



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Medieninformation



Jahresbericht 2019
über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2018

Kurzfassung

Inhaltsübersicht

A	Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen.....	3
1	Haushaltsrechnung 2017.....	3
2	Einnahmen.....	3
3	Ausgaben.....	5
4	Vermögen.....	7
5	Schulden.....	8
6	Tätigkeit des Stabilitätsrats.....	9
7	Zusammenfassung der Haushaltssituation.....	10
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung.....	11
8	EPOS.NRW in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz.....	11
9	Pädagogischer und erziehungswissenschaftlicher Dienst im Justizvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen.....	13
10	Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz – Nachschau.....	14
11	Verwendung von Integrationsstellen.....	15
12	Prüfung der Ersatzschulfinanzierung: Freie Waldorfschulen.....	16
13	Berufungs- und Bleibeverhandlungen.....	17
14	Effiziente Prozesse im Drittmittelmanagement.....	19
15	Förderung der interkulturellen Kulturarbeit.....	21
16	Prüfung des Hochschulbaukonsolidierungsprogramms.....	22
17	Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen.....	23
18	Gewährung von Zuschüssen durch eine Stiftung.....	24
19	Sanierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld.....	26
20	Verfahren zur Bewilligung von Förderungen mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.....	27
21	Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen.....	29
22	Besteuerung der Lotterien und der Renn- und Sportwetten.....	31
23	Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften.....	33
C	Beratungsbeitrag.....	34
24	Globale Minderausgaben im Landeshaushalt.....	34

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1 Haushaltsrechnung 2017

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die dem Landtag vom Minister der Finanzen vorgelegte Haushaltsrechnung 2017 geprüft. Abweichungen zu den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Es fielen insgesamt Einnahmen und Ausgaben von jeweils rd. 73,0 Mrd. € an, wobei netto rd. 1,2 Mrd. € Kredite aufgenommen wurden. Die Soll-Ansätze wurden in Einnahmen und Ausgaben jeweils um rd. 0,9 Mrd. € unterschritten.

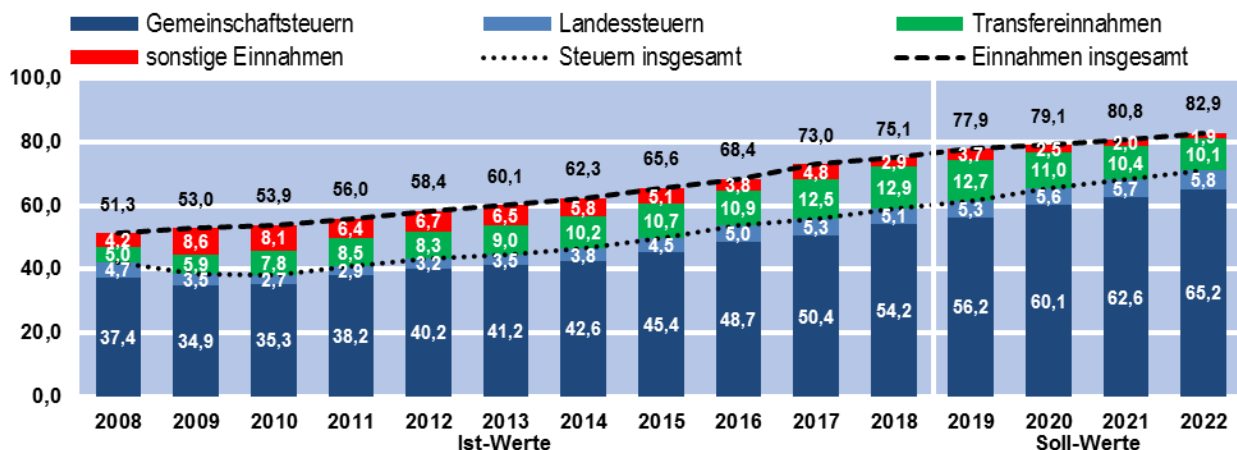
Die im Rahmen eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt. Im Laufe des Haushaltsjahres 2017 kamen nicht genügend Einnahmen auf, um die etatisierten Globalen Mehreinnahmen von insgesamt rd. 0,4 Mrd. € zu realisieren. Die veranschlagten Globalen Minderausgaben von insgesamt rd. 1,4 Mrd. € wurden vollständig erwirtschaftet.

2 Einnahmen

Die Entwicklung und die Prognose der Einnahmen des Landes seit 2008 sind nachstehend dargestellt:

Entwicklung und Prognose der Einnahmen (in Mrd. €)

Differenzen durch Rundungen.



Die Einnahmen aus Steuern erhöhten sich seit 2010 fortwährend. Sie erreichten 2018 mit rd. 59,2 Mrd. € ein neues Rekordergebnis und überschritten die Ansätze von rd. 58,9 Mrd. €. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen die Steuereinnahmen bis 2022 gestützt auf die Mai-Steuerschätzung 2018 auf rd. 71,0 Mrd. € steigen. Die Steuerschätzung vom Mai 2019 sagt allerdings für die Jahre 2019 bis 2023 wegen eines schwächeren Wirtschaftswachstums und Entscheidungen des Bundes zur Steuersenkung geringer steigende Steuereinnahmen für den Gesamtstaat voraus. Das Ministerium der Finanzen (FM) bezifferte die daraus resultierenden Mindereinnahmen gegenüber der bisherigen Planung auf jeweils rd. 0,8 Mrd. € für 2019 und 2020, rd. 1,1 Mrd. € für 2021 und rd. 1,2 Mrd. € für 2022.

Insbesondere aufgrund der Kompensation für die Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer sowie der höheren Zuweisungen des Bundes und aus dem Länderfinanzausgleich stiegen die Transfereinnahmen in den abgeschlossenen Haushaltsjahren kontinuierlich von rd. 5,0 Mrd. € in 2008 bis auf rd. 12,9 Mrd. € in 2018 an. Allerdings gingen die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen von 2017 nach 2018 bei einer gestiegenen relativen Finanzkraft des Landes von rd. 2,0 Mrd. € auf rd. 1,6 Mrd. € zurück.

Der Rückgang bei den Transfereinnahmen ab 2020 und die Zunahme bei den Gemeinschaftsteuern sind auf die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zurückzuführen. Der Länderfinanzausgleich als eigenständiges Ausgleichssystem entfällt. Die Unterschiede der Finanzkraft zwischen den Ländern werden dann über die Umsatzsteuer angeglichen.

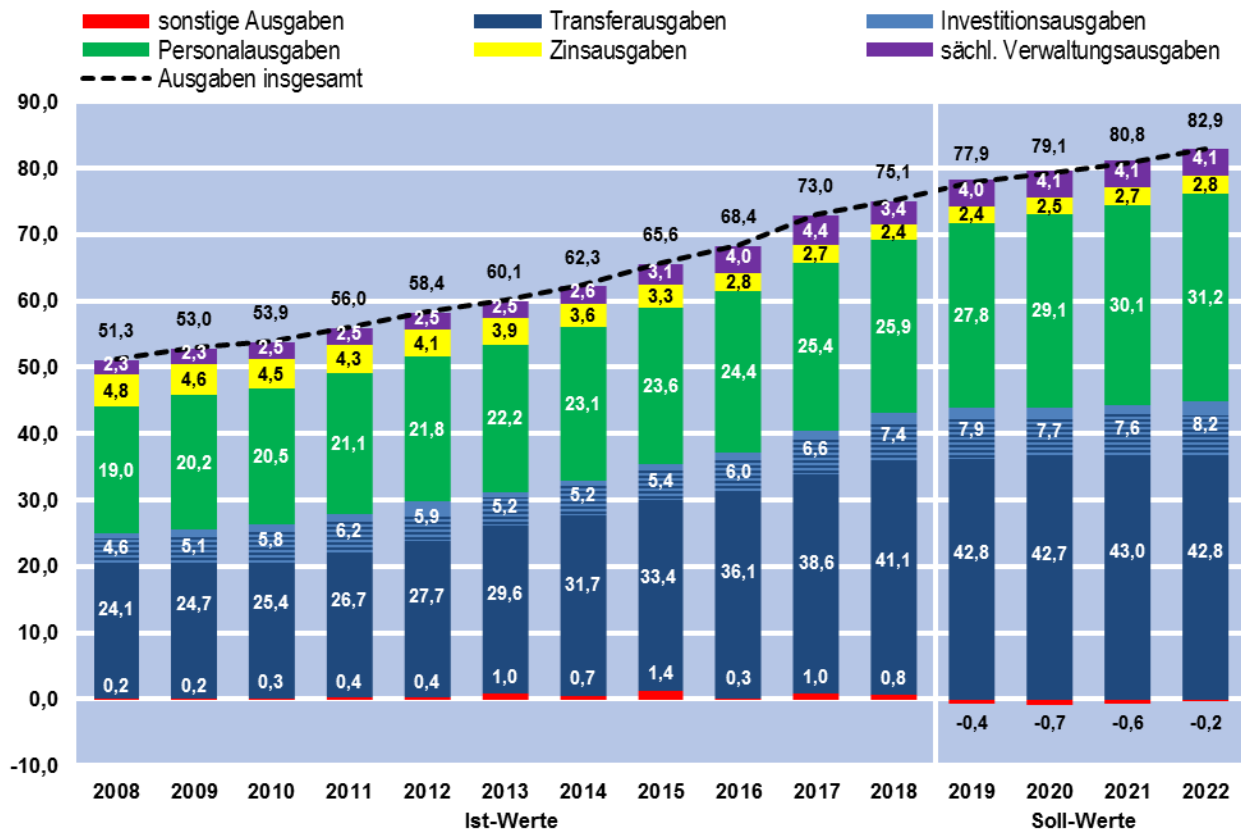
Die sonstigen Einnahmen verringerten sich im Vollzug des Haushalts 2018 auf rd. 2,9 Mrd. €. Hierfür mitursächlich waren geringere Einnahmen aus Schuldenaufnahmen und Darlehensrückflüssen. Für 2019 wird vor allem wegen geplanter höherer Schuldenaufnahmen, etatisierter Globaler Mehreinnahmen und einer Entnahme aus der allgemeinen Rücklage mit einem Anstieg auf rd. 3,7 Mrd. € gerechnet.

