

Jahresbericht 2003

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2002

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

INHALTSÜBERSICHT

	Vorwort	V
A	Allgemeines	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	4
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2003	7
4	Haushaltspläne 2001, 2002 und 2003	17
5	Haushaltsrechnung 2001	19
6	Vermögen und Schulden des Landes	51
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	63
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
8	Ärztliche Dienste in der Versorgungsverwaltung des Landes	64
9	Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge	74
10	Orientierungsprüfung IT-Sicherheit	79
11	IT-Geräte- und Lizenzverwaltung an Hochschulen	85
12	Prüfung des IT-Einsatzes bei der Polizei	92

Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)

13	Prüfung einer Gesellschaft des Landes	104
----	---------------------------------------	-----

Innenministerium (Epl. 03)

14	Vertragsärztinnen/-ärzte bei der Polizei	130
----	--	-----

Justizministerium (Epl. 04)

15	Einführung des elektronischen Grundbuchs	133
----	--	-----

Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (Epl. 05)

16	Zuweisungen des Landes an Gemeinden zu den Betriebskosten für Tageseinrichtungen für Kinder	146
----	---	-----

17	Schulen für Kranke	152
----	--------------------	-----

Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)

18	Finanzierung des Allgemeinen Hochschulsports	157
----	--	-----

19	Zuschüsse für nichtstaatliche Fachhochschulen	165
----	---	-----

20	Erstattung der Verwaltungskosten an die Studentenwerke aus der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes	171
----	---	-----

Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung (Epl. 08)

21	Teilrückzahlungen von Zuwendungen auf Grund von Vergabeverstößen	180
----	--	-----

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

22	Beteiligung des Landes an einem privatrechtlichen Unternehmen	186
23	Erhebung von Zinsen in einem Zuwendungsverfahren	196

**Ministerium Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie
(Epl. 11)**

24	Rechtsaufsicht über Heilberufskammern	200
----	---------------------------------------	-----

Finanzministerium

25	Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen	207
26	Bewilligungspraxis bei Zuwendungen nach dem Technologie- und Innovationsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen	213

**Ministerium für Städtebau und Wohnen,
Kultur und Sport (Epl. 14)**

27	Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung	220
28	Förderung des Neubaus und der Modernisierung von Sportstätten	224

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

29	Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuer	235
30	Verkauf von Landesforderungen an die Wohnungsbau- förderungsanstalt Nordrhein-Westfalen	269

C Beratungsbeiträge

31	Einsparpotenzial beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik	273
32	Prüfung des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“	281
33	Engagement des Landes bei Stiftungen	289

D Anhang

34	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	300
35	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	308
36	Sonstige Prüfungen	312

	Abkürzungsverzeichnis	319
--	------------------------------	-----

Vorwort

Der Landesrechnungshof entspricht dem Gebot des Artikel 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung und des § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) und legt hiermit dem Landtag seinen Jahresbericht 2003 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2002 vor, den er auch der Landesregierung zuleitet. In dem Bericht sind

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2002 gelegten Haushaltsrechnung 2001 und
- signifikante Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2002 und früherer Jahre

unter Teil A und Teil B zusammengefasst, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind.

Die vorbenannten Feststellungen und Prüfungsergebnisse bilden den Schwerpunkt des Jahresberichts, dessen Funktion es ist, dem einzelnen Abgeordneten als Informationsquelle für dessen Entlastungsentscheidung zu dienen und ihm durch zukunftsweisende Aussagen Hilfestellung für die laufenden Haushaltsberatungen zu bieten.

Neben den Prüfungsergebnissen in Teil B enthält der Jahresbericht in Teil C auch ein Kapitel mit Beratungsbeiträgen, die auf Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofs beruhen. Hierzu zählt z.B. der Beitrag über den Nachweis von Forderungen und Verbindlichkeiten. Der Landesrechnungshof sieht einen Regelungsbedarf für die Sicherstellung einer möglichst vollständigen Erfassung der Vermögensgegenstände und der Schulden des Landes und empfiehlt insoweit eine Neukonzeption des Vermögens-

nachweises des Landes, um die Aussagekraft der Haushaltsrechnung zu stärken und die Transparenz der Vermögenssituation zu erhöhen.

Der Landesrechnungshof hatte bereits für das Haushaltsjahr 1997 die rechtliche Gestaltbarkeit der sog. Transferausgaben (Leistungen des Staates an Dritte - andere öffentliche Auftraggeber, Privatpersonen oder Unternehmen -, denen keine unmittelbare zurechenbare Gegenleistung gegenüber steht) untersucht, um aufzuzeigen, bei welchen Positionen Steuerungsmöglichkeiten auf Landesebene bestehen. Vor diesem Hintergrund hat er anhand der Ansätze im Haushaltsplan 2001 die rechtliche Gestaltbarkeit der Transferausgaben erneut geprüft, aktualisiert und in einem gesonderten Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO, den er dem Landtag und der Landesregierung im März dieses Jahres zugeleitet hat, aufgezeigt, dass die Transferausgaben in einer nicht unerheblichen Größenordnung i. H. v. rd. 3,45 Mrd. EUR rechtlich gestaltbar sind. Der Bericht kann Grundlage für haushälterische Konsolidierungsentscheidungen des Landes sein.

Die Haushaltslage des Landes ist äußerst angespannt und hat sich auch im Haushaltsjahr 2001 nicht verbessert.

Im Haushaltsvollzug 2001 überschritt die Nettoneuverschuldung die in der Haushaltsrechnung für dieses Jahr ausgewiesenen Investitionen um mehr als 2 Mrd. EUR.

Die Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsjahr 2001 - verglichen mit 2000 - um rd. 1,8 Mrd. EUR erhöht. Sie liegt damit etwa um das Zweifache höher als die Steigerung der Nettokreditaufnahme des Vorjahres. Im Haushaltsjahr 2002 ist eine weitere Steigerung der Kreditaufnahme von über 3,3 Mrd. EUR zu verzeichnen. Damit beläuft sich zum Stichtag 31.12.2002 die Gesamtverschuldung des Landes auf 92,1 Mrd. EUR. Diese hohen Schulden sind eine schwere Hypothek, die die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes lange Zeit einschränken.

Die deutliche Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die jüngsten Zahlen der Steuereinnahmen lassen vorerst keine spürbare Entspannung erwarten. Die zahlreichen Steuerrechtsänderungen sowie die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft führten zu Strukturbrüchen in der Entwicklung des Steueraufkommens. Zwar belegen die Zahlen für Nordrhein-Westfalen in 2002 einen leichten Anstieg der Steuereinnahmen von rd. 2,3 v. H. gegenüber dem Jahr 2001; dieser beruht aber auf einem für den Landeshaushalt nur im Jahr 2002 erfolgten höheren Geldzufluss bedingt durch eine günstigere Verteilung einzelner Steuern auf die Länder und den Bund.

Gerade in Zeiten, in denen die Steuereinnahmen hinter den Einnahmeerwartungen zurück bleiben, muss es Ziel des Landes sein, die ihm zustehenden Einnahmen vollständig auszuschöpfen. Der Landesrechnungshof weist verstärkt darauf hin, Steuern nicht nur aus Gründen der Einnahmeerzielung, sondern auch aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung vollständig zu erheben. Aus diesem Grund kommt der Qualität der Bearbeitung der Steuerfälle eine besondere Bedeutung zu.

Die Prüfung der bedeutenden Steuerfälle im Bereich der Erbschaft- und Schenkungsteuer ergab eine Beanstandungsquote von durchschnittlich 30 v. H. Die Auswirkungen der Bearbeitungsfehler sind erheblich. Zwar betragen die bedeutenden Steuerfälle nur ca. 6 v. H. der erstmaligen Steuerfestsetzungen im Bereich der Erbschaft- und Schenkungsteuer, tragen jedoch zu ca. 60 % des Aufkommens der Erbschaft- und Schenkungsteuer bei.

Das vorläufige fiskalische Ergebnis der Prüfung beläuft sich auf einen Betrag in Höhe von rd. 36 Mio. EUR, von denen bisher rd. 14,7 Mio. EUR vereinnahmt werden konnten. Zugleich hat der Landesrechnungshof eine Reihe von fachlichen Vorschlägen unterbreitet, die eine deutliche und nachhaltige Verbesserung der Bearbeitungsqualität der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle zum Ziel haben.

Eine vollständige Ausschöpfung der Einnahmen muss auf der Ausgaben-seite zwingend mit dem Gebot wirtschaftlichen Handelns einhergehen. Vor jeder Maßnahme mit erheblicher finanzieller Bedeutung ist daher angemessen zu untersuchen, ob und in welcher Form sie wirtschaftlich ist. Der Landesrechnungshof zeigt hierzu z.B. mit seinen Beiträgen der „Einführung des elektronischen Grundbuchs“ sowie der „Prüfung des IT-Einsatzes bei der Polizei“ Optimierungsbedarfe auf .

Darüber hinaus muss bei den Ausgaben weiterhin kräftig gespart werden. Dieses Ziel wird nicht ohne einschneidende Maßnahmen zu erreichen sein.

Der größte Ausgabenbereich der Landesverwaltung sind die Personalausgaben. Er beinhaltet die höchsten Einsparpotenziale. Sie müssen in Zukunft noch konsequenter realisiert werden. Auch vor dem Hintergrund der in den nächsten Jahren weiter ansteigenden Versorgungsleistungen, die mittlerweile 22,5 % der Gesamtpersonalausgaben ausmachen, sollte neben der weiterhin notwendigen zügigeren Ausbringung und Realisierung von kw-Vermerken ebenfalls das Ziel verfolgt werden, den öffentlichen Dienst grundlegend zu reformieren. Jeder Schritt einer solchen Reform wird jedoch angesichts der leeren Haushaltskassen daraufhin zu überprüfen sein, ob er finanzierbar ist.

Dieser Bericht gibt nur einen kleinen Ausschnitt der umfangreichen Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs und der ihm nachgeordneten sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter wieder. Auch die Prüfungstätigkeit, deren Ergebnisse keinen Eingang in den Jahresbericht fanden, haben durch die in ihnen ausgesprochenen Beanstandungen und Empfehlungen zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung ihren Anteil an der korrigierenden und vorbeugenden Wirkung der Finanzkontrolle auf alle Bereiche der Landesverwaltung.

Das finanzielle Ergebnis der Arbeit des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für das Geschäftsjahr 2002 beträgt an kassenwirksamen Mehreinnahmen rund 86 Mio. EUR, das monetär bewertbare Gesamtergebnis beläuft sich auf rund 137 Mio. EUR. Hierbei sind die künftigen finanziellen Auswirkungen der Vorschläge zur Personaleinsparung und Optimierung der Arbeitsprozesse in den Verwaltungen sowie die weiteren Ergebnisse der zahlreichen Organisations- und Systemuntersuchungen des Landesrechnungshofs nicht berücksichtigt.

Ich spreche allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit meinen Dank aus.

Einen besonderen Dank richte ich an den Landtag Nordrhein-Westfalen für seine Unterstützung unserer Arbeit bei der Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen des Landesrechnungshofs.

Düsseldorf, im Juni 2003

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Ute Scholle

A Allgemeines

1 Gegenstand des Berichts

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2002 (01.01.2002 - 31.12.2002) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugleitet wird (Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs.1 bis 3 LHO).

Der Bericht gibt den Stand Ende April 2003 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 16 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.

1.1 Neufassung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden

Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen hat mit Erlass vom 25.11.2002 die Geschäftsbereiche der Obersten Landesbehörden zum Teil neu geordnet. Die Neufassung der Geschäftsbereiche der Obersten Landesbehörden ist im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes bekannt gemacht (GV. NRW. 2003, S. 18, 19).

Dieser Neuordnung ist der LRH bei der Gestaltung dieses Jahresberichts – soweit möglich – gefolgt. Daher sind in dem vorliegenden Jahresbericht die neuen Ressorts und jeweiligen Einzelpläne sowie an erforderlicher Stelle die bisherigen Ressortbezeichnungen bzw. die bisherigen Einzelpläne genannt.

Zur Erleichterung bei der Lektüre des Jahresberichts sind im Nachfolgenden die neuen und alten Ressorts bzw. Einzelpläne tabellarisch dargestellt:

Einzelplan	Ressort nach der Neuorganisation	Ressort vor der Neuorganisation
02	Ministerpräsident	Ministerpräsident
03	Innenministerium	Innenministerium
04	Justizministerium	Justizministerium
05	Ministerium für Schule, Jugend und Kinder	Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
06	Ministerium für Wissenschaft und Forschung	
08	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr

10	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
11	Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familien	Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit
12	Finanzministerium	Finanzministerium
14	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
15	Ministerium für Arbeit und Wirtschaft	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie

2 Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs

2.1 Gliederung

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

2.2 Entscheidungsgremien

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

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

Ist die Zuständigkeit des Großen Kollegiums nicht gegeben, entscheidet ein Kleines Kollegium (§ 8 Abs. 4 LRHG). Dieses besteht aus der 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

Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr 2002 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	van Üüm	
Ltd. Ministerialrat	Clouth	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Jansen	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Kirsch	
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	

Abteilung III

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

Abteilung IV

Vizepräsident	Dr. Heikaus	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Bordt	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte	

Abteilung V

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

3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2003

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

8 *Ärztliche Dienste in der Versorgungsverwaltung des Landes*

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den 170,5 Stellen in den Ärztlichen Diensten sowie bei den 8 Stellen für Ärzte in den Orthopädischen Versorgungsstellen ein Minderbedarf von insgesamt 46,5 Stellen besteht. Dies entspricht einem Einsparpotenzial von jährlich rd. 2,4 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, alle 46,5 Stellen mit kw-Vermerken zu versehen. Er kann die Auffassung des Ministeriums, dass 26,25 dieser Stellen von bereits in früheren Jahren global ausgebrachten kw-Vermerken erfasst seien, mangels entsprechender Unterlagen nicht nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof hat darüber hinaus vorgeschlagen, bei den Ärztlichen Diensten eine Budgetierung der Haushaltsmittel einzuführen, um einen wirtschaftlicheren Mitteleinsatz zu erreichen.

9 *Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge*

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass eine Anzahl von Versorgungsberechtigten ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Anzeige von Renten nicht nachgekommen ist. Weil in diesen Fällen die gesetzlich vorgeschriebene Anrechnung der Renten unterblieb, zahlte das Landesamt für Besoldung und Versorgung rund 2,6 Millionen Euro zuviel aus.

Die Prüfung ergab ferner, dass das bisherige Verfahren zur Ermittlung anzurechnender Renten nicht nur zeit- und personalaufwändig, sondern auch ungeeignet ist, alle Anrechnungsfälle zu erfassen. Im Hinblick auf die in den nächsten Jahren zu erwartende deutliche Zunahme der Zahl der Versorgungsberechtigten haben der Landesrechnungshof und das Rechnungsprüfungsamt empfohlen, die Rentendaten regelmäßig mittels eines IT-gestützten Verfahrens mit den Versorgungsdaten des Landesamtes für Besoldung und Versorgung abzugleichen.

Das Finanzministerium hat zugesagt, dies durch eine Ergänzung der Rechtsverordnung zum Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen.

10 Orientierungsprüfung IT-Sicherheit

In den zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des Innenministeriums und im Rechenzentrum der Finanzverwaltung werden die meisten und bedeutsamsten IT-Verfahren des Landes betreut und bereitgestellt. Der Sicherheit in den Rechenzentren kommt für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung eine zentrale Rolle zu. Die Prüfung ergab, dass die Rechenzentren auf schwerwiegende Eingriffe in den Betriebsablauf nur in begrenztem Maße reagieren können.

11 IT-Geräte- und Lizenzverwaltung an Hochschulen

Der Landesrechnungshof hat an fünf Hochschulen des Landes die IT-Geräte- und Lizenzverwaltung geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die derzeitigen Prozesse und Verfahren den haushaltsrechtlichen Vorschriften zum Vermögensnachweis (§ 73 LHO) nicht gerecht werden. Das vorhandene Lizenzmanagement kann eine wirtschaftliche Verwendung der Lizenzen nicht sicherstellen. Im IT-Beschaffungswesen und bei der Bereitstellung von IT-Services liegen Defizite vor.

12 Prüfung des IT-Einsatzes bei der Polizei

Der Landesrechnungshof hat den Aufbau der IT-Infrastruktur für ein vernetztes Arbeiten der Polizeibehörden geprüft. Das Ziel, alle Kreispolizeibehörden bis Ende des Jahres 2000 mit lokalen Netzen auszustatten, wurde nicht erreicht. Die Umsetzung des Betriebssystemkonzepts und des IT-Sicherheitskonzepts erfolgte auch wegen fehlender Terminvorgaben in den fünf Regierungsbezirken sehr unterschiedlich und ist noch nicht abgeschlossen. Damit sind die Grundvoraussetzungen für die Einführung und den optimierten Einsatz landesweiter IT-Anwendungen bei der Polizei nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass die Grundkosten für den Aufbau der IT-Infrastruktur in den Haushaltsplänen der Jahre 1998 bis 2002 nicht ausgewiesen und nach der Haushaltsordnung erforderliche, vom Finanzministerium zu genehmigende Unterlagen nicht erstellt wurden. Außerdem hat der Landesrechnungshof bei der im Jahr 2002 von den Polizeibehörden durchgeführten Beschaffung von 5.000 Personalcomputern neben einem

unwirtschaftlichen Mitteleinsatz erhebliche Abweichungen von den Beschaffungsvorgaben festgestellt.

Der Landesrechnungshof hat daher zur Optimierung des IT-Einsatzes bei der Polizei insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Netzwerkmanagements mit zentraler Gerätebeschaffung, -verwaltung und eine Rezentralisierung von Servern empfohlen.

13 Prüfung einer Gesellschaft des Landes

Das Land ist Alleingesellschafter einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Aufgabe in erster Linie die Förderung des Strukturwandels im Ruhrgebiet ist. In den Jahren 2000 und 2001 hat das Land die Gesellschaft durch Gewährung von Zuwendungen für Personal- und Sachausgaben sowie für Projektausgaben gefördert. Ab dem Jahr 2002 erhielt die Gesellschaft die Mittel zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen.

Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter und als Mittelgeber sowie die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft untersucht.

Die dabei festgestellten Defizite, die sich aus den eingesetzten betriebswirtschaftlichen Führungs- und Kontrollinstrumenten und der unzureichenden Beachtung haushaltsrechtlicher Grundlagen ergeben, zeigen, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung der GmbH deutlich verbessert werden muss. Zudem ist die nach dem Gesellschaftsvertrag und der Geschäftsordnung erforderliche Zusammenarbeit zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat zu optimieren.

14 Vertragsärztinnen/-ärzte bei der Polizei

Feststellungen des Landesrechnungshofs zu den nebenberuflich im polizeiärztlichen Dienst beschäftigten Polizeivertragsärztinnen/-ärzten führten zu der Anregung an das Innenministerium, sich von den Vertragsärzten zu trennen und die Aufgaben bei den hauptberuflichen Polizeiärztinnen/-ärzten zu konzentrieren.

Das Innenministerium beabsichtigt, der Empfehlung des Landesrechnungshofs zu folgen.

15 Einführung des elektronischen Grundbuchs

In Nordrhein-Westfalen wird seit Oktober 2001 das elektronische Grundbuch auf der Grundlage des Programms SolumSTAR eingeführt. Für den bis 2008 konzipierten Einführungszeitraum waren im Jahr 2000 Gesamtausgaben von rund 70,3 Mio. Euro eingeplant. Das

Justizministerium geht in einer Finanzprognose vom Oktober 2002 unter Beibehaltung des Einführungszeitplans davon aus, dass diese Ausgaben bis auf maximal 87,6 Mio. Euro steigen können.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sich bereits zu Beginn der Einführungsphase des Programms SolumSTAR ein grundlegender technischer Umbruch abzeichnete, der möglicherweise eine Neuentwicklung des elektronischen Grundbuchs erfordert. Dafür liegt auch bereits ein erstes Grobkonzept vor. Darin werden erhebliche Zweifel an der Zukunftsfähigkeit des Verfahrens SolumSTAR in der bislang entwickelten Form aufgezeigt, mit denen Risiken für den Landeshaushalt verbunden sind.

16 Zuweisungen des Landes an Gemeinden zu den Betriebskosten für Tageseinrichtungen für Kinder

Drei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben die Zuschüsse des Landes an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu den Betriebskosten für Tageseinrichtungen für Kinder geprüft und dabei gravierende Mängel bei der Errechnung der Landeszuschüsse festgestellt. Insbesondere Elternbeiträge wurden nicht im gesetzlich geforderten Umfang zuschussmindernd berücksichtigt. Das Land hat nach dem bisherigen Prüfungsergebnis seit 1992 Zuschüsse in Höhe von rd. 6 Millionen Euro zuviel gezahlt.

17 Schulen für Kranke

Zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben bei der Prüfung von Schulen für Kranke festgestellt, dass deren Lehrerberarf zu hoch bemessen war. Die für die Bedarfsberechnung maßgebliche Schülerzahl wurde weder entsprechend den Erlassvorgaben ermittelt noch nachvollziehbar dokumentiert.

Der Landesrechnungshof hat die Feststellungen unter Hinweis darauf, dass dieselbe Problematik bereits im Jahr 1991 Gegenstand eines Prüfungsverfahrens des Landesrechnungshofs war, an das Ministerium für Schule, Jugend und Kinder herangetragen. Das Ministerium hat Änderungen angekündigt. Konkrete Regelungen stehen jedoch noch aus.

18 Finanzierung des Allgemeinen Hochschulsports

Die Studierenden in Nordrhein-Westfalen können derzeit das breite Angebot des Allgemeinen Hochschulsports grundsätzlich unentgeltlich nutzen. Der Landesrechnungshof hat unter Hinweis auf andere Bundesländer vorgeschlagen, alle am Hochschulsport teilnehmen-

den Studierenden in Zukunft an dessen Kosten zu beteiligen. Von den Bediensteten des Landes und von Dritten, die am Hochschulsport teilnehmen, sollten zukünftig marktgerechte bzw. kostendeckende Entgelte erhoben werden. Weiterhin hat der Landesrechnungshof gefordert, bei finanziell aufwändigen Sportarten die Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und auf Sportfreizeiten, die in hohem Maße der Freizeitgestaltung dienen, weitestgehend zu verzichten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs zum Teil aufgegriffen.

19 Zuschüsse für nichtstaatliche Fachhochschulen

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung fördert vier Fachhochschulen, die von den Kirchen bzw. von Privaten getragen werden, jährlich mit insgesamt rd. 29 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass in anderen Bundesländern vergleichbare nichtstaatliche Fachhochschulen in weitaus geringerem Umfang gefördert werden.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Förderung der nichtstaatlichen Fachhochschulen grundlegend zu überarbeiten. Ziel einer solchen Neuregelung sollte es sein, die finanzielle Eigenverantwortung der nichtstaatlichen Fachhochschulen stärker zu betonen.

20 Erstattung der Verwaltungskosten an die Studentenwerke aus der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Das Land erstattete den Studentenwerken die Verwaltungskosten auf der Grundlage von Bedarfszahlen, die sie am Anfang des Jahres angemeldet hatten. Eine Verpflichtung der Studentenwerke, ihre tatsächlichen Kosten nach Ablauf des Jahres nachzuweisen, sah die bisherige Praxis nicht vor. In 13 von 15 geprüften Bewilligungsfällen überstiegen die Bedarfsmeldungen die tatsächlichen Personalkosten und führten zu Überzahlungen in Höhe von rd. 640.000 Euro.

Die vom Ministerium für die Personalbedarfsberechnung vorgegebenen Parameter beruhten auf einer Arbeitsuntersuchung aus dem Jahr 1977. Bei einer Anpassung an die heutigen Verhältnisse kann die Verwaltungskostenerstattung nach Auffassung des Landesrechnungshofs jährlich um wenigstens 1,9 Mio. Euro gesenkt werden.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, das Erstattungsverfahren durch Einführung einer umfassenden Pauschalierungsregelung zu vereinfachen.

21 Teilrückzahlungen von Zuwendungen auf Grund von Vergabeverstößen

Der Landesrechnungshof hat bei Förderungen von Maßnahmen des REN-Programms sowie des Landesprogramms Fernwärme schwere Verstöße gegen die Grundsätze der Vergabe von Leistungen festgestellt. Erst auf nachdrückliches Verlangen des Landesrechnungshof haben die Bewilligungsbehörden Rückforderungen von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Verdingungsordnungen geltend gemacht. In zwei Fällen konnten inzwischen Teilrückzahlungen in Höhe von insgesamt rund 321.000 Euro realisiert werden. In einem weiteren Fall ist die Rückforderung eines Betrages von rund 372.000 Euro noch offen. Zusätzlich sind Zinsansprüche in Höhe von circa 178.000 Euro geltend gemacht worden.

22 Beteiligung des Landes an einem privatrechtlichen Unternehmen

Die Erhöhung der Beteiligung des Landes an einer in Form einer GmbH betriebenen Bildungseinrichtung für die Entsorgungs- und Wasserwirtschaft von 25,1 % auf 100 % war nicht gerechtfertigt, weil das gebotene wichtige Landesinteresse im Hinblick auf das Bildungsangebot der Gesellschaft nicht vorlag. Aufgrund der hohen Verluste der GmbH musste davon ausgegangen werden, dass der vom Land angestrebte Zweck auf andere Weise besser und wirtschaftlicher zu erreichen war. Die Prüfung ergab darüber hinaus Mängel sowohl bei der Unternehmensführung der Gesellschaft als auch bei der Verwaltung der Beteiligung durch das zuständige Ministerium.

Ferner hat die GmbH in erheblichem Umfang Mittel vom Land aus der Abwasserabgabe für Maßnahmen erhalten, deren Förderung nach der Zweckbindung des § 13 Abwasserabgabengesetzes nicht oder nicht in vollem Umfang zulässig war.

23 Erhebung von Zinsen in einem Zuwendungsverfahren

Der Landesrechnungshof hat im Jahresbericht 2000 über eine Prüfung berichtet, in der er u. a. beanstandet hatte, dass Fördermittel in einer Summe ausgezahlt wurden, obwohl nur eine Auszahlung eines Zuwendungsteilbetrags zulässig war. Infolgedessen hätten Zinsen wegen vorzeitigen Mittelabrufs erhoben werden müssen. Ungeachtet des in dieser Angelegenheit seit 1998 geführten Schriftwechsels hat die Bezirksregierung in Abstimmung mit dem Ministerium im Wege einer Ermessensentscheidung auf die Erhebung von Zinsen verzichtet.

24 Rechtsaufsicht über Heilberufskammern

Die vom Landesrechnungshof in die Prüfung einbezogenen Heilberufskammern halten Beteiligungen an einem oder mehreren privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die Prüfung hat ergeben, dass der Geschäftsgegenstand von zwei Unternehmen, an denen drei Heilberufskammern beteiligt sind, nicht durch den im Heilberufsgesetz vorgegebenen Aufgabenkreis gedeckt ist. Dadurch wurden die von den Kammerangehörigen geleisteten Zwangsbeiträge teilweise zweckwidrig verwendet. Dem für die Rechtsaufsicht über die Heilberufskammern zuständigen Ministerium waren die Beteiligungen weitgehend unbekannt. Der Landesrechnungshof führt dies auf die unzureichende Ausübung der Rechtsaufsicht zurück.

25 Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen

Das Finanzministerium hält bei einer beabsichtigten kurzfristigen Beteiligung des Landes an Gesellschaften § 65 der Landeshaushaltsordnung für nicht anwendbar. Mit dem Hinweis, dass es nicht zuständig sei, hat es die Entscheidung in derartigen Fällen allein dem hier für die Verwaltung der Beteiligung zuständigen Ministerium überlassen.

Für den Landesrechnungshof hat die Angelegenheit über die beanstandeten Einzelfälle hinaus grundsätzliche Bedeutung. Der Landesrechnungshof sieht in der Sachbehandlung durch das Finanzministerium einen Verstoß gegen die Landeshaushaltsordnung, das Ausschalten der haushaltsrechtlichen Kontrolle und eine nicht unerhebliche Gefährdung für den Landeshaushalt.

26 Bewilligungspraxis bei Zuwendungen nach dem Technologie- und Innovationsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen

Die im Mai 2002 vom Finanzminister verhängte Haushaltssperre umgingen nach Ansicht des Landesrechnungshofs das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr, das Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie und ein vom Land eingeschalteter Projektträger, indem sie unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen Zuwendungen nach dem Technologie- und Innovationsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen ausschließlich zu Lasten von Verpflichtungsermächtigungen bewilligten. Zu Zeiten knapper Haushaltsmittel wurden hierdurch Haushaltsmittel künftiger Jahre unzulässig gebunden und Ausgaben des Haushalts-

jahres 2002 nur in spätere Haushaltsjahre verlagert, aber nicht eingespart.

Das Finanzministerium hat gegen diese Bewilligungspraxis keine Bedenken.

27 Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung

Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben auch im Jahre 2002 die Förderung von Maßnahmen der Stadterneuerung geprüft und hierbei erneut Feststellungen getroffen, die zu teilweise hohen Rückzahlungen von Fördermitteln geführt haben.

28 Förderung des Neubaus und der Modernisierung von Sportstätten

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Richtlinien zur Förderung des Neubaus und der Modernisierung von Sportstätten zu überarbeiten und transparenter sowie praxisorientierter zu gestalten. Er hat außerdem wesentliche Verstöße bei der Verwendung von Zuwendungen festgestellt und in mehreren Fällen beanstandet, dass Zuwendungsempfänger die Bestimmungen über die Vergabe von Bauleistungen nicht oder nicht hinreichend beachtet haben.

29 Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuer

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben die Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuer geprüft. Der Schwerpunkt lag auf den bedeutenden Erbschafts- und Schenkungsfällen. Diese machen nur circa 6 v. H. der erstmaligen Steuerfestsetzungen aus, sie tragen aber zum Aufkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer circa 60 v. H. bei.

Insgesamt wurden von 3.057 landesweit geprüften bedeutenden Fällen 938 beanstandet. Die Beanstandungsquote von durchschnittlich 30 v. H. ist nicht zufriedenstellend.

Das vorläufige fiskalische Ergebnis der Prüfung beläuft sich auf einen Betrag in Höhe von rund 36 Mio. Euro; bisher konnten rund 14,7 Mio. Euro vereinnahmt werden.

Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von fachlichen Vorschlägen gemacht. Nach seiner Auffassung wird sich eine deutliche und nachhaltige Verbesserung der Bearbeitungsqualität der bedeutenden Erb-

schaft- und Schenkungsteuerfälle aber nur erreichen lassen, wenn davon abgegangen wird, diese Fälle nach dem Alphabet auf alle Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu verteilen.

Die Bearbeitung der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle sollte in einigen Bezirken der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen zentralisiert werden, die mit besonders qualifiziertem Personal zu besetzen sind.

Das Finanzministerium hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs nahezu vollständig aufgegriffen. Der Zentralisierung der Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle steht das Finanzministerium aus fachlicher und organisatorischer Sicht positiv gegenüber. Es benötigt wegen der damit verbundenen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Fragen noch Zeit, eine kurzfristige Lösung wird aber angestrebt.

30 Verkauf von Landesforderungen an die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen veräußerte Landesforderungen zu einem Kaufpreis von rund 196,6 Mio. Euro an die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen. Der Landesrechnungshof stellte dabei Mängel sowohl bei der vertraglichen Gestaltung als auch bei der Einziehung des Kaufpreises fest. So wurde ein erster Teilbetrag in Höhe von rund 127,8 Mio. Euro im Januar 1998, ein weiterer Teilbetrag in Höhe von 56,2 Mio. Euro im Juni 1999 und der Restbetrag erst im August 2000 gezahlt.

Diese Vorgehensweise führte zu Zinsnachteilen für das Land in Höhe von rd. 1,3 Mio. Euro.

31 Einsparpotenzial beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik

Im Hinblick auf den im Wesentlichen gleichen Aufgabenbestand haben 12 Rechnungshöfe die Ausgaben der Bundesländer für Statistik untersucht und im Rahmen eines Benchmarkings verglichen.

Das Land Nordrhein-Westfalen konnte bei dem Vergleich der Gesamtausgaben – bezogen auf die Einwohnerzahl – aufgrund seiner Größe den niedrigsten Wert vorweisen. Weitergehende Auswertungen und Vergleiche zeigten jedoch, dass beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik – trotz des inzwischen erfolgten Abbaus aller kw-Stellen im Bereich Statistik – rechnerisch ein weiteres Einsparpotenzial in Höhe von rund 5 Mio. Euro jährlich besteht.

Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium empfohlen, zur Realisierung dieses Einsparpotenzials eine Zielvereinbarung mit dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik zu treffen. Diese sollte nicht nur die Höhe der künftigen jährlichen Zuführungen an den Bereich Statistik festlegen, sondern auch die für die Einsparungen noch zu schaffenden Voraussetzungen und die dafür erforderlichen Maßnahmen beinhalten.

32 Prüfung des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“

Der Landesrechnungshof hat ausgehend von der Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen die Rahmenbedingungen der Gründung geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass insbesondere der erheblich über dem Marktzins liegende Zinssatz für ein inneres Darlehen des Landes zu wirtschaftlichen Fehlsteuerungen führen kann.

Das Verzeichnis der Liegenschaften bildet den tatsächlichen Bestand nur unzulänglich ab. Zudem wurden die Einzelwerte der Immobilien auf Grund der angewendeten Bewertungsverfahren nur pauschaliert ermittelt und sind daher nur bedingt aussagekräftig.

33 Engagement des Landes bei Stiftungen

Der Landesrechnungshof hat durch eine Untersuchung das unterschiedliche Engagement des Landes bei Stiftungen sichtbar gemacht. Aufgrund der gewonnenen Informationen ist kritisch zu hinterfragen, ob und wie künftige Stiftungsaktivitäten des Landes im Interesse des Gemeinwohls erfolgen sollten. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sollte das Land auf die Gründung von privatrechtlichen Stiftungen oder auf eine eigene Beteiligung an ihnen so weit wie möglich verzichten und eher andere Formen der Unterstützung des jeweiligen Stiftungszweckes wählen.

4 Haushaltspläne 2001, 2002 und 2003

Der Haushalt 2001 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 03.04.2001 (GV. NRW. S. 162), der Haushalt 2002 mit dem Haushaltsgesetz vom 19.12.2001 (GV. NRW. S. 876) und der Haushalt 2003 mit dem Haushaltsgesetz vom 18.12.2002 (GV. NRW. S. 660) festgestellt.

Die Haushaltspläne schlossen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen mit

49.160.764.432 EUR (96.150.097.900 DM) im Jahr 2001

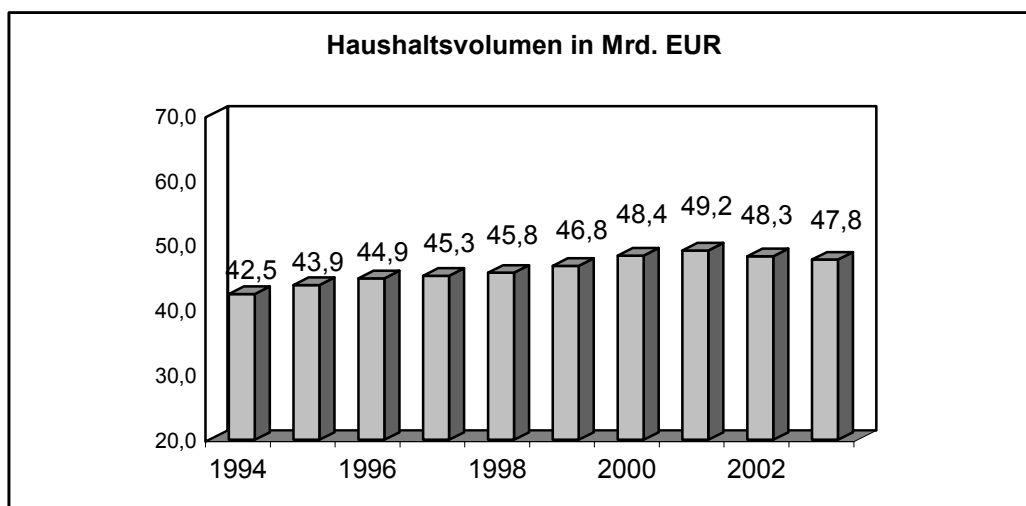
48.323.269.100 EUR (94.512.099.400 DM) im Jahr 2002

47.819.363.700 EUR (93.526.546.105 DM) im Jahr 2003

ab.

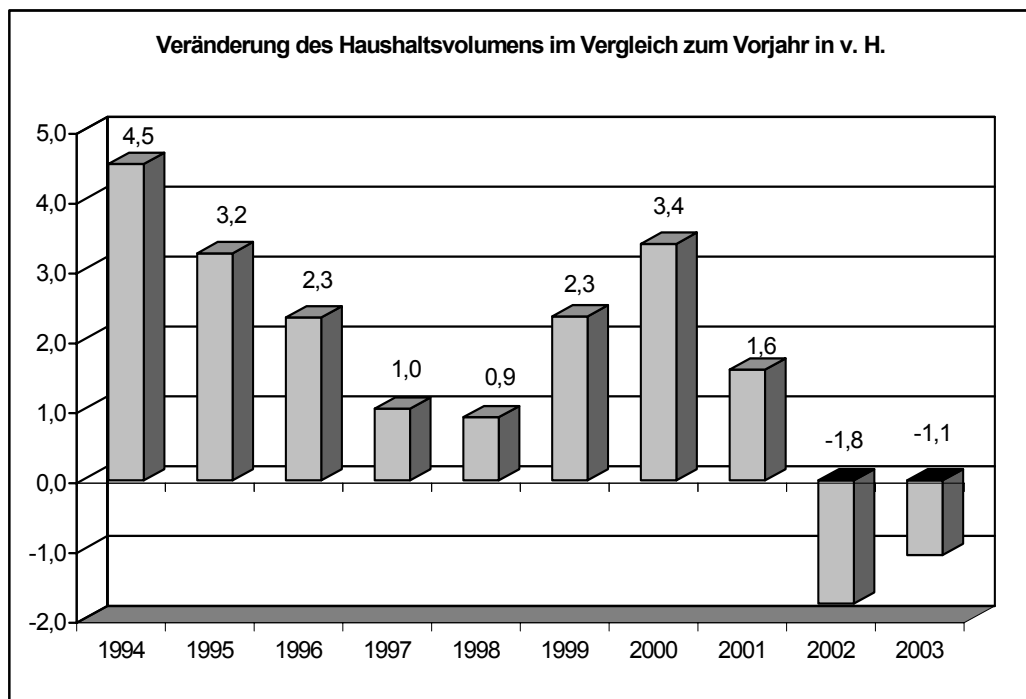
Ungeachtet der erst mit Jahresbeginn 2002 erfolgten Einführung des EUR wurden für Zwecke der Vergleichbarkeit auch die die Vorjahre betreffenden Übersichten in EUR ausgewiesen.

Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 1994 wie folgt entwickelt:



Gegenüber dem Haushaltsjahr 1994 hat sich das Haushaltsvolumen im Jahr 2003 um rd. 12 v. H. bzw. 5,3 Mrd. EUR erhöht. Wegen des stetigen Anstiegs des Haushaltsvolumens bis zum Jahr 2001 hatte die Steige-

rungsrate im Vergleich der Jahre 1994 und 2001 noch bei rd. 16 v. H. gelegen.



Die Steigerungen fielen in den letzten Jahren geringer aus als noch bis zur Mitte der 90er Jahre. Erstmals zum Haushaltsjahr 2002 war das Haushaltsvolumen rückläufig; 2003 setzt sich diese Tendenz fort.

5 Haushaltsrechnung 2001

5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2001 dem Landtag am 19.12.2002 mit dem Antrag vorgelegt, der Landesregierung Entlastung zu erteilen (Drs. 13/3438).

Die Haushaltsrechnung enthält

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

mit der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluss (§ 82 Nr. 2 LHO).

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind im Abschlussbericht gemäß § 84 LHO erläutert.

Die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1 - 5 LHO genannten Übersichten sind der Haushaltsrechnung beigelegt. Die Übersicht über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben enthält die Abschlüsse der Landesbetriebe

- Staatsbad Oeynhausen
- Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen
- Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen
- Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen Dortmund
- Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen
- Straßenbau Nordrhein-Westfalen

und der wie Landesbetriebe behandelten Universitätskliniken Aachen, Bonn, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster als Anstalten des öffentlichen Rechts. Für das wie ein Landesbetrieb behandelte Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ lag der Jahresabschluss zum 31.12.2001 zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung noch nicht vor. Er ist auch bis zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts noch nicht fertig gestellt worden.

Die Übersichten über den Jahresabschluss bei den genannten Landesbetrieben und Anstalten enthalten keine Testate der Wirtschaftsprüfer.

Dem LRH liegen für die Abschlüsse der nachfolgend genannten Landesbetriebe bzw. Anstalten uneingeschränkte Testate für das Jahr 2001 vor:

Landesbetrieb „Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen“, Universitätsklinika Aachen, Bonn, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster.

Zu nachfolgenden Landesbetrieben liegen eingeschränkte Testate vor:

Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen, Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen, Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen, Landesbetrieb Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen sowie Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen.

Die Einschränkungen beziehen sich bezüglich des Materialprüfungsamtes Nordrhein-Westfalen, des Geologischen Dienstes Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen auf die nachstehenden Feststellungen:

- (1) Für die Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten wurden einerseits keine Rückstellungen gebildet, andererseits wurden die Erstattungsansprüche gegen das Land Nordrhein-Westfalen aus dessen Freistellungserklärung nicht aktiviert.
- (2) Die für die jeweils betroffenen Landesbetriebe für Verpflichtungen aus Altersteilzeit gebildeten Rückstellungen sind nach Auffassung der Wirtschaftsprüfer zu gering und genügen aus diesem Grunde nicht den handelsrechtlichen Grundsätzen.

Bezüglich des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen lautet die Einschränkung des Testats wie folgt:

Die organisatorischen Maßnahmen in der Buchhaltung des Landesbetriebs reichen nicht aus, um eine vollständige Erfassung der mit TDM 14.327 angesetzten Forderungen aus Lieferungen und Leistungen sowie der korrespondierenden Erlöse sicherzustellen. Im abgelaufenen Geschäftsjahr waren für ungeklärte Zahlungseingänge und kreditorsche Debitoren, die als sonstige Verbindlichkeiten ausgewiesen werden, in Höhe von TDM 7.524 keine Forderungen und Erlöse erfasst worden.

Zu dem Jahresabschluss für den Landesbetrieb Staatsbad Oeynhausen können seitens des LRH Angaben zu einem etwaigen Bestätigungsvermerk der Wirtschaftsprüfer zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts nicht gemacht werden.

In der Anlage I zur Haushaltsrechnung 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 2001 schloss mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben in Höhe von

94.068.082.444,90 DM (48.096.246.833,77 EUR) ab.

5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe sind in der Haushaltsrechnung ausgewiesen mit insgesamt 75.792.385,23 DM (38.752.031,22 EUR).

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 2001 in Höhe von 18.867.721,48 DM wurden dem Landtag vom FM mit Schreiben vom 03.02.2003 mit der Bitte um Genehmigung vorgelegt.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den letzten zehn Jahren lässt zwar keine einheitliche Entwicklung erkennen, jedoch konnten diese Ausgaben in den letzten fünf Jahren zurückgeführt werden:

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außer- planmäßige Ausga- ben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. EUR		in v. H.
1992	38.442,9	355,8	0,93
1993	40.664,2	426,8	1,05
1994	42.484,9	208,3	0,49
1995	43.879,6	885,4	2,02
1996	44.906,3	437,0	0,97
1997	45.337,8	241,6	0,53
1998	45.774,8	67,0	0,15
1999	46.852,2	31,4	0,07
2000	48.429,2	19,3	0,04
2001	49.160,8	38,7	0,08

5.3 Erwirtschaftung der globalen Mehreinnahmen bzw. der globalen Minderausgaben

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

147.600 DM (75.467 EUR)

wurden nicht erwirtschaftet. Bei einem Haushaltssoll von 96.150,1 Mio. DM (49.160,8 Mio. EUR) ergaben sich Ist-Einnahmen in Höhe von 94.068,1 Mio. DM (48.096,3 Mio. EUR).

Im Haushaltsplan 2001 waren in den Einzelplänen globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt

262.519.000 DM (134.223.833 EUR)

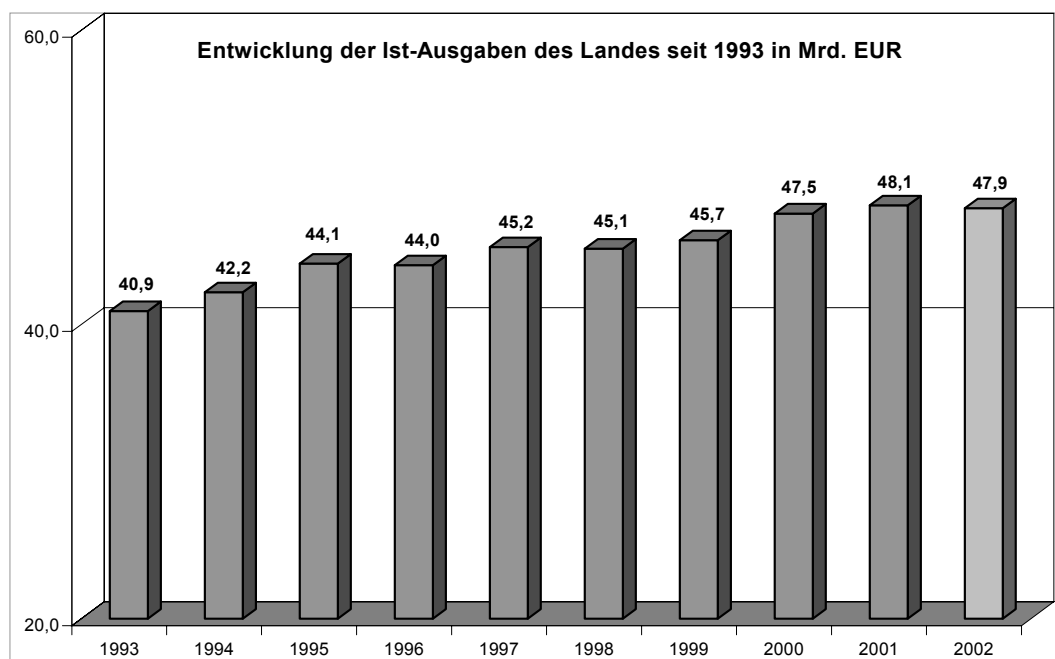
vorgesehen.

Bei der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) waren keine globalen Minderausgaben veranschlagt.

Insgesamt konnten in den Einzelplänen rd. 1,87 Mrd. DM eingespart werden. Die globale Minderausgabe wurde somit vollständig erwirtschaftet.

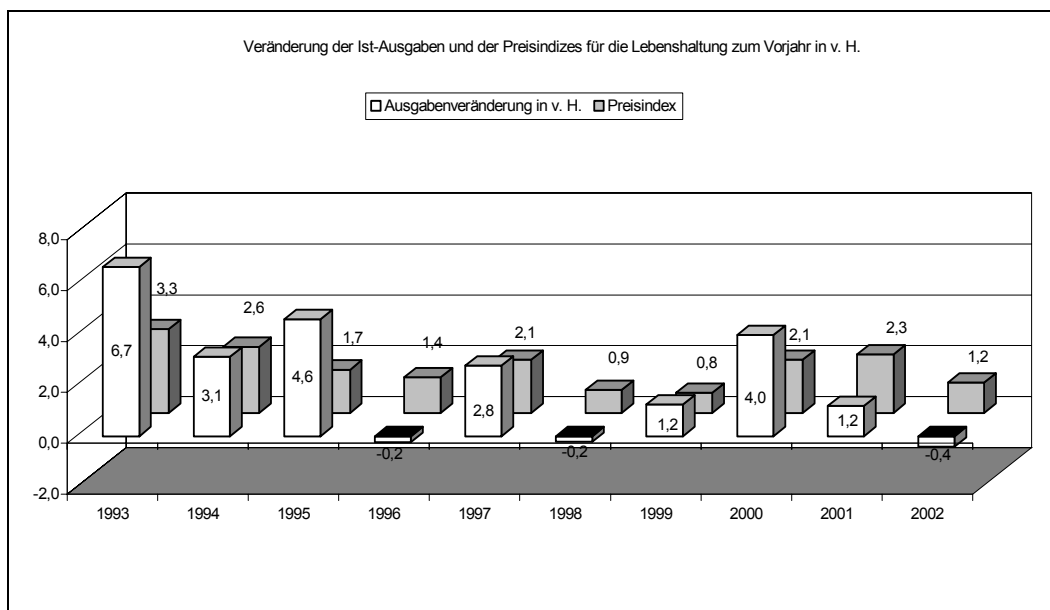
5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

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



Während für die Jahre bis einschließlich Haushaltsjahr 1998 stets ausgeglichene Abschlüsse vorgelegt wurden, schlossen die Haushaltsjahre 1999 und 2000 jeweils mit kassenmäßigen Überschüssen in Höhe von 792 Mio. DM und 1.636 Mio. DM (404,9 Mio. EUR und 836,5 Mio. EUR) ab. Erst die Haushaltsjahre 2001 und 2002 weisen wieder ausgeglichene Abschlüsse aus.

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

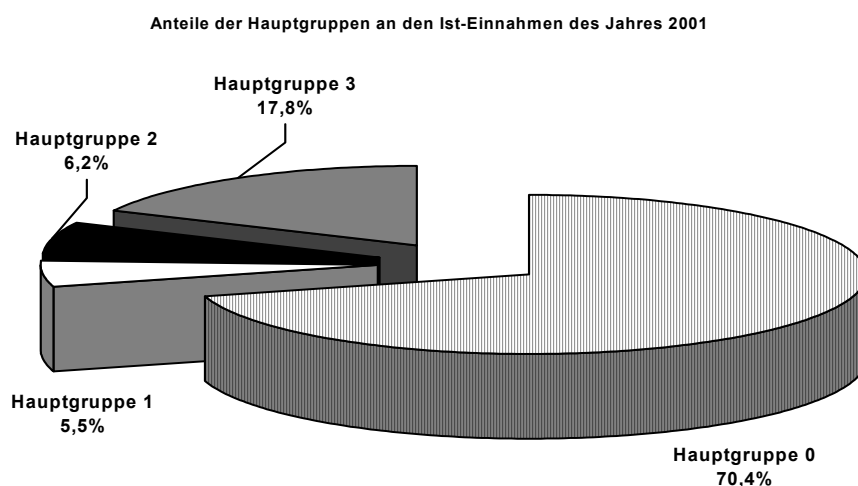


Der Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit den Steigerungsraten des Preisindexes für die Lebenshaltung ergibt, dass die Ist-Ausgaben jeweils in den Jahren 1996 und 1998 und wiederum im Jahr 2001 geringer als der Preisindex gestiegen sind. Die Preissteigerungsrate des Jahres 2002 ist mit 1,2 Prozentpunkten gegenüber der des Jahres 2001 rückläufig. Sie liegt damit über der Entwicklung der Ist-Ausgaben; diese sind 2002 gegenüber dem Vorjahr um 0,4 Prozentpunkte zurückgegangen.

5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Einnahmen in Mio. EUR (bis 2001 auch in Mio. DM)					
Hauptgruppen	2000	2001		Abweichungen Ist - Soll	2002
	Ist	Soll	Ist		Ist
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	38.024,1 (74.368,7)	36.811,6 (71.997,3)	33.883,0 (66.269,3)	- 2.928,6 (- 5.728,0)	36.187,6
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.254,6 (4.409,6)	2.715,5 (5.311,0)	2.645,2 (5.173,6)	- 70,3 (- 137,4)	2.887,7
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.897,7 (5.667,4)	3.092,1 (6.047,6)	3.005,8 (5.878,7)	- 86,3 (168,9)	3.027,3
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.188,6 (10.148,1)	6.541,6 (12.794,2)	8.562,3 (16.746,4)	2.020,7 (3.952,2)	5.775,8
Insgesamt	48.365,02 (94.593,8)	49.160,8 (96.150,2)	48.096,3 (94.068,0)	- 1.064,5 (2.082,2)	47.878,4

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 1993 wie folgt entwickelt:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	in Mrd. EUR									
Gemeinschaftsteuern										
Lohnsteuer	13,8	14,0	14,5	13,3	13,2	13,6	13,7	13,7	13,2	13,5
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer ¹	7,8	7,7	8,8	10,3	10,5	10,1	10,7	10,9	10,5	11,4
Veranlagte Einkommensteuer ²	2,2	1,7	1,3	1,2	1,0	1,4	2,1	1,9	1,5	1,0
Körperschaftsteuer	1,7	1,0	1,6	1,8	1,9	2,4	2,3	3,0	-1,6	1,3
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	0,8	1,1	1,2	1,1	1,2	1,5	2,0	2,2	3,6	2,4
Zinsabschlagsteuer	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0
Gewerbesteuerumlage	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Landessteuern										
Kraftfahrzeugsteuer	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5	1,8	1,6
Grunderwerbsteuer	0,6	0,7	0,6	0,7	1,0	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	0,1	0,3	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
sonstige Landessteuern	2,0	2,0	2,4	2,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Einnahmen aus Steuern insgesamt³	31,3	31,2	33,4	34,0	33,4	35,1	36,8	37,8	33,6	35,9

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden⁴ haben in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung genommen:

¹ Um die Rechnungsergebnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Ergebnissen vergleichen zu können, wurden Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer zusammengefasst und um die Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt. Den Belastungen des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ ist der von den Gemeinden abzuführende Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage gegenzurechnen.

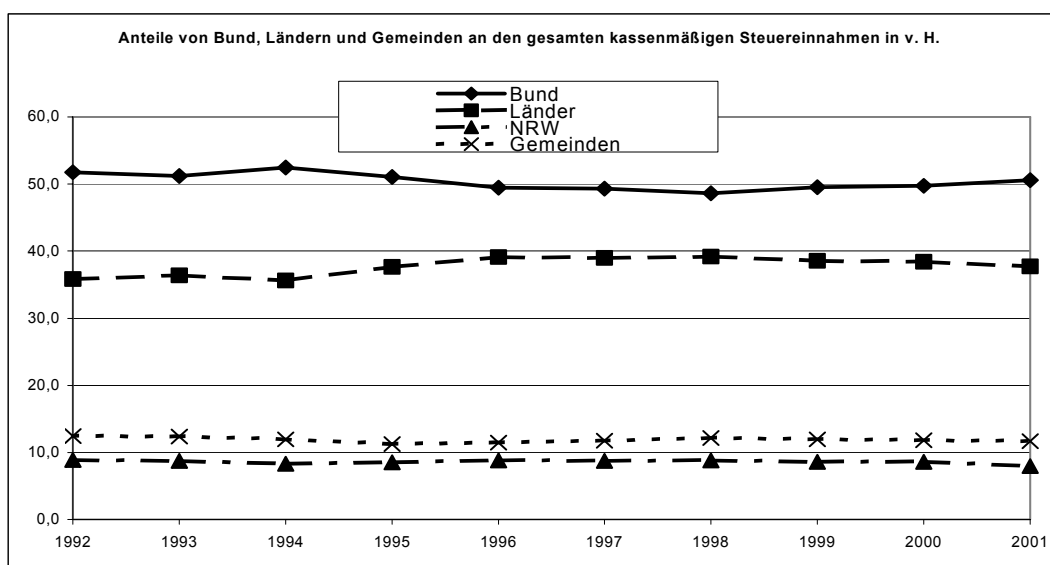
² Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmemindernd aus.

³ Differenzen durch Rundungen.

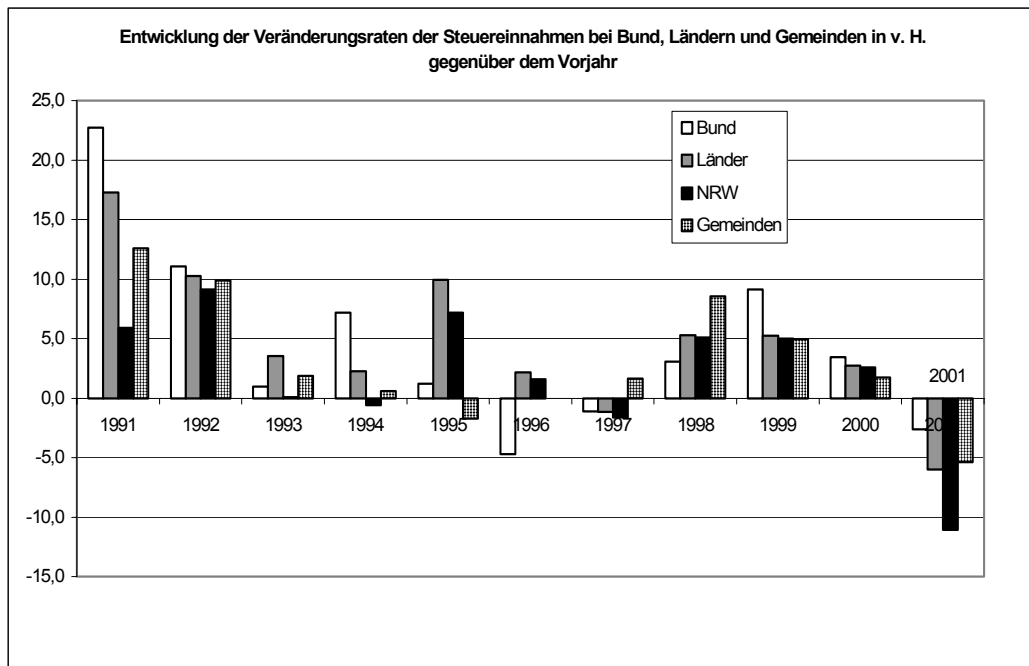
⁴ Quelle: Finanzbericht 2003 des BMF, Finanzbericht 2003 des FM NRW (Drs. 13/2801), eigene Berechnungen.

	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	Insgesamt
	in Mrd. EUR				
1992	182,5	126,5	31,3	43,8	352,7
1993	184,2	131,0	31,3	44,6	359,7
1994	197,4	133,9	31,2	44,8	376,2
1995	199,8	147,2	33,4	44,1	391,1
1996	190,4	150,4	33,9	44,1	384,9
1997	188,3	148,7	33,4	44,8	381,7
1998	194,0	156,5	35,1	48,6	399,2
1999	211,7	164,7	36,8	51,0	427,5
2000	219,0	169,2	37,8	51,9	440,1
2001	213,3	159,1	33,6	49,1	421,5

Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:



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



Die bis zum Jahre 2000 beobachteten Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes NRW sind hinter den durchschnittlichen Steigerungsraten in den Ländern zurückgeblieben. Zuletzt betrug die durchschnittliche Steigerungsrate 2000 für alle Länder 2,7 v. H. und für das Land NRW immerhin noch 2,6 v. H. Im Jahr 2001 allerdings brachen die Steuereinnahmen im Vergleich aller Länder um 6,0 v. H. ein. In NRW, das von dem Rückgang des Steueraufkommens besonders betroffen war, lag der Rückgang sogar bei 11,1 v. H.

Für das Jahr 2002 zeigen die Zahlen für NRW einen leichten Wiederanstieg durch eine Zunahme um rd. 2,3 v. H. gegenüber dem Jahr 2001. Bei der Beurteilung des Landesergebnisses für 2002 ist jedoch zu beachten, dass dem Landeshaushalt im Jahr 2002 nach den hohen Körperschaftsteuereintrüben im letzten Quartal 2001 über die Zerlegung der Körperschaftsteuer sowie Umsatzsteuerabrechnung vergleichsweise hohe Zahlungen aus anderen Ländern zuflossen⁵.

Die Vergleichszahlen für die anderen Gebietskörperschaften liegen noch nicht vor.

⁵ Angaben aus dem „Jahresabschluss 2002“, Darstellung des FM NRW vom 30.01.2003, Vorlage 13/1973.

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 Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)⁶ sind dagegen von der Schuldenaufnahme ausgelöste starke Schwankungen zu beobachten:

Hauptgruppe	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	in Mio. EUR									
1	1.907	2.164	2.137	2.192	2.359	2.703	2.407	2.255	2.645	2.887
2	2.796	2.503	3.001	2.469	2.861	2.851	2.859	2.898	3.006	3.027
3	3.883	4.863	4.702	5.152	6.396	4.231	3.662	5.064	8.559	5.772

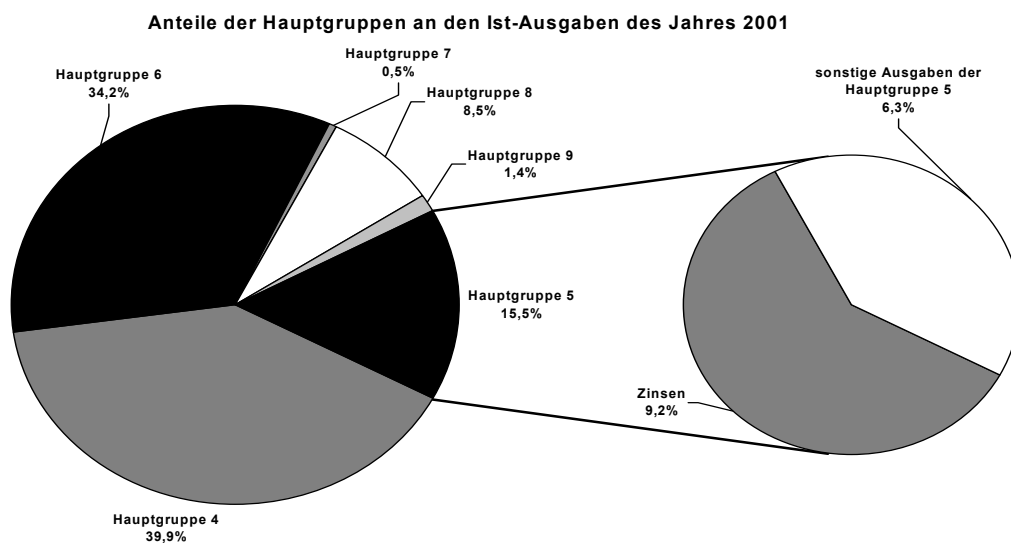
⁶ Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert.

Für das Haushaltsjahr **2001** sind als besondere Einnahmepositionen bei den Hauptgruppen 1, 2 und 3 hervorzuheben:

	<i>Soll</i>		<i>Ist</i>	
	in Mio. EUR	(in Mio. DM)	in Mio. EUR	(in Mio. DM)
Hauptgruppe 1				
Gebühren und tarifliche Entgelte der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	702.075.334	(1.373.140.000)	732.930.333	(1.433.487.133)
Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	161.772.751	(316.400.000)	120.299.525	(235.285.420)
Konzessionseinnahmen aus dem Nordwest-Lotto	338.782.000	(662.600.000)	337.024.196	(659.162.033)
Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes	42.437.226	(83.000.000)	42.437.226	(83.000.000)
Hauptgruppe 2				
Anteil des Bundes an den Aufwendungen des Landes für Wohngeld	503.622.503	(985.000.000)	523.883.110	(1.024.626.304)
Zuweisungen des Bundes nach § 8 Abs. 1 und 2 Regionalisierungsgesetz des Bundes	1.111.292.904	(2.173.500.000)	1.107.255.375	(2.165.603.281)
Hauptgruppe 3				
Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt	3.251.816.364	(6.360.000.000)	5.407.400.154	(10.575.955.443)
Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	152.364.981	(298.000.000)	145.871.574	(285.300.000)
Zuweisungen des Bundes für Investitionen im Straßen- und Brückenbau	130.298.134	(254.841.000)	130.298.134	(254.841.000)
Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz für den kommunalen Straßenbau	175.567.917	(343.381.000)	151.714.055	(296.726.900)
Zuschüsse des Bundes für Investitionen im sozialen Wohnungsbau	101.331.404	(198.187.000)	76.759.344	(150.128.227)

5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Ausgaben in Mio. EUR (bis 2001 auch in Mio. DM)					
Hauptgruppen	2000	2001		2002	Ist
	Ist	Soll	Ist	Abweichungen Ist - Soll	
4 Personalausgaben	18.977,5 (37.116,8)	19.458,1 (38.055,9)	19.193,7 (37.539,6)	- 264,4 (-516,3)	19.906,5
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.806,2 (13.311,7)	7.455,0 (14.580,6)	7.447,2 (14.565,4)	- 7,8 (-15,2)	7.822,8
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für In- vestitionen	15.700,2 (30.706,9)	17.059,5 (33.366,4)	16.449,8 (32.173,1)	- 609,7 (-1.208,5)	15.758,4
7 Baumaßnahmen	309,7 (605,7)	257,5 (504,2)	245,2 (479,5)	- 12,3 (-24,7)	200,7
8 Sonstige Ausgaben für Investitio- nen und Investitionsförderungs- maßnahmen	4.385,1 (8.576,6)	4.354,3 (8.515,8)	4.101,0 (8.020,9)	- 253,3 (-494,9)	4.036,2
9 Besondere Finanzierungs- ausgaben	1.349,9 (2.640,2)	576,3 (1.127,2)	659,4 (1.289,6)	83,1 (-162,4)	153,8
Insgesamt	47.528,6 (92.957,9)	49.160,7 (96.150,1)	48.096,3 (94.068,1)	- 1.064,4 (-2.082,0)	47.878,4



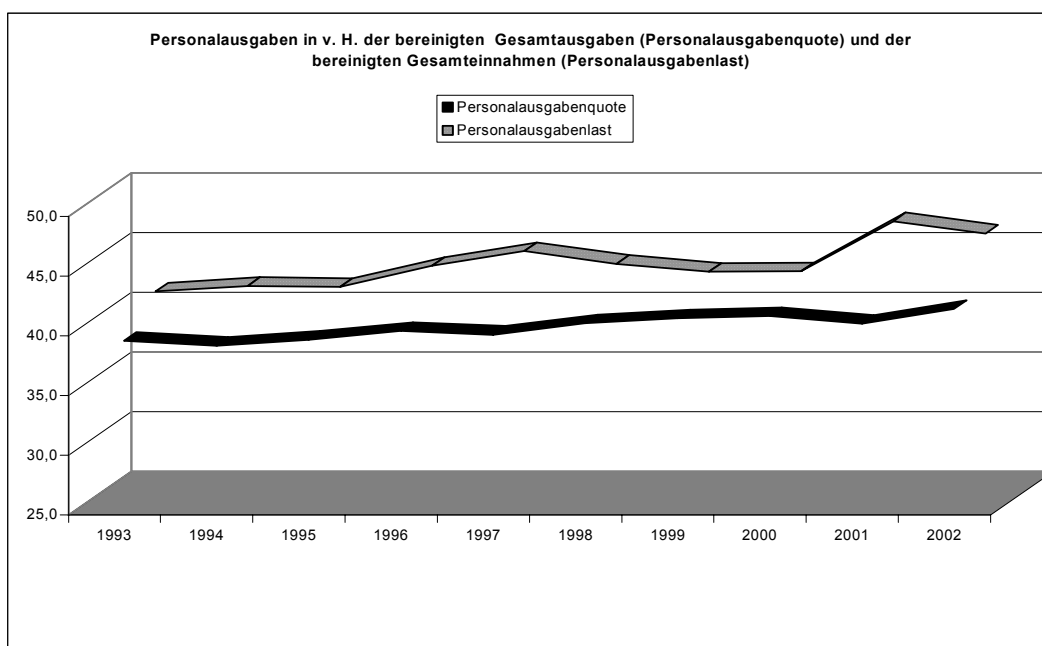
5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1993 bis 2002:

Haushalts- jahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegenüber Vorjahr	Anteil der Personal- ausgaben an den bereinigten Gesamt- ausgaben ⁷	Anteil der Personal- ausgaben an den bereinigten Gesamt- einnahmen ⁸
	in Mio. EUR	in v. H.		
1993	15.876,7	4,5	39,0	41,3
1994	16.198,6	2,0	38,6	41,8
1995	17.055,2	5,3	39,1	41,7
1996	17.493,2	2,6	39,9	43,5
1997	17.837,0	2,0	39,5	44,7
1998	18.239,6	2,3	40,5	43,7
1999	18.620,4	2,1	40,9	43,0
2000	18.977,5	1,9	41,1	43,0
2001	19.193,7	1,1	40,5	47,2
2002	19.906,5	3,7	41,7	46,2

⁷ 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).

⁸ 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 nach einem leichten Rückgang in 2001 in 2002 wieder angestiegen ist. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen hingegen ist im letzten Jahr um über 1 v. H. gesunken.

