



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Medieninformation



Jahresbericht 2018
über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2017

Kurzfassung

I.

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen (Teil A)

1. Haushaltsrechnung 2016

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die vom Finanzminister zur Entlastung der Landesregierung vorgelegte Haushaltsrechnung geprüft. Im Haushaltsjahr 2016 kamen Einnahmen von insgesamt rd. 68,4 Mrd. € auf. In gleicher Höhe wurden Ausgaben geleistet. Das Einnahme- und Ausgabesoll wurde jeweils um rd. 1,5 Mrd. € unterschritten. Die vorgeschriebenen 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 waren der Haushaltsrechnung als Anlagen beigefügt.

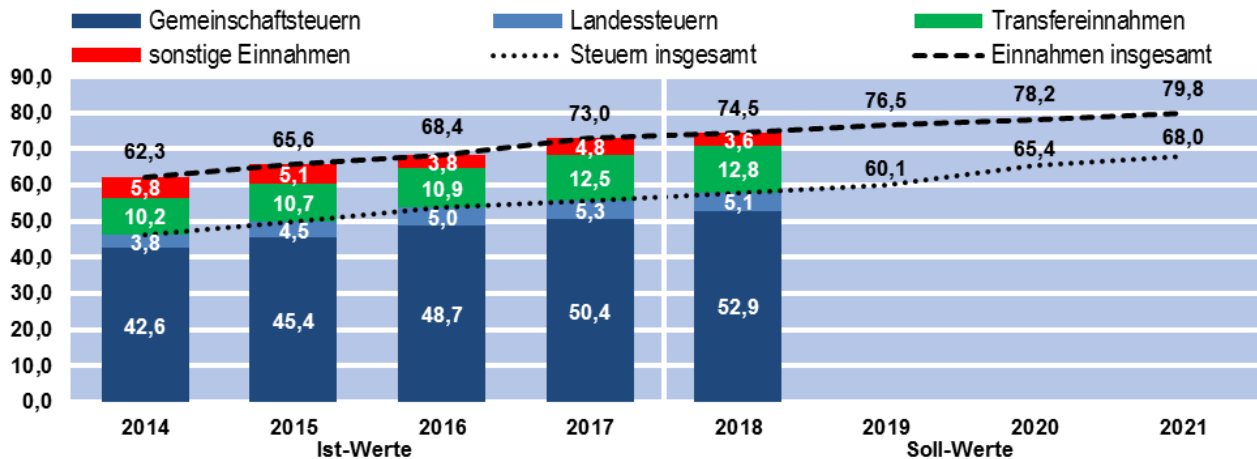
Die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten, soweit geprüft, überein. Die mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Im Vollzug des Haushalts 2016 kamen ausreichend Einnahmen auf, um die veranschlagten Globalen Mehreinnahmen von rd. 0,4 Mrd. € zu decken. Die etatisierten Globalen Minderausgaben von rd. 1,1 Mrd. € wurden vollständig erwirtschaftet. Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene fortgeltende Kreditermächtigung für 2017 von rd. 8,0 Mrd. € reduzierte das Ministerium der Finanzen um rd. 29,5 Mio. €. Dem Petitum des LRH, die fortgeltende Kreditermächtigung noch weiter zu reduzieren, wurde nicht gefolgt.

2. Einnahmen

Die Einnahmen des Landes haben sich seit 2014 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €)

Für die einzelnen Einnahmen liegen die Werte nur bis 2018 vor. Differenzen durch Rundungen.



In den abgeschlossenen Haushaltsjahren nahmen die Einnahmen aus Steuern stetig zu. Sie erreichten 2017 mit rd. 55,7 Mrd. € einen neuen Höchstwert. Dennoch blieben sie um rd. 0,5 Mrd. € unter den Steueransätzen. Nach der Finanzplanung sollen die Steuereinnahmen von rd. 60,1 Mrd. € in 2019 über rd. 65,4 Mrd. € in 2020 auf rd. 68,0 Mrd. € in 2021 ansteigen. Die deutliche Steigerung von 2019 nach 2020 berücksichtigt Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer von rd. 3,5 Mrd. €, die auf die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zurückzuführen sind.

Vor allem höhere Bundeszuweisungen und steigende Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich ließen die Transfereinnahmen in den vergangenen Jahren zunehmen. Sie erhöhten sich von 2016 nach 2017 von rd. 10,9 Mrd. € auf rd. 12,5 Mrd. €. Ein großer Anteil der Bundeszuweisungen wird zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Die nicht zweckgebundenen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen sind wegen abnehmender relativer Finanzkraft Nordrhein-Westfalens erneut gestiegen. Sie betragen in 2017 zusammen rd. 2,0 Mrd. €. In 2015 lagen diese Einnahmen noch bei rd. 1,4 Mrd. € und in 2016 bei rd. 1,6 Mrd. €.

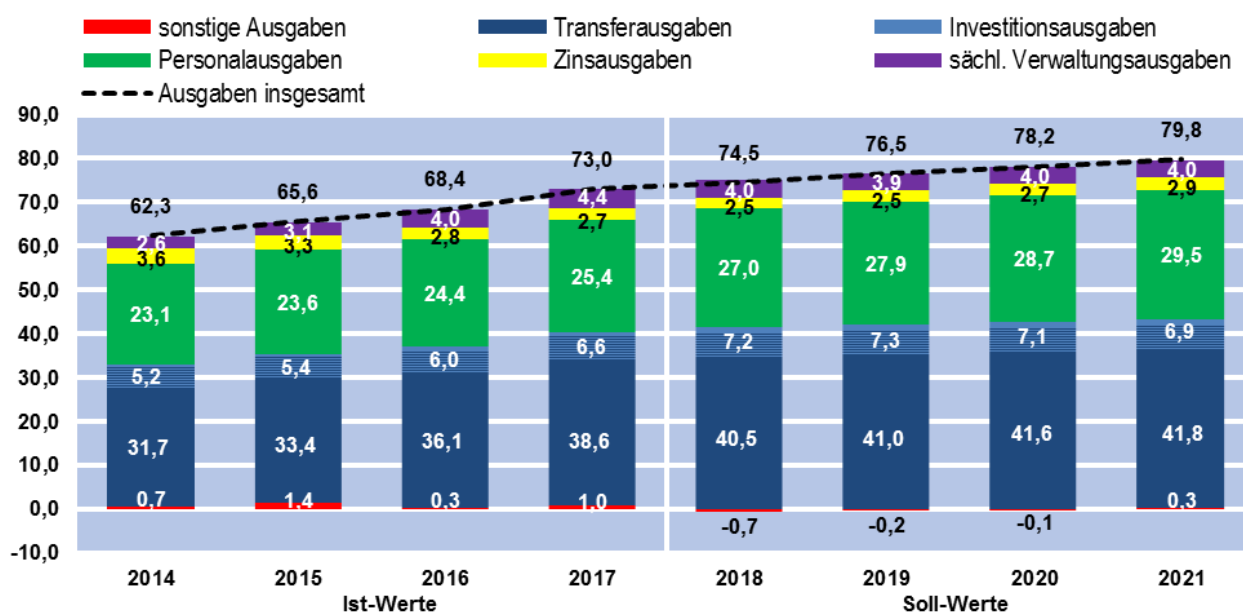
Die sonstigen Einnahmen erhöhten sich von rd. 3,8 Mrd. € in 2016 auf rd. 4,8 Mrd. € in 2017. Grund ist eine deutliche Zunahme bei den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen.

3. Ausgaben

Die Ausgaben des Landes nehmen seit 2014 folgenden Verlauf:

Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €)

Blau schraffierte Fläche: = Schnittmenge von Transfer- und Investitionsausgaben. Differenzen durch Rundungen.



Die Transferausgaben sind – wie bereits seit 2012 zu beobachten – überdurchschnittlich angestiegen. Sie betragen 2017 rd. 38,6 Mrd. € und machten damit mehr als 50 v. H. aller Ausgaben aus. Ursächlich für den enormen Anstieg sind die insgesamt zunehmenden Leistungen an Stellen außerhalb des Landeshaushalts, die nur zum Teil auf die Ausgliederung von Einheiten zurückzuführen sind. Größter Transfermittelpfänger sind die Gemeinden und Gemeindeverbände. Ihnen soll 2018 aus dem Steuerverbund eine verteilbare Finanzausgleichsmasse von rd. 11,7 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden. Hinzu kommen weitere Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts. Diese betragen nach dem Nachtragshaushalt 2017 rd. 14,4 Mrd. €. Im Haushaltsplan 2018 wurden erstmals Schuldendiensthilfen für das Programm „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ und das Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinik etatisiert. Zusammen umfassen die Programme ein Volumen von bis zu rd. 2,6 Mrd. €. Das Land hat sich verpflichtet, hierfür bis in die 2040er-Jahre hinein Zins- und Tilgungsleistungen zu übernehmen.

