



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Die Präsidentin des LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Durch Boten

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
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. Rückert**
Durchwahl: 3896-451
Aktenzeichen: **Pr 3 - 385 - 2017 - 1 - 1**

Datum: 12.09.2017

Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2016

Sehr geehrter Herr Präsident,

den Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2016 überreiche ich Ihnen gemäß Art. 86 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Abs. 1 Landeshausordnungsordnung.

Der Jahresbericht ist gleichzeitig der Landesregierung zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlagen

60 Jahresberichte
60 Kurzfassungen
1 CD





Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Medieninformation

A decorative graphic consisting of several blue spheres of varying sizes arranged in a loose, curved pattern around the central text.

Jahresbericht 2017

**über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2016**

Kurzfassung

I.

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen* (Teil A)

1. Haushaltsrechnung 2015

Der Finanzminister legte dem Landtag über die im Haushaltsjahr 2015 aufgekommene Einnahmen und geleisteten Ausgaben i. H. v. jeweils rd. 65,6 Mrd. € zur Entlastung der Landesregierung Rechnung. Neben der Auflistung der Einnahmen und Ausgaben enthielt die Haushaltsrechnung in den Anlagen die vorgegebenen Übersichten u. a. über das Vermögen und die Schulden des Landes, die geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich Vorgriffe sowie die finanzielle Situation der Sondervermögen, Rücklagen und Landesbetriebe.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Haushaltsrechnung geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen ergaben sich nicht. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Bei dieser Prüfung wurde erstmals ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren eingesetzt. Die im Haushalt 2015 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen von rd. 0,3 Mrd. € wurden nicht erzielt. Dagegen wurden die etatisierten Globalen Minderausgaben von rd. 0,8 Mrd. € vollständig erwirtschaftet.

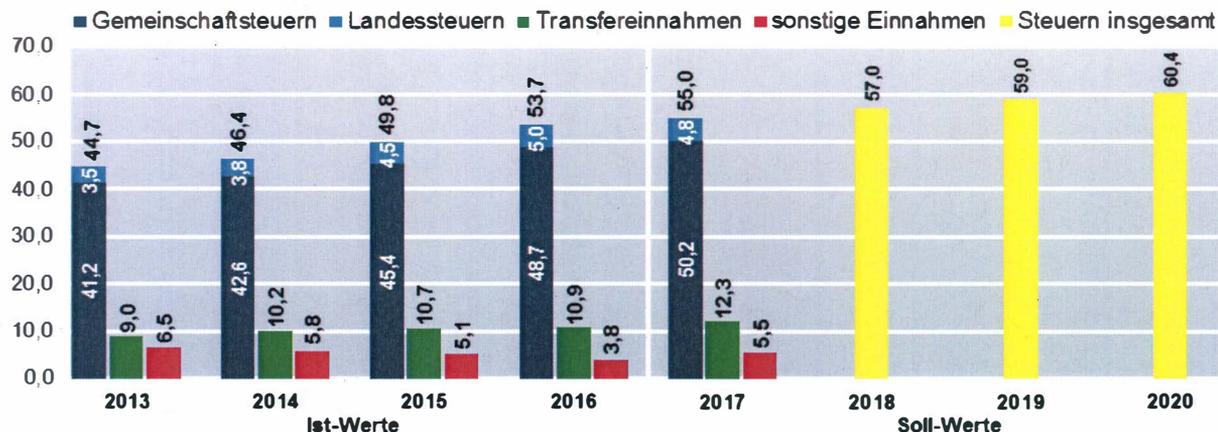
* Für die Zuordnung der einzelnen Beiträge des Jahresberichts zu den Ressorts wurde die Organisation der Landesregierung während der 16. Wahlperiode zugrunde gelegt.

2. Einnahmen

Die Einnahmen des Landes entwickelten sich seit 2013 wie folgt:

Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €)

Für die einzelnen Einnahmen liegen die Werte nur bis 2017 vor. Differenzen durch Rundungen.



Das Land konnte in den letzten Jahren z. T. hohe Zuwächse bei den Einnahmen aus Steuern verbuchen. In 2016 lagen sie mit dem Rekordwert von rd. 53,7 Mrd. € und einer Steigerung von etwa 7,8 v. H. gegenüber dem Vorjahr deutlich über den Erwartungen. In den Steuereinnahmen waren rd. 1,8 Mrd. € enthalten, die der Bund über Festbeträge an der Umsatzsteuer zur Mitfinanzierung von Flüchtlings(folge)kosten und Kinderbetreuung zur Verfügung stellte. Die Finanzplanung sieht für 2020 Steuereinnahmen von rd. 60,4 Mrd. € vor. Sie sind unter Berücksichtigung der aktuellen Steuerschätzung und -entwicklung nicht zu hoch angesetzt.

Die Transfereinnahmen sind mit knapp 10,9 Mrd. € die zweitgrößte Einnahmequelle im Haushaltsjahr 2016. Ein großer Anteil entfällt auf zweckgebundene Bundeszuweisungen, die nicht zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden können. Die nicht zweckgebundenen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen sind in den vergangenen Jahren bei abnehmender relativer Finanzkraft Nordrhein-Westfalens gestiegen. Sie betragen in 2016 zusammen rd. 1,6 Mrd. €. Für 2017 sind rd. 1,7 Mrd. € geplant. Ab 2020 wird es einen neuen Bund-Länder-Finanzausgleich geben, der die Haushalte des Landes und der nordrhein-westfälischen Kommunen verbessern soll.

Die sonstigen Einnahmen verringerten sich im Vollzug des Haushalts 2016 auf rd. 3,8 Mrd. € wegen zurückgehender Einnahmen aus Schuldenaufnahmen. Mitursächlich für den Rückgang der Schuldenaufnahmen sind Einnahmen von rd. 1,2 Mrd. € aus Darlehensrückflüssen.

Rund 1,0 Mrd. € hiervon hat der landeseigene Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) geleistet, darunter Sondertilgungen von rd. 0,6 Mrd. €.

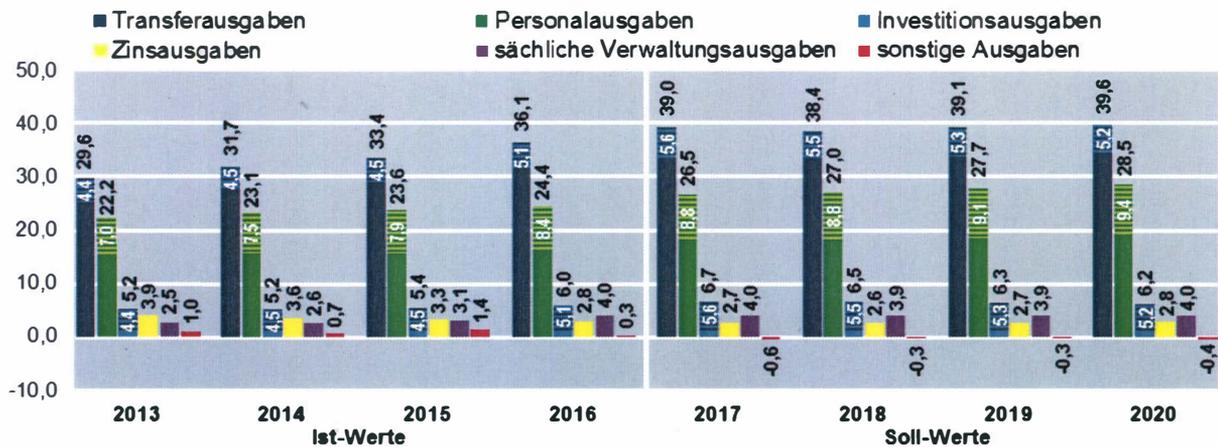
3. Ausgaben

Die Ausgaben des Landes nehmen seit 2013 folgenden Verlauf:

Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €)

Schraffierte Fläche mit weißer Schrift:

blau = Schnittmenge von Transfer- und Investitionsausgaben; grün = Versorgungsleistungen.