3 Ausgaben

Die Ausgaben des Landes nehmen seit 2008 folgenden Verlauf:

Entwicklung und Prognose der Ausgaben (in Mrd. €)

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

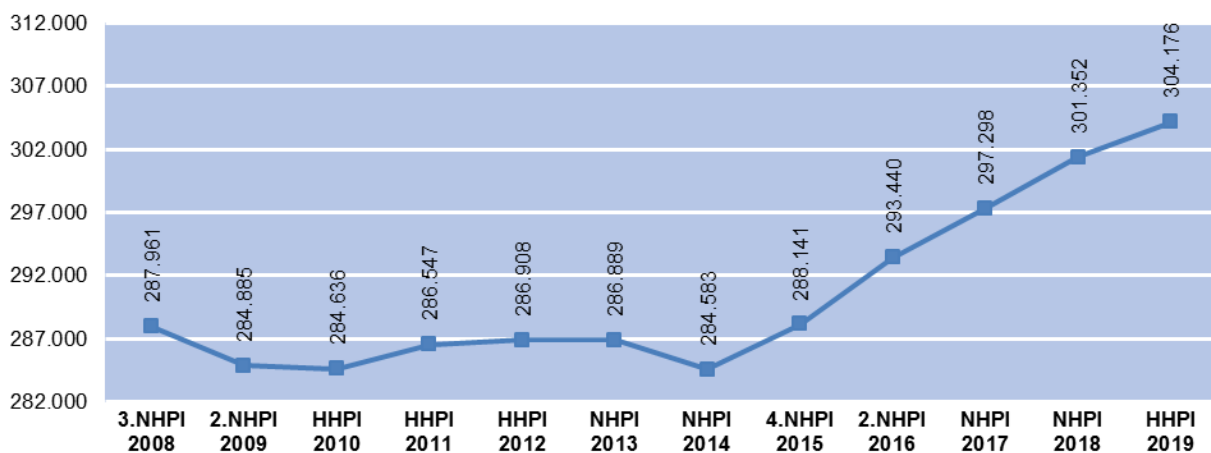


Die Transferausgaben sind der größte Ausgabeposten im Landeshaushalt und in den abgeschlossenen Haushaltsjahren seit 2012 erheblich angestiegen. Zuletzt nahmen sie in 2018 gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,5 Mrd. € auf rd. 41,1 Mrd. € zu. Zu dieser Steigerung trugen vor allem Zuweisungen an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. Risikofonds) von rd. 1,3 Mrd. € bei, die zum überwiegenden Teil aus nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen im Gesamthaushalt geleistet wurden. Die Kommunen erhielten die meisten Transferleistungen, die sich durch neue Maßnahmen – wie im Bereich der Kindertagesbetreuung, für den Kostenausgleich für die Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium und durch eine Entscheidung zur Regelung der Straßenausbaubeiträge – zukünftig noch erhöhen könnten. Mittelfristig soll weiterhin jeder zweite Euro aus dem Landeshaushalt an Transfermittelempfänger gezahlt werden.

Die Personalausgaben erhöhten sich nach etwas stärkeren Steigerungen in den beiden Vorjahren von 2017 nach 2018 moderat um rd. 0,5 Mrd. € auf rd. 25,9 Mrd. €. Darin waren Bezüge und Beihilfen für Versorgungsberechtigte von rd. 9,1 Mrd. € enthalten. Diese Ausgaben sollen wegen der erwarteten Zunahme der Anzahl der versorgungsberechtigten Personen in den kommenden Jahren weiterhin durchschnittlich stärker steigen als die Bezüge und Beihilfen für die aktiven Bediensteten. Mit dem Haushaltsplan 2019 wurde die Stellenanzahl das fünfte Jahr in Folge erhöht, nunmehr auf rd. 304.000 Personalstellen:

Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insgesamt

Verwendete Abkürzungen: HHPI = Haushaltsplan, NHPI = Nachtragshaushaltsplan.



Das Stellensoll wurde erhöht, obwohl etliche Personalstellen nicht besetzt waren. Deshalb wurden auch im Haushaltsjahr 2018 die Personalausgabenansätze unterschritten. Als Gründe für die unbesetzten Personalstellen gab das FM u. a. angespannte Arbeitsmärkte im Bereich der einschlägig Qualifizierten und Abgänge durch Fluktuation an. Es seien eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Stellenbesetzungsquote ergriffen worden. Zudem geht das FM davon aus, dass sich der diesjährige Tarifabschluss und die entsprechende Übertragung auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich auf den Landeshaushalt i. H. v. rd. 1,0 Mrd. € in 2019, rd. 2,0 Mrd. € in 2020 und rd. 2,4 Mrd. € in 2021 auswirken wird. In der Gesamtbetrachtung dürften die Personalausgaben künftig wieder stärker steigen.

Die Investitionsausgaben nahmen von rd. 6,6 Mrd. € in 2017 auf rd. 7,4 Mrd. € in 2018 zu. Sie wurden überwiegend Stellen außerhalb des Landeshaushalts über Transferausgaben zur Verfügung gestellt. Ursächlich für den Anstieg in 2018 waren vor allem höhere Investitionspauschalen an Gemeinden und Gemeindeverbände, Ausgaben für Garantieanspruhen und für den Erhalt von Landesstraßen. Im Haushaltsplan 2019 sind Investitionsausgaben von rd. 7,9 Mrd. € etatisiert. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen die Investitionsausgaben

bis 2021 auf rd. 7,6 Mrd. € sinken und 2022 auf rd. 8,2 Mrd. € ansteigen. Diese Steigerung beruht nicht auf höheren Sachinvestitionen, sondern auf höheren Ausgaben für Darlehen an sonstige Bereiche und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen.

Die Zinsausgaben sind dank des niedrigen Zinsniveaus weiterhin rückläufig. Von 2008 bis 2018 halbierten sie sich von rd. 4,8 Mrd. € auf rd. 2,4 Mrd. €. Die Zinslastquote verringerte sich in dieser Zeit von rd. 9,4 v. H. auf rd. 3,3 v. H. Eine bessere Zinslastquote wurde letztmals im Jahr 1978 erzielt.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben verringerten sich von 2017 nach 2018 von rd. 4,4 Mrd. € auf rd. 3,4 Mrd. €, weil zum einen die Ausgaben für die Betreuung von Bewohnerinnen und Bewohnern in Aufnahmeeinrichtungen des Landes sanken. Zum anderen entfiel der Sondereffekt der Rückabwicklung von Sondertilgungen eines Darlehens mit dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW), der sich im Haushaltsjahr 2017 noch ausgewirkt hatte.

Die sonstigen Ausgaben erreichten im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 rd. 0,8 Mrd. €. Dabei wurden dem „Pensionsfonds“ wegen einer Anrechnung von Sonderzuführungen des Vorjahres rd. 70,2 Mio. € aus dem Landeshaushalt zugeführt. An die allgemeine Rücklage erfolgten Zuführungen von rd. 0,6 Mrd. €.

4 Vermögen

Das Land hat nach dem Vermögensnachweis der Haushaltsrechnung 2017 Grundvermögen sowie Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften von jeweils rd. 0,7 Mrd. €. Weitere Vermögenspositionen enthält der Vermögensnachweis nicht.

Dem Land können als weiteres Vermögen

- der Nominalwert aller Beteiligungen des Landes und seiner Beteiligungsverwaltungsgesellschaft von rd. 17,6 Mrd. €,
- das Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des BLB NRW von rd. 11,7 Mrd. € und
- das Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen von rd. 13,4 Mrd. €

hinzugerechnet werden.

5 Schulden

Bei der Berechnung der für das Haushaltsjahr 2017 verbleibenden Kreditermächtigung, die für das Haushaltsjahr 2018 fortgalt, wurde erstmals seit dem Jahr 2000 ein Betrag von rd. 0,6 Mrd. € angerechnet. Hierbei handelte es sich um die Differenz aus der in den vergangenen Jahren stetig angestiegenen fortgeltenden Kreditermächtigung von rd. 8,0 Mrd. € und der Höhe der für 2017 möglichen Kassenverstärkungskredite von rd. 7,4 Mrd. €. Nach der Landeshaushaltsordnung war diese Differenz anzurechnen.