Die Personalausgaben erhöhten sich in 2017 um etwa 1,0 Mrd. € auf rd. 25,4 Mrd. €. Unter diesen Personalausgaben befanden sich Bezüge und Beihilfen an Versorgungsberechtigte von rd. 8,9 Mrd. €. Diese Versorgungsleistungen nehmen schon seit über 20 Jahren u. a. wegen der

steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger signifikant zu. Ihre Zuwachsrate betrug 2017 rd. 6,1 v. H. Die Leistungen an die aktiven Bediensteten erhöhten sich dagegen um rd. 3,3 v. H. Mit dem Haushaltsplan 2018 wurde das Stellensoll auf über 300.000 Stellen ausgeweitet. Allerdings sind nicht alle Stellen besetzt. Zur langfristigen Entwicklung der für die Versorgungsberechtigten zu erbringenden Leistungen fehlt eine Modellrechnung auf Basis aktueller Daten. Vorteilhaft wäre ein Konzept zur Bewältigung der Versorgungslasten, das auch das Sondervermögen „Pensionsfonds“ einbezöge.

Die Ausgaben für Investitionen nahmen von 2016 nach 2017 von rd. 6,0 Mrd. € auf rd. 6,6 Mrd. € insbesondere wegen höherer Investitionszuschüsse zu. Dennoch blieben sie um etwa 0,3 Mrd. € unter den Ansätzen. Die Ansatzunterschreitung wäre doppelt so hoch ausgefallen, wenn den vom Bund finanzierten Investitionsausgaben für finanzschwache Kommunen und den Garantieinanspruchnahmen aus Haftungsrisiken für die ehemalige WestLB AG Ansätze im Haushaltsplan gegenübergestanden hätten. Als Vorsorge für die Altlasten der früheren WestLB AG wurde dem Sondervermögen „Risikofonds“ eine Kreditermächtigung bis zu einer Höhe von knapp 2,3 Mrd. € erteilt. Für diese Verbindlichkeiten haftet das Land. Im Haushaltsplan 2018 wurden Investitionsausgaben von rd. 7,2 Mrd. € etatisiert. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen sie bis 2021 auf rd. 6,9 Mrd. € zurückgehen. Infolgedessen verringert sich die Investitionsquote von rd. 9,6 v. H. in 2018 auf rd. 8,7 v. H. in 2021.

Die Zinsausgaben gingen dank des weiterhin niedrigen Zinsniveaus erneut zurück. Mit rd. 2,7 Mrd. € in 2017 lagen sie um rd. 2,2 Mrd. € unter denen des Jahres 2008. Die Zinslastquote betrug 2017 rd. 3,7 v. H. Eine bessere Zinslastquote wurde letztmals im Jahr 1979 erzielt.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben erhöhten sich von 2014 bis 2017 erheblich von rd. 2,6 Mrd. € auf rd. 4,4 Mrd. €. Die Erhöhungen beruhen im Wesentlichen auf zunehmenden Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 sowie auf der Rückabwicklung von Sondertilgungen eines Darlehens mit dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) in 2017.

Die Mittelfristige Finanzplanung berücksichtigt rückläufige flüchtlingsbedingte Ausgaben. Sie sollen von knapp 4,2 Mrd. € in 2017 auf rd. 2,4 Mrd. € in 2021 sinken.

Die sonstigen Ausgaben schwankten von 2014 bis 2017 zwischen rd. 0,3 Mrd. € und rd. 1,4 Mrd. €. Ursächlich hierfür waren Sonderzahlungen an die Sondervermögen für die Pensionsvorsorge in einzelnen Haushaltsjahren, die die Zuführungen in anderen Haushaltsjahren

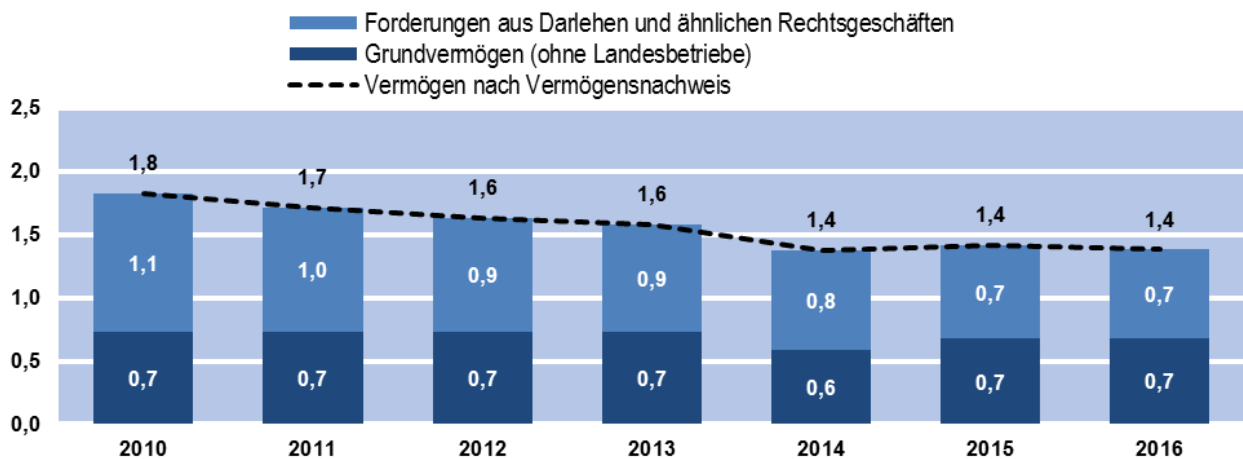
teilweise reduzierten. So wurden dem „Pensionsfonds“ im Haushaltsjahr 2017 über 0,8 Mrd. € zusätzlich zugeführt. Dafür entfiel im Haushaltsplan 2018 der gesetzliche Zuführungsbetrag von 0,2 Mrd. €. Durch die Etatisierung Globaler Minderausgaben sind die sonstigen Ausgaben in den Planungsjahren bis 2020 negativ.

4. Vermögen

Die im Vermögensnachweis gemäß § 86 der Landeshaushaltsordnung aufgeführten Vermögenspositionen entwickelten sich seit 2010 wie folgt:

Entwicklung des Vermögens nach Vermögensnachweis (in Mrd. €)

Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen (Anlagen VI b und VI c).

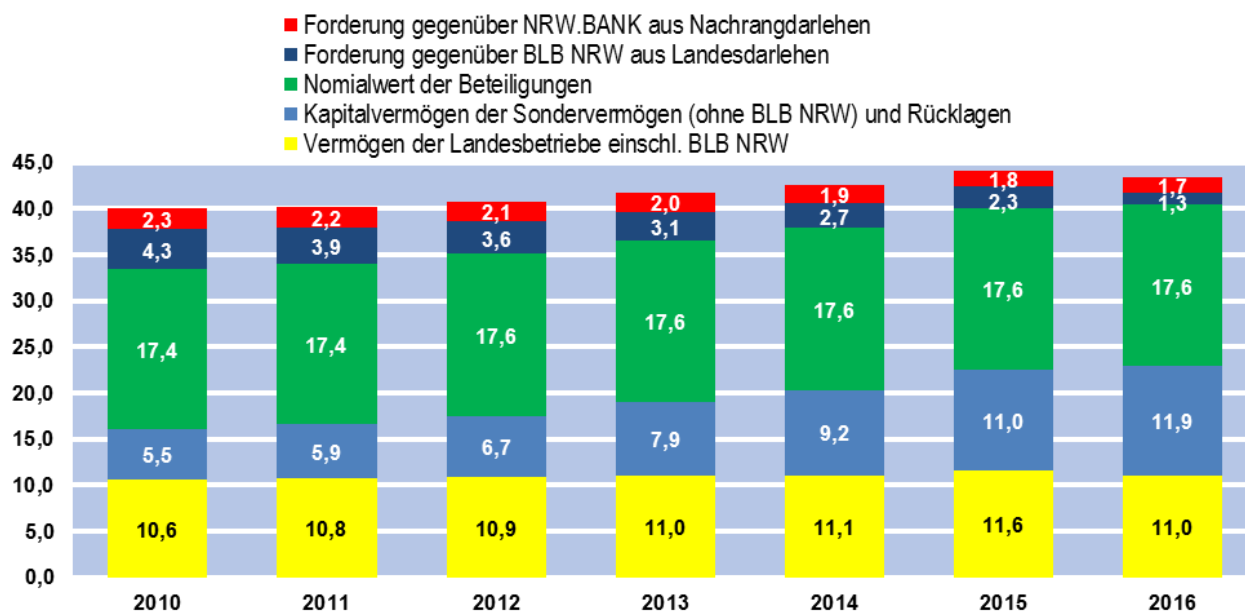


Die Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften gingen in den vergangenen Jahren zurück. Sie betragen zum 31.12.2016 rd. 0,7 Mrd. €. Das Grundvermögen (ohne Landesbetriebe) valutierte Ende 2016 weiterhin bei rd. 0,7 Mrd. €.

