



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Die Präsidentin des LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40225 Düsseldorf

Durch Boten

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Herr Dr. Rückert**
Durchwahl: 3896-451
Aktenzeichen: **Pr 3 - 385 - 2016 - 1 - 1**

Datum: 01.09.2016

Jahresbericht 2016 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2015

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

den Jahresbericht 2016 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2015 überreiche ich Ihnen gemäß Art. 86 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Abs. 1 Landeshausordnungsordnung.

Der Jahresbericht ist gleichzeitig der Landesregierung zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlagen
60 Jahresberichte
60 Kurzfassungen
1 CD





Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Medieninformation



Jahresbericht 2016
über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2015

Kurzfassung

I.

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen (Teil A)

Haushaltsrechnung 2014

Der Finanzminister legte dem Landtag über die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2014 zur Entlastung der Landesregierung Rechnung. Der Haushaltsrechnung sind die vorgegebenen Übersichten u. a. über das Vermögen und die Schulden des Landes beigefügt.

Der Landesrechnungshof (LRH) prüfte die Haushaltsrechnung. Es wurden insgesamt rd. 62,3 Mrd. € verausgabt. Den Ausgaben standen Einnahmen in gleicher Höhe gegenüber, von denen auf die Aufnahme neuer Kredite rd. 2,4 Mrd. € entfielen. Die im Haushalt 2014 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen von rd. 0,3 Mrd. € und Globalen Minderausgaben von knapp 1,0 Mrd. € wurden jeweils vollständig erwirtschaftet. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Die Einnahmen und Ausgaben sind, soweit sie im Einzelnen geprüft wurden, ordnungsgemäß belegt.

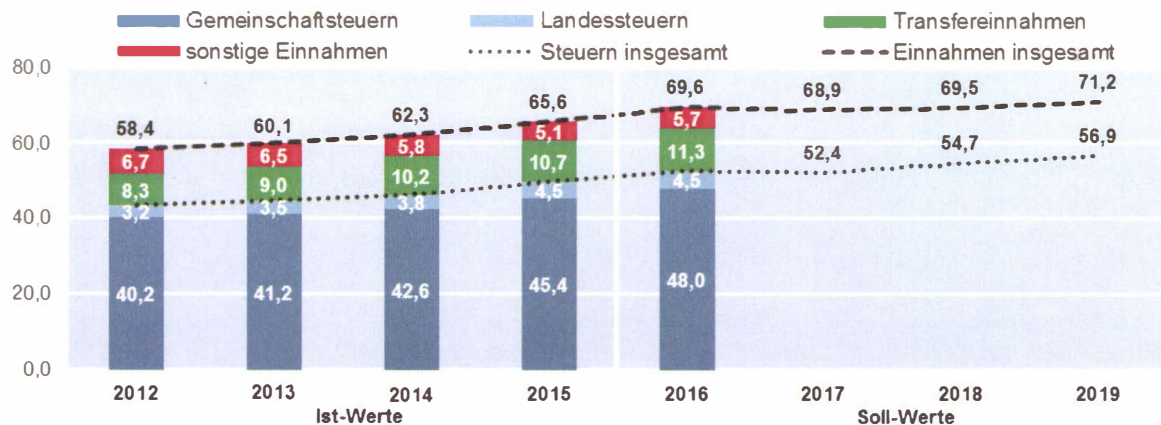
Einnahmen und Ausgaben

Wegen ihres Ausmaßes wird eingangs kurz auf die vorgenommenen Anpassungen des Haushalts 2015 eingegangen: Er wurde im laufenden Jahr durch insgesamt vier Nachträge verändert. Zuvor wurde der ursprüngliche Haushaltsentwurf durch zwei Vorlagen ergänzt. Durch diese Änderungen erhöhte sich das Soll-Haushaltsvolumen von rd. 63,7 Mrd. € auf rd. 66,3 Mrd. €, d. h. um rd. 4,0 v. H. Ein wesentlicher Grund hierfür war die gestiegene Anzahl an Flüchtlingen. Im ursprünglichen Haushaltsplan 2015 waren flüchtlingsbedingte Ausgaben von rd. 0,5 Mrd. € etatisiert. Diese wurden durch die Nachträge auf rd. 1,9 Mrd. € erhöht. Die Flüchtlingssituation blieb auch für den aktuellen Haushalt 2016 nicht folgenlos. So wurden die im Haushaltsentwurf 2016 enthaltenen flüchtlingsbedingten Ausgaben von rd. 1,1 Mrd. € mit einer Ergänzungsvorlage auf rd. 4,0 Mrd. € erhöht. Mit dem Entwurf des zweiten Nachtrags haushalts 2016 ist eine weitere Steigerung um rd. 0,5 Mrd. € beabsichtigt.

Die Einnahmen des Landes haben sich seit 2012 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €)

Für die einzelnen Einnahmen liegen die Werte nur bis 2016 vor. Differenzen durch Rundungen.



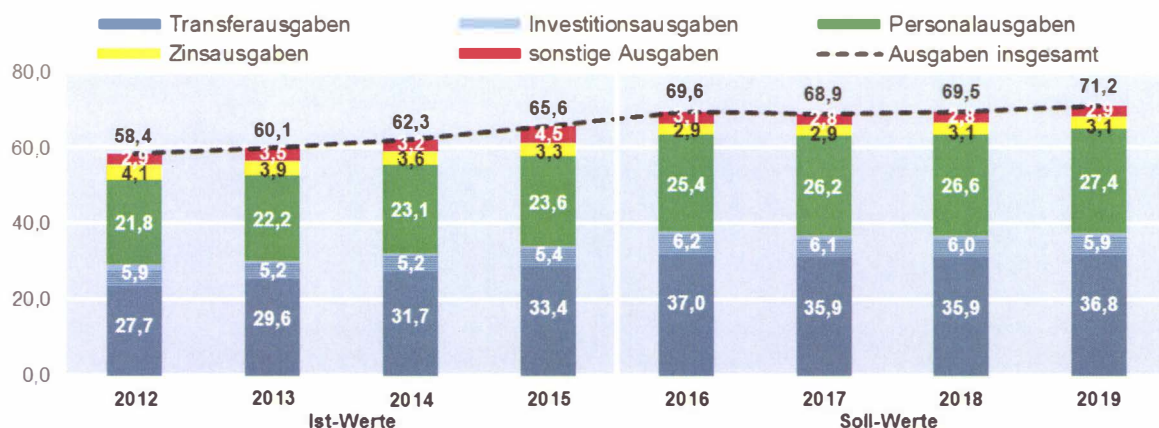
Die positive Entwicklung bei den Steuereinnahmen spiegelt die anhaltend gute wirtschaftliche Situation in Deutschland wider, die sich auch auf die aktuellen Steuerprognosen auswirkt. In 2015 vereinnahmte das Land Steuern von insgesamt rd. 49,8 Mrd. €. Dies entspricht einem Anteil von rd. drei Vierteln an den gesamten Einnahmen. Die bis 2019 reichende Finanzplanung geht mit jährlichen Steigerungen von etwa vier Prozent von einem Fortbestand günstiger Rahmenbedingungen aus.

Die Erhöhung der Transfereinnahmen beruht vor allem auf zweckgebundenen Bundeszuweisungen, die nicht zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden können. Die keiner Zweckbindung unterliegenden Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und aus Bundesergänzungszuweisungen blieben von 2014 nach 2015 mit rd. 0,9 Mrd. € bzw. rd. 0,5 Mrd. € nahezu konstant. Der im Kontext der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ebenfalls zu berücksichtigende Umsatzsteuerausgleich führt für das Land weiterhin zu höheren Belastungen. Nach der Finanzplanung 2015 bis 2019 sollen diese von jährlich rd. 1,9 Mrd. € bis rd. 2,5 Mrd. € steigen.