Größter Ausgabenposten sind die Transferausgaben. Sie nahmen in den vergangenen Jahren – vor allem seit 2012 – überdurchschnittlich zu und betrugen in 2016 rd. 36,1 Mrd. €. Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben lag in 2005 noch bei rd. 38,2 v. H. Nach dem Haushaltsplan 2017 beträgt dieser Anteil bereits rd. 53,6 v. H. Ursächlich für den enormen Anstieg sind nicht allein die Zuschüsse an die Hochschulen, die durch deren Ausgliederung in 2006 erforderlich wurden, sondern die insgesamt zunehmenden Leistungen an Stellen außerhalb der Landeskernverwaltung. Die meisten Transferleistungen erhalten die Kommunen. Ihnen sollen 2017 aus dem Steuerverbund eine verteilbare Finanzausgleichsmasse von rd. 10,6 Mrd. € und weitere Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts von rd. 13,7 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden.

Die Personalausgaben erhöhten sich in 2016 um rd. 3,2 v. H. im Vergleich zum Vorjahr auf etwa 24,4 Mrd. €. Für 2017 beträgt der Ansatz rd. 26,5 Mrd. €. Unter den Personalausgaben befanden sich im Jahr 2016 Bezüge und Beihilfen an Versorgungsberechtigte von rd. 8,4 Mrd. €. Diese Versorgungsleistungen nehmen schon seit über 20 Jahren u. a. wegen der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger überproportional zu. Das Stellensoll wurde mit dem Haushaltsplan 2017 von 293.440 auf 296.952 Stellen erhöht.

Ein Großteil der neuen Stellen ist vorgesehen für eine Verstärkung des Polizei- und Sicherheitsbereichs sowie für Lehrerinnen und Lehrer, die insbesondere für eine Verbesserung bei der Inklusion und der Sprachförderung sorgen sollen. Allerdings waren in den vergangenen Jahren nicht alle Stellen besetzt. Nach Angaben des Finanzministeriums (FM) schwankte die Stellenbesetzungsquote für die Einzelpläne der Landesregierung von 2010 bis 2016 zwischen 97,3 v. H. und 98,5 v. H. Zum 01.01.2017 waren etwa 96,6 v. H. der Stellen tatsächlich besetzt. Unbesetzte Personalstellen tragen dazu bei, dass zur Verfügung gestellte Mittel für Leistungen an aktive Bedienstete nicht vollständig in Anspruch genommen werden müssen.

Die Ausgaben für Investitionen stiegen von 2015 nach 2016 von rd. 5,4 Mrd. € auf rd. 6,0 Mrd. €. Für 2017 sind Investitionsausgaben von rd. 6,7 Mrd. € geplant. Infolgedessen erhöht sich die Investitionsquote von 8,3 v. H. (2015) über 8,8 v. H. (2016) auf rd. 9,2 v. H. (2017). Jedoch sollen die Investitionsausgaben bis 2020 wieder sinken. Der überwiegende Teil geht an Stellen außerhalb des Landeshaushalts über investive Transferausgaben.

Aufgrund des anhaltenden niedrigen Zinsniveaus entwickelten sich die Zinsausgaben weiter rückläufig. Mit knapp 2,8 Mrd. € in 2016 lagen sie um rd. 2,0 Mrd. € unter denen des Jahres 2008. Der besonders hohe Rückgang von 2015 nach 2016 um rd. 0,5 Mrd. € bzw. 16,1 v. H. ist zudem durch Einnahmen aus Agien begründet, die das Land durch die Aufstockung höherverzinsten Anleihen erhalten hat.

Nachdem sich die sächlichen Verwaltungsausgaben von 2012 bis 2014 nur geringfügig veränderten, nahmen sie von 2014 mit rd. 2,6 Mrd. € nach 2015 mit rd. 3,1 Mrd. € und weiter nach 2016 mit rd. 4,0 Mrd. € erheblich zu. Grund hierfür sind stark gestiegene Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes. 2017 sollen diese Kosten wegen rückläufiger Flüchtlingszahlen wieder sinken.

Nach Angaben des FM wurden für das Haushaltsjahr 2016 etwa 4,6 Mrd. € flüchtlingsbedingt bereitgestellt, von denen rd. 4,5 Mrd. € verausgabt wurden. Knapp 2,6 Mrd. € seien für Zuweisungen an Kommunen verwendet worden. Den flüchtlingsbedingten Ausgaben hätten Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes von rd. 1,8 Mrd. € gegenübergestanden. Die im Haushaltsplan 2017 etatisierten flüchtlingsbedingten Ausgaben wurden mit rd. 4,2 Mrd. € beziffert.

Die Schwankungen bei den sonstigen Ausgaben von 2013 bis 2016 von rd. 0,3 Mrd. € bis 1,4 Mrd. € sind auf die Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ zurückzuführen, die in diesen Jahren zwischen rd. 0,1 Mrd. € und rd. 1,2 Mrd. € valutierten. Hier wirkte sich u. a. die Vorziehung einer Zuführung von rd. 0,6 Mrd. € im Haushaltsjahr 2015 aus, um den

Haushalt 2016 zu entlasten. Ab 2018 wird nur noch ein jährlicher Fixbetrag von 0,2 Mrd. € dem neuen Sondervermögen „Pensionsfonds“ als Vorsorge für künftige Pensionen zugeführt. Durch die Etatisierung Globaler Minderausgaben sind die sonstigen Ausgaben in den Planungsjahren negativ.

4. Vermögen

Der vorgelegte Vermögensnachweis zum Ende des Jahres 2015 enthält nicht alle Vermögenspositionen des Landes, sondern nur Angaben zum Grundvermögen und zu den Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften. Sie betragen jeweils rd. 0,7 Mrd. €. Die Forderungen nehmen seit über zehn Jahren stetig ab. Ende 2006 wurden sie noch mit rd. 1,7 Mrd. € beziffert.

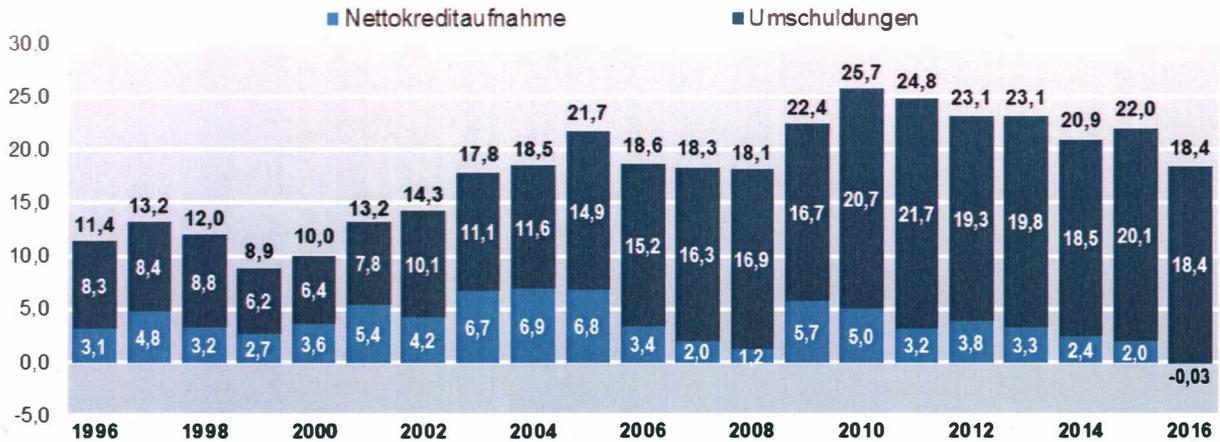
Über die vorgenannten Vermögenswerte können dem Land der Nominalwert der Beteiligungen von rd. 17,6 Mrd. €, die Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des BLB NRW von rd. 11,6 Mrd. € und das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen von rd. 11,0 Mrd. € zugerechnet werden. Mit 17,0 Mrd. € wies die NRW.BANK das mit Abstand höchste Nennkapital der Landesbeteiligungen zum 31.12.2015 auf. Von dem Vermögen der Landesbetriebe entfielen auf die Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken des BLB NRW rd. 8,3 Mrd. €. Zudem verfügte der Landesbetrieb Wald und Holz NRW über Waldvermögen von rd. 0,9 Mrd. €. Das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen nahm gegenüber dem Stand von Ende 2014 um rd. 1,7 Mrd. € bzw. rd. 18,8 v. H. zu. Wesentlicher Grund hierfür sind Bestandserhöhungen bei den Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“.

5. Schulden

Obgleich eine Nettokreditermächtigung von rd. 2,0 Mrd. € ausgesprochen wurde, schloss das Haushaltsjahr 2016 mit einer Nettokredittilgung von rd. 0,03 Mrd. € ab. Insgesamt nahm das Land rd. 18,4 Mrd. € am Kreditmarkt auf, die zur Kredittilgung eingesetzt wurden (sog. Umschuldungen). Langfristig stellt sich die Kreditaufnahme des Landes wie folgt dar:

Entwicklung der Kreditaufnahme – Ist-Werte – (in Mrd. €)

Differenzen durch Rundungen.