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1993 bis 2002 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, in den letzten beiden Jahren sogar deutlich mehr als die Hälfte:

Haushalts-jahr	Steuern und steuer-ähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. EUR		in v. H.
1993	32.181,8	15.876,7	49,3
1994	32.543,9	16.198,6	49,8
1995	34.203,8	17.055,2	49,9
1996	34.108,9	17.493,2	51,3
1997	33.534,0	17.837,0	53,2
1998	35.280,0	18.239,6	51,7
1999	37.065,8	18.620,4	50,2
2000	38.024,1	18.977,5	49,9
2001	33.883,0	19.193,7	56,7
2002	36.187,6	19.906,5	55,0

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

Haus-halts-jahr	Personal-ausgaben insgesamt	Personal-ausgaben ohne Versor-gungs-leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzaus-gleichs	Kreditmarkt-zinsen	Transfer-ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.				
1993	41,3	34,1	13,7	10,1	32,8
1994	41,8	34,9	14,3	9,9	34,1
1995	41,7	34,1	13,3	9,5	34,4
1996	43,5	35,4	15,0	9,8	33,1
1997	44,7	36,2	15,2	10,2	34,2
1998	43,7	35,1	13,9	10,0	31,8
1999	43,0	34,3	14,0	9,9	29,9
2000	43,0	33,9	15,0	9,7	28,8
2001	47,2	36,8	16,2	10,8	32,4
2002	46,2	37,3	15,2	10,4	28,9

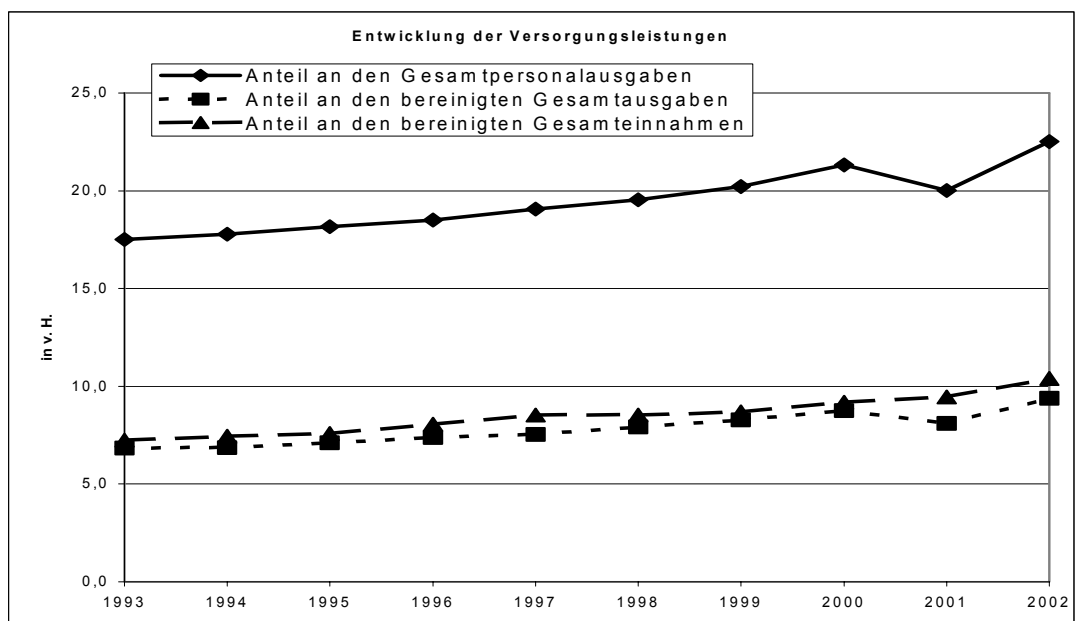
Die Aufstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen auch im letzten Jahr weiter angestiegen ist. Die im Jahr 2002 nur geringfügig gestiegenen Steuereinnahmen führen gegenüber dem Vorjahr nur zu einem leichten Rückgang des Anteils der in den Sp. 4 bis 6 bezeichneten Ausgabenart an den bereinigten Gesamteinnahmen.

5.10 Versorgungsleistungen

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

Haushalts-jahr	Versorgungsleistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtpersonalausgaben	bereinigten Gesamtausgaben	bereinigten Gesamteinnahmen
	Mio. EUR	in v. H.		
1993	2.779,5	17,5	6,8	7,2
1994	2.881,3	17,8	6,9	7,4
1995	3.095,9	18,2	7,1	7,6
1996	3.236,1	18,5	7,4	8,0
1997	3.401,6	19,1	7,5	8,5
1998	3.563,0	19,5	7,9	8,5
1999	3.766,0	20,2	8,3	8,7
2000	4.045,9	21,3	8,8	9,2
2001	3.841,1	20,0	8,1	9,5
2002	4.484,4	22,5	9,4	10,4

In der Grafik stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



Die vom Finanzministerium im Jahre 1999 prognostizierte Entwicklung der Versorgungsbezüge⁹ weist für die künftigen Jahre erhebliche Belastungen aus; danach werden im Jahr 2020 Versorgungsbezüge in Höhe von 6,70 Mrd. EUR anfallen. Die Entwicklung zeigt aber, dass diese Prognose nicht mehr haltbar ist, weil sie zwischenzeitlich durch die aktuelleren Ergebnisse für die Jahre 2002 und 2003 bereits überholt ist:

Haushaltsjahr	Versorgungsbezüge		Personalausgaben insgesamt		Ausgaben insgesamt		Einnahmen aus Steuern	
	in Mrd. EUR							
	Lt. Finanzplanung ¹⁰	Lt. Haushalt	Lt. Finanzplanung ¹⁰	Lt. Haushalt	Lt. Finanzplanung ¹⁰	Lt. Haushalt	Lt. Finanzplanung ¹⁰	Lt. Haushalt
2002	3,73	3	18,83	19,9 ¹¹	48,4	47,9 ¹¹	33,6	36,2 ¹¹
2003	3,91	4	19,01	19,6 ¹²	48,5	47,8 ¹²	38,2	37,0 ¹²

⁹ Im Unterschied zu dem weiter gefassten Begriff der „Versorgungsleistungen“ umfasst der vom FM gewählte Begriff der „Versorgungsbezüge“ nur die Ausgaben der Obergruppe 43. Nicht erfasst sind hiervon z. B. Beihilfen an Versorgungsempfänger.

¹⁰ Angaben laut Finanzplanung 2002 – 2006. Für die Versorgungsbezüge wurden in Ermangelung von verlässlichen aktuelleren Berechnungen die auf der Basis des Jahres 1999 beruhenden, in der Landtagsvorlage 12/2669 des FM ausgewiesenen Beträge angesetzt.

¹¹ Ist 2002.

¹² Soll nach Haushaltsplan.

5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ist von 1993 bis zum Jahr 2000 nahezu unverändert; der Anstieg auf 7 v. H. im Jahr 2001 betrifft auch das Jahr 2002.

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. EUR		in v. H.
1993	1.818,7	38.406,8	4,7
1994	1.913,4	38.746,9	4,9
1995	1.972,1	40.880,9	4,8
1996	1.997,7	40.225,6	5,0
1997	2.146,1	39.879,5	5,4
1998	2.173,3	41.782,6	5,2
1999	2.221,2	43.309,7	5,1
2000	2.328,8	44.091,2	5,3
2001	2.916,4	40.643,2	7,2
2002	3.079,0	43.086,0	7,1

5.12 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Ge- bietskörperschaften und Sondervermögen	Zinsausgaben insge- samt
	in Mio. EUR		
1993	3.866,1	18,3	3.884,4
1994	3.824,0	18,8	3.842,8
1995	3.894,0	21,9	3.915,9
1996	3.936,9	28,0	3.964,9
1997	4.079,1	34,0	4.113,1
1998	4.158,3	34,4	4.192,7
1999	4.303,1	38,0	4.341,1
2000	4.289,3	32,4	4.321,7
2001	4.407,5	31,3	4.438,8
2002	4.459,5	34,0	4.493,5

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

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
1993	10,1
1994	9,9
1995	9,5
1996	9,8
1997	10,2
1998	10,0
1999	9,9
2000	9,7
2001	10,8
2002	10,4

Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote¹³ (Verhältnis der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu den Steuereinnahmen) des Landes NRW 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 Steigerungen bei den neuen Bundesländern sowie bei den Stadtstaaten zurückzuführen:

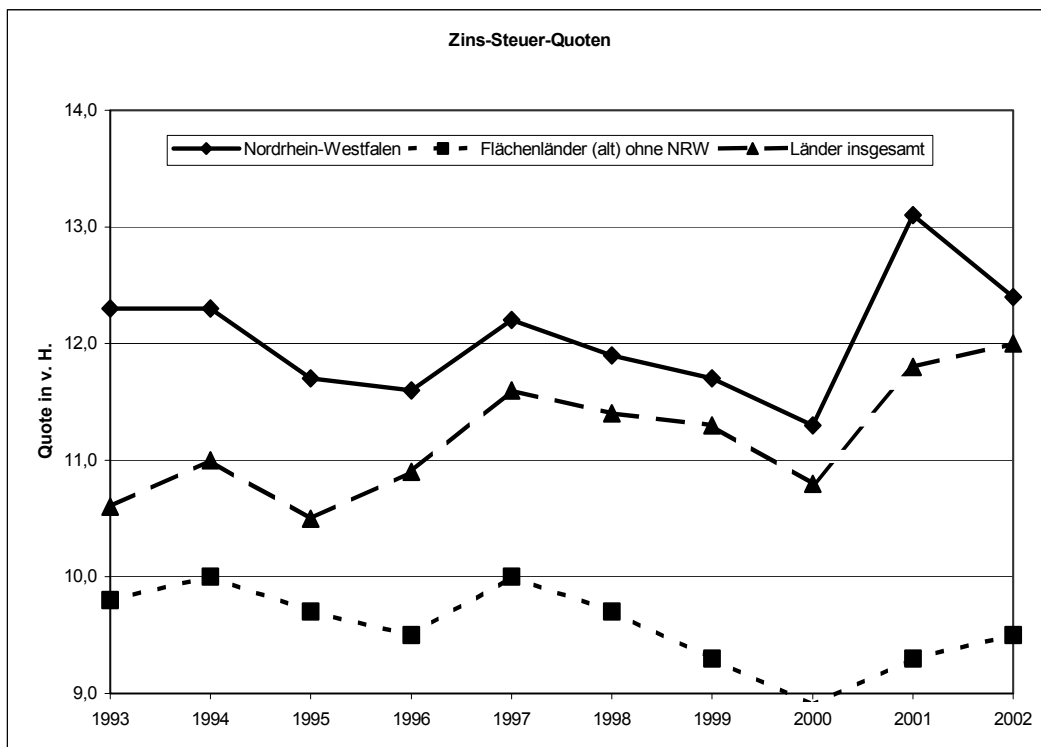
Zins-Steuer-Quote

Haushaltsjahr	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
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	11,4
1999	11,7	9,3	11,3
2000	11,3	8,9	10,8
2001 ¹⁴	13,1	9,3	11,8
2002 ¹⁵	12,4	9,5	12,0

¹³ Quelle: Finanzbericht 2003 FM NRW.

¹⁴ Quelle: Finanzbericht 2003 FM NRW; nach Angaben des FM ist die Vergleichbarkeit zum Vorjahr wegen umfangreicher Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen (insbes. Ausgliederungen) erheblich eingeschränkt.

¹⁵ Soll



5.13 Transferausgaben

Transferausgaben sind die Leistungen des Staates an Dritte - andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen -, denen unmittelbar keine Gegenleistungen zuzurechnen sind. Dazu zählen nicht nur freiwillige Leistungen, sondern auch Ausgaben, die durch Gesetz gebunden sind. Auf den Beitrag Nr. 29 des Jahresberichts 1998 wird Bezug genommen. Anhand der Ansätze im Haushaltsplan 2001 hat der LRH erneut die grundsätzliche rechtliche Gestaltbarkeit der Transferausgaben untersucht. Die Ergebnisse dieser Untersuchung hat der LRH als Beratung nach § 88 Abs. 2 LHO dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet (Vorlage 13/2074).

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 1993 wie folgt entwickelt:

Haus- haltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinig- ten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinig- ten Gesamteinnahmen
	Mio. EUR	v. H.	
1993	17.882,0	44,0	46,6
1994	18.763,7	44,7	48,4
1995	19.507,0	44,7	47,7
1996	19.340,4	44,1	48,1
1997	19.720,2	43,7	49,4
1998	19.093,0	42,4	45,7
1999	18.996,8	41,7	43,9
2000	19.305,2	41,8	43,8
2001	19.770,3	41,7	48,6
2002	19.008,7	39,8	44,1

5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1992 bis 2001 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind¹⁶:

Haushalts-jahr	Länderfinanz-ausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Bundesergän-zungszuwei-sungen	Insgesamt
1992	1,7	365,6	- 7,9	359,4
1993	- 15,9	818,1	- 7,9	794,2
1994	- 79,7	1.374,4	-	1.294,7
1995	1.763,4	1.108,0	-	2.871,4
1996	1.598,0	1.098,8	-	2.696,8
1997	1.564,2	1.091,1	-	2.655,3
1998	1.583,0	831,4	-	2.414,4
1999	1.317,5	842,6	-	2.160,1
2000	1.141,2	853,9	-	1.995,1
2001	268,7	786,5	-	1.055,17
Summe	9.142,1	9.170,4	-15,8	18.296,6

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

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) festgestellt, dass das geltende Finanzausgleichsgesetz die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt und deshalb nur noch als Übergangsrecht anwendbar ist. Es hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 01.01.2003 ein Maßstäbengesetz in Kraft zu setzen und das bestehende, vorläufig fort-

¹⁶ Quelle: Finanzbericht 2003 des FM NRW und Vorjahre

geltende Finanzausgleichsgesetz bis zum 31.12.2004 neu zu regeln. Beide Gesetzgebungsaufträge sind bereits im Jahr 2001 erfüllt worden. Das neue Finanzausgleichsrecht wird nach Ablauf des Solidarpaktes I zum 01.01.2005 in Kraft treten.

Als eine der besonderen strukturellen Änderungen des Länderfinanzausgleichs ist das auch für Nordrhein-Westfalen vorteilhafte System anzusehen: Hat ein Land einen überdurchschnittlichen Steuerzuwachs, verbleiben ihm 12 v. H. der überdurchschnittlichen Einnahmen; sie werden nicht in den Finanzausgleich eingerechnet.

Weiterhin soll das Volumen des Länderfinanzausgleichs nicht ausgeweitet, sondern verringert werden. Stattdessen wird die originäre Steuerkraft der steuerschwächeren Länder bei der Verteilung der Umsatzsteuer gestärkt.

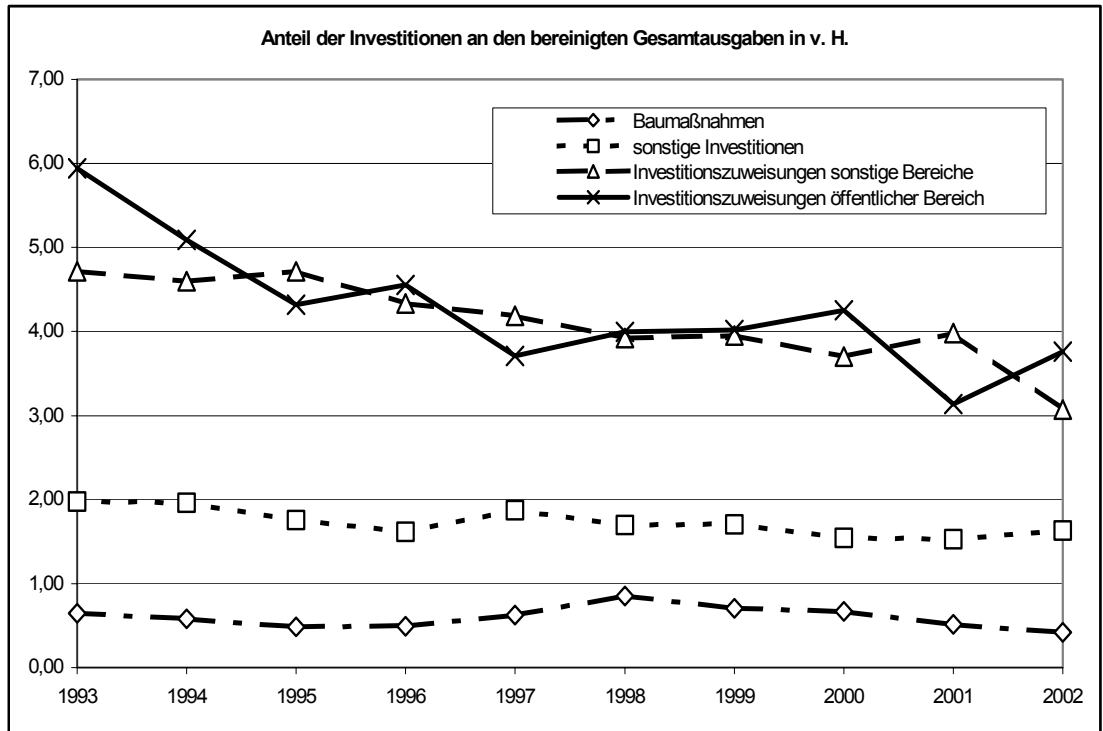
5.15 Investitionen

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

Haus- haltsjahr	Baumaß- nahmen	Sonstige Investitionen	Investitions- zuweisungen öffentl. Bereich	Investitions- zuweisungen sonstige Bereiche	insgesamt
1993	262,3	804,6	2.415,6	1.917,2	5.399,7
1994	242,8	822,5	2.134,4	1.927,9	5.127,6
1995	210,8	766,9	1.881,6	2.055,9	4.915,1
1996	214,9	709,8	1.998,7	1.902,9	4.826,3
1997	282,2	844,9	1.674,2	1.890,3	4.691,6
1998	385,3	762,7	1.800,4	1.767,1	4.715,5
1999	321,8	776,5	1.827,5	1.797,3	4.723,1
2000	309,7	713,9	1.962,3	1.708,9	4.694,8
2001	245,2	723,9	1.488,5	1.888,7	4.346,2
2002	200,7	779,3	1.792,9	1.464,0	4.236,9

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. 44,1 Mrd. EUR im Jahr 1993 auf rd. 47,7 Mrd. EUR im Jahr 2002 erhöhten, sank die Summe der Investitionen im gleichen Zeitraum von rd. 5,4 Mrd. EUR auf rd. 4,2 Mrd. EUR.

Bei Betrachtung der unterschiedlichen Investitionsarten zeigt sich, dass dieser Rückgang insbesondere auf eine Verringerung der Zuweisungen für Investitionen im öffentlichen Bereich zurückzuführen ist, bei denen im Jahr 2002 allerdings ein deutlicher Anstieg festzustellen ist:



5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

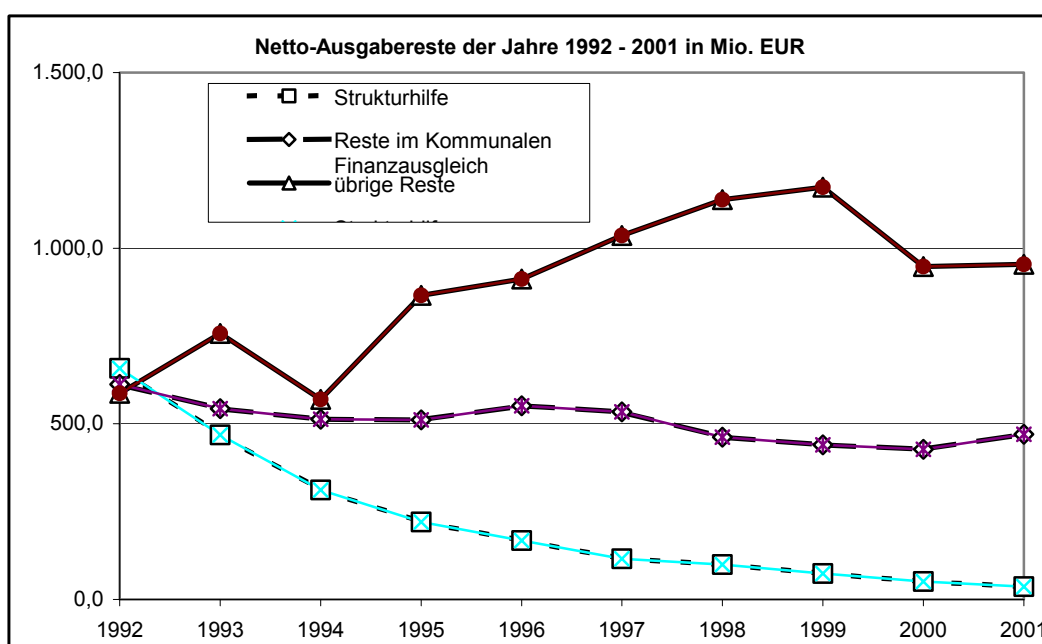
Die Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 1992 bis 2001 haben sich wie folgt entwickelt:

Haushalts-jahr	Brutto-Ausgabe-reste	Vorgriffe	Netto-Ausgabe-reste ¹⁷	Volumen Haushalts-plan	Anteile der Netto-Aus-gabereste ¹⁷ am Volumen
1992	1.866,0	8,1	1.857,9	38.442,9	4,8
1993	1.777,5	9,3	1.768,2	40.664,2	4,3
1994	1.417,0	23,1	1.393,9	42.484,9	3,3
1995	1.603,5	6,2	1.597,3	43.879,6	3,6
1996	1.637,2	5,9	1.631,3	44.906,3	3,6
1997	1.690,2	4,7	1.685,5	45.337,8	3,7
1998	1.707,1	8,6	1.698,5	45.774,8	3,7
1999	1.688,0	1,0	1.687,1	46.852,2	3,6
2000	1.427,8	1,5	1.426,3	48.429,2	3,0
2001	1.468,6	7,5	1.461,1	49.160,8	3,0

¹⁷ Ausgabereste abzüglich Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres

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

Haushaltsjahr	Strukturhilfe- reste	Reste im kom- munalen Finanz- ausgleich	übrige Reste	Insgesamt
1992	658,3	612,2	587,3	1.857,9
1993	468,3	542,8	757,1	1.768,2
1994	311,6	512,7	569,5	1.393,9
1995	220,3	511,2	865,7	1.597,3
1996	167,5	551,7	912,1	1.631,3
1997	115,7	533,6	1.036,1	1.685,5
1998	98,9	461,6	1.138,0	1.698,5
1999	73,7	440,0	1.173,4	1.687,1
2000	51,1	427,4	947,7	1.426,3
2001	36,2	470,5	954,4	1.461,1



5.17 Verpflichtungsermächtigungen

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

In den Jahren 1998 bis 2002 waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 22,6 Mrd. EUR an Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Haushaltsjahr	Gesamt- betrag der Verpflichtungs- ermäch- tigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushalts- jahr/ in den Haushaltsjahren						
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	Folge- jahre
		in Mio. EUR						
1998	4.134,5	1.145,9	768,5	268,7			130,2	1.821,2
1999	4.041,1	1.812,8	1.128,5	546,5	262,4		290,9	
2000	4.235,7		1.779,8	938,8	567,0	326,8	196,6	426,7
2001	6.395,1			1.823,9	982,1	627,6	1.654,7	1.306,8
2002	3.815,8				1.692,2	862,3	552,4	708,9
Summe	22.622,2	2.958,7	3.676,8	3.577,9	3.503,7	1.816,7	2.824,8	4.263,6

Hinzu kommen noch folgende Beträge für über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen, in deren Inanspruchnahme der Finanzminister in den jeweiligen Jahren eingewilligt hat:

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen Mio. EUR	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig		
		im Haushaltsjahr		in späteren Jahren
			Mio. EUR	Mio. EUR
1998	9,64	1999	4,32	5,33
1999	45,70	2000	3,80	41,90
2000	26,36	2001	12,35	14,01
2001	25,05	2002	12,46	12,59
Summe	106,75		32,93	73,83

6 Vermögen und Schulden des Landes

6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2001 stellt sich wie folgt dar:

Vermögen	Wert nach Haushaltsrechnung bzw. Finanzbericht		Erläuterungen
	in Mio. DM	in Mio. EUR	
Grundbesitz			
a) soweit auf den Bau- und Liegenschaftsbetrieb übergegangen	17.459,60	8.926,95	Wert aufgrund neuer Bewertung im Zuge der Übertragung auf den Bau- und Liegenschaftsbetrieb
b) soweit nicht auf den Bau- und Liegenschaftsbetrieb übergegangen	2.816,13	1.439,86	Anschaffungs- oder Herstellungswert
Landesbetriebe, Fachbereiche Medizin der Hochschulen und Universitätskliniken sowie Bau- und Liegenschaftsbetrieb (Anlage III der Haushaltsrechnung ¹⁸)	6.573,10	3.360,77	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen	1.296,62	662,95	
Sondervermögen	454,44	232,35	teilweise Kurswert von Wertpapieren ^{19 20}
Forderungen	3.469,03	1.773,69	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	1.636,47	836,71	Nennkapital einschließlich BVG zum Stichtag 31.07.2002 ²¹
Summe	33.705,39	17.233,28	

¹⁸ Bezüglich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen lag der Jahresabschluss 2001 noch nicht vor; der Wert ist daher noch nicht in der Darstellung enthalten.

¹⁹ Soweit das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ betroffen ist.

²⁰ Das Sondervermögen enthält sowohl das Kapital des Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW in Höhe von 341,20 Mio. DM bzw. 174,45 Mio. EUR als auch das Kapitalvermögen der Schul- und Studienfonds sowie der Heinrich-Hertz-Stiftung und der Tierseuchenkasse in der Gesamthöhe von 113,23 Mio. DM bzw. 57,89 Mio. EUR (vgl. Anlage II, Band I Seite 95/96 der Haushaltsrechnung. Bezüglich der nachstehend aufgeführten Schul- und Studienfonds erhöhen sich die dargestellten Kapitalwerte um folgende Darlehensforderungen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb:
- bezüglich des Bergischen Schulfonds um 15 Mio. DM bzw. 7,67 Mio. EUR,
- bezüglich des Münster'schen Studienfonds um 35 Mio. DM bzw. 17,89 Mio. EUR.
Differenzen durch Rundungen.

²¹ Quelle: Finanzbericht 2003 des FM NRW (Drs. 13/2801).

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das nachgewiesene Vermögen, soweit es nicht auf den Bau- und Liegenschaftsbetrieb übergegangen ist, nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt 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 des Nennwerts liegende Gegenwarts- oder Barwert zu erzielen.

Das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ hat Wertpapiere erworben, deren Nominalzins zum Erwerbszeitpunkt über dem Marktzins lag. Dies bedingt einen über dem Nennwert liegenden Ausgabekurs, der sich bis zum Fälligkeitszeitpunkt kontinuierlich dem Nennwert annähern wird. Insoweit wird hier der über dem Nennwert liegende Kurswert dargestellt.

6.2 Schulden des Landes**6.2.1 Kreditermächtigung**

Für das Haushaltsjahr 2001 hat der Finanzminister die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2000 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		7.581,2 Mio. DM
Ermächtigung gemäß:		
§ 2 Abs. 1 HG 2001 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	6.360,0 Mio. DM	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2001	15.158,2 Mio. DM	
§ 2 Abs. 2 S. 2 HG 2001	48,9 Mio. DM	21.567,1 Mio. DM
Gesamtkreditermächtigung		29.148,3 Mio. DM
		(14.903,3 Mio. EUR)

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2001 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 25.783,0 Mio. DM (13.182,6 Mio. EUR) betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2002 (§ 18 Abs. 3 LHO) 3.365,3 Mio. DM (1.720,7 Mio. EUR).

Darüber hinaus wurde das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ durch § 2 a HG 2001 ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 570,6 Mio. DM (291,7 Mio. EUR) aufzunehmen.

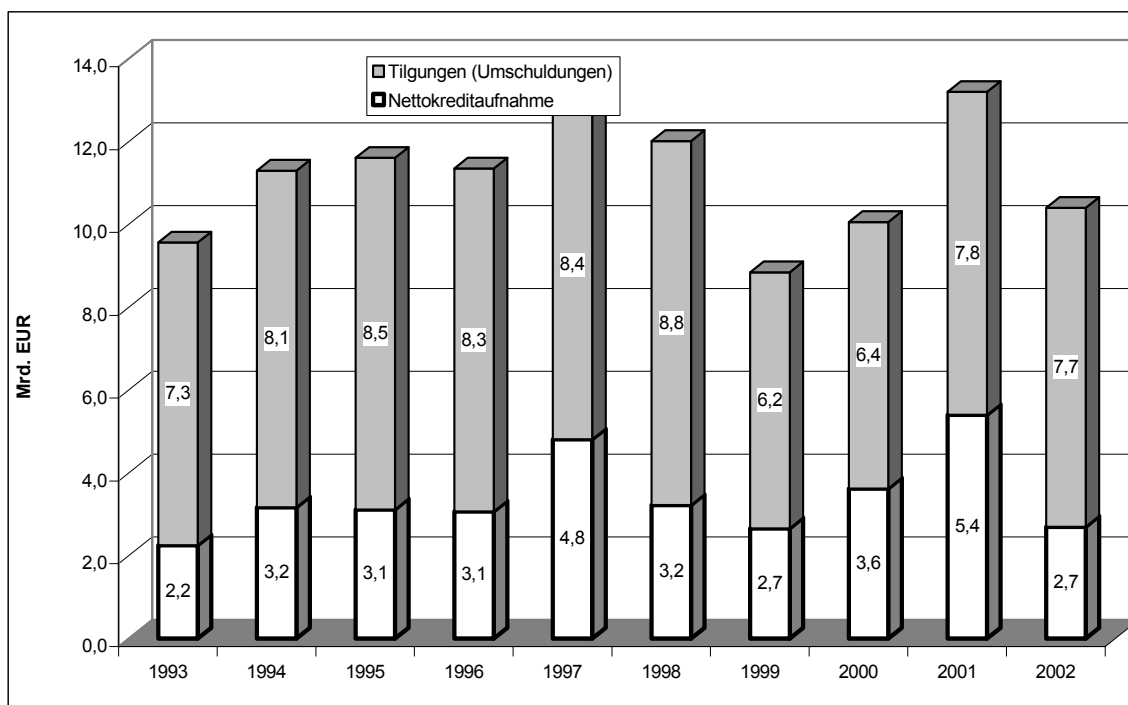
6.2.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von 25.783,0 Mio. DM (13.182,6 Mio. EUR)

abzüglich der Umschuldungen von 15.207,1 Mio. DM (7.775,3 Mio. EUR)

darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2001 10.576,0 Mio. DM (5.407,4 Mio. EUR).

Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 2002 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



6.2.3 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 ergab:

Im Haushaltsplan 2001 waren vorgesehen:

<i>Darstellung in</i>	<i>DM</i>	<i>EUR</i>
Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8 des Haushaltsplans von	9.020,0 Mio. DM	4.611,9 Mio. EUR
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	2.344,0 Mio. DM	1.198,5 Mio. EUR
anrechenbare Investitionen	6.676,0 Mio. DM	3.413,4 Mio. EUR
geplante Nettoneuverschuldung ²²	6.161,7 Mio. DM	3.150,4 Mio. EUR
Die geplante Nettoneuverschuldung unterschritt die im Haushaltsplan 2001 veranschlagten Investitionen um	514,3 Mio. DM	263,0 Mio. EUR
(= 7,7 v. H.).		

²² Nettoneuverschuldung = Obergruppen 31 + 32 ./ 58 + 59

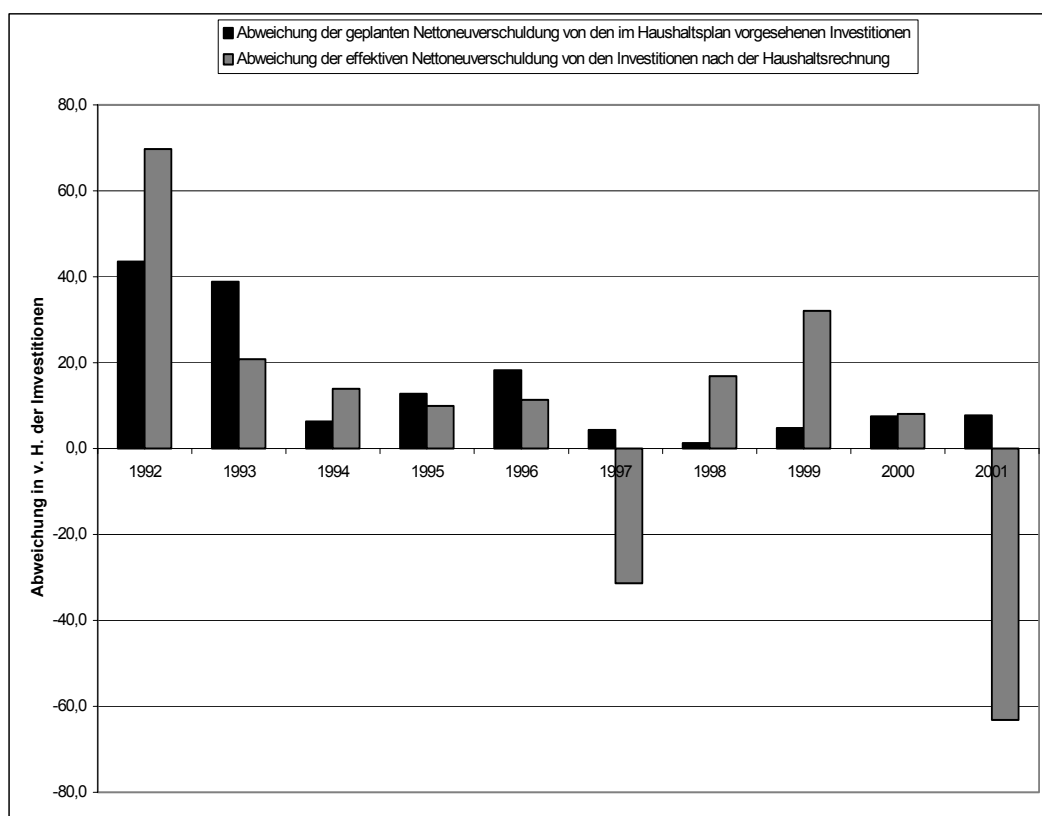
Für den Haushaltsvollzug 2001 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

<i>Darstellung in</i>	<i>DM</i>	<i>EUR</i>
Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8	8.500,4 Mio. DM	4.346,2 Mio. EUR
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	2.072,5 Mio. DM	1.059,6 Mio. EUR
anrechenbare Investitionen	6.427,9 Mio. DM	3.286,5 Mio. EUR
effektive Nettoneuverschuldung	10.493,2 Mio. DM	5.365,1 Mio. EUR
Die Nettoneuverschuldung <u>überschritt</u> die Investitionen um	4.065,3 Mio. DM	2.078,6 Mio. EUR

(= 63,2 v. H.).

Darüber hinaus hat das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ von der ihm nach § 3 BLBG in Verb. mit § 2 a HG 2001 erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Höhe von 558.515.800 DM (285.564.594 EUR) Gebrauch gemacht. Dieser Betrag ist in der Haushaltsrechnung 2001 zu Abschnitt VI a der Haushaltsrechnung 2001 als Gewährleistungsverpflichtung des Landes für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb ausgewiesen.

Für die Jahre 1992 bis 2001 stellt sich die jeweilige Abweichung der Nettoneuverschuldung von den Investitionen wie folgt dar:



Aus der Grafik ist ersichtlich, dass die bis Anfang der neunziger Jahre erreichten Unterschreitungen der Kreditfinanzierungsgrenzen nicht wieder realisiert werden konnten. Im Gegenteil, es zeichnet sich ab, dass die Kreditfinanzierungsgrenze - jedenfalls im Haushaltsvollzug - in den kommenden Jahren nicht nur erreicht, sondern sogar erneut überschritten werden könnte. Diese Entwicklung wird angesichts des Ergebnisses im Jahr 2001, in dem die Nettoneuverschuldung die Investitionen um mehr als 63 v. H. überschritten hat, besonders deutlich.

Die zur Bestimmung der Kreditfinanzierungsgrenze herangezogenen Investitionsausgaben ergeben sich aus § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO. Dabei wer-

den die Einnahmen, die aus der Veräußerung von Vermögen sowie der Rückzahlung von Darlehen dem Landeshaushalt zufließen, nicht von den Ausgaben für Investitionen abgesetzt. Wenn aber Ausgaben für Investitionen, Darlehensvergaben und Gewährleistungen in die Berechnung der Kreditobergrenze einbezogen werden, wäre es bei wirtschaftlicher Betrachtung konsequent, die aus ihnen erzielten Einnahmen bei der Berechnung der Kreditobergrenze wieder abzuziehen. Insoweit ergäben sich für die Jahre 2000 - 2002 die folgenden Beträge:

Jahr	2000		2001		2002	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mio. EUR					
anrechenbare Investitionen	3.809,8	3.837,9	3.413,4	3.286,5	3.422,1	3.298,0
mögliche Abzugsposten						
• Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	296,5	117,5	47,9	26,8	232,2	193,1
• Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	0,5	1,2	0,5	2,8	0,5	2,9
• Darlehensrückflüsse	106,0	126,7	139,5	133,8	146,9	146,9
verbleibende Investitionen	3.406,7	3.592,5	3.225,5	3.123,2	3.042,5	2.955,1
Nettoneuverschuldung	3.526,1	3.525,5	3.150,4	5.365,1	3.352,5	4.033,6
Die Netto neuverschuldung überschritt die verbleibenden Investitionen um	119,3			2.241,9	310,0	1.078,5
Die Netto neuverschuldung unterschritt die verbleibenden Investitionen um		67,0	75,1			

Bei dieser wirtschaftlichen Betrachtung überstiege im Jahr 2002 die Netto neuverschuldung die verbleibenden Investitionen nicht nur im Haushaltsvollzug, sondern auch in der Haushaltsplanung.

6.2.4 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2001 hat sich der Schuldenstand²³ des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

Von	163.665,0 Mio. DM	(83.680,6 Mio. EUR)
um	10.597,9 Mio. DM	(5.418,6 Mio. EUR)
auf	174.262,9 Mio. DM	(89.099,2 Mio. EUR).

Von dem Schuldenstand entfallen

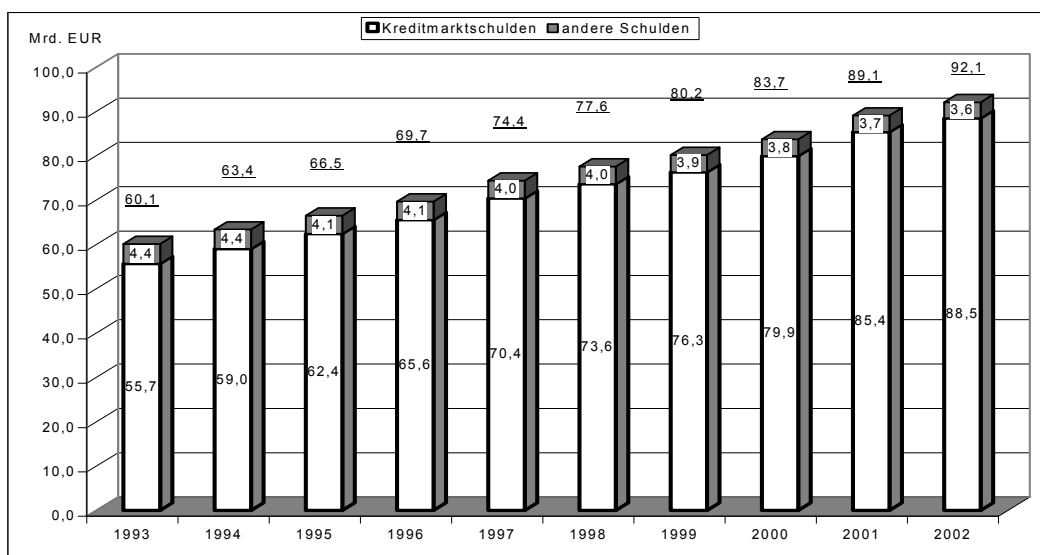
auf Kreditmarktschulden 166.937,7 Mio. DM (85.353,9 Mio. EUR)

auf andere Schulden

(insbesondere beim

Bund) 7.325,2 Mio. DM (3.745,3 Mio. EUR).

Die Entwicklung der Gesamtschulden²⁴ stellt sich wie folgt dar:



²³ Nach Angaben des FM in der Haushaltsrechnung.

²⁴ Für 2002 handelt es sich um die Zahlen per Stichtag 31.12.2002 (vgl. Vorlage 13/2008).

6.2.5 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1992 bis 2001 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	Insgesamt ²⁵
	in Mio. EUR		
1992	1.832,17	908,57	2.740,74
1993	1.907,04	744,61	2.651,66
1994	2.017,01	793,99	2.810,99
1995	2.018,41	843,84	2.862,25
1996	2.126,49	902,89	3.029,38
1997	2.391,46	996,11	3.387,57
1998	3.007,07	1.650,34	4.657,41
1999	3.195,82	1.745,81	4.941,63
2000	3.288,17	1.827,12	5.115,29
2001	3.718,32	1.953,11 ²⁶	5.671,43

²⁵ Differenzen durch Rundungen.

²⁶ Der Betrag umfasst auch die nach § 3 BLBG in Verb. mit § 2 a HG 2001 bestehende Haftung des Landes für die Kreditaufnahme durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen; für das Haushaltsjahr 2001 betrug diese ausweislich der Haushaltsrechnung, Anlage VI a, Abschnitt B 3. Gewährleistungsverpflichtungen, 558.515.800 DM (entspricht 285.564.594 EUR).

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 2.930,69 Mio. EUR oder 106,93 v. H. erhöht. Dass diese Eventualverpflichtungen zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die folgende Darstellung:

Haus- haltsjahr	Einnahmen im Zusam- menhang mit Gewähr- leistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Ge- währleistungen			Belastung des Landes- 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	Inanspruch- nahmen aus Gewähr- leistungen (Obergruppe 87)	
1	2	3	4	5	6	7
	in Mio. EUR					
1992	4,10	0,97	2,30	0,02	13,62	10,88
1993	5,03	0,99	2,98	0,03	24,19	21,18
1994	5,64	0,72	3,42	0,07	52,49	49,62
1995	6,48	1,94	3,81	0,08	40,33	35,80
1996	7,09	1,14	4,18	0,11	48,67	44,74
1997	13,91	0,53	10,13	0,12	29,01	24,82
1998	9,64	0,77	5,28	0,04	52,05	46,95
1999	9,42	1,85	5,13	0,04	110,14	104,04
2000	9,94	1,19	5,85	0,09	47,32	42,13
2001	10,47	2,77	6,09	0,09	52,59	45,54
2002	10,58	2,92	6,11	0,13	131,14	123,88

6.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen ist weiterhin äußerst angespannt und hat sich auch im Haushaltsjahr 2001 nicht verbessert. Die Nettokreditaufnahme musste im Vergleich zu 2000 um rd. 1,8 Mrd. **EUR** gesteigert werden. Sie liegt damit um rd. das Doppelte über der Steigerung der Nettokreditaufnahme des Vorjahres 2000, die gegenüber 1999 um 1,9 Mrd. **DM** angewachsen war. Im Haushaltsjahr 2002 ist eine weitere Zunahme von über 3,3 Mrd. EUR zu verzeichnen.

Die Gesamtverschuldung des Landes betrug zum Stichtag 31.12.2002 92,1 Mrd. EUR.

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

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

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landes- regierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen so- wie Querschnittsuntersuchungen

8 Ärztliche Dienste in der Versorgungsverwaltung des Lan- des

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den 170,5 Stellen in den Ärztlichen Diensten sowie bei den 8 Stellen für Ärzte in den Orthopädischen Versorgungsstellen ein Minderbedarf von insgesamt 46,5 Stellen besteht. Dies entspricht einem Einsparpotenzial von jährlich rd. 2,4 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, alle 46,5 Stellen mit kw-Vermerken zu versehen. Er kann die Auffassung des Ministeriums, dass 26,25 dieser Stellen von bereits in früheren Jahren global ausgebrachten kw-Vermerken erfasst seien, mangels entsprechender Unterlagen nicht nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof hat darüber hinaus vorgeschlagen, bei den Ärztlichen Diensten eine Budgetierung der Haushaltsmittel einzuführen, um einen wirtschaftlicheren Mitteleinsatz zu erreichen.

- 8.1** Der LRH hat in den Jahren 2001 und 2002 die Organisation und den Personalbedarf der Ärztlichen Dienste (ÄD) sowie der Ärzte in den Orthopädischen Versorgungsstellen der Versorgungsverwaltung des Landes untersucht.

Die ÄD sind im Dezernat 105 der Abt. 10 (Landesversorgungsamt) der Bezirksregierung Münster sowie in den nachgeordneten elf Versorgungsämtern eingerichtet. Ihnen standen im Jahre 2001 insgesamt 170,5 (Plan-) Stellen für Ärzte und nichtärztliches Personal zur Verfügung. Die 8 (Plan-) Stellen für Ärzte der Orthopädischen Versorgungsstellen befinden sich in sieben der elf Versorgungsämter; sie gehören organisatorisch jedoch nicht zum ÄD²⁷.

8.2 Hauptaufgabe des ÄD ist die Beurteilung der gesundheitlichen Situation der Antragsteller nach dem Schwerbehindertenrecht und dem Sozialen Entschädigungsrecht²⁸. Dabei trifft der Ärztliche Dienst keine abschließenden Entscheidungen, sondern legt den Fachdezernaten bzw. Fachabteilungen medizinische Gutachten vor, die deren Entscheidungen zugrunde gelegt werden. Mit der gutachterlichen Tätigkeit werden neben den hauptamtlichen Ärzten des ÄD auch mehr als 500 Privatärzte („Außengutachter“) beauftragt, deren Arbeit der ÄD zu koordinieren und zu beaufsichtigen hat.

Die Ärzte der Orthopädischen Versorgungsstellen verordnen orthopädische Versorgungsmaßnahmen im Sozialen Entschädigungsrecht, wie beispielsweise Prothesen und Rollstühle. Außerdem geben sie Empfehlungen für die Hilfsmittelversorgung und sind an der Weiterentwicklung der Hilfsmittel fachlich beteiligt. Darüber hinaus sind sie als Gutachter für andere Kostenträger tätig.

²⁷ Diese Stellenausstattung entsprach im Wesentlichen den Empfehlungen eines Organisationsgutachtens aus dem Jahre 1993 (173 Stellen für die ÄD und 8 Stellen für Ärzte bei den OVSt).

²⁸ Das Soziale Entschädigungsrecht gewährt Leistungen als Folge gesundheitlicher und wirtschaftlicher Schädigungen vor allem für Kriegsoffer, Opfer von Gewalttaten, Impfgeschädigte, ehemalige politische Häftlinge der früheren DDR, Bundeswehrsoldaten und Zivildienstleistende.

- 8.3** Nach der Einschätzung des LRH wird sich im Bereich des Schwerbehindertenrechts mittelfristig die Anzahl der Antragseingänge nicht wesentlich ändern.

Dagegen ist im Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts davon auszugehen, dass es in Fortsetzung der Entwicklung der letzten Jahre in den nächsten 10 Jahren zu einem Arbeitsrückgang um rd. 60 v. H. kommen wird. Denn die Fallzahlen im ÄD der elf Versorgungsämter gingen – vor allem aufgrund der erheblichen Reduktion bei den Kriegsopferversorgungsfällen – allein in der Zeit von 1998 bis 2001 um mehr als 20 v. H. zurück. Auch bei den Orthopädischen Versorgungsstellen wird – bedingt durch den weiteren Rückgang der Zahl der Kriegsopfer – der orthopädische Versorgungsbedarf und damit auch der zur Bearbeitung erforderliche Personalbedarf stark abnehmen.

Nach Auffassung des LRH ergibt sich aus dieser Reduzierung der Fallzahlen sowie aus der vorgeschlagenen Verbesserung der Organisation und der IT-Ausstattung für die Zukunft ein Einsparpotenzial von 46,5 Stellen.

8.3.1 **Ärztliches Personal im ÄD**

Den ÄD im Landesversorgungsamt und in den elf Versorgungsämtern standen insgesamt 70,5 Stellen für Ärzte zur Verfügung.

Im Landesversorgungsamt werden die Kurverfahren aufgrund der demographischen Entwicklung der Kriegsopfer kontinuierlich auslaufen. Die ausschließlich für diese Aufgabe vorgesehene Arztstelle kann daher künftig entfallen.

Im Aufgabenbereich „technische Zusatzbefundungen“ ist durch den Rückgang der Fallzahlen im Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts und

durch die Verlagerung von Verwaltungsaufgaben auf nachgeordnetes Personal die Einsparung mindestens einer halben Arztstelle möglich. Das Einsparpotential aus dem Rückgang der Kriegsopferversorgung bei den Versorgungsämtern ist nach Auffassung des LRH mit 5 Stellen anzusetzen.

Das Ministerium hat dieses Einsparpotential von insgesamt 6,5 Arztstellen in den ÄD anerkannt.

8.3.2 Nichtärztliches Personal

8.3.2.1 Büroleiter/Poolverwalter

Für Büroleiter/Poolverwalter standen im Landesversorgungsamt und in den elf Versorgungsämtern insgesamt 12 Stellen zur Verfügung. Sie bilden die Schaltzentrale zwischen den Versorgungsärzten und den Assistenzkräften des ÄD, den Fachabteilungen bzw. Fachdezernaten und den Außengutachtern. Ausfälle in diesem Bereich wirken sich unmittelbar auf den Geschäftsgang aus. Diese Stellen werden zur Gewährleistung eines reibungslosen Arbeitsablaufs in der Versorgungsverwaltung auch weiterhin benötigt.

8.3.2.2 Registratoren/Assistenzkräfte

Registratoren/Assistenzkräfte sind u.a. zuständig für die Unterstützung der Büroleiter/Poolverwalter, für Begutachtungsvorladungen, für das Führen von Statistiken, für die Vorbereitung der Akten der zu untersuchenden Antragsteller, für den Schriftverkehr mit Außengutachtern und für weitere Büroarbeiten.

Hier erkennt der LRH – auch im Hinblick auf die künftig wahrzunehmenen Vertretungsaufgaben – zusätzlich zu den vorhandenen 14 Stellen einen Mehrbedarf von 4 Stellen an.

8.3.2.3 Arztschreiberinnen

Im Haushalt 2001 waren für die 70,5 Arztstellen in den ÄD insgesamt 50 Stellen für Arztschreiberinnen ausgewiesen, von denen Mitte 2001 rd. 45 Stellen besetzt waren.

Die Arztschreiberinnen fertigen den Schriftverkehr im ÄD und nehmen zudem u. a. Aufgaben im Vorzimmerdienst der Leitenden Ärzte wahr. Die empfohlene Anbindung der ÄD an das SAP-R/3 Modul und die Einführung eines Spracherkennungsprogramms wird den Aufgabenbestand und damit den Stellenbedarf bei den Arztschreiberinnen nach Auffassung des LRH deutlich senken.

Im Falle der genannten IT-Unterstützung geht der LRH von einem künftigen Bedarf von maximal 19 Arztschreiberinnen und damit im Ergebnis von einem Einsparpotenzial von 31 Stellen aus.

8.3.2.4 Radiologisch- und medizinisch-technische Assistenz- und Laborkräfte

Die Mitarbeiterinnen auf den 20 Stellen der Röntgen-, Labor- und Diagnoseabteilungen unterstützen die Ärzte bei der medizinischen Befundung. In diesem Bereich konnte für die Vergangenheit aufgrund der Fremdvergabe von Leistungen ein Aufgabenrückgang festgestellt werden, der sich fortsetzen wird.

Ein Mindestbestand an medizinisch vorgebildeten Assistenzkräften für verbleibende Tätigkeiten, wie Mitarbeit bei den technischen Zusatzbefundungen (z. B. Laborversand) und Rumpfdiagnostik im Labor, ist nach Auffassung des LRH jedoch weiterhin notwendig. Dafür könnten allerdings Arzthelferinnen anstelle der bisher eingesetzten RTA/MTA eingesetzt werden.

Nach Auffassung des LRH reichen künftig 16 Stellen aus, um auch den Bedarf für medizinische Hilfstätigkeiten sowie für Vertretungsaufgaben in den vorgenannten Aufgabenbereichen abzudecken.

8.3.2.5 Mitarbeiter im Kurbüro des Landesversorgungsamtes

Im Zeitpunkt der Untersuchung standen dem ÄD im Landesversorgungsamt für die Bearbeitung der Kurverfahren neben der Stelle für die Ärztin noch 4 Stellen für nichtärztliche Mitarbeiter zur Verfügung.

In Zeiten eines geringeren Antragseingangs wurden von der Ärztin und den Mitarbeitern anderweitige Tätigkeiten (z. B. Abrechnungs- oder Gutachtertätigkeiten) wahrgenommen. Dagegen erfolgte bei starkem Antragseingang eine Unterstützung durch eine Ärztin des Versorgungsamtes Münster.

Die Fallzahlen bei den Badekuren waren in den letzten 10 Jahren stark rückläufig: Die Anzahl der Anträge sank von rd. 9.200 im Jahre 1989 auf rd. 3.600 im Jahre 2001, die Anzahl der bewilligten Kuren von rd. 7.100 im Jahr 1990 auf rd. 2.900 im Jahr 2001. Das Durchschnittsalter der Antragsteller lag im Jahre 2001 bei 77 Jahren.

Für die künftige Personalbemessung ist das Kurverfahren nahezu ohne Bedeutung. Nach Auffassung des LRH werden in Zukunft lediglich in geringem Umfang Kuren für die Berechtigten nach dem Bundesversor-

gungsgesetz und den Sondergesetzen (insbesondere Opferentschädigungsgesetz und Soldatenversorgungsgesetz) verbleiben. Hierfür dürfte eine Stelle ausreichen. Die übrigen drei Mitarbeiterstellen im Kurbüro können entfallen.

8.3.3 Orthopädische Versorgungsstellen

In den sieben Orthopädischen Versorgungsstellen waren im Jahre 2001 alle acht Stellen für Ärzte (davon zwei beim Versorgungsamt Köln) besetzt.

Die Anzahl der von den Orthopädischen Versorgungsstellen zu betreuenden Personen hat seit Jahren ständig abgenommen, die Anzahl der Anträge ging von 1998 bis 2001 um fast 20 v. H. zurück. Das Durchschnittsalter der Antragsteller betrug zuletzt 80 Jahre.

Es steht zu erwarten, dass die Fallzahlen in den nächsten Jahren weiter sinken werden. Mittelfristig sind daher aus Sicht des LRH 3 Stellen in diesem Bereich entbehrlich. Langfristig dürften 2 Stellen für die dann noch verbleibende Arbeit ausreichen; dann könnten insgesamt 6 Stellen entfallen. Zwischenzeitlich frei werdende Kapazitäten können bis zum Ausscheiden der Stelleninhaber im ÄD für Gutachtertätigkeiten nach dem Schwerbehindertenrecht und dem Sozialen Entschädigungsrecht in Anspruch genommen werden.

8.4 Der LRH hat dem Ministerium mitgeteilt, dass aus seiner Sicht alle 46,5 Stellen mit kw-Vermerken versehen werden müssten.

Das Ministerium hält zwar die vom LRH berechneten Einsparungen im Hinblick auf eine längerfristige, perspektivische Betrachtungsweise im Großen und Ganzen für überzeugend; doch müssten 26,25 der 46,5 Stel-

len als Konkretisierung der in früheren Jahren global ausgebrachten kw-Vermerke angesehen werden.

Der LRH kann diese Auffassung nicht nachvollziehen, da die angekündigten Unterlagen noch nicht vorgelegt wurden.

8.5 Optimierung der Sachausstattung

8.5.1 Medizintechnische Ausstattung

An sächlicher Ausstattung verfügen die ÄD über Untersuchungszimmer, Laboreinrichtungen und technische Diagnosegeräte, wie z. B. EKG, Audiometrie, Doppler und Sonographie, sowie in drei Versorgungsämtern über Röntgeneinrichtungen.

Die Ausstattung und das Vorhalten eines Labor- und Röntgenbereichs bedingt erhebliche Investitionen und Folgekosten. Mit der Nutzung der Apparaturen sind außerdem umfangreiche Rüstzeiten, Zeiten für die Wartung und Pflege von Geräten, die Beschaffung von Materialien und regelmäßige Überprüfungen durch die Aufsichtsbehörden verbunden.

Die Einrichtungen der Röntgenabteilungen in den drei Versorgungsämtern sind veraltet (Durchschnittsalter rd. 20 Jahre); eine Ersatzbeschaffung würde zu erheblichen Ausgaben führen.

Der LRH wies deshalb das Landesversorgungsamt darauf hin, dass mehrere Versorgungsämter die eigenen Röntgenabteilungen bereits aufgegeben hätten und stattdessen auf niedergelassene radiologische Fachpraxen ausgewichen seien. Dies habe zu deutlichen Kosteneinsparungen geführt.

Das Landesversorgungsamt erklärte daraufhin, dass bei größerem Reparaturbedarf an einem Röntgengerät keine Ersatzbeschaffung mehr erfolgen würde und die Röntgenbereiche letztlich stillgelegt werden sollten. Dies solle künftig auch für die Laborbereiche gelten.

8.5.2 Datenverarbeitung

Die ÄD waren im Zeitpunkt der Untersuchung nicht an das IT-System SAP-R/3 angebunden, welches in den übrigen Bereichen der Versorgungsverwaltung eingesetzt wird. Eine Spracherkennungssoftware („Diktieren in den PC“) wurde in einigen Versorgungsämtern und in der Abteilung 10 der BR Münster erprobt. Eine „eigene“ Datenverarbeitungs-ausstattung stand den ÄD nur zum Teil zur Verfügung: So besaßen die Ärzte überwiegend keine Arbeitsplatzrechner (PCs), die Schreibkräfte hatten zwar PCs, diese waren aber meist weder hausintern vernetzt noch mit spezieller Software für die Tätigkeiten im Versorgungsamt ausgerüstet.

Insgesamt führte die nach heutigen Maßstäben unzureichende IT-Ausstattung zu unnötiger Mehrarbeit sowohl in der Fachabteilung als auch im ÄD.

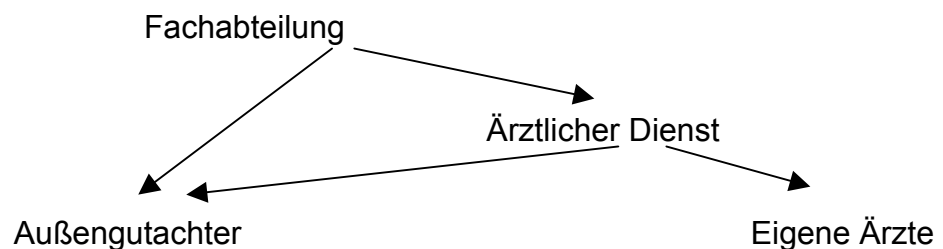
Durch das GGRZ Hagen waren bereits vorbereitende Tätigkeiten einschließlich einer ersten Programmierung für die Anbindung des ÄD an das in der Fachabteilung eingesetzte SAP-R/3 Programm durchgeführt worden. Nach einer groben Schätzung der BR Münster werden für die Anbindung aller ÄD in den elf Versorgungsämtern und des Dezernats 105 der Abt. 10 der BR Münster an das SAP-R/3 Modul sowie die Einführung einer Spracherkennungssoftware rd. 500.000 EUR an Personal- und DV-Sachausgaben entstehen. Dem werden nach Abbau der entsprechenden Stellen Einsparungen bei den Arztschreiberinnen von rd. 1,35 Mio. EUR jährlich gegenüberstehen.

Insofern hat der LRH die Anbindung des ÄD an das IT-System der Versorgungsverwaltung und – im Falle einer positiven Erprobung – die Einführung einer Spracherkennungssoftware empfohlen.

Das Ministerium hat den Empfehlungen des LRH zugestimmt, dabei aber noch einmal betont, dass die aus dem IT-Einsatz resultierenden Stelleinsparungen in einen Zeitrahmen eingebunden sein müssten, der einen Vorlauf hinsichtlich der Beschaffung, Erprobung und ein Einführung der IT vorsehe.

8.6 Budgetierung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes

Die Auftragsvergabe hinsichtlich der ärztlichen Begutachtung erfolgte im Zeitpunkt der Untersuchung i. d. R. folgendermaßen:



Diese Darstellung verdeutlicht, dass der Einsatz von Außengutachtern nur teilweise im Zuständigkeitsbereich der ÄD lag. Nach den Feststellungen des LRH ermöglicht diese Organisation keinen optimalen Mitteleinsatz.

Der LRH hat daher vorgeschlagen, die Kompetenzen für den Einsatz von Außengutachtern beim ÄD zu bündeln, die Haushaltsmittel für die ärztlichen Begutachtungen zu budgetieren und die Personal- und Sachausgaben der ÄD einschließlich der Ausgaben für Außengutachter und Befundberichte zusammenzufassen.

Hierzu hat sich das Ministerium bisher noch nicht geäußert.

9 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass eine Anzahl von Versorgungsberechtigten ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Anzeige von Renten nicht nachgekommen ist. Weil in diesen Fällen die gesetzlich vorgeschriebene Anrechnung der Renten unterblieb, zahlte das Landesamt für Besoldung und Versorgung rund 2,6 Millionen Euro zuviel aus.

Die Prüfung ergab ferner, dass das bisherige Verfahren zur Ermittlung anzurechnender Renten nicht nur zeit- und personalaufwändig, sondern auch ungeeignet ist, alle Anrechnungsfälle zu erfassen. Im Hinblick auf die in den nächsten Jahren zu erwartende deutliche Zunahme der Zahl der Versorgungsberechtigten haben der Landesrechnungshof und das Rechnungsprüfungsamt empfohlen, die Rentendaten regelmäßig mittels eines IT-gestützten Verfahrens mit den Versorgungsdaten des Landesamtes für Besoldung und Versorgung abzugleichen.

Das Finanzministerium hat zugesagt, dies durch eine Ergänzung der Rechtsverordnung zum Datenschutzgesetz Nordrhein - Westfalen zu ermöglichen.

- 9.1** Etwa ein Viertel der mehr als 130.000 Versorgungsberechtigten (Ruhestandsbeamte des Landes und ihre Hinterbliebenen) erhalten neben ihren Versorgungsbezügen aus früheren versicherungspflichtigen Tätigkeiten Renten oder rentengleiche Leistungen. Gemäß § 55 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) werden Versorgungsbezüge neben Renten nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze gezahlt. Mit dieser Regelung soll insbesondere eine überhöhte Gesamtversorgung oder eine Doppelversorgung vermieden werden.

Deshalb sind alle Versorgungsberechtigten gemäß § 62 BeamtVG verpflichtet, dem Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) den Bezug von Renten unverzüglich anzuzeigen.

Das LBV weist die Versorgungsberechtigten in den Bescheiden über die Festsetzung ihrer Versorgungsbezüge auf diese Verpflichtung hin. Darüber hinaus fordert es die Versorgungsberechtigten in einem Turnus von zwei Jahren bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres zur Anzeige von Rentenbezügen auf.

Schließlich untersucht das LBV von sich aus die einzelnen Versorgungsakten daraufhin, ob Anhaltspunkte für eine versicherungspflichtige Tätigkeit der Versorgungsberechtigten bestehen.

9.2 Im Jahre 2001 hat ein RPA beim LBV geprüft, ob die Versorgungsberechtigten einen eventuellen Rentenbezug pflichtgemäß mitgeteilt haben, und ob dieser ordnungsgemäß auf die Versorgungsbezüge angerechnet wurde. Zu diesem Zweck hat es die Rentendaten mit den Versorgungsdaten des LBV verglichen. Dabei stellte es fest, dass trotz der Hinweise des LBV 308 Versorgungsberechtigte den Bezug ihrer Renten nicht angezeigt hatten.

Dies hat in 222 Fällen zu überhöhten Zahlungen an die Betroffenen geführt; in 86 Fällen waren die Versorgungsbezüge zur damaligen Zeit nicht zu kürzen.

Von den überzahlten Versorgungsbezügen in Höhe von rd. 2,6 Mio. EUR wurden bisher etwa 1,2 Mio. EUR zurückgezahlt. Rückforderungsansprüche in Höhe von zur Zeit rd. 950.000 EUR hat das LBV aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr realisiert. Noch offen sind derzeit Rückforderungen in Höhe von rd. 450.000 EUR.

Durch die Richtigstellung der noch laufenden Versorgungszahlfälle werden zur Zeit jährlich rd. 300.000 EUR Versorgungsbezüge eingespart.

- 9.3** Das RPA hat weiterhin festgestellt, dass das beim LBV praktizierte manuelle Verfahren zur Überprüfung der Angaben der Versorgungsberechtigten und zur Ermittlung der anzurechnenden Renten nicht nur personalaufwändig und kostenintensiv, sondern vor allem auch ungeeignet ist, diejenigen Fälle vollständig zu erfassen, in denen unrichtige Angaben gemacht wurden.

Das LBV begründete seine Verfahrensweise mit dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW), das einen Abgleich mit den Rentendaten nur dann erlaube, wenn im Einzelfall Angaben der betroffenen Person überprüft werden müssten, weil tatsächliche Anhaltspunkte für deren Unrichtigkeit bestünden (§ 13 Abs. 2 Buchst. c). Nur in einem solchen Fall dürfe eine Abfrage bei der zuständigen Rentenbehörde erfolgen, die dann ggf. zu weiteren Rückfragen bei den Betroffenen führe.

Das RPA hat daraufhin empfohlen, für eine vollständige Erfassung der Rentenbezüge einen regelmäßigen automatisierten Abgleich der Versorgungsdaten mit den Rentenversicherungsdaten durchzuführen, um ohne großen Arbeitsaufwand beim LBV und ohne spätere Unannehmlichkeiten für die Versorgungsberechtigten von Anfang an alle erforderlichen Rentenangaben zu erhalten.

Denn auch wenn das bisherige manuelle Verfahren zur Erlangung von Indizien über unrichtige Angaben der Versorgungsberechtigten verbessert würde, bleibe es anschließend in jedem Einzelfall bei dem personalaufwändigen und kostenintensiven Überprüfungs- und ggf. Rückforderungsverfahren. Auch dabei sei das LBV vorrangig auf hinreichende Informationen der Versorgungsberechtigten angewiesen. Das LBV habe aber darauf

hingewiesen, dass ein Teil der Versorgungsberechtigten aus unterschiedlichen Gründen mit den ihnen obliegenden Erklärungspflichten überfordert sei und die fehlerhaften Angaben nicht vorsätzlich, sondern aus Unkenntnis mache.

Außerdem laufe auch eine verbesserte manuelle Überprüfung ins Leere, wenn das LBV überhaupt keine Anhaltspunkte (Name des Rentenempfängers, Art und Höhe der Rentenzahlung etc.) darüber erhalten habe, ob und vor allem von welcher Stelle der Versorgungsberechtigte möglicherweise Renten erhalte. Hier helfe nur ein automatisierter Datenabgleich.

- 9.4** Der LRH hat sich den Vorschlag des RPA zu eigen gemacht und das Finanzministerium um Stellungnahme gebeten. Dabei hat er betont, dass bei der Entscheidung über die Einführung eines automatisierten Verfahrens nicht auf die vergleichsweise geringe Anzahl der Versorgungsberechtigten mit unrichtigen Angaben abgestellt werden dürfe. Vielmehr müsse der Aufwand berücksichtigt werden, den das LBV bisher insgesamt zur Vermeidung überhöhter Zahlungen betreibe. Das hiermit befasste Personal werde nach Auffassung des LRH angesichts der in den nächsten Jahren zu erwartenden deutlichen Zunahme der Zahl der Versorgungsberechtigten im LBV für andere Zwecke dringender benötigt.

Auch Sinn und Zweck des Sozialdatenschutzes stünden aus seiner Sicht einem automatisierten Datenabgleich grundsätzlich nicht entgegen, weil das LBV von Gesetzes wegen verpflichtet sei, Rentenzahlungen bei der Berechnung der Höhe der Versorgungsbezüge zu berücksichtigen. Dies bedeute, dass Versorgungsberechtigte nach Sinn und Zweck des BeamtVG nicht davor geschützt werden sollten, dass die korrekten Daten über Art und Höhe ihrer Rentenzahlungen erfasst würden und in die Berechnung ihrer Versorgungsbezüge eingingen.

Auch das DSG NRW habe weder zum Ziel, dem LBV Rentendaten vorzuhalten, die es zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags benötige, noch beabsichtige es den Schutz von Personen, die – entgegen ihrer gesetzlichen Verpflichtung – unzutreffende Angaben über ihre Rentenbezüge machten.

Vielmehr gehe es darum, ein geeignetes Verfahren einzuführen, um Versorgungsberechtigte, die unzutreffende Angaben über ihre Renten machten, nicht über viele Jahre finanziell besser zu stellen als solche, die ihre Renten korrekt angegeben hätten.

- 9.5** Das Finanzministerium hat diesen Argumenten im Ergebnis zugestimmt. Nach seiner Auffassung lässt die derzeitige Rechtslage zwar keine andere Verfahrensweise zu; das Finanzministerium sagte aber zu, durch Ergänzung der Rechtsverordnung nach § 9 Abs. 2 DSG NRW einen automatisierten Datenabgleich zwischen den Rentendaten und den Versorgungsdaten des LBV zu ermöglichen.

Das Verfahren dauert noch an.

10 Orientierungsprüfung IT-Sicherheit

In den zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des Innenministeriums und im Rechenzentrum der Finanzverwaltung werden die meisten und bedeutsamsten IT-Verfahren des Landes betreut und bereitgestellt. Der Sicherheit in den Rechenzentren kommt für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung eine zentrale Rolle zu. Die Prüfung ergab, dass die Rechenzentren auf schwerwiegende Eingriffe in den Betriebsablauf nur in begrenztem Maße reagieren können.

Der LRH trägt seine Prüfungserkenntnisse insbesondere deshalb an den Landtag heran, weil die Beachtung der erforderlichen IT-Sicherheit eine Daueraufgabe darstellt. Nach Auffassung des LRH sollte die IT-Sicherheit in den Rechenzentren in den kommenden Jahren erhöht werden. Dazu werden auch Investitionen erforderlich sein. Angesichts der Haushaltslage wird zwischen den Erfordernissen einer Risikovorsorge und den finanziellen Möglichkeiten des Landes abzuwägen sein.

10.1 Ausgangslage

In den zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des IM (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik [LDS], 3 Gemeinsame Gebietsrechenzentren [GGRZ] in Hagen, Münster und Köln) und im Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF) werden die meisten und bedeutsamsten IT-Verfahren der Landesverwaltung und der Justiz betreut und bereitgestellt. Zudem hat es sich das Land Nordrhein-Westfalen zum Ziel gesetzt, die elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung bis zum Jahr 2005 verstärkt auszubauen. Die untersuchten Rechenzentren (RZ)

werden dabei die wesentlichen technischen Aufgaben zu übernehmen haben.