Die Ausgaben des Landes nehmen seit 2012 folgenden Verlauf:

Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €)

Blau schraffierte Fläche: Schnittmenge von Transferausgaben und Investitionsausgaben.



Die Transferausgaben stiegen in den vollzogenen Haushalten – teils mit hohen Raten – an. Inzwischen beträgt ihr Anteil an den Gesamtausgaben mehr als 50 v. H. Der überwiegende Teil der Transferausgaben geht an die Kommunen. Der Anstieg von 2015 mit einem Ist-Wert von rd. 33,4 Mrd. € nach 2016 mit einem Soll-Wert von rd. 37,0 Mrd. € ist u. a. durch eine höhere Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz begründet. Zudem wird den Kommunen aus dem Steuerverbund wegen der höheren Einnahmen eine größere Finanzausgleichsmasse zur Verfügung gestellt.

Die Personalausgaben nehmen stetig zu. In 2015 betrugen sie rd. 23,6 Mrd. €; darin enthalten waren Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete von rd. 15,5 Mrd. €. Die Stellenanzahl erhöhte sich im Haushaltsjahr 2015 durch die Nachtragshaushalte von 284.207 auf 288.141. Im Nachtragshaushaltsplan 2016 waren bereits 292.288 Stellen enthalten. Nach Angaben des Finanzministeriums (FM) sind 6.746 der neu eingerichteten Stellen mit der zunehmenden Zahl an Flüchtlingen begründet. Um der Stellenausweitung entgegenzuwirken, ist eine umfassende Aufgabenkritik auch in personalintensiven Ressorts erforderlich. Entlastungspotenziale, die sich beispielsweise aus der beabsichtigten Digitalisierung der Landesverwaltung u. a. durch die Einführung der elektronischen Akte und Vorgangsbearbeitung ergeben können, sind auszuschöpfen. Die Bezüge und Beihilfen für Versorgungsberechtigte betrugen in 2015 rd. 7,9 Mrd. €. Ihr Anteil an den Personalausgaben hat sich in den letzten 20 Jahren von etwa 18,2 v. H. auf rd. 33,6 v. H. erhöht. Die weiter steigende Zahl an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern – nach der Finanzplanung wird der Höchststand erst 2027 erreicht und nimmt danach nur leicht ab – wird diese Entwicklung auch in Zukunft prägen. Zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben wurden die Sondervermögen „Versorgungsrück-

lage“ und „Versorgungsfonds“ errichtet, die Ende 2014 einen Bestand von insgesamt rd. 7,8 Mrd. € aufwiesen. Die beiden Sondervermögen sollen Anfang 2017 von dem neu zu schaffenden Sondervermögen „Pensionsfonds“ abgelöst werden. Im Vergleich zu der bisherigen Planung werden die Zuführungen ab 2018 erheblich – auf 0,2 Mrd. € pro Jahr – reduziert, wodurch eine generationengerechte Vorsorge für die Beamtenpensionen durch Mittelansparungen nicht erreicht werden kann.

Der überwiegende Teil der Investitionsausgaben wird Stellen außerhalb des Landeshaushalts über Transferausgaben zur Verfügung gestellt (blau schraffierte Fläche in der vorstehenden Abbildung). In 2015 betrugen die Investitionsausgaben rd. 5,4 Mrd. €, von denen rd. 4,5 Mrd. € auf Transferausgaben entfielen. Die Investitionsquote lag bei rd. 8,3 v. H. und fiel damit unter den geringen Wert des Vorjahres.

Als Folge des niedrigen Zinsniveaus sind die Zinsausgaben von 2008 bis 2015 kontinuierlich um rd. 1,5 Mrd. € auf rd. 3,3 Mrd. € zurückgegangen. Im Vergleich zu der vorherigen Finanzplanung wurden die Zinsausgabenansätze deutlich reduziert. Für 2018 betragen die Ansatzreduzierungen rd. 1,1 Mrd. €.

Die sonstigen Ausgaben beinhalten u. a. sächliche Verwaltungsausgaben, die von 2014 nach 2015 von rd. 2,6 Mrd. € auf rd. 3,1 Mrd. € zunahmen und nach dem Nachtragshaushalt 2016 rd. 3,8 Mrd. € betragen. Auch diese merkliche Erhöhung ist wesentlich durch die Flüchtlingssituation begründet.

Vermögen

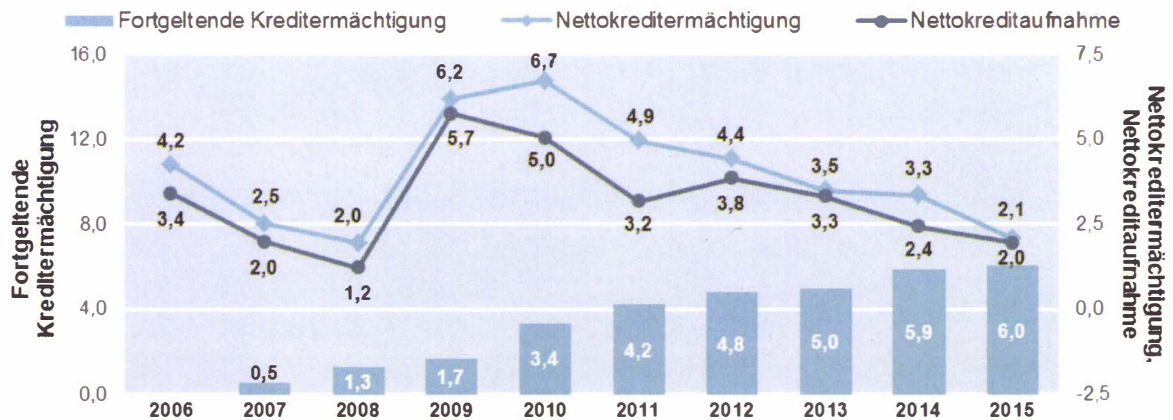
Der mit der Haushaltsrechnung 2014 vorgelegte Vermögensnachweis vermittelt keinen vollständigen Überblick über das Landesvermögen. Er enthält lediglich Grundvermögen i. H. v. rd. 0,6 Mrd. € und Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften i. H. v. rd. 0,8 Mrd. €.

Um ein vollständigeres Bild des dem Land zurechenbaren Vermögens zu erhalten, sollten die Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) von rd. 11,1 Mrd. €, der Nominalwert der Beteiligungen von rd. 17,6 Mrd. € und das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen von rd. 9,2 Mrd. € in die Betrachtung einbezogen werden. Letzteres nahm gegenüber dem Stand von Ende 2013 um rd. 1,3 Mrd. € hauptsächlich wegen Bestandserhöhungen bei der Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds zu.