Das weitere dem Land zurechenbare Vermögen nahm seit 2010 folgende Entwicklung:

Entwicklung weiteren Vermögens des Landes (in Mrd. €)

Ist-Werte überwiegend nach Finanzberichten und Haushaltsrechnungen (Anlagen II und III).



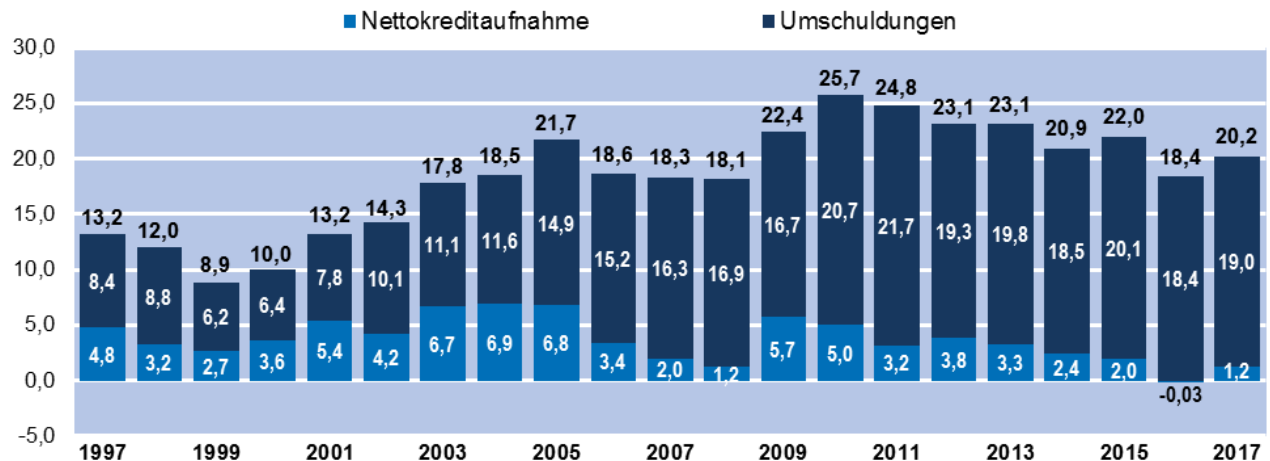
Die höchste Zunahme verzeichnete das rechnungsjahrbezogene Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen. Es betrug am Ende des Rechnungsjahres 2016 rd. 11,9 Mrd. €. Davon entfielen auf die Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ rd. 10,4 Mrd. €. Dieses Vermögen ging zum 01.01.2017 auf das Sondervermögen „Pensionsfonds“ über. Die höchste Abnahme von rd. 2,3 Mrd. € Ende 2015 auf rd. 1,3 Mrd. € Ende 2016 wies die Forderung gegenüber dem BLB NRW aus dem Landesdarlehen wegen geleisteter Sondertilgungen auf. Auch nahm das Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des BLB NRW ab. Es verringerte sich von knapp 11,6 Mrd. € am Jahresende 2015 auf circa 11,0 Mrd. € am Jahresende 2016.

5. Schulden

Im Haushaltsjahr 2017 nahm das Land Schulden am Kreditmarkt von rd. 20,2 Mrd. € auf, von denen knapp 19,0 Mrd. € zur Kredittilgung eingesetzt wurden (sog. Umschuldungen). Dementsprechend ergab sich eine Nettokreditaufnahme von rd. 1,2 Mrd. €. Ein Jahr zuvor konnte noch eine geringe Nettokredittilgung erzielt werden. Die langfristige Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

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

Differenzen durch Rundungen.



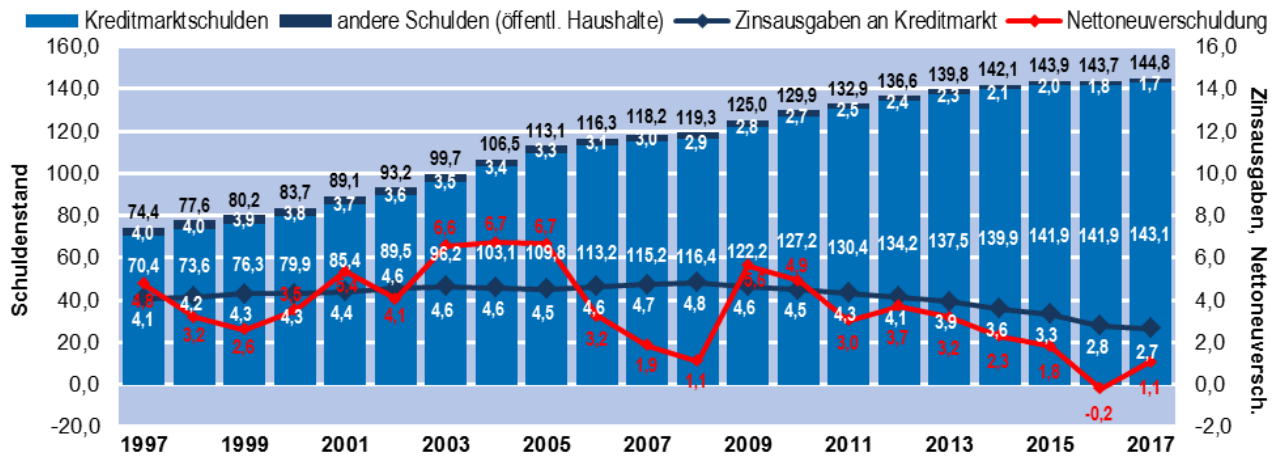
Seit über zehn Jahren wurde die jeweils zur Verfügung gestellte Nettokreditermächtigung nicht vollständig in Anspruch genommen. Infolgedessen nahm die für das jeweils nächste Haushaltsjahr fortgeltende Kreditermächtigung immer weiter bis auf rd. 8,0 Mrd. € nach Abschluss des Haushaltsjahres 2016 zu. Nach Auffassung des LRH kann im Regelfall höchstens die in einem Haushaltsjahr erteilte Nettokreditermächtigung für das nächste Haushaltsjahr fortgelten. Bis Ende 2019 darf die fortgeltende Kreditermächtigung auch nicht für eine Kreditaufnahme verwendet werden, um einen schuldenfinanzierten Liquiditätsvorrat für die Zeit ab 2020 zu schaffen. Von da an gilt die Schuldenbremse und es dürfen keine Kredite mehr zur Erreichung des Haushaltsausgleichs aufgenommen werden, sodass eine in das Haushaltsjahr 2020 fortgeltende Kreditermächtigung grundsätzlich nicht mehr in Anspruch genommen werden darf. Für die Festlegung der Details der landesrechtlichen Schuldenbremse bedarf es noch einer Rechtsverordnung, die im Hinblick auf das Haushaltsaufstellungsverfahren für 2020 zügig vorgelegt werden sollte.

Unter Einbeziehung der Schuldentilgungen im öffentlichen Bereich ergeben sich für die Nettoneuverschuldung etwas günstigere Werte. Sie betrug in 2017 rd. 1,1 Mrd. €. Der Haushaltsplan 2018 weist bei eigenfinanzierten Investitionen von rd. 5,4 Mrd. € eine Nettoneuverschuldung von 0 € aus.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung des Schuldenstands und der Zinsausgaben des Landeshaushalts sowie der Nettoneuverschuldung über einen längeren Zeitraum. Die implizite Verschuldung aus Versorgungsansprüchen ist darin nicht enthalten:

Entwicklung des Schuldenstands, der Zinsausgaben und der Nettoneuverschuldung – 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 2016 insgesamt rd. 10,3 Mrd. €. Ende 2015 haben sie noch rd. 12,3 Mrd. € betragen. In diesen Beträgen nicht enthalten ist das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW. Dieser hatte Ende 2016 Kreditschulden von rd. 5,9 Mrd. € und Schulden durch das Landesdarlehen von rd. 1,3 Mrd. €.

6. Tätigkeit des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat stellte in seiner Sitzung am 11.12.2017 erneut fest, dass dem Land NRW eine Haushaltsnotlage nicht droht. Ab dem Jahr 2020 obliegt dem Stabilitätsrat die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund und die Länder. Hierfür entwickelt der mit Vertretern vom Bund und von den Ländern besetzte Arbeitskreis „Stabilitätsrat“ ein Analysesystem. In diesem Zusammenhang soll er auch das derzeitige System der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen, das auch nach Auffassung des LRH verbessert werden kann, überprüfen und ggf. Änderungen vorschlagen.