Alle Verfahren der Informationstechnik (einschl. E-Government) können nur funktionieren, wenn gewährleistet ist, dass Verfahren und Daten weder vernichtet, noch verfälscht oder unberechtigt verwertet werden können. Der Sicherheit in den Rechenzentren kommt für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung daher eine zentrale Rolle zu. Der LRH hat deshalb in diesen Rechenzentren eine Prüfung zur IT-Sicherheit durchgeführt, die den Sicherheitsstandard in diesen Dienststellen analysieren und bewerten sollte.

Alle Fragestellungen zur IT-Sicherheit haben mittelbar oder unmittelbar Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Einerseits erfordern alle Sicherheitsmaßnahmen Haushaltsmittel in Form von Personaleinsatz (= Stellen) oder Sachmitteleinsatz. Andererseits stellen Sicherheitsinvestitionen Präventivmaßnahmen gegen zukünftige, mehr oder weniger wahrscheinlich eintretende Schadensereignisse dar und wirken insoweit reduzierend auf den zukünftigen Mitteleinsatz. Jede sicherheitsrelevante Entscheidung stellt daher eine Abwägung dar zwischen den geschätzten finanziellen Folgen eines Schadenseintritts und den berechenbaren Kosten für die Präventivmaßnahmen. Je größer die Bedeutung der IT in der Verwaltung und die Komplexität der Infrastruktur und der Anwendungen werden, desto größer wird das Schadensrisiko sowohl bezüglich der Höhe des Schadensereignisses als auch hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit.

10.2 Prüfungsfeststellungen

Das Bewusstsein für die Probleme der IT-Sicherheit ist in allen RZ auf allen operativen Ebenen ausgeprägt und hat, soweit es die Zuständigkeit und die finanziellen Mittel zugelassen haben, zu Maßnahmen geführt, die viele Sicherheitsprobleme abdecken. Dort, wo das unmittelbare operative

Geschäft aufhört und Geschäftsbeziehungen mit anderen Dienststellen oder externen Anbietern erforderlich werden, fällt das Sicherheitsniveau ab. Insbesondere sind in den RZ nur rudimentäre Ansätze eines IT-Sicherheits-Managements nach dem Muster des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik mit Unterstützung von Controllingverfahren im Einsatz, so dass die Leitung kein objektives Bild über die Sicherheitslage des RZ haben kann.

Die untersuchten RZ sind auf einen Katastrophenfall nur unzureichend vorbereitet. Ein in sich geschlossenes Konzept zur

- Wiederherstellung der Daten
- Inbetriebnahme von alternativen Rechen- und Nachbearbeitungskapazitäten
- Bereitstellung alternativer geeigneter Räumlichkeiten
- Bereitstellung erforderlicher Betriebsvoraussetzungen (insbesondere Klima und Strom)
- Bereitstellung hinreichend qualifizierten Ersatzpersonals
- Dokumentation der erforderlichen Maßnahmen und Abläufe

liegt in keinem RZ vor. Die vorhandenen Konzepte beschränken sich auf Teilaspekte, vorrangig auf die Wiederherstellung der Daten.

Sowohl Katastrophenfall-Vorsorge als auch Katastrophenfall-Behandlung weisen Defizite auf. Insbesondere erlaubt die vorhandene Dokumentation für den Katastrophenfall nicht, dass auch fremde fachkompetente Personen die Prozessabläufe der jeweiligen Dienststelle in Gang setzen können.

Im Hinblick auf den kompletten längerfristigen Ausfall der Großrechner haben die RZ bisher nur eingeschränkte Sicherheitsmaßnahmen ergriffen, die im Hinblick auf die Eintrittswahrscheinlichkeit zu bewerten sind. Wegen der hohen Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Verwaltungs- und Justizgeschäfte ist aus Sicht des LRH nicht zu tolerieren, dass keine vertraglichen Vereinbarungen vorliegen, die im Schadensfalle die kurzfristige Gestellung notwendiger Hardware zumindest für geschäftskritische Anwen-

dungen sicherstellen. Kooperationen zwischen den RZ oder mit externen Partnern sind nur eingeschränkt und in der Regel ohne vertragliche Bindung abgeschlossen und müssen aufgrund unterschiedlicher technologischer Vorgehensweise immer wieder neu aufgebaut werden.

Verfahren zur Datensicherung sind in allen RZ installiert, weisen aber im Einzelfall noch Lücken auf und beschränken sich bei der Auslagerung in der Regel auf einen Sicherungsort in unmittelbarer Nähe des eigenen Gebäudes, d.h. in einem Umkreis von rund einem Kilometer.

Alle RZ haben aufgrund ihrer IT-technischen Anforderungen mehr oder weniger Probleme mit ihren Räumlichkeiten, insbesondere weil Rechnerräume entweder unter Flachdächern oder unterhalb von Klimaeinrichtungen installiert sind und so Wasserschäden eintreten können und auch schon mehrfach eingetreten sind. Das Hauptgebäude des LDS zeigt erhebliche Alterungserscheinungen, die eine Prüfung sinnvoll erscheinen lassen, ob die weitere Nutzung als RZ wirtschaftlich ist. Das GGRZ Hagen ist mit den bestehenden Aufgaben an den Grenzen seiner Gebäudeinfrastruktur weitestgehend angelangt. Das weitere Anwachsen dieser Aufgaben erschwert in Zukunft einen wirtschaftlichen und sicheren Geschäftsbetrieb. Das aus dem ehemaligen Landesversorgungsamt hervorgegangene und noch im Aufbau befindliche GGRZ Münster ist für ein RZ in vollkommen ungeeigneten Räumlichkeiten untergebracht, die den Sicherheitsanforderungen nicht einmal ansatzweise gerecht werden. Zur Herstellung einer den Sicherheitsbedürfnissen des Landes gerecht werdenden Infrastruktur sind daher Investitionen in die RZ unabdingbar.

Die Analyse der zentralen Komponenten des Landesverwaltungsnetzes (LVN) sowie der Gesamtstruktur des Finanzverwaltungsnetzes (FVN) hat ergeben, dass umfangreiche Sicherheitsmechanismen nennenswerte Schäden bislang vermeiden konnten. Im Hinblick auf die angestrebte Installation von vielfältigen Verfahren des E-Government ist nach Darstellung des Innenministeriums das Konzept des LVN zu überarbeiten.

10.3 Prüfungsempfehlungen

Zur Behebung der aus dem Betrieb der zentralen RZ herrührenden noch bestehenden Sicherheitsprobleme hat der LRH IM und FM empfohlen:

- Langfristige Ausweich-Planung für alle RZ zur Nutzung der Ressourcen der anderen RZ (übergreifende Arbeitsgruppen) und darauf aufbauend
- Betriebs- und Ausweich-Verbund zwischen den RZ unter Kostengesichtspunkten
- Regelmäßige Katastrophenfall-Analyse für die RZ durch ein anderes RZ oder externe Gutachter
- Vertragliche Vereinbarungen statt loser Absprachen zwischen den RZ untereinander und mit externen Partnern.

Hinsichtlich des aufgabenspezifischen Gebäudebedarfs sollte kurzfristig eine Liegenschaftsanalyse für alle untersuchten RZ vorgenommen werden.

Ein Schwerpunkt der Optimierung des IT-Sicherheitskonzeptes sollte auf den Betriebs-Verbund der RZ gelegt werden. Die RZ sollten eine Konzentration auf ihre jeweiligen Kernkompetenzen vornehmen und versuchen, den Markt untereinander aufzuteilen. Dabei sind auch Modelle möglich, bei denen ein RZ als Generalanbieter andere RZ als Subunternehmer mit in die Aufgabenabwicklung integriert.

Zur gezielten Steuerung der RZ und insbesondere der Wahrung von Investitionen in Sicherheitsmaßnahmen empfiehlt der LRH für alle RZ, die als Landesbetrieb organisiert sind, die regelmäßige (mind. jährlich) Erstellung von Geschäftsberichten zur IT-Sicherheit. Grundlage derartiger Geschäftsberichte sollten Controllingverfahren sein, die die benötigten Informationen bereitstellen und aufgrund einer einheitlichen Kategorisierung auch bewerten.

Zur besseren Kooperationsfähigkeit der RZ untereinander sollte auch das RZF kurzfristig in die Lage versetzt werden, Leistungsverrechnungen mit den anderen RZ, vorzugsweise auf der Basis einer Kosten- und Leistungs-

rechnung, vornehmen zu können. Ohne eine Möglichkeit der Verrechnung wird eine Zusammenarbeit der RZ schwierig und es besteht die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung.

In allen RZ sollte ein IT-Sicherheits-Management installiert werden, das unmittelbar der Betriebsleitung unterstehen müsste. Die Aufgaben orientieren sich an den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die RZ ihre Kunden in Sicherheitsfragen sensibilisieren. Die RZ können den Kunden deren Verantwortung für die Angemessenheit der Sicherheitsmaßnahmen nicht abnehmen. Sie sollten diese aber bei der Auswahl der in Betracht kommenden Sicherheitsmaßnahmen beraten und die jeweiligen finanziellen Auswirkungen aufzeigen. Trotz der Haushaltslage sind notwendige Sicherheitsmaßnahmen unverzichtbar. Sie müssen aber auch finanzierbar sein.

10.4 Stellungnahmen von IM und FM

Das IM hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des LRH als im Wesentlichen zutreffend anerkannt und die Empfehlungen zur Verbesserung der organisatorischen Abläufe, der Planung von Notfallvorsorgemaßnahmen und zur Erhöhung der Datensicherheit in den RZ ausdrücklich begrüßt. Die RZ haben mit der Umsetzung der Empfehlungen des LRH bereits begonnen.

Soweit der BLB tätig werden muss, haben bereits erste Gespräche stattgefunden.

Das FM stimmt dem LRH darin zu, dass die Verfahren zur Datensicherung im RZF verbessert werden müssen. Es wird geprüft, wann und in welcher Weise eine Verbesserung der Situation erreicht werden kann.

11 IT-Geräte- und Lizenzverwaltung an Hochschulen

Der Landesrechnungshof hat an fünf Hochschulen des Landes die IT-Geräte- und Lizenzverwaltung geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die derzeitigen Prozesse und Verfahren den haushaltsrechtlichen Vorschriften zum Vermögensnachweis (§ 73 LHO) nicht gerecht werden. Das vorhandene Lizenzmanagement kann eine wirtschaftliche Verwendung der Lizenzen nicht sicherstellen. Im IT-Beschaffungswesen und bei der Bereitstellung von IT-Services liegen Defizite vor.

11.1 Ausgangslage

Der LRH hat in den vergangenen Jahren eine Querschnittsuntersuchung zur IT-Geräte und Lizenzverwaltung (vgl. Jahresbericht 2002, Nr. 10) durchgeführt, um festzustellen, welchen Stellenwert die Bewahrung der Investitionen und die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit genießen. Nunmehr hat der LRH ergänzende Erhebungen bei fünf ausgewählten Hochschulen durchgeführt, um feststellen zu können, ob die in dem Jahresbericht angesprochenen Fragen auch bei Hochschulen auftreten.

Die örtlichen Erhebungen umfassten die Analyse der Organisation der Inventarisierung und Lizenzverwaltung, die Begutachtung von Beschaffungsvorgängen sowie Untersuchungen zur Organisation von IT-Services. Alle Analysen bezogen sich sowohl auf die zentrale Verwaltung als auch auf die Fachbereiche / Fakultäten, einzelne Lehrstühle sowie auf Einrichtungen der Hochschule.

Im Bericht werden Bezeichnungen verwendet, für die es keine allgemeingültigen Definitionen gibt. Zur Vermeidung von Missverständnissen werden diese nachfolgend definiert:

11.2 Definition

IT-Verwaltung

Alle Verwaltungstätigkeiten in Zusammenhang mit IT-Geräten und Software, insbesondere die Bedarfsermittlung, die Ausschreibung und Beschaffung, die Vereinnahmung, die Abwicklung in Haushalts- und Kosten- und Leistungsrechnungsverfahren, die Führung von Verzeichnissen sowie die Aussonderung und Verwertung.

IT-Services

Alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von IT, insbesondere die (De-) Installation von Geräten und Software, der Betrieb von Geräten, Netzwerken und Softwareverfahren, die Betreuung der Anwender sowie die technische Zuarbeit der IT-Verwaltung. Zu unterscheiden sind dabei die IT-Services für die zentrale Infrastruktur (Netze, Großrechner, Server) und zentrale Software (Netze, Betriebssysteme) im Gegensatz zur dezentralen Infrastruktur (Endgeräte) und der darauf installierten Software.

Lizenzmanagement

Lizenzmanagement beinhaltet die laufende Prüfung der Einhaltung lizenzrechtlicher Vorschriften, den wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln für Lizenzen, den Nachweis der Lizenzierung gegenüber dem Lizenzgeber, die Beratung und Information der Anwender und Systembetreuer in lizenzrechtlichen Fragen sowie den Abgleich zwischen lizenzierte und installierter Software.

Organisationseinheit einer Hochschule

Alle Stellen, die über ein Budget verfügen oder eine Funktion im Sinne des Hochschulgesetzes ausüben (z. B. Organe, Einrichtungen).

Hochschulrechenzentrum

Hochschulrechenzentrum (HRZ) im Sinne des Berichtes sind die mit Datenverarbeitungsaufgaben betrauten neutralen Betriebseinrichtungen der Hochschulen.

11.3 Prüfungsfeststellungen

11.3.1 Nutzung und Erhalt der geleisteten Investitionen

Gem. § 73 LHO und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften ist über das Vermögen des Landes ein Nachweis zu erbringen. Bewegliche Güter mit einem Wert von mehr als 500 DM / 250 EUR und einer Lebensdauer von mehr als einem Jahr sind in einem Gegenstandsverzeichnis nachzuweisen. Daneben ist ein Verteilungsverzeichnis zu führen, dem der Standort des jeweiligen Wirtschaftsguts zu entnehmen ist. Die Betragsgrenzen berücksichtigen die Tatsache, dass durch die Führung der Verzeichnisse zusätzlicher Aufwand entsteht, der in einem angemessenen Verhältnis zu dem Wert der Wirtschaftsgüter stehen muss. Die Vorschrift zielt darauf, den wirtschaftlichen Nutzen getätigter Investitionen zu erhalten, in dem einerseits dokumentiert wird, dass überhaupt eine Investition vorgenommen wurde, andererseits aber auch durch den Verteilungsnachweis Verantwortlichkeiten festgelegt werden.

Alle geprüften Hochschulen setzen zur Inventarisierung mittlerweile das Produkt HIS-IVS ein. Bei der Analyse der zentralen Inventarisierungsdatenbanken zeigte sich, dass benutzerbezogene Angaben nur in den wenigsten Fällen gespeichert und selbst diese häufig nicht aktuell waren. Da bereits ausgebuchte Geräte vielfach noch im Inventarisierungssystem erfasst waren, war der gebuchte Bestand an Geräten um bis zu 150 % höher als der tatsächlich vorhandene Bestand. Problematisch war auch die kostenstellenorientierte Zuordnung von Geräten, da Beschaffungen für eine Kostenstelle durchaus rechnungsmäßig über verschiedene Kostenstel-

len abgewickelt werden (z. B. bei Finanzierung über einen Antrag nach dem Hochschulbaufinanzierungsgesetz).

Aufgrund der mangelnden Datenqualität lässt sich der Gerätebestand einer Organisationseinheit aus den Inventarisierungsverzeichnissen nicht ermitteln. In der Konsequenz ist weder nachprüfbar, ob geleistete Investitionen wirtschaftlich verwendet werden, noch ob diese überhaupt für die geltend gemachten Zwecke genutzt werden. Somit werden die derzeitigen Prozesse und Verfahren den haushaltsrechtlichen Vorschriften zum Vermögensnachweis nicht gerecht.

11.3.2 IT-Services

An den Hochschulen existiert eine Vielzahl von Organisationseinheiten, die sich jeweils selbst verwalten und organisieren und in der Regel über ein Budget verfügen. Mit Ausnahme der zentralen Netze, für die die HRZ zuständig sind, ist jede Einheit hinsichtlich der IT eigenverantwortlich. Kritisch sind hier die organisatorischen Rahmenbedingungen zu sehen. Während in der zentralen Verwaltung, den HRZ und den Hochschulbibliotheken das IT-Fachpersonal konzentriert und gezielt eingesetzt werden kann, ist dies in den Fachbereichen / Fakultäten nicht möglich. Die Durchführung von IT-Services wird hier i. d. R. von wissenschaftlichen Mitarbeitern oder Hilfskräften vorgenommen, die andere originäre und höherwertige Aufgaben wahrzunehmen haben; in Einzelfällen nehmen Professoren die Tätigkeiten auch selber vor. Dadurch werden einerseits wissenschaftliche Kapazitäten gebunden, andererseits ist die Qualität der IT-Dienstleistungen in der Regel eingeschränkt. Durch die kleinteilige Organisation befassen sich allein an den 5 geprüften Hochschulen über 1000 Personen, die originär andere Aufgaben haben, mit der Bereitstellung von IT-Services.

Die übermäßige Beanspruchung des wissenschaftlichen Personals und unnötige Bindung von Personalressourcen bei der Bereitstellung der IT-

Services an den Hochschulen stellt insbesondere in den Fachbereichen / Fakultäten ein erhebliches organisatorisches Defizit dar. Durch eine Reorganisation ließe sich der Personaleinsatz dafür deutlich senken, und Personalressourcen im Bereich des wissenschaftlichen Personals könnten wieder der eigentlichen Aufgabenstellung nachkommen.

11.3.3 IT-Beschaffungswesen

In den geprüften Hochschulen erfolgt keine gesteuerte Bündelung von IT-Beschaffungen, d. h. die einzelnen Beschaffungsanträge aller Organisationseinheiten werden nach Prüfung der formellen Voraussetzungen unmittelbar umgesetzt. Auf diese Weise entstand eine Vielzahl einzelner Beschaffungsvorgänge, die nur eine geringe Anzahl von Geräten zum Gegenstand haben, obwohl es bei der Standardarbeitsplatzausstattung kaum Besonderheiten gibt. Diese Vorgehensweise führt auch zu einer Produktvielfalt innerhalb aller Organisationseinheiten, die insbesondere bei Druckern einen kostengünstigen Support der Geräte unmöglich macht und unnötige Mehrkosten bei den Betriebskosten verursacht.

Das Beschaffungswesen für IT-Geräte an den Hochschulen bietet daher sowohl beim administrativen Aufwand für die Abwicklung von Kleinstaufträgen als auch bei der mangelnden Ausschöpfung von Mengenrabatten Einsparpotenziale.

11.3.4 Lizenzmanagement

Bei Software-Produkten, deren Lizenzgebühren sich nach der Zahl der Installationen auf Endgeräten orientieren, sind für die Einhaltung der Lizenzbestimmungen die einzelnen Organisationseinheiten verantwortlich, was zur Folge hat, dass sich je Hochschule bis zu 400 Personen mit Lizenzfragen befassen müssen. Als Grundlagen stehen diesen Personen, wenn überhaupt, nur die selbst gepflegten technischen Verzeichnisse ihrer

IT-Geräte zur Verfügung. Die Inventarverzeichnisse können dazu nicht herangezogen werden, da viele Lizenzen für Forschung und Lehre unter 250 EUR beschafft werden können und somit nicht inventarisiert sind. Die Prüfungsankündigung des LRH hat in einzelnen Organisationseinheiten zu erstmaligen Bestandsaufnahmen geführt, die in zahlreichen Fällen auch zur Anpassung des Lizenzierungsumfangs geführt haben.

Ein der eingangs dargestellten Definition gerecht werdendes Lizenzmanagement existiert in den Hochschulen derzeit nicht. Somit können Über- oder Unterlizenzierungen nicht ausgeschlossen werden. Eine wirtschaftliche Verwendung der eingesetzten Lizenzen muss daher in Frage gestellt werden. Die derzeitigen organisatorischen Rahmenbedingungen sind für ein Lizenzmanagement allerdings auch ungeeignet, weil durch die Vielzahl kleiner Organisationseinheiten z. B. eine automatisierte Software-Verteilung unmöglich ist oder behindert wird und der flexible Einsatz von Software nicht möglich ist.

11.4 Prüfungsempfehlungen

Die Problematik bei der IT-Geräte- und Lizenzverwaltung sowie der Bereitstellung von IT-Services an den Hochschulen besteht in der extremen Kleinteiligkeit der Verantwortlichkeiten. Dies macht eine wirtschaftliche Abwicklung von IT-Verwaltungs- und IT-Serviceaufgaben unmöglich und verstößt daher gegen § 7 LHO. Im Hinblick auf die Ausnutzung der erkannten Effizienzsteigerungspotenziale hat der LRH vorgeschlagen, alle Aufgaben im Zusammenhang mit der IT-Verwaltung, der Bereitstellung von IT-Services sowie dem Lizenzmanagement zu zentralisieren, in Forschung und Lehre mindestens auf Ebene der Fachbereiche bzw. Fakultäten. Ebenso sind geeignete IT-Verfahren einzusetzen, mit denen die Aufgaben wirtschaftlich abgewickelt werden können.

11.5 Stellungnahme des MWF

Das MWF hat in einer ersten Stellungnahme dargelegt, dass es in Zusammenarbeit mit den Hochschulen beabsichtige, die aufgezeigten Defizite zu beheben.

12 Prüfung des IT-Einsatzes bei der Polizei

Der Landesrechnungshof hat den Aufbau der IT-Infrastruktur für ein vernetztes Arbeiten der Polizeibehörden geprüft. Das Ziel, alle Kreispolizeibehörden bis Ende des Jahres 2000 mit lokalen Netzen auszustatten, wurde nicht erreicht. Die Umsetzung des Betriebssystemkonzepts und des IT-Sicherheitskonzepts erfolgte auch wegen fehlender Terminvorgaben in den fünf Regierungsbezirken sehr unterschiedlich und ist noch nicht abgeschlossen. Damit sind die Grundvoraussetzungen für die Einführung und den optimierten Einsatz landesweiter IT-Anwendungen bei der Polizei nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass die Grundkosten für den Aufbau der IT-Infrastruktur in den Haushaltsplänen der Jahre 1998 bis 2002 nicht ausgewiesen und nach der Landeshaushaltsordnung erforderliche, vom Finanzministerium zu genehmigende Unterlagen nicht erstellt wurden. Außerdem hat der Landesrechnungshof bei der im Jahr 2002 von den Polizeibehörden durchgeführten Beschaffung von 5.000 Personalcomputern neben einem unwirtschaftlichen Mitteleinsatz erhebliche Abweichungen von den Beschaffungsvorgaben festgestellt.

Der Landesrechnungshof hat daher zur Optimierung des IT-Einsatzes bei der Polizei insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Netzwerkmanagements mit zentraler Gerätebeschaffung, -verwaltung und eine Rezentralisierung von Servern empfohlen.

12.1 Ausgangslage

Grundlage einer zeitgemäßen IT-Infrastruktur ist eine Vernetzung. Nachdem die Zentralen Polizeitechnischen Dienste NRW (ZPD) Anfang 1998

die überregionale Vernetzung der Polizeibehörden abgeschlossen hatten, sollten anschließend lokale Datennetze in jedem einzelnen Dienstgebäude durch die örtlich zuständigen Kreispolizeibehörden (KPB) eingerichtet werden.

Für den Betrieb der Netze hat das IM Anfang 2000 ein von den ZPD unter Mithilfe eines externen Beraters erstelltes Konzept für den Einsatz des Betriebssystems Windows NT bei der Polizei eingeführt. Das Konzept sieht eine geregelte, einheitliche und standardisierte Installation und Inbetriebnahme von Windows NT-Domänen vor.

Auch für die Sicherheit der Netze sind allseits zu beachtende Regeln verbindlich festzulegen. Bereits 1998 wurde hierzu von den ZPD und einem externen Berater ein IT-Sicherheitskonzept entworfen.

Zur Verbesserung der Ausstattung der KPB mit leistungsstarken PC hat das IM Anfang 2002 die Beschaffung von 5.000 PC eingeleitet.

Die Prüfung sollte Feststellungen zu der Frage treffen, ob die bisher geschaffenen grundlegenden IT-Strukturen ein effektives und wirtschaftliches Arbeiten der Polizei ermöglichen und welche zukünftigen Maßnahmen noch erforderlich sind.

Die Bedeutung einer landesweiten IT-Infrastruktur bei der Polizei hat den LRH veranlasst, eine Querschnittsprüfung durchzuführen und zwar im IM, in den ZPD und in den BR sowie landesweit in sieben ausgewählten KPB.

12.2 Prüfungsfeststellungen/Einzelempfehlungen

Netzaufbau

Im April 1998 wurde durch das IM ein Aktionsprogramm LAN 2000 aufgelegt. Dieses umfasst die bei den KPB notwendigen baulich-technischen Investitionsmaßnahmen (= passive Komponenten) mit einem geschätzten Kostenvolumen von rd. 32,7 Mio. EUR und wurde zentral durch das IM finanziert.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH haben sich diese Kosten um mindestens 9,33 Mio. EUR bzw. rd. 28,5 % auf rd. 42,03 Mio. EUR erhöht, ohne dass dies im IM zu einer Anpassung der Kostenschätzung führte. Bis zum geplanten Abschluss des Aktionsprogramms Ende 2000 konnten die baulich-technischen Maßnahmen in drei Regierungsbezirken durch die Staatliche Bauverwaltung abgeschlossen werden. Nach dem Zuständigkeitswechsel zum 01.01.2001 auf den BLB ist ein weitestgehender Stillstand in der Abwicklung des Aktionsprogramms eingetreten. In zwei Regierungsbezirken sind auch heute trotz mehrerer Besprechungen mit dem BLB noch Investitionsmaßnahmen mit einem Kostenvolumen von rd. 13,89 Mio. EUR durchzuführen, ohne dass auch für das IM erkennbar wäre, wann diese für einen landesweiten Netzbetrieb zwingenden Maßnahmen abgeschlossen werden können.

Der LRH hält daher eine umgehende und für alle Beteiligten verbindliche Bestandsaufnahme und Terminsetzung für den Abschluss der Investitionsmaßnahmen sowie die Bereitstellung der sich daraus ergehenden Mietmittel für zwingend erforderlich.

Neben den baulich-technischen Investitionsmaßnahmen sind von den KPB für den Netzaufbau in eigener Zuständigkeit und zu Lasten eigener Mittel die notwendigen Anschlusskabel, Netzkarten, Verteilungen usw. (= aktive Komponenten) zu beschaffen. Die Kosten für den Anschluss der insgesamt rd. 23.000 IT-Arbeitsplätze der Polizei wurden nach dem vom IM verwendeten Kostenansatz auf rd. 17,64 Mio. EUR geschätzt.

Eine Frist für den Abschluss dieser Beschaffungen wurde den KPB nicht gesetzt, eine regelmäßige, detaillierte Berichtspflicht über den erreichten Ausstattungsumfang mit aktiven Komponenten besteht für die KPB nicht. Während einige BR für alle KPB ihres Regierungsbezirks einheitliche Beschaffungen (= Bezirksprojekte) durchführten und die entsprechenden Mittel zweckgebunden zur Verfügung stellten, haben andere BR mit ihren KPB weder Zielvereinbarungen geschlossen noch Beschaffungsvorgaben gemacht.

Der danach zwangsläufig unterschiedliche Ausstattungsgrad der KPB mit aktiven Komponenten hat in 2001 zusätzlich zu einer landesweiten Beschaffung durch die ZPD mit einem Mittelvolumen von rd. 2,3 Mio. EUR geführt.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH erfolgte nicht zuletzt wegen fehlender Kenntnisse des tatsächlichen Bedarfs der KPB eine Mittelverteilung nach dem Gießkannenprinzip. Nur hierdurch ist zu erklären, dass in einem Bezirk die Mittel nur zu einem geringen Teil in Erstaussstattungen flossen, zu einem weitaus größeren Teil wurden die Mittel hier für den Austausch bereits vorhandener Komponenten und die Netzoptimierung eingesetzt.

Der LRH geht davon aus, dass in einzelnen KPB noch ein Ausstattungsbedarf an aktiven Komponenten besteht. Dieser sollte in zeitlicher Koordination mit den abschließenden baulich-technischen Maßnahmen nach einer umfassenden Bestandsaufnahme ebenfalls durch eine zentrale Beschaffung gedeckt werden, um landesweit der Polizei lokale Netze möglichst zügig zur Verfügung stellen zu können.

Netzbetrieb

Das Windows NT-Konzept ist von den KPB in eigener Zuständigkeit und zu Lasten eigener Mittel zu realisieren. Das IM hat mit der Bekanntgabe des Windows NT-Konzepts nicht festgelegt, bis zu welchem Termin durch die KPB die Einbindung der Rechner aller IT-Arbeitsplätze in konzeptkonforme Domänen zu erfolgen hat.

Mangels eines entsprechenden Berichtswesens kann das IM den aktuellen Umsetzungsstand des Windows NT-Konzepts nur an Hand der Zahl der an das Netz angeschlossenen Rechner annäherungsweise schätzen. Danach beträgt dieser zum Stichtag 01.08.2002 in den Regierungsbezirken 58 bis 92 %, landesweit beläuft er sich auf 69 %.

Der LRH hat erhebliche Unterschiede in der Umsetzung des NT-Konzepts festgestellt. Diese sind zurückzuführen auf die Intensität der Koordinierung

durch einzelne BR, den erreichten Stand des Netzaufbaus und die technische Leistungsfähigkeit der in den KPB eingesetzten Rechner.

Die Umsetzung wird überwiegend als technische Angelegenheit betrachtet mit der Folge, dass die zwangsläufigen Auswirkungen auf die Bereiche Personal, Organisation und Haushalt nicht berücksichtigt werden.

Einem Bericht der ZPD von September 2000 über eine landesweite Abfrage bei den KPB hat der LRH entnommen, dass einzelne KPB die vollständige Umsetzung des Konzepts erst bis zum Jahr 2005 abschließen wollen oder gar keine Aussagen zum Abschlusszeitpunkt treffen. Da der bevorstehende landesweite Einsatz einer Vielzahl die tägliche polizeiliche Arbeit erleichternder IT-Anwendungen aber eine vollständige Umsetzung des Windows NT-Konzepts zwingend erfordert, ist es für den LRH nicht nachvollziehbar, dass das IM bisher keinen Anlass gesehen hat, hier steuernd und koordinierend einzugreifen. Der LRH hat insbesondere an diesem Beispiel eine mangelhafte Einführungsstrategie und ein unzureichendes Multi-Projektmanagement beanstandet.

Die durch die Umsetzung des Konzepts entstehenden Kosten kann das IM nur als ungefähre Größenordnung schätzen, sie werden danach landesweit rd. 10,12 Mio. EUR betragen. Weder die BR noch die KPB sahen sich in der Lage, die Kosten für die Umsetzung des Konzepts in ihrem Zuständigkeitsbereich konkret und umfassend darzulegen.

Netzsicherheit

Dem 1998 entworfenen IT-Sicherheitskonzept fehlt bis heute die Grundlage – die Festlegung des zu realisierenden Schutzbedarfs. Der LRH hat daher empfohlen, bis zu einer verbindlichen Festlegung des Schutzbedarfs keine ausgabewirksamen Schritte zur Umsetzung des IT-Sicherheitskonzepts zu veranlassen.

Der LRH erwartet nicht, dass die durch die Erstellung eines Sicherheitskonzepts aufgeworfenen Fragen auch im Hinblick auf die entstehenden erheblichen Kosten zügig geklärt werden können. Um dennoch möglichst kurzfristig die Grundvoraussetzungen für einen sicheren Netzbetrieb zu

schaffen, hat der LRH angeregt, die im IT-Grundschutzhandbuch des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik enthaltenen Empfehlungen für einen – auch im Landesverwaltungsnetz NRW geltenden – mittleren Schutzbedarf umgehend umzusetzen.

Ein landesweit einheitlicher Grundschutz erfordert nach den Prüfungserfahrungen des LRH insbesondere auch wegen der hohen technisch-fachlichen Anforderungen eine zentrale Koordinierung und Durchführung der notwendigen Aufgaben. Diese sollten daher statt den KPB den ZPD übertragen werden.

In diesem Zusammenhang hat der LRH außerdem eine Rezentralisierung der Vielzahl der bei den 50 KPB vorhandenen Server vorgeschlagen. Da bei einem vernetzten Arbeiten die Standorte von Servern nur noch eine untergeordnete Rolle spielen, diese aber besondere sicherheitsrelevante Anforderungen erfüllen müssen, könnten erhebliche Kosten eingespart werden, wenn die Server nur an einem oder mehreren Standorten konzentriert und dort entsprechend gesichert würden.

Beschaffung von PC

Aufgabe der BR war es, unter Beachtung der Vorgaben des IM die Beschaffung von mindestens 5.000 PC für die KPB zu koordinieren. Die Grundlage der Beschaffung bildete im Regelfall der von den ZPD abgeschlossene Sukzessivlieferungsvertrag.

Diese Koordinierungsaufgabe haben die BR in völlig unterschiedlicher Weise wahrgenommen. Während drei BR Sammelbestellungen für die KPB ihres Bezirks unter maximaler Ausnutzung des vom Auftragnehmer eingeräumten Rabattes durchgeführt haben, wurden in den anderen BR die Mittel an die KPB zur eigenverantwortlichen Beschaffung weitergeleitet. Die dezentrale Beschaffung in diesen beiden Regierungsbezirken führte im Ergebnis dazu, dass keine Rabatte in Anspruch genommen werden konnten. Da die Rabatte in Abhängigkeit von der zu beschaffenden Anzahl der PC gewährt wurden, hätte das IM bereits eine gemeinsame Sammelbestellung dieser beiden BR anordnen müssen, damit von ihnen Rabatte

im größtmöglichen Umfang (rd. 79.000 EUR) hätten erzielt werden können.

Die BR, die für ihre KPB Sammelbestellungen durchgeführt haben, sind in erheblichem Umfang von dem durch das IM vorgegebenen Mindeststandard der PC abgewichen und haben rd. 1.800 leistungsschwächere und daher preiswertere PC beschafft. Der LRH geht davon aus, dass diese nicht den Vorgaben entsprechenden PC für die vom IM bestimmten Aufgaben nicht verwandt werden können und für sie mit einem Mittelaufwand von rd. 3,0 Mio. EUR Ersatzgeräte beschafft werden müssen.

Der LRH hat weiterhin festgestellt, dass die in dem Sukzessivlieferungsvertrag aufgeführten PC ohne nachvollziehbare Begründung mit einem CD-ROM-Laufwerk ausgestattet sind. Nach dem Betriebssystemkonzept dürfen PC aus Sicherheitsgründen jedoch keine CD-ROM-Laufwerke erhalten, die Bestimmungen sehen bei vorhandenen Laufwerken eine Sperrung vor.

Eine BR hat daher gemeinsam mit den KPB ihres Bezirks festgelegt, dass CD-ROM-Laufwerke nicht erforderlich sind. Hierdurch konnten Kosten von 17.500 EUR eingespart und für die Beschaffung weiterer PC eingesetzt werden. In allen anderen Regierungsbezirken sind dennoch CD-ROM-Laufwerke beschafft worden, durch die landesweit vermeidbare Kosten in Höhe von rd. 84.000 EUR entstanden sind.

Das IM hat entsprechend seiner Praxis beim Netzaufbau und beim Netzbetrieb auch bei der Beschaffung von 5.000 PC auf ein umfassendes Berichtswesen im Sinne eines Projektcontrollings verzichtet. Auf seine Bitte hin hatten die BR dem IM lediglich die Gesamtzahl der beschafften PC und die Höhe der verausgabten Mittel zu berichten.

Zur künftigen Vermeidung eines derart unwirtschaftlichen und leichtfertigen Umgangs mit Haushaltsmitteln hat der LRH empfohlen, die für die Haushaltsjahre 2003 und 2004 vorgesehene Beschaffung von jeweils bis zu 5.000 PC zentral durch die ZPD durchführen zu lassen.

Haushalt

Das IM hat die für den Netzaufbau entstandenen Gesamtkosten (§ 17 LHO) nicht in den Haushaltsplänen der Jahre 1998 bis 2002 ausgewiesen. Im Einzelnen handelt es sich um die Kosten für passive und aktive Komponenten in Höhe von rd. 59,67 Mio. EUR sowie um die Kosten für die Umsetzung des Windows NT-Konzepts in Höhe von rd. 10,12 Mio. EUR.

§ 24 LHO, die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften und die Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes NRW schreiben nicht nur für Baumaßnahmen die Erstellung von Kostenberechnungen, sondern auch für große, mehrjährige Beschaffungsvorhaben die Erstellung von Planungsunterlagen vor. Diese sind von FM zu genehmigen. Danach sind die Ausgaben in den Haushaltsplänen zu veranschlagen.

Die vom IM vorgenommene Veranschlagung von einzelnen Jahresbeträgen ermöglichte es dem Haushaltsgesetzgeber nicht, die sich hinter dieser Veranschlagung verbergenden Gesamtkosten und Zusammenhänge zu erkennen.

Der LRH sieht in dieser Veranschlagung einen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit und hat Empfehlungen für die künftige Veranschlagung und Erstellung von Haushaltsunterlagen ausgesprochen.

Im Einzelplan des IM sind in den Haushaltsjahren 2000 bis 2002 Mittel für das mehrjährige Projekt „IT-Technik für die polizeiliche Vorgangsbearbeitung“ im Haushaltsplan veranschlagt. Diese Mittel sollen die landesweite Einführung des Vorgangsbearbeitungsverfahrens IGV-P bei der Polizei NRW ermöglichen. Das IM hat Gesamtkosten nach Kostenschätzung in Höhe von rd. 40,9 Mio. EUR in den Haushaltsplänen ermittelt. Dem LRH konnten bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen Ende 2002 keine vom FM genehmigten Planungsunterlagen vorgelegt werden.

Die Veranschlagung von Gesamtkosten nach Kostenschätzung hat gemäß § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO die gesetzliche Sperrung des jeweiligen Haushaltsansatzes zur Folge. Ausgaben dürfen danach bis zum Vorliegen

genehmigter Unterlagen nicht geleistet werden. Dennoch sind nach den Erläuterungen des Haushaltsplans 2002 bereits bis Ende 2000 Mittel für die landesweite Einführung von IGV-P in Höhe von 6.544.000 EUR verausgabt worden.

Der LRH hat das IM auch unter Hinweis auf seine Empfehlungen zur Veranschlagung der Kosten für den Netzaufbau um Klärung gebeten.

12.3 Abschließende Empfehlungen

Der LRH sieht die dringende Notwendigkeit zur Ergreifung einer Vielzahl von Maßnahmen, die ein zielorientiertes Vorgehen unter besonderer Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeits- und Sicherheitsaspekten im IT-Bereich der Polizei sicherstellen. Anderenfalls besteht nach Auffassung des LRH die akute Gefahr, dass vor dem Hintergrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen und der rasch fortschreitenden Entwicklung der Technik in Zukunft Netzwerke und Systeme nicht mehr beherrschbar sind.

Nach Auffassung des LRH sind vor allem Instrumente für ein erfolgreiches Management zu installieren, die eine aktive Steuerung und Lenkung und eine klare Definition von Verantwortlichkeiten ermöglichen. Nur mit diesem Pendant zur dezentralen Ressourcenverantwortung bei der Polizei NRW können die für die Einführung von IT-Anwendungen notwendigen Grundlagen für ein vernetztes Arbeiten zeitnah geschaffen und ein einheitlicher landesweiter IT-Einsatz und -Standard bei der Polizei NRW gewährleistet werden.

12.4 Stellungnahme des IM

Das IM hat am 24.03.2003 in einer ersten Stellungnahme zur Management-Summary des Prüfungsberichts zu den hier dargestellten Bemerkungen folgendes ausgeführt:

Netzaufbau

Das Aktionsprogramm LAN 2000 hätte bis Ende des Jahres 2000 zwar nicht vollständig umgesetzt werden können, bis zu diesem Zeitpunkt sei das Projekt aber zu mehr als 80 % abgeschlossen gewesen. Unter Beibehaltung der organisatorischen Rahmenbedingungen wäre es mit nur geringem Verzug abgeschlossen worden.

Dem Polizeiliegenschaftsreferat des IM lägen zwischenzeitlich entsprechende Übersichten und Mittelanforderungen vor. Ende 2002 sei eine erste Zuweisung von Mietmitteln erfolgt. Die weitere Umsetzung solle abschließend mit dem Haushalt 2003 erfolgen.

Der Bestand an aktiven Komponenten in den KPB sei dem IM im notwendigen Umfang bekannt gewesen. Der Mitteleinsatz erfolgte bedarfs- und ergebnisorientiert. Die aus der Wahrnehmung einzelner befragter Bediensteter abgeleiteten Feststellungen des LRH trafen nicht zu.

Eine Überprüfung des Projektes einschließlich der Zielerreichung habe stattgefunden. Noch bestehende Lücken würden im Rahmen der flächendeckenden Einführung der polizeilichen Vorgangsbearbeitung IGV-P geschlossen.

Netzbetrieb

Derzeit hätten alle KPB eine sog. Windows NT-Domäne nach dem landesweiten Konzept umgesetzt, d. h. jede Behörde betreibe eine konzeptkonforme Infrastruktur. Die Ausprägung dieser Infrastruktur sei jedoch in den Behörden unterschiedlich, d. h. es gebe einzelne Behörden, die noch nicht alle PC in diese Infrastruktur integriert hätten. Dies geschehe derzeit vor-

rangig, je nach örtlichen Rahmenbedingungen (bauliche Gegebenheiten, Aufrüstung von Alt-PC, etc.).

Gemeinsam mit den Behörden und den ZPD würden derzeit die Erfahrungen der bisherigen Windows NT-Einführung ausgewertet und bei der geplanten Erneuerung der Windows-Infrastruktur berücksichtigt. Hierzu werde in Kürze ein weiteres Landesprojekt mit der Zielrichtung gestartet, die Standardisierung im Infrastrukturbereich weiter voranzutreiben, die Anzahl der Server zu reduzieren und damit auch das Betreuungspersonal zu entlasten.

Netzicherheit

Der dem IT-Sicherheitskonzept zugrunde liegende hohe Schutzbedarf sei durch das IM aus mehreren Gründen bisher nicht bestätigt worden. Insbesondere gebe die Festlegung eines mittleren Schutzbedarfs für eine der sensibelsten Anwendungen der Polizei durch das Bundeskriminalamt Anlass, das IT-Sicherheitskonzept zu überdenken.

In Anerkennung der Wichtigkeit der „IT-Sicherheit“ sei zwischenzeitlich im IT-Referat eine zusätzliche Stelle für das IT-Sicherheitsmanagement geschaffen worden. Hier würden jetzt alle Aktivitäten in Bezug auf IT-Sicherheit landesweit initialisiert und koordiniert.

Beschaffung von PC

Inwieweit bei der Beschaffung 2002 vorgegebene Standards missachtet worden seien und inwieweit dies zu Einschränkungen bei der Einführung zukünftiger IT-Verfahren führen könne, werde überprüft.

Gegebenenfalls sei eine Umverteilung solcher PC an Arbeitsplätze mit geringeren Hardware-Anforderungen notwendig. Eventuelle Regressansprüche seien vorbehalten. Eine Ersatzbeschaffung von PC aufgrund erheblicher Abweichungen von den Standardvorgaben sei nach derzeitigen Erkenntnissen nicht erforderlich.

Haushalt

Es treffe zu, dass die Gesamtkosten für den Aufbau der IT-Infrastruktur der Polizei nicht in den Haushaltsplänen der Jahre 1998 bis 2002 ausgewiesen worden seien. Die erforderlichen Erläuterungen seien aus praktischen Erwägungen heraus nicht umsetzbar gewesen.

Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung habe das FM keine weiteren Unterlagen im Sinne von § 24 LHO verlangt, so dass es hierauf nach Ziffer 3 der VV zu § 24 LHO – zumindest konkludent – verzichtet habe. Lediglich die in den Haushaltsplänen aufgenommenen Erläuterungen zu den Maßnahmen könnten formal nicht den Kriterien der Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes NRW, Ziffer 7.5, entsprochen haben.

Soweit der LRH im Zusammenhang mit der Veranschlagung von Mitteln für das Verfahren IGV-P die Leistung von Ausgaben trotz einer Sperre gem. § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO rüge, habe das IM bereits während der Prüfung ausgeführt, dass – anders als bei Baumaßnahmen – für große mehrjährige Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben keine Verpflichtung bestehe, Kostenberechnungen zu erstellen und diese vom FM genehmigen zu lassen. Daher könne ein Verstoß gegen § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO nicht vorliegen.

Abschließende Empfehlungen

Die Empfehlungen des LRH zur Optimierung des IT-Einsatzes bei der Polizei NRW würden grundsätzlich geteilt. Sie seien überwiegend unabhängig von der Prüfung in der Vergangenheit bereits aufgegriffen worden.

Die Aktualisierung und Dokumentation der IT-Strategie der Polizei NRW werde zurzeit in Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Zielgruppen vorgenommen und flächendeckend verbreitet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)

13 Prüfung einer Gesellschaft des Landes

Das Land ist Alleingesellschafter einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Aufgabe in erster Linie die Förderung des Strukturwandels im Ruhrgebiet ist. In den Jahren 2000 und 2001 hat das Land die Gesellschaft durch Gewährung von Zuwendungen für Personal- und Sachausgaben sowie für Projektausgaben gefördert. Ab dem Jahr 2002 erhielt die Gesellschaft die Mittel zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen.

Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter und als Mittelgeber sowie die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft untersucht.

Die dabei festgestellten Defizite, die sich aus den eingesetzten betriebswirtschaftlichen Führungs- und Kontrollinstrumenten und der unzureichenden Beachtung haushaltsrechtlicher Grundlagen ergeben, zeigen, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung der GmbH deutlich verbessert werden muss. Zudem ist die nach dem Gesellschaftsvertrag und der Geschäftsordnung erforderliche Zusammenarbeit zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat zu optimieren.

13.1 Prüfungsgegenstand

Im Februar 2000 gründete das Land als Alleingesellschafter die GmbH. Nach dem Gesellschaftsvertrag soll die Gesellschaft im Ruhrgebiet und in angrenzenden Gebieten den Innovationsprozess fördern, ihn langfristig auf eine selbsttragende Basis stellen und damit der Arbeitslosigkeit aktiv entgegenzutreten. Dazu soll sie modellhafte, regional bedeutsame Projekte in unterschiedlichsten Bereichen initiieren, entwickeln und umsetzen. Mit

der Gründung der privatrechtlichen Gesellschaft wurde die Erwartung verbunden, dass sie diese Aufgaben flexibel und schnell bewältigt.

Die Organe der GmbH sind die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung.

Der Aufsichtsrat verfügt über weitreichende Kompetenzen, die in § 8 des Gesellschaftsvertrages geregelt sind. Neben der Förderung, Beratung und Überwachung der Geschäftsführung sieht der Gesellschaftsvertrag vor, dass bestimmte Geschäfte oder Maßnahmen nur mit Zustimmung des Aufsichtsrats vorgenommen werden dürfen. Gemäß § 8 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages gehört es insbesondere zu den Aufgaben des Aufsichtsrates, das Arbeitsprogramm der Gesellschaft zu beschließen und die Wirtschaftspläne zu genehmigen.

Die Geschäftsführung hat sich entsprechend der Regelung in § 9 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrages eine Geschäftsordnung (GO) gegeben, die der Aufsichtsrat zustimmend zur Kenntnis genommen hat. In § 2 der GO ist unter anderem geregelt, dass die Geschäftsführung

- über Geschäfte und Investitionen bis zu einem Gesamtvolumen in Höhe von 100.000 DM (50.000 EUR) alleine entscheiden kann,
- über Geschäfte und Investitionen bis zu einem Umfang von 500.000 DM (250.000 EUR) im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates oder einer von ihm benannten Person entscheiden kann,
- befugt ist, bis zu einem Betrag in Höhe von 100.000 DM (50.000 EUR) Honorarverträge abzuschließen und sonstige Leistungen zu gewähren.

Der Aufsichtsrat hat hierzu klargestellt, dass die in § 2 der GO genannten finanziellen Grenzen auch für den Abschluss von gestückelten Verträgen bzw. für Kettenverträge gelten.

Im übrigen beschließt der Aufsichtsrat die Geschäfte oder die Investitionen, die die genannten Betragsgrenzen überschreiten.

Daneben bestimmt der Gesellschaftsvertrag, dass der Aufsichtsrat eine regelmäßige Ergebniskontrolle durchzuführen hat.

Die Dauer der GmbH ist nach § 13 des Gesellschaftsvertrages auf den Ablauf des Jahres 2012 beschränkt.

Die Zuständigkeit für die Verwaltung der Beteiligung liegt bei der Staatskanzlei.

Die GmbH wird mit Mitteln des Landes finanziert, die ihr zunächst als Zuwendungen zur institutionellen Förderung (Fehlbedarfsfinanzierung) und ab dem Jahr 2002 zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung gestellt wurden. Die Selbstbewirtschaftungsmittel stehen der GmbH auch über das Ende des Haushaltsjahres hinaus zur Verfügung. In dem Jahr der Gründung der GmbH wurden ihr zur Durchführung ihrer Aufgaben 8 Mio. DM bewilligt. Seit dem Jahr 2001 werden die bereitgestellten Mittel in einen Stammhaushalt und einen Projekthaushalt aufgeteilt. Der Stamm- und der Projekthaushalt hatten in dem Jahr 2001 einen Umfang von rd. 9 Mio. DM bzw. 15 Mio. DM.

13.2 Umfang und Ziel der Prüfung

Die Prüfung des LRH erstreckte sich auf die Betätigung des Landes als Gesellschafter der GmbH sowie auf die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der in den Haushaltsjahren 2000 und 2001 gewährten Mittel. Obwohl die GmbH erst Anfang 2000 gegründet wurde, hat der LRH seine Prüfung bereits im Jahr 2002 begonnen, um frühzeitig eventuell vorhandene Fehlentwicklungen erkennen und beratend tätig werden zu können. Dementsprechend hat der LRH seine Prüfung auf Stichproben beschränkt und im Wesentlichen auf formelle sowie organisatorische Aspekte hin erstreckt.

13.3 Feststellungen des LRH

13.3.1 Beachtung des Gesellschaftsvertrags und der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung

13.3.1.1 Die Geschäftsführung der GmbH hat in verschiedenen Fällen die in § 8 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages enthaltene Regelung, dass die Durchführung von Projekten von dem Aufsichtsrat zu beschließen ist und Mittel erst nach Genehmigung des Wirtschaftsplans zur Verfügung stehen, nicht beachtet.

Der LRH stellte fest, dass unter anderem die Durchführung eines Veranstaltungsprojekts, an dem sich die GmbH mit einem Betrag von mehr als 500.000 DM beteiligt hat, nicht vom Aufsichtsrat beschlossen worden ist. Zudem war die Veranstaltung nicht als Projekt in den Wirtschaftsplänen ausgewiesen. Das Projekt sollte unter anderem der Schaffung eines Bewusstseins für die Umwelt im Ruhrgebiet dienen.

Ebenso war ein Fotoprojekt, mit dem die multikulturelle Dichte des Ruhrgebiets dokumentiert werden sollte, weder vom Aufsichtsrat beschlossen noch in den Wirtschaftsplänen ausgewiesen worden. Hierfür sind im Jahr 2001 Ausgaben von rd. 460.000 DM angefallen.

13.3.1.2 Der LRH hat in zwei Fällen festgestellt, dass die GmbH von Ministerien Aufträge angenommen hat, obwohl nach § 8 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages nur der Aufsichtsrat das Arbeitsprogramm der Gesellschaft bestimmt.

Im Interesse eines Ministeriums schloss die GmbH mit einem Externen rückwirkend im März 2002 für den Zeitraum vom 01.03.2001 bis zum 31.12.2002 einen Rahmenvertrag über die Durchführung und Organisation eines Förderprogramms ab, obwohl sie nach eigenem Bekunden eine inhaltliche Prüfung des Vertragsgegenstandes und die spätere rechnerische Prüfung der Abrechnung selbst nicht gewährleisten konnte. Aus dem

Schriftverkehr mit dem Ministerium war lediglich zu entnehmen, dass der GmbH mit dieser Verpflichtung keine Aufwendungen entstehen sollten, da alle Aufwendungen letztlich aus den Etatmitteln des Ministeriums bestritten werden sollten. Dennoch musste die GmbH im Jahr 2002 für mehrere Monate mit einem Betrag von 189.000 EUR in Vorleistung treten.

Des Weiteren bat ein anderes Ministerium die GmbH, einen Förderantrag zur weiteren Bearbeitung zu übernehmen, der teilweise aus Mitteln eines EU-Programms bedient werden sollte. Da nach Auskunft der GmbH zum Zeitpunkt der Antragstellung noch Probleme bei der Abwicklung des Programms bestanden haben sollen, sie sich aber ohnehin an dem Projekt mit einem Anteil beteiligen wollte, hat sie die gesamte Förderung übernommen und aus ihrem Etat finanziert.

13.3.1.3 Darüber hinaus ergab die Prüfung, dass die Geschäftsführung mit dem Abschluss von Verträgen ihre Kompetenzen, die sich aus der GO ergeben, überschritten hat. Die Geschäftsführung hat zwei Honorarverträge über einen Betrag von 135.000 DM und von ca. 210.000 DM sowie einen Vertrag mit einer Agentur im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, der im Jahr 2001 einen Umfang von mehr als 500.000 DM hatte, abgeschlossen. Ferner hat sie mit einer anderen Gesellschaft zwei Arbeitnehmerüberlassungsverträge über ein Gesamtvolumen von rd. 624.000 DM vereinbart. Nach den in der GO festgelegten betragsmäßigen Grenzen wäre entsprechend den Vertragssummen entweder das Einvernehmen des Aufsichtsratsvorsitzenden oder ein Beschluss des Aufsichtsrats erforderlich gewesen. Beides konnte nicht festgestellt werden.

13.3.1.4 Der LRH hat die Staatskanzlei bereits während der Prüfung auf den Verstoß gegen den Gesellschaftsvertrag bzw. gegen die GO hingewiesen. Er bat sicherzustellen, dass die GO zukünftig beachtet und eine Regelung

über ein formalisiertes Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats eingerichtet wird.

Die Staatskanzlei hat den Feststellungen des LRH in ihren Schreiben vom 17.12.2002 und 27.02.2003 zugestimmt. Es seien Maßnahmen ergriffen worden, die es in der Zukunft ausschließen würden, dass sich derartige Vorgänge wiederholen.

Bereits während der Prüfung des LRH habe die Geschäftsführung in der Aufsichtsratsitzung vom 09.07.2002 zugesagt, die in der GO und in der Satzung normierten Wertgrenzen strikt zu beachten. Entsprechende Anweisungen seien an alle Projektmanagerinnen und -manager und an die Verwaltungsleitung gegangen.

Ein ab sofort praktiziertes formalisiertes Verfahren gewährleiste, dass die Herstellung des Einvernehmens mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden bzw. einer von ihm beauftragten Person zukünftig dokumentiert werde. Dazu sei in Abstimmung mit der Staatskanzlei ein Formblatt entwickelt worden.

Entsprechend der Forderung des LRH werde der bis zum 31.12.2002 befristete Rahmenvertrag mit dem Externen nicht mehr verlängert. Darüber hinaus habe die Gesellschaft auch zugesagt, Verträge, die im Zusammenhang mit Projekten von Ministerien stehen, nur noch nach ausdrücklicher Billigung durch die zuständigen Gremien abzuschließen.

13.3.2 Fehlende Transparenz der Wirtschaftspläne

Die GmbH stellt für jedes Geschäftsjahr die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben in einem Wirtschaftsplan zusammen. Aufgrund von im Laufe des Jahres erfolgten Konkretisierungen der Projekte wurden in den Geschäftsjahren 2001 und 2002 Anpassungen am jeweiligen Wirtschaftsplan vorgenommen. Die angepassten Wirtschaftspläne wurden dem Aufsichtsrat vorgelegt und von ihm genehmigt.

13.3.2.1 Der Projekthaushalt des angepassten Wirtschaftsplans 2001 enthielt verschiedene Ausgabenpositionen, deren Verwendung nicht näher bezeichnet war. Diese Ausgabenpositionen betragen insgesamt rd. 1,3 Mio. DM. Nach Auskunft der GmbH hat es sich dabei um sog. „Planungssummen“ gehandelt, die aus nicht mehr benötigten Mitteln einer Titelgruppe stammten. Sie sollten die Handlungsfähigkeit der GmbH unabhängig von einem Arbeitsauftrag durch den Aufsichtsrat gewährleisten. Daneben wiesen die Wirtschaftspläne unter dem gesonderten Titel: „Eigenprojekte/Projekte, die im Laufe des Jahres vom Aufsichtsrat beschlossen werden“ auch Mittel aus, die zwar zunächst eingestellt, aber gleichzeitig gesperrt und erst nach entsprechender Beschlussfassung des Aufsichtsrats entsperrt wurden. Der Wirtschaftsplan 2001 enthielt für diese Projekte einen Ansatz von rd. 3,2 Mio. DM. Auch im Wirtschaftsplan 2002 konnten sog. „Planungssummen“ festgestellt werden.

Der LRH hält es für nicht zulässig, dass die GmbH nicht benötigte Haushaltsmittel bindet. Ausgaben dürfen weder bei der Aufstellung noch bei der Ausführung des Wirtschaftsplans berücksichtigt werden, wenn ihre Notwendigkeit nicht gegeben ist (§§ 6, 7 LHO). Diese Regelungen des Haushaltsrechts sind auch von der GmbH zu beachten, da aufgrund der Bestimmungen der Zuwendungsbescheide des Ministerpräsidenten zur institutionellen Förderung die Gesellschaft verpflichtet war, bei der Bewirtschaftung ihrer Haushaltsmittel die gleichen Grundsätze anzuwenden, die für die Landesverwaltung gelten. Entsprechendes hatte die GmbH für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel zu berücksichtigen, die ihr zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung gestellt wurden.

13.3.2.2 Im Haushaltsjahr 2001 wurden der GmbH Zuwendungen in einer Gesamthöhe von rd. 23,8 Mio. DM bewilligt. Demgegenüber wurden von der Gesellschaft lediglich rd. 19,4 Mio. DM abgerufen, so dass ihr Mittel in einer Höhe von rd. 4,4 Mio. DM mehr bewilligt waren als tatsächlich benötigt

wurden. Nach den erhaltenen Auskünften der GmbH galt dies nur für das Geschäftsjahr 2001.

Der GmbH Haushaltsmittel über den tatsächlichen Bedarf zur Verfügung zu stellen, stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit dar. Es dürfen bei der Aufstellung des Haushaltsplans nur die Ausgaben berücksichtigt werden, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind.

- 13.3.2.3** Zu den Aufgaben des Aufsichtsrates gehört unter anderem die Prüfung, ob sich die GmbH im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben betätigt, die maßgeblichen Bestimmungen beachtet hat und ob die Geschäfte mit der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsmannes wirtschaftlich und sparsam geführt werden. Damit der Aufsichtsrat seine Überwachungsfunktion hinreichend wahrnehmen kann, muss er in die Lage versetzt werden, anhand der Wirtschaftspläne einen Soll/Ist-Vergleich zur Erfolgskontrolle durchzuführen. Dies setzt sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Abwicklung des Wirtschaftsplanes Ausgabenansätze voraus, die möglichst detailliert dargestellt werden.

Die Prüfung des LRH ergab, dass die Darstellung der Ausgabenansätze des angepassten Wirtschaftsplan 2001, insbesondere die im Projekthaushalt ausgewiesenen Ausgaben, vielfach wenig detailliert waren. Weder ließen sie die Beurteilung zu, ob die Beschlussfassung im Hinblick auf den Finanzrahmen umgesetzt werden konnte, noch ob die Ausgaben im Zusammenhang mit den vom Aufsichtsrat genehmigten Projekten standen. So ordnete die GmbH beispielsweise Ausgaben für zwei von dem Aufsichtsrat genehmigte Modellprojekte nicht – wie es richtig gewesen wäre – dem Titel „Modellprojekte“, sondern dem Titel „Wissenschaftliche Begleitung“ zu. Hingegen wurden zwei andere Projekte in einer Gesamthöhe von ca. 346.000 DM dem Titel „Modellprojekte“ zugeordnet, obwohl sie nicht im Zusammenhang mit den vom Aufsichtsrat beschlossenen Modellprojekten standen. Der Sachverhalt war für den Aufsichtsrat aus dem Wirtschaftsplan nicht nachzuvollziehen.

13.3.2.4 Für die Projektabwicklung und die Übernahme von Projektmanagementaufgaben werden von der GmbH im Einzelfall Werk-, Beratungs-, Arbeitnehmerüberlassungs- und Dienstleistungsverträge abgeschlossen. Im Jahre 2001 wurden für diese Leistungen ca. 1,1 Mio. DM ausgegeben. Diese personalverwandten Sachkosten entsprechen fast einem Drittel der gesamten Personalkosten der Gesellschaft. Dem Aufsichtsrat wurden die Ausgaben für diese Verträge nur in zusammengefassten Projektkostenansätzen dargestellt. Damit der Aufsichtsrat seiner Überwachungsfunktion auch im Bereich der personalverwandten Sachkosten nachkommen kann, hält der LRH es für erforderlich, ihm entsprechende Informationen über Art und Umfang des eingesetzten externen Personals im Bereich des Projektmanagements zu erteilen.

13.3.2.5 Der LRH hat schon während der Prüfung darauf hingewiesen, dass die Angaben im Wirtschaftsplan, insbesondere im Projekthaushalt, detaillierter dargestellt werden müssten. Zumindest die Angaben zum jeweiligen Projekt (Projektbeschreibung), zur Laufzeit und zu den Ausgabebestandteilen (z. B. Ausgaben für Machbarkeitsstudien, externe Beratung, Dienstleistungsverträge etc.) sollten ausgewiesen werden.

Die Staatskanzlei stimmt in ihrem Schreiben vom 27.03.2003 den Ausführungen des LRH zu.

Dazu führt sie aus, dass der Aufsichtsrat bereits in seiner Sitzung im September 2001 die Einführung eines umfassenden „Projektcontrollings“ angestoßen habe, um die Transparenz der Etatansätze zu erhöhen und eine verbesserte Erfolgskontrolle zu gewährleisten. Im Juli 2002 habe er die Geschäftsführung gebeten, ein Controllingsystem noch im Jahre 2002 einzurichten und dem Aufsichtsrat in seiner Sitzung Anfang Dezember 2002 zu berichten. In dieser Sitzung habe der Aufsichtsrat das vorgestellte

Konzept genehmigt und der Geschäftsführung die Implementierung des Systems im Vollbetrieb bis Mitte Februar 2003 vorgegeben.

Zudem habe die Geschäftsführung nach Aufforderung durch den Aufsichtsrat einen detaillierteren Wirtschaftsplan vorgelegt, der sich an den Kompetenz- und Handlungsfeldern orientiere und neben der konkreten Bezeichnung der Projekte detaillierte Angaben zum aktuellen Ressourcenverbrauch im Rahmen des jeweils vom Aufsichtsrat genehmigten Projektbudgets enthalte. Damit sei eine eindeutige Zuordnung aller Etatansätze im Projekt- und mittelbar im Stammhaushalt gewährleistet.

Ferner würden die vom LRH aufgestellten Kriterien, die auch die Staatskanzlei für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch den Aufsichtsrat für erforderlich halte, mit der Einführung des Monitoring-Systems garantiert.

13.3.3 Finanzplanung und -kontrolle

Getrennt von der Finanzbuchhaltung wurde bei der GmbH eine selbst erstellte, auf den Wirtschaftsplan bezogene Datenbankanwendung eingesetzt, die als Basis für verschiedene Auswertungen und weitere Berechnungen im Bereich der Finanzplanung und -kontrolle diene. Das gesamte damit zusammenhängende Verfahren war mit handschriftlichen Vermerken und Nebenrechnungen verbunden. Es waren im Jahr 2000 auch Datenverluste zu verzeichnen, die auf Programmabstürzen beruhten.

Der LRH stellte fest, dass ein aktueller Status über die Mittel des Stamm- und Projekthaushaltes nicht unmittelbar aus der Datenbankanwendung abgerufen werden konnte. Vielmehr mussten noch gesonderte Berechnungen durchgeführt werden, die zum Teil auf Daten aus einer weiteren Datenbank sowie auf mündlichen Angaben von Mitarbeitern beruhten. Ferner mussten für verschiedene Tätigkeiten, wie die Prüfung von Rechnungen und die Aufteilung von Rechnungsbeträgen auf verschiedene Pro-

jekte, Nebenrechnungen außerhalb der Datenbankanwendung vorgenommen werden. Diese Nebenrechnungen wurden anschließend handschriftlich dokumentiert.

Der LRH hat bereits während der Prüfung darauf hingewiesen, dass er das gesamte Verfahren für zeitaufwändig, wenig transparent und fehleranfällig hält. Vordringlich sei die Bereitstellung eines Instrumentariums, das schnelle und zutreffende Informationen zur Aufgabenerfüllung im Bereich Finanzplanung und -überwachung ermöglicht.

Die Staatskanzlei teilt die Auffassung des LRH und führt dazu aus, dass sich die Bemühungen der Geschäftsführung zur Ermittlung eines Systems für das Finanzcontrolling länger hingezogen hätten, als dies zu erwarten gewesen sei. Seit Mitte Februar 2003 sei allerdings ein Finanzcontrollingssystem eingeführt. Auf der Basis von IT-gestützten Programmen für das Rechnungswesen und die Kostenrechnung sei jederzeit eine schnelle und präzise Information zur Aufgabenerfüllung im Bereich Finanzplanung und Finanzüberwachung möglich. Das Finanzcontrolling unterstütze sowohl die Abwicklung des Stamm- als auch des Projekthaushaltes und könne parallel mit den eingestellten Daten des Projektcontrollingsystems abgeglichen werden. Da das Programm auch Auswertungen für zurückliegende Zeiträume gewährleiste, werde es der Gesellschaft möglich sein, ab dem 01.01.2003 eine Darstellung des Wirtschaftsplans 2003 über die Kostenrechnung zu erreichen.

Der Schriftwechsel mit der Staatskanzlei ist noch nicht abgeschlossen.

13.3.4 Projektcontrolling

Der LRH hat im Laufe der örtlichen Erhebungen eine Übersicht aller abgeschlossenen und laufenden Projekte der GmbH erbeten. Eine aktuelle und einheitlich strukturierte Übersicht der laufenden und abgeschlossenen Projekte lag der Staatskanzlei nicht vor und musste auch bei der GmbH hinsichtlich wesentlicher Projektdaten erst ergänzt bzw. noch erstellt werden.

Ein die Geschäftsführung unterstützendes Controllingsystem zur Überwachung und Steuerung der Projektarbeit der Gesellschaft befand sich bis zum Ende der örtlichen Erhebungen im November 2002 noch in der Konzeptionierungs- und Pilotierungsphase.

Der LRH ist der Ansicht, dass bei der Einordnung, der Bewertung und dem Controlling von Projekten vor allem von einer einheitlichen gesellschaftsspezifischen Projektdefinition ausgegangen werden muss.

Zudem ist in das Controlling – entsprechend der strategischen Ausrichtung der Gesellschaft – der Nachweis der Arbeitsplatzwirksamkeit der Projekte einzubeziehen.

Diese aufgeführten Kriterien stellen die Basis für ein Projektcontrolling dar, mit dem eine einheitliche und strukturierte Berichterstattung über die Projektstätigkeit sowohl innerhalb der GmbH als auch gegenüber der Gesellschafterversammlung und dem Aufsichtsrat sowie gegenüber der Staatskanzlei möglich ist.

Die Staatskanzlei stimmt den Feststellungen des LRH zu. In ihrer Stellungnahme weist sie darauf hin, dass sich die Definition einzelner Projekte grundsätzlich an den Vorgaben des Aufsichtsrates orientiert habe und die Projektstruktur der Gesellschaft entsprechend angelegt sei. Inzwischen habe die Geschäftsführung Mitte Februar 2003 ein Monitoring-System eingeführt, das den Projekthaushalt der Gesellschaft vollständig transparent abbilde. Die Kriterien des Monitoring-Systems orientierten sich einer-

seits an den Kernzielen der Gesellschaft (Effektivität) und andererseits an der Wirtschaftlichkeit der Projektrealisierung (Effizienz). Bei der Darstellung der Arbeitsfelder, der Projektlinien und der Einzelprojekte habe sich die Geschäftsführung an den Vorgaben des Aufsichtsrates orientiert, die Projektstruktur – bezogen auf den Wirtschaftsplan – nach den Kompetenz- und Handlungsfeldern auszurichten.

Das System erlaube es der Geschäftsführung und den Gremien, die Projektorganisation zu analysieren und zu evaluieren, und es ermögliche auch zu kontrollieren, ob die erbrachten Leistungen inhaltlich und terminlich die Anforderungen erfüllen. Zu den eingestellten Messgrößen für die Zielerreichung zählten auch Arbeitsplatzeffekte.

Ferner habe die Staatskanzlei die Geschäftsführung in einer Gesellschafterversammlung gebeten, dem Aufsichtsrat bis auf Weiteres in jeder Sitzung über den aktuellen Status eines jeden im Projekthaushalt aufgeführten Projektes zu berichten, um für die Zukunft eine ständige Erfolgskontrolle aller Aktivitäten der Geschäftsführung zu gewährleisten.