Kreditaufnahme und Schuldenstand

Das Land nahm im Haushaltsjahr 2015 Kredite i. H. v. rd. 22,0 Mrd. € auf. Unter Abzug der zur Kredittilgung eingesetzten Mittel ergab sich eine Nettokreditaufnahme von rd. 2,0 Mrd. €, die zur Finanzierung der Ausgaben des Landeshaushalts zur Verfügung standen. Damit musste die haushaltsgesetzliche Nettokreditermächtigung von rd. 2,1 Mrd. € nicht vollständig in Anspruch genommen werden. Dadurch stieg die für das nächste Haushaltsjahr fortgeltende Kreditermächtigung weiter an. Die Entwicklung von 2006, dem Jahr, aus dem zuletzt keine Restkreditermächtigung in das folgende Haushaltsjahr übertragen wurde, bis 2015 stellt sich wie folgt dar:

Entwicklung der Nettokreditermächtigung, der Nettokreditaufnahme und der fortgeltenden Kreditermächtigung für das folgende Haushaltsjahr (in Mrd. €)



Der LRH hat dem FM mehrmals seine Bedenken gegen den hohen Stand der fortgeltenden Kreditermächtigung mitgeteilt. Zwar ist die Nettokreditaufnahme seit 2009 überwiegend rückläufig. Jedoch kommen andere Länder bereits ohne Nettokreditaufnahme aus oder tilgen sogar effektiv Schulden.

Der Schuldenstand des Landes am Ende des Haushaltsjahres erhöhte sich von 2014 nach 2015 von rd. 142,1 Mrd. € auf rd. 143,9 Mrd. €. Die Nettoneuverschuldung betrug damit im Haushaltsjahr 2015 rd. 1,8 Mrd. €. Sie fiel wegen geleisteter Tilgungen im öffentlichen Bereich etwas geringer aus als die Nettokreditaufnahme. Für das Haushaltsjahr 2016 ist ebenfalls eine Nettoneuverschuldung von rd. 1,8 Mrd. € geplant. Sie liegt weit unterhalb der geplanten eigenfinanzierten Investitionen von knapp 4,7 Mrd. €. Dementsprechend wird die Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung eingehalten.

Spätestens ab 2020 ist das Land jedoch verpflichtet, die restriktiveren Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse einzuhalten, die Krediteinnahmen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs grundsätzlich verbieten. Die Länder sind jedoch befugt, Regelungen für bestimmte

Sondersituationen und zur Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen aufzustellen und so ihre Handlungsspielräume zu erweitern. Hiervon hat das Land – im Gegensatz zum Bund und zu der Mehrheit der Länder – bis heute keinen Gebrauch gemacht.

Tätigkeit des Stabilitätsrats

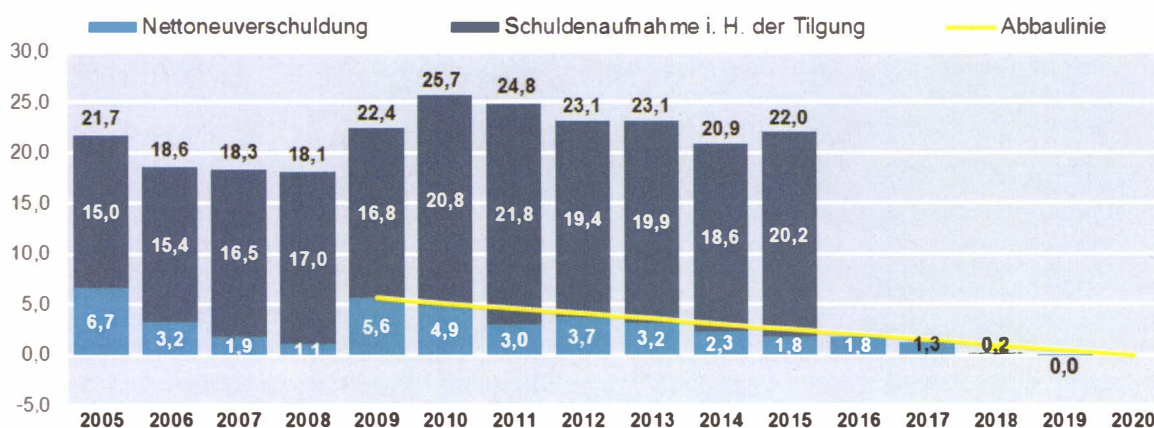
Im Rahmen der ihm obliegenden fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gelangte der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 09.12.2015 abermals zu der Einschätzung, dass dem Land NRW eine Haushaltsnotlage nicht droht. Die Beurteilung des Stabilitätsrats lässt jedoch nur bedingt Rückschlüsse auf die finanzielle Situation des Landes zu.

Zusammenfassende Betrachtung der Haushaltslage

Nach Auffassung des LRH ist die Haushaltslage des Landes weiterhin, insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, angespannt. Der Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse lässt sich an der Rückführung der Nettoneuverschuldung beurteilen. Die Nettoneuverschuldung ist nachstehend ab 2005 zusammen mit den auch nach 2020 zugelassenen Schuldenaufnahmen für Schuldentilgungen (dargestellt für die abgeschlossenen Haushaltsjahre) aufgeführt:

Entwicklung der Neuverschuldung (in Mrd. €)

2005 bis 2015: Ist-Werte; 2016 bis 2019: Soll-Werte.



Zwar konnte die Nettoneuverschuldung von 2009 bis 2015 um rd. 3,8 Mrd. € reduziert werden. Doch beruht der Rückgang zum überwiegenden Teil auf günstigen Rahmenbedingungen, die sich auf die in dieser Zeit erzielten Steuereinnahmewachse von rd. 11,4 Mrd. € und Zinsausgaberrückgänge von rd. 1,3 Mrd. € auswirkten. Der Rückgang der Nettoneuverschuldung wurde auch begünstigt durch höhere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundes(ergänzungs)zuweisungen sowie durch geringe Investitionsausgaben. Der auf strukturellen

Veränderungen im Landeshaushalt, z. B. durch Umsetzung der vom Effizienzteam vorgeschlagenen Maßnahmen, basierende Konsolidierungsanteil hat gegenüber den vorgenannten Faktoren nur einen geringen Anteil an der Absenkung der Nettoneuverschuldung.

Einfluss auf den kontinuierlichen Abbau der bis 2019 geplanten Nettoneuverschuldung haben darüber hinaus vor allem folgende Faktoren:

- Erhöhung der Einnahmen aus Darlehensrückflüssen durch Sondertilgungen des BLB NRW i. H. v. 0,4 Mrd. € in 2016 und 0,3 Mrd. € in 2017.
- Wegfall von Zuführungen an die Versorgungsrücklage ab 2018 von jährlich rd. 0,5 Mrd. €.
- Reduzierte Zuführungen an den Pensionsfonds. Dies führt zu einer Einsparung von rd. 0,7 Mrd. € in 2018, die in den Folgejahren weiter ansteigt.

Die genannten Punkte führen zur Ausweisung einer geringeren Nettoneuverschuldung, jedoch gehen sie einher mit einer Verschlechterung der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. Denn geringere Mittelzuweisungen an Sondervermögen für die Pensionsvorsorge sind genauso wie der Abbau von Forderungen durch Darlehenstilgungen keine strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen, die dem Landeshaushalt auf lange Sicht förderlich sind. Eine strengere Haushaltskonsolidierung bleibt nach wie vor geboten.

II.

Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung (Teil B)

IT-Einsatz in den Hochschulen (Ifd. Nr. 7)

Der LRH hat erneut den IT-Einsatz in Hochschulen des Landes geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass weiterhin vielfältige Möglichkeiten bestehen, durch Standardisierung und Zentralisierung von IT-Dienstleistungen Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen. So waren in den geprüften Hochschulen der IT-Betrieb und die Betreuung der IT-Anwender unwirtschaftlich organisiert, da eine Vielzahl von Organisationseinheiten vergleichbare Aufgaben wahrnahmen. Keine Hochschule konnte die Kosten des IT-Einsatzes hinreichend genau beziffern. Viele Prozesse in Forschung, Lehre, Studium und Verwaltung hängen von der eingesetzten IT ab, ein umfassendes IT-Sicherheitsmanagement zum Schutz der IT war noch im Aufbau. Auch in Bezug auf die Bereitstellung und Nutzung von PC-Poolräumen sowie die Organisation der Software-Lizenzverwaltung bestanden Optimierungspotenziale.

