



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Herrn Achim Tüttenberg MdL
Vorsitzender des Ausschusses
für Haushaltskontrolle des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags
40221 Düsseldorf



40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-367

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: **Herr Dr. Göbel**

Durchwahl 3896-335

Aktenzeichen: **Pr 3 – 197 – 9 - 2**

Datum 07.01.2013

Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 15.01.2013 Sachstandsaktualisierungen des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 15.01.2013
erhalten Sie in der Anlage die folgenden Sachstandsaktualisierungen:

Aus dem Jahresbericht 2011 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2010 (Drucksache 15/2341)

- Abschnitt 10: Unterrichtsausfall an öffentlichen Schulen

Aus dem Jahresbericht 2012 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2011 (Drucksache 16/860)

- Abschnitt 6: Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur
- Abschnitt 12: Einführung von Gebühren für die Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare

Die Sachstandsaktualisierungen beruhen auf Entscheidungen des Großen Kollegiums des Landesrechnungshofs vom heutigen Tage.

Mit freundlichen Grüßen

Ihre

A handwritten signature in black ink, reading "Brigitte Mandt". The signature is written in a cursive style with a large initial 'B' and 'M'.

Dr. Brigitte Mandt

Anlagen (60-fach)

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Abschnitt 10 des Jahresberichts 2011, S. 77 ff.

- Unterrichtsausfall an öffentlichen Schulen -

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) hat seine erste, im Jahresbericht berücksichtigte Stellungnahme (vgl. Abschnitt 10.8, S. 87 ff) um weitere ausführliche Stellungnahmen ergänzt, auf die der LRH, zuletzt mit Entscheidung vom 26.10.2012, geantwortet hat. Danach stellt sich der Sachstand - in der Reihenfolge des Abschnitts 10.8 des Jahresberichts - wie folgt dar:

1.

Zu der vom LRH z. T. kritisch betrachteten Vertretungspraxis (Abschnitt 10.8.1, S. 88) hat der LRH zur Kenntnis genommen, dass auch das MSW Qualitätsunterschiede bei den verschiedenen Formen des Vertretungsunterrichts sieht. Zum Eigenverantwortlichen Arbeiten (EVA) vgl. unten zu 3.

2.

Zu den Gründen des Unterrichtsausfalls und den vorgeschlagenen Optimierungsmöglichkeiten (Abschnitt 10.8.2, S. 88):

- Bezüglich einer Reihe von Ausfalltatbeständen hat das MSW auf eine geplante Neufassung der „Allgemeinen Dienstordnung für Lehrerinnen und Lehrer, Schulleiterinnen und Schulleiter an öffentlichen Schulen (ADO)“ verwiesen, die zwischenzeitlich zum Schuljahr 2012/2013 in Kraft getreten ist.

Beispielsweise dürfen die im Jahresbericht erwähnten Konferenzen / Dienstbesprechungen nur noch in zwingend gebotenen Ausnahmefällen während der allgemeinen Unterrichtszeit stattfinden. Zeugnis- und Beratungskonferenzen können nur noch einmal im Schulhalbjahr nach der Unterrichtszeit am Vormittag beginnen, sofern die Aufsicht über die Schüler bis zum Ende des stundenplanmäßigen Unterrichts sichergestellt wird. Die ursprünglich geplante Beschränkung der ganztägigen schulinternen Fortbildung auf einen Tag pro Schuljahr wurde nicht in die Endfassung der ADO übernommen. Vielmehr können die Schulen mit Blick auf die zukünftigen Herausforderungen - so das MSW - unter bestimmten

Voraussetzungen nunmehr zwei Unterrichtstage pro Jahr zur schulinternen Fortbildung für das gesamte Kollegium verwenden.

Die die Konferenzen/Dienstbesprechungen betreffenden Änderungen erscheinen dem LRH geeignet, den hierdurch verursachten Unterrichtsausfall zu verringern. Zur Ausweitung der Fortbildungsmöglichkeiten hat der LRH auf Prüfungsfeststellungen verwiesen, wonach in einem Regierungsbezirk über einen längeren Zeitraum die schon jetzt vorhandenen Fortbildungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft wurden.

- Hinsichtlich weiterer schulorganisatorischer Ausfallgründe (z. B. Elternsprechtag), so das MSW, werde die Schulaufsicht die Schulen beraten - z. B. durch die Vermittlung von „Best-Practice-Beispielen“ - und bei der Minimierung ihres Unterrichtsausfalls unterstützen.

Diese Ankündigung hat der LRH begrüßt.