13.3.5 Vergabe von Aufträgen

Die an eine Agentur erteilten Aufträge in den Jahren 2000 und 2001 im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, die zwischenzeitlich ausgelaufen sind, hat der LRH unter vergaberechtlichen Aspekten betrachtet. Für die Leistungen der Agentur, die sich aus Eigen- und Fremdleistungen zusammensetzen, hat die GmbH in dem o. g. Zeitraum Rechnungseingänge von rd. 4,9 Mio. DM erfasst. Der LRH stellte fest, dass die Gesellschaft wohl die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) für anwendbar hielt, da in einem Aktenvermerk auf eine Vorschrift der VOL hingewiesen wurde. Demgegenüber ist der LRH der Ansicht, dass für die Vergabe der Beratungs- und Dienstleistungen die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) hätte eingehalten werden müssen. Die

Klärung dieser Frage kann aber dahingestellt bleiben, da den Auftragsvergaben überhaupt kein Vergabeverfahren vorausgegangen war.

Der LRH hat die Zusage gefordert, die vergaberechtlichen Vorschriften zukünftig zu beachten.

Die Staatskanzlei sagte zu, dass die GmbH im Vorfeld der Vergabe von Leistungen, die der VOL oder der VOF zuzuordnen sind, die Notwendigkeit einer förmlichen Vergabe zukünftig im Einzelfall prüfen lassen werde.

13.3.6 Personalaufwendungen

Der LRH hat stichprobenweise die Personalaufwendungen der GmbH geprüft. Bedingt durch die Gründung der Gesellschaft im Jahr 2000 standen die Jahre 2000 und 2001 im Zeichen des Personalaufbaus. Die GmbH wurde von der Staatskanzlei verpflichtet, unter anderem die tariflichen Bestimmungen des Bundesangestelltentarifvertrages (BAT) und die Erlasse des Finanzministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zu beachten. Der Stellenplan der GmbH sah zum 31.12.2001 ein Stellensoll von 30 Stellen vor, von denen 20 Stellen mit einer Wertigkeitsspanne von BAT I bis III für die Projektbearbeitung vorgesehen waren. Im September 2002 waren für die Projektbearbeitung 11 Mitarbeiter in BAT I, 4 Mitarbeiter in BAT I a und 5 Mitarbeiter in BAT I b eingruppiert. Alle Beschäftigten der GmbH verfügen über zeitlich befristete Verträge.

Nach den Regelungen des BAT hat sich die Eingruppierung von Mitarbeitern nach den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung (Anlagen 1a und 1b zum BAT) zu richten. Für den Nachweis einer tarifgerechten Eingruppierung sind Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen vorzunehmen.

Obwohl die GmbH noch im Januar 2002 von der Staatskanzlei aufgefordert wurde, Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen für ihre Mitarbeiter anzufertigen, konnten dem LRH diese für eine tarifgerechte Eingruppierung notwendigen Unterlagen nicht vorgelegt werden. Dem LRH war

daher eine Prüfung der zutreffenden Eingruppierung der Mitarbeiter der GmbH nicht möglich.

Darüber hinaus hat die Gesellschaft einzelne Mitarbeiter in kurzen Zeitabständen von BAT II a nach BAT I a und von BAT I b nach BAT I höhergruppiert. Diese Höhergruppierungen wurden im Wesentlichen mit „hervorragenden Leistungen“ und dem Ausgleich von „erheblicher Mehrarbeit in den Abendstunden bzw. an Wochenenden“ begründet. Der BAT sieht jedoch eine Höhergruppierung aufgrund dieser Kriterien nicht vor. Unabhängig davon war dem LRH letztlich aufgrund der fehlenden Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen eine abschließende Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Eingruppierung nicht möglich.

Weiterhin hat die Gesellschaft einzelnen Mitarbeitern Lebensaltersstufen vorweggewährt. So ist in einem näher betrachteten Fall die Vorweggewährung mit guten Leistungen begründet worden. Der LRH hat diese Begründung unter Hinweis auf den BAT für zuwendungsrechtlich bedenklich gehalten.

Der LRH hat die Staatskanzlei gebeten, für sämtliche Stellen der Gesellschaft Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen anzufertigen, die Planstellen im Stellenplan zu konkretisieren und zu prüfen, ob eine rechtmäßige Eingruppierung der Mitarbeiter unter Beachtung des Besserstellungsverbotes vorgenommen wurde.

Mit ihrem Schreiben vom 27.02.2003 hat die Staatskanzlei dem LRH erste Unterlagen zu Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen zukommen lassen. Hinsichtlich der Höhergruppierungen führt die Staatskanzlei aus, dass die vom LRH erbetene Überprüfung jeder einzelnen Höhergruppierung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung 2001 erfolgen solle. Die Vorweggewährung der Lebensaltersstufen begründet die Staatskanzlei damit, dass auf diesem Wege ein hervorragender Mitarbeiter für die weitere Tätigkeit in der Gesellschaft habe gehalten werden können. Der Schriftwechsel mit der Staatskanzlei ist noch nicht abgeschlossen.

13.3.7 Beratervertrag

Mit einem ehemaligen Mitarbeiter der GmbH wurde für einen Zwei-Jahres-Zeitraum ein Beratervertrag abgeschlossen. Als Honorar wurde ein Festbetrag pro Jahr vereinbart. Hinsichtlich des zeitlichen Umfangs der Beratertätigkeit regelt der Vertrag eine Höchstzahl, nicht aber eine Mindestzahl an Beratertagen. Zudem gilt nach dem Vertrag die Beratungsleistung mit der halbjährlichen Vorlage der Ergebnisse in schriftlicher Form als abgenommen und als erbracht.

Nähere Auskünfte über das Zustandekommen dieses Vertrages wurden nicht erteilt.

Die Staatskanzlei legt nunmehr in ihrem Schreiben vom 27.02.2003 dar, dass die Konditionen des Beratervertrages in Abwägung der Interessen der GmbH und der persönlichen Belange des ehemaligen Mitarbeiters festgelegt worden seien. Dabei sei es weniger auf die konkrete Festschreibung von Stundenzahlen angekommen als auf die Möglichkeit, sich seiner Fachkompetenz zu versichern. Die Regelung über die Abnahme der Beratungsleistung sei vor dem Hintergrund der in der mehrjährigen Zusammenarbeit gewonnenen Erfahrungen zu bewerten, die es rechtfertigten, diese Regelung im Vertragswerk zu fixieren.

13.3.8 Projektförderungen

Die GmbH sagte verschiedenen Zuwendungsempfängern für einzelne abgrenzbare Vorhaben finanzielle Leistungen in privatrechtlicher Form zu. Im Rahmen einer Stichprobe hat der LRH bei der Gesellschaft die Durchführung von fünf Projektförderungen mit einem rd. 437.000 EUR entsprechenden Gesamtvolumen lediglich unter formellen Aspekten betrachtet.

Aufgrund der Bestimmungen der Zuwendungsbescheide zur institutionellen Förderung war die Gesellschaft verpflichtet, bei der Bewirtschaftung ihrer Haushaltsmittel die gleichen Grundsätze zu beachten, die für die Lan-

desverwaltung gelten. Entsprechendes galt für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, die der Gesellschaft zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung gestellt wurden. Danach wäre die GmbH bei der Zusage von Fördermitteln verpflichtet gewesen, entsprechend den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO Regelungen zu vereinbaren, die dem Empfänger z. B. Mitwirkungs- und Anzeigepflichten, Pflichten zur Verwendungsnachweiserführung, Zweckbindungsfristen etc. auferlegen. Grundlage für die Zusage hätte zudem ein schriftlicher Antrag sein müssen. In diesem Antrag hätte unter anderem die erforderlichen Angaben zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung enthalten sein müssen.

In allen geprüften Fällen sind gravierende Mängel festgestellt worden, die sich aus der Nichtbeachtung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften der Landeshaushaltsordnung ergeben.

So wurde von der GmbH im Jahr 2001 die Förderung eines von einer Kommune in Auftrag gegebenen Gutachtens bis zu einer Höhe von rd. 100.000 DM (rd. 51.000 EUR) zugesagt, ohne hierüber eine Vereinbarung zu treffen.

Für die Sachmittelausstattung eines lokalen Medienkompetenzzentrums wurde im Jahr 2001 in Höhe von 95.000 DM (rd. 48.500 EUR) ein „Sponsoringbetrag“ formlos zur Verfügung gestellt.

Des Weiteren hat sich die GmbH im Jahr 2002 vertraglich verpflichtet, einer Kommune in einem Zeitraum von zwei Jahren einen Zuschuss in Höhe von 82.000 EUR zu gewähren. Die Förderung wurde ausgesprochen, obwohl die Gesamtfinanzierung des Projekts aufgrund einer Deckungslücke nicht hinreichend gesichert war. Einzelheiten zur Zweckbindung, um eine zweckwidrige Verwendung der angeschafften Gegenständen auszuschließen, wurden nicht festgelegt.

Für ein anderes Projekt hat die GmbH im Jahr 2002 einem Zuwendungsempfänger vertraglich eine Förderzusage in Höhe von rd. 128.000 EUR auf der Grundlage eines Finanzierungsplanes erteilt, der keine Gliederung einzelner Ausgabenpositionen enthielt. Vielmehr ging die Gesellschaft pauschal von einem Gesamtausgabenbetrag von rd. 160.000 EUR aus, den sie zu 80 v. H. tragen wollte. Eine Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zusage war auf dieser Grundlage nicht möglich. Inwieweit eine Überfinanzierung des Projektes damit verbunden ist, konnte durch den LRH nicht festgestellt werden, da das Projekt bis zum Ende der örtlichen Erhebung noch nicht abgeschlossen war.

Ferner hat die GmbH im Jahr 2002 einem eingetragenen Verein vertraglich eine Förderzusage in der Höhe von rd. 128.000 EUR erteilt. Daneben hat ein Ministerium des Landes das Projekt in gleicher Höhe gefördert. Inwieweit mit dieser Doppelförderung eine Überfinanzierung des Projektes verbunden ist, konnte durch den LRH nicht festgestellt werden, da das Projekt bis zum Ende der örtlichen Erhebung noch nicht abgeschlossen war.

Die Staatskanzlei hat zu den Fällen in ihrem Schreiben vom 27.02.2003 ausgeführt, dass ihr zu den Feststellungen eine Bewertung und Stellungnahme zur Zeit nicht möglich sei, da dies erst nach der Prüfung des Verwendungsnachweises 2001 erfolgen könne. Die Anregung des LRH, über die fünf aufgeführten Fälle hinaus die Zusagepraxis der Gesellschaft zu prüfen und darüber zu entscheiden, ob Zusagen über Fördermaßnahmen durch die GmbH weiterhin getroffen werden sollen, hat die Staatskanzlei aufgegriffen. Die Prüfung wurde für das II. Quartal 2003 zugesagt.

Darüber hinaus erklärt die Staatskanzlei, sie habe die Geschäftsführung schon unmittelbar nach dem Vorliegen der Prüfungsmitteilungen angewiesen, bis auf weiteres keine eigenständige Bearbeitung von Projektanträgen vorzunehmen. In der Gesellschafterversammlung habe sie im Februar

2003 im Einvernehmen mit der Geschäftsführung festgelegt, dass die GmbH in Zukunft auf die Bearbeitung derartiger Verträge gänzlich verzichtete. Nur wenn der Aufsichtsrat eine finanzielle Beteiligung an einem Kooperationsprojekt beschliesse, werde die Gesellschaft die Mittel – ggf. in Absprache mit öffentlichen Einrichtungen, die die Gewährung von Zuwendungen beabsichtigen – auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen an den Projektträger auskehren.

13.3.9 Durchführung eines „Zukunftsprojektes“

Des Weiteren hat der LRH ein Projekt der GmbH, das sich mit der Unterstützung und Realisierung einer Ausstellung befasste, unter formellen Aspekten geprüft.

Die GmbH strebte an, das Projekt durch eine Refinanzierung aus der Privatwirtschaft kostenneutral durchzuführen. Im Zusammenhang mit der Projektabwicklung hat die Geschäftsführung verschiedene Verträge abgeschlossen, deren finanzielles Volumen sich zwischen rd. 210.000 DM und rd. 607.000 DM bewegte. Zudem wurde mit einer anderen Gesellschaft ein Kooperationsvertrag am 07.12.2001 eingegangen, der die GmbH unter anderem zu nachfolgenden Leistungen verpflichtete:

- Zielgruppenunterstützung, mindestens 400.000 DM pro Jahr, längstens jedoch über 5 Jahre: Finanzvolumen somit 2 Mio. DM,
- Übernahme von Zinsen für ein Darlehn des Investors bzw. einer Gesellschaft für maximal 2 Jahre mit einem Finanzvolumen von rd. 650.000 DM,

Für die GmbH sind, soweit für den LRH feststellbar, mehr als 2,1 Mio. DM an Projektkosten entstanden. Ein Beschluss des Aufsichtsrats für die Durchführung dieses Projektes lag nicht vor.

Unabhängig davon, ob die Kosten für ein Projekt von privater Seite getragen werden sollen, hat nach § 8 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages der Aufsichtsrat der GmbH einer Auftragserteilung zuzustimmen. Die Geschäftsführung der GmbH hatte die für den Abschluss der Verträge nach der GO erforderlichen Beschlüsse des Aufsichtsrats nicht eingeholt. Auch hier gelten die formellen Grenzen, die in der GO festgelegt worden sind, unabhängig davon, wie letztlich das Projekt finanziert wird.

Der LRH hat die Staatskanzlei und die Geschäftsführung der GmbH schon während der Prüfung auf den Sachverhalt und die damit verbundenen Bewertungen hingewiesen.

Die dem Aufsichtsrat nachträglich am 09.07.2002 vorgelegten Unterlagen über das Projekt, die eine Kalkulation der finanzwirksamen Leistungen der GmbH enthielten, hat der LRH stichprobenweise geprüft. Mit der Kalkulation sollte dem Aufsichtsrat dargelegt werden, dass das Projekt für die GmbH mit einem Gewinn von 166.000 DM abzuschließen ist.

Die Prüfung ergab, dass finanzwirksame, vertraglich vereinbarte Ausgaben in einer Gesamthöhe von über 2 Mio. DM nicht in die Kalkulation eingeflossen waren. Diese Kosten wurden im Bereich „nicht finanzwirksame Leistungen“ angeführt. Begründet wurde diese Differenzierung damit, dass diese Mittel nicht unmittelbar an den privaten Investor fließen sollten. Aufgrund der Einordnung dieser Kosten als „nicht finanzwirksame Leistungen“ war es dem Aufsichtsrat nicht ohne weiteres möglich, die tatsächliche, vollständige Kostensituation und das damit verbundene Risiko abschließend zu beurteilen. Unter Berücksichtigung sämtlicher vertraglich festgelegter Kosten wäre dem Aufsichtsrat deutlich geworden, dass das erklärte Ziel der GmbH, das Projekt ohne den Einsatz öffentlicher Mittel zu realisieren, nicht zu verwirklichen war.

Die Staatskanzlei stimmt in ihrem Schreiben den Feststellungen des LRH zu.

Zudem weist die Staatskanzlei darauf hin, dass für die Zukunft durch die Einführung des Monitoring-Systems und des Einsatzes eines Formularbogens die Einhaltung der Kompetenzregelungen des Gesellschaftsvertrages und der GO sichergestellt sei.

13.3.10 Beteiligungsverwaltung der Gesellschaft

Die GmbH hat sich zur Durchführung ihrer Projektarbeit an verschiedenen Gesellschaften beteiligt. Die Prüfung der Beteiligungsverwaltung der GmbH beschränkte sich auf die Betrachtung von drei Beteiligungen.

13.3.10.1 Die GmbH beteiligte sich mit einem Anteil von 17 v. H. an einer anderen Gesellschaft (Tochtergesellschaft A), die ein Konzept für einen innovativen Gewerbepark mit neuen Rahmenbedingungen – z. B. in den Bereichen Parkmanagement, Steuern, Tarifgestaltung – entwickeln und die Realisierung eines Pilotvorhabens vorbereiten sollte. Aus den vorgelegten Unterlagen konnte nicht entnommen werden, ob das Eingehen der Beteiligung die wirtschaftlichste Form der Zweckerreichung gewesen ist. Gerade in Anbetracht der von der GmbH selbst vorgegebenen Handlungsweise, Projekte zu fördern und zu begleiten, wäre eine nachvollziehbare schriftliche Begründung erforderlich gewesen.

Eine regelmäßige, standardisierte und ausreichende schriftliche Berichterstattung der Geschäftsführung der Tochtergesellschaft A an die GmbH über deren Ertragslage bzw. über die Entwicklung der Projektaufwendungen konnte nicht festgestellt werden. Eine umfassende schriftliche Information über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Tochtergesellschaft A für das Geschäftsjahr 2001 erhielt die GmbH erst im Herbst 2002. Eine schriftliche Berichterstattung über die Entwicklung der Projektaufwendungen im Geschäftsjahr 2002 war bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im November 2002 nicht gegeben.

Des Weiteren stellte der LRH fest, dass die GmbH an die Tochtergesellschaft A aus dem Projekthaushalt 2001 einen Betrag von 200.000 DM ohne eine vertragliche Vereinbarung weitergeleitet hatte, obwohl die Gesellschaft aufgrund der Regelung im Zuwendungsbescheid zu einer vertraglichen Regelung verpflichtet gewesen wäre.

Die Staatskanzlei stimmte den Ausführungen des LRH zu. Sie führt aus, dass die Geschäftsführung im Januar 2003 zugesagt habe, bereits in den Beschlussvorlagen zu Gremiensitzungen Ausführungen zu der Frage der sachlichen Notwendigkeit einer Beteiligung vorzusehen. Inzwischen liege auch eine Aufstellung der Geschäftsführung der Tochtergesellschaft A über die Projektkosten 2002 vor. Zudem habe die Geschäftsführung der GmbH die Anregung des LRH, für eine effektive Überwachung der Geschäftsführung der Tochtergesellschaften auf eine regelmäßige Berichterstattung über die Entwicklung der Projektaufwendungen hinzuwirken, bereits organisatorisch verankert. Ob die GmbH mit der Weiterleitung von Fördermitteln gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften verstoßen habe und welche Konsequenzen daraus erwachsen, müsse der anstehenden Prüfung der Verwendungsnachweise vorbehalten bleiben. Im übrigen habe die Staatskanzlei die Geschäftsführung angehalten, die Auszahlung von Projektmitteln allein auf der Grundlage schriftlicher Vereinbarungen zu veranlassen. Die GmbH habe zugesagt, die Bewirtschaftungsvorschriften des Landes künftig einzuhalten.

- 13.3.10.2** Darüber hinaus hat die GmbH im Jahr 2001 einen Anteil von 12.500 EUR (25 v. H.) am Stammkapital einer neu gegründeten Gesellschaft (Tochtergesellschaft B) erworben, die beabsichtigte in verschiedenen Städten des Ruhrgebiets ein Trendsportfestival durchzuführen. Mit der Gewährung eines Zuschusses Anfang Mai 2001 in Höhe von 200.000 DM an die Tochtergesellschaft B hat die GmbH gegen – auch von ihr – zu beachtende haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Der Betrag von 200.000 DM wurde auch hier ohne eine vertragliche Vereinbarung weiter-

geleitet. Zudem war ihr bekannt, dass die Gesamtfinanzierung der Veranstaltung in Höhe von rd. 9 Mio. DM mit erheblichen Risiken behaftet war. Es zeichnete sich ab, dass die Sponsoringeinnahmen von rd. 4,2 Mio. DM nicht im notwendigen Maße zu realisieren waren, und dass bis zu diesem Zeitpunkt kein anderer Gesellschafter die avisierten Zuschüsse in der Gesamthöhe von 2,5 Mio. DM zur Verfügung stellen würde. Die Veranstaltung musste wenige Tage später im Mai 2001 aufgrund zu geringer Sponsorenzusagen (700.000 DM) abgesagt werden.

Des Weiteren waren erhebliche Defizite in der Berichterstattung der GmbH, insbesondere gegenüber ihrem Aufsichtsrat feststellbar. Seit der Absage der Veranstaltung im Mai 2001 waren weder die Gremien der GmbH, noch die Staatskanzlei über wesentliche Entwicklungen in der Tochtergesellschaft B informiert worden. So blieb insbesondere dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung eine mögliche unbegrenzte Haftungsinanspruchnahme der Gesellschaft für Verbindlichkeiten in der Vorgründungsphase der Tochtergesellschaft B verborgen. Dazu gehörten insbesondere die Liquiditätsprobleme, die Kündigung der beiden Geschäftsführer, die im September 2001 vorhandenen Überlegungen zur Liquidation der Tochtergesellschaft B und die zeitgleiche Bestellung eines neuen Geschäftsführers. Zudem wurde dem Aufsichtsrat im September 2001 ein Beschlussvorschlag für die Durchführung der Veranstaltung im Jahre 2002 vorgelegt, aus dem nicht zu entnehmen war, dass für dieses Projekt, für das maximal 350.000 DM bereitgestellt werden sollten, schon insgesamt 280.000 DM ausgegeben worden waren. Vielmehr sollte für die Veranstaltung im Jahr 2002 ein Betrag von 350.000 DM bereitgestellt werden. Ferner hat die Geschäftsführung der GmbH es versäumt, den Aufsichtsrat in den Sitzungen im Dezember 2001 und im März 2002 über das bereits Mitte November 2001 eröffnete Insolvenzverfahren der Tochtergesellschaft B zu informieren. Erst in der Sitzung des Aufsichtsrates im Juli 2002 wurde der Aufsichtsrat formgerecht unterrichtet.

Die Staatskanzlei führt hierzu aus, dass eine abschließende Beurteilung ihr erst nach der für das zweite Quartal 2003 avisierten Prüfung der Verwendungsnachweise möglich sei. Sollte die Prüfung zu dem Ergebnis führen, dass die Geschäftsführung mit der Auszahlung des Betrages von 200.000 DM wesentliche Vorschriften der Landeshaushaltsordnung verletzt habe, werde sie zunächst über eine Rückforderung des Betrages zu entscheiden haben. Die Frage der möglichen Haftung der Geschäftsführung werde auf der Grundlage der Haftungskriterien des § 43 GmbHG zu prüfen sein.

Im übrigen stimmt die Staatskanzlei in ihrem Schreiben den Ausführungen des LRH zu. Dazu erklärt sie, dass die Geschäftsführung zugestanden habe, wesentliche Berichtspflichten verletzt zu haben. Die Geschäftsführung werde dafür Sorge tragen, dass entsprechende Informationen in das Monitoring-System eingestellt werden. In der Gesellschafterversammlung im Februar 2003 habe sie die Geschäftsführung gebeten, der Staatskanzlei monatlich einen aktuellen Stand der Projektentwicklung zu übersenden, damit diese frühzeitig Risiken erkennen und ggf. geeignete Maßnahmen mit der Geschäftsführung abstimmen kann.

13.3.10.3 Die GmbH hat sich an einer weiteren Gesellschaft (Tochtergesellschaft C) mit einer Vermögenseinlage in Höhe von 1 Mio. DM als stille Gesellschafterin beteiligt, um eine beschäftigungswirksame Unternehmensansiedlung zu unterstützen. Entgegen der Absicht der Geschäftsführung ist nach dem Gesellschaftsvertrag die stille Gesellschafterin nicht nur an Verlusten, die im Zusammenhang mit der Vermietung eines Gebäudes an das neu angesiedelte Unternehmen und mit Maßnahmen zur Bewältigung des Strukturwandels stehen, beteiligt, sondern auch an möglichen Verlusten aus anderen Geschäftsfeldern. Der LRH hat es für erforderlich erachtet, den Gesellschaftsvertrag entsprechend abzuändern.

Die Staatskanzlei hat in ihrem o. g. Schreiben mitgeteilt, dass die Anregung des LRH aufgegriffen worden sei und der Vertrag präzisiert werde.

13.3.11 Aufgabenüberschneidung der Tätigkeiten mit anderen Landesgesellschaften

Wie bereits dargelegt, hat die GmbH die Aufgabe, im Ruhrgebiet und in den angrenzenden Gebieten den Innovationsprozess zu fördern, ihn langfristig auf eine selbsttragende Basis zu stellen und damit der Arbeitslosigkeit aktiv entgegenzutreten. Um diesen Gesellschaftszweck zu erfüllen, soll die GmbH modellhafte, regional bedeutsame Projekte in unterschiedlichen Bereichen initiieren, entwickeln und umsetzen. Der Gesellschaftsvertrag nennt die Bereiche Wirtschaft, Strukturentwicklung, Verkehr, Logistik, Kultur, Sport, Tourismus, städtebauliche Infrastruktur, Sicherung des industriekulturellen Erbes, Ökologie und Freiraumpolitik, Bildung, Hochschulen, Wissenschaft und Forschung. Damit ist das Betätigungsfeld der GmbH zwar regional begrenzt, andererseits aber so breit angelegt, dass es in besonderem Maße gilt, eine Überschneidung mit Tätigkeiten anderer Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, sowie die damit verbundene Doppelarbeit zu vermeiden.

Der LRH hält es für erforderlich, die Gesellschaftsverträge der Gesellschaften mit Landesbeteiligung so anzupassen, dass eine mehrfache Wahrnehmung der im Landesinteresse liegenden Aufgaben vermieden wird.

Nach Ansicht der Staatskanzlei bieten die vertraglichen Grundlagen bestimmter Gesellschaften die Möglichkeit gleichgerichteter Aktivitäten. Die Gesellschaften seien strategisch allerdings unterschiedlich ausgerichtet. Dem Zweck, Aufgabenüberschneidungen auszuschließen, dienten Abstimmungsgespräche unter den Geschäftsführern.

Die Staatskanzlei habe die Geschäftsführung in der Gesellschafterversammlung im Februar 2003 gebeten, der Staatskanzlei über die jeweiligen Ergebnisse zu berichten. Ob es notwendig sein werde, Gesellschaftsverträge bestimmter Gesellschaften „passgenau“ aufeinander abzustimmen,

könne erst auf der Grundlage der Ergebnisse anstehender Prüfungen entschieden werden.

Der LRH sieht insofern einer weiteren Stellungnahme entgegen.

Innenministerium (Epl. 03)

14 Vertragsärztinnen/-ärzte bei der Polizei

Feststellungen des Landesrechnungshofs zu den nebenberuflich im polizeiärztlichen Dienst beschäftigten Polizeivertragsärztinnen/-ärzten führten zu der Anregung an das Innenministerium, sich von den Vertragsärzten zu trennen und die Aufgaben bei den hauptberuflichen Polizeiärztinnen/-ärzten zu konzentrieren.

Das Innenministerium beabsichtigt, der Empfehlung des Landesrechnungshofs zu folgen.

In Nordrhein-Westfalen sind rund 30 polizeiärztliche Dienststellen, überwiegend bei Polizeipräsidien, eingerichtet. Zu den dort wahrgenommenen Aufgaben zählt neben arbeitsmedizinischen, betriebs- und amtsärztlichen Tätigkeiten auch die Heilbehandlung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten. Die polizeiärztlichen Dienststellen werden größtenteils von hauptberuflichen (beamteten oder angestellten) Polizeiärztinnen/-ärzten geleitet. Daneben beschäftigt das Land aber auch nebenberuflich tätige sogenannte Polizeivertragsärztinnen/-ärzte (PVÄ). Von den zur Zeit der Prüfung des LRH insgesamt acht PVÄ waren sechs mit der Leitung polizeiärztlicher Dienststellen bei Kreispolizeibehörden betraut, zwei nahmen ihre Aufgaben in der eigenen Praxis wahr.

- 14.1** Mit den PVÄ waren auf der Grundlage von Vertragsmustern aus den siebziger Jahren nahezu einheitliche Dienstverträge abgeschlossen. Ein bestimmter zeitlicher Umfang der Beschäftigung (täglich/wöchentlich) war darin nicht festgelegt. Bei einem Vergleich mit den Aufgabenbeschreibungen der hauptberuflichen Polizeiärztinnen/-ärzte stellte der LRH außerdem fest, dass den PVÄ nicht alle der dort aufgeführten Aufgaben übertragen

waren. Zu nennen sind hier insbesondere Tätigkeiten auf betriebsärztlichem und arbeitsmedizinischem Gebiet, das in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Im Gegensatz zu den Aufgabenbeschreibungen der hauptberuflichen Polizeiärztinnen/-ärzte war z. B. auch die Entnahme von Blutproben zur Feststellung von Alkohol-, Medikamenten- und Drogeneinfluss in den Verträgen der PVÄ nicht enthalten.

14.2 Die Erledigung der Aufgaben hat der LRH bei zwei PVÄ, die eine polizeiärztliche Dienststelle leiteten, für die Jahre 1999 und 2000 näher untersucht. Dabei hat er insbesondere Folgendes festgestellt.

Ein PVA – hauptamtlich bei einem anderen Dienstherrn beschäftigt – übte seinen polizeiärztlichen Dienst im Rahmen einer Nebentätigkeit aus. Er war etwa acht Stunden pro Woche in der polizeiärztlichen Dienststelle überwiegend mit der Heilbehandlung von Polizeivollzugskräften befasst; das ihm als Nebentätigkeit genehmigte Zeitpensum war damit praktisch ausgeschöpft. Der andere PVA – ein niedergelassener Arzt – war etwa zehn Stunden pro Woche in der polizeiärztlichen Dienststelle tätig; allerdings konnten die Polizeivollzugskräfte darüber hinaus auch noch seine allgemeine Sprechstunde aufsuchen. Beide PVÄ wurden nicht zum ärztlichen Dienst bei polizeilichen Einsatzlagen herangezogen; einer von ihnen war hierzu – abweichend von den Musterverträgen – vertraglich auch nur verpflichtet, soweit er bei seinem Dienstherrn abkömmlich war. Ein PVA führte Gewahrsamsfähigkeitsuntersuchungen, die Gegenstand auch seines Dienstvertrags waren, nicht im Rahmen seiner vertragsärztlichen Tätigkeit, wohl aber während eines Bereitschaftsdienstes gegen gesonderte Bezahlung durch.

Wie bereits erwähnt war der zeitliche Umfang der Tätigkeit der PVÄ vertraglich nicht festgelegt; bei den von der Prüfung des LRH erfassten PVÄ lag er weit unter der regelmäßigen Arbeitszeit der hauptberuflichen Polizeiärztinnen/-ärzte von 38,5 Wochenstunden. Gleichwohl erhielten PVÄ überwiegend eine monatliche Vergütung, die dem vollen Gehalt hauptbe-

ruflicher Kräfte in den unteren Besoldungs-/Vergütungsgruppen des höheren Dienstes entsprach.

14.3 Angesichts des im Vergleich zu hauptberuflichen Polizeiärztinnen/-ärzten geringeren Aufgabenspektrums und vor dem Hintergrund der Feststellungen zur Aufgabenerledigung bei zwei PVÄ hat der LRH – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die vergleichsweise hohe Vergütung – bezweifelt, dass die Beschäftigung von nebenberuflich tätigen PVÄ sachgerecht ist. Er hat dem Innenministerium in seinen Prüfungsmitteilungen vom November 2002 empfohlen, sich von den PVÄ zu trennen und die Aufgaben des polizeiärztlichen Dienstes bei den hauptberuflichen Polizeiärztinnen/-ärzten zu konzentrieren. Er hat darauf hingewiesen, dass für Heilbehandlungen, die nach den erhaltenen Auskünften bei allen PVÄ den Schwerpunkt der Tätigkeit bildeten, den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten generell auch niedergelassene Ärzte zur Verfügung stehen, die im Rahmen der freien Heilfürsorge ohnehin in Anspruch genommenen werden (s. hierzu auch Nr. 15 des Jahresberichts 2000).

Der LRH hat im Übrigen die Auffassung vertreten, dass die vertraglichen Regelungen und ihre Handhabung nachhaltig zu verbessern seien, soweit weiterhin PVÄ beschäftigt würden. Hierzu hat er nähere Hinweise gegeben.

14.4 Das Innenministerium teilte in einer ersten Stellungnahme vom März 2003 mit, es sei beabsichtigt, der Empfehlung des LRH zu folgen und sich von den PVÄ zu trennen. Das Ministerium werde eine Arbeitsgruppe zur Neuordnung des polizeiärztlichen Dienstes einrichten. Diese werde auch Vorschläge zur Neuordnung der polizeiärztlichen Aufgaben machen. Im Vorgriff auf die zu erwartende Neuregelung sei ein zwischenzeitlich ausgeschiedener PVA nicht ersetzt worden.

Der Schriftwechsel dauert an.

Justizministerium (Epl. 04)

15 Einführung des elektronischen Grundbuchs

In Nordrhein-Westfalen wird seit Oktober 2001 das elektronische Grundbuch auf der Grundlage des Programms SolumSTAR eingeführt. Für den bis 2008 konzipierten Einführungszeitraum waren im Jahr 2000 Gesamtausgaben von rund 70,3 Mio. Euro eingeplant. Das Justizministerium geht in einer Finanzprognose vom Oktober 2002 unter Beibehaltung des Einführungszeitplans davon aus, dass diese Ausgaben bis auf maximal 87,6 Mio. Euro steigen können.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sich bereits zu Beginn der Einführungsphase des Programms SolumSTAR ein grundlegender technischer Umbruch abzeichnete, der möglicherweise eine Neuentwicklung des elektronischen Grundbuchs erfordert. Dafür liegt auch bereits ein erstes Grobkonzept vor. Darin werden erhebliche Zweifel an der Zukunftsfähigkeit des Verfahrens SolumSTAR in der bislang entwickelten Form aufgezeigt, mit denen Risiken für den Landeshaushalt verbunden sind.

15.1 Ausgangslage

Mit dem Bundesgesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung registerrechtlicher und anderer Verfahren vom 20.12.1993 wurde die Möglichkeit geschaffen, das bis dahin ausschließlich auf Papier geführte Grundbuch in maschineller Form als automatisierte Datei zu führen. Die Länder Bayern, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt hatten sich bereits 1993 zusammengeschlossen und ein Unternehmen beauftragt, ein elektronisches Grundbucharchiv- und Auskunftssystem (EGB) zu entwickeln. Das SolumSTAR genannte EGB sollte

- eine maschinelle Grundbuchführung ohne parallele Papiergrundbuchführung ermöglichen (Produktionssystem Solum),
- vorhandene Papiergrundbuchblätter und erzeugte Grundbuchdaten in ein elektronisches Archiv übernehmen (Archivsystem STAR),
- Grundbuchinformationen an interne und externe Auskunftssuchende über Bildschirm, Drucker oder Telefax bereitstellen (Abfragesystem).

Dem ursprünglichen Länderverbund sind in der Folgezeit neun weitere Bundesländer beigetreten.

Parallel dazu wurde in Baden-Württemberg mit der Entwicklung eines anderen automatisierten Grundbuchverfahrens namens FOLIA begonnen. Diese Entwicklung, an der sich auch Nordrhein-Westfalen beteiligt hat, beschränkte sich zunächst auf eine IT-Unterstützung des Papiergrundbuchs.

In Nordrhein-Westfalen wurde 1995 eine Arbeitsgruppe „Elektronische Grundbuch- und Registerführung“ eingerichtet, welche die Fragen untersuchen sollte, die mit der Entwicklung und Einführung eines EGB an den bei den 130 Amtsgerichten des Landes eingerichteten Grundbuchämtern zusammenhängen. Die Arbeitsgruppe untersuchte die beiden Systeme SolumSTAR und FOLIA und legte dem JM im September 1997 einen Bericht vor, in dem sie eine deutliche Empfehlung für die Einführung des Verfahrens SolumSTAR aussprach. Ferner enthielt der Bericht eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der vorgeschlagenen Projekte und Maßnahmen.

Im Mai 2000 beschloss die Landesregierung die Einführung von SolumSTAR in Nordrhein-Westfalen. Dem Kabinettsbeschluss lag eine gemeinsame Vorlage des JM und des IM zu Grunde, in der die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zusammengefasst dargestellt waren.

Im Oktober 2000 trat Nordrhein-Westfalen dem Länderverbund SolumSTAR bei. Nach einer Erprobung durch die Arbeitsgruppe wurde im Oktober 2001 mit der Einführung von SolumSTAR begonnen; bis März 2003 wurde es bei 17 Amtsgerichten eingesetzt. Bei Grundbuchämtern, denen das EGB noch nicht zur Verfügung steht, wird das Verfahren FOLIA weiterhin eingeführt. Derzeit wird FOLIA bei rund 60 nordrhein-westfälischen Amtsgerichten verwendet.

15.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Der LRH hat die bisherige Einführung des EGB geprüft und dem JM die wesentlichen Prüfungsergebnisse in einer Entscheidung vom 22.01.2003 mitgeteilt. Schwerpunkte der Prüfung waren das für die Einführung des EGB benötigte Investitionsvolumen, das zu Grunde liegende Vertragswerk, die Produktions-, Archiv- und Abfragesysteme des EGB sowie dessen bereits absehbaren Veränderungen. Im Einzelnen:

15.2.1 Investitionsvolumen

Der Kabinettsentscheidung vom Mai 2000 lag eine „Vorlage zu den finanzwirtschaftlichen Auswirkungen“ der Einführung des EGB zu Grunde. Darin waren für einen Einführungszeitraum von acht Jahren (2001 – 2008) Gesamtausgaben von 137,5 Mio. DM (= rd. 70,3 Mio. EUR) veranschlagt worden. Hiervon wurde in den Haushalten 2001 bis 2003 im Einzelplan des JM in Kapitel 04 020 in der eigens eingerichteten Titelgruppe 61 jeweils ein Teilbetrag von rund 8,64 Mio. EUR in Ansatz gebracht. Erstmals im Haushalt 2003 wird auch das „Gesamtinvestitionsvolumen zur Einführung des elektronischen Grundbuchs“ in den Erläuterungen zu dieser Titelgruppe angegeben, und zwar mit 70.303.000 EUR.

Das JM hat dem LRH den Entwurf einer „Finanzwirtschaftlichen Prognose“ (Stand: 01.10.2002) zur Verfügung gestellt, der Bestandteil seines jährlichen Berichts an das Kabinett über den Stand der Einführung des EGB ist. Danach wird sich das Gesamtinvestitionsvolumen im Einführungszeitraum nach dem derzeitigen Planungsstand im günstigsten Fall auf 78,8 Mio. EUR, im ungünstigsten Fall auf 87,6 Mio. EUR erhöhen. Der Mehrbedarf verteilt sich hiernach nicht gleichmäßig auf die kommenden Haushaltsjahre. Bereits für das laufende Haushaltsjahr müssen ausweislich der Prognose voraussichtlich 3,2 Mio. EUR mehr als bislang veranschlagt aufgebracht werden.

15.2.2 Vertragswerk

Das Land ist im Oktober 2000 einem Vertragswerk SolumSTAR beigetreten, das zu diesem Zeitpunkt aus drei grundlegenden Verträgen zwischen dem ursprünglichen Länderverbund und dem Entwickler von SolumSTAR sowie aus 36 Nachträgen bestand. Zur Zeit der Erhebungen des LRH im Jahr 2002 war die Zahl der Nachträge bereits auf mehr als 50 angewachsen. In den Nachträgen waren Programmweiterungen, Konzepte für weitere Funktionen oder Anpassungen an neuere Programme in Auftrag gegeben worden.

Daneben hat das Land im Zusammenhang mit dem EGB eine Reihe weiterer Verträge mit verschiedenen Vertragspartnern geschlossen, die die Entwicklung landesspezifischer Lösungen, wie z.B. die Realisierung einer Schnittstelle des EGB zum automatisierten Kassenverfahren, sowie Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Entwicklerfirma bei der Einführung von SolumSTAR zum Gegenstand haben.

Nach den Feststellungen des LRH verfügte das Programm SolumSTAR Anfang 2003 noch nicht über alle wesentlichen Funktionen eines EGB. So

fehlten die Datenanbindung an die Liegenschaftskataster, die Recherchemöglichkeit in einer Flurstück- und Eigentümerdatei, ein Text-/ Dokumenteneditor, die Online-Abfragemöglichkeit, eine Schnittstelle zum automatisierten Kassenverfahren und insbesondere die für eine stärkere Einbindung des mittleren Dienstes in die Grundbuchführung erforderliche Vorgangssteuerung.

Das JM hat dem LRH in seiner Stellungnahme vom 14.03.2003 hierzu mitgeteilt, bei den genannten Funktionen handele es sich nicht um notwendige Funktionalitäten für den Betrieb eines elektronischen Grundbuchs, sondern lediglich um Zusatzkomponenten, die u. a. den Arbeitsablauf vereinfachten. Ungeachtet wünschenswerter Ergänzungen sei die Software jedoch bereits zum Zeitpunkt des Beitritts praxistauglich und funktionsfähig gewesen. Die vom LRH vermissten Funktionen würden überdies noch im Frühherbst 2003 zur Verfügung stehen.

Der LRH hat dem JM geantwortet, nach den vertraglichen Grundlagen sei ein Produkt zu erwarten gewesen, das den Anforderungen der Praxis an ein EGB bereits vollständig gerecht werde. Immerhin hätten die Programmierarbeiten an SolumSTAR bereits vor rund zehn Jahren begonnen. Ferner habe die Arbeitsgruppe das Programm bereits im Jahr 1997 positiv bewertet. Schließlich sei das ursprüngliche Vertragswerk inzwischen durch mehr als 50 Nachträge ergänzt worden.

15.2.3 Produktionsserver

In der Planungs- und Einführungsphase des EGB hat das JM entschieden, dass für SolumSTAR alle 130 nordrhein-westfälischen Grundbuchämter mit eigenen Produktionsservern auszustatten sind, welche mit einem zentralen Datenbankrechner verbunden werden. Neben dieser sog. „Verteilten Lösung“ (VL) wurde als Alternative eine sog. „Stand-Alone-Lösung“ (SL)

entwickelt. Wie die Bezeichnung bereits andeutet, erfordert diese Lösung nur einen zentralen Produktionsserver für alle Grundbuchämter.

Bei den derzeit in den Grundbuchämtern installierten Produktionsservern handelt es sich um Rechner, deren Produktionsende bereits 1998/99 vom Hersteller für das Jahr 2002 angekündigt wurde, sodass die Rechner bereits in der Einführungsphase als „Auslaufmodelle“ anzusehen waren. In der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Arbeitsgruppe wurden die Kosten für diese Produktionsserver mit jeweils ca. 35.000 DM, in der Kabinettvorlage mit jeweils ca. 122.000 DM angegeben; Installationskosten sollten nicht gesondert anfallen.

Nach den Feststellungen des LRH liegen die tatsächlichen Kosten für einen Server und dessen Installation bei etwa 400.000 DM. Gegenüber den in der Kabinettvorlage für 130 Produktionsserver veranschlagten Ausgaben von 15,9 Mio. DM errechnen sich hiernach Gesamtausgaben von 52 Mio. DM (26,6 Mio. EUR), eine Summe, die den geplanten Ansatz um 227 % übersteigt.

Der LRH hat das JM hierauf bereits während der Erhebungen hingewiesen. Das JM hat daraufhin bekräftigt, mit der VL werde die für NRW geeignetste Einsatzvariante realisiert. Im weiteren Prüfungsverlauf wurde für den LRH aber erkennbar, dass das JM bereits Vorbereitungen für eine Abkehr von der VL und für die Einführung einer voraussichtlich erst ab Ende 2003 verfügbaren weiteren Produktionsalternative traf. Bei dieser noch nicht abschließend entwickelten Variante der SL soll künftig auf einem zentralen Produktionsserver eine nach Gerichten und Beteiligten voneinander getrennte Datenspeicherung möglich sein. Diese Variante trägt den Namen „Erweiterte-Stand-Alone-Lösung“ (ESL).

Der LRH hat dazu gegenüber dem JM bemerkt, dass die nunmehr offenbar favorisierte ESL eine grundlegende Veränderung gegenüber der ur-

sprünglich geplanten Variante darstelle, die eine erneute Kostenermittlung erfordere.

In seiner Stellungnahme vom 14.03.2003 räumt das JM ein, dass die weitere Einführung der VL mit den bisher verwandten Produktionsservern nur bis zum 01.07.2004 gesichert sei. Für die Zeit danach plane das JM den Einsatz der ESL. Es werde zudem aber auch die Einführung einer „Solaris-Zentrale mit Terminal-Server-Park“ erwogen und parallel dazu eine Fortführung der VL mit kostengünstigeren Produktionsservern geprüft. Eine Kostenermittlung liege bezüglich dieser beiden Varianten noch nicht vor.

Festzuhalten bleibt danach, dass nach dem derzeitigen Sachstand bei den Grundbuchämtern SolumSTAR in einer Einsatzvariante eingeführt wird, deren Ablösung absehbar ist. Die vom JM in seiner Stellungnahme erstmals angeführten weiteren Varianten sind dem LRH gegenüber bislang weder in technischer noch in finanzieller Hinsicht näher beschrieben worden.

Der LRH hat das JM daher um entsprechende Erläuterungen gebeten.

15.2.4 Archivsystem STAR

In das Archivsystem STAR werden der Bestand des Papiergrundbuchs und die mit dem Produktionssystem Solum erzeugten neuen Grundbuchdaten übernommen. Wegen der großen Zahl der Grundbücher in Nordrhein-Westfalen hatte bereits die Arbeitsgruppe 1997 von einer manuellen Übernahme der ca. 5,8 Mio. Grundbuchblätter abgeraten und die maschinelle Erfassung des Bestandes durch Scannen empfohlen.

Hierzu wurden in Köln und Unna sog. Umstellungszentren eingerichtet, die ihre Arbeit Ende 2001 bzw. Anfang 2002 aufgenommen haben. Dort sollen

bis zum 30.09.2006 sämtliche Grundbuchblätter Nordrhein-Westfalens durch Scannen in eine elektronisch speicher- und abrufbare Form überführt werden. Die Kosten hierfür betragen etwa 27,7 Mio. DM (rd. 14,2 Mio. EUR).

Sobald ein Grundbuchblatt gescannt ist, ist dessen weitere Bearbeitung nicht mehr im Papiergrundbuch, sondern nur noch im EGB-Verfahren möglich und zulässig. Mit der Umstellung gehen deshalb praktische Erfordernisse einher. So müssen die Grundbuchämter in den Stand gesetzt werden, ab der Umstellung mit dem EGB zu verfahren, d. h., es muss sowohl das Personal geschult worden sein als auch die erforderliche Hard- und Softwareausstattung bereitstehen. Die Schaffung dieser Voraussetzungen steht auf Grund der fortschreitenden Arbeit in den Umstellungszentren unter einem gewissen Zeitdruck.

Durch das Scannen der Grundbuchblätter wird ein optisches Abbild des Papiergrundbuchs in Form von Bilddateien gewonnen. Deren Wiedergabe erfordert einen hohen, bei fortschreitenden Eintragungen ständig zunehmenden Speicher- und Leitungsbedarf. So hat der LRH festgestellt, dass gescannte Grundbuchblätter mit in einzelnen Fällen bis zu mehreren hundert Seiten Umfang eine Dateigröße erreichen, deren Übertragung rund eine halbe Stunde dauert. Während dieser Zeit können von dem betreffenden Amtsgericht keine anderen Grundbuchblätter abgerufen werden, weil die Datenleitung durch den Transport dieser einen Bilddatei vollständig ausgelastet ist.

Hinzu kommt, dass die Bilddateien nicht für einen Datenaustausch zwischen dem EGB und dem Liegenschaftskataster geeignet sind. Der im Liegenschaftskataster ab 2005 vorgesehene Automationsstandard setzt das Vorhandensein strukturierter, d. h. bearbeitungsfähiger Dateien voraus. Dies erfordert wiederum, dass die seit Ende 2001 in den Umstellungszentren gewonnenen Bilddateien rechtzeitig in strukturierte Daten umgewandelt werden.

Der LRH hat das JM zu diesen Problemen um Stellungnahme gebeten. Das JM hat in seiner Stellungnahme zwar die Notwendigkeit einer nachträglichen Umwandlung der derzeit gescannten Grundbuchdaten eingeräumt. Hingegen sieht es die Problematik sowohl in technischer als auch in zeitlicher Hinsicht nicht als so gravierend an. Im Ergebnis seien keine nennenswert höheren technischen Hindernisse zu erwarten.

Der LRH hat gegenüber dem JM seine Auffassung bekräftigt, dass die mit der notwendigen Umwandlung der Grundbuchdaten verbundenen Fragen derzeit nicht hinreichend geklärt seien. Er hat das JM gebeten, ihn über die weitere Entwicklung zu unterrichten.

15.2.5 Abfragesystem

Ein wesentliches Ziel des EGB ist es, Grundbuchinformationen sowohl justizintern als auch für externe Nutzer, wie etwa Notare oder Banken, online bereitzustellen. Hierzu bedarf es eines Abfragesystems.

Bei ihrer Auswahlentscheidung für SolumSTAR begründete die Arbeitsgruppe ausführlich die Vorteile eines plattformneutralen Abfragesystems auf der Basis der „World-Wide-Web“-Technologie. Sie fand allerdings am Markt kein auf dieser Technologie basierendes Verfahren und befürwortete daher den in SolumSTAR eingebetteten Abfrage-Client ARCIS (Archiving And Imaging System), eine Eigenentwicklung des SolumSTAR Herstellers. ARCIS ist für die Darstellung des elektronischen Grundbuchdatenbestandes zwingend erforderlich und sowohl für die Justiz wie für externe Abfrager lizenzpflichtig. Die Arbeitsgruppe befürchtete, dass die Kosten für die ARCIS-Lizenzen die Akzeptanz bei externen Nutzern des EGB und damit die erwarteten Einnahmen aus gebührenpflichtigen Grundbuchauskünften verringern könnten. Sie empfahl daher, einen Web-

Client zu entwickeln, um den in SolumSTAR enthaltenen ARCIS-Client zu ersetzen.

Der LRH hat zunächst die Zahlungsgrundlage für die von der Justiz zu entrichtenden ARCIS-Lizenzgebühren in Frage gestellt, da sie weder in den ursprünglichen Verträgen zwischen dem Länderverbund und dem Entwickler von SolumSTAR vereinbart wurden, noch aus dem Beitrittsvertrag Nordrhein-Westfalens hervorgingen.

Das JM hat hierzu erklärt, es halte die Erwähnung dieser Lizenzgebührenpflicht im Beitrittsvertrag für entbehrlich. Die Arbeitsgruppe und das JM seien vom Entwickler rechtzeitig darüber informiert worden, dass zusätzliche Kosten für ARCIS-Lizenzen anfallen würden.

Dieser Auffassung hat der LRH die haushaltsrechtlichen Risiken entgegen gehalten, die mit dem Eingehen von Zahlungsverpflichtungen verbunden sind, deren abschließende Höhe - mangels entsprechender vertraglicher Vereinbarungen - allein der Preisgestaltung des Lizenzinhabers unterliegen.

Inzwischen hat das JM für die Justiz in Nordrhein-Westfalen die insgesamt erforderlichen rund 1.500 ARCIS-Lizenzen mit Verträgen von Dezember 2001 und September 2002 erworben. Danach müssen für die Nutzung des Programms SolumSTAR ARCIS-Lizenzgebühren in Höhe von rd. 944.000 EUR aufgebracht werden.

Wie bereits ausgeführt, werden nach dem derzeitigen Verfahrensstand auch die künftigen externen Nutzer der Online-Abfragemöglichkeiten aus dem EGB eine ARCIS-Lizenz erwerben müssen. Das JM hat im Rahmen der Beantwortung der Prüfungsfeststellungen des LRH angekündigt, noch im Frühherbst 2003 einen Web-Client für ein Online-Abfragesystem einzurichten.

Der LRH hat das JM daher um Mitteilung gebeten, ob externe Nutzer des EGB trotz der Einrichtung des Web-Clients künftig noch ARCIS-Lizenzen erwerben müssen.

15.2.6 Veränderungen des EGB („Redesign“)

Ausweislich von Sitzungsprotokollen gelangte der Länderverbund im Laufe des Jahres 2001 zu der Überzeugung, dass grundlegende und umfassende Maßnahmen erforderlich seien, um die Entwicklung des EGB auf eine zukunftsfähige Grundlage zu stellen. Ende des Jahres 2001 hat der Länderverbund daher eine Arbeitsgruppe eingerichtet, an der sich aber nicht mehr alle Länder des Verbundes beteiligen. Die Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, die fachlichen und technischen Anforderungen für ein so genanntes „Redesign“ von SolumSTAR zusammenzustellen. Insbesondere sollen das Datenhaltungskonzept für die elektronischen Grundbuchdaten, ein künftiges Datenbankmodell unter Berücksichtigung des Datenaustauschs mit dem Kataster, Änderungen der Darstellungsform des EGB sowie die Anforderungen an eine Migration auf ein „redesigntes“ Verfahren betrachtet werden.

Nach Einschätzung des LRH läuft das Vorhaben im Ergebnis auf eine weitgehende Neuentwicklung des EGB hinaus. Er hat daher das JM um Stellungnahme gebeten.

Das JM hat in seiner Stellungnahme bestätigt, dass das Redesign von SolumSTAR „in weiten Teilen einer Neuentwicklung annähernd gleichkommt“. Dies geht im Übrigen auch aus einer Stellungnahme beigefügten „Grobkonzept für das Redesign SolumSTAR“ (Stand: 15.01.2003) hervor. Das Grobkonzept stellt sogar die weitere Verwendung der bislang entwickelten Programmteile grundsätzlich in Frage. Das Optimierungspotenzial bei den Arbeitsabläufen durch die Umstellung der Datenhaltung auf

strukturierte Daten sei möglicherweise durch Schaffung neuer Funktionen kostengünstiger zu realisieren als durch Integration und Anpassung vorhandener Funktionen. In diesem Falle bliebe nach dem Redesign vom Verfahren SolumSTAR nur noch der Name erhalten.

Eine Zeitplanung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Einbeziehung des Redesigns ist bislang nicht vorgenommen worden. Der LRH hat dem JM daher mitgeteilt, dass er die alsbaldige Erarbeitung umfassender Planungs- und Haushaltsunterlagen für geboten erachtet.

15.3 Zusammenfassung

Die aktuellen Vorstellungen zur künftigen Gestaltung des EGB entfernen sich sowohl in technischer als auch in finanzieller Hinsicht deutlich von den ursprünglichen Planungen und Kalkulationen. Zwar führt die Justizverwaltung das EGB weiterhin auf der Grundlage der früheren Konzepte ein, es bestehen inzwischen aber erhebliche Zweifel an der Zukunftsfähigkeit des Verfahrens SolumSTAR in der bislang entwickelten Form.

Einen Teil der damit verbundenen finanziellen Risiken für das Land hat das JM bislang lediglich in dem bereits erwähnten Berichtsentwurf an das Kabinett (über den Stand der Einführung des EGB) zum Ausdruck gebracht, der eine mögliche Steigerung des bisherigen Investitionsvolumens von 70,3 Mio. EUR auf maximal 87,6 Mio. EUR ausweist. Darin sind weder Ansätze der zu erwartenden Ausgaben für die erforderliche Umwandlung der Bilddateien in strukturierte Daten noch eine finanzielle Bewertung des Redesigns enthalten, mit denen weitere haushaltsrelevante Unsicherheiten verbunden sind.

Der LRH hat dem JM mitgeteilt, dass nicht nur das Kabinett, sondern auch der Haushaltsgesetzgeber diese Informationen benötige, um die Fortent-

wicklung des EGB-Projektes beurteilen zu können, für das er schon mehrfach Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt hat. Zudem hat der LRH seine Auffassung bekräftigt, dass die ursprüngliche Grundsatzentscheidung zu Gunsten von SolumSTAR unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung kritisch hinterfragt und ggf. korrigiert werden müsse. Dies sei dringend und unabhängig davon erforderlich, dass der einmal durch das Kabinett gesetzte finanzielle Rahmen bislang noch nicht ausgeschöpft sei. Der LRH hat das JM daher gebeten, alsbald die notwendigen Entscheidungen, insbesondere zu den Produktions- und Archivsystemen des EGB, zu treffen und auf dieser Grundlage eine belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aufzustellen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (Epl. 05)

16 Zuweisungen des Landes an Gemeinden zu den Betriebskosten für Tageseinrichtungen für Kinder

Drei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben die Zuschüsse des Landes an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu den Betriebskosten für Tageseinrichtungen für Kinder geprüft und dabei gravierende Mängel bei der Errechnung der Landeszuschüsse festgestellt. Insbesondere Elternbeiträge wurden nicht im gesetzlich geforderten Umfang zuschussmindernd berücksichtigt. Das Land hat nach dem bisherigen Prüfungsergebnis seit 1992 Zuschüsse in Höhe von rd. 6 Millionen Euro zuviel gezahlt.

16.1 Prüfungsanlass

Nachdem ein RPA bei einer Prüfung der Betriebskostenabrechnungen von Tageseinrichtungen für Kinder im Rahmen einer Stichprobe Mängel bei der Ermittlung der Elternbeiträge festgestellt hatte, wies der Landesrechnungshof zunächst drei Staatliche Rechnungsprüfungsämter an, die Landeszuschüsse zu den Betriebskosten im Hinblick auf die Ermittlung der Elternbeiträge für die Jahre 1992 bis 2000 zu prüfen.

16.2 Rechtslage

Die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder werden durch Eigenleistung des Trägers der Einrichtung und Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe gedeckt. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Kreise, kreisfreien Städte und großen und mittleren kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt. Das Land

gewährt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe nach Maßgabe des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) Zuschüsse zu den Betriebskosten für Tageseinrichtungen für Kinder.

Die Eltern der betreuten Kinder haben ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechend Beiträge zu den Betriebskosten zu entrichten. Diese Beiträge fließen in die Errechnung der Landeszuschüsse ein. Seit 1994 geschieht dies in der Weise, dass von den Betriebskosten die zu entrichtenden Elternbeiträge und der Eigenanteil der Träger der Tageseinrichtungen abzuziehen sind. Die Hälfte der verbleibenden Differenz ergibt den Landeszuschuss. Die andere Hälfte trägt der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. In den Jahren 1992 und 1993 errechnete sich der Zuschuss zunächst ohne Berücksichtigung der zu entrichtenden Elternbeiträge. In bestimmten Fällen waren sie jedoch nach den gesetzlichen Vorgaben auch in diesen Jahren die Grundlage für einen weiteren Zuschuss des Landes. Soweit die zu entrichtenden Elternbeiträge – das sog. Elternbeitragsoll - nicht von den Betriebskosten der Tageseinrichtungen abgezogen werden, führt dies zur Gewährung überhöhter Landeszuschüsse.

16.3 Feststellungen

Bei den bisher durchgeführten Prüfungen wurde festgestellt, dass Landesmittel in Höhe von rd. 6 Millionen EUR zuviel gezahlt wurden. Die Landschaftsverbände, die als überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe über die Gewährung von Landeszuschüssen zu den Betriebskosten an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe entscheiden, haben inzwischen rd. 3,9 Millionen EUR mit laufenden Abschlagszahlungen verrechnet.

16.3.1 Nichterhobene Elternbeiträge

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Zuständigkeitsbereich eines Landschaftsverbandes haben bei Empfängern öffentlicher Leistungen zum Lebensunterhalt davon abgesehen, Elternbeiträge festzusetzen. Sie haben dies damit begründet, oftmals sei von vornherein ersichtlich gewesen, dass ein späterer Erlassantrag erfolgreich sein werde.

Die Eltern haben nach dem GTK grundsätzlich entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Beiträge zu entrichten. Das GTK zählt zum Einkommen auch steuerfreie Einkünfte, Unterhaltsleistungen und auch die zur Deckung des Lebensunterhalts bestimmten öffentlichen Leistungen für die Eltern und das Kind. Übersteigt das ermittelte Jahreseinkommen den Betrag von 24.000 DM bzw. 12.271 EUR, so ist ein Elternbeitrag festzusetzen. Das GTK stellt allerdings nicht darauf ab, ob und in welcher Höhe die Elternbeiträge tatsächlich von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe vereinnahmt werden. Nach den Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter führte die unterbliebene Berücksichtigung von Elternbeiträgen in den Fällen, in denen das Jahreseinkommen die genannte Betragsgrenze überstieg, zu einer Überzahlung der Landeszuschüsse in Höhe von rd. 1 Million EUR.

16.3.2 Durch Dritte erstattete Elternbeiträge

Nach dem GTK hat die Tageseinrichtung u. a. auch die Aufgabe, die Integration von behinderten Kindern besonders zu fördern. Behinderte und nichtbehinderte Kinder werden dementsprechend in vielen Einrichtungen in gemeinsamen Gruppen betreut. Im Zuständigkeitsbereich eines Landschaftsverbandes wurden die Elternbeiträge für behinderte Kinder in integrativen Gruppen im Wege der Eingliederungshilfe durch den überörtlichen Träger der Sozialhilfe übernommen. Dieser zahlte unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der konkret betroffenen Eltern re-

regelmäßig pauschalisierte Beträge oder in Ausnahmefällen Durchschnittsbeträge an die Träger der Tageseinrichtungen oder die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Eltern behinderter Kinder sind grundsätzlich nicht von der Zahlung der Elternbeiträge befreit. Die von dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe an Stelle der Eltern gezahlten Beträge sind Elternbeiträge im Sinne des GTK, auch wenn sie aus Vereinfachungsgründen direkt an die Tageseinrichtungen für Kinder oder die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gezahlt werden. Sie sind daher in das Elternbeitragssoll einzurechnen.

Die Berechnung darf zudem nicht auf der Basis von Pauschal- oder Durchschnittswerten geschehen. Eine solche Verfahrensweise ist durch die Bestimmungen des GTK nicht gedeckt. Die Beiträge sind vielmehr auf der Grundlage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern der behinderten Kinder zu bestimmen. Die unterbliebene Einrechnung in das Elternbeitragssoll führte zur Inanspruchnahme überhöhter Landeszuschüsse von rd. 1,45 Millionen EUR.

16.3.3 Niedergeschlagene Elternbeiträge

Nach den Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter wurden niedergeschlagene Elternbeiträge regelmäßig vom Elternbeitragssoll abgesetzt, so dass diese Beiträge nicht zuschussmindernd berücksichtigt wurden. Mit der Niederschlagung von Elternbeiträgen wird verwaltungsmäßig von der Verfolgung eines fälligen Anspruchs befristet oder unbefristet abgesehen. Dabei erlischt der Anspruch nicht; eine weitere Rechtsverfolgung wird nicht ausgeschlossen. Die niedergeschlagenen Elternbeiträge sind daher zu entrichtende Beiträge im Sinne des GTK und deshalb im Rahmen der Errechnung des Landeszuschusses dem Elternbeitragssoll hinzuzurechnen. Die Nichtberücksichtigung niedergeschlagener Elternbei-

träge führte zu einer fehlerhaften Berechnung der Zuschüsse zu Lasten des Landes in Höhe von rd. 0,3 Millionen EUR.

16.3.4 Erlassene Elternbeiträge

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben nach den Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter seit 1992 Elternbeiträge in Höhe von rd. 2 Millionen EUR erlassen und nicht bei der Errechnung der Landeszuschüsse berücksichtigt. Durch den Erlass erlischt der Anspruch des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe auf Zahlung des jeweiligen Elternbeitrags. Gleichwohl bleiben erlassene Elternbeiträge zu entrichtende Elternbeiträge i. S. d. GTK und sind zum Elternbeitragsoll zu addieren. Dies ergibt sich ausdrücklich aus der seit dem 01.01.1994 geltenden Fassung des GTK. Danach sind Elternbeiträge im Sinne der Zuschussberechnungsformel die „zu entrichtenden Beiträge; ganz oder teilweise vom örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erlassene Elternbeiträge sind hinzuzurechnen“. Insgesamt wurden auf Grund der Nichtberücksichtigung erlassener Elternbeiträge Landeszuschüsse in Höhe von rd. 1 Million EUR zuviel gewährt.

16.3.5 Ermittlung und Meldung des Elternbeitragsolls

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter stellten fest, dass das Elternbeitragsoll in zahlreichen Fällen fehlerhaft ermittelt wurde. So legten die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ihren Bedarfsmeldungen z. B. fälschlicherweise das Kassen-Ist der Elternbeiträge und nicht das Elternbeitragsoll zugrunde. Auf Grund dieser Fehler wurden Landeszuschüsse in Höhe von rd. 2,25 Millionen EUR zuviel gezahlt.

16.4 Reaktionen eines Landschaftsverbandes und des Ministeriums

Nach den Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter waren überwiegend die Unkenntnis hinsichtlich der einschlägigen Rechtsvorschriften bei den Bediensteten der örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und Unsicherheiten bei der Anwendung der Vorschriften ursächlich für die fehlerhafte Errechnung der Landeszuschüsse.

Auf Initiative eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes hat ein Landschaftsverband im Jahr 2001 ein Rundschreiben herausgegeben, in dem die Ermittlung der Elternbeiträge noch einmal ausführlich dargestellt wurde, so dass im Bereich dieses Landschaftsverbands nunmehr eine klare Regelung getroffen ist.

Mit Schreiben vom 10.09.2002 bat der LRH das MFJFG darauf hinzuwirken, dass auch der andere Landschaftsverband eine entsprechende Weisung für den laufenden und zukünftigen Vollzug in seinem Zuständigkeitsbereich herausgebe. Das MFJFG hat daraufhin mit Erlass vom 08.10.2002 an beide Landschaftsverbände die Berücksichtigung von Elternbeiträgen im Rahmen der Errechnung der Landeszuschüsse unter Beachtung der dargestellten Prüfungsergebnisse einheitlich geregelt. Mit diesem Erlass ist die erforderliche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geschaffen worden, die eine korrekte Errechnung der Landeszuschüsse in Zukunft erwarten lässt.

Dem Anliegen des LRH ist damit Rechnung getragen.

17 Schulen für Kranke

Zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben bei der Prüfung von Schulen für Kranke festgestellt, dass deren Lehrerbedarf zu hoch bemessen war. Die für die Bedarfsberechnung maßgebliche Schülerzahl wurde weder entsprechend den Erlassvorgaben ermittelt noch nachvollziehbar dokumentiert.

Der Landesrechnungshof hat die Feststellungen unter Hinweis darauf, dass dieselbe Problematik bereits im Jahr 1991 Gegenstand eines Prüfungsverfahrens des Landesrechnungshofs war, an das Ministerium für Schule, Jugend und Kinder herangetragen. Das Ministerium hat Änderungen angekündigt. Konkrete Regelungen stehen jedoch noch aus.

Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände sind nach § 10 Abs. 6 Schulverwaltungsgesetz berechtigt, Schulen für Kranke zu errichten und fortzuführen. Deren Lehrkräfte unterrichten in Krankenhäusern, Psychiatrien und Rehabilitationskliniken schulpflichtige Kinder und Jugendliche aller Schulformen, bei denen ein stationärer Aufenthalt von mindestens vier Wochen zu erwarten und ärztlich bestätigt ist. Für einen geordneten Betrieb einer Schule für Kranke sind regelmäßig 12 Schüler/innen erforderlich. Der entsprechende Lehrerbedarf ergibt sich aus der Relation „Schüler je Lehrerstelle“ und ist generell auf 6,1 und bei schwerst- und schwer-mehrfachbehinderten Schülern auf 4,1 festgesetzt worden.

In NRW gibt es nach der amtlichen Schulstatistik im Schuljahr 2002/2003 insgesamt 33 öffentliche Schulen für Kranke, an denen 318 Lehrer/innen 1.879 Schüler/innen Unterricht erteilen.

Die Schulen für Kranke waren vom LRH zuletzt im Jahre 1991 - landesweit - geprüft worden. Im damaligen Prüfungsverfahren hatte der

LRH festgestellt, dass die Schulen für Kranke ihre zu der amtlichen Schulstatistik gemeldeten Schülerzahlen nach unterschiedlichen Verfahren ermittelten und dass die tatsächlichen Schülerzahlen vielfach erheblich niedriger, in Einzelfällen aber auch höher waren als gemeldet. Dies führte bei Entscheidungen, denen die gemeldeten Schülerzahlen zu Grunde gelegt werden, zu unzutreffenden Ergebnissen. Betroffen waren insbesondere die Stellenberechnung und -zuweisung der Lehrer/innen.

Auf Grund der seinerzeitigen Prüfungsfeststellungen, die auch Gegenstand des Jahresberichts des LRH über die Ergebnisse der Prüfungen im Geschäftsjahr 1991/1992 waren, hatte das damalige Kultusministerium das Verfahren zur Ermittlung der Schülerzahlen durch Runderlass vom 05.07.1993 neu geregelt. Danach werden die Schülerzahlen der Schulen für Kranke und damit auch die Basis für die Lehrerbedarfsberechnung ermittelt, indem die Summe der je Schüler/in erteilten Unterrichtstage (Schülerunterrichtstage) durch 190 (maximal erreichbare Unterrichtstage/Jahr) dividiert wird. Im Hinblick auf die Neuregelung hatte der LRH die Prüfungsmittelungen seinerzeit für erledigt erklärt.

Zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben nunmehr zu derselben Thematik Kontrollprüfungen bei zwei Bezirksregierungen, den zuständigen Schulämtern und 19 Schulen für Kranke durchgeführt und erneut gleichartige Feststellungen getroffen. Danach hat auch die Neuregelung durch den Erlass von 1993, der durch einen weiteren Erlass vom 26.04.1999 ergänzend interpretiert worden ist, nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Verhältnisse beigetragen.

Im Einzelnen haben die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

- Ein erheblicher Anteil der Schüler/innen an den geprüften Schulen war weniger als vier Wochen in stationärer Behandlung. Unabhängig von der Dauer des einzelnen Krankenhausaufenthalts konnten

die Schulen die für die Aufnahme erforderlichen ärztlichen Bestätigungen meistens nicht vorlegen.

- Verschiedentlich wurden Schüler/innen bei den Schulen für Kranke erfasst, die sich überhaupt nicht in stationärer Krankenhausbehandlung befanden.