Der LRH hat empfohlen, den Konsolidierungsprozess zu beschleunigen und hochschulweit verbindlicher zu gestalten. Hochschulübergreifende IT-Kooperationen sollten fortgeführt und ausgebaut werden.

Die geprüften Hochschulen haben in ihren Stellungnahmen mitgeteilt, dass sie die Einschätzung des LRH zum Stand des IT-Einsatzes teilen. Sie beabsichtigten, ihre zentralen IT-Dienstleister zu stärken, ihre IT-Strategien entsprechend den wesentlichen Empfehlungen weiterzuentwickeln und die IT-Konsolidierung auf dieser Grundlage – unter Berücksichtigung von Besonderheiten in Forschung und Lehre – voranzutreiben. So seien von den geprüften Hochschulen zur Behebung der vom LRH aufgezeigten Schwachstellen bereits gezielt Projekte initiiert worden. Teilweise befänden sich diese in der konkreten Umsetzung bzw. seien schon vollzogen worden. Die hochschulübergreifende Zusammenarbeit werde auch auf neuen Handlungsfeldern befürwortet und weiter ausgebaut.

Gebührenerhebung durch Kreispolizeibehörden (Ifd. Nr. 8)

Im Auftrag des LRH haben vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter die Gebührenerhebung durch Kreispolizeibehörden (KPB) bei 14 der insgesamt 47 KPB geprüft.

Die Prüfung, inwieweit der tatsächliche Verwaltungsaufwand für gebührenpflichtige Sachverhalte ermittelt und zur Grundlage der Gebührenbemessung gemacht wurde, hat gezeigt, dass die KPB die Höhe ihrer Kosten für die Mehrzahl der gebührenpflichtigen Amtshandlungen nicht beziffern konnten. Grund dafür ist, dass eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung immer noch nicht durchgeführt wird, obwohl das Ministerium für Inneres und Kommunales deren Bedeutung für die Bemessung von Gebührensätzen bereits Ende der 1990er-Jahre erkannt hatte.

Des Weiteren hat sich die Prüfung insbesondere mit der Gebührenerhebung für Transportbegleitungen durch die Polizei sowie bei verschiedenen waffenrechtlichen Sachverhalten befasst. Darüber hinaus wurde die Gebührenfestsetzung für Abschlepp- und Sicherstellungsmaßnahmen einbezogen.

Großraum- und Schwertransporte werden im öffentlichen Verkehrsraum auf Anordnung der Straßenverkehrsbehörde von der Polizei begleitet. Zur Abgeltung der polizeilichen Tätigkeit wird vom Transportunternehmen eine Gebühr erhoben. Für die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten berechnete die Polizei nur die reine Begleitung; Zeiten für das An- und Ab-rücken der Polizeikräfte sowie eventuelle Wartezeiten wurden nicht einbezogen.

Bei vielen Gebührentatbeständen im Bereich des Waffenrechts ist ein Rahmensatz (z. B. „Gebühr: Euro 50 bis 200“) vorgesehen. Überwiegend bewegte sich die jeweils festgesetzte Gebühr im unteren Drittel des Gebührenrahmens. Der LRH hat empfohlen, künftig auf eine stärkere Ausschöpfung des Gebührenrahmens hinzuwirken und im Durchschnittsfall eine Gebühr im mittleren Bereich des Gebührenrahmens zu erheben. Darüber hinaus hat sich der LRH dafür ausgesprochen, auch in NRW für die Regelüberprüfung von Inhabern waffenrechtlicher Erlaubnisse einen Gebührentatbestand einzuführen, wie er bereits in anderen Ländern vorgesehen ist.

Eine KPB hatte erhebliche Bearbeitungsrückstände bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren für Abschlepp- und Sicherstellungsmaßnahmen bei Kraftfahrzeugen. Die Anzahl der noch offenen Vorgänge aus den Jahren 2012 bis 2015 belief sich im Dezember 2015 auf ca. 9.100 Vorgänge. Allein bei einer Einzelgebühr i. H. v. mindestens 70 € errechnete sich ein fehlendes Gebührevolumen i. H. v. rd. 640.000 €. Begründet wurde die nicht sach- und zeitge-

rechte Bearbeitung mit einer zu dünnen Personaldecke sowie krankheits- und urlaubsbedingten Ausfällen.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales ist den Anliegen des LRH überwiegend gefolgt.

Drittmittel der Hochschulen des Landes (Ifd. Nr. 9)

Der LRH hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die verwaltungsmäßige Abwicklung von Drittmitteln der vom Land NRW getragenen Universitäten und Fachhochschulen geprüft. Dabei sind Drittmittel die Mittel, die zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre von den Hochschulen zusätzlich zu ihrem regulären Haushalt von öffentlichen oder privaten Stellen erworben werden.

Bei der Prüfung hat sich gezeigt, dass die statistische Erfassung von Drittmitteln nicht einheitlich erfolgte. Darüber hinaus fanden sich in den Hochschulen in sehr unterschiedlichem Umfang und in sehr unterschiedlicher Regelungsdichte und Aktualität Regelungen für die verwaltungsseitige Bearbeitung von Drittmittelprojekten. Auch bei der Aktenführung gab es oftmals Schwächen im Hinblick auf Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit.

Schließlich hat der LRH bei der Kalkulation von wirtschaftlichen Drittmittelprojekten Defizite festgestellt. Diese betrafen die Einbeziehung der Kosten für Stammpersonal der Hochschulen und dabei insbesondere die Berücksichtigung der Kosten für Beihilfe- und künftige Versorgungsleistungen. Ordnungsgemäße Kalkulationen sind zum einen erforderlich, damit die Hochschule den Überblick behält, ob sie mit akquirierten Projekten Gewinne oder aber Verluste zu Lasten ihres regulären Haushalts macht. Zum anderen darf eine Hochschule ihre wirtschaftliche Tätigkeit nicht mit den Geldern aus der staatlichen Förderung quersubventionieren.

Die Hochschulen sind den Bewertungen des LRH weitestgehend gefolgt. Im Hinblick auf die Problematik der statistischen Erfassung von Drittmitteln und die Fragen der Personalkosten bei wirtschaftlichen Drittmittelprojekten haben sie sich überwiegend dafür ausgesprochen, dass insoweit landesweit einheitliche Lösungen gefunden werden sollten. Der LRH hat die entsprechenden Fragestellungen deshalb an das zuständige Ministerium herangetragen und dieses gebeten, entsprechende Regelungen herbeizuführen.

Prüfung eines Technologiezentrums im Bereich der Nano-Energie (Ifd. Nr. 10)

Der LRH hat Zuwendungen zur Finanzierung einer interdisziplinären Technologieplattform als Basis für wirtschaftsorientierte Arbeiten im Bereich der Nano-Energie geprüft. Er hat dabei auch die Nutzung des entsprechenden, anderweitig geförderten Forschungsbaus untersucht.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die angestrebten Ziele (Ausbau von Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, verstärkte Ausgründungen von Unternehmen aus dem Hochschulbereich) nicht zufriedenstellend erreicht wurden. Zu einer Zusammenarbeit von Wissenschaft und der Wirtschaft in nennenswertem Umfang kam es nicht. Der LRH erkennt an, dass die Bereitschaft der Wissenschaft, Kooperationen mit der Wirtschaft aufzubauen und Ausgründungen vorzunehmen, vom Ministerium nur begrenzt steuerbar ist. Er hält es aber für erforderlich, die hierzu bei dieser Fördermaßnahme gewonnenen Erfahrungen auszuwerten und die hieraus abgeleiteten Erkenntnisse bei vergleichbaren künftigen Fördermaßnahmen zu berücksichtigen.

