamt zudem mehrfach darauf hingewiesen, wie wichtig und sinnvoll zur Kontrolle der Verordnungen eine Begleitung der Umsatzstatistiken durch die Justizverwaltung sei; sie hat überdies verschiedentlich auf Besonderheiten der Entwicklung aufmerksam gemacht. Der LRH konnte allerdings nicht feststellen, dass die Statistik der Apotheke beim Vollzugsamt besonders beachtet worden wäre. Vielmehr wurden die Daten nach Eingang ohne Weiteres zu den Akten genommen; den Gründen für die Entwicklung der Kosten wurde nicht nachgegangen. Hingegen hat der LRH durch eine eigene Auswertung der Umsatz- und Verbrauchsstatistiken für einzelne Anstalten Veränderungen festgestellt, die nicht in Zusammenhang mit den Belegungszahlen zu bringen waren.

Nach Auffassung des LRH reicht die bisher durch die Aufsichtsbehörden praktizierte Art der Beobachtung der Ausgaben für Arzneimittel nicht aus, um diese hinreichend analysieren und beeinflussen zu können. Der statistisch fundierten Kontrolle kommt mit Blick auf die derzeit aktuelle Einführung neuer Steuerungsmodelle generell Bedeutung zu; namentlich dient sie dazu, auffälligen Entwicklungen in einzelnen Anstalten konkret und rechtzeitig nachgehen zu können.

Das JM hat auf Grund der Prüfungsfeststellungen angeordnet, dass die Vollzugsämter den Umsatzstatistiken künftig erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen haben. Im Rahmen der Fachaufsicht soll auf wirtschaftliches Verhalten hingewirkt werden. Ferner würden die Bestellungsübersichten jeder Anstalt künftig auch vom Leiter des Medizinalreferates des JM analysiert und bei Bedarf mit den Anstaltsärzten erörtert werden.

Mit dem Veranlassten hat das JM dem Anliegen des LRH entsprochen. Der LRH erwartet, dass die nunmehr vorgesehenen Verbrauchs- und Umsatzanalysen sowie die schon jetzt praktizierte Erörterung der Aufsichts-

behörden mit den Anstaltsärzten zu einem geänderten Verhalten bei der Verordnung von Medikamenten und letztlich zu Einsparungen führen wird.

18.5.3 Arzneimittel der Pflegeabteilung einer Justizvollzugsanstalt

Die bereits erwähnte Pflegeabteilung einer Justizvollzugsanstalt deckte ihren Bedarf an Arzneimitteln - im Haushaltsjahr 1996 für mehr als 114.000 DM - über eine ortsansässige Apotheke. Hierzu bestand nach dem Apothekengesetz ursprünglich eine Verpflichtung, da die Pflegeabteilung früher als vollzugeeigenes Krankenhaus geführt wurde. Seit der Einrichtung des Vollzugkrankenhauses im Jahr 1985 ist dieser Status jedoch entfallen. Gleichwohl wurde seinerzeit davon abgesehen, die Pflegeabteilung in die zentrale Arzneimittelbelieferung einzubeziehen.

Der LRH hat festgestellt, dass die der Pflegeabteilung in Rechnung gestellten Preise überwiegend höher lagen als die der zentralen Vertragsapotheke.

Das JM hat daraufhin verfügt, dass der Vertrag zwischen der Justizvollzugsanstalt und der örtlichen Apotheke gekündigt und die zentrale Arzneimittelversorgung auf die Pflegeabteilung ausgedehnt wurde. Dies führt zu Minderausgaben von jährlich annähernd 40.000 DM.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

19 Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen

Der Landesrechnungshof hat untersucht, in welchem Umfang und aus welchen Gründen Unterricht an öffentlichen allgemein bildenden Schulen ausgefallen ist. Er hat die an 15 Schulen gewonnenen Erkenntnisse dem Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung mitgeteilt und empfohlen, landesweit eine Unterrichtsausfallstatistik einzuführen. Da Unterricht vor allen aus schulorganisatorischen Gründen ausgefallen ist, hat der Landesrechnungshof aufgezeigt, wie dem begegnet werden kann.

19.1 Anlass und Grundlagen der Untersuchung

Der Unterrichtsausfall an öffentlichen Schulen ist seit Jahren ein immer wieder im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehendes Thema. Genaue Zahlen gibt es dazu jedoch nicht, denn der Unterrichtsausfall wird in Nordrhein-Westfalen nicht systematisch erfasst. Der LRH hat deshalb im Verlauf des Jahres 1998 den Versuch unternommen, aussagefähige Daten über Umfang und Gründe des Unterrichtsausfalls an allgemein bildenden Schulen im Lande NRW zu erheben. Er will damit keinen Beitrag zur schulpolitischen Diskussion über den pädagogisch notwendigen Umfang und Inhalt des Unterrichtsangebotes liefern. Entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag geht es ihm um die wirtschaftliche Seite der Unterrichtsversorgung, und diese setzt - unabhängig von inhaltlichen Fragen - voraus, dass die Unterrichtsstunden erteilt werden, für die Lehrkapazität vorgehalten wird.

Vor diesem Hintergrund ist jeder davon abweichende Ausfall von Unterricht in der Regel unwirtschaftlich.

Von einer ursprünglich angedachten landesweiten Erhebung wurde abgesehen, weil sich zum einen schon bei den zunächst nur für eine Orientierungsprüfung ausgewählten Schulen einheitliche Tendenzen abzeichneten und sich zum anderen die Erhebungen vor Ort als sehr zeitaufwändig herausstellten. Aus diesen Gründen schien eine weiter gehende Erhebung mit dem Ziel einer repräsentativen Stichprobe zum gegenwärtigen Zeitpunkt unverhältnismäßig zu sein.

Den Prüfungsergebnissen, die der LRH dem Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung (MSWWF) im Januar 1999 mitgeteilt hat, lagen die Daten von 15 öffentlichen allgemein bildenden Schulen im Gebiet zweier rheinischer Großstädte zu Grunde und zwar von jeweils drei Grundschulen, Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen. Die Auswahl der Schulen war in Kontakt mit den zuständigen Schulaufsichtsbeamten erfolgt; dabei wurde insbesondere darauf geachtet, dass Stellenbedarf und Besetzung im untersuchten Schuljahr 1996/97 weitestgehend ausgeglichen waren.

19.2 Vorgehen im Einzelnen

Ziel der Untersuchung war es, die Größenordnung des Unterrichtsausfalls sowie die Gründe dafür festzustellen. Da sich Unterrichtsausfall erfahrungsgemäß nicht gleichmäßig auf das Schuljahr verteilt, sondern zu bestimmten Anlässen, z. B. vor und nach den Ferien, gehäuft auftritt, hat der LRH die Untersuchung auf das gesamte Schuljahr 1996/97 und in Einzelfällen zu Vergleichszwecken auch auf das Schuljahr 1997/98 erstreckt.

Erheblich erschwert wurde die Prüfung dadurch, dass keine der Schulen Aufzeichnungen über die ausgefallenen Unterrichtsstunden oder deren Ursachen führte. Es war daher notwendig, die prüfungsrelevanten Daten im Einzelnen aus den verschiedensten schriftlichen Unterlagen - Amtliche Schuldaten, Vertretungspläne, Klassenbücher, Kurshefte sowie Terminpläne der Schulen - herauszufiltern, miteinander abzugleichen und die darauf basierenden Ergebnisse mit den Schulleitungen abzustimmen.

Der Unterrichtsausfall sowie die Ausfallgründe wurden grundsätzlich für die Schule insgesamt, also für alle Klassen und Jahrgänge, ermittelt. Nur bei den drei Hauptschulen musste die Auswertung auf einzelne Klassen beschränkt werden, weil die hierfür notwendigen Vertretungspläne nicht mehr vorhanden, nicht auswertbar bzw. bei einer Schule nicht vollständig waren.

Um auch ein Bild über den Unterrichtsausfall in der gymnasialen Oberstufe zu gewinnen, wurden an den sechs in die Untersuchung einbezogenen Gymnasien und Gesamtschulen jeweils die kompletten Jahrgangsstufen 12 untersucht. Die Jahrgangsstufe 12 wurde gewählt, weil sich das Kurssystem nur in dieser Jahrgangsstufe über das ganze Schuljahr erstreckt. In der Jahrgangsstufe 11 setzt es erst im zweiten Schulhalbjahr ein und in der Jahrgangsstufe 13 endet der Unterricht vorzeitig.

Abgesehen von den untersuchten Hauptschulen, bei denen die dafür benötigten Vertretungspläne fehlten, wurde das Datenmaterial auf „Planabweichungen“ und „Unterrichtsausfall“ ausgewertet. Planabweichung in diesem Sinne war die Differenz zwischen den Pflichtstunden, die die Lehrer an den untersuchten Schulen laut amtlichen Schuldaten zu erteilen hatten, und den tatsächlich erteilten Pflichtstunden. Soweit diese Differenz nicht durch Vertretungsunterricht aufgefangen worden war, wurde sie als Unterrichtsausfall erfasst. Inhaltliche Abweichungen vom Stundenplan, wie z. B. Wandertage, Klassenfahrten, berufsvorbereitende Maßnahmen,

Schülerpraktika, Projektwochen und -tage, wurden als Unterricht in besonderer Form und daher nicht als Unterrichtsausfall angesehen.

19.3 Unterrichtsausfall/Planabweichung

Von den insgesamt in die Untersuchung einbezogenen 511.068 Unterrichtsstunden waren 54.106 (10,6 %) ausgefallen. Dabei bewegte sich die Bandbreite bezogen auf die Schulen insgesamt zwischen 3,5 % an einer Grundschule und 14,0 % an einer Gesamtschule sowie bezogen auf einzelne Schulklassen zwischen 2,3 % an einer Grundschule und 20,7 % an einer Hauptschule.

Die Planabweichungen beliefen sich auf 13,9 %.

Diese - soweit möglich - über alle ausgewählten Schulen gewonnenen Durchschnittsbeträge wiesen bei einer schulformbezogenen Betrachtung deutliche Unterschiede je nach Schultyp auf:

Übersicht 1: Planabweichungen und Unterrichtsausfall nach Schulformen differenziert

Schulform	Planabweichungen Durchschnittswert	Unterrichtsausfall*	
		Durchschnittswert	Bandbreite
Grundschulen	7,7 %	5,3 %	3,5 % - 6,2 %
Hauptschulen**		12,0 %	
Realschulen	15,5 %	10,3 %	9,6 % - 11,5 %
Gymnasien	10,3 %	8,0 %	7,8 % - 8,4 %
Gesamtschulen	15,4 %	12,2 %	9,7 % - 14,0 %

* Unterrichtsausfall = Planabweichung – Vertretungsunterricht (vgl. S.3)

** Auswertung wegen fehlender Unterlagen nur begrenzt möglich

Nach der Übersicht war der Unterrichtsausfall an den untersuchten Grundschulen mit 5,3 % am niedrigsten; es folgen die Gymnasien, dann die Realschulen, Hauptschulen und schließlich die Gesamtschulen mit der höchsten Ausfallquote von 12,2 %.

Den schulformbezogenen Durchschnittswerten lagen zwar nur die Daten weniger Schulen zu Grunde. Aber schon diese Daten ließen eine gewisse einheitliche Tendenz im Hinblick auf die Größenordnung des jeweiligen Unterrichtsausfalls erkennen. Auffällige „Ausreißer“, die eine Korrektur erfordert hätten, ergab die Prüfung vor Ort nicht.

19.4 Ausfallgründe

Die Vielzahl der Gründe, die in der Praxis zu Planabweichungen und zum Ausfall von Unterricht geführt haben, wurden im Interesse einer besseren Vergleichbarkeit und Aussagefähigkeit in die fünf Kategorien Krankheit/Kur, Fortbildung, dienstliche Gründe (z. B. Klassenfahrten, Personalrat), schulorganisatorische Gründe (z. B. Lehrerkonferenzen) und persönliche Gründe gegliedert.

Bei der Auswertung des Datenmaterials nach Ausfallursachen konnten die Hauptschulen insgesamt sowie die Realschulen zum Teil wegen fehlender bzw. unzureichend aufgeschlüsselter Daten nicht berücksichtigt werden. Nach der verbleibenden Datenlage ergaben sich Planabweichungen in Höhe von 61.593 und Unterrichtsausfall in Höhe von 47.303 Stunden, die sich wie folgt auf die fünf Kategorien verteilen:

Übersicht 2: Planabweichungen und Unterrichtsausfall nach Ausfallgründen differenziert

Ausfallgründe	Planabweichungen		Unterrichtsausfall	
	Stunden	%	Stunden	%
Schulorganisatorische Maßnahmen	30.137	48,9	29.932	63,3
Krankheit/Kur	16.742	27,2	8.583	18,1
Dienstliche Gründe	11.661	18,9	7.080	15,0
Fortbildung	1.781	2,9	1.047	2,2
Persönliche Gründe	1.272	2,1	661	1,4
Gesamt	61.593	100	47.303	100

Die Übersicht 2 zeigt zum einen, dass Planabweichungen ganz überwiegend (rd. 48,9 %) durch schulorganisatorische Maßnahmen verursacht wurden. Erkennbar ist zum anderen, dass gerade in diesen Fällen - anders als sonst - die Planabweichungen (30.137 Stunden) ganz überwiegend zu Unterrichtsausfall (29.932 Stunden) führten, demnach so gut wie kein Vertretungsunterricht erteilt wurde.

Mit deutlichem Abstand zu den schulorganisatorischen Gründen, die rd. 63 % des Unterrichtsausfalls ausmachten, waren Krankheiten/Kur des Lehrpersonals mit rd. 18 % die zweithäufigste Ursache für Unterrichtsausfall. Dritthäufigste Ausfallursache waren dienstliche Gründe mit rd. 15 %. Die beiden übrigen Ausfallkategorien Fortbildungsmaßnahmen und persönliche Gründe waren insgesamt betrachtet von nachrangiger Bedeutung.

Im Übrigen war, was die Übersicht 2 nicht zeigt, wie bei den Ausfallquoten auch der Umfang des erteilten Vertretungsunterrichts abhängig von der

Schulform. So wurden im Schuljahr 1996/97 an den Grund- und Realschulen durchschnittlich rd. 35 % der Planabweichungen vertreten, an den Gymnasien und den Gesamtschulen hingegen nur rd. 21 %.

19.5 **Unterrichtsausfall und Ausfallgründe in der Sekundarstufe II der Gymnasien und Gesamtschulen**

Der gesonderten Auswertung für die Sekundarstufe II der sechs in die Untersuchung einbezogenen Gymnasien und Gesamtschulen lagen die Daten der gesamten Jahrgangsstufe 12 mit insgesamt 195 Grund- und Leistungskursen und über 25.000 Unterrichtsstunden zu Grunde:

Übersicht 3: Unterrichtsausfall und Ausfallgründe in der Jahrgangsstufe 12

Ausfallgründe	Unterrichtsausfall	
	Gymnasien	Gesamtschulen
Schulorganisatorische Maßnahmen	5,7 %	9,4 %
Krankheit/Kur	2,5 %	2,7 %
Dienstliche Gründe	2,4 %	3,1 %
Fortbildung	0,5 %	0,9 %
Persönliche Gründe	0,2 %	0,3 %
nicht zuzuordnen	0,2 %	0,2 %
Gesamtunterrichtsausfall	11,5 %*	16,5 %*

*Rundungsdifferenzen

Der Unterrichtsausfall in der Jahrgangsstufe 12 lag danach mit Durchschnittswerten von 11,5 % bei den Gymnasien und von 16,5 % bei den Gesamtschulen deutlich über den Gesamtwerten für die Sekundarstufen I + II bei den Gymnasien von 8,0 % bzw. bei den Gesamtschulen von 12,2 % (vgl. Übersicht 1).

Diese ohnehin schon sehr hohen Ausfallquoten stiegen zum Teil noch drastisch an, wenn man die diesen Durchschnittswerten zugrundeliegenden einzelnen Kurse in den Blick nahm. Dann zeigte sich eine Bandbreite zwischen 2,2 % und 41,2 %.

Ursächlich für den hohen Unterrichtsausfall war u. a., dass in der Sekundarstufe II nicht zuletzt wegen der hohen fachlichen Spezialisierung grundsätzlich kein Vertretungsunterricht erteilt wurde. Auch gab es innerhalb der Kategorie „schulorganisatorische Gründe“ oberstufenspezifische Ursachen (wie z. B. Abigag/-scherz, Abiturprüfung und Oberstufenkonferenzen).

19.6 Würdigung und Empfehlungen des LRH

Der LRH hat dem MSWWF mitgeteilt, dass er angesichts der festgestellten, nach seiner Auffassung deutlich zu hohen Unterrichtsausfallquoten einen dringenden Handlungsbedarf sehe, der naturgemäß mit den Ausfallquoten je nach Schulform und ggf. einzelnen Schulen steige. Eine besondere Problemanzeige erscheine für die Sekundarstufe II der Gymnasien und Gesamtschulen angebracht.

Unabhängig davon sehe er bei allen untersuchten Schulformen noch Optimierungsmöglichkeiten. Insoweit seien alle in Betracht kommenden Ebenen gefordert: das Ministerium, das im Wege allgemein gültiger Vorschriften regulierend eingreifen könnte, die Bezirksregierungen, die im

Wege schulaufsichtlicher Maßnahmen auf die einzelne Schule einwirken, und die Schulleitungen vor Ort, die durch vorausschauende Planung und Terminierung einer Planabweichung vorbeugen oder sie zumindest durch Vertretungsunterricht abfedern könnten.

Dies alles setze bei den Betroffenen jedoch ein entsprechendes „Problembewusstsein“, d. h. die konkrete Kenntnis über den Umfang des Unterrichtsausfalls und die jeweiligen Ursachen voraus. Die dafür benötigten Aufzeichnungen gebe es jedoch z. Zt. nicht. Dementsprechend hätten sich Schulaufsicht und Schulleitungen an den vom LRH erhobenen Daten sehr interessiert gezeigt und seien über die Ergebnisse insgesamt wie über Details überrascht gewesen. Die Höhe des Unterrichtsausfalls wie dessen Verteilung auf die verschiedenen Ausfallgründe sei von allen so nicht erwartet worden. Ohne solche konkreten Informationen könnten und würden die Betroffenen jedoch nicht sachgerecht reagieren.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH folgende Empfehlungen gegeben, die in zwei Richtungen zielen:

19.6.1 Unterrichtsausfallstatistik

Zum einen hat der LRH angeregt, landesweit eine Unterrichtsausfallstatistik für alle Schulen einzuführen, um allen Beteiligten ein Planungs- und Überwachungsinstrument zur Verfügung zu stellen, das auch für Benchmarking im Schulbereich bzw. einfache externe Vergleiche genutzt werden könne. Zu diesem Zweck empfehle es sich, für jeden Schultag ein Tagesprotokoll zu erstellen, in das alle Abweichungen vom planmäßigen Unterricht und deren Anlässe aufgenommen werden. Das Protokoll könne ohne großen Aufwand, am besten datengestützt, aus dem ohnehin aufzustellenden Vertretungsplan entwickelt werden. Über die Tagesprotokolle würden die Schulen in die Lage versetzt, sich - je nach Bedarf - wöchent-

lich, monatlich oder in anderen zeitlichen Abständen über Planabweichungen und Unterrichtsausfall, differenziert nach Ausfallursachen, zu informieren. Die Ergebnisse könnten aus Gründen der Gesamtschau für Ministerium und Schulaufsicht schuljahresweise zusammengeführt werden.

19.6.2 Unterrichtsausfall aus schulorganisatorischen Gründen

Zum anderen hat der LRH darauf aufmerksam gemacht, dass unabhängig von den zukünftigen Auswertungen einer noch einzuführenden Unterrichtsausfallstatistik und daraus eventuell abzuleitender Notwendigkeiten, nach seiner Auffassung bereits jetzt Maßnahmen im Hinblick auf die schulorganisatorischen Ausfallgründe angebracht seien. Angesichts des signifikant hohen Anteils, den diese Ursache am Unterrichtsausfall habe, gelte es insbesondere hier anzusetzen, wolle man die Ausfallquoten reduzieren.

Der LRH hat deshalb die schulorganisatorischen Gründe aufgelistet, die am häufigsten und oft entgegen den geltenden Vorschriften Ursache des festgestellten Unterrichtsausfalls waren und bei denen nach seiner Meinung Änderungsbedarf und -möglichkeiten gegeben sind.

- **Unterrichtsausfall zum Schuljahresbeginn**

In der ersten Schulwoche fand oftmals ein stark gekürzter Unterricht statt, weil vorbereitende Maßnahmen, Dienstbesprechungen, Konferenzen und Nachprüfungen durchgeführt wurden. Zum Teil fiel auch in der zweiten Schulwoche noch in erheblichem Umfang Unterricht aus.

Dies widerspricht der geltenden Dienstordnung, nach der die Vorbereitung auf das neue Schuljahr bereits vor Schuljahresbeginn abgeschlossen sein soll.

- Konferenzen/Dienstbesprechungen
Konferenzen und Dienstbesprechungen fanden sehr häufig während der allgemeinen Unterrichtszeit statt.
Nach den geltenden Vorschriften sollen sie hingegen nur in zwingenden Ausnahmefällen während der allgemeinen Unterrichtszeit stattfinden.
- Verkürzter Unterricht vor den Herbst-, Weihnachts- und Osterferien
Überwiegend wurde der Unterricht am letzten Schultage vor diesen Ferien nach der dritten oder vierten Stunde beendet, obwohl die geltenden Vorschriften an diesen Tagen keinen vorzeitigen Unterrichtschluss vorsehen.
- Ausgleich für Schulfest/Tag der offenen Tür
Für Schulfeste und Tage der offenen Tür, die Schulen am unterrichtsfreien Sonnabend durchführten, wurde gelegentlich als Ausgleich am darauf folgenden Wochenbeginn ein unterrichtsfreier Tag gewährt. Die Mitwirkung der Lehrkräfte bei der Vorbereitung und Durchführung solcher Veranstaltungen gehört zu den von ihnen außerhalb des Unterrichts zu erfüllenden Aufgaben, sodass eine dem Ausgleich dienende Verkürzung des Unterrichts unzulässig ist.
- Betriebsausflug des Lehrerkollegiums
Wegen des Betriebsausflugs der Lehrer fiel an den meisten untersuchten Schulen ein ganzer Unterrichtstag aus, obwohl Gemeinschaftsveranstaltungen des Lehrerkollegiums grundsätzlich außerhalb der allgemeinen Unterrichtszeit stattfinden sollen.
- Elternsprechtag/Elternsprechstunden
An allen untersuchten Schulen führte der in jedem Schulhalbjahr an einem Vormittag und an einem Nachmittag stattfindende Elternsprechtag zu Unterrichtsausfall. Weiteren Unterrichtsausfall hatten die an Gesamtschulen für bestimmte Jahrgangsstufen zusätzlich eingerichteten

Elternsprechstunden zur Folge.

Nach den geltenden Vorschriften soll auch bei Elternsprechtagen Unterrichtsausfall möglichst vermieden werden. Sie könnten ggf. insbesondere am Freitagnachmittag oder Samstagvormittag stattfinden und würden auf diese Weise zugleich den Interessen berufstätiger Eltern gerecht werden .

- Schulinterne Fortbildung/Haupt- und Grundschultag

An bis zu zwei Unterrichtstagen im Schuljahr fand an den Schulen regelmäßig eine meist ganztägige schulinterne Fortbildung statt, sodass der Unterricht an diesen Tagen entweder ganz oder nach der zweiten Stunde ausfiel. Ein Schulamt führte für alle Hauptschulen der Stadt eine ganztägige Fortbildungsveranstaltung als Hauptschultag durch; dementsprechend fiel der Unterricht aus. Eine vergleichbare Veranstaltung gab es in früheren Schuljahren auch für Grundschulen.

Auch in diesen Fällen sollte das Bemühen dahin gehen, die Veranstaltungen möglichst in die unterrichtsfreie Zeit zu legen.

- Abiturprüfungen

Die mündlichen Abiturprüfungen hatten wiederholt auch in unbeteiligten Jahrgangsstufen Unterrichtsausfall zur Folge, und zwar an zwei Gymnasien und an zwei Gesamtschulen jeweils einen ganzen Tag und an einer Gesamtschule sogar zwei ganze Tage. Einem Gymnasium hingegen gelang es, die Prüfung zeitlich so zu legen, dass nur wenige Randstunden eines einzigen Unterrichtstages ausfielen. Dies müsste auch bei anderen Gymnasien und Gesamtschulen möglich sein.

- Aktionstag/Abigag, -scherz/Abschlussfeier der „10er“ bzw. der Abiturienten

An den Haupt- und Realschulen führten der „Aktionstag“ des Entlassjahrganges sowie die „offizielle Schulentlassfeier“ zu einem Unterrichts-

ausfall an bis zu zwei Tagen. An den Gymnasien trat an die Stelle des „Aktionstages“ der „Abigag/ -scherz“ mit den gleichen Auswirkungen auf den Unterricht; die offizielle Abiturfeier fand hingegen meist am Wochenende statt. An den Gesamtschulen führten der „Aktionstag“ der 10er, der „Abigag/ -scherz“ der Abiturienten sowie die Schulentlassfeier der 10er zu Unterrichtsausfall an bis zu drei Tagen.

Nach Auffassung des LRH sollten Schulentlassfeiern grundsätzlich während der unterrichtsfreien Zeit stattfinden, Aktionstag und Abigag/-scherz auf ein vertretbares Zeitmaß und einen begrenzten Schülerkreis beschränkt werden.

19.7 Stellungnahme und Maßnahmen des MSWWF

In seiner dem LRH im Dezember 1999 zugegangenen, sehr ausführlichen Stellungnahme hat das MSWWF zunächst hervorgehoben, dass die vom LRH quantifizierten Unterrichtsausfälle im statistischen Sinne nicht repräsentativ seien und sich bei einer ausreichend großen Stichprobe möglicherweise anders darstellten. So hätten bei zwei der vom LRH untersuchten Gesamtschulen besondere Umstände den nicht vertretbar hohen Unterrichtsausfall mitbedingt. Gleichwohl sei die Untersuchung des LRH geeignet, Kernbereiche des Unterrichtsausfalls offen zu legen und zentrale Gründe hierfür aufzudecken. Dementsprechend hätten alle untersuchten Gesamtschulen eingeräumt, dass sich der Unterrichtsausfall bei einer Optimierung der Schulorganisation deutlich verringern ließe. Dies dürfte auch für die anderen untersuchten Schulen gelten.

Demnach könne der festgestellte Befund nicht zufrieden stellen. Das Ministerium teile nachdrücklich die Auffassung des LRH, dass mit geeigneten Maßnahmen und Mitteln die zu hohen Unterrichtsausfälle reduziert werden müssten. Diesbezüglich gäben ihm die Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen wertvolle Hinweise.

Sodann verweist das MSWWF auf seine eigene im Jahr 1998 durchgeführte Stichprobe, die sich auf die letzten zehn Unterrichtswochen des Schuljahres 1997/98 bezog und insgesamt rd. 502.000 Unterrichtsstunden der Primarstufe und der Sekundarstufe I an 125 Schulen verschiedener Schulformen - gleichmäßig verteilt über alle Regierungsbezirke - umfasste. Diese Stichprobe, die mit Ausnahme der Grundschulen niedrigere Unterrichtsausfallquoten ermittelt hatte als die Untersuchung des LRH, sei zwar ebenfalls statistisch nicht repräsentativ und daher nur begrenzt aussagefähig. Sie habe aber ebenso wie die des LRH als Hauptgrund für Unterrichtsausfälle Organisationsmängel in den Schulen aufgedeckt, die es zu beheben gelte.

Das MSWWF macht außerdem deutlich, dass der Unterrichtsausfall nicht auf einem Mangel an Lehrkräften beruhe, wie sich aus der Auswertung der amtlichen Schulstatistik ergebe. Gewisse Engpässe in der Lehrerversorgung einzelner Schulen mit z. B. unterdurchschnittlich kleinen Klassen oder hohem Krankenstand könnten gleichwohl nicht ausgeschlossen werden, ebenso wenig wie dadurch bedingter und durch die Schule allein nicht zu verhindernder Unterrichtsausfall. Dies gelte auch für alle anderen Schulen, bei denen sich im alltäglichen Schulbetrieb trotz sorgfältigster Organisation Abweichungen vom Stundenplan nicht immer vermeiden ließen. Es müsse aber festgestellt werden, dass die weitgehend ausgewogene Lehrkräftebesetzung der von ihm und dem LRH untersuchten Schulen weder die absolute Höhe des Unterrichtsausfalls noch die Bandbreite hätten erwarten lassen können.

Das MSWWF führt sodann weiter aus, dass es, angestoßen durch die Prüfungsergebnisse des LRH und die Ergebnisse der eigenen Stichprobe eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen ergriffen habe, die dem Ziel der Sicherstellung des Unterrichts und der Reduzierung der Unterrichtsausfälle dienten. Genannt werden Besprechungen mit der Regierungsprä-

sidentin und den Regierungspräsidenten sowie den Leiterinnen und Leitern der Schulabteilungen der Bezirksregierungen, Schreiben an die Regierungspräsidentin und die Regierungspräsidenten sowie an die Schulleitungen (mit beigefügter Elterninformation), der Runderlass an die Bezirksregierungen „Sicherung der Unterrichtserteilung“ von Mai 1999 sowie das Initiativprogramm Schule NRW 1999/2000 der Landesregierung mit den Punkten

- deutliche Aufstockung der Mittel für das Programm „Geld statt Stellen“,
- Bildung eines Vertretungspools für Grundschulen,
- Erweiterung der Möglichkeiten zu unterjährigen Einstellungen,
- Erweiterung der Zahl der möglichen Vorgriffseinstellungen.

Das Ministerium führt weiter aus, nach seiner Beobachtung sei inzwischen sowohl bei den Schulaufsichtsbehörden als auch in den Schulen das Bewusstsein für die Erteilung des planmäßig zu erteilenden Unterrichts deutlich gestiegen.

Zu den Empfehlungen des LRH teilt das Ministerium mit:

- Die Einführung einer Unterrichtsausfallstatistik in der vom LRH vorgeschlagenen Form würde zwangsläufig zu einer ständigen zusätzlichen Belastung an allen Schulen führen, die angesichts der sonstigen aktuellen neuen Aufgaben und der daraus resultierenden Belastungen vor allem der Schulleitungen nur schwer vermittelbar sei.

Das Ministerium teile jedoch grundsätzlich die Einschätzung des LRH, dass ein System der Erfassung von Unterrichtsausfällen wichtige Basisdaten für eine Steuerung der Schule von „innen“ liefern könne. Es möchte jedoch angesichts der sich entwickelnden Eigenverantwortlichkeit der Schulen diese nicht wieder zu stark einer detaillierten Fremdsteuerung und -kontrolle unterwerfen. Daher bereite es ein Verfahren

vor, das von den Schulen eigenverantwortlich eingesetzt werde. Neben der Entwicklung einer geeigneten Software seien insoweit aber noch datenschutzrechtliche und personalvertretungsrechtliche Fragen zu klären, die erfahrungsgemäß einige Zeit in Anspruch nähmen.

Schon jetzt unterstütze es aber Bezirksregierungen und Schulen bei der Entwicklung vereinfachter Erhebungsinstrumente, die den Schulen ohne allzu belastenden Mehraufwand eine Datenbasis für die sachgerechte Steuerung des Systems zur Verfügung stellen könnten.

- Zu den vom LRH aufgelisteten Ausfallgründen schulorganisatorischer Art hat das Ministerium im Einzelnen Stellung genommen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es die Schulaufsicht auf diese Sachverhalte gesondert hingewiesen hat. Soweit sie auf einem Verstoß gegen geltende Vorschriften beruhen, soll die Schulaufsicht zukünftig verstärkt auf die Einhaltung dieser Vorschriften achten und dies in Stichproben auch kontrollieren. Im Übrigen soll sie in sonstiger geeigneter Weise darauf hinwirken, dass die geübte Praxis im Interesse von weniger Unterrichtsausfall geändert wird.