7. Zusammenfassung der Haushaltssituation

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren seit 2009 verzeichnete das Land eine überwiegend rückläufige Nettoneuverschuldung. In der Mittelfristigen Finanzplanung wird ab 2019 sogar eine negative Nettoneuverschuldung ausgewiesen, die 2021 rd. -1,2 Mrd. € betragen soll. Diese positive Entwicklung ist in erster Linie zurückzuführen auf günstige Rahmenbedingungen, einige Sondereffekte und Maßnahmen, die zur Haushaltsbelastung für die Zukunft führen. In diesem Zusammenhang sind u. a. zu nennen:

- erhebliche Steuermehreinnahmen aufgrund der guten Wirtschaftslage,
- deutlich gesunkene Zinsausgaben aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus trotz des angestiegenen Schuldenstands,
- eingeplante Rückgänge bei den flüchtlingsbedingten Ausgaben,
- zusätzliche Einnahmen ab 2020 durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen,
- noch bis 2020 eingeplante Darlehensrückflüsse und Zinseinnahmen vom BLB NRW aufgrund der Rückabwicklung der Sondertilgungen in 2017,
- geringere Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds“,
- unbesetzte Personalstellen in Verbindung mit einem stetig steigenden Stellensoll,
- nicht vollständig verausgabte Investitionsmittel,
- Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Risikofonds“ und
- Finanzierung von Investitionsprogrammen über Kredite der NRW.BANK, für die das Land langfristig Schuldendiensthilfen gewährt.

Die von der Landesregierung aufgezeigten Einsparungen im Haushalt 2018 von rd. 131 Mio. € sind unzureichend. Der LRH hält eine strengere Haushaltskonsolidierung für geboten. Sich dadurch ergebende finanzielle Spielräume sind für die Gegenfinanzierung notwendiger Investitionen in Sachanlagen zu nutzen. Eingeplante Überschüsse sind vorrangig zum Abbau der Verschuldung zu verwenden. Bei allen Maßnahmen ist die Einhaltung der Schuldenbremse sicherzustellen.

II.

Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung (Teil B)

8. Selbstbewirtschaftungsmittel im Landeshaushalt

Ausgaben können im Landeshaushalt zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel gelten mit deren Zuweisung als verausgabt und stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus unbestimmt zur Verfügung. Damit können sie den Charakter von Dauerfonds neben den vom Parlament für das jeweilige Haushaltsjahr bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Der LRH hat festgestellt, dass sich der Betrag der Haushaltsmittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden konnten, in der Zeit von 2010 bis 2017 kontinuierlich erhöht hat. Die Bestände an Selbstbewirtschaftungsmitteln wuchsen bei der überwiegenden Anzahl der Haushaltsstellen stetig an. Ihre Bewirtschaftung war uneinheitlich.

Die im Landeshaushalt ausgebrachten Selbstbewirtschaftungsmittelvermerke sollten nach Empfehlung des LRH mit dem Ziel überprüft werden, deren Anzahl und Umfang auf das unbedingt Notwendige zu begrenzen. Hierbei sollten auch andere Formen der Flexibilisierung bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in die Betrachtung einbezogen werden. Eine einheitliche Bewirtschaftung sollte durch allgemein gültige Bewirtschaftungsregeln sichergestellt werden.

Um eine hohe Transparenz bei den zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mitteln zu erreichen, ist – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – anzuraten, in dem Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung die Bestände titelscharf auszuweisen. Zu diesem Zweck sollten die Selbstbewirtschaftungsmittel führenden Stellen verpflichtet werden, jährlich über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln zu berichten.

Das Ministerium der Finanzen hat die Anregungen des LRH aufgenommen und eine Prüfung ihrer Umsetzung angekündigt. Die zögerliche Inanspruchnahme der im Rahmen der Bildung von Ausgaberesten zugewiesenen Selbstbewirtschaftungsmittel hat der Minister der Finanzen zum Anlass genommen, im Haushaltsplan 2018 eine Rückführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln i. H. v. rd. 56 Mio. € vorzusehen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

9. Personalausgaben bei Polizeipräsidiën

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg und Düsseldorf prüften im Auftrag des LRH in den Jahren 2016 und 2017 die Personalausgaben bei elf der landesweit 18 Polizeipräsidiën.

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, die als Einsatztrainerinnen und -trainer eingesetzt wurden, erhielten für diese Tätigkeit eine Lehrzulage. Nach einem Erlass aus dem Jahr 2004 erfüllen Einsatztrainerinnen und -trainer die Voraussetzungen für die Gewährung einer Lehrzulage, soweit ihre Lehr- und Trainingsverpflichtung mindestens die Hälfte ihrer Tätigkeit ausmacht. Die Tätigkeit stellte sich – auch auf der Grundlage eines ministeriellen Erlasses aus dem Jahr 2012 – als praktische Ausbildung und Unterweisung im Einsatztraining dar.

Die Tätigkeit diene aber nicht der Vermittlung überwiegend theoretischen Wissens. Die Voraussetzungen für die Gewährung einer Lehrzulage waren damit nicht erfüllt. Praxisorientierte Tätigkeiten sind nach der Lehrzulagenverordnung Nordrhein-Westfalen von der Gewährung einer Zulage ausdrücklich ausgeschlossen.

Dementsprechend führte das Ministerium in einem Erlass aus dem Jahr 2013 unter Hinweis auf ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen aus, dass es sich bei dem Einsatztraining (bei einer Bereitschaftspolizeihundertschaft) um eine Unterweisung und eben nicht um eine Lehrtätigkeit handele.

Insgesamt sah der LRH einen Widerspruch zwischen der Lehrzulagenverordnung und den ministeriellen Erlassen aus den Jahren 2004 und 2012. Er bat das Ministerium des Innern um Überprüfung der genannten Erlasse.

In vielen Personalakten waren zudem die für den Nachweis einer tarifgerechten Eingruppierung der Beschäftigten erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen nicht enthalten. In diesen Arbeitsplatzbeschreibungen müssen die übertragenen Tätigkeiten der Beschäftigten vollständig und nachprüfbar dargestellt und bewertet sein.

Der LRH hielt es für erforderlich, die Polizeipräsidiën über das Ministerium des Innern eindringlich auf die bestehende Verpflichtung von Arbeitsplatzbeschreibungen hinzuweisen.

Das Ministerium des Innern reagierte umgehend auf die Prüfungsfeststellungen des LRH. Es wies alle Polizeibehörden darauf hin, dass die Tätigkeit als Einsatztrainerin oder -trainer nicht zum Erhalt einer Lehrzulage berechtigt. Zudem forderte es alle Polizeibehörden auf, unverzüglich Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen, soweit diese nicht vorliegen.

10. Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte haben nach dem Landesbeamtengesetz Anspruch auf freie Heilfürsorge. Hierfür hat das Land im Jahr 2018 Haushaltsmittel i. H. v. rd. 90,8 Mio. € veranschlagt.

Freie Heilfürsorge gibt es schon seit mehr als hundert Jahren. Allerdings bestehen die ihr zugrunde liegenden Rahmenbedingungen, wie z. B. die Kasernierung der Polizeivollzugsbediensteten und ihre alleinige Betreuung durch Polizeiärzte, seit Langem nicht mehr. Angesichts dessen wurde auch im Ministerium des Innern immer wieder hinterfragt, ob das System der freien Heilfürsorge noch sachgerecht ist. In Betracht gezogen wurde, die Polizeivollzugsbediensteten ggf. in die Beihilfe, das Gesundheitsfürsorgesystem für die Beamtinnen und Beamten, zu integrieren oder nach dem Vorbild anderer Bundesländer an den Kosten der Heilfürsorge zu beteiligen. Ab 2007 waren Reformüberlegungen im Ministerium nicht mehr feststellbar, eine Änderung des Heilfürsorgesystems blieb aus.

An diese Überlegungen anknüpfend ist der LRH im Rahmen seiner Prüfung der Frage nachgegangen, ob die freie Heilfürsorge in NRW noch zeitgemäß ist oder ob Änderungsbedarf besteht. Hierzu hat er einen Systemvergleich der freien Heilfürsorge mit der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Beihilfe durchgeführt. Darüber hinaus hat er die freie Heilfürsorge in NRW mit den entsprechenden (Heilfürsorge-)Regelungen für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten beim Bund und in den übrigen Ländern verglichen.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die in NRW gewährte freie Heilfürsorge für die Polizeivollzugsbediensteten überaus günstig ist. So sind Heilfürsorgeberechtigte – anders als gesetzlich Krankenversicherte – von Zuzahlungen befreit und haben auch keinen Beitrag für ihren Krankenversicherungsschutz zu leisten. Heilfürsorgeberechtigte müssen auch nicht – wie Beihilfeberechtigte – eine Restkostenabsicherung durch eine private Krankenversicherung abschließen bzw. eine Kürzung der Beihilfe um eine Kostendämpfungspauschale hinnehmen.