Die Überprüfung der Förderhöhe für Investitionsgüter, deren tatsächliche Nutzungsdauer über die im Zuwendungsbescheid festgelegte Zweckbindungsdauer hinausreichte, wurde von der Bewilligungsbehörde erst im Nachhinein als notwendig angesehen und bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises hinausgeschoben. Für die Zuwendungsempfängerinnen war nicht erkennbar, dass insoweit mögliche Rückzahlungen in Betracht kommen könnten, da im Zuwendungsbescheid die freie Verfügbarkeit der Gegenstände nach Ablauf der Zweckbindungsdauer ausdrücklich zugesichert worden war. Der LRH ist der Auffassung, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit bereits im Bewilligungsverfahren zu regeln ist, wie bezüglich dieser Investitionsgüter verfahren wird.

Ein Teil des Forschungsbaus war zur temporären Aufnahme von Kooperationspartnern bestimmt, solange diese gemeinsam an einem aktuellen Projekt in den dortigen Laboren arbeiteten. Seit Ende Juli 2013 waren allerdings zusätzlich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines An-Instituts einer beteiligten Hochschule im Forschungsbau untergebracht, weil dessen Gebäude in dieser Zeit kernsaniert wurde. Der LRH hat das Ministerium gebeten, die im Zusammenhang mit dieser teilweisen Fremdnutzung auftretenden Fragen zu klären und zu der Frage der Nutzung des Forschungsbaus insgesamt Stellung zu nehmen.

Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe der Studierendenwerke (Ifd. Nr. 11)

Die zwölf nordrhein-westfälischen Studierendenwerke (StW) erbringen für die Studierenden Dienstleistungen auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, die sachlich und preislich auf deren besondere Bedürfnisse zugeschnitten sind (Sozialauftrag). Sie bewirtschaften u. a. Mensen, Cafeterien und Bistros. Einige StW unterhalten Bedienrestaurants. Zusätzlich erbringen die StW Verpflegungsleistungen für Dritte.

Der LRH hat bei sieben StW die Kosten- und Erlössituation der Verpflegungsbetriebe sowie die Preisgestaltung in den Mensen untersucht.

Der Kostendeckungsgrad über alle Standorte betrug im Wirtschaftsjahr 2013 rd. 59 v. H. Die Bewirtschaftung von Mensen, Bistros/Kneipen, Bedienrestaurants sowie von Betriebskantinen Dritter führte durchweg zu negativen Ergebnissen. Besonders defizitär waren die von zwei StW betriebenen Bedienrestaurants, die nur 22 v. H. bzw. 30,5 v. H. ihrer Kosten decken konnten und kaum von Studierenden aufgesucht wurden.

Die Verkaufspreise wurden durch die Verwaltungsräte der StW festgesetzt. In Wahrnehmung des Sozialauftrags galten in den Mensen für die Studierenden Preise, mit denen die anfallenden Kosten nicht erwirtschaftet werden konnten. Die von Nichtstudierenden zu zahlenden Preise waren zwar grundsätzlich höher, jedoch ebenfalls nicht kostendeckend. Die Kostenunterdeckung wurde durch den Landeszuschuss für den laufenden Betrieb sowie durch Sozialbeiträge der Studierenden ausgeglichen.

Der LRH hält eine nachhaltige Minimierung der Defizite in den Verpflegungseinrichtungen für unumgänglich. Er hat empfohlen, auf die Kostendeckungsgrade ein besonderes Augenmerk zu richten. Dabei sollte u. a. der Betrieb von defizitären Einrichtungen ohne Bezug zu dem bestehenden Sozialauftrag kritisch hinterfragt werden.

Vergabe externer Gutachten und Beratungen durch die Universitätsklinik (Ifd. Nr. 12)

Der LRH hat die Vergabe von Aufträgen der sechs Universitätsklinik (UK) des Landes für externe Gutachten und Beratungen geprüft. Ziel der Prüfung war es insbesondere festzustellen, ob die vergaberechtlichen Vorgaben eingehalten wurden und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wurde.

Der LRH hat Verbesserungsmöglichkeiten beim Vertragsmanagement festgestellt. Ferner lagen in einer Reihe von Vergabefällen Dokumentationsmängel vor; diese betrafen u. a. die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe, die Beschreibung des zu lösenden Problems und des angestrebten Ziels, die Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung sowie die Umsetzung der Beratungsergebnisse. Auch wurde in einigen Fällen die nach der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge erforderliche Schätzung des Auftragswertes nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Schließlich wurde bei freihändigen Vergaben häufig nur ein Angebot eingeholt; Gründe für die unterlassene Einholung von Vergleichsangeboten waren vielfach nicht dokumentiert. Damit wurde bei freihändigen Vergaben teilweise gegen eigene Verfahrensregelungen verstoßen, die ein Teil der UK für Auftragsvergaben selbst getroffen hatte.

Der LRH hat das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) gebeten, darauf hinzuwirken, dass die festgestellten Mängel behoben und die aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten genutzt werden.

Das MIWF hat dem LRH mitgeteilt, dass die Hinweise und Handlungsempfehlungen des LRH aufgegriffen und in den UK umgesetzt würden. Die in der Prüfung schwerpunktmäßig festgestellten Mängel, insbesondere in der Dokumentation und der Beachtung der eigenen Regelungen der UK, seien inakzeptabel. Hier werde das MIWF auf eine nachhaltige Veränderung drängen.

Organisation der Operationsbereiche der Universitätsklinik (Ifd. Nr. 13)

Der LRH hat die Organisation der Operations-(OP-)Bereiche der sechs Universitätsklinik (UK) des Landes geprüft. Ziel der Prüfung war es, die Organisation der OP-Bereiche einem landesweiten Vergleich zu unterziehen und ggf. bestehende Optimierungspotenziale und Handlungsbedarfe aufzuzeigen.

Nach den Feststellungen des LRH waren bei einigen UK nur für einen Teil der operativ tätigen Fachbereiche gültige OP-Statute vorhanden. Bei einem Teil der UK wurden OP-Säle vorgehalten, die nicht oder nur gelegentlich genutzt wurden. Einzelne Fachbereiche wiesen hohe Anteile von Operationen auf, die außerhalb der festgelegten OP-Saalöffnungszeiten durchgeführt wurden. Bei den von den UK dokumentierten Zahlen erfolgter Notfalloperationen haben sich für den LRH z. T. Zweifel an der Belastbarkeit der Daten ergeben. Ein Vergleich der OP-Auslastungen von Fachbereichen jeweils gleicher Fachrichtung der UK zeigte z. T. deutliche Unterschiede zwischen den UK auf. Ebenfalls z. T. deutliche Unterschiede zwischen den UK ergaben sich bei einem Vergleich von Fachbereichen jeweils gleicher Fachrichtung der UK bezüglich der Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum Zeitpunkt des ersten Hautschnittes (Beginn der ersten Operation).

Der LRH hat die UK gebeten, Maßnahmen zur Nutzung der festgestellten Optimierungspotenziale zu ergreifen und z. T. weitergehende Analysen mit dem Ziel durchzuführen, Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren.