Bereits vor 2016 war zu beobachten, dass die jährlich zur Verfügung gestellte Nettokreditermächtigung im Haushaltsvollzug nur z. T. in Anspruch genommen werden musste. Dadurch nahm die für das jeweils nächste Haushaltsjahr fortgeltende Kreditermächtigung immer weiter bis auf zuletzt rd. 8,0 Mrd. € zu. Sie beträgt damit mehr als das Vierfache der für das Haushaltsjahr 2017 eigentlich geplanten Nettokreditaufnahme von rd. 1,8 Mrd. €. Nach Auffassung des LRH sollte klargestellt werden, wie mit evtl. Restkreditermächtigungen verfahren wird, die bis Ende 2019 nicht in Anspruch genommen werden. Denn ihre Inanspruchnahme liefe der ab 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse zuwider.

Unter Einbeziehung der Schuldentilgungen bei öffentlichen Haushalten, die sich von 2013 bis 2017 zwischen rd. 0,13 Mrd. € und rd. 0,16 Mrd. € pro Jahr bewegten, ergeben sich für die Nettoneuverschuldung etwas günstigere Werte. Sie betrug in 2016 rd. -0,2 Mrd. €. Zuletzt wurde 1973 eine negative Nettoneuverschuldung, also eine Nettotilgung, erzielt. Für 2017 ist eine Nettoneuverschuldung von rd. 1,6 Mrd. € geplant. Diese liegt deutlich unter den geplanten eigenfinanzierten Investitionen von rd. 5,0 Mrd. €, sodass die zurzeit noch allein maßgebliche Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung eingehalten wird.

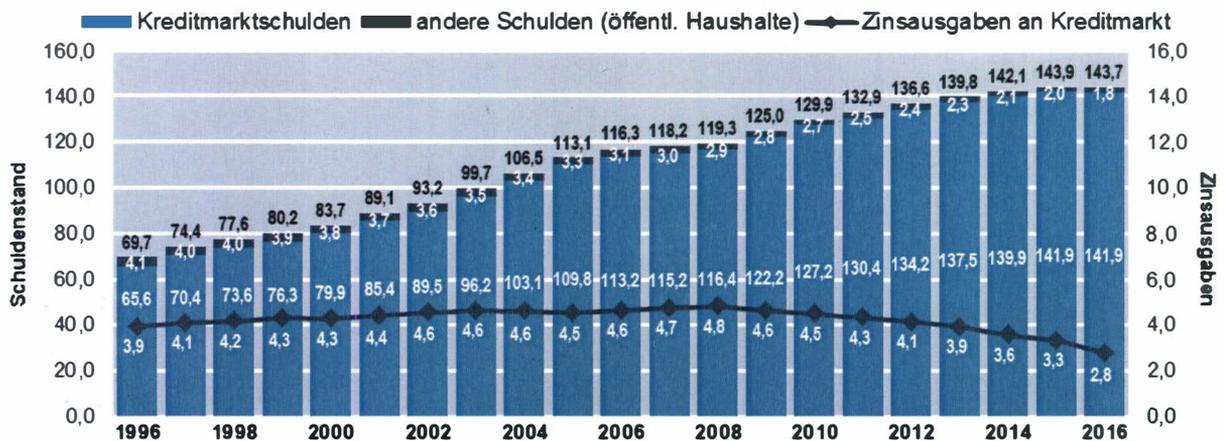
Im April 2017 verabschiedete der Landtag eine Änderung der Landeshaushaltsordnung, mit der die grundgesetzliche Schuldenbremse in das Landesrecht aufgenommen wurde. Zwar wurde die Empfehlung des LRH, ihre Grundsätze in der Landesverfassung zu verankern – wofür er sich weiterhin ausspricht –, nicht umgesetzt. Jedoch wurden einige seiner Anregungen im Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen. So wurde u. a. der Schwellenwert für das Kontrollkonto verringert und präzisiert sowie die Entscheidung über eine Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen dem Landtag übertragen. Zudem wurde die Rechtsverordnung, in der das FM die Details regeln soll, von der Zustimmung des Landtags

abhängig gemacht. Es ist inzwischen dringlich, dass ein Gesamtregelwerk für die Schuldenbremse des Landes vorgelegt wird, damit Zeit für dessen Erörterung bleibt.

Als Folge der Nettotilgung verringerte sich der Schuldenstand des Landes von 2015 nach 2016 von rd. 143,9 Mrd. € auf rd. 143,7 Mrd. €. Die implizite Verschuldung aus Versorgungs- und Beihilfeansprüchen ist darin nicht enthalten. Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung des Schuldenstands und der Zinsausgaben des Landeshaushalts über einen längeren Zeitraum:

Entwicklung des Schuldenstands und der Zinsausgaben – Ist-Werte – (in Mrd. €)

Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres. Differenzen durch Rundungen.



Neben den hier aufgezeigten Schulden weist die Haushaltsrechnung auch bestehende Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen mit ihren ursprünglichen Haftungssummen aus. Diese Eventualverbindlichkeiten betragen Ende 2015 insgesamt rd. 12,3 Mrd. €. In diesem Betrag nicht enthalten ist das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW. Dieser hatte Ende 2015 Kreditschulden von rd. 5,5 Mrd. € und Schulden durch ein Landesdarlehen von rd. 2,3 Mrd. €. Durch die (Sonder-)Tilgungen verringerte sich das Landesdarlehen Ende 2016 auf rd. 1,3 Mrd. €. Die Kreditschulden erhöhten sich dagegen auf rd. 5,9 Mrd. €.

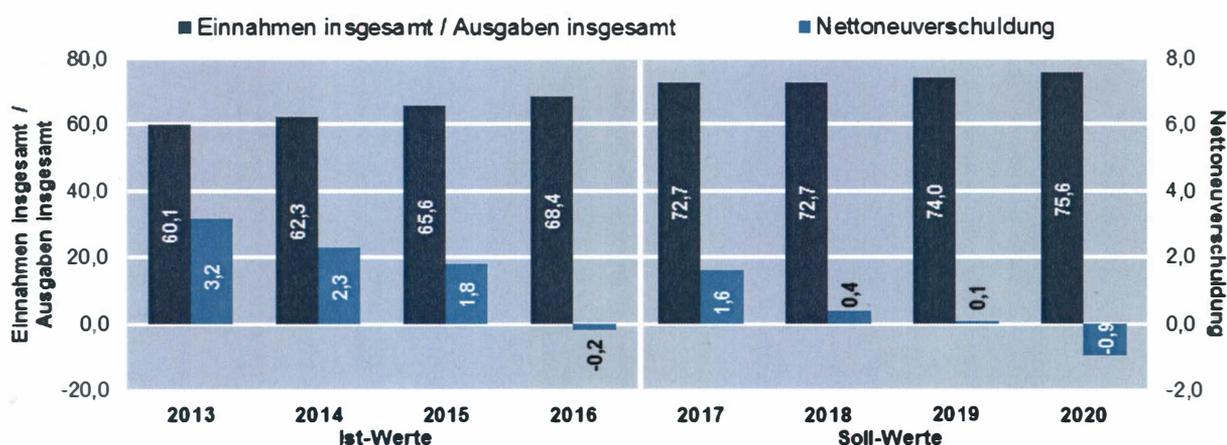
6. Tätigkeit des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat stellte in seiner Sitzung am 12.12.2016 erneut fest, dass dem Land NRW keine Haushaltsnotlage droht. Der zur Beurteilung herangezogene Stabilitätsbericht basierte abermals nicht auf den aktuellsten Daten. Weitere Problemfelder sind u. a. in der Auswahl der verwendeten Kennziffern, dem intransparenten Verfahren, der fehlenden Konjunkturbereinigung und Einbeziehung von Risikofaktoren, der Verwendung zu großzügiger Schwellenwerte und der zu geringen Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation sowie unzureichenden Sanktionsmöglichkeiten gegeben. Nach Auffassung des LRH sollte das bisherige System der Haushaltsüberwachung grundsätzlich überarbeitet und fortentwickelt werden.