- Bezüglich einiger Ausfalltatbestände hat der LRH von einer Weiterverfolgung abgesehen, obwohl ihn die Ausführungen des MSW nicht (vollständig) überzeugt haben. Dies galt z. B. für den Erlass „Schulschluss am Tag der Zeugnisausgabe“, den das MSW zunächst dahingehend geändert hat, dass an den Tagen der Ausgabe der Halbjahreszeugnisse lediglich der Nachmittagsunterricht entfallen kann, um diese Änderung dann, bevor sie erstmals praktisch wurde, wieder zurückzunehmen mit der Begründung, am Tag der Zeugnisausgabe könne nicht mit pädagogisch wertvollem Unterricht gerechnet werden.
- Das MSW hat zudem erklärt, dass es bei einer Reihe von schulorganisatorischen Ausfallursachen eine grundsätzlich andere Auffassung als der LRH vertrete. Allzu rigide Vorgaben etwa zur Gestaltung des Schulkarnevals (Der LRH hatte - über Karnevalsveranstaltungen in der Schule hinausgehende - Unterrichtskürzungen an den Tagen vor und nach Rosenmontag kritisiert.) könnten das Schulklima insgesamt und damit letztlich die Unterrichtsqualität auch an anderen Schultagen negativ beeinträchtigen; sie würden sich auch nicht mit der Eigenverantwortlichkeit der Schulen vertragen. Schule müsse als Ganzes mehr bieten als einen möglichst großen Umfang an zählbaren Unterrichtsstunden. In der Schullwirklichkeit gehe es nicht mehr nur um das Lernen von Sachwissen, sondern gerade auch um soziales Lernen, wofür ein vielfältiges Schulleben unerlässlich sei. Im Übrigen habe die Prüfung des LRH gezeigt, dass die Mehrheit der Schulen in

hohem Maße für die Thematik Unterrichtsausfall sensibilisiert sei und in betreffenden Situationen vernünftig agiere.

Dem hat der LRH entgegen gehalten, er habe an fast allen Schulen vorgefunden, dass „stundenplanmäßiger“ Unterricht durch Unterricht in besonderer Form, zu dem u. a. gemeinschaftliche Schulveranstaltungen zählten, ersetzt worden sei. Der LRH habe all diese Varianten ausnahmslos als Unterrichtserteilung gewertet und damit auch dem geforderten vielfältigen Schulleben Rechnung getragen. Für den Versuch, nunmehr auch den ersatzlosen Ausfall von Unterricht als wesentlich für das soziale Lernen und das Schulklima darzustellen, fehle ihm das Verständnis.

3.

Zum Vergleich der Erhebungen des MSW und des LRH (Abschnitt 10.8.3, S. 88 f.) hat das Ministerium (ergänzend) ausgeführt, das MSW werde mit externer Unterstützung prüfen, ob ein Untersuchungsdesign mit vertretbarem Aufwand für Schule und Schulaufsicht durchgeführt werden könne, das der Schuladministration Planungs- und Steuerungswissen verschaffe, um den Unterrichtsausfall nachhaltig zu verringern. Dabei solle auch ermittelt werden, in welcher Form EVA zukünftig berücksichtigt werden könne. Die Ausschreibung des Gutachtens sei in Vorbereitung.

Der LRH hat um Mitteilung gebeten, wann mit einem Fortgang der Angelegenheit zu rechnen sei.

4.

Der vom LRH unterstellte Zusammenhang zwischen sorgfältiger Dokumentation durch die Schulen und geringem Unterrichtsausfall (Abschnitt 10.8.4, S. 89 f.) hat das MSW (erneut) bestritten. Selbst bei Annahme einer Kausalität zwischen beiden Merkmalen seien Ursache und Wirkung unklar: möglicherweise sei die Personalsituation der Schule der ausschlaggebende Faktor.

Die vom MSW geäußerten Zweifel würden, so der LRH, nicht geteilt, denn er habe diesen Zusammenhang bei Erhebungen vor Ort (auch bei anderen Prüfungen) immer wieder festgestellt. Für die Annahme des MSW, die Einhaltung der Dokumentationspflichten sei von der Personalausstattung der Schule abhängig, habe die Prüfung keine Anhaltspunkte geliefert. Die Schulen, deren Unterrichtsdokumentationen die größten Lücken aufgewiesen hätten, seien personell sogar besser ausgestattet gewesen als die „vorbildlichen“ Schulen.

5.