Nach den Stellungnahmen der UK ist die Verabschiedung bisher fehlender OP-Statute inzwischen erfolgt oder zeitnah vorgesehen. Hinsichtlich der nicht oder wenig genutzten OP-Säle sind Maßnahmen zur künftigen (stärkeren) Nutzung durchgeführt worden oder beabsichtigt. Ferner haben die UK die vom LRH erbetenen Analysen durchgeführt; sie haben z. T. Maßnahmen zur Reduzierung des Anteils der Operationen außerhalb der OP-Saalöffnungszeiten, zur Verbesserung der Dokumentation von Notfalloperationen sowie zur Optimierung der OP-Auslastung und der Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum Zeitpunkt des ersten Hautschnittes veranlasst oder geplant.

Mittel für die Erhaltung von Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen (Ifd. Nr. 14)

Dem Land obliegt es, die Landesstraßen – also Straßen mit mindestens regionaler Verkehrsbedeutung, die als durchgehende Verkehrsverbindungen dienen – so zu erhalten, dass ihr Zustand ihrer Bedeutung entspricht und ihrer Beanspruchung genügt. Diese Aufgabe nimmt in NRW der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Landesbetrieb Straßenbau) wahr. Das Land stellte dem Landesbetrieb Straßenbau im vergangenen Jahr 100 Mio. € für die Straßenerhaltung zur Verfügung.

Der LRH hat im Anschluss an eine frühere Prüfung, in der er bereits auf eine unzureichende Mittelausstattung für die Erhaltung der Landesstraßen hingewiesen hatte, geprüft, ob diese nunmehr für die Straßenerhaltung ausgebrachten Mittel ausreichen und wirtschaftlich sinnvoll eingesetzt sind. Dabei hat er festgestellt, dass das Land weiterhin nicht die für die Straßenerhaltung notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt hat, wodurch sich der Zustand der Landesstraßen weiter verschlechtert hat. Diese Entwicklung wird auch mit den in diesem Jahr auf 115 Mio. € erhöhten Haushaltsmitteln nicht gestoppt. Durch die nicht bedarfsgerechte Mittelausstattung belaufen sich die für die Aufrechterhaltung des derzeitigen Zustands der Landesstraßen im Zeitraum bis 2028 insgesamt notwendigen Mittel laut der aktuellen Erhaltungsbedarfsprognose eines vom Landesbetrieb Straßenbau beauftragten Ingenieurbüros mittlerweile auf fast 3 Mrd. €.

Der LRH empfiehlt, die laufenden Mittel für die Erhaltung der Landesstraßen auf Dauer deutlich zu erhöhen, um der stetigen Zustandsverschlechterung entgegenzuwirken. Dadurch könnte auch einer weiteren spürbaren Erhöhung der für die Erhaltung insgesamt notwendigen Mittel vorgebeugt werden. Zudem sollte das Vermögen für die Verkehrsinfrastruktur beim Landesbetrieb Straßenbau bilanziell berücksichtigt werden, um den Werteverzehr auszuweisen.

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes hat bestätigt, dass aus fachlicher Sicht Erhaltungsmittel i. H. v. rd. 195 Mio. € jährlich erforderlich sind, um im Hinblick auf die zunehmende Zustandsverschlechterung eine Trendwende einleiten zu können. Darüber hinaus werde derzeit eine Konzeption für eine Bewertung und Aktivierung der Landesstraßen erarbeitet, um die Grundlagen für die notwendigen politischen Beschlüsse zu schaffen.

PPP-Projekt zur Erhaltung von Landesstraßen (Ifd. Nr. 15)

Im Rahmen eines Public-private-Partnership (PPP)-Modellprojektes hat das Land ein Bauunternehmen mit der Erhaltung von insgesamt 100 km Landesstraßen im Siegerland beauftragt. Der 2010 abgeschlossene Vertrag hat eine Laufzeit von 16 Jahren. Das insgesamt vereinbarte Entgelt beträgt rd. 22,5 Mio. €. Der Vertrag sieht Anpassungen des Entgelts während der Laufzeit vor, z. B. aufgrund von Erhöhungen des Baupreisindex. Das Land hat insoweit zurzeit 1,6 Mio. € pro Jahr im Haushalt veranschlagt.

Der LRH hat bei der Prüfung dieses Projekts erhebliche Mängel in der Planungs- und Umsetzungsphase festgestellt. Er hat kritisiert, dass eine belastbare und hinreichende Bedarfsfeststellung für das Projekt nicht erfolgt ist. Zudem wird das Projekt nur mit einem eingeschränkten Projektumfang durchgeführt. Belastbare Erfahrungen zur Eignung von PPP-Projekten im Bereich der Straßenerhaltung lassen sich so nicht erzielen.

Die durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haben die Wirtschaftlichkeit der PPP-Realisierung gegenüber einer Eigenrealisierung durch den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen nicht erwiesen. Der LRH hat in diesem Zusammenhang vor allem die Zuordnung von Projektrisiken wie z. B. dem Verfehlen des vereinbarten Ausbauszustands oder dem Auffinden und Entsorgen pechhaltigen Materials kritisiert. Aufgrund mangelhafter Baugrunduntersuchungen und einer unzulänglichen Vertragsgestaltung gelang es insbesondere nicht, die beabsichtigte Risikoordnung für das Auffinden pechhaltiger Baustoffe rechtssicher im Vertrag zu regeln. Das Land hat insoweit bereits Nachtragsforderungen des Auftragnehmers von über 5 Mio. € anerkannt.

Das Modellvorhaben sollte besonders für mittelständische Unternehmen geeignet sein. Dieses Ziel wurde nicht erreicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass sich die Feststellungen des LRH teilweise mit eigenen Erkenntnissen decken. Es hält Landesstraßenbauprojekte nicht grundsätzlich für geeignet, um als PPP-Vorhaben umgesetzt zu werden. Es hat zugesagt, die Feststellungen des LRH bei künftigen Modellprojekten zu berücksichtigen.

Beteiligung des Landes an einer Kapitalgesellschaft nach ausländischem Recht (Ifd. Nr. 16)

Im Jahr 1997 gründeten eine Stadt in NRW, eine ausländische Gemeinde, eine ausländische Bank sowie die LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen mbH – an der das Land damals beteiligt war – mit jeweils 25 v. H. der Anteile eine ausländische Kapitalgesellschaft (AKap). Die AKap hat den Zweck, ein grenzüberschreitendes Gewerbegebiet zu realisieren und zu betreiben. Die Anteile der LEG an der AKap gingen, nachdem sie zwischenzeitlich auf eine andere landeseigene Gesellschaft übertragen wurden, im Jahr 2009 unmittelbar auf das Land über. Die Beteiligung an der AKap wird nunmehr vom Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV) verwaltet.