Aus dem Haushaltsjahr 2018 wurde eine fortgeltende Kreditermächtigung von rd. 7,5 Mrd. € in das Haushaltsjahr 2019 übertragen. Der Betrag beinhaltete eine Kürzung um die im Haushaltsjahr 2018 erbrachte Nettokredittilgung. Außerdem wurde für das Haushaltsjahr 2018 auch eine Anrechnung wegen der Überschreitung der Höhe der möglichen Kassenverstärkungskredite vorgenommen.

Der Vollzug der Haushalte stellte sich wie folgt dar: Entgegen der im Haushaltsjahr 2016 zum ersten Mal seit langer Zeit erzielten Nettokredittilgung von rd. 29,5 Mio. € schloss das Haushaltsjahr 2017 mit einer Nettokreditaufnahme von rd. 1,2 Mrd. € ab. Im Vollzug des Haushaltsjahres 2018 nahm das Land Kredite i. H. v. rd. 16,9 Mrd. € auf, die vollständig zur Kredittilgung eingesetzt wurden (sog. Umschuldungen). Insgesamt tilgte das Land Kredite i. H. v. rd. 17,3 Mrd. €, sodass sich eine Nettokredittilgung von rd. 0,4 Mrd. € ergab.

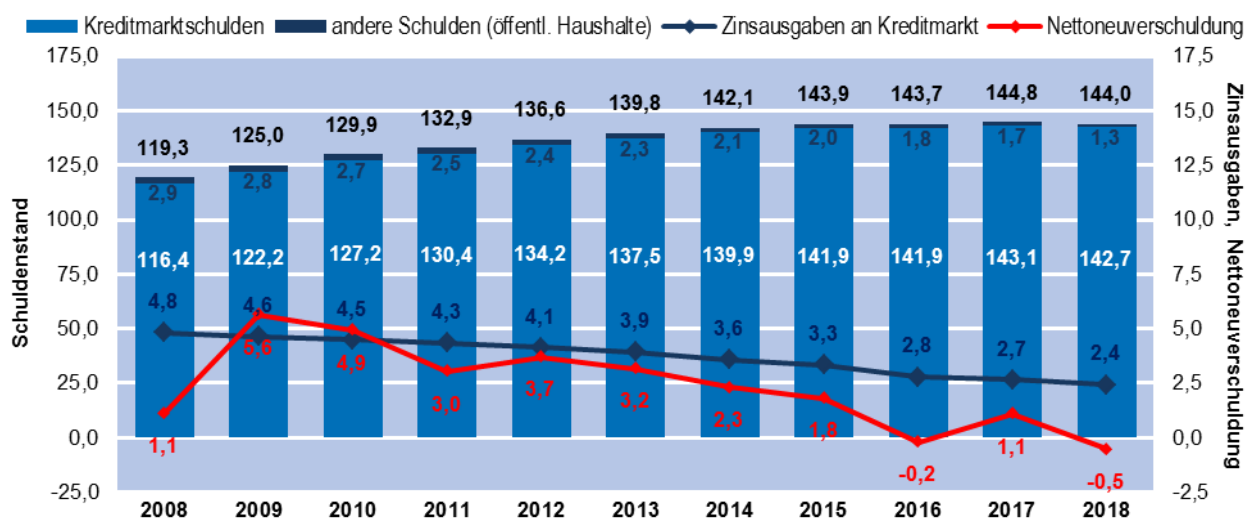
Darüber hinaus ist der LRH der Auffassung, dass eine am Ende des Haushaltsjahres 2019 noch bestehende Kreditermächtigung grundsätzlich nicht mehr zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden darf, da ab 2020 die Schuldenbremse gilt. Die Details der landesrechtlichen Schuldenbremse sind nach wie vor nicht geregelt. Das FM hat Vorschläge für deren Ausgestaltung angekündigt, die parallel zum Haushaltsgesetzesentwurf 2020 unterbreitet werden sollen. Der LRH sieht dies auch als erforderlich an, da bereits der Haushalt 2020 den neuen Anforderungen gerecht werden muss und ansonsten keine Möglichkeit besteht, auf konjunkturelle Entwicklungen flexibel zu reagieren.

Stellt man bei der Schuldenbremse allein auf die Vermeidung einer Nettoneuverschuldung im Landeshaushalt – die im Gegensatz zur Nettokreditaufnahme auch die Schulden im öffentlichen Bereich berücksichtigt – ab, wäre diese Vorgabe nach den bisherigen Planungen eingehalten. Diese sehen für die Jahre 2019 bis 2022 negative Nettoneuverschuldungen (also Nettotilgungen) vor, die von -31,0 Mio. € bis auf -1,3 Mrd. € ansteigen sollen. Allerdings berücksichtigen diese Soll-Werte nicht die Mindereinnahmen aufgrund der Steuerschätzung vom Mai 2019.

Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Ist-Entwicklung des Schuldenstands, der Zinsausgaben und der Nettoneuverschuldung seit 2008:

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 2017 insgesamt rd. 9,1 Mrd. €. Ende 2016 haben sie noch rd. 10,3 Mrd. € betragen. Die Beträge beinhalten nicht das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW. Dieser hatte Ende 2017 Kreditschulden von rd. 6,0 Mrd. € und Schulden durch ein Landesdarlehen von rd. 1,4 Mrd. €. Diese Schulden reduzierten sich zum 31.12.2018 auf rd. 5,5 Mrd. € und rd. 0,9 Mrd. €.

6 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Im Rahmen der ihm obliegenden fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern kam der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 06.12.2018 erneut zu der Einschätzung, dass dem Land keine Haushaltsnotlage droht.

Der Stabilitätsrat beschloss ein Kompendium, das als Grundlage zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab 2020 dienen soll. Der LRH sieht bei dem darin beschriebenen harmonisierten Analysesystem folgende Aspekte kritisch:

- Die Möglichkeit einer unzureichenden Transparenz,
- die unvollständige Einbeziehung von Extrahaushalten,
- das Vorsehen einer Ausgleichskomponente, die eine strukturelle Verschuldung für die Länder tolerieren könnte, und
- die Wahlmöglichkeit zwischen zwei Konjunkturbereinigungsverfahren, obwohl Grundlage ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren sein soll.

7 Zusammenfassung der Haushaltssituation

Die Mittelfristige Finanzplanung, die noch die Mai-Steuerschätzung 2018 zugrunde legt, weist ab 2020 zwar Überschüsse von jährlich mehr als 1 Mrd. € aus. Diese könnten jedoch durch eine Berücksichtigung der Auswirkungen der Steuerschätzung vom Mai 2019 fast vollständig entfallen. Zudem geht der LRH wie vorstehend ausgeführt davon aus, dass die großen Ausgabenposten „Transferausgaben“ und „Personalausgaben“ in Zukunft weiter ansteigen werden. Aus Sicht des LRH bestehen daher ohne eine konsequentere Haushaltskonsolidierung keine Spielräume für finanzträchtige Maßnahmen. Das Niveau der Sachinvestitionen sollte im Interesse der Zukunftsfähigkeit des Landes hoch gehalten werden.

Obwohl sehr günstige Umstände zu hohen Steuereinnahmen einerseits und geringen Zinsausgaben andererseits geführt haben, ist es bislang nicht gelungen, den hohen Schuldenstand des Landes nennenswert zu reduzieren. Die Tilgung von Schulden sollte prioritär sein und insbesondere der Bildung von Rücklagen vorgehen, die zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden können.

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

8 EPOS.NRW in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz

Mit dem Programm zur „Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen“ (EPOS.NRW) soll das Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung modernisiert werden. Dabei wird das Rechnungswesen schrittweise von der Kameralistik auf die kaufmännische, sogenannte doppelte Buchführung umgestellt und insbesondere eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt. Der LRH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf in den Jahren 2016 und 2017 den Stand der Umsetzung des Programms in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen (AuF) des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die mit der Einführung verfolgten Programmziele nicht erreicht waren. Die AuF der drei Geschäftsbereiche nutzten die Instrumente von EPOS.NRW noch nicht zur Verwaltungssteuerung. Auch traten wegen der führenden Kameralistik die Grundsätze staatlicher Doppik trotz deren Geltung für das Rechnungswesen im Verwaltungsvollzug faktisch in den Hintergrund. Sie erlangten dadurch keine dauerhafte Beachtung und Akzeptanz.

Obwohl sich die AuF als zentrale Dienstleister aufgrund ihrer vergleichbaren Aufgabenstellung in besonderer Weise für ein Benchmarking eignen, waren Vergleichsbetrachtungen zwischen den Einrichtungen, sowohl innerhalb der Ressorts als auch ressortübergreifend, noch nicht möglich. Ursache hierfür war, dass die AuF die Struktur ihrer KLR nicht einheitlich entwickelt haben. Dementsprechend bestanden zwischen ihren KLR zum Teil wesentliche Unterschiede. Dies schränkte die Vergleichbarkeit von an sich ähnlichen Teilleistungen, wie z. B. Unterbringung und Verpflegung, ein oder machte sie unmöglich. Zudem führten Defizite bei der verursachungsgerechten Zuordnung von Kosten zu nicht belastbaren Ergebnissen in der KLR. Mit eigenen Datenerhebungen konnte der LRH nachweisen, dass die Verknüpfung von outputorientierten Daten mit den Daten der KLR zahlreiche relevante Steuerungsinformationen liefern kann.