Der Bund-Länder-Vergleich hat ergeben, dass neben NRW nur noch Baden-Württemberg allen Polizeivollzugsbediensteten eine Heilfürsorge ohne jegliche Kostenbeteiligung gewährt. Die übrigen Bundesländer und der Bund beteiligen die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in unterschiedlicher Ausgestaltung an den Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge. Überblicksartig ergibt sich das folgende Bild:

- Einige Bundesländer und der Bund gewähren freie Heilfürsorge. Es sind aber Zuzahlungen ähnlich wie bei den gesetzlich Krankenversicherten zu leisten.

- In anderen Bundesländern sind die Polizeivollzugskräfte ebenfalls heilfürsorgeberechtigt, beteiligen sich aber mit einem monatlichen Beitrag von 1,3 v. H. bzw. 1,4 v. H. des jeweiligen Grundgehalts.
- In vielen Bundesländern wurden die Polizeivollzugskräfte in das Beihilfesystem integriert mit der Folge, dass diese die Restkostenabsicherung zu tragen und auch eine etwaige Kostendämpfungspauschale hinzunehmen haben.

Nach alledem hat der LRH empfohlen, darüber nachzudenken, ob nicht aus fiskalischen Gründen Änderungsbedarf bei der freien Heilfürsorge besteht. Ihm ging es nicht darum, die freie Heilfürsorge in NRW abzuschaffen. Sachgerecht erschien es ihm allerdings, die Polizeivollzugskräfte nach dem Vorbild anderer Bundesländer maßvoll an den Kosten der Heilfürsorge zu beteiligen. Der LRH hat daher eine pauschal am Grundgehalt bemessene Beteiligung i. H. v. beispielsweise 1,3 v. H. empfohlen. Nach seinen Berechnungen ergäbe sich im Durchschnitt eine monatliche Belastung von 46 € je Heilfürsorgeberechtigten, auf das Jahr bezogen errechnet sich im Mittel ein um rd. 552 € verringerter Bruttobetrag. Bei etwa 43.000 Polizeivollzugskräften ergäbe sich für das Land NRW ein Beitrag zu den Kosten der freien Heilfürsorge i. H. v. rd. 23,7 Mio. €.

Das Ministerium des Innern hat sich der Empfehlung des LRH nicht angeschlossen. Trotz in der Vergangenheit angestellter eigener Überlegungen zu einer Kostenbeteiligung der Polizeivollzugsbediensteten sieht es die Besserstellung in NRW mit Blick auf die hohe Belastung und die zunehmenden Übergriffe auf Polizeikräfte als gerechtfertigt an.

11. Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen

Die Arbeitsgerichtsbarkeit wird in NRW von 30 Arbeitsgerichten und den drei Landesarbeitsgerichten in Düsseldorf, Hamm und Köln ausgeübt. Der LRH hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Münster die Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit nach einheitlichen Kriterien untersucht. Er hat dabei Defizite festgestellt, die überwiegend bei den zum Teil sehr kleinen Gerichtseinheiten insbesondere im Bezirk des Landesarbeitsgerichts Hamm, aber auch im Bezirk des Landesarbeitsgerichts Düsseldorf zutage traten. Die Anzahl der Kammern je Arbeitsgericht zwischen zwei und 19 Kammern und der Personalbestand zwischen sieben und 59 Bediensteten machen die Größenunterschiede deutlich.

Die Standorte der Arbeitsgerichte sind in der Fläche des Landes unregelmäßig verteilt. Während im Ruhrgebiet mehrere Arbeitsgerichte im Abstand von wenigen Kilometern angesiedelt sind, decken beispielsweise die Arbeitsgerichte im nördlichen Münsterland und im Landesarbeitsgerichtsbezirk Köln deutlich größere Einzugsgebiete ab.

Die kleinen Arbeitsgerichte haben Probleme, ihre organisatorischen Belange eigenständig zu regeln. So müssen personelle Ausfälle, etwa durch Krankheit oder Urlaub, oft durch aufwendige bezirksübergreifende Regelungen ausgeglichen werden, die bis hin zu Personalabordnungen oder dem Versand der Verfahrensakten zu anderen Arbeitsgerichten reichen. Funktionsstellen wie die Rechtsantragstelle können nicht bei allen Arbeitsgerichten mit dafür qualifiziertem Personal besetzt werden; vielfach kann die Durchführung der Kontrollmaßnahmen in den Eingangsbereichen nicht gewährleistet werden. Weitere Probleme zeigen sich bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, der Qualifizierung für IT-Verfahren oder auch bei der Unterbringung der Gerichte. So müssen auch für die kleinen Arbeitsgerichte Infrastruktureinrichtungen wie IT-Einrichtungen, Sicherheitsschleusen und Sitzungssäle vorgehalten werden, die nicht optimal ausgelastet werden können.

Der LRH hat dem Ministerium der Justiz (JM) ein Modell für den zukünftigen Zuschnitt der Arbeitsgerichtsbezirke vorgeschlagen, welches bei unverändertem Bestand an Spruchkörpern und Personal eine Zahl von 16 statt 30 Arbeitsgerichten vorsieht, um die Aufgaben der Arbeitsgerichtsbarkeit nicht nur gleich gut, sondern effektiver und effizienter wahrnehmen zu können.

Das JM hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es nach eingehender Überprüfung gegenwärtig keine Gesetzesinitiative in Gang setzen werde, um die Gerichtsstruktur der Arbeitsgerichtsbarkeit in NRW durch eine Aufgabe von 14 Gerichtsstandorten neu zu gliedern. Zwar sei dem Ministerium sehr bewusst, dass die Arbeitsgerichtsbarkeit gerichtsorganisatorisch

sowohl bei einer landesinternen Betrachtung als auch im Ländervergleich vergleichsweise breit aufgestellt sei. Die derzeitige Struktur sei allerdings historisch gefestigt, die Arbeitsgerichtsbarkeit in ihrer Flächenausdehnung und ihrer besonderen regionalen Präsenz allseits anerkannt. Auch wenn die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte eine Neuorganisation auf den ersten Blick zunächst gerade jetzt ratsam erscheinen ließen, seien es doch gerade diese mit den Änderungen verbundenen auch personellen Herausforderungen, die das Ministerium davon Abstand nehmen ließen, in der Gerichtsbarkeit zeitgleich mit einem gerichtsorganisatorischen Großprojekt über viele Jahre zu reagieren. Vielmehr beabsichtige das Ministerium, den vom LRH aufgezeigten tatsächlichen Schwierigkeiten zuerst mit einer Fortführung der bereits eingeleiteten umfassenden Aufgabenkritik zu begegnen.

12. Einsatz von Lehrkräften auf der Grundlage von Gestellungsverträgen

Religionsunterricht wird in NRW nicht nur von Lehrkräften des Landes, sondern auch von kirchlichen Lehrkräften auf der Grundlage von Gestellungsverträgen erteilt. Die Modalitäten für die Beschäftigung kirchlicher Lehrkräfte sowie für die Erstattung der Personalkosten ergeben sich aus Vereinbarungen, die das Land mit den Evangelischen Landeskirchen sowie mit der Katholischen Kirche geschlossen hat. Da der weitaus überwiegende Anteil der Stellenkontingente auf Unterricht in Evangelischer Religion entfiel, erstreckte sich die Prüfung im Wesentlichen hierauf.

Nach den getroffenen Feststellungen führten die Bezirksregierungen überwiegend keine Übersichten über die Inanspruchnahme der Stellenkontingente für kirchliche Lehrkräfte. Ob und inwieweit Gestellungsvertragskräfte in Anbetracht der beim Land beschäftigten Religionslehrkräfte für die Erteilung von Religionsunterricht noch benötigt werden, wurde nicht überprüft.

Des Weiteren erfolgte der Einsatz der kirchlichen Lehrkräfte nicht nur für die Erteilung von Religionsunterricht. Sie wurden u. a. auch für den Unterricht in anderen Fächern eingeplant.

Abweichend von der zugrunde liegenden Vereinbarung mit den Evangelischen Landeskirchen basierten die Personalkostenerstattungen auf der jeweils für die Lehrkraft vorgesehenen Pflichtstundenzahl. Ein Abgleich mit den tatsächlich erteilten Pflichtstunden fand nicht statt. Zudem sahen die Regelungen eine pauschale Erstattung vor, ohne die von den Kirchen gezahlte Besoldung oder Vergütung zu berücksichtigen.

Der LRH hat empfohlen, die Stellenkontingente zu überprüfen, ggf. bedarfsgerecht anzupassen sowie vor Wiederbesetzungen Bedarfsprüfungen zu veranlassen. Des Weiteren hat er es für erforderlich gehalten, eine neue Vereinbarung mit den Evangelischen Landeskirchen zu schließen und hierbei insbesondere die Regelungen zur Erstattung der Personalkosten anzupassen.