Die Realisierung des Gewerbegebiets und damit verbunden die Vermarktung der Grundstücke durch die AKap verliefen nicht planmäßig. Die daraus resultierenden Liquiditätsprobleme der AKap führten zu verschiedenen Maßnahmen der Gesellschafter:

- Im Jahr 2006 übernahmen die Gesellschafter zur Sicherung des Kredits einer ausländischen Bank eine gesamtschuldnerische Bürgschaft. Der Anteil des landeseigenen Gesellschafters betrug 25 v. H., mithin 6,5 Mio. €. Bei der Übertragung der Anteile an der AKap im Jahre 2009 auf das Land wurde die Bürgschaft mit dem Hinweis auf eine fehlende haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht vom Land übernommen.
- Im Jahr 2009, als bereits das Land unmittelbar Gesellschafter war, sollte jeder Gesellschafter Grundstücke aus dem Bestand der AKap zum Preis von je 1,25 Mio. € erwerben. Das Land führte den Kauf als Gesellschafter nicht selbst durch, sondern bediente sich wiederum der landeseigenen Voreigentümerin. Wirtschaftlich kommt der Grundstücksankauf einer Darlehensgewährung an die AKap gleich. Diese hatte die Fläche weiter zu vermarkten, unabhängig vom tatsächlich erzielten Weiterverkaufserlös den gesamten Kaufpreis zurückzuzahlen und den von der landeseigenen Gesellschaft erhaltenen Kaufpreis zu verzinsen.
- Ende des Jahres 2011 verständigten sich die vier Gesellschafter, den Bankkredit abzulösen und hierzu der AKap Darlehen von jeweils bis zu 6,5 Mio. € zu gewähren. Auch dieses Darlehen hat das Land nicht selbst gegeben, sondern sich wiederum der landeseigenen Voreigentümerin bedient.

Mit den gewählten Gestaltungen wurde das Parlament über finanzielle Risiken im Unklaren gelassen, Vorgänge wurden dem Budgetrecht des Landtags entzogen und für das Land erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigungen umgangen.

Darüber hinaus besteht aus Sicht des Landes kein wichtiges Landesinteresse – eine gesetzliche Voraussetzung – am Fortbestand der Beteiligung mehr.

Das MBWSV bestätigte die Sachverhalte und legte dar, dass mit der Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Jahr 2016 die beanstandeten Konstruktionen in dem jetzt noch möglichen Umfang rückabgewickelt werden sollen. Das MBWSV teilt die Feststellung, dass ein wichtiges Landesinteresse nicht mehr besteht und werde die Möglichkeiten eines Ausstiegs aus der AKap ausloten.

Haushalts- und Wirtschaftsführung einer vom Land gegründeten und institutionell geförderten Stiftung (Ifd. Nr. 17)

Der LRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer vom Land gegründeten Stiftung geprüft. Die Prüfung umfasste auch die Zuwendungen, die diese Stiftung vom Land NRW erhielt. Im Rahmen der Prüfung hat der LRH u. a. die folgenden Feststellungen getroffen.

Die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Stiftung ist seit einigen Jahren problematisch.

Die Wirtschaftspläne der Stiftung für die Jahre 2011 bis 2013 wiesen in erheblichem finanziellen Umfang Einnahmen aus, die tatsächlich nicht vereinnahmt werden konnten. Erwarteten Projekteinnahmen von insgesamt rd. 694.000 € standen in diesem Zeitraum keinerlei tatsächliche Einnahmen aus erwarteten Projekten gegenüber. Der LRH hält es für erforderlich, bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vorjahre realistische Schätzungen vorzunehmen.

Die Stiftung erwirtschaftete im Jahr 2013 einen Jahresfehlbetrag von rd. 195.000 €, der zu einer Verminderung des Stiftungsvermögens um rd. 150.000 € führte. Zu den Jahresenden 2013 und 2014 bestanden Verbindlichkeiten der Stiftung gegenüber Kreditinstituten i. H. v. jeweils über 1,1 Mio. €. Durch eine Schuldendiensthilfe des Landes i. H. v. 200.000 € konnten im Jahr 2015 Verbindlichkeiten in entsprechender Höhe abgebaut werden.

Weder ein Entschuldungskonzept noch ein Kapitalerhaltungskonzept sind dem LRH bisher vorgelegt worden.

Ein weiterer Anstieg der Verschuldung sollte unbedingt vermieden werden. Soweit eine Entschuldung erreicht wird, sollten neue Schuldenaufnahmen unterlassen werden.

Die Personalausgaben stellten den größten Ausgabenblock der Stiftung dar. Auf sie entfielen rd. 70 v. H. aller Ausgaben. Im Jahr 2013 fielen für das überwiegend unbefristet beschäftigte Personal Ausgaben i. H. v. rd. 856.000 € an. Die Einnahmen aus der institutionellen Förderung deckten die Ausgaben der Stiftung für das überwiegend unbefristet beschäftigte Personal nur zu einem Teil. Darüber hinaus musste die Stiftung zur Deckung der Personalausgaben ihren Kontokorrentkreditrahmen in Anspruch nehmen.

Der LRH hat insoweit ein Personalkonzept für erforderlich angesehen. Auf die Notwendigkeit von Einsparungen im Personalbereich hat er hingewiesen.

Beschäftigte der Stiftung waren nach Ablauf einer ursprünglich vereinbarten Befristung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen weiterhin für die Stiftung tätig. Hierdurch kamen unbefristete Arbeitsverhältnisse zustande. Gültige schriftliche Arbeitsverträge lagen insoweit nicht vor. Nach Auffassung des LRH sollte die Stiftung für ihre Projektstätigkeit nur schriftliche und befristete Arbeitsverträge abschließen.

Insgesamt hält es der LRH für erforderlich,

- auf einen Abbau der Verschuldung hinzuwirken,
- eine Verstetigung der Einnahmen aus Projekten auf einem erhöhten Niveau anzustreben,
- ein nachhaltiges Kapitalerhaltungskonzept zu entwickeln und
- bei der Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes auch Einsparmöglichkeiten zu untersuchen.

Einmalige Schuldendiensthilfen des Landes reichen für eine dauerhafte Sicherstellung des Erhalts der Stiftung und der damit verbundenen Erfüllung von Interessen des Landes nicht aus.

Aufsicht des Landes über die Handwerkskammern und die Industrie- und Handelskammern (Ifd. Nr. 18)

Die sieben Handwerkskammern (HWK) und die 16 Industrie- und Handelskammern (IHK) in NRW unterliegen der Aufsicht des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums, derzeit das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH).

Der LRH hat bei seiner Prüfung der Aufsicht festgestellt, dass das MWEIMH grundsätzlich nur anlassbezogen tätig wurde und sich auf die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte beschränkte. Darüber hinaus überprüfte das Ministerium die von außen in Form von Beschwerden und Petitionen herangetragenen vermuteten Rechtsverletzungen.

Durch diese Art der Aufgabenwahrnehmung hatte das MWEIMH keine eigenen Erkenntnisse insbesondere zu folgenden Vorgängen:

- Entwicklung der Haushalte und der Stellenpläne der HWK.
- Entwicklung der „Nettoposition“, einer Eigenkapitalposition der IHK.
- Kostendeckung der Beiträge von HWK und IHK.
- Entwicklung des Vermögens, insbesondere Zulässigkeit und Plausibilität gebildeter Rücklagen von HWK und IHK.
- Entwicklung der Vergütung der Mitarbeiter, insbesondere der Leitungsebene von HWK und IHK.

Mit der Aufgabenwahrnehmung der Aufsicht durch das MWEIMH wurden bedeutsame Vorgänge und wesentliche Entwicklungen der HWK und IHK vom Ministerium nicht begleitet und rechtlich geprüft. Der LRH hält die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht nicht für ausreichend.

Das Ministerium hat den vom LRH festgestellten Sachverhalt zwar weitgehend nicht widersprochen. Es verweist jedoch darauf, die Rechtsaufsicht des MWEIMH greife nicht in den Gestaltungsspielraum und das Ermessen der Kammerorgane ein, solange keine rechtlichen Grenzen überschritten bzw. Willkürentscheidungen getroffen würden. Die Rechtsaufsicht stütze sich auf die Erkenntnisse der Abschlussprüfer und werde nicht investigativ tätig. Zu einzelnen Vermögenspositionen sei eine gesonderte jährliche Berichterstattung der Kammern vereinbart worden.