Dies waren einerseits psychisch kranke Schüler/innen, die nach einem Krankenhausaufenthalt ambulant weiter behandelt wurden und deren Lernbeeinträchtigung nach Aussage der Schulleitung weder in der Heimatschule noch in einer anderen Sonderschule angemessen berücksichtigt werden konnte. Andererseits waren es Schüler/innen, denen von Lehrkräften der Schulen für Kranke sog. Hausunterricht erteilt wurde.

- Die regelmäßige Schülerzahl von 12 je Schule für Kranke darf mit Genehmigung der oberen Schulaufsichtsbehörde bis zu 50 vom Hundert unterschritten werden, wenn die schulorganisatorischen Verhältnisse oder die Gewährung eines zumutbaren Schulbesuchs dies erfordern. An mehreren Schulen gab es weniger als 12 Schüler/innen, ohne dass eine Ausnahmegenehmigung vorlag; eine Schule wies sogar weniger als sechs Schüler/innen auf.
- Die zum Nachweis für einen erhöhten Lehrerbedarf von 1 : 4,1 notwendigen Daten darüber, in welchen Fällen eine Schwerst- oder Schwermehrfachbehinderung vorgelegen hat, hatten die Schulen überwiegend nicht erfasst.
- Nach dem Erlass von 1993 erfolgt die statistische Erfassung der Schülerzahlen und der Unterrichtstage an Schulen für Kranke grundsätzlich zum 15. Oktober eines jeden Jahres. Berechnungszeitraum ist das Jahr, das dem Berechnungsdatum vorausgegangen ist. Das Berechnungsdatum soll nicht vor dem 30.09. liegen.

Unabhängig davon legte das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, dem die statistischen Daten zu melden sind, den Termin für die Übermittlung jedoch auf den 15.09. fest.

Diese unterschiedlichen Vorgaben hatten zur Folge, dass die Schulen für Kranke die Daten für unterschiedliche Zeiträume erhoben.

- Die vorstehenden Mängel traten auf in Verbindung mit äußerst lückenhaften und uneinheitlichen Dokumentationen zu allen hier relevanten Daten. Insgesamt betrachtet waren die vorgefundenen Unterlagen daher nicht geeignet, den Umfang der Lehrerausstattung der Schulen für Kranke zu begründen. Insoweit kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass dem Land durch zu hoch bemessenen Lehrerberauf ein Schaden entstanden ist.

Der LRH hat die wesentlichen Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter an das Ministerium herangetragen.

Das Ministerium hat in einer ersten Stellungnahme einerseits versucht, die Prüfungsfeststellungen auf Fehlinterpretationen, fehlerhafte Begriffszuordnungen und Missverständnisse zurückzuführen. Andererseits hat es einige Mängel eingeräumt, zugleich aber bestritten, dass dem Land ein Schaden entstanden sei. Darüber hinaus hat es erklärt, es werde dafür Sorge tragen, dass die Erfassung der schülerrelevanten Daten und deren Dokumentation - möglichst mittels einer noch zu entwickelnden praktikablen Software - verbessert und landeseinheitlich geregelt werde. In diesem Zusammenhang würden auch die Vorgaben zur Wahrnehmung der Schulaufsicht über die Schulen für Kranke durch die unteren und oberen Schulaufsichtsbehörden präzisiert und konkretisiert.

Demgegenüber hat der LRH das Ministerium darauf hingewiesen, dass die Quintessenz der zahlreichen festgestellten Mängel - schülerbezogene Daten nicht nachvollziehbar dokumentiert, Schülerzahl und Unterrichtsta-

ge nicht erlasskonform ermittelt, daraus resultierend ein zu hoch bemessener Lehrerbedarf - durch die Stellungnahmen der geprüften Bezirksregierungen generell bestätigt worden sei. Im Übrigen hat der LRH das Ministerium gebeten, das neue Dokumentationssystem auch für den lückenlosen Arbeitsnachweis der Lehrkräfte an den Schulen für Kranke zu nutzen. Außerdem halte der LRH eine sachgerechte Fortentwicklung der Regelungen für erforderlich, und zwar zum Berechnungszeitraum für die Ermittlung der Schülerzahlen, zur Unterrichtung nicht stationär aufgenommener Schüler/innen und zur Berücksichtigung des von den Schulen für Kranke zu erteilenden Hausunterrichts.

Die Antwort des Ministeriums steht noch aus.

Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)

18 Finanzierung des Allgemeinen Hochschulsports

Die Studierenden in Nordrhein-Westfalen können derzeit das breite Angebot des Allgemeinen Hochschulsports grundsätzlich unentgeltlich nutzen. Der Landesrechnungshof hat unter Hinweis auf andere Bundesländer vorgeschlagen, alle am Hochschulsport teilnehmenden Studierenden in Zukunft an dessen Kosten zu beteiligen. Von den Bediensteten des Landes und von Dritten, die am Hochschulsport teilnehmen, sollten zukünftig marktgerechte bzw. kostendeckende Entgelte erhoben werden. Weiterhin hat der Landesrechnungshof gefordert, bei finanziell aufwändigen Sportarten die Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und auf Sportfreizeiten, die in hohem Maße der Freizeitgestaltung dienen, weitestgehend zu verzichten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs zum Teil aufgegriffen.

18.1 Ausgangslage

Die Hochschulen des Landes haben die gesetzliche Aufgabe, in ihrem Bereich den Sport zu fördern (§§ 2 Abs. 4 Satz 3 Hochschulrahmengesetz, 3 Abs. 6 Satz 2 Hochschulgesetz NRW). Sie kommen dieser Aufgabe im Rahmen des Allgemeinen Hochschulsports nach. Hieran können alle Studierenden sowie Landesbedienstete und Dritte teilnehmen.

Das Sportangebot einiger Universitäten umfasst bis zu 80 verschiedene Sportarten. Dazu gehören gängige Ballsportarten (z. B. Handball, Tennis) und allgemeine Fitnessangebote (z. B. Gymnastik, Schwimmen, Tanzen). Aber auch Sportarten wie Segeln, Golf, Tauchen und Drachenfliegen werden angeboten. In den verschiedenen Sportarten wird eine Vielzahl von

Kursen bzw. Veranstaltungen durchgeführt, an denen bei größeren Hochschulen pro Semester mehrere tausend Personen teilnehmen.

Die Ausgaben für den Allgemeinen Hochschulsport - im Wesentlichen Personal- und Sachkosten - werden überwiegend von den Hochschulen selbst getragen, denen allerdings auch Einnahmen aus dem Hochschulsport (Teilnehmerentgelte usw.) zufließen. Das MSWKS fördert den Hochschulsport durch Zuschüsse (jährlich 1,35 EUR je Studierenden). Daneben unterstützen die Studierendenschaften in unterschiedlicher Weise den Hochschulsport.

Das MWF hat durch Erlass vom 24.08.1994 bestimmt, in welchem Umfang die Teilnehmer am Allgemeinen Hochschulsport zu dessen Kosten herangezogen werden. Nach dem Erlass haben Studierende, die am Hochschulsport teilnehmen, grundsätzlich kein Entgelt zu entrichten. Landesbedienstete und Dritte müssen ein pauschales Entgelt zahlen, das in Anlehnung an die jährlichen Beitragssätze der örtlichen Sportvereine festzusetzen ist. Bei finanziell aufwändigen Sportarten haben alle Teilnehmer - Studierende, Landesbedienstete und Dritte - eine Umlage zu entrichten, durch welche die quantifizierbaren zusätzlichen Kosten dieser Sportarten abgegolten werden sollen.

Die erheblichen Ressourcen, die für den Allgemeinen Hochschulsport eingesetzt werden, haben den LRH im Jahr 2002 zu einer Prüfung veranlasst. Die Untersuchung erstreckte sich auf die Universitäten des Landes, die Fachhochschulen und Kunsthochschulen wurden nicht näher betrachtet.

18.2 Feststellungen und Empfehlungen des LRH

18.2.1 Finanzielle Beteiligung der Studierenden

An den meisten Sportkursen und Veranstaltungen im Allgemeinen Hochschulsport können die Studierenden unentgeltlich teilnehmen. So ist es z. B. an einer Universität möglich, in 60 verschiedenen Sportarten ohne Zahlungsverpflichtung aktiv zu werden.

Der LRH ist der Frage nachgegangen, inwieweit sich die Studierenden in anderen Bundesländern an den Kosten des Hochschulsports beteiligen müssen. In einer Reihe von Bundesländern wird von den Studierenden ein pauschaler Betrag je Semester verlangt, der erst den Zugang zum Allgemeinen Hochschulsport ermöglicht. In anderen Bundesländern wird ein Entgelt für jeden einzelnen Kurs erhoben. Nur in wenigen Bundesländern ist die Teilnahme am Allgemeinen Hochschulsport für Studierende grundsätzlich unentgeltlich.

Der LRH hat das MWF im Oktober 2002 auf die strengereren Entgeltregelungen anderer Bundesländer hingewiesen. Angesichts der schwierigen finanziellen Situation der Hochschulen müsse auch in NRW von den am Allgemeinen Hochschulsport teilnehmenden Studierenden ein Entgelt erhoben werden. Aus den gesetzlichen Bestimmungen zur Förderung des Hochschulsports ergebe sich keine Verpflichtung der Hochschulen, ihr Sportangebot unentgeltlich bereitzustellen. Denkbar seien sowohl ein pauschaler Semesterbetrag als auch Kursgebühren für jedes wahrgenommene Angebot.

Unter der Annahme, dass ein Viertel der knapp 500.000 Studierenden in NRW am Hochschulsport teilnähme, ergäben sich beispielsweise bei einem pauschalen Semesterbetrag von 20 EUR pro Studierenden jährliche Einnahmen von rd. 5 Mio. EUR. Diese Einnahmen verblieben im Rahmen der Finanzautonomie den Hochschulen.

18.2.2 Entgelte für Landesbedienstete und Dritte

Landesbedienstete und Dritte können erst nach Zahlung eines pauschalen Entgelts das Angebot des Hochschulsports nutzen. So können bei einer Universität die Landesbediensteten nach Zahlung eines Entgelts von 15 EUR pro Semester zwischen 60 verschiedenen Sportarten wählen. Von Dritten wird bei dieser Universität ein Betrag von 40 EUR je Semester für die Teilnahme am Allgemeinen Hochschulsport erhoben.

Der LRH hat die Grundlagen für die Entgelte stichprobenartig untersucht. Nur in wenigen Fällen existierten schriftliche Berechnungsgrundlagen. Daraus ergab sich, dass die Entgelte nicht auf der Basis der entstandenen Kosten ermittelt, sondern lediglich geschätzt worden waren. Marktpreise privater Anbieter oder Beitragssätze örtlicher Sportvereine, die zum Vergleich hätten dienen können, waren nicht dokumentiert.

Der LRH hat dem MWF unter Hinweis auf die §§ 52, 63 LHO mitgeteilt, er halte es für geboten, dass Landesbedienstete und Dritte zukünftig Marktpreise für die Teilnahme am Hochschulsport entrichten. Nach § 63 Abs. 3 und 4 LHO dürften Leistungen nur gegen Erstattung des vollen Wertes abgegeben werden, d. h. hier zu Preisen, die bei privaten Anbietern bzw. Vereinen üblich seien. Soweit derartige Preise nicht existierten, müssten die Entgelte zumindest kostendeckend bemessen werden.

Dementsprechend sollten die Hochschulen verpflichtet werden, die aktuellen Marktpreise für ihre Angebote festzustellen bzw. mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung ihre jeweiligen Kosten zu ermitteln und auf dieser Grundlage die Teilnehmerbeiträge für Landesbedienstete und Dritte zu kalkulieren.

18.2.3 Finanziell aufwendige Sportarten

Die Hochschulen bieten im Rahmen des Allgemeinen Hochschulsports eine Reihe von Kursen an, die besonders kostenintensiv sind. Die Kosten entstehen insbesondere durch hohen Personalaufwand sowie die Nutzung teurer Flächen und Geräte.

Hierbei handelt es sich um Sportarten wie z. B. Segeln, Surfen, Kanu- und Wasserskifahren, Tauchen, Erwerb von Segel- und Sportbootführerscheinen, Golf, Drachenfliegen, Ski- und Snowboardfahren, Tennis, Fechten, Klettern und Tontaubenschießen.

Das MWF hat in seinem Erlass aus dem Jahr 1994 nicht geregelt, welche Sportarten zu den finanziell aufwändigen zu zählen sind, für deren quantifizierbare zusätzliche Kosten eine Umlage zu entrichten ist. Dies hat zur Folge, dass vergleichbare Kurse bei einer Hochschule unentgeltlich und bei einer anderen erst nach Zahlung einer Umlage besucht werden können.

Der LRH hat das MWF aufgefordert, im Interesse einer einheitlichen Anwendung die finanziell aufwändigen Sportarten verbindlich zu definieren. Darüber hinaus hat der LRH das MWF gebeten, den Hochschulen Hinweise dafür zu geben, welche Kosten als „zusätzlich“ im Vergleich zu einer finanziell nicht aufwändigen Sportart anzusehen sind. Diese Kosten sollten die Hochschulen, die vielfach die Umlagen lediglich geschätzt hatten, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermitteln. Bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an den Hochschulen müssten eigene Kostenstellen für den Allgemeinen Hochschulsport geschaffen werden.

18.2.4 Sportfreizeiten

Zu den finanziell aufwändigen Sportangeboten gehören auch sog. Sportfreizeiten. Hierbei handelt es sich in der Regel um mehrtägige, bis zu drei Wochen dauernde Veranstaltungen, die vielfach im Ausland stattfinden.

Den Programmheften zum Allgemeinen Hochschulsport bzw. den Internetangaben einzelner Universitäten hat der LRH als angebotene Sportfreizeiten z. B. Wandern in Malaysia und Singapur, Skifahren - teilweise mit Skilehrerausbildung - in den Alpen, Kanufahren in Frankreich, Tauchen an der Costa Brava, Surfen in Dänemark und am Gardasee sowie Drachenfliegen in Frankreich entnommen. Der LRH hat stichprobenweise die Unterlagen einiger Hochschulen geprüft. Dabei wurde in einem Fall eine Skifreizeit festgestellt, unter deren 41 Teilnehmern sich kein einziger Studierender befand, sondern ausschließlich Bedienstete der Universität und Dritte mit ihren jeweiligen Familien.

Die Erhebungen des LRH haben ergeben, dass die von den Teilnehmern gezahlten Umlagen die Kosten der Sportfreizeiten durchgängig nicht gedeckt haben.

Der LRH hat das MWF gebeten, den Hochschulen aufzugeben, auf Sportfreizeiten weitestgehend zu verzichten. Sportfreizeiten dienen in hohem Maße der Freizeitgestaltung, dies sei keine Aufgabe des Allgemeinen Hochschulsports. Sie dürften zukünftig - falls überhaupt - nur noch durchgeführt werden, wenn von allen Teilnehmern marktgerechte, zumindest kostendeckende Entgelte erhoben würden und wenigstens 50 % der Teilnehmer Studierende seien. Lediglich verbleibende Restplätze sollten kurzfristig an Bedienstete bzw. Dritte vergeben werden.

18.2.5 Personalausstattung im Hochschulsport

Bei den Universitäten des Landes standen dem Allgemeinen Hochschulsport zum Zeitpunkt der Prüfung insgesamt 47 Stellen für hauptamtliches Personal (Diplom-Sportlehrer, Bürokräfte, Platzwarte) zur Verfügung. Die Diplom-Sportlehrer, die dem gehobenen und höheren Dienst angehören, sind überwiegend mit Verwaltungs- und Organisationsaufgaben beschäftigt. Die verschiedenen Sportkurse werden im Wesentlichen von neben-

amtlichem Personal (Übungsleiter und studentische Hilfskräfte) durchgeführt.

Der LRH hat sich für eine Reduzierung des hauptamtlichen Personals ausgesprochen. Eine Universität hat bereits angekündigt, 3 der vorhandenen 13 Stellen für das hauptamtliche Personal des Allgemeinen Hochschulsports einzusparen.

18.3 Stellungnahme und Maßnahmen des MWF

Das MWF hat dem LRH mit Schreiben vom 28.03.2003 geantwortet. Der Allgemeine Hochschulsport sei eine unabdingbare und originäre Aufgabe der Hochschulen. Neben der gesundheitspolitischen und sozial-kommunikativen Bedeutung fördere er die Gewinnung sozialer Kompetenzen und sei unverzichtbarer Bestandteil sowie Leistungsmerkmal des Hochschullebens.

Hinsichtlich der Erhebung eines (pauschalierten) Entgelts bei allen Sport treibenden Studierenden bestehe noch Erörterungsbedarf mit den Hochschulen.

Das MWF teilte die Auffassung des LRH, dass Bedienstete und Dritte grundsätzlich unter Beachtung der §§ 52 und 63 LHO verpflichtet seien, kostendeckende Entgelte für die Teilnahme an den jeweiligen Sportarten zu entrichten. Ein dementsprechender Erlass werde an die Hochschulen ergehen.

Zu den finanziell aufwändigen Sportarten hat das MWF erklärt, dass Sportarten, die zusätzliche Kosten durch Personal oder Sachmittel hervorrufen, von den Hochschulen kostendeckend betrieben werden müssten. Eine definatorische Abgrenzung von „aufwändigen“ zu „nicht aufwändigen

Sportarten“ sei abstrakt nicht leistbar; die Einschätzung einer Sportart als „aufwändig“ müsse sich deshalb im Rahmen einer Einzelbetrachtung an den konkreten, standortspezifischen Kosten orientieren. Der Bitte nach Schaffung eigener Kostenstellen für den Allgemeinen Hochschulsport will das MWF Rechnung tragen und die Hochschulen hierauf hinweisen.

Hinsichtlich der Sportfreizeiten hat das MWF eingeräumt, dass reine Freizeitangebote keine Aufgabe des Allgemeinen Hochschulsports seien. Ein grundsätzlicher Verzicht auf Sportfreizeiten sei mit Blick auf die kommunikativen und sozialen Aspekte des Hochschulsports allerdings abzulehnen. Das MWF werde in einem Erlass an die Hochschulen – in Übereinstimmung mit der Meinung des LRH - verlangen, dass künftig bei Sportfreizeiten die sportliche Ausrichtung im Mittelpunkt stehen müsse. Mindestens 50 % der Teilnehmer müssten Studierende sein. Bedienstete und Gäste könnten nur im Ausnahmefall verbleibende Restplätze erhalten. Die Entgelte müssten die Kosten der Sportfreizeit abdecken.

Bezüglich der Personalausstattung im Hochschulsport hat das MWF auf noch bestehenden Erörterungsbedarf mit den Hochschulen hingewiesen.

Der Schriftwechsel mit dem MWF ist noch nicht abgeschlossen.

19 Zuschüsse für nichtstaatliche Fachhochschulen

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung fördert vier Fachhochschulen, die von den Kirchen bzw. von Privaten getragen werden, jährlich mit insgesamt rd. 29 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass in anderen Bundesländern vergleichbare nichtstaatliche Fachhochschulen in weitaus geringerem Umfang gefördert werden.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Förderung der nichtstaatlichen Fachhochschulen grundlegend zu überarbeiten. Ziel einer solchen Neuregelung sollte es sein, die finanzielle Eigenverantwortung der nichtstaatlichen Fachhochschulen stärker zu betonen.

19.1 Ausgangslage

In Nordrhein-Westfalen gibt es vier nichtstaatliche Fachhochschulen, die seit ihrer Errichtung im Jahr 1971 vom Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) Zuschüsse für ihren laufenden Betrieb erhalten. Es handelt sich um zwei sozialwissenschaftlich ausgerichtete Fachhochschulen, die von den Kirchen getragen werden, sowie um zwei Fachhochschulen mit ingenieurwissenschaftlichem Schwerpunkt, deren Träger eine Gesellschaft des Privatrechts bzw. ein Verein sind. An diesen Fachhochschulen sind zurzeit rd. 7.500 Studierende eingeschrieben. Das Land hat diese vier Fachhochschulen in den letzten Jahren mit insgesamt rd. 29 Mio. EUR jährlich gefördert.

Die finanzielle Unterstützung der vier nichtstaatlichen Fachhochschulen durch das Land Nordrhein-Westfalen ist in ihren Grundzügen in § 125 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz) vom 14.03.2000 geregelt. Danach erhalten diejenigen nichtstaatlichen Fachhochschulen, denen bereits nach früherem Recht Zu-

zuschüsse gewährt wurden, zur Durchführung ihrer Aufgaben weiterhin Zuschüsse des Landes. Die hier in Rede stehenden vier nichtstaatlichen Fachhochschulen erhielten bereits nach dem früher geltenden Gesetz über die Fachhochschulen im Lande Nordrhein-Westfalen Zuschüsse.

Die Zuschüsse sind zur Wahrnehmung der Aufgaben der nichtstaatlichen Fachhochschulen sowie zur Sicherung der Gehälter und der Altersversorgung des Personals zu verwenden (§ 125 Abs. 2 Hochschulgesetz). Die Höhe der Zuschüsse sowie das Verfahren der Berechnung und Festsetzung werden durch Vertrag mit dem Land geregelt. Der Vertrag ist unter Beachtung der Vorschriften des Ersatzschulfinanzgesetzes abzuschließen (§ 125 Abs. 3 Hochschulgesetz).

Nach den derzeit geltenden Verträgen betragen die Zuschüsse 87 % der laufenden Ausgaben bei Unterbringung der jeweiligen Fachhochschule in angemieteten Räumen und 94 % bei Unterbringung der Fachhochschule in eigenen Räumen. Die durch die Förderung des Landes nicht abgedeckte Finanzierung übernimmt der jeweilige Träger der nichtstaatlichen Fachhochschule. Investitionen der nichtstaatlichen Fachhochschulen werden vom Land nicht bezuschusst.

In den Akten des MWF wird als Grund für die Förderung der nichtstaatlichen Fachhochschulen auf die wichtigen Aufgaben verwiesen, welche die nichtstaatlichen Fachhochschulen im Interesse des Landes durchführten, wodurch letztlich die staatlichen Hochschulen entlastet würden.

Seit 1990 sind in NRW eine Reihe weiterer nichtstaatlicher Fachhochschulen gegründet worden, die ganz überwiegend die Fächer Wirtschaftswissenschaften und Informatik in verschiedenen Ausprägungen anbieten. Diese privaten Fachhochschulen erhalten keine Zuschüsse des Landes für ihren laufenden Betrieb.

19.2 Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Im Zuge seiner Prüfung hat der LRH die Förderung der nichtstaatlichen Fachhochschulen in NRW und in anderen Bundesländern miteinander verglichen. Neun Bundesländer haben ebenfalls nichtstaatliche Fachhochschulen in kirchlicher Trägerschaft; ingenieurwissenschaftlich ausgerichtete nichtstaatliche Fachhochschulen gibt es außer in NRW in drei Bundesländern. Auch diese Fachhochschulen werden vom jeweiligen Land seit vielen Jahren gefördert, wobei die Förderung ebenfalls gesetzlich geregelt ist.

Nach den Feststellungen des LRH fördern mehrere Länder ihre nichtstaatlichen Fachhochschulen mit einem deutlich niedrigeren Prozentsatz als NRW, die Fördersätze bewegen sich in einer Bandbreite von 50 bis 70 % der laufenden Ausgaben. Nur in zwei Bundesländern kommt die Förderung der laufenden Ausgaben derjenigen in NRW gleich.

Einige Bundesländer haben ihr Fördersystem in den letzten Jahren umgestellt und sind zu einer Förderung durch Pauschalen je Studierenden übergegangen. Der LRH hat auch insoweit einen Vergleich durchgeführt. Er hat die Förderung in NRW in Förderbeträge je Studierender umgerechnet. Der Vergleich ergab, dass NRW auch bei den Förderbeträgen je Studierenden die höchste finanzielle Unterstützung gewährte.

Der LRH hat das MWF im Februar 2002 auf die im Vergleich zu anderen Bundesländern besonders hohe Förderung der nichtstaatlichen Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen hingewiesen. Angesichts der schwierigen Haushaltssituation des Landes sei eine Rückführung der Förderung zumindest auf das in anderen Bundesländern bestehende Förderniveau geboten.

Ferner hat der LRH die unterschiedliche Behandlung der 1971 errichteten und der seit 1990 neu gegründeten nichtstaatlichen Fachhochschulen problematisiert. Während die früher gegründeten Fachhochschulen 87 % bzw. 94 % ihrer laufenden Ausgaben erhielten, würden die Neugründungen der neunziger Jahre überhaupt nicht gefördert. Auch die Neugründungen entlasteten die staatlichen Hochschulen.

Der LRH hat dem MWF empfohlen, die Förderung der nichtstaatlichen Fachhochschulen grundlegend zu überarbeiten. Ziel einer solchen Neuregelung müsse es sein, die finanzielle Eigenverantwortung der nichtstaatlichen Fachhochschulen stärker zu betonen. Auch solle die Förderung stärker daran orientiert werden, ob durch diese Fachhochschulen tatsächlich eine Entlastung der staatlichen Fachhochschulen eintrete.

Der LRH hat angeregt, nach dem Vorbild anderer Bundesländer ein Finanzierungssystem zu schaffen, durch das die Zuschüsse in bestimmten Zeitabständen neu festgesetzt werden können. Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes sollten Pauschalen eingeführt werden.

Vor einer solchen Neuregelung müsse das Hochschulgesetz des Landes geändert und die Verträge mit den nichtstaatlichen Fachhochschulen gekündigt werden. Dem LRH sei in diesem Zusammenhang bewusst, dass aus Gründen des Vertrauensschutzes eine Reduzierung der Förderung nur nach und nach erfolgen könne.

Wegen der erheblichen finanziellen Bedeutung der Angelegenheit hat der LRH auch das Finanzministerium um Stellungnahme gebeten.

19.3 Stellungnahmen des Finanzministeriums und des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung

Das Finanzministerium hat sich im März 2002 dahingehend geäußert, dass es den LRH bei seiner Forderung, die Zuschüsse zurück zu führen, nachhaltig unterstützen werde.

Das MWF hat im Juli 2002 mitgeteilt, dass der LRH Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Förderung der nichtstaatlichen Fachhochschulen angesprochen habe. Vor einer abschließenden Stellungnahme seien umfangreiche Prüfungen und Abstimmungen mit den betroffenen Fachhochschulen und innerhalb des Ministeriums erforderlich.

Mit Schreiben vom 17. Januar 2003 hat das MWF erneut Stellung genommen. Das Ministerium hat im Wesentlichen ausgeführt, dass die bisherige Finanzierung der vier nichtstaatlichen Fachhochschulen vor dem Hintergrund zu sehen sei, dass sie erst in den siebziger Jahren den Status einer staatlich anerkannten privaten Fachhochschule erhalten hätten. Bis zu dieser Statusumwandlung hätten sie Zuschüsse auf der Grundlage des Ersatzschulfinanzgesetzes erhalten. § 125 des Hochschulgesetzes schreibe diese Anspruchsgrundlage im Wesentlichen bis heute fort. Eine Änderung der bisherigen Förderpraxis setze die Änderung des § 125 Hochschulgesetz voraus. Von daher sei eine politische Entscheidung erforderlich, ob und wie weit eine Subventionierung der nichtstaatlichen Fachhochschulen reduziert bzw. ganz eingestellt werden könne.

Mit Schreiben vom 10. April 2003 hat das MWF dem LRH schließlich mitgeteilt, dass zwischenzeitlich ein Gespräch mit den vier nichtstaatlichen Fachhochschulen stattgefunden habe mit dem Ziel, im Sinne der Empfehlungen des LRH zu Reduktionen bei den Zuschüssen zu kommen. Es sei Einvernehmen über Einsparungen in Höhe von insgesamt rd. 18 Mio. EUR für den Zeitraum von 2004 bis 2009 erzielt worden. Die bestehenden ge-

gesetzlichen Regelungen sollen nicht geändert werden; die Verträge sollen nicht gekündigt werden.

Der Schriftwechsel mit dem MWF dauert noch an.

20 Erstattung der Verwaltungskosten an die Studentenwerke aus der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Das Land erstattete den Studentenwerken die Verwaltungskosten auf der Grundlage von Bedarfszahlen, die sie am Anfang des Jahres angemeldet hatten. Eine Verpflichtung der Studentenwerke, ihre tatsächlichen Kosten nach Ablauf des Jahres nachzuweisen, sah die bisherige Praxis nicht vor. In 13 von 15 geprüften Bewilligungsfällen überstiegen die Bedarfsmeldungen die tatsächlichen Personalkosten und führten zu Überzahlungen in Höhe von rd. 640.000 Euro.

Die vom Ministerium für die Personalbedarfsberechnung vorgegebenen Parameter beruhten auf einer Arbeitsuntersuchung aus dem Jahr 1977. Bei einer Anpassung an die heutigen Verhältnisse kann die Verwaltungskostenerstattung nach Auffassung des Landesrechnungshofs jährlich um wenigstens 1,9 Mio. Euro gesenkt werden.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, das Erstattungsverfahren durch Einführung einer umfassenden Pauschalierungsregelung zu vereinfachen.

20.1 Ausgangslage

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), das Auszubildenden unter bestimmten Voraussetzungen einen individuellen Anspruch auf Ausbildungsförderung einräumt, wird im Auftrag des Bundes von den Ländern ausgeführt. Für Studierende der Hochschulen im Land NRW nehmen die Studentenwerke (StW) die zur Durchführung des BAföG erforderlichen Aufgaben wahr. Als Ämter für Ausbildungsförderung unterliegen sie der Fachaufsicht der Bezirksregierung Köln (BR). Die aus der Durchführung des BAföG entstehenden Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) werden ihnen vom Land erstattet.

Zum 01.04.2001 ist das BAföG grundlegend verändert worden. Die Ausbildungsförderung, deren Leistungen seit Anfang der 90-er Jahre kontinuierlich zurückgegangen waren, sollte nachhaltig verbessert und der Kreis der Förderungsberechtigten deutlich ausgeweitet werden. Die gesetzlichen Änderungen haben im Hochschulbereich zu einem deutlichen Anstieg der Antragszahlen (im Jahr 2001 um rd. 20 %) geführt. Zugleich stieg der Haushaltsansatz für die Verwaltungskostenerstattung an die StW erstmals seit 1996 wieder an.

Dies war für den LRH Anlass, die Grundlagen der Verwaltungskostenerstattung zu untersuchen.

20.2 Verfahren der Verwaltungskostenerstattung

In den Haushaltsjahren 1998 bis 2001 wurden den seinerzeit 13 StW²⁹ Erstattungsbeträge in Höhe von insgesamt rd. 55,2 Mio. EUR bewilligt. Davon entfielen 90 % auf Personalkosten. Der LRH hat zunächst den Verfahrensablauf anhand dieser 52 Bewilligungen (13 StW x 4 Haushaltsjahre) nachvollzogen.

Zu Beginn des Jahres meldete jedes StW seinen voraussichtlichen Bedarf für die BAföG-Bearbeitung an. Die dazu verwandten Vordrucke und beigelegten Unterlagen enthielten u.a. Angaben über die Zahl der im Vorjahr bearbeiteten BAföG-Anträge, das Stellen-Soll und den Ist-Stellenbestand der „BAföG-Abteilung“ des StW, die Ist-Personalausgaben des Vorjahres und die diesen entsprechenden Plandaten des laufenden Jahres sowie über bestimmte Sachausgaben.

Die BR prüfte die Angaben auf Plausibilität und bewilligte sodann jedem StW für die Verwaltungskosten des laufenden Jahres einen Höchstbetrag, dessen Zusammensetzung nach Kostenarten aufgeschlüsselt wurde. Für

²⁹ Die Anzahl der StW hat sich durch die Zusammenlegung der StW Duisburg und Essen im Jahr 2002 auf 12 reduziert (vgl. Beitrag Nr. 17 des Jahresberichts 2002).

die Personalausgaben fügte die BR eine detaillierte „Stellenübersicht“ bei, aus der sich das Stellen-Soll für die BAföG-Abteilung ergab. Dies hatte grundsätzlich jedoch keine Auswirkungen auf die Personalkostenermittlung; sie richtete sich vielmehr nach dem von dem StW für den Ist-Stellenbestand prognostizierten Ausgabenbedarf.

Die BR zahlte die bewilligte Summe in fünf Teilbeträgen aus. Die Auszahlung des letzten Teilbetrags in Höhe von rd. 5 % der Gesamtsumme (Schlusszahlung) machte die BR davon abhängig, dass die StW bis zum 15.10. des Jahres berichteten, ob die Schlusszahlung ganz oder teilweise zur Deckung der notwendigen Ausgaben benötigt wird bzw. ob und ggf. in welcher Höhe bereits zugewiesene Mittel nicht benötigt werden. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung der StW, den tatsächlichen Mittelbedarf nach Ablauf des Haushaltsjahres nachzuweisen bzw. evtl. Überschüsse zurückzuzahlen, ergab sich aus den Bewilligungsbescheiden nicht. Für die BR war der einzelne Bewilligungsvorgang in der Regel mit der Schlusszahlung abgeschlossen.

20.3 Überzahlungen

Nach den Feststellungen des LRH hatten die StW in den untersuchten Haushaltsjahren nur vereinzelt, nämlich bei fünf der 52 Bewilligungen, „von sich aus“ Landesmittel zurückgezahlt, und zwar in Höhe von insgesamt rd. 200.000 EUR. Der LRH hat daher - bezogen auf den finanziell besonders bedeutsamen Bereich der Personalkosten - für insgesamt 15 der 52 Bewilligungen Vergleiche zwischen den Bedarfsanmeldungen der StW und den später tatsächlich angefallenen Personalausgaben angestellt. In 2 Fällen ergab sich eine geringfügige Unterdeckung. In 13 Fällen lagen Überzahlungen vor, die sich auf insgesamt rd. 640.000 EUR summierten.

Der LRH hat die bisherige Handhabung beanstandet. Nach seiner Auffassung birgt eine Bewilligungspraxis, die den Empfänger von Landesmitteln aus der Verpflichtung entlässt, den tatsächlichen Bedarf später in vollem Umfang nachzuweisen, systemimmanent die Gefahr von Überzahlungen in sich. Es darf nicht dem „guten Willen“ der StW überlassen bleiben, ob überschüssige Beträge zurückgezahlt werden oder nicht.

Der LRH hat daher gegenüber dem MWF gefordert, es müsse schon in den Bewilligungsbescheiden sichergestellt werden, dass künftig nach Ende des Haushaltsjahres der tatsächliche Mittelbedarf in geeigneter Weise nachgewiesen und von der BR geprüft wird. Im Übrigen sollten alle seit 1998 erfolgten Bewilligungen auch im Hinblick auf die Sachausgaben nachgeprüft und dabei festgestellte Überzahlungen zurückgefordert werden.

Das Ministerium hat dazu in einer ersten Stellungnahme vom 20.01.2003 mitgeteilt, die BR habe inzwischen die StW aufgefordert, alle Bewilligungen seit 1998 zu überprüfen, evtl. Überzahlungen zu erstatten und über die Ergebnisse der Überprüfungen unverzüglich zu berichten. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

20.4 Personalausstattung und Organisation der BAföG-Abteilungen

Das Land erstattete den StW im Haushaltsjahr 2001 die Ausgaben für rd. 276 Stellen in den BAföG-Abteilungen, die sich verteilten auf Abteilungsleiter, Hauptsachbearbeiter, Sachbearbeiter, Schreib- und Hilfskräfte.

Der Stellenbestand und damit die Höhe der Personalausgaben wird wesentlich beeinflusst durch Vorgaben, die das Ministerium den StW für die Personalausstattung und Organisation ihrer Förderungsabteilungen gemacht hat. Diese Vorgaben sind 25 Jahre alt. Sie betreffen die personelle

Gliederung, die Arbeitsverteilung, die Eingruppierung der Bediensteten sowie insbesondere die Personalbemessung.

Die derzeitige Personalausstattung beruht, abgesehen davon, dass generell eine Abteilungsleiterstelle vorgesehen ist, im Wesentlichen auf zwei Grundannahmen. Die erste Annahme geht davon aus, dass ein Sachbearbeiter pro Jahr 500 Anträge bearbeiten kann, und die zweite, dass das Verhältnis von Sachbearbeitern zu Hauptsachbearbeitern 4:1 betragen sollte.

Diese beiden Ausgangsgrößen sind letztlich auf eine Arbeitsuntersuchung aus dem Jahr 1977 zurückzuführen, die, ausgehend von der Jahresarbeitszeit, abzüglich verschiedener nicht fallbezogener Tätigkeiten, die Nettoarbeitszeit eines Sachbearbeiters ermittelte und sie durch die erhobene mittlere Bearbeitungsdauer eines Antrags dividierte. Das Verhältnis von 4:1 wurde auf der Grundlage ermittelt, dass der Hauptsachbearbeiter alle Entscheidungen des Sachbearbeiters vollständig auf ihre Richtigkeit überprüft und die abschließende Bearbeitung z. B. von besonders schwierigen Fällen selbst übernimmt.

Die Arbeitsuntersuchung basierte auf Rahmenbedingungen, die sich im Laufe der Jahre stetig weiterentwickelt haben. Verschiedene Grundannahmen sind heute nicht mehr haltbar, wie folgende Beispiele zeigen:

- Durch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit und die Erhöhung des Urlaubsanspruchs hat sich die Jahresarbeitszeit inzwischen von 99.840 auf 95.660 Minuten reduziert.
- Nahezu die Hälfte der damaligen Jahresarbeitszeit (rd. 49 %) wurde den so genannten nicht fallbezogenen Tätigkeiten (persönliche Verteilzeiten/allgemeine Büroarbeiten/Rüstzeiten, Sprechstunden, Schulungen, Dienstbesprechungen) zugeordnet. Der LRH hat die verschiedenen Bestandteile dieses Wertes fortgeschrieben und kommt auf einen Anteil von allenfalls 38 % der heutigen Jahresarbeitszeit.

- Anhand von Arbeitsaufzeichnungen ermittelte die Untersuchung damals für Erstanträge, Wiederholungsanträge sowie Änderungsbescheide jeweils eine mittlere Bearbeitungszeit. Unter Berücksichtigung der Häufigkeit, in der diese drei Varianten im Verhältnis zueinander auftraten (Gewichtung), ergab sich 1977 eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 107,61 Minuten je Antrag. Nach aktuellen statistischen Daten hat sich die Gewichtung deutlich verlagert. Die Fortschreibung des LRH kommt insofern auf eine mittlere Bearbeitungsdauer von nur noch 91,62 Minuten je Antrag.

Hinzu kommt, dass die BAföG-Bearbeitung bei den StW heute anders als vor mehr als 25 Jahren weitgehend DV-gestützt erfolgt und dass sich die gesetzlichen Regelungen wiederholt geändert haben. Inwieweit sich dies auf die Arbeitserledigung ausgewirkt hat, ist nicht bekannt.

Der LRH hat auf Grund einer - vorsichtigen - Fortschreibung einiger Werte aus der alten Untersuchung die Zahl der Anträge, die ein Sachbearbeiter pro Jahr bearbeiten kann, neu berechnet. Die Projektion unterstellt, dass weder der flächendeckende Einsatz von DV noch die gesetzlichen Vereinfachungen durch das neue BAföG zu einer Verkürzung der mittleren Bearbeitungszeit je Antrag geführt haben, da eine abschließende Klärung dieser Frage einer erneuten Arbeitsplatzüberprüfung bedarf.

Trotz dieses behutsamen Vorgehens kommen nach der Neuberechnung des LRH auf jeden Sachbearbeiter bereits 647 Anträge/Jahr, 147 mehr als bisher. Dieses Ergebnis führt bei landesweit 78.000 Anträgen³⁰ zu einer jährlichen Einsparung von 36 Sachbearbeiterstellen und - bei einer unkritisch übernommenen Relation von 4:1 - von 9 Hauptsachbearbeiterstellen. Das entspricht einem Einsparvolumen von rd. 1,9 Mio. EUR pro Jahr.

³⁰ im Jahr 2001

Vor diesem Hintergrund hält es der LRH für geboten, dass die Grundlagen der derzeitigen Stellenbemessung einer umfassenden, aufgabenkritischen Arbeitsplatzüberprüfung unterzogen werden.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium mitgeteilt, angesichts der Feststellungen des LRH hätten auch die Vertreter der StW ihre uneingeschränkte Bereitschaft zur Mitwirkung an einer derartigen Überprüfung erklärt. Hierzu sei eine Arbeitsgruppe gebildet worden, die sich aus Vertretern der BR, der StW sowie des Ministeriums zusammensetze. Erste Erhebungen und Datenabgleiche seien bereits erfolgt. Aussagekräftige und verwertbare Ergebnisse würden in zwei bis drei Monaten vorliegen, sodass Mitte des Jahres mit der abschließenden Überprüfung begonnen werden könne.

20.5 Pauschalierung

Die Vorgaben für die Personalausstattung der BAföG-Abteilungen beruhen nicht nur auf überholten, den Landeshaushalt belastenden Annahmen. Rückläufige Antragszahlen führen auch dazu, dass die Kosten für die dann überzähligen Stellen, die für frühere Jahre zugestanden wurden und weiterhin besetzt sind, in voller Höhe erstattet werden. Dies hatte in den zurückliegenden Jahren weitere erhebliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

Trotz eines Rückgangs der BAföG-Anträge von 1991 bis zum Jahr 2000 um rd. 54 % lag die Verwaltungskostenerstattung des Jahres 2000 noch immer über der des Jahres 1991. Die erheblich verzögerte Reaktion des Landeshaushalts auf den massiven Antragsrückgang führte im Ergebnis dazu, dass sich die Ist-Ausgaben je Antrag in demselben Zeitraum mehr als verdoppelten (von 103 EUR auf 210 EUR).

Andererseits lösten die seit 2001 ansteigenden Antragszahlen alsbald zusätzliche Personalanforderungen der StW aus. So haben zwei StW bereits im Jahr 2000 im Hinblick auf den durch die BAföG-Reform erwarteten Anstieg der Antragszahlen einen Stellenmehrbedarf für das Jahr 2001 angemeldet. Zwar sind ihnen nicht sofort zusätzliche „Dauer“-Stellen gewährt worden; beide StW haben aber im Haushaltsjahr 2001 finanzielle Zusagen über weitere Mittel zur Einstellung von Aushilfskräften erhalten.

Nach Auffassung des LRH sollte das bisherige Verfahren daher nicht beibehalten werden. Alternativ dazu käme eine pauschalierte Kostenerstattung in Betracht, die ebenfalls an die Zahl der Anträge anknüpft, von Vorgaben für die Organisation und Personalausstattung aber so weit wie möglich absieht. Die StW würden eine Pauschale je Antrag erhalten. Ggf. erwirtschaftete Überschüsse müssten nicht zurückgezahlt, etwaige Defizite nicht ausgeglichen werden. Die Arbeitserledigung sollten die StW möglichst eigenständig und in einer Weise organisieren, wie es die individuellen Gegebenheiten - etwa Größe des StW, Qualifikation der Mitarbeiter - erfordern.

Eine solche Pauschalierungsregelung würde das geschilderte Erstattungsverfahren wesentlich vereinfachen. Der Nachweis eines spezifizierten Mittelbedarfs und der Einhaltung des vorgegebenen Stellenrahmens wäre entbehrlich.

Die bislang zwangsläufige Systematik, dass ein Anstieg der BAföG-Anträge höhere Erstattungen auslöst, während rückläufige Antragszahlen nur mit erheblicher Zeitverzögerung zu einer Reduzierung der Erstattungsleistungen führen, würde sich nicht mehr einseitig zu Lasten des Landes auswirken. Die StW hätten ein eigenes Interesse daran, die Aufgaben möglichst wirtschaftlich und sparsam zu erledigen. Auf diese Weise würde zugleich die Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der StW ge-

stärkt und dem mit dem StWG von 1994 verfolgten Autonomiegedanken Rechnung tragen.

Um eine sachgerechte Pauschale festlegen zu können, müssten jedoch zunächst die bei der Bearbeitung eines BAföG-Antrags anfallenden notwendigen Kosten mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden. Auch dieser Wert ließe sich durch die zuvor geforderte Überprüfung ermitteln.

Das Ministerium teilt zur Frage der Pauschalierung mit, es habe zunächst die StW in Nordrhein-Westfalen um Stellungnahme gebeten. Anschließend sei das weitere Vorgehen abzustimmen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung

21 Teilrückzahlungen von Zuwendungen auf Grund von Vergabeverstößen

Der Landesrechnungshof hat bei Förderungen von Maßnahmen des REN-Programms sowie des Landesprogramms Fernwärme schwere Verstöße gegen die Grundsätze der Vergabe von Leistungen festgestellt. Erst auf nachdrückliches Verlangen des Landesrechnungshofs haben die Bewilligungsbehörden Rückforderungen von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Verdingungsordnungen geltend gemacht. In zwei Fällen konnten inzwischen Teilrückzahlungen in Höhe von insgesamt rund 321.000 Euro realisiert werden. In einem weiteren Fall ist die Rückforderung eines Betrages von rund 372.000 Euro noch offen. Zusätzlich sind Zinsansprüche in Höhe von circa 178.000 Euro geltend gemacht worden.

Der LRH hat die Verwendung von Fördermitteln geprüft, die das Land im Rahmen des Programms „Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“ (sog. REN-Programm) und des Landesprogramms zum Ausbau der Fernwärme gewährt hat. Exemplarisch für viele andere Prüfungen aus den Jahren 1995 bis 1999 wird nachstehend die Abwicklung von drei Fördermaßnahmen behandelt.

Die Maßnahmen beinhalteten ein Vorhaben über den Ausbau des Fernwärmenetzes in einer Kommune, den Bau einer sog. Thermo-Insel zur Versorgung von ca. 600 Wohneinheiten mit Heizungswärme und die Errichtung eines Blockheizkraftwerkes zur Verwertung des aus einer Deponie austretenden Gases.

Die diesen Fördermaßnahmen zu Grunde liegenden Bewilligungsbescheide verpflichteten die ZE, bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks die Verdingungsordnung (VOB/A oder VOL/A) zu beachten. Obwohl die ZE nach den gegebenen Umständen zu einer öffentlichen Ausschreibung verpflichtet gewesen wären, wurden die Aufträge in allen Fällen freihändig vergeben.

Die in den genannten Prüfungsverfahren festgestellten Vergabeverstöße zählen zu denen, für die der FM in seinen Erlassen vom 23.12.1987 und 16.12.1997 grundsätzlich den Widerruf des Zuwendungsbescheides und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung für angezeigt hält. Dabei werden im Regelfall die Kosten der jeweiligen Auftragseinheit, bei der der Verstoß ermittelt wurde, von der Förderung ausgeschlossen. Führt dies für den ZE zu einer erheblichen Härte, kann der Kürzungsbetrag auf 20 bis 25 v. H. der Gesamtzuwendung beschränkt werden. Hierbei handelt es sich um einen Rahmen, von dem bei Vorliegen besonderer Gründe abgewichen werden kann.

Der LRH hat die Bewilligungsbehörden gebeten, die Vergabeverstöße zum Anlass zu nehmen, entsprechend den o. g. Erlassen zu verfahren und förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen. Erst nach zum Teil jahrelanger Korrespondenz zeigten sich die Bewilligungsbehörden schließlich bereit, den Forderungen des LRH zu folgen.

Im Einzelnen stellen sich die Prüfungsfälle wie folgt dar:

- 21.1** Eine ZE hatte auf Grund eines Bewilligungsbescheides aus dem Jahre 1991 im Wege der Anteilfinanzierung Fördermittel in Höhe von 2.069.607 EUR für den Ausbau des Fernwärmenetzes in einer Kommune erhalten. In seiner Entscheidung aus dem Jahre 1999 beanstandete der LRH, dass die Aufträge für die Baumaßnahme freihändig vergeben wor-

den sind, obwohl weder die Eigenart der Leistungen noch besondere Umstände, wie etwa die Dringlichkeit der Maßnahme, eine Abweichung von dem Regelfall der öffentlichen Ausschreibung gerechtfertigt hätten. Nach den Prüfungserfahrungen des LRH führe die Umgehung von öffentlichen Ausschreibungen regelmäßig zu wirtschaftlichen Nachteilen. Vergleichsausschreibungen bei anderen Baumaßnahmen belegten, dass durch öffentliche Ausschreibungen und den hiermit gesicherten größtmöglichen Wettbewerb günstigere Ergebnisse als bei beschränkten Ausschreibungen oder gar freihändigen Vergaben erzielt werden könnten. Als weiteren Mangel rügte der LRH, dass mit einzelnen Bietern unzulässige Nachverhandlungen durchgeführt worden sind, wodurch die ZE gegen den Gedanken des lautereren Wettbewerbs verstoßen habe.

Die Bewilligungsbehörde erkannte die festgestellten Verstöße mit Schreiben vom Juni 2000 an und erklärte ihre Absicht, die Förderung in Anwendung der o. g. Erlasse des FM um 20 % kürzen zu wollen. Erst auf beharrliches Drängen des LRH erließ sie im Dezember 2001 einen entsprechenden Bescheid, mit dem sie die Zuwendung i. H. von 397.120 EUR zurückforderte. Den hiergegen gerichteten Widerspruch wies die Bewilligungsbehörde durch Bescheid vom 21.01.2003 zurück, worüber sie den LRH durch Schreiben vom 22.01.2003 unterrichtete.

Am 04.02.2003 fand im MVEL mit Vertretern der ZE und der Bewilligungsbehörde eine Besprechung statt, in der die Beteiligten vereinbarten, dass die Bewilligungsbehörde die Rückforderung um 50 % auf 198.560 EUR beschränken und den Widerspruchsbescheid entsprechend korrigieren werde. Die Gesprächsteilnehmer kamen überein, es sei davon auszugehen, dass nicht zweifelsfrei feststehe, ob zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe tatsächlich eine Verpflichtung zur Ausschreibung bestanden habe. Eine Reduzierung der Rückforderung sei auch deshalb gerechtfertigt, weil das Förderziel erreicht worden sei und weil die ZE zum Thema „Vergaberecht“ mittlerweile hoch sensibilisiert sei. Vertreter der ZE erklärten sich

bereit, den neuen Bescheid zu akzeptieren und wegen des für beide Seiten bestehenden Prozessrisikos auf eine Klage zu verzichten.

Unter dem 19.02.2003 wies das Ministerium die Bewilligungsbehörde an, den Rückforderungsbetrag auf 198.560 EUR zu reduzieren. Ein Zahlungseingang in dieser Höhe ist inzwischen erfolgt, die Begleichung der von der Bewilligungsbehörde geltend gemachten Zinsansprüche i. H. v. 92.555,29 EUR steht noch aus.

Der LRH hält die Begründung, die zur Reduzierung des Rückforderungsbetrages geführt hat, für nicht überzeugend. Angesichts des klaren Sachverhalts ist nicht ersichtlich, worin konkret die Zweifel an der Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung bestanden haben sollen. Der LRH beanstandet, dass die Verwaltung ihm nicht erneut Gelegenheit gegeben hat, seine Argumente noch vor der Änderung des Widerspruchsbescheides in das Verfahren einbringen zu können. Nach § 98 LHO ist der LRH anzuhören, wenn die Verwaltung Ansprüche, die in Prüfungsmitteilungen erörtert worden sind, nicht weiter verfolgen will.

- 21.2** In seiner Entscheidung vom Oktober 1996 hatte der LRH die Beschaffung von Wärmepumpen für den Neubau der Energiezentrale Thermo-Insel im Wege der freihändigen Auftragsvergabe beanstandet und die Kürzung der Zuwendung gefordert. Die Bewilligungsbehörde weigerte sich zunächst, die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen entsprechend dem Erlass des FM vom 16.12.1997 zu ziehen. Ein schwerer Vergabeverstoß liege nicht vor. Die freihändige Vergabe sei gerechtfertigt gewesen, weil die ZE bereits in vier vorangegangenen Fällen des Neubaus von Energiezentralen erfolgreich mit dem auch nunmehr beauftragten Unternehmen zusammengearbeitet habe. Zum Zeitpunkt der Vergabe des Auftrages bezüglich der Wärmepumpen sei nicht zu erwarten gewesen, dass Wettbewerber

mit demselben oder gar größeren Fachwissen am Markt vorhanden gewesen seien.

Erst nachdem der LRH sowohl schriftlich als auch mündlich noch einmal auf die Bedeutung der öffentlichen Ausschreibung für die Ermittlung des günstigsten Angebots, die Steigerung des Wettbewerbs, die Erhöhung der Transparenz der Vergabeentscheidung und die Erschwerung der Korruption hingewiesen hatte, war die Bewilligungsbehörde bereit, die erforderlichen förderrechtlichen Konsequenzen gegenüber der ZE zu ziehen. Im November 1998 erließ sie einen Bescheid, mit dem sie den Zuwendungsbescheid teilweise widerrief und die Zuwendung in Anwendung des Erlasses des FM vom 16.12.1997 um 122.475 EUR kürzte. Den hiergegen gerichteten Widerspruch der ZE wies die Bewilligungsbehörde erst nach mehreren Mahnungen des LRH und - nach Intervention des Ministeriums - nach Ablauf von beinahe vier Jahren im August 2002 zurück.

Daraufhin hat die ZE den geforderten Betrag zurückgezahlt. Den Erlass eines Zinsbescheides i. H. v. ca. 86.000 EUR hat die Bewilligungsbehörde angekündigt.

- 21.3** Auch im Falle der Errichtung eines Blockheizkraftwerkes hatte der LRH in seiner Entscheidung vom Oktober 1995 die Nichtbeachtung der Vergabe Grundsätze durch die ZE beanstandet und den Teilwiderruf des Zuwendungsbescheides gefordert. Die Bewilligungsbehörde weigerte sich zunächst, dem Petitum des LRH zu folgen. Sie räumte ein, dass die ZE mit einer freihändigen Vergabe von Aufträgen gegen die Verdingungsordnung verstoßen habe, auch habe die ZE nicht zulässige Nachverhandlungen geführt. Entscheidend sei indes, dass die ZE das Zuwendungsziel erreicht habe und dabei das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Mittel beachtet habe.

In seiner Erwiderung hat der LRH der Auffassung der Bewilligungsbehörde nachdrücklich widersprochen und erneut den Teilwiderruf des Zuwendungsbescheides gefordert. Dabei hat er ausgeführt, dass allein die öffentliche Ausschreibung Gewähr für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots biete und dass nachträgliche Verhandlungen über Preise den Wettbewerb verzerrten. Erst im Jahre 1999 kam die Bewilligungsbehörde der Forderung des LRH nach. Der Zuwendungsbescheid wurde teilweise widerrufen und ein Betrag i. H. v. 371.581 EUR zurückgefordert. Gegen den Rückforderungsbescheid legte die ZE Widerspruch ein, über den die Bewilligungsbehörde trotz mehrfacher Mahnungen des LRH nicht entschied. Erst nach Intervention des Ministeriums erließ sie im März 2002 einen Widerspruchsbescheid, gegen den die ZE Klage erhoben hat. Die verwaltungsgerichtliche Entscheidung steht noch aus.

- 21.4** An den vorstehenden Fällen wird deutlich, dass von den bewilligenden Stellen zumeist erst nach beharrlichem Drängen seitens des LRH Rückforderungsansprüche geltend gemacht werden. Obwohl der zitierte Erlass des Finanzministers den Behörden bei schweren Verstößen gegen Vergabevorschriften klare Handlungsanweisungen gibt, werden diese nicht konsequent ausgeführt.

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

22 Beteiligung des Landes an einem privatrechtlichen Unternehmen

Die Erhöhung der Beteiligung des Landes an einer in Form einer GmbH betriebenen Bildungseinrichtung für die Entsorgungs- und Wasserwirtschaft von 25,1 % auf 100 % war nicht gerechtfertigt, weil das gebotene wichtige Landesinteresse im Hinblick auf das Bildungsangebot der Gesellschaft nicht vorlag. Aufgrund der hohen Verluste der GmbH musste davon ausgegangen werden, dass der vom Land angestrebte Zweck auf andere Weise besser und wirtschaftlicher zu erreichen war. Die Prüfung ergab darüber hinaus Mängel sowohl bei der Unternehmensführung der Gesellschaft als auch bei der Verwaltung der Beteiligung durch das zuständige Ministerium.

Ferner hat die GmbH in erheblichem Umfang Mittel vom Land aus der Abwasserabgabe für Maßnahmen erhalten, deren Förderung nach der Zweckbindung des § 13 Abwasserabgabengesetzes nicht oder nicht in vollem Umfang zulässig war.

22.1 Allgemeines

Mit Vertrag vom 05.12.1988 hat das Land NRW als Alleingesellschafter die GmbH mit Betriebssitz in A gegründet. Gegenstand des Unternehmens war die Unterhaltung einer Bildungseinrichtung insbesondere für die überbetriebliche Ausbildung in dem Ausbildungsberuf Ver- und Entsorger sowie die weitergehende Fortbildung in der Ver- und Entsorgung und die Fortbildung in der Wasser- und Abfallwirtschaft. Zu diesem Zweck wurde

die Einrichtung in A mit Lehrräumen und einem angeschlossenen Internat betrieben.

Im Jahr 1995 hat das Land einem 1988 als Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründeten Verband 74,9 % des Stammkapitals der GmbH gegen Entgelt übertragen. Der Verband sollte im Bereich der Abfallentsorgung und der Altlastensanierung tätig sein und auch die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft durchführen. Im Jahre 1996 wurde die Bildungsstätte in A um eine weitere Betriebsstätte mit Hotelbetrieb in B speziell für den Bereich Abfall / Recycling / Altlasten erweitert.

Der Verband hat am 17.06.1998 seine Gesellschaftsanteile an der GmbH mit Wirkung zum 31.12.1998 gekündigt.

22.2 Erhöhung der Landesbeteiligung

Mit Vertrag vom 02.03.1999 hat das Land rückwirkend zum 01.01.1999 den Geschäftsanteil (74,9 %) in Höhe von 149.200 DM (76.284 EUR) an der Gesellschaft von dem Verband erworben, obwohl das MUNLV noch im Jahr 1997 überlegt hatte, seinen Anteil an der GmbH von 25,1 % zum 31.12.1998 aufzugeben. Die Aufgabe wurde auch deswegen erwogen, weil die GmbH in den Jahren zuvor Bilanzverluste ausgewiesen hatte, die das Land als Mitgesellschafter ausgleichen musste. Des Weiteren bestanden nach Auffassung des FM auch Bedenken hinsichtlich des wichtigen Landesinteresses an der Beteiligung, da mit Aufnahme des Verbandes das Bildungsangebot um kommunale bzw. Verbandsaufgaben erweitert wurde und es sich hierbei nicht um unmittelbare Landesaufgaben handelt.

Für die Entscheidung des Landes, seine Beteiligung an einem privatwirtschaftlichen Unternehmen zu erhöhen, müssen die in § 65 LHO genannten Voraussetzungen vorliegen. In entscheidendem Maße kommt es hierbei darauf an, dass ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich

der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt und die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist (§ 65 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 LHO). Das MUNLV und das FM haben sich nicht näher mit diesen Aspekten auseinandergesetzt. Der LRH ist daher den in diesem Zusammenhang zu stellenden Fragen nachgegangen.

22.2.1 Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO

Bei der Prüfung des Seminarangebots der GmbH hat der LRH festgestellt, dass ein großer Teil des Angebots nicht im Interesse des Landes liegt. Im Interesse des Landes können nur solche Veranstaltungen liegen, die Themen betreffen, für die eine Zuständigkeit des Landes gegeben ist (z. B. Ausbildung der Ver- und Entsorger - Fachrichtung Abwasser). Die GmbH führte im Jahr 2000 in den Bildungsstätten A und B insgesamt 521 Seminare durch. Davon behandelten nur 85 Veranstaltungen (16 %) Themen im zuvor genannten Sinne. Bei der Bildungsstätte B erfüllten nur 5 der 163 dort durchgeführten Veranstaltungen (3 %) diesen Anspruch.

Das übrige Aus- und Fortbildungsangebot der GmbH bezog sich auf allgemeine Themenkomplexe wie IT-Fortbildung, Betriebswirtschaft und Kommunikation, die Jedermann zugänglich waren, sowie auf Fremdveranstaltungen.

Unabhängig davon ist ein wichtiges Landesinteresse dann zu verneinen, wenn die jeweiligen Leistungen von privaten Unternehmen in ausreichendem Maß und wirtschaftlicher zur Verfügung gestellt werden. Allgemeine Seminare wie z. B. zu Betriebswirtschaft oder EDV werden durch private Unternehmen zur Verfügung gestellt, so dass die Angebote der GmbH mit Unternehmensbereichen privater Anbieter konkurrieren. Die haushaltsrechtliche Soll-Vorschrift des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO wird unzureichend

beachtet, da die GmbH tatsächlich in erheblichem Umfang Leistungen anbietet, die von privaten Unternehmungen ausreichend und wirtschaftlicher zur Verfügung gestellt werden.

Das MUNLV teilt die Bedenken des LRH hinsichtlich des nicht ausreichenden Landesinteresses an der Beteiligung nicht. Es geht davon aus, dass die von der Gesellschaft betriebene Fortbildung einen einheitlichen und rechtmäßigen Vollzug des Umweltrechts im Land sicherstellt.

Der LRH kann sich dieser Auffassung nicht anschließen, da sie dem tatsächlichen Bildungsangebot der Gesellschaft, welches sich überwiegend an Dritte richtet, widerspricht. Auch die eigenen Überlegungen des MUNLV hinsichtlich der beabsichtigten Aufgabe des Anteils von 25,1 % an der GmbH stehen im Widerspruch zu der Auffassung, dass ein wichtiges Landesinteresse vorliege.

22.2.2 Wirtschaftliche Lage der Gesellschaft

Nach dem Ergebnis der Prüfung ist die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft durch seit Jahren erwirtschaftete und vom Land auszugleichende Bilanzverluste gekennzeichnet. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Klärung der Frage, ob Alternativen in einer weniger bindenden Form als einer kapitalmäßigen Beteiligung bestanden hätten, ist nicht durchgeführt worden.

Ein wesentlicher Grund für die Bilanzverluste ist in der ungenügenden Auslastung der Kapazitäten beider Bildungsstätten zu sehen.

Zur Einschätzung der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung lag dem MUNLV zum Zeitpunkt der Übernahme der Anteile ein Gutachten vor. Dieses prognostizierte, dass die Fortführung beider Bildungsstätten mit Dauerverlusten verbunden sein würde, da keine Möglichkeiten zur Auslastung der Kapazitäten gesehen wurden.

Die tatsächlichen wirtschaftlichen Ergebnisse der GmbH sind noch deutlich schlechter, als es nach den Bilanzverlusten erscheint, da in den Erträgen Zuwendungen des Landes und Zuschüsse anderer öffentlicher Stellen enthalten sind. Die wirtschaftlich zutreffende Lage der GmbH stellt sich wie folgt dar:

	1997	1998	1999	2000	2001
	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
Bilanzverlust	547.220	59.351	286.506	449.980	632.204
Wirtschaftlicher Verlust	1.082.264	998.223	1.559.011	1.912.566	2.021.309

Durch die jährlich wiederkehrenden Verluste wird die in § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO normierte Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung faktisch unterlaufen.

Das MUNLV hält eine Minderung der Verluste bei einer betriebswirtschaftlich fundierten Unternehmensführung für möglich.

Es ist der Auffassung, die Auflösung der Gesellschaft wäre keine ernsthafte Alternative gewesen, da in diesem Falle hohe Rückzahlungen von EU-Mitteln für die Errichtung der Bildungsstätte B (Zweckbindungsfrist bis 2012) bzw. Kaufpreisnachzahlungen für die Bildungsstätte A (Zweckbindungsfrist bis 2003) fällig geworden wären. Die Höhe dieser Ansprüche vermag das MUNLV nicht zu beziffern. Es räumt weiter ein, dass es auch künftig schwierig sein werde, die GmbH kostendeckend zu betreiben. Es werde auch weiterhin versuchen, Interessenten für eine Beteiligung als Gesellschafter an der GmbH zu gewinnen.

Der LRH ist zu der Überzeugung gelangt, dass der Betrieb der GmbH in der jetzigen Form für das Land nicht die wirtschaftlichste Alternative darstellt. Er hat gefordert, die Beteiligung an der Gesellschaft auf das Maß zu reduzieren, welches den Erfordernissen des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO entspricht und dabei auch die Aufgabe einer oder beider Bildungsstätten in

Betracht zu ziehen, da Rückzahlungen von EU-Mitteln nur bezüglich der Bildungsstätte B und für die Bildungsstätte A Kaufpreisnachzahlungen nur bis zum Oktober 2003 anfallen würden.

22.3 Verwendung von Mitteln der Abwasserabgabe

Nach den Feststellungen des LRH hat das MUNLV Mittel aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe zur laufenden Finanzierung der GmbH verwendet. Weiterhin wurden Renovierungsausgaben und Nebenkosten an einer Immobilie der GmbH aus den Mitteln der Abwasserabgabe bestritten.

Die Zweckbindung des § 13 Abwasserabgabengesetzes (AbwAG), nach der das Aufkommen der Abwasserabgabe für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte zu verwenden ist, wurde missachtet.

Das MUNLV hat im Prüfungsschriftwechsel dargestellt, das Aufkommen der Abwasserabgabe sei losgelöst von dem Begriff „Verbesserung der Gewässergüte“ zu betrachten.

Der LRH teilt diese Auffassung nicht, da das AbwAG ein Instrument zur Steuerung und Lenkung von Maßnahmen im Bereich der Gewässergütwirtschaft ist und dieser Gesetzeszweck im klaren Wortlaut der Regelung zum Ausdruck kommt. Zulässig ist nach § 13 Abs. 2 Nr. 7 AbwAG allerdings die Verwendung des Aufkommens der Abwasserabgabe für die Ausbildung und Fortbildung des Betriebspersonals für Abwasserbehandlungsanlagen und anderer Anlagen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte. Die Abwasserabgabe dient nicht dem Ziel, dem Staat eine allgemeine Einnahmequelle zu erschließen.

Der LRH erwartet weiter eine Rückführung der nicht der Zweckbindung des AbwAG entsprechend verausgabten Mittel.

22.4 Unternehmensführung der Gesellschaft

Die GmbH hat bisher weder eine Kostenstellenrechnung noch eine Kostenträgerrechnung eingerichtet. Auch ein Controllingssystem besteht nicht.

Der LRH hat das MUNLV als beteiligungsverwaltende Stelle gebeten, die GmbH entsprechend Tz. 111 der Hinweise für die Verwaltung von Landesbeteiligungen zur Erstellung einer aussagefähigen Kostenrechnung und eines darauf aufbauenden leistungsfähigen Controllingsystems als Steuerungsinstrument für die Unternehmensführung anzuhalten.

Nach dem Ergebnis der Prüfung sind bei der Kalkulation der Teilnehmerentgelte nicht alle nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen einzubeziehenden Kosten berücksichtigt worden. Dies hat in zahlreichen Fällen dazu geführt, dass keine kostendeckenden Entgelte erhoben wurden.

Der LRH hat gebeten, dafür zu sorgen, dass die GmbH zur Verringerung des wirtschaftlichen Verlustes Entgelte unter Einbeziehung aller für die Erstellung der Leistungen notwendigen Kosten kalkuliert. Die Geschäftsführung der Gesellschaft sollte die einheitliche Durchführung der Kalkulation in einer Geschäftsanweisung vorgeben.

Das MUNLV hat zugesagt, dafür zu sorgen, einheitliche Kalkulationsgrundlagen einzuführen und im Jahr 2003 eine Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten.

22.5 Verwaltung der Beteiligung

22.5.1 Vertretung im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung

Bis Februar 2003 war ein Staatssekretär Vorsitzender des Aufsichtsrats und alleiniger Vertreter des Landes in der Gesellschafterversammlung. Gleichzeitig führte er die Fachaufsicht über die Gesellschaft und war für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zuständig.

Der LRH hat aus Gründen einer möglichen Interessenkollision erhebliche Bedenken gegen die Wahrnehmung der aufgezeigten Kompetenzen in einer Person geäußert.

Das MUNLV hat einen anderen Bediensteten als Vorsitzenden des Aufsichtsrats benannt.

22.5.2 Verletzung der Pflichten nach § 69 LHO

Das MUNLV ist gesetzlich verpflichtet, innerhalb von drei Monaten nach der Gesellschafterversammlung dem LRH den Bericht des Abschlussprüfers, den Lagebericht sowie die sonstigen Unterlagen, die für die Beurteilung der Situation des Unternehmens von Bedeutung sind, zu übersenden. Es hat außerdem das Ergebnis seiner Prüfung mitzuteilen.

Dieser Verpflichtung nach § 69 LHO ist das MUNLV für die Jahre 1997 bis 1999 erst nach Aufforderung durch den LRH mit mehrjähriger Verspätung nachgekommen; die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen fanden erst zu diesem Zeitpunkt statt.

Der LRH hat das Versäumnis vor allem im Hinblick auf die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft beanstandet.

Das MUNLV hat das Versäumnis eingeräumt und zugesagt, die ihm obliegenden Pflichten künftig zeitgerecht zu erfüllen.

22.5.3 Ausgleich der Bilanzverluste

In den Geschäftsjahren 1998 – 2001 hat die Gesellschafterversammlung der GmbH beschlossen, die ausgewiesenen Bilanzverluste für 1997 anteilmäßig und für die Folgejahre in voller Höhe auszugleichen, bevor sichergestellt war, dass Haushaltsmittel durch das Land zur Verfügung gestellt würden.

Gegen diese Verfahrensweise hat der LRH Bedenken erhoben, weil Gremien einer in privatwirtschaftlicher Rechtsform betriebenen Gesellschaft nicht einen das Land verpflichtenden Beschluss treffen dürfen. Falls die Beteiligung nicht aufgegeben wird, hat er gebeten, die Förderung der Gesellschaft auf eine haushaltsrechtlich zulässige Grundlage zu stellen und die Verluste der Gesellschaft zukünftig im Wege einer institutionellen Förderung auszugleichen.