Der LRH hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, um den Programmzielen näherzukommen. Er hat u. a. empfohlen, die Steuerung der AuF outputorientiert – also insbesondere über Zielvorgaben und Kennzahlen in Bezug auf die Verwaltungsleistungen (Output) – vorzunehmen. Hierfür hat er Ansätze und Maßnahmen aufgezeigt, die die Aussagekraft der KLR erhöhen. Um Vergleiche zwischen den AuF sowie mit externen Anbietern vergleichbarer Leistungen zu ermöglichen, sollten die Ressorts die KLR ihrer Einrichtungen vereinheitlichen. Für eine wirtschaftlichere Auslastung und damit zur Reduzierung von Fremdanmietungen sollten die Ressorts zudem ein ressortübergreifendes Kapazitätsmanagement einführen.

Die Ressorts räumten ein, dass die Umsetzung der Programmziele bisher nicht erreicht werden konnte. Dies solle so schnell wie möglich erfolgen. Man habe sich zunächst auf das externe Rechnungswesen fokussiert, um damit eine doppelte Bewirtschaftung als Basis für eine neue Haushaltssteuerung flächendeckend umzusetzen. Außerdem werde an der Vereinheitlichung der KLR-Modelle gearbeitet. Die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe zum Benchmarking würden voraussichtlich erste Anpassungen der KLR-Modelle zur Folge haben.

9 Pädagogischer und erziehungswissenschaftlicher Dienst im Justizvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen

Gefangenen soll u. a. Gelegenheit zur Schul- und Berufsausbildung gegeben werden. Für Jugendliche besteht auch während des Strafvollzugs eine Schulpflicht. Schulische und berufliche Bildungsmaßnahmen werden im Justizvollzug überwiegend von Lehrkräften im pädagogischen Dienst angeboten. Zusätzlich werden für freizeitpädagogische Maßnahmen Fachkräfte des erziehungswissenschaftlichen Dienstes eingesetzt. Im Januar 2018 waren 128 Fachkräfte als Lehrerinnen und Lehrer im pädagogischen Dienst und zwölf Fachkräfte im erziehungswissenschaftlichen Dienst der Justizvollzugseinrichtungen (JVE) eingesetzt.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass die Lehrerinnen und Lehrer neben anderen Kriterien auch auf der Grundlage der belegungsfähigen (Soll-)Haftplätze unbeschadet der oft niedrigeren (Ist-)Belegung auf die JVE verteilt worden waren. In den Jahren 2014 und 2016 wurde der Personalbestand der Lehrerinnen und Lehrer zudem um insgesamt 28 Stellen, vorrangig zur Verbesserung des Angebots an Deutsch-Kursen für ausländische Inhaftierte erhöht. Der LRH hat angeregt, bei der Stellenverteilung künftig die durchschnittliche (Ist-)Belegung stärker zu berücksichtigen, damit die Fachkräfte bedarfsgerechter auf die JVE verteilt werden.

Der LRH hat ferner festgestellt, dass die Pflichtstunden der Lehrerinnen und Lehrer im Vollzug zwischen 14 und 24 Stunden je Woche variierten. Bei der Berechnung waren zahlreiche Ermäßigungstatbestände berücksichtigt worden. Er hat angeregt, die Pflichtstunden jeweils neu festzusetzen; dadurch freiwerdende Unterrichtskapazitäten könnten die Ausgaben für zusätzliche externe Lehrkräfte i. H. v. derzeit rd. 400.000 € jährlich reduzieren.

Das Ministerium der Justiz hat die Einschätzungen des LRH grundsätzlich bestätigt und will die durchschnittliche (Ist-)Belegung der JVE stärker berücksichtigen. Auch die Pflichtstunden der Lehrerinnen und Lehrer sollen neu festgelegt werden. Der von nichthauptamtlichen Lehrkräften erteilte Unterricht könne aber aus vertraglichen Gründen nur schrittweise vom eigenen Personal übernommen werden. Ob und in welchem Umfang sich Ausgaben ersparen ließen, bleibe abzuwarten.

10 Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz – Nachschau

Eine Prüfung des LRH hatte bereits im Jahr 2013 ergeben, dass in der Justiz jährlich rd. 2.000 Tonnen Altpapier zu vernichten waren, wovon etwa 70 v. H. durch justizeigene Kräfte und 30 v. H. durch Fremdfirmen vernichtet wurden. Dabei entstanden Ausgaben von jährlich mehr als 1 Mio. €. Die Prüfung hatte ergeben, dass die Fremdvernichtung wesentlich kostengünstiger war als diejenige durch eigene Kräfte unter Einsatz wartungsintensiver und störanfälliger eigener Maschinen. Der LRH hatte dem Ministerium der Justiz (JM) deshalb einen Systemwechsel hin zur generellen Fremdvergabe dieser Entsorgungsleistung angeraten und auf das Beispiel der Landesfinanzverwaltung hingewiesen, welche das Verfahren der Fremdvergabe bereits seit Jahren zentral organisiert hatte und dabei sogar Einnahmen erzielte.

Das JM hatte sich der empfohlenen Umstellung gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen gezeigt und die Einschätzung des LRH geteilt, dass das durch die Eigenvernichtung gebundene Personal besser für die Kernaufgaben der Justiz eingesetzt werden könne. Es hatte angekündigt, durch die drei Oberlandesgerichte entsprechende europaweite Ausschreibungsverfahren durchführen zu lassen.

Auch der Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) hatte die ihm bereits im Jahr 2015 zur Kenntnis gebrachten Anregungen des LRH in seiner Sitzung am 24.11.2015 begrüßt. In einer weiteren Sitzung des AHK am 08.11.2016 wurde die Angelegenheit erneut behandelt. In dieser Sitzung berichtete der Vertreter des JM u. a., man habe ursprünglich bereits gegen Mitte des Jahres 2016 mit einer Ausschreibung gerechnet.

Da in der Folgezeit jedoch keine substanziellen Fortschritte in der Angelegenheit verzeichnet werden konnten, hat der LRH Anfang 2019 eine Nachschau vorgenommen und festgestellt, dass die angekündigten Ausschreibungen immer noch nicht durchgeführt waren. Der LRH hielt den zeitlichen Ablauf im Hinblick auf vermeidbare Ausgaben von jährlich mehr als 1 Mio. € für inakzeptabel.

Das JM ist dieser Bewertung des LRH im Schreiben vom 12.03.2019 entgegengetreten und hat darauf verwiesen, dass kurz nach der erneuten Prüfung des LRH eines der drei Ausschreibungsverfahren veröffentlicht worden sei.

11 Verwendung von Integrationsstellen

NRW stellt seinen Schulen zur Förderung der Integration seit Jahren zusätzliche Stellen bereit. Diese Integrationsstellen werden den Schulen auf Antrag für die Durchführung einzelner Projekte befristet zugewiesen.

Die wiederholte Überprüfung der Bewirtschaftung dieser Integrationsstellen ergab, dass das vorgeschriebene Verfahren häufig nicht eingehalten wurde und außerdem intransparent und sehr aufwendig war.

Nach Ansicht des LRH geben die Prüfungsfeststellungen Veranlassung, die bisherige Verfahrensweise umfassend zu hinterfragen und zu korrigieren. Insbesondere könnte eine Verteilung eines überwiegenden Teils der Stellen auf der Grundlage von einheitlichen Bemessungskriterien das Verfahren vereinfachen und zu mehr Transparenz führen. Aufgrund der festgestellten Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Stellenzuweisungen zur Förderung der Integration und denen auf anderer Grundlage hat sich für den LRH zudem erneut die Frage gestellt, inwieweit die Einzelbetrachtung von Verwendungszwecken und ihre Aufspaltung auf verschiedene Stellenzuweisungen den tatsächlichen Bedürfnissen der Schulen noch Rechnung tragen.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) mitgeteilt, dass eine Neufassung des Integrationsstellenerlasses beabsichtigt sei und der Prozess der Überarbeitung bereits begonnen habe. Dabei würden die vom LRH aufgezeigten Punkte besonders in den Blick genommen und überprüft, inwieweit es einer Veränderung des Stellenzuweisungsverfahrens bedürfe. Zudem hat das MSB mitgeteilt, dass es derzeit die Weiterentwicklung und Ausweitung der Ressourcensteuerung über einen Sozialindex je Schule prüfe.

12 Prüfung der Ersatzschulfinanzierung: Freie Waldorfschulen

Das Land refinanziert den Personalaufwand von Ersatzschulen zur Erteilung des lehrplanmäßigen Unterrichts grundsätzlich nach denselben Kriterien, die auch für entsprechende öffentliche Schulen gelten. Da Freie Waldorfschulen mit einem eigenen Lehr- und Lernkonzept arbeiten und als Ersatzschulen eigener Art kein Pendant im öffentlichen Schulwesen haben, werden ihre Klassen bestimmten Schulformen des öffentlichen Schulsystems zugeordnet.

Nach den Feststellungen des LRH entsprachen die refinanzierten wöchentlichen Pflichtstunden der in den Klassen 1 bis 4 eingesetzten Lehrkräfte nicht den Pflichtstunden der vorgegebenen Schulformzuordnung zur Grundschule. Die Zuordnung der Klassen 5 bis 11 der Freien Waldorfschulen zur Schulform Gesamtschule ist aus Sicht des LRH zu hinterfragen.