19.8 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat das MSWWF gebeten, ihn über den Fortgang der Bemühungen, den Schulen ein Erhebungsinstrument zur eigenverantwortlichen Erfassung des Unterrichtsausfalls an die Hand zu geben, zu unterrichten und ihm außerdem zu gegebener Zeit mitzuteilen, ob die von ihm zu den schulorganisatorischen Ausfallgründen getroffenen Maßnahmen zu einer Reduzierung des Unterrichtsausfalls geführt haben. Überdies hat der LRH um Stellungnahme gebeten, mit welchen konkreten Maßnahmen dem hohen Unterrichtsausfall in der gymnasialen Oberstufe begegnet werden soll.

Im Übrigen hat der LRH mitgeteilt, teile er die Einschätzung des Ministeriums, dass es mit den eingeleiteten Maßnahmen und Initiativen einen entscheidenden Schritt in Richtung auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Lehrerstellen und Unterrichtserteilung getan habe.

20 Modellversuche zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten und Fachhochschulen

Der Landesrechnungshof hat bei zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen, die an den vom Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung als abgeschlossen betrachteten Modellversuchen teilnahmen, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass sich die KLR an allen vier Modellhochschulen noch weitgehend im Aufbau befindet und die mit der Einführung eines solchen Instruments verbundenen Ziele noch nicht erreicht sind. Eine vollständige, einheitliche Konzeption einer KLR für alle Hochschulen, die insbesondere auch Informationen für die Steuerung des gesamten Hochschulwesens durch die Landesregierung und für hochschulpolitische Grundsatzentscheidungen des Landtags liefern kann, liegt mit dem bei der Prüfung vorgefundenen Entwicklungsstand noch nicht vor.

Der LRH hat dem Ministerium empfohlen, vor allem dem letztgenannten Aspekt künftig verstärkt Beachtung zu schenken, da dieser auch das Budgetrecht des Landtags berührt; darüber hinaus hat er dem Ministerium weitere Anregungen zu der bereits in die Wege geleiteten Einführung der KLR an allen Hochschulen des Landes gegeben.

20.1 Vorbemerkung

Die Einführung der KLR in geeigneten Bereichen der Landesverwaltung ist seit längerem eine politische Zielsetzung der Landesregierung, die inzwischen auch gesetzlich in § 7 Abs. 3 LHO i. d. F. vom 26.04.1999 verankert ist. Ihre Einführung an den Hochschulen des Landes ist – in Verbindung mit der Einführung eines Berichtswesens und eines Controllings – zudem

gemäß § 5 Abs. 2 des Hochschulgesetzes (HG) vom 23.02.2000 Voraussetzung für die Schaffung eines Globalhaushalts für die Hochschulen.

Dabei soll die KLR nicht nur intern den Hochschulen eine rationale Ressourcensteuerung ermöglichen, sondern darüber hinaus auch Informationen für die Steuerung des gesamten Hochschulwesens durch die Landesregierung und für hochschulpolitische Grundsatzentscheidungen des Landtags bereitstellen (s. LT-Drucksache 12/4243).

Die konkreten Einsatzmöglichkeiten einer KLR hat der Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ des Bundes und der Länder in einem Bericht vom 17.01.1996 beschrieben. Danach erlaubt bzw. unterstützt die KLR, die jeweils eine Kostenarten-, eine Kostenstellen- und eine Kostenträgerrechnung umfassen sollte, insbesondere

- Kostenvergleiche,
- externe und interne Behördenvergleiche,
- Entscheidungen über Fremdvergabe oder Eigenerstellung,
- Gebührenkalkulationen,
- Schwachstellen- und Wirtschaftlichkeitsanalysen,
- Aufgabenkritik und Erfolgskontrolle,
- bedarfsgerechte Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmittel.

Zugleich schafft sie die Grundlage für ein kennzahlenorientiertes Führungsinformationssystem und Controlling.

20.2 Prüfungsanlass und Prüfungsziel

Das vormalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung hatte bereits Mitte der 90-er Jahre die den Hochschulen im Versuch „Hochschule und

Finanzautonomie“ eingeräumte Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte zum Anlass genommen, die Firma Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) mit der Durchführung zweier Modellversuche zur Einführung einer KLR an jeweils zwei Universitäten sowie zwei Fachhochschulen zu beauftragen.

Dabei lag der Schwerpunkt des Modellversuchs an den beiden Universitäten auf der Entwicklung einer Konzeption für eine hochschulspezifische KLR und bei dem an den beiden Fachhochschulen durchgeführten Modellversuch auf der Entwicklung einer Kostenrechnungssoftware (HISCOB), die auf der Kameralistik aufbaute und ihre Daten aus den von den Hochschulen bereits genutzten DV-Programmen bezog. Das Ministerium selbst war an dem Vorhaben durch Mitarbeit in den beiden Lenkungsgruppen beteiligt, welche die beiden Modellversuche begleiteten.

Nachdem im Jahre 1998 die Abschlussberichte der HIS vorgelegt worden waren, denen zufolge eine Übertragung sowohl der erarbeiteten KLR-Konzeption als auch der Kostenrechnungssoftware HISCOB auf alle Hochschulen des Landes grundsätzlich möglich sei, betrachtete das Ministerium die beiden Modellversuche als abgeschlossen.

Im Jahre 1999 teilte das Ministerium alsdann dem Landtag in den Erläuterungen zum Entwurf des Haushaltsplans 2000 (Einzelplan 05 – Bereich Wissenschaft und Forschung, S. 7) mit, dass mit der KLR ein an den Modellhochschulen bereits im Echtbetrieb laufendes Steuerungsinstrument vorliege, das grundsätzlich für eine Kostenkontrolle im Sinne von § 17 a LHO geeignet sei.

Der LRH hat den Abschluss der beiden Modellversuche ebenso wie das Hearing des Landtags zum Thema „Budgetierung, Globalisierung, Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung unter Berücksichtigung der Budgetrechte des Landtags“ im Herbst 1998 (s. Ausschussprotokoll

12/1013 vom 29.10.1998) zum Anlass genommen, im Geschäftsjahr 1999 die Durchführung und die Ergebnisse dieser Modellversuche – auch im Hinblick auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf alle Hochschulen des Landes – zu untersuchen.

20.3 Die Praxis der KLR an den vier Modellhochschulen

Die Einführung einer KLR bedeutet für jede Hochschule und für alle daran Beteiligten – vor allem im Rahmen eines Modellversuchs – eine erhebliche Belastung insbesondere in Gestalt des damit verbundenen großen Zeit- und Arbeitsaufwands. Insofern haben die vier Modellhochschulen nach der Überzeugung des LRH in großem Maße Pionierleistungen erbracht, die den übrigen Hochschulen des Landes bei der bereits beschlossenen künftigen flächendeckenden Einführung der KLR nachhaltig zugute kommen werden.

Allerdings sind diese Arbeiten nach den Prüfungsergebnissen des LRH noch nicht annähernd abgeschlossen. Vielmehr befindet sich die KLR an allen vier Modellhochschulen noch mehr oder weniger im Aufbau. Insbesondere das mit der Einführung dieses Steuerungsinstrumentes verfolgte Ziel, alle Kosten verursachungsgerecht zu erfassen und den Leistungen zuzuordnen, wurde weitgehend noch nicht erreicht; lediglich eine Universität wies eine in sich im Wesentlichen vollständige, wenngleich auch noch nicht alle Bereiche abdeckende KLR auf.

Zugleich fehlt es bisher noch an einer hochschulübergreifenden Konzeption der KLR, die nicht zuletzt auch Informationen für die Steuerung des gesamten Hochschulwesens durch die Landesregierung und für hochschulpolitische Grundsatzentscheidungen des Landtags liefern kann.

Dies liegt nicht nur in der Schwierigkeit der Aufgabe, sondern auch in folgenden Umständen begründet:

20.3.1 Erfassung aller Kosten (Kostenarten-Rechnung)

Grundlegender Bestandteil jeder KLR ist die Erfassung und Bewertung aller in einem Abrechnungszeitraum anfallenden Kosten nach vordefinierten Kostenarten. Da es dabei auf den Verbrauch der personellen und sächlichen Ressourcen und nicht – wie bei der kameralen Buchführung – auf die tatsächlich geleisteten Zahlungen ankommt, bedarf es zur Einführung der KLR zunächst einer Bestandsaufnahme aller Ressourcen einer Hochschule.

Der LRH stellte in dieser Hinsicht fest, dass die erforderlichen Daten wichtiger Ressourcen (z. B. Gebrauchsgüter, Räume und Gebäude) bei allen Modellhochschulen entweder noch gar nicht oder noch sehr unvollständig vorlagen. Die konsequente Einführung der KLR setzt daher auch bei den Modellhochschulen weiterhin umfangreiche Arbeiten zur Erhebung und Aktualisierung der Datenbestände voraus. Insofern konnten bisher keine auch nur annähernd zuverlässigen Informationen z. B. über den Ressourcenverbrauch einer bestimmten Organisationseinheit einer Hochschule gewonnen werden.

Völlig unberücksichtigt blieben nach den Konzeptionen aller Modellhochschulen zudem die erheblichen Pensionsrückstellungen für Beamte.

Bei den Kosten, die nicht tatsächlich, sondern kalkulatorisch zu ermitteln sind (z. B. Abschreibungen etc.), fand der LRH eine große Bandbreite von Berechnungskonzepten und -methoden vor, die sich zum Teil noch in der hochschulinternen Diskussion befanden. Eine solche Bandbreite schränkt

allerdings die Möglichkeiten der Hochschulen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen hochschulübergreifender Vergleiche erheblich ein.

20.3.2 Verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten zu Organisationseinheiten (Kostenstellen-Rechnung)

Die Kostenstellenrechnung hat die Funktion, die nach Kostenarten gegliederten Kosten auf die einzelnen Organisationseinheiten zu verteilen. Dabei wird auf den tatsächlichen Verursacher des Ressourcenverbrauchs abgestellt.

Da erfahrungsgemäß viele Organisationseinheiten einer Hochschule nicht autark arbeiten, sondern in erheblichem Umfang Serviceleistungen anderer in Anspruch nehmen oder sogar ihre Leistungen gemeinsam mit anderen erbringen, ist die verursachungsgerechte Zuordnung aller Kosten im Rahmen einer internen Verrechnung unerlässliche Voraussetzung für eine aussagefähige Kostenstellenrechnung und damit auch für die Stärkung des Kostenbewusstseins bei allen Verantwortlichen.

In dieser Hinsicht stehen die Modellhochschulen indessen noch weitgehend am Anfang, zum Teil gibt es sogar noch nicht einmal Ansätze für Konzeptionen zur internen Verrechnung.

20.3.3 Zuordnung der Kosten zu den Leistungen (Kostenträger-Rechnung)

Die verursachungsgerechte Zuordnung von Kostenarten zu Kostenstellen ermöglicht lediglich Informationen darüber, in welche Organisationseinheiten der Hochschule bestimmte Ressourcen geflossen sind. Erkenntnisse darüber, ob diese Organisationseinheiten wirtschaftlich arbeiten, können durch diese Informationen jedoch – wenn überhaupt – nur sehr einge-

schränkt gewonnen werden. Auch Vergleiche innerhalb der Hochschule oder mit entsprechenden Organisationseinheiten anderer Hochschulen lassen insoweit kaum Schlussfolgerungen zu, da es identische oder zumindest vergleichbar eingerichtete Organisationseinheiten regelmäßig nur selten gibt.

Daher muss zur Beurteilung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung einer Organisationseinheit die Kostenseite auch bei einer hochschulspezifischen KLR über eine gesonderte Kostenträgerrechnung in Beziehung zu den Leistungen gesetzt werden.

Im Zeitpunkt der Prüfung des LRH hatte jedoch nur eine Universität eine noch in der Verfeinerung befindliche Kostenträgerrechnung aufgebaut. Zu diesem Zweck hatte sie die beiden Bereiche „Forschung“ und „Lehre“ als eigenständige Kostenträger definiert. Allerdings lehnte es diese Universität mit dem Hinweis auf fehlendes Gewinnstreben ab, Einnahmen/Erträge im Rahmen der KLR zu berücksichtigen. Das hatte zur Folge, dass sie zuverlässige Informationen beispielsweise über den Kostendeckungsgrad einer internen Serviceeinrichtung, eines Drittmittelprojekts o. ä. nicht oder allenfalls auf Anforderung über gesonderte zusätzliche Rechnungen zur Verfügung stellen konnte.

Die andere Universität besaß überhaupt noch keine Kostenträgerkonzeption.

Die diesbezüglichen Konzeptionen der beiden Fachhochschulen befanden sich im Zeitpunkt der Prüfung noch in der hochschulinternen Diskussion. Anders als die Konzeption der zuvor erwähnten Universität sahen diese jedoch übereinstimmend die drei Kostenträger „Lehre“, „Forschung“ und „Drittleistungen“ sowie einen zeitlich befristeten Hilfskostenträger vor.

20.3.4 DV-Unterstützung

Um die KLR nicht nur konzeptionell, sondern auch praktisch umsetzen zu können, fehlte es an den 4 Modellhochschulen in mehrfacher Hinsicht an der entsprechenden Software:

- Zum einen dauerte die Entwicklung der Kostenrechnungssoftware HISCOB durch die HIS länger als ursprünglich angenommen. Dies führte dazu, dass eine Universität auf den Einsatz von HISCOB gänzlich verzichtete und selbst eine eigenständige Kostenrechnungssoftware entwickelte. Die andere Universität konnte ihre theoretisch erstellte Konzeption einer KLR bis zum Ende der Prüfung des LRH noch nicht in die Praxis umsetzen, da die dafür vorgesehene verbesserte Kostenrechnungssoftware HISCOB-GX von der HIS noch nicht ausgeliefert war. Nur die beiden - im Vergleich zu den Universitäten allerdings deutlich kleineren - Fachhochschulen setzten die von der HIS gelieferte Kostenrechnungssoftware HISCOB ein.
- Zum anderen hatten zwar alle Modellhochschulen Basis-DV-Systeme im Einsatz, auf denen die Kostenrechnungssoftware aufbauen sollte; doch waren diese Systeme teilweise nur in geringer Anzahl oder nicht in einer Ausstattung vorhanden, die über eine Schnittstelle zur Kostenrechnungssoftware verfügte. Daher mussten viele Eingaben in zeit- und arbeitsaufwändiger Weise noch manuell vorgenommen werden.

20.3.5 Nutzung der Informationen aus der KLR

Alle Modellhochschulen betonten gegenüber dem LRH, dass das Kostenbewusstsein bei ihren Bediensteten inzwischen erheblich gewachsen sei; dadurch seien bereits erste Denkprozesse hinsichtlich der sich aus den Ergebnissen der KLR ergebenden Konsequenzen angestoßen worden.

Dazu stellte der LRH u. a. fest, dass die hochschulinternen Erkenntnisse aus der KLR nicht unwesentlich beispielsweise zu den Entscheidungen beigetragen hatten, ein bestimmtes Fach an einer Hochschule einzustellen und ein Verwaltungsdezernat umzustrukturieren.

Allerdings hielten die beiden Universitäten – im Gegensatz zu den Fachhochschulen – hochschulübergreifende Vergleiche auf der Basis der KLR nicht für sachgerecht. Sie begründeten Ihre Auffassung im Wesentlichen damit, dass bei derartigen Vergleichen die unverzichtbaren Qualitätsgesichtspunkte der erbrachten Leistungen nicht angemessen berücksichtigt werden könnten.

Ein Berichtswesen, das mit Daten aus der KLR hätte gefüllt werden können, war bis zum Abschluss der Prüfung des LRH noch bei keiner der Modellhochschulen etabliert. Die Hochschulen arbeiteten jedoch an dahingehenden Konzeptionen.

20.4 Entwicklung nach dem formalen Abschluss der Modellversuche

Mit Erlass vom 31.08.1999 legte das Ministerium fest, dass die KLR ebenfalls mit Unterstützung der HIS sukzessiv bis zum 31.12.2002 an allen Hochschulen des Landes eingeführt werden soll. Um „ein Mindestmaß an einheitlicher Praxis und Vergleichbarkeit“ zu gewährleisten, gab das Ministerium zudem einen Kostenartenrahmenplan sowie Regelungen zur Struktur der Kostenstellenrechnung vor. Gleichzeitig setzte es eine Lenkungsgruppe sowie mehrere Arbeitsgruppen ein, die das weitere Vorgehen begleiten sollen.

20.5 Würdigung und Empfehlungen des LRH

20.5.1 Der LRH sieht es als positiv an, dass das Ministerium und die Hochschulen bereits erhebliche Zeit vor der durch den Gesetzgeber festgelegten Verpflichtung mit der Einführung einer KLR an den Hochschulen begonnen haben. Allerdings ist nach seiner Auffassung der im Hinblick auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand der KLR an den Modellhochschulen verwendete Begriff „Echtbetrieb“ nicht zutreffend, denn eine den Anforderungen der §§ 7 Abs. 3 LHO und 5 Abs. 2 HG genügende KLR liegt weiterhin noch nicht vor.

Das bisher geschaffene Grundgerüst einer KLR bedarf zudem in den meisten Fällen noch der Ausfüllung nicht nur durch die Hochschulen, sondern auch durch das Ministerium. Insbesondere die vom LRH festgestellte Vielfalt sowohl in den Konzeptionen als auch bei der praktischen Umsetzung zeigt, dass die Hochschulen die KLR bislang im Wesentlichen nur als Steuerungsinstrument zu einer hochschulinternen Verteilung der Ressourcen ansehen. Von einem „Echtbetrieb“ im vorgenannten Sinne kann jedoch erst dann gesprochen werden, wenn die KLR auch in der Lage ist, die für eine landesweite Steuerung des Hochschulwesens unverzichtbaren Informationen für den Landtag und die Landesregierung bereitzustellen.

Dieser zuletzt genannte Aspekt darf indessen bei der Einführung der KLR auch zeitlich nicht zurückstehen, da er das Budgetrecht des Landtags berührt; er sollte den Hochschulen bei der Einführung der KLR auch in Verbindung mit der anstehenden Entwicklung eines einheitlichen Berichtswesens von Anfang an stärker vor Augen geführt werden.

Zugleich sollten die Hochschulen frühzeitig auf hochschulübergreifende Vergleiche vorbereitet werden. Denn auch die Qualität von Forschung und Lehre ist gerade in der derzeitigen finanziellen Situation der Hochschulen häufig wesentlich von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ab-

hängig. Insofern sollte beispielsweise die Frage „was kostet ein Student im Studiengang X“ grundsätzlich für jede Hochschule von Interesse sein, da sie erst in Kenntnis dieser Kosten beurteilen kann, ob ggf. höhere Kosten der eigenen Hochschule auf einer bewusst getroffenen Entscheidung für eine höhere Qualität oder auf anderen Umständen beruhen.

20.5.2 Im Hinblick auf die Einführung der KLR an allen nordrhein-westfälischen Hochschulen hält es der LRH für erforderlich, die organisatorischen und strategischen Rahmenbedingungen zielführender als bisher in einer einheitlichen Konzeption festzulegen. Hierzu hat der LRH gegenüber dem Ministerium u. a. folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Zunächst sollte eine Bestandsaufnahme der bei den Hochschulen im Einsatz befindlichen DV-Systeme und Versionen vorgenommen werden. In Verbindung damit sollten die Hochschulen die darin befindlichen Daten auf Quantität und Qualität überprüfen sowie erforderlichenfalls komplettieren und aktualisieren; fehlende Basis-DV-Systeme und Versionen sollten unverzüglich integriert werden.

Sodann sollte eine die Ergebnisse der Bestandsaufnahme berücksichtigende konkrete Projektplanung mit Aufgaben-, Zeit- und Kostenplan erstellt und deren Realisierung seitens des Ministerium begleitet und gefördert werden. Außerdem sollte exakt vorgegeben werden, welche Ergebnisse nach der vorgesehenen 4-jährigen Projektlaufzeit von allen Hochschulen erreicht sein müssen; dabei sollte zugleich verdeutlicht werden, mit welchen Konsequenzen diejenigen Hochschulen zu rechnen haben, die diese Ergebnisse nicht erreichen.

- Ferner sollte ein einheitliches Kostenträgerrahmenkonzept sowie ein Kennzahlenset entworfen werden und die Berechnung kalkulatorischer Kosten nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen, um später gleich ge-

artete Informationen zur Gesamtsteuerung des Hochschulwesens zu erhalten. Gleiches gilt für die Verrechnung innerhochschulischer Leistungen.

- Das in der Entwicklung befindliche Berichtswesen sollte nicht nur den Bedürfnissen der Hochschulen nach interner Steuerung Rechnung tragen, sondern von Anfang an auch die Belange des Landtags und der Landesregierung berücksichtigen.
- Da der Nutzen der KLR für die Hochschule wesentlich von dem Engagement der gesamten Leitungsebene abhängt, sollten alle Mitglieder der Rektorate in geeigneter Weise mit der KLR vertraut gemacht werden. Dabei sollte u. a. darauf hingewiesen werden, dass die Einführung und Nutzung der KLR eine wesentliche Führungsaufgabe des gesamten Rektorats ist.

20.6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat in einer ersten Stellungnahme erklärt, dass in der Tat insofern von einem „Echtbetrieb“ der KLR an den Modellhochschulen bislang noch nicht gesprochen werden könne, als bei dem bisher erreichten Ausbaustand die KLR auch an den Modellhochschulen noch nicht in allen dafür möglichen Bereichen umfassend eingesetzt werde. Allerdings habe die KLR die Sphäre des Modell- und Simulationsbetriebes inzwischen verlassen und sich im Praxistest bewährt – wobei es selbstverständlich weiterer Anstrengungen bedürfe.

Im Hinblick auf die Bedeutung der KLR auch für die externe Rechnungslegung und für hochschulübergreifende Vergleiche sei es zweifelsohne sinnvoll, die ermittelten Kosten zu bestimmten Leistungs- bzw. Belastungsgrößen in Verbindung zu setzen. Allerdings ergäbe sich die ent-

sprechende Informationsbasis für Hochschulvergleiche nicht unmittelbar aus der Kostenrechnung, sondern entstehe im Wesentlichen aus dem Zusammenwirken der Kostenrechnung mit anderen Instrumenten wie etwa dem Berichtswesen/Controlling. Hierfür seien jedoch zunächst eine Vielzahl von Problemen der inhaltlichen Abgrenzung, der technischen Erfassung und der Zurechnung der Kosten zu bewältigen, die sich für jede Hochschule je nach Ausgangslage anders darstellten. Ein wesentliches Ergebnis der Modellversuche sei es deshalb gewesen, eine hinreichend differenzierte Kostenarten- und Kostenstellenrechnung zu etablieren, um die Basis für eine Kostenträgerrechnung zu schaffen.

Auch der (oben angeführte) Runderlass zur Einführung der KLR an allen Hochschulen habe den inneren Zusammenhang der Kostenarten- und Kostenstellenrechnung mit den noch zu erstellenden Anforderungen für die Kostenträgerrechnung betont. Es sei eine der wesentlichen Aufgaben der hochschulübergreifenden Lenkungsgruppe, hierzu Empfehlungen auszuarbeiten.

Der LRH habe im Übrigen in seiner detaillierten Analyse der Modellversuche eine Vielzahl kritischer Punkte herausgearbeitet, die auch für die flächendeckende Einführung der KLR wesentlich seien. Das Ministerium werde die Anmerkungen und Empfehlungen des LRH in die weitere Diskussion mit den Hochschulen einbringen und sich hinsichtlich der Weiterentwicklung der KLR an den vom LRH genannten Schwerpunkten orientieren, die wiederum in die Diskussion der Arbeitsgemeinschaft KLR der Landesregierung eingehen sollen.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert noch an.

21 Speiserversorgung bei den Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule

Ein Gutachten aus dem Jahr 1995 wies für den Fall einer Umstellung der Speiserversorgung der Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule von Tiefkühlkost auf Frischkost eine jährliche Ersparnis von 6 Millionen DM aus. Angesichts dieser erheblichen Einsparmöglichkeit hielt der Landesrechnungshof eine zügige Umsetzung des Gutachtens für unumgänglich. In ihrer Stellungnahme gegenüber dem Landesrechnungshof erklärten die Medizinische Einrichtungen im Februar 1996, sie hätten die Empfehlung, vom Tiefkühlkostsystem zum Frischkostsystem überzuwechseln, zielstrebig aufgegriffen. Tatsächlich haben sie die Speiserversorgung jedoch nicht umgestellt. Vielmehr haben sie Planungsschritte eingeleitet, um zusammen mit dem Wirtschaftsgebäude und dem Bereich der Zentralküche auch das besonders betriebskostenträchtige Tiefkühllessenlager zu sanieren und damit das auch aus Gründen des Umweltschutzes bedenkliche Tiefkühlkostsystem aufrechtzuerhalten.

Im Januar 1994 erteilten die Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule (ME) einer Beratungsfirma den Auftrag, Lösungsalternativen für eine wirtschaftliche Versorgung der Patienten mit Speisen zu entwickeln. Nach dem im Januar 1995 fertig gestellten Gutachten ließen sich durch eine Reihe von kurz- und mittelfristigen Verbesserungen (z. B. Änderung von Arbeitsabläufen, EDV-Einsatz) insgesamt jährlich rd. 1,8 Mio. DM einsparen. Darüber hinaus empfahl der Gutachter auf der Grundlage einer Nutzwertanalyse, bei der Einsparmöglichkeiten, die Beibehaltung des Speisenstandards, Mitarbeiterzufriedenheit und Beachtung der Umwelt gewichtet bewertet wurden, die Umstellung der Eigenherstellung von Tiefkühlkost auf Frischkost. Hieraus errechnete er ein Einsparpotenzial von

weiteren 6 Mio. DM jährlich. Die dafür erforderlichen Investitionskosten schätzte er auf rd. 4,35 Mio. DM.

Im weiteren Verlauf des Jahres 1995 stellte der LRH im Rahmen einer generellen Prüfung der ME fest, dass sie nur Maßnahmen zur Realisierung der kurz- und mittelfristigen Einsparungen, nicht aber zur Umstellung der Speiserversorgung auf Frischkost einleiteten. Zur Begründung hierfür führten die ME aus, dass vor einer solchen Umstellung zunächst die automatische Warentransportanlage (AWT-Anlage) erneuert werden müsse, weil wegen der langen Wege nur durch eine erhebliche Steigerung der Transportgeschwindigkeit die frisch zubereiteten Speisen im essbereiten Zustand zu den Patienten gebracht werden könnten. Sie gingen aber davon aus, dass die dazu benötigten Investitionsmittel zurzeit nicht zur Verfügung stünden und sich der Vorschlag des Gutachters insoweit daher nicht vor Ablauf von 10 Jahren realisieren ließe.

Vor dem Hintergrund der erheblichen Einsparungsmöglichkeiten hielt der LRH ein so langes Hinausschieben der Umstellungsmaßnahme für unverträglich. Er bat daher in seinen Prüfungsmitteilungen vom 21.08.1995 sowohl die ME wie auch das damalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF), das zur Umstellung der Speiserversorgung Erforderliche mit Nachdruck zu veranlassen.

In ihrer Stellungnahme vom 16.02.1996 teilten die ME mit, sie hätten den Kerninhalt des Gutachtens, die Empfehlung, vom Tiefkühlkostsystem zum Frischkostsystem überzuwechseln, zielstrebig aufgegriffen. Die Umstrukturierung des Wirtschaftsgebäudes, zu der die Erneuerung der AWT-Anlage sowie der Übergang auf das Frischkostsystem Anlass gebe, sei zum 26. Rahmenplan zur Aufnahme in die Bezuschussung nach dem Hochschulbauförderungsgesetz angemeldet worden. Der Anmeldung liege ein Plan zur abschnittswise Ausführung ab 1997 zu Grunde, wobei das AWT-System einen gewissen zeitlichen Vorlauf benötige.

Ausweislich der Wirtschaftspläne der ME wird die AWT-Anlage seit 1997 erneuert.

Zur Umstellung der Speisversorgung, zu der nach mehrfacher Erinnerung eine erste Stellungnahme des MWF im April 1998 einging, teilte das Ministerium nunmehr jedoch überraschend mit, die ME beabsichtigten im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Richtlinie über Lebensmittelhygiene in deutsches Recht nicht mehr, den Wechsel zur Frischkost zu realisieren. Vielmehr werde die Eigenherstellung von Tiefkühlkost unverändert beibehalten.

Demgegenüber vertrat der LRH die Ansicht, dass sich durch die EU-Richtlinie die Ausgangssituation für die Umstellung von Tiefkühlkost auf Frischkost in hygienischer Hinsicht nicht geändert habe. Die vor Umsetzung der EU-Richtlinie geltende Lebensmittelhygieneverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 1982 habe vergleichbare Anforderungen an den Umgang mit Lebensmitteln gestellt. Insbesondere hätten zur Sicherstellung hygienischer Mindestanforderungen schon immer entsprechende Mindesttemperaturen für Kalt- und Warmspeisen eingehalten werden müssen. Zudem könne heute die Einhaltung lebensmittelhygienischer Vorgaben durch den Einsatz neuer Techniken und Materialien auch bei extrem langen Transportwegen sichergestellt werden. Im Übrigen müssten vier andere ME des Landes ihre bisherige Frischkostpraxis auf Tiefkühlkost umstellen, wenn die Ansicht des Ministeriums zuträfe, dass die neuen hygienerechtlichen Vorschriften die Frischkostverpflegung unmöglich machten.

Darüber hinaus teilte der LRH mit, er halte die Speisversorgung der Patienten auf der Basis von Tiefkühlkost auch aus Gründen des Umweltschutzes nicht für sinnvoll. Denn die zunächst nach traditioneller Methode produzierten Menuekomponenten würden nach der Verpackung in Einmal-Aluminiumschalen mit erheblichem Energieaufwand schockgefroren, dann über einen längeren Zeitraum tiefgekühlt zwischengelagert und schließlich

vor dem Verzehr wiederum mit hohem Energieeinsatz genussfertig aufbereitet.

Auf diese Argumentation ging das Ministerium in einer neueren Stellungnahme im August 1999 nicht ein. Nunmehr führte es als entscheidenden Aspekt für das Beibehalten der Tiefkühlkost das Problem des ständigen Absinkens der Temperaturen bei der Frischkost während des Transports und der Essensverteilung an. Außerdem solle im Hinblick darauf, dass bei diesen ME - anders als bei den übrigen - bereits seit 25 Jahren die Tiefkühlversorgung mit Produktion, Lagerung, Transport und Regenerierung praktiziert werde, das bei den beteiligten Berufsgruppen erworbene besondere Know-how auch weiterhin genutzt werden. Das Ministerium machte in dieser Stellungnahme zudem darauf aufmerksam, dass die „Haushaltsunterlage Bau“ für die anstehende Sanierung des Wirtschaftsgebäudes voraussichtlich im September 1999 „genehmigungsreif“ sei; diese Unterlage beinhalte nunmehr auch einen Ersatz des besonders betriebskostenträchtigen Tiefkühlessenlagers sowie den Bereich der Zentralküche insgesamt.

Dazu hat der LRH gegenüber dem Fachressort im Oktober 1999 bemerkt, dieses Vorgehen widerspreche dem Grundsatz, dass für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen seien. Gerade im jetzigen Zeitpunkt, in dem ein Sanierungsbedarf für diesen - nach eigenem Bekunden betriebskostenträchtigen - Bereich festgestellt worden sei, zwingt das schon vom Gutachter aufgezeigte Einsparvolumen von 6 Mio. DM jährlich bei Umstellung auf Frischkost zu einer solchen Untersuchung, um auf lange Sicht eine wirtschaftliche Versorgung der Patienten mit Speisen sicherzustellen.

Gleichzeitig hat der LRH das Finanzministerium (FM) auf die dem Gutachten zuwiderlaufende Entwicklung hingewiesen und es gebeten, kurzfristig auf das Einhalten der haushaltsrechtlichen Vorschriften hinzuwirken.

Nachdem das FM die Thematik daraufhin bei Baubesprechungen aufgegriffen hatte, haben die ME die Vorlage einer Nutzen-Kosten-Untersuchung bis Ende 1999 zugesagt.

Dem LRH liegt die Untersuchung bisher nicht vor.

22 **Schwerpunktprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Studierendenschaften**

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben bei 15 von 34 Hochschulen die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften geprüft und dabei – wie auch der Landesrechnungshof in früheren Jahren – viele grundlegende Mängel festgestellt.

Zahlreiche Empfehlungen der RPÄ zielen darauf ab, die bestehenden Regelungen so zu gestalten, dass sie praxisgerecht angewendet werden können und auch bei personellem Wechsel der Studierendenvertreter Kontinuität in der Haushalts- und Wirtschaftsführung gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hat sich diese Empfehlungen zu Eigen gemacht und das Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung um Stellungnahme gebeten.