Zu der von ihm empfohlenen Unterrichtsausfallstatistik an jeder Schule (Abschnitt 10.8.4, S. 89 f.) hatte der LRH klargestellt, dass diese Statistik vom Ansatz her nicht identisch sei mit der Stichprobe des MSW. Demgegenüber hat das MSW darauf hingewiesen, dass eine schulbezogene Erhebung des Unterrichtsausfalls nach einheitlichen formalen und inhaltlichen Kriterien einen immensen administrativen Aufwand bei Schule und Schulaufsicht erfordere. Insofern stelle sich die Frage nach dem Mehrwert einer solchen Statistik an rd. 6.000 Schulen gegenüber dem ohnehin an die Schulkonferenz zu erstellenden Bericht über die Unterrichtsversorgung und die Unterrichtserteilung an der Schule nach § 59 Abs. 7 SchulG.

Dieser Hinweis gehe, so der LRH, weitgehend ins Leere, da dieser Bericht nach seinen Feststellungen überwiegend gar nicht vorgelegt wurde oder wenig aussagekräftig war (vgl. Abschnitt 10.5, S. 84).

Für die schulbezogene Ausfallstatistik gelte, dass Unterrichtserteilung und -ausfall aus mannigfaltigen Gründen von den Schulen ohnehin nachzuhalten und zu erfassen seien. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Statistik und der Stichprobe seien verschiedene Varianten denkbar. Aus Gründen der Praktikabilität und der Arbeitsökonomie sollte die Stichprobe aber, soweit wie möglich, auf den ohnehin bei den Schulen vorhandenen Daten aufsetzen.

Ob und inwieweit den Schulen durch die künftige Stichprobe ein zusätzlicher Aufwand entstehe, hänge letztlich von dem - noch nicht feststehenden - „Untersuchungsdesign“ ab. Dabei sei allerdings zu berücksichtigen, dass auch die früheren Stichproben für die teilnehmenden Schulen zu einem gewissen Verwaltungsaufwand geführt hätten, der umso größer gewesen sei, je weniger die Schulen zuvor dokumentiert hätten.

6.

Als vorläufiges Fazit ist zunächst positiv zu vermerken, dass das MSW durch die Beratung der Schulen und die Vermittlung von „Best-Practice-Beispielen“ den insbesondere auf schulorganisatorische Gründe zurückzuführenden Unterrichtsausfall minimieren will.

Außerdem ist zu begrüßen, dass das MSW seine künftigen Datenerhebungen zum Unterrichtsausfall unter den Gesichtspunkten einer realistischen Abbildung des Un-

terrichtsgeschehens und der Gewinnung des erforderlichen Planungs- und Steuerungswissens für Politik und Bildungsadministration neu ausrichten will.

Darüber hinaus hält es der LRH aber nach wie vor für erforderlich, alle Schulen zu verpflichten, eine eigene Unterrichtsausfallstatistik zu führen.

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Abschnitt 6 des Jahresberichts 2012, S. 78 ff.

- Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur -

Der Landesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur im Jahre 2007 festgestellt, dass bei dem damaligen Vertrag zur Bereitstellung von terrestrischen Verbindungen durch organisatorische Maßnahmen Einsparungen alleine bei den untersuchten Verwaltungsbereichen von mindestens 4 Millionen Euro jährlich möglich waren. Zudem waren Anforderungen an eine Neuausschreibung der Kommunikationsverbindungen beschrieben worden, mit deren Vorbereitung das Land bereits im Verlauf der vorigen Prüfung begonnen hat.

Bei der erneuten Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Neuausschreibung landesweit zunächst zu theoretischen Einsparungen in Höhe von 9 Millionen Euro jährlich geführt hat.

Durch vorgesehene Leistungserweiterungen, ungünstige Vertragsbedingungen, unwirtschaftliche Vorgehensweisen im Einzelfall sowie praktische Mängel bei der Umsetzung entsprechen die aktuellen Leitungskosten in der Summe jedoch wieder dem Stand von 2007, wobei zum Teil erhebliche Kostenverschiebungen zwischen den einzelnen Netzen eingetreten sind.

Die Stellungnahmen der beteiligten Ressorts waren im Jahresbericht bereits berücksichtigt. Bis Oktober 2012 wurden seitens des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) und des Finanzministeriums die angeforderten Abrechnungen mit dem externen Dienstleister für das IV. Quartal 2011 sowie das II. Quartal 2012 übersandt. Demnach hat die Finanzverwaltung seit Ende der Erhebungen keine Änderung am Kommunikationsnetz vorgenommen. Das Landesamt für zentrale polizeiliche Dienste (LZPD) hat Änderungen nur in der Erweiterung des Netzes für die Leitstellen vorgenommen. Information und Technik NRW hat einen Teil der geplanten redundanten Anbindungen der Justizkopfstellen, verbunden mit einzelnen diesbezüglichen Empfehlungen des Landesrechnungshofs (LRH) realisiert.