Darüber hinaus erhalten Freie Waldorfschulen Stellenzuschläge auf den Grundstellenbedarf. Dadurch sind sie besser mit Grundstellen ausgestattet als entsprechende private oder öffentliche Schulen. Dies ist nach Auffassung des LRH nicht mit dem ersatzschulrechtlichen Ausgabenbegrenzungsgebot vereinbar.

13 Berufungs- und Bleibeverhandlungen

Der LRH hat die Verfahren bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen an vier Universitäten geprüft. Dabei hat er die zu den Berufungsverfahren vorhandenen Regelungen und die Gewährung von Leistungsbezügen an Professorinnen und Professoren untersucht.

In NRW werden die Hochschullehrerinnen und -lehrer von der Hochschule selbst berufen. Im Hochschulgesetz sind zu den Berufungsverfahren nur einige grundsätzliche Regelungen getroffen worden. Diese haben die Hochschulen in ihren Berufsordnungen näher auszugestaltet. Zu den Gestaltungsmöglichkeiten der Hochschulen gehört auch die im Landesbesoldungsgesetz geregelte Möglichkeit, bei Berufungen neben dem Grundgehalt variable Leistungsbezüge zu vergeben. Eine entsprechende Möglichkeit besteht, wenn eine Professorin/ein Professor einen Ruf an eine andere Hochschule erhalten hat und zum Bleiben bewegt werden soll.

Zu den Verfahrensregelungen in den Berufsordnungen der geprüften Universitäten hat der LRH festgestellt, dass diese zum Teil ergänzungsbedürftig waren. Er hat auf die Bedeutung einer zügigen Abwicklung von Berufungsverfahren hingewiesen und um Überprüfung gebeten, inwieweit eine Festschreibung von Fristen auch für einzelne Verfahrensschritte zielführend sein könnte oder mit welchen weiteren Maßnahmen eine zügigere Abwicklung des Verfahrens bis zur Vorlage der Berufungsvorschläge erreicht werden kann. Im Hinblick auf die Berufungsbefugten, die das Verfahren der Berufungskommissionen begleiten sollen, hat der LRH empfohlen, deren Anwesenheitspflicht bei den Sitzungen der Berufungskommissionen festzuschreiben. Zudem sollten die wichtigsten Inhalte ihrer Berichte in Form eines Formularberichts oder einer Checkliste vorgegeben werden. Schließlich sollten Regelungen zur Befangenheit von Mitgliedern der Berufungskommissionen und für externe Gutachterinnen und Gutachter getroffen werden.

Die Gewährung der Leistungsbezüge im Zusammenhang mit Berufungen und Bleibeverhandlungen entsprach an den geprüften Universitäten nicht in allen Fällen den rechtlichen Vorgaben. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass bei der Verknüpfung derartiger Bezüge mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen rechtssichere Regelungen getroffen werden müssen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden. Im Hinblick auf die Bleibeverhandlungen hat der LRH darauf hingewiesen, dass diese grundsätzlich nur dann geführt werden dürfen, wenn ein schriftliches Abwerbeangebot vorliegt. Zudem sollen nach der gesetzlichen Vorgabe neue oder höhere Bleibe-Leistungsbezüge bei einem neuen Ruf frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit der letzten Gewährung zugestanden werden. Der LRH hat die Universitäten schließlich darauf hingewiesen, dass eine übermäßige Gewährung von

Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen die Funktionsfähigkeit einer Hochschule gefährden kann.

Die Universitäten sind den Empfehlungen des LRH zur Änderung ihrer Berufsordnungen überwiegend nachgekommen. Sie haben ferner zugesichert, dass Bleibebehandlungen nur bei Vorliegen eines schriftlichen Abwerbeangebots durchgeführt werden. Ferner haben drei Universitäten zugesagt, Bleibebehandlungen vor Ablauf von drei Jahren entgegenzuwirken und dem Ausnahmecharakter von § 34 Satz 4 Landesbesoldungsgesetz bei künftigen Entscheidungen Rechnung zu tragen. Alle Hochschulen haben sich zur Problematik der Verknüpfung von Leistungsbezügen mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen geäußert. Die hierzu ergriffenen Maßnahmen sind unterschiedlich. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Universität durch ständig steigende Leistungsbezüge sehen drei Universitäten in ihrem Bereich nicht. Die vierte Universität verweist auf die diesbezügliche Arbeit einer internen Arbeitsgruppe.

Der LRH hat in seinen Folgeentscheidungen begrüßt, dass die vier Universitäten seine Anregungen in weiten Teilen umgesetzt haben. Soweit eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Universität durch ständig steigende Leistungsbezüge perspektivisch vorliegen könnte, hat der LRH empfohlen, die Gesamtsumme der Leistungsbezüge konkret zu begrenzen, etwa durch einen verbindlichen internen Kostenrahmen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

14 Effiziente Prozesse im Drittmittelmanagement

Der LRH hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Arnsberg und Köln die Prozesse im Drittmittelmanagement bei zwölf vom Land getragenen Universitäten und bei zwei drittmittelstarken Fachhochschulen geprüft. Die Prüfung erfolgte vor dem Hintergrund, dass sich die Drittmiteleinnahmen der Hochschulen in NRW insgesamt in den Jahren 2000 bis 2011 von rd. 447 Mio. € auf rd. 968 Mio. € mehr als verdoppelt hatten. Im Jahr 2015 lagen sie bereits bei 1.207 Mio. €.

Im Rahmen der Prüfung hat sich gezeigt, dass die Bearbeitung und Abwicklung von Drittmittelprojekten an den Hochschulen einen erheblichen technischen, personellen und organisatorischen Aufwand verursachten und die Verwaltungsprozesse häufig nicht effizient genug waren. Der LRH hat den Hochschulen insbesondere die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) und einer elektronischen Akte empfohlen. Hierdurch würde die oftmals vorgefundene dezentrale, redundante und heterogene Datenhaltung vermieden werden. Zudem hält der LRH die Implementierung digitaler, workflowunterstützter Prozesse bei der Einstellung von Personal in Drittmittelprojekten, bei Beschaffungen, im Bereich der eingehenden und ausgehenden Rechnungen, bei Mittelabrufen und bei der Bearbeitung von Stundenzetteln für zwingend erforderlich. Erst hierdurch kann der Nutzen der übergreifenden Informationsbereitstellung in einen Nutzen effizienterer Verfahrensabläufe überführt werden, von denen möglichst viele Verfahrensbeteiligte profitieren.

Darüber hinaus sollten innerhalb der jeweiligen Hochschule sämtliche im Rahmen der Antrags- und Angebotsphase anfallenden Verwaltungsaufgaben in einer zentralen Organisationseinheit zusammengefasst werden. Die Budgetverantwortung sollte bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den jeweiligen Projektleitungen (i. d. R. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) übertragen werden.

Die Hochschulen sind den Empfehlungen des LRH weitestgehend gefolgt. Insbesondere haben alle Hochschulen den Empfehlungen des LRH folgend mit der Einführung oder Erweiterung eines DMS oder zumindest mit den Planungen zur Einführung eines solchen begonnen. Entsprechendes gilt für die Einführung der elektronischen Akte.

Soweit einzelne Hochschulen Hindernisse angeführt haben, die einer kurzfristigen Umsetzung der Empfehlungen des LRH entgegenstehen, hat der LRH die Erwartung geäußert, dass seine Empfehlungen jedenfalls bei weiteren Reformüberlegungen in den einzelnen Hochschulen Berücksichtigung finden. Der LRH hat die Hochschulen weiter darauf hingewiesen, dass es aus

seiner Sicht zweckmäßig wäre, wenn die Hochschulen sich über mögliche Verbesserungen der Abläufe im Drittmittelmanagement, soweit übergreifende Aspekte betroffen sind, hochschulübergreifend austauschen würden. Dies gilt insbesondere für die Einführung eines DMS, für Abläufe bei der Einstellung von Personal und bei Beschaffungen in Drittmittelprojekten sowie für den Umgang mit Stundenzetteln. Der LRH hat dabei darauf hingewiesen, dass bestimmte, von einzelnen Hochschulen als nicht umsetzbar oder als unpraktikabel wahrgenommene Einzelempfehlungen zum Teil schon der Praxis oder jedenfalls den Planungen anderer Hochschulen entsprechen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

15 Förderung der interkulturellen Kulturarbeit

Auf der Grundlage eines mit weiteren Partnern entwickelten Konzeptes entschied das Ministerium im Jahr 2010, eine gemeinsam getragene und landesweit wirkende Einrichtung im Bereich interkultureller Kulturarbeit zu gründen und institutionell zu fördern.

Das Land förderte diese Einrichtung in den Jahren 2011 bis 2016 letztlich im Wege der Projektförderung mit rd. 1,4 Mio. €. In den Zuwendungsbescheiden wurde die Einrichtung als Projekt bezeichnet.

Die Einrichtung sollte die Zielsetzung verfolgen, Modelle für die Zukunft der globalen Stadtgesellschaft, der Region und des Landes zu formulieren und gleichzeitig die kreativen Potenziale der Menschen zu fördern. Das Land und die Projektpartner hatten keinerlei Kennziffern und/oder (messbare) Indikatoren zwecks Erfolgsmessung benannt.