22.1 **Prüfungsanlass und Prüfungsziel**

Die an einer Hochschule eingeschriebenen Studierenden bilden gemäß § 72 des Hochschulgesetzes die Studierendenschaft, die eine rechtsfähige Gliedkörperschaft ihrer Hochschule ist. Die Studierendenschaft verwaltet ihre Angelegenheiten selbst, sie hat eigenes Vermögen und eigenes Personal. Sie wird vertreten durch den Allgemeinen Studierendenausschuss (AStA). Kraft Gesetzes ist jede/jeder eingeschriebene Studierende Mitglied der Studierendenschaft. Die Mitglieder entrichten Beiträge zur Erfüllung der im Hochschulgesetz beschriebenen Aufgaben sowie Mobilitätsbeiträge für das Semesterticket. Für Verbindlichkeiten der Studierendenschaft haftet weder die Hochschule noch das Land Nordrhein-

Westfalen. Die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft übt das Rektorat der Hochschule aus.

Grundlegend für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften ist die „Verordnung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften der wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Gesamthochschulen und der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen“ (HWVO) vom 02.04.1979, welche die einschlägigen gesetzlichen Regelungen ins Einzelne gehend konkretisiert.

Der LRH und die RPÄ haben die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften in der Vergangenheit wiederholt geprüft und immer wieder z. T. gravierende Mängel festgestellt.

Bei der jüngsten Prüfung im Jahre 1998 stellte ein RPA sogar bei einer Studierendenschaft ein nicht unbeträchtliches Haushaltsdefizit fest (vgl. Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 16). Auf Grund dessen wies der LRH für das Geschäftsjahr 1999 den RPÄ die Aufgabe zu, eine landesweite Schwerpunktprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei 15 der insgesamt 34 Studierendenschaften in Nordrhein-Westfalen durchzuführen, und zwar bei 5 Universitäten, 6 Fachhochschulen und 4 Kunsthochschulen.

Der Schwerpunkt der Prüfungen lag im zuletzt abgelaufenen Haushaltsjahr. Darüber hinaus erstreckten sich die Untersuchungen punktuell auch zurück bis zum Haushaltsjahr 1992, um auf der Grundlage einer längerfristigen Analyse die finanzielle Gesamtsituation einer Studierendenschaft besser beurteilen zu können.

22.2 Feststellungen der RPÄ

Die Haushaltsvolumina der Studierendenschaften haben sich seit der Einführung des Semestertickets in den Jahren 1992 / 1993 häufig nahezu verdreifacht: So hatten die geprüften Studierendenschaften im abgelaufenen Haushaltsjahr Einnahmen in Höhe von insgesamt rd. 54 Mio. DM; davon entfielen mehr als 2/3, nämlich rd. 37 Mio. DM, zweckgebunden auf das Semesterticket.

22.2.1 Bei den Prüfungen der Studierendenschaften stellten die RPÄ schwerwiegende Verstöße gegen die einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen fest:

- So gab es bei 12 der 15 geprüften Studierendenschaften für das zuletzt abgelaufene Haushaltsjahr keine nach Maßgabe der geltenden Vorschriften aufgestellten Haushaltspläne. Für die Vorjahre lagen Haushaltspläne bei einer Studierendenschaft überhaupt nicht und bei 5 Studierendenschaften nicht durchgängig vor.
- Nahezu die Hälfte aller geprüften Studierendenschaften verstieß gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Dies geschah insbesondere dadurch, dass sie Überschüsse/Fehlbeträge im Bereich des allgemeinen Haushalts saldiert mit zweckgebundenen Einnahmen aus dem Semesterticketbereich auswiesen. Dadurch wurde der unzutreffende Anschein erweckt, die jeweilige Studierendenschaft verfüge in hohem Maße über freie Mittel, obwohl ein Großteil dieser Gelder bereits für die Bezahlung des Semestertickets im folgenden Haushaltsjahr gebunden war.
- Nahezu zwei Drittel der Studierendenschaften hatte im Interesse eines Haushaltsausgleichs z. T. deutlich überhöhte Einnahmeansätze ausgewiesen, obwohl diese durch ihre eigenen Erfahrungen aus den Vorjahren in keiner Weise gestützt wurden.

- Die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung wurden von 9 Studierendenschaften nicht beachtet.
- Notwendige Nachtragshaushaltspläne waren in 7 Fällen nicht aufgestellt worden.

22.2.2 Die Buchführung der geprüften Studierendenschaften war überwiegend nicht ordnungsgemäß; teilweise wies sie sogar grundlegende Mängel auf:

- So hatten 3 Studierendenschaften überhaupt keine Buchführung eingerichtet.
- Von den verbleibenden 12 Studierendenschaften hatten 9 nicht ordnungsgemäß Buch geführt:
 - Die Mängel bestanden in erster Linie darin, dass nicht in der vorgeschriebenen zeitlichen Abfolge und nicht oder nicht ordnungsgemäß titelbezogen Buch geführt wurde.
 - Bei DV-gestützten Buchführungen waren zumeist keine Vorkehrungen getroffen worden, die Unbefugten den Zugriff auf die Daten zu verwehren. Bei der Studierendenschaft einer Hochschule waren Veränderungen von Buchungen jederzeit möglich, ohne dass diese erkennbar waren.
 - Rechnungsergebnisse wurden vielfach verspätet und fehlerhaft aufgestellt; dabei gab es häufig keine Übereinstimmung zwischen Buch und Bestand. In zurückliegenden Haushaltsjahren wurden bei 4 Studierendenschaften überhaupt keine, in 4 weiteren Fällen nicht durchgängig Rechnungsergebnisse aufgestellt.

22.2.3 Eigenkontrollen in Form regelmäßiger Kassenbestandsaufnahmen, unvermuteter Kassenprüfungen und Jahresabschlussprüfungen wurden häufig nicht durchgeführt, sodass Fehlentwicklungen nicht erkannt und

demzufolge auch nicht durch geeignete Maßnahmen behoben werden konnten.

22.2.4 Die von den Studierendenschaften durchgeführten kulturellen Veranstaltungen wurden in der Regel nicht oder nicht sorgfältig kalkuliert. Dies verursachte beispielsweise bei der Studierendenschaft einer Hochschule einen Fehlbetrag in Höhe von rd. 26.000 DM, weil die Personal- und Getränkekosten aus den Einnahmen nicht gedeckt werden konnten.

22.2.5 Im Rahmen der Wahrnehmung der sozialen Belange ihrer Mitglieder hatten fast alle geprüften Studierendenschaften Darlehen an bedürftige Studierende vergeben, und zwar im jeweils abgelaufenen Haushaltsjahr insgesamt 379 Darlehen über rd. 550.000 DM.

Die Darlehensrückflüsse wurden jedoch überwiegend nicht ordnungsgemäß überwacht. Dies führte bei einer Studierendenschaft dazu, dass – bei einer Gesamtdarlehenssumme in Höhe von rd. 1,3 Mio. DM auch aus der Zeit vor 1992 – Außenstände in Höhe von mehr als 940.000 DM aufgelaufen waren. Die älteste Forderung stammte hier aus dem Jahr 1976.

22.2.6 Die Nachschau früherer Prüfungen ergab, dass die immer wieder gegebenen Zusagen der Studierendenschaften, festgestellte Mängel zu beseitigen, nur selten eingehalten wurden. In diesen Fällen konnten auch keine auf die Mängelbeseitigung abzielende Maßnahmen der Rechtsaufsicht seitens der Rektorate festgestellt werden, obwohl die Rektorate im Rahmen dieser früheren Prüfungen von den Mängeln in der Haushaltswirtschaft ihrer Studierendenschaft in Kenntnis gesetzt worden waren.

22.2.7 Auch im Übrigen beschränkten sich die Rektorate bei der Wahrnehmung der ihnen obliegenden Rechtsaufsicht häufig rein passiv auf die Entgegennahme der Haushaltspläne und /oder Rechnungsergebnisse der Studierendenschaften ohne weitere Kontrollen; Aktivitäten der Rektorate etwa zur Beratung der Studierendenschaften oder zur Erlangung näherer Informationen, um gegebenenfalls rechtsaufsichtliche Maßnahmen ergreifen zu können, wurden dagegen nur sehr selten vorgefunden. Nach Auffassung der RPÄ wären bei 11 Studierendenschaften rechtsaufsichtliche Maßnahmen erforderlich gewesen; sie wurden jedoch tatsächlich nur in 5 Fällen – wenngleich teilweise auch nicht in ausreichender Weise – ergriffen.

22.3 Würdigung und Empfehlungen

Die von den RPÄ festgestellten Mängel bergen Risiken für die Haushalte der Studierendenschaften in sich. Semesterticket, Veranstaltungen und Darlehensvergabe sind Ausgabeposten, die bei mangelhafter Haushaltsplanung und Buchführung sowie fehlender Eigenkontrolle dazu führen können, dass eine Studierendenschaft in finanzielle Schieflage gerät, zumal etwaige Schadensersatzansprüche gegenüber den verantwortlichen Studierenden in der Praxis kaum durchsetzbar sein dürften.

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass nach den Feststellungen der RPÄ ursächlich für die bei den Studierendenschaften festgestellten Mängel nicht absichtliches Zuwiderhandeln gegen geltende Regelungen, sondern fehlende Kenntnisse und Fertigkeiten im Umgang mit den von den Studierenden häufig als kompliziert bezeichneten Vorschriften waren.

Besondere Bedeutung kam in diesem Zusammenhang dem häufigen Wechsel der Mitglieder der Allgemeinen Studierendenausschüsse zu. Die dadurch bedingte mangelnde Kontinuität in der Haushalts- und Wirt-

schaftsführung führte dazu, dass kein Know-How über die Amtsperioden hinweg entstehen konnte und sich die Fehler wiederholten.

Diese systembedingten Schwächen waren auch den Rektoraten bekannt. Gleichwohl sahen diese überwiegend keinen Anlass, von sich aus aktiv zu werden. Das mit der Einrichtung der Rechtsaufsicht verfolgte Ziel, die Studierendenschaften auch zu einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung anzuhalten, wurde demzufolge insgesamt nur sehr unzureichend erreicht.

Um eine nachhaltige Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften zu erzielen, haben die RPÄ daher jeweils gemeinsam mit Vertretern der Studierendenschaften und der Rektorate die Frage erörtert, wie zukünftig Stabilität und Kontinuität in der Haushalts- und Wirtschaftsführung erreicht werden kann, ohne das Recht auf Selbstverwaltung der Studierendenschaften einzuschränken. Daraus wurden zahlreiche Empfehlungen entwickelt, von denen insbesondere die folgenden hervorzuheben sind:

- Im Interesse einer die Amtsperioden der studentischen Funktionsträger überdauernden ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung sollte die HWVO künftig vorsehen, dass bei Amtswechsel ein Übergabe-/ Übernahmeprotokoll zu fertigen ist.
- Unbeschadet dessen sollte die HWVO dahingehend überarbeitet werden, dass nur das Unverzichtbare geregelt wird, auf dessen Einhaltung dann allerdings konsequent geachtet werden sollte.
- Weiter gehender Informationsbedarf der Studierendenschaften sollte durch praktische Erläuterungen oder durch die Bereitstellung von Vordruckmustern gedeckt werden.
- Um neuen Funktionsträgern den Einstieg in ihr Aufgabengebiet zu erleichtern, könnten Fortbildungsveranstaltungen als praxisbegleitende Maßnahmen angeboten werden.

- Das MSWWF sollte im Rahmen seiner eigenen Rechtsaufsicht bei den Rektoraten in geeigneter Weise darauf hinwirken, dass diese die sich aus ihrer Rechtsaufsicht gegenüber den Studierendenschaften ergebenden Verpflichtungen stärker wahrnehmen.

Der LRH hat sich diese Empfehlungen - gerade auch im Hinblick auf die vorgeschlagenen Deregulierungsmaßnahmen - zu Eigen gemacht und sie an das MSWWF mit der Bitte um Stellungnahme weitergeleitet; gleichzeitig hat er seine Bereitschaft bekundet, auf Wunsch bei der Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen beratend zur Verfügung zu stehen.

22.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MSWWF hat dem LRH mitgeteilt, dass es die vorgenannten Empfehlungen, die mehrheitlich auch von den studentischen Funktionsträgern und den Rektoratsvertretern als sachdienlich und hilfreich bewertet worden seien, mittrage. Insbesondere stimme es der Auffassung des LRH zu, dass eine Änderung bzw. Ergänzung der HWVO nicht zu einer Erhöhung der Regelungsdichte führen dürfe, sondern grundsätzlich nur noch das Unverzichtbare geregelt bleiben solle.

Hinsichtlich der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht wolle es die Rektorate in Dienstbesprechungen auf die sich aus der gesetzlichen Aufgabenzuweisung ergebenden Verpflichtungen nachdrücklich hinweisen.

Gleichwohl dürfe die Effizienz der Rechtsaufsicht durch die Rektorate nicht überbewertet werden, da der ständige Wechsel der studentischen Funktionsträger als Hauptproblem bestehen bleibe. Das bedeute, dass jungen Studierenden, die nur für eine relativ kurze Zeit Ämter in der studentischen Selbstverwaltung übernähmen, ohne fachliche Ausbildung erhebliche Rechtspflichten auferlegt würden. Da zwischen Hochschulver-

waltung und Studierendenschaft eine Art „naturegegebenes gegenseitiges Misstrauen“ herrsche, blieben Angebote, sich der Fachkenntnis der Hochschulverwaltung zu bedienen, in der Regel ohne nachhaltigen Erfolg.

Deshalb werde die Empfehlung, den studentischen Funktionsträgern im Rahmen eines hochschulübergreifenden Fortbildungsprogramms – dessen Teilnahme möglicherweise Voraussetzung für die Übernahme finanzieller Verantwortung sein könnte – rechtzeitig die notwendigen haushaltsrechtlichen Grundkenntnisse zu vermitteln, derzeit sowohl auf ihre sachliche wie finanzielle Machbarkeit hin geprüft.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert noch an.

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

23 Zuwendung an ein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Bewirtschaftung von Investitionszuschüssen aus dem regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm festgestellt, dass bei einem Vorhaben nicht die erforderliche Anzahl von Arbeitsplätzen geschaffen wurde. Deshalb musste das geförderte Unternehmen einen Zuschussteilbetrag in Höhe von 544.000 DM erstatten; die hierauf entfallenden Zinsen in Höhe von rund 90.000 DM sind noch nicht gezahlt. Eine weitere Rückforderung ergibt sich, wenn die Betriebsstätte nicht fortgeführt wird oder ein neues, ausreichendes Nutzungskonzept nicht verwirklicht werden sollte.

Das MWMTV hat der A-KG über die Investitions-Bank NRW (IB) einen Investitionszuschuss in Höhe von 8,4 Mio. DM aus Mitteln des regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms (RWP) für die Nutzung einer ehemals industriell genutzten Werkhalle als Veranstaltungsort gewährt. Mit dem Vorhaben sollten 585 Arbeitsplätze bei der B-GmbH, die an der A-KG mehrheitlich beteiligt ist, geschaffen werden; die A-KG selbst beschäftigt keine Arbeitnehmer. Minderheitsgesellschafterin der A-KG ist eine Gesellschaft, an der das Land mittelbar beteiligt ist. Die Hausbank des Zuschussempfängers ist in das Bewilligungsverfahren, beginnend mit der Beantragung des Investitionszuschusses bis zur Erfüllung der Nachweispflicht über die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel zur Schaffung der geförderten Arbeitsplätze, eingebunden.

Nach dem Abschluss der Umbauarbeiten nahm die B-GmbH den Geschäftsbetrieb am 13.12.1996 auf. In dem zum 01.12.1997 erstellten Verwendungsnachweis (VN) waren insgesamt 289 Arbeitsplätze als vorhanden angegeben, davon 267 Arbeitsplätze als zum Stichtag besetzt. Für eine vollständige Belassung des Zuschusses nach den Richtlinien des RWP wäre die Schaffung von 289 Arbeitsplätzen ausreichend gewesen.

Die Prüfung des LRH ergab, dass zu dem vorgenannten Stichtag - unter Berücksichtigung von Teilzeitarbeitskräften und nach Bereinigung der Angaben im VN um doppelt gezählte Arbeitsplätze - tatsächlich nur 235 Arbeitsplätze geschaffen worden waren. Der LRH bat deshalb das Ministerium vorab, wegen der bis zum Stichtag nicht geschaffenen Arbeitsplätze einen Zuschussteilbetrag von 544.000 DM zurückzufordern. Das Ministerium ist dem Petitum des LRH gefolgt; der Zuschuss ist in der genannten Höhe zurückgezahlt worden. Die Zahlung von Zinsen in Höhe von rd. 90.000 DM steht noch aus.

Der LRH hatte bereits die Rückzahlung des v. g. Zuschussteilbetrages als gefährdet angesehen und deshalb das Ministerium am 08.03.1999 gebeten, die Hausbank nicht aus der Haftung für die Rückzahlung des Zuschusses zu entlassen. Auch diesem Petitum ist das Ministerium gefolgt. Angesichts der sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation der Unternehmensgruppe, zu der die B-GmbH gehört, hat der LRH das Ministerium weiterhin gebeten, ein tragfähiges Konzept zur dauerhaften Sicherung der mit dem Zuschuss geförderten Arbeitsplätze zu fordern. Das Ministerium sagte zu, geeignete Vorschläge zur Sicherung der Ansprüche des Landes für den Fall zu erarbeiten, dass das Arbeitsplatzziel verfehlt würde.

Die Unternehmensgruppe hat noch im Jahr 1999 einen Antrag auf Einleitung des Insolvenzverfahrens gestellt. Die B-GmbH beendete den der Zu-

schussgewährung zu Grunde liegenden Geschäftsbetrieb zum 12.12.1999.

Zwar wurde die Veranstaltungshalle seit dem 14.01.2000 für 3 ½ Monate mit einer neuen Aufführung betrieben. Dem LRH liegt aber noch kein Konzept zu einer darüber hinausgehenden Weiterführung der Betriebsstätte vor; er hat auch keine Kenntnis von geeigneten Maßnahmen zur Besicherung evtl. weiterer Rückzahlungsforderungen erhalten. Das Ministerium hat die Zahl der drei Jahre nach Beendigung der Investitionsmaßnahme vorhandenen Arbeitsplätze bislang nicht mitgeteilt.

Der LRH sieht sich durch die in das Insolvenzverfahren mündende wirtschaftliche Entwicklung des Zuschussempfängers in der Auffassung bestätigt, die Hausbank so lange nicht aus der Haftung für die Rückzahlungsverpflichtung für den Zuschuss zu entlassen, als ernstliche Zweifel an der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel bestehen.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert noch an.

24 Personalausgaben eines Zuwendungsempfängers

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Bewirtschaftung von Zuwendungen aus dem Technologieprogramm Wirtschaft festgestellt, dass ein Zuwendungsempfänger, dessen Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, seinen Geschäftsführer finanziell erheblich besser stellt als vergleichbare Bedienstete des Landes. Er hat dem Ministerium den Verstoß gegen das gesetzliche Besserstellungsverbot mitgeteilt. Bisläng hat das Ministerium dieses Problem nicht gelöst. Durch die zögerliche Behandlung der Angelegenheit droht dem Land ein nicht unerheblicher Nachteil.

Ein Zuwendungsempfänger, der Existenzgründer berät und begleitet, wird seit Jahren überwiegend aus Zuwendungen des Bundes und des Technologieprogramms Wirtschaft des Landes NRW finanziert. In einem solchen Fall dürfen nach § 8 Abs. 3 HG 1996 bis 1998 (§ 10 Abs. 3 HG 1999) Zuwendungen zur Projektförderung nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmer des Landes. Das Finanzministerium kann bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von dem Besserstellungsverbot zulassen. Vergleichbare Bestimmungen enthält das Haushaltsgesetz des Bundes.

Mit der Begründung, anders keinen qualifizierten Bewerber für die ab dem 01.01.1997 neu zu besetzende Stelle des Geschäftsführers gewinnen zu können, hielt der hier in Rede stehende Zuwendungsempfänger ein Geschäftsführergehalt einschließlich Sozialaufwand von bis zu 300.000 DM für notwendig. Nach Erörterung der Angelegenheit mit dem Ministerium hat der Zuwendungsempfänger seine Vorstellungen teilweise revidiert und

in dem Zuwendungsantrag die Personalausgaben für den Geschäftsführer mit 240.000 DM angesetzt.

In dem Zuwendungsbescheid vom 20.12.1996 erkannte das MWMTV vorläufig Personalausgaben für den Geschäftsführer gemäß der höchsten Vergütungsgruppe des BAT (BAT I = etwa 120.000 DM/Jahr einschließlich sozialem Aufwand) als zuwendungsfähig an. Mit ergänzendem Bescheid vom 22.04.1997 hat das Ministerium mit Zustimmung des Finanzministeriums gemäß § 8 Abs. 3 Satz 3 HG zugelassen, dass in dem Anstellungsvertrag mit dem Geschäftsführer ein Jahresgehalt bis zu 220.000 DM einschließlich sämtlicher sozialer Aufwendungen (ggf. zuzüglich Dienstwagen) vereinbart werden könne. Diese Ausnahme vom Besserstellungsverbot bezog sich ausschließlich auf die Finanzierung durch die Zuwendungen des Landes; das Ministerium wies darauf hin, dass hinsichtlich der Förderfähigkeit durch Bundesmittel eine gesonderte Entscheidung des Bundes erforderlich sei.

Der Bund legte in seinem Zuwendungsbescheid eine Geschäftsführervergütung bis maximal BAT I zu Grunde und begründete diese Entscheidung mit dem auch auf Bundesebene geltenden gesetzlichen Besserstellungsverbot. Eine Ausnahme davon hätte nur mit Zustimmung des Bundesfinanzministeriums zugelassen werden können. Die nach den Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes erforderliche Abstimmung der beiden Zuwendungsgeber über die Höhe des Geschäftsführergehalts unterblieb.

Der dem MWMTV im Mai 1997 von dem Zuwendungsempfänger als Entwurf übersandte Geschäftsführervertrag mit einem Jahresgehalt von 220.000 DM wurde bislang nicht abgeschlossen, weil das Ministerium dem Zuwendungsempfänger mitteilte, dass zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung der Geschäftsführerbezüge vor Vertragsschluss auch die Ausnahme genehmigung des Bundes zu der beabsichtigten Regelung einge-

holt werden müsse; der Bund hat diese Genehmigung am 09.11.1998 verweigert, um keinen Präzedenzfall für andere mit Zuwendungen des Bundes geförderte Einrichtungen zu schaffen.

Nach den Feststellungen des LRH rechnete der Zuwendungsempfänger in den Teilverwendungsnachweisen Zahlungen an den Geschäftsführer für 1997 von über 320.000 DM und für 1998 von über 340.000 DM ab. Grundlage hierfür war nicht ein Arbeitsvertrag, sondern ein zwischen dem Zuwendungsempfänger und dem Geschäftsführer abgeschlossener Honorarvertrag mit Tagessätzen von zunächst 800 DM, dann 1.000 DM und schließlich 1.500 DM, jeweils zuzüglich Mehrwertsteuer. Seine Honorare finanzierte der Geschäftsführer aus den Fördermitteln, die das MWMTV für Fremdberatungen bewilligt hatte; diese Mittel waren für den vorgesehenen Zweck nicht in Anspruch genommen worden.

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung darauf hingewiesen, dass mit den auf Grund der Honorarverträge gezahlten Vergütungen an den Geschäftsführer die im Zuwendungsbescheid des Landes genehmigten Höchstbeträge bei weitem überschritten und durch die Entgeltabrechnung auf Honorarbasis zusätzlich mit Umsatzsteuer belastet wurden. Er sieht in der von dem Geschäftsführer praktizierten Vorgehensweise eine Umgehung des gesetzlichen Besserstellungsverbots.

Dem Petitum des Landesrechnungshofs sicherzustellen, dass die in den Verwendungsnachweisen für 1997 und 1998 abgerechneten Ausgaben für die Tätigkeit des Geschäftsführers nur in Höhe des in dem bestandskräftigen Zuwendungsbescheid genannten Betrages von 220.000 DM einschließlich sämtlicher sozialer Aufwendungen für den Geschäftsführer als zuwendungsfähig anerkannt werden, ist das MWMTV bisher nicht nachgekommen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

25 Bau eines innerstädtischen Straßentunnels

Durch den mit öffentlichen Mitteln geförderten Bau eines Straßentunnels entfiel der ebenerdige Verkehrsraum. Die so frei gewordene Fläche wurde von der Stadt, die das Vorhaben durchführte, zum Teil als Bauland ausgewiesen. Der Verkehrswert der Baugrundstücke wurde entgegen den Förderrichtlinien nicht von den zuwendungsfähigen Kosten des Vorhabens abgesetzt.

Außerdem nahm die Stadt Landesmittel für Bauleistungen in Anspruch, die nicht Bestandteil der Fördermaßnahme waren.

Im Rahmen des Vorhabens wurden städtebauliche Kosten abgerechnet, die nicht Gegenstand der Förderung der kommunalen Straßenbaumaßnahme waren.

Das Land förderte in den Jahren 1994 bis 1996 in einer Großstadt die Errichtung eines Straßentunnels. Für die Maßnahme wurden Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) gewährt.

25.1 Berücksichtigung von Grundstückswerten

Durch die Tieferlegung der Straße konnte der dort zuvor vorhandene ebenerdige Verkehrsraum einer anderen Nutzung zugeführt werden. An die Stelle der Verkehrsflächen traten verkehrsfreie Grundstücke.

Die meisten über dem Tunnelbauwerk ausgewiesenen Grundstücke wurden als Grünanlage genutzt. An einem Ende des Tunnels konnte genau oberhalb der an dieser Stelle an die Oberfläche führenden Straße die neu entstandene freie Fläche als Baugrundstück ausgewiesen werden (Tunnelmundgrundstück). Zusätzlich wurde zur Erfüllung der Stellplatzver-

pflichtung eine weitere neu entstandene nahe gelegene Fläche ebenfalls als Baugrundstück ausgewiesen (Tiefgaragengrundstück). Außerdem befand sich in der Nähe das bebaute Grundstück einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts - GbR - (GbR-Grundstück), welches zum Teil für das Straßenbauvorhaben in Anspruch genommen wurde.

Beide durch die Maßnahme neu entstandenen Baugrundstücke wurden von der Stadt - als Trägerin des Vorhabens und Eigentümerin - auf der Grundlage eines Vertrages und eines Umlegungsbeschlusses wertgleich gegen das GbR-Grundstück getauscht. Eine Wertermittlung war vor dem Tausch nicht vorgenommen worden. Erst Monate später ermittelte der Sachverständigenbeirat des Umlegungsausschusses die Verkehrswerte der Grundstücke, und zwar für das Tunnelmund- und das Tiefgaragengrundstück mit rd. 18,8 Mio. DM und das GbR-Grundstück mit rd. 6 Mio. DM. Die Verkehrswerte dieser Grundstücke wurden bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten nicht berücksichtigt.

Nach den Richtlinien über die Abgrenzung der zuwendungsfähigen Kosten bei Vorhaben nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und nach § 5 a des Bundesfernstraßengesetzes (Abgrenzungsrichtlinien) handelt es sich im vorliegenden Fall bei dem Tunnelmund- und dem Tiefgaragengrundstück um sogenannte freiwerdende Grundstücke. Nach der Abgrenzungsrichtlinie ist der Verkehrswert freiwerdender Grundstücke oder der Erlös, wenn dieser höher ist, von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen, sofern die auf diese Weise freiwerdenden Grundstücke vom Träger des Vorhabens wirtschaftlich genutzt werden können. Die Stadt hat die Grundstücke wirtschaftlich genutzt, indem sie sie gegen das GbR-Grundstück tauschte. Eine Absetzung des Verkehrswertes der freiwerdenden Grundstücke von den zuwendungsfähigen Kosten unterblieb. Die Stadt hätte nach den Abgrenzungsrichtlinien jedoch folgendermaßen verfahren müssen: Der Verkehrswert der beiden Grundstücke hätte von den zuwendungsfähigen Kosten des Vorhabens abgezogen, der Verkehrswert

des GbR-Grundstücks den zuwendungsfähigen Kosten hinzugerechnet werden müssen. Daraus hätte sich eine Kürzung der zuwendungsfähigen Kosten um rd. 12,8 Mio. DM ergeben.

Der LRH hat die Bewilligungsbehörde im Oktober 1998 um Stellungnahme gebeten. Trotz mehrfacher Erinnerung ist bisher keine Antwort eingegangen.

25.2 Zusätzliche Bauleistungen

Der Bau eines Hochhauses auf dem Tunnelmundgrundstück durch einen privaten Investor erforderte Änderungen an einem Tunnelportal und an der den Tunnel querenden Kanalisation sowie eine Absenkung der Tunnel-fahrbahn. Die Stadt rechnete die Kosten für diese zusätzlichen Bauleistungen im Rahmen der GVFG-Förderung des Tunnelbaus mit rd. 131.000 DM ab.

Durch den Bau des Hochhauses auf dem Tunnel entfielen einige von der Stadt bereits vergebene Leistungen mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 672.000 DM. Die Stadt beteiligte sich im Gegenzug pauschal in gleicher Höhe an den Kosten, die dem Investor für die Hochhausgründung entstanden. Sie vergab die entsprechenden Leistungen unter der Bezeichnung „Geldwertausgleich Tunnelgründung“ und nahm insoweit Zuwendungen des Landes in Anspruch. Die vor benannten Gründungskosten waren bereits wertmindernd bei der Bewertung des Tunnelmundgrundstücks berücksichtigt worden. Deshalb bestand für die Stadt keine rechtliche Verpflichtung zur pauschalen Beteiligung an den Kosten für die Hochhausgründung.

Weiterhin errichtete die Stadt auf ihre Kosten eine sog. Landschaftsbrücke, die das Hochhaus mit einem zugehörigen Parkhaus verbindet und eine

vor dem Hochhaus vorbeiführende Straße überspannt. Diese Landschaftsbrücke gehört nicht zur geförderten Tunnelbaumaßnahme. Dennoch rechnete die Stadt Zusatzleistungen für die Fundamente der Landschaftsbrücke von rd. 248.000 DM im Rahmen der Tunnelbauförderung ab.

Schließlich wurden die Ein- und Ausfahrrampen vom Tunnel zur ebenerdigen Straße infolge der Landschaftsbrücke eingehaust. Diese Einhausung der Rampen kostete 1,4 Mio. DM. Sie war nicht Bestandteil der bewilligten Fördermaßnahme, wurde aber dennoch über sie abgerechnet.

Der LRH hat einschließlich der vorgenannten Beispiele in diesem Zusammenhang insgesamt rd. 9,9 Mio. DM nicht zuwendungsfähige Kosten festgestellt. Die Stadt hat bis zum Ende der örtlichen Erhebungen bereits rd. 7,6 Mio. DM der vom LRH insgesamt festgestellten nicht zuwendungsfähigen Kosten in ihren jährlich erstellten Zwischennachweisen pauschal als nicht zuwendungsfähig ausgewiesen. Ob und in welchem Umfang darin Kosten für die oben beschriebenen Leistungen enthalten sind, ist von der Bewilligungsbehörde noch zu klären.

Zwischen der Bewilligungsbehörde und der Stadt ist unstrittig, dass die zusätzlichen Kosten nicht zuwendungsfähig sind, die durch die Tieferlegung der Fahrbahn und die Änderung der Kanalisation entstanden sind. Im Übrigen steht eine Stellungnahme zu den Feststellungen des LRH noch aus.

25.3 Städtebauliche und andere zuwendungsfähige Kosten

Im Rahmen der Förderung nach dem GVFG wurden der Stadt nur Zuwendungen für den Tunnelbau bewilligt. Hierzu rechneten auch bestimmte Aufwendungen für die Gestaltung der Tunneloberfläche. Die Stadt hat je-

doch in den Ausgabeblättern, in denen alle für den Tunnelbau geleisteten Kosten ausgewiesen wurden, auch solche Kosten aufgelistet, die rein städtebaulich begründet waren. Hierbei handelte es sich zum Beispiel um Mehrkosten im Bereich einer unterirdischen Anbindung des Tunnels an eine Tiefgarage sowie um Kosten für Bauleistungen im Zusammenhang mit einer Fußgängerbrücke, die im Zuge der auf dem Tunnel verlaufenden Promenade errichtet wurde. Weiterhin wurden Kosten für Treppenanlagen, Stützwände und Rampen im Bereich der Promenade mit veranschlagt. Insoweit betrug die von der Stadt insgesamt für städtebauliche Leistungen als zuwendungsfähig angesetzten Kosten rd. 8,3 Mio. DM.