Die bisherigen Antworten des MWEIMH haben die Feststellungen des LRH nicht ausgeräumt. Nach seiner Ansicht umfasst das Aufgabenspektrum der Rechtsaufsicht mehr als die Abschlussprüfung. Der LRH bleibt bei seiner Wertung, dass die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht dem gesetzlichen Auftrag nicht ausreichend nachkommt.

Arbeitsweise der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle (Ifd. Nr. 19)

Die Umsatzsteuer ist neben der Lohnsteuer die bedeutendste Einnahmequelle des Landes NRW. Im Jahr 2014 betrug der Anteil an den Umsatzsteuereinnahmen für NRW rd. 17,3 Mrd. €. Die Unternehmen sind verpflichtet, die Umsatzsteuer selbst zu berechnen und elektronisch an das Finanzamt zu übermitteln. Voranmeldungszeitraum ist in der Regel der Kalenderjahresmonat. Das Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren ist ein Massenverfahren. Im Jahr 2014 sind rd. 8,2 Mio. Umsatzsteuervoranmeldungen bei den Finanzämtern in NRW eingegangen. Die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle (UVST) überwacht im Wesentlichen die Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen und soll im Hinblick auf die Missbrauchsanfälligkeit auffällige Sachverhalte mit Innendienstmitteln zeitnah überprüfen.

Die von den Unternehmen übermittelten Umsatzsteuervoranmeldungen werden elektronisch verarbeitet. Bei fehlerhaften oder aus anderen Gründen zu überprüfenden Daten werden für weitere personelle Überprüfungen Hinweise sowie Vorschläge erzeugt.

Der LRH hat in fünf Finanzämtern die Qualität der Bearbeitung von Zustimmungsvorschlägen, die bei Steuererstattungen ausgegeben werden, und bestimmten Nachprüfhinweisen überprüft. Zudem hat er das Schätzungsverfahren und den derzeitigen Personaleinsatz untersucht. Insgesamt wurden 3.940 Umsatzsteuervoranmeldungen und 16.699 Schätzungsvorschläge geprüft.

Der LRH hält eine weitere Risikoorientierung für erforderlich und hat dem Finanzministerium (FM) Empfehlungen zur Optimierung der Arbeitsweise gegeben. Zudem regt er eine Überprüfung des Personaleinsatzes an.

Für die Zustimmungsbedürftigkeit bei Umsatzsteuererstattungen sollten neben bestimmten Betragsgrenzen noch weitere Risikokriterien berücksichtigt werden, um die Anzahl der nicht risikobehafteten und damit nicht überprüfungsbedürftigen Zustimmungsvorschläge zu verringern. Dadurch würde der Arbeitsaufwand erheblich reduziert.

Von den untersuchten Nachprüfhinweisen wurde eine Vielzahl unnötigerweise ausgegeben. Der LRH hält es deshalb für erforderlich, die Ausgabekriterien der Hinweise anzupassen. So sollte die steuerliche Auswirkung bei der Hinweisausgabe deutlich stärker in den Vordergrund gestellt werden. Eine qualifiziertere Hinweisausgabe würde zu weniger, dafür aber zu bedeutsameren Hinweisen führen.

Der LRH hält personelle Eingriffe in die maschinell berechneten Besteuerungsgrundlagen im Schätzungsverfahren grundsätzlich nicht für erforderlich. Lediglich in begründeten Einzelfällen wie Insolvenzen, Neugründungen oder häufigen Schätzungen sollte eine personelle Bearbeitung erfolgen.

Der Personalbestand in der UVST ist in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben, obwohl sich die Bearbeitungsweise insbesondere durch die IT-Unterstützung deutlich verändert

hat. Der LRH regt daher an, auch unter Berücksichtigung der dargestellten Optimierungsmöglichkeiten der Arbeitsweise, den derzeitigen Personalbestand in der UVST zu überprüfen.

Das FM hat zu einigen Empfehlungen zur Optimierung der Arbeitsweise bereits Stellung genommen und grundsätzlich zugestimmt. Es wird zudem die Feststellungen des LRH zum Personaleinsatz in seine Überlegungen zur Aktualisierung der Personalbemessung einbeziehen.

Steuerfälle mit Begünstigungen für nicht entnommene Gewinne nach § 34a Einkommensteuergesetz (Ifd. Nr. 20)

Auf Gewinne, die in Personenunternehmen verbleiben, kann seit 2008 auf Antrag ein ermäßigter Steuersatz von 28,25 v. H. angewendet werden. Diese Tarifiermäßigung ist jedoch nicht endgültig. Es ist eine Nachversteuerung mit einem Steuersatz von 25 v. H. vorzunehmen, sobald einer der gesetzlich normierten Nachversteuerungstatbestände verwirklicht wird. Neben einigen Sonderfällen kommt es spätestens bei der Betriebsveräußerung oder -aufgabe zu einer Nachversteuerung. Im Ergebnis führt die zutreffende Anwendung des § 34a Einkommensteuergesetz (EStG) zu einer Steuerstundung.

Um die vorgesehene Nachversteuerung in späteren Jahren zu gewährleisten, hat das Finanzamt die ermäßigt besteuerten Gewinne als nachversteuerungspflichtige Beträge gesondert festzustellen und jährlich fortzuschreiben.

In elf Finanzämtern wurden in den Jahren 2013 und 2014 örtliche Erhebungen vorgenommen und insgesamt 523 Steuerfälle von den landesweit rd. 5.700 Fällen mit Tarifbegünstigung überprüft. In den 123 beanstandeten Fällen zeigten sich im Wesentlichen drei Fehlerquellen. Die Finanzämter ermittelten zu hohe Begünstigungsbeträge, die gebotene Nachversteuerung unterblieb und die nachversteuerungspflichtigen Beträge wurden unzutreffend festgestellt. Aufgrund der Bearbeitungsmängel wurden Steuerbeträge von rd. 2,4 Mio. € zu niedrig festgesetzt. Zudem wurden fehlerhafte Feststellungen der nachversteuerungspflichtigen Beträge in einem Volumen von rd. 8,9 Mio. € vorgefunden. Im Bereich der Personengesellschaften ergab die Prüfung weitere überhöhte Begünstigungsbeträge nach § 34a EStG von rd. 14,8 Mio. €.

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) empfohlen, die Bediensteten erneut für die Vorschrift des § 34a EStG zu sensibilisieren, eine zentralisierte Bearbeitung in den jeweiligen Finanzämtern einzuführen, das Hinweissystem bei der Automationsunterstützung zu verbessern und beim Übernahmeverfahren von Steuerfällen aus anderen Bundesländern auf die Thematik des § 34a EStG hinzuweisen.

Das FM unterstützt die Forderung nach erneuter Sensibilisierung der Bediensteten und hat bereits Maßnahmen dazu ergriffen. Über die Einführung einer Zentralbearbeitung würden die Finanzämter in eigener Verantwortung entscheiden. Finanzämter mit Zentralisierung beurteilten diese Maßnahme durchweg als positiv. Ein punktgenauer Hinweis zur Ermittlung des maximalen Begünstigungsbetrages sei bereits umgesetzt worden. Beim Übernahmeverfahren bestehe auch nach Ansicht des FM Handlungsbedarf. Das Thema werde daher erneut als Tagungsordnungspunkt für die Sitzung der zuständigen Bundesarbeitsgruppe zur Erörterung gemeldet.