Die Einrichtung war Gegenstand einer Evaluierung des Ministeriums im Jahr 2016 und eines externen Gutachters im Jahr 2017 und erneut im Jahr 2018. Die beiden ersten Evaluierungen kamen zu dem Ergebnis, dass die Einrichtung wesentliche Kernaufgaben nicht erfüllt habe. Vielmehr habe sich eine Vielzahl von Defiziten gezeigt. Änderungen wurden erst mit der Bestellung der neuen Geschäftsführung im Oktober 2016 erkennbar.

Der LRH ist der Auffassung, dass das Land im Wege der Projektförderung nur einzelne, abgegrenzte Vorhaben hätte fördern dürfen. Vorliegend wurden indes die gesamten Ausgaben der Einrichtung gefördert. Bei einer solchen „quasi institutionellen“ Förderung, bei der die geförderte Einrichtung zum Projekt erklärt wird, werden Regelungen des Haushaltsgesetzes, Vorgaben der Landeshaushaltsordnung sowie Verwaltungsvorschriften hierzu unterlaufen.

Die verfolgten Ziele wurden im Förderzeitraum nicht oder nur teilweise erreicht. Des ungeachtet zog das Land keine zuwendungsrechtlichen Konsequenzen. Vielmehr setzte es die Förderung – ohne Änderungen vorzunehmen oder ggf. steuernde Auflagen zu machen – für die Jahre 2017 bis 2019 fort.

Das Ministerium teilte dem LRH zwischenzeitlich mit, dass die Förderung nicht über das Jahr 2019 hinaus fortgesetzt, die Einrichtung sich auflösen und die Thematik als solche jedoch weiterverfolgt werde.

16 Prüfung des Hochschulbaukonsolidierungsprogramms

Der LRH hat das ab 2015 laufende Hochschulbaukonsolidierungsprogramm (HKoP) geprüft, mit dem der in den Jahren 2009 bis 2015 begonnene Abbau des Sanierungs- und Modernisierungstaus an den Hochschulen des Landes in einer zweiten Stufe fortgeführt wird. Das Programmvolumen i. H. v. 1.200 Mio. € sieht neben dem Eigenanteil des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) i. H. v. 480 Mio. € Anteile des Landes i. H. v. 590 Mio. € und der Hochschulen i. H. v. 130 Mio. € vor.

Der LRH hat festgestellt, dass das Land seinen Anteil am Programm i. H. v. 590 Mio. € als Baukostenzuschuss unabhängig vom Fortschritt der Baumaßnahmen an den BLB NRW zahlt. Der komplette Zuschuss des Landes soll spätestens Ende des Jahres 2021 ausgezahlt sein, obgleich die Fertigstellung für einen Großteil der Maßnahmen erst für die Jahre 2024 bis 2027 prognostiziert wird. Hinzu kommt, dass völlig unklar ist, wann die HKoP Maßnahmen tatsächlich realisiert werden können. Denn nach Eintritt der Schuldenbremse zum 01.01.2020 stehen die HKoP Maßnahmen in Konkurrenz zu allen anderen vom BLB NRW durchzuführenden Baumaßnahmen und müssen aus seinem laufenden Cashflow finanziert werden.

Darüber hinaus hat der LRH Defizite beim Programmcontrolling festgestellt. Die bis zum 31.12.2017 vorzulegenden verbindlichen Refinanzierungsangebote lagen nach ca. drei Jahren seit Programmbeginn nicht vor. Damit ist das Programmcontrolling weitestgehend wirkungslos. Die Folge ist, dass der BLB NRW bereits im Juli 2018 eine Kostenüberzeichnung des Programms i. H. v. bis zu 400 Mio. € ermittelt hatte, die sich inzwischen auf 496 Mio. € erhöht hat. Ein Controlling im Sinne einer echten Steuerung, z. B. auch zur Kostenminimierung, fand während des gesamten vom LRH geprüften Programmverlaufs nicht statt.

Im Eigenanteil des BLB NRW i. H. v. 480 Mio. € sind 112 Mio. € für die Instandhaltung enthalten. Unabhängig davon erhält der BLB NRW für die modernisierten Liegenschaften auch Anteile für die Instandhaltung in den weiter an ihn zu zahlenden Bestandsmieten. Diese doppelte Berücksichtigung von Instandhaltungskosten ist nicht sachgerecht, da sie nicht durch entsprechende Berechnungen belegt werden konnte.

17 Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen

Die Länder sind verpflichtet, Unterbringungsplätze für Asylbegehrende bereitzustellen. In den Jahren 2014/2015 war die Zahl der vom Land unterzubringenden Asylbegehrenden sprunghaft angestiegen. Infolgedessen hatte das Land seine Unterbringungskapazitäten entsprechend erhöht. Seit 2016 ist die Zahl der Asylbegehrenden und der für sie benötigten Unterbringungsplätze wieder stark zurückgegangen. Das Ministerium stellte nicht sicher, dass das Aufnahmesystem zeitnah unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots optimiert wird. Aufgrund der unzureichenden Aktenführung konnte der LRH nicht feststellen, dass das Ministerium bei seinen Entscheidungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet hat.

Das in der akuten Phase des Flüchtlingszustroms ausgebaute Aufnahmesystem sollte ein „regional ausgewogenes und wirtschaftliches System“ sein, das sich „flexibel auf Veränderungen einstellen kann“. Die Unterbringungsstrategie hatte das Ministerium nicht weiter konkretisiert. So fehlten genauere Beschreibungen der Zielbegriffe. Auch war nicht festgelegt, wann und wie die Zielerreichung überprüft werden soll. Lediglich die Auslastung der Einrichtungen wurde vom Ministerium regelmäßig überwacht. Das frühzeitige Erkennen von Nachsteuerungsbedarf war somit nicht sichergestellt. Außerdem fehlten dem Ministerium die notwendigen Informationen, um die Auswirkungen von geplanten Änderungen des Aufnahmesystems solide zu prognostizieren.

Das Ministerium räumte ein, dass in der Vergangenheit zu keinem Zeitpunkt für alle Standorte seiner Unterbringungseinrichtungen vollständige Informationen bzgl. der Folgekosten vorlagen, die eine vergleichende Betrachtung aller Entscheidungsalternativen möglich gemacht hätten. Inzwischen hat es erste Schritte unternommen, um ein Kennzahlensystem zu entwickeln und die Wirtschaftlichkeit seiner Unterbringungseinrichtungen für künftige Standortentscheidungen zu ermitteln. Auch verfolgt es das Ziel einer – auch für die Vergangenheit – vollständigen Aktenführung weiter.

18 Gewährung von Zuschüssen durch eine Stiftung

Der LRH hat die Förderpraxis einer Stiftung untersucht. Zweck der Stiftung ist die Verwendung der ihr aus der Spielbankabgabe und der nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes aus dem sonstigen Aufkommen aus Glücksspielen zufließenden Mittel sowie weiterer Mittel von Seiten privater Dritter. In dem geprüften Zeitraum der Jahre 2009 bis April 2016 wurden von der Stiftung insgesamt 843 Förderungen als Zuschüsse mit einem Fördervolumen von rd. 169 Mio. € bewilligt.

Der LRH hat u. a. Dokumentationsmängel in den Förderakten festgestellt. In einer Reihe von Förderfällen wurde der nach den Förderregelungen der Stiftung für den Regelfall geltende Förderhöchstbetrag ohne Begründung in den Akten überschritten. Für bestimmte Modellmaßnahmen sahen die Förderregelungen bei Vorliegen eines erheblichen Stiftungsinteresses einen erhöhten Fördersatz vor; häufig wurde dieser erhöhte Fördersatz ohne Begründung für den Modellcharakter der Maßnahme und das erhebliche Stiftungsinteresse gewährt. Ferner hat der LRH Mängel bei der Überwachung der Zuwendungen und insbesondere beim Verwendungsnachweisverfahren festgestellt. Die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger trafen regelmäßig mit anderen Einrichtungen (insbesondere Städten, Kreisen und Landschaftsverbänden) Vereinbarungen, in denen diese sich zur Prüfung des Verwendungsnachweises bereit erklärten; die Einrichtungen hatten den Verwendungsnachweis unverzüglich zu prüfen und den Vermerk über das Prüfungsergebnis der Stiftung zuzuleiten, der dann der Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung oblag. Nach den Feststellungen des LRH prüften die Einrichtungen die Verwendungsnachweise häufig nicht unverzüglich; auch hat der LRH erhebliche Zweifel, dass diese Prüfungen stets im erforderlichen Umfang und mit der gebotenen Gründlichkeit erfolgten. Nach Eingang der Prüfvermerke bei der Stiftung führte diese in der überwiegenden Zahl der Fälle keine eigene Prüfung der Verwendungsnachweise durch. Der LRH hat im Rahmen einer stichprobenhaften Prüfung von Förderfällen in einer Reihe von Fällen zuwendungsrechtliche Verstöße von Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern festgestellt.

Der LRH hat die Stiftung u. a. auf ihre Pflichten zur ordnungsgemäßen Aktenführung und Dokumentation sowie zur ordnungsgemäßen Überwachung der Verwendung der Zuwendungen hingewiesen. Ferner hat er sie auf ihre Verantwortung für eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise hingewiesen.