Darüber hinaus hat die Stadt nach den Feststellungen des LRH weitere Leistungen in einem Umfang von rd. 5,8 Mio. DM entgegen den Abgrenzungsrichtlinien als zuwendungsfähig ausgewiesen. Demnach belaufen sich die vom LRH insgesamt festgestellten nach dem GVFG nicht zuwendungsfähigen Kosten auf rd. 14,1 Mio. DM.

Die Stadt hat inzwischen bereits rd. 11,5 Mio. DM pauschal als nicht zuwendungsfähig ausgewiesen. Ob und in welchem Umfang darin auch Teilbeträge der städtebaulich bedingten rd. 8,3 Mio. DM enthalten sind, bedarf noch der Klarstellung.

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

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

26 Zuwendung für die Erweiterung einer Kläranlage

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung einer im Jahr 1993 bewilligten Zuwendung an einen Zweckverband für die Erweiterung einer Kläranlage geprüft. Es wurde festgestellt, dass die tatsächlich angefallenen zuwendungsfähigen Ausgaben der Baumaßnahme erheblich niedriger waren als die veranschlagten Kosten und dass mehrere im Zuge der Baumaßnahme durchgeführte Einzelmaßnahmen nicht zuwendungsfähig waren. Diese Feststellungen führten zu Rückforderungen in Höhe von rund 23 Millionen DM durch die für die Bewilligung zuständige Bezirksregierung. Der Zweckverband hat den geforderten Betrag im Jahr 1999 an das Land zurückgezahlt, jedoch Widerspruch eingelegt.

Außerdem beanstandete der Landesrechnungshof, dass die Fördermittel unmittelbar nach Erteilung des Zuwendungsbescheides in einer Summe abgerufen und zugeteilt wurden, obwohl nur eine Auszahlung nach Baufortschritt zulässig war.

Eine Bezirksregierung (BR) bewilligte im Jahre 1993 einem Zweckverband für die Erweiterung einer Kläranlage im Wege der Anteilfinanzierung (20 %) eine Zuwendung in Höhe von 55,2 Mio. DM zu zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von rd. 276 Mio. DM. Die Zuwendung wurde im September 1993 in voller Höhe ausbezahlt. Die Baumaßnahme wurde in den Jahren 1990 bis 1997 durchgeführt.

26.1 Der LRH hat diese Maßnahme nach Abschluss der Bauarbeiten im Jahre 1997 geprüft und festgestellt, dass die tatsächlich angefallenen zuwendungsfähigen Ausgaben erheblich niedriger waren als die veranschlagten Ausgaben. In einem im Dezember 1996 vorgelegten Zwischennachweis hatte der Zweckverband zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von rd. 176 Mio. DM aufgelistet. Auf der Grundlage dieser Angaben und unter Schätzung noch ausstehender Schlussrechnungen ergaben sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den LRH zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von rd. 205 Mio. DM; sie lagen damit um etwa 71 Mio. DM unter dem im Zuwendungsbescheid anerkannten Betrag.

Darüber hinaus war dieser Betrag nach den Feststellungen des LRH noch um Ausgaben für Einzelmaßnahmen in Höhe von rd. 22 Mio. DM zu reduzieren, die der Zweckverband in seiner Auflistung geltend gemacht hatte, die aber nicht zuwendungsfähig waren.

- Der Zweckverband hatte Rechnungen von 12,5 Mio. DM für den Abtransport von Schlämmen aus dem Klärbetrieb einer alten Flusskläranlage in die Ausgabenberechnung eingestellt, die vor Antragstellung und vor Beginn der Bauarbeiten angefallen waren. Da diese Ausgaben in keinem ursächlichen Zusammenhang mit dem Bau der Kläranlage standen, waren sie nicht zuwendungsfähig.
- Für zwei 110 Kilovolt-Gasaußendruckkabel und eine 110/10 Kilovolt-Umspannstation mit zwei Transformatoren wurden 9,0 Mio. DM verausgabt. Nach Fertigstellung hatte der Zweckverband das Eigentum an diesen Anlagen einem Energieversorger übertragen. Gegenstände, die zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erworben oder hergestellt werden, sind für den Zuwendungszweck zu verwenden. Der Zweckverband darf über die beschafften Gegenstände vor Ablauf der im Zuwendungsbescheid festgelegten zeitlichen Bindung (hier: zehn Jahre für maschinentechnische Teile) nicht verfügen, anderenfalls können die

für die Beschaffung angefallenen Ausgaben nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden.

- Ferner leistete der Zweckverband für Erkundungsbohrungen im Hinblick auf vorhandene Kampfmittel Ausgaben in Höhe von rd. 454.000 DM, die im Rahmen der Zuwendung weder beantragt noch bewilligt waren. Diese Ausgaben waren ebenfalls nicht zuwendungsfähig.
- Außerdem wurden für die Errichtung eines Präsentationspavillons Ausgaben in Höhe von rd. 188.000 DM und für die Herstellung eines Videofilms Ausgaben von rd. 89.000 DM geltend gemacht. Da sie nicht für die baulichen und betrieblichen Einrichtungen von öffentlichen Abwasseranlagen vorgesehen waren, sind auch diese Ausgaben nicht zuwendungsfähig.

Der LRH hat die BR gebeten, diese Feststellungen bei der verwaltungsseitigen Prüfung des abschließenden Verwendungsnachweises zu berücksichtigen. Die BR hat dies zugesagt.

Sie berichtete nachfolgend, sie habe nach Prüfung des Verwendungsnachweises vom Juni 1998 nur zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von 160,6 Mio. DM anerkannt. Bei einem Fördersatz von 20 v. H. vermindere sich die Zuwendung auf 32,1 Mio. DM. Die Überzahlung in Höhe von 23.082.001,62 DM habe sie zurückgefordert. Diesen Betrag habe der Zweckverband im September 1999 zwar zurückgezahlt, gleichzeitig jedoch Widerspruch erhoben. Der Widerspruch solle entschieden werden, sobald eine von dem zuständigen Staatlichen Umweltamt erbetene Stellungnahme vorliege.

Der LRH hat gebeten, ihn zu gegebener Zeit über den Fortgang der Angelegenheit in Kenntnis zu setzen.

26.2 Der LRH hat auch beim Mittelabruf der bewilligten Zuwendung Mängel festgestellt. Der Zweckverband hatte unmittelbar nach Erteilung des Zuwendungsbescheides die Auszahlung der gesamten Fördermittel beantragt, obwohl zu diesem Zeitpunkt nach den Regelungen des Bewilligungsbescheides nur ein Mittelabruf entsprechend den Bauausgaben zulässig war. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt 43,5 Mio. DM vorzeitig abgerufen worden.

Der LRH bat um Prüfung, ob der Zuwendungsbescheid aus diesem Grunde ganz oder teilweise zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern sei. Zumindest seien für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen in Höhe von 3 % über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu verlangen (Nr. 8.6 VV zu § 44 LHO).

Die Bewilligungsbehörde hat dem LRH mitgeteilt, die Verantwortlichkeit in dieser Angelegenheit liege beim Ministerium.

Das Ministerium hat dem LRH zugesagt, dass es nach Vorliegen des Berichts über die Prüfung des Widerspruchs durch die BR in der Frage des vorzeitigen Mittelabrufs entscheiden werde.

Der Schriftverkehr dauert an.

27 Optimierung der Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten

Prüfungen des Landesrechnungshof und der Rechnungsprüfungsämter haben gezeigt, dass im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Einnahmereserven bei den Gebühren und Entgelten bestehen. Auf Grund der Prüfungsfeststellungen ist das Ministerium bemüht, seine Gestaltungs- und Einwirkungsmöglichkeiten zu nutzen, um dieses Einnahmepotenzial auszuschöpfen. Dies geschah nicht immer mit dem notwendigen Nachdruck.

27.1 Einnahmeverbesserung als ein Mittel der Haushaltskonsolidierung

Ein besonderes Anliegen für den LRH ist es seit Jahren, darauf aufmerksam zu machen, dass auch durch die Verwaltungseinnahmen ein Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts geleistet werden kann. Die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten lassen sich durch das Land nach Art und Höhe gestalten. Der LRH hat deshalb im Geschäftsjahr 1997 den RPÄ die Prüfungsaufgabe zugewiesen, landesweit festzustellen, wie das Potenzial an Einnahmen aus Gebühren und Entgelten im Geschäftsbereich des MURL ausgeschöpft wird. Die Prüfungsergebnisse der RPÄ geben dem LRH Anlass, den Hinweisen auf einen Handlungsbedarf für die Fachaufsicht nachzugehen und diese Feststellungen an das Ministerium heranzutragen.

Von grundsätzlicher Bedeutung für das Ziel einer Steigerung der Verwaltungseinnahmen sind nach Ansicht des LRH aus den verschiedenen Prüfungsverfahren die folgenden Feststellungen:

27.2 Optimierung der Einnahmen aus Verwaltungsgebühren

Zum Ausgleich der Kosten für die besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (Amtshandlung) einer Behörde werden in Nordrhein-Westfalen Verwaltungsgebühren auf der Rechtsgrundlage des Gebührengesetzes für das Land NRW (GebG NRW) erhoben. Für welche Amtshandlung einer Behörde in welcher Höhe eine Gebühr zu entrichten ist, bestimmt sich nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung, deren Bestandteil ein Allgemeiner Gebührentarif für alle Verwaltungszweige des Landes ist. In den einzelnen Tarifstellen des Allgemeinen Gebührentarifs ist der Gegenstand der gebührenpflichtigen Amtshandlung benannt und die Gebühr nach Art und Höhe festgelegt. Die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung erlässt und verkündet der Innenminister für die Landesregierung als Rechtsverordnung; in regelmäßigen Zeitabständen ändert oder ergänzt er die Tarifstellen des Allgemeinen Gebührentarifs auf Vorschlag der Fachministerien des Landes. Wie im Verwaltungsvollzug die Tarifstellen umgesetzt werden, unterliegt der Fachaufsicht der Ministerien; in deren Ressortverantwortung fällt auch die Frühaufklärung eines Bedarfs an neuen Tarifstellen (Gebühren-Monitoring).

27.2.1 Ausschöpfung des Gebührenrahmens bei Rahmengebühren

In einer Vielzahl der Tarifstellen ist die Gebühr nicht durch einen festen Satz (Festgebühr) bemessen, sondern durch Rahmensätze (Rahmengebühr). Dieser Gebührenrahmen kann zwischen der Unter- und Obergrenze des Gebührensatzes eine erhebliche Bandbreite aufweisen (z. B. Tarifstelle 24.3.18: Gebühr DM 200 bis 10.000). Maßgeblich für die konkrete Gebührenhöhe innerhalb des Gebührenrahmens soll nach der Gesetzeslage neben dem mit der Amtshandlung üblicherweise verbundenen Verwaltungsaufwand „...die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der son-

stige Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner“ sein (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 GebG NRW).

Nach diesen allgemeinen Gesetzesvorgaben die Gebühr innerhalb der u. U. weit gezogenen Grenzen des Gebührenrahmens einzelfallgerecht festzusetzen, bereitete den Bearbeitern in den Behörden - wie LRH und RPÄ festgestellt haben - erhebliche Schwierigkeiten. Im Jahr 1995 hatten deshalb die Staatlichen Umweltämter das Ministerium auf ihre Probleme mit Rahmengebühren hingewiesen und um eine Entscheidungshilfe im Erlasswege gebeten. Nachdem die erwartete Erlassregelung ausblieb, waren die Ämter unter dem Druck der Arbeitslage bemüht, für eine Gleichmäßigkeit der Gebührenbemessung in ihrem Bezirk durch Amtsverfügungen selbst zu sorgen. Diese Amtsverfügungen führten auf Grund unterschiedlicher Auslegung der Gesetzesvorgaben für Rahmengebühren landesweit zwangsläufig zu unterschiedlichen Ergebnissen. Diese Unterschiede in der Gebührenbemessung zeigten sich nicht nur dann, wenn sich für eine Tarifstelle die Gebühr nach Hilfskriterien richten sollte, die von Amt zu Amt verschieden festgelegt worden waren. Selbst dort, wo sich die Ämter untereinander aus eigener Initiative über bestimmte Hilfskriterien verständigt hatten, differierte die Gebührenhöhe trotz Gleichheit dieser Entscheidungskriterien von Amt zu Amt deutlich.

So waren die Staatlichen Umweltämter übereingekommen, die Gebühr für eine Ausnahmegenehmigung vom Verbot der Nachtarbeit nach der Anzahl der Nächte sowie nach der Anzahl der Nachtarbeiter zu bemessen. Allerdings war nicht verabredet worden, welche Gebührenhöhe mit diesen Bemessungskriterien jeweils verbunden sein sollte. Ein Unternehmer, der sich beispielsweise für die Dauer von sechs Nächten die Nachtarbeit von sieben Arbeitnehmern genehmigen ließ, musste deshalb - je nachdem, wo im Lande er sein Gewerbe ausübte - entweder 150 DM, 300 DM, 600 DM oder 800 DM als Genehmigungsgebühr entrichten. Diese Unterschiede von Behörde zu Behörde waren mit dem zentralen Rechtsprinzip des Ge-

bührenrechts - dem Grundsatz einer Angemessenheit und Gleichmäßigkeit der Gebührenfestsetzung - in der Regel kaum zu vereinbaren; sie wären zu vermeiden gewesen, wenn das MURL die Kriterien seiner Umweltämter in einen Runderlass übernommen hätte; in diesem Runderlass wären zweckmäßigerweise außerdem Gebührenstufen je Anzahl der Nächte bzw. der Nachtarbeiter als landesweite Richtwerte zu bestimmen gewesen. Auf diese Weise verfährt seit jeher das für ähnliche Ausnahmegenehmigungen im Arbeitsschutzrecht zuständige Ministerium, das seinen Runderlass mit Gebührenrichtwerten für die Anzahl der Nächte bzw. Nachtarbeiter zudem öffentlich bekannt gibt.

Von der hier zu beanstandenden Ungleichbehandlung der Gebührenschuldner abgesehen, war aus Sicht der Finanzkontrolle vor allem von Gewicht, dass sich die Umweltämter in der Ausschöpfung des Gebührenrahmens ohne rechtliche Notwendigkeit allgemein große Zurückhaltung auferlegt haben. Der Auftrag des Gebührengesetzes, bei der Gebührenfestsetzung die geldwerten Vorteile der behördlichen Leistung für den Gebührenpflichtigen zu berücksichtigen, bestimmte im Gebührenfall - wenn überhaupt - nur am Rande die Entscheidung über die Gebührenhöhe. Wo in dem oft weiten Betragsbereich zwischen Mindest- und Höchstsatz die Gebühr jeweils festgesetzt wurde, richtete sich in der Verwaltungspraxis - abweichend vom Willen des Gebührengesetzes - nur sehr eingeschränkt nach der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder einem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner. Wenn bei einem tariflichen Gebührenrahmen von 20 bis 2.000 DM beispielsweise für die Genehmigung nächtlicher Filmaufnahmen unabhängig von deren Dauer pauschal eine Gebühr von 200 DM erhoben wurde, wird für die Behörde die Akzeptanz ihres Gebührenbescheides von größerer Bedeutung gewesen sein als der Gesetzesauftrag. Ebenso wenig von der Absicht der Einnahmeerzielung bestimmt erscheint eine Gebühr von 340 DM für die Genehmigung des nächtlichen Abbaus technischer Anlagen nach einer kommerziellen „open-air“-Großveranstaltung. Wenn das nächtliche Abfak-

keln der Abgase einer gewerblichen Abfallverbrennung in Hochöfen oder das Verladen von Silobehältern für ihren kostengünstigen Transport zur Nachtzeit nur mit Gebühren von 250 DM bzw. 100 DM belastet wurde, muss bezweifelt werden, dass sich der Bearbeiter für die Bemessung der Gebührenhöhe bemüht hat, Ertragsvorteile und Kostenersparnis für den Gebührenschuldner als Folge der Ausnahmegenehmigung zumindest überschlägig zu quantifizieren.

Wie die Prüfungen des LRH und der RPÄ gezeigt haben, wären für den Landeshaushalt erhebliche Mehreinnahmen zu erzielen, wenn im Normalfall - also bei einem durchschnittlichen Verwaltungsaufwand und einer vergleichsweise mittleren wirtschaftlichen Bedeutung der Amtshandlung für den Gebührenschuldner – regelmäßig die sog. Mittelgebühr des Gebührenrahmens festzusetzen wäre. Demgegenüber ergab sich aus einer Stichprobe von 345 Gebührenbescheiden auf Grund der Feststellungen der RPÄ im Jahr 1997 folgendes Bild:

- Von diesen 345 Fällen war in 57 Fällen (rd. 17 v. H.) die Mindestgebühr erhoben worden. In 4 Fällen war die Mittelgebühr und in 9 Fällen die Höchstgebühr erhoben worden; in weiteren 11 Fällen lag die Gebühr im Bereich zwischen Mittel- und Höchstgebühr. In 264 Fällen (rd. 77 v. H.) war als Gebühr ein Betrag im Bereich zwischen Mindest- und Mittelgebühr festgesetzt worden (davon in 106 Fällen im ersten Drittel, in 118 Fällen im zweiten Drittel und in 40 Fällen im letzten Drittel dieses Sektors).
- Die 345 Fälle der Stichprobe hatten zu Gebühreneinnahmen in Höhe von insgesamt 125.760 DM geführt. Mit 87.770 DM (rd. 70 v. H.) resultierte die Haupteinnahme für das Land aus jenen 264 Fällen mit einer Gebührenfestsetzung im Bereich zwischen Mindest- und Mittelgebühr. Wenn in jedem dieser 264 Gebührenfälle genau die Mittelgebühr erho-

ben worden wäre, wäre dem Land an Stelle von 87.770 DM ein Betrag von 231.535 DM (+ rd. 164 v. H.) zugeflossen.

Der LRH hat das Ministerium auf diese für ihn bemerkenswerte Sachlage hingewiesen. Das Ministerium hat nunmehr durch einen Runderlass vom 01.02.1999 den Behörden der staatlichen Umweltverwaltung Erläuterungen und Weisungen für die Festsetzung von Rahmengebühren gegeben.

In diesem Erlass sind die Bezirksregierungen als Fachaufsichtsbehörden verpflichtet worden, innerhalb ihres Bezirks dafür zu sorgen, dass die Erhebung der Verwaltungsgebühren nach einheitlichen Kriterien erfolgt; der LRH erwartet, dass sich das Ministerium nach einiger Zeit selbst vergewissern wird, ob dadurch auch landesweit die angestrebte Gleichmäßigkeit der Gebührenerhebung eingetreten ist. Besonders begrüßt hat der LRH, dass das Ministerium in seinem Runderlass außerdem den Bearbeitern in den Behörden eine praktikable Entscheidungshilfe für eine bessere Ausschöpfung der Rahmengebühren gegeben hat. Auf Grund des Erlasses haben die Bearbeiter im Gebührenfall davon auszugehen, dass für eine Amtshandlung typisch durchschnittlicher Art ein Gebührensatz angemessen ist, der in der Mitte des Gebührenrahmens liegt. Der LRH ist überzeugt, dass diese Erlassregelung bei Rahmengebühren zu einer Gebührenfestsetzung führen wird, die im Ergebnis auf die Faustformel „Normalfall = Mittelgebühr“ hinausläuft. Es darf erwartet werden - erste Anzeichen sind in den Gebührenansätzen des Haushaltsplans 2000 bereits erkennbar -, dass die Weisungen des Ministeriums die Höhe der Gebühreneinnahmen in der staatlichen Umweltverwaltung spürbar beeinflussen werden.

27.2.2 Frühaufklärung des Bedarfs an zusätzlichen Gebührentarifstellen (Gebühren-Monitoring)

Im System des strategischen Managements, das auch die Landesverwaltung zunehmend übernimmt, kommt der geregelten Beobachtung und Früherkennung von Erfolgspotenzialen - dem Monitoring - erhebliche Bedeutung für den Unternehmenserfolg zu. Als ein Gebühren-Monitoring in diesem Sinne lässt sich im Bereich der Verwaltungsgebühren die Notwendigkeit für ein Fachministerium verstehen, aus neuen oder veränderten Handlungsaufträgen des Gesetzgebers den daraus resultierenden Bedarf für neue Gebührentarifstellen frühzeitig abzuleiten, um die der Allgemeine Gebührentarif des Landes zu erweitern ist. Denn nur für die im Allgemeinen Gebührentarif in einer Tarifstelle genannten Amtshandlungen dürfen Verwaltungsgebühren gefordert werden (siehe § 1 Satz 1 der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung). Grundsätzlich stellt jede neue Amtshandlung mit einer Auswirkung auf Belange und Interessen der Bürger das Ministerium vor die Entscheidung, ob diese behördliche Leistung gebührenpflichtig werden soll. Sofern nicht aus besonderen Gründen auf eine Gebührenpflicht verzichtet wird, hat das Ministerium die neue Tarifstelle inhaltlich zu formulieren und sie dem Innenminister zur Aufnahme in den Allgemeinen Gebührentarif des Landes zuzuleiten.

Das Gebühren-Monitoring des MURL war nach den Erkenntnissen des LRH in den geprüften Aufgabenbereichen der Umweltverwaltung durchaus verbesserungsbedürftig. Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass die Umweltämter auf verschiedenen Gebieten des Umweltrechts Überwachungstätigkeiten ausübten, ohne für diese besonderen Amtshandlungen Verwaltungsgebühren zu erheben. Während für die behördliche Überwachung von Betrieben und Anlagen im Rahmen des Immissionsschutzrechtes Gebühren zu entrichten waren, blieben ähnlich gelagerte Tätigkeiten in anderen ordnungsbehördlichen Aufgabenbereichen mangels besonderer Tarifstellen ohne Gebührenfestsetzung.

Der LRH hat das Ministerium beispielhaft auf bestimmte Überwachungstätigkeiten auf den Gebieten des Abfallrechts, des Chemikalienrechts sowie des Gentechnikrechts hingewiesen. Rechtsgründe, die das Ministerium hätten zwingen können, auf die Gebührenerhebung zu verzichten, waren für den LRH nicht ersichtlich; andere Gründe für einen bewussten Gebührenverzicht waren nach Lage der Akten des Ministeriums nicht erkennbar. Der LRH hat deshalb das Ministerium gebeten, über die von ihm genannten Beispiele ordnungsbehördlicher Aufsichtsmaßnahmen hinaus den gesamten Aufgabenkatalog der Staatlichen Umweltbehörden auf einen Bedarf für neue Gebührentarifstellen zu überprüfen.

Diesem Anliegen des LRH kamen Mitte des Jahres 1999 ergangene Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts für das Land NRW entgegen. Bis zu dieser Rechtsprechung war immer wieder bezweifelt worden, ob ordnungsbehördliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die eine Behörde im Interesse der Allgemeinheit auszuführen hat, für den Bürger überhaupt gebührenpflichtig gemacht werden dürften. Wie nunmehr gerichtlich geklärt ist, genügt es für eine Gebührenpflicht, dass sich für die Behörde ihre Tätigkeit gegenüber dem Bürger aus einer besonderen Rechtsbeziehung ergibt, „die den von der Amtshandlung Betroffenen aus der Allgemeinheit hervorhebt und ihn damit als Zurechnungsobjekt für diese Amtshandlung bestimmt; eine Zurechenbarkeit in diesem Sinne ist bereits dann zu bejahen, wenn eine bestimmte Handlung oder ein bestimmtes Verhalten des Betroffenen, das der Gesetzgeber seinem Pflichtenkreis zugeordnet hat, die Tätigkeit der Behörde auslöst“.

Das Ministerium hat in seiner ersten Antwort auf die Prüfungsmittelteilung eingeräumt, es verkenne den Handlungsbedarf auf Grund der Feststellungen des LRH nicht. Allerdings betreffe die durch den LRH angesprochene Problematik nicht nur den Umweltbereich, sondern auch weitere als Son-

derordnungsrecht normierte Fachbereiche. Zur Rechtsangleichung der verschiedenen Fachgesetze werde die Abstimmung mit anderen Ressorts notwendig, sobald innerhalb des MURL verschiedene Arbeitsgruppen ihre Tätigkeit abgeschlossen hätten. In einem ersten Schritt hat das Ministerium Anfang Dezember 1999 den Innenminister gebeten, 59 neue Gebührentarifstellen in den Allgemeinen Gebührentarif des Landes aufzunehmen; weitere Anträge sind dem Innenminister angekündigt. Der LRH geht davon aus, dass das Gebühren-Monitoring nunmehr ein fester und regelmäßiger Bestandteil des Haushaltscontrolling im Ministerium sein wird.

27.2.3 Gesetzesinitiativen als Voraussetzung einer Gebührenerhebung

Nicht immer reicht es aus, auf Ressortebene den Innenminister zu bitten, eine neue Tarifstelle in den Allgemeinen Gebührentarif des Landes aufzunehmen, um durch eine Gebühr den Ausgleich von Verwaltungskosten zu bewirken, der im Interesse des Landeshaushalts geboten ist. In Sonderfällen kann es notwendig sein, zunächst durch eine Gesetzesinitiative die spätere Gebührenerhebung vorzubereiten.

- 27.2.3.1** Eine Gesetzesinitiative des MURL hat der LRH beispielsweise angeregt, nachdem die RPÄ in den Forstämtern des Landes die Gebührenerhebung geprüft hatten. Für bestimmte forstbehördliche Amtshandlungen im Interesse der Waldeigentümer, für die ein sehr erheblicher Arbeitsaufwand der Forstämter festzustellen war, war der Gebührenverzicht aus Sicht der Finanzkontrolle fraglich. Einer auch durch die Forstämter befürworteten Gebührenerhebung stand jedoch § 69 des Landesforstgesetzes entgegen; auf Grund dieser Gesetzesvorschrift waren alle Amtshandlungen gebührenfrei, die die Forstbehörden in Ausführung wald- und forstgesetzlicher Rechtsvorschriften vornehmen. Der LRH hat deshalb bei dem Ministerium angeregt, dem Gesetzgeber durch die Landesregierung vorschlagen zu

lassen, § 69 des Landesforstgesetzes zu ändern und von der bislang ausnahmslosen Gebührenfreiheit für alle forstbehördlichen Amtshandlungen Abstand zu nehmen. Diejenigen Amtshandlungen, die eine Gebührenpflicht auf Grund ihrer Bedeutung, ihres wirtschaftlichen Wertes oder sonstigen Nutzens für den Waldeigentümer rechtfertigen, sollten nach Ansicht des LRH durch entsprechende Tarifstellen im Allgemeinen Gebührentarif des Landes erfasst werden; der geänderte § 69 des Landesforstgesetzes sollte auf diese Tarifstellen allgemein hinweisen. Das Ministerium ist dieser Anregung des LRH umgehend gefolgt. Dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 24.11.1999 zur Änderung des Landesforstgesetzes (LT-Drucksache 12/4445), der eine Neufassung des § 69 mit dem durch den LRH vorgeschlagenen Wortlaut enthielt, ist der Landtag gefolgt.

27.2.3.2 Die Notwendigkeit für eine Gesetzesinitiative drängt sich nicht immer durch eine Gesetzesvorschrift auf, die wie § 69 des Landesforstgesetzes der Gebührenerhebung nicht zulässt. Wie in dem nachfolgenden Sonderfall kann auch schon die besonders komplexe und komplizierte Sach- und Rechtslage eine Gesetzesinitiative erforderlich machen, um die nach der Interessenlage gebotene Gebührenfestsetzung von vornherein auf die sicherste Rechtsgrundlage zu stellen.

Anfang des Jahres 1997 unterrichtete ein RPA den LRH darüber, dass sich ein Staatliches Veterinäruntersuchungsamt seit mehr als 5 Jahren ohne Erfolg bemühe, Gebührenschuldner von der Rechtmäßigkeit von Gebühren zu überzeugen; die streitigen Gebührenrückstände seien im Lauf der Jahre inzwischen auf mehr als 1 Mio. DM angestiegen. Der LRH hat daraufhin festgestellt, dass dieselbe Fallproblematik bei fast allen Veterinäruntersuchungsämtern des Landes seit Jahren gegeben war. Bis Ende August 1998 waren von dieser landesweiten Problematik Gebührenansprüche des Landes in Höhe von mehr als 2 Mio. DM betroffen, die sich auf folgenden Sachverhalt gründen:

Den Kreisen und kreisfreien Städten des Landes mit einer öffentlichen Schlachtstätte ist auf dem Gebiet der gesetzlichen Fleischhygiene die ordnungsbehördliche Aufgabe der Fleisch- und Schlachttierkontrolle landesgesetzlich übertragen. Diese Kommunen haben als (Sonder-) Ordnungsbehörden Schlachttiere und Schlachtfleisch auf bestimmte Wirkstoffe und deren Rückstände zu überprüfen und dazu Stichproben durch bestimmte Laborverfahren zu untersuchen. Die Schlachthofgebühren, die die Kommunen von den Schlachtbetrieben als Benutzungsgebühren erheben, erfassen auch die Kosten für die gesetzliche Rückstandskontrolle. Um Wettbewerbsverzerrungen abzubauen, hat das - innerstaatlich verbindliche - Europarecht die Gebühren auf dem Gebiet der gesetzlichen Fleischhygiene einheitlichen Grundsätzen unterworfen. Seit Anfang des Jahres 1991 muss europaweit beispielsweise für die gesetzliche Rückstandskontrolle eine Gebühr von mindestens 1,35 ECU bzw. Euro je Tonne Schlachtfleisch von den Schlachtbetrieben erhoben werden.

In NRW sehen sich die Kreise und kreisfreien Städte außer Stande, die zur Rückstandskontrolle vorgeschriebenen Laboruntersuchungen in ihren Schlachtstätten oder kommunalen Ämtern selbst durchzuführen. Die Kommunen nehmen deshalb bis heute die Dienste der Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter in Anspruch, denen sie regelmäßig die in der Schlachtstätte aus dem Schlachtfleisch entnommenen Stichproben zur Untersuchung zuleiten. Die durch den LRH festgestellten Gebührenrückstände resultieren aus den vierteljährlichen Abrechnungen der Kosten dieser Laboruntersuchungen durch die Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter gegenüber den Kommunen.

Wie der LRH festgestellt hat, gründet sich die landesweite Zahlungsverweigerung der Kommunen auf die Methode des Abrechnungsverfahrens, das die Untersuchungsämter auf Weisung des MURL seit dem Jahre 1992 ihren Rechnungen an die Kommunen zu Grunde gelegt haben. Das Mini-

sterium hatte im Juni 1992 durch einen Runderlass die Ämter angewiesen, die Gebühr nicht mehr, wie es die Kommunen bis dahin gewohnt waren, auf der Grundlage der für die Kommune untersuchten Stichproben sowie der je Probe jeweils durchgeführten Untersuchungshandlungen zu berechnen (sog. "Spitzabrechnung"). Nunmehr sollte sich nach dem Willen des MURL die Gebühr nach der Anzahl der in der kommunalen Schlachttstätte geschlachteten Tiere richten; zu diesen Schlachtzahlen in eine rechnerische Beziehung zu setzen war eine Jahreskostenpauschale, die das Ministerium anhand der landesweiten Gesamtkosten aller Laboruntersuchungen des Vorjahres als Landesdurchschnittswert ermittelt hatte. Der Runderlass des Ministeriums vom Juni 1992 des Landes war weder öffentlich bekannt gegeben noch zuvor mit den Kommunen abgestimmt worden.

Die Gebührenbescheide, die in den Jahren 1992 bis 1998 auf die neue Abrechnungsmethode des Runderlasses gestützt wurden, haben die Kommunen als nicht rechtmäßig angefochten. Ihrer Ansicht nach genügte als Rechtsgrundlage für den Systemwechsel von der bisherigen Gebühren-Spitzabrechnung zu einer neuartigen Pauschalbemessung ein verwaltungsinterner Runderlass des Ministeriums nicht. Für diese Rechtsansicht konnten die Kommunen ins Feld führen, dass nach dem Gebührengesetz des Landes eine Pauschalgebühr nur auf Antrag des Gebührenschuldners und im Voraus festgesetzt werden darf; ohne das Einverständnis der Kommunen sei somit - wie sie vor dem Verwaltungsgericht vortrugen - die pauschalierte Bemessung der Gebühren für die Rückstandsuntersuchungen des Landes rechtlich unzulässig.