13. Förderung eines Forschungsinstituts bei der Einwerbung von Drittmitteln

Der LRH hat fünf aufeinanderfolgende jährliche Zuwendungen des Landes NRW an ein Forschungsinstitut geprüft. Die Zuwendungen waren als einzelne Projektförderungen zur Unterstützung des Forschungsinstituts bei der Einwerbung von Drittmitteln bestimmt. Es hat sich gezeigt, dass pauschal vereinbarte Ziele einer Zielvereinbarung mangels konkret festgelegter Projekte für eine Projektförderung nicht geeignet sind. Der LRH hat daran erinnert, dass nach geltendem Recht nur einzelne abgegrenzte Vorhaben Gegenstand einer Projektförderung sein können.

Das Forschungsinstitut hat die Zuwendungen teilweise für Personalausgaben aus dem Overheadbereich verwendet. Die Zuordnung dieser Ausgaben zu den vorliegenden Förderungen und die Abgrenzung zu weiteren, fremdfinanzierten Projekten waren nicht nachvollziehbar. Der LRH hat das Ministerium daher gebeten, die Fragen zu klären, die im Zusammenhang mit dem Problem einer potenziellen Doppelfinanzierung von Personalausgaben auftreten.

Nicht geklärt war ferner, ob die angeschafften Gegenstände während der Zweckbindungsfristen ausschließlich im nichtwirtschaftlichen Bereich des Instituts verwendet wurden. Der LRH hat das Ministerium gebeten, die Prüfung der Zweckbindungsfristen durchzuführen und ggf. über Rückforderungsansprüche zu entscheiden.

Die Zuwendungen wurden auch zur Finanzierung regelmäßig in Anspruch genommener Dienstleistungen verwendet. Diese basierten auf einem Geschäftsbesorgungsvertrag, der bereits zwölf Jahre vor dem ersten der fünf Zuwendungsverfahren abgeschlossen wurde. Der Geschäftsbesorgungsvertrag wurde während des dritten und fünften Zuwendungsverfahrens hinsichtlich der Preise geändert. Der LRH hat festgestellt, dass bei keiner Preiserhöhung das Vergaberecht beachtet worden war, und daher gebeten, über zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu entscheiden.

Das Ministerium hat die vom LRH festgestellten Mängel zugestanden und die erbetenen Prüfungen zugesagt. Diese sind noch nicht abgeschlossen.

14. Handhabung von § 83 Hochschulgesetz

Der LRH hat die Handhabung der Regelungen in § 83 Hochschulgesetz geprüft. Diese betreffen Erstattungen von Personalausgaben zwischen dem Land und den Hochschulen.

Das Land erstattet den Hochschulen die an ihre Beamtinnen und Beamten gezahlten Beihilfen im Krankheitsfall. Der LRH hat festgestellt, dass das Land bei diesen Erstattungen keinerlei Überprüfung der Beihilfefestsetzungen vornimmt. Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) hat dies bestätigt, aber darauf hingewiesen, dass durch eine ggf. „großzügige Auslegung“ der Beihilfevorschriften kein wirtschaftlicher Vorteil für die Hochschulen entstünde. Zudem sei für Überprüfungen ausreichend geschultes Personal dauerhaft vorzuhalten. Der LRH ist diesen Erwägungen entgegengetreten. Ein wirtschaftlicher Vorteil könne auch durch eine geringere Überprüfungstiefe bei der Beihilfefestsetzung entstehen. Zudem sollte der Versuch unternommen werden, geschultes Beihilfepersonal aus anderen Stellen der Landesverwaltung für eine stichprobenartige Überprüfung in zeitlich begrenztem Umfang einzusetzen. Jedenfalls ist dauerhaft eine Erstattung ohne jede Prüfung der Beihilfefestsetzungen nach Auffassung des LRH nicht hinnehmbar.

Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung ferner festgestellt, dass Rabatte für Arzneimittel, die von den Herstellern gewährt werden, nicht von allen Hochschulen geltend gemacht und an das Land weitergegeben wurden. Er hat gefordert, die Verpflichtung der Hochschulen, Arzneimittelrabatte zu generieren, ausdrücklich zu normieren. Das MKW hat mitgeteilt, dass eine solche Verpflichtung der Hochschulen in die Hochschulwirtschaftsführungsverordnung aufgenommen werden soll. Allerdings sieht der dem LRH hierzu bekannte Entwurf vor, dass die Hochschulen nur 50 v. H. der gewährten Arzneimittelrabatte an das Land abführen. Da die Bestimmung dieses Kostenanteils für den LRH nicht nachvollziehbar ist, hat er das MKW gebeten, seine diesbezügliche Berechnung zu erläutern.

Die Hochschulen können in bestimmten Fällen Hochschullehrerinnen und -lehrer sowie andere Beamtinnen und Beamte jenseits der gesetzlich festgelegten Höchstaltersgrenzen einstellen. Da das Land deren Versorgungsbezüge trägt, haben die Hochschulen zur Abmilderung der entsprechenden Belastungen einen einmaligen, nach Lebensalter gestaffelten Betrag an das Land zu leisten. Der LRH hat beanstandet, dass das Ministerium keinen umfassenden Überblick über die Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern jenseits der jeweiligen Höchstaltersgrenzen hatte. Er hat daher gefordert, dass die Hochschulen dem Ministerium künftig sämtliche Fälle von Einstellungen jenseits der Höchstaltersgrenzen melden und dabei ggf. erläutern, warum

keine Zahlungspflicht angenommen wird. Diese Fälle sollten zumindest stichprobenartig durch das Ministerium überprüft werden. Das MKW will dieser Forderung nachkommen.

Der LRH hat ferner festgestellt, dass bei der Ermittlung der Höchstaltersgrenzen durch die Hochschulen teilweise eine erhebliche Rechtsunsicherheit darüber bestand, wann Zeiten der tatsächlichen Kinderbetreuung angerechnet werden können. Er hat hierzu vom MKW eine konkrete Handlungsvorgabe an die Hochschulen gefordert. Das MKW hat mitgeteilt, es werde die Hochschulen noch einmal auf die Rechtslage hinweisen. Weiter hat der LRH bei den Einmalzahlungen der Hochschulen festgestellt, dass diese zum Teil mit Einsparungen verrechnet worden sind. Soweit diese Einsparungen zum Teil rückwirkend bis 2003 angesetzt worden sind, ist der LRH dem entgegengetreten. Er hat darauf hingewiesen, dass die Einsparungen den Hochschulen frühestens mit ihrer Verselbstständigung 2007 zugerechnet werden könnten. Das MKW hat etwaige Nachforderungen mit der Begründung abgelehnt, die Hochschulen seien erst 2014 auf die Begrenzung der Verrechnung hingewiesen worden. Der LRH hat demgegenüber auf die Gesetzeslage verwiesen und sieht deshalb keinen Vertrauensschutz.

Schließlich hat der LRH beanstandet, dass die Erstattungsregelungen in § 83 Hochschulgesetz keine Bestimmungen zur Anrechnung von Einnahmen der Hochschulen aus Drittmittelprojekten enthalten. Er hat angeregt, dass das Entgelt, das die Hochschulen bei wirtschaftlichen Projekten für anteilige Beihilfe- und Versorgungsleistungen erheben müssen, im Rahmen der Erstattungen nach § 83 Hochschulgesetz anspruchsmindernd in Ansatz gebracht wird. Das MKW will dem grundsätzlich folgen und hat eine Prüfung im Rahmen der vorgesehenen Novellierung des Hochschulgesetzes in Aussicht gestellt. Der LRH hat demgegenüber nochmals die Notwendigkeit einer entsprechenden Regelung betont.

Das Prüfungsverfahren wird fortgesetzt.

15. Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren

Die Landesjugendämter (LJÄ) bewilligten den kommunalen Jugendämtern Fördermittel für den investiven Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren (U3-Kinder). Der LRH stellte bei rd. 15 v. H. der geprüften Kindertageseinrichtungen (Kitas) fest, dass die Betreuungsstrukturen eine dauerhafte Belegung aller geförderten Plätze mit U3-Kindern voraussichtlich nicht zuließen. Hochgerechnet auf alle Kitas in NRW betrifft diese Problematik ein Fördervolumen von rd. 67 Mio. €.

In zahlreichen Fällen hatten die LJÄ ihre Prüfungs- und Überwachungsaufgaben nicht wahrgenommen:

- Vielfach waren Ausgaben abgerechnet worden, obwohl sie nicht dem U3-Ausbau dienten. Dazu zählten Ausgaben für Räume oder Materialien, die von Kindern über drei Jahren genutzt wurden. Außerdem waren Sanierungen und Reparaturen sowie Ausgaben für Familienzentren unzulässig mit Fördermitteln bezahlt worden.
- Die geförderten U3-Plätze müssen über festgelegte Zeiträume, z. B. bei Neubauten 20 Jahre lang, für die Betreuung von U3-Kindern genutzt werden. Tatsächlich waren nicht immer alle U3-Plätze durchgehend mit Kindern dieser Altersgruppe belegt. Stattdessen wurden in diesen Fällen über mehrere Kindergartenjahre auf geförderten U3-Plätzen Kinder über drei Jahren betreut. Diese zweckwidrige Nutzung hatten Jugendämter den LJÄ nicht mitgeteilt.