Die Stiftung hat Maßnahmen zur Beseitigung der vom LRH festgestellten Mängel zugesagt bzw. teilweise bereits umgesetzt. Das Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung will sie insge-

samt neu strukturieren; sie will diese Prüfung künftig entweder vollständig selbst wahrnehmen oder hiermit eine von ihr ausgewählte Stelle beauftragen. In den Förderfällen mit zuwendungsrechtlichen Verstößen hat die Stiftung mit der Prüfung und Realisierung förderrechtlicher Konsequenzen begonnen.

19 Sanierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) führt eine Sanierung und Modernisierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld durch. Nach dem aktuellen Planungsstand soll das Hauptgebäude bis zum Jahr 2037 in insgesamt sechs Bauabschnitten bis auf wenige statisch notwendige Bauteile entkernt und neu aufgebaut werden. Ziel ist neben der Sanierung der Nutzflächen die Beseitigung der bestehenden Brandschutzmängel, die Beseitigung von Schadstoffen und Feuchtigkeitsschäden sowie eine wesentliche energetische Verbesserung des Gebäudes durch Erneuerung von Fassade und Fenstern.

Der LRH hat die Planung und den Beginn der Sanierung des 1. Bauabschnitts baubegleitend geprüft. Nach den Feststellungen des LRH haben sich die prognostizierten Kosten für den 1. Bauabschnitt – noch vor Baubeginn – bis März 2018 von 132 Mio. € auf rd. 255 Mio. € nahezu verdoppelt. Es ist absehbar, dass sich die geplante Projektlaufzeit für den 1. Bauabschnitt um fünf Jahre verlängert. Die vollständige Sanierung des Hauptgebäudes wird statt der ursprünglich veranschlagten 13 Jahre voraussichtlich mehr als 27 Jahre in Anspruch nehmen.

Die Mehrkosten und den Zeitverzug führt der LRH insbesondere auf Mängel bei der Kostenkalkulation, der Planung und Durchführung der Schadstoffentsorgung, der Planung der Technischen Anlagen sowie auf langwierige Abstimmungsprozesse zwischen dem BLB NRW und der Universität Bielefeld zurück.

Der LRH kritisierte, dass die Universität Bielefeld und der BLB NRW entgegen vorgegebener Verfahrensregeln bereits vertragliche Regelungen über die Durchführung der Sanierung und Modernisierung des Universitätshauptgebäudes trafen, obwohl bisher weder eine vollständige Entwurfsplanung vorliegt noch ein abschließendes Bausoll definiert ist.

Darüber hinaus ist die Refinanzierung der Baumaßnahme zwischen dem BLB NRW und dem Land bisher nur für den 1. Bauabschnitt geklärt, obwohl nach Ansicht des BLB NRW ab Beginn der Sanierung eine Umkehr (hin zu einem Ersatzneubau) zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr möglich ist. Die Projektkosten über alle Bauabschnitte bezifferte der BLB NRW auf rd. 1.167 Mio. € (Stand März 2018).

20 Verfahren zur Bewilligung von Förderungen mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Das Land erhält von der Europäischen Union (EU) aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die aktuelle Förderphase von 2014 bis 2020 Fördergelder i. H. v. 1,21 Mrd. € für die Förderung von Projekten. Federführend zuständig für die Abwicklung ist das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE). Dieses hat nach den Vorgaben der EU ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten, in dem die zur Bewilligung von Förderprojekten erforderlichen Verfahren und die beteiligten Stellen definiert sind. Das MWIDE hat hierbei in der aktuellen Förderphase gegenüber den vorherigen Förderphasen Neuerungen eingeführt. Hierzu gehören die Zusammenfassung von besonderen rechtlichen Regelungen für die Bewilligung in einer Förderrichtlinie, der EFRE-Rahmenrichtlinie, die Einführung von Pauschalen für Personalausgaben und Gemeinausgaben sowie der Einsatz eines neuen IT-Systems.

Gegenstand der stichprobenartigen Prüfung des LRH mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln waren insbesondere die eingeführten Neuerungen. Die Prüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf das Verfahren zur Bewilligung der Förderprojekte.

Der LRH hat festgestellt, dass ein gegenüber der EU angekündigtes Handbuch, mit dem für die beteiligten Stellen relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden sollten, auch mehrere Jahre nach Beginn der Förderperiode nicht vorlag. Die beteiligten Stellen bereiteten die aus ihrer Sicht relevanten Informationen jeweils eigenständig auf. Der LRH hat gefordert, diesen unwirtschaftlichen Zustand zu beenden und ein zentrales Informationsmedium zur Verfügung zu stellen.

Die Vorgabe der EU, hinreichende Prüfverfahren zu gewährleisten, wurde vom MWIDE in der Vergangenheit u. a. durch eine Darstellung einzelner Prüfschritte erfüllt. In der aktuellen Förderphase wurden hierzu in ein IT-System integrierte Checklisten eingeführt. Hinsichtlich der Checkliste für die Antragsprüfung hat der LRH festgestellt, dass bei der Eintragung der einzelnen Prüfergebnisse einer eindeutigen Beantwortung der jeweiligen Prüffrage ausgewichen werden konnte. Der LRH sieht keinen Mehrwert dieser in das IT-System integrierten Checkliste gegenüber der vorherigen Darstellung der Prüfschritte und auch keine erhöhte Sicherheit im Hinblick auf die Bewilligungsfähigkeit des Antrages.

Hinsichtlich der neu eingeführten Pauschalen für Personalausgaben und Gemeinausgaben hat der LRH Probleme bei der Bewilligung der Pauschalen festgestellt. Er hat insbesondere Zweifel, ob der erhoffte Vereinfachungseffekt für die Verwaltung und die Zuwendungsempfängerinnen

und Zuwendungsempfänger eingetreten ist. Er hat daher das MWIDE aufgefordert, eine Evaluation hinsichtlich der Pauschalen durchzuführen.

Das MWIDE teilt die Prüfungsfeststellungen des LRH teilweise und hat bereits in einigen Bereichen Maßnahmen zur Beseitigung ergriffen bzw. angekündigt.

21 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) geprüft. Der Landesbetrieb ist die zentrale Statistikstelle und der zentrale IT-Dienstleister des Landes NRW. Im Jahr 2016 erzielte IT.NRW 238 Mio. € Umsatzerlöse, seine Bilanzsumme zum 31.12.2016 belief sich auf 84 Mio. €.

IT.NRW berechnete ab 2016 für Leistungen an Behörden und Einrichtungen des Landes Entgelte, die sich mit Blick auf das in der Betriebssatzung verankerte Selbstkostenprinzip als problematisch erwiesen. Ursachen waren vor allem eine Fehlkalkulation und mit der Aufsichtsbehörde abgestimmte, aber betriebssatzungsrechtlich nicht geregelte Kostenaufschläge von zunächst (2016) insgesamt 2 v. H. auf die Selbstkosten sämtlicher Leistungen (Personal- und Sachkosten), seit 2018 insgesamt 6 v. H. Daneben stellte der LRH auch preispolitisch motivierte Abweichungen von den Selbstkosten fest. Damit sollte nach Auskunft von IT.NRW erreicht werden, dass technologische Entscheidungen des Kunden nicht durch den Preis beeinflusst werden. Es war nicht ersichtlich, dass IT.NRW das Vorgehen hierzu mit der Aufsichtsbehörde abgestimmt hatte. Darüber hinaus fehlte es an der von IT.NRW vorgesehenen – für eine sachgerechte Ermittlung der Selbstkosten erforderliche – Vollkostenrechnung sowie an strukturierten Personalbedarfsermittlungen.

Zur Befriedigung – etwaiger – aus der Fehlkalkulation resultierender Rückzahlungsansprüche bildete IT.NRW im Jahresabschluss 2016 eine Rückstellung i. H. v. 4,8 Mio. €. Die Rückstellung hätte nicht gebildet werden dürfen. Hierfür waren hinreichende Gründe weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Im Jahresabschluss 2016 änderte der Landesbetrieb zudem die Methode zur Wertberichtigung von Forderungen aus Lieferungen und Leistungen. Hierdurch vervielfachten sich die Wertberichtigungen von zuvor 0,1 Mio. € (31.12.2015) auf 3,3 Mio. € (31.12.2016). Die gewählte Bewertungsmethode war unzulässig. Sie entsprach vor allem nicht dem Grundsatz der Einzelbewertung. Die unzulässige Rückstellungsbildung und die fehlerhaften Wertberichtigungen bewirkten einen entsprechend geminderten Bilanzgewinn. Dadurch standen rd. 8 Mio. € nicht für eine Abführung an den Landeshaushalt zur Verfügung.