Nachdem das Verwaltungsgericht den Kommunen die Richtigkeit dieser Auffassung bestätigt hatte, war das Ministerium bemüht, seinem Abrechnungsverfahren für die Jahre nach 1998 eine bessere Rechtsgrundlage zu geben. Auf Betreiben des MURL nahm der Innenminister Anfang des Jahres 1998 in den Allgemeinen Gebührentarif des Landes eine neue Tarif-

stelle auf, die inhaltlich im Wesentlichen dem Abrechnungsverfahren des MURL-Erlasses vom Juni 1992 entspricht. Eine spezielle Gesetzesinitiative, die den hier streitigen Kostenausgleich zwischen den Kommunen und den für sie tätigen Untersuchungsämtern des Landes zum Gegenstand hat, zog das Ministerium nicht in Erwägung. Ohne diese besondere Gesetzesregelung blieb das Land deshalb gegenüber den Kommunen auf die allgemeinen rechtlichen Möglichkeiten des Gebührengesetzes beschränkt. Ob diese Möglichkeiten ausreichen, ist wiederum Gegenstand eines Rechtsstreits mit den Gebührenschuldern.

So akzeptieren Kommunen, deren Zahlungsweigerung im Jahr 1997 die Aufmerksamkeit des LRH auf das landesweite Problem gelenkt hat, nach wie vor auch jene neuen Gebührenbescheide nicht, die seit September 1998 auf die neue Tarifstelle des Allgemeinen Gebührentarifs gestützt werden. Wie diese Kommunen nunmehr einwenden, handele es sich bei der auf diese neue Tarifstelle gegründeten Gebühr um eine dem Gebührengesetz des Landes bislang unbekannte Gebührenart; Gegenstand einer Gebühr hätten nach der Gesetzeslage bestimmte Amtshandlungen einer Behörde zu sein, nicht jedoch - wie schon im Erlass des MURL aus dem Jahre 1992 - die Schlachtzahlen im Schlachthof der Kommune. Solange das Gebührengesetz nicht demgemäß geändert worden sei, dürften den Gebührenbescheiden als kostenpflichtige Amtshandlungen nur die für eine Kommune tatsächlich untersuchten Stichproben bzw. durchgeführten Laboruntersuchungen zu Grunde gelegt werden. Ob das Gericht den Kommunen wiederum Recht geben wird, bleibt abzuwarten. Der Rechtsstreit über die Rechtmäßigkeit auch dieser Gebührenbescheide wären von vornherein ausgeschlossen worden, wenn das Ministerium bereits im Jahr 1992 an Stelle seines Runderlasses eine spezielle Gesetzesinitiative in Betracht gezogen hätte.

27.2.3.3 Ende des Jahres 1999 haben die landesweiten Außenstände aus den Gebührenbescheiden rd. 2 Mio. DM betragen, weitere rd. 600.000 DM sind nur unter Vorbehalt gezahlt. Das Ministerium ist weiterhin bemüht, auf rechtlicher Grundlage eine Lösung zu finden, die die Gebührenschuldner akzeptieren. Der LRH unterstützt das MURL in diesem Bestreben. In den Schlachthofgebühren, die die Kommunen von den Schlachtbetrieben erhalten, ist die gesetzlich vorgeschriebene Mindestgebühr von 1,35 ECU bzw. Euro je Tonne Schlachtfleisch für die Rückstandskontrolle enthalten. Bestandteil der Rückstandskontrolle sind die Laboruntersuchungen, die die Veterinäruntersuchungsämter des Landes im Auftrag der Kommunen ausführen. Ein Teil dieser gesetzlichen Mindestgebühr entfällt somit auf die Kosten der Laboruntersuchungen. Der LRH hält es nicht für hinnehmbar, dass die Kommunen von ihren Schlachthofgebühren jenen Teil dieser Einnahmen nicht an das Land weiterleiten, der auf diese Laboruntersuchungen entfällt, die auf ihre Kosten vorzunehmen die Kommunen nach dem Ordnungsbehördengesetz des Landes verpflichtet sind.

Im Hinblick auf diese besondere Sachlage hat der LRH bei dem Ministerium angeregt, unabhängig von einer rechtlichen Lösung auf politischer Gesprächsebene eine Verständigung mit den Kommunen und ihren Interessenverbänden anzustreben.

27.3 Optimierung der Einnahmen aus Nutzungsentgelten

Dem Haushalt des MURL fließen als Verwaltungseinnahmen auch Nutzungsentgelte auf privatrechtlicher Vertragsgrundlage zu. Auch dieses Einnahmepotenzial enthält Reserven, die bislang nicht ausgeschöpft sind, wie LRH und RPÄ durch ihre Prüfungen festgestellt haben.

27.3.1 Aktualisierung der Entgelte für eine Sondernutzung von landeseigenen Gewässer- und Ufergrundstücken

Zwei der Staatlichen Umweltämter haben die Aufgabe, für die gewerbliche oder private Sondernutzung der landeseigenen Gewässer- und Ufergrundstücke von den Nutzungsberechtigten Entgelte auf der Grundlage privatrechtlicher Gestattungsverträge zu erheben. Die vertragliche Gestattung reicht von der Erlaubnis zur Wasserentnahme für gewerbliche Zwecke über die Befugnis zur Überbrückung eines Gewässers mit Rohrleitungen bis hin zur Genehmigung von Bootsstegen oder Anlegestellen. Im Haushaltsjahr 1998 bestanden landesweit 436 derartige Nutzungsverträge, aus denen z. Zt. dem Haushalt des MURL jährliche Einnahmen von rd. 135.000 DM zufließen.

Für diese Nutzungsverträge ist ein bestimmter Vertragsinhalt vorgeschrieben, der sich bis heute nach einem ministeriellen Runderlass aus dem Jahre 1972 richtet, der zuletzt im Jahr 1985 geringfügig geändert worden ist; dem Erlass ist eine Entgelt-Tabelle beigelegt, in der das Ministerium für die unterschiedlichen Nutzungsarten verbindliche Entgeltsätze festgelegt hat. Die Entgeltsätze der Tabelle sind letztmalig im Jahr 1978 angehoben worden. Der LRH hat das Ministerium auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Entgeltsätzen eine Höhe zu geben, die der wirtschaftlichen Entwicklung seit 1978 entspricht. Handlungsbedarf besteht insofern zum einen im Hinblick auf neue Vertragsabschlüsse, zum anderen in bezug darauf, die Nutzungsentgelte der Altverträge während der Vertragslaufzeit den geänderten Verhältnissen anzupassen. In 90 Altverträgen, die zum Teil lange vor dem Jahr 1972 abgeschlossen worden sind (z. B. in den Jahren 1929 und 1932), ist die Entgeltanpassung vertraglich vorgesehen, ohne dass das Land dieses Recht bislang ausgenutzt hat.

In den übrigen 376 Altverträgen ist – dem Erlass des Ministeriums aus dem Jahre 1972 folgend – als pauschales Nutzungsentgelt eine Einmalzahlung in Höhe des 12 ½-fachen Jahresbetrages des maßgeblichen Gebührensatzes der Entgelt-Tabelle vereinbart worden. Nach dem Erlass

des Ministeriums soll durch das Pauschalentgelt die Nutzung während der vereinbarten Vertragsdauer „einschließlich von Verlängerungen“ abgegolten werden; die (stillschweigende) Verlängerung der i. d. R. 10-jährigen Vertragszeit um jeweils ein Jahr sehen die Verträge vor, „... wenn nicht einer der Vertragspartner mit einer Frist von 3 Monaten zum 31.12. schriftlich gekündigt hat“. Wegen dieser Pauschalierung des Nutzungsentgeltes haben die beiden Umweltämter davon abgesehen, in diesen 376 Gestattungsverträgen die Angemessenheit der Entgelte zu überprüfen.

Wie der LRH dem Ministerium mitgeteilt hat, besteht seiner Ansicht nach auch bei Verträgen mit Pauschalentgelt für das Land eine Möglichkeit, dem Nutzungsentgelt nachträglich eine zeitgemäße Höhe zu geben. Das vertraglich vereinbarte Kündigungsrecht versetzt das Land in die Lage, nach Ablauf der zumeist 10-jährigen Vertragsdauer das Nutzungsverhältnis ohne Angabe von Gründen jederzeit zum Jahresende zu beenden. Das Kündigungsrecht befugt auch dazu, dem Vertragspartner zugleich mit der Auflösung den Neuabschluss des Vertrages zu einem nunmehr erhöhten Entgelt anzubieten (sog. Änderungskündigung). Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass der Nutzer auf Grund seiner vorschüssigen Zahlung des 12 ½-fachen Jahresbetrages für einen Nutzungszeitraum von weit mehr als 12,5 Jahre bereits bezahlt hat. Bei Ansatz üblicher Abzinsungsgrundsätze deckt diese Vorauszahlung einen Nutzungszeitraum von etwas mehr als 20 Jahren ab. Demgemäß muss eine Änderungskündigung zum Zwecke der Entgeltanpassung auf Altfälle mit einer längeren Laufzeit als 20 Jahre beschränkt werden.

Der LRH hat deshalb das Ministerium gebeten, die Möglichkeit der Entgeltanpassung im Wege der Änderungskündigung von Altverträgen in Betracht zu ziehen. Er hat ferner gebeten, den Inhalt des seit dem Jahr 1985 unveränderten Erlasses zu überprüfen; die weitere Entgeltpauschalierung

wie in diesem Erlass hält der LRH mit dem Haushaltsrecht (§ 34 Abs. 1 LHO) nicht für vereinbar. Das MURL hat Handlungsbedarf für das Land anerkannt; wie das Ministerium im Einzelnen verfahren wird, ist noch offen.

27.3.2 Neuabschluss von Rahmenverträgen mit Energieversorgungsunternehmen

Einnahmen aus Nutzungsentgelten fließen dem Haushalt des MURL ferner aus privatrechtlichen Verträgen zu, in denen die Forstämter einem Energieversorgungsunternehmen (EVU) gestatten, Stromkabel und -freileitungen über Forstgrundstücke des Landes zu führen. Der Inhalt der Gestattungsverträge der Forstämter gründet sich auf Rahmenverträge, die das Ministerium mit drei führenden EVU des Landes in den Jahren 1950 bzw. 1956 abgeschlossen hat. In diesen Rahmenverträgen sind bestimmte Entgeltsätze je nach Art der Inanspruchnahme der Forstgrundstücke vereinbart worden; auf Verlangen jeder Vertragspartei (Änderungskündigung) ist die Höhe dieser Entgelte im Abstand von 5 Jahren neu zu vereinbaren, wenn sich die Holzpreise inzwischen in einer bestimmten Höhe verändert hatten. Ende des Jahres 1998 bestanden landesweit 169 Gestattungsverträge für Zwecke der Stromversorgung. Auf Grund dieser Verträge werden für unterirdisch verlegte Elektrokabel gegenwärtig rd. 200 ha staatlicher Waldflächen in Anspruch genommen; oberirdisch sind im Staatswald außerdem rd. 81.000 m Elektroleitungen verlegt. Die jährlichen Einnahmen des MURL aus diesen Nutzungsentgelten haben im Haushaltsjahr 1998 rd. 49.400 DM betragen.

Bis auf wenige Ausnahmen liegen dieser Haushaltseinnahme noch die Entgeltsätze aus den Rahmenverträgen zu Grunde, die das Ministerium in den Jahren 1950 bzw. 1956 abgeschlossen hat. Die seinerzeit vereinbarte Entgelthöhe ist - mit Ausnahme eines Rahmenvertrages, der im Jahr 1978

geändert wurde – zu keinem Zeitpunkt an die Entwicklung der Holzpreise angepasst worden. Seit dem Holzwirtschaftsjahr 1977 hätte für das Land in den Jahren 1982 und 1992, für die EVU im Jahr 1987 die Möglichkeit einer Entgeltanpassung bestanden; inwieweit diese Möglichkeit im Zeitraum vor 1977 gegeben war, lässt sich heute nicht mehr feststellen.

Der LRH ist seit Ende des Jahres 1988 bemüht, das MURL zu veranlassen, durch Abschluss neuer Rahmenverträge mit den EVU die Nutzungsentgelte für Stromdurchleitungen auf eine zeitgemäße Höhe zu bringen. Das Ministerium hat zwar auf Grund dieser Prüfungsmitteilung des LRH Anfang Juli 1991 entsprechende Verhandlungen mit den EVU aufgenommen und die alten Rahmenverträge gekündigt. Zu dem angestrebten Abschluss neuer Rahmenverträge kam es aber nicht; die Gespräche des MURL mit den EVU waren Mitte des Jahres 1993 ohne Ergebnis abgebrochen worden.

Nachdem die alten Rahmenverträge gekündigt und wirkungslos geworden sind, sind die Forstämter dazu übergegangen, für neu abzuschließende Gestattungsverträge das Nutzungsentgelt mit dem an sie herantretenden EVU selbst einzeln auszuhandeln. Wie die RPÄ festgestellt haben, waren die Forstämter in der Lage, einzelvertraglich weit höhere Entgelte als diejenigen zu vereinbaren, die heute noch für die Altverträge Jahr für Jahr gezahlt werden. Wenn diese neueren Verhandlungsergebnisse Eingang in alle Altverträge gefunden hätten, hätten sich die Landeseinnahmen aus diesen Nutzungsentgelten jährlich um rd. 62,5 v. H. erhöht.

Nachdem der LRH in Verfolgung seiner Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 1988 das Ministerium im Laufe der Jahre wiederholt eindringlich - gleichwohl erfolglos - gebeten hat, die Verhandlungen mit den EVU fortzusetzen und zum Abschluss zu bringen, hat er das Verhalten des MURL in seiner Prüfungsmitteilung vom 15.07.1999 erneut aufgegriffen und beanstandet. Seit 1991 habe das Ministerium - so der LRH in dieser Entscheidung - ihm

wiederholt versichert, dass der Abschluss neuer Rahmenverträge zu verbesserten Bedingungen „in Kürze“ zu erwarten sei; für den LRH stehe aus heutiger Sicht die Ernstlichkeit dieser Erklärungen in Frage. Der LRH hat das Ministerium dringend gebeten, die Verhandlungen mit den EVU umgehend wieder aufzunehmen und sie zu einem Abschluss zu bringen. Wie der LRH betont hat, sollten die neuen Rahmenverträge in ihren Rechtsfolgen an den Zeitpunkt des Außerkrafttretens der alten Rahmenverträge anknüpfen. Wegen der langen Zeitdauer seit Abbruch der Verhandlungen hält der LRH es im Übrigen nicht für vertretbar, in Bezug auf die inhaltliche Verhandlungsposition des Landes die Gespräche mit den EVU dort fortzusetzen, wo sie seinerzeit abgebrochen worden sind; nach Ansicht des LRH muss geprüft werden, inwieweit sich die Verhandlungsgrundlagen als Folge des Zeitablaufes inzwischen zu Gunsten des Landes verschoben haben.

Das Ministerium hat in seiner ersten Antwort vom 29.12.1999 mitgeteilt, dass es die EVU aufgefordert habe, die Verhandlungen umgehend wieder aufzunehmen. Sollte dies nicht geschehen, will das MURL die Forstämter anweisen, den Bitten der EVU auf Neuabschluss von Gestattungsverträgen vorerst nicht mehr zu entsprechen.

27.4 Schlussfolgerung

Durch die Ergebnisse seiner Prüfungen im Geschäftsbereich des MURL, zu denen die Feststellungen der RPÄ wesentlich beigetragen haben, sieht sich der LRH in seiner grundsätzlichen Auffassung bestätigt, dass in den Gebühren und Entgelten nicht unerhebliche Einnahmereserven für das Land begründet liegen. Im Jahresdurchschnitt der letzten fünf Haushaltsjahre haben die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten

(Titel der Gruppe 111 des Einzelplan 10) im Geschäftsbereich des MURL einen Gesamtbetrag von rd. 32 Mio. DM erreicht. Der LRH ist überzeugt, dass sich diese Verwaltungseinnahmen deutlich steigern lassen, wenn das Ministerium die Einnahmeseite seines Haushalts mit derselben Aufmerksamkeit betrachtet wie dessen Ausgabenseite.

Ministerium für Bauen und Wohnen (Epl. 14)

28 Schuldendiensthilfen des Landes für die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Das Land gewährte an die Wohnungsbauförderungsanstalt von 1994 bis 1997 Schuldendiensthilfen zum Ausgleich negativer Zinssalden. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshof wurde die Höhe der Zahlungen nicht nach der gesetzlich allein zulässigen Berechnungsmethode ermittelt. Hierdurch sind finanzielle Nachteile für das Land entstanden.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass alsbald ein dem Gesetz entsprechendes Berechnungsverfahren sichergestellt wird.

28.1 Das Land hat in den Jahren 1994 bis 1997 an die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen - Anstalt der Westdeutschen Landesbank Girozentrale - (WFA) aus Haushaltsmitteln jährliche Schuldendiensthilfen von insgesamt rd. 171,4 Mio. DM geleistet.

28.1.1 Die Auszahlungen beruhten auf der in § 21 Abs. 4 Satz 1 Wohnungsbauförderungsgesetz (WBFG) vom 18.12.1991 getroffenen Regelung. Danach darf die WFA Darlehen nur aufnehmen, soweit die hierfür zu entrichtenden Zinsen ihre Zinseinnahmen nicht übersteigen, es sei denn, dass sie für den übersteigenden Betrag Haushaltsmittel vom Land erhält. Diese Regelung wurde mit dem Gesetz zur Änderung des WBFG vom 28.11.1989 (dort: § 20 Abs. 5 Satz 3) eingefügt und damit begründet, dass langfristig der Bestand des Landeswohnungsbauvermögens (LWBV) für die Wohnungsbauförderung zu sichern sei.

Unter Bezugnahme auf die gesetzliche Regelung im WBFVG wurde das Ministerium für Bauen und Wohnen (MBW) durch die Haushaltsgesetze, beginnend mit dem Jahr 1992 - siehe dort § 4 Abs. 10 - ermächtigt, mit Einwilligung des Finanzministeriums (FM) erforderlichenfalls gegenüber der WFA die Verpflichtung zur Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Deckung der die Zinseinnahmen übersteigenden Zinsen (negativer Zinssaldo) einzugehen. Damit ist sichergestellt, dass die WFA bei Auftreten negativer Zinssalden die zur Durchführung der Wohnungsbauprogramme notwendigen Darlehen aufnehmen kann.

- 28.1.2** Nachdem sich auf Grund von Planungsrechnungen erstmals für 1993 ein negativer Zinssaldo abzeichnete, hat das MBW im Zusammenwirken mit der WFA und dem FM im selben Jahr das Verfahren festgelegt: Seither wird zur Ermittlung des Zinssaldos ein Berechnungsmodus zugrundegelegt, der als ergebnisorientierte Methode bezeichnet wird. Bei dieser Methode wird der Zinssaldo auf der Basis der sich aus der kaufmännischen Buchführung bzw. Rechnungslegung ergebenden Zinsaufwendungen und Zinserträge des betreffenden Geschäftsjahres ermittelt. Die als liquiditätsorientierte Methode bezeichnete Berechnung unter Berücksichtigung von Zinseinnahmen und -ausgaben wurde hingegen verworfen.

Entsprechend der Vereinbarung wurden die negativen Zinssalden ermittelt und vom Land in der genannten Höhe erstattet. Die ergebnisorientierte Berechnung führte dazu, dass bei der Erstattung des negativen Zinssaldos 1997 ein Betrag von 1,4 Mio. DM für eine Rückstellung gezahlt werden musste, der bei liquiditätsorientierter Berechnung nicht zu zahlen gewesen wäre.

28.2 Der LRH hat gegen die Anwendung der ergebnisorientierten Berechnung Bedenken erhoben. Nach seiner Auffassung wird die gewählte Methode nicht vom Wortlaut der gesetzlichen Vorschriften gedeckt. Der im Gesetzestext verwendete Begriff „Zinseinnahmen“ ist eindeutig als liquiditätsbezogene Größe bestimmt und kann nicht mit dem Begriff der Zinserträge gleichgesetzt werden. Da mit Einnahmen nur Ausgaben korrespondieren können, kann es sich bei dem im Gesetzestext verwendeten Begriff „Zinsen“ nur um Ausgaben für Zinsen handeln. Insoweit ist der Gesetzestext eindeutig und zwingt dazu, zur Ermittlung des negativen Zinssaldos die liquiditätsorientierte Berechnungsmethode auf der Basis von Einnahmen und Ausgaben anzuwenden.

Um die finanziellen Auswirkungen der beiden Methoden auf den Landeshaushalt festzustellen, wollte der LRH auf der Basis von Ist-Werten einen Vergleich durchführen. Dieser ergab, dass bis auf eine Ausnahme die jährlichen Aufwendungen die Ausgaben überstiegen; insgesamt errechnete sich der übersteigende Betrag für den Zeitraum 1990 bis 1997 auf insgesamt 182,1 Mio. DM. Da die WFA nicht alle erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt hat, musste die Berechnung sich auf die Gegenüberstellung von Ausgaben und Aufwendungen beschränken.

Im Gegensatz zur Ausgaben-/Aufwandseite war ein Vergleich der Einnahmen und der Erträge nicht möglich, weil die jährlichen Einnahmen nicht ermittelt werden konnten. Selbst die WFA sah sich auf die noch während der örtlichen Prüfung geäußerte ausdrückliche Bitte des LRH hin außer Stande, die Höhe der Einnahmen, selbst für den eingegrenzten Zeitraum von 1993 bis 1996, auch nur annähernd anzugeben. Eine entsprechende Erfassung sei nach Auffassung der WFA mit außerordentlich hohem Personal- und technischem Aufwand verbunden und buchungstechnisch kaum zu realisieren. Aus diesem Grunde sei es auch nicht möglich, den negativen Zinssaldo mit Hilfe der Einnahmen-/Ausgabenrechnung zu ermitteln.

Dagegen hat der LRH eingewandt, dass es nicht erforderlich sei, die Zinseinnahmen unmittelbar und zeitnah aus der Buchhaltung abzuleiten. Vielmehr reiche es aus, zum Beispiel nach Ablauf des Geschäftsjahres Einnahmen und Ausgaben aus der Gewinn-/Verlustrechnung und der Bilanz mittels einer Überleitungsrechnung zu ermitteln.

Wie die Berücksichtigung der Rückstellungsbildung bei der Berechnung des negativen Zinssaldos für das Jahr 1996 gezeigt hat, ist mit dem Haushaltsrecht des Landes nur die liquiditätsorientierte Methode vereinbar. In diesem Jahr wurde das Land mit einem Ausgleichsbetrag für die Rückstellung belastet, ohne dass hierfür tatsächlich schon Ausgaben angefallen wären. Die Bereitstellung und Auszahlung der Haushaltsmittel des Landes für Zwecke der Rückstellungsbildung ist unzulässig, denn nach § 34 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass diese Problematik, die bei Ertrags-/Aufwandsrechnungen immer wieder auftreten kann, bei einer liquiditätsorientierten Berechnung entfällt. Insoweit wäre sichergestellt, dass auch keine finanziellen Nachteile für das Land entstünden.

28.3 Das MBW hat der Auffassung des LRH widersprochen und dies im Wesentlichen damit begründet, dass der Gesetzestext nicht eindeutig sei. Gegen die vom LRH geforderte Berechnungsmethode spreche die gesetzsystematische und historische Entwicklung des § 21 WBFG. Ferner sei die vom LRH geforderte Berechnungsmethode nicht praktikabel und extrem aufwändig. Dagegen ging das MBW auf das vom LRH vorgeschlagene, wenig aufwändige Verfahren einer Überleitungsrechnung nicht näher ein. Es hat im Übrigen mitgeteilt, dass die WFA wegen eines Berechnungsfehlers die Rückstellung teilweise aufgelöst und einen Betrag von 780.000 DM am 11.03.1998 an das Land gezahlt hat.

Der LRH hat seine Entscheidung bekräftigt und gefordert, alsbald das der Gesetzeslage entsprechende liquiditätsorientierte Verfahren sicherzustellen. Außerdem hat er gebeten, den noch ausstehenden Betrag in Höhe von 620.000 DM aus der Rückstellung zurückzufordern.

Der Schriftwechsel mit dem MBW dauert an.

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

29 Verkauf von Erstattungsforderungen aus der Städtebauförderung an die Wohnungsbauförderungsanstalt NRW - Anstalt der Westdeutschen Landesbank Girozentrale

Die Mittel zur Förderung von Städtebaumaßnahmen unterliegen einer strengen Zweckbindung. Das Land hat Rückforderungen aus der Städtebauförderung in Höhe von rund 5,1 Millionen DM nach Wertberichtigung für rund 2,3 Millionen DM an die Wohnungsbauförderungsanstalt NRW veräußert. Dieser Betrag ist bisher entgegen der Zweckbindung nicht für die Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung bereitgestellt worden, sondern den allgemeinen Deckungsmitteln zugeflossen.

Das Land stellt im Haushaltsplan Mittel für die Förderung von Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Stadterneuerung zur Verfügung. Es handelt sich um Gelder aus dem Steuerverbund, ergänzende Landesmittel und Bundesfinanzhilfen. Rückerstattungen von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der Stadterneuerung fließen auf Grund von Haushaltsvermerken den Ausgaben der entsprechenden Titel wieder zu. Zum Jahresende nicht ausgeschöpfte Mittel bleiben als Ausgabereste für den Förderzweck zeitlich unbeschränkt verfügbar.

Die Auszahlung der Zuschüsse zur Städtebauförderung hat das Land der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW (WFA) übertragen. Die Kassengeschäfte der WFA in diesem Zusammenhang basieren auf den Mittelzuweisungen des MASSKS, den Mittelbereitstellungen der Landeshauptkasse

und den Bewilligungs-, Widerrufs-, Rücknahme- und Erstattungsbescheiden der Bewilligungsbehörden (Bezirksregierungen).

29.1 Forderungsverkauf

Durch Vertrag vom 24.02.1998 verkaufte das Land an die WFA Forderungen aus zurückgezogenen „Treuhandzuschüssen und Beihilfen“ in Höhe von rd. 5,1 Mio. DM. Es handelt sich dabei um Rückforderungsansprüche aus Zuwendungen für Maßnahmen der Stadterneuerung. Die WFA zahlte für diese Rückforderungen einen Kaufpreis von rd. 2,3 Mio. DM. Dieser Betrag wurde nicht wieder den Stadterneuerungsmitteln zugeführt.

Der Wert der verkauften Ansprüche beruhte auf der Wertberichtigungsmethodik der WFA und wurde per 31.12.1997 wie folgt ermittelt:

„Leistungsreste

- Nach dem 31.10. des Geschäftsjahres und am 02.01. des Folgejahres bestehende Leistungsrückstände (ohne Wertberichtigung)
- Rückstände seit dem 01.01.-31.10. des Geschäftsjahres abzüglich 50 % Wertberichtigung entsprechend der Bewertung im Jahresabschluss für das eigene Vermögen
- Länger als 1 Jahr rückständige Leistungsreste abzüglich 100 % Wertberichtigung entsprechend der Bewertung im Jahresabschluss für das eigene Vermögen.“

29.2 Bewertung des Geschäfts durch den LRH

Der LRH hat das MASSKS auf die strenge Zweckbindung der Stadterneuerungsmittel nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz und deren Absicherung durch entsprechende Vermerke im Haushaltsplan des Landes

hingewiesen. Im Kapitel 20 030, Titel 883 11 „Zuweisungen für die Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung“, bei dem die Mittel des Steuerverbundes veranschlagt sind, heißt es: „Rückflüsse aus den Mitteln des Steuerverbundes fließen dem Titel wieder zu.“ Vergleichbare Haushaltsvermerke finden sich auch bei den übrigen Titeln der Stadterneuerung. In allen Fällen bedeutet dies, dass die Rückflüsse erneut zweckgebunden für Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Stadterneuerung bereitzustellen sind.

Die Zweckbindung ist jedoch verletzt, wenn die Rückforderungen an die WFA abgetreten und der dem Land dafür gezahlte Kaufpreis nicht wieder den Stadterneuerungsmitteln, sondern den allgemeinen Deckungsmitteln zugeführt wird.

Der LRH hat ferner darauf aufmerksam gemacht, dass der Bund über die Veräußerung nicht unterrichtet worden sei, obwohl zwischen ihm und den Ländern eine zweckgebundene Verwendung ausdrücklich vereinbart ist.

Schließlich gab der LRH zur Ermittlung und zur Höhe des Kaufpreises zu bedenken, dass eine über 50 % hinausgehende Wertberichtigung bei Rückforderungen aus Zuwendungsverhältnissen gegenüber Gemeinden nicht nachzuvollziehen sei.

Der LRH hat gebeten, den Vertrag mit der WFA insoweit rückgängig zu machen, als er die vor benannten Rückforderungen zum Gegenstand habe.

29.3 Stellungnahmen von MASSKS und FM

MASSKS und FM haben zugesagt, dass der Vertrag über den Verkauf dieser Landesforderungen vom 24.02.1998 aufgehoben und rückabgewickelt werde.

Das Land werde den Kaufpreis von rd. 2,3 Mio. DM an die WFA zurückzahlen.

Im Gegenzug stünden die Forderungen aus Erstattungsbescheiden der Bezirksregierungen gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Höhe von rd. 5,1 Mio. DM, verringert um rd. 200.000,00 DM durch nachträglich ergangene Änderungsbescheide, also rd. 4,9 Mio. DM nach wie vor dem Land zu. Das Land werde die zurückzuzahlenden Gelder entsprechend ihrer Zweckbindung wieder für Maßnahmen der Städtebauförderung bereitstellen.

Der Prüfungsschriftwechsel mit dem MASSKS dauert an.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

30 Bearbeitung der Körperschaftsteuer

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Kriterien zur Bestimmung intensiv zu prüfender Steuerfälle eine auf die Problem-bereiche des Körperschaftsteuerrechts zugeschnittene Fallauswahl nicht ausreichend gewährleisten. Eine intensive Prüfung der Steuer-erklärungen von Kapitalgesellschaften, die trotz eines Umsatzes über 3 Millionen DM nur einen geringen Gewinn ausweisen, ist nicht an-geordnet.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die Auswahlkriterien für eine intensive Prüfung von Kapitalgesellschaften auch am Um-satz auszurichten. Darüber hinaus scheint es erforderlich, die Bear-beitung der Steuererklärungen durch gezielte Maßnahmen der Fachaufsicht zu verbessern.

30.1 Ausgangslage

Der gesetzliche Auftrag, die Steuern nach Maßgabe der Steuergesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben, kann von den Finanzbehörden mit dem vorhandenen Personal nur erfüllt werden, wenn bei der Bearbei-tung der Steuerfälle auf das Wesentliche abgestellt und der für die Ar-beitserledigung insgesamt zur Verfügung stehende Zeitrahmen eingehal-ten wird.

Zur Erzielung der notwendigen Gewichtung gilt für die Finanzverwaltung ein bundeseinheitlich abgestimmtes Verfahren, bei dem für jeden nicht ei-ner Betriebsprüfung unterliegenden Fall auf Grund vorgegebener Kriterien

maschinell entschieden wird, ob der Fall intensiv oder nur überschlägig zu bearbeiten ist. Dabei steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Fall für eine intensive Prüfung ausgewählt wird (Intensivprüfungsfall) mit der Bedeutung des Falles. Die Bedeutung der Steuerfälle wird anhand der gespeicherten Einkunftskennzahlen ermittelt.

Für Kapitalgesellschaften gilt als maßgebender Wert ausschliesslich der Gewinn der Körperschaft. Bei ertragsstarken Kapitalgesellschaften, die von einer Person oder einer Personengruppe beherrscht werden, ergeben sich aber häufig auf Grund hoher Vergütungen an Gesellschafter niedrige Gewinne. Dies hat zur Folge, dass gerade diejenigen Gesellschaften, die in besonders ausgeprägtem Umfang gewinnmindernde Gestaltungen vornehmen können und deswegen eigentlich einer besonders intensiven Überprüfung bedürften, wegen der zurzeit geltenden Auswahlkriterien häufig nicht als Intensivprüfungsfälle eingestuft werden. Für den LRH hat sich deshalb die Frage gestellt, ob diese Fälle mit der erforderlichen Sorgfalt bearbeitet werden.