Der LRH hat gefordert, dass die LJÄ systematisch und in angemessenem Umfang überprüfen, ob die Fördermittel zweckentsprechend eingesetzt und die geförderten U3-Plätze dauerhaft für die Betreuung von U3-Kindern genutzt werden. Er hat das Ministerium gebeten, hierauf hinzuwirken und in den aufgezeigten Fällen die Rückforderung von Fördermitteln prüfen zu lassen.

16. Entscheidung zur Unterbringung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz am Standort Duisburg

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) hat einen seiner Hauptstandorte derzeit noch in einer landeseigenen Liegenschaft in Düsseldorf „Auf dem Draap“. Der LRH hat geprüft, auf welcher Grundlage die Entscheidung getroffen wurde, einer Anmietung eines neu zu errichtenden Gebäudekomplexes einer Investorin in Duisburg den Vorzug gegenüber anderen Alternativen zu geben.

Der LRH hat festgestellt, dass die Entscheidung für den Ersatzstandort in Duisburg nicht anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachvollziehbar und zudem nicht ausreichend dokumentiert ist. Bei der Entscheidung blieben vorab festgelegte Kriterien bis auf das der „guten Erreichbarkeit“ vollständig außer Acht. Eine Gewichtung der Kriterien und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit möglichen Alternativen haben während des gesamten Verfahrens nicht stattgefunden. Zudem hat der LRH Zweifel an einem ergebnisoffenen Entscheidungsprozess.

Die an die Eigentümerin des Grundstücks in Duisburg vorgenommene Direktvergabe des Bauauftrags war vergaberechtswidrig.

Darüber hinaus wurden die für die erforderliche Mehrmiete der neuen Anmietung in Duisburg notwendigen Haushaltsmittel i. H. v. insgesamt rd. 38,6 Mio. € im Haushalt umgesetzt, obwohl das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz weder nachweisen konnte, dass ein Neubau für das Landesamt überhaupt notwendig, noch dass er die wirtschaftlichste Lösungsmöglichkeit war.

17. Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat die Organisation und Aufgabenwahrnehmung des Landeszentrums Gesundheit Nordrhein-Westfalen (LZG) im Hinblick auf deren Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht.

Er hat Handlungsbedarf bei der Abstimmung des vom LZG jährlich aufzustellenden Arbeitsplans mit dem die Fachaufsicht ausübenden Ministerium gesehen und angeregt, die Wahrnehmung der Fachaufsicht sowie die Zusammenarbeit zwischen Ministerium und LZG stärker zu strukturieren. Bei der Vergabe externer Gutachten im Bereich der Versorgungsforschung hat der LRH Mängel festgestellt; nicht hinreichend bestimmte vertragliche Leistungsbeschreibungen trugen dazu bei, dass solche Gutachten stark mangelbehaftet erstellt wurden. Soweit Dritten für die Durchführung von Projekten aus dem Aufgabenbereich des LZG Zuwendungen gewährt wurden, fanden vor der Bewilligung zum Teil umfangreiche und langwierige Beratungs- und Abstimmungsgespräche zwischen dem LZG, dem Ministerium und der für die Bewilligung (seinerzeit) zuständigen Bezirksregierung statt; aus Sicht des LRH könnte der Beratungs- und Abstimmungsaufwand durch Rahmenregelungen zur Förderfähigkeit von Projekten reduziert werden. Bei einer Reihe freihändiger Auftragsvergaben des LZG wurde – entgegen dem Wettbewerbsprinzip – nur ein Angebot eingeholt; die unterlassene Einholung von Vergleichsangeboten wurde entweder nicht oder nach Meinung des LRH nicht überzeugend begründet. Ferner hat der LRH erhebliche Zweifel geäußert, dass mit den für die Untersuchung von Arzneimittelproben durch das LZG geltenden, seit dem Jahr 2006 unveränderten Gebührensätzen der mit der Probenuntersuchung verbundene Verwaltungsaufwand hinreichend berücksichtigt wird.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat dem LRH mitgeteilt, bezüglich der jährlichen Aufgaben und Vorhaben des LZG seien inzwischen Eckwerte für einen Planungs- und Abstimmungsprozess zwischen LZG und Ministerium festgelegt worden. Bei Gutachtaufträgen des LZG würden Leistungsbeschreibungen inzwischen deutlich detaillierter vorgenommen. Der festgestellte Abstimmungsaufwand vor der Bewilligung von Zuwendungen sei dadurch deutlich verringert worden, dass die Bewilligungszuständigkeit auf das LZG übergegangen sei; ferner würden Eckwerte erstellt, die für einen abgegrenzten Themenbereich die Zielsetzung der Förderung klar definierten. Bei freihändigen Auftragsvergaben des LZG werde künftig das Wettbewerbsprinzip eingehalten. Die geltenden Gebührensätze für die Untersuchung von Arzneimittelproben würden den mit der Untersuchung verbundenen Verwaltungsaufwand mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht ausreichend abbilden; es sei geplant, die Gebührentatbestände entsprechend der Entwicklung der Arbeitskosten seit dem Jahr 2006 fortzuschreiben.

18. Förderprogramm/Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“

Das Land gewährt den Kommunen Zuwendungen aus dem Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“. Dadurch sollen auch solche bedürftigen Kinder und Jugendliche die Möglichkeit erhalten, an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung teilzunehmen, die keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben. Für die Förderung standen jährlich 1 Mio. € zur Verfügung. Davon wurden 2015 lediglich rd. 308.000 € verwendet.

Der LRH hat festgestellt, dass Kommunen Zuwendungen auch dann beantragten, wenn sie selber gesetzlich verpflichtet waren, die Ausgaben für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung zu tragen. Weiterhin ist nach Ansicht des LRH nicht ausreichend gewährleistet, dass die Kommunen die Bedürftigkeit der Kinder und Jugendlichen gleich beurteilen. Sie bewerteten die Einkommens- und Vermögensverhältnisse unterschiedlich. Dies konnte bei gleichen Sachverhalten zu unterschiedlichen Entscheidungen führen.

In den letzten Jahren haben nur rd. 20 v. H. der Kommunen Zuwendungen aus dem Härtefallfonds beantragt. Tendenziell stellen immer weniger Kommunen Förderanträge. Das Ministerium hat bisher die Gründe hierfür nicht ermittelt und den Erfolg sowie die Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms nicht überprüft und bewertet.

Der LRH hat gebeten, die Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Bedürftigen zu prüfen und das Förderprogramm einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Das Ministerium hat zugesichert, die Empfehlungen des LRH aufzugreifen.

19. Errichtung eines Neubaus für die Technische Universität Dortmund mit Mitteln aus dem Hochschulmodernisierungsprogramm

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) hat in der Zeit von Februar 2010 bis Juli 2015 einen Ersatzneubau für die Fachbereiche Chemie und Physik der Technischen Universität (TU) Dortmund errichtet. Die hierfür genehmigten Gesamtkosten stiegen in dieser Zeit von rd. 63 Mio. € auf rd. 91 Mio. €.

Der LRH hat festgestellt, dass insbesondere eine unzureichende Vorbereitung der Baumaßnahme sowie erhebliche Mängel bei der Projektsteuerung, beim Baukostencontrolling und beim Dokumentenmanagement für die Kostensteigerung verantwortlich waren. Darüber hinaus führten unterschiedliche Auffassungen des BLB NRW und der TU Dortmund über die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zu zeit- und damit kostenintensiven Abstimmungsprozessen.

In dem Eckpunktepapier der Landesregierung zur zweiten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW aus dem Jahre 2014 wurde dieser aufgefordert, unerwartete Kostensteigerungen durch ein wirksames Projektmanagement zu vermeiden. Darüber hinaus wurde der BLB NRW angehalten, seine Projektsteuerung zu optimieren sowie allgemeinverbindliche Organisations-, Ablauf- und Dokumentationsstandards festzulegen.

Für den LRH ist nicht erkennbar, welche Maßnahmen seitdem getroffen wurden, um die im Rahmen der Prüfung des Neubaus für die TU Dortmund festgestellten strukturellen Mängel bei zukünftigen Baumaßnahmen abzustellen. Er hat den BLB NRW aufgefordert, darzulegen, welche konkreten Ergebnisse im Hinblick auf die im Eckpunktepapier formulierten Erwartungen bisher erarbeitet wurden und wie diese ggf. in seinem Geschäftsbereich umgesetzt werden.