Das MUNLV hat mitgeteilt, dass zur Zeit die Möglichkeit einer solchen Förderung der Gesellschaft geprüft werde. Weiterhin führt es aus, dass die Staatskanzlei überlege, die GmbH zusammen mit anderen Bildungseinrichtungen in eine landeseigene Fortbildungseinrichtung zu überführen.

22.5.4 Vergabe durch die GmbH

Die GmbH hat eine Vielzahl größerer Aufträge ohne Einhaltung der Vergabevorschriften (VOB/VOL) vergeben. Weder der Aufsichtsrat noch der Gesellschafter haben dies in Ausübung ihrer Überwachungsfunktion beanstandet.

Der LRH hat das MUNLV aufgefordert, die GmbH anzuhalten, künftig im Interesse der Wirtschaftlichkeit die einschlägigen Vorschriften für die Vergabe von Aufträgen zu beachten.

Das MUNLV hat die festgestellten Mängel eingeräumt und zugesagt, dafür zu sorgen, dass die Vergabevorschriften künftig eingehalten werden.

Der Prüfungsschriftwechsel mit dem MUNLV dauert an.

23 Erhebung von Zinsen in einem Zuwendungsverfahren

Der Landesrechnungshof hat im Jahresbericht 2000 über eine Prüfung berichtet, in der er u. a. beanstandet hatte, dass Fördermittel in einer Summe ausgezahlt wurden, obwohl nur eine Auszahlung eines Zuwendungsteilbetrags zulässig war. Infolgedessen hätten Zinsen wegen vorzeitigen Mittelabrufs erhoben werden müssen. Ungeachtet des in dieser Angelegenheit seit 1998 geführten Schriftwechsels hat die Bezirksregierung in Abstimmung mit dem Ministerium im Wege einer Ermessensentscheidung auf die Erhebung von Zinsen verzichtet.

Inhalt eines Beitrags im Jahresbericht 2000 (vgl. Abschnitt 26, Seite 206 ff.) war ein Prüfungsverfahren, in dem der LRH beanstandet hat, dass die BR einem Zweckverband eine Zuwendung aus Mitteln der Abwasserabgabe von 55,2 Mio. DM zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 270,0 Mio. DM am 24.09.1993 in einer Summe ausgezahlt hatte. Der ZE hatte den Zuwendungsbetrag in voller Höhe abgerufen, obwohl lediglich ein Anspruch auf Auszahlung eines Zuwendungsteilbetrages von 11,6 Mio. DM bestanden hatte. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt rd. 43,6 Mio. DM vorzeitig abgerufen worden.

Der LRH bat die BR zu prüfen, ob der Zuwendungsbescheid mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern sei. Sofern der Zuwendungsbescheid nicht widerrufen würde, wären nach Nr. 8.6 VV zu § 44 LHO für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen zu erheben.

Mit Schreiben vom 30.11.1998 berichtete die BR, das seinerzeitige Ministerium für Umweltschutz, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) sei

diesbezüglich um Klärung gebeten worden. Im darauf folgenden Bericht vom 07.01.1999 teilte die BR mit, das Ministerium habe der vorzeitigen Mittelauszahlung zugestimmt. Zudem habe das Ministerium mit Erlass vom 16.12.1998 angeordnet, wegen des großen Landesinteresses solle auf die Verzinsung der vorzeitig abgerufenen Mittel verzichtet werden.

Der LRH hat daraufhin den weiteren Schriftwechsel mit dem Ministerium geführt und gegen den Verzicht auf den Zinsanspruch Bedenken erhoben und gebeten, die Entscheidung zu überprüfen.

Als Ergebnis einer Besprechung am 14.10.1999 zwischen dem Ministerium und dem LRH sollte die BR die Höhe des Zinsanspruchs ermitteln sowie über die Rückforderung entscheiden und dabei berücksichtigen, dass der ZE durch den vorzeitigen Mittelabruf einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt habe. Eine dahingehende Entscheidung sollte erst nach Ablauf des damals laufenden Widerspruchsverfahrens gegen die Teilrückforderung der Zuwendung erfolgen. Da dieses Verfahren zu einer Klage geführt hatte, sollte auch über den Zinsanspruch erst nach einer Entscheidung in der Hauptsache entschieden werden.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hatte über den Beitrag im Jahresbericht in seiner 6. Sitzung am 23.01.2001 beraten und u. a. beschlossen:

„Der Ausschuss geht davon aus, dass das Ministerium für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen Zinsen entsprechend LHO festlegen wird“ (s. Anlage 2 zu APr 13/177).

Im November 2001 wurde dem LRH bekannt, dass die BR auf die Erhebung der Zinsen für den vorzeitigen Mittelabruf verzichten wollte. Daraufhin wandte sich der LRH mit Schreiben vom 18.02.2002 erneut an das Ministerium und bat unter Hinweis auf das Ergebnis der Besprechung zwi-

schen Ministerium und LRH um entsprechende Weisung gegenüber der BR.

Nunmehr forderte das Ministerium die BR mit Schreiben vom 28.03.2002 auf, den Zinsanspruch zu ermitteln und über die Rückforderung zu entscheiden. Gleichzeitig hob es den Erlass vom 16.12.1998, nach dem auf den Zinsanspruch zu verzichten sei, auf.

Mit Schreiben vom 15.10.2002 leitete das Ministerium dem LRH einen Bericht der BR vom 19.09.2002 zu, in dem diese ausführt, sie beabsichtige, keinen Zinsanspruch geltend zu machen. Nach Abwägung der öffentlichen Interessen mit den Besonderheiten des Einzelfalls wolle sie zugunsten des ZE entscheiden.

Die BR begründete ihre Absicht wie folgt: Im Gegensatz zum Interesse des ZE, möglichst früh über die Landesmittel zu verfügen, läge es im öffentlichen Interesse, Zuwendungen erst auszuzahlen, nachdem Ausgaben angefallen wären. Dem ZE, der häufig Empfänger von Landeszuwendungen sei, hätten diese Auszahlungsmodalitäten bekannt sein müssen. Gleichwohl hätte er darauf vertraut, dass das Land bereit war, die Zuwendung vorzeitig und vollständig auszuzahlen. Überdies sollten im Jahre 1993 die noch vorhandenen Mittel aus der Abwasserabgabe kurzfristig bewilligt und ausgezahlt werden.

Das Ministerium schloss sich im Schreiben vom 15.10.2002 an den LRH diesen Erwägungen an.

Der LRH hat das Ministerium mit Schreiben vom 19.11.2002 erneut darauf hingewiesen, dass er mehrfach gegen den Verzicht auf den Zinsanspruch Bedenken erhoben habe. Dieser Verzicht stehe nicht mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und dem Inhalt des Zuwendungsbescheids im

Einklang. Durch die vorzeitige Inanspruchnahme der Fördermittel habe der ZE vielmehr einen wirtschaftlichen Vorteil zu Lasten der Landeskasse erwirkt. Die nicht verbrauchten Fördermittel hätten dem ZE nicht unerhebliche Zinsvorteile gebracht. Der LRH bat um erneute Prüfung.

Mit Schreiben vom 10.02.2003 übersandte das Ministerium dem LRH einen Bericht der BR vom 27.01.2003, dem zu entnehmen ist, dass die BR bereits in Abstimmung mit dem Ministerium entschieden und dem ZE mit Schreiben vom 25.10.2002 mitgeteilt hat, auf den Zinsanspruch zu verzichten.

Der LRH hat dem Ministerium gegenüber mit Schreiben vom 18.03.2003 seine Auffassung wiederholt, dass auf die Erhebung von Zinsen nicht verzichtet werden könne. Völlig unangemessen sei das Vorgehen der BR, dem ZE die Entscheidung bereits mitzuteilen. Die BR sei aufgrund des laufenden Prüfungsverfahrens nach § 98 LHO erneut verpflichtet gewesen, den LRH anzuhören, weil sie einen Anspruch des Landes, der in einer Prüfungsmitteilung erörtert worden sei, nicht weiter verfolge.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (Epl. 11)

24 Rechtsaufsicht über Heilberufskammern

Die vom Landesrechnungshof in die Prüfung einbezogenen Heilberufskammern halten Beteiligungen an einem oder mehreren privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die Prüfung hat ergeben, dass der Geschäftsgegenstand von zwei Unternehmen, an denen drei Heilberufskammern beteiligt sind, nicht durch den im Heilberufsgesetz vorgegebenen Aufgabenkreis gedeckt ist. Dadurch wurden die von den Kammerangehörigen geleisteten Zwangsbeiträge teilweise zweckwidrig verwendet. Dem für die Rechtsaufsicht über die Heilberufskammern zuständigen Ministerium waren die Beteiligungen weitgehend unbekannt. Der Landesrechnungshof führt dies auf die unzureichende Ausübung der Rechtsaufsicht zurück.

24.1 Ausgangslage

Die Heilberufskammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Kammerangehörigen sind zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet. Aufsichtsbehörde über die Heilberufskammern war das MFJFG – nunmehr MGSFF. Der LRH prüfte bei dem MFJFG, inwieweit das Ministerium die ihm nach dem Heilberufsgesetz obliegende Aufsichtsfunktion gegenüber den Kammern wahrgenommen hat.

24.2 Feststellungen des LRH

24.2.1 Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen

Nach den Feststellungen des LRH halten die Heilberufskammern in unterschiedlichem Umfang Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Die Heilberufskammern müssen ihre in den §§ 6 und 9 HeilBerG abschließend und umfassend festgelegten Aufgaben nicht zwingend selbst ausführen, sondern können grundsätzlich auch Dritte einschalten oder sich an ihnen beteiligen. Erforderlich ist allerdings, dass die Kammern durch diese gemeinsame oder delegierte Aufgabenwahrnehmung keinen über den gesetzlichen Auftrag hinausgehenden Aufgabenzuwachs erfahren.

In diesem Zusammenhang waren für den LRH die folgenden Fragen entscheidungsrelevant:

- Entspricht die satzungsmäßige Aufgabenstellung der privatrechtlichen Organisation derjenigen der betreffenden Kammer?
- Entsprechen auch die realen Aktivitäten der Organisation dem Aufgabenkreis der Kammer?

Auf der Grundlage dieser Fragestellungen hat der LRH die Beteiligungen der Heilberufskammern einer rechtlichen Wertung unterzogen.

24.2.1.1 Beteiligungen an einer Aktiengesellschaft

Zwei Heilberufskammern sind an einer Aktiengesellschaft mit Sitz in NRW zu jeweils 22,2 % der Anteile beteiligt. Die Satzung der Gesellschaft beschreibt den Gegenstand des Unternehmens wie folgt:

„Gegenstand des Unternehmens ist

- die umfassende wirtschaftliche Beratung und die Erbringung sonstiger Dienstleistungen für insbesondere im Gesundheitswesen tätige Unternehmen und Organisationen,
- der Handel mit sowie der Vertrieb von Hard- und Software und anderer Einrichtungs- und Ausstattungsgüter,
- der Handel mit Gegenständen des Apothekenbedarfs und des Bedarfs anderer Unternehmen,
- die Erfassung und Verarbeitung von Daten.“

Die Aktiengesellschaft hat ferner etliche Tochterunternehmen mit einem an Kammerangehörige gerichteten Leistungsangebot sowie solche mit einem ganz oder teilweise auf kammerfremde Kunden zugeschnittenen Leistungsspektrum (z. B. Pflege- und Rettungsdienste, Krankentransportunternehmen, Sanitätshäuser, Heilberufsangehörige außerhalb von NRW).

Als Grundlage für die Beteiligung der Kammern an der Aktiengesellschaft kommt nur § 6 Abs. 1 Nr. 7 HeilBerG in Frage, nach dem es Aufgabe der Kammern ist, die beruflichen Belange der Kammerangehörigen wahrzunehmen. Nach Auffassung des LRH ist das Tätigkeitsfeld der Aktiengesellschaft nicht vollständig durch die Regelung des Heilberufsgesetzes abgedeckt. Der Gegenstand des Unternehmens ist nämlich nicht allein auf den Kreis der Kammerangehörigen beschränkt, sondern wendet sich an alle - nicht nur im Gesundheitswesen tätigen - Unternehmen und Organisationen, die an wirtschaftlicher Beratung und der Erbringung sonstiger Dienstleistungen interessiert sind. Auch die Bestimmungen über den Handel mit Gütern und Gegenständen sind nicht auf solche Güter und Gegenstände des Bedarfs der Heilberufe beschränkt, sondern umfassen auch den Handel mit Gütern und Gegenständen des Bedarfs anderer Unternehmen. Schließlich enthält auch die Regelung über die Erfassung und Verarbeitung von Daten keine Begrenzung auf Zwecke der Kammerangehörigen.

Des weiteren hat der LRH festgestellt, dass die in den jeweiligen Bilanzen der Aktiengesellschaft ausgewiesenen Buchwerte der Beteiligungen der beiden Kammern an der Aktiengesellschaft jeweils rd. 10.000 EUR (Anschaffungskosten aus dem Jahr 1997: jeweils 19.953,75 DM) betragen, während die Verkehrswerte auf Anfrage des LRH mit jeweils rd. 3,3 Mio. EUR angegeben wurden. Diese erhebliche Differenz resultiert daraus, dass die von dem Unternehmen erwirtschafteten Vermögenszuwächse seit Jahren im Wesentlichen als thesaurierte Gewinne im Unternehmen verbleiben. Das hat zur Folge, dass die Kammerangehörigen aus den unternehmerischen Aktivitäten, die ihre ökonomischen Grundlagen unter anderem in den von ihnen entrichteten Zwangsbeiträgen haben, noch nicht einmal (wirtschaftliche) Vorteile ziehen.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, gegenüber den beiden Heilberufskammern darauf hinzuwirken, dass die Satzung der Aktiengesellschaft im notwendigen Umfang geändert wird, die mit den Aufgaben der Heilberufskammern nicht zu vereinbarenden Unternehmensbeteiligungen veräußert und die gebildeten Gewinnrücklagen aufgelöst und an die Gesellschafter ausgeschüttet werden.

Darüber hinaus hat der LRH darauf hingewiesen, dass Tochterunternehmen ganz oder teilweise Dienstleistungen anbieten, die sich auf berufsfremde Angelegenheiten erstrecken. Insoweit sind auch deren Satzungen bzw. Gesellschaftsverträge änderungsbedürftig. Soweit den Rechtmäßigkeitsanforderungen genügende Änderungen nicht vorgenommen werden, kommt nur die Veräußerung der Beteiligungen in Betracht.

24.2.1.2 Alleingesellschafterin einer Versicherungsvermittlungsgesellschaft

Eine Heilberufskammer hat im Jahr 1995 eine Versicherungsvermittlungsgesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet. Die Satzung der Gesellschaft bestimmt:

„Gegenstand des Unternehmens ist die Vermittlung von Versicherungen an Mitglieder der ...kammer ... und deren Angehörige.“

Die realen Aktivitäten des Unternehmens erstreckten sich nach den Angaben in den Berichten der Wirtschaftsprüfer 1995 bis 2001 auf die Vermittlung von Krankenversicherungen an den vorbezeichneten Personenkreis.

Nach der Satzung der Gesellschaft enthält der Unternehmensgegenstand jedoch keine an der Aufgabenstellung der Heilberufskammer ausgerichtete Begrenzung der Versicherungsart, so dass Versicherungen jeder Art vermittelt werden können. Eine solche satzungsmäßig umfassend festgelegte Vermittlungstätigkeit ist durch die Aufgabenstellung der Kammern im Heilberufsgesetz nicht gedeckt.

Der LRH hat deshalb das Ministerium gebeten, gegenüber der Heilberufskammer darauf hinzuwirken, dass der Unternehmensgegenstand durch eine entsprechende Änderung des Gesellschaftsvertrages begrenzt wird.

24.2.2 Ausübung der Rechtsaufsicht

Jede Kammer hat der Aufsichtsbehörde jährlich einen Bericht über das abgelaufene Geschäftsjahr zu erstatten. Dieser Verpflichtung sind die Kammern regelmäßig nachgekommen. Dabei waren den (Geschäfts-) Berichten auch die Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfung der Jahresrechnungen beigelegt. Die Berichte insgesamt gewähren einen umfassenden Einblick in die Finanz- und Wirtschaftstätigkeit der Kammern.

Nach den Feststellungen des LRH hat das Ministerium die Berichte der Wirtschaftsprüfer jedoch nur daraufhin überprüft, ob diese mit einem uneingeschränkten Testat versehen waren. Darüber hinaus wurden die Berichte nicht ausgewertet. So waren dem Ministerium Beteiligungen der Kammern an privatwirtschaftlichen Unternehmen, die in den Prüfberichten vermerkt sind, weitgehend nicht bekannt.

Die Rechtsaufsicht über die Heilberufskammern erstreckt sich darauf, festzustellen, ob die Kammern ihre Aufgaben im Einklang mit dem geltenden Recht erfüllen. Das Ministerium hat seine Rechtsaufsicht nach Ansicht des LRH nicht wirksam wahrgenommen.

24.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat zu den Feststellungen des LRH mit Schreiben vom 28.11.2002 und 01.04.2003 Stellung genommen.

24.3.1 Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen

Beteiligungen an einer Aktiengesellschaft

Das Ministerium räumt ein, dass Unternehmensgegenstand und Tätigkeit der Aktiengesellschaft nicht mit dem im Heilberufsgesetz festgelegten Aufgabenkreis der Heilberufskammern vereinbar seien. Es sei daher beabsichtigt, den betreffenden Kammern Gelegenheit zu geben, die Aktiengesellschaft um eine den Rechtmäßigkeitsanforderungen genügende Satzungsänderung zu bitten. Sollte dies nicht zum Tragen kommen, würden die betreffenden Kammern aufgefordert, die Beteiligungen an der Aktiengesellschaft zu veräußern und die Veräußerungsgewinne in Form von Beitragsermäßigungen oder Ähnlichem an die Mitglieder weiterzugeben.

Das Ministerium stimmt auch der Rechtsauffassung des LRH zu, dass Änderungen der Satzungen bzw. Gesellschaftsverträge der Tochtergesellschaften erforderlich seien. Es beabsichtige, die Kammern aufzufordern, entsprechend der Bitte des LRH zu verfahren.

Alleingeschafterin einer Versicherungsvermittlungsgesellschaft

Das Ministerium stimmt zu, dass der Unternehmensgegenstand der Versicherungsvermittlungsgesellschaft durch eine entsprechende Änderung des Gesellschaftsvertrages eingegrenzt wird. Es hat den Hauptgeschäftsführer der Kammer gebeten, eine vertragliche Anpassung zu veranlassen.

24.3.2 Ausübung der Rechtsaufsicht

Den generellen Vorwurf des LRH, durch den Verzicht auf die Prüfung vorliegender, einschlägiger Unterlagen werde die Rechtsaufsicht nicht ausreichend wahrgenommen, hält das Ministerium für nicht gerechtfertigt. Es weist darauf hin, dass es die jährlichen Tätigkeitsberichte der Heilberufskammern eingehend inhaltlich auswerte. Im Übrigen übe es eine „präventive Rechtskontrolle“ aus, welche auf informellen Kontakten, der Entgegennahme von Sitzungsprotokollen und Erörterungen satzungsrechtlicher Angelegenheiten im Vorfeld von Beschlussfassungen der Kammerversammlungen beruhe. Gleichwohl ist es aus Anlass der Prüfungsmitteilung des LRH bereit, vorgelegte Jahresrechnungen der Kammern künftig einer angemessenen inhaltlichen Rechtsprüfung zu unterziehen.

24.4 Würdigung

Der LRH sieht seinen Bedenken weitgehend Rechnung getragen. Er wird die Umsetzung der vom Ministerium zugesagten Maßnahmen verfolgen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Finanzministerium

25 Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen

Das Finanzministerium hält bei einer beabsichtigten kurzfristigen Beteiligung des Landes an Gesellschaften § 65 der Landeshaushaltsordnung für nicht anwendbar. Mit dem Hinweis, dass es nicht zuständig sei, hat es die Entscheidung in derartigen Fällen allein dem hier für die Verwaltung der Beteiligung zuständigen Ministerium überlassen.

Für den Landesrechnungshof hat die Angelegenheit über die beanstandeten Einzelfälle hinaus grundsätzliche Bedeutung. Der Landesrechnungshof sieht in der Sachbehandlung durch das Finanzministerium einen Verstoß gegen die Landeshaushaltsordnung, das Ausschalten der haushaltsrechtlichen Kontrolle und eine nicht unerhebliche Gefährdung für den Landeshaushalt.

- 25.1** Die Voraussetzungen, unter denen sich das Land an privatrechtlichen Unternehmen, wie z. B. einer GmbH, beteiligen kann, regelt § 65 der LHO. Hierzu gehört nach § 65 Abs. 1 LHO insbesondere, dass ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt, sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt und die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist.

Die Entscheidung über die Gründung, den Erwerb oder die Veräußerung von Beteiligungen obliegt nicht allein dem für die Verwaltung der Beteiligung zuständigen Fachressort; sondern das zuständige Ministerium hat gemäß § 65 Abs. 2 LHO vor Erteilung seiner Zustimmung zunächst die

Einwilligung des FM einzuholen. Durch die Regelung soll das FM als „Haushaltsministerium“ die Einhaltung des § 65 LHO sicherstellen und die haushalts- und vermögensmäßigen Risiken der beabsichtigten Beteiligung prüfen.

Entsprechendes gilt auch für mittelbare Beteiligungen des Landes i. S. d. § 65 Abs. 3 LHO. Eine solche mittelbare Beteiligung liegt vor, wenn sich ein Unternehmen – an dem das Land unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist – mit mehr als 25 % der Anteile an einem anderen Unternehmen beteiligt.

Der LRH ist über die entsprechende Maßnahme nach § 102 Abs.1 Nr.3 LHO zu unterrichten. Dieser kann sich, sofern er es für erforderlich hält, zu der beabsichtigten Maßnahme äußern.

25.2 Eine GmbH, an der das Land mehrheitlich beteiligt ist, beabsichtigte, Gesellschaften zu gründen und in diese zum Verkauf stehende Grundstücke einzubringen, um anschließend diese Grundstücks-Gesellschaften zu veräußern. Hintergrund dieser Maßnahme ist die Ersparnis von Grunderwerbsteuer.

Das für die Verwaltung der Beteiligung an der GmbH zuständige MSWKS hat das FM nicht um Einwilligung ersucht. Es hat lediglich das FM um Bestätigung seiner Auffassung gebeten, dass die geplante Beteiligung an den Grundstücks-Gesellschaften nicht unter den Regelungsinhalt des § 65 LHO falle. Eine Einwilligung des FM sei daher nicht erforderlich. Das MSWKS hat dies mit Nr. 1.2 der VV zu § 65 LHO begründet, die wie folgt lautet: „Unter Beteiligung ist grundsätzlich jede kapitalmäßige Beteiligung zu verstehen, die eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen soll. Ein Mindestanteil ist dafür nicht Voraussetzung.“ Das MSWKS führt aus, dass in den hier in Rede stehenden Fällen jedoch nur eine kurze Be-

teiligungsdauer beabsichtigt sei, deswegen würden diese Beteiligungen nicht unter § 65 LHO fallen.

Das MSWKS hat den LRH über diesen Vorgang nicht in Kenntnis gesetzt. Der Sachverhalt ist dem LRH im Rahmen laufender Erhebungen im FM bekannt geworden.

Mit Schreiben vom 11. Oktober 2002 hat das FM nach Rücksprache mit dem LRH dem MSWKS mitgeteilt, dass es dessen Rechtsauffassung nicht teile. Die Vorschrift des § 65 LHO gelte für alle Beteiligungen des Landes. Beteiligungen außerhalb des § 65 LHO seien nicht zulässig.

Das MSWKS hat daraufhin seine Auffassung erneut bekräftigt. Es legt die Regelung in Nr. 1.2 der VV zu § 65 LHO als „Verfahrenserleichterung“ aus. Danach sei bei einer kurzfristigen Beteiligung des Landes wegen des fehlenden wirtschaftlichen Risikos ein „65´er Verfahren“ entbehrlich. Die Grenze für eine Genehmigungsfreiheit zieht es für die Fälle, in denen eine kurzfristige Beteiligung mit einem wirtschaftlichen Risiko verbunden sei. Die Frage, in welchen Fällen von einer kurzfristigen Beteiligung auszugehen sei, sei für jeden Einzelfall gesondert zu prüfen und in Abstimmung mit dem FM gegenüber der jeweiligen Gesellschaft zu entscheiden.

Das FM hat sich daraufhin mit Schreiben vom 4. November 2002 der Auffassung des MSWKS angeschlossen, dass § 65 LHO nur Anwendung finde, wenn eine Dauerbeziehung zu dem unmittelbaren Unternehmen begründet werden soll, was vorliegend nicht beabsichtigt sei. Die Entscheidung, ob eine Beteiligung nur für einen kurzen Zeitraum eingegangen werden soll oder nicht, sei vom MSWKS in eigener Zuständigkeit zu treffen. Ein Abstimmungsverfahren über die Nichtzuständigkeit des FM sei in der LHO nicht vorgesehen.

25.3 Der LRH hat sich mit Entscheidung vom 17. Dezember 2002 gegenüber dem FM zu der Angelegenheit geäußert. Die vom MSWKS aufgeworfene Frage zur Auslegung der Nr. 1.2 der VV zu § 65 LHO hat nach Auffassung des LRH Auswirkungen sowohl für alle unmittelbaren Beteiligungen des Landes, als auch für alle mittelbaren Beteiligungen i. S. d. § 65 Abs. 3 LHO. Für den LRH hat die Sachbehandlung durch das FM über die hier in Rede stehenden Fälle hinaus grundsätzliche Bedeutung für das Eingehen und Veräußern von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen. Er sieht in dem Vorgang eine Verletzung haushaltsrechtlicher Vorschriften und zudem ein nicht unerhebliches Gefährdungspotenzial für den Landeshaushalt.

Der Auffassung des FM, dass § 65 LHO nicht für Beteiligung anwendbar sei, die nur kurzfristig gehalten werden sollen, kann vom LRH insbesondere aus folgenden Gründen nicht gefolgt werden:

25.3.1 § 65 LHO regelt abschließend die Voraussetzungen für das Eingehen von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen; das Merkmal „beabsichtigte Beteiligungsdauer“ zählt nicht dazu. Die Auffassung des FM, es sei auf Grund der Nr. 1.2 der VV zu § 65 LHO zusätzlich auf dieses Merkmal abzustellen, verbietet sich bereits deshalb, da eine solche Regelung in einer Verwaltungsvorschrift unzulässig wäre. Denn Verwaltungsvorschriften dürfen über den Regelungsgehalt des Gesetzes nicht hinausgehen.

Nr. 1.2 der VV zu § 65 LHO dient vielmehr dem Verständnis, dass nicht **jedes** finanzielle Engagement bei einem Unternehmen bereits eine Beteiligung i. S. d. § 65 LHO ist, sondern nur solche mit Gesellschaftscharakter, wie z. B. als Gesellschafter, Genosse, Mitglied. Solche Beteiligungen stellen die engste Beziehung dar, die zu einem Unternehmen geknüpft werden kann und begründen immer eine auf Dauer angelegte Beziehung zu

dem Unternehmen, und zwar unabhängig davon, wie lange die Beteiligung gehalten werden soll. Denn die Absicht, nur kurzfristig eine Beteiligung einzugehen, ist gesellschaftsrechtlich ohne Bedeutung. Durch die VV wird z. B. auch klargestellt, dass Zuwendungen an Unternehmen gemäß §§ 23, 44 LHO keine Beteiligung nach § 65 LHO begründen.

- 25.3.2** Die Auffassung des FM, dass § 65 LHO keine Anwendung für Beteiligungen findet, die mit der Absicht eines kurzfristigen Haltens eingegangen werden, widerspricht auch dem Sinn und Zweck der Gesetzesnorm. Ob diese Absicht sich tatsächlich realisieren lässt, liegt nicht ausschließlich im Einflussbereich des Landes bzw. der Gesellschaft, an der das Land beteiligt ist. Für die beabsichtigte Veräußerung der Beteiligung benötigt das Land bzw. die Gesellschaft auch einen entsprechenden Käufer. Sollte es bereits einen potentiellen Erwerber geben, ist damit jedoch nicht ausgeschlossen, dass das beabsichtigte Veräußerungsgeschäft nicht zustande kommt, z. B. wegen mangelnder Zahlungsfähigkeit des Erwerbers.

Darüber hinaus kann sich die Absicht des Landes bzw. der Gesellschaft zur lediglich „kurzfristigen“ Beteiligung zu einem späteren Zeitpunkt ändern. Spätestens beim Wechsel der „Motivationslage“, und zwar unabhängig von dem zu Grunde liegenden Ereignis, wäre das Verfahren nach § 65 LHO durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt wären jedoch die Fakten hinsichtlich der Beteiligung bereits geschaffen. Das Verfahren nach § 65 LHO würde ins Leere laufen.

- 25.3.3** Der LRH hält Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die nicht unter den Voraussetzungen des § 65 LHO eingegangen werden, für rechtswidrig. Er sieht zudem die Gefahr, dass sich das Haushaltsrisiko durch solche Beteiligungen unkalkulierbar erhöht. Dieses Risiko wäre um so höher, je größer der Umfang der Beteiligungen in zahlenmä-

ßiger und finanzieller Hinsicht wäre. Insbesondere würden auch nach § 65 Abs. 1 LHO ausgeschlossene Beteiligungen an Gesellschaften möglich, bei denen die Einzahlungsverpflichtung und damit das Haftungsrisiko nicht begrenzt wäre, wie z. B. bei Gesellschaften bürgerlichen Rechts.

Würde man der vom LRH nicht geteilten Betrachtungsweise des FM folgen, würde als weitere Konsequenz die Prüfung des FM hinsichtlich der haushalts- und vermögensmäßigen Risiken der beabsichtigten Beteiligung entfallen. Damit wäre ein wichtiges Instrument der Haushaltskontrolle ausgeschaltet. Gleichzeitig würde auch der LRH mit der Angelegenheit nicht mehr befasst, da die nach der LHO vorgeschriebene Unterrichtung entfielen.

Da nach Auffassung des FM die Durchführung des Verfahrens nach § 65 LHO von der „beabsichtigten Beteiligungsdauer“ – für deren Abgrenzung objektive Kriterien fehlen – abhängt, besteht zudem für den LRH die Sorge von gezielten Umgehungen des Haushaltsrechts. Einer solchen „Haushaltsflucht“ soll § 65 LHO aber entgegenwirken.

25.3.4 Die Vorschrift des § 65 LHO wird durch die Sachbehandlung des FM unterlaufen und einer unzulässigen Beliebigkeit ausgesetzt. Der LRH hat deshalb die vom FM getroffene Regelung gerügt und das FM gebeten, seine Auffassung zu überprüfen.

25.4 In seinem Antwortschreiben vom 5. Februar 2003 wiederholt das FM seine Auffassung, dass § 65 LHO für Beteiligungen, die nur kurzfristig gehalten werden sollen, keine Anwendung findet. Es führt zwar weiter aus, dass beispielsweise die Gründung von Gesellschaften bürgerlichen Rechts (Gesellschaften ohne Ausschluss des Haftungsrisikos), nicht beabsichtigt sei. Wie es gegebenenfalls von solchen Beteiligungen Kenntnis erlangen könnte, lässt das FM jedoch offen.

26 Bewilligungspraxis bei Zuwendungen nach dem Technologie- und Innovationsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen

Die im Mai 2002 vom Finanzminister verhängte Haushaltssperre umgingen nach Ansicht des Landesrechnungshofs das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr, das Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie und ein vom Land eingeschalteter Projektträger, indem sie unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen Zuwendungen nach dem Technologie- und Innovationsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen ausschließlich zu Lasten von Verpflichtungsermächtigungen bewilligten. Zu Zeiten knapper Haushaltsmittel wurden hierdurch Haushaltsmittel künftiger Jahre unzulässig gebunden und Ausgaben des Haushaltsjahres 2002 nur in spätere Haushaltsjahre verlagert, aber nicht eingesparrt.

Das Finanzministerium hat gegen diese Bewilligungspraxis keine Bedenken.

26.1 Im Haushaltsjahr 2002 bewilligten das ehemalige MWMEV, das ehemalige MASQT und ein vom Land nach § 44 Abs. 2 LHO eingeschalteter Projektträger Zuwendungen an Unternehmen nach dem Technologie- und Innovationsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen (TIP). Die Zuwendungen wurden entweder für Maßnahmen, die ausschließlich im Haushaltsjahr 2002 oder für mehrjährige Maßnahmen, die im Haushaltsjahr 2002 und in den folgenden Haushaltsjahren durchgeführt werden sollten, als Anteilfinanzierung zu zuwendungsfähigen Ausgaben der Zuwendungsempfänger für die Kalenderjahre ab 2002 gewährt.

Mit Schreiben vom 21. Mai 2002 verhängte der Finanzminister nach § 41 LHO eine haushaltswirtschaftliche Sperre (Haushaltssperre) für bestimmte

Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres. Aus den dem LRH nach Nr. 4.4 VV zu § 44 LHO übersandten Abdrucken der Zuwendungsbescheide ergab sich, dass die oben genannten Bewilligungsbehörden nach Erlass der Haushaltssperre dazu übergegangen waren, die Zuwendungen ausschließlich über verfügbare Verpflichtungsermächtigungen zu bewilligen. Für 2002, dem Jahr der Bewilligung und des Maßnahmebeginns, wurden keine Landesmittel zur Verfügung gestellt. Dementsprechend wiesen die Zuwendungsbescheide die Ausgabeermächtigungen jeweils mit 0 EUR aus und enthielten den Hinweis: „die finanziellen Mittel können aufgrund der Haushaltssperre des Landes NRW vom 21. Mai 2002 nicht vor Januar 2003 ausgezahlt werden“.

26.2 Der LRH sah in dieser Bewilligungspraxis einen Verstoß gegen die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen. Seines Erachtens standen zudem die Bewilligungen nicht im Einklang mit der vom Finanzminister verhängten Haushaltssperre. Er trug deshalb mit Schreiben vom 11. Oktober 2002 diese Vorgänge an das für den Landeshaushalt gesamtverantwortliche FM heran und bat um Auskunft, wie es in der Angelegenheit verfahren werde.

Mit Schreiben vom 18. November 2002 nahm das FM hierzu Stellung. Es sah in den vom LRH genannten Bewilligungen keine Missachtung der Regelungen zur Haushaltssperre, da lediglich die Ausgaben für das laufende Haushaltsjahr eingeschränkt worden seien; die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen sei dagegen durch die Haushaltssperre unberührt geblieben.

26.3 Den LRH überzeugte die formale Betrachtungsweise des FM nicht. Er wandte sich deshalb mit Entscheidung vom 9. Januar 2003 erneut an das FM, da ihm auch zwischenzeitlich eine Reihe von weiteren Zuwendungsbescheiden nach dem TIP aus dem Haushaltsjahr 2002 übersandt worden

war, mit der die oben geschilderte Bewilligungspraxis fortgesetzt wurde. Nach Ansicht des LRH widersprach die hier in Rede stehende Bewilligungspraxis zwar nicht dem Wortlaut der Haushaltssperre, die ausschließlich Ausgaben für das Haushaltsjahr 2002 einschränkte. Gleichwohl sah der LRH in dieser Praxis der Bewilligungsbehörden eine Umgehung der Haushaltssperre unter Verstoß gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen.

Der Haushaltsplan wird u. a. nach dem Grundsatz der Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben nach ihrer Fälligkeit aufgestellt, wobei die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) gesondert ausgewiesen werden. Das Landesparlament als Haushaltsgesetzgeber ermächtigt hierdurch die Verwaltung, künftige Haushaltsjahre vorzubelasten. Die Unterscheidung zwischen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen folgt aus dem Fälligkeitsprinzip, § 11 Abs. 2 LHO. Verpflichtungen, die zu Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres führen, werden zu Lasten von Ausgabeermächtigungen eingegangen; das Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre belasten, bedarf einer Verpflichtungsermächtigung. Danach darf die Verwaltung für Zuwendungen Verpflichtungsermächtigungen nur in Anspruch nehmen, soweit hierfür Ausgaben erst in künftigen Jahren entstehen und auch nur in dieser Höhe.

Indem die Bewilligungsbehörden in den Zuwendungsbescheiden die Auszahlung von Fördermitteln ins nächste Haushaltsjahr verlagerten, durchbrachen sie bei der Ausführung des Haushaltsplans die strikte Trennung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Sie setzten damit Verpflichtungsermächtigungen an Stelle gesperrter Haushaltsmittel als zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit zu Lasten künftiger Haushaltsjahre ein. Hierzu waren nach Ansicht des LRH die Bewilligungsbehörden vom Haushaltsgesetzgeber nicht ermächtigt.

Formal wurde zwar das Ziel der Haushaltssperre erreicht, jedoch um den Preis einer Belastung der künftigen Haushaltsjahre mit der entsprechenden Einengung des Handlungsspielraumes des Haushaltsgesetzgebers. Da die hier in Rede stehenden Zuwendungen im Haushaltsjahr 2002 nicht entsprechend der Durchführung der jeweiligen Maßnahme zu Lasten von Ausgaben kassenwirksam finanziert wurden, sind zudem den Zuwendungsempfängern jeweils die anfallenden Kosten der Vor- bzw. Zwischenfinanzierung aufgebürdet worden. Nach Auffassung des LRH hätten die betreffenden Zuwendungen im Jahre 2002 nicht gewährt werden dürfen.

Der LRH hat Sorge, dass die aufgezeigte Bewilligungspraxis bei Haushaltssperren auch künftig fortgesetzt wird, dadurch die folgenden Landeshaushalte vorbelastet werden und die Handlungsfähigkeit nicht nur der Landesverwaltung, sondern insbesondere auch des Haushaltsgesetzgebers eingeschränkt wird. Der LRH bat das FM, den Landtag über die praktizierte Verfahrensweise der Bewilligungsbehörden bei Haushaltssperren in Kenntnis zu setzen, da nach seiner Auffassung die Verpflichtungsermächtigungen nicht ihrem Sinn und Zweck nach verwendet wurden.

26.4 Das FM äußerte in seinem Schreiben vom 24. Januar 2003, dass ihm bekannt sei, „dass insbesondere die Förderressorts im Umgang mit einer haushaltswirtschaftlichen Sperre durchaus Kreativität entwickeln.“ Im Wesentlichen führte es aus:

Die Verwaltung könne innerhalb des vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Gesamtermächtigungsrahmens in einzelnen Handlungsfeldern Politik gestalten und hierfür in eigener Zuständigkeit für Einzelmaßnahmen Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen einsetzen. Eine Verpflichtung zur Anfinanzierung einer überjährigen Maßnahme im Jahr der Bewilligung durch Inanspruchnahme von Ausgabemitteln bestehe nicht. Ob im Einzelfall zur Bindung des Haushalts Ausgaben oder Verpflichtungser-

mächtigungen eingesetzt werden, richte sich ausschließlich danach, welcher Fälligkeitstermin im Bewilligungsbescheid genannt sei. Das FM wiederholte, dass sein Schreiben vom 21. Mai 2002 nur eine Sperre für die dort genannten Ausgaben und keine Sperre hinsichtlich des Eingehens von Verpflichtungen enthalte. Im Rahmen vorhandener Verpflichtungsermächtigungen könnten die Ressorts Verpflichtungen eingehen. Auch werde der Handlungsspielraum des Gesetzgebers durch diese Bewilligungspraxis nicht eingeengt. Durch die gewählte Praxis der Ressorts werde nur ein Ermächtigungsrahmen des Gesetzgebers ausgenutzt, der ansonsten für andere Einzelmaßnahmen im Rahmen des gleichen Programms genutzt worden wäre. Um aber die Handlungsspielräume für die kommenden Jahre zu erweitern, greife der Finanzminister in die Gestaltung der Verpflichtungsermächtigungen bereits mit jedem neuen Haushaltsverfahren ein. Aus diesem Grund habe er insbesondere mit dem Feststellungserlass 2003 die neuen Verpflichtungsermächtigungen nur in Höhe von 40 % bis zur Entscheidung des Kabinetts zum Haushalt des kommenden Jahres freigegeben.

Das FM bat um Verständnis, dass es aufgrund seiner Ausführungen den Vorgang nicht, wie vom LRH erbeten, an den Landtag herantrage.

26.5 Der LRH hält an seiner bisherigen Auffassung fest. Er hat sich mit Entscheidung vom 21. März 2003 hierzu abschließend gegenüber dem FM geäußert.

Das FM lasse zu, dass bei der Ausführung des Haushaltsplans die vom Haushaltsgesetzgeber vorgenommene strikte Trennung der Ausgabenermächtigungen von den Verpflichtungsermächtigungen unterlaufen und damit sowohl gegen eine wirtschaftliche und sparsame Verwaltung gemäß § 34 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 LHO als auch gegen die Haushaltsgrundsätze der Fälligkeit sowie der Jährlichkeit verstoßen werde. Würde man der Be-

trachtungsweise des FM folgen, wäre die Unterscheidung zwischen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsgesetzgebers bei Aufstellung des Haushaltsplans ohne Bedeutung.

Die Ausführungen des FM zur Ausgestaltung der Zuwendung überzeugen den LRH nicht. Nach Nr. 7 VV zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur soweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Bei der Förderung von längerfristigen Vorhaben sollen jeweils angemessene Teilbeträge ausgezahlt werden. Eine entsprechende Regelung enthält die Nr. 1.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung für die Mittelanforderung des Zuwendungsempfängers. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen sind nach Nr. 5.1 VV zu § 44 LHO Bestandteil des Zuwendungsbescheides und entfalten anders als die Verwaltungsvorschriften Außenwirkung. Daher hat nach Ansicht des LRH der Zuwendungsempfänger, der seine Verpflichtungen aus dem Zuwendungsrechtsverhältnis erfüllt, einen Anspruch auf Auszahlung von Zuwendungsteilbeträgen innerhalb des Zweimonatszeitraumes. Die Bewilligungsbehörde ist nicht berechtigt, hiervon abzuweichen und in eigener Entscheidung eine spätere Auszahlung der Zuwendung zu bestimmen. Auch wegen einer haushaltswirtschaftlichen Sperre kann sich die Bewilligungsbehörde nicht über diese Bestimmungen hinwegsetzen, um die Auszahlung der Zuwendungsteilbeträge ins nächste Haushaltsjahr hinauszuschieben. Dazu waren die Bewilligungsbehörden durch den Haushaltsplan nicht ermächtigt. Der LRH sieht in der unzulässigen Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen einen Verstoß gegen § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO.

Im Übrigen bestreitet der LRH nicht, dass die Haushaltssperre vom 21. Mai 2002 nur die dort genannten Ausgaben betrifft und keine Sperre hinsichtlich der Verpflichtungsermächtigungen enthält. Durch die hier in Rede stehenden Zuwendungen wurden in 2002 Ausgaben nicht getätigt, der Haushalt 2002 nicht belastet und gegen den Wortlaut der Haushaltssperre

nicht verstoßen. Es wurden aber durch die unzulässige Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen Ausgaben des Haushaltsjahres 2002 in spätere Haushaltsjahre verlagert und nicht eingespart. Vor diesem Hintergrund kann nach Auffassung des LRH aufgrund der Ausführungen des Finanzministers zu Punkt 1.2 "Ausgaben" in seinem Schreiben an den Präsidenten des Landtags vom 30. Januar 2003 (Landtagsvorlage 13/1973) zum Teil ein falscher Eindruck entstehen. Dort teilte der Minister mit, dass auf der Ausgabenseite Einsparungen für das Haushaltsjahr 2002 zu verzeichnen waren; er führte weiter wörtlich aus: „Dieses Ergebnis war nur durch Ausgabendisziplin – auch aufgrund der Haushaltssperre vom 21. Mai 2002 – zu erreichen“.

Nach Ansicht des LRH wird die Bewilligungspraxis der Verwaltung aufgrund der Reduzierung der Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen auf die Höhe von 40 % zwar eingeschränkt, aber nicht verhindert. Das FM lässt innerhalb der vom Finanzminister gesetzten 40 %-Grenze ein Verwaltungshandeln zu, das durch den Haushaltsplan nicht eingeräumt ist. Aufgrund der konjunkturell bedingten schwierigen Haushaltslage werden sich die finanziellen Handlungsspielräume der Verwaltung kurzfristig nicht verbessern. Durch die jetzige Bewilligungspraxis engt die Verwaltung ihren Handlungsspielraum für künftige Haushaltsjahre unzulässig ein und bindet zukünftige Haushaltsmittel zur Unzeit, mit der Folge, dass in späteren Haushaltsjahren im Landesinteresse liegende bedeutsame Maßnahmen nicht mehr gefördert werden können.

Der LRH betont nochmals, dass die Bewilligungspraxis der Verwaltung nicht im Einklang mit dem Haushaltsrecht steht und die Verpflichtungsermächtigungen nicht ihrem Sinn und Zweck nach verwendet wurden. Die hier in Rede stehenden Zuwendungen hätten daher in 2002 nicht gewährt werden dürfen.

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (Einzelplan 14)

27 Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung

Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben auch im Jahre 2002 die Förderung von Maßnahmen der Stadterneuerung geprüft und hierbei erneut Feststellungen getroffen, die zu teilweise hohen Rückzahlungen von Fördermitteln geführt haben.

- 27.1** Die Herrichtung von Brachflächen oder gewerblichen Bauflächen durch Kommunen wird vom Land nach den Richtlinien „Stadterneuerung“ gefördert. Förderfähig sind die sog. unrentierlichen Aufwendungen, d. h. die nach den Bestimmungen der Richtlinien als zuwendungsfähig bezeichneten Ausgaben abzüglich erwarteter Einnahmen, insbesondere aus der Veräußerung von aufbereiteten Grundstücken. Prüfungsschwerpunkte des LRH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter waren deshalb nicht nur die getätigten Ausgaben, sondern auch die anzusetzenden Einnahmen.

Die folgenden Beispiele geben die wesentlichen Prüfungsfeststellungen wieder:

- 27.1.1** Eine Stadt erwarb das Gelände einer ehemaligen Spinnerei, um es für eine neue Nutzung herzurichten. Das Gelände ist durch denkmalgeschützte Gebäude geprägt.

Zum Ankauf und zur Aufbereitung des Geländes für die neue Nutzung erhielt die Stadt zu zuwendungsfähigen Ausgaben von 9.582.000 DM Zuwendungen in Höhe von insgesamt 6.707.000 DM (Fördersatz 70 %).

Grundlage für die Berechnung der Zuwendungen war einerseits der vom MSWKS anerkannte Erwerbspreis von 130 DM/m², andererseits ein geschätzter Verkaufspreis für die aufbereiteten Grundstücke von 200 - 300 DM/m².

Der LRH hat festgestellt, dass die Stadt wirtschaftlich betrachtet nur 116 DM/m² für den Ankauf des Grundstücks aufgewendet hatte, weil sie kalkulierte Abbruchkosten teilweise nicht aufbringen musste. Bei der Veräußerung der aufbereiteten Grundstücke wurden außerdem höhere Preise (300 - 400 DM/m²) erzielt als bei der Bemessung der Zuwendung angenommen worden war. Die Neuberechnung der Zuwendung ergab eine Überzahlung von rd. 1.890.000 DM (= rd. 970.000 EUR).

Die BR hat die Feststellungen des LRH bestätigt, aber bisher noch keine zuwendungsrechtlichen Konsequenzen daraus gezogen. Der Schriftverkehr mit der BR dauert deshalb noch an.

27.1.2 Zur Standortaufbereitung einer industriellen Brachfläche erhielt eine Stadt zu zuwendungsfähigen Ausgaben von 1.513.000 DM Landesmittel in Höhe von 1.059.000 DM in der Form der Festbetragsfinanzierung. Die Maßnahme wurde jedoch nicht durch die Stadt, sondern durch den Grundstückseigentümer durchgeführt. Der als Festbetrag gewährte Zuschuss wurde deshalb auf der Grundlage eines Vertrages zwischen der Stadt und dem Grundstückseigentümer an diesen weitergeleitet.

Der Ermittlung des Festbetrages lagen zwar Kostenkalkulationen und Schätzungen der zu erzielenden Einnahmen aus Grundstücksveräuße-

rungen zugrunde, bei denen aber nach den Feststellungen des LRH sowohl der zu erzielende m²-Preis als auch die insgesamt verwertbare Fläche zu niedrig angesetzt wurden: Es wurde ein um 40 DM/m² höherer Preis erzielt; durch eine Änderung der ursprünglichen Planung konnten von der aufbereiteten Fläche zusätzlich rd. 5.000 m² veräußert werden. Damit ist die Grundlage für die Kalkulation des Festbetrages entfallen. Es zeichnet sich ab, dass sich der Zuwendungsbetrag von 1.059.000 DM um rd. 750.000 DM (= rd. 384.000 EUR) auf rd. 300.000 DM (= rd. 153.000 EUR) verringern wird.

Das Rückforderungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen; der Schriftverkehr dauert deshalb noch an.

- 27.1.3** Einer Stadt wurde mit Bescheid vom 05.08.1992 zur Erschließung einer Teilfläche von 25 ha eines Industrieparks eine Zuwendung in Form der Anteilfinanzierung in Höhe von rd. 2.169.000 DM (70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 3.098.000 DM) bewilligt. Die Baumaßnahmen wurden im 1. Halbjahr 1997 abgeschlossen.

Bei der Prüfung stellte sich heraus, dass der Verwendungsnachweis bei der BR nicht auffindbar war. Da eine Kopie des Verwendungsnachweises auch bei den Unterlagen des Zuwendungsempfängers nicht vorhanden war, fertigte dieser für die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt eine Rekonstruktion auf den maßgebenden Zeitpunkt (30.06.1997) an. Dem Verwendungsnachweis (VN) wurden Gesamtausgaben in Höhe von rd. 11.526.000 DM zugrunde gelegt, denen Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen in Höhe von rd. 8.161.000 DM gegenüber gestellt wurden. Es verblieben also unrentierliche Aufwendungen in Höhe von rd. 3.365.000 DM.

Die Prüfung des VN durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt ergab, dass Ausgaben in Höhe von rd. 109.000 DM nicht belegt werden konnten. Von den belegten Ausgaben waren ca. 780.000 DM nicht im Fördergebiet angefallen oder aus sonstigen Gründen nicht zuwendungsfähig.

Die im VN aufgeführten Einnahmen waren im Zeitpunkt der Prüfung bereits überschritten. Außerdem war nicht berücksichtigt worden, dass noch rd. 30.000 m² Fläche mit einem zu erwartenden Marktpreis von 53 DM/m² zum Verkauf anstehen. Darüber hinaus wurde aufgrund der Prüfung festgestellt, dass durch den Bau der mit Landesmitteln geförderten beiden Haupteerschließungsstraßen des Gewerbegebietes auch an das Gewerbegebiet angrenzende Grundstücke erschlossen worden sind. Von den Eigentümern dieser Grundstücke hat die Stadt mehr als 4,7 Mio. DM Erschließungs- und Kanalanschlussbeiträge erhalten. Diese Einnahmen waren bei der Gesamtabrechnung der Fördermaßnahme ebenfalls zuwendungsmindernd zu berücksichtigen. Damit verblieben keine unrentierlichen Kosten.

Die BR hat den Zuwendungsbescheid in voller Höhe widerrufen; der Widerrufsbescheid ist bestandskräftig.

- 27.2** Aufgrund seiner auch schon bei früheren Prüfungen getroffenen Feststellungen hatte der LRH das Ministerium gebeten sicherzustellen, dass die Bewilligungsbehörden darauf achten, die Erlöse aus der Veräußerung aufbereiteter Grundstücke zeitnah zu erfassen. Dieser Bitte ist das Ministerium durch Erlassregelung nachgekommen. Die verwaltungsseitige Prüfung bei vier BR führte bisher in sieben Fällen zu Rückzahlungen von insgesamt rd. 7,7 Mio. EUR (Stand: Februar 2003). Diese Mittel stehen nunmehr für andere Stadterneuerungsmaßnahmen zur Verfügung.

28 Förderung des Neubaus und der Modernisierung von Sportstätten

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Richtlinien zur Förderung des Neubaus und der Modernisierung von Sportstätten zu überarbeiten und transparenter sowie praxisorientierter zu gestalten. Er hat außerdem wesentliche Verstöße bei der Verwendung von Zuwendungen festgestellt und in mehreren Fällen beanstandet, dass Zuwendungsempfänger die Bestimmungen über die Vergabe von Bauleistungen nicht oder nicht hinreichend beachtet haben.

28.1 Einleitung

Das Land fördert den Neubau und die Modernisierung von Sportstätten nach den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Sportstättenbaus. Die auf diesen Richtlinien beruhende Förderkonzeption zielt im Wesentlichen darauf ab, einen Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Landesteilen zu leisten. ZE sind Gemeinden, Gemeindeverbände sowie Vereine.

Die bis zum 31.12.1997 geltenden Förderrichtlinien wurden mit Wirkung vom 01.01.1998 durch neue Richtlinien ersetzt, die durch RdErl. vom 18.12.2000 / 12.07.2001 geändert wurden. Beide Richtlinien waren Gegenstand der bis 2002 durchgeführten Prüfung des LRH.

Für die Sportstätten des Hochleistungssports, für überregional bedeutsame Sportstätten und für Sportstätten, die nicht in der Anlage 1 der Förderrichtlinien 1998 aufgeführt sind, ermittelt das Ministerium die Bemessungsgrundlage und legt sowohl die Form als auch die Höhe der Zuwendung fest. Bei den Sportstätten der Anlage 1 entscheiden die BR in eigener Zuständigkeit nach landeseinheitlichen Kriterien. Eine wesentliche

Voraussetzung für die Förderung dieser Sportanlagentypen ist die ausreichende und langfristige Auslastung der Sportstätte.

Bewilligungsbehörden sind in allen Fällen die BR.

In der Zeit von 1995 bis 1999 hat das Land zur Förderung von rd. 840 Maßnahmen im Sportstättenbau (ohne Schulsportstätten) rd. 86,9 Mio. EUR bereit gestellt (vgl. Sportförderbericht des Ministeriums vom Februar 2000, LT-Vorlage 12/3292).

28.2 Förderrichtlinien

28.2.1 Die Förderrichtlinien sehen zwar die Förderung von Sportstätten für den Hochleistungssport in Leistungszentren und Leistungstützpunkten sowie überregional bedeutsamen Sportstätten vor. Landeseinheitliche Entscheidungskriterien zur Förderung derartiger Sportstätten sind in den Förderrichtlinien jedoch nicht festgelegt. Die Festsetzung der Bemessungsgrundlagen erfolgte in der Vergangenheit im Wesentlichen auf der Basis der jeweiligen Baukosten unter Beachtung von Höchstbeträgen (Stadien rd. 2,6 Mio. EUR, Großsporthallen mit Zuschauereinrichtung rd. 2,0 Mio. EUR).

28.2.2 Die Anlage 1 der Förderrichtlinien 1998 verzeichnet 31 Sportanlagentypen, die nach jeweils spezifischen Kriterien von den BR in eigener Zuständigkeit gefördert werden können. Für jeden Sportanlagentyp werden bauliche Anforderungen (technische Anforderungen und / oder Mindestgrößen) gestellt, die erfüllt werden müssen. Zusätzlich wird zwischen Neubau und Modernisierung unterschieden, für die jeweils gesonderte Mindestnutzungszeiten und Bemessungsgrundlagen festgesetzt sind.

In der Anlage 1 sind ferner 19 Anmerkungen enthalten, in denen nochmals spezifische Hinweise zu Anforderungen an die Sportanlagentypen gegeben werden.

Das Ministerium hat ergänzend zu diesem umfassenden Regelungswerk in zahlreichen Dienstbesprechungen mit den Bewilligungsbehörden umfangreiche Hinweise zur Auslegung und Handhabung der Förderrichtlinien erteilt. Die hierzu erstellten Protokolle umfassen rd. 200 Seiten; eine übersichtliche und aktuelle Zusammenfassung liegt nicht vor.

Bei der Bearbeitung der Zuwendungsanträge haben die Bewilligungsbehörden daher diese sich ständig erweiternde Protokollsammlung zu beachten, um den aktuellen Stand zur Förderpraxis berücksichtigen zu können. Da den ZE diese Regelungen nicht zugänglich sind, lassen sich die Vereine, denen die Förderpraxis nicht geläufig ist, von den Bewilligungsbehörden bei der Vervollständigung der Antragsunterlagen regelmäßig wegen der anzugebenden Mindestnutzungszeiten und Mindestbelegungsdichten beraten und Hilfestellung geben.

Der LRH hat im Rahmen der örtlichen Erhebungen festgestellt, dass Umfang und Vielfalt der der Förderung zugrunde liegenden Vorschriften und Regelungen in der Praxis zu erheblichen Verunsicherungen bei den ZE führen. Die dargestellten Hilfeleistungen für die ZE belasten die Bewilligungsbehörden in nennenswertem Umfang.

- 28.2.3** Der LRH ist der Auffassung, dass eine Überarbeitung der Förderrichtlinien dringend erforderlich ist, um die Fördermodalitäten für die Praxis klar und überschaubar zu gestalten und den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Zusätzlich müssen für die Förderung von Sportstätten für den Hochleistungssport sowie für die überregional bedeutsamen Sportstätten eindeutige Entscheidungskriterien in die Förderrichtlinien aufgenommen werden.

In seiner ersten Stellungnahme hat das Ministerium der vorgeschlagenen grundlegenden Überarbeitung der Förderrichtlinien zugestimmt und angekündigt, dass die Richtlinien mit Ablauf der Geltungsdauer (31.12.2002) neugefasst werden sollten. Das Ministerium hat ferner zugesichert, bei der Novellierung eindeutige Entscheidungskriterien auch für die Förderung der Sportstätten des Hochleistungssports und der überregional bedeutsamen Sportstätten aufzunehmen. Dies solle in der Weise geschehen, dass notwendige Entscheidungsspielräume nicht eingeschränkt, die gebotene Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte aber sichergestellt werde. Das Ministerium hat zugesagt, den LRH rechtzeitig am Verfahren zu beteiligen.

Anfang des Jahres 2003 hat das Ministerium mitgeteilt, dass die Förderrichtlinien nicht wie vorgesehen überarbeitet werden konnten und die bis zum 31.12.2002 geltenden Richtlinien weiter anzuwenden seien. Allerdings sollen die Arbeiten zur Novellierung der Richtlinien kurzfristig aufgenommen und die Richtlinien bis spätestens Ende Mai 2003 in Kraft gesetzt werden.

28.3 Prüfung der Verwendungsnachweise

28.3.1 Die Bewilligungsbehörden haben in Zuwendungsverfahren neben der Prüfung des Antrags und der Bewilligung der Zuwendung auch die Verpflichtung, die Verwendung der Zuwendung und das Erreichen des Zuwendungszwecks zu überwachen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass die Bewilligungsbehörden den Verwendungsnachweis regelmäßig nur dahingehend prüfen, ob die jeweils festgesetzten zuwendungsfähigen Gesamtausgaben erreicht und der Zuwendungsbetrag verausgabt wurde. Lediglich eine Bewilligungsbehörde hat die fertiggestellten Projekte in Augen-

schein genommen. Alle übrigen Bewilligungsbehörden haben derartige Prüfungen nach ihren Angaben wegen zu geringer Personalressourcen nicht durchgeführt.

Der Zuwendungszweck ist unter anderem nur dann erreicht, wenn das geförderte Objekt entsprechend der Planung errichtet wurde und damit die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Bei der Prüfung dieser Kriterien hat der LRH mehrere Sportstätten vorgefunden, die in anderer Form - als geplant und nach den Zuwendungsbescheiden gefördert - realisiert wurden.

28.3.2 Beispielhaft werden nachfolgende Einzelfälle dargestellt:

28.3.2.1 Ein Verein erhielt im Dezember 1995 eine Zuwendung in Höhe von rd. 50.600 EUR zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 101.200 EUR für den Bau eines Tennisplatzgebäudes. In den zuwendungsfähigen Ausgaben waren u. a. für einen Krafttrainings- und einen Besprechungs- und Jugendraum insgesamt rd. 56.300 EUR veranschlagt. Die verwaltungsseitige Prüfung des Verwendungsnachweises ergab keine Beanstandungen. Die Bewilligungsbehörde hatte die fertiggestellte Anlage nicht in Augenschein genommen.

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass anstelle des geförderten Besprechungs- und Jugendraumes ein öffentliches Restaurant eingerichtet worden war, das der Verein verpachtet hat. Ein Krafttrainingsraum war nicht vorhanden. Mithin war der Zuwendungszweck nicht erfüllt.

Der LRH hat das Ministerium um Veranlassung des hiernach Erforderlichen gebeten. Das Beantwortungsverfahren dauert noch an.

28.3.2.2 Eine Sportanlage wird von zwei Vereinen - einem Fußball- und einem Tennisverein - genutzt. Beide Vereine hatten sich verständigt, ein gemeinsames Vereinsgebäude, welches durch eine zweigeschossige Bauweise getrennte Nutzungen ermöglichen sollte, zu errichten.

Der Fußballverein erhielt im Oktober 1995 eine Zuwendung in Höhe von rd. 29.100 EUR zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 58.200 EUR, der Tennisverein erhielt eine Zuwendung in Höhe von rd. 18.800 EUR zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 37.400 EUR. Die verwaltungsseitige Prüfung des gemeinschaftlich erstellten Verwendungsnachweises ergab keine Beanstandungen.

Beide Sportvereine beabsichtigten, in ihren Bereichen Clubräume einzurichten, die im Übrigen auch als Besprechungs- und Aufenthaltsräume für Jugendliche dienen sollten. Zum Zeitpunkt der Bewilligung waren nur die Jugendräume förderfähig, die keine Ausschankbereiche aufwiesen. Da beide Clubräume mit Ausschankbereichen versehen werden sollten, verlangte die BR von den Vereinen, die Nutzung dieser Jugendräume von den Clubraumbereichen räumlich zu trennen.

Die Sportvereine änderten deshalb ihre Antragsunterlagen dahingehend, dass die Ausschankbereiche entfallen sollten. Erst hiernach war eine Förderung möglich.

Anlässlich der örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass die ZE die Maßnahmen so ausgeführt haben, wie es ursprünglich geplant worden war. Beide Jugendräume waren mit Ausschankbereichen versehen.

Der LRH hat gebeten, die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen. Das Ministerium hat im Rahmen des Beantwortungsverfahrens mitgeteilt, die ZE hätten versichert, die Jugend- und Thekenbereiche nach-

träglich zu trennen. Dem habe die BR zugestimmt und sich eine abschließende Ortsbesichtigung vorbehalten.

Der Schriftwechsel dauert an.

- 28.3.2.3** Eine Stadt erhielt im Juli 1997 für den Neubau eines Hallenbades zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 2,4 Mio. EUR eine Zuwendung in Höhe von rd. 0,9 Mio. EUR. Die Prüfung des Verwendungsnachweises hatte zu keinen Beanstandungen geführt.

Gegenstand der Förderung war u. a. der Einbau eines Planschbeckens, welches nach den Angaben im Antrag Wassertiefen von 10 bis 40 cm ermöglichen sollte. Die BR hat die ZE darauf hingewiesen, dass Planschbecken Wassertiefen von 0 bis 50 cm aufweisen müssen; dies sei Voraussetzung für die Förderung.

Bei den örtlichen Erhebungen stellte der LRH fest, dass lediglich Wassertiefen von 0 bis 30 cm möglich waren, obwohl die ZE behauptet hatte, die Planung an die Vorgaben der BR angepasst zu haben.

Infolgedessen ist der Zuwendungsbescheid auf Veranlassung des Ministeriums von der BR teilweise zurückgenommen und ein Betrag in Höhe von rd. 61.400 EUR zuzüglich Zinsen zurückgefordert worden.

Die Beträge sind noch nicht gezahlt worden; die Angelegenheit ist daher noch nicht erledigt.

- 28.3.3** Der LRH hat diese und weitere Fälle dem Ministerium vorgetragen und gebeten, künftig sicherzustellen, dass fertiggestellte Objekte bei der Prüfung der Verwendungsnachweise in ausreichender Anzahl in Augenschein

genommen werden. Das Ministerium hat in seiner Antwort darauf hingewiesen, dass die Bewilligungsbehörden wegen knapper Personalressourcen nicht in der Lage seien, Ortsbesichtigungen aller geförderten Projekte durchzuführen, jedoch in Zukunft eine „vorzeigbare Zahl“ von Ortsbesichtigungen der fertiggestellten Projekte angestrebt werde. Der LRH hat diesen Punkt danach für erledigt erklärt.

28.4 Vergabeverfahren

28.4.1 Bei der Prüfung hat der LRH festgestellt, dass Gemeinden und Gemeindeverbände die Vergabebestimmungen für Bauleistungen nicht oder nicht hinreichend beachtet haben.

In mehreren Fällen waren Bauleistungen nach einem vorherigen Öffentlichen Teilnahmewettbewerb beschränkt ausgeschrieben und in einem Fall sogar freihändig vergeben worden, ohne dass rechtfertigende Ausnahmetatbestände dokumentiert waren.

Zur Beachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A), nach der Bauleistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben sind, sind Gemeinden und Gemeindeverbände als ZE sowohl durch die Zuwendungsbescheide als auch nach § 31 GemHVO verpflichtet.

Durch die Nichtbefolgung der vergabe- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen wurde gegen das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§§ 6, 7 LHO) verstoßen sowie die Korruptionsprävention nicht ausreichend beachtet.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die Bewilligungsbehörden anzuhalten, bei der Gewährung von Zuwendungen alle ZE zur Einhaltung der ver-

gaberechtlichen Bestimmungen zu verpflichten. Das Ministerium ist diesem Anliegen gefolgt.

28.4.2 Die nachfolgenden, beispielhaft dargestellten Einzelfälle gaben dem LRH besonderen Anlass zu Beanstandungen:

28.4.2.1 Eine Stadt erhielt im August 1996 für die Modernisierung eines Fußballbundesligastadions zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 3,8 Mio. EUR eine Zuwendung in Höhe von rd. 1,9 Mio. EUR, die sie an den dort spielenden Verein weiterleitete. Dieser hatte die Ausbauarbeiten für das Stadion im Wege der Freihändigen Vergabe einer Unternehmensgruppe übertragen, deren gesetzlicher Vertreter Mitglied des Verwaltungsvorstandes des Vereins war.

Den Verzicht auf die Öffentliche Ausschreibung begründete der Verein zum damaligen Zeitpunkt gegenüber der BR damit, dass die Baumaßnahme in „Eigenleistung“ durchgeführt werde. Die von der Unternehmensgruppe veranschlagten Baukosten seien Selbstkosten, die tatsächlichen Baupreise lägen weit höher.

Die BR vertrat die Auffassung, dass die Vergabebestimmungen erst gelten, wenn Bauleistungen am Markt nachgefragt würden. Sofern auf solche Anfragen verzichtet werde, handele es sich um Eigenleistungen. Die Vergabebestimmungen fänden dann keine Anwendung. Dieses träfe für den vorliegenden Sachverhalt zu. Die Auftragsvergabe, ohne einen Wettbewerb nach VOB durchzuführen, sei folglich zulässig. Die BR hat diesem Vorgehen letztlich im Zuwendungsbescheid unter der Voraussetzung zugestimmt, dass die Kostenpositionen ohne Risiko- und Gewinnspanne kalkuliert werden.

Nach Auffassung des LRH handelt es sich um eine Freihändige Vergabe, für die die Voraussetzungen nach der VOB nicht vorlagen. Die BR habe folglich einen Verstoß gegen die Bestimmungen der VOB sowie gegen das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gebilligt.

Das Ministerium hat sich bisher zu diesem Fall nicht geäußert. Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

28.4.2.2 In einem anderen Fall hatte ein Kreis für den Umbau und die Erweiterung einer Sportstätte eine Zuwendung in Höhe von rd. 2,0 Mio. EUR erhalten. Die Bewilligungsbehörde hatte im Rahmen der baufachlichen Antragsprüfung eine Öffentliche Ausschreibung gefordert.

Davon abweichend hat der ZE die Bauaufträge nach einem Öffentlichen Teilnahmewettbewerb mit anschließender Beschränkter Ausschreibung vergeben, obgleich er bereits im Zuwendungsantrag dokumentiert hatte, er werde die Baumaßnahme im Wege der Öffentlichen Ausschreibung vergeben. Der ZE begründete dies mit dem engen Zeitrahmen, in dem die Maßnahme durchzuführen sei und den außergewöhnlichen Anforderungen an die ausführenden Firmen.

Nach Auffassung des LRH wäre auch in diesem Fall eine Öffentliche Ausschreibung geboten gewesen, da weder die Eigenart der Leistung noch besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigten.

Die Voraussetzungen nach § 3 VOB/A, wonach bei zeitlich dringenden Projekten auf eine Öffentliche Ausschreibung verzichtet werden kann, lagen nicht vor.

Der LRH hat die Verstöße des ZE gegen wesentliche Auflagen des Zuwendungsbescheides und die Bestimmungen der VOB/A sowie gegen das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung beanstandet.

Er hat gebeten zu prüfen, ob der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerrufen und die Zuwendung einschließlich Zinsen zurückgefordert werden könne.

Das Ministerium hat ohne eigene Wertung des Sachverhalts mitgeteilt, nach Auffassung der Bewilligungsbehörde läge kein Verstoß gegen das Gebot der Öffentlichen Ausschreibung vor. Die Bauleistungen hätten nicht von einer unbeschränkten Anzahl in Betracht zu ziehender Unternehmen durchgeführt werden können. Wesentlicher Bestandteil der Baumaßnahme sei das Abfangen der Dachkonstruktion mit einem Stahlträger gewesen. Die Durchführung einer solchen Maßnahme erfordere außergewöhnliche Kenntnisse und Erfahrungen, weshalb nur ein bestimmter Kreis von Unternehmern infrage gekommen sei. Die Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb sei daher die geeignete Art der Ausschreibung gewesen.