Der LRH hat die Auflösung u. a. der oben genannten Rückstellung, Anpassungen der Bewertungsmethoden sowie weitere bilanzielle Veränderungen empfohlen. Zudem hat er umfangreiche Satzungsänderungen u. a. hinsichtlich der seit 2016 erhobenen Kostenaufschläge sowie den daraus resultierenden Rücklagen angeregt. Schließlich hat er empfohlen, die für die Ermitt-

lung der Selbstkosten erforderliche Vollkostenrechnung umzusetzen und den Personalbedarf sach- und methodengerecht zu ermitteln.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, den Empfehlungen des LRH bereits teilweise nachzukommen bzw. künftig weitestgehend folgen zu wollen. So werde u. a. die vom LRH kritisierte Rückstellung im Jahresabschluss 2018 aufgelöst. Auch sollen die Empfehlungen zu den Wertberichtigungen künftig beachtet werden. Ferner sei beabsichtigt, dem LRH bis Juni 2020 den Entwurf einer geänderten Betriebssatzung vorzulegen. Zudem sollen künftig alle Kosten im Sinne einer Vollkostenrechnung verrechnet werden. Bezüglich der Personalbedarfsermittlung sei IT.NRW davon überzeugt, inzwischen schon ein sachgerechtes Instrumentarium zur Überprüfung des Personalbedarfs etabliert zu haben.

22 Besteuerung der Lotterien und der Renn- und Sportwetten

Der deutsche Glücksspielmarkt, bei dem zwischen dem regulierten und dem nicht regulierten Markt unterschieden wird, verzeichnete in den letzten Jahren erhebliche Zuwächse. Im Jahr 2016 wurden Bruttospielerträge von rd. 13,39 Mrd. € erzielt. Die Bruttospielerträge ergeben sich aus den Spieleinsätzen abzüglich der Gewinnauszahlungen.

Während der regulierte Markt das in Deutschland mit einer deutschen Glücksspiellizenz zugelassene Glücksspiel umfasst, gehören zum nicht regulierten Markt Glücksspiele, die ohne deutsche Glücksspiellizenz angeboten werden. Diese Angebote sind nach deutschem Recht illegal. De facto ist jedoch feststellbar, dass ein Großteil der Angebote allerdings geduldet und in den Medien beworben wird. Hierzu zählen insbesondere die privaten Wett- und Online-Glücksspielangebote wie Sportwetten, Online-Casinos und Online-Poker.

Hinzu kommen die sogenannten Zweitlotterien, die ebenfalls online angeboten werden. Hierbei wird der Anschein der direkten Teilnahme an einer staatlich konzessionierten Lotterie wie z. B. 6 aus 49 erweckt. Tatsächlich werden lediglich die Ergebnisse und Quoten der konzessionierten Lotterien übernommen. Ein Gewinnanspruch ergibt sich ausschließlich gegenüber dem Veranstalter der Zweitlotterie. Die Anbieter dieser Glücksspiele sind in aller Regel auf Basis von Glücksspiellizenzen anderer EU-Staaten tätig. So haben aus der Werbung bekannte große Anbieter in Malta, Gibraltar oder Großbritannien ihren Sitz.

Der nicht regulierte Markt hatte im Jahr 2016 einen Anteil von rd. 84 v. H. an den gesamten Bruttospielerträgen von rd. 2,43 Mrd. € des Online-Glücksspiels in Deutschland.

Der LRH hat untersucht, ob auf Grundlage des bestehenden Rennwett- und Lotteriegesetzes (RennwLottG), das in großen Teilen noch aus dem Jahr 1922 stammt, eine Besteuerung des Glücksspiels, insbesondere des Online-Glücksspiels, aktuell in hinreichendem Maße erfolgt bzw. überhaupt möglich ist.

Der LRH sieht aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen des RennwLottG ein strukturelles Defizit bei der Besteuerung des Online-Glücksspiels in Deutschland. Mangels gesetzlicher Regelungen im RennwLottG bleiben die Spieleinsätze bei den ausländischen Zweitlotterien sowie beim sonstigen Online-Glücksspiel zu einem großen Teil steuerlich unbelastet. Er geht davon aus, dass bei Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen jährlich mehr als 100 Mio. € für den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt vereinnahmt werden könnten.

Die bisher angestrebte Umsatzbesteuerung des Online-Glücksspiels ist nach Auffassung des LRH mit Unwägbarkeiten hinsichtlich der Umsatzsteuerpflicht und der Höhe der Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer verbunden. Gegen bereits erlassene Umsatzsteuerbescheide sind Klageverfahren anhängig, deren Ausgang ungewiss ist.

Der LRH hält daher die Schaffung einer eindeutigen Rechtsgrundlage zur Besteuerung des Online-Glücksspiels im RennwLottG für dringend geboten, um für die Zukunft Rechtssicherheit und gleiche Bedingungen im Vergleich zu inländischen Anbietern zu schaffen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass es die Anregungen des LRH zur effektiven Besteuerung des Online-Glücksspiels aufgreifen und für eine möglichst zeitnahe und weitgehende Umsetzung eintreten werde.

23 Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften

Einkommensteuerfälle mit Überschusseinkünften von mehr als 500.000 € gehören zu den finanziell gewichtigsten Steuerfällen. Bundeseinheitlich gelten diese Fälle mit bedeutenden Einkünften (bE-Fälle) als Großbetriebe und unterliegen damit grundsätzlich einer regelmäßigen Außenprüfung durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung (GKBP-Finanzämter), die die Gesamtverantwortung für diese Fälle tragen. Die Festsetzungsfinanzämter haben die Prüfungsfeststellungen der GKBP-Finanzämter den Steuerfestsetzungen zugrunde zu legen.

Der LRH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei 16 Finanzämtern die Bearbeitung von 639 der insgesamt 2.110 Einkommensteuerfälle untersucht, die zum 01.01.2013 als bE-Fall gekennzeichnet waren. In den untersuchten Fällen wurden überwiegend keine Außenprüfungen durchgeführt, vielmehr wurden rd. drei Viertel der Fälle vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt. Die Bearbeitung durch die Finanzämter wies durchschnittlich bei jedem dritten Fall Mängel auf. Zumeist waren Bereiche des Steuerrechts wie Überschusseinkünfte und Sonderausgaben betroffen, die zur typischen Veranlagungsarbeit der Festsetzungsfinanzämter gehören und i. d. R. nicht Gegenstand von Außenprüfungen der GKBP-Finanzämter sind.

Das vorsichtig geschätzte finanzielle Ergebnis der Prüfung beläuft sich auf insgesamt rd. 4,1 Mio. €, von denen rd. 2,1 Mio. € noch vereinnahmt werden können. Weiterhin wurden bislang nicht ausgeglichene Verluste von mehr als 1,2 Mio. € durch die Finanzämter zu hoch festgestellt. Zudem haben sich in nicht wenigen Steuerfällen Anhaltspunkte für eine steuerlich unzutreffende Beurteilung ergeben, insoweit wurde ein Steuerausfallrisiko von rd. 5,5 Mio. € geschätzt.

Nach Ansicht des LRH bedürfen bE-Fälle überwiegend keiner Außenprüfung und sollten daher zur Qualitätsverbesserung von den Festsetzungsfinanzämtern vollumfänglich intensiv bearbeitet werden. Eine Beteiligung der GKBP-Finanzämter ist grundsätzlich entbehrlich. Die hohe Zahl der Absetzungen ist auch aus Sicht des LRH sachgerecht. Das Ministerium der Finanzen teilt diese Auffassung und hat u. a. eine Erörterung auf Bundesebene initiiert. Hierbei ist der Beschluss gefasst worden, bE-Fälle ab dem 01.01.2022 bundeseinheitlich nicht mehr wie Großbetriebe zu behandeln.

C Beratungsbeitrag

24 Globale Minderausgaben im Landeshaushalt

Globale Minderausgaben sind ein gesetzlich nicht geregeltes Instrument der Haushaltspraxis. Sie werden als allgemeine Kürzungsbeträge im Haushaltsplan global in Form von „negativen Ausgabeansätzen“ veranschlagt und ersetzen gezielte Ausgabenkürzungen bei einzelnen Haushaltsansätzen. Es wird der Exekutive überlassen, die pauschalen Ausgabenkürzungen zu erwirtschaften. Ihr obliegt die Entscheidung, welche konkreten Ansätze im Haushaltsplan wie weit unterschritten werden, um in der Summe die veranschlagten Minderausgaben zu erreichen.

Der LRH hat festgestellt, dass in den Jahren 2011 bis 2016 nach der Erwirtschaftung der etatisierten Globalen Minderausgaben weitere nicht verausgabte Haushaltsmittel in dreistelliger Millionenhöhe verblieben. Aus seiner Sicht ergibt sich hieraus Handlungsbedarf für die Optimierung der Haushaltsaufstellung. Möglichkeiten dazu sieht der LRH insbesondere in einer Verbesserung der Information des Parlaments. Eingehende und aussagekräftige Begründungen der Globalen Minderausgaben zu Grund und Höhe ihrer Etatisierung können zu einer frühzeitigen und umfassenderen Unterrichtung des Parlaments beitragen. Zudem sollten Bereiche, die regelmäßig oder dauerhaft zum Aufkommen der Globalen Minderausgaben beigetragen haben, genauer betrachtet und darauf überprüft werden, ob eine Ansatzreduzierung bei der Haushaltsplanung geboten ist.

Das Ministerium der Finanzen sah im Ergebnis keinen Handlungs- und Optimierungsbedarf. Allerdings kündigte es im Rahmen des Verfahrens für die Aufstellung des Haushalts 2020 an, dass die hohen Globalpositionen möglichst reduziert werden sollen.

Der LRH hält es gerade im Hinblick auf die zum 01.01.2020 einzuhaltende Schuldenbremse gleichwohl für geboten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die zu einer realitätsnäheren Planung des Haushalts führen können.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.