7. Übersicht über den Haushalt und Haushaltsrisiken

Die Gesamteinnahmen und die Gesamtausgaben des Landeshaushalts waren sowohl in den vergangenen Haushaltsjahren als auch nach den Planungen für die kommenden Jahre stets ausgeglichen. Nachstehend werden sie zusammen mit der Nettoneuverschuldung seit 2013 betrachtet:

Entwicklung der Gesamteinnahmen/-ausgaben und der Nettoneuverschuldung (in Mrd. €)



Bei zunehmenden Gesamteinnahmen und -ausgaben sinkt die Nettoneuverschuldung sowohl in den abgeschlossenen Haushaltsjahren als auch in den Planungsjahren. Nach der bis 2020 reichenden Finanzplanung soll im letzten Jahr eine Nettotilgung von rd. 0,9 Mrd. € erreicht werden. Trotzdem sieht der LRH kaum Ausgabenspielräume für die kommenden Jahre. Denn der Rückgang der Nettoneuverschuldung ist kein Ergebnis struktureller Haushaltskonsolidierung, sondern basiert auf Sonderfaktoren, wie der deutlichen Steigerung bei den Steuereinnahmen und der Verringerung bei den Zinsausgaben aufgrund der günstigen wirtschaftlichen Rahmen-

bedingungen. Zusätzlich schlagen hier auch die Einnahmen von über 1 Mrd. € für 2020 durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Buche.

Über das Risiko sich ändernder Rahmenbedingungen z. B. durch eine Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Prosperität oder auf Bundesebene beschlossene Steuersenkungen bei den für das Land bedeutsamen Gemeinschaftsteuern hinaus bestehen weitere Faktoren, die sich auf die künftigen Haushalte negativ auswirken (können). So wurde der Stellenbestand in den letzten Jahren weiter erhöht; zugleich werden aber weniger Mittel zur Finanzierung der Pensionen zurückgelegt. Die Vereinnahmung von Agien in 2016 aufgrund der Aufstockung höher verzinsten Anleihen bringt in den Folgejahren höhere Zinsausgaben mit sich. Das Programm „NRW.BANK Gute Schule 2020“ mit einem Volumen von bis zu 2,0 Mrd. € wird nicht direkt aus dem Landeshaushalt durch investive Kommunalzuweisungen finanziert, sondern durch Schuldendiensthilfen, die den Haushalt des Landes bis in das Jahr 2041 belasten werden. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Land aus den Garantieverpflichtungen im Zusammenhang mit der ehemaligen WestLB AG über die im „Risikofonds“ enthaltenen Mittel hinaus in Anspruch genommen wird. Schließlich ist trotz des zwischenzeitlichen Rückgangs der Flüchtlingszahlen ein erneuter Anstieg möglich, wodurch die flüchtlingsbedingten Ausgaben wieder steigen könnten.

Insgesamt sollte das Land daher umfassende Vorsorge treffen. Erwartete Mehreinnahmen z. B. bei den Steuern und aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen müssen vor allem für Investitionen in die Infrastruktur und zur effektiven Schuldentilgung eingesetzt werden. Letzteres würde das Risiko steigender Zinsausgaben begrenzen. Zudem könnte der Schuldenabbau im Sinne einer generationengerechteren Haushaltsentwicklung als Kompensation für die zu bewältigende Versorgungslast angesehen werden, zu deren Abmilderung nur noch wenige Mittel zurückgelegt werden.

II.

Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung (Teil B)

8. Prüfung des produktiven Einsatzes von EPOS.NRW im Justizvollzug

Mit dem Programm zur „Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen“ (EPOS.NRW) wird das Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung seit 2009 schrittweise modernisiert. Als Grundlage einer Haushaltssteuerung nach Produkten bzw. Leistungszwecken werden mit EPOS.NRW eine Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie Finanzrechnung nach kaufmännischen („doppischen“) Grundsätzen eingeführt. Der LRH hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf erneut den Stand der Einführung des Programms im Justizvollzug geprüft.

Der systemtechnische Betrieb lief im Wesentlichen stabil. Indessen hat sich gezeigt, dass der Justizvollzug die Instrumente von EPOS.NRW noch nicht zur Verwaltungssteuerung nutzt. In den für den Programmerfolg wesentlichen Bereichen der KLR, des Controllings und der Budgetierung wurden die Programmziele noch nicht erreicht.

Der LRH hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, um den Programmzielen näherzukommen. Er hat u. a. empfohlen, Budgetzuweisungen an messbare Sachziele zu koppeln und mit den neu gewonnenen Informationen Soll-Ist-Vergleiche wie auch Benchmarks durchzuführen. Weiterhin sollte ein wirksames Anreizsystem zur Erreichung der Budgetziele etabliert und das Controlling – auch organisatorisch – gestärkt werden. Um die Genauigkeit des internen Rechnungswesens zu verbessern, empfahl er u. a. Zeitaufschreibungen in geeigneten Bereichen. Damit kann die realitätsnahe Zuordnung des Personaleinsatzes zu Kostenstellen und Produkten sichergestellt werden.

Das Justizministerium will einige der Empfehlungen aufgreifen. Zum Teil sei die Personalausstattung hierfür jedoch nicht ausreichend. Das für EPOS.NRW federführend zuständige Finanzministerium schloss sich u. a. der Empfehlung des LRH an, ein nachvollziehbares Anreizsystem zur Erreichung der Budgetziele zu entwickeln.

Der LRH hat im weiteren Schriftwechsel hervorgehoben, dass allein die technische Einführung eines neuen Rechnungswesens die erwarteten Nutzensgewinne kaum erzielen können. Dazu müssen vielmehr die mit EPOS.NRW verbundenen Instrumente der KLR, des Controllings und der Budgetierung auch tatsächlich und wirksam zur Verwaltungssteuerung eingesetzt werden.

9. Datenaustausch in Strafverfahren

Der LRH hat den Datenaustausch in Strafverfahren zwischen den an Strafverfahren beteiligten Dienststellen und innerhalb dieser Dienststellen untersucht. Die Prüfung folgte dem Datenfluss innerhalb des Strafverfahrens von der Einleitung – in der Regel bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft – über die Gerichte aller Instanzen bis zur Strafvollstreckung. Alle in Strafverfahren beteiligten Dienststellen führen neben den Papierakten elektronische Aufzeichnungen. Insbesondere werden Personen- und Verfahrensdaten digital gespeichert und verarbeitet.

Die Prüfung ergab, dass die verfahrensrelevanten Daten nicht durchgängig auf elektronischem Wege übermittelt werden, auch weil die bei den geprüften Stellen eingesetzten IT-Fachverfahren z. T. nicht über geeignete Schnittstellen verfügen. Deshalb ist an diesen Stellen die Übergabe von Daten, Informationen, aber auch gerichtlichen Entscheidungen, in Papierform notwendig. Die wiederholte manuelle Eingabe von vergleichbaren Personen- und Verfahrensdaten durch die annehmenden Stellen verursacht Personalaufwand und ist fehleranfällig. Der LRH hat daher die Frage aufgeworfen, ob die Übermittlung von Informationen durchgängig in elektronischer Form technisch, wirtschaftlich und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen realisierbar ist.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat dazu mitgeteilt, dass das derzeit noch bei der Polizei eingesetzte IT-Verfahren ab Ende 2017 bis Ende 2018 sukzessive durch ein neues Verfahren abgelöst werde. Auf der Grundlage dieses Verfahrens sei ab 2018 ein erweiterter Datenaustausch mit der Justiz geplant. Die Entscheidung über Umfang und zeitliche Realisierung stehe auch in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Das Justizministerium hat bestätigt, dass ein intensiver Datenaustausch aus seiner Sicht – ungeachtet der wirtschaftlichen Erwägungen – auch zur Beschleunigung von Arbeitsabläufen sowie mit Blick auf Fragen der inneren Sicherheit weiter voranzubringen sei. Ein fehlerfreier Datentransfer stelle sicher, dass die erforderlichen Informationen schnellstmöglich an benötigter Stelle zur Verfügung gestellt werden können. Neue Herausforderungen, etwa im Zusammenhang mit der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus sowie grenzüberschreitender Kriminalität, ließen in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung eines intensiven und effizienten Datenaustauschs zwischen den beteiligten Stellen erkennbar werden. Es sei darüber hinaus auch zu berücksichtigen, dass sich die Arbeitsabläufe in der Justiz einschließlich der zum Einsatz kommenden Informationstechnik aufgrund der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs sowie der elektronischen Akte in den kommenden Jahren grundlegend verändern werden. Aus diesem Grund dürfe es sinnvoll sein, die Intensivierung und Optimierung des

Datenaustausches sowohl konzeptionell als auch im Hinblick auf die technische Umsetzung im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen zu betrachten, um zukunftssichere und langfristig nutzbare Lösungen zu finden.