30.2 Prüfungsablauf

Der LRH hat bei sechs Finanzämtern in NRW örtliche Erhebungen zur Körperschaftsteuer vorgenommen. Die Prüfungen erstreckten sich auf die Bearbeitung der Steuererklärungen von 542 Kapitalgesellschaften mit Jahresumsätzen von jeweils über 3 Mio. DM, die zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH nicht für eine Betriebsprüfung vorgesehen waren. Die Verantwortung für die zutreffende Steuerfestsetzung lag in diesen Fällen also bei den Körperschaftsteuer-Veranlagungsstellen der Finanzämter.

Hierbei handelte es sich überwiegend um Steuerfälle, die nach den bestehenden Gewinnkriterien nicht als intensiv zu prüfende Steuerfälle eingestuft waren.

Die Prüfung des LRH beschränkte sich in erster Linie auf Rechtsbeziehungen zwischen den geprüften Gesellschaften und ihren Gesellschaftern, die nach dem Willen der Beteiligten nicht der gesellschaftsrechtlichen Ebene zugeordnet werden sollten (vertraglich vereinbarte Leistungsbeziehungen, insbesondere Pensionszusagen und Tantiemevereinbarungen). Diese Gestaltungen führen auf Seiten der Gesellschaft regelmäßig zu Betriebsausgaben und beim Gesellschafter zu Einkünften. Hierin liegt bei personenbezogenen Gesellschaften mittlerer Größe ein hohes Steuergestaltungspotenzial mit erheblichen Risiken in Bezug auf möglicherweise vorliegende verdeckte Gewinnausschüttungen der Kapitalgesellschaft.

Wegen der landesweiten und grundsätzlichen Bedeutung seiner Prüfungsfeststellungen hat sich der LRH am 02.11.1999 mit einem die Einzelergebnisse zusammenfassenden Prüfungsbericht an das Finanzministerium gewandt.

30.3 Prüfungsfeststellungen

30.3.1 Unvollständigkeit der Akten

Die Erhebungen des LRH haben ergeben, dass die Steuererklärungen der Körperschaften regelmäßig unverändert der Besteuerung zu Grunde gelegt wurden. Der LRH hat nur in rd. 1 v. H. aller Fälle festgestellt, dass das Finanzamt wegen verdeckter Gewinnausschüttungen oder verdeckter Einlagen von den Steuererklärungen der Kapitalgesellschaft abgewichen ist. Abweichungen in Bezug auf andere Punkte (z. B. Korrekturen beim Spendenabzug) kamen in 7 v. H. der untersuchten Fälle vor.

Aus der Tatsache, dass die Finanzämter in 92 v. H. der Fälle den Steuererklärungen gefolgt sind, darf allerdings nicht geschlossen werden, die Steuerfestsetzungen seien im Großteil der Fälle richtig gewesen. Der LRH

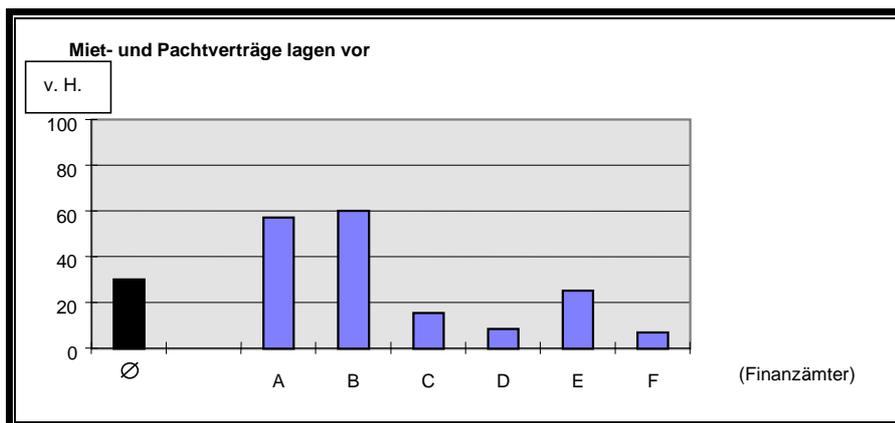
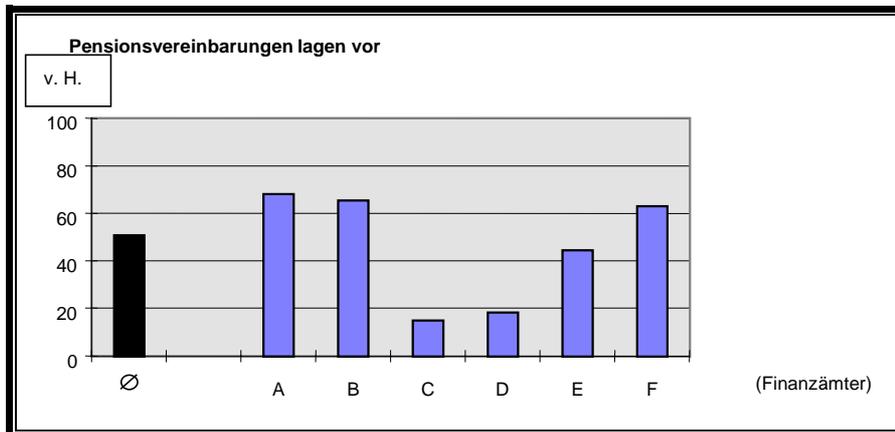
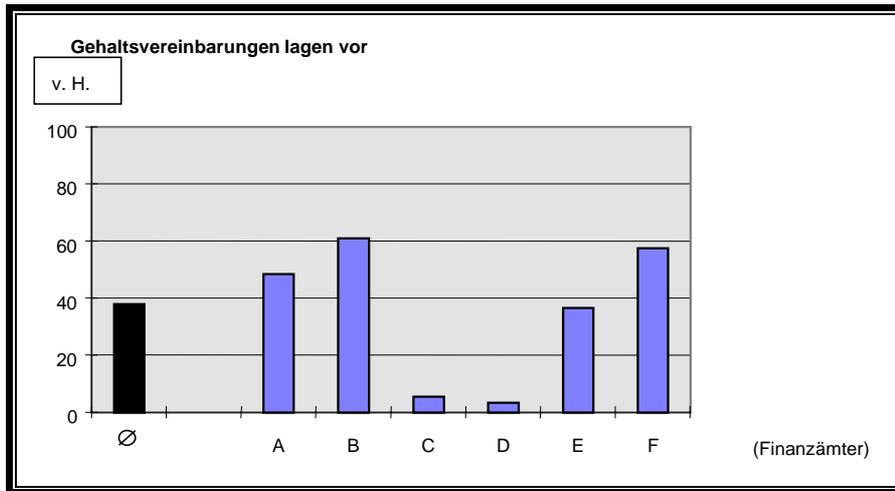
konnte nur in 28 v. H. der untersuchten Fälle zweifelsfrei feststellen, dass der einzelne Fall unter zutreffender Anwendung der steuerrechtlichen Vorschriften bzw. der bestehenden Weisungen bearbeitet worden war. In diesen Fällen waren die relevanten Unterlagen vorhanden und führte die Prüfung zu keinen materiell rechtlichen Beanstandungen.

Die sehr geringe Quote von 28 v. H. ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass die veranlagten Fälle überwiegend nicht entscheidungsreif waren, weil die Finanzämter die besteuierungserheblichen Unterlagen nicht oder nur unvollständig angefordert hatten. Gerade in den Körperschaftsteuerbezirken treten aber aufklärungsbedürftige Sachverhalte bzw. Ansatzpunkte hierfür meist erst zu Tage, wenn über die Körperschaftsteuererklärung und die vollständigen Bilanzberichte hinaus auch alle besteuierungsrelevanten Verträge vorliegen. Hierunter fallen insbesondere

- Geschäftsführeranstellungsverträge,
- Gehalts- und Pensionsvereinbarungen,
- Miet- und Pachtverträge,
- Darlehensverträge,
- sonstige gesellschaftsrechtliche Vereinbarungen, wie z. B. Gesellschaftsverträge, wichtige Gesellschafterbeschlüsse, Umwandlungsvorgänge und Treuhandverträge.

Ohne diese Unterlagen können materiell-rechtliche Fragestellungen unerkannt bleiben, sodass dem Finanzamt ein gewichtendes Arbeiten nicht möglich ist. Das Fehlen dieser Verträge hat weiterhin zur Folge, dass eine sachgerechte Prüfungsvorbereitung durch die jeweiligen Betriebsprüfungsstellen unterbleibt.

Die mangelnde Vollständigkeit der Steuerakten bei den sechs geprüften Finanzämtern ergibt sich beispielhaft aus den folgenden Darstellungen:



30.3.2 Materiell-rechtliche Feststellungen

Als bei der Bearbeitung der Steuererklärungen fehleranfällige Problemfelder erwiesen sich in erster Linie Pensionszusagen und Tantiemevereinbarungen an Gesellschafter-Geschäftsführer. Die Prüfung umwandlungssteuerrechtlicher Fragen hat ebenfalls zu Beanstandungen durch den LRH geführt.

Obwohl Indizien vorlagen, wurde häufig die Möglichkeit einer Betriebsaufspaltung nicht ausreichend überprüft. In einigen Fällen sind den Festsetzungsfinanzämtern und den BP-Stellen sogar trotz erkannter personeller und sachlicher Verflechtung bei der Beurteilung der hieraus resultierenden Konsequenzen materielle Fehler unterlaufen.

Wegen des mangelhaften Informationsaustausches zwischen den Körperschaftsteuer- und den Einkommensteuerbezirken trat dort eine besondere Häufung von Fehlern bei der Ermittlung der abzuziehenden Sonderausgaben auf. Diese Fehler sind u.a. darauf zurück zu führen, dass die Einkommensteuerbezirke keine Kenntnis von Pensionszusagen hatten, die Gesellschafter-Geschäftsführern erteilt worden waren.

Ein weiterer vernachlässigter Punkt sind Darlehen des Gesellschafters an die Kapitalgesellschaft. Obwohl in rd. 20 v. H. der vom LRH geprüften Fälle Darlehensverbindlichkeiten an den Gesellschafter passiviert waren, wurden nur in jedem zehnten Fall davon Kontrollmitteilungen über gezahlte Zinsen an den Veranlagungsbezirk des Gesellschafters gefertigt. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei Miet- und Pachtzahlungen an Gesellschafter. Auch hier lag die Zahl der gefertigten Kontrollmitteilungen bei nur 8, obwohl insgesamt 58 Fälle mit Miet- oder Pachtverhältnissen festgestellt wurden.

30.3.2.1 Beanstandete Einzelfälle

Nachfolgend werden drei Beispiele für die materiell-rechtlichen Feststellungen des LRH dargestellt:

30.3.2.1.1 Die Anteile an einer Betriebskapitalgesellschaft wurden von dem Besitzunternehmen nicht mit den Anschaffungskosten, sondern stets in Höhe des jeweiligen Stammkapitals aktiviert. Diese unzutreffende bilanzielle Behandlung erfolgte auch für den Veranlagungszeitraum, in dem das Stammkapital mit Beschluss der Gesellschafterversammlung aus Gesellschaftsmitteln um 770.000 DM auf 880.000 DM erhöht wurde.

Auf Grund der Beanstandung des LRH wurden die Anschaffungskosten der Beteiligung um 770.000 DM gemindert. Der für das Kalenderjahr 1997 zu ermittelnde Gewinn aus Gewerbebetrieb erhöhte sich dementsprechend und führte zu Steuernachforderungen von rd. 304.000 DM.

30.3.2.1.2 Die zwischen einer GmbH und einem Einzelunternehmen bestehende Betriebsaufspaltung ist erst im Zuge einer Außenprüfung festgestellt worden. Der Wert der Anteile an der Kapitalgesellschaft sowie der Umfang des Betriebsvermögens des Besitzunternehmens wurden vom Betriebsprüfer unzutreffend ermittelt. Die bei Wegfall der personellen Verflechtung in unzutreffender Höhe erfolgte Besteuerung der in den Wirtschaftsgütern enthaltenen stillen Reserven führte zu einem Steuerausfall von rd. 134.000 DM.

30.3.2.1.3 Aus den Bilanzen einer GmbH war zu erkennen, dass den Geschäftsführern neben den Grundgehältern auch jeweils eine Tantieme zugesagt worden war. Entsprechende schriftliche Vereinbarungen hierüber befanden sich nicht bei den Akten.

Der LRH hat das Finanzamt aufgefordert, die besteuierungserheblichen Unterlagen anzufordern. Aus den vorgelegten Anstellungsverträgen und den Tantiemevereinbarungen ergab sich, dass den Geschäftsführern Tantiemen für einen Zeitraum gewährt worden waren, für den mangels Anstellungsverhältnis kein Anspruch mehr bestand. Die somit als verdeckte Gewinnausschüttungen zu behandelnden Zahlungen führten zu betrieblichen Mehrsteuern in Höhe von rd. 76.600 DM.

30.3.3 Finanzielle Bedeutung der Prüfung

Da aufklärungsbedürftige Ansatzpunkte erst erkennbar sind, wenn die entscheidungserheblichen Verträge lückenlos vorliegen, kann die finanzielle Bedeutung der Prüfung nur schwer konkretisiert werden. Erhebliche fiskalische Auswirkungen dürften sich jedoch im Hinblick auf die Vielzahl der betroffenen Steuerfälle mit fehlenden Unterlagen ergeben.

Erste vorliegende Stellungnahmen der Finanzverwaltung lassen bereits auf eine nicht unerhebliche steuerliche Relevanz schliessen. Darüber hinaus sind nach Anforderung der Verträge finanzielle Ergebnisse auf Grund der erst dann möglichen abschliessenden Bearbeitung der Fälle zu erwarten. Außerdem ergeben sich Mehrsteuern insbesondere aus Fallkonstellationen mit Auswirkungen auf künftige Veranlagungszeiträume.

30.4 Anregungen des Landesrechnungshofs

30.4.1 Auswahlkriterien für intensiv zu prüfende Körperschaftsteuerfälle

In organisatorischer Hinsicht haben die Feststellungen bei den sechs geprüften Finanzämtern ergeben, dass die Kriterien für intensiv zu bearbeitende Fälle bei der Körperschaftsteuer um ein umsatzabhängiges Merk-

mal ergänzt werden sollten. Bei ertragsstarken personengebundenen Körperschaften hält der LRH das Kriterium „Gewinn“ nicht für ausreichend geeignet, die steuerliche Bedeutung des Falles zu beschreiben. Hierbei ist sich der LRH bewusst, dass es erfahrungsgemäß schwierig ist und eines langen Atems bedarf, bundesweit abgestimmte Regelungen zu ändern.

Soweit eine Erweiterung der bestehenden Kriterien um eine Umsatzkomponente wegen der bundeseinheitlichen Regelungen kurzfristig nicht möglich sein sollte, erscheint es erforderlich, die Bearbeitungsqualität der besonders fehleranfälligen Anwendungsbereiche des Körperschaftsteuerrechts durch Maßnahmen zu verbessern, die einer bundesweiten Abstimmung nicht bedürfen.

30.4.2 Entscheidungserhebliche Unterlagen

Die Finanzämter sollten konkrete Weisungen erhalten, welche Unterlagen im Rahmen einer Körperschaftsteuerfestsetzung anzufordern sind. Zu nennen sind hier:

- die Verträge über Rechtsbeziehungen zwischen Kapitalgesellschaften und ihren Anteilseignern
 - Geschäftsführeranstellungsverträge,
 - Gehalts- und Pensionsvereinbarungen,
 - Miet- und Pachtverträge,
 - Darlehensverträge
- sonstige gesellschaftsrechtliche Vereinbarungen, wie z. B.
 - Gesellschaftsverträge,
 - Ergebnisabführungsverträge
 - wichtige Gesellschafterbeschlüsse, Umwandlungsvorgänge und
 - Treuhandverträge.

Sofern bei einer Betriebsprüfung Verträge oder sonstige Unterlagen eingesehen werden, die für die Besteuerung der GmbH oder des Anteilseigners von Bedeutung sind, sollten diesbezügliche Ablichtungen in der jeweiligen Vertragsakte abgelegt werden. Gleiches gilt für die Lohnsteueraußenprüfung, da die eingesehenen Verträge (insbesondere Anstellungsverträge, Gehaltsvereinbarungen und Pensionszusagen) neben der Körperschaftsteuerlichen Relevanz auch Bedeutung für die Festsetzung der Einkommensteuer des Anteilseigners haben können.

Fehler bei der Ermittlung der abzuziehenden Vorsorgeaufwendungen auf Seiten des Gesellschafters könnten oft schon abgestellt werden, wenn der Körperschaftsteuerveranlagungsbezirk den Einkommensteuerbezirk über die aus der Bilanz ersichtliche Pensionszusage informierte. Bei den Bearbeitern besteht auch keine klare Vorstellung, bei welchen Sachverhalten Kontrollmitteilungen an andere Stellen zu fertigen sind. Es erscheint sinnvoll, den Finanzämtern hierzu eine zusammenfassende Regelung an die Hand zu geben, die gegebenenfalls auch betragsmäßige Mindestgrenzen festlegt.

30.4.3 Fachliche Unterstützung der Finanzämter

Die systematische Durchsicht der einschlägigen Vertragsunterlagen erfordert neben dem durch ausreichende Schulung vermittelten fachlichen Hintergrundwissen vor allem eine gewisse Bearbeitungsroutine. Um eine Steigerung der Bearbeitungsqualität (bei gleich bleibender Quantität) zu erreichen, müssen die Finanzämter fachlich unterstützt werden. Nach Auffassung des LRH könnte die Verbesserung der Arbeitsqualität durch Übersendung von Checklisten mit detaillierten Prüfpunkten (evtl. auch mit Hinweisen auf weiterführende Fundstellen) erreicht werden, die je nach Praxisbedarf und Rechts- und Rechtsprechungslage aktualisiert werden müssten. Die Checklisten sollten dabei - zur Vermeidung einer noch stär-

keren Informationsüberflutung - nicht etwa Steuerrichtlinien oder Fachkommentare ersetzen, sondern in knapper Form nur diejenigen Prüfpunkte aufführen, bei denen erfahrungsgemäß Steuerausfälle eintreten können, weil sie bei überschlägiger Prüfung nicht unbedingt auffallen.

Weiterhin muss der Körperschaftsteuerbezirk mehr Kontrollmitteilungen fertigen, die in anderen steuerfestsetzenden Stellen von besonderer Bedeutung sind. Zu nennen wären hier insbesondere der Einkommensteuerbezirk des Gesellschafters, die Erbschaftsteuerstelle und die Grunderwerbsteuerstelle.

Der LRH hat die festgestellten Defizite und seine vorgenannten Anregungen dem Finanzministerium NRW mitgeteilt und um Stellungnahme gebeten.

30.5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat wegen der Komplexität der Sachverhalte und der zum Teil erforderlichen Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern mit Schreiben vom 07.02.2000 nicht abschliessend geantwortet. Es zeigt sich dem Vorschlag des LRH gegenüber aufgeschlossen, die Kriterien für intensiv zu bearbeitende Fälle um ein umsatzabhängiges Merkmal zu ergänzen. Eine Modifikation der bundeseinheitlich abgestimmten Auswahlkriterien begrenzt auf das Land NRW wird jedoch vor einer Überarbeitung dieser Regelungen abgelehnt. Bis zur generellen Überarbeitung der bundeseinheitlichen Kriterien zur Bestimmung der intensiv zu prüfenden Fälle favorisiert das Finanzministerium eine Qualitätssteigerung durch die Einrichtung punktuell intensiv zu bearbeitender Themenbereiche („Prüffelder“).

Weiterhin teilte das Finanzministerium mit, dass auf Grund der Feststellungen des LRH eine Reihe von Maßnahmen bereits durchgeführt beziehungsweise in der Planung begriffen sei. So soll eine elektronische Unterstützung und Ausweitung des Kontrollmitteilungs- und Vordruckverfahrens zu nennenswerten Verbesserungen der Bearbeitungsqualität führen. Außerdem sei die Einführung eines Fachinformationssystems im Intranet für den Bereich der Körperschaftsteuer geplant. Fachübergreifende Schulungen insbesondere im Hinblick auf die materiell-rechtlichen Beanstandungsschwerpunkte seien angelaufen.

Der Schriftwechsel mit dem Finanzministerium dauert noch an.

31 Besteuerung der Einkunftsmillionäre

Der Landesrechnungshof und das Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben durch eine landesweite Prüfung festgestellt, dass die Besteuerung der Einkunftsmillionäre eine zu hohe Fehlerquote aufweist. Auch die Einschaltung der Betriebsprüfung in den Besteuerungsvorgang hat die Bearbeitungsqualität nicht gesteigert.

Wegen der steuerlichen Bedeutung ist für Einkunftsmillionäre grundsätzlich eine Betriebsprüfung vorgesehen. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Zahl der Betriebsprüfungen bei Einkunftsmillionären deutlich zu steigern und gleichzeitig auch in diesem Bereich für eine Qualitätssicherung zu sorgen.

31.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof und das Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPA St) haben über viele Jahre bedeutende Steuerfälle (Steuerpflichtige mit Einkünften über 400.000 DM) geprüft und dabei in der Tendenz eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität feststellen können. Die Quote der Bearbeitungsfehler mit einer steuerlichen Auswirkung von mindestens 10.000 DM lag gegen Ende der Prüfung bei einem Mittelwert von rd. 15 v. H. Erfasst wurden Bearbeitungsfehler mit einer Summe der voraussichtlich nachzuerhebenden oder endgültig ausgefallenen Steuern für mehrere Jahre oder mehrere Steuerarten von mindestens 10.000 DM. Schwerpunkt der Prüfung war die Einkommensteuer, wobei, soweit erforderlich, auch Feststellungen zu anderen Steuerarten getroffen wurden.

Nach Abschluss dieser Prüfung hat der LRH in einer gesonderten Prüfung den Qualitätsgrad der Steuerfestsetzung bei Einkunftsmillionären untersucht. Da diese Steuerfälle nach ihrem fiskalischen Gewicht die obere

Gruppe der sog. bedeutenden Steuerfälle darstellen, wäre im Durchschnitt der Fälle eine deutlich unter 15 v. H. liegende Fehlerquote wünschenswert gewesen.

Für die Betriebsprüfung der Einkunftsmillionäre waren im Prüfungszeitraum grundsätzlich die Amtsbetriebsprüfungsstellen der Festsetzungsfinanzämter zuständig. Sofern ein Einkunftsmillionär allerdings einen sog. Großbetrieb unterhielt, wechselte die Zuständigkeit zu einem Betriebsprüfungsfinanzamt. Die Prüfung war daher sowohl bei Festsetzungs- wie auch Betriebsprüfungsfinanzämtern durchzuführen.

31.2 Prüfungsumfang

Die Prüfung der Besteuerung der Einkunftsmillionäre wurde von LRH und RPA St in 35 Festsetzungsfinanzämtern und 7 Betriebsprüfungsfinanzämtern durchgeführt.

Dabei wurden von 6.158 in NRW als Einkunftsmillionär eingestuften Fällen insgesamt 1.422 Fälle in den Festsetzungsfinanzämtern und 213 Fälle in Betriebsprüfungsfinanzämtern geprüft.

31.3 Prüfungsfeststellungen

Wegen der über die Einzelfeststellungen hinausreichenden landesweiten und grundsätzlichen Bedeutung der Prüfungsergebnisse hat sich der LRH am 20.11.1999 in einem zusammenfassenden Prüfungsbericht an das Finanzministerium gewandt.

31.3.1 Festsetzungsfinanzämter

Das Ergebnis der Prüfung der Einkunftsmillionäre in den 35 Festsetzungsfinanzämtern (FÄ) ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt. Erfasst wurden, wie auch bei der Prüfung der sog. bedeutenden Steuerfälle, Bearbeitungsfehler mit einer Summe der voraussichtlich nachzuerhebenden oder endgültig ausgefallenen Steuern für mehrere Jahre oder mehrere Steuerarten von mindestens 10.000 DM.

	OFD D'dorf Abt. Düsseldorf	OFD D'dorf Abt. Köln	OFD Münster	Land NRW
Anzahl der geprüften FÄ	13	8	14	35
Anzahl der geprüften Fälle	494	363	565	1422
davon fehlerbe- haftet	128	152	127	407
Fehlerquote in v.H.	25,9	41,9	22,5	28,6

In 76 der 407 fehlerhaft bearbeiteten Fälle übersteigt die steuerliche Auswirkung den Betrag von 100.000 DM.

31.3.1.1 Veranlagungsstellen

Nach den Weisungen der Finanzverwaltung war die Bearbeitung der Fälle der Einkunftsmillionäre in der Weise durchzuführen, dass zunächst die Veranlagungsstellen der Festsetzungsfinanzämter die Steuererklärungen überschlägig zu prüfen und unter dem Vorbehalt einer späteren Nachprüfung durch eine Betriebsprüfungsstelle (Amtsbetriebsprüfungsstelle oder Betriebsprüfungsfinanzamt) zu veranlagern hatten. Bei der überschlägigen Prüfung sollten offensichtliche Fehler korrigiert, unvollständige oder fehlende Angaben ergänzt und vorliegende Mitteilungen ausgewertet werden.

Die Feststellungen des LRH und des RPA St haben ergeben, dass bei der überschlägigen Prüfung der Steuererklärungen jedoch häufig ein großzügiger Maßstab angelegt oder die Steuererklärung ohne eine Prüfung der Steuerfestsetzung zu Grunde gelegt wurde. Mit anderen Worten, es wurde oberflächlich statt überschlägig gearbeitet. Die oberflächliche an Stelle der überschlägigen Prüfung geschah offenbar in der Erwartung, dass die Betriebsprüfungsstelle etwaige Fehler und Mängel erkennen und beseitigen würde.

Ferner haben LRH und RPA St festgestellt, dass die Veranlagungsstellen die von den Betriebsprüfungsstellen gegebenen Hinweise in einigen Fällen gar nicht oder nur unvollständig umgesetzt haben oder ihnen auch nach einer Betriebsprüfung noch Bearbeitungsfehler unterlaufen sind.

Hierzu folgender Beispielsfall:

Ein Einkunftsmillionär betreibt ein Einzelunternehmen. Darüber hinaus ist er beherrschender Gesellschafter mehrerer GmbH's, die bei einem anderen Finanzamt steuerlich geführt werden. Für das Einzelunternehmen und die GmbH's wurden jeweils eigene Umsatzsteuererklärungen abgegeben und von den Finanzämtern dementsprechend veranlagt, so auch die Umsatzsteuer für 1994. Nach den Feststellungen einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung im Jahr 1996 waren die GmbH's finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch in das Einzelunternehmen eingegliedert, so dass umsatzsteuerlich mit Wirkung vom 01.01.1994 nur von einem Unternehmen auszugehen war (sog. umsatzsteuerliche Organschaft). Während die Umsatzsteuersonderprüfungsstelle die Feststellungen ab dem Jahr 1995 selbst vornahm, sollte die Umsatzsteuerfestsetzung des Jahres 1994 im Zuge der anstehenden Betriebsprüfung geändert werden. Verfahrenstechnisch war die Umsatzsteuerfestsetzung des Einzelunternehmens für das Jahr 1994 um rd. 337.000 DM zu erhöhen, während die Umsatzsteuerfestsetzungen der GmbH's aufzuheben waren. Die durch die Aufhebung

der Steuerbescheide entstandenen Guthaben waren an das für das Einzelunternehmen zuständige Finanzamt zu überweisen. Während die Aufhebung der Steuerbescheide und die Überweisung der Guthaben erfolgte, unterblieb im Finanzamt des Einzelunternehmens die Erhöhung der Umsatzsteuerfestsetzung. Die durch die Überweisungen entstandenen Guthaben wurden dann mit anderen Steuerschulden des Einkunftsmillionärs verrechnet. Anlässlich einer Betriebsprüfung, die ein Finanzamt für Großbetriebsprüfung im Jahr 1997 durchführte, wurde die rechtliche Würdigung der umsatzsteuerlichen Organschaft bestätigt. Bei der Auswertung des Betriebsprüfungsberichts durch die Veranlagungsstelle wurde jedoch die Umsatzsteuerfestsetzung nicht korrigiert. Dieses Versäumnis hat das RPA St festgestellt und beanstandet. Das Finanzamt hat daraufhin die fehlerhafte Umsatzsteuerfestsetzung geändert. Der Steuerpflichtige hat die Umsatzsteuer inzwischen entrichtet .

31.3.1.2 Betriebsprüfungsstellen

Die in die Besteuerung der Einkunftsmillionäre einbezogenen Betriebsprüfungsstellen haben nach den Prüfungsfeststellungen oftmals die ihnen obliegende intensive Prüfung aller Besteuerungsgrundlagen nicht durchgeführt. Die Betriebsprüfung wurde vielmehr auf Prüfungsschwerpunkte beschränkt, die sich auf die Gewinneinkünfte, wie z. B. Einkünfte aus Gewerbebetrieb bezogen. Eine Prüfung der außerhalb der Gewinneinkunftsarten liegenden Besteuerungsgrundlagen, wie z. B. der Einkünfte aus Kapitalvermögen oder Vermietung und Verpachtung unterblieb indessen weitgehend.

Die Durchführung einer Betriebsprüfung durch die Betriebsprüfungsstellen war im Übrigen die Ausnahme. Nach den Betriebsprüfungsstatistiken für das Land NRW für die Jahre 1995 bis 1997 hat nur in rd. 7 v. H. dieser Fälle eine Betriebsprüfung stattgefunden. Das heißt, dass in rd. 93 v. H.

dieser Fälle keine Betriebsprüfung erfolgte; sie unterblieb selbst in den Fällen, in denen sich die Notwendigkeit einer Betriebsprüfung aufdrängte.

Hierzu folgender Beispielsfall:

Ein Einkunftsmillionär, der Eigentümer umfangreichen Grundbesitzes ist, erklärte jährlich Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in einer Größenordnung von mehreren Millionen DM. Die Veranlagungsstelle führte die Einkommensteuerveranlagungen entsprechend den Angaben in den Steuererklärungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung durch. Obwohl der Steuerpflichtige jährlich hohe Erhaltungsaufwendungen als Werbungskosten geltend machte – in den Jahren 1990 bis 1995 insgesamt 15 Mio. DM - , sah die Amtsbetriebsprüfungsstelle den Fall nicht als prüfungsbedürftig an. Der LRH hat die Entscheidung der Amtsbetriebsprüfungsstelle kritisiert und wegen der schwierigen Sachverhaltsermittlung die Durchführung einer Außenprüfung angeregt. Die Finanzverwaltung hat ihre Auffassung korrigiert und bei dem Steuerpflichtigen eine Betriebsprüfung für den Zeitraum von 1990 bis 1995 angeordnet. Das Ergebnis steht noch aus.

Eine im Übrigen wenig intensive Auswertung der Steuerakten im Rahmen der Prüfungsvorbereitung führte dazu, dass in den nicht geprüften Fällen fehlerhafte Steuerfestsetzungen der Veranlagungsstelle nicht korrigiert oder für die abschließende Bearbeitung des Falles durch die Veranlagungsstelle unvollständige bzw. gar keine Hinweise gegeben wurden. Außerdem bezogen sich die Hinweise häufig nur auf den jeweilig geplanten Prüfungszeitraum, so dass Vorjahre nicht angesprochen wurden.

31.3.2 Betriebsprüfungsfinanzämter

Soweit die Betriebsprüfungsfinanzämter für die Prüfung der einen Großbetrieb unterhaltenden Einkunftsmillionäre zuständig waren, haben LRH und RPA St Bearbeitungsfehler mit einer steuerlichen Auswirkung von mindestens 10.000 DM wie folgt festgestellt:

	OFD D'dorf Abt. Düsseldorf	OFD D'dorf Abt. Köln	OFD Münster	Land NRW
Anzahl der geprüften FÄ	3	2	2	7
Anzahl der geprüften Fälle	74	62	77	213
davon fehlerbehaftet	22	21	20	63
Fehlerquote in v. H.	29,7	33,8	26	29,6

In 20 der 63 fehlerhaft bearbeiteten Fälle übersteigt die steuerliche Auswirkung den Betrag von 100.000 DM.