Die BR ist im Wesentlichen dem Monitum des LRH ausgewichen, da sie bei ihrer Beurteilung des Sachverhaltes die Zulässigkeit der Beschränkten Ausschreibung nur anhand eines willkürlich aus dem Gesamtvolumen herausgegriffenen Einzelgewerkes (Stahlarbeiten für die Dachkonstruktion) beurteilt. Zu den übrigen zwanzig - ebenfalls beschränkt ausgeschriebenen - Gewerken hat sie keine Stellungnahme abgegeben.

Der LRH hat das Ministerium um erneute Überprüfung gebeten. Die Antwort steht noch aus.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

29 Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuer

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben die Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuer geprüft. Der Schwerpunkt lag auf den bedeutenden Erbschafts- und Schenkungsfällen. Diese machen nur circa 6 v. H. der erstmaligen Steuerfestsetzungen aus, sie tragen aber zum Aufkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer circa 60 v. H. bei.

Insgesamt wurden von 3.057 landesweit geprüften bedeutenden Fällen 938 beanstandet. Die Beanstandungsquote von durchschnittlich 30 v. H. ist nicht zufriedenstellend.

Das vorläufige fiskalische Ergebnis der Prüfung beläuft sich auf einen Betrag in Höhe von rund 36 Mio. Euro; bisher konnten rund 14,7 Mio. Euro vereinnahmt werden.

Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von fachlichen Vorschlägen gemacht. Nach seiner Auffassung wird sich eine deutliche und nachhaltige Verbesserung der Bearbeitungsqualität der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle aber nur erreichen lassen, wenn davon abgegangen wird, diese Fälle nach dem Alphabet auf alle Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu verteilen.

Die Bearbeitung der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle sollte in einigen Bezirken der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen zentralisiert werden, die mit besonders qualifiziertem Personal zu besetzen sind.

Das Finanzministerium hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs nahezu vollständig aufgegriffen. Der Zentralisierung der Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle steht das Finanzministerium aus fachlicher und organisatorischer Sicht positiv gegenüber. Es benötigt wegen der damit verbundenen organisatorischen und personal-wirtschaftlichen Fragen noch Zeit, eine kurzfristige Lösung wird aber angestrebt.

29.1 Allgemeines

29.1.1 Ausgangslage

Der aktuellen Prüfung der Erbschafts- und Schenkungsbesteuerung gingen bis 1994 Prüfungen voraus, über die dem Landtag im Abschnitt 23 des Jahresberichts 1995 berichtet wurde. Neben der Darstellung materiell-rechtlicher Bearbeitungsmängel hatte der LRH Hinweise zur Änderung der Organisation gegeben. Insbesondere wurden Arbeitshilfen für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen gefordert. Ferner wurden einheitliche Regelungen zur Zusammenarbeit mit den Prüfungsdiensten als notwendig erachtet. Als wesentliche Voraussetzung für eine Verbesserung der Fallbearbeitung wurde auf den dringend gebotenen Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung hingewiesen.

Des Weiteren erfolgte eine externe Organisationsuntersuchung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen durch die Unternehmensberatungsgesellschaft, die ihr Gutachten im März 1996 vorlegte.

In der Folgezeit wurden etliche Anregungen aus dem Bericht des LRH und dem Gutachten der Unternehmensberatungsgesellschaft umgesetzt. So wurde z. B. die Anzahl der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen von 14 auf 9 verringert und die Entwicklung der Automationsunterstützung begonnen. Die Einführung landesweit einheitlicher Arbeitshilfen, die die Intensität der Fallbearbeitung an der steuerlichen Bedeutung ausrichten, steht allerdings noch aus. Diese fehlenden konkreten Bearbeitungsregeln werden auch nicht durch das ab 01.01.1999 geltende bundeseinheitliche Erbschaftsteuer-Handbuch (ErbStH), das hauptsächlich Richtlinien und Hinweise zur rechtlichen Auslegung der gesetzlichen Vorschriften enthält, ersetzt.

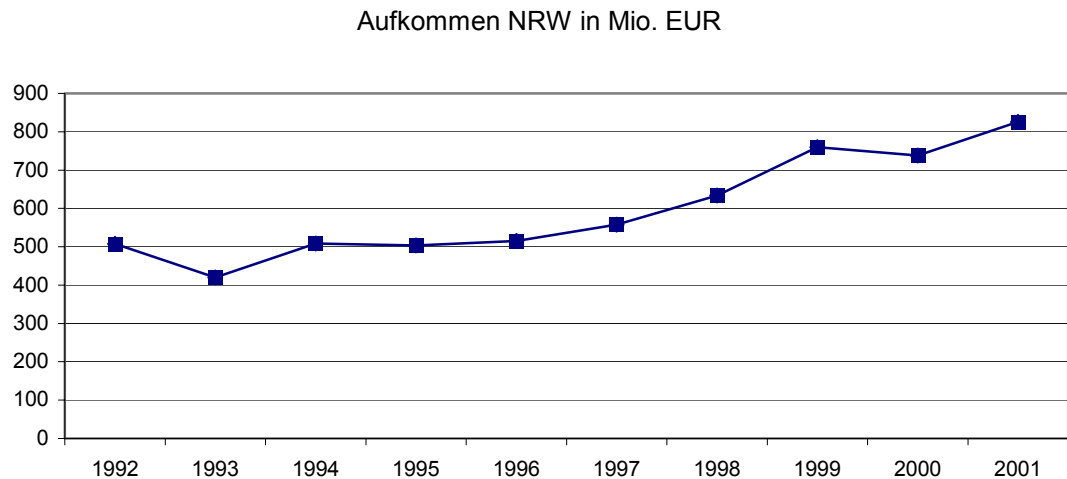
Zeitgleich zu dieser Entwicklung wurden das Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG) und das Bewertungsgesetz (BewG) mit Wirkung vom 01.01.1996 weitreichend geändert. Im Wesentlichen war dies durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1995 veranlasst. Hervorzuheben ist Folgendes:

- Die Wertansätze des Grundvermögens sollen durch ein neues Bewertungsverfahren näher an die Verkehrswerte herangeführt werden.
- Die Vergünstigungen für die Besteuerung des Erwerbs von Betriebsvermögen sind erweitert worden.
- Weitere bedeutende Änderungen betreffen die Steuerklassen, die Freibeträge und die Steuersätze.

Eine weitere Intention des Gesetzgebers war, zusammen mit der Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes um 1,5 v. H. auf 3,5 v. H. eine Gegenfinanzierung für den Wegfall der Vermögensteuer ab dem Stichtag 01.01.1997 herbeizuführen.

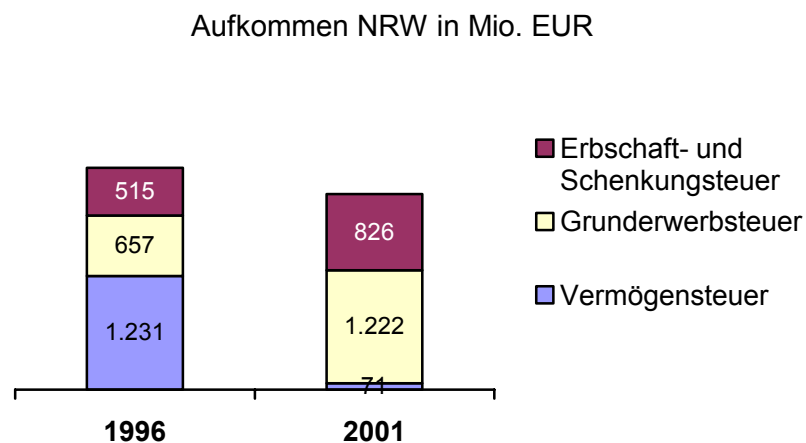
29.1.2 Steueraufkommen

Das Aufkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer, das nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 2 Grundgesetz allein dem Land zusteht, hat sich über einen Zeitraum von 10 Jahren wie folgt entwickelt:



Die mit der Rechtsänderung erwartete Aufkommenssteigerung um ca. 60 v. H. ist erst im Jahr 2001 eingetreten.

Eine vollständige Kompensation der weggefallenen Vermögensteuer durch die Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie die Grunderwerbsteuer wurde jedoch bislang nicht erreicht:



29.1.3 Fallzahlen

Die Sterbe- und Schenkungsfälle werden den Finanzämtern insbesondere durch die Totenlisten der Standesämter, Anzeigen der Notare und Gerichte sowie durch unaufgefordert eingereichte Erklärungen der Steuerpflichtigen bekannt. Im Land NRW beläuft sich die Anzahl aller derart bekannt gewordenen Vorgänge auf durchschnittlich etwa 350.000 im Jahr. Nach Auswertung von weiteren zu den einzelnen Fällen eingegangenen Mitteilungen, z. B. von Kreditinstituten und Versicherungsgesellschaften, wird zur Prüfung einer Erbschaft- und Schenkungsteuerpflicht in ca. jedem 5. bis 6. Fall eine Steuererklärung angefordert. Zu einer Steuerfestsetzung kommt es sodann bezogen auf die Gesamtzahl aller Fälle im Durchschnitt nur in etwa jedem 10. Fall.

29.1.4 Bedeutende Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle

Von diesen ca. 35.000 Fällen im Jahr sind die fiskalisch gewichtigen besonderen Bearbeitungsregeln unterworfen. Diese bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle (B-Fälle) unterliegen der regelmäßigen Arbeitsbegleitung durch den Sachgebietsleiter und sind seiner Zeichnung vorbehalten (vgl. Tz. 29.3).

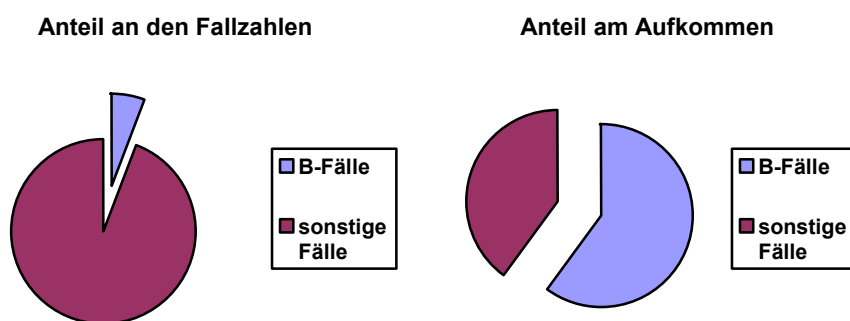
Das Finanzministerium hat folgende Kriterien für die Einstufung eines Erbschaft- und Schenkungsteuerfalls als bedeutend festgelegt:

	Einzelne Steuerfestsetzung	oder Rohvermögen
bis 31.12.1997	über 100.000 DM	über 1 Mio. DM
ab 01.01.1998	über 150.000 DM bzw. 75.000 EUR	über 3 Mio. DM bzw. 1,5 Mio. EUR

Die Anteile der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle an der Anzahl der Fälle mit Steuerfestsetzung und am Steueraufkommen sind folgende:

Der jährliche Zugang bedeutender Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle wird von der Finanzverwaltung nicht ermittelt. Die Anzahl dieser Fälle beträgt nach einer Schätzung des LRH landesweit höchstens 2.000 Fälle im Jahr. Ausgehend von den durchschnittlich 35.000 Fällen mit Steuerfestsetzung liegt der Anteil der bedeutenden Fälle somit bei weniger als 6 v. H.

Den Anteil der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle am Steueraufkommen hat der LRH anhand von Listen des Rechenzentrums der Finanzverwaltung errechnet. Auf der Grundlage der erstmaligen Sollstellungen in den Jahren 1998 bis 2001 ergibt sich ein durchschnittlicher Anteil von mehr als 60 v. H. am Aufkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer.



Auf ca. 6 v. H. der Fälle mit Steuerfestsetzungen entfällt also ein Anteil von mehr als 60 v. H. am Aufkommen.

29.2 Angaben zur Prüfung

29.2.1 Prüfungsansatz

Im Vordergrund der Erhebungen stand die Beurteilung der Bearbeitungsqualität in den bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen nach Änderung der Rechtslage und der Organisation. Es war nicht Ziel, die von der Finanzverwaltung getroffenen Organisationsentscheidungen zu überprüfen.

29.2.2 Durchgeführte Prüfungen

Die Prüfungen aller 9 Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen im Land NRW wurden gemeinsam mit dem RPASSt in der Zeit von November 2000 bis August 2002 durchgeführt. Im Folgenden wird aus Vereinfachungsgründen gelegentlich auf die Nennung des RPASSt verzichtet.

Angesichts des steuerlichen Volumens der geprüften Fälle erfolgten Beanstandungen nur bei einem feststehenden oder wahrscheinlichen finanziellen Prüfungsergebnis von mindestens 5.000 EUR. Die fehlende oder unzureichende Aufklärung des für die Besteuerung erheblichen Sachverhalts wurde beanstandet, wenn das ausstehende Prüfungsergebnis ebenfalls den vorstehenden Betrag erwarten lässt.

In den Fällen mit Bearbeitungsmängeln von geringerer finanzieller Auswirkung wurden lediglich mündliche Hinweise gegeben. Diese Fälle wurden nicht als beanstandet erfasst.

29.2.3 Ergebnis

Die Prüfungsergebnisse zu den Einzelfällen wurden den betroffenen Finanzämtern über die zuständigen Oberfinanzdirektionen mitgeteilt. Zu allen Prüfungsberichten liegen bereits erste Stellungnahmen der Finanzverwaltung vor.

Insgesamt wurden 3.352 Fälle geprüft, davon 3.057 bedeutende Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle.

Beanstandet wurden 1.066 Fälle, davon 938 bedeutende Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle. Dies ergibt eine Beanstandungsquote bei den bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen von **30,68 v. H.** Diese Zahlen schließen 345 bedeutende Fälle ein, in denen ganz überwiegend wegen noch aufzuklärender Sachverhalte ein finanzielles Ergebnis aussteht.

Der LRH beurteilt die Beanstandungsquote als nicht zufriedenstellend.

Die Beanstandungsquoten beliefen sich in den einzelnen Finanzämtern zwischen 22,52 v. H. und 41,15 v. H. Die Ursachen für diese Schwankungsbreite auf unerfreulich hohem Niveau liegen nach Ansicht des LRH u. a. in den unterschiedlich komplex gelagerten Fallstrukturen, der unterschiedlichen Anzahl der bedeutenden Steuerfälle, der vorangegangenen Zusammenlegung mehrerer Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen und der Personalfluktuations.

Der LRH hat bewusst darauf verzichtet, Beanstandungsquoten bezogen auf die einzelnen Steuerbezirke in den Finanzämtern zu ermitteln. Bei den örtlichen Erhebungen haben sich jedoch erhebliche Unterschiede in der Qualität der Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle gezeigt. In den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen gab es einzelne Mitarbeiterinnen und

Bearbeiter, die ein erfreulich zufriedenstellendes Qualitätsniveau erreichten.

Eine Zusammenfassung der bei der Themenprüfung getroffenen Feststellungen und der daraus abgeleiteten Empfehlungen hat der LRH Vertretern des Finanzministeriums und der Oberfinanzdirektionen in einer Besprechung am 13.09.2002 vorgestellt. Der Bericht an das Finanzministerium folgte am 18.10.2002.

Der LRH veranschlagt das finanzielle Ergebnis der Prüfung auf mehr als 36 Mio. EUR, davon entfallen mehr als 30 Mio. EUR auf bedeutende Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle. Etwaige Zinsnachteile für das Land sind bei dieser Ermittlung unberücksichtigt geblieben.

Die finanziellen Ergebnisse aus ersten Stellungnahmen der Finanzämter belaufen sich auf 25,4 Mio. EUR (bedeutende Fälle: 20,5 Mio. EUR), davon konnten 14,7 Mio. EUR (bedeutende Fälle: 12,5 Mio. EUR) noch nacherhoben werden.

29.3 Allgemeine Mängel bei der Bearbeitung der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle

Die bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle betreffen in aller Regel umfangreiche und komplexe Nachlässe bzw. Vermögensübertragungen. Das Finanzministerium hat die Finanzämter mit Erlass vom 27.07.1993 angewiesen, die Steuererklärungen in bedeutenden Steuerfällen zeitnah anzufordern und der Bearbeitung dieser Fälle ein besonderes Gewicht beizumessen.

29.3.1 Mangelnde Sachverhaltsaufklärung

Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass die Finanzämter in einer Vielzahl von bedeutenden Steuerfällen notwendige Sachverhaltsaufklärungen unterlassen haben. Insbesondere wurde versäumt, den Wert von Beteiligungen an in- und ausländischen Personengesellschaften und geschlossenen Immobilienfonds sowie den Wert von in- und ausländischem Grundbesitz und anderer Vermögensgegenstände (z. B. Lebensversicherungs-/Rentenansprüche, Wertpapierdepots) vollständig zu ermitteln. Zudem sind die Finanzämter wiederholt Hinweisen aus anderen Unterlagen auf Vermögenswerte, die in der Erbschaft- und Schenkungsteuererklärung fehlten, nicht nachgegangen.

Durch die Mängel bei der Sachverhaltsaufklärung wird zum einen einer zutreffenden Rechtsanwendung die Grundlage entzogen. Zum anderen ist dieses Unterlassen ursächlich für die Gefährdung möglicher Steueransprüche. Daher hat der LRH die Finanzverwaltung aufgefordert, im Bereich der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle eine intensive Sachverhaltsermittlung zu betreiben.

29.3.2 Hinzuziehung anderer Steuerakten

Zur vollständigen Sachverhaltsaufklärung haben die Finanzämter bei der Bearbeitung bedeutender Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle nach den bestehenden Weisungen (s. u. a. Hinweis (H) 39 Abs. 3 und H 96 Abs. 3 ErbStH 1999) Einsicht in die Einkommensteuer- bzw. Körperschaftsteuerakten etc. zu nehmen. Für die fachgerechte Beurteilung eines Erbfalls bzw. einer Schenkung sind oftmals auch solche Kenntnisse erforderlich, die nicht über die gesetzlichen Anzeigepflichten vermittelt werden, aber aus dem Inhalt anderer Steuerakten hervorgehen. Mit den Erkenntnissen aus den anderen Akten kann die Erbschaft- und Schenkungsteuererklärung auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit hin überprüft werden.

Der LRH hat festgestellt, dass die Finanzämter hinsichtlich der Hinzuziehung anderer Steuerakten bei der Bearbeitung bedeutender Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle sehr unterschiedlich verfahren. Während einige Finanzämter die bestehenden Weisungen in aller Regel umsetzen, beachten andere diese Vorgaben kaum oder gar nicht.

In seinem Bericht an das Finanzministerium hat der LRH gefordert, die Regelungen über die Hinzuziehung anderer Steuerakten durchgehend anzuwenden und für die Auswertung dieser Akten eine Arbeitshilfe zu entwickeln.

29.3.3 Beteiligung der Prüfungsdienste

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen sollen aufgrund entsprechender Weisungen in geeigneten Fällen die Prüfungsdienste (Betriebsprüfungsstellen, Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung) um Unterstützung bei der Überprüfung erbschaft- bzw. schenkungsteuerlicher Sachverhalte bitten. Eine Beteiligung der Prüfungsdienste kommt in erster Linie bei der Wertermittlung von Anteilen an Personengesellschaften und an der Börse nicht notierten Kapitalgesellschaften in Betracht, da sich die für die Wertermittlung erforderlichen Unterlagen in aller Regel bei den Unternehmen selbst befinden. In Ausnahmefällen kann bei umfangreichen und komplexen Nachlässen bzw. Vermögensübertragungen auch eine Außenprüfung beim Erben bzw. Beschenkten angeordnet werden.

Diese allgemeinen Verfahrensgrundsätze haben die Finanzämter auffallend uneinheitlich umgesetzt. Inwieweit die Hilfestellung der Betriebsprüfung in Anspruch genommen wurde, unterschied sich sogar zwischen einzelnen Erbschaft- und Schenkungsteuerbezirken eines Finanzamtes.

Der LRH hat die Finanzverwaltung aufgefordert, die allgemeinen Verfahrensgrundsätze konkreter zu fassen und landesweit einheitlich umzuset-

zen. Nach Auffassung des LRH sollte bereits bei der Erstbearbeitung einer Steuererklärung vom Bearbeiter der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle geprüft werden, ob für das Unternehmen des Steuerpflichtigen oder den Steuerpflichtigen selbst eine Außenprüfung bezüglich der Ertragsteuern vorgesehen ist. Sofern eine Außenprüfung ansteht, sollte sich der Bearbeiter der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle unverzüglich an den Betriebsprüfer wenden und ihn bitten, die vom Steuerpflichtigen erklärten Anteilswerte zu überprüfen. Dazu sind dem Betriebsprüfer auch die maßgeblichen Unterlagen zu überlassen. Ist keine Außenprüfung bezüglich der Ertragsteuern geplant, muss entschieden werden, ob eine Außenprüfung nur für Zwecke der Erbschaft- bzw. Schenkungsteuer erforderlich ist.

29.4 Fehlerschwerpunkte

Die Prüfungsmitteilungen des LRH betreffen ein sehr weit gespreiztes Fehlerspektrum. Sie beziehen sich nicht auf wenige vorherrschende Fehlerschwerpunkte, sondern verteilen sich auf verschiedenartige Problemkreise. Aus den breit gestreuten Themen sind nachfolgend diejenigen dargestellt, die entweder aufgrund der Häufigkeit, der uneinheitlichen bzw. verbesserungswürdigen Handhabung oder wegen der finanziellen Auswirkung für grundlegend erachtet werden.

29.4.1 Anteile an geschlossenen Immobilienfonds

Bei geschlossenen Immobilienfonds handelt es sich um vermögensverwaltende, gewerblich tätige oder gewerblich geprägte Grundstücksgesellschaften. Wegen der unterschiedlichen steuerlichen Folgen ist die Bestimmung der Gesellschaftsform des Fonds von erheblicher Bedeutung.

Beim Erwerb von Anteilen an einer vermögensverwaltenden Grundstücksgesellschaft gelten die anteiligen Wirtschaftsgüter als zugewendet. Hier- von sind im Erbfall die anteiligen Gesellschaftsschulden als Nachlassver- bindlichkeiten abzuziehen, wohingegen bei einer Schenkung die Schuld- übernahme als Gegenleistung anzusehen ist (sog. gemischte Schenkung).

Der Erwerb von Anteilen an gewerblich tätigen oder gewerblich geprägten Grundstücksgesellschaften ist stets als Erwerb von Betriebsvermögen zu behandeln mit der Folge, dass grundsätzlich eine Begünstigung durch Ab- zug eines Freibetrages und eines Bewertungsabschlages gewährt wird.

Der LRH hat festgestellt, dass die Angaben der Steuerpflichtigen zur Ge- sellschaftsform in den Erbschaftsteuererklärungen oftmals entweder un- vollständig oder nicht zutreffend waren. Die Erbschaft- und Schenkung- steuerstellen haben zum Teil keinerlei Ermittlungen in dieser Hinsicht durchgeführt. Falls der Sachverhalt aufgeklärt wurde, ist regelmäßig ein arbeitsintensiver Weg gewählt worden, indem der Erwerber oder der Fonds angeschrieben wurde. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass im Regelfall das Wohnsitzfinanzamt hätte Auskunft geben können, ob es sich um eine vermögensverwaltende oder eine gewerbliche bzw. gewerblich geprägte Grundstücksgesellschaft handelt.

Sofern den Steuererklärungen Wertermittlungen beigefügt waren, bezo- gen sich diese immer auf den Stichtag des Jahresabschlusses der Gesell- schaften und nicht auf den Zeitpunkt der Steuerentstehung. Während der für den Zeitraum eines Jahres festgestellte Grundstückswert als soge- nannter Basiswert auf den Besteuerungstichtag gilt, trifft diese Fiktion auf die anderen Wirtschaftsgüter (z. B. Bankguthaben und Forderungen) und die Schulden nicht zu. Gleichwohl haben die Erbschaft- und Schenkung- steuerstellen häufig davon abgesehen, den Wert des Anteils auf den Steu- erentstehungszeitpunkt zu ermitteln.

Bei seinen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass entgegen den vorliegenden Weisungen Aufforderungen an die Lagefinanzämter, Grundstückswerte für die zum Fondsvermögen gehörenden Grundstücke festzustellen, häufig unterblieben sind. Andererseits sind vorliegende Mitteilungen über festgestellte Grundstückswerte fehlerhaft oder überhaupt nicht ausgewertet worden. Ferner wurden oft ohne weitere Ermittlungen die Werte übernommen, die in den durch die Erwerber vorgelegten Auskünften der Fondsgesellschaften aufgeführt waren oder es wurden die Nominalwerte der Beteiligungen angesetzt. In Einzelfällen blieben Fondsanteile, für die in den Erbschaftsteuererklärungen keine Wertangabe erfolgte, gänzlich unberücksichtigt.

Für die Bewertung von Anteilen an einer gewerblichen Grundstücksgesellschaft ist trotz entgegenstehender Anweisungen die Abgabe einer Vermögensaufstellung unter Verwendung des amtlichen Vordrucks unüblich. Aus den mit den Steuererklärungen vorgelegten Auskünften der Gesellschaften ließ sich jedoch oftmals weder das zuständige Betriebsfinanzamt noch die Zusammensetzung des Vermögens entnehmen. Die Auskünfte sind gleichwohl ohne weitere Ermittlungen der Besteuerung zugrunde gelegt worden.

Wenn die Betriebsfinanzämter in geeigneten Fällen gemäß H 39 ErbStH 1999 in die Wertfindung eingebunden wurden, war das Ergebnis nach den Feststellungen des LRH oft unbefriedigend. Häufig wurde den Betriebsfinanzämtern nur der zusammengefasste Wert des Fondsanteils, nicht jedoch dessen Zusammensetzung zur Überprüfung mitgeteilt, so dass ein Abgleich mit den Jahresabschlussberichten nicht möglich war. Eine Zusammenarbeit mit den Betriebsprüfungsstellen hat der LRH nicht festgestellt.

Der LRH ist der Auffassung, dass es sich bei der Bewertung von Anteilen an geschlossenen Immobilienfonds um ein verwaltungsaufwändiges Ver-

fahren handelt. Die Fonds sind formal nicht am Verfahren beteiligt, obwohl sie über alle erforderlichen Angaben zur Wertermittlung der Anteile verfügen. Die im Jahre 2001 beabsichtigte, aber nicht realisierte gesetzliche Einführung eines förmlichen Feststellungsverfahrens hätte nach Überzeugung des LRH zu einer erheblichen Arbeitserleichterung in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen geführt. Der LRH hat deshalb gegenüber dem Finanzministerium eine erneute Gesetzesinitiative angeregt. Um bis dahin dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung Rechnung zu tragen, sollten landeseinheitliche Regelungen und Bearbeitungshilfen erstellt werden. Der LRH hat weiter vorgeschlagen, eine Sammlung von Werten der geläufigsten Immobilienfonds anzulegen, um den Arbeitsaufwand der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen zu reduzieren.

Wegen der vielfach unvollständigen Angaben in den Erbschaftsteuererklärungen hat der LRH zur Arbeitserleichterung angeregt, standardisierte Arbeitshilfen und Auskunftersuchen zu erstellen. Die letztlich den Fondsgesellschaften vorzulegende Anfrage sollte sowohl für vermögensverwaltende wie auch für gewerbliche bzw. gewerblich geprägte Fonds geeignet sein.

29.4.2 Betriebsvermögen – Anteilsbewertung – § 13 a ErbStG

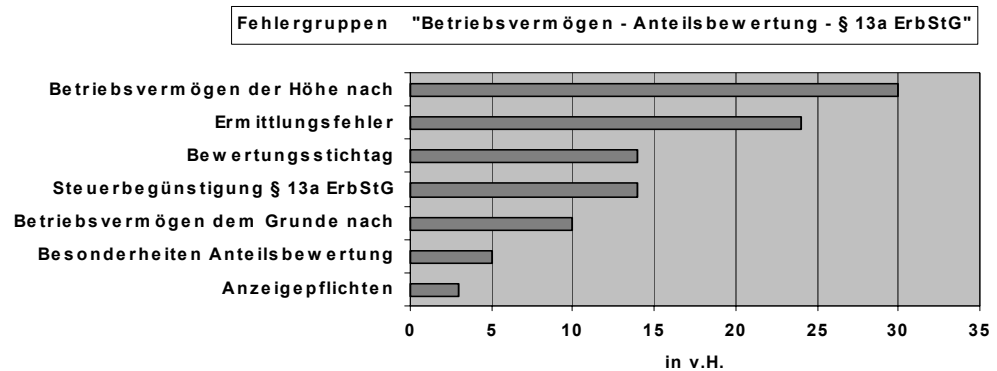
Einzelunternehmen und Anteile an Personengesellschaften (PersG) werden erbschaft- und schenkungsteuerlich in weiten Teilen ähnlich behandelt wie nicht an der Börse notierte Anteile an Kapitalgesellschaften. Dies kommt bei den Bewertungsregeln und mehr noch bei der Begünstigung nach § 13 a ErbStG zum Ausdruck. Beide Vermögensarten gehen in die Erbschaft-/bzw. Schenkungsteuerfestsetzung grundsätzlich erst nach Abzug eines Freibetrages i. H. v. 256.000 EUR mit nur 60 v. H. ihres verbleibenden Wertes ein (§ 13 a Abs. 1 u. 2 ErbStG).

Von den im Zuge der örtlichen Erhebungen geprüften ca. 3.300 Steuerfällen haben der LRH und das RPASSt ca. 30 v. H. (ca. 1.000) beanstandet (s. Tz. 29.1.4). Von diesen beanstandeten Fällen wiesen wiederum ca. 30 v. H. (ca. 360) Mängel zum Thema „Betriebsvermögen (BV) – Anteilsbewertung – § 13 a ErbStG“ auf. Der LRH geht davon aus, dass der prozentuale Fehleranteil dieses Themas in ähnlicher Größenordnung auch auf das Gesamtergebnis der Erhebungen entfällt.

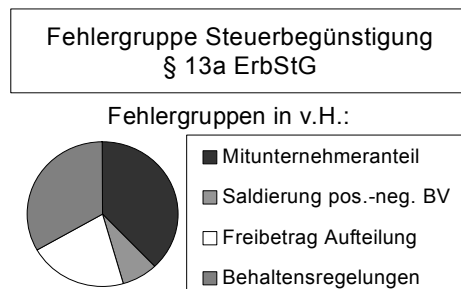
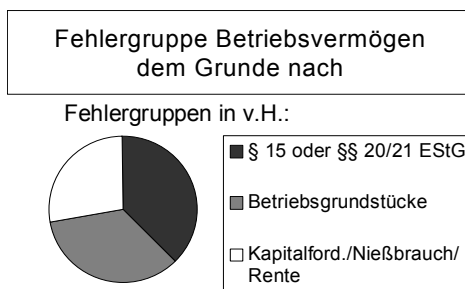
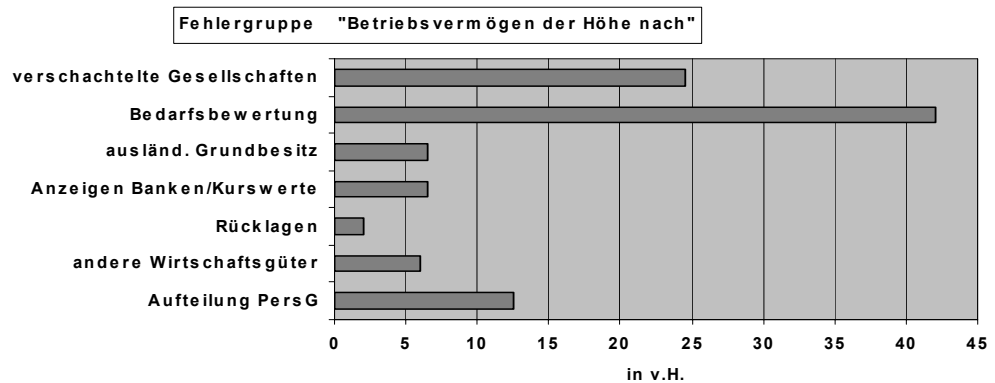
Für die große Anzahl von Beanstandungen zum Thema „Betriebsvermögen – Anteilsbewertung – § 13 a ErbStG“ sind drei Gründe zu nennen:

1. Es handelt sich um einen komplexen Themenbereich. Dies wird schon daran deutlich, dass die Weisungen zu diesem Thema im amtlichen Erbschaftsteuerhandbuch 1999 allein 83 Seiten umfassen.
2. Nach dem Wegfall der Vermögensteuer zum 01.01.1997 können die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen die Wertansätze für Einzelunternehmen, Anteile an Personengesellschaften und Anteile an der Börse nicht notierter Kapitalgesellschaften nicht mehr aus der Vermögensteuerfestsetzung ableiten, sondern müssen sie eigenständig ermitteln.
3. Etliche Bearbeiter waren vor ihrer Tätigkeit in der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle nicht in einem Einkommensteuer-, Körperschaftsteuer- oder Personengesellschaftsbezirk eingesetzt. Dadurch fehlt ihnen die Erfahrung beim Umgang mit Steuerbilanzen, die für jede Bewertung von Betriebsvermögen heranzuziehen sind.

Die Analyse aller 366 Prüfungsmitteilungen mit über 600 Einzelfeststellungen führt zu der folgenden graphisch dargestellten Verteilung nach Fehlergruppen:



Die häufigsten Fehler stehen im Zusammenhang mit der Höhe des Betriebsvermögens. Die für diese Fehlergruppe und für die Komplexe „Betriebsvermögen dem Grunde nach“ sowie „Steuerbegünstigung § 13 a ErbStG“ ursächlichen Problembereiche lassen sich aus den folgenden Graphiken ablesen:



29.4.2.1 Verbesserung der Arbeitsqualität

Zur Verbesserung der Arbeitsqualität bei der Besteuerung des Betriebsvermögens hält der LRH die Umsetzung der nachfolgenden Maßnahmen für erforderlich:

1. Die Bearbeiter in den Erbschaft- und Schenkungsteuerbezirken sind anzuhalten, eine enge Zusammenarbeit mit den Prüfungsdiensten zu suchen (s. Tz. 29.3.3 dieses Beitrages).
2. Für die Betriebsgrundstücke haben die Bewertungsstellen den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen die maßgeblichen Werte mitzuteilen (§ 138 Abs. 5 BewG und Richtlinie (R) 124 Erbschaftsteuerrichtlinien (ErbStR) 1999). Auch mit diesen Stellen ist eine bessere Zusammenarbeit anzustreben.
3. Die Komplexität der erbschaft- und schenkungsteuerlichen Behandlung von Betriebsvermögen und der Einfluss anderer Rechtsgebiete, z. B. des Bilanzsteuerrechts, auf die Erbschaft- und Schenkungsteuer verlangen besondere Anstrengungen bei der Fortbildung der in diesem Bereich eingesetzten Bediensteten.

29.4.2.1.1 Verwendung der Erklärungsvordrucke

Neben dem Mantelbogen umfassen die Steuererklärungsvordrucke für Erbfälle bzw. Schenkungen drei Anlagen für das Betriebsvermögen:

- Ermittlung des Betriebsvermögens selbst (Vordruck Nr. 635/74)
- Aufteilung des Betriebsvermögens einer Personengesellschaft (Vordruck Nr. 635/81)
- Bewertung von an der Börse nicht notierten Anteilen an Kapitalgesellschaften (Vordruck Nr. 635/82)

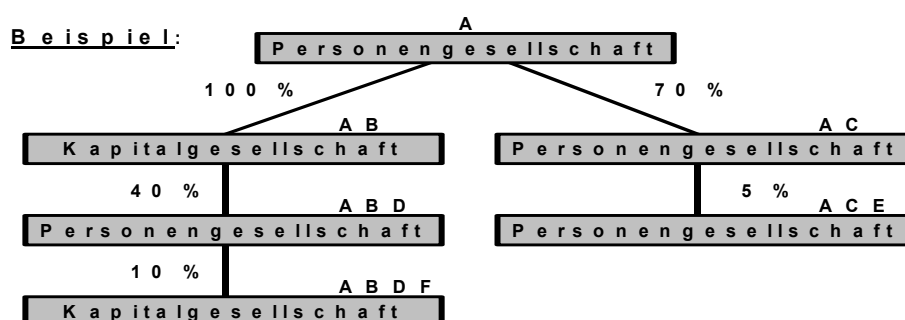
Eine der beiden letztgenannten Anlagen ist immer neben der Anlage für das Betriebsvermögen selbst auszufüllen. Die Anlagen zur Ermittlung des Betriebsvermögens bestehen insgesamt aus 10 Seiten.

Zur Verbesserung der Arbeitsqualität hat der LRH die Finanzverwaltung aufgefordert, Betriebsvermögen ausschließlich unter Verwendung der o. g. Erklärungsvordrucke zu ermitteln. Entgegen der Verpflichtung zur Abgabe der amtlichen Erklärungsvordrucke (s. R 39 Abs. 3, R 40 Abs. 3 und R 96 Abs. 3 ErbStR 1999) erstellen die Steuerpflichtigen bzw. deren steuerliche Berater sehr häufig formlose Berechnungen über den Wert des Betriebsvermögens. In vielen Fällen werden dabei die Besonderheiten des Erbschaft- und Schenkungsteuergesetzes sowie des Bewertungsgesetzes nicht beachtet.

Beispielsweise muss für die Erbschaftsteuer der Wert eines Betriebs im Zeitpunkt des Erbfalls oder der Schenkung berechnet werden (s. § 10 ErbStG). Da der Abschlusszeitpunkt der Bilanz eines vererbten bzw. verschenkten Betriebs nur im Ausnahmefall mit dem Todestag bzw. dem Tag der Schenkung zusammenfällt, sind Korrekturen der letzten Bilanz notwendig (s. R 39 Abs. 2 bzw. R 98 Abs. 2 u. 3 ErbStR 1999). Für den Zeitraum zwischen Abschluss- und Besteuerungszeitpunkt sind Hinzu- und Abrechnungen vorzunehmen, z. B. hinsichtlich besonderer Aufwendungen auf Betriebsgrundstücke, Einlagen und Entnahmen oder Gewinnausschüttungen. Die Methode der Wertermittlung ist in den Formularen ausführlich dokumentiert, so dass die Verwendung der amtlichen Vordrucke sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Finanzverwaltung bei der richtigen Rechtsanwendung unterstützt.

29.4.2.1.2 Vereinfachungsregelung für verschachtelte Gesellschaften

Im Betriebsvermögen eines Unternehmens sind vielfach direkte und indirekte Beteiligungen an einer Personengesellschaft oder an einer nicht notierten Kapitalgesellschaft enthalten (sog. „verschachtelte Gesellschaften“).



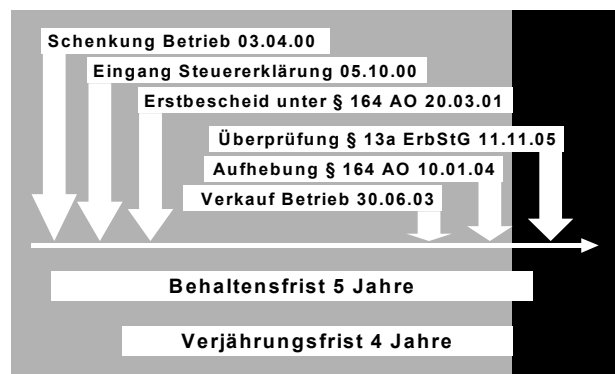
In diesen Fällen geht der Wert der Beteiligungen nicht mit dem Steuerbilanzansatz, sondern mit dem nach dem Erbschaftsteuergesetz zu ermittelnden Wert in die Bewertung der Obergesellschaft ein (s. § 12 Abs. 5 S. 2 ErbStG i. V. m. § 97 Abs. 1a BewG und § 12 Abs. 5 S. 3 ErbStG). Der LRH hat festgestellt, dass die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen in vielen Fällen auf die besondere Wertermittlung verzichtet und stattdessen den Ansatz hinsichtlich der Untergesellschaft in der Bilanz der Obergesellschaft in die Steuerfestsetzung übernommen haben. Auf die besondere Wertermittlung kann nach Auffassung des LRH nur dann verzichtet werden, wenn der Anteil der Obergesellschaft an der Untergesellschaft so gering ist, dass die mögliche fiskalische Auswirkung den zusätzlichen Ermittlungsaufwand nicht rechtfertigt.

Der LRH hat dem Finanzministerium empfohlen, eine Vereinfachungsregelung zu erlassen. Um die sachgerechte Anwendung der Vereinfachungsregelung im Einzelfall zu gewährleisten, hat der LRH gegenüber dem Finanzministerium Wert darauf gelegt, dass die Entscheidung für die Anwendung der Vereinfachungsregelung in der Erbschaft- bzw. Schenkungsteuerakte von den Finanzämtern nachvollziehbar zu dokumentieren ist.

29.4.2.2 § 13 a ErbStG – Steuerbegünstigung für Betriebsvermögen

Der Erwerb von Betriebsvermögen wird durch Abzug eines Freibetrages i. H. v. 256.000 EUR und eines Bewertungsabschlages i. H. v. 40 v. H. begünstigt. Wie das Bundesverfassungsgericht am 22.06.1995 festgestellt hat (Bundessteuerblatt II 1995, S. 671), findet die erbschaft- und schenkungsteuerliche Bevorzugung des Betriebsvermögens gegenüber den anderen Vermögensarten ihre Berechtigung in der Gemeinwohlgebundenheit und -verpflichtung von Betrieben. Die Begünstigung wird nur gewährt, wenn der Erwerber die Gemeinwohlverpflichtung in seiner Person für mindestens 5 Jahre aufrecht erhält und das Vermögen in dieser Zeit nicht veräußert (sog. „Behaltensregelungen“).

Im Zuge der örtlichen Erhebungen hat der LRH in einer Reihe von Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen bislang unbemerkte Verstöße gegen die Behaltensregelungen festgestellt. Fast alle Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen beginnen mit der Überprüfung der Behaltensregelungen erst, nachdem die gesetzliche Frist von 5 Jahren abgelaufen ist. Da die Festsetzungsverjährung regelmäßig schon nach 4 Jahren eintritt (§ 169 Abs. 2 Abgabenordnung (AO)), kommt es bei einem häufig anzutreffenden Geschehensablauf zu einem Verjährungsproblem. Das nachfolgende Schema verdeutlicht den zeitlichen Ablauf:



Die in R 62 Abs. 1 ErbStR 1999 genannte Änderungsvorschrift § 175 Abs. 1 Nr. 2 AO ist nicht anwendbar, wenn wie üblich in Fällen mit Übertragung von Betriebsvermögen der Erstbescheid unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gem. § 164 Abs. 1 AO ergeht und gegen die Behaltensregelung z. B. durch Verkauf des Betriebes noch vor der Aufhebung des Vorbehalts der Nachprüfung verstoßen wird. In diesen Fällen ist das für die Änderung notwendige nachträgliche Ereignis eingetreten, bevor die maßgebende Vorbehaltsaufhebung erfolgte und somit nicht mehr nachträglich im Sinne der Vorschrift.

Der LRH hat das Finanzministerium auf diese Verjährungsproblematik hingewiesen und die Finanzverwaltung zur rechtzeitigen Überprüfung der Behaltensregelungen aufgefordert. Es ist nach Ansicht des LRH notwendig, dass die bundeseinheitlich geltende Richtlinie R 62 Abs. 1 ErbStR 1999 insoweit geändert wird.

29.4.3 Wiederkehrende Nutzungen und Leistungen

Wiederkehrende Nutzungen (insbesondere Nießbrauch) oder Leistungen (insbesondere Renten) dienen in den meisten Fällen der Versorgung der Berechtigten.

Der Regelfall wiederkehrender Leistungen im Erbfall ist der Anspruch auf Versorgungsbezüge, die der überlebende Ehegatte aufgrund eines Beschäftigungsverhältnisses des Erblassers erhält, beispielsweise die Hinterbliebenenrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Daneben handelt es sich häufig auch um Ansprüche aus Versicherungsverträgen.

Bei Schenkungen unter Lebenden werden wiederkehrende Nutzungen und Leistungen vor allem im Rahmen der vorweggenommenen Erbfolge vereinbart. Es ist in diesen Fällen durchaus üblich, dass dem Schenker die Früchte des verschenkten Vermögens, beispielsweise Mieteinkünfte aus Grundstücken, bis ans Lebensende verbleiben.

Die festgestellten Bearbeitungsmängel betrafen im Wesentlichen die Erfassung und Bewertung von wiederkehrenden Nutzungen und Leistungen sowie die besonderen Regelungen der §§ 17 und 25 ErbStG. Mit 167 beanstandeten Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen war dieser Bereich ebenfalls besonders fehlerträchtig.

29.4.3.1 Fehlende Erfassung

Versorgungsbezüge und Hinterbliebenenrenten, die in der Erbschaftsteuererklärung nicht aufgeführt waren und deshalb regelmäßig auch nicht erbschaftsteuerlich berücksichtigt wurden, hat der LRH wiederholt den Einkommensteuerakten der Begünstigten entnommen.

Handelte es sich dabei um Versorgungsansprüche, die kraft Gesetzes entstehen, beispielsweise aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder aus einem Beamtenverhältnis des Erblassers, unterliegen sie nicht der Erbschaftsteuer. Allerdings wird der besondere Versorgungsfreibetrag für den überlebenden Ehegatten von 256.000 EUR (500.000 DM) um die vorgenannten, nicht der Erbschaftsteuer unterliegenden Versorgungsansprüche gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 ErbStG gekürzt.

Ansprüche, die erst nach Eintritt einer Bedingung wirksam wurden, sind ebenfalls häufig nicht der Erbschaftsteuer unterworfen worden. In den meisten Fällen handelte es sich um Nießbrauchs- oder Rentenrechte, die im Zusammenhang mit einer Schenkung existenzsichernden Vermögens zunächst zugunsten des Schenkers und nach dessen Ableben zugunsten seines Ehegatten begründet worden waren. Mit Eintritt der Bedingung - Tod des Schenkers - geht der Anspruch auf den Ehegatten über, die Schenkung wird damit ausgeführt. In diesen Fallgestaltungen hat das Finanzamt den Eintritt der Bedingung zu überwachen. Dies ist regelmäßig nicht geschehen.

29.4.3.2 Fehlerhafte Bewertung

Der erbschaft- und schenkungsteuerliche Ansatz von wiederkehrenden Nutzungen und Leistungen erfolgt mit dem Kapitalwert. Dieser wird durch Multiplikation des Jahreswerts der Nutzungen und Leistungen mit einem an die Laufzeit gekoppelten Vervielfältiger ermittelt.

Die bei der Ermittlung des Jahreswerts vorgefundenen Bearbeitungsmängel betrafen in vielen Fällen die Anwendung des § 16 BewG. Nach dieser Vorschrift wird der Jahreswert von Nutzungen begrenzt. Zur Ermittlung des Höchstwertes wird der steuerliche Wert des genutzten Wirtschaftsguts durch 18,6 geteilt. Dieser Höchstwert ist vielfach schablonenhaft ohne weitere Ermittlungen angesetzt worden. Der Höchstwert gem. § 16 BewG ist beispielsweise bei Bewertung von Nießbrauchsrechten an Grundstücken mit den tatsächlichen Mieteinkünften abzugleichen. Sind diese geringer, entsteht dem Fiskus durch die zu hoch angesetzte abzuziehende Belastung ein Nachteil.

29.4.3.3 Bearbeitungsmängel bei der Anwendung des § 25 ErbStG

Wird Vermögen übertragen, das mit einer Nutzungs- oder Rentenlast zugunsten des Ehegatten des Schenkers oder Erblassers belastet ist, kann diese Belastung gemäß § 25 Abs. 1 ErbStG bei der Besteuerung der Schenkung oder des Erwerbs von Todes wegen nicht abgezogen werden. Die Erbschaft- oder Schenkungsteuer ist aber insoweit zinslos zu stunden, als sie durch den versagten Abzug der Last verursacht worden ist. Die Stundung endet mit dem Erlöschen der Verpflichtung, beispielsweise mit dem Tod des Berechtigten oder mit der Veräußerung des belasteten Vermögens. Vorher kann die gestundete Steuer jederzeit mit ihrem niedrigeren Barwert abgelöst werden.

In vielen Fällen wurden die wiederkehrenden Nutzungs- oder Rentenlasten bei der Veranlagung der Erbschaft- und Schenkungsteuer rechtswidrig steuermindernd berücksichtigt.

Mehrfach wurde einem Antrag auf Ablösung der Steuer noch stattgegeben, obwohl die Voraussetzungen für die sofortige Fälligkeit der gestundeten Steuer bereits vorlagen. Der unberechtigte Steuervorteil liegt hier in dem Differenzbetrag zwischen der gestundeten Steuer und dem niedrigeren Barwert.

29.4.4 Steuererstattungsansprüche und Steuerschulden

Steuererstattungsansprüche des Erblassers, die nicht zum Betriebsvermögen gehören, zählen als Kapitalforderungen zum Nachlass, soweit die gezahlten Steuerbeträge den materiell-rechtlichen Steueranspruch am Todestag übersteigen. Steuerschulden sind dann abzugsfähige Nachlassverbindlichkeiten, wenn der Anspruch des Fiskus in der Person des Erblassers entstanden war.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass die Finanzämter in vielen Fällen dem Fehlen von Angaben in der Erbschaftsteuererklärung zu privaten Steuererstattungsansprüchen bzw. -schulden nicht nachgegangen sind, obwohl in der Regel eine persönliche Einkommensteuer- und Vermögenssteuerpflicht des Erblassers vorlag. Die entsprechenden Beträge blieben deshalb in vollem Umfang unberücksichtigt.

Weiterhin hat der LRH festgestellt, dass die Finanzämter die Höhe der zunächst berücksichtigten Steuerforderungen und -verbindlichkeiten oftmals nicht aktualisiert haben, weil keine Unterrichtung über die Erst- oder Änderungsfestsetzungen durch die Wohnsitzfinanzämter erfolgte.

Hierzu folgender Beispielsfall:

Bei der erstmaligen Festsetzung der Erbschaftsteuer wurden zunächst Steuerschulden eines Erblassers in Höhe von rd. 868.000 EUR als Nachlassverbindlichkeiten in Abzug gebracht. Die Summe dieser Steuerschulden entfiel in erheblichem Umfang auf Steuernachzahlungen, deren Fälligkeit im Zeitpunkt des Todes des Erblassers wegen anhängiger Rechtsbehelfe gegen die Einkommensteuerbescheide ausgesetzt war. Obwohl den Einsprüchen zwischenzeitlich stattgegeben wurde, sind die angesetzten Steuerschulden insoweit unverändert beibehalten worden, weil das Wohnsitzfinanzamt der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle diesen Sachverhalt nicht mitgeteilt hatte.

Außerdem bestanden nach Feststellung des LRH Steuererstattungsansprüche des Erblassers, die bisher ebenfalls mangels Unterrichtung der Erbschaftsteuerstelle vollständig unberücksichtigt geblieben waren. Zusätzlich berücksichtigte das Finanzamt Steuererstattungsansprüche des Erblassers nachlassmindernd statt nachlasserhöhend.

Die Korrektur des Erbschaftsteuerbescheides führte zu einer Steuernachforderung von insgesamt über 100.000 EUR.

Der LRH hat in seinem Bericht an das Finanzministerium angeregt, den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen die Möglichkeit zu verschaffen, gespeicherte Daten der Wohnsitzfinanzämter einzusehen.

Erstattungsansprüche oder Nachzahlungsverpflichtungen zur Einkommen- und Vermögensteuer sind unter bestimmten Voraussetzungen zu verzinsen.

Der LRH hat festgestellt, dass die Berücksichtigung der Zinsbeträge bei den Erbschaftsteuerfestsetzungen wegen fehlender Weisungen sehr unterschiedlich erfolgte. Einerseits wurden Zinsbeträge nur dann berücksichtigt, wenn eine am Todestag wirksame Steuerfestsetzung zu einer Erstat-

tung oder Nachzahlung führte, andererseits wurden nur die bis zum Todeszeitpunkt nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zuzuordnenden Zinsbeträge angesetzt.

Das Finanzministerium hat ausgehend von der Prüfung des LRH die bei den Bearbeitern bestehende Rechtsunsicherheiten durch Erlass vom 14.11.2002 ausgeräumt und eine wirtschaftliche Aufteilung angeordnet.

29.4.5 Steuerfreie Zugewinnausgleichsforderung

Wird der gesetzliche Güterstand der Zugewinnngemeinschaft durch den Tod eines Ehegatten beendet, ist grundsätzlich der Ausgleich des Zugewinns zivilrechtlich gemäß § 1371 Abs. 1 BGB durch die Erhöhung des Erbteils um ein Viertel abzugelten. Für Zwecke der Erbschaftsteuer ist davon abweichend eine fiktive Ausgleichsforderung zu ermitteln, die in der Höhe unbegrenzt steuerfrei gestellt wird (§ 5 ErbStG). Hierzu ist das maßgebende Anfangsvermögen des Erblassers von seinem Endvermögen abzuziehen und mit dem ebenso ermittelten Zugewinn des überlebenden Ehegatten zu vergleichen. Ist der Zugewinn des verstorbenen Ehegatten höher, unterliegt der Differenzbetrag zum Zugewinn des überlebenden Ehegatten zur Hälfte als Zugewinnausgleichsforderung nicht der Erbschaftsteuer.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass bei umfangreichem Vermögen, welches in bedeutenden Fällen oft vorliegt, die Ermittlung der steuerfreien Zugewinnausgleichsforderung praktische Schwierigkeiten bereitet. Insbesondere haben die Finanzämter der Ermittlung des maßgeblichen Anfangsvermögens in einer Reihe von Fällen nur unzureichende Beachtung geschenkt. Dies ist vor allem deshalb bedeutsam, weil für die Erbschaftsteuerbestimmung die zivilrechtlich geltende Vermutung, dass bei fehlenden Verzeichnissen über die Anfangsvermögen der Ehegatten das jeweilige

Endvermögen dem Zugewinn entspricht, nicht gilt (§ 1377 Abs. 3 BGB, § 5 Abs. 1 S. 3 ErbStG).

Die zutreffende Ermittlung des Anfangsvermögens erhält zusätzlich auch dadurch besonderes Gewicht, dass für Erbfälle nach dem 31. Dezember 1998 der Wert des maßgeblichen Anfangsvermögens um die allgemeine Geldentwertung zu bereinigen ist (sogenannte „Indizierung“). Diese Indizierung wird mit Hilfe des Lebenshaltungskostenindex berechnet und führt regelmäßig zu einer nominellen Werterhöhung des Anfangsvermögens des ausgleichsverpflichteten Erblassers; eine Minderung der zu berücksichtigenden steuerfreien Ausgleichsforderung ist hiernach die Folge.

Hierzu folgende Beispielfälle:

In einem Fall schätzte das Finanzamt anhand der Angaben in der Erbschaftsteuerakte eine Steuerfreistellung für den Zugewinn in Höhe der Hälfte des vererbten Vermögens. Hierbei ließ es unberücksichtigt, dass der Güterstand der Zugewinnsgemeinschaft erst durch einen Ehevertrag begründet worden war und somit in diesem Fall nur für sechs Jahre statt für die gesamte Dauer der Ehe maßgebend war.

Die aus der Minderung der Ausgleichsforderung resultierende Steuererhöhung beläuft sich auf 236.000 EUR.

In einem anderen Fall war das Anfangsvermögen um Erwerbe von Todes wegen zu erhöhen, die die Erblasserin vor ihrem Ableben von ihren Eltern erhalten hatte (§ 1374 Abs. 2 BGB). Nach der erforderlichen Indizierung auf den jeweiligen Tag der Zuwendungen ergab sich ein deutlich erhöhtes Anfangsvermögen mit der Folge einer um rd. 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR) niedrigeren Ausgleichsforderung.

Die hieraus resultierende Mehrsteuer in Höhe von 280.000 EUR ist vom Steuerpflichtigen entrichtet worden.

Die Prüfungsbeanstandungen des LRH zeigen, dass die notwendigen Informationen zur Ermittlung des Umfangs und der Höhe des Anfangsvermögens beider Eheleute bzw. des Endvermögens des überlebenden Ehegatten von der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle nicht hinreichend heran gezogen werden, obwohl sie oftmals bei anderen Stellen der Finanzverwaltung z. B. der Veranlagungsstelle und der Bewertungsstelle vorhanden sind. In diesem Zusammenhang hat der LRH auf die besondere Bedeutung der derzeit vielfach noch vorhandenen Vermögensteuerakten für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen hingewiesen.

Der LRH hat angeregt, gerade in den bedeutenden Steuerfällen die konsequente Verwendung des Vordrucks zur Zugewinnausgleichsberechnung von den Steuerpflichtigen einzufordern. Bei den in der Regel vorgelegten individuell gestalteten Berechnungen der Steuerpflichtigen bleiben häufig besteuierungserhebliche Sachverhalte außer Acht. Dagegen wird mit Hilfe des Vordrucks der überlebende Ehegatte angehalten, alle erforderlichen Fragen zur Ermittlung der Zugewinnausgleichsforderung zu beantworten.

Des Weiteren hat der LRH eine Überarbeitung des Vordrucks vorgeschlagen, da die bisherige Fassung nach Überzeugung des LRH in bestimmten Fällen zu unzutreffenden Ergebnissen führen kann.

29.5 Vorschlag zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

Der LRH hat dem Finanzministerium über die bereits erwähnten Verbesserungsvorschläge zu einzelnen Themenbereichen hinaus den folgenden grundlegenden Vorschlag unterbreitet:

In die Beanstandungsquote sind nur Beanstandungen mit einer finanziellen Auswirkung von mindestens 5.000 EUR eingeflossen. Die für die bedeutenden Fälle im Bereich aller 9 Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen im Durchschnitt ermittelte Beanstandungsquote i. H. v. 30 v. H. ist zu hoch, sie muss ganz erheblich gesenkt werden. Das

hoch, sie muss ganz erheblich gesenkt werden. Das negative Ergebnis zeigt, dass die seit dem Prüfungsbericht des LRH aus dem Jahre 1994 und dem Gutachten der Unternehmensberatungsgesellschaft aus dem Jahre 1996 von der Finanzverwaltung ergriffenen Maßnahmen nicht zu einer zufriedenstellenden Qualität der Bearbeitung geführt haben. Es wird auch deutlich, dass der in diesen Fällen angeordnete Zeichnungsvorbehalt des Sachgebietsleiters keine ausreichende Bearbeitungsqualität gewährleistet hat.

Von diesem negativen Befund hebt sich positiv ab, dass es nach der bei der Prüfung gewonnenen Erfahrung in allen Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt, die mit erfreulich zufriedenstellender Qualität gearbeitet haben.

Nach Ansicht des LRH werden die im Bericht angesprochenen Einzelmaßnahmen, insbesondere die Einführung einheitlicher Bearbeitungsregeln und -hilfen sowie die notwendigen intensiven Schulungen, nicht ausreichen, um die Qualität der Bearbeitung entscheidend zu verbessern.

Die Schwierigkeit des Gesetzesvollzuges ist mitursächlich für die festgestellten Fehler. Sie erfordert nach Auffassung des LRH weitergehende Maßnahmen.

Die im Bereich der bedeutenden Fälle rechtlich schwierige Arbeit im Erbschaft- und Schenkungsteuerbezirk bedingt ausgeprägtes wirtschaftliches Verständnis und anspruchsvolle Ermittlungstätigkeiten. Diese Aufgabe kann nur mit dafür gut qualifiziertem Personal erfolgreich gemeistert werden. Auch mit Rücksicht auf die derzeit angespannte Haushaltslage ist ein verstärkter Personaleinsatz in diesem Bereich nicht vordringlich. Vielmehr sollten die Kenntnisse und Fähigkeiten des vorhandenen Personals effizienter genutzt werden.

Zur Erreichung einer deutlichen und nachhaltigen Verbesserung der Qualität der Bearbeitung der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle hält es der LRH für erforderlich davon abzugehen, dass diese Fälle nach dem Alphabet auf alle Bearbeiterinnen und Bearbeiter verteilt werden.

Das Ziel einer möglichst zutreffenden Steuerfestsetzung muss in diesen Fällen Vorrang vor dem Festhalten an Organisationsgrundsätzen haben, die sich bei der Bewältigung der Arbeitsmenge bewährt haben mögen.

Es wird wiederholt, dass die bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle mit ca. 6 v. H. nur einen kleinen Anteil an der Gesamtzahl der Steuerfestsetzungen haben, auf sie jedoch mit ca. 60 v. H. ein überproportional hoher Anteil am Steueraufkommen entfällt.

Der LRH hat, wie bereits ausgeführt wurde, die Anzahl der bedeutenden Fälle auf 2.000 im Jahr eingeschätzt. Durchschnittlich entfallen damit auf jede der neun Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen rund 220 Fälle im Jahr.

Der LRH ist der Auffassung, dass es erforderlich ist, die Bearbeitung der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle in einigen Bezirken des Finanzamtes zu zentralisieren und die Zuständigkeit für diese Bezirke den jeweils geeigneten Bearbeiterinnen und Bearbeitern zu übertragen. Deren Aufgabenvolumen wäre im übrigen Bereich adäquat zu reduzieren und insoweit auf die anderen Bezirke zu verteilen.

29.6 Reaktion der Finanzverwaltung

Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 31.01.2003 umfassend Stellung genommen. Den Vorschlägen des LRH ist das Ministerium nahezu vollständig gefolgt. Ein Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen ist be-

reits realisiert. Die übrigen Vorschläge sind überwiegend angestoßen und sollen kurzfristig umgesetzt werden.

Der grundlegenden Forderung des LRH, die Bearbeitung der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle zur nachhaltigen Verbesserung der Bearbeitungsqualität in einigen Bezirken des Finanzamts mit geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu zentralisieren, steht das Finanzministerium aus fachlicher und aus organisatorischer Sicht positiv gegenüber. Die damit zusammenhängenden organisatorischen und personalwirtschaftlichen Fragen sollen kurzfristig geklärt werden.

Die Reaktionen auf die übrigen Vorschläge im Bericht des LRH werden wie folgt zusammengefasst:

29.6.1 Arbeitshilfen

Die Einführung landeseinheitlicher Arbeitshilfen wird in Kürze erfolgen. Das Finanzministerium hat einen Entwurf der „Bearbeitungsregeln ESST“ vorgelegt, die bereits in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen erprobt worden sind. Die Vorschläge des LRH zur Bearbeitung der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle sind in den Entwurf eingearbeitet worden. Eine automationsunterstützte Beistellung von Informationen zur Umsetzung der Bearbeitungsregeln ist vorgesehen.

29.6.2 Maßnahmen zur Vermeidung allgemeiner Bearbeitungsmängel

Die festgestellten allgemeinen Mängel bei der Bearbeitung der bedeutenden Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle sollen künftig durch folgende Maßnahmen vermieden werden:

- Die Sachverhaltsaufklärung ist in diesen Fällen stets intensiv zu betreiben. Die Wertansätze sind vollständig zu ermitteln und Widersprüche zwischen Steuererklärung und anderen vorliegenden Unterlagen sind aufzuklären.
- Die Ertragsteuerakten sind zur Prüfung der Schlüssigkeit der erklärten Angaben regelmäßig beizuziehen. Zudem ist eine Checkliste erstellt worden, die die Auswertung der Ertragsteuerakten erleichtern soll.
- Die Einbindung der Veranlagungsstelle und der Prüfungsdienste in die Sachverhaltsaufklärung und Wertermittlung wird ausführlich geregelt. Das Finanzministerium hat den Entwurf einer gleichlautenden Verfügung der Oberfinanzdirektionen vorgelegt.

29.6.3 Verbesserung der materiellrechtlichen Bearbeitungsqualität

Die Vorschläge des LRH zur Verbesserung der materiellrechtlichen Bearbeitungsqualität hat das Finanzministerium ebenfalls aufgegriffen.

- Hinsichtlich der Probleme bei der Wertermittlung für Anteile an Immobilienfonds wurden die Referatsleiter des Bundes und der Länder angeschrieben. Das Finanzministerium hat eine erneute Gesetzesinitiative zur Einführung eines Feststellungsverfahrens angeregt und bis dahin den kurzfristigen Aufbau einer bundesweiten Datenbank mit den Werten der gängigsten Immobilienfonds vorgeschlagen.
- Der Wertansatz von Betriebsvermögen sowie Anteilen an nichtnotierten Kapitalgesellschaften und die Anwendung des § 13a ErbStG sollen in zentralen und dezentralen Fortbildungsveranstaltungen intensiv geschult werden. Die obligatorische Verwendung der amtlichen Vordrucke wurde in dem Entwurf der „Bearbeitungsregeln ESST“ festgelegt. Die Entscheidung über die Einbindung der Prüfungsdienste in die Wertermittlung

mittlung ist frühzeitig zu treffen und ggf. umzusetzen. Zur Problematik des Eintritts der vierjährigen Festsetzungsverjährung bei Verstößen gegen die Behaltensregelungen nach § 13a ErbStG in bestimmten Fällen hat das Finanzministerium zum Einen eine programmgestützte Erinnerung nach maximal 3 Jahren zur Durchführung der Überwachungsmaßnahmen eingeführt. Zum Anderen wurde den Referatsleitern des Bundes und der Länder eine Gesetzesinitiative zur Verlängerung der spezifischen Verjährungsfrist vorgeschlagen.

- Die Erfassung und Bewertung von wiederkehrenden Nutzungen und Leistungen sowie die Anwendung des § 25 ErbStG soll Thema von speziellen Fortbildungsveranstaltungen werden.
- Zur zutreffenden Berücksichtigung von Steuerschulden und -erstattungsansprüchen des Erblassers wurde das Rechenzentrum der Finanzverwaltung mit der Prüfung beauftragt, ob den Bearbeitern in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen eine Einsichtnahme in das Steuerkonto des Erblassers ermöglicht werden kann. Zudem wurde der zur Zeit noch zu verwendende Vordruck „Anfrage nach Steuererstattungsansprüchen/Steuerschulden“ überarbeitet.
- Der amtliche Vordruck zur Berechnung des nach § 5 ErbStG steuerfreien Betrags wurde überarbeitet. Die Ermittlung der fiktiven Zugewinnausgleichsforderung soll Thema von dezentralen Schulungen werden. Die konsequente Anwendung des Vordrucks sowie die Auswertung von Steuerakten anderer Stellen der Finanzverwaltung für Zwecke der Ermittlung des nach § 5 ErbStG steuerfreien Betrags soll in den vorgenannten Schulungen anhand praktischer Fälle vermittelt werden.

Der LRH begrüßt die hohe Akzeptanz und die zügig begonnene Umsetzung seiner Vorschläge.

30 Verkauf von Landesforderungen an die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen veräußerte Landesforderungen zu einem Kaufpreis von rund 196,6 Mio. Euro an die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen. Der Landesrechnungshof stellte dabei Mängel sowohl bei der vertraglichen Gestaltung als auch bei der Einziehung des Kaufpreises fest. So wurde ein erster Teilbetrag in Höhe von rund 127,8 Mio. Euro im Januar 1998, ein weiterer Teilbetrag in Höhe von 56,2 Mio. Euro im Juni 1999 und der Restbetrag erst im August 2000 gezahlt.

Diese Vorgehensweise führte zu Zinsnachteilen für das Land in Höhe von rd. 1,3 Mio. Euro.

30.1 Einleitung

Zur Erzielung von Einnahmen im Haushaltsjahr 1998 veräußerte das Land an die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen - Anstalt der Landesbank NRW - (Wfa) mit Wirkung zum 31.12.1997 Forderungen aus der Wohnungsbauförderung zu einem Kaufpreis von 196,6 Mio. EUR. Im Kaufvertrag vom 24.02.1998 war vereinbart, dass die Barwert- und Kaufpreisermittlung durch ein Gutachten sowie die Ermittlung der exakten Forderungsbestände im ersten Halbjahr 1998 erfolgen sollte.

Der Kaufpreis wurde in 3 Teilbeträgen geleistet; der letzte Betrag wurde 2 Jahre und 8 Monate nach Forderungsübergang gezahlt. Die erste Abschlagszahlung i. H. v. 127,8 Mio. EUR datiert vom Januar 1998. Ein weiterer Teilbetrag i. H. v. 56,2 Mio. EUR wurde vom FM nicht abgerufen, sondern erst auf Drängen der Wfa im Juni 1999 gezahlt. Die Zahlung der Restverbindlichkeit i. H. v. rd. 9 Mio. EUR einschließlich der Zinsen unter Berücksichtigung verschiedener Abzüge erfolgte im August 2000.

Zur Verzinsung war im Vertrag vom 24.02.1998 keine Regelung getroffen worden. Erst in dem Ergänzungsvertrag vom 11.02.2000 wurde die Verzinsung des Kaufpreises auf der Basis von Tagesgeldzinsen vereinbart. Die Berechnung erfolgte einvernehmlich mit Zinsbeginn 01.01.1998.

30.2 Vereinnahmung und Verzinsung des Kaufpreises

Der LRH hat sowohl die nicht rechtzeitige Vereinnahmung des gesamten Kaufpreises als auch die Vereinbarung einer zu geringen Verzinsung beanstandet. Diese Verfahrensweise verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) und die Verpflichtung der Verwaltung, für die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Einnahmen des Landes zu sorgen (§ 34 Abs. 1 LHO).

Das Land nimmt nach den Bestimmungen des Haushaltsgesetzes regelmäßig Fremdkapital zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft auf. Durch eine rechtzeitige Vereinnahmung des Kaufpreises wäre nur eine um diesen Betrag geringere Kreditaufnahme erforderlich gewesen.