Ebenso hat das MIK das Ergebnis von Verhandlungen des LZPD mit dem externen Dienstleister über eine mögliche Vertragskündigung zum 03.03.2013 mitgeteilt. Demnach hat der externe Dienstleister eine Preisreduzierung aller nach dem Preis-

modell berechneten Verbindungen um 40% und Anbindungen um 67% ab März 2013 zugesagt, so dass keine Kündigung vorgenommen wurde.

Nach alledem kann derzeit folgendes Fazit gezogen werden:

Der LRH begrüßt die Erfolge des LZPD bei der Nachverhandlung der Kosten für An- und Verbindungen, die nach dem Preismodell berechnet werden. Er erwartet, dass sowohl die künftig geltenden Preise als auch die verschiedenen technischen Möglichkeiten als Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen herangezogen werden.

Der LRH erwartet zudem, dass zukünftige Ausschreibungen so gestaltet werden, dass auch nicht vorhergesehene Änderungen der Netzanbindung wirtschaftlich vollzogen werden können.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Abschnitt 12 des Jahresberichts 2012, S. 122 ff.

- Einführung von Gebühren für die Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare -

Einige Bundesländer erheben von Notariaten Gebühren für Leistungen der Justizverwaltung im Rahmen ihrer Dienstaufsicht. Nordrhein-Westfalen erbringt diese Leistungen bislang unentgeltlich. Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hatte dies für nicht länger hinnehmbar erachtet.

Das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (JM) hatte die Einführung derartiger Gebühren grundsätzlich für möglich gehalten und die Einrichtung einer Arbeitsgruppe angekündigt, welche die damit verbundenen rechtlichen Fragen untersuchen sollte.

Prüfung der Amtsführung der Notarinnen und Notare (Abschnitt 12.2, S.123)

Jede Notariatsprüfung verursacht bei der Justizverwaltung Personalkosten von etwa 1.560 €. Allein die regelmäßige, alle vier Jahre durchzuführende Prüfung der 2.145 Notarinnen und Notare, die in NRW ihren Amtssitz haben, kostet das Land jährlich rund 836.000 €. Der LRH hatte die Einführung einer Gebühr für die Notariatsprüfungen empfohlen und darauf hingewiesen, dass sich auf der Basis einer durchschnittlichen Gebühr von 600 € bei derzeit 2.145 Notariaten und einem vierjährigen Prüfungsturnus Einnahmen von rund 322.000 € jährlich ergäben. Durch diese Einnahmen ließen sich die durch die Geschäftsprüfungen verursachten Personalkosten zumindest teilweise ausgleichen.

Das JM hatte eingeräumt, eine Einführung landesspezifischer Gebühren sei im Hinblick auf den Aufwand der Justizverwaltung im Rahmen der Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare grundsätzlich möglich. Die eingesetzte Arbeitsgruppe werde sich sowohl mit Fragen zur Höhe der einzuführenden Gebühren als auch mit einer denkbaren Staffelung befassen.

In seiner neusten Stellungnahme vom 14.12.2012 hat das JM mitgeteilt, die Arbeitsgruppe empfehle die Einführung einer Gebühr für die Prüfung der regelmäßigen Amtsführung der Notariate. Die Gebührenhöhe stehe noch nicht fest.

Bestellung einer Notarvertretung (Abschnitt 12.3, S. 123)

Etwa 70 v. H. der vom LRH näher betrachteten Notarinnen und Notare hatten durchschnittlich rund fünfmal im Jahr die Bestellung einer Vertretung beantragt. Jede dieser Bestellungen hatte seitens der Justiz Personalkosten zwischen rund 12 bis 20 € verursacht.

In seiner Stellungnahme vom 14.12.2012 hat das JM ausgeführt, die Arbeitsgruppe empfehle die Einführung einer Gebühr für die Bestellung einer Notarvertretung. Sie sehe allerdings noch Diskussionsbedarf in Bezug auf die Gebührenhöhe. Die Arbeitsgruppe habe sich zudem für die Einführung eines landesweiten Systems, welches die Notarvertretungen elektronisch erfasse, ausgesprochen.

Die Arbeitsgruppe werde nach derzeitiger Planung erneut im Laufe der ersten Jahreshälfte 2013 zusammentreten. Bis dahin würden durch einzelne Arbeitsgruppenmitglieder noch Einzelfragen geklärt, insbesondere zum Verwaltungsaufwand, der für die Berechnung der Höhe künftiger Gebühren bedeutend sei.

Nach alledem kann derzeit folgendes Fazit gezogen werden:

Der LRH begrüßt die Bestrebungen der Justizverwaltung, nunmehr Gebühren für einzelne Leistungen im Rahmen der Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare einzuführen. Er erwartet, dass die angekündigten Ergebnisse der Arbeitsgruppe zeitnah gebührenrechtlich umgesetzt werden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.