Zwar sind nicht in dem Maße Absetzungen vom Prüfungsgeschäftsplan vorgenommen worden wie im Bereich der Festsetzungsfinanzämter. Doch sind auch hier, und zwar bedingt durch eine wenig intensive Prüfungsvorbereitung, trotz durchgeführter Betriebsprüfung in erheblichem Ausmaß Fehler und Mängel aufgetreten.

Hierzu folgender Beispielsfall:

Ein Einkunftsmillionär vermietet Gebäude an eine GmbH, deren Gesellschafter und Geschäftsführer er ist. Gegenstand der Vermietung ist u. a. ein Gebäude, das im Jahr 1980 fertig gestellt und im Jahr 1985 um einen Anbau erweitert wurde. Die Fertigstellung eines weiteren Gebäudes erfolgte im Jahr 1984. Die Gebäudeherstellungskosten wurden auf Antrag des Steuerpflichtigen degressiv, d. h. in fallenden vom-Hundert-Sätzen,

abgeschrieben. Nach den steuerlichen Abschreibungsvorschriften vermindert sich der v. H.-Satz bei dem ersten Gebäude nach Ablauf von zwölf Jahren von 3,5 v. H. auf 2 v. H., bei dem Anbau und dem zweiten Gebäude nach Ablauf von acht Jahren von 5 v. H. auf 2,5 v. H. Die somit ab 1992 bzw. 1993 vorzunehmende Kürzung der Abschreibungsbeträge unterließ der Steuerpflichtige allerdings. Der Gewinn des Jahres 1992 wurde dadurch um 41.192 DM, die Gewinne ab 1993 um 49.328 DM zu niedrig ausgewiesen. Die Veranlagungsstelle erkannte bei der überschlägigen Prüfung der Steuererklärungen den Abschreibungsfehler nicht. Für die Betriebsprüfung bei dem Einkunftsmillionär war ein Finanzamt für Großbetriebsprüfung zuständig. Trotz zweier Betriebsprüfungen blieb die fehlerhafte Gewinnermittlung unbeanstandet.

Der LRH hat zusätzlich noch eine fehlerhafte Anwendung der Tarifiermäßigung für gewerbliche Einkünfte nach § 32c Einkommensteuergesetz festgestellt, womit sich die steuerliche Auswirkung der Fehler für den vom LRH geprüften Zeitraum 1992 bis 1997 auf rd. 240.000 DM beläuft. Während für die Jahre 1996 und 1997 eine Richtigstellung in einer Größenordnung von rd. 70.000 DM erfolgen kann, ist dies für die Vorjahre wegen der erfolgten Betriebsprüfung zweifelhaft. Die Finanzverwaltung ist gebeten worden, die Änderungsmöglichkeiten zu prüfen. Eine Stellungnahme steht noch aus.

31.3.3 Häufige Fehler

Folgende Fehler traten besonders häufig auf:

- Bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung wurden die fallenden AfA-Sätze bei einer degressiven Gebäudeabschreibung nach § 7 Abs. 5 EStG nicht beachtet,
- die Ermittlung der Fördergebietsabschreibung war unzutreffend,

- Erstattungszinsen nach § 233 a AO wurden nicht als Einnahmen aus Kapitalvermögen berücksichtigt,
- die als Sonderausgaben abzugsfähige Kirchensteuer war unzutreffend ermittelt,
- die Zuordnung der Vermögensgegenstände bei dem ab 01.01.1995 ge-splitteten Vermögensteuersatz erfolgte unzutreffend,
- die Berücksichtigung von Schulden bei vermögensteuerbefreitem Grundvermögen in den neuen Bundesländern erfolgte unzutreffend,
- die Auswertung von Mitteilungen über einheitlich und/oder gesondert festgestellte Besteuerungsgrundlagen war fehlerhaft oder ganz unterblieben.

Bei einer der Bedeutung des Falles gerecht werdenden überschlägigen Prüfung hätten bereits die Veranlagungsstellen einen großen Teil der festgestellten Fehler vermeiden können.

31.3.4 Verwaltungsanweisungen

Ursächlich für die hohe Fehlerquote sind nach der Überzeugung des LRH nicht nur individuelle Fehler der Bearbeiter der Veranlagungsstellen bzw. der Betriebsprüfer, sondern auch die komplizierten und bezogen auf die Bezirke der Oberfinanzdirektionen unterschiedlichen Bearbeitungsregelungen für die Veranlagungsstellen der Festsetzungsfinanzämter und die detaillierten, komplizierten Zuständigkeitsregelungen für die Betriebsprüfung.

Betriebsprüfungen sind grundsätzlich bei Land- und Forstwirten, Gewerbetreibenden und freiberuflich Tätigen vorgesehen. Nach einer auf der Betriebsprüfungsordnung basierenden Regelung des Bundesfinanzministeriums werden Einkunftsmillionäre, die nach den vorstehenden Grundsätzen keine Betriebsprüfungsfälle sind, gleichwohl wegen der Höhe der

Einkünfte als sog. Großbetriebe eingestuft und unterliegen damit ebenfalls der Betriebsprüfung. Allerdings enthält die Verordnung über die Zuständigkeiten der Finanzämter in NRW keine Bestimmungen hinsichtlich der Prüfung von Einkunftsmillionären. Dies hatte für den Betriebsprüfungsturnus 1995 bis 1997 zur Folge, dass für die Prüfung eines Einkunftsmillionärs grundsätzlich die Amtsbetriebsprüfungsstelle des Finanzamts zuständig war, bei dem der Steuerpflichtige einkommensteuerlich geführt wurde.

31.3.4.1 Amtsbetriebsprüfungsstellen

Die Amtsbetriebsprüfungsstelle hatte für die zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehörenden Steuerfälle über die Prüfungsbedürftigkeit zu entscheiden. Wurde eine Prüfungsbedürftigkeit bejaht, war der Steuerfall in den Prüfungsgeschäftsplan aufzunehmen und eine Betriebsprüfung durchzuführen. Zum Prüfungsumfang gehörten auch die außerhalb der Gewinnermittlung liegenden Besteuerungsgrundlagen. Im Rahmen der veranlagenden Betriebsprüfung hatte die Amtsbetriebsprüfungsstelle ihre Prüfungsfeststellungen selbst auszuwerten. Ferner hatte sie die abschließende Bearbeitung der nicht in den Prüfungszeitraum fallenden Vorjahre vorzunehmen .

Soweit die Amtsbetriebsprüfungsstelle die Prüfungsbedürftigkeit eines Einkunftsmillionärs verneinte, war die Entscheidung in einem Aktenvermerk festzuhalten. Die Verantwortung für die abschließende Bearbeitung des Falles oblag im Bereich der Oberfinanzdirektion Düsseldorf dann der Amtsbetriebsprüfungsstelle selbst, in den Oberfinanzdirektionen Köln und Münster der Veranlagungsstelle. Soweit die Veranlagungsstelle für die abschließende Bearbeitung zuständig war, hatte die Amtsbetriebsprüfungsstelle Hinweise oder Erkenntnisse mitzuteilen, die für die abschließende Bearbeitung von Bedeutung waren.

31.3.4.2 Betriebsprüfungsfinanzämter

Die Oberfinanzdirektionen hatten außerdem die Weisung erteilt, dass nicht die Amtsbetriebsprüfungsstelle, sondern ein Betriebsprüfungsfinanzamt für die Durchführung einer Betriebsprüfung zuständig wurde, wenn der Einkunftsmillionär Verbindung zu einem Großbetrieb hatte, der im Zuständigkeitsbereich derselben Oberfinanzdirektion lag. Hierzu war eine Abstimmung der Betriebsprüfungsstellen erforderlich.

Originär zuständig waren die Betriebsprüfungsfinanzämter dagegen für Einkunftsmillionäre, die selbst einen Großbetrieb unterhielten. Dies galt auch, wenn ein Einkunftsmillionär einen Groß-, Mittel-, Klein- oder Kleinstbetrieb unterhielt, der ein Anhangbetrieb zu einem Großbetrieb war.

Nachfolgend werden an zwei Beispielsfällen die vom LRH und RPA St festgestellten Abstimmungsprobleme aufgezeigt:

Fall 1:

Ein Einkunftsmillionär war Komplementär einer KGaA. Hier bestehen auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs verfahrensrechtliche Besonderheiten bei der Besteuerung, die insbesondere darin liegen, dass der Komplementär seine Einkünfte in eigenen Bilanzen zu ermitteln hat. Das im Normalfall geltende einheitliche und gesonderte Feststellungsverfahren für alle Gesellschafter einer KG greift hier nicht. Die vom Steuerpflichtigen eingereichten Gewinnermittlungen warfen Fragen auf, die den Umfang des Betriebsvermögens wie z. B. die Zugehörigkeit einer Darlehensforderung und deren gewinnmindernde Abschreibung in einer Größenordnung von über 530.000 DM oder die Anwendbarkeit der Tarifvergünstigung nach § 32 c des Einkommensteuergesetzes betrafen. Mit diesen Fragen befasste sich die Veranlagungsstelle nicht, sondern veranlagte den Steuerpflichtigen gemäß den Steuererklärungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Die Amtsbetriebsprüfungsstelle betrachtete

sich zunächst als nicht zuständig, weil der Fall als originärer Großbetrieb eingestuft worden war, und gab ihn an das Finanzamt für Großbetriebsprüfung weiter. Dieses Finanzamt erkannte, dass die Einstufung als Großbetrieb nicht zutreffend und mithin die Amtsbetriebsprüfungsstelle zuständig war. Bei Überprüfung des Steuerfalles durch den LRH war die Amtsbetriebsprüfungsstelle nach Klärung der Zuständigkeit annähernd zwei Jahre untätig geblieben. Dies hat der LRH beanstandet. In der Zwischenzeit ist eine Betriebsprüfung bei dem Steuerpflichtigen nachgeholt worden. Es haben sich Steuernachforderungen von rd. 380.000 DM ergeben, die der Steuerpflichtige beglichen hat.

Fall 2:

Ein Einkunftsmillionär, der Gesellschafter einer KG ist, wurde für das Jahr 1992 zur Einkommensteuer veranlagt. Bei der unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergangenen Steuerfestsetzung hatte die Veranlagungsstelle versehentlich Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in Höhe von rd. 184.000 DM nicht besteuert. Wegen der Gesellschafterstellung hatte nach den Weisungen der Verwaltung die Amtsbetriebsprüfungsstelle mit dem für die KG zuständigen Finanzamt für Großbetriebsprüfung die Zuständigkeit für eine Betriebsprüfung bei dem Steuerpflichtigen abzustimmen. Da die steuerlichen Verhältnisse bei der KG bis einschließlich 1993 geprüft waren, teilte das Finanzamt für Großbetriebsprüfung der Amtsbetriebsprüfungsstelle mit, dass es erst für den Zeitraum von 1994 bis 1996 die steuerlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen in Zusammenhang mit einer Betriebsprüfung bei der KG prüfen werde. Für die Jahre 1993 und früher war damit die Zuständigkeit bei der Amtsbetriebsprüfungsstelle geblieben. Diese nahm jedoch weder eine Betriebsprüfung noch eine intensive abschließende Prüfung des Falles vor. Deshalb blieb der Veranlagungsfehler unerkannt.

Das Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat den Fehler in der Einkommensteuerfestsetzung 1992 aufgedeckt und um Korrektur gebeten. Das

Finanzamt ist dem gefolgt und hat mitgeteilt, dass der Steuerpflichtige die angeforderten 124.000 DM nachgezahlt hat.

31.3.4.3 Fazit

Die komplizierte Weisungslage hat dazu geführt, dass Verantwortlichkeiten nicht hinreichend deutlich waren und dass sich die eine auf die andere Stelle verließ, sich also keiner für den Steuerfall voll verantwortlich fühlte. Der den Anweisungen zu Grunde liegende Grundsatz, dass eine arbeitsaufwändige Doppelarbeit nach Möglichkeit vermieden werden soll, hatte sich infolgedessen ins Gegenteil verkehrt. Nunmehr hat in vielen Fällen keine Stelle mehr eine intensive Prüfung durchgeführt, obwohl dies wegen der Bedeutung der Steuerfälle vorgesehen war.

31.4 Zusammenfassung

LRH und RPA St haben rd. ein Viertel der in NRW als Einkunftsmillionäre eingestuften Steuerfälle geprüft. Dabei hat sich für die in den sog. bedeutenden Steuerfällen enthaltenen Einkunftsmillionäre eine überraschend hohe Fehlerquote ergeben. Sie liegt in den Festsetzungsfinanzämtern bei rd. 29 v. H. und bei rd. 30 v. H. in den Betriebsprüfungsfinanzämtern. Das ist nahezu eine Verdoppelung gegenüber der zuletzt bei den bedeutenden Steuerfällen festgestellten Fehlerquote von durchschnittlich 15 v. H. In einzelnen Festsetzungsfinanzämtern lag die Fehlerhäufigkeit sogar bei nahezu 50 v. H.

Im Hinblick darauf, dass zur Steigerung der Bearbeitungsqualität die Betriebsprüfungsstellen in den Besteuerungsvorgang eingeschaltet waren, hätte das Ergebnis deutlich besser ausfallen müssen.

Die im Rahmen dieser Prüfung getroffenen Feststellungen haben nach dem derzeitigen Sachstand bisher nicht festgesetzte Steuern von rd. 38 Mio. DM ergeben.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Finanzverwaltung weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität in diesem Bereich ergreift.

31.5 Anregungen des Landesrechnungshofs

31.5.1 Qualitätssicherung

Seit 1999 sind für die Prüfung von Einkunftsmillionären grundsätzlich die Betriebsprüfungsfinanzämter zuständig. Das Finanzministerium geht davon aus, durch die Übertragung der Zuständigkeit für die Durchführung einer Betriebsprüfung auf die Betriebsprüfungsfinanzämter in Fällen von Einkunftsmillionären die gewünschte Bearbeitungsqualität erreichen zu können.

Auf Grund der Prüfungsergebnisse hat der LRH Zweifel, dass eine durchgreifende Verbesserung der Bearbeitungsqualität erreicht werden wird. Die Prüfung bei den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung hat erhebliche Qualitätsdefizite offen gelegt. Der LRH hält es daher für wenig wahrscheinlich, dass eine durchgreifende Verbesserung der Bearbeitungsqualität allein durch die Zuständigkeitsänderung erreicht werden wird.

Da nach der derzeitigen Arbeitsorganisation die Betriebsprüfungsfinanzämter die Verantwortung für die zutreffende Steuerfestsetzung tragen, drängt sich nach Meinung des LRH die Frage der Qualitätssicherung auch für diesen Bereich auf, ähnlich wie diese in den Veranlagungsstellen seit Beginn des Jahres 1999 erfolgt. Die Qualitätssicherung wird in diesem Be-

reich in Form einer Intensivprüfung nach dem Vieraugenprinzip durchgeführt.

Zwar werden die Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfer durch die abschließende Zeichnung vom Sachgebietsleiter genehmigt. Wegen der gleichwohl hohen Fehlerquote hat der LRH angeregt, auch im Bereich der Betriebsprüfung eine Qualitätssicherung zu entwickeln.

31.5.2 Erhöhung der Prüfungsdichte

Der LRH hat feststellen müssen, dass Prüfungen von Einkunftsmillionären in der Vergangenheit besonders häufig vom Prüfungsgeschäftsplan der Betriebsprüfungsstellen abgesetzt wurden. Dabei ist nicht bedacht worden, dass diesen Steuerpflichtigen angesichts der hohen Einkünfte erhebliche Gelder zur freien Disposition zur Verfügung stehen, die erfahrungsgemäß auch zu Einkünften aus Kapitalvermögen führen. Diese Tatsache berührt aus steuerlicher Sicht in erster Linie die Einkünfte aus Kapitalvermögen. Gerade im Bereich dieser Einkünfte bestehen Besteuerungsdefizite. Hier sind Spekulationsgeschäfte mit Wertpapieren einzubeziehen. Auch bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung besteht Prüfungsbedarf z. B. hinsichtlich der Vollständigkeit der Mieteinnahmen oder Abgrenzung von Erhaltungs- und Herstellungsaufwand.

Eine Beibehaltung der bisherigen Arbeitsorganisation lässt sich nach Auffassung des LRH nur dann vertreten, wenn zusätzlich zur Einführung einer Qualitätssicherung auch die Zahl der Betriebsprüfungen bei Einkunftsmillionären deutlich gesteigert wird. Würde es bei der bisherigen geringen Prüfungsdichte bleiben, müsste die Einstufung der Einkunftsmillionäre als Betriebsprüfungsfall grundsätzlich in Frage gestellt werden. Wenn die Ausnahme - nämlich die Absetzung vom Prüfungsgeschäftsplan - die Re-

gel bliebe, wäre die Zuweisung dieser Fälle in den Bereich der Betriebsprüfung nicht zu rechtfertigen.

31.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat am 21.02.2000 zu den Feststellungen im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung seien durch die Oberfinanzdirektionen intensiv auf die Problematik der Prüfung von Einkunftsmillionären sowohl im Rahmen von Informationsbesuchen und Fachgeschäftsprüfungen als auch auf Tagungen mit den Vorstehern hingewiesen worden.

Von den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung seien unterschiedliche Strategien entwickelt worden, um eine sachgerechte Bearbeitung der Fälle sicherzustellen. Ein Teil der Finanzämter für Großbetriebsprüfung habe die Durchführung der Prüfung der Einkunftsmillionäre auf wenige Betriebsprüfer konzentriert.

Die Absetzungsquote sei inzwischen deutlich niedriger.

Für die vom LRH angeregten Maßnahmen zur Qualitätssicherung sieht das Finanzministerium unter Hinweis auf die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen derzeit keinen Spielraum.

Der Schriftwechsel mit dem Finanzministerium dauert noch an.

C **Beratungsbeitrag**

32 **Ersatzschulfinanzierung**

Der Landesrechnungshof hat in einer Querschnittprüfung die Finanzierung der Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen untersucht. Nach seinen Feststellungen verursachen die sehr detaillierten Finanzierungsregelungen einen nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand sowohl bei den beteiligten Landesbehörden als auch bei den Ersatzschulträgern. Der Landesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Finanzierung auf ein möglichst einfach zu handhabendes Pauschalierungssystem umzustellen. Dadurch könnte der Verwaltungsaufwand ganz erheblich reduziert und die Eigenverantwortung der Schulträger gestärkt werden.

In Nordrhein-Westfalen werden von den insgesamt etwa 6.800 Schulen rd. 400 als staatlich anerkannte Ersatzschulen geführt und vom Land gefördert. Es handelt sich dabei um Schulen aller Schulformen, hauptsächlich aber um Gymnasien, berufsbildende Schulen und Sonderschulen, die zusammen mehr als zwei Drittel aller anerkannten Ersatzschulen ausmachen.

Die finanzielle Förderung der staatlich anerkannten Ersatzschulen ist durch die Verfassung des Landes NRW (LV) vorgegeben. Art. 8 Abs. 4 LV gewährleistet nicht nur das Recht zur Errichtung von privaten Schulen; sondern er gewährt den privaten Schulen, wenn sie als Ersatz für öffentliche Schulen genehmigt werden, auch einen „Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse.“

Die privaten Ersatzschulträger erhalten nach Maßgabe des Ersatzschulfinanzgesetzes (EFG) Landeszuschüsse. Deren Bewilligung und Abrechnung obliegt den oberen Schulaufsichtsbehörden; das sind die Bezirksregierungen (BR) und für die 6 bergmännischen berufsbildenden Schulen das Landesoberbergamt (LOBA).

Das in Nordrhein-Westfalen praktizierte Finanzierungsverfahren ist in den letzten Jahren verschiedentlich als zu verwaltungsaufwändig kritisiert worden, u. a. in dem von einer Unternehmensberatung erstellten Gutachten zur Reorganisation der Staatlichen Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 1994.

Vor diesem Hintergrund und angesichts von Bearbeitungsrückständen bei einer BR, denen bis in das Jahr 1985 zurückreichende, nicht abgerechnete Abschlagszahlungen in Höhe von 1,86 Mrd. DM zu Grunde lagen (vgl. Jahresbericht 1998 Nr. 17), hat der LRH im Jahr 1998 eine Querschnittuntersuchung zur Ersatzschulfinanzierung durchgeführt. Sie hatte das Ziel, durch einen Vergleich der Situation bei allen mit der Ersatzschulfinanzierung befassten Behörden festzustellen, ob die Bearbeitungsrückstände auf Organisationsmängeln oder auf der Regelungslage beruhten.

Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 1993 bis 1997 gewählt.

32.1 Ausgangslage

Die Höhe der Landeszuschüsse für die staatlich anerkannten Ersatzschulen wird maßgeblich beeinflusst durch die Anzahl der Schulen, der Schüler und der Lehrer. Bei jedem dieser Parameter war, wie die nachstehende Übersicht im Einzelnen zeigt, im Untersuchungszeitraum ein Anstieg zu verzeichnen. So gab es im Jahr 1997 per Saldo mehr Ersatzschulen

(+ 14 bei 25 Neugründungen und 11 aufgelösten Schulen) als im Jahr 1993, mehr Schüler (+ 10.389) und mehr Lehrer (+ 562).

	1993	1994	1995	1996	1997	Veränderung 1993-1997
Ersatzschulen	394	403	408	408	408	+ 3,6 %
Schüler	163.327	165.083	167.111	169.269	173.716	+ 6,4 %
Lehrer	10.524	10.755	10.860	10.985	11.086	+ 5,3 %

Übersicht 1: Ausgangsdaten in den Jahren 1993 bis 1997

Die Landeszuschüsse stiegen in diesem Zeitraum um rd. 254,2 Mio. DM auf rd. 1.557,5 Mio. DM (+ 19,5 %).

Die Konkretisierung des in der LV nicht näher definierten Rechtsanspruchs der Ersatzschulen auf die „erforderlichen öffentlichen Zuschüsse“ ist durch das EFG und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VVzEFG) geschehen.

Danach wird die staatliche Förderung nach dem individuellen Haushaltsfehlbetrag jeder einzelnen Ersatzschule bemessen, der aus der beim jährlichen Rechnungsabschluss ermittelten Differenz zwischen den fortlaufenden Ausgaben und Einnahmen der Schule besteht (Defizitdeckungsprinzip). Welche Ausgaben in welcher Höhe in diese Fehlbetragsrechnung einfließen dürfen und welche Einnahmen eingestellt werden müssen, ist im EFG im Einzelnen geregelt. Nach § 7 EFG ist genereller Maßstab wie auch obere Grenze für die anrechenbaren Ausgaben der Ersatzschulen die Höhe der Aufwendungen vergleichbarer öffentlicher Schulen (Prinzip der Vergleichbarkeit mit öffentlichen Schulen). Daneben enthalten das EFG und die VVzEFG eine Vielzahl weiterer Regelungen, die - zum Teil durch Verweis auf andere Vorschriften außerhalb des EFG - im Detail si-

herstellen sollen, dass die personelle wie sachliche Ausstattung der Ersatzschulen der öffentlichen Schulen entspricht.

Den auf diese Weise im Detail ermittelten Haushaltsfehlbetrag deckt das Land mit seinem Zuschuss nicht insgesamt ab. Der Schulträger hat als Eigenleistung grundsätzlich 15 % der fortdauernden Ausgaben der Schule aufzubringen (Prinzip der Beteiligung der Schulträger an den Kosten). Auf die Eigenleistung werden die Bereitstellung der Schulräume mit 7 % und der Schuleinrichtung mit 2 % der Ausgaben der Ersatzschulen angerechnet, wenn dafür keine Miet- oder Pachtzinsen oder ähnliche Vergütungen geltend gemacht werden. Ist der danach verbleibende Eigenleistungsanteil dem Schulträger wirtschaftlich nicht zuzumuten, kann er zeitlich befristet auf bis zu 2 % herabgesetzt werden.

32.2 Verwaltungsvollzug

Bei Abschluss der örtlichen Erhebungen waren in den Schulabteilungen der BR 42 Sachbearbeiter mit den Aufgaben der Ersatzschulfinanzierung befasst. Daneben wurden bei 3 BR die beihilferechtlichen Belange der Ersatzschulen generell durch je einen Mitarbeiter des für die Beihilfe im öffentlichen Schulbereich zuständigen Dezernats wahrgenommen.

Im Einzelnen stellte sich die Ersatzschulfinanzierung im Verwaltungsvollzug wie folgt dar:

32.2.1 Verfahren – Einhaltung von Fristen

Die Landeszuschüsse für die Ersatzschulen werden auf Antrag der Schulträger für die Dauer eines Rechnungsjahres gewährt. Die Anträge sind mit Haushaltsplan, Stellenplan, Besoldungsübersicht und Vorjahresrechnung

den oberen Schulaufsichtsbehörden bis zum 01. Juli des Rechnungsjahres vorzulegen. Da es sich bei den Angaben der Schulträger weitgehend noch um Planzahlen handelt, erhalten sie zunächst monatliche Abschlagszahlungen auf den später konkret zu berechnenden Zuschuss.

Nach Abschluss des Rechnungsjahres haben die Schulträger den oberen Schulaufsichtsbehörden bis zum 01. März des Folgejahres eine endgültige Aufstellung ihrer Ausgaben und Einnahmen vorzulegen. Nach der abschließenden Prüfung dieser Jahresrechnung wird der Landeszuschuss endgültig festgesetzt. Die in diesem Zusammenhang verbindlich vorgeschriebene örtliche Prüfung bei den Schulträgern ist spätestens bis zum Ende des zweiten auf das Abrechnungsjahr folgenden Jahres durchzuführen.

Nach den Feststellungen des LRH wurden die vorgenannten Verfahrensfristen nicht immer eingehalten.

So hatten bei Abschluss der Datenerfassung des LRH zum 31. Juli 1998 in insgesamt 26 Fällen Schulträger noch keine Jahresrechnungen für die vorangegangenen Haushaltsjahre vorgelegt; auch in diesen Fällen hatten die Schulaufsichtsbehörden gleichwohl weiterhin Abschlagszahlungen geleistet. Die vorgegebene Frist von zwei Jahren für die örtliche Prüfung hatte keine obere Schulaufsichtsbehörde in vollem Umfang gewahrt; 241 Jahresrechnungen aus den Haushaltsjahren 1995 und davor waren im Jahr 1998 noch nicht abschließend geprüft und festgesetzt.

32.2.2 Festsetzung der Landeszuschüsse

Im Rahmen der endgültigen Festsetzung der Landeszuschüsse müssen die oberen Schulaufsichtsbehörden die Ausgabepositionen der Ersatzschulen auf ihre Refinanzierbarkeit überprüfen, feststellen, inwieweit Ein-

nahmen anzurechnen sind, und die rechnerische und sachliche Richtigkeit der Rechnung insgesamt testieren.

32.2.2.1 Personalausgaben

Die Entscheidung, wie viel Personal an jeder Ersatzschule zu refinanzieren ist und in welcher Höhe Personalkosten für jede dem Grunde nach refinanzierbare Stelle anzuerkennen sind, stellt den Arbeitsschwerpunkt bei der Festsetzung der Landeszuschüsse dar. Nach einer Untersuchung des Gemeinsamen Gebietsrechenzentrums Hagen (GGRZ), die sich mit den Möglichkeiten geeigneter DV-Unterstützung befasste, waren bis zu zwei Drittel des gesamten Prüfaufwandes den Personalausgaben zuzuordnen.

Den Prüfungsaufwand verdeutlichen die nachfolgend aufgelisteten Prüfungsschritte:

- **Stellenrahmen**

Die oberen Schulaufsichtsbehörden überprüfen zunächst, wie viele Stellen mit welcher Wertigkeit refinanziert werden können.

Für die Lehrerstellen richtet sich dies grundsätzlich nach den sehr komplexen Regelungen, die die Personalstandards für die öffentlichen Schulen festlegen. Die Schulaufsichtsbehörden prüfen außerdem, ob im Einzelfall über den festgestellten Grundbedarf hinaus gesonderte Stellenanteile wegen Unterrichtsmehr- und Ausgleichsbedarfs zuzuweisen sind.

Für Verwaltungskräfte und Fachberater ergibt sich der Stellenrahmen abschließend aus den Regelungen des EFG.

- Laufende Personalausgaben (ohne Versorgungsbezüge)

Auch innerhalb des danach zulässigen Stellenrahmens dürfen die laufenden Personalausgaben grundsätzlich nur in Höhe der Besoldung/Vergütung refinanziert werden, die der betreffenden Person in einem vergleichbaren öffentlichen Dienstverhältnis zustehen würde.

Die Überprüfung, in welcher Höhe die vom Schulträger in die Jahresrechnung eingestellten laufenden Personalausgaben für ihre Beschäftigten berücksichtigt werden können, erfordert damit auf jeden Beschäftigten individuell zugeschnittene Alternativberechnungen. Angesichts des breiten Spektrums des an Ersatzschulen beschäftigten Personenkreises benötigen die hiermit befassten Mitarbeiter u. a. umfassende Kenntnisse der jeweils aktuellen, einschlägigen Vorschriften des Besoldungsrechts sowie der Tarifverträge für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst.

Bereits 1995 hatte das Innenministerium (IM) das GGRZ beauftragt, ein DV-Programm für die Personalkostenabrechnung zu entwickeln, um die Besoldungs- und Vergütungsabrechnung zu automatisieren. Dieses Programm war bei Abschluss der örtlichen Erhebungen bei allen BR in-stalliert, wurde aber wegen technischer und datenschutzrechtlicher Probleme noch bei keiner BR in vollem Umfang eingesetzt.

- Versorgungsbezüge

Nach dem EFG sollen vier Fünftel der hauptberuflichen Lehrkräfte Planstelleninhaber sein; d. h. ihre Anstellungsverhältnisse müssen denen von Beamten auf Lebenszeit vergleichbar sein. Dementsprechend erhalten diese Lehrkräfte später auch Versorgungsbezüge von den Ersatzschulträgern, die diese wiederum in ihre Jahresrechnungen einstellen.

Die Berechnung der Versorgungsbezüge bzw. deren Überprüfung stellt die Schulträger ebenso wie die oberen Schulaufsichtsbehörden in zunehmendem Maß vor Probleme. Das Personal der Schulträger ist angesichts der umfangreichen, sich ständig ändernden Versorgungsvorschriften des öffentlichen Dienstrechts weitgehend überfordert. Deshalb müssen seine Berechnungen im Regelfall durch die oberen Schulaufsichtsbehörden korrigiert werden. Deren üblicherweise ebenfalls nicht gesondert ausgebildeten Sachbearbeiter müssen hierzu das komplette Verfahren der Versorgungsberechnung manuell nachvollziehen, das für die Versorgungsberechtigten des Landes beim Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) dv-gestützt durch Spezialisten erledigt wird. Das GGRZ ging bei seiner vorgenannten Untersuchung im Jahr 1995 davon aus, dass für die Bearbeitung eines Versorgungsfalles bei den BR je nach Schwierigkeitsgrad zwischen einem Tag und einer Woche benötigt wird.

Seit Mitte der Siebziger Jahre gibt es daher bereits Bestrebungen, die Berechnung der Versorgungsbezüge für Lehrkräfte an Ersatzschulen auf das LBV zu übertragen. Hieran haben die BR 1996 erneut angeknüpft unter Hinweis darauf, dass es angesichts der relativ geringen Fallzahlen - im Jahr 1995 insgesamt 220 Fälle - für sie einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeute, das dafür benötigte Fachwissen vorzuhalten. Das für das LBV zuständige Finanzministerium (FM) räumte dazu ein, „dass diese Aufgabe sicher am wirtschaftlichsten zentral durch das LBV abgewickelt würde“; es sah sich angesichts der beim LBV zu erbringenden kw-Vermerke und der steigenden Aufgabenbelastung gleichwohl nicht in der Lage, den Anregungen zu folgen.

- Beihilfen

Auch für die Anerkennung der vom Schulträger gezahlten Beihilfen (wie für die sonstigen, hier nicht im Einzelnen dargestellten Personalnebenkosten) ist das Recht des öffentlichen Dienstes maßgebend. Dessen ständige Änderungen haben zu zusätzlichen Schwierigkeiten bei der Anwendung und Auslegung dieser ohnehin komplexen Rechtsmaterie geführt mit der Folge, dass bei allen oberen Schulaufsichtsbehörden Schulträger ihre Beihilfebescheide und die zugrundeliegenden Belege vor Auszahlung „vorprüfen“ lassen.