Den Zinsbeträgen i. H. v. 3,2 Mio. EUR, die das Land aufgrund der Vereinbarung für die Kaufsumme erhalten hat, stehen Zinsen i. H. v. 4,5 Mio. EUR gegenüber, die das Land auf der Grundlage eines durchschnittlichen Effektivzinssatzes für Deckungskredite³¹ zu zahlen hatte. Mit hin ist dem Land ein Zinsnachteil i. H. v. rd. 1,3 Mio. EUR entstanden.

In einer ersten Stellungnahme vom 20.03.2003 hat das Ministerium die Beanstandungen des LRH zurückgewiesen und ausgeführt, dass „prak-

³¹

1998	4,7 %
1999	4,0 %
2000	5,3 %

tisch kein Zinsnachteil für das Land feststellbar“ sei. Es sei im Interesse der Gesamtlösung zweckmäßig gewesen, vor dem 30.06.1999 von einer weiteren Abschlagszahlung abzusehen. Außerdem seien für den rechnerischen Vergleich die Zinssätze für Tageskreditaufnahmen anzuwenden, die nur geringfügig von den erzielten Zinsen abwichen.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass durch eine zeitnahe Vereinbarung des Kaufpreises die Aufnahme von Krediten und damit Zinsbelastungen für das Land vermeidbar gewesen wären. Das Ministerium hat keinerlei Gründe vorgetragen, die eine Abweichung von der üblichen Praxis rechtfertigen könnten, den Zinssatz für Deckungskredite für die Berechnung des Zinsnachteils heranzuziehen.

Der LRH hat das Ministerium erneut um ergänzende Stellungnahme gebeten. Der Schriftwechsel dauert an.

30.3 Berechnung von Zinseszinsen

Die im Ergänzungsvertrag vereinbarte Verzinsung des Kaufpreises richtete sich nach den in den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank veröffentlichten Monatsdurchschnittssätzen für Tagesgeld unter Berücksichtigung eines Abschlags von 0,02 %, weil die Verbindlichkeit für die Zahlung des Kaufpreises mangels eines konkreten Fälligkeitstermins als täglich fällig eingestuft wurde. Die Wfa berechnete die Zinsen mit insgesamt rd. 3,2 Mio. EUR, indem sie nachträglich die jeweils monatlich entstandenen Zinsen addierte.

Da der Ergänzungsvertrag keine konkreten Vereinbarungen zur Zinsberechnung enthält, sind die im Geschäftsverkehr üblichen Bedingungen bei einer täglichen Fälligkeit anzuwenden. Nach den bankenüblichen Gepflogenheiten ist eine Verzinsung des um die täglichen Zinsen erhöhten Restkapitals vorzunehmen (Zinseszins-Effekt).

Der LRH hat bei einer täglichen Verzinsung und der Berücksichtigung von Zinseszinsen einen Zinsanspruch von 3,4 Mio. EUR, mithin eine um rd. 192.700 EUR höhere Verzinsung, errechnet.

Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Der Verzicht auf die Erhebung der dem Land zustehenden Zins-einnahmen verstößt gegen diesen Grundsatz.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die ausstehenden Zinsen und Zin-seszinsen dem Landeshaushalt zuzuführen.

Hierzu hat sich das FM bisher nicht geäußert.

Der Schriftwechsel dauert an.

C Beratungsbeiträge

31 Einsparpotenzial beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik

Im Hinblick auf den im Wesentlichen gleichen Aufgabenbestand haben 12 Rechnungshöfe die Ausgaben der Bundesländer für Statistik untersucht und im Rahmen eines Benchmarkings verglichen.

Das Land Nordrhein-Westfalen konnte bei dem Vergleich der Gesamtausgaben – bezogen auf die Einwohnerzahl – aufgrund seiner Größe den niedrigsten Wert vorweisen. Weitergehende Auswertungen und Vergleiche zeigten jedoch, dass beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik – trotz des inzwischen erfolgten Abbaus aller kw-Stellen im Bereich Statistik – rechnerisch ein weiteres Einsparpotenzial in Höhe von rund 5 Mio. Euro jährlich besteht.

Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium empfohlen, zur Realisierung dieses Einsparpotenzials eine Zielvereinbarung mit dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik zu treffen. Diese sollte nicht nur die Höhe der künftigen jährlichen Zuführungen an den Bereich Statistik festlegen, sondern auch die für die Einsparungen noch zu schaffenden Voraussetzungen und die dafür erforderlichen Maßnahmen beinhalten.

- 31.1** Im Hinblick auf den im Wesentlichen gleichen Aufgabenbestand haben 12 Rechnungshöfe nach einem gemeinsam erarbeiteten Konzept die Ausgaben der Statistischen Landesämter untersucht und im Rahmen eines Benchmarkings verglichen.

Auf der Grundlage dieser Untersuchungen haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im November 2002 gemeinsam Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland erarbeitet (siehe Anhang zu diesem Beitrag). Darin haben die Rechnungshöfe u. a. dargelegt, dass in Teilen des Statistikwesens Verbesserungen nur dann erreicht werden könnten, wenn der Bund und die Länder gemeinsam Lösungen erarbeiteten. Die Ausgaben der Statistischen Ämter könnten so erheblich gesenkt und das Statistikwesen nachhaltig verbessert werden.

Der LRH NRW hat sich diese Empfehlungen zu eigen gemacht und sie dem IM NRW und dem FM NRW zugeleitet. Die Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder befasst sich derzeit mit den Empfehlungen.

- 31.2** Aus dem von den Rechnungshöfen durchgeführten Benchmarking ergibt sich, dass das Land NRW – bezogen auf das Jahr 2000 – mit Gesamtausgaben für Statistik von 2,64 EUR je Einwohner den niedrigsten Wert aller Länder vorweisen konnte (Durchschnitt: 3,88 EUR je Einwohner).

Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Ausgaben für Statistik in einem großen Bundesland auf wesentlich mehr Einwohner umgelegt werden können als in einem kleineren. Grundsätzlich gilt: Je kleiner das Bundesland, desto höher sind seine Ausgaben je Einwohner für Statistik, und umgekehrt.

Die weitere Auswertung der Ergebnisse dieses länderübergreifenden Benchmarkings zeigte jedoch, dass das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS NRW) trotz des Größenvorteils nicht bei allen untersuchten Statistiken den niedrigsten Wert je Einwohner erreicht hatte.

Der LRH hat außerdem auf der Grundlage der vom LDS NRW zur Verfügung gestellten Daten die künftige Ausgabenentwicklung des LDS NRW (d. h. nach Abbau sämtlicher kw-Stellen) mit der Ausgabenentwicklung des Statistischen Landesamtes eines anderen Flächenlandes verglichen, das aufgrund der Untersuchungen des dortigen Rechnungshofs in Zukunft ebenfalls eine erhebliche Anzahl von Stellen abbauen wird. Nach dieser Berechnung werden die Statistik-Ausgaben pro Einwohner der beiden Länder künftig sehr nahe beieinander liegen, obwohl Nordrhein-Westfalen fast doppelt so viele Einwohner hat wie das andere Bundesland. Der Größenvorteil Nordrhein-Westfalens würde bei diesem Ergebnis kaum noch zum Tragen kommen.

Der LRH ist sich bewusst, dass aus einem Benchmarking keine unmittelbaren finanziellen Schlussfolgerungen gezogen werden können, sondern dass diese Methode zunächst nur rein rechnerisch Hinweise auf mögliche Einsparpotenziale liefert; diese gilt es dann in weiteren Schritten zu konkretisieren und zu realisieren.

Immerhin ergibt dieses Benchmarking, dass beim LDS NRW rein rechnerisch ein weiteres Einsparpotenzial in einer Größenordnung von insgesamt rd. 5 Mio. EUR besteht. Nach Einsparung dieses Betrags würden die Gesamtausgaben für Statistik in Nordrhein-Westfalens den Wert von 2,20 EUR je Einwohner erreichen. Dieser Wert würde aus Sicht des LRH den Größenvorteil Nordrhein-Westfalens gegenüber dem Vergleichsland wieder zum Ausdruck bringen.

- 31.3** Zur Realisierung des Einsparpotenzials hat der LRH u. a. empfohlen, dass das LDS NRW im Sinne der Empfehlungen der Rechnungshöfe über die bereits praktizierte Verbundprogrammierung hinaus weitere Kooperationen mit anderen Statistischen Landesämtern anstrebt. Die Empfehlungen der Rechnungshöfe haben als Beispiel hierfür die Übernahme ganzer Sta-

tistiken oder von Teilprozessen einzelner Statistiken aus anderen Bundesländern bzw. deren Abgabe an sie genannt. Der Ausgleich sollte in der Erhöhung der Einnahmen bzw. der Reduzierung der Ausgaben liegen. Hierdurch sind finanzielle Vorteile für alle beteiligten Statistischen Landesämter zu erwarten.

Nach Auffassung des LRH ist das LDS NRW aufgrund seiner Rechtsform als Landesbetrieb mit einer umfassenden Kosten- und Leistungsrechnung für derartige Kooperationen in besonderem Maße geeignet.

- 31.4** Der LRH hat die Möglichkeit weiterer Einsparungen mit dem LDS NRW erörtert. Dieses wies darauf hin, dass es als Landesbetrieb ohnehin bereits seit längerem einem erheblichen Sparzwang ausgesetzt sei, der sich u. a. aus der Vorgabe einer globalen Minderausgabe und der daraus resultierenden Reduzierung der Zuführung aus dem Landeshaushalt ergebe. Um die erforderlichen Einsparungen erbringen zu können, sei das LDS NRW bereits seit einiger Zeit dazu übergegangen, Daten aus seiner Kosten- und Leistungsrechnung mit denen anderer Statistischer Landesämter zu vergleichen, die ebenfalls eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt hätten.

Abgesehen davon könne ein nach dem Benchmarking evtl. vorhandenes weiteres Einsparpotenzial nur langfristig realisiert werden, da zum einen Personalausgaben i. d. R. nicht kurzfristig reduziert werden könnten. Zum anderen könnten einige auch vom LDS NRW bereits ins Auge gefasste Einsparungen im Personalbereich – z. B. infolge der von den Rechnungshöfen empfohlenen Geschäftsprozessoptimierung durch elektronische Datenanlieferung – nur dann erzielt werden, wenn zuvor Investitionen in die dafür notwendige IT-Ausstattung erfolgt und ggf. erforderliche rechtliche Grundlagen geschaffen worden seien.

Schließlich müsse auch berücksichtigt werden, dass gegenüber dem Zustand im Jahr 2000 Ausgabensteigerungen aus neuen gesetzlichen Aufgaben wie z. B. der Dienstleistungsstatistik angefallen seien, für die aus seiner Sicht 22 neue Stellen erforderlich seien.

- 31.5** Angesichts des rechnerischen Einsparpotenzials von rd. 5 Mio. EUR hat der LRH dem IM für den Fall, dass der Zielwert von 2,20 EUR je Einwohner für die Statistikausgaben durch die vom LDS NRW angesprochenen weiteren Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung noch nicht erreicht wird, empfohlen, unter Beteiligung des FM mit dem LDS NRW eine Zielvereinbarung abzuschließen. Diese sollte aber nicht nur die Höhe der künftigen Zuführungen an den Bereich Statistik festlegen, sondern auch die für die Einsparungen noch zu schaffenden Voraussetzungen und die dafür erforderlichen Maßnahmen.

Der Schriftwechsel wird fortgeführt.

Zusammenfassung der Empfehlungen

der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland

(November 2002)

- (1) An Bemühungen, das Statistikwesen in Deutschland aufgabenkritisch zu bereinigen, hat es in der jüngeren Vergangenheit nicht gefehlt. Sie hatten aber im Ergebnis nicht den gewünschten Erfolg. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das jeweils verantwortliche Fachressort nicht mit Kosten einer Statistik belastet wird und deshalb deren Notwendigkeit und Umfang kaum hinterfragt. Ein wirksamer und konsequenter Veränderungsprozess setzt voraus, im Bund und in den Ländern das federführende Ressort mit den Kosten der Statistiken zu belasten und damit die Fach- und Finanzverantwortung für die Statistiken bei den jeweiligen Fachressorts zusammenzuführen.

- (2) Obwohl für alle Bundesländer im wesentlichen einheitliche Rechtsgrundlagen mit exakten Bestimmungen zu den statistischen Erhebungsmerkmalen bestehen, weichen die Ausgestaltung der Abläufe und der Personaleinsatz in den Statistischen Landesämtern z. T. erheblich voneinander ab. Um die Unterschiede im Arbeitsaufwand ausfindig zu machen, haben die Rechnungshöfe auf der Grundlage definierter Prozesse für exemplarisch ausgewählte Statistiken den Personalaufwand in einzelnen Statistischen Landesämtern erhoben und die Leistungswerte gegenübergestellt (Benchmarking). Das Benchmarking zeigt erhebliche rechnerische Einsparpotentiale auf. Eine Übertragung der Ergebnisse auf alle Statistischen Landesämter und alle Statistiken würde dieses Einsparpotential um ein Vielfaches erhöhen. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, längst fällige Modernisierungsprozesse beschleunigt einzuleiten, strukturierte Aufgabenanalysen und begleitend dazu fundierte Personalbedarfsanalysen generell durchzuführen. Aufgrund dieser Untersuchungsergebnisse sind die Statistischen Ämter aufgefordert, das Benchmarking aufzugreifen und in einem dynamischen Veränderungsprozess vom „Besten zu lernen“.

- (3) Die Geschäftsprozesse können von der Erhebung bis zur Auswertung der Statistiken nahezu vollständig automatisiert werden (Geschäftsprozessoptimierung), wenn die Erhebungsdaten in elektronischer Form zur Verfügung stehen. Soweit wie möglich sollten deshalb die Auskunftspflichtigen zu einer elektronischen Datenanlieferung gebracht werden. Die Rechnungshöfe erwarten von einem vollautomatisierten Verfahrensablauf mittel- und langfristig erhebliche Einsparpotentiale gegenüber dem Ist-Zustand.
- (4) Für die amtliche Statistik arbeiten 17 Softwareentwicklungsstellen und 16 Produktionsrechenzentren. Das führt zu Reibungsverlusten und Mehraufwand. Die Wirtschaftlichkeit könnte erheblich verbessert werden, wenn die IuK-Aktivitäten wesentlich stärker als bisher länderübergreifend gebündelt und Projektmanagement und Projektcontrolling mit Kostenverantwortung eingeführt würden. Welche Alternative dabei zum Einsatz kommen soll (Eigenbetrieb des Bundes und der Länder, Einrichtung eines Softwarehauses, Outsourcing etc.), ist insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu entscheiden.
- (5) Die Kosten für die Veröffentlichungen dürften bei allen Statistischen Ämtern mehr als 15 Mio. EUR umfassen, denen Einnahmen von nur ca. 2 Mio. EUR gegenüberstehen. Daher ist bei der Herausgabe der Veröffentlichungen deren Notwendigkeit und Periodizität zu überdenken und bei der Erstellung und dem Vertrieb der kostengünstigere Einsatz der zeitgemäßen Informations- und Kommunikationstechnik (Datenbanklösungen, elektronische Datenträger, Internet) zu verstärken. Entgelte sind möglichst kostendeckend festzulegen.
- (6) Für die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sollte, soweit noch nicht vorhanden, eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden. Sie ist so zu gestalten und zu nutzen, dass sich das wirtschaftliche Handeln bei den Statistischen Ämtern verbessert. So sollen die verursachergerechte

Kostenanlastung und damit die aufgabenkritische Prüfung der Statistikproduktion sowie Entscheidungen über Outsourcing und Kostenverteilung bei ämterübergreifender Kooperation ermöglicht und Entgeltkalkulationen unterstützt werden.

- (7) Die Bündelung der statistischen Aufgaben in größeren Einheiten, wie sie in einigen Ländern bereits angestrebt wird, würde zu wesentlichen Kosteneinsparungen führen. Zumindest sollte eine verstärkte arbeitsteilige Kooperation zwischen einzelnen Ämtern realisiert werden.

32 Prüfung des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“

Der Landesrechnungshof hat ausgehend von der Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen die Rahmenbedingungen der Gründung geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass insbesondere der erheblich über dem Marktzins liegende Zinssatz für ein inneres Darlehen des Landes zu wirtschaftlichen Fehlsteuerungen führen kann.

Das Verzeichnis der Liegenschaften bildet den tatsächlichen Bestand nur unzulänglich ab. Zudem wurden die Einzelwerte der Immobilien auf Grund der angewendeten Bewertungsverfahren nur pauschaliert ermittelt und sind daher nur bedingt aussagekräftig.

32.1 Vorbemerkungen

Mit Gesetz vom 12. Dezember 2000 wurde zum 01.01.2001 das Sondervermögen „Bau und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (BLB NRW) mit dem Ziel gegründet, das Immobilienvermögen des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften. Ab diesem Zeitpunkt sind für die Überlassung von Landesliegenschaften von den nutzenden Behörden und Einrichtungen des Landes Mieten an den BLB NRW zu zahlen.

Der LRH hat ausgehend von der Eröffnungsbilanz schwerpunktmäßig die Rahmenbedingungen der Gründung des BLB NRW untersucht, da die damit verbundenen Festlegungen Grundlage für künftige betriebswirtschaftliche Entscheidungen des BLB NRW sind.

32.2 Darlehensvertrag über inneres Darlehen des Landes

Mit dem genannten Gesetz sind dem BLB NRW zum 01.01.2001 wesentliche Teile des Grundvermögens des Landes gegen Wertersatz übertragen worden.

Das Land und der BLB NRW haben im April 2002 mit rückwirkendem Darlehensvertrag zum 01.01.2001 vereinbart, als Wertersatz den BLB NRW mit einem inneren Darlehen gegenüber dem Land zu belasten, welches eine Mindestlaufzeit von 10 Jahren hat. Der BLB NRW ist berechtigt, das Darlehen im Rahmen seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und im Rahmen eines mit dem FM abzustimmenden Tilgungsplanes zu tilgen.

Die Zinszahlungen wurden zunächst als feststehende Größe vorgegeben, um eine haushaltsneutrale Gründung des BLB NRW zu erreichen. Der Landeshaushalt wird durch die Gründung des BLB NRW um Personalausgaben und Ausgaben für den Immobilienbestand entlastet und um Mietausgaben belastet. Zum Ausgleich des hieraus zunächst resultierenden Negativsaldos für den Landeshaushalt dienen die vom BLB NRW an den Landeshaushalt abzuführenden Zinszahlungen, die sogenannte Zinsanlastung.

Die mit dem BLB NRW vereinbarte Darlehenshöhe entsprach nicht dem Gegenwert des übernommenen Vermögens, sondern wurde begrenzt, um eine Eigenkapitalausstattung des BLB NRW von etwa 30 v. H. des Aktivvermögens zu gewährleisten. Dieser Ansatz entspricht der nach Abschnitt 28 Abs. 3 der Körperschaftsteuerrichtlinien vorgegebenen Quote für die Gründung von kommunalen Eigenbetrieben. Da die Zinsanlastung wegen der haushaltsneutralen Gründung des BLB NRW als unverrückbare Größe feststand, führte dies zu einem rechnerischen Zinssatz, der erheblich über dem marktüblichen Zinssatz lag.

32.3 Inventur und Bewertung

32.3.1 Auswahl des Bewertungsverfahrens

Der BLB NRW hat alle Immobilien nach dem Sachwertverfahren bewertet. Die Bewertung erfolgte nach den Bewertungsmaßstäben der Wertermittlungsverordnung. Die Wirtschaftsprüfer haben in ihrem Prüfungsbericht zur Eröffnungsbilanz hierzu festgestellt, dass auch marktfähige Liegenschaften, die üblicherweise im Ertragswertverfahren bewertet werden, dem Sachwertverfahren unterworfen wurden. Einwendungen der Wirtschaftsprüfer erfolgten jedoch nicht, da bei einer von ihnen durchgeführten vereinfachten Vergleichsberechnung trotz Differenzen bei den Einzelwerten die Gesamtsumme nur eine geringfügige Abweichung aufwies.

32.3.2 Ermittlung der Bodenwerte

Die Bestimmung der Bodenwerte erfolgte auf der Grundlage von Bodenrichtwerten, die vom BLB NRW durch Abschläge korrigiert wurden. Zum Beispiel wurden die Bodenrichtwerte bei allen Grundstücken je nach Nutzung entweder um 50 v. H. oder 75 v. H. gekürzt, da generell von einer Wertminderung wegen Gemeinbedarfs ausgegangen wurde. Hinzu kamen prozentuale Kürzungen für Baulasten und Belastungen aus Abteilung II des Grundbuchs, wobei eine Gewichtung nach der jeweiligen Art der Grundstücksbelastung im Einzelfall nicht stattfand. Weitere Abschläge erfolgten u. a. bei großen Grundstücken.

32.3.3 Ermittlung der Gebäudewerte und der Werte der technischen Anlagen

Der vom BLB NRW angesetzte Gebäudewert ergibt sich aus dem Verhältnis von Restnutzungsdauer zu Nutzungsdauer, bezogen auf den Wieder-

beschaffungsneuwert. Der BLB NRW hat zur Ermittlung der Gebäudewerte ein vereinfachtes Sachwertverfahren entwickelt, bei dem die für die Berechnung notwendigen Faktoren wie die Normalherstellungskosten und z. T. die Restnutzungsdauer der Gebäude pauschalisiert wurden. Um eine Bestimmung des fiktiven Baujahrs entbehrlich zu machen, wurde allen Gebäuden mit Baujahr 1970 oder früher je nach Bauwerkstyp die selbe Restnutzungsdauer zugeordnet, bei Polizeigebäuden z. B. 25 Jahre. Bei einer angenommenen Nutzungsdauer von 80 Jahren errechnet sich die auf den Bilanzstichtag 01.01.2001 bezogene Restnutzungsdauer eines 1972 errichteten Gebäudes mit 51 Jahren. Ein 1972 gebautes Polizeigebäude weist folglich einen mehr als doppelt so hohen Bilanzwert pro qm auf wie ein 1970 gebautes Gebäude.

Der den Wert beeinflussende Instandhaltungsrückstau stützt sich auf eine Stichprobe bei 471 Gebäuden, die dann auf den Gesamtbestand hochgerechnet wurde. Eine Berücksichtigung weiterer sonstiger wertbeeinflussender Umstände wie solche des Denkmalschutzes fand nicht statt. Die Kosten für die Beseitigung von Mängeln beim Brandschutz und von Schadstoffbelastungen wurden nicht bei der Bewertung des einzelnen Objektes berücksichtigt, sondern auf Basis einer Schätzung in einer Rückstellung erfasst.

Die Wirtschaftsprüfer haben die mangelnde Individualisierung bei der Gebäudewertermittlung in Teilen angemerkt und eine entsprechende Individualisierung gefordert.

Der in der Bilanz ausgewiesene Wert für „Technische Anlagen und Maschinen“ wurde auf der Grundlage von Erfahrungswerten geschätzt.

32.4 Feststellungen des LRH

32.4.1 Darlehensvertrag über inneres Darlehen des Landes

Der an das Land zu entrichtende hohe rechnerische Zinssatz spiegelt nicht die Marktgegebenheiten wider und kann zu wirtschaftlichen Fehlentwicklungen führen. So könnte sich der BLB NRW veranlasst sehen, nicht mehr benötigte Immobilien zu veräußern, um Sondertilgungen vorzunehmen und sich von hohen Zinsen zu entlasten. Dieser Anreiz könnte es für den BLB NRW unter Umständen als günstig erscheinen lassen, einen geringeren Verkaufspreis als den marktüblichen zu akzeptieren.

Außerdem könnte er sich durch die Zinsvorgaben zu der Strategie veranlasst sehen, unter Inanspruchnahme marktüblicher Zinsen verstärkt Neubauten zu errichten und gleichzeitig dann nicht mehr benötigte Altimmobilien abzustoßen, um sich der hohen Zinsen zu entledigen. Es würde damit zu einer - aus Sicht des BLB NRW betriebswirtschaftlich sinnvollen - Umschichtung von hochverzinslichen Krediten in marktüblich verzinsten Krediten kommen.

32.4.2 Inventur und Bewertung

Der LRH hat festgestellt, dass der Immobilienbestand nicht vollständig ermittelt wurde. Zum einen wurden Grundstücke und Gebäude erfasst, die zum Stichtag nicht zum Vermögen des BLB NRW gehörten, zum anderen wurden einige Immobilien nicht aufgenommen, die auf den BLB NRW übergegangen waren. So wurden z. B. eine Justizliegenschaft sowie der Grund und Boden für ein Polizeigebäude in der Eröffnungsbilanz berücksichtigt, obwohl der BLB NRW die Objekte erst im Februar bzw. März 2001 erworben hat. Ergänzend hat eine Prüfung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Fehler bei der konkreten Datenerfassung – z. B. unrichtige Grundstücksgrößen – festgestellt und auf die sich daraus ergebenden wertmäßigen Auswirkungen hingewiesen.

Im Weiteren hat der LRH die Bewertung der Liegenschaften kritisiert. Auch wenn die Wirtschaftsprüfer in der Summe nur unbedeutende Wertabweichungen zwischen den vom BLB NRW nach der Sachwertmethode ermittelten Zeitwerten und der eigenen Plausibilisierung nach einer vereinfachten Ertragswertberechnung festgestellt haben, kann es durch die durchgängige Anwendung des Sachwertverfahrens zu Verzerrungen bei den Einzelwerten der Immobilien kommen, die üblicherweise nach dem Ertragswertverfahren zu bewerten gewesen wären. Zudem waren die durchgeführten Bewertungen durch umfangreiche Vereinfachungen gekennzeichnet und haben nicht die spezifischen Besonderheiten der einzelnen Objekte hinreichend berücksichtigt. Eine gebäudescharfe Wertermittlung nach dem Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung (§ 240 Abs. 1 Handelsgesetzbuch (HGB)) ist somit nicht durchgängig gegeben.

Neben der Feststellung des Immobilienvermögens zum Zeitpunkt der Gründung des BLB NRW dienen die festgestellten Boden- und Gebäudewerte sowie die Werte der technischen Anlagen als elementare Grundlage für die zukünftige Bewirtschaftung nach kaufmännischen Gesichtspunkten.

Der LRH hält die Ermittlung der korrekten Einzelwerte der Immobilien und ihren entsprechenden Ausweis in der Bilanz für erforderlich und hat daher den BLB NRW aufgefordert mitzuteilen, wie und in welchem Zeitrahmen dieses Ziel erreicht werden soll.

32.5 Stellungnahme und Maßnahmen des BLB NRW

Durch die haushaltsneutrale Gründung des BLB NRW bedingt ermittele sich der Zinszahlungsbetrag als Residualgröße aus Haushaltsentlastung und –belastung. Der sich insoweit für das Darlehen des Landes ergebende Zinssatz könne zu keinen wirtschaftlichen Fehlsteuerungen führen, da bei anstehenden Veräußerungen regelmäßig Einzelgutachten erstellt wür-

den und es in seinem kaufmännischen Interesse liege, für nicht mehr benötigte Grundstücke einen möglichst hohen Veräußerungserlös zu erzielen.

Der BLB NRW räumt ein, dass der Wert der Grundstücke und der Gebäude grundsätzlich hätte einzeln ermittelt werden müssen. Eine durchgängige Einzelbewertung hätte aber deutlich mehr Zeit benötigt und wäre auch mit einem kaum vertretbaren Aufwand verbunden gewesen. Es hätte also eine Abwägung zwischen der zeitnahen Bilanzaufstellung einerseits und einer hinsichtlich des Mittel- und des Zeitaufwands vertretbar genauen Bewertung andererseits erfolgen müssen. Mit Korrekturen habe er inzwischen bereits im Rahmen der Individualisierung begonnen.

32.6 Stellungnahme des FM zum Darlehensvertrag

Zu der Darlehensvereinbarung hat der LRH auch das FM um Stellungnahme gebeten. Das FM hat hierzu ausgeführt, die vom LRH abstrakt geschilderte Gefahr wirtschaftlicher Fehlentwicklungen aufgrund des hohen rechnerischen Zinssatzes sei zutreffend dargestellt. Die zu veräußernden Liegenschaften würden allerdings in der Regel zum Verkauf ausgeschrieben und an den Höchstbietenden veräußert. Damit würde der zu diesem Zeitpunkt am Markt erreichbare Höchstpreis erzielt. Die Gefahr beschränke sich daher letztendlich darauf, dass für den Verkauf nicht benötigter Liegenschaften in Einzelfällen günstige Marktlagen nicht abgewartet würden. Diesem Effekt werde durch verschiedene Kontrollmechanismen entgegengewirkt, wie z. B. der Zustimmungspflicht des Landtags nach § 64 Abs. 2 LHO bei der Veräußerung von Grundstücken.

Die vom LRH skizzierte mögliche Tendenz, zinsgünstige Neubauten zu errichten, um sich durch gleichzeitige Verkäufe der hohen Zinsen zu entledigen, sei ebenfalls abstrakt zutreffend geschildert. Konkret würde diese Entwicklung jedoch nur im Rahmen wünschenswerter Effekte zum Tragen

kommen. So könne im Einzelfall z. B. wegen bestehender erhöhter Instandhaltungsbedarfe ein Neubau wirtschaftlicher sein.

Darüber hinaus seien die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nach sorgfältigen Beratungen in der Landesregierung und im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zum Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz für den BLB NRW gesetzt worden.

Der Schriftwechsel mit dem FM und dem BLB NRW dauert noch an. Zu beobachten bleibt, ob und wie die sich aus der Darlehensvereinbarung mit dem Land ergebende, vom LRH aufgezeigte Gefahr von wirtschaftlichen Fehlsteuerungen vermieden werden kann. Zudem ist nachzuhalten, wie die fehlerhafte Inventur und Bewertung der Liegenschaften korrigiert wird.

33 Engagement des Landes bei Stiftungen

Der Landesrechnungshof hat durch eine Untersuchung das unterschiedliche Engagement des Landes bei Stiftungen sichtbar gemacht. Aufgrund der gewonnenen Informationen ist kritisch zu hinterfragen, ob und wie künftige Stiftungsaktivitäten des Landes im Interesse des Gemeinwohls erfolgen sollten. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sollte das Land auf die Gründung von privatrechtlichen Stiftungen oder auf eine eigene Beteiligung an ihnen so weit wie möglich verzichten und eher andere Formen der Unterstützung des jeweiligen Stiftungszweckes wählen.

33.1 Vorbemerkung

Stiftungen sind Einrichtungen,

- die ausschließlich vom Stifter festgelegte Zwecke erfüllen,
- dazu die Erträge des grundsätzlich ungeschmälert zu erhaltenden Stiftungsvermögens verwenden und
- nach der geltenden Rechtsordnung grundsätzlich auf Dauer angelegt sind.

Sie bieten engagierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, eigene Ziele langfristig zu verwirklichen und damit einen wichtigen Beitrag zum Gemeinwohl zu leisten.

33.2 Landesstiftungen

Das Land NRW ist, wie der Bund und andere Länder auch, als Stifter aufgetreten. Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen des LRH war das Land NRW in 9 Fällen der einzige Stifter (Alleinstifter) und in 17 Fällen als Mitstifter beim Stiftungsgeschäft beteiligt. Im Weiteren hat das Land 4 Stif-

tungen nach ihrer Gründung als so genannter „Zustifter“ Stiftungskapital zugeführt. Bei den meisten dieser „Landesstiftungen“ handelt es sich um rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts³² (selbständige privatrechtliche Stiftungen). Als weitere Stiftungsformen gibt es selbständige öffentlich-rechtliche Stiftungen und unselbständige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Stiftungen.³³

Teilweise existierten Landesstiftungen vor ihrer Gründung in anderen Rechtsformen, z. B. bestand das in nachfolgender Liste wegen des späteren Errichtungszeitpunkts noch nicht aufgeführte Zentrum für Türkeistudien zunächst als nicht-rechtsfähiger und später als rechtsfähiger Verein. Die Bezeichnung „Stiftung“ wird mitunter auch von Rechtspersonlichkeiten getragen, ohne dass diese eine Stiftung im Rechtssinne sind. Sie wird etwa von Kapitalgesellschaften als Namensbestandteil geführt, z. B. von der Filmstiftung GmbH.

Das vom Land in 30 Landesstiftungen seit 1957 eingebrachte Stiftungskapital beträgt ohne Berücksichtigung von Sachleistungen insgesamt über 260 Mio. DM (= 133 Mio. EUR). Darüber hinaus erhält die Hälfte dieser Stiftungen u. a. jährlich wiederkehrende Zuwendungen aus dem Landeshaushalt (2001: rd. 112 Mio. DM = 57 Mio. EUR) bzw. ist vom Land als Begünstigte von Konzessionsabgaben aus Lotterien (Destinationen, 2001: rd. 28 Mio. DM = 14,32 Mio. EUR) bestimmt worden. Im Einzelnen stellen sich die ermittelten finanziellen Leistungen des Landes an die Landesstiftungen wie folgt dar:

³² §§ 80 ff. Bürgerliches Gesetzbuch

³³ nähere Informationen s. Innenministerium im Internet unter „Stiften in NRW“, www.im.nrw.de/bue/2.htm#

Name der Stiftung (Rechtsform, Gründung, Art der Beteiligung des Landes)	Leistungen auf das Stiftungskapital (ohne Sachleistungen) ³⁴ (DM)	laufende Finanzie- rungsmittel aus dem Landeshaushalt ³⁵ (DM)
Stiftung Gerhart-Hauptmann-Haus - Deutsch-osteuropäisches Forum (selbständige privatrechtliche Stiftung, 11.05.57, Alleinstifter)	Nicht ermittelt ³⁶	1.679.000
Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“, Berlin (selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung, 25.05.57, Mitstifter)	0	10.650.000
Institut für Mittelstandsforschung (selbständige privatrechtliche Stiftung, 02.01.58, Mitstifter)	0	1.250.000
Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen (selbständige privatrechtliche Stiftung, 10.08.61, Alleinstifter)	20.000	10.550.800
Heinrich-Hertz-Stiftung (unselbständige öffentlich-rechtliche Stiftung, 05.09.61, Mitstifter)	Nicht ermittelt ³⁶	0
Stiftung Ostdeutsche Galerie, Regensburg (selbständige privatrechtliche Stiftung, 1966, Mitstifter)	Nicht ermittelt ³⁶	nicht ermittelt
Stiftung "Haus Oberschlesien" (selbständige privatrechtliche Stiftung, 15.04.71, Zustifter)	250.000	616.500
Nordrhein-Westfälische Stiftung zur Förde- rung der Leprahilfe (selbständige privatrechtliche Stiftung, 02.04.73, Alleinstifter)	1.000.000	0
Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege (selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung, 19.03.74, Alleinstifter)	0	50.000.000
Heinz-Kühn-Stiftung (selbständige privatrechtliche Stiftung, 17.02.82, Alleinstifter)	500.000	0
Nordrhein-Westfalen-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege (kurz: NRW-Stiftung) (selbständige privatrechtliche Stiftung, 28.10.86, Alleinstifter)	10.000.000	2.000.000 (außerdem Destinationen, 2001: 13,9 Mio. DM)

³⁴ Gründungen und Beteiligungen bis Mitte 2001

³⁵ Höhe laut Ansatz im Haushaltsplan 2001

³⁶ Bei den Stiftungsaufsichtsbehörden des Landes NRW lagen hierzu keine Informationen vor.

Name der Stiftung (Rechtsform, Gründung, Art der Beteiligung des Landes)	Leistungen auf das Stiftungskapital (ohne Sachleistungen) ³⁴ (DM)	laufende Finanzie- rungsmittel aus dem Landeshaushalt ³⁵ (DM)
Deutsche AIDS-Stiftung (vereinigte Stiftung, früher mit Landesbeteiligung: Deutsche AIDS-Stiftung "Positiv leben") (selbständige privatrechtliche Stiftung, 22.04.87, Zustifter)	1.000.000	0
Kulturstiftung der Länder, Berlin (selbständige privatrechtliche Stiftung, 17.11.87, Mitsifter)	rd. 136.000	3.460.000
Martin-Opitz-Bibliothek (selbständige privatrechtliche Stiftung, 05.10.89, Mitsifter)	0	250.000
Stiftung Kunst und Kultur des Landes Nord- rhein-Westfalen (selbständige privatrechtliche Stiftung, 14.10.89, Alleinstifter)	10.000.000	5.000.000 (außerdem Destinationen, 2001: 14,1 Mio. DM)
Stiftung Preußen-Museum Nordrhein- Westfalen (selbständige privatrechtliche Stiftung, 20.03.90, Mitsifter)	10.000.000	0
Stiftung zur Förderung der Archäologie im rheinischen Braunkohlerevier (selbständige privatrechtliche Stiftung, 17.05.90, Mitsifter)	14.000.000	0
Stiftung Museum Schloß Moyland, Samm- lung van der Grinten, Joseph Beuys Archiv des Landes Nordrhein-Westfalen (selbständige privatrechtliche Stiftung, 11.04.91, Mitsifter)	65.000.000 ³⁷	4.904.000
Stiftung Bruchhauser Steine des Freiherrn von Fürstenberg-Gaugreben und des Landes Nordrhein-Westfalen (selbständige privatrechtliche Stiftung, 02.01.92, Mitsifter)	3.015.000	0
Europäische Rechtsakademie Trier (selbständige privatrechtliche Stiftung, 22.06.92, Zustifter)	215.783	0
Stiftung Entwicklung und Frieden (selbständige privatrechtliche Stiftung, 21.06.93, Mitsifter)	10.600.000	335.000

³⁷ entsprechend einer Zusage geleistete Zuwendungen für Baumaßnahmen

Name der Stiftung (Rechtsform, Gründung, Art der Beteiligung des Landes)	Leistungen auf das Stiftungskapital (ohne Sachleistungen) ³⁴ (DM)	laufende Finanzie- rungsmittel aus dem Landeshaushalt ³⁵ (DM)
Stiftung CAESAR (Center of Advanced European Studies und Research) (selbständige privatrechtliche Stiftung, 24.07.95, Mitsifter)	65.000.000	0
Stiftung Industriedenkmalpflege und Geschichtskultur (selbständige privatrechtliche Stiftung, 07.11.96, Mitsifter)	40.000.000	0
Stiftung Archiv, Forum und Museum zur Geschichte des Naturschutzes in Deutschland auf Schloß Drachenburg (selbständige privatrechtliche Stiftung, 27.12.96, Mitsifter)	8.500.000	200.000
Stiftung Künstlerdorf Schöppingen (selbständige privatrechtliche Stiftung, 07.07.98, Mitsifter)	1.500.000	0
Stiftung Zollverein (selbständige privatrechtliche Stiftung, 08.12.98, Mitsifter)	1.000.000	0
Stiftung Kunst und Kultur Münsterland (selbständige privatrechtliche Stiftung, 28.11.00, Zustifter)	500.000	0
Nordrhein-westfälische Stiftung zur Nachwuchsförderung im Leistungssport - Sportstiftung NRW (selbständige privatrechtliche Stiftung, 21.12.00, Alleinstifter)	10.000.000	8.800.000
Stiftung Deutsches Forum für Kriminalitätsprävention (DFK) (selbständige privatrechtliche Stiftung, 29.06.01, Mitsifter)	537.786	0
Nordrhein-Westfälische Stiftung für Umwelt und Entwicklung (selbständige privatrechtliche Stiftung, 12.07.01, Alleinstifter)	10.000.000	12.700.000
Summe: (soweit Geldbeträge angegeben wurden)	<u>262.774.569</u>	<u>112.395.300</u> (außerdem Destinationen, 2001: 28 Mio. DM)

Stiftungen sollen die sich aus der Satzung ergebenden Aufgaben eigenständig, eigenverantwortlich und vom Willen Dritter unabhängig wahrnehmen. Da die Stiftung ein mitgliedloses Rechtssubjekt ist, kommt eine Steuerung durch die Stifter grundsätzlich nur über die erstmalige Festlegung der Stiftungsverfassung - insbesondere des Stiftungszwecks und der Organstruktur - in Betracht. Häufig legen Stifter daher fest, dass sie selber Mitglied in einem Stiftungsorgan sind.

Das Land nimmt diese Möglichkeit aber oft nicht umfassend wahr. Bei Landesstiftungen verfügen die in Stiftungsorgane entsandten Vertreter des Landes teilweise selbst dann nicht über eine Stimmenmehrheit, wenn das Land den überwiegenden Anteil am Stiftungsvermögen erbracht hat.

Der LRH ist grundsätzlich nicht berechtigt, die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer selbständigen Stiftung des **privaten Rechts** zu prüfen, es sei denn, in der Satzung ist eine Prüfung durch ihn vorgesehen (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 LHO).

In den Fällen, in denen eine selbständige Stiftung des **privaten Rechts** Zuwendungen des Landes erhält, ist der LRH allerdings berechtigt, **bei** der Stiftung die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung dieser Mittel zu prüfen (§ 91 LHO). Der LRH kann aber i. d. R. auch in diesen Fällen nicht prüfen, ob die Landesstiftung ihr Vermögen wirtschaftlich nutzt. Diese Fragestellung wird auch von einem Wirtschaftsprüfer, der den Jahresabschluss einer Stiftung zu testieren hat, grundsätzlich nicht untersucht.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer selbständigen **öffentlich-rechtlichen** Stiftung des Landes kann gemäß § 111 Abs. 1 LHO durch den LRH geprüft werden, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

33.3 Andere Stiftungen

Neben den Landesstiftungen engagiert sich das Land auch bei weiteren Stiftungen. Dies geschieht durch Zuwendungen oder dadurch, dass die Stiftung vom Land als Destinatär bedacht wird. Die Destinationen an Stiftungen, die nicht Landesstiftungen sind, machten im Jahr 2001 insgesamt rd. 14,74 Mio. DM (7,54 Mio. EUR) aus. Bei einer Reihe dieser durch Zuwendungen oder Destinationen finanziell unterstützten Stiftungen wirkt das Land auch in Stiftungsorganen mit, obwohl es nicht Stifter ist.

33.4 Bewertung der unterschiedlichen Beteiligungsformen

Das Land hat sehr unterschiedliche Formen des finanziellen und/oder organisatorischen Engagements bei Stiftungen gewählt.

Durch sein Engagement bei einzelnen Stiftungen will das Land die von diesen Stiftungen verfolgten gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecke unterstützen. Es stellt sich aber die Frage, welche Unterstützungsform dem Landesinteresse am meisten dient.

Gegen die bisher geübte Praxis des Landes als Allein-, Mit- oder Zustifter einer selbständigen privatrechtlichen Stiftung sprechen insbesondere folgende Gesichtspunkte:

- Selbständige privatrechtliche Stiftungen sind autonom und vom Grundsatz her auf Dauer angelegt. Daher sind die Einflussmöglichkeiten des Landes auch bei Landesstiftungen nach der Stiftungsgründung stark eingeschränkt, zumal das Land in der Regel nicht über die Stimmenmehrheit in den Stiftungsorganen verfügt.

- Selbständige privatrechtliche Landesstiftungen unterliegen grundsätzlich nicht den Bestimmungen, die von der Landesverwaltung zu beachten sind. So können nicht institutionell geförderte Landesstiftungen beispielsweise ihre Beschäftigten besser stellen als vergleichbare Arbeitnehmer des Landes oder, soweit sie Mittel an Dritte vergeben, ihre Förderpraxis unabhängig von den haushaltsrechtlichen Bestimmungen gestalten. Das bedeutet auch, dass die Stiftungen des privaten Rechts bei Förderungen an den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht gebunden sind.
- Rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts können grundsätzlich nicht vom Stifter aufgelöst werden. Die Gründung solcher Stiftungen durch das Land ist daher durchaus kritisch zu sehen, denn durch das Stiftungsgeschäft wird das mit der Stiftung verfolgte Ziel auf unbegrenzte Dauer und unwiderruflich festgelegt und ist somit den Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen und dem Budgetrecht des Parlaments entzogen.

Der LRH hat seine Bedenken der Landesregierung mitgeteilt und vorgeschlagen, dass das Land sich in Zukunft als Stifter von selbständigen privatrechtlichen Stiftungen zurückhalten sollte.

Der LRH ist der Auffassung, dass es zu dieser Form der Unterstützung von bestimmten gemeinnützigen und mildtätigen Zwecken Alternativen gibt, die besser die Wahrung der Landesinteressen sicherstellen. Landtag und Landesregierung sollten sich weitgehend die Möglichkeit offen halten, jährlich neu zu entscheiden, für welchen Zweck Fördermittel in welcher Höhe zur Verfügung gestellt werden.

Wenn sich das Land dennoch für die Errichtung einer Stiftung entscheidet, sollte dies in Form einer öffentlich-rechtlichen Stiftung geschehen, da bei

dieser Rechtsform die dargestellten Nachteile eher vermieden werden können.

Soweit das Land Stiftungen nur durch Zuwendungen unterstützt, ohne selbst Stifter zu sein, bestehen seitens des LRH gegen diese Praxis grundsätzlich keine Bedenken. Denn Zuwendungen, die unabhängig von einem Stiftungsgeschäft gewährt werden, bieten u. a. den Vorteil, dass Landtag und Landesregierung jährlich neu entscheiden können, für welche Zwecke Fördermittel zur Verfügung gestellt werden, und so ggf. andere Prioritäten setzen. Im Weiteren kann die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Landesmittel kontrolliert werden, um bei Fehlentwicklungen Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

33.5 Antwort der Landesregierung

Die Landesregierung teilt die Bedenken des LRH gegen selbständige privatrechtliche Landesstiftungen nicht. Das Land habe in den vergangenen Jahren mit seinen Stiftungen gute Erfahrungen gemacht, der tatsächliche Einfluss des Landes sei ausreichend und die Stiftungen könnten ihre Aufgaben i. d. R. wesentlich flexibler, transparenter und effektiver wahrnehmen als die öffentliche Verwaltung.

In aller Regel sei es nur dem Staat möglich, fachlich hoch qualifizierte und bedeutende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zu einer ehrenamtlichen Mitarbeit in Stiftungen zu bewegen. In einer Reihe von Fällen habe die Gründung einer Stiftung zudem dazu geführt, dass sich auch andere mit ihrem Vermögen an der Stiftung beteiligt oder die Arbeit der Stiftung finanziell unterstützt hätten.

Zur Frage, ob bei privatrechtlichen Landesstiftungen das Budgetrecht des Parlaments gewahrt bleibe, vertritt die Landesregierung die Auffassung,

die Gründung einer Stiftung sei wie eine Infrastrukturmaßnahme oder ähnliche Maßnahmen zu beurteilen, bei denen auch Kapital über Wahlperioden hinaus oder sogar dauerhaft rechtlich oder faktisch gebunden werde. Außerdem seien viele Landesstiftungen als „Einkommensstiftungen“ dauerhaft auf Zuwendungen des Landes angewiesen, so dass der Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeit habe, den **Umfang** der Tätigkeit der Stiftung zu beeinflussen. Letztlich könne er keine Mittel mehr zur Verfügung stellen und so ihre Auflösung herbeiführen.

33.6 Abschließende Bewertung des LRH

Der LRH verbleibt bei seiner bisherigen Bewertung.

Es wird nicht verkannt, dass in Einzelfällen nur die Gründung einer privatrechtlichen Stiftung Dritte bewogen haben mag, sich mit ihrem Vermögen zu beteiligen. Dass – wie von der Landesregierung behauptet – gerade die Gründung von Stiftungen durch das Land und nicht andere Gründe, z. B. steuerrechtlicher Art, Bürger veranlasst haben, sich an einer Stiftung zu beteiligen, ist wegen fehlender Erkenntnisse nicht gesichert.

Ob der Auffassung der Landesregierung zur möglichen Auflösung von „Einkommensstiftungen“ in jedem Einzelfall zuzustimmen ist, mag hier dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall würden solche „Einkommensstiftungen“ dem Grundsatz widersprechen, dass die dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks rechtsfähiger Stiftungen des bürgerlichen Rechts gesichert sein sollte (vgl. § 80 Abs. 2 BGB). In der Vergangenheit haben sich daher sowohl der Deutsche Kulturrat e. V. als auch der Bundesverband Deutscher Stiftungen e. V. gegen „Einkommensstiftungen“ der öffentlichen Hand ausgesprochen.

Die Entscheidung für die Errichtung einer Stiftung ist nicht mit der Entscheidung für eine Infrastrukturmaßnahme vergleichbar. Denn die für die Infrastrukturmaßnahme vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Mittel werden zeitnah und in voller Höhe zur Zielerreichung eingesetzt, wohingegen das im Stiftungsgeschäft vom Land zugesagte Stiftungsvermögen in seinem Wert außerhalb des Landeshaushalts erhalten bleibt und nur seine Erträge verwendet werden dürfen.

Der Schriftwechsel mit der Landesregierung ist abgeschlossen.

D Anhang

34 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 2002 geben 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.

34.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten – soweit zahlenmäßig feststellbar – finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 72,5 Mio. EUR;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 35,2 Mio. EUR
 - mehrjährig rd. 2,7 Mio. EUR

 - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
 - einmalig rd. 0,4 Mio. EUR

- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 29,2 Mio. EUR
 - mehrjährig rd. 5,0 Mio. EUR.

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 12,0 Mio. EUR mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,16 Mio. EUR nicht mehr erstattet werden konnten.

34.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten – soweit zahlenmäßig feststellbar – finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 65,3 Mio. EUR;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 47,2 Mio. EUR
 - mehrfährig rd. 0,7 Mio. EUR

 - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
 - einmalig rd. 0,4 Mio. EUR

- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 5,4 Mio. EUR
 - mehrfährig rd. 11,6 Mio. EUR.

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 9,7 Mio. EUR mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,3 Mio. EUR nicht mehr erstattet werden konnten. Weiterhin wurden Zinsschäden für das Land in Höhe von rd. 5,3 Mio. EUR festgestellt.

34.3 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. 0,17 Mio. EUR

erzielt, davon waren

- kassenwirksam
Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
einmalig rd. 135.000 EUR
- nicht kassenwirksam
einmalig rd. 20.000 EUR.

34.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

34.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Mehreinnahmen durch Mietzinsanpassungen bei landeseigenen Mietwohngrundstücken; die Mieteinnahmen stehen nunmehr dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW zu	2.703.024 EUR
Mehreinnahmen an Erbschaftssteuer und Hinterziehungszinsen aufgrund der nachträglichen Prüfung der Herkunft nacherklärter Vermögenswerte	417.800 EUR
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund nachträglicher Besteuerung einer Anteilsvereinigung	198.100 EUR
Mehreinnahmen an Erbschaftssteuer durch nachträgliche Änderung einer unzutreffenden fiktiven Zugewinnausgleichsforderung	255.400 EUR
Mehreinnahmen an Einkommensteuer und Hinterziehungszinsen durch die Auswertung einer im Rahmen einer Erbschaftsteuerprüfung veranlassten Kontrollmitteilung über die Erlöse aus einer Veräußerung einer GmbH-Beteiligung	393.400 EUR
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund einer dem Finanzamt nicht angezeigten Übertragung aller Anteile einer Gesellschaft	989.200 EUR
Zinsen zum teilweisen Rückfluss eines Investitionszuschusses; der Rückfluss erfolgte, da Arbeits- / Ausbildungsplätze nicht in ausreichender Anzahl geschaffen worden waren	1.158.769 EUR
Ambulantes Operieren; Erhöhung der Anzahl und der Abrechnungen	523.893 EUR
Vor- und nachstationäre Behandlungen; Erhöhung der Anzahl und der Abrechnungen	1.820.985 EUR

Einzelförderung von Anlagegütern nach dem KHG NRW; Verhinderung der Festsetzung und Auszahlung besonderer Beträge der Krankenhausförderung	26.327.531 EUR
Teilweise Rückerstattung einer Zuwendung wegen Ausgaben für Leitungsverlegung außerhalb der geförderten Baumaßnahme	155.062 EUR
Rückzahlung und Verzinsung vorzeitig in Anspruch genommener Zuwendungen für Stadtbahnbaumaßnahmen	4.579.018 EUR
Anteilige Rückzahlung der Zuwendung durch eine Stadt wegen mangelhafter Leistungsbeschreibung (Verstoß gegen die VOB/A)	136.617 EUR
Anteilige Rückzahlung der Zuwendung durch eine Stadt wegen mangelhafter Leistungsbeschreibung (Verstoß gegen die VOB/A)	106.962 EUR
Rückforderung gegenüber Stadtwerken wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	168.429 EUR
Rückforderung gegenüber einer Stadt wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	132.971 EUR
Fahrgelderstattungen nach dem Schwerbehindertengesetz; diverse Verkehrsunternehmen	1.313.879 EUR
Einnahmen aus der Begleichung offen gebliebener Gebührenrechnungen an Kreise und kreisfreie Städte für Rückstandkontrolluntersuchungen auf Grund von landeseinheitlichen Vergleichen	490.906 EUR
Teilweise Rückforderung einer Zuwendung wegen Verstoßes gegen die VOB/A durch ein Studentenwerk	102.258 EUR
Zinsforderungen aufgrund zu früh abgerufener Fördermittel	347.866 EUR

Teilweise Rückforderung einer Zuwendung wegen zu hoch angesetzter Architekten- und Ingenieurhonorare auf der Grundlage nicht förderfähiger Baukosten	105.207 EUR
Regionale Wirtschaftsförderung: Erstattung eines Zuschusses wegen förderschädlichem vorzeitigem Maßnahmebeginn	124.641 EUR
Regionale Wirtschaftsförderung: Erstattung eines Zuschusses wegen Nichtbeachtung einer Arbeitsplatzaufgabe	114.808 EUR
Technologieprogramm Wirtschaft: Kürzung einer Zuwendung wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben und Erhebung von Zinsen wegen vorzeitigem Mittelabruf	238.321 EUR
Regionale Wirtschaftsförderung: Teilerstattung einer Zuwendung nach Minimierung des Fördersatzes	213.090 EUR

34.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Verringerung eines Betriebskostenzuschusses (institutionelle Förderung) an eine Gesellschaft	1.150.000 EUR
Erhöhung der Bibliotheksgebühren an Hochschulen	2.500.000 EUR
Verringerung der poliklinischen Neuzugänge	612.000 EUR
Wegfall von Stellen im Bereich der Polizeiküchen	589.144 EUR
Zinsersparnis durch Änderung des Abführungstermins der Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über die Fehlsubventionierung im Wohnungswesen	100.000 EUR

Zinersparnis durch Einhaltung des vorgeschriebenen Abführungstermins der Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über die Fehlsubventionierung im Wohnungswesen durch zwei Städte	144.000 EUR
Wenigerausgaben für den Naturschutz auf Grund des Verzichts auf Zahlung von Bewirtschaftungsprämien für nicht extensiv genutzte Ackerflächen in Feuchtwiesenschutzgebieten	130.000 EUR

35 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte

Aus den Beratungen der früheren Jahresberichte ist zu unerledigt gebliebenen Beschlüssen mitzuteilen:

35.1 Jahresbericht 1999

35.1.1 Gegenstand Eingang eines Kaufpreises

Beitrag Nr. 35

Ausschussprotokoll Nr. 12/1362 vom 28.09.1999

Berichtstermin ---

Bemerkungen „Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahr 1991 bisher nicht vollständig eingegangen ist.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das Finanzministerium auf, die Ansprüche des Landes zügig zu realisieren und den Ausschuss zu unterrichten.“

Nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW vom 12.12.2000 ist die Forderung zum 01.01.2001 auf das Sondervermögen übergegangen, dem damit die Überwachung des Zahlungseingangs obliegt. Es wurde 2002 eine Teilleistung in Höhe von 250.000 EUR erbracht. Die Restforderung beläuft sich nunmehr auf 9,1 Mio. DM (4.658.402 EUR).

35.2 Jahresbericht 2001

35.2.1 Gegenstand Tilgung von Landesdarlehen im Agrarbereich

Beitrag	Nr. 22
Ausschussprotokoll	Nr. 13/348 vom 11.09.2001
Berichtstermin	---
Bemerkungen	Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen wurde vom Ausschuss für Haushaltskontrolle aufgefordert, jährlich über die Höhe der dem Land aus den gewährten Darlehen zugeflossenen Mittel Bericht zu erstatten. Zu einer entsprechenden Berichterstattung ist es bisher nicht gekommen.

35.3 Jahresbericht 2002

35.3.1 Gegenstand Kreditaufnahme im Auslaufzeitraum zur Bildung eines Überschusses

Beitrag	Nr. 31
Ausschussprotokoll	Nr. 13/679 vom 08.10.2002
Berichtstermin	---
Bemerkungen	Die Angelegenheit wurde im Hinblick auf das beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen schwebende Verfahren von der Tagesordnung am 08.10.2002 abgesetzt. Ein neuer Termin für die Beratung des Ausschusses wurde bisher nicht festgelegt. Ein neuer Sachstand hat sich nicht ergeben.

35.3.2 Gegenstand Konzessionseinnahmen aus Lotterien und Wettunternehmen

Beitrag	Nr. 32
Ausschussprotokoll	Nr. 13/679 vom 08.10.2002
Berichtstermin	---
Bemerkungen	<p>Die Angelegenheit wurde von der Tagesordnung am 08.10.2002 abgesetzt, weil die SPD-Fraktion noch Beratungsbedarf geltend gemacht hat. Ein neuer Termin für die Beratung des Ausschusses wurde bisher nicht festgelegt.</p> <p>Über den aktualisierten Sachstand wurde der Ausschuss mit Schreiben vom 05.09. und 19.11.2002 (Az.: I C – 385 – 2002) unterrichtet.</p> <p>Darüber hinaus ergibt sich kein neuer Sachstand.</p>

35.3.2 Gegenstand Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit

Beitrag	Nr. 35
Ausschussprotokoll	Nr. 13/679 vom 08.10.2002
Berichtstermin	---
Bemerkungen	<p>Die Angelegenheit wurde von der Tagesordnung am 08.10.2002 abgesetzt. Dazu vermerkt das o. a. Ausschussprotokoll, dass „sich die CDU-Fraktion dazu erst in den nächsten Wochen eine abschließende Meinung bilden werde. Es gehe um Studien- und Schulfonds, wozu die Exekutive bei der Einbringung des Haushalts Vorschläge gemacht habe, die mit denen des Landesrechnungshofs nicht ganz übereinstimmen“. Ein neuer Termin für die Beratung des Ausschusses wurde bisher nicht festgelegt.</p>

Über den aktualisierten Sachstand wurde der

Ausschuss mit Schreiben vom 05.09. und 19.11.2002 (Az.: I C – 385 – 2002) unterrichtet.

Darüber hinaus ergibt sich kein neuer Sachstand.

36 Sonstige Prüfungen

36.1 Verfassungsschutz

Dem LRH obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach den gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 LRHG).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden letztmalig für die Haushaltsjahre 1993 bis 1996 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NRW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10 a Abs. 3 LHO).

36.2 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 beschlossene Stellungnahme im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Das im Jahresbericht 2002 unter dem Punkt 38.2 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1996, 1997 und 1998 ist abgeschlossen. Die Prüfung des LRH befasste sich schwerpunktmäßig mit der Filmförderung durch den WDR im Rahmen seiner Beteiligung als Gesellschafter an der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH und der betrieblichen Altersversorgung des WDR. Die Veröffentlichung der vom LRH für nicht

erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen ist noch nicht erfolgt.

36.3 Phoenix Ereignis- und Dokumentationskanal (Phoenix)

Phoenix wird als öffentlich-rechtliche, rechtlich nicht selbständige Gemeinschaftseinrichtung von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF betrieben. Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Phoenix, soweit es den Anteil des WDR an Phoenix betrifft. Im Hinblick auf die Anteile der übrigen Landesrundfunkanstalten und des ZDF an Phoenix haben die für Rundfunkprüfungen zuständigen Rechnungshöfe ihre Prüfungsaufgaben gegenüber Phoenix durch Vereinbarungen auf den LRH übertragen.

Die Ergebnisse der Prüfung teilt der LRH sowohl nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht, als auch aufgrund der Prüfungsvereinbarungen den zuständigen Rechnungshöfen mit. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant des WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Das im Jahresbericht 2001 unter dem Punkt 38.3 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1997, 1998 und 1999 ist abgeschlossen. Der LRH hat im Juli 2002 dem Intendanten des WDR mitgeteilt, dass er die Teile des Prüfungsberichts, die sich kritisch mit der Organisation und den Entscheidungsstrukturen des Ereignis- und Dokumentationskanals (Prüfungsmitteilung 4.) sowie mit den finanziellen Rahmenbedingungen, der Gestaltung des finanziellen Rahmens und den unentgeltlichen Leistungen der Rundfunkanstalten für Phoenix (Prüfungsmitteilungen 6.1, 6.2 und 6.4) auseinander gesetzt haben, für nicht erledigt erklärt hat. Der

Intendant des WDR wird diese Teile des Prüfungsberichts im Ministerialblatt des Landes Nordrhein-Westfalen veröffentlichen. Die Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht wie auch die oben genannten zuständigen Rechnungshöfe sind über die Entscheidung des LRH unterrichtet worden.

36.4 Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)

Mit dem Inkrafttreten des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) im Juli 2002 ist gemäß § 129 Abs. 1 LMG NRW das Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen aufgehoben worden. Die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) hat gemäß § 127 Abs. 1 LMG NRW nunmehr die Bezeichnung „Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)“. Gemäß § 113 Abs. 1 LMG NRW prüft der LRH den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LfM. Wie bisher dürfen die Prüfungsergebnisse des LRH nur der Anstalt selbst und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden (§ 114 Abs. 5 LMG NRW). Nach der endgültigen Feststellung des Jahresabschlusses durch die Medienkommission hat der Direktor der LfM im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu von der Rundfunkkommission beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 115 Nr. 3 LMG NRW). Diese Regelung ist aus § 64 Abs. 7 Nr. 3 Landesrundfunkgesetz (LRG) unverändert in das LMG NRW übernommen worden.

Das im Jahresbericht 2002 unter 38.4 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1994 bis einschließlich 1998, das im Dezember 1999 begonnen wurde, ist in der Zwischenzeit abgeschlossen worden. In dem Prüfungsverfahren hatte der LRH die von der LfM vorgenommene Rücklagenbildung untersucht. Der Direktor der LfM hat u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile der Prüfungsmitteilung sowie die dazu be-

schlossene Stellungnahme der Medienkommission im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11.04.2003 auf den Seiten 354-358 ff. veröffentlicht. Dabei hat der LRH zu der Bildung der Rücklagen durch die LfM unter anderem auf folgendes hingewiesen:

„Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) für die Jahre 1994 bis 1998 geprüft. Hierbei hat er gemäß § 64 Abs. 3 Landesrundfunkgesetz NW (LRG NW) die Prüfung auf die Untersuchung der Bildung von Rücklagen sowie der Übertragung von Haushaltsresten beschränkt, da diese Themenbereiche bei der vorhergehenden Prüfung Anlass zur Kritik geboten haben. Auch bei dieser Prüfung kritisiert der LRH die Rücklagenbildung der LfR. Die sehr gute finanzielle Ausstattung der LfR mit Rundfunkgebührenmittel mag wohl mitursächlich für das kritikwürdige Verhalten der LfR gewesen sein.

Die wirtschaftliche Situation der LfR hat sich in den Jahren 1994-1998 positiv entwickelt. Die Ertragslage verbesserte sich vor allem aufgrund steigender Einnahmen aus dem Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr. Obwohl auch zukünftig von einer günstigen Entwicklung der finanziellen Situation der LfR auszugehen ist, hat diese im Prüfungszeitraum durch die Bildung von verschiedenen Rücklagen erhebliche Finanzreserven aufgebaut. In der Zeit vom 01.01.1994 bis zum 31.12.1998 hat die LfR rund 12.722 TDM an Haushaltsmitteln in verschiedene Rücklagen (Rücklagen zur Förderung der technischen Infrastruktur I, II und III; Neubaurücklage; Rücklage zur Sicherung der Pensionsverpflichtungen; Rücklage zur Einrichtung und Förderung Offener Kanäle in Kabelanlagen; Betriebsmittelrücklage; Rücklage zur technischen Ausstattung des Neubaus) eingestellt. Der Endbestand der Rücklagen zum 31.12.1998 betrug rund 18.917 TDM (davon rund 13.653 TDM in der Rücklage zur Finanzierung des Neubaus der LfR).

Die LfR ist lediglich befugt, unter engen Voraussetzungen zur Sicherstellung einer geordneten und kontinuierlichen Haushalts- und Wirtschaftslage für künftige Jahre Rücklagen zu bilden.

So hat die Rundfunkkommission in jedem Haushaltsjahr spätestens mit Genehmigung des letzten Nachtragshaushaltsplanes über die Bildung einer – neuen – Rücklage oder den Fortbestand einer – bestehenden – Rücklage sowie über die Zuführung von Rücklagenmittel zu entscheiden. Dabei hat die Rundfunkkommission die Notwendigkeit der Rücklagenbildung festzustellen und zu begründen. Die Rücklagenbildung ist nur dann notwendig, wenn die LfR anhand der mittelfristigen Finanzplanung darlegen kann, dass ihr zukünftiger Finanzbedarf derart groß ist, dass es der Bildung einer Finanzreserve bedarf. Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ist der Finanzbedarf, die Bildung der Rücklage sowie ihre – schrittweise – Auflösung zu erfassen. Darüber hinaus hat die Rundfunkkommission einen jährlichen Soll-Ist-Vergleich zwischen dem geplanten Bedarf an Rücklagenmitteln und dem tatsächlichen Finanzbedarf vorzunehmen. Abweichungen von der ursprünglichen Rücklagenplanung sind in der jeweiligen Entscheidung der Rundfunkkommission über die Rücklage darzulegen.

Diese Voraussetzungen hat die LfR bei der Bildung verschiedener Rücklagen nicht beachtet. Im übrigen bestand im Prüfungszeitraum keine Notwendigkeit zur Bildung der Rücklagen zur Förderung der technischen Infrastruktur II und III, der Pensionsrücklage sowie der Rücklage zur Einrichtung und Förderung Offener Kanäle in Kabelanlagen und der Rücklage zur technischen Ausstattung des Neubaus, da der LfR jeweils in ausreichendem Maße Haushaltsmittel zur Bewältigung ihrer Aufgaben zur Verfügung standen. Auch die Bildung der Betriebsmittelrücklage war nicht notwendig, da die LfR jederzeit über liquide Mittel zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten verfügte. Angesichts der gesicherten Finanzierung der LfR durch Rundfunkgebührenmittel ist auch zukünftig von einer ausreichenden Liquidität der LfR auszugehen.

Der LRH hat festgestellt, dass die Rücklagen zur Förderung der technischen Infrastruktur II und III, die Rücklage zur Einrichtung und Förderung Offener Kanäle in Kabelanlagen, die Rücklage zur technischen Ausstattung des Neubaus sowie die Pensionsrücklage und die Betriebsmittelrücklage aufzulösen sind. Außerdem sind im Jahre 1997 in unzulässiger Weise verwendete Haushaltsreste als Jahresüberschuss zu werten. Die Jahresabschlüsse der Jahre 1994-1998 sind abzuändern. Die Überschüsse aller geprüften Haushaltsjahre sind gemäß § 65 Abs. 2 Satz 2 LRG NW an den Westdeutschen Rundfunk (WDR) abzuführen.“

36.5. 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 Rundfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 S. 2 des Staatsvertrages). Nach einer Vereinbarung der prüfenden Rechnungshöfe mit dem DLR wird nach Vorlage des Prüfungsberichts zwischen dem Intendanten und den Rechnungshöfen eine Zusammenfassung des Berichtes abgestimmt und – ggf. mit einer Stellungnahme des Intendanten – an die Präsidenten aller Landtage zur Kenntnis gebracht. Anschließend ist eine Pressemitteilung über die wesentlichen Prüfungsergebnisse unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Intendanten zu erstellen und deren Veröffentlichung durch den Intendanten in der überregionalen Presse zu veranlassen.

Der LRH hat im Berichtsjahr gemeinsam mit dem Rechnungshof von Berlin nicht nur für die Jahre 1997, 1998 und 1999, sondern auch für das Jahr 2000 ausgewählte Teile der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR

geprüft. Das im Jahresbericht 2002 unter Punkt 38.5 erwähnte Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. In dem gemeinsamen Prüfungsbericht werden sich die Rechnungshöfe im Wesentlichen zu der wirtschaftlichen Situation des DLR, der Kosten- und Leistungsrechnung und den Urheber-, Leistungs- und Herstellungsvergütungen sowie zu der Verwaltungskooperation mit dem ZDF, der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und zu den Outsourcingmaßnahmen des DLR äußern.

Abkürzungsverzeichnis*

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
BR	Bezirksregierung
BLB / BLB NRW	Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FM	Finanzministerium
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
HG	Haushaltsgesetz
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
IM	Innenministerium
i. S. d.	im Sinne der /im Sinne des
IT	Informationstechnik
JM	Justizministerium
kw	künftig wegfallend
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof NRW
LV	Landesverfassung
MASQT	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie
MBI. NRW.	Ministerialblatt des Landes NRW
MFJFG	Ministerium für Frauen, Jugend, Familien und Gesundheit
MGSFF	Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familien
MP	Ministerpräsident
MSWKS	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
MSJK	Ministerium für Schule, Jugend und Kinder
MSWF	Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

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

MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
MWF	Ministerium für Wissenschaft und Forschung
MWMEV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr
MVEL	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung
NRW	Nordrhein-Westfalen
PC	Personalcomputer
PM	Prüfungsmitteilung
RdErl.	Runderlass
RPA / RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPSt	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
SMBl. NRW.	Sammlung aller geltenden und in Teil I des MBl. NRW. veröffentlichten Erlasse
Tz.	Textziffer
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
ZE	Zuwendungsempfänger / Zuwendungsempfängerin