10. Baukostencontrolling für Investitionen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat das für die Planung, Durchführung und Nachbetrachtung von Bauprojekten wichtige Baukostencontrolling für Investitionen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) geprüft und dabei erhebliche Defizite festgestellt. Da sich bei 55 Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rd. 1 Mrd. € Kostenabweichungen von rd. 226 Millionen € ergeben haben, hat der LRH beim BLB NRW die Einhaltung des baupolitisch geforderten hohen Maßes an Kostensicherheit für Bauinvestitionen grundsätzlich infrage gestellt. Der LRH ist zu dem Ergebnis gekommen, dass beim BLB NRW kein durchweg wirksames Baukostencontrolling, das Voraussetzung für das kostensichere Bauen ist, vorhanden ist.

Entgegen der Darstellung des Finanzministeriums (FM) gegenüber dem Landtag in seinem Erfahrungsbericht vom 21.10.2013 hält der LRH das Bauprojektcontrolling in den Projekten des BLB NRW nicht für fest verankert. Da der BLB NRW beispielsweise ein Berichtswesen, das die Durchführung von Kostenkontrollen sinnvoll unterstützt, bisher nicht entwickelt hat, ist nicht sichergestellt, dass die Projektbeteiligten zeitgerecht und in der erforderlichen Qualität mit entscheidungsrelevanten Informationen versorgt werden. Darüber hinaus fehlt es im BLB NRW an Bauprojektreviews zur Analyse von Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlich entstandenen Kosten, insbesondere um aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen. Hinzu kommt, dass die derzeit im BLB NRW festgelegten Zuständigkeiten für die Kalkulation von Baumaßnahmen nicht den für diese wichtige Aufgabe erforderlichen fachlichen Anforderungen entsprechen.

Das FM als Fachaufsicht und der BLB NRW wollen den vom LRH gegebenen Empfehlungen für künftige strukturelle Verbesserungen des Baukostencontrollings im Grundsatz Folge leisten. Bei der Weiterentwicklung dieses wichtigen Themenfelds fordert der LRH mehr Tempo.

11. Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte haben nach dem Landesbeamtengesetz Anspruch auf freie Heilfürsorge. Die freie Heilfürsorge umfasst die zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Polizeidienstfähigkeit notwendigen und angemessenen, in der Polizei-Heilfürsorgeverordnung aufgeführten Leistungen. Hierfür waren im Jahr 2015 Haushaltsmittel i. H. v. über 80 Mio. € ausgebracht.

Der LRH hat die Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte geprüft. Er hat sich insbesondere mit dem aktuellen Sachstand zur Zentralisierung der Abrechnung, der elektronischen Abrechnung der Heilfürsorgeleistungen, der elektronisch lesbaren Krankenversichertenkarte für Polizeivollzugskräfte sowie der Praxis der vorherigen Anerkennung von Heil- und Hilfsmitteln befasst.

Die Prüfung hat gezeigt, dass – einer Empfehlung aus einer früheren Prüfung folgend – die Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge weitgehend beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) zentralisiert worden war. Dezentral bei den Polizeibehörden vor Ort waren jedoch noch einige Sonderzuständigkeiten verblieben, wie die Abrechnung der Kosten für Krankenbehandlungen im Ausland und von Fahrkosten. Die elektronische Abrechnung der Heilfürsorgeleistungen wurde nicht mit allen Leistungserbringern der freien Heilfürsorge durchgeführt; vielmehr wurden immer noch jährlich rd. 57.000 Rechnungen mit Kranken- und Sanitätshäusern sowie rd. 170.000 Rezepte mit Apotheken papiergebunden abgerechnet. Zudem war die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte, die bereits im Jahr 2003 angekündigt worden war, immer noch nicht eingeführt.

Der LRH hat empfohlen, die gesamte Abrechnung der freien Heilfürsorge beim LZPD zu zentralisieren und Sonderzuständigkeiten aufzugeben. Er hat weiterhin empfohlen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Leistungen der Heilfürsorge insgesamt elektronisch abgerechnet werden können. Darüber hinaus sollte die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte für die Polizei nunmehr zeitnah eingeführt werden.

Der LRH hat auch angeregt, die Praxis der vorherigen Anerkennung von Heil- und Hilfsmitteln für Polizeivollzugskräfte zu überdenken und sich am Umgang der gesetzlichen Krankenversicherung mit Heil- und Hilfsmitteln zu orientieren, um so den Verwaltungsaufwand für eine Vielzahl nicht zwingend notwendiger Anerkennungsverfahren erheblich zu reduzieren.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales ist den Anliegen des LRH überwiegend gefolgt und hat mit der Umsetzung empfohlener Maßnahmen begonnen. Beispielsweise soll die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte noch im Herbst dieses Jahres eingeführt werden.

12. Einsatztraining der Polizei und Betrieb des Regionalen Trainingszentrums Ostwestfalen-Lippe

In der Fortbildung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (PVB) legt die Polizei NRW den Schwerpunkt auf das Einsatztraining. Die Einsatzkräfte sollen den täglichen Dienst, in dem sie tätlichen Angriffen ausgesetzt werden können, durch professionelles polizeiliches Einschreiten bestmöglich bewältigen. Konzeptionell ist das Einsatztraining ein am konkreten polizeilichen Einsatzerlass orientiertes, integratives und ganzheitliches Training.

Zur Umsetzung dieser Qualitätsansprüche beabsichtigt das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) langfristig zwölf Regionale Trainingszentren (RTZ) zu errichten, in denen das Einsatztraining durchgeführt wird. Im Jahr 2012 wurde als erstes dieser zwölf Trainingszentren das RTZ Ostwestfalen-Lippe (OWL) in Schloß Holte-Stukenbrock fertiggestellt. Es soll den sieben Kreispolizeibehörden im Regierungsbezirk Detmold als Trainingsstandort dienen. Unter dessen ging auch das RTZ Dortmund in Betrieb.

Im Auftrag des LRH hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold bei den Kreispolizeibehörden des Regierungsbezirks Detmold das Einsatztraining der Polizei und den Betrieb des RTZ OWL geprüft.

Die Prüfung hat zum einen gezeigt, dass das Einsatztraining bei den sieben Kreispolizeibehörden im Regierungsbezirk nicht in dem Umfang absolviert worden war, wie er in einem Erlass des MIK aus dem Jahr 2012 festgelegt ist. Bezogen auf das Jahr 2013 waren für die rd. 2.700 PVB insgesamt rd. 25.000 einzelne Trainingsleistungen vorgesehen. Hiervon wurden insgesamt rd. 19.000 Trainingsleistungen erbracht, was einem durchschnittlichen Anteil von rd. 79 v. H. entspricht. Die Bandbreite der einzelnen Kreispolizeibehörden lag hierbei zwischen 60 v. H. und 93 v. H.

Bei Betrachtung der individuell vorgesehenen Trainingsleistungen jeder/jedes einzelnen PVB erfüllten von den rd. 2.700 durchschnittlich nur rd. 42 v. H. vollständig das für sie vorgesehene Trainingspensum des Jahres 2013. Bezogen auf die einzelne Kreispolizeibehörde variierte der Anteil der Vollabsolventen zwischen 9 v. H. und 69 v. H.

Zum anderen hat die Prüfung gezeigt, dass das RTZ OWL nicht genügend ausgelastet war. Nach polizeiinternen Berechnungen wurde die Kapazität zu 62,6 v. H. in Anspruch genommen.

Das MIK teilte die Einschätzung des LRH, dass die Teilnahme am Einsatztraining verbessert werden muss; ebenso stimmte es dem LRH zu, dass die Auslastung des Trainingszentrums gesteigert werden muss. Darüber hinaus griff das Ministerium den Vorschlag auf, eine im Jahr

2012 zu den Trainingszentren beauftragte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als begleitende Erfolgskontrolle für die weiteren geplanten RTZ fortzuschreiben.

13. Maßnahmen zur Umsetzung des Raumbedarfs und zur Unterbringung des Ministeriums für Inneres und Kommunales in den Gebäuden der ehemaligen Westdeutschen Landesbank in Düsseldorf

Das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK), das bis April 2015 in einer landeseigenen Liegenschaft an der Haroldstraße 5 in Düsseldorf untergebracht war, zog danach in einen Gebäudekomplex der ehemaligen Westdeutschen Landesbank (WestLB). Der LRH hat geprüft, auf welcher Grundlage diese Unterbringungsentscheidung getroffen wurde und welchen Vorlauf sie hatte.

Dem Ministerium war seit 1990 bekannt, dass in seiner bisherigen Anmietung aufgrund einer Schadstoffbelastung ein Sanierungsbedarf besteht. Dennoch wurden bis Mitte des Jahres 2011 nicht die erforderlichen Entscheidungen getroffen. Danach erhöhte sich der Handlungsdruck auf das MIK erheblich, weil aufgrund eines neuen Brandschutzgutachtens bis Ende 2014 zwingend eine Lösung für seine Unterbringung gefunden werden musste.

Der LRH hat festgestellt, dass die Mitte des Jahres 2012 getroffene Entscheidung des Finanzministeriums, statt der bis dahin favorisierten Unterbringung des MIK in einem bedarfsgerecht errichteten Neubau an der Völklinger Straße die Unterbringung dieses Ministeriums in den Gebäuden der ehemaligen WestLB zu bevorzugen, sachlich nicht nachvollziehbar ist. Angesichts der zeitlichen Abläufe bestehen erhebliche Zweifel an einer ergebnisoffenen Prüfung der Wirtschaftlichkeit vor der Unterbringungsentscheidung. Nach den Feststellungen des LRH weist die vom MIK durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zudem erhebliche systematische und inhaltliche Schwächen auf und ist als Nachweis dafür, dass die Unterbringung des Ministeriums im Gebäudekomplex der WestLB tatsächlich die wirtschaftlichste Variante war, nicht geeignet.

Im Ergebnis erhöhte sich die vom MIK insgesamt neu angemietete Fläche im Vergleich zur bisherigen Anmietung von 27.129 qm auf rd. 52.271 qm, wobei sich die angemieteten Verkehrsflächen fast verdoppelt haben. Die Bewirtschaftungskosten werden nach eigenen Schätzungen des MIK um rd. 700.000 € jährlich steigen.

14. Erfolgskontrolle von Förderprogrammen im Bereich des Justizministeriums

Das Land fördert im Bereich der Justiz teilweise bereits seit Jahrzehnten Projekte freier Träger. Der LRH hat die Förderungen freier Träger in den Bereichen des Täter-Opfer-Ausgleichs, der gemeinnützigen Arbeit, der Täterarbeit sowie der ehrenamtlichen Straffälligenhilfe untersucht. Im Haushalt 2017 sind hierfür insgesamt rd. 3,2 Mio. € veranschlagt.

Es wurde festgestellt, dass bislang eine Wirkungsanalyse der Förderprogramme im Sinne einer Erfolgskontrolle durch das Justizministerium (JM) nicht durchgeführt worden ist, obwohl die Landeshaushaltsordnung dies vorschreibt. Nach den Prüfungsfeststellungen hat das JM die Erfolgskontrolle aller untersuchten Programme überwiegend auf eine quantitative Betrachtung der von den Fördernehmern mitgeteilten Fallzahlen beschränkt.

Zu einzelnen Förderprogrammen hatte das JM eingeräumt, eine Überprüfung, inwieweit die Projekte erfolgreich seien, finde nicht statt. Die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes sei nur mit einem erheblichen finanziellen Aufwand messbar, etwa durch Begleitforschung und Controllingmaßnahmen vor Ort.

Der LRH hat gegenüber dem JM erklärt, er teile dessen Auffassung nicht, dass auf eine Erfolgskontrolle allein wegen des damit verbundenen Aufwands verzichtet werden kann. Vor dem Hintergrund der langjährigen Förderung der Projekte und wegen des Fördervolumens bedarf es zur Beurteilung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Landesförderung vielmehr zwingend geeigneter Evaluationen.

Das Ministerium will die Empfehlung des LRH nunmehr hinsichtlich zweier Programme aufgreifen. Die Gründe, mit denen das Ministerium die Untersuchung der anderen geprüften Programme für derzeit nicht erforderlich erachtet, hält der LRH für nicht überzeugend.

15. Mehrarbeitsvergütung im Schulbereich

Eine stichprobenhafte Untersuchung der Abrechnung von Mehrarbeitsvergütung im Schulbereich ergab, dass mehr als ein Drittel der abgerechneten Mehrarbeitsstunden nicht hätte vergütet werden dürfen. Der LRH hat daher empfohlen, die Beratung der Schulen im Hinblick auf die Anordnung und Genehmigung von Mehrarbeit und die Abrechnung von Mehrarbeitsvergütung zu intensivieren.

Über die geprüften Einzelfälle hinaus hat der LRH die Vorschriften zur Mehrarbeit im Schuldienst in den Blick genommen. Von grundlegender Bedeutung ist der sogenannte Mehrarbeitserlass aus dem Jahr 1979, der aus Sicht des LRH überarbeitungsbedürftig ist.

Dies gilt insbesondere für die Behandlung der „nicht anrechenbaren Ausfallstunden“. Dabei handelt es sich um Pflichtstunden, die Lehrkräfte z. B. aufgrund von witterungsbedingtem Unterrichtsausfall, der Abwesenheit der zu unterrichtenden Klasse wegen einer Schulfahrt oder vorzeitigem Unterrichtsfrei der Abschlussklassen nicht erteilen müssen. Diese ausgefallenen Pflichtstunden sind mit evtl. geleisteter Mehrarbeit zu verrechnen. Als Verrechnungszeitraum sieht der Erlass allerdings lediglich den jeweiligen Kalendermonat vor mit der Folge, dass die am Monatsende verbleibenden Ausfallstunden nicht mehr mit den in späteren Monaten geleisteten Mehrarbeitsstunden saldiert werden dürfen. Der LRH hat insofern empfohlen, den Verrechnungszeitraum erheblich auszudehnen, z. B. auf ein Schuljahr.

Zudem hält der LRH es für erforderlich, den Mehrarbeitserlass an zwischenzeitliche Änderungen höherrangigen Rechts und an die Rechtsprechung anzupassen.

16. Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen

Der LRH hat die vom Land an 22 nichtstaatliche Hochschulen vergebenen Zuwendungen für den Ausbau der Anzahl ihrer Studienplätze aus dem Hochschulpakt II, der zweiten Phase des Hochschulpakts 2020 zwischen dem Bund und den Ländern, geprüft und hierbei zahlreiche Mängel festgestellt.

Für den LRH war schon nicht erkennbar, dass es eines staatlichen finanziellen Anreizes für die Schaffung weiterer Studienplätze durch die nichtstaatlichen Hochschulen – die sich grundsätzlich über Zahlungen der Studierenden finanzieren – bedurft hätte. Nach den maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen dürfen Zuwendungen ausschließlich dann bewilligt werden, wenn ohne die Gewährung der Zuwendung der Zweck nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden kann.

Die Prüfung hat weiterhin ergeben, dass das für die nichtstaatlichen Hochschulen ursprünglich bereitgestellte Fördervolumen aus Hochschulpaktmitteln im Laufe des Förderprozesses von 50 Mio. € auf über 100 Mio. € ausgeweitet worden war. Für diese Ausweitung des Fördervolumens, die zu Lasten der staatlichen Hochschulen ging, sieht der LRH keine sachliche Notwendigkeit.

Die Höhe der jeweiligen Zuwendungen richtete sich nach Festbeträgen, berechnet auf der Grundlage der von den jeweiligen Hochschulen zur Hochschulstatistik selbst gemeldeten Studienanfängerzahlen. Dies begegnet aus Sicht des LRH Bedenken, weil dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) als Zuwendungsgeber die Möglichkeit fehlte, zumindest im Wege der Stichprobe die für die Höhe der Zuwendung unmittelbar relevanten Angaben des Zuwendungsempfängers vollinhaltlich nachprüfen zu können. Der LRH hat ferner problematisiert, dass die Ausgestaltung der Festbetragsberechnung in Einzelfällen selbst dann zu einer Förderung führte, wenn eine nichtstaatliche Hochschule im Vergleich zum Vorjahr Studienplätze abgebaut hatte. Zudem bemängelt er, dass Berechnungsparameter in laufenden Zuwendungsverfahren geändert wurden, was zu deutlich höheren Zuwendungen führte. Der LRH stellte schließlich bei risikoorientierten Stichproben an sechs nichtstaatlichen Hochschulen fehlerhafte Meldungen der Studienanfängerzahlen fest. Bezogen auf die gesamte Stichprobe belief sich die Fehlerquote auf 28 v. H.

Das MIWF hat die Förderung in Form von Projektförderungen durchgeführt. Der LRH beanstandet, dass dieses Förderinstrument aufgrund vielfältiger Schwierigkeiten (beispielsweise hinsichtlich der Festlegung konkreter Projekte, der Ausgestaltung von Finanzierungsplänen und

Auszahlungsmodalitäten) für die vorgefundene Förderung nicht geeignet war. Die insoweit vom LRH gesehenen Probleme waren auch dem Ministerium bewusst. Das Ministerium hat dazu ausgeführt, dass es sich um eine einmalige Vorgehensweise wegen des doppelten Abiturjahrgangs 2013 gehandelt habe.

17. Prüfung von Verbundprojekten

Der LRH hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Detmold Zuwendungen des Landes zur Finanzierung von Verbundprojekten unter Beteiligung von Hochschulen und/oder Forschungseinrichtungen sowie Unternehmen geprüft und dabei vielfach Mängel bei der Gewährung der Zuwendung festgestellt.

Bei der Förderung von Unternehmen wurde der Fördersatz danach bemessen, ob es sich um ein kleines (80 v. H.), mittleres (75 v. H.) oder großes (65 v. H.) Unternehmen handelte. Im Hinblick auf die Einbeziehung verbundener Unternehmen hat die Prüfung gezeigt, dass die gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen und die wirtschaftlichen Beziehungen der einzelnen Beteiligten von der Bewilligungsbehörde verschiedentlich nur lückenhaft geprüft wurden. Im Ergebnis konnte der LRH daher nicht ausschließen, dass die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen einer anderen Unternehmenskategorie zuzuordnen gewesen wären mit der Folge, dass bei der in Rede stehenden Förderung und ggf. weiteren Förderungen möglicherweise ein niedrigerer Förderhöchstsatz bewilligt worden wäre.

Weiter hat die Überprüfung der Personalausgaben ergeben, dass die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen z. T. in erheblichem Umfang Personalausgaben abgerechnet hatten, die keinen Bezug zu dem geförderten Projekt aufwiesen und daher nicht zuwendungsfähig waren. Der LRH hat das zuständige Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) gebeten, auf entsprechende Rückforderungen hinzuwirken. Ferner hat er das Ministerium darauf hingewiesen, dass bei Vor-Ort-Prüfungen neben dem in der Regel bereits durchgeführten Abgleich mit Urlaubs- und Krankheitszeiten auch ein Abgleich mit sonstigen Abwesenheitszeiten, durchgeführten Dienst- und Geschäftsreisen und Tätigkeiten der Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen für parallele öffentlich geförderte Projekte vorgenommen werden sollte. Nach Auffassung des LRH können die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen hierdurch die Notwendigkeit erkennen, bei der Abwicklung der Förderung sorgfältiger zu verfahren.

Schließlich hat der LRH festgestellt, dass die von den Zuwendungsempfängern/-empfängerinnen abgerechneten Projektarbeitsstunden verschiedentlich die Jahreshöchstgrenze von 1.700 Jahresarbeitsstunden pro Person und Kalenderjahr überschritten haben, die in der Förderrichtlinie festgelegt worden war. Der LRH ist der Auffassung, dass eindeutig geregelt werden sollte, inwieweit die in parallelen Projekten geleisteten Projektarbeitsstunden in die Berechnung der Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden einzubeziehen sind.

Das MIWF hat bislang zu den Prüfungsmitteilungen des LRH in zwei der drei geprüften Verbundprojekte Stellung genommen. Es ist dabei den übergreifenden Empfehlungen des LRH in weitem Umfang gefolgt. Im Hinblick auf die Einzelfeststellungen des LRH in den geprüften Förderverfahren sind Rückforderungsverfahren eingeleitet worden.

18. Überwachung der Zweckbindungsfristen für Förderungen des Sportstättenbaus

Das Land NRW fördert den Sportstättenbau. Die geförderten Maßnahmen sind über einen festgelegten Zeitraum (häufig 20 oder 25 Jahre) zweckentsprechend zu verwenden, anderenfalls sind die Zuwendungen zeitanteilig zurückzufordern. Dies ist von den Bewilligungsbehörden zu überwachen. Die Prüfung hat gezeigt, dass dies nicht geschieht.

Zwar sind die Zuwendungsempfänger verpflichtet, unaufgefordert mitzuteilen, wenn sie die geförderten Sportstätten anders nutzen wollen. Die Bewilligungsbehörden dürfen sich jedoch nicht darauf verlassen, dass die Zuwendungsempfänger dieser Mitteilungspflicht nachkommen. Denn der LRH hat mehrfach festgestellt, dass geförderte Sportstätten vorzeitig anderweitig genutzt, z. B. vermietet, verkauft oder sogar abgerissen wurden, dies aber der Bewilligungsbehörde nicht mitgeteilt worden ist. Auf Veranlassung des LRH wurden die Vorgänge überprüft und Zuwendungen des Landes anteilig zurückgefordert. Dies zeigt folgendes Beispiel, weitere enthält der Jahresbericht:

Das Land hatte einer Kommune im Jahr 2002 eine Zuwendung i. H. v. 148.000 € zur Modernisierung eines Sportplatzes bewilligt und die Dauer der Zweckbindung auf 20 Jahre festgelegt.

Der LRH hat festgestellt, dass der geförderte Sportplatz seit dem 01.01.2015 nicht mehr für sportliche Zwecke genutzt wird. Die ehemalige Sportanlage sollte zukünftig als Erweiterungsfläche für einen Baumarkt dienen.

Das Ministerium hat die Feststellungen des LRH bestätigt. Rund 70.000 € wurden zurückgezahlt.

Außerdem hat das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport aufgrund der Empfehlungen des LRH mit den Bewilligungsbehörden Verfahrensweisen zur Überwachung der zweckentsprechenden Nutzung abgestimmt. Unter anderem hat es sie angewiesen, die Zuwendungsempfänger alle fünf Jahre an ihre Mitteilungspflichten zu erinnern und sich schriftlich bestätigen zu lassen, ob und welche mitteilungspflichtigen Änderungen es gibt.

19. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom Land im Jahr 1961 als Stiftung des privaten Rechts errichteten und geförderten Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen geprüft. Die im Wege einer Stichprobe durchgeführte Prüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2013 bis 2015.

Die von der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen für den Museumsbetrieb erstellten konzeptionellen Grundlagen entsprechen nicht vollständig den Empfehlungen des Deutschen Museumsbundes (DMB), dessen Mitglied sie ist. Die Standards des DMB formulieren Kriterien für eine qualitätsvolle Museumsarbeit und unterstützen somit ein strukturiertes Vorgehen. Sie sehen u. a. ein verbindliches Museums- und ein Sammlungskonzept vor. Die Finanzwirtschaft eines Museums soll dabei das Ziel verfolgen, die bereitgestellten Ressourcen optimal und wirtschaftlich einzusetzen. Dabei zielt das wirtschaftliche Handeln in erster Linie darauf ab, den Zweck und den Auftrag des Museums zu erfüllen.

Die Kunstsammlung verfügt über einige Regelungen und Konzepte für ihre Arbeit, allerdings nicht über ein umfassendes Museumskonzept und ein schriftlich formuliertes Sammlungskonzept. Ein Museumskonzept ist die Grundlage für die tägliche und zukünftige Museumsarbeit und ein unverzichtbares Instrument der Qualitätssicherung. Zudem kann nach Ansicht des LRH ein zielgerichtetes Sammeln von Kunstwerken auch zu wirtschaftlichen Vorteilen führen bzw. Nachteile vermeiden.

Das Land traf mit der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen bisher keine Vereinbarungen über deren Ziele. Kennzahlen als Grundlage einer möglichen Evaluation wurden bisher ebenfalls nicht festgelegt. Ohne die Vorgabe oder Vereinbarung konkreter Ziele und messbarer Kriterien, die mit Hilfe von (quantifizierbaren) Indikatoren operationalisiert werden, kann eine Evaluation im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs oder einer Zielerreichungskontrolle nicht durchgeführt werden. Ziele und Indikatoren können beispielsweise in Zielvereinbarungen zwischen dem Land und der Kunstsammlung festgeschrieben werden. Dies hat das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport bei Förderungen anderer kultureller Einrichtungen bereits praktiziert. Bei der Definition von Kennzahlen kann auf Erfahrungen anderer Institutionen zurückgegriffen werden.

Die Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen hat eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet und Dienstleistungsaufgaben auf diese verlagert. Die Umstände, die zur Gründung der GmbH geführt haben bzw. bei der Aufnahme der Tätigkeiten vorlagen, haben sich geändert. Es bestehen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieser Aufgabenverlagerung.

Die Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen nutzt ein angemietetes Gebäude nur unzureichend für unterschiedliche Zwecke (z. B. für Veranstaltungen und Ausstellungen, als Wohn- und Büro-raum). Die Miete i. H. v. jährlich rd. 150.000 € liegt deutlich oberhalb der örtlichen Vergleichsmiete.

Der LRH hat angeregt, auf die Erstellung eines umfassenden Museumskonzeptes und eines Sammlungskonzeptes hinzuwirken, um damit die bereitgestellten Ressourcen optimal und wirtschaftlich einzusetzen. Das Land sollte im Rahmen seiner strategischen Steuerung mit der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen konkrete Ziele vereinbaren und ein Kennzahlensystem entwickeln, um die Zielerreichung objektiv bewertbar zu machen und eine Grundlage für begleitende Erfolgskontrollen bzw. Evaluationen zu schaffen. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenverlagerung auf die Gesellschaft sollte umfassend überprüft werden. Das angemietete Gebäude sollte während der verbleibenden Mietzeit optimierter genutzt werden.

20. Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Das Land NRW gewährt Zuwendungen für die Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Der Förderung liegt ein Förderkonzept zugrunde. Es enthält Rahmenbedingungen der Förderung sowie Regeln für die Durchführung des Förderverfahrens. So ist die Laufzeit der Projekte auf zwei, maximal drei Jahre zu befristen. Förderanträge werden in einer beim Ministerium installierten Koordinierungsgruppe inhaltlich beraten. Das Ministerium trifft die grundsätzliche Förderentscheidung und die Bezirksregierung erlässt den Zuwendungsbescheid und prüft den Verwendungsnachweis.

Der LRH hat festgestellt, dass teilweise Zuwendungen mit Zustimmung des Ministeriums gewährt wurden, obwohl die beantragten Projekte die im Förderkonzept festgelegten Rahmenbedingungen nicht erfüllten. Auch beteiligte das Ministerium die Koordinierungsgruppe in diesen Fällen nicht.

Obwohl Maßnahmen bereits begonnen oder sogar durchgeführt worden waren, wurden einem Zuwendungsempfänger in den Förderjahren 2010 bis 2012 Zuwendungen bewilligt. Dies war zuwendungsrechtlich nicht zulässig.

Ein Zuwendungsempfänger erhielt in den Jahren 2009 bis 2013 sowie 2015 Landeszuwendungen, um Benefizveranstaltungen durchzuführen. Die Zuwendungen waren mit der Auflage verbunden, die bei den Benefizveranstaltungen erzielten Einnahmen an Projekte und Organisationen auszuschütten, die obdachlose und bedürftige Menschen unterstützen. Der Zuwendungsempfänger ist dieser Verpflichtung nicht immer vollständig nachgekommen. Vielmehr hat er in den Förderjahren 2010, 2012 und 2013 insgesamt rd. 45.000 € nicht ausgeschüttet, sondern für „interne Kosten“ einbehalten. Der Verwendungsnachweis für das Jahr 2015 lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor.

21. Aufgriff von Haftungsfällen nach § 13c Umsatzsteuergesetz

Die Haftungsvorschrift § 13c Umsatzsteuergesetz (UStG) wurde 2003 geschaffen, um Steuer ausfälle insbesondere bei Forderungsabtretungen zu vermeiden, wenn bei Einzug der Forderung durch den Abtretungsempfänger der abtretende Unternehmer finanziell nicht mehr in der Lage ist, die von ihm geschuldete Umsatzsteuer zu entrichten.

Um eine Haftung gemäß § 13c UStG überprüfen zu können, sind für die Finanzverwaltung Erkenntnisse aus dem Bereich von Insolvenzfällen wesentlich. Die regelmäßig von den Insolvenzgerichten in Auftrag gegebenen Gutachten befassen sich u. a. auch mit eventuellen Forderungsabtretungen.

Im Finanzamt fordert die Erhebungsstelle (EHST) im Rahmen von Vollstreckungsmaßnahmen in Insolvenzfällen regelmäßig die Gutachten der Insolvenzverwalter an und leitet sie an die zuständigen Stellen weiter. Für die Haftung nach § 13c UStG ist dies entweder die Stelle für Haftung – Aufteilung – Insolvenz (HAI-Stelle) oder die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle (UVST).

Der LRH hat in den fünf geprüften Finanzämtern 669 Insolvenzfälle näher untersucht. In 139 Fällen lagen Forderungsabtretungen und somit Hinweise auf eine mögliche Haftung nach § 13c UStG vor, davon wurden von den Finanzämtern nur 13 Fälle im Hinblick auf eine Haftung nach § 13c UStG aufgegriffen.

Die Zuständigkeit für § 13c UStG war nur in einem geprüften Finanzamt ausdrücklich geregelt und der HAI-Stelle zugewiesen. In den anderen Finanzämtern gehörte § 13c UStG in den Aufgabenbereich der UVST, es gab aber keine explizite Regelung. Der LRH hat nach Gesprächen mit den vor Ort zuständigen Bediensteten der jeweiligen UVST Zweifel, dass diesen ihre Zuständigkeit für die Haftung nach § 13c UStG bewusst war.

Um einen zielgerichteten Aufgriff von Haftungsfällen gemäß § 13c UStG sicherzustellen, hat der LRH dem Finanzministerium (FM) empfohlen, die Bediensteten aller dafür in Betracht kommenden Stellen im Finanzamt (EHST, HAI-Stelle, UVST und Umsatzsteuer-Sonderprüfung) für die Vorschrift des § 13c UStG zu sensibilisieren, die Zuständigkeit für diese Vorschrift ausdrücklich zu benennen und die Umsatzsteuer-Sonderprüfung stärker einzubeziehen. Das FM hat den Anregungen weitestgehend zugestimmt.

22. Bearbeitung von Steuerfällen mit Verlusten (Liebhaberei)

Verluste aus gewerblicher oder selbständiger Tätigkeit können grundsätzlich mit anderen positiven Einkünften verrechnet werden und mindern so die Einkommensteuer. Sofern eine Tätigkeit jedoch ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt wird, sind die Verluste einkommensteuerlich unbeachtlich und dürfen sich nicht steuermindernd auswirken. In diesen Fällen spricht man von „Liebhaberei“.

In zwölf Finanzämtern wurden örtliche Erhebungen vorgenommen und insgesamt 1.683 Fälle geprüft, in denen über mehrere Jahre Verluste aus gewerblicher oder selbständiger Tätigkeit mit anderen positiven Einkünften verrechnet wurden. In 562 dieser Fälle war die Gewinnerzielungsabsicht fraglich. Davon wurden 366 Fällen beanstandet, da die Gewinnerzielungsabsicht nicht bzw. nicht hinreichend überprüft wurde. Die Verluste in den beanstandeten Fällen hatten die Einkommensteuer in den Veranlagungszeiträumen 2002 bis 2013 um rd. 7,8 Mio. € gemindert. Nach einer vorsichtigen landesweiten Hochrechnung dieser Ergebnisse dürfte sich jährlich eine Minderung der Einkommensteuer um rd. 5,6 Mio. € in potenziellen Liebhabereifällen ergeben.

In den meisten Fällen erkennen die Finanzämter die Überprüfungsbedürftigkeit der Gewinnerzielungsabsicht und initiieren entsprechende Ermittlungen. Allerdings weisen viele Fälle in der Folge Bearbeitungsmängel auf.

Zur Steigerung der Bearbeitungsqualität hat der LRH dem Finanzministerium (FM) empfohlen, potenzielle Liebhabereifälle im Rahmen eines zentralen Prüffelds aufzugreifen, die Bearbeitungshilfe konsequent umzusetzen, die festsetzungsnahen Daten umfassend zu nutzen und die ausgegebenen Hinweise konsequent zu bearbeiten. Das FM hat die Vorschläge aufgegriffen und bereits z. T. umgesetzt.