20. Beteiligung des Landes an der NRW.INVEST GmbH sowie Zuwendungen des Landes an die NRW.INVEST GmbH und an die NRW.INTERNATIONAL GmbH

Im Jahr 2007 wurde die Außenwirtschaftsförderung des Landes neu ausgerichtet und die bisherige Gesellschaft für Wirtschaftsförderung (GfW) in NRW.INVEST GmbH umfirmiert. Die im alleinigen Eigentum des Landes stehende NRW.INVEST betreibt u. a. die Unterstützung des Landes bei der Verbesserung seiner Wirtschaftsstruktur. Gleichzeitig wurden von der ehemaligen GfW einzelne Aufgaben abgetrennt und auf die neu gegründete NRW.INTERNATIONAL GmbH übertragen. Die zu je einem Drittel im Eigentum der NRW.BANK, der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in NRW sowie des Westdeutschen Handwerkskammertages befindliche NRW.INTERNATIONAL soll die im gemeinsamen Interesse der Gesellschafter und des Landes liegenden Aufgaben der Außenwirtschaftsförderung in NRW bündeln.

Gegenstand der Prüfung für die Kalenderjahre 2008 bis 2013 durch den LRH waren die Betätigung des Landes als Gesellschafter der NRW.INVEST und die ihr und der NRW.INTERNATIONAL gewährten Zuwendungen.

Die NRW.INVEST bedient sich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Mitarbeit von Repräsentanten, im Prüfungszeitraum in den USA, Japan, China, Indien, Südkorea und der Türkei. Der LRH hat festgestellt, dass die in den USA, Indien und Südkorea betriebenen Repräsentanzen trotz hoher Ausgaben nur zu geringen Ansiedlungszahlen und wenigen geschaffenen Arbeitsplätzen in NRW beigetragen haben. Er hat darauf hingewiesen, dass aus der Verpflichtung, Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden, konkret die Verpflichtung zur strengen Überprüfung und laufenden Überwachung der Repräsentanzen folgt. Dies ist auch eine Daueraufgabe der Beteiligungsverwaltung. Der LRH hat angeregt, dass vor Gründung einer Repräsentanz die angestrebten Ziele eindeutig und erschöpfend definiert sowie Meilensteine festgelegt und vereinbart werden.

Weiterhin hat der LRH festgestellt, dass die aus der Zuwendung finanzierte Tochtergesellschaft in Japan Aufgaben wahrnimmt, die nicht dem Gesellschaftszweck der Muttergesellschaft entsprechen, der Gegenstand der Förderung ist.

Das Wirtschaftsministerium hat mit den Gesellschaftern der NRW.INTERNATIONAL eine Rahmenvereinbarung geschlossen, nach der Aufgaben im Bereich der Außenwirtschaftsförderung vom Land gefördert werden. Nach den Feststellungen des LRH war nach der Zuordnung der Ausgaben weder von der Gesellschaft nachgewiesen noch war nachprüfbar, ob die Ausgaben tatsächlich nur für diese Aufgaben entstanden sind. Des Weiteren hat der LRH bemängelt, dass vor der Durchführung von Unternehmerreisen ins Ausland nicht geprüft worden ist, ob die Rei-

sen vorrangig den Interessen der Kammern oder des Landes dienen. Außerdem war nach den Feststellungen des LRH die Abgrenzung zwischen von den Unternehmen zu erstattenden und den über die institutionelle Förderung abgerechneten Ausgaben nicht transparent. Auch bei der Beteiligung an Messen im Ausland hat die NRW.INTERNATIONAL die auf die einzelnen Unternehmen entfallenden Ausgaben diesen nicht vollständig in Rechnung gestellt. Für die NRW.INTERNATIONAL hat der LRH eine Umstellung von der pauschalen institutionellen Förderung auf die Förderung einzelner Projekte vorgeschlagen.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen weitgehend aufgegriffen, Evaluierungen zugesagt und will Weiteres mit dem LRH abstimmen. Eine Umstellung der Förderung der NRW.INTERNATIONAL auf Projektförderung hat es allerdings bislang abgelehnt.

21. Zuwendungen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm – Infrastruktur

Im Jahr 2009 erhielt eine städtische Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft zwei Zuwendungen vom Land NRW. Mit einer Zuwendung i. H. v. letztlich rd. 10 Mio. € wurde die Errichtung eines Energieeffizienzentrums und mit einer weiteren Zuwendung i. H. v. rd. 4,3 Mio. € die Entwicklung eines Gewerbeparks auf dem Areal einer ehemaligen Schachanlage gefördert. Der Gewerbepark grenzt unmittelbar an das Grundstück des Energieeffizienzentrums.

Sowohl im Antrags- und Bewilligungsverfahren als auch bei der Abwicklung der Zuwendungen ist es zu erheblichen Verstößen gegen das Haushaltsrecht gekommen:

Die Zuwendung für die Errichtung eines Energieeffizienzentrums war während des gesamten Projekts erheblichen Steigerungen unterworfen. Die größte Ausgabenposition, die Sanierung und Umwandlung von Hallen in Werkstatträume, stieg von ursprünglich rd. 1,5 Mio. € auf rd. 6,1 Mio. €. Die gesamte Zuwendung wurde schließlich ohne ausreichende Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme von anfangs rd. 7,5 Mio. € auf rd. 10 Mio. € erhöht. Dabei waren die zu fördernden Maßnahmen teilweise bereits vor der Erhöhung in Auftrag gegeben worden. Die bereits erfolgte Auftragserteilung ist jedoch Ausdruck der eigenen Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfängerin, sodass die Förderung solcher Ausgaben gegen den Grundsatz der Nachrangigkeit von Zuwendungen verstößt. Die anrechenbaren Erlöse wurden mangels aktueller Berechnungen nicht an ihre tatsächliche Höhe angepasst, obwohl eine regelmäßige Aktualisierungspflicht besteht und die örtlichen Erhebungen des LRH auf tatsächlich höhere Erlöse hindeuteten.

Im Rahmen der Förderung des Gewerbeparks wurden Ausgaben wegen einer rd. 13,5 Monate andauernden Bauzeitverlängerung gefördert, obwohl diese auf ein Fehlverhalten der Zuwendungsempfängerin zurückzuführen ist. Auch wurden Baunebenausgaben und Ausgaben für die Projektsteuerung nicht auf den nach der Förderrichtlinie zulässigen Vomhundertsatz der Bauausgaben gekürzt. Schließlich wurden auch hier zusätzlich entstandene anrechenbare Erlöse nicht zuwendungsmindernd berücksichtigt.

Zu beiden Zuwendungen hat das Ministerium umfangreiche Umplanungen als ursächlich für die Mehrausgaben bezeichnet. Die Überschreitung vorgegebener Höchstsätze begründet das Ministerium damit, dass eine Kürzung unangemessen gewesen wäre und eine neue, auf diesen Fall nicht anzuwendende Richtlinie, höhere Vomhundertsätze vorsähe. Der LRH bleibt bei seinen Bewertungen.

22. Feststellungen zur Neuaufnahmestelle

Die Umsatzsteuer mit einem Aufkommen im Jahr 2015 von rd. 210 Mrd. € ist eine Gemeinschaftsteuer, die Bund, Ländern und Gemeinden zusteht. Der Anteil der Länder beträgt aktuell rd. 45 v. H. Für das Land NRW ist die Umsatzsteuer mit rd. 18,8 Mrd. € (2015) eine der wichtigsten Einnahmequellen.

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs wurde landesweit in jedem Finanzamt eine Neuaufnahmestelle (NAST) eingerichtet. Durch eine zentralisierte Bearbeitung neu gegründeter Unternehmen sollen systematische Missbrauchsgestaltungen gezielter und früher erkannt werden. Dafür werden mithilfe eines Risikomanagementsystems und weiterer Informationen Fälle ermittelt, die für einen bestimmten Zeitraum überwacht werden.

Der LRH hat in fünf Finanzämtern untersucht, ob und inwieweit die NAST ihrer zentralen Aufgabe der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs nachgekommen ist. Es wurden insbesondere 1.153 zufällig ausgewählte Steuerfälle geprüft. Davon wurden durch die Finanzverwaltung 525 Fälle aufgrund ihres Risikopotenzials überwacht.

Im Ergebnis hält der LRH eine Optimierung der risikoorientierten Bearbeitungsweise für erforderlich und hat dem Ministerium der Finanzen (FM) dazu Empfehlungen gegeben. Landesweit sind jährlich etwa 200.000 Neuaufnahmen hinsichtlich ihres umsatzsteuerlichen Risikopotenzials durch die NAST zu beurteilen. Nach den Prüfungserkenntnissen des LRH ist es im Rahmen einer Risikoabwägung sinnvoll, auf Kapitalgesellschaften ein besonderes Augenmerk zu richten. Auch wurden Fallgestaltungen aufgezeigt, die keine umfangreiche Prüfung erfordern. Zudem hat der LRH bei der Überwachung risikobehafteter Fälle Mängel festgestellt. Für die intensive und konsequente Überwachung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der NAST und der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle erforderlich.

Das FM hat die Empfehlungen des LRH aufgegriffen. Mit der Umsetzung ist bereits begonnen worden.