Die Beihilfenbearbeitung ist dementsprechend sehr aufwändig. Es bestehen daher seit Jahren Überlegungen, sie durch den Einsatz geeigneter DV-Lösungen zu unterstützen. Gleichwohl war bei Abschluss der örtlichen Erhebungen noch bei keiner BR ein entsprechendes DV-Programm im Ersatzschulbereich im Einsatz.

32.2.2.2 Sachausgaben

Die Jahresrechnung der Ersatzschulen enthält über 20 verbindlich vorgeschriebene Einzeltitel für Sachausgaben, die von den oberen Schulaufsichtsbehörden dem Grunde und der Höhe nach auf ihre Refinanzierbarkeit überprüft und grundsätzlich spitz abgerechnet werden. Etwas anderes gilt nur für 8 im EFG bestimmte Ausgabepositionen, für die der Schulträger alternativ die Anerkennung einer vom MSWWF festgelegten Pauschale verlangen kann.

Sowohl bei der Spitzabrechnung wie bei der Pauschalierung ergeben sich in der Praxis Schwierigkeiten, die vom EFG grundsätzlich geforderte Vergleichbarkeit mit den entsprechenden Ausgaben öffentlicher Schulen herzustellen. Ursächlich dafür ist zum einen, dass es über deren Sachaufwendungen, die von den Kommunen getragen werden, kein detailliertes

Datenmaterial gibt, und zum anderen, dass bestimmte Ausgaben, wie z. B. Mieten und Pachten, bei öffentlichen Schulen nicht anfallen. Daher müssen die oberen Schulaufsichtsbehörden bei den Sachausgaben in verstärktem Maße einzelfallbezogene Ermessensentscheidungen treffen.

32.2.2.3 Einnahmen

Die Schulträger sind verpflichtet, in die Jahresrechnung alle fortdauernden Einnahmen vollständig einzustellen. Die oberen Schulaufsichtsbehörden prüfen, ob diese zuschussmindernd zu berücksichtigen sind. Sie sind dabei weitgehend auf die Angaben der Schulträger angewiesen, weil ihnen im Regelfall nicht das Recht zusteht, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Schulträgers zu prüfen.

32.2.3 Zwischenergebnis

Bei allen BR waren Arbeitsrückstände entstanden. Hauptursache dafür war nach Auffassung des LRH die sehr große Regeldichte, die den Sachbearbeitern detaillierte Kenntnisse des gesamten Personal- einschließlich des Personalnebenkosten- und Versorgungsrechts, der die Sachausgaben betreffenden Regelungen des öffentlichen Dienstes sowie der Lehrerbedarfsermittlung abverlangt. Jeder dieser Aufgabenbereiche wird in der öffentlichen Verwaltung üblicherweise durch verschiedene, speziell dafür ausgebildete oder darin erfahrene Mitarbeiter abgedeckt. Hinzu kam, dass die einzelnen Teilaufgaben bei den BR weitgehend ohne DV-Unterstützung manuell erledigt wurden.

32.3 Schulformbezogener Vergleich

Um die Auswirkungen der Finanzierungspraxis auf die Ersatzschulen einschätzen zu können, hat der LRH auf der Grundlage der den BR vorliegenden – zum Teil noch ungeprüften – Jahresrechnungen die Einnahme- und Ausgabepositionen der Haushaltsjahre 1993 - 1997 für jede Ersatzschule dv-gestützt erfasst, schulformbezogen ausgewertet und dem MSWWF unter Hinweis auf die Methodik der Datenerhebung und die verwendeten Datenquellen mit dem Prüfungsbericht zur Verfügung gestellt.

Nach dieser Erhebung stellten die Ersatzschulträger in dem fünfjährigen Untersuchungszeitraum insgesamt Ausgaben in Höhe von rd. 7,5 Mrd. DM in die Haushaltsunterlagen ein; der ganz überwiegende Teil davon entfiel auf Personalausgaben. Im gleichen Zeitraum verbuchten sie Einnahmen in Höhe von insgesamt rd. 86,4 Mio. DM.

Die Höhe der Landeszuschüsse wird nach dem in NRW praktizierten Defizitdeckungsprinzip unmittelbar durch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Ersatzschule beeinflusst und ist angesichts der vergleichsweise geringen Einnahmen (eine große Zahl von Schulen hat überhaupt keine) vorrangig abhängig von deren Ausgaben. Der LRH hat deshalb die Ausgaben der einzelnen Ersatzschulen anhand der in die Jahresrechnung eingestellten Personal- und Sachausgaben sowie den in der Amtlichen Schulstatistik ausgewiesenen Schülerzahlen miteinander verglichen. Die Schülerzahlen wurden als Parameter gewählt, weil diese auch Grundlage für andere Bedarfsberechnungen, z. B. für den Lehrerbedarf, sind.

Die Auswertung wurde auf die Schulen beschränkt, für die vollständiges Datenmaterial über den gesamten fünfjährigen Erhebungszeitraum vorlag und die eine eigenständige Jahresrechnung (nicht gemeinsam mit anderen Schulen) erstellt hatten. Das waren insgesamt 350 Schulen.

Bezogen auf diese Schulen wurden die über den Fünfjahreszeitraum kumulierten Werte zu Grunde gelegt, um in einzelnen Haushaltsjahren aufgetretene Besonderheiten soweit als möglich auszugleichen und auf diese Weise eine möglichst homogene Datenbasis zu bekommen. Aus diesem Grund wurden auch bestimmte Ausgabepositionen, wie etwa die nur bei einem kleineren Teil der Schulen anfallenden Miet- oder Pachtzahlungen, nicht berücksichtigt.

Auch wenn die so bereinigte Datenbasis noch ungeprüfte Elemente enthielt, war sie nach Auffassung des LRH aussagekräftig genug, um den nachfolgenden vergleichenden Überblick über den jährlichen Aufwand je Schüler bei den einzelnen Ersatzschulen zu ermöglichen.

Anzahl	Schulform	Durchschnitt DM	Bandbreite DM
10	Grundschulen	5.800	4.300 - 9.400
2	Hauptschulen	7.700	7.600 - 8.000
39	Realschulen	5.900	4.500 - 8.100
5	Gesamtschulen	8.500	6.100 - 11.900
101	Gymnasien	8.000	6.700 - 15.200
13	Sonderschulen (berufsb. Bereich)	7.900	4.400 - 23.000
56	Sonderschulen (allgemein)	24.000	17.200 - 34.600
79	Berufsbildende Schulen	6.100	1.300 - 13.500
6	Kollegs	12.100	10.000 - 35.000
25	Waldorfschulen	6.600	5.600 - 8.100
1	Waldorf-Gesamtschule	9.400	-
13	Waldorfschulen mit Sonder- schulbereichen	10.100	6.500 - 24.000

Übersicht 2: Jährliche Ausgaben je Schüler

Der Übersicht sind, auch wenn bei einigen Schulformen nur sehr wenige Schulen in die Auswertung einbezogen werden konnten, zwei Kernaussagen zu entnehmen:

Zum einen machen die jeweiligen Durchschnittswerte deutlich, dass die Höhe der Ausgaben je Schüler ganz wesentlich beeinflusst wird von der Schulform. Zum anderen zeigt sich eine sehr große Bandbreite bei den Ausgaben je Schüler innerhalb der Schulformen.

In der Schulform begründete Differenzen waren zu erwarten. In ihnen schlagen sich unterschiedliche Schüler-Lehrer-Relationen, voneinander abweichende Lehrerbesoldungen, Teilzeit-/Vollzeitunterricht, Bedarf an zusätzlichem Betreuungspersonal (Sonderschulen) u. ä. nieder.

Grundsätzlich nicht zu erwarten waren die auffälligen Bandbreiten innerhalb der einzelnen Schulformen. Für diese Bandbreiten findet sich noch eine Erklärung bei den Berufsbildenden Schulen, weil sich hinter diesem Obergriff wiederum sehr verschiedene Schulen mit unterschiedlicher fachlicher Ausrichtung und Vollzeit- und Teilzeitschülern verbergen. Ähnliche Erklärungen gelten für die Sonderschulen, bei denen - je nach Behinderung der Schüler - der notwendige Aufwand deutlich voneinander abweichen kann. Aber selbst unter dieser Prämisse blieben noch auffällige Bandbreiten. Auch unterschiedliche Auswertungen des Datenmaterials – z. B. Herausnahme einzelner Ausgabebetitel oder Abgleich der Durchschnittswerte mit den tatsächlichen Stellenbesetzungen – ließen keine einheitlichen für mehrere oder alle Schulen einer Schulform gültige Erklärungsmuster für die erheblichen Differenzen erkennen.

32.4 Auswirkungen der Ersatzschulfinanzierung

Das EFG verfolgt die Prinzipien „Defizitdeckung“, „Beteiligung der Schulträger an den Kosten“ und „Vergleichbarkeit mit öffentlichen Schulen“.

Das Prinzip „Defizitdeckung“, das den individuellen Haushaltsfehlbetrag zum Maßstab für die Bemessung des Landeszuschusses macht, wird in der Praxis verwirklicht. Dabei wird in erheblichem Maße auch den Besonderheiten einzelner Schulen Rechnung getragen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass dieses Prinzip keinen Anreiz zur Minimierung des Defizits bietet.

Auch die Zielvorstellung „Beteiligung der Schulträger an den Kosten“ wird grundsätzlich erreicht. Ob die prozentuale Gewichtung der Eigenleistungen, die das EFG mit 15 % sowie zusätzlichen Anrechnungs- und Ermäßigungsmöglichkeiten vorsieht, sachgerecht ist, ist eine Frage der politischen Wertung und entzieht sich daher der Betrachtung des LRH.

Ob das dritte Prinzip der Ersatzschulfinanzierung „Vergleichbarkeit mit öffentlichen Schulen“ durchgängig erreicht wurde, erscheint angesichts der im schulformbezogenen Vergleich ermittelten sehr großen Bandbreiten bei den Ausgaben je Schüler allerdings zweifelhaft.

Es gibt, vereinfacht gesagt, grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die Zuschussgewährung an den Ausgaben vergleichbarer öffentlicher Schulen auszurichten. Zum einen greift man auf statistisches Material über das Ausgabeverhalten öffentlicher Schulen zurück und bildet, ggf. auch für Teilbereiche, Durchschnittswerte, nach denen sich dann die Höhe des Zuschusses bemisst. Diesen Weg ist das EFG nicht gegangen; es gab und gibt auch kein entsprechend aufbereitetes statistisches Material.

Die andere Möglichkeit besteht darin, die für die öffentlichen Schulen geltenden Regeln im Verhältnis 1:1 auf die Ersatzschulen zu übertragen. Diesen Weg ist das EFG - abgesehen von der Pauschalierung einiger Sachausgabeposten - bis ins Detail gegangen. Aber auch ein solcher Weg stößt zwangsläufig dort an seine Grenzen, wo es bei öffentlichen Schulen keine vergleichbaren Sachverhalte gibt (z. B. Anmietung von Schulräumen) oder die Umsetzung von Vorgaben für die öffentlichen Schulen wegen kleinerer Einheiten bei den Ersatzschulen besondere Schwierigkeiten bereitet. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass für Ersatzschulen - anders als für öffentliche Schulen - vor ihrer Errichtung keine Bedarfsprüfung vorgeschrieben ist und es daher einige kleine Ersatzschulen gibt, die nach den Bedarfskriterien als öffentliche Schulen nicht hätten errichtet werden dürfen. In all diesen Fällen ohne Vergleichsbasis muss der einzelne Sachbearbeiter Ermessensentscheidungen treffen, bei denen nicht auszuschließen ist, dass dabei die Begrenzung auf den Aufwand vergleichbarer öffentlicher Schulen überschritten wird. Die aufgezeigten Bandbreiten bei den Ausgaben je Schüler deuten in diese Richtung.

32.5 Schlussfolgerungen des LRH

32.5.1 Reform des EFG

Die vorstehend aufgezeigten Ergebnisse der Untersuchung lassen es aus Sicht des LRH angebracht erscheinen, die bis ins Einzelne geregelte Berechnung der Landeszuschüsse durch eine weit gehende Pauschalierung zu ersetzen. Die derzeitige Finanzierungspraxis erscheint, gemessen nicht zuletzt an ihren Auswirkungen auf die einzelnen Ersatzschulen, zu aufwändig.

Die im schulformbezogenen Vergleich festgestellten erheblichen Bandbreiten bei den Ausgaben je Schüler deuten darauf hin, dass die derzeiti-

gen Finanzierungsregelungen mit ihrem hohen Detaillierungsgrad darauf ausgelegt sind, möglichst jede Besonderheit an einer Ersatzschule aufzufangen. Die Anerkennung von Besonderheiten verursacht einen erhöhten Arbeitsaufwand, ohne zu gewährleisten, dass nur die notwendigen Ausgaben refinanziert werden. Auch die in § 7 EFG geforderte Vergleichbarkeit mit öffentlichen Schulen, die mit einer Übernahme der für diese geltenden Regelungen erreicht werden sollte, hat in der Praxis augenscheinlich nicht dazu geführt, dass allgemein gültige Standards als Grundlage der Zuschussbemessung durch das Land gefunden wurden.

Darüber hinaus zeigen die bei allen oberen Schulaufsichtsbehörden festgestellten Arbeitsrückstände zum einen, dass nicht allein Organisationsmängel für die zuvor bei einer BR festgestellten Rückstände ursächlich waren, sondern gerade auch die Regelungsdichte, und zum anderen zeigen sie, dass eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht mehr sichergestellt ist. Die Situation verschärft sich dadurch, dass Schulträger in zunehmendem Maße beraten werden müssen, weil sie Schwierigkeiten bei der Anwendung des sich immer wieder ändernden öffentlichen Dienst- und Versorgungsrechts haben. Der LRH teilt daher die Einschätzung aller BR, dass unter den bestehenden Rahmenbedingungen und angesichts der vorgesehenen Personalreduzierungen Verbesserungen der Arbeitsabläufe allein langfristig nicht ausreichen, eine gesetzeskonforme Aufgabenerledigung zu gewährleisten.

Auch für die Ersatzschulträger führt die Regelungsdichte zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand. Sie schränkt zudem die Selbstverwaltung in erheblichem Umfang ein und widerspricht damit der im öffentlichen Schulbereich beabsichtigten Flexibilisierung und Budgetierung der Mittel mit dem Ziel der Stärkung einer eigenverantwortlichen Ressourcenbewirtschaftung. Darüber hinaus bietet das derzeitige Finanzierungssystem keinerlei Anreiz, sich um alternative Einnahmequellen oder Kostensenkungen zu bemühen, da Einnahmen und Einsparungen nicht beim Schulträger verblei-

ben, sondern über die Anrechnung direkt zu einer entsprechenden Kürzung der Landeszuschüsse führen.

Der seit Jahren bestehenden Forderung nach einer Änderung der Ersatzschulfinanzierung kommt daher auch im Hinblick auf die aktuelle Diskussion zur Verwaltungsmodernisierung besondere Bedeutung zu. Ziel dieser Reform ist es, öffentliche Aufgaben auf den notwendigen Bestand zu reduzieren, sie einfacher und wirtschaftlicher zu gestalten, aber auch Fehl- und Überbelastungen abzubauen. Das gilt in besonderem Maße auch für den Bereich der Ersatzschulfinanzierung.

Der LRH hat bewusst darauf verzichtet, auf der Basis des vorliegenden Datenmaterials einen konkreten Vorschlag zur Umstellung auf ein pauschaliertes Abrechnungsverfahren zu erarbeiten. Gesetzliche Regelungen anderer Bundesländer zeigen, dass es Lösungen gibt. Jedweder Pauschalierungsvorschlag setzt jedoch zunächst zwingend eine politische Grundsatzentscheidung voraus, in welchem Umfang und mit welchen Standards Ersatzschulen in NRW künftig gefördert werden sollen.

32.5.2 Aktueller Handlungsbedarf

Unabhängig von grundsätzlichen Überlegungen zur Reform des EFG, die sicherlich auch Übergangsregelungen vorsehen müsste, erfordern die festgestellten Arbeitsrückstände bei der Abrechnung und verwaltungsseitigen Prüfung Maßnahmen, die bereits kurz- und mittelfristig zu Verbesserungen und damit zur Sicherung etwaiger Rückforderungsansprüche des Landes führen.

Hierzu ist es geboten, vorrangig den erforderlichen Personalbedarf für eine sachgerechte Aufgabenerledigung zu ermitteln und durch die Einführung eines Prüfungscontrollings sicherzustellen, dass die aufgelaufenen

Arbeitsrückstände in angemessener Zeit abgebaut, neue Rückstände vermieden und die Haushaltsunterlagen künftig fristgerecht vorgelegt werden.

Darüber hinaus sollten die bereits erkannten Möglichkeiten, besonders arbeitsintensive Aufgaben durch den Einsatz geeigneter DV-Programme zu unterstützen, konsequenter genutzt werden.

Hinsichtlich der Berechnung der Versorgungsbezüge hält es der LRH unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für nicht vertretbar, die dafür benötigte Fachkompetenz bei allen oberen Schulaufsichtsbehörden vorzuhalten. Die Berechnung der Versorgungsbezüge sollte daher zentralisiert werden. Insoweit bietet sich – wegen der bereits vorhandenen Fachkompetenz – eine Übertragung der Aufgaben auf das LBV geradezu an.

Im Übrigen bleibt hinsichtlich dieses Problemkreises anzumerken, dass künftige Fälle auch durch einen fiktiven Versorgungszuschlag zu den laufenden Personalkosten des aktiven Personals refinanziert werden könnten. Bei einer Änderung des EFG könnte darüber hinaus darauf verzichtet werden, den Anteil der Planstelleninhaber verbindlich vorzugeben, sodass die Ersatzschulen vermehrt Angestellte beschäftigen könnten und die Versorgungsproblematik damit entfielen.

Der LRH hat seine Feststellungen und Empfehlungen im Juli 1999 dem MSWWF, dem IM und FM mit der Bitte um Stellungnahme (IM und FM nur zu dem Fragenkomplex Versorgungsbezüge) zugeleitet.

32.6 Stellungnahmen

32.6.1 Zur Reform des EFG

In seiner Stellungnahme vom November 1999 hat das MSWWF es uneingeschränkt begrüßt, dass der LRH die Praxis der Ersatzschulfinanzierung geprüft und Anstöße für eine Pauschalierungskonzeption gegeben hat. Die prinzipiellen Ausführungen des LRH, dass eine Änderung des EFG notwendig sei, seien „nur zu unterstreichen“. Trotz des Versuches, das Verfahren durch Verwaltungsvereinfachung und DV-Einsatz zu straffen, verblieben viele Bereiche, in denen die sogar noch zunehmende Regelungsvielfalt die oberen Schulaufsichtsbehörden bei gleichzeitig stattfindendem Personalabbau vor fast unlösbare Probleme stelle. Eine Vereinfachung im Sinne einer weitestgehenden Pauschalierung sei deshalb dringend erforderlich. Das Untersuchungsergebnis des LRH bestätige das MSWWF in der Zielrichtung seiner bereits eingeleiteten Überlegungen, das derzeitige Defizitdeckungsprinzip „auf der Basis eines generellen Status quo“ im Konsens mit den Ersatzschulträgern durch eine umfassende Pauschalierung abzulösen.

Dazu müsse, unter Einbeziehung der Regelungen und Erfahrungen anderer Länder, ein möglichst einfach zu handhabendes und zu kontrollierendes Pauschalierungssystem völlig neu konzipiert werden. Der Versuch, aus der Analyse der tatsächlichen Gegebenheiten Bemessungsgrundlagen zu entwickeln, sei zum Scheitern verurteilt, weil die Ersatzschulen nicht nur schulformübergreifend, sondern auch schulformintern im Ausgabeverhalten kaum vergleichbar seien. Weil die entsprechende Datenbasis fehle, sei es zurzeit nicht möglich, die Ausgaben pro Schüler detailliert für die einzelnen Schulformen der öffentlichen Schulen zu ermitteln und diese einer Pauschalierung zu Grunde zu legen. Das MSWWF plane, mit dem LDS eine Arbeitsgruppe zu installieren, die diese Problematik aufarbeiten

solle. Es sei aber nicht absehbar, wann diese Arbeit abgeschlossen werden könne.

Insoweit sei es erforderlich, auf der Basis alternativer von ihm entwickelter theoretischer Finanzierungsmodelle durch Vergleichsberechnungen herauszufinden, welches Modell der Wirklichkeit am nächsten komme. Großzügige Übergangsfristen müssten verbleibende Härten abfedern.

Von daher sei mit der Vorlage einer EFG-Novelle, die sorgfältiger Vorbereitung bedürfe, frühestens Mitte der nächsten Legislaturperiode zu rechnen.

32.6.2 Zum „Aktuellen Handlungsbedarf“

Das MSWWF hat ferner mitgeteilt, dass das IM für die Ermittlung des Personalbedarfs bei den BR zuständig sei. Dieses habe, da zwischenzeitlich die Aufteilung der Ersatzschulen auf die BR geändert worden sei, bereits einen Personalausgleich zwischen den oberen Schulaufsichtsbehörden vorgenommen. Ein Prüfungscontrolling sei schon von drei oberen Schulaufsichtsbehörden eingeführt worden.

Das DV-Programm zur Personalkostenabrechnung werde nunmehr bei allen BR eingesetzt; die datenschutzrechtlichen Bedenken seien ausgeräumt. Das Programm müsse allerdings noch aktualisiert werden; die Möglichkeit, Daten aus anderen Programmen zu übernehmen, solle geschaffen werden.

Hinsichtlich des Beihilfebereichs bevorzuge das MSWWF eine Übertragung der gesamten Bearbeitung auf die Landesverwaltung, da es nach seiner Ansicht nicht möglich sei, die fehlende Sachkenntnis auf Seiten der meisten Ersatzschulträger durch verbesserte DV-Programme aufzufan-

gen. Es sehe außerdem die Möglichkeit, im Rahmen einer EFG-Novellierung die Beihilfen auf der Basis eines nach dem Status quo zu ermittelnden Prozentsatzes zu pauschalieren.

Hinsichtlich der Berechnung von Versorgungsbezügen sei auch das MSWWF der Auffassung, dass die Berechnung bzw. Überprüfung dem darauf spezialisierten LBV, dem auch entsprechende ADV-Programme zur Verfügung stünden, übertragen werden solle; das gegen diese Lösung vorgetragene Argument des FM, die zu knappe Personalausstattung beim LBV, treffe in gleicher Weise auf die BR zu. Das MSWWF teile auch die Überlegungen des LRH zum künftigen Verfahren bei Neueinstellungen – pauschalierter Versorgungszuschlag oder vermehrte Beschäftigung von Angestellten.

Auch FM und IM halten eine Zentralisierung der Prüfung von Versorgungsbezügen für zweckmäßig. Nach Auffassung des FM sollte dies allerdings auf der Ebene der BR geschehen; eine vollständige Übertragung auf das LBV scheitere an den rechtlichen Voraussetzungen, da das LBV nicht für private Unternehmen tätig werden könne. Demgegenüber ist das MSWWF der Ansicht, im Zuge der Novellierung des EFG sei es ohne weiteres möglich, eine Regelung zur Übertragung der Aufgaben auf das LBV vorzusehen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

D Anhang

33 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen sind insgesamt nur schwer zu quantifizieren.

Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln. Der Erfolg ist jedoch zahlenmäßig nicht immer messbar; auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an. Die finanziellen Auswirkungen aus Organisationsprüfungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können zudem kaum monetär gemessen und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden.

Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten finanziellen Ergebnisse des Geschäftsjahres 1999 geben daher nur eingeschränkt die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen wieder.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

33.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 113 Mio. DM;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig 78,5 Mio. DM
 - mehrfährig 10,8 Mio. DM
- nicht kassenwirksam
 - einmalig 6,7 Mio. DM
 - mehrfährig 17,0 Mio. DM

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 11,5 Mio. DM mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,1 Mio. DM nicht mehr erstattet werden konnten.

33.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 115 Mio. DM;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig 92,0 Mio. DM
 - mehrfährig 6,9 Mio. DM

- nicht kassenwirksam
 - einmalig 13,9 Mio. DM
 - mehrfährig 2,9 Mio. DM

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 29,0 Mio. DM mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,9 Mio. DM nicht mehr erstattet werden konnten.

33.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 1,7 Mio. DM

erzielt, davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig 1,7 Mio. DM
- nicht kassenwirksam
 - einmalig 15.000 DM
 - mehrfährig 7.000 DM

33.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

33.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Poliklinische Leistungen- Nachzahlung aus der Einzelleistungsabrechnung für die Jahre 1994 und 1995	6.000.000DM
Berechnung des Landeszuschusses für eines Berufskollegs	641.000 DM
Nachträgliche Erstattung von Personalausgaben für die Jahre 1996 bis 1998 durch ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Landes	190.448 DM
Streichung von nicht zuwendungsfähigen Ausgaben in einem Förderobjekt	135.000 DM
Kürzung eines Raumprogramms	320.000 DM
Kürzung eines Raumprogramms	340.000 DM
Kürzung eines Raumprogramms	220.000 DM
Kürzung eines Raumprogramms	300.000 DM
Rückzahlung wegen zu Unrecht geförderter Hausmeisterwohnungen	766.797 DM
Rückzahlung ungerechtfertigt geförderter Krangebühren	124.481 DM
Rückzahlung ungerechtfertigt geförderter Reparaturarbeiten	100.491 DM
Rückzahlung wegen nicht förderungsfähigen Eigenleistungen	233.499 DM
Rückzahlung ungerechtfertigt geförderter Kosten	204.241 DM
Mehreinnahmen an Einkommensteuer und Kirchensteuer durch Umqualifizierung von Gewinnausschüttungen	375.800 DM

Mehreinnahmen an Einkommensteuer durch nachträgliche Erfassung ausländischer Einkünfte	150.000 DM
Mehreinnahmen an Vermögenssteuer auf Grund der Änderung der Anteilsbewertung	793.000 DM
Mehreinnahmen an Körperschaftssteuer auf Grund der Kürzung von Sonderabschreibung nach dem Zonenrandförderungsgesetz	198.100 DM
Rückzahlung eines Zuwendungsteilbetrags (ohne Zinsen)	23.082.001 DM
Kostenbeteiligung eines Ordnungspflichtigen	800.000 DM
Teilrückzahlung einer Schuldendiensthilfe des Landes	780.000 DM
Rückzahlung eines Zuwendungsteilbetrages infolge Ermäßigung der zuwendungsfähigen Ausgaben (einschl. Zinsen)	336.695 DM
Reduzierung der Postbargebühren für Wohn-geld	158.000 DM
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses wegen nicht erreichter Anzahl von zu schaffenden Arbeitsplätzen (einschl. Zinsen)	514.473 DM
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses wegen nicht erreichter Anzahl von zu schaffenden Arbeitsplätzen (ohne Zinsen)	544.000 DM
Rückzahlung nicht verbrauchter Zuwendungs-mittel	1.060.838 DM
Reduzierung einer Zuwendung wegen zu Un-recht bewilligter Umsatzsteuer	240.640 DM
Teilrückzahlung von Zuwendungsmitteln durch einen Zuwendungsempfänger (Technologie-zentrum)	113.916 DM

Entgeltminderung für 1999 für die Durchführung eines Beleihungs- und Geschäftsbesorgungsvertrages	139.571 DM
Eingesparte Ausgaben für die Lieferung thermischer Energie und bei Honoraren für ärztliche Leistung sowie Erlössteigerungen aufgrund einer besseren Auslastung eines Instituts	714.678 DM
Erstattung von Verwaltungskosten durch ein Sondervermögen	231.856 DM
Rückforderung der ohne Rechtsanspruch an die Kommunen geleisteten Landeserstattungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz	566.875 DM
Zinsen für überzahlte Bundesfinanzhilfen	316.509 DM
Kürzung einer Zuwendung wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben außerhalb des genehmigten Ausbaubereichs	397.394 DM
Zinsen für die Überzahlung und vorzeitige Inanspruchnahme von Zuwendungen	799.832 DM
Widerruf einer Zuwendung wegen zweckwidrigen Einsatz von GVFG-Mitteln	531.791 DM
Kürzung einer Zuwendung wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	1.906.332 DM
Widerruf einer Zuwendung wegen nicht zweckentsprechender Verwendung der Fördermittel einschließlich Zinsen	251.500 DM
Erstattung von Zuwendungen aufgrund von Verkaufserlösen bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme	3.000.000 DM
Kürzung einer Zuwendung aufgrund erzielter anteiliger Erlöse aus Erschließungsmaßnahmen und Grundstückserlösen einschließlich der hierfür festgesetzten Zinsen	1.131.484 DM

33.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Einstellung physiotherapeutischer Leistungen ambulanter Patienten wegen Unwirtschaftlichkeit	280.000 DM
Wegfall eines Förderprogramms im Geschäftsbereich des Justizministeriums	150.000 DM
Umstellung der Vergütung eines im Justizvollzug tätigen Arztes	140.000 DM
Erstattung von Verwaltungskosten	215.620 DM
Erstattung von Verwaltungskosten	113.700 DM
Eingesparte Personalkosten bei den Fahrdiensten der Landesverwaltung	4.278.000 DM
Eingesparte Personalkosten bei den Druckereien in der Landesverwaltung	1.021.000 DM
Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung (eingesparte Personalkosten)	10.590.000 DM

34 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landeregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte

Aus den Beratungen des früheren Jahresberichts ist zum unerledigt gebliebenen Beschluss mitzuteilen:

34.1 Jahresbericht 1998 (LT-Drucksache 12/1362)

34.1.1	Gegenstand	Eingang eines Kaufpreises
	Beitrag	Nr. 35
	Ausschußprotokoll	12/1362 vom 28.09.1999
	Berichtstermin	- -
	Bemerkungen:	"Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstückes im Jahr 1991 bisher nicht vollständig eingegangen ist. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das Finanzministerium auf, die Ansprüche des Landes zügig zu realisieren und den Ausschuss zu unterrichten." Ein weiterer Zahlungseingang war bislang - soweit bekannt - nicht zu verzeichnen.

35 Sonstige Prüfungen

35.1 Verfassungsschutz

Dem LRH obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 LRHG).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden für die Haushaltsjahre 1993 bis 1996 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10 a Abs. 3 LHO).

35.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossenen Stellungnahmen im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Der Jahresabschluss 1995 wurde im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31.03.1999, S. 264, 271 ff. veröffentlicht. Das Prüfungsverfahren der Jahresabschlüsse 1996, 1997 und 1998 ist noch nicht abgeschlossen.

35.3 Landesanstalt für Rundfunk (LfR)

Der LRH prüft gemäß § 63 Abs. 1 Landesrundfunkgesetz (LRG) den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LfR. Auch bei der LfR, der Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für die privaten Rundfunkveranstalter, dürfen die Prüfungsergebnisse nur der Anstalt selbst und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden (§ 64 Abs. 6 LRG). Nach dem Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Direktor der LfR im Ministerialblatt u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu von der Rundfunkkommission beschlossenen Stellungnahme zu veröffentlichen (§ 64 Abs. 7 Nr. 3 LRG).

Im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 06.08.1999, S. 978 ff. wurden die Jahresabschlüsse 1990, 1992, 1992 und 1993 sowie die für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts durch den Direktor der LfR veröffentlicht.

Das Prüfungsverfahren der Jahresabschlüsse 1994, 1995, 1996, 1997 und 1998 ist noch nicht abgeschlossen.

35.4 Deutschlandradio (DLR)

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR unterliegt nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ vom 17.06.1993 der gemeinsamen Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen. Der Prüfungsbericht ist nur dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, dem Vorsitzenden des Hörfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 S. 2 des Staatsvertrages). Nach einer Vereinbarung des DLR mit den prüfenden Rechnungshöfen wird nach Vorlage des Prüfungsberichts zwischen dem Intendanten und den Rechnungshöfen

eine Zusammenfassung des Berichts abgestimmt und – ggf. mit einer Stellungnahme des Intendanten – den Präsidenten aller Landtage zur Kenntnis gebracht. Die Zusammenfassung wird anschließend der Presse zur Verfügung gestellt.

Die im Jahresbericht 1999 unter 39.2.3 erwähnte Veröffentlichung der Zusammenfassung des Berichts über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Jahre 1994, 1995 und 1996 wurde zusammen mit einer Stellungnahme des Intendanten vorgenommen. Im Übrigen ist das Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen.