

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- G-04061.12 -

Hildesheim, den 16.05.2014

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2012

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2012 - vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Richard Höptner

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2014
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2012 -



Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO.....	2
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012	2
2.	Belege.....	2
3.	Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	3
3.1	Einnahmen	3
3.2	Ausgaben	4
4.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushalts- vorgriffe.....	4
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen.....	5
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO	5
2	Schulden, Verpflichtungen	5
2.1	Fundierte Schulden	5
2.2	Bürgschaften	6
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	6
2.4	Zukunftsvertrag Land/Kommunen.....	7
IV.	Konsolidierung des Personalhaushalts als notwendige Folge der Schulden- bremse.....	8
V.	Denkschrift	16
	Ministerium für Inneres und Sport	16
1.	Personalgewinnung und Personalbindung in Zeiten des demografischen Wandels	16
2.	Verbesserung des Managements von IT-Projekten	20
3.	Teilprojekt „Elektronische Beschaffung (ComParo ²)“	23
4.	Einsparpotenziale bei den Funkstreifenwagen der Polizei	26
5.	Unzureichende Auslastung der Polizeimotorräder	28
6.	Projektmanagement in der Niedersächsischen Landespolizei	29
7.	Verbesserung bei der Zusammenarbeit des Landesliegenschaftsfonds mit der Polizei	32
	Finanzministerium	36
8.	Geschäftsführergehälter in öffentlichen Unternehmen des Landes	36
9.	Zusammenarbeit im Finanzamt - mehr Schein als Sein!.....	38
10.	Schuldnerparadies - Finanzämter scheuen konsequente Vollstreckung hoher Steuerrückstände und lassen Betriebe trotz Insolvenzreife am Markt bestehen.....	41

11.	Millionenschaden - Finanzämter winken Erlassanträge durch	45
12.	Besetzung der Amtsbetriebsprüfungsstellen in Hannover - gewollt, aber nicht geglückt!.....	48
13.	Niedrigzinsphase im Interesse einer Risikominderung zur Überprüfung des Portfoliomanagements nutzen	50
Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung		54
14.	Fehlende Ausrichtung der Landesbildungszentren für Hörgeschädigte auf eine inklusive Gesellschaft	54
15.	Immer noch keine wirtschaftliche Transparenz bei den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte	57
16.	Heilpädagogische Leistungen für Kinder im Vorschulalter: Steuerungs- möglichkeiten nicht wahrgenommen - Einsparmöglichkeiten nicht genutzt	60
17.	Wildwuchs von Beratungsstellen: Fehlende Notwendigkeit für die Förderung von Seniorenservicebüros	64
18.	Wer will noch mal und hat noch nicht? - Schwachstellen und lückenhafte Regelungen beim Verfahren zur Wohneigentumsförderung.....	69
19.	Mangelnde Entscheidungsfreude bei der Krankenhausplanung und -förderung im westlichen Niedersachsen	72
20.	Förderung nicht erforderlicher Krankenhausbetten im westlichen Niedersachsen	75
21.	Optimierungserfordernisse bei der Umsetzung eines Städtebauförderungsprogramms	78
22.	Pro-Aktiv-Centren (PACE) - Voraussetzungen für Landesförderung sind entfallen.....	81
Ministerium für Wissenschaft und Kultur		85
23.	Spielesoftware an Hochschulen.....	85
24.	Überdimensionierte Hauptmensa eines Studentenwerks - seit 30 Jahren vermeidbare Kosten	87
25.	Die vergessene Zuwendung	89
26.	Wirtschaftlichkeit der wissenschaftlichen Werkstätten der Universitäten	91
27.	Stille Lasten der Fachhochschulen: Hohe Guthaben auf den Zeitkonten von Professorinnen und Professoren.....	93
28.	Unzulässige Förderung einer Hochschulbeteiligung	96
29.	Rechtswidrige Gewinnbeteiligung von Professorinnen und Professoren	99
30.	Gewährung von Forschungszulagen ohne Vollkostendeckung.....	101
31.	Neubau des Zentralgebäudes der Leuphana Universität Lüneburg - viel Beratung, wenig Transparenz.....	102
32.	Erwerb und Umbau des Expo-Pavillons „Planet M“ für eine Hochschule - ohne hinreichende Prüfungen.....	103
Kultusministerium		108
33.	Kurze Beine, kurze Wege - um jeden Preis?	108
34.	Berufsorientierung an Schulen über Zuwendungen: Unzulässig, unwirt- schaftlich, unhaltbar	114
35.	Handlungsnotwendigkeiten bei der Umsetzung der Berufsorientierung.....	119

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	123
36. Kooperation mit den niedersächsischen Industrie- und Handelskammern bei der Organisation von Delegationsreisen	123
37. Aufsicht über die Kammern im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr - mehr ist besser	124
38. Altlastensanierung im Hafen Emden - mal ganz unbürokratisch	127
39. JadeWeserPort: 17 Mio. € an Energieversorgungsunternehmen - aber wofür?	131
40. Dienstleistungszentrum JadeWeserPort - Vergabe einer Baukonzession ohne Wirtschaftlichkeitsnachweis bei guter Absicherung des Investors	132
41. Erfolgsprämie bei Abschluss einer Berufsausbildung ohne haushaltsrecht- liche Grundlage	137
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	141
42. Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittel- sicherheit wirtschaftlicher organisieren	141
43. Entgangene Einnahmen des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucher- schutz und Lebensmittelsicherheit - Probleme bei der Auslagenerhebung durch die Kommunen	149
44. Einsatz von „Drittmittelpersonal“ ohne ausreichende Haushaltsermächtigung	151
45. Gebührenerhebung für die amtliche Kontrolle	153
46. Das Landgestüt Celle muss wirtschaftlicher werden	156
Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz	159
47. Mangelnde Wirtschaftlichkeit und unzureichende Aufsicht beim Oldenburgisch- Ostfriesischen Wasserverband	159
Sonstige Prüfungen	162
48. Was kostet die IT?	162
49. Beteiligungen der Studio Hamburg GmbH - Aufsicht verbessern, Aufgaben- umfang eingrenzen	165

VAKAT

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2012 und 2013¹. Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 13.12.2013 (Drs. 17/1067) dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung dem Landesrechnungshof (LRH) zur Prüfung.

Der LRH fasst das Ergebnis seiner Prüfung nach § 97 Abs. 1 LHO jährlich für den Landtag zusammen, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und für ihre Entlastung wegen der Haushaltsrechnung und des Nachweises über das Vermögen und die Schulden von Bedeutung sein kann. Diese Bemerkungen leitet er dem Landtag und der Landesregierung zusammen mit der nach § 97 Abs. 6 LHO beizufügenden Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen zu.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012 erfasst in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2012 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

Auf Inhalt und Umfang des Berichts wirkt sich zwangsläufig aus, dass die Prüfung sich auf Schwerpunkte beschränken musste und selbst dort nur stichprobenweise möglich war. Die Häufigkeit, mit der einzelne Ressorts im Jahresbericht erwähnt sind, rechtfertigt somit keine generellen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in deren Verwaltungszweigen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind nicht in allen Fällen abgeschlossen.

¹ Haushaltsgesetz 2012/2013 vom 09.12.2011 (Nds. GVBl. S. 475) und Gesetz zur Rückführung der Nettoneuverschuldung 2012 und 2013 vom 06.12.2012 (Nds. GVBl. S. 523).

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012

Der Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2012 stellt sich wie folgt dar:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2012 beträgt das Haushaltssoll	27.173.907.000,00	27.173.907.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2011 übernommenen Haushaltsreste	1.206.335.564,49	1.206.335.564,49
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2011 übernommenen Haushaltsreste (b)	28.380.242.564,49	28.380.242.564,49
d) Nach der Haushaltsrechnung 2012 betragen aa) § 82 Buchstabe 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 Buchstabe 1 b die Ist-Ausgaben	26.856.368.127,73	26.856.368.127,73
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2012 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2013 übertragen wurden	1.482.227.744,92	1.482.227.744,92
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2012 verbliebenen Haushaltsreste (e)	28.338.595.872,65	28.338.595.872,65
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2011 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mindereinnahme bb) Minderausgabe	41.646.691,84	41.646.691,84
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2012 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	0,00	

2. Belege

Der LRH stellte bei der Rechnungsprüfung 2012 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

3.1 Einnahmen

Zu einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung gehört, dass Einnahmen vollständig und rechtzeitig erhoben werden (§ 34 Abs. 1 LHO). Darüber haben die Beauftragten für den Haushalt zu wachen.²

Der LRH prüfte, ob die Beauftragten für den Haushalt dieser Verpflichtung nachgekommen sind und wertete dazu die im Haushaltsvollzugssystem (HVS) nachgewiesenen „Offenen Posten“³ aus. Kassentechnisch sind „Offene Posten“ gleichzusetzen mit Forderungen.

Die Auswertung ergab, dass das HVS für die Haushaltsjahre 2000 bis 2012 zusammen rd. 560.000 Fälle mit einem Forderungsbestand von rd. 215 Mio. € nachweist.⁴ Davon sind rd. 360.000 Fälle mit einem Forderungsbestand von rd. 150 Mio. € nicht in Vollstreckung.

Jahr	Offen Posten		In Vollstreckung		Nicht in Vollstreckung	
	Anzahl	Saldo	Anzahl	Saldo	Anzahl	Saldo
2000	9.603	1.200.407,37	9.064	810.197,16	539	390.210,21
2001	11.545	4.622.365,50	11.005	877.523,59	540	3.744.841,91
2002	6.276	1.517.088,42	5.686	877.870,82	590	639.217,60
2003	9.369	1.786.368,54	8.490	1.187.478,70	879	598.889,84
2004	43.656	9.253.331,04	9.446	1.705.699,35	34.210	7.547.631,69
2005	57.322	19.512.143,35	9.253	2.985.359,19	48.069	16.526.784,16
2006	58.456	19.434.192,74	11.741	2.942.548,19	46.715	16.491.644,55
2007	58.671	16.252.553,91	16.238	4.757.731,38	42.433	11.494.822,53
2008	59.744	27.944.504,12	18.854	5.803.340,88	40.890	22.141.163,24
2009	58.405	16.431.509,34	20.385	7.192.748,15	38.020	9.238.761,19
2010	57.226	19.340.117,47	22.661	8.912.702,18	34.565	10.427.415,29
2011	61.694	24.583.875,42	26.722	12.933.601,10	34.972	11.650.274,32
2012	69.810	53.164.006,35	33.147	14.192.101,11	36.663	38.971.905,24
	561.777	215.042.463,57	202.692	65.178.901,80	359.085	149.863.561,77

Der LRH hält die Untätigkeit der Beauftragten für den Haushalt für nicht hinnehmbar.

² Verwaltungsvorschrift Nr. 3.4.1 zu § 9 LHO.

³ Stand 03.04.2014.

⁴ Ohne weitere ca. 290.000 Fälle mit einem Forderungsbestand von rd. 100 Mio. €, die gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 2 LHO unbefristet niedergeschlagen sind.

3.2 Ausgaben

Ausgaben dürfen nach § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Dies umfasst nach Auffassung des LRH das Gebot, bei Abschlagsauszahlungen auf eine zeitnahe Abrechnung hinzuwirken, die im HVS dokumentiert wird.

Das HVS weist derzeit⁵ insgesamt mehr als 23.000 nicht abgerechneter Abschläge aus, der Gesamtbetrag hierfür beträgt ca. 663 Mio. €.

Jahr	Anzahl	Summe in €
2000	5.079	73.431.908,84
2001	2.708	54.984.594,19
2002	2.073	44.801.354,58
2003	1.894	40.696.494,53
2004	1.168	23.394.519,58
2005	1.336	161.833.990,58
2006	1.310	107.673.108,25
2007	1.158	-55.456.774,20
2008	730	26.748.338,97
2009	1.254	34.989.261,23
2010	1.376	44.769.013,53
2011	1.505	39.150.960,45
2012	2.027	66.201.012,65
	23.618	663.217.783,18

Alle HVS-Dienststellen sollten den Bestand ihrer Abschlagsauszahlungen prüfen und ausstehende Schlussabrechnungen veranlassen.

4. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 160.428.008,66 € (Vorjahr 240.654.094,83 €) aus. Für 14 Fälle mit Ausgaben von 13.934.656,14 € (Vorjahr 6.803.921,27 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

⁵ Stand 01.03.2014.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

1. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“⁶ schließt mit einem Bestand von 1.938.999.378,95 € ab.

2 Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II⁷ der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2012:

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2012 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2012 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden: Landesschatzanweisungen	31.370.000.000,00	31.640.000.000,00	270.000.000,00
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	16.637.404.090,84	16.187.774.090,84	-449.630.000,00
- beim sonstigen inländischen Bereich	9.233.554.037,71	9.701.794.580,64	468.240.542,93
zusammen	57.240.958.128,55	57.529.568.671,48	288.610.542,93
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	23.000,00	11.656,40	-11.343,60
Zusammen	23.000,00	11.656,40	-11.343,60
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
beim Bund			
- Wohnungsbaudarlehen und Sonstige Darlehen	719.591.389,18	681.153.020,43	-38.438.368,75
zusammen	719.591.389,18	681.153.020,43	-38.438.368,75
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) laut Haushaltsrechnung	57.960.572.517,73	58.210.733.348,31	250.160.830,58

⁶ Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2012.

⁷ Hier Nr. 1 c) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2012.

Den in der Übersicht aufgeführten fundierten Schulden sind die im Nachweis der Verschuldung lediglich nachrichtlich aufgeführten Kreditaufnahmen des Landes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) in Höhe von zusammen 1.079.988.583,65 € hinzuzurechnen. Die NBank finanzierte mit diesen vom Land zurückzuzahlenden Mitteln städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz sowie den Landesanteil an den Darlehen nach § 17 Abs. 2 Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Der Gesamtschuldenstand des Landes am 31.12.2012 beträgt somit 59.290.721.931,96 €, der Gesamtschuldenzuwachs 302.015.857,52 €.

2.2 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2012 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung⁸ unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 9.994.984.804,89 € (Vorjahr 6.585.512.973,97 € zuzüglich 3.550.000.000,00 € für die Übernahme der Garantie zugunsten des Nord/LB G-MTN-Programms am 31.12.2011, zusammen 10.135.512.973,97 €). Die auch im Kapitel 13 25 Titel 870 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 33.964.236,76 € (Vorjahr 5.374.354,52 €).

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II⁹ der Haushaltsrechnung 2012 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm. Die Angabe von Korrekturbeträgen ist erforderlich, weil sich wie jedes Jahr durch Verschiebungen von Zahlungsabläufen und Wegfall von Zahlungsverpflichtungen Veränderungen der Ausgangswerte ergeben und die mögliche Belastung realistisch darzustellen ist.

⁸ Hier Nr. 2 a) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2012.

⁹ Hier die Nachweisungen über die im Haushaltsjahr 2012 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (ab S. 15) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigung), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (ab S. 20).

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2013 €	2014 €	2015 €	2016 €	2017 ff. €	Summe €
bis 31.12.2011	1.273.985.509	747.985.175	458.437.163	293.880.114	651.845.697	3.426.133.658
Korrektur- betrag	-490.741.306	-231.749.753	-95.137.813	-158.715.071	-66.874.626	-1.043.218.569
gesamt in 2012	340.336.704	262.297.840	162.069.659	97.319.501	98.912.588	960.936.292
bis 31.12.2012	1.123.580.907	778.533.262	525.369.009	232.484.544	683.883.659	3.343.851.380
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2012 Verpflichtungen für kommende Haushaltsjahre eingegangen, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						7.948.584
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen						3.351.799.964

2.4 Zukunftsvertrag Land/Kommunen

Gemäß § 14 b des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich in der Fassung vom 09.06.2010 (NFAG) ist das Sondervermögen Entschuldungsfonds (Kapitel 51 38) zur Finanzierung von Zins- und Tilgungshilfen an besonders finanzschwache Kommunen eingerichtet worden. Die Zins- und Tilgungshilfen werden diesen Kommunen nach Maßgabe von § 14 a bis e NFAG nach Abschluss eines Zukunftsvertrags gewährt.

Für die Zins- und Tilgungshilfen sind im Haushaltsplan des Landes ab dem Haushaltsjahr 2010¹⁰ Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht sowie ab dem Haushaltsjahr 2012 Bar-mittel veranschlagt. Das Gesamtpaket der bis einschließlich Haushaltsjahr 2012 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen beträgt rd. 970 Mio. €. ¹¹

Im Jahre 2012 haben die Kommunen die Forderungen aus ihrem jeweiligen Zukunftsvertrag mit Zustimmung des Landes als Paket an die X-Bank verkauft. Die X-Bank weist diese Forderung in ihren Büchern als Forderung an das Land aus.

Die Kommunen haben mit den Mitteln aus dem Forderungsverkauf - die erste Tranche in Höhe von rd. 580 Mio. € war am 02.01.2013 fällig - Kassenkredite abgelöst. Ihre Schulden lt. viertel-jährlicher Finanzstatistik minderten sich entsprechend. Seither werden diese Schulden nach Meldung durch das Finanzministerium in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berücksichtigt.

Der LRH hält es für geboten, diese Verbindlichkeit künftig auch in der Haushaltsrechnung des Landes auszuweisen.

¹⁰ Siehe Kapitel 13 12 Titel 623 11 und 623 12 sowie Kapitel 51 38.

¹¹ In den Haushaltsplänen 2013 und 2014 sind in Kapitel 51 38 Verpflichtungsermächtigungen von weiteren 290 Mio. € bzw. 788,7 Mio. € ausgebracht.

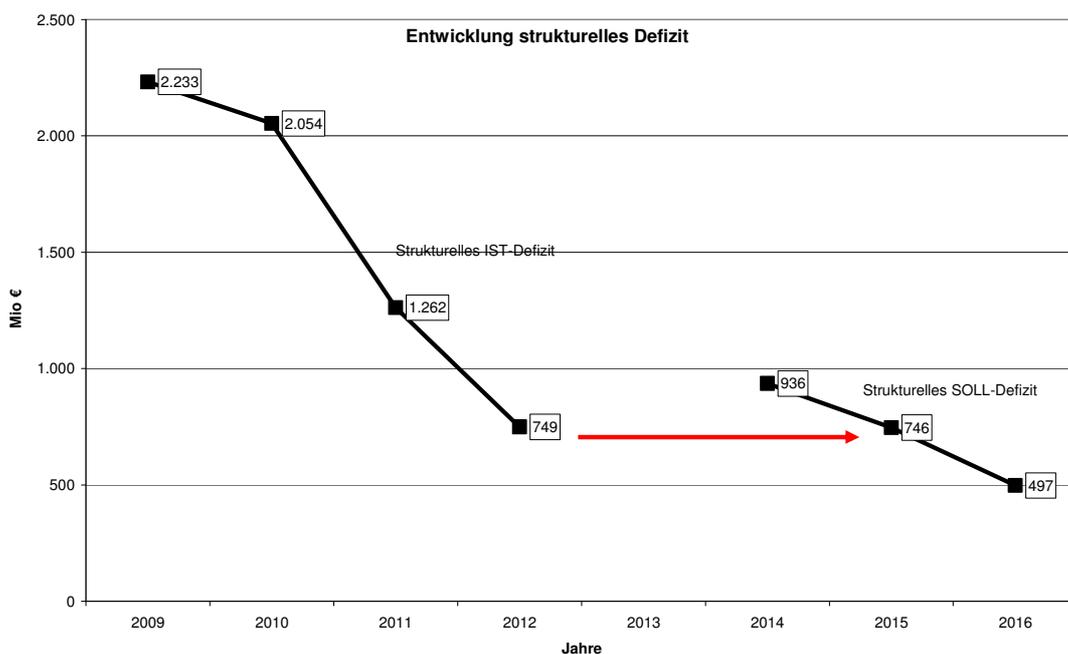
IV. Konsolidierung des Personalhaushalts als notwendige Folge der Schuldenbremse

Das Land Niedersachsen muss wegen der Schuldenbremse die Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite konsequent vorantreiben. Bis zum Jahr 2020 sind die Gesamtausgaben erheblich zu reduzieren. Ein wesentlicher Teil der Ausgabenkürzungen ist bei den Personalausgaben zu erwirtschaften.

Die Planungen der Landesregierung, die Ausgaben bis zum Jahr 2020 auf rd. 31 Mrd. € weiter zu steigern, gefährdet nach Auffassung des LRH das Einhalten der Vorgaben des Artikels 109 Grundgesetz.

Artikel 109 Grundgesetz verpflichtet das Land, seinen Haushalt ab dem Jahr 2020 ohne neue Schulden zu finanzieren. Die Konsolidierung des Landeshaushalts ist ungeachtet der rechtlichen Vorgaben auch finanzpolitisch geboten, um finanzielle Spielräume für neue Aufgaben zu gewinnen sowie konjunkturbedingte Einnahmerückgänge und Ausgabenzuwächse infolge der Zinsentwicklung ausgleichen zu können. Ebenso sind die Einsparmöglichkeiten aus der demografischen Entwicklung auf die einzelnen Politikbereiche zu berücksichtigen.

Voraussetzung für das Einhalten der Schuldenbremse ist der Abbau des strukturellen Defizits. Es sank im Wesentlichen durch höhere Einnahmen von 2.233 Mio. € im Jahr 2009 auf 749 Mio. € im Jahr 2012. Der Haushaltsplan für das Jahr 2014 weist ein steigendes Defizit von 936 Mio. € aus, das nach der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung erst 2015 wieder den niedrigen Stand des Jahres 2012 erreicht und bis zum Jahr 2016 auf 497 Mio. € wie folgt abgesenkt werden soll:



Dabei sollen die Ausgaben um rd. 2,5 Mrd. € (9,3 %) steigen und die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich sowie Bundesergänzungszuweisungen um 3,5 Mrd. € (17 %) wachsen.

Eine Konsolidierung auf der Ausgabenseite findet nicht statt. Vielmehr soll das strukturelle Defizit primär durch Steuermehreinnahmen abgebaut werden.

Nach Auffassung des LRH ist der Abbau des strukturellen Defizits ohne erhebliche Einschnitte auf der Ausgabenseite nicht möglich. Dabei kommt den Personalausgaben die entscheidende Bedeutung zu. Darauf wies der LRH in seinen Jahresberichten wiederholt hin.

Entwicklung der Personalausgaben

Größter Ausgabenblock sind die Aufwendungen für das aktive Personal und für die Versorgung. Die jährlichen Personalausgaben für 207.000 Beschäftigte¹² und 89.000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger¹³ betragen zurzeit 12,6 Mrd. €. Damit sind rd. 45 % der Gesamtausgaben des Landes durch Personalausgaben¹⁴ verursacht.

Zur Reduzierung der Personalausgaben ergriff das Land in den letzten Jahren verschiedene, durchaus wirksame Maßnahmen:

- Weitgehende Abschaffung der Jahressonderzahlungen,
- Anhebung der Pensionsgrenze auf 67 Jahre,
- Einschränkung der Altersteilzeit und
- Abbau von insgesamt ca. 11.000 Stellen, insbesondere im Bereich der Allgemeinen Inneren Verwaltung.

Trotz der vorgenannten Maßnahmen erhöhten sich die Personalausgaben in den letzten Jahren stärker als die Gesamtausgaben. Gründe hierfür waren Tarif- und Besoldungssteigerungen, zusätzliche Stellen, Stellenhebungsprogramme, die Zunahme höherwertiger Beschäftigungsverhältnisse sowie die überproportional gestiegenen Versorgungsausgaben:

¹² Statistische Monatshefte Niedersachsen 9/2012 - Tabelle 1.2, Kernhaushalt einschließlich rechtlich unselbstständige und selbstständige Einrichtungen des Landes in öffentlicher Rechtsform.

¹³ Statistik der Oberfinanzdirektion Niedersachsen - Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle - Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie der Versorgungsausgaben des Landes Niedersachsen (Stand 31.12.2012).

¹⁴ Personalausgaben der Hauptgruppe 4 einschließlich der Landesbetriebe (Hauptgruppe 6); Ausgliederungen wie Stif-tungshochschulen, Häfen- und Schifffahrtsverwaltung und Anstalt Niedersächsische Landesforsten sind nicht enthalten. Sie verursachen im Haushaltsplan 2014 weitere 0,95 Mrd. €. Insgesamt beträgt der Anteil der Personalausgaben damit 48 %.

Jahr	Personalausgaben ¹⁵ (Hauptgruppe 4 und Landesbetriebe) in Tsd. €
2003	10.081.715
2004	10.122.302
2005	9.760.867
2006	9.917.230
2007	9.923.108
2008	10.172.470
2009	10.641.458
2010	10.879.542
2011	11.204.020
2012	11.526.864
2013	12.140.276
2014	12.663.570
2015	13.134.204
2016	13.480.225
2017	13.817.736
2018	14.094.091
2019	14.375.973
2020	14.663.492

Die Verringerung der Personalausgaben im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr ist insbesondere auf die Streichung des „Weihnachtsgeldes“ sowie die Streichung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen auch für den bisher ausgenommenen Personenkreis - Pensionäre/Schwerbehinderte - zurückzuführen.¹⁶

Entwicklung der Versorgungsausgaben

Die Entwicklung der Personalausgaben wird maßgeblich durch den Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger beeinflusst. Im Zeitraum von 2003 bis 2014 erhöhte sie sich von 61.600 auf 89.000. Die Versorgungsausgaben (inklusive Beihilfe) stiegen von ca. 2 Mrd. € auf 3,2 Mrd. €. Mit einem Anstieg von 59 % sind die Versorgungsausgaben stärker gestiegen als die Gesamtausgaben.

¹⁵ 2003 bis 2012 Haushalts-Ist, 2013 und 2014 Haushalts-Soll, 2015 bis 2017 Mipla, 2018 bis 2020 Prognose bei 2%iger Steigerung. Der Vergleich der Jahre 2003 bis 2012 zeigt Abweichungen zwischen Soll und Ist von durchschnittlich 1,4 %.

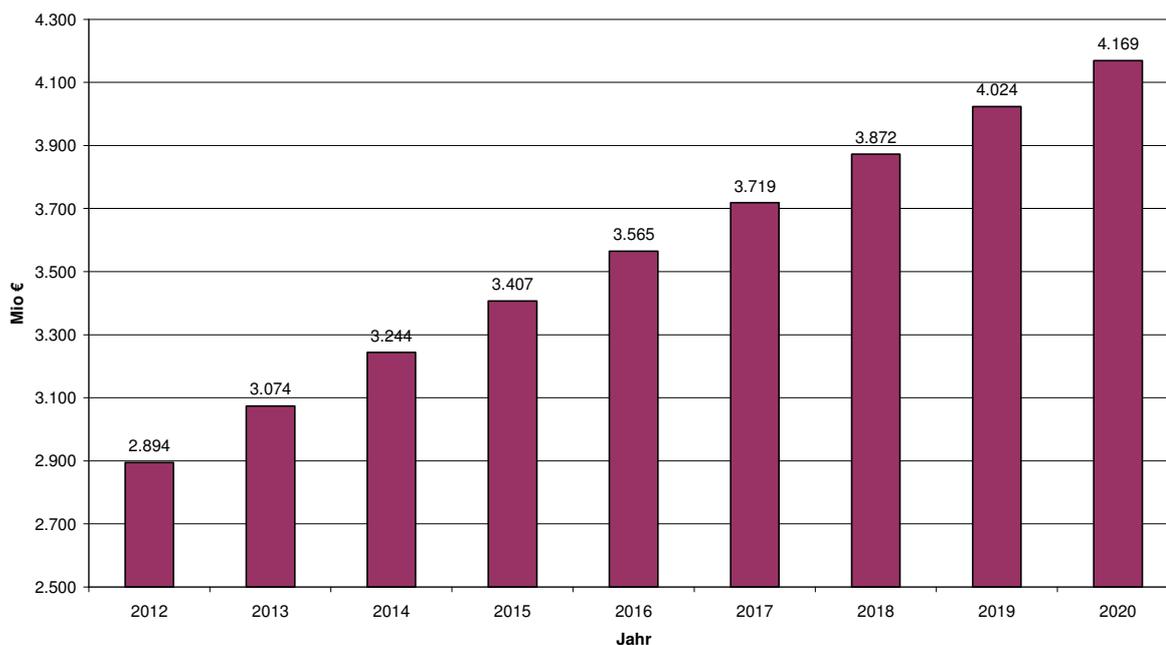
¹⁶ Mipla 2005 bis 2009, S. 40.

Diese Entwicklung wird sich auch in der Zukunft fortsetzen. Nach der aktuellen Prognose der Oberfinanzdirektion Niedersachsen steigt die Zahl der Versorgungsempfänger wie folgt:

Jahr	2014	2020	2030	2040
Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger	89.000	103.500	110.800	113.400

Bis zum Ende des Zeitraums der Mipla 2013 bis 2017 werden die jährlichen Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von zurzeit rd. 3,2 Mrd. € auf rd. 3,8 Mrd. € ansteigen. Im Jahr 2020 wird das Land für seine Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger bei einer jährlich 2%igen Dynamisierung der Versorgungsbezüge ca. 4,2 Mrd. € aufwenden müssen.

Entwicklung der Versorgungsausgaben zuzüglich 2 % Steigerung einschließlich Beihilfen

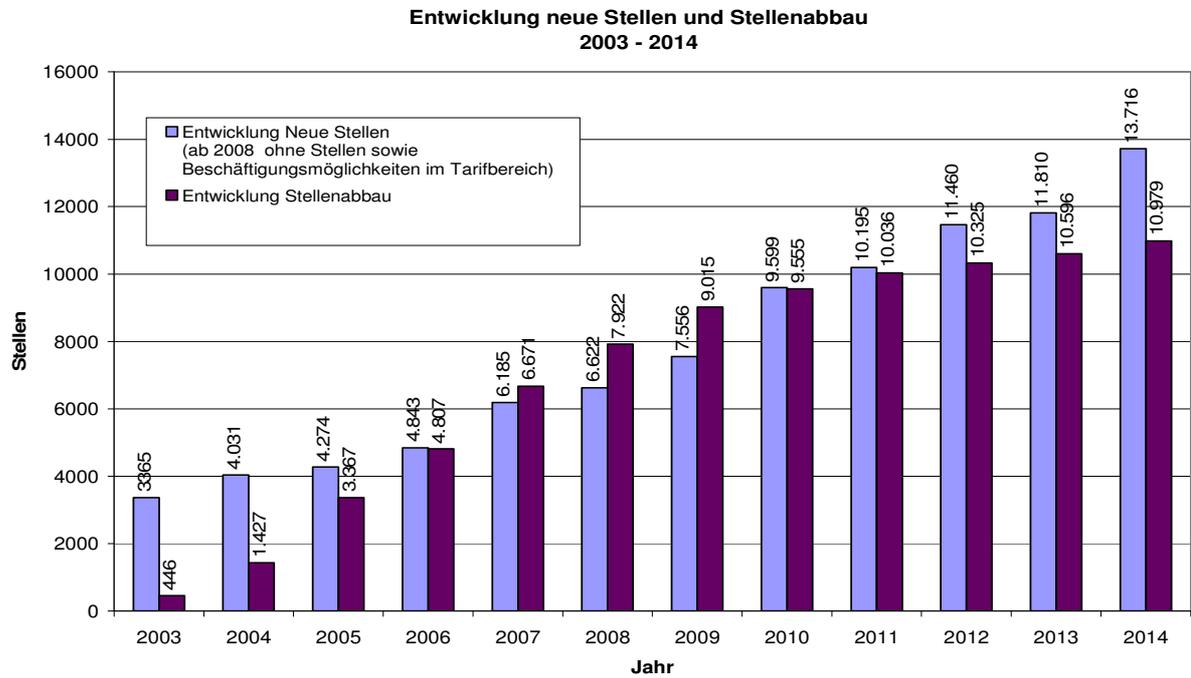


Neben dem Abbau des strukturellen Defizits von 936 Mio. € sind auch die bis zum Jahr 2020 anfallenden Mehrausgaben für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Höhe von knapp 1 Mrd. € zu finanzieren.

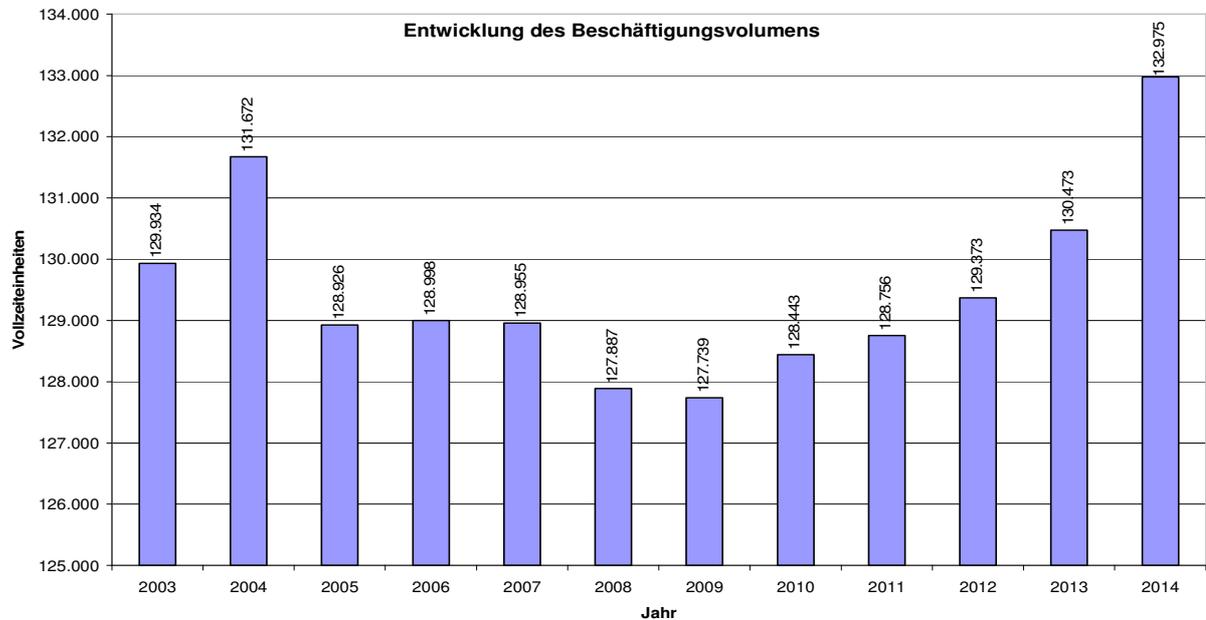
Entwicklung des aktiven Personals

Im Rahmen der sogenannten Zielvereinbarungen I, II und III baute das Land in den Jahren 2003 bis 2014 rd. 11.000 Stellen u. a. durch Abschaffung der Bezirksregierungen ab. Diese Maßnahmen führten jedoch nicht zu einer dauerhaften Entlastung des Landeshaushalts, weil

rd. 14.000 neue Stellen in anderen Bereichen die Erfolge der Verwaltungsmodernisierung in großen Teilen aufzehrten.

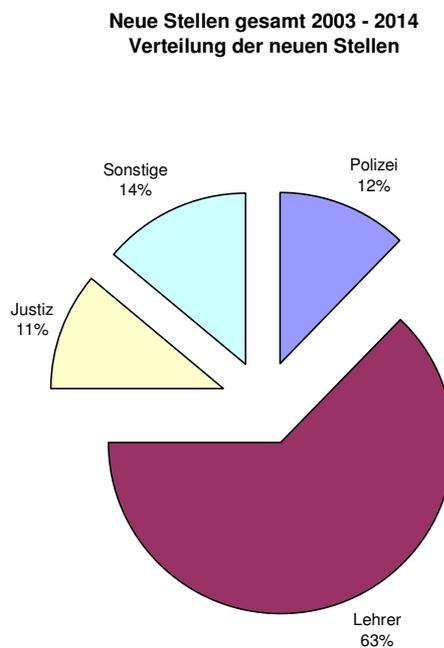


Das Beschäftigungsvolumen entwickelte sich seit dem Jahr 2003 wie folgt:¹⁷



¹⁷ Datenquelle: 2003 bis 2012 Ist-Werte laut Haushaltsrechnung; 2013: Vorläufiger Ist-Wert des Finanzministeriums bis 2014: Soll-Wert Haushaltsplan 2014.

Insbesondere in den Bereichen Schule, Polizei und Justiz wurde der Stellenbestand massiv aufgestockt. Allein 8.577 Lehrerstellen wurden zusätzlich geschaffen, das sind 63 % aller neuen Stellen; dies übersteigt die Stellenreduzierung durch die Verwaltungsmodernisierung Zielvereinbarung II, bei der 6.724 Stellen eingespart wurden, um mehr als 27 %.



Die Zunahme des Lehrpersonals verläuft entgegengesetzt zu der Entwicklung der Schülerzahlen. Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der Schülerinnen und Schüler von 991.000 um rd. 110.000.

Mit dem Haushalt 2014 und der Mipla 2013 bis 2017 werden neue Stellen mit weiter steigendem Beschäftigungsvolumen geschaffen. So werden 1.906 neue Stellen mit dem Haushalt 2014 ausgebracht. Unter Berücksichtigung der Stellenabgänge aufgrund alter Einsparverpflichtungen aus der Zielvereinbarung III von 383 Stellen wird der Haushalt des Landes langfristig mit der Finanzierung von 1.523 Stellen belastet. Davon müssen aus dem Bereich des Kultusministeriums mehr als 500 Stellen zusätzlich finanziert werden.

Durch Erhöhung der Regelstundenverpflichtung für Gymnasiallehrkräfte und der Aussetzung einer weiteren Erhöhung der Altersermäßigung für Lehrkräfte generierte die Landesregierung ein Einsparpotenzial von 1.750 Lehrerstellen. Dieses will die Landesregierung aber nicht zur Konsolidierung des Personalhaushalts, sondern für die Verbesserung der Ausstattung von Ganztagschulen einsetzen. Ebenso wird die durch rückläufige Schülerzahlen mögliche Demografierendite von inzwischen 4.200 Lehrerstellen nicht für strukturelle Einsparungen genutzt. Im Zeitraum der Mipla bis 2017 hat die Landesregierung keine Konsolidierungsmaßnahmen bei der

Anzahl der Beschäftigten vorgesehen. Im Gegenteil: Bis zum Jahr 2017 soll das Beschäftigungsvolumen um weitere 262 Vollzeiteinheiten steigen.

Überdies werden mit dem Haushalt 2014 in den Bereichen Justiz und Polizei 1.000 Stellen angehoben. Dies verursacht zusätzliche Personalausgaben in jährlicher Höhe von rd. 10 Mio. €. Durch Einführung besoldungsrechtlicher Bandbreitenbewertungen¹⁸ werden weitere Hebungswünsche provoziert. Darüber hinaus führt die Übertragung der Tarifergebnisse 2013 auf Beamtinnen und Beamte zu zusätzlichen Personalausgaben von 457 Mio. € jährlich.

Empfehlungen des LRH

Die strukturelle Konsolidierung des Personalhaushalts ist wesentliche Voraussetzung einer nachhaltigen Haushaltssanierung. Die Aufwendungen für Personal stellen mit einem Anteil von rd. 45 %¹⁹ an den Gesamtausgaben des Landes den mit Abstand größten Kostenfaktor dar. Wegen des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger auf 103.500 im Jahr 2020 handelt es sich zudem um einen kontinuierlich überproportional wachsenden Ausgabenblock, der sich selbst bei konstantem Beschäftigungsvolumen und Verzicht auf die Übernahme von Tarifsteigerungen signifikant erhöhen wird.

Einstellungen in der Landesverwaltung haben einen nachhaltigen Einfluss auf künftige Haushalte. So fallen für einen im Alter von 25 Jahren eingestellten Beamten bis zum Erreichen der Altersgrenze 42 Besoldungsjahre und voraussichtlich 20 bis 25 Jahre Pensionsausgaben an.

Die haushaltspolitische Notwendigkeit einer an sich kurzfristig erforderlichen Verringerung der Personalkosten in erheblicher Höhe wird bereits durch den notwendigen Abbau des strukturellen Defizits von 936 Mio. € sowie die Finanzierung der unabweisbaren Mehrausgaben in Höhe von knapp 1 Mrd. € für die steigende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger mit Blick auf einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 belegt.

Sollen die Personalausgaben bis zum Ende des Mipla-Zeitraums 2017 nicht stärker steigen als die Gesamtausgaben, müssen bei den Personalausgaben gegenüber der Planung der Landesregierung rd. 300 Mio. € eingespart werden. Dies entspricht einem Abbau von rd. 5.900 Stellen²⁰ und zeigt die Dimension des Ausgabenabbaus, der erforderlich ist, um Handlungsspielraum zu behalten. Außerdem ist zu bedenken, dass lediglich fünf Jahre verbleiben, um das strukturelle Defizit zu beseitigen. Geplante Personaleinsparungen können dagegen bestenfalls mittelfristig umgesetzt werden.

¹⁸ Neu eingefügter § 9 Abs. 1 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (Artikel 3, 2 b durch Haushaltsbegleitgesetz 2014 vom 16.12.2013, Nds. GVBl. S. 310).

¹⁹ Gesamtpersonalausgaben = 12,664 Mrd. €, Haushaltsplan 2014, S. 88;
Gesamtausgaben = 27,720 Mrd. €, Haushaltsplan 2014, S. 9.

²⁰ Bei einem Durchschnittssatz von 51.000 € jährlich (Gesamtdurchschnittssatz Personalkostenbudgetierung 2014; Finanzministerium).

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass angesichts der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der notwendigen zeitlichen Verzögerung bei dem Abbau von Stellen unverzüglicher Handlungsbedarf für weitere Konsolidierungsschritte besteht.

Unabdingbar sind nach Auffassung des LRH Personalentwicklungskonzepte für die einzelnen Politikbereiche des Landes, die einen verbindlichen nachprüfbaren Entwicklungspfad vorgeben. Voraussetzung hierfür ist eine umfassende Darstellung aller Personalaufwendungen auch für die ausgelagerten Bereiche. Diese personalwirtschaftlichen Konzepte sollen ausgehend von den demografischen und haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen die notwendigen personalwirtschaftlichen Maßnahmen zum Erreichen der mittel- und langfristigen Ziele für die Landesverwaltung verbindlich vorgeben sowie die damit verbundenen Risiken beschreiben.

Die Personalausgaben des Landes hängen in hohem Maß von den Personalausgaben für Lehrkräfte ab. Der LRH regt daher insbesondere den Abbau von Lehrerstellen als Folge des demografischen Wandels sowie die Konzentration des Einsatzes von Lehrkräften auf unterrichtliche Zwecke durch weitere Reduzierung der Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden an.

Als weitere Maßnahmen zur Verringerung der Personalkosten kommen in Betracht:

- Umfassende Aufgabenkritik mit dem Ziel, die Erfüllung der Pflichtaufgaben langfristig sicherzustellen,
- konsequente Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung durch Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung durch Optimierung der Aufbauorganisation der Landesverwaltung,
- Festlegung verbindlicher Stellenabbauverpflichtungen für alle Verwaltungsbereiche,
- Begrenzung linearer Besoldungserhöhungen durch eingeschränkte Übertragung von Tarifabschlüssen auf Beamtinnen und Beamte sowie
- Anpassung des Tarifrechts an das Beamtenrecht durch Abschaffung von Jahressonderzahlungen und Erhöhung der Arbeitszeit.

V. Denkschrift

Ministerium für Inneres und Sport

1. Personalgewinnung und Personalbindung in Zeiten des demografischen Wandels

Die Rekrutierung von Personal für das 1. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (früherer gehobener Dienst) in der Fachrichtung Allgemeine Dienste allein aus Absolvierenden des Studiengangs „Öffentliche Verwaltung“ der Hochschule Osnabrück reicht nicht aus, um den Nachwuchskräftebedarf zu decken. Bis zum Jahr 2020 werden mindestens 209 Absolvierende fehlen.

Das duale Ausbildungssystem der Steuer- und Justizverwaltung ist für die Aufnahme einer Tätigkeit im Landesdienst besser geeignet.

Der LRH empfiehlt, den Studiengang der Hochschule Osnabrück zu evaluieren und zusätzlich einen dualen Studiengang für diese Fachrichtung einzurichten.

In der Prüfung „Personalgewinnung und Personalbindung in Zeiten des demografischen Wandels“ untersuchte der LRH u. a. die Folgen der im Jahr 2007 von der Landesregierung getroffenen Systementscheidungen zur Neuordnung der Ausbildung auf die Nachwuchsgewinnung für das 1. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 (früherer gehobener Dienst) in den Fachrichtungen Finanzverwaltung und Justiz sowie insbesondere im Bereich der Allgemeinen Dienste.

Das Gesetz zur Neuordnung der Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst in Niedersachsen vom 13.09.2007²¹ regelte die Zuständigkeiten für die Ausbildung. Die Landesregierung löste die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege mit Ablauf des 30.09.2007 auf. Die bisherigen Studiengänge für den gehobenen Dienst gingen

- für den Bereich der Steuerverwaltung auf die zum 01.08.2006 neu gegründete Steuerakademie Niedersachsen²² und
- für den Bereich der Rechtspflege auf die ebenfalls neu gegründete Norddeutsche Hochschule für Rechtspflege²³ über.

²¹ Nds. GVBl. 2007, S. 444.

²² § 1 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Steuerakademie Niedersachsen vom 14.07.2006 (Nds. GVBl. S. 410).

²³ Artikel 1 § 2 des Gesetzes zur Auflösung und Errichtung von Bildungseinrichtungen vom 13.09.2007 (Nds. GVBl. S. 444).

Gleichzeitig zog sich das Land aus der Trägerschaft für die Ausbildung des allgemeinen gehobenen Verwaltungsdienstes zurück. Die zum 01.08.2007 errichtete Kommunale Fachhochschule für Verwaltung in Niedersachsen übernahm die verbliebenen Diplomstudiengänge der kommunalen Abteilung der ehemaligen Niedersächsischen Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege.²⁴

Daneben wurde zum 01.08.2007 der bereits bestehende Studiengang „Öffentliches Management“ an der Hochschule Osnabrück durch eine Vertiefung der juristischen Inhalte auf eine neue Grundlage gestellt. Ziel des erweiterten Studiengangs war es, eine externe hochschulbasierte Ausbildung für die Allgemeine Verwaltung zu erproben. Auf die Einstellung von Anwärtinnen und Anwärtern sollte zukünftig verzichtet werden.

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Ausbildung sollte die Qualität der Ausbildung gesteigert und für das Land wirtschaftlicher gestaltet werden.

Gegenüberstellung von Personalbedarf und Absolvierenden

Erhebungen des LRH in den obersten Landesbehörden und Bildungseinrichtungen im Jahr 2013 ergaben im Bereich der Allgemeinen Verwaltung bis zum Jahr 2020 eine erhebliche Deckungslücke zwischen den mitgeteilten Personalbedarfen und den Absolvierenden des Studiengangs „Öffentliche Verwaltung“ der Hochschule Osnabrück, die voraussichtlich in den Landesdienst wechseln werden.

Grundsätzlich sind die Absolventenzahlen ausreichend, um den Personalbedarf des Landes zu decken. Nach Erhebungen der Hochschule Osnabrück über den Verbleib der Absolvierenden des Studiengangs der Jahre 2010 bis 2013 muss allerdings davon ausgegangen werden, dass die Studierenden zu rd. 55 % einen kommunalen Arbeitgeber insbesondere im näheren Umkreis des Hochschulstandorts Osnabrück bevorzugen. Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Abwanderungszahlen zu den Kommunen ergibt sich bis zum Jahr 2020 für das Land folgende Entwicklung:

²⁴ Artikel 3 Nr. 7 Abs. 5 des Gesetzes zur Auflösung und Errichtung von Bildungseinrichtungen (Nds. GVBl. 2007 S. 448).

Allgemeine Dienste	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Absolvierende Hochschule Osnabrück ²⁵	48	82	88	85	85	85	85	85
Verbleib Kommune	26	45	48	47	47	47	47	47
Bedarf Land ^{26, 27}	69	69	47	66	53	59	72	73
Differenz	-47	-32	-7	-28	-15	-21	-34	-35

Danach werden bis zum Jahr 2020 mindestens 209 Absolvierende für die Allgemeine Verwaltung fehlen. Diese Berechnung unterstellt, dass alle Absolvierenden der Hochschule Osnabrück, die nicht in der Kommunalverwaltung eingestellt werden, in den Landesdienst eintreten. Davon ist nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre nicht auszugehen, weil weitere Alternativen, wie z. B. Wechsel in die Privatwirtschaft oder Masterstudium, bestehen. Tatsächlich wird eine höhere Deckungslücke zu erwarten sein.

Gleichzeitig stellte der LRH in Gesprächen fest, dass in der Kommunalen Fachhochschule für Verwaltung in Niedersachsen freie Ausbildungsressourcen verfügbar sind. Nach Angaben der Hochschule wären 50 Studienplätze ohne Probleme einzurichten. Bei ausreichendem Vorlauf könnten zudem weitere Studienplätze in nennenswertem Umfang zur Verfügung gestellt werden.

Die Landesregierung stellte fest, dass sich auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Nachwuchsgewinnung zunehmend schwieriger gestalten. Vor diesem Hintergrund arbeitete sie dieses Thema in dem ressortübergreifenden Projekt „DRiN“²⁸ unter Federführung des Ministeriums für Inneres und Sport auf. Erste Schritte zur Verbesserung der Nachwuchsgewinnung unternahm das Ministerium für Inneres und Sport parallel mit verstärkten Bemühungen zur Gewinnung von Studierenden der Hochschule Osnabrück für die Einstellung in den Landesdienst z. B. über die Gewährung von Stipendien.

Vergleich der Ausbildungssysteme

Um die Handlungserfordernisse für das Land näher bestimmen zu können, unterzog der LRH die alternativen Ausbildungssysteme der Steuer- und Justizverwaltung sowie der Allgemeinen Verwaltung einer vergleichenden Untersuchung. Im Rahmen einer Nutzwertanalyse der Ausbildungseinrichtungen der geprüften Fachbereiche sollten die Stärken und Schwächen benannt und daraus Empfehlungen entwickelt werden. Nach Bestimmung und Gewichtung der Ausbil-

²⁵ Nach Angabe der Hochschule Osnabrück wird für die Jahre 2016 bis 2020 der Mittelwert der Jahre 2014 und 2015 angenommen.

²⁶ Ohne Staatskanzlei, Landtag und Justizministerium.

²⁷ Nicht enthalten sind 45 Stellen für die Einrichtung von Prüf- und Beratungsteams im Bereich der Niedersächsischen Landesschulbehörde.

²⁸ Demografiesicheres und ressourcenbewusstes Personalmanagement in der niedersächsischen Landesverwaltung (Beschluss der Landesregierung vom 02.08.2010).

dungsziele, Festlegung von Kriterien für die Zielerreichung sowie Ermittlung des Zielerreichungsgrads kam der LRH zu folgenden Feststellungen:

- Das duale Ausbildungssystem der Steuer- und Justizverwaltung ist bezogen auf die Absolventenzahlen und die Aufnahme einer Tätigkeit im Landesdienst besser geeignet, die notwendigen Personalbedarfe für die jeweilige Fachverwaltung zukünftig zu erfüllen. Dies ist insbesondere der Tatsache geschuldet, dass berufspraktische Studienzeiten und spätere Einsatzmöglichkeiten in einer Ortsbehörde in Heimatnähe möglich sind.
- Das duale Ausbildungssystem führt zu einer stärkeren Bindung an die Verwaltung als bei einem hochschulbasierten Studium. Ursache hierfür ist eine höhere Identifizierung mit der Fachverwaltung bereits während der Ausbildungsphase. Eine weitere Bindungswirkung erfolgt durch die Gewährung von Anwärterbezügen.
- Die Absolvierenden der Hochschule Osnabrück sollen nach den Studieninhalten zu Generalisten ausgebildet werden und vielseitig einsetzbar sein. Im Gegensatz dazu können die Studierenden der Norddeutschen Hochschule für Rechtspflege und der Steuerakademie Niedersachsen hinsichtlich des vermittelten laufbahnspezifischen Fachwissens nach Abschluss ihrer Ausbildung in der Fachverwaltung sofort verwendet werden, weil sie dort vertieftes Fachwissen erwerben.
- Aufgrund des Anwärterstatus entstehen für das Land in der dualen Ausbildung während der Studienphase höhere Personalkosten als bei der Übernahme von Absolvierenden der Hochschule Osnabrück, sofern keine Stipendien oder ähnliche Leistungen gewährt werden.

Das duale Ausbildungssystem zeigt seine Vorteile in den Bereichen Personalgewinnung, Bindung der Absolvierenden an die Landesverwaltung sowie zielgerichtete Vorbereitung der Studierenden auf ihre späteren Aufgaben. Die Vorzüge der hochschulbasierten Ausbildung liegen in der Vermittlung breit gefächelter Ausbildungsinhalte und ermöglichen damit, die Studierenden später in allen Verwaltungsbereichen zu verwenden. Die Wirtschaftlichkeitsziele bieten keine Differenzierungsmöglichkeiten. Im Hinblick auf die Berufslebenskosten eines Beamten sollte diesem Aspekt allerdings keine ausschlaggebende Bedeutung zukommen. Nach Berechnungen des LRH betragen z. B. die Personalkosten in der Ausbildungsphase nach heutigen Maßstäben weniger als 2,3 % der Personalausgaben während des gesamten Berufslebens.

Im Ergebnis ließ sich aus der Nutzwertanalyse keine eindeutige Präferenz für ein Ausbildungssystem ableiten. Die demografische Entwicklung wird in den nächsten Jahren auf dem Ausbildungsmarkt zu einer schwierigen Bewerberlage führen. Zurückgehenden Abiturientenzahlen wird ein breites Ausbildungsplatzangebot in der Industrie, im Dienstleistungsgewerbe sowie in Wissenschaft, Lehre und Forschung gegenüberstehen. Wenn das Land in diesem Konkurrenz-

kampf um Nachwuchskräfte bestehen will, müssen alle dienstrechtlich zulässigen Optionen gefördert werden. Der Weg in den Landesdienst muss sowohl denen offenstehen, die die Sicherheit einer dualen Ausbildung schätzen, als auch denjenigen, die eine frühe Festlegung auf einen Berufsweg vermeiden wollen und daher das Hochschulsystem bevorzugen.

Die voraussichtlichen Probleme in der Nachwuchsgewinnung werden nicht mit einer Entscheidung für ein Ausbildungssystem zu lösen sein. Nur ein Nebeneinander der bestehenden Ausbildungsalternativen wird zielführend sein. Die Ausbildung für den Nachwuchs der Landesverwaltung sollte in alle Richtungen geöffnet werden.

Empfehlungen

1. Der LRH empfiehlt - wie bereits im Jahr 2005 vorgesehen -, den Studiengang „Öffentliche Verwaltung“ an der Hochschule Osnabrück zu evaluieren. Dazu ist es zunächst erforderlich, Transparenz über die Kosten herzustellen. Sofern die mit der Einrichtung und Fortentwicklung vorgegebenen Ziele erreicht wurden, sollte der Studiengang erhalten bleiben.
2. Vor dem Hintergrund freier Kapazitäten bei der Kommunalen Fachhochschule für Verwaltung in Niedersachsen regt der LRH an, einen dualen Studiengang für die Fachrichtung Allgemeine Dienste einzurichten.
3. In der Fachrichtung Allgemeine Dienste sollten Anreize geschaffen werden, um die Bindung eines Teils der Studierenden an das Land zu verstärken. Der LRH sieht hierzu den Anwärterstatus als effektivstes Element an. Ergänzend dazu hält er den Abschluss von Ausbildungsverträgen oder die Gewährung von gebundenen Stipendien für zielführend.

2. Verbesserung des Managements von IT-Projekten

Projekte können nur ergebnisorientiert und wirtschaftlich durchgeführt werden, wenn bei deren Durchführung bestimmte Projektregeln eingehalten werden. Nur wenn in der Planungsphase vollständige Projektaufträge und umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt sowie in der Durchführungsphase begleitende Erfolgskontrollen durchgeführt werden, können Projekte sinnvoll gesteuert und wirtschaftliche Ergebnisse erzielt werden.

Der LRH äußerte sich in den letzten Jahren wiederholt zu Projektarbeit und Projektorganisation in der Landesverwaltung.²⁹ Nach Auffassung des LRH können Projekte nur dann erfolgreich und wirtschaftlich durchgeführt werden, wenn mindestens

²⁹ Z. B. Jahresbericht 2008, S. 23 (Drs. 16/190).

- Bedarfsanalysen, Risikoanalysen und vollständige Projektaufträge vorliegen, die auch einen Überblick über die erforderlichen Ressourcen geben,
- Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter benannt sind und der Umfang der Freistellungen von ihren sonstigen Tätigkeiten festgelegt ist,
- umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen gemäß § 7 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften durchgeführt werden sowie
- ein Berichtswesen eingeführt ist.

Die Landesregierung hatte in ihrer Antwort vom 06.03.2009³⁰ darauf hingewiesen, dass eine Reihe von Projekten erfolgreich durchgeführt worden sei und angekündigt, die Projektarbeit verbessern zu wollen. Die Landesregierung hatte allerdings eingeräumt, dass das Projektmanagement besser bekannt gemacht und genutzt werden muss.

Die jetzt durchgeführte Prüfung ergab, dass bei dem Projektmanagement für eGovernment und Infrastruktur- und Querschnittsprojekte noch keine Verbesserungen eingetreten sind. Die Landesregierung hat ihre Ankündigungen nicht umgesetzt.

Das Ministerium für Inneres und Sport veröffentlichte in den Jahren 2005 und 2010 eGovernment-Masterpläne des Landes. In diesen Masterplänen sind u. a. Infrastrukturprojekte enthalten, mit denen zentrale, grundlegende Funktionen für andere Projekte zur Verfügung gestellt werden sollen, sowie Querschnittsprojekte mit fachübergreifender Bedeutung für verschiedene oder alle Ressorts. Ein solches Verfahren ist z. B. das „elektronische Bezahlverfahren“, mit dem Bürgerinnen und Bürger Dienstleistungen elektronisch begleichen könnten oder der „Formularserver“, mit dem Vordrucke elektronisch bereitgestellt werden.

Der LRH prüfte bei den Infrastruktur- und Querschnittsprojekten die Umsetzung und die Einhaltung formaler Anforderungen, insbesondere an das Projektmanagement. Er ging dabei u. a. den Fragen nach, ob Projektaufträge vorhanden und in ihnen die erforderlichen Vorgaben enthalten waren. Gegenstand der Prüfung war, ob die in den jeweiligen Projektaufträgen enthaltenen Ziele hinsichtlich der Dauer, der Haushaltsmittel sowie der sonstigen projektrelevanten Annahmen eingehalten worden waren. Darüber hinaus prüfte der LRH Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Projektabläufe, Dokumentationen und Erfolgskontrollen und ob die Projekte erfolgreich durchgeführt wurden.

³⁰ Drs. 16/1005.

Bei den 16 in die Prüfung einbezogenen Vorhaben betragen die geschätzten Kosten bei drei Projekten mehr als 1.000.000 €, bei sechs Projekten 500.000 € bis 1.000.000 € und bei vier Projekten weniger als 500.000 €. Für drei Projekte lagen keine Kostenschätzungen vor. Die Kosten der Verwaltung, insbesondere die Personalkosten der mit der Durchführung der Projekte beauftragten Bediensteten, sind in den meisten Fällen nicht berücksichtigt.

Der LRH forderte von den betroffenen Ministerien die erforderlichen Unterlagen an. Bei den 16 Infrastruktur- und Querschnittsprojekten legte das Ministerium für Inneres und Sport jeweils lediglich folgende Unterlagen vor:

Art der Unterlagen	Anzahl
Projektaufträge	7
Bedarfsanalysen	8
Risikoanalysen	2
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	5
Abschlussberichte	6

Einige der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprachen nicht den Anforderungen des § 7 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften.

Der LRH bekräftigt seine Auffassung aus dem Jahresbericht 2008, dass Projekte nur sinnvoll gesteuert und wirtschaftliche Ergebnisse erzielt werden können, wenn das Projektmanagement verbessert wird, indem die Landesverwaltung bei Projekten künftig zumindest

- Projektteams bildet, den Aufwand schätzt und Projektaufträge erstellt,
- zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcenplanung durchführt und die Wirtschaftlichkeit prüft,
- ein Projektcontrolling mit einem Berichtswesen und einer Dokumentation einrichtet und pflegt sowie
- Abschlussberichte erstellt und Projektabnahmen sowie den Übergang in die Linie vollzieht.

Einige in den eGovernment-Masterplänen enthaltene Projekte führte die Landesverwaltung wegen fehlender Sach- oder Personalmittel nicht durch. Das Ministerium für Inneres und Sport versäumte es, die Vorhaben und Maßnahmen vor Aufnahme der Projekte in die Masterpläne auf Projektwürdigkeit zu untersuchen und eine Abgrenzung zu Routine- und Linienaufgaben vorzunehmen sowie bei der Planung entsprechende Ressourcen zu berücksichtigen.

Nach den Regeln des strategischen Projektmanagements ist es Aufgabe der übergeordneten Projektsteuerung, unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen dafür zu sorgen, dass

nur Vorhaben, die projektwürdig sind, als solche identifiziert und in geeigneter Weise organisiert werden.

Ein solches strategisches Projektmanagement fehlt.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Ministerium für Inneres und Sport führt in seiner Stellungnahme aus, dass Inhalte eines Teils der Unterlagen, die vom LRH als „fehlend“ angesehenen wurden, in anderen Unterlagen rudimentär vorhanden seien. In vielen Fällen sei auf bestimmte Teile der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtet worden, weil diese in anderen Dokumenten aufgeführt seien. Nicht in allen Fällen seien aber die erforderlichen Unterlagen erstellt worden und die Datenablage sei nicht optimal geführt worden.

Das Ministerium für Inneres und Sport erklärt, dass es kein Instrument hatte, „um die zur Einführung des eGovernment erforderlichen Maßnahmen in Projekte zu fassen und diese zu koordinieren und zu kontrollen“. Es habe die dazu erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen nicht zur Verfügung gehabt. Das Ministerium für Inneres und Sport führt auch aus, dass in den eGovernment-Masterplänen auch Vorhaben benannt seien, zu denen erst Vorüberlegungen bestanden hätten.

In seinem Schreiben vom 07.04.2008 an den LRH hatte das Ministerium für Inneres und Sport betont, dass „der eGovernment-Masterplan erfolgreich umgesetzt wird“.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass Projekte nur sinnvoll gesteuert und wirtschaftliche Ergebnisse erzielt werden können, wenn das Projektmanagement deutlich verbessert, Projektaufträge und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt sowie Projektcontrolling durchgeführt werden.

In eGovernment-Masterpläne sollte die Landesregierung nur Projekte aufnehmen, wenn sie davon ausgeht, dass die Vorhaben auch realisiert werden.

3. Teilprojekt „Elektronische Beschaffung (ComParo²)“

Das Ministerium für Inneres und Sport entwickelte ein Verfahren zur elektronischen Vergabe und Beschaffung mit erheblichem Aufwand, überführte es aber nicht in den Wirkbetrieb, obwohl dies aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten war.

Insgesamt wandte das Ministerium für Entwicklung und Testbetrieb der später nicht genutzten Software ca. 840.000 € auf. Das durch Einsatz des Verfahrens beim Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen nach der

zugrunde liegenden abschließenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Ministeriums für Inneres und Sport bestehende Einsparpotenzial von mindestens 100.000 € jährlich realisierte es nicht.

Das Ministerium für Inneres und Sport nahm das Projekt „Elektronische Vergabe und elektronische Beschaffung“ in den eGovernment-Masterplan auf. Ziel war es, künftig grundsätzlich alle Beschaffungen über ein zentrales Vergabe- und Beschaffungsverfahren abzuwickeln. Mit Projektauftrag vom 25.01.2007 startete das Ministerium für Inneres und Sport die Umsetzung des zweiten Teilprojekts „eBeschaffung“ unter der Bezeichnung „ComParo²“. Ziel war die Beschaffung und Bereitstellung der zur Unterstützung der Beschaffungseinrichtungen erforderlichen IT-Infrastruktur.

Als künftige Nutzer der Plattform nannte das Ministerium für Inneres und Sport das Logistikzentrum Niedersachsen, das Informatikzentrum Niedersachsen, die Behörde für Landvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen, das Staatliche Baumanagement sowie die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.

Das Ministerium für Inneres und Sport plante mit dem o. a. Projektauftrag drei - optional vier - verschiedene aufeinander aufbauend abzuarbeitende Beschaffungs- und Umsetzungsmaßnahmen mit folgendem Inhalt:

- Zentrale Beschaffungsplattform und Vergabemanagementverfahren,
- Webshop,
- Einbindung in das Haushaltswirtschaftssystem des Landes und
- ggf. Beschaffung einer Software zur Bedarfsermittlung.

Nach Beschaffung und Anpassung der Vergabesoftware wurde das System zunächst als Testinstallation und kurzfristig auch mit einer Produktinstallation im Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) bereitgestellt. Der LSKN hatte erste Testinstallationen erprobt, wollte und sollte auch im weiteren Projektverlauf Tests durchführen. Im Dezember 2009 teilte der LSKN jedoch mit, dass sein Fachbereich Einkaufs- und Vertragsmanagement zeitlich nicht in der Lage sei, zwei abschließende Funktionstests durchzuführen.

Auch nach Bereitstellung des Produktivsystems im Dezember 2010 teilte der LSKN erneut mit, die notwendigen abschließenden fachlichen Tests nicht durchführen zu können, sodass das System nicht im Echtbetrieb eingesetzt werden konnte.

Dem Ministerium gelang es in der Folge nicht, den LSKN anzuweisen, die erforderlichen Tests durchzuführen. Es kündigte daraufhin den Vertrag über den Betrieb des Vergabemanagement-

systems mit dem LSKN zum 31.12.2011 sowie den Wartungsvertrag für die eingesetzte Software.

Das Teilprojekt „ComParo²“ ist gescheitert. Das Ministerium für Inneres und Sport hat lediglich die erste Stufe des Teilprojekts „ComParo²“ entwickelt. Obwohl dieses Teilsystem lauffähig war und nach den Annahmen der vom Ministerium für Inneres und Sport aufgestellten und zum Projektende fortgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch wirtschaftlich zu betreiben gewesen wäre, hat das Ministerium es nicht in den Echtbetrieb überführt.

Für die nicht in Betrieb übergebenen Teile des Projekts hat das Ministerium für Inneres und Sport nach eigenen Aufstellungen Mittel in Höhe von ca. 840.000 € aufgewandt. Diese sind für Lizenzen, Anpassung und Betrieb der Software sowie den Betrieb der Hardware über die Projektdauer angefallen.

Allein durch den Einsatz beim LSKN erwartete das Ministerium aufgrund der Fortschreibung seiner Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch den Betrieb des Systems einen Wirtschaftlichkeitsvorteil von ca. 100.000 € jährlich.

Der LRH erwartet, dass Verfahren, die sich während des Testbetriebs als wirtschaftlich erwiesen haben, in den Wirkbetrieb überführt werden, um die Einspareffekte für das Land nutzbar zu machen.

Stellungnahme des Ressorts

Das Ministerium für Inneres und Sport führt an, dass die Beendigung des Projekts auf ungünstige Rahmenbedingungen zurückzuführen gewesen sei. Beim LSKN seien die Personalkapazitäten für die Tests nicht ausreichend gewesen und die zentrale Finanzierung der Maßnahme wäre aufgrund von Haushaltskürzungen ausgelaufen. Auch habe es eine Änderung der Vergabevorschriften gegeben.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest. Das Ministerium für Inneres und Sport hätte mit Nachdruck auf die Durchführung der Abschlusstests hinwirken müssen. Die zentrale Finanzierung des Projekts wäre nach Inbetriebnahme nicht mehr erforderlich gewesen, da geplant war, die Nutzer des Systems hierfür heranzuziehen. Ein durch die Änderung der Vorschriften entstehender Aufwand für eine Anpassung des Systems hätte im Rahmen der abschließenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gewürdigt werden müssen. Das Ministerium ging darin aber davon aus, dass der Betrieb des Systems wirtschaftlich gewesen wäre.

4. Einsparpotenziale bei den Funkstreifenwagen der Polizei

Die Anzahl der Funkstreifenwagen ließe sich insbesondere durch verstärkte Bildung von Fahrzeugpools reduzieren, ohne dass dadurch die Mobilität der Polizei beeinträchtigt würde. Der LRH hält ein Einsparpotenzial von 10 % für realistisch. Die Polizei hat dafür die vom LRH als kritisch bewerteten Funkstreifenwagen einer differenzierten Analyse zu unterziehen.

Im Jahr 2012 setzte die Polizei laut Jahresbericht der Zentralen Polizeidirektion zum Fuhrparkmanagement 4.887 Fahrzeuge ein, davon 3.601 Fahrzeuge des täglichen Dienstes, d. h. Funkstreifenwagen bzw. Großraumfunkstreifenwagen blau/silber und neutral.

Im Haushalt 2012 und 2013 betrug der Ansatz für Neu- und Ersatzbeschaffungen von Kraftfahrzeugen 10 Mio. € pro Jahr.³¹ Im Haushaltsplan 2014 wurde dieser Ansatz auf 12,5 Mio. € erhöht. Die Zentrale Polizeidirektion Niedersachsen ging in ihrem Jahresbericht 2012 zum Fuhrparkmanagement von einem bedarfsgerechten Investitionsvolumen in Höhe von 17,5 Mio. € bis 18,5 Mio. € pro Jahr für Ersatzbeschaffungen aus.

Der LRH untersuchte die Auslastung der Funkstreifenwagen und Großraumfunkstreifenwagen bei den Polizeidirektionen Braunschweig, Göttingen und Hannover sowie beim Landeskriminalamt Niedersachsen und bei der Polizeiakademie Niedersachsen. Die geprüften Stellen benannten dem LRH je Dienststelle einen für das Jahr 2012 repräsentativen Auswertungsmonat. Anhand der Fahrtenbücher prüfte der LRH, welche Fahrzeuge die Polizei an welchem Halbttag (00:00 Uhr bis 12:00 Uhr und 12:00 Uhr bis 24:00 Uhr) nutzte. Die Dauer bzw. die Anzahl der Nutzungen je Fahrzeug während eines Halbtags waren für die Beurteilung der Auslastung unerheblich. Nutzte die Polizei ein Fahrzeug in einer Tageshälfte, wertete der LRH dies als Vollausslastung. Die Nutzung eines Fahrzeugs von 11:50 Uhr bis 12:10 Uhr galt damit als Vollausslastung an beiden Halbtagen. Der LRH unterstellte bei seinen Erhebungen, dass jede Fahrt dienstlich erforderlich war. Die Wochenenden und Feiertage wertete er nicht aus, da er an diesen Tagen eine geringere Auslastung erwartete. Insgesamt wandte der LRH damit eine zugunsten der Polizei sehr moderate Erhebungsmethode an.

Für seine Auswertung fasste der LRH Fahrzeuge organisationsübergreifend in Gruppen zusammen, wenn die Polizeibehörden einen Fahrzeugpool hätten bilden können. Seine Gruppenbildung stimmte der LRH mit den geprüften Stellen ab. Innerhalb der Gruppen betrachtete der LRH, wie viele Fahrzeuge je Halbttag die Polizei in dem Auswertungsmonat maximal nutzte. Die Differenz zu den vorhandenen Fahrzeugen der Gruppe ergab die Anzahl der kritischen Fahrzeuge.

³¹ Erläuterungen Nr. 1 zu Kapitel 03 20 Titel 812 10.

Von den 1.513 untersuchten Fahrzeugen der geprüften Polizeibehörden und -einrichtungen waren im Erhebungsmonat 151 Fahrzeuge und damit 10 % entbehrlich. Der LRH geht davon aus, dass sich für die drei nicht geprüften regionalen Polizeibehörden ein ähnliches Ergebnis ergeben hätte. Da er eine moderate Erhebungsmethode anwandte und die geprüften Stellen den Auswertungsmonat selbst benannten, hält der LRH dieses für einen Monat erzielte Ergebnis grundsätzlich für geeignet, die Erforderlichkeit des Bestands an Funkstreifenwagen zu bewerten. Aus seiner Sicht ist daher für die Funkstreifenwagen ein Einsparpotenzial von 10 % erreichbar, ohne die Mobilität der Polizei zu beeinträchtigen.

Die Auswertungen zeigen, dass Reduzierungen der Fahrzeugbestände insbesondere möglich sind, wenn Fahrzeuge organisationsübergreifend zugewiesen und genutzt werden. Je mehr Fahrzeuge der LRH zusammenhängend betrachtete, desto größer war die Anzahl der kritischen Fahrzeuge.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport den Fuhrpark der Polizei wirtschaftlicher ausrichtet, auf eine verstärkte Bildung von Fahrzeugpools hinwirkt und entbehrliche Fahrzeuge durch die Polizeibehörden aussondern lässt. Er hält es für erforderlich, den Bestand an Funkstreifenwagen kurzfristig um mindestens 5 % zu verringern und zu prüfen, wie weitere 5 % ohne Mobilitätsverlust für die Polizei abgebaut werden können. Die durch die Verkleinerung des Fuhrparks frei werdenden Mittel könnte die Polizei für zeitgerechte Ersatzbeschaffungen einsetzen. So könnte sie die Diskrepanz zwischen dem von ihr festgestellten bedarfsgerechten Investitionsvolumen für Ersatzbeschaffungen und den im Haushalt dafür zur Verfügung stehenden Mitteln verringern.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium hält die angewandte Methodik des LRH für nachvollziehbar. Nach einer ersten Analyse der Prüfergebnisse und einer eingehenden taktischen Bewertung plant es, 5 % des Bestands an Fahrzeugen des täglichen Dienstes im Haushaltsjahr 2014 auszusondern und die Sollausrüstung entsprechend anzupassen. Gemeinsam mit den Polizeibehörden und der Polizeiakademie Niedersachsen solle die Möglichkeit künftiger regelmäßiger Überprüfungen der Fahrzeugauslastung sowie die Fortschreibung vorhandener Bedarfe weiter verfolgt werden.

Der LRH hält es für erforderlich, Möglichkeiten einer weiteren Reduzierung zu prüfen.

5. Unzureichende Auslastung der Polizeimotorräder

Die Anzahl der Motorräder der Polizei ließe sich ohne Mobilitätsverlust erheblich reduzieren.

Der LRH untersuchte die Auslastung der Motorräder bei den sechs Polizeidirektionen des Landes, der Zentralen Polizeidirektion Niedersachsen sowie beim Landeskriminalamt Niedersachsen und der Polizeiakademie Niedersachsen.

Die überprüften Stellen setzten im Jahr 2012 landesweit 229 Motorräder ein. Der LRH betrachtete hiervon 178 Motorräder. Die übrigen Fahrzeuge berücksichtigte er nicht, da sie entweder den Sondereinheiten der Polizei zugewiesen, Bundesfahrzeuge, Ausstellungsmotorräder oder defekt waren. Die Zentrale Polizeidirektion Niedersachsen und das Landeskriminalamt Niedersachsen hielten ausschließlich Bundesfahrzeuge bzw. den Sondereinheiten der Polizei zugewiesene Motorräder vor und fielen aus diesem Grund aus der Auswertung heraus.

Zur Bestimmung der Auslastung der Motorräder benannten die geprüften Stellen dem LRH einen für das Jahr 2012 repräsentativen Auswertungsmonat. Anhand der Fahrtenbücher erfasste der LRH die jeweilige Nutzung der Fahrzeuge nach Halbtagen (00:00 Uhr bis 12:00 Uhr und 12:00 Uhr bis 24:00 Uhr). Er ermittelte, ob innerhalb eines Halbtags eine Fahrt stattfand und unterstellte dabei deren dienstliche Notwendigkeit. Die Dauer der einzelnen Fahrten und die Häufigkeit der Fahrten je Halbtag waren für die Beurteilung der Auslastung unerheblich. Nutzte die Polizei das Fahrzeug einmal in der jeweiligen Tageshälfte, wertete der LRH dies als Vollauslastung. Die Nutzung eines Fahrzeugs von 11:50 Uhr bis 12:10 Uhr galt damit als Vollauslastung an beiden Halbtagen. Die Wochenenden und Feiertage betrachtete der LRH nicht, da er an diesen Tagen eine geringere Auslastung erwartete. Der LRH berechnete die Auslastungsquote pro Fahrzeug, indem er die Anzahl der genutzten Halbtage im Auswertungsmonat ins Verhältnis zu den nutzbaren Halbtagen in diesem Monat setzte.

Die Auswertung der Fahrtenbücher führte zu folgendem Ergebnis:

Dienststelle	Anzahl der Motorräder	Auslastung
Polizeidirektion Braunschweig	22	5,3 %
Polizeidirektion Göttingen	24	17,3 %
Polizeidirektion Hannover	52	8,7 %
Polizeidirektion Lüneburg	23	10,9 %
Polizeidirektion Oldenburg	27	8,8 %
Polizeidirektion Osnabrück	26	24,7 %
Polizeiakademie Niedersachsen	4	6,0 %
Gesamt	178	11,7 %

Die Auswertung ergab damit eine durchschnittliche Auslastungsquote von 11,7 %. 34 der 178 Motorräder benutzte die Polizei im jeweiligen Auswertungsmonat überhaupt nicht. Da diese Werte auf einem von den geprüften Stellen selbst benannten Auswertungsmonat basieren, geht der LRH davon aus, dass die Auslastung der Polizeimotorräder in anderen Monaten noch niedriger ist.

Das Ministerium für Inneres und Sport ordnete die Motorräder zwischenzeitlich dem budgetierten Bereich zu. Fortan können die Polizeibehörden und die Polizeiakademie Niedersachsen den Umfang der vorzuhaltenden Motorräder selbst bestimmen.

Der LRH hält die Anzahl der landesweit vorhandenen Motorräder bei der Polizei aufgrund ihrer geringen Auslastung für deutlich zu hoch. Er erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Ursachen für die unterschiedliche Auslastung der Motorräder je überprüfter Stelle untersucht und festlegt, für welche Einsätze die Polizei Motorräder benötigt. Anschließend hat das Ministerium den tatsächlichen Bedarf zu ermitteln. Der LRH hält es für unerlässlich, die Anzahl der Polizeimotorräder erheblich zu verringern.

Das Ministerium hält die Feststellungen des LRH für zutreffend und beabsichtigt, den Bestand an Polizeimotorrädern auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

6. Projektmanagement in der Niedersächsischen Landespolizei

Das Landespolizeipräsidium im Ministerium für Inneres und Sport verfügte weder über einen Gesamtüberblick, welche Projekte die Polizei durchführte, noch nahm es seine Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben für das Projektwesen in der Polizei ausreichend wahr. Die Polizei berücksichtigte bei der Planung und Durchführung ihrer Projekte den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit unzureichend.

Der LRH prüfte, in welchem Maße das Landespolizeipräsidium und die Polizeibehörden und -einrichtungen ein Projektmanagement einsetzten und ob sie ihre Projekte wirtschaftlich abwickelten. Dafür betrachtete er die Projekte des Landespolizeipräsidiums, der sechs regionalen Polizeidirektionen, der Zentralen Polizeidirektion Niedersachsen, des Niedersächsischen Landeskriminalamts und der Polizeiakademie Niedersachsen, die im Zeitraum vom 01.01.2009 bis 31.12.2012 begannen und/oder endeten. Die Polizei meldete für den Prüfungszeitraum insgesamt 157 Projekte mit verschiedenen, vom LRH abgefragten Grunddaten.

Behörde	Zahl der Projekte
Landespolizeipräsidium	14
Landeskriminalamt	7
Polizeiakademie	16
Polizeidirektion Braunschweig	1
Polizeidirektion Göttingen	6
Polizeidirektion Hannover	16
Polizeidirektion Lüneburg	4
Polizeidirektion Oldenburg	4
Polizeidirektion Osnabrück	9
Zentrale Polizeidirektion	80
Gesamt	157

Der LRH prüfte 16 Projekte weitergehend. Dazu wertete er Projektunterlagen aus und führte Gespräche mit den Projektverantwortlichen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Der LRH konnte aus den Unterlagen der von ihm vertieft untersuchten Projekte nicht entnehmen, dass die Polizei geprüft hatte, ob für die Erledigung der Aufgabe eine Projektorganisation erforderlich und wirtschaftlich war. Er wertete die gemeldeten Projekte danach aus, ob und in welchem Umfang die Polizei vorher eine Kostenschätzung vornahm und die während eines Projekts entstandenen Kosten erfasste. Nach Angaben der Polizei wurden für 17 % der Projekte die voraussichtlich entstehenden Kosten ermittelt. Für 60 % der Projekte erklärte die Polizei, die tatsächlich entstandenen Kosten erfasst zu haben. Der LRH stellte fest, dass die Angaben zu den Kosten, insbesondere bezüglich der Personalkosten, häufig nicht vollständig waren.

Der LRH ermittelte in einer Hochrechnung auf Basis der vorhandenen Daten für die Gesamtzahl der ihm gemeldeten Projekte einen Personalressourceneinsatz von rd. 28,7 Mio. € bzw. rd. 379 Vollzeiteinheiten. Einschließlich der Kosten für externe Projektbegleitung sowie kalkulierter Sachkosten errechnete der LRH für den Prüfungszeitraum Projektkosten der Polizei von insgesamt rd. 40 Mio. €.

Der LRH stellte fest, dass die Polizei die durch Projekte entstandenen Kosten nicht vollständig kannte. Solange sie die Kosten von Projekten nicht oder nicht vollständig erfasst, fehlt ihr aber die Grundlage, um deren Wirtschaftlichkeit bewerten zu können. Nach Auffassung des LRH ließ die Polizei bei ihren Entscheidungen, Projekte durchzuführen, kein hinreichend ausgeprägtes Kostenbewusstsein erkennen. Dies galt insbesondere für den Einsatz des eigenen Personals.

Planung und Steuerung von Projekten

Das Landespolizeipräsidium beauftragte die Polizeibehörden und -einrichtungen mit der Durchführung verschiedener Projekte. Daneben initiierten die Polizeibehörden und -einrichtungen auch eigene Projekte. Das Landespolizeipräsidium hatte weder im ausreichendem Maße Berichtspflichten angeordnet noch besaß es zum Erhebungszeitpunkt eine Zusammenstellung der selbst in Auftrag gegebenen Projekte. Über laufende oder bereits abgewickelte Projekte war in der Polizei kein zentrales Auskunftssystem eingerichtet.

Das Landespolizeipräsidium verfügte weder über einen Gesamtüberblick über das Projektwesen in der Polizei noch nahm es seine Koordinierungs- und Steuerungsfunktion für das Projektwesen in der Polizei ausreichend wahr. Den Polizeibehörden und -einrichtungen fehlte die Möglichkeit, strukturiert und verlässlich Auskunft über Projekte anderer Behörden zu erhalten.

Der LRH hält es für notwendig, Projektinformationen an zentraler Stelle vorzuhalten und den Polizeibehörden zugänglich zu machen, damit Synergieeffekte aus anderen Projekten genutzt und Doppelarbeiten vermieden werden.

Anwendung von Elementen des Projektmanagements

Projektmanagement setzt sich aus verschiedenen Elementen zusammen, die aufeinander abgestimmt eine effektive und effiziente Projektführung ermöglichen. Zu diesen Elementen zählen u. a. schriftliche Projektaufträge, Zieldefinitionen und Meilensteinplanungen.

Die Prüfung des LRH ergab, dass für 85 % der gemeldeten Projekte schriftliche Projektaufträge vorlagen. Diese enthielten jedoch teilweise keine Angaben über die Ausgangssituation, den erwarteten Projektnutzen, die Ressourcenplanung, die Besetzung des Projekts oder die Befugnisse der Projektmitglieder. Die Projektaufträge beinhalteten damit regelmäßig nicht sämtliche erforderliche Angaben.

Die Prüfung des LRH zeigte auf, dass die in den Projektaufträgen formulierten Ziele häufig wenig konkret formuliert waren. Die Angaben der Polizei zur Zielerreichung bewertete der LRH daher kritisch. Aus seiner Sicht konnte die Zielerreichung vielfach nicht gemessen werden.

Auf die Notwendigkeit von Meilensteinen hatte der LRH bereits im Jahresbericht 2008 hingewiesen.³² Der LRH stellte erneut fest, dass die Mehrzahl der Projektaufträge keine oder nur wenige Meilensteine enthielt. Ohne Meilensteine fehlt ein effektives Instrument, in den einzelnen Projektphasen Steuerungsinformationen zu erhalten, die Erfolgsaussichten des Projekts zu bewerten und ggf. lenkend einzugreifen.

³² Jahresbericht 2008, S. 24 (Drs. 16/190).

Nach Auffassung des LRH setzte die Polizei die verschiedenen Elemente des Projektmanagements jeweils isoliert, zum Teil unvollständig und nicht immer mit eindeutiger Steuerungsabsicht ein. Der LRH konnte keine Verknüpfung der eingesetzten Elemente zu einem strukturierten Projektmanagement feststellen. Die geprüften Stellen waren sich dessen Bedeutung nicht ausreichend bewusst.

Zusammenfassende Würdigung

In der Polizei ist das Projektmanagement nur ansatzweise etabliert. Sie steht damit vor der Aufgabe, ein Projektmanagement zu entwickeln und einzuführen. Bei der Planung und Durchführung von Projekten hat sie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO zu beachten.

Das Landespolizeipräsidium muss seine Koordinierung und Steuerung im Projektwesen intensivieren.

Wegen der geringen Anzahl von Projekten in einzelnen Polizeibehörden hält es der LRH für zweckmäßig, dass die Polizei die Methodenkompetenzen für ein Projektmanagement an einer Stelle bündelt, um sie den regionalen Polizeidirektionen bei Bedarf zur Verfügung zu stellen.

Das Ministerium bewertet die Prüfungsfeststellungen des LRH im Wesentlichen als zutreffend.

7. Verbesserung bei der Zusammenarbeit des Landesliegenschaftsfonds mit der Polizei

Der Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen kam seiner Aufgabe als zentraler Unterbringungsmanager beim Aufbau eines Liegenschaftscontrollings im Bereich der Polizei nicht hinreichend nach.

Nach Auffassung des LRH besteht im Bereich der Liegenschaftsverwaltung Bedarf, die jeweiligen Zuständigkeiten bei der Zusammenarbeit der Ressorts mit dem Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen zu präzisieren und genauer abzugrenzen sowie eine redundante Datenverwaltung zu vermeiden.

Auf Grundlage des § 64 LHO ist dem Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen (LFN) die Verantwortung für die Liegenschaftsverwaltung des Landes übertragen worden. Gleichwohl haben bei der Bewirtschaftung der Liegenschaften auch die hausverwaltenden Dienststellen der jeweiligen Ressorts eigene Zuständigkeiten.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport gibt es mit 445.350 m² Nutzfläche einen der größten Bestände landeseigener Liegenschaften. Über größere Bestände verfügen lediglich die Geschäftsbereiche des Justizministeriums und - mit großem Abstand - des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Bei den Anmietungen nimmt der Geschäftsbereich des Mi-

nisteriums für Inneres und Sport hingegen eine absolute Spitzenstellung ein. Für eine Mietfläche von ca. 681.000 m² wurde ein Mietzins von insgesamt fast 22 Mio. € im Jahr gezahlt.³³ Das sind mehr als 40 % aller Mietzahlungen des Landes. Innerhalb des Geschäftsbereichs des Ministeriums für Inneres und Sport ergeben sich Mietzahlungen für polizeiliche Zwecke aktuell in Höhe von ca. 16 Mio. €, das sind ca. 30 % aller Mietzahlungen des Landes. Es folgen das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit fast 18 % und das Justizministerium mit ca. 12 %.

Im Jahr 2013 prüfte der LRH das Liegenschaftsmanagement der Polizei und stellte fest, dass das Ministerium für Inneres und Sport im Jahr 2008 ein eigenes Projekt zum Liegenschaftscontrolling auflegte und bis heute weiter ausbaut. Die Polizei will mit diesem Instrument Daten über selbstgenutzte landeseigene und angemietete Liegenschaften erfassen und zielgerichtet Unterbringungsbedarfe und deren jeweilige Vorrangigkeit steuern. In der Anfangsphase des Projekts beriet der LFN noch, später beteiligte er sich jedoch nicht mehr.

Da das Unterbringungsmanagement für alle Landesdienststellen und damit auch für die Polizei³⁴ zu den originären Aufgaben des LFN zählt, wäre zu erwarten gewesen, dass er sich dem Projekt in besonderem Maß widmet. Dies verfolgte der LFN trotz der originären Aufgabenzuweisung gemäß § 64 LHO nicht in hinreichendem Umfang.

Der LFN weist darauf hin, dass die Verwaltungsvorschriften zu § 64 LHO entsprechende Spielräume eröffnen. In der Tat ermöglichen die Verwaltungsvorschriften, dass der zukünftige Nutzer im vorherigen Einvernehmen mit dem LFN sowohl den Grundstücks- als auch den Mietmarkt sondieren und Angebote vor Ort einholen kann.³⁵ In den genannten Vorschriften wird aber auch klargestellt, dass der LFN die Verhandlungen führt und diese zum Abschluss bringt. Außerdem wird in den Verwaltungsvorschriften mehrfach die Notwendigkeit einer ressortübergreifenden Steuerung und Beachtung wirtschaftlicher Aspekte durch den LFN betont.³⁶ Diesem Anspruch wird er nicht gerecht, wenn er - wie im vorliegenden Fall - das Liegenschaftsmanagement weitgehend der Polizei überlässt.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Polizei keinen IT-Zugriff auf die vorhandene Liegenschaftsdatenbank des LFN hatte. Das Ministerium für Inneres und Sport sah sich deswegen gezwungen, eine eigene, zusätzliche Datenbank für das Liegenschaftscontrolling aufzubauen.

Für Zwecke der Liegenschaftsverwaltung sind beim LFN bzw. beim Staatlichen Baumanagement bereits seit vielen Jahren verschiedene EDV-Anwendungen im Einsatz. So stehen zur

³³ Liegenschaftsbericht 2012.

³⁴ 1.200 Dienststellen mit einer Gesamtnutzfläche von rd. 940.000 m².

³⁵ VV Nrn. 5.3.1 und 5.3.2 zu § 64 LHO.

³⁶ Z. B. VV Nrn. 1.1 und 1.4 zu § 64 LHO.

Erfassung liegenschaftsbezogener Kenngrößen insbesondere folgende Programme zur Verfügung:

- Das Liegenschaftsinformationssystem Linfos (Liegenschaftsgrunddaten),
- das Programm GM-Info (insbesondere Daten zur Wartung und Flächenerfassung),
- das Informationssystem Lissy (Daten zum Verhältnis Fläche/Mitarbeiter - im Aufbau) und
- ein Portfoliomanagement (in Planung).

Bewertung der Zusammenarbeit durch den LRH

Der LRH bemängelt, dass

- sich der LFN am Aufbau eines Liegenschaftscontrollings im Bereich der Polizei nicht in hinreichendem Maß beteiligte und insofern seiner Aufgabenzuweisung nicht ausreichend nachkam und
- die Polizei beim Aufbau eines Liegenschaftscontrollings eine eigene Datenbank aufbauen musste, obwohl bereits EDV-Anwendungen mit der gleichen Zweckbestimmung in der Landesverwaltung im Einsatz waren.

Der LRH erwartet, dass der LFN seine Aufgabenverantwortung stärker wahrnimmt und deutlicher von der des Nutzers abgrenzt. Dazu könnte sich eine Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift zu § 64 LHO anbieten.

Des Weiteren empfiehlt der LRH, die unterschiedlichen EDV-Anwendungen, die Informationen zur Liegenschaftsverwaltung vorhalten, in geeigneter Weise zusammenzuführen, sodass alle Beteiligten daran partizipieren können und der redundante Aufbau von unterschiedlichen Systemen vermieden wird.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass

- es nicht Aufgabe des LFN sei, den Einsatz von Liegenschaften der Ressorts zentral zu steuern,
- die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung mit der zugehörigen Haushaltsmittelbewirtschaftung zu berücksichtigen sei,
- eine redundante Datenerfassung nicht gegeben sei, da jedes Programm eigene Anwendungsbereiche hätte und sich das Programm GM-Info erst in der Aufbauphase befände und

- die liegenschaftsbezogenen Aufgabenzuweisungen in der Verwaltungsvorschrift zu § 64 LHO hinreichend klar definiert seien.

Der LRH kann den Hinweisen des Finanzministeriums nur teilweise zustimmen:

Richtig ist, dass die am Liegenschaftsmanagement beteiligten Verwaltungen nach dem Ressortprinzip jeweils spezifische Zuständigkeiten übernehmen müssen. Der LRH sieht aber gleichwohl eine zentrale Verantwortung des LFN³⁷ und insoweit Verbesserungsbedarfe in der Zusammenarbeit. So lassen die Verwaltungsvorschriften zu § 64 LHO in der praktischen Umsetzung zu, dass dem Nutzer z. B. beim Erwerb oder der Anmietung von Liegenschaften einzelne Verfahrensschritte eigenständig überlassen bleiben. Hier sollte sich die jeweilige Verfahrensbeteiligung an der vorhandenen fachlichen Kompetenz ausrichten. So hat das LFN die Kernkompetenz z. B. für die Marktanalyse oder die Vertragsgestaltung, die nicht auf den Nutzer abgewälzt werden sollte. Auch sollte nach Ansicht des LRH die Zuständigkeit für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen allein dem LFN obliegen.

Dadurch, dass das Innenministerium gezwungen war, ein eigenes Programm zur Liegenschaftsverwaltung aufzubauen, ohne elektronisch auf die Datenbestände des LFN zugreifen zu können, sieht der LRH weiterhin eine Redundanz. Im Übrigen befindet sich das Programm GM-Info mittlerweile seit über fünf Jahren im „Aufbau“. Es stellt bereits jetzt umfangreiches Datenmaterial und anwenderspezifische Nutzungen zur Verfügung, die anderen Ressorts zugänglich gemacht werden sollten.

³⁷ So ausdrücklich VV Nrn. 1.1 und 1.4 zu § 64 LHO.

Finanzministerium

8. Geschäftsführergehälter in öffentlichen Unternehmen des Landes

Das Land verfolgt für die öffentlichen Unternehmen, an denen es beteiligt ist, keine einheitliche Vergütungsstrategie. Die Vergütungen der Geschäftsführer werden nicht kontrolliert. Die Beteiligungsverwaltung verfügt über keine vollständigen Daten zur Höhe der jeweiligen Gesamtvergütungen. Sie erstellt keine Vergütungsberichte. Die gezahlten Entgelte werden nur teilweise veröffentlicht.

Durch Organisationsentscheidungen übertrug die Landesregierung in den letzten Jahren Landesaufgaben auf selbstständige Unternehmen, die nicht oder nur mittelbar den Weisungen des Landes unterliegen. Der LRH erhob in ausgewählten Unternehmen für die Jahre 2009 bis 2011 die Gehälter der Geschäftsführer und kam zu folgenden Ergebnissen:

Vergütungsstrategie

Das Land verfolgte für die öffentlichen Unternehmen keine einheitliche Vergütungsstrategie. Es gab keine Regeln für die Gestaltung der abzuschließenden Verträge. Ziele, die das Land mit der Festlegung der Vergütung anstrebte, waren nicht bestimmt. Kriterien für die Bezahlung der Leitungen waren nicht zu erkennen. Erfolgsabhängige Vergütungsbestandteile fanden kaum Eingang in die Verträge.

Der LRH empfiehlt, für das Land eine Vergütungsstrategie zu entwerfen, an der die Verträge der Geschäftsführer in den öffentlichen Unternehmen grundsätzlich auszurichten sind. Hierzu regt er an, standardisierte Musterverträge als Leitlinie zu entwickeln und deren Beachtung verbindlich zu regeln. Leistungs- und Erfolgsorientierung sollten stärker in die Bemessung der Höhe der Geschäftsführerentgelte einfließen.

Das Finanzministerium erkennt in seiner Stellungnahme an, dass eine einheitliche Vergütungsstrategie sich im Kern mit den Interessen der niedersächsischen Beteiligungsverwaltung decke. Man sei bestrebt, die Empfehlungen des „Public Corporate Governance Kodex“³⁸ des Bundes

³⁸ Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes vom 01.07.2009. Der Public Corporate Governance Kodex für Bundesbeteiligungen soll die Leitung und Überwachung der Bundesbeteiligungen und die Zusammenarbeit der Unternehmensorgane verbessern. Als Vorbild für den Kodex des Bundes gilt der privatwirtschaftliche Deutsche Corporate Governance Kodex, von dem weite Teile wörtlich entlehnt wurden. Deutscher Corporate Governance Kodex: Von einer Regierungskommission der Bundesrepublik Deutschland erarbeitetes Regelwerk, das vor allem Vorschläge über eine gute Unternehmensführung ausmacht. Die darin aufgestellten Empfehlungen und Anregungen sind als Vorstellungen von „Best Practice“ zu betrachten. Im Gegensatz zu gesetzlichen Regelungen besteht keine Anwendungspflicht.

standardmäßig zu obligatorischen Vertragsbestandteilen werden zu lassen. Erfolgsabhängige Vergütungsanteile erschienen aber nur für jene Unternehmensleitungen sinnvoll, bei denen mit der Erfolgsbezogenheit eine spürbare Steuerungswirkung verbunden sei.

Vergütungscontrolling

Die Vergütungen der Geschäftsführer in den öffentlichen Unternehmen kontrollierte das Land nicht. Die Beteiligungsverwaltung verfügte über keine vollständigen Daten zur Höhe der jeweiligen Gesamtvergütung und zu deren Entwicklung. Vertragsinhalte waren nur teilweise bekannt und wurden nicht überprüft. Ob die Vergütungen der Geschäftsführer in den öffentlichen Unternehmen angemessen waren, bewertete die Beteiligungsverwaltung nicht.

Der LRH entwickelte Erhebungsbögen zur Ermittlung der Gesamtvergütung der Geschäftsführer und zeigte einen Vergleichsrahmen zur Angemessenheitsprüfung auf. Die Kriterien hierfür entnahm er u. a. dem Vergütungsbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Kienbaum³⁹. Nach herrschender Auffassung gelten die Bezüge von Unternehmensleitern danach als angemessen, wenn sie im Rahmen dessen liegen, was vergleichbare Unternehmen ihren Geschäftsführern bzw. Vorstandsmitgliedern für gleichartige Leistungen zahlen.

Der LRH empfiehlt, für die Leitungen der öffentlichen Unternehmen des Landes ein Vergütungscontrolling wahrzunehmen. Hierzu gehören die jährliche Ermittlung der Gesamtvergütung und die Prüfung der Angemessenheit. Die dazu vom LRH gegebenen Anregungen können als Grundlage für ein Controllingkonzept dienen.

Das Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass die Einführung eines kontinuierlichen Vergütungscontrollings in erster Linie eher eine Dokumentations- und Transparenz- als eine Steuerungsfunktion habe. Diese fänden „im Kleinen“ bereits statt. Im Übrigen weiche die Leitvorstellung von der Angemessenheit von Geschäftsführerbezügen nicht von der des LRH ab.

Transparenz

Die Beteiligungsverwaltung erstellte für die Geschäftsführer der öffentlichen Unternehmen keine Vergütungsberichte. Sie veröffentlichte die Geschäftsführervergütungen nicht vollständig. Die Bundesregierung empfahl in ihrem „Public Corporate Governance Kodex“ für Bundesbeteiligungen, die Geschäftsführervergütungen auch für nicht börsenorientierte Gesellschaften in einem Vergütungsbericht offenzulegen. Die Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg trafen für ihre öffentlichen Unternehmen bereits landesrechtliche Festlegungen. Beispielhaft sei auf das Transparenzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17.12.2009

³⁹ Kienbaum Vergütungsreport 2011 „Geschäftsführer“.

hingewiesen, in dem festgeschrieben wurde, dass die Vergütungen der Geschäftsführer in individualisierter Form im Anhang der Jahresabschlüsse gesondert zu veröffentlichen sind.⁴⁰

Der LRH ist der Auffassung, dass die Transparenzregeln auf nationaler und europäischer Ebene für börsennotierte Gesellschaften auch auf die öffentlichen Unternehmen des Landes verpflichtend übertragen werden sollten. Sie tragen dazu bei, dass die Verhältnismäßigkeit zwischen zu erfüllender Aufgabe und vereinbartem Entgelt gewahrt bleibt. Der LRH empfiehlt, in Anlehnung an das Transparenzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen für Niedersachsen eine vergleichbare Regelung zu treffen.

Das Finanzministerium führt hierzu aus, dass die Landesregierung im Koalitionsvertrag die Absicht niedergeschrieben habe, den Entwurf eines Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzes zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage sähe sich dann auch die Beteiligungsverwaltung rechtlich imstande, in Berichtsform über Geschäftsführervergütungen öffentlicher Unternehmen mit mehrheitlicher Landesbeteiligung zu informieren.

Empfehlungen des LRH

Auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Finanzministeriums hält der LRH eine Vergütungsstrategie für die Geschäftsführer in Landesunternehmen für erforderlich. Er hält es darüber hinaus für notwendig, ein Vergütungscontrolling aufzubauen. Das Konzept sollte ein einheitliches, verbindliches Verfahren zur Ermittlung der Gesamtvergütungen der Geschäftsführer der öffentlichen Unternehmen beinhalten und eine regelmäßige Angemessenheitsprüfung vorsehen. Der LRH befürwortet die Absicht der Landesregierung, im Rahmen des Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzes die rechtlichen Grundlagen für eine vollständige Veröffentlichung der Geschäftsführergehälter in öffentlichen Unternehmen des Landes in individualisierter Form in einem Vergütungsbericht zu schaffen.

9. Zusammenarbeit im Finanzamt - mehr Schein als Sein!

Die Zusammenarbeit zwischen den Amtsbetriebsprüfungsstellen und den Einheitlichen Erhebungsstellen ist stark verbesserungsbedürftig. So führten die Finanzämter unwirtschaftliche Außenprüfungen bei Vollstreckungsschuldern durch. Daneben nahmen sie Steuererstattungen vor, da sie keine Hinweise der Prüfdienste auf eine Gefährdung anstehender Steuernachforderungen erhielten. Landesweit geht der LRH von einem vermeidbaren Steuererstattungspotenzial von 3,1 Mio. € aus.

Der LRH prüfte die Einheitlichen Erhebungsstellen von fünf Finanzämtern. Hierbei untersuchte er auch die Zusammenarbeit zwischen der Einheitlichen Erhebungsstelle und dem Festset-

⁴⁰ Artikel 1 Abs. 1 Buchstabe a des Transparenzgesetzes, GV.NRW.2009, S. 950.

zungsbereich. Dabei überprüfte der LRH 100 Vollstreckungsgroßfälle⁴¹ und diverse Vorgänge zur Festsetzung von Zinsen, zur Aussetzung der Vollziehung sowie zur Vergabe von Umsatzsteuerdauerfristverlängerungen⁴².

Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen

Die Amtsbetriebsprüfungsstellen schenken der Dienstanweisung über die Zusammenarbeit mit den Einheitlichen Erhebungsstellen regelmäßig zu wenig Beachtung. Der LRH ermittelte 35 Außenprüfungsfälle⁴³, in denen keine bzw. eine nur unzureichende Zusammenarbeit stattfand.

Deutlich wird dies am Beispiel eines Falls, in dem ein Betriebsprüfer der Einheitlichen Erhebungsstelle bereits vor Abschluss der Betriebsprüfung seine Mithilfe bei der Beitreibung anbot. Diese nahm das Angebot nicht an. Vor Beginn der Anschlussprüfung bestanden noch vollstreckungsfähige Abgabenrückstände aus der vorangegangenen Betriebsprüfung. Der Anschlussprüfer stimmte weder das Prüfungskonzept mit der Einheitlichen Erhebungsstelle ab noch teilte er dieser Beitreibungsmöglichkeiten nach Abschluss der Prüfung mit.

Außenprüfungshandlungen bei Vollstreckungsschuldnern

Die Finanzämter führten 36 zumeist unwirtschaftliche Außenprüfungen bei Vollstreckungsschuldnern durch. Sie setzten dabei Mehrsteuern von rd. 3,22 Mio. € fest. Hierbei stimmten sie in keinem der geprüften Fälle das Prüfungskonzept mit den Einheitlichen Erhebungsstellen ab. Die Steuernachforderungen konnten sie nur selten vereinnahmen. Der LRH stellte in den Fällen sogar eine Erhöhung der Abgabenrückstände um knapp 6 Mio. € fest. Insgesamt verwendeten die geprüften Finanzämter für die Fälle 325 Arbeitstage.

Mangelnde Unterrichtung durch die Prüfdienste

Die Finanzämter erstatteten vor bzw. während Prüfungshandlungen rd. 604.000 € an spätere Vollstreckungsschuldner. Ursächlich dafür waren fehlende Hinweise durch die Prüfdienste auf eine Gefährdung des Steueranspruchs anstehender Steuernachforderungen. Landesweit geht der LRH von einem vermeidbaren Steuererstattungspotenzial von 3,1 Mio. € aus.

Beispielhaft hervorzuheben ist der Fall einer Steuerpflichtigen, bei dem ein Finanzamt für Großbetriebsprüfung mit Prüfungsanordnung vom 15.09.2008 eine Betriebsprüfung begann. Ferner leitete das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen am 23.09.2009 ein steuerstrafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen die Steuerpflichtige ein. Der Prüfer musste somit spätestens ab diesem Zeitpunkt davon ausgehen, dass seine Prüfung zu erheblichen Steuernachforderungen

⁴¹ Der LRH bezeichnet Fälle mit Abgabenrückständen ab 50.000 € als sogenannte Vollstreckungsgroßfälle.

⁴² § 18 Umsatzsteuergesetz in Verbindung mit § 46 Satz 1 Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung.

⁴³ Außenprüfungsfälle sind sowohl Amtsbetriebs- als auch Umsatzsteuersonderprüfungsfälle.

führt. Dennoch informierte er weder den Festsetzungs- noch den Erhebungsbereich des Veranlagungsfinanzamts. Diese Vorgehensweise führte dazu, dass die Anmeldesteuerstelle⁴⁴ keine Kenntnis von der Prüfung, von der Einleitung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens und der drohenden Steuernachzahlung hatte. Sie erstattete während der Prüfung zustimmungsbedürftige Vorsteuerüberhänge von rd. 325.000 €. Über das Vermögen der Steuerpflichtigen wurde nach Abschluss der Betriebsprüfung das Insolvenzverfahren eröffnet.

Festsetzung von Zinsen zur Aussetzung der Vollziehung

Soweit ein Rechtsbehelf endgültig erfolglos bleibt, ist der von der Vollziehung ausgesetzte Steuerbetrag nach § 237 Abs. 1 Abgabenordnung zu verzinsen. Die Verzinsung nimmt die Einheitliche Erhebungsstelle auf Hinweis der Stelle vor, die den Rechtsbehelf bearbeitet hat.

Der LRH untersuchte 58 Fälle mit Aufhebung der Aussetzung der Vollziehung über 20.000 €. Dabei stellte er fest, dass in einigen Fällen die Zinsfestsetzung unterblieben bzw. fehlerhaft war. Landesweit ermittelte der LRH ein Fehlerpotenzial bei der Festsetzung von Zinsen zur Aussetzung der Vollziehung von mehr als 560.000 €.

Großzügige Gewährung von Umsatzsteuerdauerfristverlängerung

Die Anmeldesteuerstellen gewährten den Steuerpflichtigen häufig trotz Steuerschulden bzw. eingeleiteter steuerstrafrechtlicher Ermittlungsverfahren Umsatzsteuerdauerfristverlängerungen. Der LRH ermittelte 38 Fälle mit verspätetem oder nicht vorgenommenem Widerruf der Umsatzsteuerdauerfristverlängerung. Die Anmeldesteuerstellen widerriefen diese durchschnittlich mehr als 30 Monate verspätet.

Exemplarisch dafür handelte ein Finanzamt, das einem Steuerpflichtigen trotz Abgabenrückständen von ca. 358.000 € eine Umsatzsteuerdauerfristverlängerung gewährte. Der LRH bat während der örtlichen Erhebung um deren Widerruf.

Empfehlungen des LRH

Die Prüfdienste müssen die Zusammenarbeit mit den Einheitlichen Erhebungsstellen verstärken und dabei die vorliegenden Dienstanweisungen beachten. Der Informationsaustausch muss intensiviert werden. In Fällen mit Steuerrückständen sind die Prüfungskonzepte abzustimmen.

Die Finanzämter müssen sicherstellen, dass ihre Einheitlichen Erhebungsstellen über endgültig erfolglos gebliebene Rechtsbehelfe unterrichtet werden und diese die Festsetzung von Aussetzungszinsen veranlassen.

⁴⁴ Diese Stelle ist für die Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und der Lohnsteueranmeldungen zuständig.

Von den Anmeldesteuerstellen erwartet der LRH, dass sie gewährte Umsatzsteuerdauerfristverlängerungen in Zusammenarbeit mit den Einheitlichen Erhebungsstellen stärker überwachen und ggf. unverzüglich widerrufen.

10. Schuldnerparadies - Finanzämter scheuen konsequente Vollstreckung hoher Steuer-rückstände und lassen Betriebe trotz Insolvenzreife am Markt bestehen

Die geprüften Finanzämter versäumten in Vollstreckungsgrößfällen eine zeitnahe und konsequente Beitreibung von Steuerschulden. Sie gewährten ihren Schuldnern vielfach deutlich zu großzügig Vollstreckungsaufschub. Der LRH schätzt den landesweiten Schaden infolge verjährter Steuerforderungen auf bis zu 11 Mio. €. Ferner nutzten die Finanzämter ihre vielfältigen Vollstreckungsmöglichkeiten kaum aus. Durch den unzureichenden Gebrauch effektiver Beitreibungsmaßnahmen dürfte dem Land ein weiterer finanzieller Schaden von bis zu 10 Mio. € entstanden sein.

Die Finanzämter kamen zudem ihrer Verpflichtung zur frühzeitigen Stellung von Insolvenzanträgen in Vollstreckungsgrößfällen nur unzureichend nach. Vielmehr ließen sie sich häufig durch Zahlungsversprechen der Betriebsinhaber hinhalten. Insolvenzreife Unternehmen blieben dadurch weiterhin am Markt tätig. Durch verspätete Antragsstellungen auf Eröffnung von Insolvenzverfahren könnte ein landesweiter Schaden von bis zu 14 Mio. € entstanden sein.

Der LRH überprüfte bei fünf Finanzämtern die Beitreibung von Steuerschulden sowie die Vorgehensweise bei insolvenzreifen Betrieben.

Ziel der in den Finanzämtern eingerichteten Einheitlichen Erhebungsstellen ist die schnellstmögliche Tilgung der Steuerrückstände. Die Arbeitsweise muss dementsprechend auf eine zeitnahe und konsequente Beitreibung ausgerichtet sein. Ist ein Betrieb zahlungsunfähig, hat das Finanzamt einen Insolvenzantrag zu stellen. Das Insolvenzverfahren dient nach § 1 Insolvenzordnung der gleichmäßigen Befriedigung aller Gläubiger sowie dem Erhalt des Schuldnerunternehmens. Verfahrensziel ist die fachkundige Prüfung und gerichtliche Klärung, ob eine Unternehmenserhaltung möglich ist. In einem frühen Stadium sind Unternehmenskrisen unter fachlicher Leitung oft noch zu beheben. Daher ist eine zeitnahe Insolvenzeröffnung regelmäßig auch im Interesse des Schuldners.

Der LRH kontrollierte insgesamt 300 Fälle mit Abgabenrückständen von mindestens 50.000 € (Vollstreckungsgrößfälle).

Feststellungen des LRH

Häufig zu Unrecht gewährter Vollstreckungsaufschub

Effizient zu vollstrecken bedeutet insbesondere, dass das Finanzamt das Verfahren nicht leichtfertig aussetzen darf. Zwar steht den Einheitlichen Erhebungsstellen die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit offen, die Vollstreckung auf Antrag des Schuldners einstweilen einzustellen, zu beschränken oder eine Vollstreckungsmaßnahme aufzuheben, soweit die Vollstreckung im Einzelfall unbillig ist.⁴⁵ Bereits der Gesetzeswortlaut verdeutlicht allerdings das Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen der Vollstreckung und dem Vollstreckungsaufschub. So dürfen Vollstreckungsmaßnahmen erst dann ausgesetzt werden, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners aufgeklärt sind und die Entscheidung über den beantragten Vollstreckungsaufschub auf gesicherten Erkenntnissen beruht.

Gleichwohl kamen die geprüften Einheitlichen Erhebungsstellen in den vom LRH eingesehenen Fällen diesen Vorgaben weit überwiegend nicht nach. Vielfach setzten die Finanzämter die Vollstreckung auf Bitten der Schuldner bereits aus, wenn diese lediglich Zahlungsbereitschaft behaupteten oder die Tilgung der Rückstände in Aussicht stellten. In den beanstandeten Fällen mussten die Vollstreckungsschuldner ihre aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse regelmäßig nicht darlegen. Gleiches galt für die Tatsachen, auf die sie die vermeintliche Unbilligkeit der Vollstreckung stützten. Zudem erfüllten die Schuldner regelmäßig nicht die vereinbarten Bedingungen. Sie hielten Zahlungszusagen für Altschulden nicht ein oder zahlten neue Abgaben nicht pünktlich. Die Finanzämter fühlten sich dagegen an die einmal getroffene Vereinbarung gebunden und nahmen die Vollstreckung wegen des Gesamtrückstands nicht wieder auf.

In einem Fall betrugen die Schulden des Steuerpflichtigen zum Zeitpunkt der Prüfung rd. 2,2 Mio. €. Seit dem letzten wesentlichen Zahlungseingang war mehr als ein halbes Jahr vergangen. Verwertbare Vermögensgegenstände waren im Übermaß vorhanden. Das Finanzamt setzte jedoch viermal die Beitreibung der Steuerrückstände aus. Durch die Hinweise der Prüfungsbeamten des LRH konnte die Einheitliche Erhebungsstelle kurzfristig mehr als 2 Mio. € vereinnahmen.

In einem weiteren Fall gewährte ein Finanzamt einer Zahnärztin nach Aufgriff in einem Steuerfahndungsfall mehr als 15 Jahre lang Vollstreckungsaufschub. Während dieser Zeit entstanden neue Fälligkeiten, die das Finanzamt regelmäßig in bestehende Vereinbarungen integrierte.

Durch dieses jahrelange Entgegenkommen musste sich die Steuerschuldnerin weder beruflich noch privat einschränken. Sie konnte beispielsweise ihre betrieblichen Räume umfänglich renovieren, ihre Kinder während des Studiums in hohem Maße finanziell unterstützen und ein Kraftfahrzeug der Oberklasse auf sich zulassen.

⁴⁵ § 258 Abgabenordnung.

Teilweise gewährten die Finanzämter auch für viele Jahre stillschweigend Vollstreckungsaufschub. Sie übersahen hierdurch die Gefahr der Verjährung⁴⁶ der Steueransprüche. Allein in vier vom LRH eingesehenen Einzelfällen kann sich ein Schaden für das Land auf bis zu 985.000 € belaufen. Übertragen auf alle niedersächsischen Besteuerungsfinanzämter wären dies bis zu 11 Mio. €.

Zahlreiche Verwertungsmängel im Vollstreckungsverfahren

Die Bearbeitung der Vollstreckungsgrößfälle wies auch inhaltlich erhebliche Mängel auf. Die Einheitlichen Erhebungsstellen missachteten in vielen Fällen die Vorgaben einer zeitnahen und konsequenten Beitreibung.

Für die Frage der Sicherung und Verwertung von Ansprüchen stellt aus Gläubigersicht das Immobilienvermögen in der Regel ein besonders gehaltvolles Wirtschaftsgut dar. Die Einheitlichen Erhebungsstellen haben daher bei Vollstreckungseinleitung zu überprüfen, ob Zwangsmaßnahmen durch eine Immobilienvollstreckung möglich sind.

Häufig verkannten die Finanzämter jedoch die sich ihnen bietenden Möglichkeiten der Grundstücksverwertung. Trotz ihrer zahlreichen Recherchemöglichkeiten über vorhandenes Grundbesitz versäumten sie etwa Pfändungen von Eigentümergrundschulden oder von Grundstückskaufpreisen bei Veräußerungen durch die Schuldner. Zwangsversteigerungen veranlassen sie kaum.

Die Eintragung von Sicherheitshypotheken verblieb teils sogar bei bisher gänzlich unbelasteten Grundstücken. Der LRH fand Fälle vor, in denen die Schuldner Eigentümer einer Eigentumswohnung in einem Urlaubsgebiet an der Nordsee oder eines selbstgenutzten Einfamilienhauses in einer beliebten Künstlergemeinde waren. Obwohl die hochwertigen Objekte jeweils nahezu unbelastet waren, versäumten die Einheitlichen Erhebungsstellen die Eintragung einer Sicherheitshypothek.

Neben Immobiliareigentum können Steuerschuldner über weitere verwertbare Vermögensgegenstände, Ansprüche und Forderungen verfügen. Die Einheitlichen Erhebungsstellen haben diese zeitnah zu ermitteln, zu sichern und zu verwerten. Der LRH stellte dagegen zahlreiche unterbliebene Verwertungsmöglichkeiten fest.

Beispielsweise erzielte ein als Rechtsanwalt tätiger Schuldner in vier aufeinanderfolgenden Jahren Umsätze bis zu 288.000 € und Gewinne in Höhe von bis zu 174.000 €. Die Einheitliche Erhebungsstelle verzichtete jedoch auf die Pfändung von Mandatsforderungen. Ebenso vollstreckte sie nicht in vorhandenes Kapital des Schuldners. So konnte der Schuldner seine verfügbaren

⁴⁶ § 228 Abgabenordnung.

Mittel für andere Zwecke als zur Steuerzahlung verwenden. Er ließ beispielsweise zwei Kraftfahrzeuge (Erstzulassungen) auf seinen Namen zu. Das Finanzamt unternahm auch insoweit keine Pfändungsversuche.

Ein anderer Schuldner erzielte Einnahmen aus IT-Beratungsleistungen. Seine Gewinne aus dieser Tätigkeit überstiegen regelmäßig den Betrag von 100.000 € jährlich. Dennoch verzichtete die Einheitliche Erhebungsstelle auf eine Forderungspfändung. Von den monatlichen Teilzahlungen des Schuldners in Höhe von 6.000 € leitete das Finanzamt ohne Rechtsgrundlage 2.000 € an eine andere Gläubigerin weiter. Diese konnte hierdurch ihre Forderung vollständig vereinnahmen. Die Rückstände beim Finanzamt stiegen dagegen innerhalb von knapp zwei Jahren von ca. 60.000 € auf rd. 100.000 € an.

Die Finanzämter können einige der vom LRH aufgedeckten Verwertungsmängel nicht mehr heilen. Bei den geprüften Fällen ist als Folge der Versäumnisse im Bereich der Immobilienvollstreckung ein endgültiger Schaden für das Land in Höhe von 342.000 € entstanden. Landesweit könnte sich dieser Schaden auf bis zu 4 Mio. € belaufen. Bei den übrigen Vollstreckungsmängeln beläuft sich der vom LRH ermittelte endgültige Schaden auf 549.000 €. Überträgt man diese Summe wiederum landesweit, so könnte der Schaden bis zu 6 Mio. € betragen.

Finanzämter meiden Stellung von Insolvenzanträgen trotz eindeutiger Zahlungsunfähigkeit der Schuldner

Je länger das Finanzamt in einer Unternehmenskrise zuwartet, desto geringer werden die Chancen einer Betriebserhaltung. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und das Bestreben der Einnahmeerzielung um jeden Preis haben daher sowohl im Hinblick auf Vollstreckungsaufschub als auch wegen des scharfen Anfechtungsrechts bei insolvenzreifen Schuldnern zu unterbleiben. Eine verzögerte oder sogar unterlassene Antragstellung unterläuft nicht nur die Ziele des Insolvenzrechts, sondern eröffnet dem Schuldner gleichzeitig die Möglichkeit, eventuell noch vorhandenes Vermögen bevorzugt anderen Gläubigern zukommen zu lassen. Zahlungsunfähigkeit und somit ein Eröffnungsgrund für ein Insolvenzverfahren liegt vor, wenn der Schuldner binnen drei Wochen nicht zumindest 90 % seiner Verbindlichkeiten erfüllen kann⁴⁷.

In den von uns eingesehenen Fällen kamen die Einheitlichen Erhebungsstellen ihrer Verpflichtung zur frühzeitigen Stellung von Insolvenzanträgen trotz Zahlungsunfähigkeit der Betriebe nur unzureichend nach. Vielmehr ließen sie sich stattdessen häufig mit Zahlungsverprechen der Schuldner hinhalten.

⁴⁷ Vgl. die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu § 17 Insolvenzordnung (BGH IX ZR 123/04).

So war beispielsweise ein Schuldner seit Februar 2004 mit Abgaben rückständig. Die Insolvenzreife war bereits zu Beginn der Vollstreckung gegeben. Dennoch gewährte das Finanzamt im Jahr 2004 für Abgabenrückstände von 162.000 € eine Aussetzung der Vollstreckung. Der Schuldner hielt weder diese noch die im Anschluss durch die Einheitliche Erhebungsstelle getroffenen Vereinbarungen ein. Das Insolvenzverfahren wurde im Jahr 2011 eröffnet. Im Ergebnis konnte der Schuldner trotz offensichtlicher Insolvenzreife sieben Jahre am Markt tätig bleiben.

In einem anderen Fall wies der Betriebsprüfer ausdrücklich auf die Zahlungsunfähigkeit des Schuldners hin. Gleichwohl stellte die Einheitliche Erhebungsstelle erst vier Jahre später einen Insolvenzantrag.

Durch die unterlassene bzw. verspätete Stellung eines Insolvenzantrags entstehen dem Land oft auch finanzielle Schäden. Diese begründen sich durch den Anstieg der Abgabenrückstände der insolvenzreifen Schuldner. Der LRH ermittelte in 15 Fällen einen konkreten Gesamtschaden für das Land von mehr als 1,2 Mio. €. Im ersten Beispielfall stiegen die Steuerschulden im Zeitraum vom erstmaligen Vollstreckungsaufschub bis zur Kenntnis über den Insolvenzantrag⁴⁸ um 55.000 € an. Im zweiten Beispielfall betrug die Steigerung von der Kenntnis der Zahlungsunfähigkeit bis zur Antragstellung 47.000 €. Landesweit beträgt der Schaden nach vorsichtiger Schätzung knapp 14 Mio. €.

Empfehlungen des LRH

Die Einheitlichen Erhebungsstellen müssen ihre Arbeitsweise bei Vollstreckungsgrößfällen umgehend an die bestehenden Vorgaben der OFD im Hinblick auf das Beitreibungsverfahren und den Umgang mit insolvenzreifen Unternehmen ausrichten. Die Bediensteten dürfen demnach Vollstreckungsaufschub künftig nur noch bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen gewähren und müssen Abgabenrückstände zeitnah und konsequent betreiben. Die Finanzämter müssen des Weiteren Insolvenzanträge deutlich frühzeitiger stellen. Behauptet ein Vollstreckungsschuldner seine Zahlungsfähigkeit, so ist er in der Beweispflicht, dass er tatsächlich innerhalb von drei Wochen mindestens 90 % seiner Verbindlichkeiten tilgen kann.

11. Millionenschaden - Finanzämter winken Erlassanträge durch

Die Finanzämter erließen Säumniszuschläge meist ohne genaue Prüfung und erheblich zu großzügig. Dadurch könnte in den Jahren 2010 bis 2012 ein Schaden von schätzungsweise mehr als 10 Mio. € entstanden sein. Ferner schlossen die Ämter Zahlungsvereinbarungen, ohne die Verjährung zu unterbrechen. Diese faktischen Er-

⁴⁸ Ein Dritter (Gläubiger) und nicht das Finanzamt stellte den Insolvenzantrag.

lasse eines Teils der Steuerschuld führten zu einem geschätzten Steuerausfall von bis zu 20 Mio. €.

Säumniszuschläge entstehen kraft Gesetzes⁴⁹ allein durch Zeitablauf ohne Rücksicht auf ein Verschulden des Steuerpflichtigen. Ein Erlass kommt in Betracht, wenn einem Steuerpflichtigen die rechtzeitige Zahlung der Steuern wegen Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung nicht mehr möglich war oder dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Ratenzahlungen unstreitig bis an die äußerste Grenze ausgeschöpft ist. Zu erlassen ist dann regelmäßig die Hälfte der verwirkten Säumniszuschläge.⁵⁰

Der LRH prüfte ca. 50 Fälle aus diesem Bereich intensiv sowie ergänzend ca. 30 Fälle überschlägig. Er stellte fest, dass die Einheitlichen Erhebungsstellen ihr Ermessen vielfach zu großzügig ausübten. Häufig bestanden die Voraussetzungen für einen Teilerlass von 50 %, tatsächlich erließen die Finanzämter jedoch bis zu 100 % der Säumniszuschläge. Sie überprüften nur selten die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner. Vollstreckungsmöglichkeiten ließen sie außer Acht, Sicherungshypothesen verwerteten sie nicht. Sie hielten sich an Zusagen, obwohl der Schuldner seinen Verpflichtungen nicht nachkam.

Der LRH ermittelte bei den fünf geprüften Finanzämtern unberechtigte bzw. überhöhte Erlasse in Höhe von ca. 950.000 € für die Jahre 2010 bis 2012⁵¹. Auf alle 57 Besteuerungsfinanzämter des Landes Niedersachsen überschlägig hochgerechnet, könnte ein Schaden von mehr als 10 Mio. € entstanden sein.

In einem Fall erließ die Einheitliche Erhebungsstelle ohne vorherige Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse Säumniszuschläge in Höhe von rd. 9.000 €. Der Schuldner erzielte im Jahr 2010 Arbeitslohn in Höhe von ca. 33.000 €. Im Jahr 2011 nahm er eine erfolgreiche gewerbliche Tätigkeit auf. Hohe Vorsteuerguthaben buchte die Einheitliche Erhebungsstelle auf seine Rückstände um. Dennoch sprach sie den Erlass von 66 % der Säumniszuschläge aus. Aufgrund seiner deutlich verbesserten wirtschaftlichen Lage hätte der Schuldner die Säumniszuschläge in voller Höhe entrichten können.

In einem anderen Fall sprach das Finanzamt einen Erlass von rd. 16.000 € Säumniszuschlägen (= 50 %) aus, obwohl sich der Schuldner nicht an die Ratenzahlungsvereinbarung hielt. Ferner ging er nicht an die Grenze seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Er erwarb mehrere Immobilien und besaß diverse Kraftfahrzeuge, darunter eine sportliche Limousine der Oberklasse. Erst nach Androhung der Pfändung dieses Kraftfahrzeugs zahlte der Schuldner letztlich den

⁴⁹ § 240 Abgabenordnung.

⁵⁰ Anwendungserlass zur Abgabenordnung, zu § 240 Abgabenordnung, Nr. 5.

⁵¹ Im Zeitraum vom 01.01.2010 bis 28.11.2012.

nicht erlassenen Teil der Säumniszuschläge. Auch hier hätte das Finanzamt keinen Erlass gewähren dürfen.

Einen besonders hohen Erlass gewährte die Einheitliche Erhebungsstelle in einem weiteren Fall. Das Finanzamt vereinbarte im Jahr 2005 zur Tilgung der Hauptsteuern eine Einmalzahlung über 20.000 € und eine Ratenzahlung. Im Anschluss erließ es gemäß dieser Vereinbarung sämtliche Säumniszuschläge. Angemessen waren lediglich 50 %. Der überhöhte Erlass belief sich auf über 111.000 €.

Faktische Erlasse

Die Einheitlichen Erhebungsstellen handelten in zehn der vom LRH geprüften Vollstreckungs-großfälle besondere Vereinbarungen mit den Vollstreckungsschuldern aus. Sie zielten regelmäßig auf eine Einmalzahlung ab. Im Gegenzug verpflichteten sich die Finanzämter, die übrigen Abgaben verjähren zu lassen. Sie umgingen somit die gesetzlich normierten Voraussetzungen für die Gewährung eines Erlasses. Eine eingehende Prüfung dieser Einzelfälle ergab, dass die getroffenen Vereinbarungen zu Steuerausfällen in Höhe von ca. 1,8 Mio. € führten.

Ein Finanzamt verzichtete in einem Steuerfall nach einer angekündigten Einmalzahlung von 200.000 € auf die weitere Beitreibung der verbleibenden Abgabenrückstände von 363.000 € mit dem Ziel der Verjährung. Der Schuldner ist Gesellschafter einer Firmengruppe und war nach Erkenntnissen des LRH in der Lage, die Abgabenrückstände vollständig zu entrichten.

In einem anderen Fall beantragten die Schuldner eine außergerichtliche Schuldenbereinigung. Das Finanzamt sollte Zahlungen von 30.000 € innerhalb von fünf Jahren bekommen und auf die übrigen 90 % der Abgabenrückstände in Höhe von 332.000 € verzichten. Die Einheitliche Erhebungsstelle lehnte dies ab. Später erfolgte ein neues Angebot. Jetzt sollte das Finanzamt nur noch 17.000 € erhalten. Dem stimmte die Einheitliche Erhebungsstelle zu, obwohl sich nach den Feststellungen des LRH die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner durchgreifend verbessert hatten.

Hochgerechnet auf das Land könnte der Schaden bis zu rd. 20 Mio. € betragen.

Empfehlungen des LRH

Der LRH fordert die Einheitlichen Erhebungsstellen auf, Anträge auf Erlass von Säumniszuschlägen sorgfältiger zu prüfen. Sie müssen die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners eingehend ermitteln und Vollstreckungs- und Verwertungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Erst dann kann ein Erlass in Betracht kommen. Die dahingehende Ermessensentscheidung ist zwingend aktenkundig zu machen. Dies unterblieb in der Regel oder erschöpfte sich allenfalls in knappen Stichworten.

Im Übrigen stellt der LRH fest, dass für Zahlungsvereinbarungen, die wegen der eintretenden teilweisen Verjährung faktisch wie Erlasse wirken, eine hinreichende rechtliche Grundlage fehlt. Der LRH fordert deshalb, zukünftig keinerlei Vereinbarungen mehr mit Schuldner über die Verjährung von (Teil-)Betragen zu treffen.

12. Besetzung der Amtsbetriebsprüfungsstellen in Hannover - gewollt, aber nicht geglückt!

*Die gewerblichen Amtsbetriebsprüfungsstellen der Finanzämter in der Landeshauptstadt Hannover waren in den vergangenen vier Jahren um mehr als 20 % unterbesetzt. Ursächlich dafür waren fehlende Nachwuchskräfte sowie eine Personalfluktuati-
on von beinahe 50 %. Demzufolge blieben viele prüfungswürdige Betriebe ungeprüft. Der LRH ermittelte für die Jahre 2009 bis 2012 ein Steuerausfallrisiko von insgesamt knapp 35 Mio. €.*

Eine Außenprüfung ist u. a. zulässig bei Steuerpflichtigen, die einen gewerblichen Betrieb unterhalten oder freiberuflich tätig sind. Sie dient der Ermittlung der steuerlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen.⁵²

Der LRH prüfte die Besetzung der gewerblichen Amtsbetriebsprüfungsstellen der Finanzämter in der Landeshauptstadt Hannover.

Besetzung der gewerblichen Amtsbetriebsprüfungsstellen

Die Amtsbetriebsprüfungsstellen der Finanzämter in der Landeshauptstadt Hannover sind personell stark unterbesetzt. Gegenüber dem Soll (Personalzuweisung) fehlten Ende 2012 34 Betriebsprüfer (Vollzeiteinheiten), somit fast 30 % der Zuweisung. Ursache dafür ist insbesondere der permanente Personalwechsel vornehmlich zu den Sonderfinanzämtern sowie zum Finanzministerium und zur Oberfinanzdirektion Niedersachsen.

Daraus herrührend verzeichneten diese Dienststellen in den vergangenen fünf Jahren mehr als 60 Personalabgänge. Sie verloren dabei zumeist ihre erfahrenen Außenprüfer, die nicht nur zum wesentlichen Teil zur Prüfungsqualität beitrugen, sondern auch die Ausbildung der Nachwuchsprüfer durchführten.

Der Oberfinanzdirektion Niedersachsen sind diese Probleme hinlänglich bekannt. Sie traf jedoch in der Vergangenheit - auch wegen der Belastung der Finanzämter durch die Einführung

⁵² §§ 193, 194 Abgabenordnung.

der bundeseinheitlichen Software KONSENS I⁵³ - keine Maßnahmen zur Verbesserung der Personalsituation in den Amtsbetriebsprüfungsstellen.

Steuerausfallrisiken durch die Unterbesetzung des Außendienstes

Die Außendienste der Finanzämter konnten aufgrund ihrer personellen Unterbesetzung viele dem Grunde nach prüfungswürdige Steuerfälle in Hannover nicht prüfen. Daher ermittelte der LRH, ob durch diese Personalfehlbestände Steuerausfallrisiken bestanden. Hierzu überprüfte er anhand einer Stichprobenauswahl die Mehrsergebnisse auf die Kassenwirksamkeit der Steuernachforderungen. Der LRH ermittelte, dass in den Jahren 2009 bis 2012 Steuerausfälle von insgesamt knapp 35 Mio. € entstanden sein könnten. Dabei geht der LRH einvernehmlich mit den geprüften Finanzämtern davon aus, dass es hinreichend prüfungswürdige Betriebe gibt, bei denen mit einem vergleichbaren Mehrergebnis zu rechnen ist wie in den geprüften Fällen.

Ergebnisse aus Befragungen

In den geprüften Finanzämtern führte der LRH eine Umfrage unter den Bediensteten des Innendienstes durch, die der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, angehören. Ziel war es festzustellen, in welchem Umfang sie zu einem Wechsel in die Amtsbetriebsprüfungsstelle bereit sind. An der Befragung nahmen 71 % der Bediensteten teil. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass nur noch wenige für eine Tätigkeit in der Außenprüfung gewonnen werden können.

Weiterhin führte der LRH mit den Sachgebietsleitungen der Amtsbetriebsprüfungsstellen strukturierte Interviews. Die Befragten bemängelten die vorübergehende Verkürzung der erforderlichen Innendienstenerfahrung von künftigen Nachwuchsprüferinnen und -prüfern von drei auf zwei Jahre. Sie befürchteten Qualitätseinbußen im Prüfungsgeschäft und empfahlen daher u. a., die geforderte Innendienstenerfahrung wieder deutlich zu erhöhen.

Maßnahmen der Verwaltung

Die Landesregierung hat in jüngster Zeit unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, um die Personalsituation im Außendienst landesweit zu verbessern. Sie will 100 zusätzliche Stellen im Außendienst schaffen⁵⁴ und beabsichtigt darüber hinaus den Ausgleich der gegenwärtigen Unterbesetzung (rd. 175 Vollzeiteinheiten) sowie der in der Legislaturperiode eintretenden Altersabgänge (rd. 250 Vollzeiteinheiten). Folglich sind insgesamt mehr als 500 Nachwuchskräfte in den Außendienst zu überführen.

Mögliche Maßnahmen zur Umsetzung dieses Ziels soll die Steuerverwaltung im Projekt „Bp +“ entwickeln.

⁵³ Die Einführung erfolgte zum 09.01.2012.

⁵⁴ Diese Stellen sollen im Verlauf von fünf Jahren geschaffen werden. Im Haushaltsplan 2014 sind bereits 20 zusätzliche Stellen ausgewiesen.

Empfehlungen des LRH

Die gewerblichen Amtsbetriebsprüfungsstellen in Hannover konnten bisher trotz permanenter Ausbildung von Nachwuchsprüferinnen und -prüfern ihren Personalfehlbestand nicht reduzieren. Gleichzeitig besteht nur ein geringes Interesse des noch vorhandenen Innendienstpersonals an einer Außendiensttätigkeit. Der LRH hält daher eine bedarfsgerechte Einstellung von am Außendienst interessierten Finanzanwärterinnen und -anwärtern für notwendig. Er regt insbesondere an, dass die Finanzämter in Hannover zukünftig bereits bei der Werbung und Auswahl von Finanzanwärterinnen und -anwärtern gezielt nach künftigen Außenprüferinnen und -prüfern suchen. Des Weiteren sollten die Ergebnisse aus den Befragungen auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden.

13. Niedrigzinsphase im Interesse einer Risikominderung zur Überprüfung des Portfoliomanagements nutzen

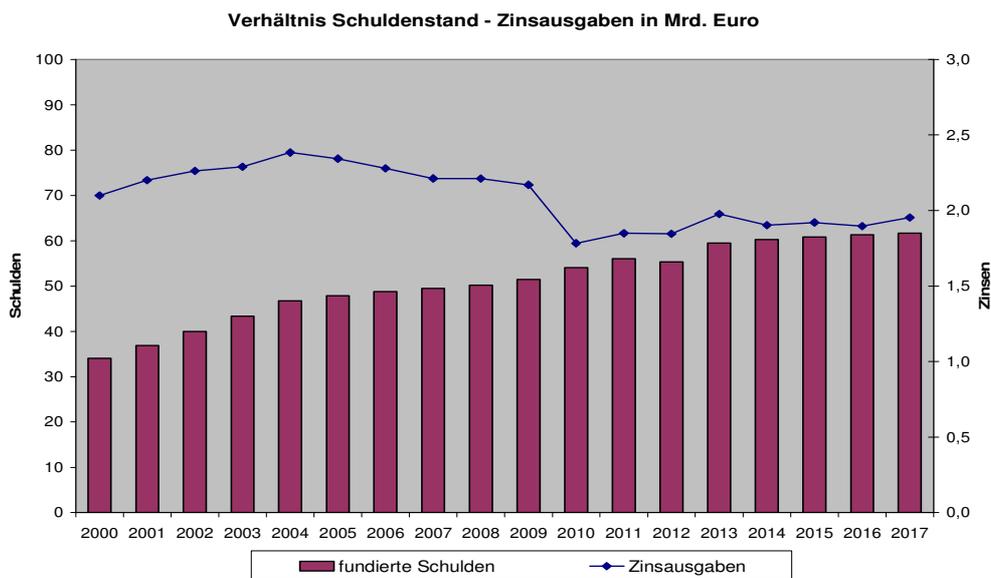
Die Schuldenstruktur des Landes beinhaltet ein überdurchschnittlich hohes Zinsänderungsrisiko. Die gegenwärtige Niedrigzinsphase sollte in Anbetracht eines Schuldenstands von fast 60 Mrd. € genutzt werden, die im Jahr 2008 festgelegten Ober- und Untergrenzen für Zinslaufzeit und -variabilität zu überprüfen.

Rahmenbedingungen

Die Zinsausgaben von Bund, Ländern und Kommunen stiegen bis zur Mitte der 90er-Jahre bei hohen Zinsen an den Kapitalmärkten und stark wachsender Verschuldung deutlich an. Ab dem Jahr 1999 gingen sie dann - mit einzelnen Unterbrechungen wie etwa in den Aufschwungjahren 2006 und 2007 - zurück. Ausschlaggebend dafür war eine erheblich gesunkene Durchschnittsverzinsung, die ein weltweit stark gesunkenes Zinsniveau widerspiegelte. Betrug sie zu Beginn der 90er-Jahre noch 8 %, ging sie seitdem annähernd stetig zurück. So wurde im Jahr 2003 bereits ein Wert von 5 % erreicht und im Jahr 2012 sogar von 3 %.

Die Zinsausgaben des Landes entwickelten sich entsprechend. Sie lagen im Jahr 2000 bei 2,1 Mrd. €, stiegen bis zum Jahr 2004 auf den bisherigen Höchststand von 2,3 Mrd. € pro Jahr und sanken anschließend bis zum Jahr 2011 wieder auf 1,8 Mrd. € jährlich.

Im gleichen Zeitraum stieg die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln kontinuierlich an. So lag sie am Anfang des Haushaltsjahres 2000 bei 34,3 Mrd. € und wuchs bis zum Ende des Haushaltsjahres 2012 auf 57,5 Mrd. € an. Nach Einschätzung des Finanzministeriums wird sie bis zum Jahr 2017 auf rd. 61 Mrd. € anwachsen. Bisher haben die weltweit sinkenden Zinsen dazu beigetragen, die Auswirkungen des steigenden Schuldenstands auf den Haushalt zu kompensieren.



Die Landesregierung geht nach der Mipla 2013 bis 2017 von folgender Entwicklung aus:

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Schuldenstand aus Kreditmarktmitteln in Mio. €	59.500	60.220	60.820	61.300	61.660
Zinsausgaben in Mio. €	2.018	1.903	1.921	1.897	1.954
Verhältnis Zinsausgaben/Schuldenstand	3,39 %	3,16 %	3,16 %	3,09 %	3,17 %

Erhebliche Risiken in der Schuldenstruktur

Die Steuerung des Zins- und Kreditportfolios erfolgt seit dem Jahr 2008 in der Form, dass das Finanzministerium bei laufenden und neuen Kreditverträgen auf die Einhaltung der letztmalig im Jahr 2008 festgelegten Limitierungen⁵⁵ achtet.

Vor dem Hintergrund der mittlerweile erreichten Schuldenhöhe und der lang andauernden Niedrigzinsphase könnten dabei die Limitierungen für folgende Parameter problematisch sein:

⁵⁵ Ober- und Untergrenzen für die maßgebenden Zinsparameter.

- Anteil der variabel verzinslichen Kredite

Die geltende Limitierung legt fest, dass der Anteil der variabel verzinslichen Kredite zwischen 20 % und 25 % des Schuldenstands betragen soll. Das Finanzministerium hält ihn nach eigenen Angaben möglichst nahe an 25 %.

Das Risiko an dieser Finanzierungsform liegt darin, dass variabel finanzierte Schulden auf Zinsänderungen unverzüglich reagieren. Andererseits sind Verträge mit festen Zinsen gegenwärtig tendenziell teurer.

Mit dem hohen Anteil an variabler Verzinsung liegt Niedersachsen deutlich über dem Durchschnitt der Bundesländer. Nur zwei Bundesländer haben einen variabel verzinslichen Kreditanteil über 25 %. Die meisten Bundesländer liegen (zum Teil deutlich) unter 15 %.⁵⁶ Das Land Schleswig-Holstein hat sich mit der Weiterentwicklung seines Portfolioverfahrens zur Ergebnis-Risiko-Steuerung im Jahr 2012 zum Ziel gesetzt, den Anteil variabel verzinslicher Kreditmarktschulden auf einen Wert zwischen 5 % und 16 % zu senken. Der Bund verfügt praktisch über keine variabel verzinslichen Kredite.⁵⁷

- Zinsbindungsfrist

Für diesen Parameter legte das Finanzministerium eine Limitierung von 4,5 +/- 0,2 Jahren fest. Da das Land als Dauerschuldner auslaufende Kredite durch die Aufnahme neuer Kredite tilgt, sind bei einer Zinsbindungsfrist von 4,5 Jahren rein rechnerisch gesehen 12 Mrd. €⁵⁸ pro Jahr zu refinanzieren. Die einzelnen Kreditverträge beinhalten jedoch stark differierende Laufzeiten. Der konkrete jährliche Refinanzierungsbedarf ist daher davon abhängig, wann genau die einzelnen Kreditverträge auslaufen. Die Mipla 2013 bis 2017 geht für diesen Zeitraum von einem jährlichen Refinanzierungsvolumen zwischen 7,6 Mrd. € und 6,8 Mrd. € aus. In Abhängigkeit von den Konditionen der auslaufenden Verträge ist im Zeitpunkt von Refinanzierungen bei steigenden Zinsen mit erhöhten kassenwirksamen Zinszahlungen zu rechnen (Zinsänderungsrisiko).

Zinsparameter überprüfen

Der hohe Schuldenstand und die andauernde Niedrigzinsphase geben nach Einschätzung des LRH Veranlassung, das bisherige Portfoliomanagement im Interesse einer Risikovorsorge zu überprüfen. Dazu müssten zunächst im Rahmen einer Kosten-Risiko-Bewertung die Mehrausgaben durch Zinsaufschläge für die Verlängerung der Zinsbindungsfrist den Liquiditätsrisiken

⁵⁶ Stand 2011, Quelle: Deutsche Bank Research, Verschuldungsstruktur der Bundesländer vom 01.02.2012.

⁵⁷ Quelle: Deutsche Bank Research, Staatsverschuldung 2020, Sebastian Becker & Wolf von Rotberg, Juli 2011, Grafik Staatsschulden nach Verzinsungsformen.

⁵⁸ Schuldenstand 57,5 Mrd. € : 4,5 Jahre = 12,7 Mrd. €.

für den Haushalt durch unvorhergesehene Zinsanstiege gegenübergestellt und darauf aufbauend ggf. die Limitierungen angepasst werden. Ein Anstieg des derzeitigen extrem niedrigen allgemeinen Zinsniveaus würde sich unausweichlich nachteilig auf die Zinszahlungen des Landes auswirken.⁵⁹ Ein schneller und starker Anstieg könnte die Liquidität gefährden. Das geltende Konzept zum Portfoliomanagement enthält keine Vorgaben, wie in Situationen extrem niedriger oder hoher Zinsen zu verfahren ist.

Der LRH schlägt daher vor, das Konzept zum Portfoliomanagement um Handlungsalternativen für extreme Hoch- und Niedrigzinsphasen sowie um Aussagen zur Risikotragfähigkeit des Landeshaushalts zu ergänzen.

⁵⁹ Zum 31.12.2012 betrug der Schuldenstand des Landes 57,5 Mrd. €. Eine Zinserhöhung von einem Prozent zöge daher kassenwirksame Mehrausgaben in Höhe von rd. 143 Mio. € p. a. allein im variabel verzinsten Teil des Portfolios nach sich.

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

14. Fehlende Ausrichtung der Landesbildungszentren für Hörgeschädigte auf eine inklusive Gesellschaft

Die Landesbildungszentren verstehen sich noch weitgehend als stationäre Einrichtungen. Tatsächlich gehen aber die Belegungszahlen in den Internaten, den Kindergärten und in den Schulen für Hörgeschädigte seit Jahren zurück. Dagegen steigen die Fallzahlen in der Frühförderung und insbesondere beim Mobilen Dienst deutlich an. Die Landesbildungszentren für Hörgeschädigte werden sich zukünftig vermehrt auf eine ambulante Betreuung von hörgeschädigten Kindern und Jugendlichen konzentrieren und zu einem Kompetenzzentrum Hören hinentwickeln müssen. Stationäre Angebote sollten dagegen reduziert oder auch ganz aufgegeben werden.

Das Land Niedersachsen unterhält vier Landesbildungszentren für Hörgeschädigte (LBZH) in Braunschweig, Hildesheim, Oldenburg und Osnabrück. Nach dem Organisationserlass des damaligen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und des Kultusministeriums sind sie soziale Einrichtungen in der Trägerschaft des Landes Niedersachsen mit Schulen im Sinne des Niedersächsischen Schulgesetzes in Form von nicht rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts. Sie haben von jeher ein stationäres Angebot (Sonderkindergarten, Schule und Internat), verfügen aber auch über ein Spektrum ambulanter Hilfen (Audiologische Beratung, Frühförderung und Mobiler Dienst).

Für die stationären Angebote ergibt sich folgende Situation:

- In allen vier LBZH besteht ein Sonderkindergarten für Hörgeschädigte. Die Belegungszahlen sind in den letzten vier Jahren um etwa 20 % gesunken. Hatten die vier Sonderkindergärten im Jahr 2009 noch insgesamt 112 belegte Plätze, waren es im Jahr 2013 nur noch 90 Plätze. Die Sonderkindergärten in den LBZH haben im Gegensatz zu allen anderen Leistungen der LBZH, die nach dem einschlägigen Organisationserlass überregionale Förderzentren sein sollen, lediglich ein regionales Einzugsgebiet.
- Die LBZH verfügen über Internate, in denen Schülerinnen und Schüler der Förderschule, an den Standorten Hildesheim und Osnabrück auch Berufsschüler und Umschüler untergebracht und betreut werden. Die Belegungszahlen der Internate sind seit Jahren rückläufig. Waren im Jahr 2009 in den vier Internaten noch insgesamt 142 Schülerinnen und Schüler aus dem allgemeinschulischen Bereich untergebracht, waren es im Jahr 2013 nur noch 113. Nur in Osnabrück sind die vorhandenen Plätze voll belegt. Oldenburg hat noch freie Kapazitäten, die Internate in Hildesheim und Braunschweig sind nur zur Hälfte belegt.

- An allen LBZH bestehen allgemeinbildende Schulen, die mit einem Hauptschulabschluss, einem Realschulabschluss oder mit einem Abschluss der Schule für Lernhilfe beendet werden. Die Schülerzahlen aller vier LBZH sind seit dem Jahr 2009 von 847 auf 721 im Jahr 2013 zurückgegangen. Seit der letzten Prüfung des LRH im Jahr 2004 ergibt sich sogar ein Rückgang von damals 969 Schülerinnen und Schüler auf 721 im Jahr 2013. Damit ist die Schülerzahl seit dem Jahr 2004 um mehr als ein Viertel gesunken. Landesweit werden nur noch ca. 30 % bis 40 % der hörgeschädigten Schülerinnen und Schüler in den LBZH schulisch betreut, während die große Mehrheit inzwischen Regelschulen besucht.

Die ambulanten Angebote der LBZH werden dagegen weiter stark nachgefragt:

- An allen vier LBZH besteht ein Pädagogisch Audiologisches Beratungszentrum. Hierbei handelt es sich um eine freiwillige Leistung des Landes. In den Zentren finden spezielle Hörmessungen mit pädagogischem Schwerpunkt, zum Teil an Kleinstkindern, statt. Nach den uns von den LBZH zur Verfügung gestellten Zahlen werden landesweit pro Jahr etwa 5.000 Untersuchungen durchgeführt, die Auslastung der Beratungsstellen bewegt sich damit seit Jahren auf hohem Niveau.
- Die LBZH führen flächendeckend die ambulante Frühförderung durch. Die Frühförderung im Allgemeinen und somit auch die hörgeschädigtenspezifische Frühförderung ist eine kommunale Aufgabe (§ 6 Abs. 1 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum XII. Buch des Sozialgesetzbuchs). Das Land nimmt sie für den Bereich der Hörgeschädigten als freiwillige Aufgabe ohne einen Kostenausgleich durch die örtlichen Sozialhilfeträger oder die Krankenkassen wahr. In den letzten vier Jahren ist die Zahl der landesweit geförderten Kinder um 6 % von 455 auf 484 gestiegen.
- Die LBZH verfügen alle über einen Mobilen Dienst und decken damit ihren Einzugsbereich ab. Der Mobile Dienst hat seine Rechtsgrundlage in den Regelungen des Kultusministeriums zum sonderpädagogischen Förderbedarf. Er soll individuelle Beratung und Unterstützung an Regelschulen sowohl für die Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf als auch für Lehrkräfte, Schulträger und Erziehungsberechtigte anbieten. Durch die Einführung der Inklusion hat die Bedeutung des Mobilen Dienstes zugenommen, er ist ein wichtiger Baustein für eine inklusive Beschulung. Im Mobilen Dienst hat sich die Zahl der betreuten Hörgeschädigten für die LBZH Osnabrück, Oldenburg und Hildesheim⁶⁰ von insgesamt 449 im Jahr 2009 auf 667 im Jahr 2013 erhöht. Damit hat die Zahl der Betreuten in nur vier Jahren um ein Drittel zugenommen.

⁶⁰ Das LBZH Braunschweig konnte keine verlässlichen Zahlen liefern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die ambulanten Aufgaben der LBZH in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben, während die stationäre Betreuung von Hörgeschädigten kontinuierlich zurückgeht.

Im Hinblick auf den baulichen Zustand der Liegenschaften der LBZH kommt hinzu, dass allein für das Haushaltsjahr 2014 im Einzelplan 20 ein Ausgabevolumen in Höhe von 9 Mio. € für Unterhaltungsarbeiten und kleinere Baumaßnahmen bei den LBZH Braunschweig, Osnabrück und Oldenburg veranschlagt ist. Für das LBZH Hildesheim liegt eine baufachliche Bedarfsberatung der Oberfinanzdirektion vor, wonach die Kosten für eine notwendige Grundsanierung der gesamten Liegenschaft auf 18,6 Mio. € beziffert werden.

Würdigung

Die aufgezeigte Entwicklung, die jetzt schon seit Jahren anhält, wird sich fortsetzen. Zum einen wird die verstärkte Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Niedersachsen im Sinne eines inklusiven Bildungssystems für eine weitere Verringerung der Schülerzahlen in den LBZH sorgen. Zum anderen ermöglichen es aber auch der medizinische Fortschritt (Cochlea-Implantat) und die verbesserte Früherkennung (Neugeborenen-Hörscreening) mit der damit einhergehenden Frühförderung, dass immer mehr Kinder „ins Hören gebracht“ werden und damit eine Regelschule an ihrem Wohnort besuchen können. Berücksichtigt man weiter die allgemeine demografische Entwicklung, so erscheint es wahrscheinlich, dass die Schülerzahlen an den LBZH weiter zurückgehen werden. Dies wird notwendigerweise auch zur Folge haben, dass die Auslastung der Internate weiter zurückgeht. Auch für die Kindergärten der LBZH ist aus ähnlichen Gründen mit einem weiteren Rückgang der Belegungszahlen zu rechnen.

Weiterentwicklung der LBZH zu einem „Kompetenzzentrum Hören“

Die LBZH werden auch zukünftig eine zentrale Rolle bei der Betreuung von Hörgeschädigten spielen. Sie verfügen über eine in Jahrzehnten erworbene Erfahrung und Kompetenz im Bereich der Hörgeschädigtenpädagogik, die auch zukünftig unverzichtbar ist. Die LBZH werden sich allerdings zu einem Kompetenzzentrum Hören hinentwickeln müssen, in dem die bisher als Hauptaufgabe angesehene stationäre Betreuung allenfalls ein Angebot unter verschiedenen darstellt. Zumindest mittelfristig werden sie sich auf ambulante Hilfen konzentrieren müssen.

Zukunftsfähiges Gesamtkonzept vor übereilter Investition in bestehende Standorte

Eine konsequente und zeitnahe Neuausrichtung ist auch deshalb notwendig, weil die weitläufigen Liegenschaften der vier LBZH erhebliche bauliche Unterhaltungsmaßnahmen erfordern. Weitere Investitionen in die vier Standorte setzen jedoch eine zukunftsfähige Konzeption voraus, aus der sich insbesondere auch ergibt, in welchem Umfang und wo weiterhin stationäre Leistungen angeboten werden sollen. Vor einer Grundsanierung des Standorts Hildesheim soll-

te als erster Schritt die Zusammenlegung der Internate Braunschweig und Hildesheim, die beide sanierungsbedürftig sind, geprüft werden.

Mittelfristig ist zudem zu erwarten, dass alle Sonderkindergärten an den LBZH aufgegeben werden, weil sie keine überregionale Bedeutung haben und es genügend andere Träger gibt, die Erfahrung mit der Betreuung und Begleitung hörgeschädigter Kinder besitzen. Auch für die schulische Betreuung Hörgeschädigter sind neue Konzepte zu entwickeln. Dabei sollten Erfahrungen aus anderen Ländern mit sogenannten Außenklassen und regionalen Schwerpunktschulen in die Überlegungen mit einbezogen werden.

Mobiler Dienst Voraussetzung für eine gelingende Inklusion

Die ambulanten Leistungen werden dagegen eher an Bedeutung gewinnen. Dies gilt insbesondere für den Mobilen Dienst, dem bei einer inklusiven Beschulung eine besondere Bedeutung zukommt. Hier müssen die LBZH eine angemessene personelle Ausstattung erhalten, um diese wichtige Aufgabe angemessen erfüllen zu können. Auch die Pädagogisch Audiologischen Beratungszentren und die Frühförderung sollten wegen ihrer großen Bedeutung für eine spätere inklusive Beschulung und wegen der dort vorhandenen hohen Fachlichkeit bei den LBZH verbleiben. Allerdings sollte das Land seine Bemühungen verstärken, eine Kostenerstattung von den eigentlich zuständigen Stellen zu erhalten.

15. Immer noch keine wirtschaftliche Transparenz bei den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte

Den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte fehlt es trotz mehrfacher Forderungen des LRH und entsprechender Zusagen des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung immer noch an wirtschaftlicher Transparenz in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen. Wirtschaftliche Entscheidungen über das Fortbestehen oder die Weiterentwicklung von Leistungsangeboten können unter diesen Voraussetzungen nicht getroffen werden.

Das Land Niedersachsen unterhält vier Landesbildungszentren für Hörgeschädigte (LBZH) in Braunschweig, Hildesheim, Oldenburg und Osnabrück. Sie sind soziale Einrichtungen in der Trägerschaft des Landes Niedersachsen mit Schulen im Sinne des Niedersächsischen Schulgesetzes in Form von nicht rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts⁶¹. Die LBZH bieten ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen der Eingliederungshilfe (pädagogische Audiologie, Diagnostik und Beratung, Frühförderung, Sonderkindergarten und Internat) an sowie Bildungs- und Ausbildungsangebote (allgemeinbildende Schulen mit Primarstufe und Sekun-

⁶¹ Gemeinsamer Erlass des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und des Kultusministeriums vom 03.01.2005 (Nds. MBl. S. 83).

darstufe 1, Mobile Dienste und berufsbildende Schulen, Fachschul- und Berufsausbildungsangebote). Es handelt sich dabei um freiwillige Leistungen des Landes.

Einnahmen erzielen die LBZH für einzelne Leistungen im Bereich der Eingliederungshilfe und der beruflichen Bildung. Für die Betreuung in den Sonderkindergärten und im Internat zahlen die Sozialhilfeträger eine Vergütung nach Fallpauschalen. Im Bereich der Berufsausbildung und berufsvorbereitenden Maßnahmen, die in Hildesheim und Osnabrück angeboten werden, erhalten die LBZH als Anbieter von Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach dem III. Buch des Sozialgesetzbuchs Gelder von der Bundesagentur für Arbeit.

Für die LBZH ist eine kamerale Buchführung gemäß LHO vorgeschrieben. In der Haushaltsrechnung werden Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt:

Kapitel 05 22	IST 2009	IST 2010	IST 2011	IST 2012
Einnahmen	10.017.980,49 €	9.712.227,08 €	8.568.774,28 €	8.247.952,39 €
Ausgaben	25.193.397,31 €	25.756.736,30 €	25.712.034,05 €	25.976.442,76 €
Zuschuss	15.175.416,82 €	16.044.509,22 €	17.143.259,77 €	17.728.490,37 €

Demnach ist in den letzten vier Jahren der Landeszuschuss für alle LBZH in der Summe um 17 % von 15,2 Mio. € auf 17,7 Mio. € gestiegen.

Der LRH hatte bereits im Jahr 2000 und erneut im Jahr 2005 gefordert, in allen LBZH eine einheitliche und aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Sie sollte eine zeitnahe Analyse und Vergleichbarkeit des wirtschaftlichen Handelns ermöglichen. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen schloss sich dieser Forderung an.⁶² In verschiedenen Stellungnahmen und Landtagsunterrichtungen, letztmalig im Oktober 2009, hat das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zugesichert, die Einführung einer einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung bei den LBZH zu koordinieren und einen dauerhaften Einsatz sicherzustellen. Eine Kosten- und Leistungsrechnung ist jedoch bis heute nicht eingeführt. Es gibt auch keine aktuellen Überlegungen für ihre Einführung.

Allerdings besteht in allen LBZH eine Kostenstellenrechnung auf Excel-Basis. Die Struktur der Excel-Datei ist in allen LBZH gleich, jedoch fehlt es an umfassenden und eindeutigen Regelungen für die Handhabung und die Dateneingabe. So legt beispielsweise jede Einrichtung den Verteilschlüssel für die Gemeinkosten auf die Kostenstellen der Leistungsbereiche nach eigenem Ermessen fest. Erlöse für die verschiedenen Leistungsangebote müssen unter dem ge-

⁶² Beschluss des Landtages vom 12.09.2000 (Nr. 17 der Anlage zur Drs. 14/1823).

meinsamen Posten „Neutrale Kosten“ erfasst werden. Eine verursachungsgerechte Zuordnung ist damit nicht möglich. Die Kostenstellenrechnung wird nur im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten erstellt. Dabei müssen mit hohem manuellen Aufwand alle Buchungen des Jahres in die Excel-Anwendung übertragen werden.

Würdigung

Im Ergebnis liefert die Anwendung zwar eine Zuordnung der Ausgaben zu den Kostenstellen. Durch die fehlende verursachungsgerechte Zuordnung der Einnahmen kann aus den Kostenstellen aber keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Leistungsangebote abgeleitet werden. Da es an verbindlichen Vorgaben durch die Trägerbehörde fehlt und so z. B. die Gemeinkosten in jedem LBZH nach eigenen Vorstellungen aufgeteilt werden, ist es auch nicht möglich, die Ergebnisse der einzelnen Einrichtungen einander gegenüberzustellen.

Die Kostenstellenrechnung ist somit weder aussagekräftig noch vergleichbar. Sie wird mit hohem Arbeitsaufwand erstellt, ihre Ergebnisse besitzen jedoch keine Aussagekraft und können keine Basis für wirtschaftliche Entscheidungen sein.

Forderung

Auf eine Kostenstellenrechnung in der jetzigen Form ist zu verzichten. Die Erstellung ist arbeitsaufwendig, fehlerintensiv und bringt keinerlei Nutzen.

Gleichwohl hält der LRH es für zwingend notwendig, dass Kostentransparenz in den verschiedenen Handlungsfeldern der LBZH hergestellt wird, sei es durch eine neue Kostenstellenrechnung oder durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Kindergarten, Internat und berufliche Bildung, in denen vorwiegend Dritte Kostenträger sind. Denn nur mittels Kostentransparenz lässt sich feststellen, ob diese Leistungen kostendeckend angeboten werden können. Es muss auch möglich sein, die Kosten der einzelnen LBZH untereinander zu vergleichen und so Fehlentwicklungen aufzuzeigen und rechtzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Nach Überzeugung des LRH ist die transparente Kostensituation auch ein wichtiger Aspekt bei der Frage nach dem Fortbestand von Leistungsangeboten. Gerade im Hinblick auf die vom LRH für notwendig erachtete Wandlung der LBZH von Einrichtungen mit vorrangig stationären Angeboten hin zu einem Kompetenzzentrum Hören, das in der Fläche beratend, begleitend und fördernd tätig ist, sind die bestehenden Aufgabenbereiche zu hinterfragen. Neben den medizinischen, pädagogischen und therapeutischen Gesichtspunkten ist bei einem derartigen Wandlungsprozess auch die Kostensituation zu berücksichtigen, die allerdings vorher durch entsprechende Verfahren transparent gemacht werden muss.

Der LRH fordert das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung daher auf, nunmehr seiner Zusage an den Landtag nachzukommen und schnellstmöglich die notwendige wirtschaftliche Transparenz in den LBZH herzustellen.

16. Heilpädagogische Leistungen für Kinder im Vorschulalter: Steuerungsmöglichkeiten nicht wahrgenommen - Einsparmöglichkeiten nicht genutzt

Die Ausgaben des Landes für heilpädagogische Leistungen für Kinder im Vorschulalter sind überhöht. Eine nachhaltige Steuerung der Angebotsstruktur durch das Land findet nicht ausreichend statt. Die kostengünstigste und den Zielen der Inklusion entsprechende Variante der integrativen Gruppen in Regelkindergärten wird daher nicht ausreichend gefördert. Einsparmöglichkeiten bei der Vereinbarung von Vergütungen werden nicht genutzt.

Kinder mit geistiger und/oder körperlicher Behinderung erhalten in Sonderkindergärten und integrativ in Regelkindergärten heilpädagogische Leistungen als Eingliederungshilfe nach § 54 des XII. Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB XII). Zuständig - und damit Kostenträger - ist das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Obwohl seit vielen Jahren die Zahl der Geburten in Niedersachsen kontinuierlich zurückgeht, im Zeitraum von 2007 bis 2011 von 65.326 auf 61.280, stieg in diesen Jahren die Zahl der Kinder mit einer Behinderung von 6.822 auf 7.997. Die Ausgaben für diesen Personenkreis erhöhten sich von rd. 121 Mio. € auf rd. 148 Mio. €.

Unterschiedliche Angebote mit unterschiedlichen Kosten

Heilpädagogische Leistungen für Kinder im Vorschulalter werden von unterschiedlichen Einrichtungen zu unterschiedlichen Kosten erbracht:

1. Sonderkindergärten

Sonderkindergärten sind teilstationäre Einrichtungen. Vergütungen werden für eine Grundpauschale, eine Maßnahmepauschale sowie für einen Investitionsbetrag und Fahrtkosten vereinbart. Bei den Sonderkindergärten für Kinder mit einer geistigen Behinderung werden die Vergütungen für zwei Leistungsberechtigtengruppen (LBGR) mit unterschiedlichem Hilfebedarf vereinbart. Die Vereinbarungen führten für das Jahr 2011 zu den nachstehenden monatlichen Gesamtvergütungen:

Sonderkindergärten für Kinder mit einer geistigen Behinderung	1.882 € bis 2.387 € in LBGR 1 3.116 € bis 3.958 € in LBGR 2
Sonderkindergärten für Kinder mit einer Körperbehinderung	2.228 € bis 2.821 €.

Die Bandbreite der Vergütungen ergibt sich aus einem noch nicht beendeten Angleichungsverfahren sowie unterschiedlich hohen Investitionsbeträgen und Fahrtkosten.

2. Integrative Gruppen in Regelkindergärten

Integrative Gruppen in Regelkindergärten sollen nicht weniger als 14 und nicht mehr als 18 Kinder umfassen. Dazu dürfen nicht weniger als zwei und nicht mehr als vier Kinder (vorübergehend fünf) mit Behinderung zählen. Der zusätzliche Einsatz einer heilpädagogischen Fachkraft ist vorgegeben.

Die Kosten für die integrative Erziehung und Betreuung behinderter Kinder in Integrationsgruppen von Regelkindergärten werden pauschaliert festgelegt.⁶³ Die Pauschalierung umfasst die Personalkosten der zusätzlichen heilpädagogischen Fachkraft sowie einen Pauschalbetrag von 373,27 € für alle weiteren Kosten einschließlich der Fahrtkosten je Kind und Monat.

Die Ausgaben pro Kind und Monat lagen im Jahr 2011

in Gruppen mit zwei behinderten Kindern zwischen	1.494 € und 2.030 €,
in Gruppen mit drei behinderten Kindern zwischen	1.246 € und 1.792 €,
in Gruppen mit vier behinderten Kindern zwischen	897 € und 1.544 €
(meist jedoch unter 1.200 €) und	
in Gruppen mit fünf behinderten Kindern zwischen	640 € und 1.264 €.

Die Beträge variieren aufgrund unterschiedlicher Vergütungsvoraussetzungen der heilpädagogischen Fachkräfte. Die Gruppen werden durchschnittlich mit 3,7 behinderten oder von Behinderung bedrohten Kindern belegt.

3. Integrative Gruppen in Sonderkindergärten

§ 1 Abs. 6 DVO Nds. AG SGB XII trifft eine besondere Regelung für bestimmte Integrationsgruppen. Diese findet für 14 Sonderkindergärten Anwendung. Für die Festlegung der Vergütung erfolgte im Jahr 1993 für jeden Sonderkindergarten die Kostenaufteilung für Kinder mit Behinderung und für Kinder ohne Behinderung. Der so für Kinder mit Behinderung ermittelte Betrag wurde seitdem über Vorgabewerte jährlich erhöht, inzwischen wird zusätzlich ein Pauschalbetrag in Höhe von 63,83 € gezahlt. Die Erhöhung der Beträge über Vorgabewerte bewirkt eine Spreizung der Vergütungen, die im Jahr 2011 zwischen 1.220 € und 2.254 € im Monat pro Kind lagen.

⁶³ § 1 der Niedersächsischen Verordnung zur Durchführung des SGB XII - DVO Nds. AG SGB XII - (Nds. GVBl. S. 178), zuletzt geändert am 11.07.2013 (Nds. GVBl. S. 207).

4. Einzelintegration

Sofern die gewünschte Betreuung eines Kindes mit einer Behinderung in einer integrativen Gruppe im Regelkindergarten nicht realisierbar ist, kann eine Einzelintegration zugelassen werden. Dies war im Jahr 2011 für 117 Kinder (von 4.945) der Fall. Für diese Einzelintegration wird pauschal ein Betrag von 1.536,72 € je Monat für alle Kosten gezahlt.

Würdigung

Die Erziehung und Betreuung von Kindern mit einer Behinderung gemeinsam mit nichtbehinderten Kindern in integrativen Gruppen in Regelkindergärten oder in Einzelintegration sind die kostengünstigsten Varianten. Die Vergütungen in Sonderkindergärten sind deutlich höher als die vergleichbaren Leistungen für integrative Gruppen in Regelkindergärten.

Die für 14 Sonderkindergärten maßgebende Regelung gemäß § 1 Abs. 6 DVO Nds. AG SGB XII sollte umgehend aufgegeben werden. Der LRH hält es für erforderlich, für diese Einrichtungen ebenfalls die pauschalierte Berechnung der Kosten nach der Regelung für Integrativgruppen in Regelkindergärten (§ 1 Abs. 1 bis 3 DVO Nds. AG SGB XII) anzuwenden.

Fehlende Steuerung des Landes

Landesweit existieren unterschiedliche Angebote für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter mit geistiger und/oder körperlicher Behinderung. Sie reichen von einem Landkreis mit ausschließlich integrativen Gruppen in Regelkindergärten bis zu Gebietskörperschaften fast ausschließlich mit Sonderkindergärten. Nach § 3 Abs. 6 des Niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) sollen Kinder mit einer wesentlichen Behinderung nach Möglichkeit in einer ortsnahen Kindertagesstätte (Regelkindergarten) gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung in einer Gruppe betreut werden. Tatsächlich stieg die Zahl der in Integrationsgruppen in Regelkindergärten betreuten Kinder mit geistiger und/oder körperlicher Behinderung von 3.802 im Jahr 2007 auf 4.945 im Jahr 2011. Die Zahl der Kinder in Sonderkindergärten blieb im gleichen Zeitraum aber nahezu konstant (3.020 im Jahr 2007; 3.052 im Jahr 2011).

Als Ergebnis der örtlichen Erhebungen des LRH ist festzustellen:

- Der Anstieg der Zahl der Kinder mit einer Behinderung in den Integrationsgruppen ist nicht auf Steuerungsmaßnahmen des Landes zurückzuführen.
- Wenn Träger der ambulanten Frühförderung auch gleichzeitig Träger von Sonderkindergärten sind, fehlen im entsprechenden Einzugsbereich meist alternative Angebote wie die Integrationsgruppen in Regelkindergärten.

- Es findet in den Kommunen oft keine Hilfeplanung für Kinder mit Behinderungen statt. Diese beginnt erst mit dem Eintritt in das Erwachsenenalter.

Empfehlung

Der LRH hält es für notwendig, dass die herangezogenen Gebietskörperschaften möglichst frühzeitig eine Hilfeplanung für Kinder und Jugendliche durchführen. Hierzu sollten Zielvereinbarungen mit den Kommunen abgeschlossen werden. Die Hilfeplanung lässt sich aus dem jährlichen Überschuss für die Kommunen aus dem Quotalen System finanzieren.

Mittels der Zielvereinbarungen ist ein steuerndes Eingreifen des Landes hinsichtlich der Angebotsstruktur möglich. Ziel muss es sein, mehr integrative Gruppen in Regelkindergärten zu schaffen und gleichzeitig Plätze in Sonderkindergärten abzubauen. Das Ziel einer ortsnahen Angebotsstruktur in Regelkindergärten ist gemäß § 3 Abs. 6 KiTaG vorgegeben. Auch die Grundsätze der Inklusion fordern eine Betreuung in Regeleinrichtungen. Da dies zudem die kostengünstigste Variante ist, könnten die Sozialhilfeausgaben des Landes durch eine verstärkte integrative Betreuung in Regeleinrichtungen deutlich gesenkt werden. Eine derartige Betreuung ist auch qualitativ eine Alternative, die von Eltern gut angenommen wird. Dies wird dadurch belegt, dass die Zahlen der Sonderkindergärten stagnieren, die integrative Betreuung in Regelkindergärten dagegen seit Jahren zunimmt.

Zusätzliche Einsparmöglichkeiten in den Sonderkindergärten

Hinsichtlich der mit den Trägern der Einrichtungen zu vereinbarenden Investitionsbeträge und Fahrtkosten hat der LRH folgende Einsparmöglichkeiten festgestellt:

Investitionsbeträge

Investitionsbeträge sind nach § 15 Abs. 5 Landesrahmenvertrag I jährlich zum 01.01. neu zu vereinbaren, dabei sind die Veränderungen der Investitionsfolgekosten zu berücksichtigen. Die Zinsaufwendungen für Fremdkapital sind durch jährliche Tilgungen und vor allem durch das deutlich niedrigere Zinsniveau seit der letzten konkreten Vergütungsvereinbarung (meist im Jahr 1995) erheblich gesunken. Tatsächlich werden die Investitionsbeträge demgegenüber seit vielen Jahren in der Regel in gleicher Höhe Jahr für Jahr fortgeschrieben. Der LRH hält es daher für erforderlich, die Vorgaben des Landesrahmenvertrages zukünftig zu beachten. Soweit bei der ursprünglichen Berechnung der Investitionsbeträge eine Eigenkapitalverzinsung mit 4 % berücksichtigt wurde, sollte auch diese auf einen marktgerechten Wert hin angepasst werden.

Fahrtkosten

Auch die Fahrtkosten werden seit vielen Jahren über Vorgabewerte fortgeschrieben. Die vereinbarten Fahrtkosten lagen im Jahr 2011 monatlich zwischen 89,96 € und 599,23 €. Veränderungen von Fahrtrouten und insbesondere die Verkleinerung von Einzugsbereichen blieben da-

bei unberücksichtigt, eine Überprüfung der Fahrtkosten wie auch die Ausschreibung dieser Leistungen fanden nicht statt.

Zukünftig ist auch bei der Vereinbarung der Fahrtkosten der Grundsatz der Sparsamkeit zu beachten. Die regelmäßige Überprüfung der Fahrtkosten sowie die notwendigen Ausschreibungen hält der LRH für unerlässlich.

Höhere Einnahmen durch zusätzliche Aufnahmen von Kindern in Sonderkindergärten

Sonderkindergärten erhalten eine Betriebserlaubnis jeweils für eine Gruppengröße von höchstens sechs Kindern. Bei Bedarf wird ein zusätzliches Kind für einen vorübergehenden Zeitraum zugelassen. Im Jahr 2011 wurden für landesweit durchschnittlich 48 zusätzliche Kinder in den Gruppen entsprechende Erlaubnisse erteilt.

Die Vergütung für die heilpädagogischen Leistungen in Sonderkindergärten wird bezogen auf die Leistung pro Kind und Monat vereinbart. Grundlage der Berechnung sind Personalschlüssel, die sich auf eine Gruppengröße von sechs Kindern beziehen. Diese Vergütung wird vom Kostenträger auch für das zusätzlich vorübergehend aufgenommene Kind gezahlt. Bei 48 zusätzlichen Kindern führt dies zu Mehrausgaben für das Land von ca. 1,2 Mio. € im Jahr. Diesen Mehreinnahmen bei den Einrichtungsträgern stehen nach Auffassung des LRH nur sehr begrenzte zusätzliche Leistungen und damit Aufwendungen gegenüber.

Der LRH hält daher eine entsprechende Änderung bei der Vereinbarung der Vergütungen für erforderlich.

17. Wildwuchs von Beratungsstellen:

Fehlende Notwendigkeit für die Förderung von Seniorenservicebüros

Leistungen im Rahmen der Altenhilfe obliegen den örtlichen Trägern der Sozialhilfe. Das Land, der Bund und die Kommunen haben vielfältige Strukturen und Stellen zur angemessenen Unterstützung der Anliegen von Seniorinnen und Senioren geschaffen. Das notwendige erhebliche Landesinteresse an einer zusätzlichen Förderung von Seniorenservicebüros ist nicht gegeben.

Nach § 71 Abs. 1 XII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) soll alten Menschen u. a. Altenhilfe gewährt werden. Die Altenhilfe soll dazu beitragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen. Gemäß Abs. 2 kommen als Leistungen insbesondere in Betracht:

- Leistungen zu einer Betätigung und zum gesellschaftlichen Engagement,
- Leistungen bei der Beschaffung und zur Erhaltung einer Wohnung,
- Beratung und Unterstützung in allen Fragen der Inanspruchnahme altersgerechter Dienste und
- Leistungen zum Besuch von Veranstaltungen oder Einrichtungen, die der Geselligkeit, der Unterhaltung, der Bildung oder den kulturellen Bedürfnissen alter Menschen dienen.

Nach § 97 Abs. 1 SGB XII ist für die Sozialhilfe grundsätzlich der örtliche Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig. Für die Altenhilfe gemäß § 71 SGB XII hat das Land Niedersachsen keine abweichende Regelung getroffen (vgl. § 6 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs).

Förderung von Seniorenservicebüros

Nach der Förderrichtlinie vom 15.12.2008⁶⁴ hielt es das damalige Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel für erforderlich, dem erhöhten Beratungs- und Unterstützungsbedarf älterer Menschen Rechnung zu tragen, diesem Personenkreis einen leichteren und übersichtlichen Zugang zu Serviceangeboten zu ermöglichen und das Hilfsangebot vor Ort besser zu koordinieren und transparenter zu gestalten. Zu diesem Zweck beabsichtigte das Ministerium, Maßnahmen zur Einrichtung und zum Betrieb von jeweils einem Seniorenservicebüro in den Landkreisen, kreisfreien Städten und in der Region Hannover zu fördern. Es legte fest, dass Personal- und Sachausgaben bis zur Höhe von 40.000 € für längstens vier Jahre gefördert werden sollten. Das Ministerium erwartete von den Seniorenservicebüros, dass sie die Organisation, Koordination und Vermittlung eines Freiwilligen Jahres für Seniorinnen und Senioren (FJS) übernehmen und zudem Wohnberatungen durchführen oder sich der Information und Vermittlung gesundheitlicher, kultureller oder sportlicher Angebote widmen. Für die Vermittlung, Organisation und Koordination einer Seniorenbegleitung stellte das Ministerium zusätzlich einen Förderbetrag von 6.000 € zur Verfügung.

Im Hinblick auf die begrenzten Haushaltsmittel sah das Konzept des Ministeriums vor, die Seniorenservicebüros zeitlich versetzt in die vierjährige Förderung aufzunehmen. Den im Jahr 2008 in das Programm aufgenommenen 16 Seniorenservicebüros folgten im Jahr 2009 weitere elf Projekte, im Jahr 2010 zehn und im Jahr 2011 acht Maßnahmen. Von den 45 Seniorenservicebüros entfielen 14 auf freie und 31 auf kommunale Träger. Die Städte Emden und Wilhelmshaven sowie die Region Hannover nahmen die Förderung nicht in Anspruch, weil sie für ein solches Projekt keine Notwendigkeit sahen oder aus Gründen der Haushaltskonsolidierung darauf verzichteten.

⁶⁴ Nds. MBl. 2009 S. 49.

Von den für diesen Förderzweck im Kapitel 05 73 zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln in Höhe von rd. 8,1 Mio. € bewilligte das hierfür zuständige Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) Zuwendungen in Höhe von rd. 6,9 Mio. €.⁶⁵

Weiterförderung von Seniorenservicebüros nach Ablauf des maximalen Förderzeitraums

Im Januar 2012 entschied das Ministerium, die im Jahr 2008 aufgenommenen 16 Seniorenservicebüros entgegen den regelmäßigen Ankündigungen ein weiteres Jahr und damit über den maximalen Förderzeitraum von vier Jahren hinaus zu fördern. Das erhebliche Landesinteresse begründete das Ministerium damit, dass die Seniorenservicebüros ein wichtiger Bestandteil der Evaluation von Beratungsangeboten für Familien und ältere Menschen seien. Als neue Aufgaben legte es den Generationendialog und die Beratung von Seniorinnen und Senioren zum Bundesfreiwilligendienst fest. Dafür entfiel (nur) für diese Weiterförderung die wenig erfolgreiche Aufgabe, das FJS zu organisieren. Nach Auffassung des Ministeriums handelte es sich damit um ein neues Projekt, welches mit den im Kapitel 05 36 veranschlagten Mitteln für die Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben und für außergewöhnliche Maßnahmen im sozialen Bereich gefördert werden könne.

Ende April 2013 informierte das Ministerium die Landkreise, kreisfreien Städte und die Region Hannover über die Absicht der neuen Landesregierung, eine neue seniorenpolitische Beratungsstruktur einzurichten, und teilte mit, dass Vielfalt an sich wünschenswert sei, es aber problematisch werde, wenn die Angebotslandschaft unübersichtlich sei, Doppelstrukturen mit teilweiser Mehrfachförderung umfasse und mit unklaren oder letztlich nicht vorhandenen Zuständigkeiten gekämpft werden müsse. Zudem werde die Seniorenberatung auch von Pflegestützpunkten, von Mehrgenerationenhäusern oder Familienzentren wahrgenommen. Um auch jene 27 Kommunen in die Strukturüberlegungen einzubeziehen, deren Förderung zum 30.06.2013 auslief, bot das Ministerium diesen eine Fortsetzung der Förderung bis zum 31.12.2013 an. Zwei Landkreise nahmen dieses Angebot nicht an. Auch diese zusätzliche Förderung erfolgte mit Mitteln aus dem Kapitel 05 36 und nach der dafür maßgebenden Förderrichtlinie.

Für die Förderung von Seniorenservicebüros über den maximalen Förderzeitraum hinaus bewilligte das LS insgesamt weitere Mittel in Höhe von rd. 1,2 Mio. €.⁶⁶

⁶⁵ Stand 08.11.2013. Ferner bewilligte eine Außenstelle des LS auf Veranlassung des Ministeriums für zwei Projekte Fördermittel für das erste Förderjahr in Höhe von 92.000 € nicht nach der für Seniorenservicebüros maßgebenden Richtlinie, sondern nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die allgemeine Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben und für außergewöhnliche Maßnahmen im sozialen Bereich. Hierfür nahm es Mittel aus dem Kapitel 05 36 in Anspruch. Anschließend setzte es die Förderung dieser Projekte nach der einschlägigen Förderrichtlinie fort.

⁶⁶ Stand 08.11.2013.

Feststellungen des LRH

Die Prüfung des LRH führte zu folgenden Ergebnissen:

- Die Wahrnehmung der Aufgaben von Seniorenservicebüros obliegt im Rahmen der Altenhilfe den örtlichen Trägern der Sozialhilfe.
- Obwohl es sich bei den Seniorenservicebüros um die Schaffung von Informations-, Beratungs- und Hilfsangeboten für ältere Menschen auf kommunaler Ebene handelte, gab es vor Beginn der Förderung weder eine entsprechende Bestandsaufnahme noch die gebotene rechtzeitige und umfassende Anhörung der kommunalen Verbände.⁶⁷ Tatsächlich gab es bei Kommunen bereits ein vielfältiges Angebot dieser Art.
- Die Förderung des Landes führte insgesamt nicht zu einer Verbesserung der örtlichen Beratungsstrukturen.⁶⁸ Dennoch ermöglichte das Ministerium für die Mehrzahl der Projekte eine im Wesentlichen unveränderte Fortsetzung über den vorgesehenen Förderzeitraum hinaus. Hierfür nutzte es eine Förderrichtlinie, die für diesen Förderzweck nicht vorgesehen war.
- Die frühe Erkenntnis, dass das FJS wenig erfolgreich war, hat erst im Anschluss an die vierjährige Förderung zu einer Veränderung der Aufgaben geführt. Das Ministerium sah im Übrigen von einer Neuausrichtung des laufenden Programms ab und band damit Ressourcen der Seniorenservicebüros für eine Aufgabe, die bereits als erfolglos galt, aber dennoch weiterhin zur Begründung des erheblichen Landesinteresses diente.⁶⁹
- Hinsichtlich der Prüfung von Verwendungsnachweisen durch das LS besteht ein erheblicher Bearbeitungsrückstand. Dies hat dazu beigetragen, dass die sich daraus ergebenden Informationen für notwendige Konsequenzen fehlten. Da die bisherigen Prüfungen zu Rückzahlungen in Höhe von rd. 109.000 € führten, besteht dringender Handlungsbedarf.
- Die vom Land, vom Bund und von den Kommunen geschaffenen Strukturen reichen für eine angemessene Beratung und Unterstützung von Seniorinnen und Senioren aus:

Das Land fördert die Landesagentur für Generationendialog Niedersachsen, das Niedersachsenbüro „Neues Wohnen im Alter“, den Landesseniorenrat, die Landesinitiative Niedersachsen Generationengerechter Alltag, Freiwilligenagenturen, den Freiwilligenserver, die Freiwilligenakademie, ferner ein Qualifizierungsprogramm für Ehrenamtliche, Freiwillige und

⁶⁷ Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände hatte sich mit Schreiben vom 08.07.2008 massiv über die unzureichende Beteiligung bei der Konzeption der Förderung beschwert und aufgrund des fortgeschrittenen Verfahrens festgestellt, dass „eine Stellungnahme zu den Inhalten der Förderrichtlinie ... sich damit erübrigt haben“ dürfte.

⁶⁸ Diese Erkenntnisse und den „Wildwuchs von Beratungsstellen“ hat das Ministerium in einem Vermerk vom 26.04.2013 selbst eingeräumt.

⁶⁹ Vgl. Erläuterungen zum Haushaltsplanentwurf 2014.

bürgerschaftlich Engagierte sowie Einrichtungen der Erwachsenenbildung nach dem Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetz und auch die Wohlfahrtsverbände. Mit dieser Förderung ist nicht nur die Wahrnehmung entsprechender Aufgaben der Altenhilfe verbunden, sie bietet dem Land vor allem ausreichende Möglichkeiten zur Steuerung und Unterstützung der seniorenpolitischen Ansätze.

Auch der Bund engagiert sich mit Projekten zur Verbesserung der Lebensumstände älterer Menschen. Dazu zählen die abgeschlossenen Modellprogramme „Neues Wohnen - Beratung und Kooperation für mehr Lebensqualität im Alter“ und der „Freiwilligendienst aller Generationen“ sowie aktuell die „Anlaufstellen für ältere Menschen“ mit 58 niedersächsischen Interessensbekundungen und die auch vom Land Niedersachsen geförderten Mehrgenerationenhäuser.

Die für die Altenhilfe zuständigen Kommunen haben ebenfalls auf den demografischen Wandel reagiert. Beispielhaft sind die Aufstellung von Seniorenplänen und insbesondere die Einrichtung von vielfältigen Beratungsstellen, Seniorenbüros, Wohnberatungen und Pflegestützpunkten zu nennen.

Keine Notwendigkeit für eine weitere Förderung

Das Ministerium strebt nunmehr eine Zusammenführung der Aufgaben der Seniorenservicebüros und der Pflegestützpunkte an. Noch in der Landesförderung befindliche Seniorenservicebüros sollen planmäßig weiter gefördert werden und nach Ablauf der vierjährigen Förderung ebenfalls mit den Pflegestützpunkten „fusionieren“. Das Ministerium beabsichtigt, jeden Senioren- und Pflegestützpunkt ebenfalls mit bis zu 40.000 € zu fördern. Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund weist in seiner kritischen Stellungnahme vom 27.10.2013 zutreffend darauf hin, dass es sich bei den wahrzunehmenden Aufgaben „im Kern um Angelegenheiten der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden handelt“ und dort die notwendige Beratungsstruktur „auch ohne eine entsprechende Förderung durch das Land Niedersachsen“ vorhanden sei. Schließlich seien die Städte und Gemeinden nicht nur erste Anlaufstellen für alle ratsuchenden Bürgerinnen und Bürger, sondern auch in der Lage, die Lotsenfunktion wahrzunehmen.

Demzufolge müssen keine neuen Beratungsstellen geschaffen werden. Die zusätzliche Förderung der Beratung und des bürgerschaftlichen Engagements ist entbehrlich, weil es dafür ausreichende Angebote gibt und die Kommunen ihre gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen. Diese sind auch nach der Stellungnahme des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes allein in der Lage, angemessen auf den örtlichen Bedarf zu reagieren und vor allem gerade für diesen Personenkreis wohnortnah zu wirken. Sofern es notwendig ist, können die Kommunen die im Übrigen ausreichend vorhandenen Unterstützungsangebote des Landes, des Bundes oder an-

derer Stellen in Anspruch nehmen. Ein erhebliches Landesinteresse an der Förderung ist somit nicht gegeben.

18. Wer will noch mal und hat noch nicht? - Schwachstellen und lückenhafte Regelungen beim Verfahren zur Wohneigentumsförderung

Regelungslücken sowie Umsetzungs- und Bearbeitungsmängel beeinträchtigen den zielgenauen Einsatz der Fördermittel bei der Förderung von Wohneigentum.

Förderung der Bildung von Wohneigentum

Ziel der Eigentumsförderung ist es, Personen, die ohne finanzielle Unterstützung dazu nicht in der Lage sind, die Bildung von selbst genutztem Wohneigentum zu ermöglichen (§ 2 Abs. 3 des Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetzes - NWoFG -). Die Eigentumsförderung richtet sich insbesondere an Personen, die Kinder versorgen und an Menschen mit Behinderung. Ein Anspruch auf Gewährung der Zuwendung (Darlehen) besteht nicht, vielmehr entscheidet die Bewilligungsstelle aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Neben einer Durchführungsverordnung sind bei der Antragsbearbeitung u. a. weitere Wohnraumförderbestimmungen des Landes zu beachten.⁷⁰ Die Beratung der Antragstellenden und die Prüfung der Voranträge erfolgt durch die Wohnraumförderstellen (WFS) bei den kreisfreien Städten und Landkreisen. Mit der Durchführung, Verwaltung und Abwicklung der Wohnungsbauförderung ist die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) beauftragt. Im Jahr 2011 wurden in Niedersachsen rd. 18,8 Mio. € für die Förderung des Aus- und Neubaus von 308 Eigenheimen und Eigentumswohnungen aufgewendet, 188 Förderungen für den Kauf eigengenutzten Wohnraums für kinderreiche Familien und Schwerbehinderte ausgesprochen sowie in 24 Fällen zinsgünstige Darlehen für barrierefreien Wohnraum bewilligt. Das Land setzte auch in den Folgejahren Kompensationsmittel für diese Förderung ein. Mit rd. 18,7 Mio. € förderte das Land Niedersachsen im Jahr 2012 in 303 Fällen den Aus-, Um- oder Neubau und in 209 Fällen den Kauf bzw. Erwerb von eigengenutztem Wohnraum für kinderreiche Familien und Schwerbehinderte.⁷¹

Der LRH prüfte die Förderung von Wohneigentum in Niedersachsen in den Jahren 2010 bis 2011 und stellte erhebliche Mängel bei der Zielgenauigkeit der Förderung fest, die ihre Ursache in den Richtlinien und deren Umsetzung haben. Dadurch kamen auch Personen in den Genuss einer Förderung, die die Fördervoraussetzungen nicht erfüllten oder nicht zur gesetzlichen Zielgruppe gehörten.

⁷⁰ Wohnraumförderbestimmungen - WFB -, Nds. MBl. 2011 S. 718; geändert durch Runderlass des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 05.04.2012, Nds. MBl. 2012 S. 335.

⁷¹ Die Zahlen für 2013 liegen noch nicht vor.

Dauerhafte Leistungsfähigkeit von Antragstellern

Die nach § 2 Abs. 3 NWoFG geförderte Bildung von Wohneigentum ist gefährdet, wenn sich die finanzielle Lage der Geförderten erheblich verschlechtert, sie ihren Rückzahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen können und daher der Verlust des Objekts durch Notverkauf oder Zwangsversteigerung droht.

Ein wesentliches Kriterium für die Gewährung eines Darlehens ist es deshalb, dass Antragstellende die finanziellen Lasten aus der Eigentumsbildung dauerhaft tragen können.⁷² Voraussetzung dafür ist eine belastbare und realistische Betrachtung der Einkommensverhältnisse der Antragsteller durch die NBank und die WFS. Dies ist nach den Feststellungen des LRH nicht durchgängig gegeben.

Willkürliche Berücksichtigung von Kindergeld

Nach den Feststellungen des LRH förderte das Land auch Antragstellende, die wegen zu geringen Einkommens nach den Richtlinien nicht förderfähig waren. Die Bewilligungsbehörde ermöglichte Antragstellenden gleichwohl eine Förderung, indem sie das diesen Personen zustehende Kindergeld als Finanzierungsbeitrag für ihr Wohneigentum berücksichtigte. Umgekehrt schloss sie die Anrechnung des Kindergeldes aus, wenn Antragstellende allein durch dessen Anrechnung aus der Förderung herausgefallen wären. So bildete sich eine Handhabung heraus, bei der Kindergeld angerechnet oder nicht angerechnet wurde, „je nachdem, wie es passt“.

Die unterschiedliche Behandlung von Kindergeld bei der Berechnung der Tragbarkeit ist unzulässig, vielmehr ist eine einheitliche Verfahrensweise durch das Land sicherzustellen.

Problematische Berücksichtigung von Eigenleistungen

Die Gewährung von Fördermitteln setzt voraus, dass Antragstellende eine angemessene Eigenleistung erbringen.⁷³ Diese kann u. a. durch Geldmittel erbracht werden. Eigenleistungen sind angemessen, wenn sie bei Eigentumsmaßnahmen mindestens 15 % der im Förderantrag genannten Gesamtkosten betragen. Die NBank kann im begründeten Einzelfall eine geringere Eigenleistung zulassen. Nach Feststellungen des LRH wurden solche Ausnahmen durch die WFS und die NBank pauschal damit begründet, dass die Finanzierung „ansonsten gut tragbar“ sei, bisher aufgrund geringen Einkommens kein Ansparen möglich gewesen sei oder aus „sozialen Gründen“ eine Unterschreitung der Mindesteigenleistung zugelassen werde. Entsprechende Entscheidungen über Ausnahmen wurden darüber hinaus nicht im Einzelnen begründet und nicht ausreichend dokumentiert. Soweit Eigenleistungen durch Selbsthilfe erbracht werden sollten, fehlten Vorgaben über feste Stundensätze für die einzelnen Leistungen und dazu, wie viel

⁷² Nr. 18.1 WFB.

⁷³ Nr. 6 WFB.

Zeit für ein Gewerk anzusetzen und abzurechnen sei. So variierten die Stundensätze zwischen 15 € bis über 80 € pro Stunde.

Hierdurch kam es wiederholt zu einer zu großzügigen Bewertung von Eigenleistungen der Antragstellenden, deren finanzielle Situation bei realistischerer Betrachtung eine Förderung nicht erlaubt hätte.

Förderung von Antragstellenden, die nicht zur Zielgruppe gehören

Auf der anderen Seite stellte der LRH fest, dass Antragstellende in den Genuss einer Förderung kamen, die wegen ihrer guten Einkommens- oder Vermögenssituation nicht zur Zielgruppe der sozialen Wohneigentumsförderung gehörten.

Einkommensfeststellung ohne Berücksichtigung weiteren Vermögens

Eine der wesentlichen Fördervoraussetzungen ist, dass das Familieneinkommen innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen liegt. Maßgebend sind grundsätzlich die Einkommensverhältnisse zum Zeitpunkt der Antragstellung, die nach § 3 NWoFG in Verbindung mit der Durchführungsverordnung berechnet werden. Da in den Fördervoraussetzungen lediglich eine zum Zeitpunkt der Antragstellung geltende Grenze der laufenden Einkünfte festgelegt ist, gelangten auch Familien mit größeren Ersparnissen oder bereits vorhandenem Wohneigentum in den Kreis der Förderberechtigten.

Damit wurden Antragstellende gefördert, die auch ohne eine solche Förderung in der Lage waren, sich Wohneigentum zu ermöglichen oder dieses bereits gebildet hatten. Eine soziale Wohnraumförderung durch die öffentliche Hand war in diesen Fällen nicht erforderlich und konterkariert den Gesetzeszweck.

Förderung an der Zielgruppe vorbei

Nach den WFB ist die finanzielle Belastung aus dem zu fördernden Objekt als tragbar anzusehen, wenn Antragstellenden nach Abzug der Belastungen aus dem Objekt und weiterer Zahlungsverpflichtungen ein Betrag zum Lebensunterhalt verbleibt, der mindestens 10 % über den Regelbedarfsstufen nach dem XII. Buch des Sozialgesetzbuchs liegt. Verbleibt dem Antragstellenden nach Abzug der Belastungen aus dem zu fördernden Objekt und der weiteren Zahlungsverpflichtungen ein Betrag, der die Regelbedarfsstufen um mehr als 100 % übersteigt, ist eine Förderung ausgeschlossen.

Der LRH stellte fest, dass sich das Sozialministerium und die NBank darauf verständigten, in diesen Fällen Antragstellenden eine Erhöhung der Tilgung der Finanzmarktdarlehen zu empfehlen, um durch höhere Tilgungslasten das Überschreiten der Regelbedarfsstufen um mehr als 100 % zu vermeiden. Die Bewilligungsbehörde wies Antragstellende, die nach den Bestimmun-

gen von der Wohnraumförderung ausgeschlossen sein sollten, so auf eine Möglichkeit hin, trotzdem von der Förderung zu profitieren.

Der LRH hält es für dringend erforderlich, die Regelungen zu überarbeiten, um den zielgenauen Einsatz der Fördermittel zu gewährleisten.

19. Mangelnde Entscheidungsfreude bei der Krankenhausplanung und -förderung im westlichen Niedersachsen

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat noch immer keine Krankenhauszielplanung für Niedersachsen vorgelegt. Wichtige Strukturentscheidungen zur Krankenhauslandschaft sind unterblieben. Dies zeigt sich auch daran, dass über mehrere bereits seit Jahren vorliegende Förderanträge von Krankenhausträgern aus dem westlichen Niedersachsen nicht entschieden worden ist.

Den Krankenhausträgern werden zur Finanzierung von Krankenhausbaumaßnahmen nach § 9 Abs. 1 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes⁷⁴ Fördermittel bewilligt, die Land und Kommunen zur Verfügung stellen. Voraussetzung dafür ist, dass die Krankenhäuser nicht nur in den Krankenhausplan des Landes, sondern deren Vorhaben darüber hinaus auch in das Investitionsprogramm aufgenommen wurden. Investitionen werden auf Antrag durch einen Festbetrag bis zur Höhe der festgestellten förderungsfähigen Kosten gefördert. Der Krankenhausplan soll nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung⁷⁵ als einen wesentlichen Bestandteil eine Krankenhauszielplanung beinhalten, die im Rahmen der krankenhausrrechtlichen Vorschriften festlegt, welche Ziele mit dem Krankenhausplan verfolgt werden.

Der Niedersächsische Krankenhausplan schreibt seit dem Jahre 1985 im Wesentlichen lediglich jährlich Planbettenkapazitäten fort. Eine darüber hinausgehende Krankenhauszielplanung enthält er nicht.⁷⁶ Mit einem Strukturkonzept aus dem Jahre 2003 reagierte die Landesregierung auf die damalige Reform des Gesundheitswesens, insbesondere die Einführung von Fallpauschalen. Dabei konnte sie die mit der demografischen Entwicklung einhergehenden neuen Anforderungen an eine Krankenhauszielplanung noch nicht berücksichtigen. Dieses beschränkte Strukturkonzept gilt bis heute fort.

Krankenhausinvestitionsmaßnahmen werden nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel⁷⁷ und nach ihrer Dringlichkeit in ein Investitionsprogramm aufgenommen und

⁷⁴ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), das durch Artikel 5 c des Gesetzes vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2423) geändert worden ist.

⁷⁵ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25.07.1985, NJW 1986, S. 796 ff.

⁷⁶ Vgl. zuletzt Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung; Niedersächsischer Krankenhausplan 2013 (28. Fortschreibung).

⁷⁷ Vgl. § 2 Abs. 2 Niedersächsisches Krankenhausgesetz (NKHG) vom 19.01.2012; Nds. GVBl. S. 2.

die Fördermittel bewilligt. Ein Anspruch auf Feststellung der Aufnahme in das Investitionsprogramm besteht nicht. Das zuständige Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung prüft die Förderanträge der Krankenhausträger fachlich und stellt die Vorhaben unter Berücksichtigung krankenhauplanerischer Belange im Planungsausschuss vor. Der Planungsausschuss soll einvernehmliche Regelungen anstreben, die Letztentscheidung liegt bei der Landesregierung. Eine Grundlage für die Priorisierung bei der Entscheidung über Förderanträge könnte eine aktuelle Krankenhauszielplanung sein, über die das Land aber derzeit nicht verfügt.

Nicht entschiedene Förderanträge

Der LRH prüfte die Krankenhausplanung und -förderung im westlichen Niedersachsen in drei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt. Dabei stellte er fest, dass mehrere Krankenhäuser beim Ministerium Anträge gestellt hatten, mit denen sie Fördergelder für umfassende Krankenhausbaumaßnahmen beehrten:

- Das Krankenhaus A (mit weniger als 150 Betten) stellte im Jahr 2001 einen Förderantrag über rd. 4,8 Mio. € zur „Erweiterung und Sanierung des Pflegebereichs“. Im Jahr 2003 wies der Träger in einem Brief an das Ministerium auf die „katastrophalen Zustände“ im Pflegebereich hin. Das Ministerium stellte im Jahr 2005 fest, dass dringender Sanierungsbedarf im Pflegebereich bestehe. Jedoch wurde die Entscheidung über den Förderantrag wegen „fehlender Abstimmung im Planungsausschuss“ aufgeschoben; eine Mehrheit dort hielt das Krankenhaus für nicht bedarfsgerecht.

Im März 2006 wies die Ärztekammer nochmals auf die dringend erforderliche Sanierung hin. Ende 2007 wandte sich der betreffende Landkreis in einem Schreiben an das Ministerium und bat um vorrangige Bewilligung der Förderung. Eine Entscheidung über den Förderantrag wurde jedoch nicht getroffen.

Aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Probleme des Krankenhauses wechselte im Jahr 2010 die Trägerschaft. Im Jahr 2011 legte der neue Krankenhausbetreiber einen überarbeiteten Förderantrag vor. Darin führte er aus, dass die ursprünglich vorgesehene Sanierungsmaßnahme „wirtschaftlich nicht darstellbar“ sei. Er wolle deshalb einen neuen Pflege- und Akuttrakt mit voraussichtlichen Baukosten von rd. 12 Mio. € errichten. Eine Entscheidung über den Förderantrag ist bis heute nicht erfolgt.

- Krankenhausträger B mit zwei rd. 20 km voneinander entfernten Krankenhäusern in einem Landkreis (mit jeweils weniger als 150 Betten) führte seit dem Jahr 2004 mit dem Ministerium mehrere Gespräche über beabsichtigte Baumaßnahmen. Anfang 2008 beantragte er Fördermittel in Höhe von rd. 13 Mio. € für die Zusammenführung der stationären Akutversorgung am Standort des größeren Krankenhauses (Einhäusigkeit). Der Zusammenschluss der

beiden Häuser war bereits als vom Land anzustrebende Strukturmaßnahme in der sogenannten „Gelben Liste“ des Ministeriums aus dem Jahr 2003 enthalten.⁷⁸

Im Jahr 2011 wechselte der Träger des Krankenhauses, was vorrangig durch die schlechte wirtschaftliche Lage des Hauses begründet war. Der neue Träger ging beim Kauf u. a. erhebliche Investitionsverpflichtungen ein, die insbesondere bei einer positiven Entscheidung über den Förderantrag zur Einhäusigkeit wirksam werden sollen. Auch der neue Träger hielt am ursprünglichen Konzept des Förderantrags fest, wollte abweichend von der bisherigen Planung die Baumaßnahme jedoch in einem statt in zwei Abschnitten durchführen. Die Antragssumme erhöhte sich dadurch von 13 Mio. € auf 17,5 Mio. €. Der Planungsausschuss erörterte im Oktober 2012 das Bauvorhaben, ohne zu einem Votum zu kommen. Eine Entscheidung der Landesregierung steht aus.

- Krankenhaus C beantragte Ende 2010 eine Förderung zur Errichtung und Erstausrüstung des Krankenhausbetriebs für eine „Akutneurologie/Neurologische Frührehabilitation.“ Bei kalkulierten Gesamtkosten von rd. 21 Mio. € ermittelte der Träger einen Förderbedarf von insgesamt rd. 16 Mio. €. Der Träger legte dar, dass durch die beantragte Förderung eine bisher nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 KHG bestehende Mietförderung in Höhe von rd. 425.000 € jährlich für das Krankenhaus abgelöst werden könne. Der Planungsausschuss behandelte den Förderantrag Ende 2011 und erneut im Jahr 2012, ohne Einvernehmen hinsichtlich der beantragten Investitionsförderung zu erzielen. Eine Entscheidung der Landesregierung steht aus.

Notwendigkeit einer zeitnahen Erstellung eines regionalisierten Krankenhausstrukturkonzepts

Der LRH bemängelt, dass eine den Bedingungen im westlichen Niedersachsen angepasste Krankenhauszielplanung fehlt und es somit an einer Grundlage für Strukturentscheidungen wie bei den oben beschriebenen Fällen mangelt.

Der LRH forderte bereits im Jahr 2010, dass der demografische Wandel bei der Krankenhausplanung angemessen berücksichtigt und ein aktualisiertes Krankenhausstrukturkonzept vorgelegt wird. Er forderte auch eine zielgerichtete und die regionalen Besonderheiten berücksichtigende Planung.⁷⁹ Eine solche legte die Landesregierung bisher nicht vor. Die Landesregierung hat daher keine ausreichende Grundlage, auf der sie Struktur- und darauf basierende Förderentscheidungen treffen könnte. Die von ihr begonnenen Regionalgespräche mit den Akteuren in der Krankenhausversorgung ändern daran nichts, da sie derzeit lediglich den Sachstand in der

⁷⁸ Konzept für die künftige Krankenhausstruktur in Niedersachsen, Fassung vom 08.12.2003, S. 46 ff.

⁷⁹ Jahresbericht 2010, S. 21 ff. bzw. S. 61 ff. (Drs. 16/2500) sowie Jahresbericht 2013, S. 52 f. (Drs. 17/191).

stationären Versorgung behandeln. Inwieweit durch sie strukturelle Zielvorstellungen entwickelt werden können, ist nicht absehbar.⁸⁰

Aufgrund mangelnder Entscheidungsfreude bei der Krankenhausplanung und -förderung im westlichen Niedersachsen konnten bei oben genannten Häusern Investitionen nicht durchgeführt werden, sodass strukturverbessernde Baumaßnahmen unterblieben. Zudem war eine überdurchschnittliche Personalfuktuation festzustellen.

Durch die lange Zeit hinausgeschobenen Entscheidungen unterblieben somit zielgerichtete strukturelle Veränderungen der Krankenhauslandschaft im westlichen Niedersachsen. Der LRH hält es deshalb für erforderlich, dass das Ministerium alsbald ein neues, regionalisiertes Krankenhausstrukturkonzept für Niedersachsen vorlegt.

20. Förderung nicht erforderlicher Krankenhausbetten im westlichen Niedersachsen

Das Land fördert Krankenhäuser u. a. auf Basis von Bettenzahlen. Im westlichen Niedersachsen werden in bedeutendem Umfang Betten vorgehalten, die aufgrund ihrer langjährig zu niedrigen Auslastung nicht bedarfsgerecht sind. Dadurch werden Fördermittel in unwirtschaftliche Strukturen investiert.

Pauschalfördermittel nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz

Das Land fördert die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter sowie kleine bauliche Maßnahmen von Krankenhäusern durch feste jährliche Pauschalbeträge.⁸¹ Die Höhe dieser Pauschalmittel bemisst sich zum ganz überwiegenden Teil nach der Anzahl der im Krankenhausplan des Landes ausgewiesenen Betten eines Krankenhauses (Planbetten).⁸²

Bedarfsgerechtigkeit von Planbetten

Der Krankenhausplan führt die für eine bedarfsgerechte, leistungsfähige und wirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Krankenhäuser auf, gegliedert u. a. nach der Zahl der Planbetten und den Fachrichtungen.⁸³ Ziel einer Krankenhausplanung anhand von Bettenzahlen ist es, den tatsächlich erforderlichen Bettenbedarf möglichst realistisch abzubilden. In Niedersachsen geht das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zur Ermittlung

⁸⁰ Vgl. Pressemitteilungen des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 14.02.2014 „Gespräche zur Krankenhausstruktur in Niedersachsen - Sozialministerium moderiert erstes großes Regionalgespräch in Hildesheim“ und vom 25.02.2014 „Dialog zur Weiterentwicklung der Krankenhauslandschaft gestartet“.

⁸¹ § 7 Niedersächsisches Krankenhausgesetz (NKHG) in Verbindung mit § 9 Abs. 3 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG).

⁸² Vgl. § 2 der Verordnung über die pauschale Förderung nach dem Niedersächsischen Krankenhausgesetz (NKHG-FörderVO); der Anteil der aus der Bettenanzahl errechneten Grundpauschale an den gesamten Pauschalmitteln eines Krankenhauses beträgt in der Regel rd. 75 % bis 90 %, bei kleinen Häusern der Grund- und Regelversorgung häufig auch über 90 %.

⁸³ § 4 Abs. 3 NKHG.

des Planbettenbedarfs von einer durchschnittlichen Auslastung in Höhe von grundsätzlich 85 % aus.⁸⁴

Auslastung ausgewählter Fachrichtungen im westlichen Niedersachsen

Der LRH betrachtete die Auslastung von fünf ausgewählten Fachrichtungen (Frauenheilkunde, Geburtshilfe, Hals-Nasen-Ohren-Heilkunde - HNO-Heilkunde -, Kinderheilkunde und Orthopädie) im Gebiet des westlichen Niedersachsens. In den untersuchten drei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt im ehemaligen Regierungsbezirk Weser-Ems lag die Bettennutzung im Jahr 2012 erheblich unter dem Zielauslastungsgrad von 85 %.⁸⁵ Der Krankenhausplan wies hier für diese fünf Fachrichtungen insgesamt rd. 1.050 Betten aus. Die angestrebte 85%ige Auslastung hätte jedoch lediglich knapp 800 Planbetten erfordert.

Mögliches Einsparpotenzial bei der Pauschalförderung

Bei den ausgewählten Fachrichtungen bestand allein in diesen vier Gebietskörperschaften ein Überhang von mehr als 250 Planbetten; fast jedes vierte Planbett in diesen Fachrichtungen wäre damit nach den aktuellen Nutzungszahlen nicht bedarfsgerecht und entbehrlich. Hieraus ergibt sich ein rechnerisches Einsparpotenzial bei der Pauschalförderung in Höhe von rd. 574.000 € jährlich.⁸⁶

Fehlende Bedarfsgerechtigkeit diverser kleiner Fachabteilungen

Der LRH stellte zudem fest, dass mehrere Krankenhäuser im westlichen Niedersachsen kleine Fachabteilungen unterhielten, die von Patientinnen und Patienten kaum in Anspruch genommen wurden. Der Versorgungsbedarf könnte jeweils durch leistungsfähigere Standorte in erreichbarer Nähe sichergestellt werden, wie folgende Beispiele zeigen:

- Ein Krankenhaus verfügte über eine geringe Zahl urologischer Planbetten, die über Jahre immer weniger genutzt wurden. Der Bettennutzungsgrad sank von ca. 79 % im Jahr 2007 auf 36 % im Jahr 2012. Ein gut 20 km entferntes Krankenhaus verfügte über eine große und gut ausgelastete Fachabteilung Urologie.
- Zwei Krankenhäuser hatten jeweils ein einziges Planbett der Fachrichtung HNO, welches kaum in Anspruch genommen wurde. Für das Jahr 2012 sind bei einem dieser Krankenhäuser lediglich rd. 50 HNO-Behandlungsfälle dokumentiert, beim anderen nur 35. In rd. 20 km

⁸⁴ Niedersächsischer Krankenhausplan 2013 (28. Fortschreibung), S. 4; für die psychiatrischen Fachabteilungen, die psychosomatische Medizin und die Kinder- und Jugendpsychiatrie gelten 90 %, für die Kinder- und Jugendmedizin gelten 80 % Auslastungsgrad.

⁸⁵ Auch in den Jahren 2010 und 2011 war die Bettennutzung in diesen Fachrichtungen vergleichbar niedrig.

⁸⁶ Bei dieser Berechnung wurde aus Vereinfachungsgründen für jedes Bett lediglich die niedrigste Grundpauschale der Stufe 1 der Pauschalförderverordnung zugrunde gelegt, obwohl mehrere betroffene Planbetten sich in Krankenhäusern befinden, die - wegen höherer Bettenzahl - eine höhere Pauschalförderung pro Bett erhalten.

Entfernung der beiden Krankenhäuser fand sich jeweils eine andere Klinik mit vielfach größerer HNO-Abteilung.

- Auch bei einer weiteren Klinik mit ebenfalls sehr kleiner HNO-Abteilung waren Fallzahl und Auslastung seit Jahren stark rückläufig. Für das Jahr 2012 waren weniger als 100 Fälle dokumentiert, was einer Auslastung von unter 25 % entsprach. In ca. 20 km Entfernung befand sich ein Krankenhaus mit einer der größten HNO-Fachabteilungen des ehemaligen Regierungsbezirks Weser-Ems.
- Die Abteilung für Frauenheilkunde einer Klinik hielt nur fünf Planbetten vor. Die Zahl der Behandlungsfälle hatte sich hier seit dem Jahr 2007 nahezu halbiert. Die Auslastung lag zuletzt bei nur noch rd. 50 %. Eine 13 km entfernte Klinik besaß eine entsprechende Fachabteilung mit über 20 Betten, vielfach höherer Fallzahl und besserer Auslastung. Dort war zudem ein Brustzentrum angebunden.

Die Feststellungen des LRH für das westliche Niedersachsen bestätigen Erkenntnisse aus einer früheren Prüfung für das südliche Niedersachsen. Auch hier wurden in mehreren Fällen Fachabteilungen mit teilweise nur einem Planbett betrieben, die über Jahre nur sehr geringe Fallzahlen aufwiesen und in denen der Zielauslastungsgrad von 85 % nicht annähernd erreicht wurde.

Würdigung

Die geringe Auslastung einer Abteilung über mehrere Jahre erfordert eine Reduzierung der Planbetten der entsprechenden Fachrichtung. Planbetten, welche trotz fehlenden Bedarfs weiter im Krankenhausplan ausgewiesen werden, führen zu einer Überförderung bei den Pauschalfördermitteln, deren Höhe sich in Niedersachsen maßgeblich nach der Anzahl der Planbetten bemisst.⁸⁷ Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass vorhandene Minderauslastungen durch Mehrbelegungen in anderen Abteilungen ausgeglichen werden. Der LRH folgt dieser Argumentation des Ministeriums nicht, da hierbei unberücksichtigt bleibt, dass die Krankenhausplanung in Niedersachsen noch immer auf Basis einer fachabteilungsspezifischen Bettenzahl durchgeführt wird.

Bei Fachabteilungen, die pro Jahr lediglich zweistellige Behandlungsfallzahlen aufweisen, ist zudem die Bedarfsgerechtigkeit grundsätzlich in Zweifel zu ziehen und zu überprüfen. Bei dieser Prüfung ist die Erreichbarkeit leistungsfähigerer Versorgungsstrukturen im Umfeld eines solchen Krankenhauses maßgeblich zu berücksichtigen. Aus Sicht des LRH sind Fachabteilungen, wie sie in den Beispielfällen aufgeführt sind, für eine bedarfsgerechte, leistungsfähige und wirtschaftliche Versorgung nicht erforderlich. Damit fehlt es an der gesetzlichen Vorausset-

⁸⁷ Vgl. Fußnote 82.

zung⁸⁸ für eine Aufnahme in den Krankenhausplan als Grundlage für den Anspruch auf Förderung. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat in den genannten Fällen zugesagt, bei künftigen Fortschreibungen des Niedersächsischen Krankenhausplans zu prüfen, ob die Betten entbehrlich sind. Darüber hinaus hat es in Aussicht gestellt, dass Abteilungsgrößen und Mindestvoraussetzungen für bestimmte Fachabteilungen Bestandteil eines neuen Krankenhausplans sein könnten. Der LRH wird die Entwicklung insoweit aufmerksam beobachten.

21. Optimierungserfordernisse bei der Umsetzung eines Städtebauförderungsprogramms

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung fördert seit drei Jahren vorgezogene investive Einzelmaßnahmen, obwohl weder die jährliche Ausschreibung zur Programmanmeldung noch die Städtebauförderungsrichtlinie dies vorsehen.

Die Transparenz der Fördermöglichkeiten ist vom Ministerium nicht hinreichend hergestellt worden. Sie ließe sich mit einer Beispielsammlung konkreter Fälle erhöhen und gleichzeitig eine Orientierungshilfe schaffen.

Darüber hinaus fehlen bislang konkrete ministerielle Hinweise zu den landesspezifischen Mindestanforderungen an Inhalt, Umfang und Struktur der Konzepte des Programms Kleinere Städte und Gemeinden.

Ziel des im Jahr 2010 aufgelegten neuen Städtebauförderungsprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ (KSG) ist, diese darin zu unterstützen, die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen öffentlicher Daseinsvorsorge dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region für die Zukunft zu sichern und zu stärken.

Förderung vorgezogener⁸⁹ investiver Einzelmaßnahmen

In der jährlichen Bekanntmachung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zur Anmeldung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen für alle Städtebauförderungsprogramme des Landes ist für das Programm KSG geregelt, dass Fördermittel vorrangig zur Vorbereitung von Investitionen zur Erhaltung und Entwicklung der kommunalen Infrastruktur der Daseinsvorsorge eingesetzt werden.⁹⁰

⁸⁸ § 4 Abs. 3 NKHG.

⁸⁹ Vor Erstellung eines Entwicklungs- und Handlungskonzepts.

⁹⁰ Buchstabe e) der Anmeldung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen im Sinne des Baugesetzbuchs - BauGB - zur Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm des Landes - Programmjahr 2014 -, Bekanntmachung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 25.01.2013 - 501.11-21205.1.14.1 -, Nds. MBl. S. 112 ff.

Voraussetzung für die Förderung investiver Gesamtmaßnahmen ist ein unter Bürgerbeteiligung erstelltes interkommunal oder überörtlich abgestimmtes integriertes Entwicklungskonzept (Stufe 1), in dem die Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind. Darüber hinaus werden Fördermittel für die Durchführung von Investitionen zur Anpassung der kommunalen städtebaulichen Infrastruktur an die veränderte Nachfragestruktur gewährt (Stufe 2).

Das Sozialministerium entschied sich bereits im Jahr 2011, investive Einzelmaßnahmen vorgezogen zu fördern. Bei Vorbesprechungen wies das Ministerium die Antragstellenden regelmäßig darauf hin, dass die vorliegenden Anmeldungen zur Konzeptförderung bereits im laufenden Programmjahr auf berücksichtigungsfähige Investitionen erweitert werden könnten. Obwohl die erforderlichen, überörtlich abgestimmten integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzepte noch nicht erstellt waren, wurde vorausgesetzt, dass sich diese Einzelmaßnahmen dort einfügen ließen und förderfähig sind. Dieses Verfahren behielt das Ministerium in allen bisherigen Programmjahren bei.

Mit dieser Praxis hat das Sozialministerium bereits im Jahr 2011 eine informelle, in den Zuwendungsbestimmungen nicht vorgesehene 3. Förder-(zwischen-)stufe implementiert. Dadurch wurden Haushaltsmittel gebunden, die allein mit Konzeptförderungen der 1. Förderstufe nicht hätten belegt werden können. In Niedersachsen ist dieses informelle Verfahren auch im 3. Programmjahr noch nicht in Verwaltungsvorschriften geregelt worden.

Der LRH hält es für geboten, in Abstimmung mit der Strategie des Bundes die Anmeldung ggf. entsprechend zu ergänzen und in der zu überarbeitenden Städtebauförderrichtlinie⁹¹ die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen.

Förderfähigkeit investiver Einzelmaßnahmen

Mangelnde Erfahrungen der geprüften Kommunen mit der Städtebauförderung einerseits und die restriktiven Rahmenbedingungen für die Förderung investiver Maßnahmen beim Programm KSG andererseits führen bei der Zielgruppe der Zuwendungsempfänger zu Unklarheiten über die Förderfähigkeit der von ihnen in Aussicht genommenen Einzelmaßnahmen.

Anders als in den übrigen Programmkomponenten der Städtebauförderung ist der Einsatz der Fördermittel bei KSG thematisch auf die Erhaltung und Entwicklung der kommunalen Infrastruktur der Daseinsvorsorge eingeschränkt. Entsprechende konkrete Handlungsfelder zeigen die Ausführungen zur Programmanmeldung jedoch nicht auf.

⁹¹ Runderlass des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 20.05.2008, Nds. MBl. S. 699 ff.; Städtebauförderungsrichtlinie.

Durch diese Unklarheiten entstehen Fehlsteuerungen im Antragsverfahren und unnötiger Verwaltungsaufwand bei den Kommunen. Das Ministerium hat bislang entsprechende Erläuterungen nicht erarbeitet und den Kommunen zur Verfügung gestellt.

Der LRH empfiehlt, im Rahmen des lernenden Programms KSG eine konkrete Orientierungshilfe in Form einer ggf. anonymisierten Fallbeispielsammlung im Internetauftritt des Sozialministeriums einzurichten, in der nicht förderfähige bzw. förderfähige investive Einzelmaßnahmen aus der niedersächsischen Förderpraxis seit dem Jahr 2011 abgebildet werden. Dadurch ließe sich mit geringem Aufwand die Transparenz der Fördermöglichkeiten erhöhen. Auch würde die Transparenz eine überzogene Erwartungshaltung der kommunalpolitischen Gremien an das Programm vermeiden helfen und damit die Akzeptanz dafür erhöhen.

Förderung von Entwicklungs- und Handlungskonzepten

Die Fördermittel des Programms KSG sollen vorrangig für investitionsvorbereitende Maßnahmen eingesetzt werden. Dazu gehören die Erarbeitung und Fortschreibung eines interkommunal oder überörtlich verbindlich abgestimmten Entwicklungs- und Handlungskonzepts der öffentlichen und privaten Infrastruktur der Daseinsvorsorge. Dabei ist ein ressortübergreifender integrierter Ansatz zu berücksichtigen, der weitere Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten über den städtebaulichen Bereich hinaus aufzeigt.

Zu Inhalt, Struktur und Umfang legte das Ministerium keine formulierten Anforderungen oder Standards vor. Für eine inhaltliche Ausgestaltung werden lediglich im Wesentlichen die Parameter Daseinsvorsorge, Infrastruktur, Demografie und Bürgerbeteiligung erwartet.⁹²

Andererseits wünschte das Sozialministerium die Vorlage von Konzepten mit inhaltlicher Aussagekraft sowie eine Ist-Analyse, in der die Probleme und die tatsächlichen Entwicklungen aufgezeigt werden. Darauf aufbauend sollten notwendige Anpassungsmaßnahmen sowie die städtebauliche Zielsetzung dargelegt werden. An Umfang und Gestaltung stellt das Ministerium keine besonderen Anforderungen, auch um die Kosten so gering wie möglich zu halten.

Entgegen dieser Annahme sahen die Kommunen die Konzepterstellung überwiegend als Wettbewerb für spätere Auswahlentscheidungen des Ministeriums bei der Förderung investiver Maßnahmen - nach dem Motto „nicht kleckern, sondern klotzen“. Einige Gemeinden beklagten eine „hohe Investition in Papier mit z. T. geringen neuen Erkenntnissen“. Die Kommunen vermissen strukturelle Vorgaben; „es fehle ein roter Faden“. Die beantragten Fördersummen für Entwicklungs- und Handlungskonzepte reichten von 30.000 € bis 150.000 €.

⁹² Vgl. Buchstabe e), 1. Spiegelstrich, der Anmeldung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen im Sinne des BauGB zur Aufnahme in das Städtebauförderprogramm des Landes - Programmjahr 2014 - Bekanntmachung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 25.01.2013, S. 112 ff.

Das Ministerium führte daraufhin im Programmjahr 2013 für die Bewilligung der zu fördernden Konzepte Kostenpauschalen ein. Dazu entwickelte es eigene Bewertungskriterien.

Der LRH begrüßt den Schritt des Sozialministeriums, die Förderung der Konzeptkosten zu begrenzen. Damit kann der Mitteleinsatz gesteuert und bei der o. a. Antragsspanne die Höhe der Bewilligungen im Kontext aller Anträge sachgerecht abgestuft werden. Der LRH ist allerdings der Auffassung, dass das Fehlen einer inhaltlichen Steuerung durch das Ministerium mit ursächlich für die hohe Spanne bei den beantragten Konzeptkosten ist.

Auf Bundesebene wurde aktuell ein Leitfaden zur Erstellung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte veröffentlicht.⁹³ Nach der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung⁹⁴ sind diese Konzepte Fördervoraussetzung und Fördergrundlage in allen Programmen der Städtebauförderung. Die Arbeitshilfe soll künftig sowohl praktischer Ratgeber als auch Orientierungshilfe im Erstellungsprozess sein. Der Leitfaden steht damit künftig auch den Kommunen in Niedersachsen als Orientierungshilfe für die Programmkomponente KSG zur Verfügung. Allerdings handelt es sich hierbei um eine bundesweite Betrachtung und führt länder- und programmübergreifende Anforderungen zusammen.

Der LRH hält es für erforderlich, hierzu zeitnah ergänzende, konkretisierende Hinweise zu den landespezifischen Mindestanforderungen an die KSG-Konzepte zu formulieren.⁹⁵ Neben diesen Anforderungen an Inhalt und Umfang würden grundsätzliche strukturelle Vorgaben eine Messbarkeit und einen Vergleich zulassen bzw. erleichtern. Dies wird künftig bei Überzeichnung des Programms vermehrt an Bedeutung gewinnen. Darüber hinaus stünde dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ein weiteres Steuerungsinstrument zur Verfügung, indem es seine Bewertungs- und Auswahlkriterien - und damit das Landesinteresse - darstellt.

22. Pro-Aktiv-Centren (PACE) - Voraussetzungen für Landesförderung sind entfallen

Der Aufgabenbestand der im Jahr 2004 eingerichteten Pro-Aktiv-Centren verringerte sich durch die Einführung des SGB II im Jahr 2005 und durch die Einrichtung der Kompetenzagenturen des Bundes im Jahr 2008 erheblich. Für den verbliebenen Teil der Aufgaben sind nach dem SGB VIII die kommunalen Jugendämter zuständig. Ein messbarer Gesamtnutzen für das Land als Voraussetzung für eine weitere Förderung ist nicht mehr feststellbar.

⁹³ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, August 2013.

⁹⁴ Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 21.12.2012/21.03.2013.

⁹⁵ Mindestanforderungen, da die inhaltlichen Ziele und Schwerpunkte ebenso wie Umfang und Detaillierungsgrad von der jeweiligen örtlichen Ausgangssituation abhängig sind.

Im Jahr 2003 beschloss die Landesregierung, sich stärker für den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und für die Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation einzusetzen. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung erließ daraufhin im August 2004 die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Pro-Aktiv-Centren (PACE)⁹⁶. Damit war der Grundstein zur Einrichtung von insgesamt 45 PACE in Niedersachsen gelegt. Zuwendungsempfänger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Region Hannover.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 standen für die PACE rd. 38 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und 35 Mio. € an Landesmitteln zur Verfügung. Die kommunalen Träger der PACE warben daneben Bundesmittel ein und brachten einen eigenen Finanzierungsanteil auf.

Entwicklung des Förderprogramms

Ursprüngliches Ziel der im Jahr 2004 eingerichteten PACE war es, individuell beeinträchtigten und sozial benachteiligten jungen Menschen die dauerhafte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Hauptaufgaben der PACE waren Clearing⁹⁷, Fallmanagement und die Bewilligung von Integrationsleistungen zur Förderung von Ausbildung, Beschäftigung, Qualifizierung und Stabilisierung.

Die Einführung des SGB II im Jahr 2005 führte dazu, dass die meisten der ursprünglichen Aufgaben in den Pflichtleistungskatalog der Träger der Grundsicherung (Jobcenter) übergingen. Seitdem übernehmen die dort angesiedelten U25-Teams das Clearing und führen ein Fallmanagement durch. Sie schließen mit den Jugendlichen Eingliederungsvereinbarungen ab und bewilligen die erforderlichen Integrationsleistungen.

Der Aufgabenbestand der PACE verringerte sich damit erheblich. Sie sind heute als Beratungseinrichtungen konzipiert und sollen die kommunalen örtlichen Träger der Jugendhilfe dabei unterstützen, arbeitsmarktbezogene Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII anzubieten. Nach § 79 SGB VIII sind die Kommunen für alle Erziehungshilfen zuständig, zu denen auch die arbeitsmarktbezogene Jugendsozialarbeit gehört. Sie tragen daher auch insoweit die volle Sach- und Finanzverantwortung (eigener Wirkungskreis).

Zusätzlich richtete die Bundesregierung zum 01.09.2008 bundesweit Kompetenzagenturen ein, die die gleichen Ziele verfolgen und die gleiche Zielgruppe betreuen wie die PACE. An den 14 niedersächsischen Standorten von Kompetenzagenturen sind auch PACE angesiedelt.

⁹⁶ Aktuelle Fassung vom 17.11.2010.

⁹⁷ Clearing: Feststellung der individuellen Beeinträchtigung und sozialen Benachteiligung.

Fehlendes erhebliches Landesinteresse

Die Gewährung von Zuwendungen ist nach § 23 LHO nur zulässig, wenn hierfür ein erhebliches Landesinteresse besteht, das ohne diese Leistungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Voraussetzung dafür ist, dass die Förderung einen messbaren Gesamtnutzen für das Land bewirkt.

Der LRH stellte fest, dass die einzelnen PACE sehr unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen, deren Wirkung lokal begrenzt ist. Der Nutzen der Förderung liegt deshalb überwiegend im jeweiligen kommunalen Interesse des Zuwendungsempfängers. Ein messbarer Gesamtnutzen für das Land als Zuwendungsgeber ist nicht ermittelbar. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung bestätigte in seiner Stellungnahme: „Die vielfältigen Arbeitsansätze der Pro-Aktiv-Centren führten allerdings zum Teil zu unübersichtlichen Strukturen mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Hier bedarf es einer Einengung der Fördertatbestände mit dem Ziel einer stärkeren Profilierung der Pro-Aktiv-Centren wie auch eines messbaren Gesamtnutzens für das Land.“

Zusammenfassend ist festzustellen:

- Den PACE verbleibt nur noch ein Bruchteil der Aufgaben, für die sie ursprünglich eingerichtet wurden.
- Für diesen verbleibenden Teil sind nach den gesetzlichen Bestimmungen die örtlichen Träger der Jugendhilfe zuständig. Parallel gibt es eine Förderung durch die Kompetenzagenturen des Bundes mit entsprechender Zielsetzung.
- Das für die Zuwendungsgewährung erforderliche erhebliche Landesinteresse (§ 23 LHO) ist nicht gegeben.

Aufgrund des Fehlens der Fördervoraussetzungen empfiehlt der LRH, die Förderung der PACE einzustellen.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung weist in seiner Stellungnahme vom 04.03.2014 darauf hin, dass das Förderprogramm „Kompetenzagenturen“ Mitte 2014 auslaufe.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beabsichtigt, in der Förderperiode des Europäischen Sozialfonds 2014 bis 2020 die Programme JUGEND STÄRKEN im

Quartier bzw. JUGEND STÄRKEN plus⁹⁸ aufzulegen. Damit wird der Bund die Kommunen auch weiterhin bei der Initiierung bedarfsgerechter Angebote für sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte junge Menschen am Übergang Schule-Beruf auf der Grundlage des § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit) unterstützen. Gleichartige Angebote des Bundes zu den Leistungen der PACE würde es daher auch künftig geben.

⁹⁸ Europäischer Sozialfonds-Förderschwerpunkte des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Förderphase 2014 bis 2020 vom 15.03.2013 ((JUGEND STÄRKEN plus)/Geplante Eckpunkte des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zum Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ für die Förderperiode 2014 bis 2020.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

23. Spielesoftware an Hochschulen

Der LRH stellte fest, dass bei den niedersächsischen Hochschulen auf verschiedenen Arbeitsplatzrechnern Spielesoftware installiert ist. Die Verwendung der in den Hochschulen für dienstliche Zwecke vorgehaltenen PCs für Spiele verstößt gegen Dienstanweisungen der Hochschulen. Neben der Verletzung der dienstlichen Pflichten durch Nutzung von Spielprogrammen sind besonders die nicht unerheblichen Sicherheitsrisiken ausschlaggebend für das notwendige Verbot.

Der LRH hält es für erforderlich, die vorhandene Spielesoftware umgehend von den Arbeitsplatzrechnern zu entfernen sowie durch technische und organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass künftig keine entsprechende Software aufgespielt werden kann und darf.

Der LRH empfiehlt den Hochschulen die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine nicht autorisierte Installation von Spielesoftware auf Hochschulrechnern nicht mehr möglich ist und den Erfolg dieser Maßnahmen durch wiederkehrende Kontrollmaßnahmen zu überprüfen. Daneben sollten die Hochschulen, soweit noch nicht geschehen, Dienstanweisungen mit expliziten Regelungen hinsichtlich der Installation und Nutzung von nicht dienstlich beschaffter Software erstellen.

Der LRH erhob in einer Prüfung zum IT-Einsatz in Hochschulen, welche Software bei den Hochschulen zum Einsatz kommt. Hierzu führten die geprüften Hochschulen eine Prüfung der vorhandenen Software auf den im Netz betriebenen Arbeitsplatzrechnern durch und übermittelten dem LRH das Ergebnis.

Anhand einer Stichprobe wertete der LRH dieses Ergebnis aus. Es war ersichtlich, dass nicht nur Software mit rein dienstlichem Bezug auf den Rechnern der Hochschulen installiert war. Dies veranlasste den LRH dazu, die vorgelegten Aufstellungen vollständig zu überprüfen.

Zwar war der weit überwiegende Teil der vorhandenen Software dienstlichen Belangen zuzuordnen. Dennoch fielen 15 Bildschirmschoner und 21 Spiele auf, die eindeutig keinen dienstlichen Bezug besaßen.

Bereits die von Microsoft zum Betriebssystem mitgelieferten Spiele hätten nicht zur Verfügung gestellt werden dürfen. Sie sollten von den Rechnern entfernt und bei künftigen Installationen nicht mit aufgespielt werden.

Darüber hinaus waren noch weitere Spiele auf den Rechnern der Hochschulen installiert.

Installation und Nutzung dieser Programme verstoßen gegen das Gebot der dienstlichen Nutzung von Arbeitsplatzrechnern. Manche der Spiele, wie etwa Strategiespiele sind so angelegt, dass sie nur mit einem sehr hohen Zeiteinsatz gespielt werden können. Zudem stellen die Spiele Sicherheitsrisiken dar, wenn durch die Anmeldung bei Web-Portalen Dritten potenziell Zugriff auf die dienstlichen Rechner gewährt wird. Es besteht die Möglichkeit, dass die Spiele mit Viren und Trojanern infiziert sein können.

Zu kritisieren ist, dass PC-Nutzer offensichtlich weitgehende Installationsrechte haben und selbst Software auf ihrem Arbeitsplatzrechner aufspielen können. Dies schafft kaum zu beherrschende Sicherheitsrisiken für den einzelnen Arbeitsplatzrechner, soweit er in eine Netzinfrastruktur eingebunden ist.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur führt in seiner Stellungnahme an, dass die festgestellte Anzahl von vorhandener Spielesoftware nur einen äußerst geringen Teil der insgesamt an den Hochschulen vorhandenen Softwareprodukte darstelle und somit unerheblich sei.

Der Anteil der potenziellen Schadsoftware ist unerheblich. Jede Spielsoftware, die Viren und Trojaner enthält, kann das gesamte Netz gefährden, schützenswerte Daten entwenden oder sensible Datenbestände manipulieren. Forschung und Entwicklung sind für die Universitäten von unschätzbarem Wert. Ihr Schutz vor Cyberangriffen hat dabei eine besondere Bedeutung. Der LRH ist deshalb der Auffassung, dass jede nicht autorisierte Software über enthaltene Viren und Trojaner ein Sicherheitsrisiko darstellt. Sofern diese Arbeitsplatzrechner zusätzlich Installationsrechte für alle User bieten, potenziert sich das Risiko. Dieses kann mit technischen Maßnahmen, die erst bei oder nach einer Infektion mit bekannten Viren oder Trojanern greifen, nicht vollständig beherrscht werden.

Der LRH empfiehlt den Hochschulen eine Überprüfung der Rechner und Entfernung aller nicht dienstlich benötigten Software. Die Hochschulen sollten durch technische und organisatorische Vorgaben dafür sorgen, dass künftig nur autorisiertes Personal Software auf den Rechnern installieren kann. Dafür sind entsprechende Regelungen bei der Rechtevergabe zu treffen und die Dienstanweisungen für den Umgang mit Arbeitsplatzrechnern anzupassen. Der Erfolg der Maßnahmen sollte durch wiederkehrende Softwarescans überprüft werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur führt in seiner Stellungnahme ferner aus, dass eine Beschränkung von Installationsrechten auf eine spezielle Gruppe von Administratoren im Bereich von Forschung und Lehre aufgrund der Anforderungen der Arbeitsplätze nicht möglich sei. Die aus dieser Konstellation resultierenden Sicherheitsrisiken würden durch umfangreiche technische Sicherheitsmaßnahmen beherrscht.

Das Spielen könne ohnehin nicht vollständig ausgeschlossen werden, da moderne Browser-spiele zur Verfügung stünden, ohne installiert werden zu müssen.

Der LRH ist der Auffassung, dass auch bei Forschung und Lehre eine Beschränkung von Installationsrechten möglich sein muss. Soweit andere umfangreiche technische Sicherheitsmaßnahmen zur Beherrschung der Risiken in diesem Bereich eingesetzt sind, erwartet der LRH, dass diese Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Zumindest auf den Arbeitsplatzrechnern im Verwaltungsbereich ist ein entsprechendes Rechtekonzept unerlässlich.

Der Zugriff auf Browser-spiele kann durch entsprechende Einstellungen des Netzzugangs (so genannte Blacklists) unterbunden werden.

24. Überdimensionierte Hauptmensa eines Studentenwerks - seit 30 Jahren vermeidbare Kosten

Die Hauptmensa des Studentenwerks Hannover war von Beginn an überdimensioniert und verursacht aus diesem Grund vermeidbare Kosten. Es besteht Handlungsbedarf, nunmehr zeitnah ein Konzept für einen wirtschaftlichen Betrieb der Mensa vorzulegen.

Unzureichende Auslastung der Hauptmensa

Die im Jahr 1981 in Betrieb genommene Hauptmensa des Studentenwerks Hannover sollte als Zentralmensa die Versorgung aller Hochschulen am Standort und daneben auch einiger Schulen sicherstellen. Die Lager- und Produktionsflächen waren auf 13.900 Essen pro Tag ausgelegt, wovon 6.700 Essen in der Hauptmensa selbst ausgegeben und die übrigen 7.200 Essen an andere Einrichtungen ausgeliefert werden sollten.

Die beim Bau der Hauptmensa geplanten Essenzahlen wurden nie erreicht. Die höchsten Auslastungen bestanden Mitte bis Ende der 1990er-Jahre, als die Zielzahlen für die vor Ort ausgegebenen Speisen zu zwei Dritteln und die der Auslieferungen zu einem Drittel erreicht wurden. Seitdem ging die Auslastung weiter zurück. Wurden im Jahr 1997 durchschnittlich 4.460 Essen pro Tag in der Hauptmensa ausgegeben, waren es im Jahr 2013 täglich 2.465 Essen. Wesentlicher Grund dafür war, dass sich die Studierendenzahl im Einzugsbereich der Hauptmensa durch die Eröffnung der Mensa „Contine“ auf dem Conti-Campus im Jahr 2007 und durch den Beginn der Verlagerung der Fakultät für Maschinenbau an einen anderen Standort reduzierte. Der doppelte Abiturjahrgang konnte den Abwärtstrend nicht merklich beeinflussen, da steigende Studierendenzahlen studienfachbedingt vorrangig außerhalb des Einzugsbereichs der Hauptmensa festzustellen sind.

Gegenwärtiger Zustand verursacht vermeidbare Kosten

Während sich die Anzahl der in der Hauptmensa insgesamt produzierten Mahlzeiten seit dem Jahr 1997 nahezu halbierte, nahm die personelle Ausstattung unterproportional von 50 auf 40 Vollzeitstellen⁹⁹ ab. Deshalb ist der Betrieb der Mensa nach Aussage des Studentenwerks extrem unwirtschaftlich.¹⁰⁰ Im Übrigen ist ausweislich des Wirtschaftsplans 2012 eine weitere Verringerung des Personalbestands insbesondere aufgrund der unwirtschaftlichen Gebäudegröße nicht möglich.¹⁰¹ In einer modern ausgestatteten Mensa von angemessener Größe, wie der „Contine“, wäre nach Auffassung des Studentenwerks dagegen ein deutlich geringerer Personaleinsatz ausreichend, um die gleichen Essenzahlen zu bewältigen.

Zudem sind nach Angaben des Studentenwerks wesentliche Elemente der Gebäude-, Betriebs- und Küchentechnik der Hauptmensa abgängig oder veraltet und verursachen unwirtschaftlich hohe Betriebskosten und jährliche Instandhaltungskosten von bis zu 400.000 €.¹⁰²

Unterbliebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Auf Bitten der Leibniz Universität Hannover und des Studentenwerks ließ das Staatliche Bau- management Hannover im Jahr 2009 ein „Konzept für eine Neustrukturierung der Mensa“ einschließlich erster Kostenschätzungen durch ein Architekturbüro erstellen. Eine darauf aufbauende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde bisher nicht in Auftrag gegeben.

Nach Auffassung des LRH besteht akuter Handlungsbedarf, die Wirtschaftlichkeit des Mensa- betriebs zu verbessern. Er begrüßt deshalb, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Universität Hannover nunmehr auffordern will, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, um unter Beteiligung des Studentenwerks Möglichkeiten zur Optimierung des Mensa- betriebs unter Einbeziehung alternativer Nutzungsoptionen für das Mensagebäude zu prüfen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium kritisiert in seiner Stellungnahme, dass die Sachverhaltsdarstellung des LRH allein auf den Darstellungen des Studentenwerks beruhe und eine Prüfung dieser Angaben nicht erkennbar sei.

Der vom Studentenwerk im Wirtschaftsplan 2012 geführte Vergleich zwischen der Hauptmensa und der Mensa „Contine“ verbiete sich, da die in der Hauptmensa produzierten wie auch aus-

⁹⁹ Im Wirtschaftsplan 2011 des Studentenwerks Hannover werden in der Stellenübersicht 40,45 Stellen ausgewiesen.

¹⁰⁰ Wirtschaftsplan 2012 des Studentenwerks Hannover, S. 20.

¹⁰¹ Protokoll über die Verwaltungsausschusssitzung am 21.10.2011, TOP 6.

¹⁰² Aussage des Geschäftsführers des Studentenwerks in der Neuen Presse vom 02.11.2013.

gegebenen Essenzahlen höher seien und die Mensa „Contine“ längere Öffnungszeiten habe. Dies habe das Studentenwerk gegenüber dem Ministerium inzwischen eingeräumt. Gleichzeitig teilt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Auffassung des LRH, dass eine technisch moderne und flächenmäßig optimierte Mensa mit einem der Hauptmensa vergleichbaren Angebot grundsätzlich Personaleinsparungen ermöglichen würde.

Da sich die Umgestaltung der Mensa noch in der Phase der Bedarfsplanung und -beschreibung befinde, könne von einer unterbliebenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht die Rede sein.

Erwiderung des LRH

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur teilt die Auffassung des LRH, dass eine technisch moderne und flächenmäßig angepasste Mensa Personaleinsparungen ermöglichen würde. Ebenso wird auch vom Ministerium eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als notwendige Grundlage der Prüfung von Optimierungsmöglichkeiten des Mensabetriebs erachtet.

Das Studentenwerk Hannover betreibt eine Mehrzahl von Mensen unterschiedlicher Struktur und Größe. Für den LRH ist deshalb kein Grund erkennbar, den Sachverstand des Studentenwerks anzuzweifeln und den im Wirtschaftsplan 2012 des Studentenwerks vorgenommenen Einschätzungen nicht zu folgen. Ebenso wenig sieht der LRH einen Anlass, den Wahrheitsgehalt der dokumentierten Angaben des Studentenwerks in Zweifel zu ziehen. Der dahingehenden Kritik des Ministeriums wird ausdrücklich widersprochen.

Die Mensa „Contine“ wird vom Studentenwerk Hannover lediglich als Beispiel einer modern ausgestatteten Mensa angemessener Größe benannt und bildet insofern aus der Sicht des LRH einen sinnvollen Benchmark. Dass ein Vergleich zweier konkreter Einrichtungen auf eine Vielzahl individueller Aspekte eingehen müsste, ist hinlänglich bekannt und erschüttert den Vergleich des Studentenwerks in keiner Weise. Die Einwendungen des Ministeriums gehen insofern fehl.

Die Ansicht des Ministeriums, dass von einer unterbliebenen Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht gesprochen werden könne, teilt der LRH nicht. Da es unstrittig ist, dass die Hauptmensa seit ihrer Eröffnung überdimensioniert war, bestand bereits über Jahrzehnte Handlungsbedarf.

25. Die vergessene Zuwendung

Das Studentenwerk Oldenburg unterließ die seit dem 31.12.2009 fällige Rückzahlung einer Zuwendung in Höhe von 2,996 Mio. €. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur versäumte es, die Rückforderung zu betreiben.

Im Jahr 1993 kaufte das Studentenwerk Oldenburg von der Bundesrepublik Deutschland für rd. 1,7 Mio. € eine ehemalige Kaserne. Der erheblich unter dem Verkehrswert liegende Kaufpreis war an die Bedingung geknüpft, in dem Gebäude 300 Wohnplätze für Studierende zu schaffen.

Das Studentenwerk ermittelte für den Umbau der Kaserne in ein Studentenwohnheim Kosten in Höhe von 6,65 Mio. €. Zur Realisierung des Vorhabens gründete es mit einem privaten Investor eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Der Gesellschaftsvertrag sah eine Laufzeit bis zum 31.12.2009 vor, die sich danach ohne Kündigung jeweils um zwei Jahre verlängern sollte. Die Gesellschaft besteht bis heute fort, nunmehr allerdings in der Form einer Kommanditgesellschaft.

Nach Errichtung der Gesellschaft veräußerte das Studentenwerk die Kaserne an diese.

Darüber hinaus hatte sich das Studentenwerk im Gesellschaftsvertrag verpflichtet, den Umbau der Kaserne teilweise zu finanzieren. Deshalb gewährte es der Gesellschaft ein bis zum 31.12.2009 zurückzuzahlendes, zinsloses Darlehen in Höhe von 2,996 Mio. €. Zur Refinanzierung nahm das Studentenwerk ein entsprechendes Bankdarlehen auf.

Zuwendung des Landes

Für die anfallenden Zins- und Tilgungszahlungen erhielt das Studentenwerk vom Land eine Zuwendung von 4,06 Mio. €¹⁰³ mit der Maßgabe, knapp 300 Wohnplätze zu schaffen, die mindestens bis zum 31.12.2009 für Zwecke studentischen Wohnens vorzuhalten waren. Ferner enthielt der Zuwendungsbescheid die folgende Nebenbestimmung:

„Die Zuwendung des Landes Niedersachsen ist auch für den Fall zurückzuzahlen, dass die Gesellschaft über die vertraglich festgelegte Mindestdauer ihres Bestehens fortgeführt wird und das in diesem Fall an das Studentenwerk zurückzuzahlende Darlehen (§ 4 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrags und Nr. 1 des Darlehensvertrags) vom Studentenwerk nicht erneut für den Studentenwohnraumbau eingesetzt wird.“

Rückzahlungsanspruch des Landes

Da das Studentenwerk den Zuwendungsbetrag nach der vertraglich vereinbarten Fälligkeit des der Gesellschaft gewährten Darlehens nicht „erneut“ für den Studentenwohnraumbau investierte, hätte es ausweislich der zitierten Nebenbestimmung des Zuwendungsbescheids die Summe von 2,996 Mio. € mit Ablauf des 31.12.2009 an das Land zurückerstatten müssen. Dieser Verpflichtung kam das Studentenwerk bis heute nicht nach. Die Zustimmung des Landes zu einer anderweitigen Verwendung der Mittel holte es ebenfalls nicht ein. Stattdessen verlängerte das Studentenwerk die Laufzeit des mit der Gesellschaft geschlossenen Darlehensvertrags bis zum

¹⁰³ Zuwendungsbescheid der Bezirksregierung Weser-Ems vom 06.06.1994.

Jahr 2016 und vereinbarte überdies eine weitere automatische Verlängerung, sofern nicht eine der Parteien mit einer Frist von zwölf Monaten vor Ablauf der jeweiligen Laufzeit kündigt. Das nach Auflösung der ehemaligen Bezirksregierung Weser-Ems zuständige Ministerium für Wissenschaft und Kultur versäumte es, die Rückforderung zu betreiben.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium weist darauf hin, dass es bezüglich des Wortlauts der streitgegenständlichen Nebenbestimmung Kommunikationsprobleme zwischen dem Ministerium und der als Bewilligungsstelle tätigen früheren Bezirksregierung Weser-Ems gegeben habe. Im Übrigen sei die Nebenbestimmung nach ihrem Sinn und Zweck auszulegen. Mit ihr sollte eine Regelung für den besonderen Fall getroffen werden, dass die umgebaute Kaserne als Studentenwohnheim finanziell oder aus anderen Gründen nicht tragbar gewesen wäre und nach Auslaufen der Bindungsfrist hätte verkauft werden müssen, während die Gesellschaft bestehen geblieben wäre.

Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Der Wortlaut der Nebenbestimmung ist eindeutig. Sie weist ausdrücklich darauf hin, dass die Zuwendung in Höhe des originären Darlehensbetrags unabhängig vom Fortbestand der Gesellschaft über den 31.12.2009 hinaus zurückzuzahlen ist, sofern das Studentenwerk die Mittel nicht „erneut“ - mithin für die Schaffung zusätzlichen Wohnraums - einsetzt.

Der Regelungszweck der Nebenbestimmung ist demgegenüber weitergehend als vom Ministerium vorgetragen: Die grundsätzliche Rückzahlungspflicht der Zuwendung per 31.12.2009 trägt insbesondere der Tatsache Rechnung, dass das Studentenwerk nur als Minderheitsgesellschafter mit einer Quote von 5 % an der Gesellschaft beteiligt war. Die Zuwendung war nicht dafür gedacht, einem Privatinvestor Kapital in Millionenhöhe auf Dauer zinslos zur Verfügung zu stellen. Der Hauptzweck der in Rede stehenden Nebenbestimmung ist nach alledem darin zu sehen, die als Anschubfinanzierung konzipierte Darlehensgewährung zeitlich zu begrenzen und die nach Fälligkeit des Darlehens am 31.12.2009 frei werdenden Mittel entweder für zusätzliche Maßnahmen im Bereich der studentischen Wohnraumförderung zu investieren oder - im Fall des Unterlassens entsprechender Investitionen - an das Land zurückzuzahlen.

26. Wirtschaftlichkeit der wissenschaftlichen Werkstätten der Universitäten

An der Mehrzahl der wissenschaftlichen Werkstätten der Universitäten findet weder eine auftragsbezogene Erfassung von Arbeits- und Maschinenlaufzeiten noch ein formalisiertes Auftragswesen statt. Damit fehlen zentrale Steuerungsinstrumente. Unterbleibende Auslastungsbetrachtungen und mangelnde Transparenz über die Leistungsspektren der einzelnen Werkstätten erschweren Kooperationen.

Wissenschaftliche Werkstätten bestehen an Universitäten insbesondere in den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fakultäten. Sie erbringen technische Dienstleistungen, erstellen und betreuen Versuchsaufbauten sowie Messvorrichtungen und fertigen Bauteile, die im freien Handel nicht erhältlich sind. Zudem ist die Existenz von Werkstätten im Regelfall eine Bedingung für eine erfolgreiche Bewerbung um öffentlich geförderte Forschungsprojekte.

An den Fakultäten Elektrotechnik, Informationstechnik, Mathematik und Physik und Maschinenbau der Universität Hannover und der Technischen Universität Braunschweig existieren insgesamt 63 wissenschaftliche Werkstätten. Mehr als die Hälfte dieser Einrichtungen wies eine Personalkapazität von weniger als zwei Vollzeitäquivalenten auf. Kooperationen fanden ganz überwiegend nicht statt. Auch ein formalisiertes Auftragswesen sowie eine auftragsbezogene Dokumentation von Arbeits- und Maschinenlaufzeiten wurden in der Regel nicht praktiziert.

Bewertung des LRH

Der LRH sieht die Notwendigkeit, an den wissenschaftlichen Werkstätten ein transparentes Auftragswesen einzurichten. Dies trägt zur Verbesserung der inhaltlichen Abstimmung zwischen Auftraggeber und Werkstatt bei. Außerdem ist es erforderlich, um den Einsatz der Mitarbeiter und Maschinen planen und die Bearbeitung verschiedener Aufträge koordinieren zu können. Im Übrigen ermöglicht eine auftragsbezogene Erfassung der Arbeits- und Maschinenlaufzeiten die Durchführung von Auslastungs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung. Die Kenntnis der Auslastung und die Möglichkeit der Koordination mehrerer Aufträge schaffen die Grundlage für Kooperationen. Letztere helfen, Redundanzen in der maschinellen Ausstattung zu vermeiden. Zudem kann ein entsprechend größerer Personalpool ein breiteres Spektrum fachlicher Qualifikationen abdecken und die Vertretungsmöglichkeiten verbessern. Schließlich wird Instituten, denen die Mittel für eine eigene Werkstatt fehlen, durch eine Kooperation ermöglicht, sich an einer Gemeinschaftswerkstatt zu beteiligen.

Stellungnahme des Ministeriums

Nach den Darlegungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur werde an der Universität Hannover ein Auftrags- und Dokumentationswesen an weiteren Werkstätten eingeführt bzw. dort ausgebaut, wo es bereits vorhanden sei. Die Technische Universität Braunschweig meint dagegen, dass ein Auftrags- und Dokumentationswesen eher die Ausnahme bleiben als der Regelfall werden sollte und begründet dies u. a. mit dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der Kompliziertheit der Aufgaben wissenschaftlicher Werkstätten und datenschutzrechtlichen Gründen. Allerdings sei Ende 2013 in einer der Gruppenwerkstätten eine software-basierte auftrags- und projektbezogene Zeiterfassung eingeführt worden, wodurch eine wesentlich genauere Zuordnung zum jeweiligen Projekt möglich sei. Dies werde eine spätere, projektbezogene Auswertung deutlich vereinfachen und qualitativ verbessern.

Zur Ausweitung von Kooperationen merkt das Ministerium an, dass an der Universität Hannover der bevorstehende Umzug weiterer Institute der Fakultät für Maschinenbau an den Standort Garbsen zu einer Verbesserung der Kooperationen führen werde. Im Übrigen seien an der Fakultät für Maschinenbau und Physik größere Werkstätten bereits vorhanden. Die Technische Universität Braunschweig weist auf die Eigenverantwortlichkeit der Fakultäten hin, betont aber, dass bereits Kooperationen gebildet worden seien, sofern dies den Verantwortlichen sinnvoll erschien.

Erwiderung des LRH

Der LRH begrüßt, dass ein Teil der wissenschaftlichen Werkstätten bereits über ein Auftrags- und Dokumentationswesen verfügt und dass diese Instrumente weiter ausgebaut werden sollen. Gleiches gilt für den Ausbau von Kooperationen. Der Hinweis auf die Eigenverantwortlichkeit der Fakultäten entbindet die Hochschulpräsidenten nicht von ihrer Verpflichtung, die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung an ihrer Hochschule zu beachten.

27. Stille Lasten der Fachhochschulen: Hohe Guthaben auf den Zeitkonten von Professorinnen und Professoren

Die den Professorinnen und Professoren der Fachhochschulen eingeräumte Möglichkeit, ihre Lehrverpflichtung ungleichmäßig zu erbringen, führt teilweise zu hohen Zeitguthaben. Obwohl diese bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise Verbindlichkeiten darstellen, bilden die Hochschulen hierfür keine Verpflichtungsrückstellungen.

Der Ausweis entsprechender Rückstellungen hätte erhebliche Auswirkungen auf das bilanzielle Eigenkapital der Hochschulen.

Die Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen haben pro Semester eine Lehrverpflichtung von 18 Lehrveranstaltungsstunden.¹⁰⁴ Um auf einen wechselnden Bedarf in der Lehre reagieren zu können, kann die Lehrverpflichtung ungleichmäßig auf mehrere Semester verteilt werden.¹⁰⁵ Die entstehenden Salden sollen innerhalb eines Zeitraums von grundsätzlich vier Semestern ausgeglichen werden. Sofern das Lehrangebot sichergestellt ist und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen, können sie jedoch auch auf Zeitkonten verbucht werden.¹⁰⁶ Nach den Feststellungen des LRH wurden die erbrachten Mehr- oder Minderleistungen semesterweise ermittelt und zeitlich unbeschränkt fortgeschrieben.

¹⁰⁴ § 5 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung) vom 02.08.2007 (Nds. GVBl. S. 408), zuletzt geändert durch Verordnung vom 02.08.2011 (Nds. GVBl. S. 276).

¹⁰⁵ § 10 Abs. 1 Satz 1 Lehrverpflichtungsverordnung.

¹⁰⁶ § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b) Lehrverpflichtungsverordnung.

Für die Übernahme besonderer Funktionen, wie z. B. als Dekanin oder Dekan, ermäßigt sich die Lehrverpflichtung durch Anrechnungsstunden.¹⁰⁷ Gleiches gilt für bestimmte Forschungstätigkeiten oder Verwaltungsaufgaben. Allerdings führen diese Ermäßigungen häufig zu keiner oder nur zu einer geringfügigen Reduzierung der Lehrtätigkeit. Vielmehr gehen die erteilten Anrechnungsstunden in diesen Fällen lediglich als Gutschrift in das Zeitkonto ein.

Hohe Guthaben auf den Zeitkonten der Professorinnen und Professoren

In vielen der vom LRH geprüften Fakultäten und Fachbereiche wuchsen die Guthaben auf den Lehrverpflichtungskonten im Lauf der Zeit erheblich an. So wiesen die Zeitkonten von 30 Professorinnen und Professoren an einer Fakultät einen positiven Saldo von zusammen 1.036 Stunden aus. Der höchste festgestellte Saldo eines einzelnen Zeitkontos betrug an dieser Fakultät 207 Stunden, was der Lehrverpflichtung von 5,75 Jahren oder 11,5 Semestern entspricht. An einer anderen Hochschule summierten sich die Zeitkonten einer Abteilung bei elf Lehrenden auf 667 Stunden. Der höchste Saldo eines Lehrenden betrug hier 174 Stunden und damit rechnerisch der Lehrverpflichtung von nahezu zehn Semestern.

Im Interesse der Qualität von Lehre und Forschung, aber auch aus Fürsorge gegenüber den betreffenden Lehrpersonen hält es der LRH für geboten, die maximal zulässige Bandbreite für die Inanspruchnahme von Zeitkonten zu beschränken. Von dem in der Lehrverpflichtungsverordnung als Regelfall der ungleichmäßigen Erfüllung der Lehrverpflichtung festgelegten Ausgleich über vier Semester sollte künftig nur in besonders begründeten Einzelfällen abgewichen werden.

Bilanzielle Behandlung der Zeitguthaben

Die niedersächsischen Hochschulen erstellen ihre Jahresabschlüsse nach Maßgabe des Handelsrechts sowie der Bilanzierungsrichtlinie des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur¹⁰⁸. Hiernach haben die Hochschulen bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen auch Rückstellungen zu bilden. Rückstellungen sind Positionen auf der Passivseite der Bilanz. Sie erfassen am Bilanzstichtag bereits erkennbare monetäre Risiken, die hinsichtlich ihres Bestehens oder der Höhe nach ungewiss sind, aber mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwartet werden.

Das Handelsrecht schreibt zwingend u. a. Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten vor.¹⁰⁹ Deshalb verpflichtet die Bilanzierungsrichtlinie die Hochschulen, für ihr Personal - mit Ausnahme der Professorinnen und Professoren - Rückstellungen zu bilden, wenn Urlaubstage im laufenden Jahr nicht in Anspruch genommenen wurden und Guthaben auf den Gleitzeitkon-

¹⁰⁷ §§ 7 bis 9 Lehrverpflichtungsverordnung.

¹⁰⁸ Bilanzierungsrichtlinie - Grundlage der Buchführung für Hochschulen in staatlicher Verantwortung des Landes Niedersachsen - 3. Auflage, Stand 01.10.2010.

¹⁰⁹ § 249 Abs. 1 Satz 1 Handelsgesetzbuch.

ten zum Bilanzstichtag noch nicht ausgeglichen sind. Mit einer Urlaubsrückstellung werden künftige Personalaufwendungen erfasst, denen keine Arbeitsleistung gegenübersteht, da die oder der Beschäftigte im abgelaufenen Geschäftsjahr in Vorleistung getreten ist. Gleiches gilt für Gleitzeitüberhänge. Zur Frage, ob auch für Guthaben auf Lehrverpflichtungskonten Rückstellungen auszuweisen sind, trifft die Bilanzierungsrichtlinie keine Aussage.

Die Hochschulen sahen von Rückstellungen für Guthaben auf Zeitkonten der Lehrenden bisher ab. Sie begründeten dies mit dem Fehlen einer einschlägigen Regelung in der Bilanzierungsrichtlinie und damit, dass Professorinnen und Professoren gemäß § 27 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) mit Ausnahme der quantitativen Vorgaben zur Lehre keine umfassend festgelegte Arbeitszeit zu erfüllen hätten. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur vertritt die Ansicht, dass es „im Rahmen der Erstellung der Bilanzierungsrichtlinie ... für vertretbar gehalten“ wurde, „den professoralen Bereich vor dem Hintergrund der Maßgaben des § 27 Abs. 1 NHG bei der Bildung von Rückstellungen unberücksichtigt zu lassen“.¹¹⁰

Nach Auffassung des LRH überzeugen die vorgetragenen Gründe nicht. Bei Guthaben aus Lehrverpflichtungskonten handelt es sich in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht um eine Verbindlichkeit der Hochschule. Professorinnen und Professoren mit entsprechenden Guthaben haben gegen die Hochschule einen Ausgleichsanspruch durch entsprechende Verringerung ihrer Lehrverpflichtung in künftigen Jahren. Da die Hochschule den Professorinnen und Professoren in diesen Jahren trotz eingeschränkter Lehrverpflichtung die vollen Bezüge zahlen und möglicherweise sogar zusätzliches Personal zur Aufrechterhaltung des Lehrangebots beschäftigen muss, wirken sich die Guthaben aus Lehrverpflichtungskonten auch auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Hochschule aus.

Überdies stellt die Lehre gerade an Fachhochschulen die Hauptaufgabe der professoralen Tätigkeit dar.¹¹¹ Im Übrigen wird ein nicht unerheblicher Teil der sonstigen Dienstaufgaben mit Ermäßigungsstunden ausgeglichen, die sich ebenfalls im Zeitkonto niederschlagen. Darüber hinaus konkretisiert die Passivierungspflicht für ungewisse Verbindlichkeiten das Prinzip kaufmännischer Vorsicht¹¹², das zu den wesentlichen handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätzen gehört.

Wie die Daten einer Hochschule belegen, kann die Bildung von Rückstellungen für Lehrleistungsguthaben erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen haben. Die Hochschule ermittelte im Sommersemester 2012 ein Gesamtguthaben von 4.083 Stunden auf den Zeitkonten aller Lehrenden. Dies entspricht der Jahreslehrverpflichtung von 113 Professorinnen und Professo-

¹¹⁰ Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 03.03.2014 - 24-04311-3/13 -.

¹¹¹ Vgl. auch Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 64, 323 (355).

¹¹² § 252 Abs. 1 Nr. 4 Handelsgesetzbuch.

ren und ergäbe bei einer vollständigen Passivierung eine Rückstellung in Höhe von 7,91 Mio. €¹¹³.

28. Unzulässige Förderung einer Hochschulbeteiligung

Die Stiftung Hochschule Osnabrück zahlte in den Jahren 2009 bis 2011 an eine von ihr gegründete privatrechtliche Gesellschaft insgesamt 321.000 €. Diese Zahlungen hätten nach dem einschlägigen Zuwendungsrecht nicht erfolgen dürfen. Zudem können die Mittel von der Gesellschaft nach ihrem primären Gesellschaftszweck nicht eingesetzt werden, ohne gegen das Beihilferecht zu verstoßen.

Im Jahr 2002 errichtete die Rechtsvorgängerin der Stiftung Hochschule Osnabrück als Alleingesellschafterin eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die nunmehr unter der Firma Science to Business GmbH tätig ist. Unternehmensgegenstand ist die Förderung des Technologie- und Wissenstransfers zwischen der Hochschule, anderen kooperierenden Hochschulen, der Wirtschaft und weiteren Partnern. Zu diesem Zweck führt die Gesellschaft die anwendungsbezogenen Forschungsvorhaben der Hochschule durch.

Nachdem im Jahr 2008 ein Teilbetrieb der institutionell geförderten N-Transfer GmbH¹¹⁴ von dieser abgespalten und auf die vorbezeichnete Gesellschaft übertragen worden war, erhöhte das Land ab dem Jahr 2009 die Finanzhilfe für die Stiftung Hochschule Osnabrück um jeweils 107.000 €. Dies geschah mit der Maßgabe, die Mittel an die Gesellschaft weiterzuleiten. Der Erhöhungsbetrag entsprach anteilmäßig der institutionellen Förderung, die der Teilbetrieb bis zum Jahr 2008 erhalten hatte. In den Jahren 2009 bis 2011 zahlte die Stiftung Hochschule Osnabrück aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung insgesamt 321.000 € zur Verstärkung des Eigenkapitals an die Science to Business GmbH. Ab dem Jahr 2012 behielt die Hochschule die zusätzlichen Mittel infolge einer rückwirkenden Auflösung der Vereinbarung über die Eigenkapitalverstärkung ein.

Rechtswidrige Unternehmensförderung durch Finanzhilfen

Nach § 56 Abs. 4 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) erhält die Stiftung Hochschule Osnabrück zur Erfüllung ihrer Aufgaben vom Land eine jährliche Finanzhilfe. Diese muss aufgrund der gesetzlichen Vorgaben für unmittelbar dem Hochschulbetrieb dienende Aufwendungen verwendet werden. Da die Finanzhilfe auf die Aufgaben der Stiftungshochschule beschränkt ist, hätte sie für eine Förderung der Science to Business GmbH nicht erhöht werden dürfen. Darüber hinaus darf eine juristische Person des Privatrechts nicht durch Finanzierungs-

¹¹³ Bei einem Personalvollkostenansatz von 70.014 € je W 2-Stelle gemäß der Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben sowie der Durchschnittssätze für die Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Altersteilzeit für 2013, Nds. MBl. 2013 S. 453.

¹¹⁴ Zur N-Transfer GmbH vgl. auch Jahresbericht 2010, S. 70 (Drs. 16/2500).

instrumente subventioniert werden, die für Stiftungshochschulen vorgesehen sind. Eine Förderung der Gesellschaft wäre nur nach Maßgabe des Zuwendungsrechts in Betracht gekommen.

Im konkreten Fall hätte eine Zuwendung an die Science to Business GmbH mangels Vorliegens der zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen nicht gewährt werden dürfen.

Gemäß § 23 LHO dürfen u. a. Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Ausweislich der Jahresabschlüsse 2009 bis 2011 erzielte die Science to Business GmbH in den betreffenden Jahren Überschüsse. Der Gewinnvortrag wuchs im Vergleichszeitraum von 68.000 € auf 122.000 €. Ein weiteres Indiz für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesellschaft ist, dass die Zahlungen der Stiftung Hochschule Osnabrück in eine Kapitalrücklage eingestellt wurden, die per 31.12.2011 einen Bestand von 321.000 € aufwies. Im Hinblick auf das in § 23 LHO verankerte Subsidiaritätsprinzip wäre eine Förderung der Gesellschaft nach alledem nicht statthaft gewesen.

Nach dem EU-Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Bereich der Forschung, Entwicklung und Innovation¹¹⁵ sind Forschungseinrichtungen verpflichtet, ihre wirtschaftliche Tätigkeit subventionsfrei zu erbringen. Die Science to Business GmbH verstößt daher gegen Vorschriften des EU-Beihilferechts, sobald sie mit Mitteln aus der Kapitalrücklage Auftragsforschungsprojekte, die den Kern der Tätigkeit der Gesellschaft ausmachen, subventioniert.

Empfehlungen des LRH

Der LRH ersuchte die Stiftung Hochschule Osnabrück, als Alleingesellschafterin der Science to Business GmbH darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft die Kapitalrücklage auflöst und den Betrag von 321.000 € zurückzahlt. Nach Auffassung des LRH ist eine solche Maßnahme auch unter dem Aspekt einer Begrenzung des haftenden Eigenkapitals geboten.

Die Förderung der Science to Business GmbH über die Erhöhung der Finanzhilfe der Stiftung Hochschule Osnabrück nach § 56 Abs. 4 NHG war unzulässig. Wegen der zuwendungsrechtlichen Unzulässigkeit der Förderung hätte nach Auffassung des LRH aber auch keine direkte Förderung der Science to Business GmbH erfolgen dürfen. Die ohne Rechtsgrundlage über die Stiftung Hochschule Osnabrück an die Science to Business GmbH gezahlten Beträge in Höhe von insgesamt 321.000 € und die bei der Stiftung Hochschule Osnabrück verbliebenen 214.000 € sind von der Stiftung Hochschule Osnabrück an das Land zurückzuzahlen¹¹⁶ oder

¹¹⁵ Nr. 3.2.1 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (ABl. EU 2006, Nr. C 323, S. 1).

¹¹⁶ 5 x 107.000 € für die Jahre 2009 bis 2013.

vom Land mit der künftigen Finanzhilfe der Stiftung Hochschule Osnabrück zu verrechnen. Die laufende Finanzhilfe ist ab dem Jahr 2014 um 107.000 € zu kürzen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur trägt vor, dass die Förderung der Science to Business GmbH ursprünglich auf Basis des Zuwendungsrechts hätte erfolgen sollen. Auf Bitten der Hochschule sei jedoch später der Weg über die Erhöhung der Finanzhilfe gewählt worden, um die Verantwortlichkeit der Hochschule für die zu erledigenden und im Landesinteresse liegenden Aufgaben zu unterstreichen. Im Übrigen handele es sich bei der Förderung der Wissens- und Technologietransfers um eine Hochschulaufgabe. Die Hochschule könne selbstständig entscheiden, in welcher Organisationsform diese Aufgabe wahrzunehmen sei. Nach Auffassung des Ministeriums sind die der Gesellschaft gewährten Zahlungen gemeinschaftsrechtlich zulässig. Da die Mittel einer Kapitalrücklage zugeflossen seien und bisher nicht für beihilferechtlich relevante Aktivitäten eingesetzt wurden, bestünden soweit keine Anhaltspunkte für Verstöße gegen Europarecht.

Eine Rückforderung des für die Jahre 2012 und 2013 von der Hochschule einbehaltenen Teils der Finanzhilfe im Umfang von 214.000 € komme ebenfalls nicht in Betracht, da die Hochschule mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft in Abstimmung mit dem Ministerium entschieden habe, diese Mittel zur Verbesserung der Forschungsinfrastruktur der Stiftungshochschule zu verwenden.

Es trifft zwar zu, dass ein Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Beihilfeverbot durch die Science to Business GmbH so lange nicht besteht, wie die Mittel aus der Kapitalrücklage in Höhe von 321.000 € unangetastet bleiben. Insoweit stellt sich indes die Frage, worin der Nutzen der Kapitalverstärkung der Gesellschaft überhaupt begründet sein soll.

Der LRH hält an seiner Ansicht fest, dass die Erhöhung der Finanzhilfe mit dem Ziel, die Mittel an die Science to Business GmbH weiterzuleiten, unzulässig ist. Finanzhilfen sind auf die Aufgaben der Stiftungshochschule beschränkt. Somit erfolgte die Zahlung über die Stiftung Hochschule Osnabrück an die Gesellschaft ohne Rechtsgrundlage. Zudem widerspricht die Eigenkapitalverstärkung dem für Stiftungshochschulen geltenden Effizienzgebot.¹¹⁷ Sie war für die Erfüllung der Aufgaben der Science to Business GmbH zu keinem Zeitpunkt erforderlich. Überdies widerspricht es grundsätzlichen Wertungen des Haushaltsrechts, bei der Förderung privatrechtlicher Gesellschaften auf das den Stiftungshochschulen vorbehalten Instrument der Finanzhilfe zurückzugreifen, um das Zuwendungsrecht zu umgehen.

¹¹⁷ § 55 Abs. 2 NHG.

Warum die Stiftung Hochschule Osnabrück als einzige niedersächsische Fachhochschule für die Verbesserung der Forschungsinfrastruktur ab dem Jahr 2012 zusätzlich einen Betrag von 107.000 € erhalten hat, erschließt sich dem LRH nicht. Er erwartet, dass bei der geplanten Weiterentwicklung des Hochschulfinanzierungssystems allgemeingültige Grundsätze u. a. auch zur Finanzierung der Forschungsinfrastruktur an den Fachhochschulen des Landes entwickelt werden¹¹⁸.

29. Rechtswidrige Gewinnbeteiligung von Professorinnen und Professoren

Professorinnen und Professoren der Stiftung Hochschule Osnabrück erhalten für Auftragsforschungsprojekte besondere Zulagen und erwerben darüber hinaus Zahlungsansprüche gegen eine hochschuleigene Gesellschaft, die derartige Projekte abwickelt. Dies ist mit dem Beamten- und Hochschulrecht unvereinbar.

Die Stiftung Hochschule Osnabrück ist Alleingesellschafterin der Science to Business GmbH.¹¹⁹ Kernaufgabe der Gesellschaft ist die Abwicklung von Auftragsforschungsprojekten der Hochschule, die von den dort beschäftigten Professorinnen und Professoren durchgeführt werden. Die Projektverträge zwischen der Gesellschaft und den Drittmittelgebern sehen einen Tagessatz für die Professorinnen und Professoren in Höhe von 880 € vor. Aufgrund einer Vereinbarung mit der Hochschule werden die auf Basis dieses Tagessatzes ermittelten Entgelte von der Science to Business GmbH an die Hochschule überwiesen, die sie als Forschungszulagen auszahlt.

Verwendung der Projektüberschüsse

In ihrer Bilanz zum 31.12.2012 wies die Gesellschaft Rückstellungen in Höhe von 780.000 € für Verpflichtungen gegenüber Professorinnen und Professoren im Zusammenhang mit abgeschlossenen Drittmittelaufträgen aus.¹²⁰ Rechtsgrund für die Verpflichtungsrückstellungen sind Vereinbarungen zwischen der Science to Business GmbH und den Professorinnen und Professoren, wonach diesen 70 % der Überschüsse aus von ihnen abgeschlossenen Projekten in der Weise zustehen, dass die Vertragspartner innerhalb der folgenden drei Jahre gemeinsam entscheiden, ob und in welcher Höhe die aus den Projektsalden generierten Mittel für neue oder andere Projekte eingesetzt werden sollen. Nach Ablauf der Dreijahresfrist erwirbt die beteiligte Professorin oder der beteiligte Professor einen Anspruch auf Auszahlung der bis dahin nicht verbrauchten Projektüberschüsse.

¹¹⁸ § 4 Abs. 1 des Hochschulentwicklungsvertrages vom 12.11.2013.

¹¹⁹ Siehe Abschnitt V, Nr. 28.

¹²⁰ Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PriceWaterhouseCoopers AG vom 03.05.2013 zum Jahresabschluss 2012 der Science to Business GmbH.

Die in der Rückstellung ausgewiesenen Mittel stehen für eine Ausschüttung an die Stiftung Hochschule Osnabrück als Alleingesellschafterin der Science to Business GmbH nicht mehr zur Verfügung. Nach den Feststellungen des LRH zahlte die Gesellschaft seit dem Jahr 2008 nach Maßgabe der vorgenannten Verträge zusätzlich zu den Forschungszulagen insgesamt 35.000 € an vier Professorinnen und Professoren aus. Überdies können die Professorinnen und Professoren aufgrund der getroffenen Abreden allein darüber entscheiden, ob auch die übrigen Rückstellungsbeträge nach Ablauf der Dreijahresfrist an sie auszukehren sind.

Umgehung des Beamten- und Hochschulrechts

Durch Zwischenschaltung der Science to Business GmbH bei Auftragsforschungsprojekten wird das Hochschul- und Beamtenrecht umgangen.

Nach der Hochschul-Leistungsbezügeverordnung¹²¹ kann hauptamtlich mitwirkenden Professorinnen und Professoren, die Mittel privater Dritter für Forschungsvorhaben der Hochschule einwerben und die entsprechenden Vorhaben durchführen, hieraus eine Forschungszulage gewährt werden, soweit der Drittmittelgeber für diesen Zweck Gelder zur Verfügung stellt.

Die Forschungszulage soll Professorinnen und Professoren einen Anreiz geben, private Drittmittel zu akquirieren. Zugleich soll der Tendenz entgegengewirkt werden, dass Professorinnen und Professoren derartige Projekte im Rahmen von Nebentätigkeiten ausführen. Vielmehr soll die Hochschule selbst Empfänger der Mittel und Vertragspartner des Drittmittelgebers sein.¹²² Für die Hochschule hat dies Vorteile, weil sie durch Erstattung der auf das Projekt entfallenden Gemeinkosten und durch Projektüberschüsse zusätzliche Einnahmen erzielen kann.

Nach dem Wortlaut und Zweck der Hochschul-Leistungsbezügeverordnung ist eine über die Forschungszulage hinausgehende Beteiligung der Professorinnen und Professoren an Projektüberschüssen unzulässig.

Obwohl das Hochschulrecht Unternehmensgründungen durch Hochschulen grundsätzlich zulässt, ist die Beteiligung der Stiftung Hochschule Osnabrück an der Science to Business GmbH in diesem Fall als Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten anzusehen. Unternehmensgründungen aus Hochschulen heraus sollen helfen, Forschungsergebnisse zu vermarkten und zusätzliche Erträge zu generieren. Demgegenüber belegt die Abwicklung der Auftragsforschungsprojekte durch die Science to Business GmbH, dass das Unternehmen vorrangig die finanziellen Interessen der Professorinnen und Professoren und nicht die der Hochschule Osnabrück fördert.

¹²¹ § 6 der Niedersächsischen Verordnung über Leistungsbezüge sowie über Forschungs- und Lehrzulagen für Beamtinnen und Beamte an Hochschulen - Hochschul-Leistungsbezügeverordnung - vom 16.12.2002 (Nds. GVBl. S. 790).

¹²² Vgl. Begründung zu § 6 der Hochschul-Leistungsbezügeverordnung vom 03.09.2002, Az.: 21.3-71 052/1(45).

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium teilt mit, dass die Hochschule in Bezug auf die Verwendung der Projektüberschüsse den Beanstandungen des LRH Folge leisten will.

30. Gewährung von Forschungszulagen ohne Vollkostendeckung

Die Hochschul-Leistungsbezügeverordnung legt nicht ausdrücklich fest, dass bei der Bemessung von Forschungszulagen die Gesamtkosten eines Projekts einzubeziehen sind.

Um zu verhindern, dass Forschungszulagen auch ohne Vollkostendeckung gezahlt werden, empfiehlt der LRH eine entsprechende gesetzliche Klarstellung.

Regelungslücke in der Leistungsbezügeverordnung

Nach der Hochschul-Leistungsbezügeverordnung¹²³ kann Professorinnen und Professoren eine Zulage gewährt werden, wenn sie für Forschungs- oder Lehrvorhaben der Hochschule Mittel privater Dritter einwerben und diese Vorhaben realisieren. Die Zulage ist aus dem Projektbudget zu bestreiten, soweit der Auftraggeber Mittel für diesen Zweck vorgesehen hat.

Die Hochschul-Leistungsbezügeverordnung legt allerdings nicht ausdrücklich fest, dass bei der Berechnung der Höhe von Forschungszulagen die Gesamtkosten eines Projekts einschließlich der Gemeinkosten zwingend zu berücksichtigen sind. Deshalb können Hochschulen Forschungszulagen trotz unzureichender Kostendeckung gewähren. Nach den Feststellungen des LRH zahlte beispielsweise eine Hochschule an einen Professor eine Forschungszulage in Höhe von 7.500 €, obwohl aus dem Projektbudget nur die Aufwendungen für einen unmittelbar dem Projekt zugeordneten Mitarbeiter bestritten wurden. Unberücksichtigt blieben die anteiligen Kosten der zeitweise in das Projekt eingebundenen Beschäftigten des Hochschulinstituts, die Kosten für die Nutzung der sächlichen Infrastruktur des Instituts sowie die bei jedem Projekt anfallenden Gemeinkosten.

Die Technische Universität Clausthal schloss diese Regelungslücke durch eine entsprechende Bestimmung in einer hochschulinternen Richtlinie.¹²⁴

¹²³ Siehe Fußnote 121.

¹²⁴ Mitteilung der Technischen Universität Clausthal, Amtliches Verkündungsblatt Nr. 17/2012, S. 228.

Empfehlungen des LRH

Der LRH regt an, die einschlägige gesetzliche Regelung in Anlehnung an vergleichbare Bestimmungen der Länder Baden-Württemberg¹²⁵ und Bayern¹²⁶ dahingehend zu ergänzen, dass Professorinnen und Professoren eine Zulage nur gewährt werden darf, soweit neben den Zulagenbeträgen auch die übrigen Kosten des Forschungs- oder Lehrvorhabens vollständig durch die Drittmittel gedeckt sind.

31. Neubau des Zentralgebäudes der Leuphana Universität Lüneburg - viel Beratung, wenig Transparenz

Der Neubau des Zentralgebäudes der Leuphana Universität Lüneburg ist planungs- und vergabeseitig besonders komplex. Zur Abwicklung nahm die Hochschule in erheblichem Umfang Beratungsleistungen in Anspruch.

Der LRH stellte bei der Prüfung der Beraterverträge und der abgerechneten Leistungen erhebliche Mängel fest. Mehrere Verträge enthielten weder Angaben zur Honorarhöhe noch zu den zu erbringenden Leistungen. Auch zahlungsbegründende Nachweise über erbrachte Leistungen konnte die Hochschule dem LRH nicht vorlegen.

Die Leuphana Universität Lüneburg führte in Vorbereitung des Neubaus des Zentralgebäudes einen Wettbewerblichen Dialog mit dem Ziel einer Öffentlich Privaten Partnerschaft (ÖPP) durch. Die Gesamtkosten für den Wettbewerblichen Dialog beliefen sich auf rd. 2,1 Mio. €. Das Verfahren musste abgebrochen werden, da kein privater Partner gefunden werden konnte.

Die hochschuleigenen personellen Ressourcen reichten nicht aus, um die komplexe Aufgabenstellung allein zu bewältigen. Die Leuphana holte daher in großem Umfang auch Beratungsleistungen durch Dritte ein. Allein im Rahmen des ÖPP-Verfahrens schloss sie nach eigener Angabe insgesamt 16 Beraterverträge mit einem Honorarumfang von rd. 875.000 € ab.

Bei einer Prüfung der Beratungsleistungen für das Zentralgebäude stellte der LRH Mängel sowohl bei der Vertragsgestaltung als auch bei der Abwicklung fest:

- Nach Nr. 2.3 der Grundsätze für Gutachten- und Beraterverträge¹²⁷ sind vor einer Beauftragung von mindestens drei potenziellen Anbietern Angebote einzuholen. Für 64 % der betrachteten Fallzahl holte die Hochschule keine Vergleichsangebote ein. Zwischenzeitlich hat

¹²⁵ § 8 der Leistungsbezügeverordnung Baden-Württemberg vom 14.01.2005 (GVBl. BW S. 125), zuletzt geändert durch Artikel 20 des Gesetzes vom 23.07.2013 (GVBl. BW S. 233).

¹²⁶ Artikel 57 Bayerisches Besoldungsgesetz, verkündet als § 1 des Gesetzes zum Neuen Dienstrecht in Bayern vom 05.08.2010 (Bay. GVBl. S. 410), berichtigt durch Bay. GVBl. 20/2010 S. 764.

¹²⁷ Anlage zur VV Nr. 1.3 zu § 55 LHO.

das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erklärt, dass es von der Leuphana ein Vergabemanagement einfordern werde, das u. a. auch den Anforderungen der Antikorruptionsrichtlinie gerecht wird.

- Nach Nr. 5 der vorgenannten Grundsätze für Gutachten- und Beraterverträge bestehen Meldepflichten, die den Umfang und Zweck von beauftragten Beratungsleistungen transparent machen sollen. Der LRH stellte fest, dass die Hochschule dieser Meldepflicht erneut nicht nachgekommen ist. Im Rahmen der Berichtspflicht hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Leuphana zwischenzeitlich aufgefordert, sämtliche Beratungsleistungen uneingeschränkt anzuzeigen.
- Der LRH stellte nicht nachvollziehbare Vergütungen bzw. Begünstigungen einzelner Auftragnehmer durch besondere Zahlungsmodalitäten sowie fehlende Nachweise bei der Abrechnung fest. Das Ministerium merkt an, dass es die vom LRH aufgezeigten Defizite nicht nachvollziehen könne und verweist im Übrigen auf die Stellungnahme der Universität Lüneburg. Die Anmerkungen der Leuphana können die Bedenken des LRH jedoch nicht entkräften. Beispielhaft ist es nicht ausreichend, wenn die Leuphana zulässt, dass ihr Projektsteuerer Leistungen testiert, dieses Testat aber nicht mit nachvollziehbaren Unterlagen hinterlegt.

Diese Beispiele und weitere Prüfungsergebnisse zum Zentralgebäude zeigen, dass die Leuphana Universität mit dem Projekt überfordert ist.

32. Erwerb und Umbau des Expo-Pavillons „Planet M“ für eine Hochschule - ohne hinreichende Prüfungen

Die Entscheidung der Landesregierung, den „Planet M“ zu erwerben und für die Fachhochschule Hannover umzubauen, war ganz wesentlich von dem Willen der Staatskanzlei geprägt, eine Nutzung für diesen Expo-Pavillon zu finden. Da nach der Anfang 2006 verkündeten Entscheidung der X-AG, den Planet M abzureißen, andere Nutzungen dieser Liegenschaft für die Landesregierung nicht greifbar waren, favorisierte sie spätestens ab Ende 2006 eine Nachnutzung durch die Fachhochschule, wie dies der Präsident der Hochschule vorgeschlagen hatte. Die Wirtschaftlichkeit und die zu erwartenden Kosten eines Umbaus für die Hochschule wurden vor dem Ankauf der Liegenschaft nicht hinreichend plausibilisiert. Entsprechende Prüfungen veranlasste die Landesregierung allenfalls nachträglich.

Entwicklung des Planet M vom Ausstellungspavillon hin zum Hochschulgebäude

Die X-AG konzipierte den Planet M Ende der 90er-Jahre als Ausstellungspavillon für die Expo 2000 und nutzte ihn während der Weltausstellung im Jahr 2000 zu Präsentationszwecken des

Unternehmens. Das Gebäude stellte zur Expo aufgrund seiner ungewöhnlichen Form eine gestalterische Besonderheit dar.



Die X-AG, die für das Gebäude lediglich eine auf das Jahr 2000 begrenzte Baugenehmigung besaß, bemühte sich zunächst, eine Nachnutzung bzw. einen Käufer für den Pavillon zu finden. Als diese Versuche Anfang 2006 endgültig scheiterten, gab das Unternehmen seine Absicht bekannt, den Planet M abzureißen.

Daraufhin äußerte der damalige Präsident der Fachhochschule Hannover den Wunsch, den Planet M für Hochschulzwecke zu nutzen. Etwas später bekundete auch der damalige Ministerpräsident sein Interesse, den Planet M als eines der Wahrzeichen der Expo zu erhalten und einer geeigneten Nutzung zuzuführen. Mitte 2006 beauftragte daraufhin der Chef der Staatskanzlei das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie das Finanzministerium, nach Möglichkeiten einer künftigen Nutzung zu suchen. Diese Suche war mit der Zielvorstellung verbunden, die Konzentration der Medienentwicklung auf dem damaligen Expo-Gelände voranzutreiben. Bis November 2006 gelang es den beteiligten Ressorts nicht, ein tragfähiges Konzept für die Nutzung des Planet M zu entwickeln. Dies galt auch für die weiterhin im Vordergrund stehende Nutzung des Gebäudes durch die Fachhochschule Hannover.

Gleichwohl sah das Land bereits im Haushaltsplanentwurf 2007 einen Ansatz von 5 Mio. € für den Ankauf und Umbau des Planet M vor. In der Folge genehmigte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur der Fachhochschule im Dezember 2006 ein Raumprogramm, das eine Nutzung des Planet M durch die Hochschule vorsah, stellte aber auch fest, dass die dargestellten Flächen nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprächen. Parallel verhandelte die Staatskanzlei seit Ende 2006 mit der X-AG über einen möglichen Erwerb der Liegenschaft. Das Unternehmen er-

klärte, nur an ein vorsteuerabzugsberechtigtes Unternehmen verkaufen zu wollen, um einen bereits gewährten Steuervorteil zu behalten.

Im Frühjahr 2007 gelang es der Landesregierung, eine GmbH, an der das Land mittelbar beteiligt war und die die von der X-AG gewünschten steuerrechtlichen Voraussetzungen erfüllte, dafür zu gewinnen, den Planet M zu erwerben, dann an die Fachhochschule Hannover zu vermieten und nach fünf Jahren das Eigentum auf das Land zu übertragen. Zu diesem Zweck erhielt die GmbH im August 2007 einen Zuwendungsbescheid des Landes, der die Höhe des Kaufpreises und weitere Aufwendungen der GmbH abdeckte. Im Dezember 2007 unterzeichnete die GmbH dann den Kaufvertrag mit der X-AG sowie einen Miet- und Übertragungsvertrag mit dem Land. Zeitgleich warb das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bei allen anderen Ressorts noch einmal nachdrücklich für eine ergänzende Nutzung des Planet M durch die Ressorts oder Dritte, weil die Fachhochschule nicht für alle Flächen Bedarf hatte. Allerdings konnten Vertreter aller Ressorts auch nach einer Besichtigung der Liegenschaft im Mai 2008 keine konkreten Bedarfe für die erkannten Flächenüberhänge feststellen.

Mitte 2008 begann das Staatliche Baumanagement mit den Umbauplanungen. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen stimmte im April 2009 der entsprechenden Haushaltsunterlage zu. Sie wies inzwischen Gesamtkosten von 8,65 Mio. € aus. Im September 2010 stimmte das Finanzministerium zusätzlichen Baumitteln zu. Die veranschlagten Gesamtkosten betragen nunmehr rd. 9,3 Mio. €. Im April 2011 wurde das Gebäude für eine Nutzung durch die Hochschule freigegeben. Zum 01.01.2013 ging das Eigentum der Liegenschaft unentgeltlich von der GmbH auf das Land über. Die Umbaumaßnahmen waren Anfang 2014 noch nicht schlussgerechnet.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei Erwerb und Umbau des Planet M für Zwecke der Hochschule

Gemäß § 7 Abs. 1 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Nach Abs. 2 sind darüber hinaus für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In diesem Zusammenhang sind auch Alternativen zu prüfen sowie mögliche Risiken der Maßnahme festzustellen und zu bewerten.

Noch im Sommer 2006 schätzte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Unterbringung der Verwaltung der Hochschule im Planet M als unwirtschaftlich ein. Als sich dann Ende 2006 die Überlegungen verdichteten, die Maßnahme zu realisieren, wies die Liegenschaftsverwaltung mehrfach darauf hin, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur auf der Grundlage des anerkannten Raumprogramms Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Untersuchungen alternativer Unterbringungsvarianten durchführen müsse. Ausdrücklich wies die Liegenschaftsverwaltung darauf hin, dass solche Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen parallel zu den bereits laufenden Ankaufsverhandlungen stattfinden könnten, jedoch vor rechtlicher Verbindlichkeit des An-

kaufs abgeschlossen sein müssten. Gleichwohl sah sich die Landesregierung nicht veranlasst, entsprechende Untersuchungen durchzuführen. Im Januar 2007 stellte das Finanzministerium ausdrücklich fest, dass aufgrund der übergeordneten politischen Ziele Alternativen der Bedarfsdeckung nicht untersucht wurden.

Insbesondere im Hinblick auf die angedachte Nutzung für Hochschulzwecke hätte zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen allerdings Veranlassung bestanden:

- Zu einer Unterbringung der Verwaltung der Fachhochschule am Standort Expo-Gelände gab es Alternativplanungen für den Standort Ricklinger Stadtweg (2. Bauabschnitt).
- Bereits eine von der Fachhochschule in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie vom Sommer 2006 machte deutlich, dass der Umbau des Planet M für die Hochschule mit einem erheblichen Rückbaubedarf verbunden war. So musste u. a. die groß dimensionierte Klimaanlage und der lediglich für die Expo genehmigte Aufzug (Spacelift) ausgebaut werden. Weiteren Rückbaubedarf gab es bei der Elektrik und anderen Installationen.
- Ende 2006 wiesen sowohl das Finanzministerium als auch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur auf Bau- und Kostenrisiken hin. Zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung im Dezember 2007 lag der Landesregierung allerdings nur eine sehr ungenaue Schätzung der möglichen Umbaukosten durch die Oberfinanzdirektion vom Januar 2007 vor. Bereits dort wurde darauf hingewiesen, dass der geplante Kostenrahmen von 5 Mio. € überschritten werden dürfte. Gleichwohl veranlasste die Landesregierung bis zur Vertragsunterzeichnung keine Kostenberechnung und ließ auch den Ansatz von 5 Mio. € im Haushalt 2008 unverändert. Erst im Januar 2008 - also nach Unterzeichnung der Verträge - legte die Oberfinanzdirektion eine Kostenschätzung vor, die dann schon mit Gesamtkosten von 8 Mio. € abschloss.
- In ihrer Plausibilitätsbetrachtung vom Januar 2007 stellte die Oberfinanzdirektion bei einer Nutzung des Planet M durch eine Fachhochschule deutliche Überhänge bei den Verkehrsflächen und der Hauptnutzfläche fest und wies auf die unwirtschaftliche Kubatur des Planet M hin. Demzufolge waren nicht nur hohe Investitionskosten (insbesondere wegen der notwendigen energetischen Ertüchtigung und des erhöhten betriebstechnischen Aufwands) zu erwarten, sondern auch deutlich höhere Betriebskosten (wegen der besonderen Kubatur und des ungünstigen Flächensaldos).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass aufgrund der besonderen Architektur und der auf die Weltausstellung ausgerichteten Funktionalität des Gebäudes gerade bei einer Nutzung für Hochschulzwecke das normale Maß übersteigende Umbau- und Folgekosten zu erwarten waren. Gleichwohl veranlasste die Landesregierung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und

prüfte auch nicht, ob dem Wunsch, den Planet M zu erhalten, auf andere Art und Weise entsprochen werden könnte. Alternative Nutzungen wurden zu keinem Zeitpunkt ernsthaft erwogen.

Fazit

Die Entscheidung der Landesregierung, den Planet M über eine GmbH zu erwerben und für die Fachhochschule umzubauen, hatte schließlich erhebliche Kostensteigerungen zur Folge. Die Veranschlagung musste von 5 Mio. € im Jahr 2007 auf rd. 9,3 Mio. € im Jahr 2010 angehoben werden. Dauerhafte Nutzungen für Sonderbereiche des Planet M, für die die Fachhochschule keinen Bedarf hatte, konnten nicht gefunden werden.

Auch in den Fällen, in denen Bestandsgebäude im Interesse des Landes z. B. aus denkmalpflegerischen oder stadtbildprägenden Gründen erworben und genutzt werden sollen, empfiehlt der LRH daher dringend, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen anzustellen und alternative Nutzungen zu untersuchen. Nur so kann transparent gemacht werden, mit welchen einmaligen und laufenden Kosten entsprechende Entscheidungen verbunden sind. Bei entsprechender Begründung und hinreichender Abwägung lassen sich ggf. auch an und für sich unwirtschaftliche Maßnahmen rechtfertigen.

Kultusministerium

33. Kurze Beine, kurze Wege - um jeden Preis?

Kleine Grundschulen weisen erhebliche Unwirtschaftlichkeiten auf. Angesichts der Schulgröße ist es in der Praxis schwieriger, notwendige Qualitätsstandards sicherzustellen. Auch wenn ausschließlich die kommunalen Schulträger für schulorganisatorische Maßnahmen zuständig sind, muss das Land künftig auf die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots bestehen und die Schulträger anhalten, gebotene Schulaufhebungen durchzusetzen.

Daher sollte das Land für Grundschulen eine verbindliche Mindestschülerzahl von 50 festschreiben.

In Niedersachsen verringerte sich die Zahl der Grundschülerinnen und -schüler zwischen den Schuljahren 2002/03 und 2012/13 um 20,7 %. Demgegenüber reduzierte sich die Anzahl der Grundschulen um lediglich 6,8 %. Angesichts dieser unzureichenden Reaktion auf den Schülerrückgang im Primarbereich analysierte der LRH die besonderen Arbeitsbedingungen kleiner Grundschulen¹²⁸, um Handlungsoptionen für einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz aufzuzeigen.

Aktuelle Grundschulstrukturdaten

Nach § 4 Abs. 1 der Verordnung für die Schulorganisation (SchOrgVO) sind Grundschulen mit mindestens einer Klasse pro Jahrgang zu führen (Einzügigkeit).¹²⁹ Im Schuljahr 2012/13 erfüllten 62 der insgesamt 1.748 Grundschulen diese Voraussetzung nicht.

Annähernd 70 % der Grundschulen mit weniger als 50 Schülerinnen und Schülern befinden sich im ländlichen Raum. In diesen Regionen wirkte sich in den letzten zehn Jahren der demografische Wandel am stärksten aus.

Den größten Rückgang der Schulanfänger wies der Landkreis Rotenburg (Wümme) mit 42 % auf, wohingegen lediglich einige Städte¹³⁰ einen Zuwachs verzeichneten. Der rückläufige Trend wird sich weiter fortsetzen: Die Landesregierung prognostizierte im Jahr 2012 einen weiteren Schülerrückgang bis zum Jahr 2020 von rd. 20 %, für einzelne Landkreise sogar von 40 %.¹³¹

¹²⁸ Ohne Inselschulen.

¹²⁹ SchOrgVO in der Fassung vom 17.02.2011 (Nds. GVBl. S. 62), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19.06.2013 (Nds. GVBl. S. 165).

¹³⁰ Beispielsweise die Städte Hannover (+ 10 %), Wolfsburg (+ 11 %) und Braunschweig (+ 15 %).

¹³¹ Landesregierung (Hrsg.): „Handlungskonzept Demografischer Wandel“ vom 09.10.2012, Prognose für die allgemeinbildenden Schulen, S. 31.

Wirtschaftlichkeitsaspekte

Das Land muss im Primarbereich ein regional ausgeglichenes und gleichzeitig wirtschaftliches Bildungsangebot vorhalten. Soweit die Entwicklung der Schülerzahlen dies erfordert, sind die Schulträger verpflichtet, Schulen zusammenzulegen oder aufzuheben.¹³² Dennoch verzichtete das Land seit dem Jahr 2009 auf die bisher verpflichtende Schulentwicklungsplanung der Schulträger und gab „eine wesentliche Einflussmöglichkeit hinsichtlich kommunaler Schulorganisationsakte“¹³³ auf. Gleichzeitig übertrug es ausschließlich dem Schulträger die Verantwortung für schulorganisatorische Maßnahmen¹³⁴, für die das Land in der Verordnung für die Schulorganisation jedoch die Rahmenvorgaben definiert. Das Land steht damit vor einer besonderen Herausforderung:

„Kurze Beine, kurze Wege“

Es war bisher erklärtes Ziel der Landesregierung, „vorrangig eine ortsnahe Schulversorgung und ein flächendeckendes Angebot aufrechterhalten“ zu können.¹³⁵ So greift auch die SchOrgVO die Prämisse „Kurze Beine, kurze Wege“ auf, nach der eine nicht mehr einzügige Grundschule nur fortgeführt werden darf, „wenn andernfalls die Schulwege wesentlich ungünstiger würden“.¹³⁶ In diesem Fall sollen die Schulen eine ständige pädagogische und organisatorische Zusammenarbeit (Schulverbund) mit einer benachbarten Schule vereinbaren.¹³⁷ Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg erachtet eine reine „Wegezeit“ (Fuß- wie Fahrwege) von 45 Minuten je Richtung als zumutbar.¹³⁸

Nach Erkenntnissen des LRH konnten in stark zersiedelten Regionen Niedersachsens jedoch auch bisher nicht alle Kinder „ihre kleine Grundschule“ zu Fuß erreichen, sondern waren auf eine Schülerbeförderung angewiesen. Auch an sehr kleinen Grundschulen, wie beispielsweise Lehrte (Landkreis Emsland) mit 37 und Lintig (Landkreis Cuxhaven) mit 43 Schülerinnen und Schülern war rd. die Hälfte der Kinder Fahrschüler.

Da infolgedessen ein Teil immer Fahrschüler sein wird, dürften sich deren Zeiten für den Schulweg durch die Wahl einer anderen Grundschule nicht zwangsläufig wesentlich verschlechtern. Zudem vereinbarten rd. 75 % der Schulen unterhalb der Einzügigkeit keinen Schulverbund, in der Region Hannover sogar ausnahmslos keine einzige der kleinen Grundschulen. Gleichwohl hielten viele Schulträger an ihren kleinen, nicht in Schulverbänden organisierten

¹³² § 106 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

¹³³ Brockmann/Littmann/Schippmann, NSchG 12/2012, Erlass zu § 106.

¹³⁴ § 11 des Niedersächsischen Gesetzes zur landesweiten Umsetzung der mit dem Modellkommunen-Gesetz erprobten Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume.

¹³⁵ Landesregierung (Hrsg.): „Handlungskonzept Demografischer Wandel“ vom 09.10.2012, S. 31.

¹³⁶ § 4 Abs. 1 Spalte 4 SchOrgVO.

¹³⁷ § 4 Abs. 1 Spalte 4 SchOrgVO sowie § 25 Abs. 1 und 2 NSchG.

¹³⁸ Vgl. Oberverwaltungsgericht Lüneburg vom 23.09.2009 - 2 LA 585/07 - (Nds. VBl. 2010, S. 18).

Grundschulen fest, ohne alternativ effizientere Schulstandorte einzurichten und damit dem Wirtschaftlichkeitsgebot und der SchOrgVO Rechnung zu tragen.

Klassenfrequenz

Soweit Schulen weniger als eine Klasse pro Jahrgang führen, ist der Schulträger verpflichtet, schulorganisatorische Maßnahmen zu ergreifen. Die Vorgaben zur Bildung „einer Klasse“ obliegen allerdings dem Land: Nach aktueller Erlasslage ist es offenkundiges Ziel des Kultusministeriums, den Bestand kleinster Schulstandorte insbesondere im ländlichen Bereich sicherzustellen. So bestünden „keine Bedenken“, Grundschulen mit mindestens acht Kindern pro Klasse zu erhalten.¹³⁹ Niedersachsen leistet sich damit trotz angespannter Haushaltslage de facto eine Untergrenze von acht Schülerinnen und Schülern pro Klasse. Diese liegt weit unter den durchschnittlichen Mindestschülerzahlen der anderen Länder mit 15 und unterhalb vergleichbarer Flächenländer wie Baden-Württemberg (16), Bayern (13) und Nordrhein-Westfalen (15). Bereits heute sind 62 Grundschulen nicht mehr einzügig und daher gezwungen, jahrgangsübergreifende Kombiklassen einzurichten. Aufgrund weiterhin sinkender Schülerzahlen besteht kurzfristig bei acht Grundschulen¹⁴⁰ die Gefahr, alle Schülerinnen und Schüler der Klassen 1 bis 4 in nur einer einzigen Klasse gemeinsam zu unterrichten - theoretisch von einer Lehrkraft. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die aktuell 409 Grundschulen mit 50 bis 100 Schülerinnen und Schülern aufgrund des demografischen Wandels zeitnah nicht mehr einzügig geführt werden können.

Eine geringe Klassengröße führt im Ergebnis insbesondere bei kleinen Schulen zu Unwirtschaftlichkeiten: Pro Schülerin und Schüler variierten die Personalkosten zwischen 5.333 € an den kleinsten und 3.451 € an den größten Grundschulen. In gleicher Weise sind die kommunalen Zuschüsse pro Schülerin und Schüler abhängig von der Schulgröße: So liegt dieser bei einer maximal einzügigen Grundschule mit 618 € rd. 71 % über dem für eine mehrzügige Grundschule.¹⁴¹

Rechnerische Unterrichtsversorgung

An den sehr kleinen Grundschulen unterrichteten in der Regel zwei bis vier Lehrkräfte mit durchschnittlich 2,5 Vollzeitlehrereinheiten.¹⁴² Mit diesem geringen Personalbestand ist es im Gegensatz zu großen Systemen schwieriger, durch eine flexible und zielgerichtete Steuerung eine bedarfsgerechte Unterrichtsversorgung umzusetzen. Nach Auswertung des LRH wiesen 14 % aller Grundschulen eine Unterrichtsversorgung von mehr als 110 % aus. Kleine Schulen mit

¹³⁹ Erlass des Kultusministeriums vom 11.03.2011: „Durchführung der SchOrgVO; Unterschreitung der Einzügigkeit bei sogenannten ‚kleinen Grundschulen‘“ - 35-80 250/2 (13) -.

¹⁴⁰ Hemeln (26 Schülerinnen und Schüler), Hohegeiß (26), Wildemann (27), Bockhorst (28), Adorf (28), St. Andreasberg (28), Ohlenstedt (29) und Neuvrees (29).

¹⁴¹ Kommunalbericht 2013, S. 50 ff. (Drs. 17/190).

¹⁴² Berechnungsgrundlage: 4.626 (Anzahl der Iststunden) / 28 (Lehrerwochenstunden Deputat Grundschule) / 65 (Anzahl der Grundschulen mit weniger als 50 Schülerinnen und Schülern) = 2,54.

weniger als 50 Schülerinnen und Schülern lagen mit 33 % deutlich über diesem Wert. Sie verursachten mit 346 € viermal höhere Kosten pro Schülerin und Schüler als die größten Grundschulen.¹⁴³

Personelle und qualitative Aspekte

Neben den dargestellten finanziellen Unwirtschaftlichkeiten ist es für kleine Grundschulen signifikant, dass sie erhebliche personelle, organisatorische und pädagogische Herausforderungen bewältigen müssen, um auch qualitativ im Vergleich zu größeren Schulen zu bestehen. Die Feststellungen des LRH belegen, dass sich kleine Grundschulen gravierenden Problemen im Schulalltag stellen mussten.

Belastungsfaktoren

Kleine Grundschulen haben angesichts ihrer personellen Ressourcen Schwierigkeiten, insbesondere die Aktivitäten außerhalb des Unterrichts erlasskonform zu gestalten. Ungeachtet ihrer Größe müssen sie entsprechend der Erlasslage Schulleitungstreffen, Fachkonferenzen und Fortbildungen durchführen.¹⁴⁴ Die Lehrkräfte waren nach Einschätzung des LRH extrem belastet. Es gab an den kleinen Grundschulen kaum Arbeitsgruppen und nahezu keinen fachlichen kollegialen Austausch, sodass die individuellen Schwerpunkte in den Kollegien nicht entfaltet werden konnten. Im Ergebnis gilt an den Kleinstschulen die Prämisse „Alle machen alles“.

Schulleitungen

Der LRH stellte eine direkte Abhängigkeit zwischen Schulgröße und der Vakanz von Schulleitungsstellen fest. Insgesamt waren 5,5 % der Schulleitungsstellen aller Grundschulen dauerhaft nicht besetzt. Bei den sehr kleinen Grundschulen erreichte dieser Anteil den Maximalwert von rd. 17 %. Vakanzen von bis zu acht Jahren und 10- bis 15-malige Ausschreibungen derselben Stelle stellten keine Seltenheit dar. Die Landesschulbehörde verpflichtete in diesen Fällen eine Lehrkraft ohne weitergehende Qualifizierungsmaßnahmen mit der kommissarischen Leitung der Schule.¹⁴⁵ Diese sehr unerfahrenen Führungskräfte gehen oftmals beruflich an die Grenze ihrer Belastbarkeit.

¹⁴³ Grundschulen mit mehr als 200 Schülerinnen und Schüler.

¹⁴⁴ Runderlass des Kultusministeriums vom 01.08.2012 „Die Arbeit in der Grundschule“ (Grundsatzlerlass Grundschule) - 32.281020 - (SVBl. 2012, S. 404).

¹⁴⁵ Sie erhalten nach § 46 Bundesbesoldungsgesetz in der bis zum 31.08.2006 geltenden Fassung in Verbindung mit Anlage 8 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes in der Fassung vom 01.12.2012 nach 18 Monaten lediglich eine Zulage in Höhe von rd. 150 €.

Vertretungsunterricht

Jede Grundschule ist zur Vermeidung von Unterrichtsausfall verpflichtet, ein Vertretungskonzept zu entwickeln.¹⁴⁶ Hierbei hatten die betroffenen Grundschulen angesichts kleiner Kollegien nur äußerst geringe Handlungsspielräume. Insbesondere kurzfristige Vertretungen gingen überwiegend zulasten der Schulleiterinnen und Schulleiter. Darüber hinaus waren sie oftmals gezwungen, entgegen der Erlasslage zu handeln, um Unterrichtsausfall zu vermeiden:

Beispielsweise fand der Unterricht mehrerer Klassen gemeinsam in der Turnhalle statt, Eltern übernahmen die Betreuungsaufgaben der pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, damit diese Vertretungsunterricht erteilen konnten, oder Teilzeitkräfte leisteten Mehrarbeit und mussten dabei vereinzelt ihre eigenen Kleinkinder mitnehmen. Ebenso kritikwürdig ist der in Vertretungsfällen von pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu übernehmende Unterricht, obwohl die Erlasslage eigenverantwortlichen Unterricht ausschließt. Erschwerend kommt hinzu, dass sich Lehrkräfte auch im Krankheitsfall verpflichtet fühlten, Unterricht zu erteilen, da keine Vertretung sichergestellt war. Diese festgestellte Praxis ist sowohl im Hinblick auf die Fürsorgepflicht des Landes als auch unter qualitativen Gesichtspunkten nicht unproblematisch.¹⁴⁷

Fachfremder Unterricht

Die Schulen setzten in mehr als der Hälfte aller Fächer Lehrkräfte ohne entsprechende Lehrbefähigung ein. In jeder fünften Schule fehlte somit eine Fachlehrkraft der bedeutenden Fächer Mathematik oder Sachunterricht. Insbesondere fühlten sich die Lehrkräfte jedoch aufgrund des fachfremden Einsatzes speziell in den so genannten „Neigungsfächern“ vielfach überfordert: So lagen die Anteile fachfremden Unterrichts im Fach Sport bei 27 %, in Kunst bei 49 % und in Musik bei 65 %.

Fachfremder Unterricht bedingt nicht nur eine erhöhte Vorbereitungszeit, sondern birgt mithin die Gefahr eines Qualitätsverlusts an kleinen Schulen. Deren Kollegien mangelt es an Fachlehrerinnen und -lehrern, die die fachfremd eingesetzten Lehrkräfte methodisch-didaktisch unterstützen. Auch wenn im Schulanfangsunterricht das „Klassenlehrerprinzip“ überwiegt¹⁴⁸, stellte der LRH fest, dass der schulgesetzlich als Ausnahme normierte fachfremde Unterricht¹⁴⁹ an kleinen Schulen zur Regel wird.

¹⁴⁶ Runderlass des Kultusministeriums vom 15.03.2012: „Einsatz von Vertretungslehrkräften an allgemein bildenden Schulen“ - 15-84 002 - (SVBl. 2012 Nr. 4, S. 221), Ziffer 1 Abs. 2, sowie Runderlass des Kultusministeriums vom 01.08.2012: „Die Arbeit in der Grundschule“ - 32.281020 - (SVBl. 2012, S. 404), Ziffer 4.1.8.

¹⁴⁷ Vgl. § 45 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz) in der Fassung vom 17.06.2008 (BGBl. I 2008, S. 1010), zuletzt geändert durch Artikel 15 Abs. 16 des Gesetzes vom 05.02.2009 (BGBl. I 2009, S. 160).

¹⁴⁸ Vgl. Runderlass des Kultusministeriums vom 01.08.2012: „Die Arbeit in der Grundschule“ - 32.281020 - (SVBl. 2012, S. 404), Ziffer 2.

¹⁴⁹ § 51 Abs. 1 NSchG.

Handlungsoptionen als Reaktion auf sinkende Schülerzahlen

Nach § 106 Abs. 1 NSchG sind die Schulträger verpflichtet, Schulen aufzuheben, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen auf Basis einer mindestens zehnjährigen Prognose¹⁵⁰ dies erfordert. Rein rechnerisch müssten die Schulträger landesweit über 230 Grundschulen infrage stellen, wenn man die durchschnittliche Klassen- und Schulgröße an den Grundschulen mittelfristig beibehalten würde.¹⁵¹ Ungeachtet offensichtlicher Unwirtschaftlichkeiten kamen bisher nicht alle Schulträger ihrer Verpflichtung zu Schulaufhebungen ausreichend nach. Beispielsweise setzte die Stadt Braunlage die Schließung der Grundschule Hohegeiß nicht um, wenngleich an der gesamten Schule lediglich 13 Kinder im Schuljahr 2011/12 unterrichtet wurden.

Die geltende Rechtslage ermöglicht den Schulbehörden lediglich im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Schulträgern, nach § 123 NSchG auf notwendige schulorganisatorische Maßnahmen hinzuwirken. Der LRH bezweifelt, dass dieses Instrument ausreicht, um wirtschaftlich gebotenes Handeln durchzusetzen:

„Solange die pädagogische Ausstattung von Seiten des Landes gesichert ist, wird sich auf kommunaler Ebene bei uns keiner ohne Not den ‚schwarzen Peter‘ für Schulschließungen zuschieben lassen.“¹⁵²

Über weitere direkte Eingriffsmöglichkeiten auf schulorganisatorische Maßnahmen wie in anderen Bundesländern verfügt Niedersachsen nicht. So hat beispielsweise Schleswig-Holstein gesetzlich der Schulaufsichtsbehörde die Option eingeräumt, „die Änderung der Schule, deren Auflösung [oder] die organisatorische Verbindung mit einer anderen Schule“ anzuordnen.¹⁵³

Die Problematiken kleiner Grundschulstandorte rücken auch in anderen Bundesländern stärker in den Fokus. Insbesondere Länder, die eine Niedersachsen vergleichbar niedrige Bevölkerungsdichte aufweisen¹⁵⁴, setzen sich aktuell mit der Frage von Mindestgrößen als Reaktion auf den Schülerrückgang in ländlichen Gebieten auseinander und verankerten restriktivere Regelungen in ihren Schulgesetzen.

Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten und nach Abwägung der Interessen aller Beteiligten hält es der LRH für unabdingbar, auch in Niedersachsen Mindestschülerzahlen für Grundschulen vor-

¹⁵⁰ Nach § 6 Abs. 1 SchOrgVO.

¹⁵¹ Berechnungsgrundlage: 257.700 Schülerinnen und Schüler (Prognose 2020 [Tabelle 2.1.2 Statistikheft]) / 170 Schülerinnen und Schüler (durchschnittliche Schülerzahl pro Grundschule) = 1.516 Schulen in 2020 - 1.748 Schulen in 2013 = - 232 Schulen.

¹⁵² Bürgermeister von Friesoythe in: „Nordwest-Zeitung Oldenburger Münsterland“ vom 09.07.2013.

¹⁵³ § 61 Abs. 2 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz vom 24.01.2007 (GVOBl. 2007, S. 39) in der Fassung vom 25.06.2013 (GVOBl. 2007, S. 275).

¹⁵⁴ Vgl. Mindestschülerzahlen an Grundschulen in Schleswig-Holstein ab 2007 mit 80 Schülerinnen und Schüler oder Sachsen-Anhalt ab 2014 mit regional unterschiedlichen Mindestschülerzahlen von 80, 60 oder in ländlichen Regionen 52 Schülerinnen und Schüler.

zugeben. Nach seiner Auffassung sind insbesondere Schulen mit weniger als 50 Schülerinnen und Schüler aufzuheben, die unterhalb der Einzügigkeit liegen.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium begrüßt die Empfehlungen des LRH zur Vorgabe von Mindestschülerzahlen an Grundschulen als wertvolle Anregung für künftige schulorganisatorische Maßnahmen. Es weist jedoch darauf hin, dass zentral festgelegte Mindestschülerzahlen das aktuelle und perspektivische Schüleraufkommen sowie die großen regionalen Unterschiede im Flächenland Niedersachsen nicht angemessen berücksichtigten. Im Interesse eines in allen Landesteilen ausgeglichenen Bildungsangebots und der bedeutenden gesellschaftspolitischen Funktion von Schulen gerade in kleinen Gemeinden müssten die kommunalen Schulträger genügend Ermessensspielräume haben, um bei schulorganisatorischen Maßnahmen neben quantitativen Aspekten und solchen der Wirtschaftlichkeit auch andere Faktoren einzubeziehen.

Der LRH hält auch unter Berücksichtigung der Ausführungen des Kultusministeriums an seiner Auffassung fest, dass aus wirtschaftlichen und schulfachlichen Gründen verbindliche Mindestgrößen für Grundschulen festzulegen sind und das Land seine aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber den kommunalen Schulträgern stärken muss. Wie bereits ausgeführt sind gegenwärtig bereits 62 Grundschulen nicht mehr einzügig und daher gezwungen, jahrgangsübergreifende Kombiklassen einzurichten. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die aktuell 409 Grundschulen mit 50 bis 100 Schülerinnen und Schülern aufgrund des demografischen Wandels zeitnah nicht mehr einzügig geführt werden können. Sofern das Land weiterhin auf Vorgaben zu Mindestgrößen von Schulen verzichtet und seine aufsichtsrechtlichen Funktionen auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Schulträgern beschränkt, ist nicht auszuschließen, dass sich künftig ein Viertel der niedersächsischen Grundschulen aus demografischen Gründen wieder zu klassischen Dorfschulen entwickelt, in denen jahrgangsübergreifender Unterricht die Regel sein wird. Der LRH hat erhebliche Zweifel, ob eine solche Entwicklung mit dem bildungspolitischen Ziel zu vereinbaren ist, alle Schülerinnen und Schüler so zu fördern, dass sie unabhängig von ihrem Wohnort ihren durch Artikel 4 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung verfassungsrechtlich verbürgten Bildungsanspruch in einem qualitativ hochwertigen und umfassenden Bildungssystem verwirklichen können.

34. Berufsorientierung an Schulen über Zuwendungen: Unzulässig, unwirtschaftlich, unhaltbar ...

Die Finanzierung sozialpädagogischer Fachkräfte für Aufgaben der Berufsorientierung durch Zuwendungen verstößt gegen Haushaltsrecht.

Die Durchführung berufsorientierender Maßnahmen im Schulbereich ist eine originäre Aufgabe der Schulen, die nicht durch Personal des Schulträgers, sondern durch Landespersonal wahrgenommen werden muss.

Das Land gewährt den Schulträgern seit dem Jahr 2001 auf Basis mehrerer aufeinander folgender Richtlinien Zuwendungen¹⁵⁵ für die Durchführung sozialpädagogischer Maßnahmen, um Schülerinnen und Schüler „gezielt auf den Übergang Schule - Beruf“ vorzubereiten. Hierfür sollen die Schulträger sozialpädagogische Fachkräfte einsetzen.

Das Land gewährte bis dato für diese Aufgaben Zuwendungen in Höhe von insgesamt 110 Mio. €.¹⁵⁶

Das Kultusministerium beabsichtigt, die aktuelle, bis zum 31.12.2014 befristete Förderrichtlinie um weitere zwei Jahre zu verlängern.

Verstöße gegen Haushalts- und Zuwendungsrecht

Nach Feststellungen des LRH widersprach die Finanzierung berufsorientierender Maßnahmen durch Zuwendungen unter verschiedenen Aspekten haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben:

- Berufsorientierung als originäre Landesaufgabe

Bei der Berufsorientierung und Berufsbildung von Schülerinnen und Schülern handelt es sich um eine originäre Landesaufgabe, die nicht auf die Schulträger übertragen werden darf.

Das Land Niedersachsen erweiterte im Jahr 2003 den Bildungsauftrag der Hauptschule um den Schwerpunkt der Berufsbildung¹⁵⁷ und wies in der Folge berufsbildende Angebote explizit als „Bestandteil des Unterrichts“ aus.¹⁵⁸ Dies spiegelt auch die aktuelle Erlasslage¹⁵⁹ wider, nach der die Vorbereitung auf die Berufstätigkeit ein „wesentliches Ziel des Fachunterrichts“ ist. Das Kultusministerium selbst definierte die Arbeit der über die Zuwendungen fi-

¹⁵⁵ Aktuell gültige Richtlinie: Runderlass des Kultusministeriums vom 14.10.2010 in der Fassung vom 07.11.2012: „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Durchführung sozialpädagogischer Maßnahmen zur Berufsorientierung und Berufsbildung“, - 32-81022/6 - (Nds. MBl. 2010 S. 1033).

¹⁵⁶ Summe der Jahresrechnungen 2001 bis 2013 bei Kapitel 07 12 Titelgruppe 61. Die Zuwendung beträgt maximal 26.000 € je Schule, mindestens vierzügige Oberschulen erhalten bis zu 39.000 € pro Jahr.

¹⁵⁷ § 9 Abs. 1 Satz 4 NSchG, Gesetz zur Verbesserung von Bildungsqualität und zur Sicherung von Schulstandorten vom 02.07.2003 (Nds. GVBl. S. 244).

¹⁵⁸ § 9 Abs. 1 Satz 5 NSchG, Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes vom 18.06.2009 (Nds. GVBl. S. 278), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23.03.2012 (Nds. GVBl. S. 34).

¹⁵⁹ Erlass des Kultusministeriums vom 03.02.2004: „Die Arbeit in der Hauptschule“ (Grundsatzlerlass) - 301.5-81022/3 - (SVBl. 2004, S. 94), Ziffer 2.

nanzierten Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen als integralen Bestandteil des Unterrichtsangebots.¹⁶⁰

Da die sozialpädagogischen Fachkräfte unterrichtsnahe Tätigkeiten ausüben, sind sie als pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Maßgabe des § 53 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) zu qualifizieren, die „in einem unmittelbaren Dienstverhältnis zum Land“ stehen müssen.

Aus vorgenannten Aspekten dürfen Aufgaben im Bereich der Berufsorientierung von Schülerinnen und Schülern nicht auf von den Schulträgern beschäftigte Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen übertragen werden. Hierfür ist ausschließlich Landespersonal einzusetzen, für das nach § 112 NSchG das Land die Kosten zu tragen hat. Eine Finanzierung sozialpädagogischer Fachkräfte über Zuwendungen im Sinne des § 23 LHO ist mithin unzulässig.

- Berufsorientierung als Daueraufgabe

Nach der Förderrichtlinie gewährt das Land die Zuwendungen als Projektförderung, die nur für ein- oder erstmalige, zeitlich und inhaltlich einzeln abgegrenzte Vorhaben zulässig ist.¹⁶¹

Sämtliche Förderrichtlinien wiesen den identischen übergeordneten Zweck „gezielt auf den Übergang Schule - Beruf vorzubereiten“ aus. Dementsprechend definierte auch das Kultusministerium bereits im Jahr 2006 die Arbeit der über die Zuwendungen finanzierten Sozialpädagoginnen und -pädagogen als Daueraufgabe des Unterrichtsangebots an Hauptschulen.¹⁶² Auch die örtlichen Erhebungen des LRH bestätigten, dass Maßnahmen der Berufsorientierung als eine Daueraufgabe der Schulen zu qualifizieren sind. So führten die Schulen diese mit dem gleichen Personalbestand oftmals über Jahre unverändert durch.

Eine Projektförderung im Sinne der zuwendungsrechtlichen Vorgaben schließt sich somit aus.

- Berufsorientierung ohne Erfolgskontrolle

Das Kultusministerium führte entgegen der Vorgaben des § 7 LHO weder begleitende noch abschließende Erfolgskontrollen für die finanzierten Maßnahmen der Berufsorientierung durch.

¹⁶⁰ Vermerk des Kultusministeriums (Ref. 32) vom 22.08.2006 - 32-80100 -.

¹⁶¹ VV Nr. 2.1 zu § 23 LHO.

¹⁶² Vermerk des Kultusministeriums (Ref. 32) vom 30.03.2006 - 32-04021 -.

Es versäumte, für eine abschließende Evaluation des Zuwendungsprogramms messbare Ziele zu definieren, anhand derer Aussagen zu Erfolg und Wirksamkeit hätten getroffen werden können.

Das Kultusministerium bestätigte dennoch ohne valide Datenbasis bei jeder Verlängerung der Richtlinie, dass „die Wirksamkeit des Programms unstrittig“ sei oder dass sich das Zuwendungsprogramm „uneingeschränkt bewährt habe“. Entgegen den Vorgaben des Kultusministeriums in den Förderrichtlinien enthielten lediglich rd. 20 % der Schulkonzepte Angaben zur möglichen Selbstevaluation berufsorientierender Maßnahmen. Mithin verzichtete das Kultusministerium auf seine einzige Möglichkeit der Erfolgskontrolle. Vielmehr bewilligte die Landesschulbehörde ohne Vorliegen der geforderten Voraussetzungen in allen Fällen die Zuwendungen.

- Berufsorientierung ohne Überprüfung der Mittelverwendung

Die über die Richtlinie finanzierten Sozialpädagoginnen und -pädagogen nahmen vielfach Aufgaben wahr, die nicht dem Zuwendungszweck der Berufsorientierung entsprachen.

Nach exemplarischer Sichtung von 57 Konzepten und Abschlussberichten der Schulen stellte der LRH in 42 Fällen fest, dass sozialpädagogische Fachkräfte neben anderen Landesaufgaben wie beispielsweise Ganztagsbetreuung, Pausenaufsicht oder Klassenfahrten, auch klassische Schulsozialarbeit¹⁶³ wahrnahmen. Diese umfasst z. B. soziale Beratung, Elternarbeit sowie Suchtprävention und ist als originäre Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises von den örtlichen Trägern der Jugendhilfe zu finanzieren.¹⁶⁴ Nach Einschätzung des LRH setzten die Sozialpädagoginnen und -pädagogen rd. ein Viertel ihrer Arbeitszeit mit einem Finanzvolumen von rd. 3 Mio. €¹⁶⁵ jährlich für diese Aufgaben ein.

- Berufsorientierung ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Förderprogramme unterliegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Eine Finanzierung sozialpädagogischer Fachkräfte über Zuwendungen an die Schulträger ist ausgeschlossen, wenn das Land die Aufgaben selbst wirtschaftlicher und sparsamer erfüllen kann.

¹⁶³ Im Sinne des § 13 des SGB VIII. Für den Begriff „Schulsozialarbeit“ gibt es keine allgemein gültige Definition. Zum besseren Verständnis definiert der LRH die „Schulsozialarbeit“ als Angebot der Jugendhilfe. Die darüber hinaus oder daneben in den Schulen anfallenden Aufgaben der Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen definiert der LRH als „Schulische Sozialarbeit“. Diese Definition entspricht der des Kultusministeriums; vgl. Darstellung des Staatssekretärs Bräth im Kultusausschuss am 16.08.2013.

¹⁶⁴ § 85 Abs. 1 SGB VIII.

¹⁶⁵ Berechnungsgrundlage: 12 Mio. € (durchschnittlicher Betrag aus den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2012) x 25 %.

Nach Feststellungen des LRH erließ das Kultusministerium die Förderrichtlinien, ohne die Maßnahmen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten bewertet zu haben.

Das Kultusministerium erwog erstmals im Jahr 2006, für Maßnahmen der Berufsorientierung landeseigene sozialpädagogische Fachkräfte einzusetzen. Obwohl das Kultusministerium aus schulfachlicher Sicht diese Option stets bevorzugte, entschied es sich ohne Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgängig für eine Finanzierung über die Zuwendungsrichtlinien.

Der LRH ermittelte auf Basis der aktuellen Erlasslage den erforderlichen Finanzbedarf sowie das Beschäftigungsvolumen für den Einsatz landeseigenen sozialpädagogischen Fachpersonals. Hiernach ergab sich für die Haushaltsjahre 2010 bis 2012 ein durchschnittlicher Bedarf von jeweils rd. 77 Vollzeiteinheiten (VZE)¹⁶⁶ mit einem jährlichen Finanzvolumen von ca. 4,5 Mio. €¹⁶⁷. Die Wahrnehmung der Aufgaben durch landeseigenes sozialpädagogisches Personal hätte den Landeshaushalt im vorgenannten Zeitraum um ca. 23,4 Mio. €¹⁶⁸ entlastet.

Zur Verdeutlichung: Eine Hochrechnung für die gesamte Laufzeit der Förderrichtlinien ergäbe ein Einsparvolumen von ca. 77 Mio. €¹⁶⁹.

Der Einsatz landeseigener sozialpädagogischer Fachkräfte ist demnach wirtschaftlicher. Daher ist im Hinblick auf die Verpflichtung zu wirtschaftlichem und sparsamen Verwaltungshandeln eine Finanzierung über Zuwendungen an die Schulträger unzulässig.

Fazit

Die Durchführung von Maßnahmen im Bereich der Berufsorientierung für Schülerinnen und Schüler darf nach geltendem Schulrecht nicht auf Dritte übertragen werden. Eine solche Praxis verstößt zudem gegen Haushaltsrecht. Eine Verlängerung der Förderrichtlinie ist daher ausgeschlossen.

¹⁶⁶ Errechneter Bedarf 2010: 79,28 VZE, 2011: 75,64 VZE, 2012: 75,13 VZE.

¹⁶⁷ Berechnungsgrundlage: Errechneter Bedarf der Jahre 2010 bis 2012 x EG 9 (standardisierte Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben sowie der Durchschnittssätze für die Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Altersteilzeit für 2010, 2011 und 2012; Runderlass des Finanzministeriums vom 03.02.2010, 12.02.2011 und 13.06.2012 - 12-00 33.33/2010 -).

¹⁶⁸ Berechnungsgrundlage: 36.970.000 € (Haushaltsansätze Kapitel 01 72 Titelgruppe 63 der Jahre 2010 bis 2012) - 13.608.767,40 € (errechneter Finanzbedarf Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen der Jahre 2010 bis 2012) = 23.361.232,60 € (Einsparpotenzial).

¹⁶⁹ Berechnungsgrundlage: Für die Jahre 2010 bis 2012 errechnete der LRH ein Einsparpotenzial von rd. 63,2 % der jeweiligen Haushaltsansätze. Unter Zugrundelegen dieses Prozentsatzes ergibt sich für die Jahre 2001 bis 2013 folgendes Einsparpotenzial: 121.141.600 € x 62,3 % = 76.561.491,20 €.

Nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit sind für die originäre Landesaufgabe der Berufsorientierung entsprechende Stellen und Beschäftigungsvolumina im Haushaltsplan auszuweisen.

35. Handlungsnotwendigkeiten bei der Umsetzung der Berufsorientierung

Die gegenwärtige Mittelbemessung zur Finanzierung der Maßnahmen der Berufsorientierung und Berufsbildung ist nicht am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet.

Das Kultusministerium sollte angesichts des Ablaufs der Förderperiode Ende 2014 zeitnah ein Konzept entwickeln, um künftig die Aufgabe der Berufsorientierung bedarfsgerecht umzusetzen und eine kontinuierliche Evaluation zu gewährleisten.

Zudem muss es sicherstellen, dass Maßnahmen des nichtlehrenden Personals nicht weiterhin zulasten der Unterrichtsversorgung gehen.

Seit dem Jahr 2001 legt das Land Niedersachsen im Rahmen der Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit einen besonderen bildungspolitischen Fokus auf Maßnahmen der Berufsorientierung und Berufsbildung von Schülerinnen und Schülern. Bis dato gewährt das Land den Schulträgern für diese Aufgaben über eine bis zum 31.12.2014 befristete Förderrichtlinie¹⁷⁰ Zuwendungen für die Einstellung sozialpädagogischer Fachkräfte. Der LRH verweist im Denkschriftsbeitrag „Berufsorientierung an Schulen über Zuwendungen: Unzulässig, unwirtschaftlich, unhaltbar ...“¹⁷¹ auf die haushalts- und zuwendungsrechtliche Unzulässigkeit dieser Förderrichtlinie. Darüber hinaus stellte er noch weitere erhebliche Schwachstellen bei der Umsetzung der Berufsorientierung und Berufsbildung fest.

Unabhängig von der Entscheidung, wie das Land diese Aufgabe zukünftig finanziell und personell realisieren will, ist es aufgrund seines schulgesetzlich statuierten Auftrags verpflichtet, auch weiterhin Berufsorientierung und Berufsbildung in den Schulen durchzuführen.

Aufgrund der Prüfungsergebnisse des LRH ergeben sich für die wirtschaftliche und zielorientierte Ausgestaltung dieser Aufgabe zwangsläufig Handlungsbedarfe.

Unzureichende Bedarfsorientierung

Nach den Feststellungen des LRH orientierte sich die bisherige Mittelbemessung für den Einsatz sozialpädagogischer Fachkräfte nicht am tatsächlichen Bedarf der einzelnen Schulen.

¹⁷⁰ Aktuell gültige Richtlinie: Runderlass des Kultusministeriums vom 14.10.2010 in der Fassung vom 07.11.2012: „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Durchführung sozialpädagogischer Maßnahmen zur Berufsorientierung und Berufsbildung“, - 32-81022/6 - (Nds. MBl. 2010 S. 1033.

¹⁷¹ Abschnitt V, Nr. 34.

Das Kultusministerium geht bislang für berufsorientierende Maßnahmen von einem durchschnittlichen maximalen Zusatzbedarf von zwölf Lehrerstunden pro Schule aus, der annähernd einer halben Stelle einer Sozialpädagogin oder eines Sozialpädagogen entsprechen sollte.¹⁷² Für kleinere Hauptschulen sah es lediglich eine hälftige Förderung vor und bezog damit die Schulgröße als wesentlichen Bemessungsfaktor ein.

Auf Basis dieser Bedarfsermittlung des Kultusministeriums ergäbe sich nach Berechnungen des LRH für jede Schülerin und jeden Schüler der Klassen 7 bis 10¹⁷³ eine jährliche Fördersumme von durchschnittlich 145,80 €. Tatsächlich gewährte die Landesschulbehörde im Jahr 2011 einen annähernd doppelt so hohen schülerbezogenen Förderbetrag in Höhe von 282,54 €. Dies belastete allein in diesem Jahr den Landeshaushalt mit Mehrausgaben von rd. 7,75 Mio. €¹⁷⁴.

Zudem erfolgte entgegen der ursprünglichen Prämisse des Kultusministeriums in der Praxis keine Orientierung an der Schulgröße. So bewilligte die Landesschulbehörde den Schulen fast ausnahmslos - unabhängig von ihrer Größe - die volle Zuwendung. Damit wurde die geplante anteilige Finanzierung kleinerer Schulsysteme nicht umgesetzt. Folglich ergaben sich in allen Regionalabteilungen erhebliche Differenzen: In der Regionalabteilung Lüneburg wichen die schülerbezogenen Förderbeträge um mehr als 1.300 € voneinander ab. Selbst auf Landkreisebene waren deutliche Unterschiede feststellbar. So wiesen beispielsweise zwei Schulen im Landkreis Diepholz hinsichtlich der Förderbeträge eine Differenz von bis zu 700 % auf.

Der LRH erwartet, dass das Kultusministerium künftig bei seiner Bedarfsermittlung die tatsächlichen Klassen- und Schülerzahlen berücksichtigt. Es ist auszuschließen, dass große Schulen durch die bislang praktizierte pauschale Bemessung gegenüber kleineren Systemen benachteiligt werden. Unter dem Aspekt eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots des Landes¹⁷⁵ ist darüber hinaus unabdingbar, dass das Kultusministerium bei der Berufsorientierung einen stärkeren Fokus auf regionale Besonderheiten legt und die aufgezeigten Disparitäten ausgleicht.

Fehlende Evaluation

Im Rahmen einer künftigen fundierten Bedarfsermittlung muss das Kultusministerium neben rein monetären Aspekten auch die Wirksamkeit der bisherigen Maßnahmen überprüfen.

¹⁷² Vermerk des Kultusministeriums, Ref. 34, vom 13.09.2004 - 34 - 84 002 -.

¹⁷³ Berechnungsgrundlage: (125 € (Hauptschule bis 10. Klasse) + 166,67 € (Hauptschule bis 9. Klasse)) / 2 = 145,80 € pro Schülerin und Schüler.

¹⁷⁴ Berechnungsgrundlage: (282,54 € (tatsächlicher durchschnittlicher Förderbetrag pro Schülerin und Schüler) - 145,83 € (Förderbetrag pro Schülerin und Schüler nach Berechnungsmodell des Kultusministeriums)) x 56.680 Schülerinnen und Schüler (Schülerinnen und Schüler der 7. bis 10. Klassen an geförderten Schulen) = 7.748.722,80 €.

¹⁷⁵ Im Sinne des Artikel 4 Abs. 2 NV sowie § 54 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

Das Kultusministerium begründete den Erfolg der Berufsorientierung bislang mit einem Rückgang der Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss. So habe sich der Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss in Niedersachsen im Zeitraum 2003 bis einschließlich 2012 fast halbiert.

Nach den Feststellungen des LRH verringerte sich der Anteil - nur bezogen auf die relevante Vergleichsgruppe der Hauptschülerinnen und -schüler - um lediglich rd. ein Viertel. Seit dem Jahr 2009 ist sogar eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten.

Überdies wies der Anteil der Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss in einem Zehnjahreszeitraum extreme Schwankungen auf.¹⁷⁶ Fast ausnahmslos gab es an den Schulen Jahrgänge mit hohen und geringen Abschlussquoten. Ein kontinuierlicher Rückgang der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Hauptschulabschluss war bezogen auf die einzelnen Schulen nicht feststellbar.

Darüber hinaus führte ein hoher schülerbezogener Förderbetrag nicht in jedem Fall zu besseren Abschlussquoten: So erhielt im Jahr 2011 eine Schule mit einer „Abbrecherquote“ von 23,23 % einen Förderbetrag in Höhe von 406,25 € pro Schülerin und Schüler, während eine andere Schule - gleicher Landkreis und gleiche Schulform - mit einem entsprechenden Betrag eine Quote von lediglich 6,53 % aufwies. Dass an einer weiteren vergleichbaren Schule mit nur einem Viertel dieser Fördersumme dennoch rd. 95 % der Schülerinnen und Schüler den Hauptschulabschluss erreichten, stellt die Kausalität von Fördersumme und Abschlussquote infrage.

Vor dem Hintergrund der bereits Ende 2014 auslaufenden Förderrichtlinie sowie des erheblichen Ressourceneinsatzes von bisher insgesamt 110 Mio. € erwartet der LRH, dass das Kultusministerium zeitnah eine differenzierte Auswertung des bisherigen Programms vornimmt. Es ist unabdingbar, dass die Maßnahmen der Berufsorientierung kritisch hinterfragt, konzeptionell neu aufgestellt und kontinuierlich evaluiert werden.

Auswirkung auf die Unterrichtsversorgung

Die unterrichtsbegleitenden Maßnahmen der Berufsorientierung durch sozialpädagogische Fachkräfte dürfen zukünftig nicht in der Unterrichtsversorgung berücksichtigt werden.

Die für die Berufsorientierung eingesetzten sozialpädagogischen Fachkräfte sind als pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter¹⁷⁷ zu qualifizieren. Obwohl diese keinen Unterricht erteilen, berücksichtigte das Kultusministerium allein im Jahr 2012 insgesamt 3.051 Stunden dieses

¹⁷⁶ Auswertung des LRH bei 10 % der niedersächsischen Hauptschulen. Die zugrundeliegenden Daten wurden dem LRH auf Anforderung vom Kultusministerium am 07.08.2013 zur Verfügung gestellt.

¹⁷⁷ Im Sinne des § 53 NSchG.

nichtlehrenden Personals als Lehreriststunden.¹⁷⁸ Die rechnerische Unterrichtsversorgung aller Hauptschulen erhöhte sich dadurch um 2,55 Prozentpunkte auf durchschnittlich 100,8 %.

Nach Berechnung des LRH führt eine Reduzierung um diese Stunden zu einer tatsächlichen rechnerischen Unterrichtsversorgung an allen Hauptschulen von 98,25 % und damit zu einem Fehl von 83 Vollzeitlehrereinheiten (VZLE)¹⁷⁹ mit einem Finanzvolumen von rd. 6 Mio. €¹⁸⁰. Diese Praxis des Kultusministeriums verschlechtert die faktische Unterrichtsversorgung und geht letztendlich zulasten der Hauptschülerinnen und -schüler.

Es ist daher zwingend notwendig, dass das Kultusministerium den Klassenbildungserlass entsprechend einhält und zukünftig die Stunden des nichtlehrenden Personals in der Unterrichtsversorgung unberücksichtigt lässt.

Zudem führt die Berücksichtigung der von den sozialpädagogischen Fachkräften geleisteten Stunden in der Unterrichtsversorgung im Ergebnis zu einer überhöhten Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft.

Die Lehreriststunden pro Schülerin und Schüler der öffentlichen Schulen fließen als ein wesentlicher Parameter in die Finanzhilfeberechnung ein. Diese enthalten seit dem Jahr 2012 fälschlicherweise die Stunden der sozialpädagogischen Fachkräfte - analog zur Unterrichtsversorgung der öffentlichen Schulen.¹⁸¹ Das Vorgehen des Kultusministeriums widerspricht den rechtlichen Vorgaben, da auch im Sinne der Finanzhilfeverordnung vom Lehrpersonal nur Personen erfasst werden, „die in eigener pädagogischer Verantwortung unterrichten“.¹⁸² Unter Anwendung dieser Rechtslage ergab sich nach Berechnung des LRH allein für das Jahr 2012 für alle 19 Hauptschulen in freier Trägerschaft eine Überzahlung der Finanzhilfe¹⁸³ in Höhe von rd. 220.000 €.

Der LRH erwartet zur Vermeidung künftiger Überzahlungen eine Korrektur der Finanzhilfeverordnung.

¹⁷⁸ Auswertung aus izn-stabil, Stichtag 14.09.2012.

¹⁷⁹ Berechnungsgrundlage: 125.459,1 (Lehreriststunden) x 1,75 % (Differenz zu 100 %) / 26,5 (Deputat Hauptschule) = 82,9 VZLE.

¹⁸⁰ Berechnungsgrundlage: 83 VZLE x 70.833 € (standardisierter Personalkostensatz Lehrkräfte A 12) = 5.879.139 €.

¹⁸¹ Verordnung der Berechnung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft, 07.08.2007, § 2 und Anlage 1 neu gefasst durch Artikel 1 und 2 der Verordnung vom 14.01.2013 (Nds. GVBl. S. 21).

¹⁸² Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Reform der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft; Drs. 15/3730.

¹⁸³ Die festzusetzende Finanzhilfe ergibt sich aus der Summe des bereinigten Grundbetrags, des festgesetzten Erhöhungsbetrags einschließlich der ggf. nach § 192 Abs. 1 NSchG zu erstattenden Aufwendungen.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

36. Kooperation mit den niedersächsischen Industrie- und Handelskammern bei der Organisation von Delegationsreisen

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bediente sich bei der Planung, Organisation und Durchführung von Delegationsreisen der Außenwirtschaftsgesellschaft Niedersachsen Global GmbH. Diese beauftragte ihrerseits niedersächsische Industrie- und Handelskammern - zum Teil direkt und zum Teil indirekt über ein IHK-Tochterunternehmen -, die wiederum Organisatoren im Reisezielland beauftragten. Über die dort angefallenen Kosten hinaus erhielten die Industrie- und Handelskammern bzw. das IHK-Tochterunternehmen die Hälfte der von den Delegationsteilnehmern zu entrichtenden Organisationspauschale, ohne dass die von ihnen als Gegenleistung übernommenen Aufgaben deutlich wurden.

Die Kooperation mit den in Niedersachsen ansässigen Industrie- und Handelskammern bei der Planung und Organisation von Delegationsreisen sollte künftig auf einer für das Land kostenneutralen Basis gestaltet werden.

Das Land Niedersachsen bietet den niedersächsischen Unternehmen im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung Unternehmerreisen an. Ziel dieser Reisen ist es, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen den Markteintritt im Ausland zu erleichtern und ihnen die Möglichkeit zu bieten, im Zielland Geschäftskontakte zu knüpfen.

Diese Reisen sind politisch begleitet. Die politischen Spitzen des Ministeriums dienen dabei als Türöffner für Kontakte mit maßgeblichen Akteuren vor Ort. Die im Rahmen der Reise organisierten Informationsveranstaltungen und Kooperationsbörsen sollen den Auftakt für weiterführende Aktivitäten der teilnehmenden Unternehmen im Zielland bilden.

Mit der Planung, Organisation und Durchführung der vom Ministerium geleiteten Delegationsreisen war bis zu ihrer Auflösung am 31.12.2013 die Außenwirtschaftsgesellschaft Niedersachsen Global GmbH (NGlobal) beauftragt.

Die meisten Delegationsreisen beinhalten neben dem politischen Programm ein gesondertes Wirtschaftsprogramm. Dieses umfasst regelmäßig ein Briefing für die mitreisenden Firmenvertreter, in dem sie mit den geschäftlichen Gepflogenheiten des Gastlandes bekannt gemacht werden, sowie anschließende Gespräche mit dort bereits ansässigen deutschen Unternehmen oder Betriebsbesichtigungen. Größter Kostenpunkt des Wirtschaftsprogramms ist in der Regel die Durchführung einer oder mehrerer Kooperationsbörsen, auf denen die Firmenvertreter mit potenziellen Geschäftspartnern aus dem Zielland in Kontakt gebracht werden.

Für das Wirtschaftsprogramm entstehen dem Land Kosten, die von den teilnehmenden Firmenvertretern in Form einer Organisationspauschale teilweise erstattet werden. Diese betrug im Prüfungszeitraum zwischen 300 € und 1.000 € pro Teilnehmer und Reise. Bei der Festsetzung berücksichtigte NGlobal neben der Dauer der Reise, der Anzahl der bereisten Länder und dem Preisniveau vor Ort insbesondere die Anzahl der Kooperationsbörsen.

In der Mehrzahl der Reisen erteilte NGlobal einen Dienstleistungsauftrag für die Planung und Organisation eines Wirtschaftsprogramms an niedersächsische Industrie- und Handelskammern (IHK) bzw. das Tochterunternehmen einer der Kammern. Diese beauftragten dann ihrerseits einen im Zielland ansässigen Subunternehmer, meistens die dortige Außenhandelskammer, mit der Ausführung des Auftrags. Die Subunternehmer stellten ihre Leistungen den Kammern in Rechnung. NGlobal erstattete dann den Kammern bzw. den Tochterunternehmen die auf den Rechnungen ausgewiesenen Beträge in vollem Umfang.

Die von den IHK bzw. dem Tochterunternehmen eingereichten Angebote umfassten ausschließlich die von Subunternehmern zu erbringenden Leistungen. Eigenständig von ihnen zu erbringende Leistungen wurden weder benannt noch mit einem Auftragswert hinterlegt. Trotzdem überließ NGlobal ihnen, über die von den Subunternehmern abgerechneten Beträge hinaus, die Hälfte der Organisationspauschale. NGlobal begründete diese Verfahrensweise mit einer Absprache zwischen dem Ministerium und den IHK aus den Jahren vor Gründung der NGlobal, die nicht in schriftlicher Form vorliegt. Ohne Darlegung von Art und Umfang der erbrachten Gegenleistungen ist ein hinreichender Zahlungsgrund für die pauschale Überlassung der hälftigen Organisationspauschale nicht ersichtlich. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat mitgeteilt, dass das bisherige Verfahren überprüft wird.

Wir gehen davon aus, dass Delegationsreisen durch die Mitwirkung der niedersächsischen IHK besser auf die Bedürfnisse der Wirtschaft zugeschnitten werden können. Deswegen sollten sie bei der Zielauswahl, Terminierung und Werbung für die Reisen eingebunden bleiben. Weit überwiegend werden sie dabei allerdings im Eigeninteresse ihrer Mitglieder tätig. Aus diesem Grund halten wir eine gesonderte Bezahlung dieser Mitwirkung durch das Land für nicht zwingend erforderlich. Der satzungsmäßige Unterstützungsauftrag der Kammern ist stärker zu berücksichtigen. Die Kooperation sollte deshalb künftig auf einer für das Land kostenneutralen Basis gestaltet werden.

37. Aufsicht über die Kammern im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr - mehr ist besser

Die Aufsicht nutzte die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bislang nicht ausreichend, um sich ein umfassendes Bild von der Finanz- und Vermögenslage der einzelnen Kammern zu machen. Ihr Handeln dokumentierte sie nur unzureichend.

Geteilte Zuständigkeiten dürfen nicht dazu führen, dass wesentliche Aspekte bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage einer Kammer unbeachtet bleiben.

In Niedersachsen existieren gegenwärtig sieben Industrie- und Handelskammern, sechs Handwerkskammern, eine Ingenieurkammer und eine Architektenkammer. Diese Körperschaften des öffentlichen Rechts unterstehen nach verschiedenen bundes- bzw. landesrechtlichen Vorschriften im Wesentlichen der Aufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

Die Aufsicht des Landes bezieht sich vorrangig auf die Einhaltung aller Rechtsvorschriften, die für die Tätigkeit der jeweiligen Kammer als Selbstverwaltungskörperschaft gelten. In den durch Bundes- oder Landesrecht bestimmten Fällen umfasst die Aufsicht auch die Genehmigung von Beschlüssen oder Satzungen der Kammern. Soweit eine Kammer Aufgaben in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises wahrnimmt, unterliegt sie der Fachaufsicht des Landes und somit einer Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit ihres Handelns.

In Angelegenheiten der beruflichen Bildung übt das Kultusministerium die Aufsicht über die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern aus. Hinsichtlich des Führens der Liste der Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfasser und der Liste der Tragwerksplanerinnen und Tragwerksplaner nimmt das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung die Aufsicht über die Ingenieur- und die Architektenkammer wahr.

Der LRH prüfte im Jahr 2012, ob das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die der Aufsicht eingeräumten Rechte und Pflichten vollumfänglich wahrnahm, auch im Hinblick auf die - allerdings begrenzte - Einstandspflicht des Landes.¹⁸⁴ Die Zuständigkeitsbereiche der beiden anderen Ministerien ließ er bei dieser Prüfung außer Betracht.

Verbesserungspotenziale bei der Ausübung der Aufsicht

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als Aufsichtsbehörde dokumentierte sein Handeln nur lückenhaft. Arbeitsvermerke und begründende Unterlagen zu Genehmigungsvorgängen fehlten, Schriftwechsel fand nur in Einzelfällen statt und Auswertungen vorgelegter Unterlagen sowie telefonische Beratungen wurden nicht dokumentiert.

Der LRH erachtet die Dokumentation wesentlicher Entscheidungsgründe als unverzichtbar. Dies dient der Selbstkontrolle der Aufsicht und der Transparenz von Verwaltungsentscheidun-

¹⁸⁴ Gemäß § 12 Abs. 2 der Insolvenzordnung in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts können im Falle der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung dieser juristischen Person deren Arbeitnehmer von dem Land die Leistungen verlangen, die sie im Falle der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens nach den Vorschriften des III. Buchs des Sozialgesetzbuchs über das Insolvenzgeld von der Agentur für Arbeit nach den Vorschriften des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom Träger der Insolvenzversicherung beanspruchen könnten. Eine weitergehende Haftung des Landes bei Verletzung von Aufsichtspflichten bliebe unberührt.

gen. Er sieht zudem die Notwendigkeit, dass das Ministerium sich bei Genehmigungsvorgängen sämtliche erforderlichen Unterlagen vorlegen lässt.

Das Ministerium verfügte über keine ausreichenden Kenntnisse der Finanzlage der Kammern und registrierte daher z. B. mögliche Fehlentwicklungen bei den Rücklagen verschiedener Kammern nicht. Es hatte als Aufsichtsbehörde keinen Überblick über die wirtschaftlichen Betätigungen der Kammern und erkannte daher zusätzliche finanzielle Risiken einzelner Kammern nicht.

Der LRH regt an, insbesondere die Entwicklung der Rücklagen zu überwachen. Diese sind einerseits für die finanzielle Stabilität der einzelnen Kammern von elementarer Bedeutung, können andererseits aber auch ein Indiz für eine nicht ausreichende Beachtung des Kostendeckungsprinzips sein. Er erwartet, dass sich die Aufsicht eine Übersicht über die wirtschaftlichen Betätigungen der Kammern verschafft. Dazu gehört auch die Prüfung, inwieweit die Kammern sich mit ihren wirtschaftlichen Betätigungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bewegen.

Das Ministerium weist darauf hin, dass es eine große Zahl der Beanstandungen des LRH inzwischen aufgegriffen habe. Es würden anlassbezogene Arbeitsvermerke gefertigt, Unterlagen und Informationen zu verschiedenen Themenkomplexen seien angefordert, teilweise bereits ausgewertet und die Erkenntnisse daraus umgesetzt worden. Soweit sich neue Fragestellungen ergäben oder Informationen nicht ausreichend seien, würden die Angelegenheiten weiterverfolgt.

Geteilte Zuständigkeiten zwischen zwei Ministerien

Eine sachgerechte Regelung der rechtlichen und verfahrensmäßige Fragen, die auftreten, wenn in Angelegenheiten der Beruflichen Bildung die Aufsichtsbereiche des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und des Kultusministeriums gleichzeitig berührt werden, ist bisher noch nicht gelungen. Dies ist insbesondere bei den Berufsbildungseinrichtungen der Kammern relevant. Diese sind einerseits dem Bereich der beruflichen Bildung zuzuordnen und andererseits als wirtschaftliche Betätigungen der Kammern anzusehen, die erhebliche finanzielle Belastungen der einzelnen Kammern mit sich bringen können.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Betätigungen der Kammern mit Bezug zur beruflichen Bildung verweist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr darauf, dass das Kultusministerium diesbezüglich die alleinige Sachkompetenz besitze.

Der LRH ist der Auffassung, dass das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr auch einen Überblick über die wirtschaftlichen Betätigungen mit Bezug zur beruflichen Bildung haben muss. Ein umfassendes Bild von der Finanz- und Vermögenslage einer Kammer kann die Aufsicht nur gewinnen, wenn sie sämtliche Aktivitäten der Kammern im Blick behält. Berücksichtigt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr z. B. die wirtschaftlichen Betätigungen im Be-

reich der beruflichen Bildung bei einer solchen Betrachtung nicht, basieren sämtliche Einschätzungen auf einer unvollständigen Informationslage. Dies würde das Risiko von Fehleinschätzungen erhöhen.

Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr viele seiner Anregungen bereits in seine Tätigkeit als Aufsichtsbehörde hat einfließen lassen. Er geht davon aus, dass das Ministerium Entwicklungen künftig fortlaufend beobachtet und ggf. erforderliche Maßnahmen ergreift.

Er bedauert, dass die Gespräche zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und dem Kultusministerium bisher nicht produktiv waren. Er fordert die Landesregierung auf, die Zuständigkeitsfragen grundsätzlich zu klären. Anderenfalls könnten sich die nicht gelösten Probleme auch zukünftig negativ auf die Aufsichtstätigkeit auswirken.

38. Altlastensanierung im Hafen Emden - mal ganz unbürokratisch

Die niedersächsische Hafengesellschaft NPorts GmbH & Co. KG hat für die Altlastensanierung im Hafen Emden in den Jahren 2008 bis 2011 ca. 17,4 Mio. € ausgegeben und dabei vielfach gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen. Die Aufträge gingen im Wesentlichen an ein und dieselbe Arbeitsgemeinschaft. Zudem war die Aktenführung inakzeptabel und für den LRH nicht prüfbar.

Durch den ehemaligen Umschlag und die Lagerung von Elektrodenpech ist der Boden im Emdener Hafen teilweise kontaminiert. Die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) führt seit dem Jahr 2005 als Hafенbetreiber die Sanierung der überwiegend am Südkai belasteten Böden durch. Anfangs wurde der stark kontaminierte Boden bis zu einer endgültigen Entsorgung auf Halden zwischengelagert.

Die Arbeiten zur Räumung der Halden und teilweisen Sanierung weiterer Flächen wurden an eine Arbeitsgemeinschaft vergeben. Die Altlastensanierung wird jeweils bei Bedarf (z. B. bei Firmenexpansionen und -ansiedlungen) fortgeführt. Die Kosten der Gesamtmaßnahme beliefen sich bis Ende 2011 auf ca. 17,4 Mio. €¹⁸⁵. Die benötigten Mittel wurden NPorts über den Investitionskostenzuschuss im Landeshaushalt zugewiesen.

Bei der Prüfung der Ausschreibung, Vergabe, Durchführung und Abrechnung der auf dem Hafengelände durchgeführten Altlastensanierungen für die Jahre 2008 bis 2011 hat der LRH erhebliche Mängel bei den Vergabeverfahren und deren Dokumentation festgestellt.

¹⁸⁵ Wirtschaftsplan 2012 - Investitionsplan mit Finanzplan Investitionen (NPorts).

Vergaben im Jahr 2008

Im Mai 2008 vergab NPorts einen Auftrag zur Entsorgung von ca. 50.000 t Boden von den vorgenannten Halden im Wert von ca. 1,4 Mio. € nach Preisabfrage freihändig an eine Arbeitsgemeinschaft, obwohl Aufträge ab 200.000 € grundsätzlich öffentlich auszuschreiben waren.

NPorts begründete die Wahl der freihändigen Vergabe mit der besonderen Dringlichkeit nach § 3 Nr. 4 d Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) (2006). Die Hafengesellschaft verwies in diesem Zusammenhang auf eine Verwaltungsverfügung des Gewerbeaufsichtsamts Emden (GAA) vom April 2008, die NPorts aufgrund des besonders gefährlichen Haldenmaterials unter Zwangsgeldandrohung zu dessen sofortiger Entsorgung aufforderte. Zeitgleich unterrichtete das GAA NPorts über eine kurzfristige Verwertungsmöglichkeit des Bodens als Abdeckmaterial in der bis zum Jahr 2009 zu rekultivierenden VW-Deponie in Emden. Diese Entwicklungen seien für NPorts nicht vorhersehbar gewesen.

Zwar kann durch diese freihändige Vergabe kein finanzieller Schaden für das Land erkannt werden, denn die Entsorgungswege waren kurz und das beauftragte Unternehmen war ohnehin mit der Rekultivierung der Deponie beauftragt. Der LRH ist jedoch der Auffassung, dass NPorts die Entsorgungsplanungen nicht mit der erforderlichen Intensität vorangetrieben hat. Die Bodenkontaminierungen waren mindestens seit dem Jahr 2000 bekannt. Die Halden wurden in den Jahren 2004/05 aufgeschüttet. Das GAA hatte bereits im Januar 2005 einen Sanierungsplan angefordert. Erste Bodensanierungen erfolgten im November 2007. NPorts legte den Sanierungsplan dem GAA dann erst Ende Juni 2008 vor. Durch zeitgerechtere Planungen hätten die entstandene Dringlichkeit und die dadurch erforderliche freihändige Vergabe vermieden werden können.

„Nachtragsaufträge“ im Jahr 2008

Im August und November 2008 vergab NPorts freihändig zwei Nachtragsaufträge¹⁸⁶ zur Sanierung kontaminierter Flächen - Erweiterungsflächen für Hafennutzer - mit Werten von ca. 1,4 Mio. € und 1,1 Mio. € an die zuvor beauftragte Arbeitsgemeinschaft. Ein Vergabevermerk wurde nicht erstellt.

NPorts hat inzwischen eingeräumt, dass die Beauftragung der Bodenentsorgungs- und Sanierungsmaßnahmen in Form von Nachträgen unzulässig war. Es hätten jeweils einzelne Aufträge erteilt werden müssen, weil die „Nachtragsaufträge“ jeder für sich fast den Wert des Hauptauftrags erreichten und schon deshalb nicht mehr als Anschlussaufträge gemäß § 3 Nr. 4 c VOB/A (2006) zu werten sind.¹⁸⁷

¹⁸⁶ In Ergänzung des Hauptauftrags aus Mai 2008.

¹⁸⁷ Ingenstau/Korbion, VOB, 17. Aufl., § 3 Rdnr. 51, Ehrensberger in: Vergabe Navigator 6.2007, S. 5, 6.

NPorts rechtfertigt die freihändigen Vergaben in diesen und weiteren Fällen¹⁸⁸ auch mit einer besonderen Dringlichkeit gemäß § 3 Nr. 4 d VOB/A (2006). Die Hafenkunden hätten „dringend“ Erweiterungsflächen benötigt und NPorts ihre Planungen nicht frühzeitig mitgeteilt. Der LRH ist der Auffassung, dass die Bodenkontaminationen sowohl NPorts wie auch den im Hafen ansässigen Unternehmen frühzeitig bekannt waren und sich alle Beteiligten auf die notwendigen Sanierungen zeitlich hätten einstellen können. Die freihändige Vergabe infolge Dringlichkeit und Unvorhersehbarkeit ist nicht generell und in einer Vielzahl von gleichgelagerten Fällen, sondern nur aus besonderen, auf den jeweiligen Einzelfall bezogenen Gründen zulässig.

Vergaben in den Jahren 2009 und 2010

Im Dezember 2009 vergab NPorts nach beschränkter Ausschreibung einen Auftrag im Wert von 747.117 € zum Verbringen von ca. 55.000 t stark kontaminierten Haldenmaterials an die bereits im Jahr 2008 beauftragte Arbeitsgemeinschaft. Zu dieser Vergabe wurde kein Vergabevermerk gefertigt.

Im April 2010 wurde die vorgenannte Arbeitsgemeinschaft durch Nachtragsvereinbarung beauftragt, 20.000 t geringer kontaminierten Haldenbodens zur Deponie nach Wilhelmshaven zu entsorgen. Der Auftragswert belief sich auf 765.000 €. NPorts erklärt die freihändige Nachtragsvergabe wiederum mit der besonderen Dringlichkeit, weil sich im Verlauf der Entsorgung herausstellte, dass anstelle der vollumfänglichen thermischen Behandlung ein Teil des weniger belasteten Haldenmaterials kostengünstiger auf der Deponie Wilhelmshaven entsorgt werden konnte. Dort konnte der Boden für die unmittelbar anstehende Deponieabdeckung verwendet werden.

Der LRH beanstandet, dass die die freihändige Vergabe begründenden Umstände und die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Entscheidung nicht in einem Vermerk dokumentiert wurden und deshalb nicht mehr nachprüfbar sind.

Mengenmehrung in den Jahren 2009 und 2010

Die beauftragte Menge der in den Jahren 2009/10 vergebenen Aufträge und Nachträge belief sich auf 75.000 t, die Auftragssummen betrugen zusammen ca. 1,5 Mio. €. Mit den Schlussrechnungen für den vorgenannten Zeitraum wurde jedoch eine Menge von 170.583 t Boden und eine Geldsumme von fast 2,7 Mio. € abgerechnet. Dieser Mengenabweichung von ca. 95.500 t (127 %) lagen erhebliche Fehleinschätzungen der zu beseitigenden Bodenmengen zugrunde. NPorts begründet die Differenz mit im Vorfeld nicht bekannten Erz- und Betonbeimischungen, Haldenversackungen sowie mit zusätzlichen Aufträgen.

¹⁸⁸ Siehe „Weitere Vergaben ohne Ausschreibung und Dokumentation in den Jahren 2010 und 2011“.

Erz- und Betonbeimischungen waren grundsätzlich bekannt und in der Ausschreibung genannt. Zudem gab es auch schon bei den im Jahr 2008 erteilten Aufträgen eine erhebliche Differenz (ca. 50 %) zwischen Auftragsmenge (ca. 139.000 t) und abgerechneter Menge (ca. 210.000 t). Die Differenz zwischen Auftragssumme (ca. 3,9 Mio. €) und Abrechnungssumme (ca. 5,9 Mio. €) betrug im Jahr 2008 rd. 2 Mio. €. Vor diesem Hintergrund ist die erneute Fehleinschätzung der Mengen nicht nachvollziehbar. Der LRH geht davon aus, dass angesichts der beträchtlichen Mengenerhöhung mit der mehrfach genannten Arbeitsgemeinschaft deutlich günstigere Preise hätten vereinbart werden können, wenn die Mengenermittlung sorgfältiger erfolgt wäre.

Weitere Vergaben ohne Ausschreibung und Dokumentation in den Jahren 2010 und 2011

Weitere Aufträge in Höhe von insgesamt 1,395 Mio. € für die Entsorgung von Bodenkontaminationen auf Erweiterungsflächen von Hafennutzern wurden ohne Ausschreibungen, Angebote und Vermerke, somit ohne jegliche Dokumentation freihändig und mündlich an die genannte Arbeitsgemeinschaft erteilt.

Dieses Verfahren verstieß massiv gegen den elementaren vergaberechtlichen Grundsatz, wonach jede Auftragsvergabe belegt und nachvollziehbar sein muss.¹⁸⁹ Außerdem handelte es dem Transparenzgebot gemäß § 2 Abs. 1 Niedersächsisches Landesvergabegesetz in Verbindung mit § 97 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie Ziffer 9 der Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung in der Fassung vom 16.12.2008¹⁹⁰ zuwider.

Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen:

- Mindestens bei einem der beiden Hauptaufträge bestehen erhebliche Zweifel an der die freihändige Vergabe rechtfertigenden Dringlichkeit.
- Die beauftragten Nachträge waren vergaberechtlich unzulässig.
- Erforderliche Vergabevermerke waren teilweise unvollständig oder fehlten ganz. Aufträge in Höhe von rd. 1,4 Mio. € wurden ohne jegliche Dokumentation mündlich und freihändig erteilt.
- Die abtransportierten und abgerechneten Mengen lagen um ca. 50 % bzw. 127 % über den beauftragten Mengen.

¹⁸⁹ § 30 VOB/A (2006) bzw. § 20 VOB/A (2009).

¹⁹⁰ Nds. MBl. 2009 S. 66.

- Die Aufträge gingen im Wesentlichen an ein und dieselbe Arbeitsgemeinschaft.
- Die Akten der zu prüfenden Maßnahmen waren unsortiert und unübersichtlich. Teilweise konnten überhaupt keine prüfbaren Unterlagen vorgelegt werden. Erst nach Aufarbeitung der Akten durch ein von NPorts beauftragtes Wirtschaftsprüferbüro konnten die einzelnen Aufträge, Nachträge und Rechnungen zugeordnet und vom LRH geprüft werden. Die externe Unterstützung hat NPorts einen mittleren fünfstelligen Betrag gekostet.

Der LRH erwartet, dass die Landesregierung sicherstellt, dass NPorts insbesondere die Dokumentationspflichten und Vergabevorschriften künftig strikt beachtet. Das zuständige Ministerium teilte mit, dass in den letzten Jahren entsprechende Geschäftsanweisungen und interne Kontrollsysteme eingeführt wurden, um derartigen Vorfällen vorzubeugen. Der LRH geht davon aus, dass die Landesregierung von sich aus prüft, welche weiteren Konsequenzen aus seinen Prüfungsfeststellungen zu ziehen sind.

39. **JadeWeserPort: 17 Mio. € an Energieversorgungsunternehmen - aber wofür?**

Das Land zahlte einem Energieversorgungsunternehmen 17 Mio. € als Vorleistung für den Bau eines Wasserentnahmebauwerks. Das Unternehmen nahm daraufhin seine Einwendungen in einem Planfeststellungsverfahren zurück. Das Bauwerk ist bis heute nicht errichtet worden.

Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für den JadeWeserPort (JWP) vereinbarte das Land Niedersachsen¹⁹¹ im Jahr 2006 mit einem Energieversorgungsunternehmen (EVU) in einer Vergleichsvereinbarung u. a. eine Einmalzahlung in Höhe von 17 Mio. € als Kostenbeteiligung des Landes an der Errichtung eines neuen Wasserentnahmebauwerks für ein bestehendes Kohlekraftwerk¹⁹². Das EVU plante das Bauwerk voraussichtlich im Jahr 2013 zu errichten. Als Fälligkeitsdatum für die Zahlung des Landes wurde gleichwohl der 01.06.2008 vereinbart. Das EVU verpflichtete sich im Gegenzug, die im Planfeststellungsverfahren erhobenen Einwendungen zurückzunehmen.

Das neue Wasserentnahmebauwerk wurde bis heute nicht gebaut. Alles deutet darauf hin, dass das Unternehmen entsprechende Planungen endgültig aufgegeben hat. Eine ausdrückliche Rückzahlungspflicht wurde für diesen Fall nicht vereinbart, ergibt sich aber nach Einschätzung des LRH aus dem Wegfall der Geschäftsgrundlage. Eine Rückzahlung hat das Unternehmen zwischenzeitlich allerdings abgelehnt. Das Land erklärte daraufhin, rechtliche Schritte gegen das Unternehmen einleiten zu wollen.

¹⁹¹ Betrieb gewerblicher Art „JadeWeserPort“.

¹⁹² Geschätzte Baukosten 47,6 Mio. €.

Der LRH beanstandet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vor Abschluss der Vergleichsvereinbarung keine Einwilligung des Finanzministeriums¹⁹³ einholte.

Der LRH beanstandet außerdem, dass die Vorleistung des Landes in Anbetracht der hohen Summe ohne ausreichende Sicherheiten erfolgte.¹⁹⁴ So hätte die Vergleichsvereinbarung für den Fall, dass das Unternehmen seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, eine klarere Regelung hinsichtlich der Rechtsfolgen enthalten müssen. Die Zahlung hätte zudem in Stufen und/oder auf ein Treuhandkonto erfolgen können.

Verzichtet das EVU weiterhin auf den Bau, bestünde die Gegenleistung allein in der Rücknahme der Einwendungen im Planfeststellungsverfahren. Ohne einen in einer wirtschaftlichen Belastung des EVU liegenden Grund ist dies nach Auffassung des LRH nicht akzeptabel. Er sieht es deshalb als vordringlich an, dass das Land jetzt Rückforderungsansprüche gegenüber dem EVU mit Nachdruck verfolgt.

40. Dienstleistungszentrum JadeWeserPort - Vergabe einer Baukonzession ohne Wirtschaftlichkeitsnachweis bei guter Absicherung des Investors

Die JadeWeserPort Logistics Zone GmbH & Co. KG schrieb eine Baukonzession für das Dienstleistungszentrum ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus. Durch Mietgarantien sowie langfristige Mietverträge übernahmen die JadeWeserPort-Gesellschaften im Wesentlichen das wirtschaftliche Nutzungsrisiko für die Liegenschaft.

Zu großzügig bemessene Büroflächen und eine unwirtschaftliche Bauweise führen langfristig zu überhöhten Mietzahlungen der JadeWeserPort-Gesellschaften. Unnötige Kosten entstanden den JadeWeserPort-Gesellschaften auch durch die Beauftragung einer externen Bauüberwachung.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zum Vermarktungskonzept für den JadeWeserPort gehörte die Errichtung eines Gebäudes für Büronutzung und hafennahe Dienstleistungen im Eingangsbereich des neuen Hafengeländes. Um dieses realisieren zu können, schrieb die JadeWeserPort Logistics Zone GmbH & Co. KG (JWPLZ) die Vergabe einer Baukonzession gemäß § 22 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A aus und stellte dafür ein Grundstück im Wege des Erbbaurechts zur Verfügung. Ziel der Vergabe von Baukonzessionen ist insbesondere die private Finanzierung

¹⁹³ § 58 Abs. 2 LHO.

¹⁹⁴ VV Nr. 4 zu § 56 LHO.

öffentlicher Bauvorhaben. Grundlage für die Ausschreibung war eine von der JWPLZ beauftragte Entwurfsplanung für das Dienstleistungszentrum. Eine Dienstleistungsgesellschaft erhielt den Zuschlag auf ein Nebenangebot und errichtete als Bauherrin das Dienstleistungszentrum mit dem Ziel der Vermietung sowohl an JadeWeserPort-Gesellschaften (JWP-Gesellschaften) als auch an andere hafenauffine Unternehmen. Die ursprünglich angedachte Alternative, ein Bürogebäude in Eigenregie zu errichten, verfolgte die Gesellschaft nicht weiter. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Errichtung und Finanzierung eines Bürogebäudes legte die Gesellschaft nicht vor.



Die insgesamt verfügbare Mietfläche des Dienstleistungszentrums beträgt mehr als 4.000 m². Die JWPLZ sollte ursprünglich für 80 % der Gesamtmietfläche eine Mietgarantie für die Dauer von neun Jahren mit einem Gesamtwert von rd. 4,2 Mio. € übernehmen.¹⁹⁵ Für knapp die Hälfte dieser Fläche schlossen die JWP-Gesellschaften dann jedoch Mietverträge über 15 Jahre - zusätzlich einer Verlängerungsklausel von fünf Jahren - ab. Die neunjährige Mietgarantie für die restliche Fläche blieb davon unberührt. Durch die 15-jährige Vertragslaufzeit gewähren die JWP-Gesellschaften der Dienstleistungsgesellschaft eine zusätzliche Mietgarantie für sechs Jahre im Wert von 1,7 Mio. €. Bei einer 20-jährigen Vertragslaufzeit erhöht sich die zusätzliche Mietgarantie nochmals um 1,4 Mio. €.

Durch die Mietverträge und Mietgarantien der JWP-Gesellschaften werden der Dienstleistungsgesellschaft insgesamt Mieteinnahmen von rd. 7,3 Mio. € garantiert. Die angegebenen Baukosten des Dienstleistungszentrums sind damit allein durch die garantierten Mieten innerhalb von 20 Jahren vollständig finanziert.

¹⁹⁵ Beschlussvorlage für den Aufsichtsrat vom 13.12.2011.

Ziel der damaligen Vereinbarung war es, dass die JWPLZ durch Mietgarantie „zu einem untergeordneten Teil das wirtschaftliche Nutzungsrisiko“ des Dienstleistungszentrums übernimmt. Tatsächlich tragen die JWP-Gesellschaften durch die Mietverträge und Mietgarantien jedoch fast das gesamte wirtschaftliche Nutzungsrisiko des Dienstleistungszentrums.

Das Land nimmt als Gesellschafter der JWP-Gesellschaften die Herstellung und Verwaltung einer Hafeninfrastruktur als öffentliche Aufgabe in privatrechtlicher Form wahr. Deshalb gelten auch für Beteiligungsunternehmen des Landes die Grundsätze der LHO über die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Vor der Entscheidung zwischen einer konventionellen Bauvergabe und einem privaten Finanzierungsmodell hätte in analoger Anwendung der Verwaltungsvorschrift Nr. 2 zu § 7 LHO eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt werden müssen. Dies gilt insbesondere bei Wahlmöglichkeiten zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen.¹⁹⁶ Dabei sind die in Betracht kommenden Alternativen unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie unter Abwägung der ökonomischen Vorteile zu überprüfen.

Das Dienstleistungszentrum steht vereinbarungsgemäß von Beginn an im Eigentum der Dienstleistungsgesellschaft und bleibt auch nach Ablauf der langfristigen Mietverträge der JWP-Gesellschaften vollständig in deren Eigentum, obwohl die Baukosten innerhalb von 20 Jahren durch die Miete bzw. die Mietgarantie vollständig finanziert sind. Bei der Errichtung des Gebäudes im Wege eines Mietkaufs bzw. Öffentlich-Private-Partnerschaft-Projekts würde das Gebäude hingegen nach Ablauf bestimmter Fristen sowie Vorliegen bestimmter vertraglicher Voraussetzungen auf die JWPLZ übergehen.

Da eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorliegt, ist nicht nachvollziehbar, ob das hier gewählte Modell für die Errichtung und Finanzierung eines Bürogebäudes günstig für die Landesgesellschaften und damit für das Land war.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr begründete in seiner Stellungnahme vom 13.01.2014 das Vorgehen der JWPLZ bei der Vergabe der Baukonzession u. a. damit, dass im Hinblick auf Design und Bauausführung bei der Errichtung möglichst freie Hand gegeben werden sollte, was eine Errichtung durch externe Investoren und die Ausschreibung eines entsprechenden Wettbewerbs nahegelegt habe. Im Widerspruch dazu hatte die JWPLZ aber eine eigene Entwurfsplanung mit der Begründung erstellen lassen, dass es nicht genügend Bieter mit einem Architekturbüro gebe. Dennoch erteilte sie später den Auftrag auf ein Nebenangebot, das eine alternative Entwurfsplanung zum Gegenstand hatte. Die Kosten für die eigene Entwurfsplanung waren damit unnütz. Das nachträglich vorgebrachte Argument des Ministeriums, dass eine eigene Entwurfsplanung sinnvoll gewesen sei, um Bietern die eigenen Vorstellungen und das Anforderungsprofil für das Gebäude zu verdeutlichen, rechtfertigt nicht die hohen zusätzli-

¹⁹⁶ Kommentar Ingenstau/Korbion VOB, § 22 Randnummern 50 bis 53; siehe auch Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2.4 zu § 7 LHO, Verwaltungsvorschrift Nr. 5.1.1 zu § 64 LHO.

chen Kosten, da die Vergabe einer Baukonzession gerade damit begründet wurde, dass den Bietern möglichst freie Hand bei Design und Bauausführung gegeben werden sollte.

Die vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr weiterhin vorgetragene Begründung, dass eine Eigenrealisierung nicht im Einklang mit dem Gesellschaftszweck gestanden hätte, hält der LRH ebenfalls nicht für tragfähig, da Baumaßnahmen, die vorrangig der Erfüllung eigener Zwecke dienen, nicht dem Gesellschaftszweck widersprechen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat zugesagt, die Anforderungen des LRH an die Aufstellung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen künftig zu beachten.

Überhöhter Umfang der Bürofläche und unwirtschaftliche Bauweise

Der von den JWP-Gesellschaften vorgegebene Bedarf an Büroraum betrug für 53 Personen insgesamt 905 m².

Das Land hat für seine Bauten Standards für Größen von Büroräumen definiert. In besonders begründeten Fällen sind Aufschläge möglich.¹⁹⁷ Selbst unter der Annahme eines erhöhten Raumbedarfs wäre bei gleicher Nutzerzahl statt des von den JWP-Gesellschaften ermittelten Büroflächenbedarfs von 905 m² eine Fläche von 683 m² angemessen gewesen. Der Flächenbedarf liegt damit um 222 m² über einen bereits erhöhten Landesstandard.

Allein der den gehobenen Landesstandard übersteigende Raumbedarf in Höhe von 222 m² führt bei einer Mietdauer von 15 Jahren zu Mehrkosten von 479.520 €¹⁹⁸. Hinzu kommen die erhöhten Nebenkosten für Heizung, Strom, Reinigung etc. Bedingt durch die Gebäudekonzeption müssen auch untergeordnete Funktionen wie Material-, Lager- und Technikräume (z. B. für Heizung, Kopierer und Fax) in Räumen untergebracht werden, die vom Ausstattungsstandard her Büroräumen entsprechen. Diese sind z. B. mit bodentiefen Fenstern versehen.

¹⁹⁷ Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes, Muster 13 (Anlage 2).

¹⁹⁸ 31.968 €/Jahr; 15 Jahre: 479.520 €. Nicht berücksichtigt sind kalkulatorische Zinsen.



Zwar sind die JWP-Gesellschaften als privatrechtliche Beteiligungsunternehmen nicht unmittelbar an die Höchstflächenstandards für Landesbehörden gebunden; eine gewisse Vergleichbarkeit sollte trotzdem vorhanden sein. Da auch für Beteiligungsunternehmen des Landes die Grundsätze der LHO über die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten, hält der LRH eine Orientierung an den Landesstandards für sachgerecht.

Die beabsichtigte dauerhafte Vermietung an externe hafenauffine Nutzer rechtfertigt sicherlich eine etwas oberhalb der Landesstandards liegende Bauweise. Im vorliegenden Fall ist diese jedoch bei Weitem überschritten worden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr begründete das Abweichen vom Landesstandard damit, dass auch der Standard der Dienstleistungsgesellschaft habe berücksichtigt werden müssen, der sich u. a. an den Bedürfnissen potenzieller Nachnutzer orientiere. Es sei im Übrigen in Anbetracht der Interessen des Investors und der Flexibilität bezüglich der Vermietung an Dritte unvermeidbar, für einzelne Räume spezielle Ausstattungen (z. B. geringere Ausstattungsstandards für Funktionsräume) zu fordern.

Diese Argumente sind zwar grundsätzlich zutreffend. Die Kritik des LRH setzt aber schon früher an. Die JWP-Gesellschaften haben bereits in ihrer Objektbeschreibung zu den JWP-Etagen einen überhöhten Raumbedarf gefordert. Zudem liegen die Standards für die Funktionsräume deutlich über den Nutzeranforderungen in der Objektbeschreibung.

Bauüberwachung

Die JWP-Gesellschaften sind Mieter im Wesentlichen der 4. bis 6. Etage des neu errichteten Dienstleistungszentrums. Die Mieteranforderungen wurden bei der Ausschreibung der Baukon-

zession für das Dienstleistungszentrum detailliert beschrieben. Es handelt sich um Büroräume, Besprechungsräume einschließlich entsprechender Nebennutzflächen ohne besondere technische oder gestalterische Anforderungen. Die JWP-Gesellschaften vereinbarten ihre Anforderungen an Qualität und Ausstattung der drei Etagen vertraglich und erwarben damit einen Anspruch auf eine Bereitstellung der Mietflächen in entsprechender Größe und Qualität. Zur Sicherstellung ihrer Qualitätsvorstellungen hat die JWPLZ eine externe Firma mit der Bauüberwachung für die JWP-Etagen beauftragt. Dazu gehörte z. B. auch das Führen eines Bautagebuchs, Überwachung des vom Baukonzessionär vorgelegten Zeitplans, Rechnungsprüfung, Übergabe der JWP-Etagen einschließlich Zusammenstellung und Übergabe der erforderlichen Unterlagen, z. B. Bedienungsanleitungen und Prüfprotokolle. Das vereinbarte Pauschalhonorar betrug 98.000 € (netto).

Bei den beauftragten Leistungen handelt es sich weitgehend um klassische Bauherrenaufgaben. Bauherr und Vermieter ist die Dienstleistungsgesellschaft, die damit für die Bauüberwachung zuständig war und diese Aufgabe auch wahrgenommen hat. Eine Beauftragung von Sonderfachleuten für die Bauüberwachung durch künftige Mieter auf eigene Kosten ist beim Bau von Büroräumen bei vergleichbaren Landesbaumaßnahmen im Rahmen einer Baukonzession weder üblich noch erforderlich. Sie kann allenfalls dann in Betracht kommen, wenn das Mietobjekt ganz besondere Anforderungen, z. B. technischer Art, erfordert. Dieses ist bei Bürogebäuden regelmäßig nicht gegeben.

Die Beauftragung einer zusätzlichen Bauüberwachung durch die JWP-Gesellschaften als Mieter war nicht sachgerecht und hat zu unnötigen Kosten für die JWP-Gesellschaften geführt.

41. Erfolgsprämie bei Abschluss einer Berufsausbildung ohne haushaltsrechtliche Grundlage

Auf Grundlage einer Richtlinie vergibt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Erfolgsprämien bei Abschluss einer Berufsausbildung. Für die Gewährung von Erfolgsprämien gibt es in diesem Fall keine haushaltsrechtliche Grundlage. Außerdem verstößt die Richtlinie gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr gewährt gemäß § 44 LHO Zuwendungen für den erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung. Grundlage ist die Richtlinie Erfolgsprämie, die eine Laufzeit vom 01.01.2014 bis 31.12.2018 hat und Prämien von jeweils 1.000 € je Antragsteller vorsieht. Insgesamt stellt das Ministerium 2,5 Mio. € Landesmittel zur Verfügung.

Anspruchsberechtigt sind junge Erwachsene im Alter zwischen 25 und 35 Jahren, die erfolgreich an Abschlussprüfungen von Aus- und Weiterbildungen teilnehmen, die zwischen dem 01.01.2013 und dem 31.12.2015 begonnen worden sind. Weitere Voraussetzung ist, dass die

Antragsteller unmittelbar vor der Teilnahme an einer Aus- und Weiterbildung bei der Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter in Niedersachsen arbeitslos gemeldet oder Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II waren. Die Förderung richtet sich also an Menschen, die aufgrund ihres Alters und ihrer Lebenssituation nicht mehr motiviert sein könnten, noch eine Ausbildung zu beginnen.

Ziel der Förderrichtlinie ist es, auch auf diese Weise den Fachkräftebedarf zu sichern. Der mit der Aus- und Weiterbildung verbundene Aufwand an Lern- und Veränderungsbereitschaft soll honoriert werden. Die Erfolgsprämie soll als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Festbetragsfinanzierung zur Projektförderung gewährt werden.

Im Rahmen der Anhörung gemäß § 103 Abs. 1 LHO hat der LRH Bedenken gegen die Förderrichtlinie erhoben.

Fehlende haushaltsrechtliche Grundlage

Zuwendungen sind nur unter den Voraussetzungen der §§ 23, 44 LHO zulässig. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Zum einen handelt es sich bei der Gewährung der Erfolgsprämie nicht um eine Projektförderung im Sinne der Verwaltungsvorschrift Nr. 2.1 zu § 23 LHO, weil der Zuwendungsempfänger keine Ausgaben hat, die durch die Zuwendung gedeckt werden sollen. Zum anderen schreibt § 44 Abs. 1 Satz 2 LHO vor, dass zu bestimmen ist, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Ein Verwendungsnachweis ist in diesem Fall aber nicht möglich, weil der Zuwendungsempfänger überhaupt keinen finanziellen Aufwand hat.

Auch sonst gibt es in diesem Fall keine haushaltsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Erfolgsprämien: Gemäß § 53 LHO dürfen Leistungen aus Gründen der Billigkeit nur dann gewährt werden, wenn hierfür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt werden. Dafür hat eine Veranschlagung der Ausgabemittel im Haushaltsplan mit dem Haushaltsvermerk „Billigkeitsleistung nach § 53 LHO“ zu erfolgen. Ein allgemeiner Hinweis in den Erläuterungen zu Kapitel 08 04 Titel 685 11, dass Maßnahmen zur Reduzierung des Anteils von jungen Erwachsenen ohne Berufsausbildung durchgeführt werden sollen, reicht nach § 53 LHO nicht aus.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 LHO zu beachten. Es ist u. a. zu prüfen, ob die Maßnahme geeignet ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen (Kausalität der Maßnahme). Die Gewährung von Erfolgsprämien ist damit einer Wirkungskontrolle zu unterziehen. Es gilt festzustellen, ob die Maßnahme für die Zielerreichung (Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs) geeignet und ursächlich ist.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hätte prüfen müssen, ob die Gewährung von Erfolgsprämien junge Erwachsene befähigt, Abschlussprüfungen von Aus- und Weiterbildungen zu bestehen, die zum Abschluss einer Berufsausbildung führen, um so den künftigen Fachkräftebedarf zu sichern.

Der LRH bezweifelt, dass Erfolgsprämien einen unmittelbaren Einfluss, d. h. eine direkte Wirkung auf das erfolgreiche Bestehen von Abschlussprüfungen entfalten. Der Einfluss liegt allein im Bereich der Prüflinge. Auch wenn die Erfolgsprämie junge Erwachsene motivieren soll, Abschlussprüfungen zu bestehen, kann allenfalls eine mittelbare Wirkung angenommen werden. Diese reicht für die Gewährung von Zuwendungen nicht aus. Die Maßnahme ist deshalb ungeeignet für das angestrebte Ziel, den künftigen Fachkräftebedarf zu sichern. Die Gewährung der Zuwendung ist daher unzulässig.

Darüber hinaus soll die Richtlinie rückwirkend in Kraft treten und Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die seit dem 01.01.2013 in eine Qualifizierungsmaßnahme eingetreten sind und diese im Jahr 2014 beenden, eine Antragstellung auf die Gewährung einer Erfolgsprämie ermöglichen. Für diesen Personenkreis stand bei Aufnahme der Qualifizierung keine Erfolgsprämie in Aussicht. Abgesehen davon hält es der LRH für sehr unwahrscheinlich, dass Antragsteller eine Ausbildung, Qualifizierung beginnen, nur um die Erfolgsprämie von 1.000 € zu erhalten. Es werden für die Empfänger nach unserer Einschätzung keine zusätzlichen Anreize geschaffen, sondern vielmehr reine Mitnahmeeffekte erzeugt.

Kleinstbetragsförderung

Nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1 zu § 44 LHO muss die Höhe einer Zuwendung grundsätzlich die Bagatellgrenze von 2.500 € im Allgemeinen und 25.000 € für Gebietskörperschaften übersteigen, sofern in der Zuwendungsrichtlinie nichts Abweichendes geregelt ist. Bei Unterschreiten dieser Wertgrenzen ist der mit der Förderung verbundene Aufwand nicht mehr verhältnismäßig, sodass eine derartige punktuelle Förderung grundsätzlich nicht im Landesinteresse liegt. Die Landesregierung hatte am 01./02.09.2003 deshalb den Beschluss gefasst, Kleinstförderprogramme im Sinne der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1 zu § 44 LHO mit Wirkung vom 01.01.2005 einzustellen.

Dies schließt nicht aus, dass dennoch wegen besonderer Umstände im Einzelfall ein Landesinteresse bestehen könnte und eine Förderung daher zulässig ist. Das Landesinteresse ist dann jedoch im Einzelfall nachzuweisen. Der Nachweis, dass der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Fördersumme steht, wurde vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr nicht geführt. Die beabsichtigte Prämienhöhe von 1.000 € stellt somit eine unzulässige Kleinstförderung dar.

Fazit

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hält an seiner Auffassung fest, dass es sich bei der Erfolgsprämie um eine Zuwendung handelt und sieht keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der LRH hat weiterhin Bedenken:

- Die Richtlinie Erfolgsprämie erfüllt nicht die Voraussetzungen der §§ 23, 44 und 53 LHO.
- Die Richtlinie verstößt gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.
- Kleinstförderprogramme erzeugen Mitnahmeeffekte und sind deshalb grundsätzlich einzustellen.

Der LRH empfiehlt daher, für den Abschluss von Berufsausbildungen keine Erfolgsprämie zu gewähren.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

42. Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit wirtschaftlicher organisieren

Wegen erheblich veränderter Rahmenbedingungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz ist nach einer vorgeschalteten Aufgabenkritik eine neue Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Behörden unerlässlich.

Die Binnenorganisation des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit weist Schwachstellen auf. Der LRH schlägt vor, die Aufbauorganisation zu optimieren.

Die Verwaltungsmodernisierung zeigte Optimierungspotenziale auf, die das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nicht realisierte. Die Einsparmöglichkeiten sind neu zu bewerten.

Die Landesregierung errichtete im Jahr 2001 das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES). Sie führte die ehemaligen Staatlichen Untersuchungsämter in Braunschweig, Oldenburg, Hannover, Lüneburg, Stade und Cuxhaven im LAVES zusammen. Außerdem verlagerte sie weitere Aufgabenbereiche in die neu gegründete Behörde und gliederte im Jahr 2004 das Institut für Bienenkunde in Celle ein. Das LAVES ist als selbstständige obere Landesbehörde zuständig für die Untersuchung von Proben sowie für Vollzugsaufgaben im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Darüber hinaus berät und koordiniert das Landesamt. Aktuell beschäftigt das LAVES etwa 900 Bedienstete an allen sieben genannten Standorten.

Notwendigkeit struktureller Veränderungen

Die Rahmenbedingungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz veränderten sich in den letzten Jahren erheblich. Die Herstellungsprozesse in der Lebensmittelkette wurden komplexer und die Vermarktungswege unübersichtlicher. Beim Verbraucherschutz handelt es sich um eine dynamische (Rechts-)Materie, die vielfältige Anforderungen an sämtliche Beteiligte stellt. Dies betrifft zum einen die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer, die in primärer Verantwortung Eigenkontrollsysteme betreiben. Zum anderen sind Behörden betroffen, die Aufgaben der amtlichen Kontrolle wahrnehmen. In Niedersachsen sind diese Aufgaben auf die kreisfreien Städte, die Landkreise und die Region Hannover, das LAVES sowie das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz aufgeteilt.

Die Landesregierung sollte die Aufgabenverteilung im Einzelnen neu regeln.

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben grundlegende Kenntnisse von den Gegebenheiten vor Ort und üben Tätigkeiten im gesamten Aufgabenspektrum des gesundheitlichen Verbraucherschutzes aus. Das LAVES ist in den einzelnen Fachgebieten spezialisiert. Es setzt teure Verfahren und Geräte ein, die dezentral nicht wirtschaftlicher zu betreiben wären. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat gesetzgeberische und allgemein lenkende Aufgaben und übt die Fachaufsicht aus.

Bei einer solchen Aufgabenverteilung ist nach Artikel 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004¹⁹⁹ „eine effiziente und wirksame Koordinierung zwischen allen beteiligten zuständigen Behörden ... sicherzustellen“. Diese Koordinierung soll auch einen gleichförmigen Verwaltungsvollzug gewährleisten.²⁰⁰ Die Prüfung des LRH ergab Zweifel an einer wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenverteilung und Kompetenzausstattung des LAVES sowie an der durch die Aufgabenteilung notwendigen Koordinierung:

- Die wesentlichen Aufgaben der Lebensmittelüberwachung ergeben sich aus folgender Tabelle. Die Zuständigkeit bzw. Federführung ist grau hinterlegt:

Aufgabe	Rechtsgrundlagen	Kommunen	LAVES
Registrierung	Art. 31 Abs. 1 VO (EG) 882/2004, § 39 Abs. 1 LFGB ²⁰¹ , § 2 Nr. 5a ZustVO-SOG ²⁰²	führen Registrierungsliste	keine Beteiligung
Zulassung von Betrieben nach § 9 Tier-LHVO	Art. 31 Abs. 2 a) VO (EG) 882/2004 i. V. m. VO'en (EG) 852/2004 ²⁰³ , 853/2004 ²⁰⁴ , 854/2004 ²⁰⁵ , § 39 Abs. 1 LFGB, § 9 Tier-LMHV ²⁰⁶ , § 6d Nr. 9a ZustVO-SOG	Beteiligung rechtlich nicht vorgeschrieben, aber durch Erlass des Ministeriums vorgesehen	führen Zulassungsverfahren einschließlich Betriebsinspektion vor Ort durch

¹⁹⁹ Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. EU L 165 vom 30.04.2004).

²⁰⁰ Vgl. auch Artikel 4 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

²⁰¹ Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.06.2013 (BGBl. I S. 1426), geändert durch Artikel 4 Abs. 20 des Gesetzes vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154).

²⁰² Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr vom 18.10.1994 (Nds. GVBl. S. 457), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11.12.2013 (Nds. GVBl. S. 282).

²⁰³ Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. EU L 139/1 vom 30.04.2004).

²⁰⁴ Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. EU L 139/55 vom 30.04.2004).

²⁰⁵ Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (ABl. EU L 226/83 vom 25.06.2004).

²⁰⁶ Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von bestimmten Lebensmitteln tierischen Ursprungs vom 08.08.2007 (BGBl. I 2007 S. 1816, 1828), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 10.11.2011 (BGBl. I S. 2233).

Aufgabe	Rechtsgrundlagen	Kommunen	LAVES
Zulassung zur Ausfuhr in Drittländer nach § 9 LHVO	Art. 31 Abs. 2 a) VO (EG) 882/2004 i. V. m. VO (EG) 852/2004, 853/2004, § 39 Abs. 1 LFGB, § 9 LMHV ²⁰⁷ , § 6d Nr. 9 ZustVO-SOG	Beteiligung rechtlich nicht vorgeschrieben	führen Zulassungsverfahren einschließlich Betriebsinspektion vor Ort durch
Überprüfung / Aussetzung / Entzug der Zulassung	Art. 31 Abs. 2 e) VO (EG) 882/2004 i. V. m. VO (EG) 852/2004, 853/2004, § 39 Abs. 1 LFGB, § 9 Tier-LMHV, § 9 LMHV, § 6d Nr. 9, 9 a ZustVO-SOG	Beteiligung rechtlich nicht vorgeschrieben, aber durch Erlass des Ministeriums vorgesehen	überprüft erteilte Zulassungen einschließlich Betriebsinspektion vor Ort
Amtliche Anerkennung und Erteilung der Nutzungsgenehmigung für natürliche Mineralwässer	§§ 3 und 5 Mineral- und Tafelwasser VO ²⁰⁸ , § 6d Nr. 22 ZustVO SOG	Beteiligung durch schriftliche Stellungnahme, in der Regel auch bei der Vor-Ort-Kontrolle	führt Anerkennung- und Nutzungs-genehmigungsverfahren einschl. Betriebsinspektion vor Ort durch
Betriebsinspektionen durchführen (als Teil der amtlichen Kontrolle)	Art. 10 u. 11 der VO (EG) 882/2004, §§ 39 Abs. 1, 42 und 43 LFGB; § 2 Nr. 5 Buchst. a) ZustVO-SOG	führen Betriebsinspektionen durch	berät auf Bitten der kommunalen Veterinär- und Lebensmittelbehörde, nimmt auf Bitte teil und stellt auf Bitte technischen Sachverständige
Proben nehmen (als Teil der amtlichen Kontrolle)	Art. 10 u. 11 der VO (EG) 882/2004, §§ 39 und 43 LFGB, § 2 Nr. 5 Buchst. a) ZustVO-SOG	nehmen Proben	betreibt Probenbörse, berät auf Bitten der kommunalen Veterinär- und Lebensmittelbehörde und schult Probenehmer
Proben untersuchen	Art. 10 und 11 der VO (EG) 882/2004, §§ 39 und 43 LFGB; Art VI Abs. 1 des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform ²⁰⁹ .	keine Beteiligung	untersucht Proben
Ahndung von Verstößen	Art 54 VO (EG) 882/2004, § 39 Abs. 1 und 2 LFGB, § 2 Nr. 5 Buchst. a) ZustVO-SOG	führt Ordnungswidrigkeiten- und Verwaltungsverfahren durch	berät auf Bitten der kommunalen Veterinär- und Lebensmittelbehörde

²⁰⁷ Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln vom 08.08.2007 (BGBl. I S. 1816, 1817), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 14.07.2010 (BGBl. I S. 929).

²⁰⁸ Verordnung über natürliches Mineralwasser, Quellwasser und Tafelwasser vom 01.08.1984 (BGBl. I S. 1036), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 01.12.2006 (BGBl. I S. 2762).

²⁰⁹ Achstes Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28.06.1977 (Nds. GVBl. S. 233), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24.03.2006 (Nds. GVBl. S. 178).

Aufgabe	Rechtsgrundlagen	Kommunen	LAVES
Amtliche Beobachtung (als Voraussetzung für die Zulassung von Ausnahmen gemäß § 68 Abs. 4 S. 1 LFGB durch das BVL)	§ 68 Abs. 1 und 2 Nr. 1 LFGB § 6d Nr. 16c ZustVO-SOG	Beteiligung rechtlich nicht vorgeschrieben	führt amtliche Beobachtung durch
Zulassung von Ausnahmen, Zulassung von Stoffen	§ 69 S. 1 und 2 Nr. 2 bzw. § 69 S. 2 Nr. 1 LFGB; § 6d Nr. 16d ZustVO-SOG	keine Beteiligung	lässt Ausnahmen zu und lässt Stoffe zu
Exportzertifikat zur Ausfuhr in Drittländer ohne formale Zulassung	Art. 12 VO (EG) 178/2002, § 39 LFGB; § 2 Nr. 5 Buchst. a ZustVO-SOG	stellen Zertifikate aus	berät auf Bitten der kommunalen Veterinär- und Lebensmittelbehörde
Ausstellung von Genußtauglichkeitsbescheinigungen für den Export nicht tierischer Lebensmittel und Zusatzstoffe nach Drittländern	Art. 12 VO (EG) 178/2002, § 39 LFGB; § 2 Nr. 5 Buchst. a ZustVO-SOG	erstellen Bescheinigungen	keine Beteiligung

Bei der Lebensmittelüberwachung ist die Zuständigkeit für einzelne Belange der Kontrolltätigkeit zersplittert und kleinteilig. Die jeweils für einen Betrieb zuständige Behörde hat in der Regel keinen Überblick über die von der anderen Behörde geplanten oder getroffenen Maßnahmen.

- Bei gemeinsamen Betriebsinspektionen von Kommunen und LAVES war es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des LAVES erst nach entsprechender Durchsetzung durch einen Vertreter des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vor Ort möglich, das Betriebsgelände zu betreten.
- Die Kommunen sind für die Überwachung der Rindfleischetikettierung nach dem Rindfleischetikettierungsgesetz²¹⁰ auf Ebene des Einzelhandels zuständig. Das LAVES überwacht den Großhandel und die Verteilzentren. Darüber hinaus koordiniert es die Prüfungen insgesamt. Die Kontrollzahlen für den Einzelhandel sind stark rückläufig. Sie liegen für die im Jahr 2013 durchzuführenden Prüfungen bei durchschnittlich nicht einmal vier pro Überwachungsbehörde. Für fünf Behörden war im Jahr 2013 keine Prüfung vorgesehen.

²¹⁰ Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union über die besondere Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen und über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern vom 26.02.1998 (BGBl. I S. 380).

- Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz regelte den Einsatz der beim LAVES ansässigen technischen Sachverständigen²¹¹. In dem Runderlass „werden die kommunalen Überwachungsbehörden gebeten, die Fachkompetenz der technischen Sachverständigen des LAVES in Anspruch zu nehmen“. Die bloße Bitte an die kommunalen Überwachungsbehörden genügt nicht, die wirksame und effiziente Koordinierung nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sicherzustellen.
- Das LAVES ist zuständig für die Genehmigung von Tierversuchen. Die allgemeine Kontrolle der Einrichtungen, die Tierversuche durchführen, obliegt den kommunalen Veterinärbehörden. Erhält das LAVES Anhaltspunkte für Verstöße im Zusammenhang mit Tierversuchen, hat es keine eigene Zuständigkeit, diesen Verstößen nachzugehen. Eigene Begehungsrechte und Ahndungsmöglichkeiten bei Verstößen hat das LAVES nicht.

Der LRH bestärkte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz darin, eine neue Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Behörden herbeizuführen. Aus Sicht des LRH ist es unerlässlich,

- zunächst im Rahmen einer Aufgabenkritik zu klären, an welchen Aufgaben mit welcher Intensität festgehalten werden muss,
- Aufgaben mit Sachzusammenhang bei einem Aufgabenträger zusammenzuführen, dabei die Stärken der Beteiligten zu nutzen und Doppelarbeiten zu vermeiden,
- bei den Beteiligten einen gleichförmigen Verwaltungsvollzug sicherzustellen,
- bestehende technische Möglichkeiten stärker für den Informationsaustausch und zur Koordination zu nutzen sowie
- die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Aufgabenzuweisung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten.

Aus Sicht des LRH belegen die aufgezeigten Aspekte zum Gesamtsystem des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, dass eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung möglich ist.

In seiner Stellungnahme machte das Ministerium das Ziel deutlich, die Fachaufsicht in dem bestehenden zweistufigen Verwaltungsaufbau gegenüber den kommunalen Behörden verbessern zu wollen.

Der LRH befürwortet das Ziel, die Fachaufsicht zu verbessern. Er ist darüber hinaus der Auffassung, dass auch die Zuständigkeit für die Fachaufsicht ergebnisoffen zu prüfen ist. Wenn die

²¹¹ Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 04.01.2013 (Nds. MBl. S. 115).

Fachaufsicht eher einzelfallbezogen auszuüben ist, kann sie durch das LAVES möglicherweise effizienter wahrgenommen werden.

LAVES-interne Optimierungsmöglichkeiten

Bei der Prüfung der Aufbauorganisation des LAVES stellte der LRH fest:

- Das LAVES steigerte seine Effizienz in den Untersuchungseinrichtungen bisher insbesondere mit einer Schwerpunktbildung und Spezialisierung. Dabei legte es zentrale Zuständigkeiten für Warengruppen fest und spezialisierte sich darüber hinaus nach fachlicher Methodenkompetenz.

Aus wirtschaftlichen Gründen hält der LRH darüber hinaus langfristig die Zentralisierung an einem Standort für sinnvoll. Damit könnten

- die Redundanzen bei verschiedenen Basisuntersuchungen vermieden,
- die Flexibilität in Krisenzeiten erhöht,
- Gestaltungsspielräume für den Zuschnitt größerer, effizienterer Organisationseinheiten geschaffen,
- die Auslastung der Geräte und Labore sowie deren Steuerung verbessert,
- ggf. sogar auf Neubeschaffungen verzichtet,
- die Konzentration der Verwaltungsaufgaben und sonstigen Unterstützungsleistungen erreicht sowie
- die Kommunikation durch kurze Wege vereinfacht

werden.

- Die Zuordnung der Aufgaben auf die Abteilungen ist nicht homogen. Die fachlichen Vollzugs- und Beratungsaufgaben bündelte das LAVES in den Abteilungen 2 bis 4 mit insgesamt rd. 180 Bediensteten. Die Untersuchungseinrichtungen mit zusammen rd. 570 Mitarbeitern fasste es in der Abteilung 5 zusammen. Dabei berücksichtigte das LAVES nicht, dass eine intensive fachliche Zusammenarbeit zwischen den Instituten und den Fachabteilungen notwendig ist. Die Folge sind lange Kommunikationswege, teilweise Kompetenzkonflikte oder sogar Doppelarbeiten.

Aus Sicht des LRH ist die Aufgabenzuweisung an die Abteilungen nach fachlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Dabei könnten z. B. die Untersuchungs-, Vollzugs- und Beratungsaufgaben in der Lebensmittelüberwachung in einer Abteilung zusammengeführt werden.

- Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und das LAVES bauen neben der Task Force Veterinärwesen eine weitere Task Force Lebensmittelsicherheit auf.

Aus wirtschaftlichen Gründen ist aus Sicht des LRH zu prüfen, eine gemeinsame Organisationseinheit für Krisenmanagement, Prävention und Koordination einzurichten.

- Das LAVES hielt den Grundsatz des organisatorischen Minimums nicht ein, als es kleine Organisationseinheiten mit teilweise sogar nur zwei oder drei Beschäftigten einrichtete.

Nach Auffassung des LRH muss das LAVES größere Organisationseinheiten bilden.

- Die Wahrnehmung der querschnittlichen Verwaltungsaufgaben ist auf die federführende Abteilung 1 und für die Untersuchungseinrichtungen zusätzlich auf einen Stab bei der Abteilungsleitung 5 sowie die Institute aufgeteilt.

Der LRH hält es für erforderlich, den Personaleinsatz für diese Verwaltungsaufgaben soweit wie möglich in der Abteilung 1 zu konzentrieren.

Durch die aktuellen Bemühungen der Landesregierung, den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu verbessern, erfährt das LAVES einen Personalzuwachs um mehr als ein Viertel. Der LRH ist der Auffassung, dass die bisherigen Strukturen des LAVES an ihre Grenzen stoßen und sich vorhandene Probleme verstärken können. Er zieht in Zweifel, dass punktuelle Organisationsänderungen ausreichen, um diesen Schwachstellen wirkungsvoll zu begegnen. Er sieht aus diesem Grund die Notwendigkeit, die Binnenorganisation des LAVES grundlegend zu überprüfen. Der LRH geht davon aus, dass mit allen genannten Optimierungsansätzen auch Personaleinsparungen möglich sind.

Das Ministerium hat erwidert, dass die Präsenz in der Fläche ausdrücklich politisch gewollt und fachlich auch notwendig sei. Es halte eine Zentralisierung an einem Standort darüber hinaus aus finanziellen, personalwirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten für „nicht machbar“. Lange Übergangszeiträume seien mit einem nicht hinzunehmenden Kompetenzverlust für das LAVES verbunden.

Der LRH betont ausdrücklich die langfristige Perspektive seiner Empfehlung, die Aufgaben des LAVES an einem Standort zusammenzuführen. Bei großen Investitionsmaßnahmen kann durchaus die wirtschaftlichste Möglichkeit darin bestehen, Standorte aufzugeben und die Aufgaben an einen anderen Ort zu verlagern.

Eine fachliche Notwendigkeit für die Präsenz in der Fläche wies das Ministerium nicht nach. Die generelle landesweite Analyse der Futtermittelproben an einem Standort in Stade belegt das Gegenteil. Auch leicht verderbliche Proben aus ganz Niedersachsen werden problemlos zu dem dezentralen Standort transportiert.

Der LRH erkennt an, dass durch die Aufgabe von Standorten die vom Ministerium angeführten Probleme entstehen können. Sie lassen sich jedoch mit geeigneten Maßnahmen vermeiden. Vor diesem Hintergrund hält der LRH an seiner Auffassung fest.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium darüber hinaus erwidert, Optimierungspotenziale in den bestehenden LAVES-internen Strukturen identifizieren zu wollen. Es verweist auf die besonderen Anforderungen, die Untersuchungseinrichtungen gegenüber reinen Verwaltungseinheiten besäßen.

Bei seinen Vorschlägen hat der LRH die Besonderheiten der Untersuchungseinrichtungen berücksichtigt. Weitere Gründe, die gegen die vom LRH vorgeschlagene Prüfung der bestehenden Organisationsstrukturen sprechen, hat das Ministerium nicht angeführt. Der LRH bleibt deshalb bei der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Optimierungsansätze die Wirtschaftlichkeit des LAVES verbessern können.

Verwaltungsmodernisierung

Im Rahmen der Zielvereinbarungen I bis III hatte das LAVES Einsparauflagen von 45 Stellen zu erfüllen. Diesen Verpflichtungen ist es bis Ende 2013 nachgekommen. Für die Jahre 2014 und 2015 steht noch ein Personalabbau um jeweils eine Stelle aus.

Darüber hinaus betrieb die Landesregierung im Jahr 2005 das Projekt „Optimierung landeseigener Labore“. Ein Ergebnis war, die Wirtschaftlichkeit durch Reduzierung der Standorte des LAVES zu erhöhen. Mit einer Konzentration der veterinärdiagnostischen Untersuchungen und Lebensmittelprüfungen auf die Standorte Oldenburg und Braunschweig erwartete die Landesregierung Einsparungen bei den Unterbringungs- und Unterhaltungskosten sowie beim Personaleinsatz. Als Voraussetzung hierfür galten abgeschlossene Bauvorhaben an beiden Standorten. Bei den Planungen der Bauvorhaben sollten die Aufgaben kleinerer Standorte einbezogen werden, um diese aufzulösen. Dies geschah nicht. Vielmehr erhielt das Institut für Fische und Fischereierzeugnisse in Cuxhaven einen Erweiterungsbau, den das LAVES im Jahr 2012 einweihte.

Die Landesregierung beschloss im Jahr 2007 eine Bündelung der veterinärdiagnostischen Untersuchungen, die mit der Tierseuchenkasse abgerechnet werden. Diese Untersuchungen sind bisher auf das LAVES, die Landwirtschaftskammer und die Universität Göttingen verteilt. Die Landesregierung beabsichtigte mit der Bündelung, ohne nennenswerte zusätzliche Kosten die

Einnahmen des LAVES um 2,6 Mio. € jährlich zu verbessern. Die vollständige Übertragung der Untersuchungen auf das LAVES in dem von der Landesregierung beabsichtigten Sinne erfolgte bisher nicht.

Obwohl das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Ergebnisse dieser Verwaltungsmodernisierungsprojekte mittrug, realisierte es in beiden Fällen die aufgezeigten Optimierungspotenziale nicht. Der LRH ist der Auffassung, dass die Ergebnisse aus heutiger Sicht neu zu bewerten sind, um mögliche Rationalisierungseffekte auch jetzt noch zu nutzen.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, die aufgezeigten Synergien unabhängig von den Beschlüssen der Verwaltungsmodernisierung durch die bereits vorgenommenen Spezialisierungs- und Schwerpunktmaßnahmen erreicht zu haben.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die beschlossene Konzentration des LAVES auf die Standorte Braunschweig und Oldenburg größere und tatsächlich realisierbare Einsparungen erbracht hätten.

43. Entgangene Einnahmen des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit - Probleme bei der Auslagenerhebung durch die Kommunen

Die Kommunen verweigern in großem Umfang die Kostenerstattung für Leistungen des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Der LRH wies darauf bereits im Jahresbericht 2009 hin und fordert, die Kostenerstattung nunmehr konsequent durchzusetzen.

Die Kommunen nehmen Aufgaben der Lebensmittelüberwachung wahr.²¹² Hierzu zählt auch die Entnahme von Proben bei Unternehmen der Lebensmittelbranche. Das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) ist zuständig für die Untersuchung dieser Proben.²¹³ Die Ergebnisse meldet es an die Lebensmittelüberwachungsbehörden zurück, die sodann wieder zuständig sind, ggf. Maßnahmen gegen die betroffenen Lebensmittelunternehmer einzuleiten und Kosten von ihnen zu erheben. Näheres regelt der Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz „Hinweise zur Lebensmittelüberwachung und zum Lebensmittel-Monitoring“²¹⁴, u. a. zur Kostenerhebung in Abschnitt V, Nr. 1.7:

²¹² § 2 der Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr vom 18.10.1994 (Nds. GVBl. S. 457), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.12.2013 (Nds. GVBl. S. 282).

²¹³ Artikel VI, Abs. 1 des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28.06.1977 (Nds. GVBl. S. 233), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.03.2006 (Nds. GVBl. S. 178).

²¹⁴ Runderlass vom 08.02.2000 (Nds. MBl. S. 230, berichtigt S. 349), Gültigkeit durch Einzelerlasse verlängert.

„Untersuchungsämter⁽²¹⁵⁾ teilen den Überwachungsbehörden ihre Kosten in entsprechender Anwendung der Gebührenordnungen mit. Die Überwachungsbehörden erheben ... die den Untersuchungsämtern entstandenen Kosten als Auslagen. ...

Die zuständigen Überwachungsbehörden erstatten den Untersuchungsämtern monatlich deren Kosten, nachdem diese als Auslagen eingezogen wurden.“

Bereits im Jahresbericht 2009²¹⁶ bemängelte der LRH:

„Die Lebensmittelüberwachungsbehörden zogen die für die Untersuchungen des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit entstandenen Gebühren in zahlreichen Fällen nicht von den Schuldern ein.“

Daraufhin beschloss der Landtag²¹⁷:

„Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen erwartet, dass die Lebensmittelüberwachungsbehörden im Wege der Fachaufsicht dazu angehalten werden, die Kosten des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit in allen vorgesehenen Fällen geltend zu machen und die Zahlungen zügig an das Land abzuführen.“

Die Landesregierung stellte in ihrer Antwort²¹⁸ in Aussicht, eine Änderung der Rechtslage herbeiführen zu wollen. Danach sollten

„die zuständigen Überwachungsbehörden den Untersuchungsämtern monatlich deren Kosten - unabhängig von der Einziehung als Auslagen - erstatten. Die Veröffentlichung dieses Erlasses im Niedersächsischen Ministerialblatt erfolgt noch im Jahr 2009.

Die Kommunen werden zukünftig im Rahmen der Fachaufsicht und, soweit erforderlich, unter Einbeziehung der Kommunalaufsicht zur Kostenerstattung angehalten.“

Eine Änderung der Sach- und Rechtslage hat sich seitdem nicht ergeben. Das Problem verschärfte sich vielmehr, nachdem das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Zahl der gebührenpflichtigen Tatbestände erweiterte. Es wies mit Erlass vom 21.02.2012 das LAVES und die für Lebensmittelüberwachung zuständigen Kommunen an, auch „für beanstandete Parameter der ‚ersten Planprobe‘ eine Gebühr zu erheben“.

Das LAVES erstellt seitdem auch in diesen Fällen in entsprechender Anwendung der Gebührenordnungen eine Kostenmitteilung über die Untersuchungskosten. Die Kommunen erstatteten die Aufwendungen des LAVES in großem Umfang nicht:

²¹⁵ Die Aufgaben der Staatlichen Untersuchungsämter sind mit Wirkung vom 01.07.2001 auf das LAVES übergegangen, Beschluss der Landesregierung vom 13.03.2001 (Nds. MBl. 2001 S. 390).

²¹⁶ Abschnitt IV, Nr. 3 der Anlage zur Drs. 16/1300.

²¹⁷ Nr. 5 der Anlage zur Drs. 16/1764.

²¹⁸ Antwort der Landesregierung vom 23.11.2009, Drs. 16/1916.

Jahr	Erstellte Kostenmitteilungen		Beglichene Kostenmitteilungen	
	Zahl	Volumen in €	Zahl	Volumen in €
2012	2.880	505.824,13 €	332	72.361,07 €
2013	2.634	478.921,80 €	476	103.669,85 €
Gesamt	5.514	984.745,93 €	808	176.030,92 €

Dadurch entgingen dem LAVES in beiden Jahren im Haushaltsplan etatisierte Einnahmen in Höhe von über 800.000 €. Zusammen mit den bis zu diesem Zeitraum entgangenen Einnahmen waren es rd. 951.000 €.

Die Kommunen berufen sich auf ihr Ermessen, Gebühren zu erheben, und auf ihre kommunale Selbstverwaltung. Sie vertreten die Auffassung, dass ihnen nach § 4 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz (NVwKostG)²¹⁹ das Aufkommen an Kosten zustehe, weil sie die Amtshandlungen vornehmen. Eine besondere Verordnung nach § 4 Abs. 2 NVwKostG, die eine Beteiligung des LAVES an den vereinnahmten Kosten vorsieht, liege nicht vor.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz darauf hingewiesen, seit dem Jahr 2009 erhebliche Anstrengungen unternommen zu haben, die offenen Forderungen zu verfolgen. Auch Zahlungsaufforderungen führten zu keiner Einnahmeverbesserung.

Die Landesregierung stellt die Kostenerstattung durch die Kommunen an das LAVES bisher nicht sicher. Damit wird der Beschluss des Landtages vom 29.10.2009²²⁰ bis heute nicht umgesetzt.

Der LRH fordert die Landesregierung auf, den Beschluss des Landtages aus dem Jahr 2009 entweder durch kommunalaufsichtliche Mittel und/oder rechtlich unanfechtbare Regelungen nunmehr unverzüglich durchzusetzen.

44. Einsatz von „Drittmittelpersonal“ ohne ausreichende Haushaltsermächtigung

Das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit beschäftigt seit dem Haushaltsjahr 2012 unter Missachtung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen zusätzliches Personal.

Seit dem Jahr 2008 sehen Haushaltsvermerke für das budgetierte Kapitel 09 41 - Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) - vor, dass Mehr-

²¹⁹ In der Fassung vom 25.04.2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.10.2013 (Nds. GVBl. Seite 254).

²²⁰ Plenarprotokoll 16/49, S. 6263 bis 6266.

einnahmen die Ausgaben u. a. bei den Personalkosten erhöhen können.²²¹ Mindereinnahmen hingegen mindern die Ausgaben.²²² Dies hat zur Folge, dass Verpflichtungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, nur eingegangen werden dürfen, wenn auch in diesen Jahren Mehreinnahmen zu deren Finanzierung sichergestellt sind.

Von diesen Haushaltsermächtigungen macht das LAVES regelmäßig Gebrauch. Es beschäftigt neben dem Stammpersonal befristet eingesetztes Drittmittelpersonal im Umfang von rd. 9 Vollzeitstellen für besondere Projekte, z. B. Forschungsvorhaben. Daneben finanziert das LAVES aus dem Gesamtbudget zusätzliches Personal. Insgesamt beschäftigte das LAVES auf diese Weise jeweils zusätzlich rd. 50 Vollzeitstellen. Dies entspricht einem Haushaltsvolumen von rd. 2,3 Mio. € pro Jahr.

Das LAVES erzielte in den Jahren 2008 bis 2013 insgesamt folgende Mehr- bzw. Mindereinnahmen (Vergleich der Soll- und Ist-Werte):

Jahr	Gesamtsoll	Ist-Einnahmen	Mindereinnahmen/ Mehreinnahmen
2008	9.939.177,02 €	10.409.584,43 €	470.407,41 €
2009	10.101.000,00 €	10.900.836,38 €	799.836,38 €
2010	10.201.000,00 €	11.916.919,64 €	1.715.919,64 €
2011	11.253.000,00 €	11.810.299,56 €	557.299,56 €
2012	11.663.000,00 €	11.104.764,24 €	-558.235,76 €
2013	11.663.000,00 €	11.432.800,71 €	-230.199,29 €

Eine Grundlage für die Beschäftigung von zusätzlichem Personal über das in den Haushaltsplänen festgelegte Beschäftigungsvolumen hinaus liegt nur dann vor, wenn das LAVES gegenüber den Haushaltsansätzen Mehreinnahmen erwirtschaftet. Für die Jahre 2008 bis 2011 liegen Mehreinnahmen vor. Im Jahr 2012 verbuchte das LAVES Mindereinnahmen von rd. 560.000 €. Im Jahr 2013 waren es rd. 230.000 €. Insgesamt erwirtschaftete das LAVES im Jahr 2012 ein Haushaltsdefizit von rd. 320.000 € und im Jahr 2013 von rd. 1,27 Mio. €.

Entsprechend dem Haushaltsvermerk Nr. 6 hätte das LAVES die Ausgaben reduzieren müssen. Da es dem LAVES insgesamt nicht gelang, die Mindereinnahmen durch entsprechende Minderausgaben auszugleichen, war ein Haushaltsvorgriff in Höhe von rd. 320.000 € erforderlich. Diese finanzierte das LAVES durch einen Vorgriff auf den Ausgabetitel 547 10 - „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsaufgaben“.

²²¹ Haushaltsvermerk Nr. 5.

²²² Haushaltsvermerk Nr. 6.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und das LAVES räumten ein, gegen das Haushaltsrecht verstoßen zu haben. Das LAVES begründete sein Vorgehen mit der Notwendigkeit, eine Vielzahl von Aufgabenzuwächsen der Vergangenheit ohne zusätzliche Ressourcen kompensieren zu müssen. Es habe zwar unterjährig gewisse Steuerungsmöglichkeiten, um Personal flexibel einzusetzen. Diese hätten jedoch nicht ausgereicht. Die Politik, die Kommunen und die Wirtschaft hätten - insbesondere in Krisenzeiten - hohe Erwartungen an das LAVES. Es habe Untersuchungsaufträge schnellstmöglich abzuarbeiten sowie Beratungs- und Koordinierungsaufgaben zu erfüllen. Es sei ihm nicht gelungen, beim Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eine bessere Finanz- und Personalausstattung zu erreichen oder in eine Diskussion über eine Aufgabenkritik einzutreten.

Die Beschäftigung zusätzlichen Personals stellt einen Verstoß gegen die Haushaltsgesetze dar, weil das LAVES dadurch sein Gesamtbudget überschritt. Der LRH erwartet, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Sofern Behörden Ausgabeermächtigungen für den Einsatz zusätzlichen Personals nutzen, müssen entsprechende Mehreinnahmen vorhanden und bei dauerhaften Verpflichtungen auch für die Folgejahre sichergestellt sein. Bei Mindereinnahmen ist der Personaleinsatz zu reduzieren.

45. Gebührenerhebung für die amtliche Kontrolle

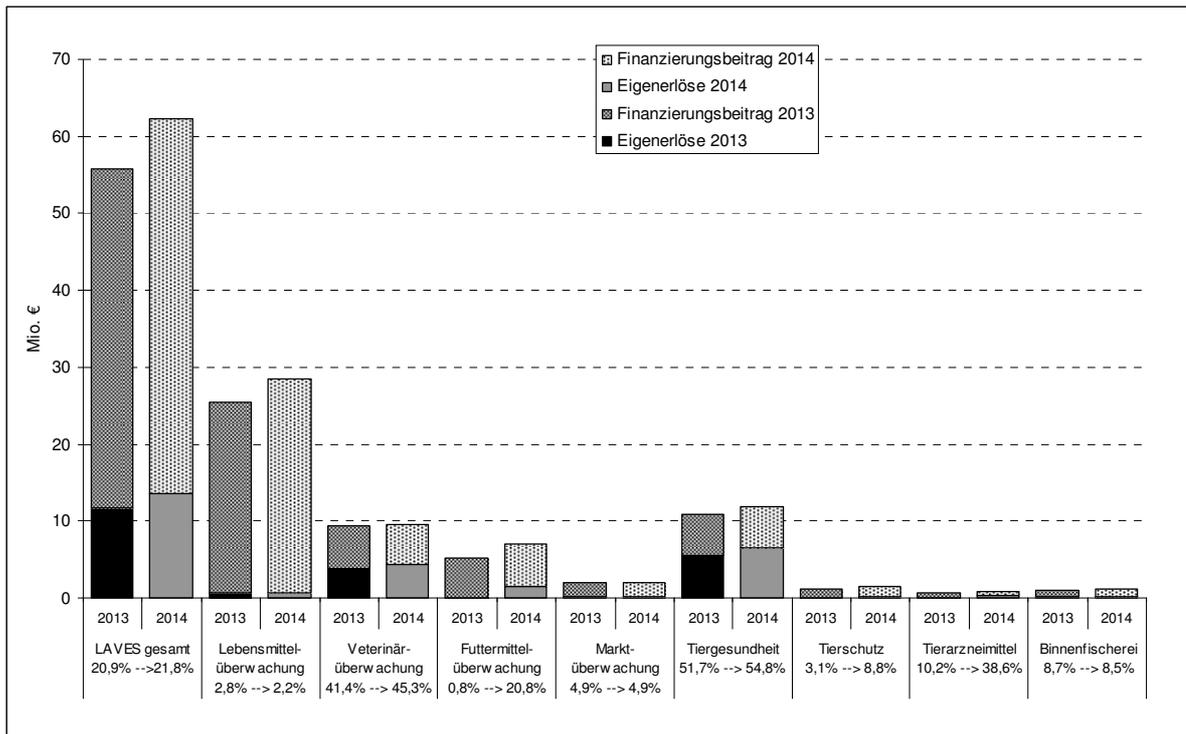
Die Gebühreneinnahmen des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit decken auch mit der geplanten Gebührenanpassung im Jahr 2014 nur rd. 22 % der Kosten der Kontrollen und Untersuchungen, weil

- die Gebühren in Kontroll- und Untersuchungsbereichen nicht den gestiegenen Kosten angepasst wurden,*
- für wesentliche Bereiche des gesundheitlichen Verbraucherschutzes nach wie vor keine Gebühren erhoben werden und*
- fehlende bzw. unzureichende Rechtsgrundlagen die Gebührenerhebung verhindern.*

Der LRH erwartet, dass die Kosten des amtlichen Verbraucherschutzes verursachergerecht stärker durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden.

Kostendeckungsgrad

Der LRH prüfte die Einnahmen und Ausgaben des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES). Die Haushaltspläne für die Jahre 2013 und 2014 wiesen im Leistungsplan bei den einzelnen Produktgruppen folgende Eigenerlöse und Finanzierungsbeiträge aus:



Im Jahr 2013 sollte das LAVES nach der Planung 20,9 % der Gesamtzielkosten von rd. 55,8 Mio. € durch Eigenerlöse von rd. 11,7 Mio. € decken. Die höchsten Kostendeckungsgrade waren in den Produktgruppen Tiergesundheit mit 51,7 % und Veterinärüberwachung mit 41,4 % vorgesehen. Deren Erlöse von zusammen rd. 9,5 Mio. € machten mehr als 80 % der gesamten Erlöse des LAVES aus.

Die Intensivierung und Ausweitung der amtlichen Kontrollen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowie gestiegene Personal- und Sachkosten werden zu einem Anstieg der Ausgaben im LAVES führen. So steigen nach dem Haushaltsplan für das Jahr 2014 die Gesamtzielkosten um rd. 6,5 Mio. € auf rd. 62,3 Mio. €. Bei den Eigenerlösen ist eine Steigerung um rd. 1,9 Mio. € auf rd. 13,6 Mio. € geplant. Der Kostendeckungsgrad würde damit von 20,9 % auf 21,8 % steigen.

Die Landesregierung beschloss am 03.07.2013 die Stärkung des LAVES mit folgender Regelung zur Finanzierung:

„Die Mehrausgaben werden vollständig durch Gebührenmehreinnahmen gegenfinanziert, so dass die Stärkung des LAVES insgesamt haushaltsneutral erfolgen wird.“

Entsprechend dieser Vorgabe ist im Haushaltsplan 2014 der stärkste absolute Erlösanstieg - von 42.000 € auf 1,4 Mio. € - in der Produktgruppe Futtermittelüberwachung festzustellen. Der Umfang der Erlöse wird in diesem Jahr wesentlich durch den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen gebührenrechtlichen Vorschriften bestimmt. Die Gesamtkosten sind insbesondere vom Einstellungszeitpunkt neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig. Ab dem Jahr 2015

rechnet die Landesregierung in dieser Produktgruppe mit Gesamtzielkosten von rd. 6 Mio. € und mit Eigenerlösen in Höhe von rd. 2,9 Mio. €²²³. Somit soll der Kostendeckungsgrad für die Futtermittelkontrolle auf 49 % steigen.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz plant, die Gebührentatbestände der drei derzeit im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes einschlägigen Gebührenordnungen zusammenzufassen. Sie sollen durch eine besondere Gebührenordnung „Gesundheitlicher Verbraucherschutz und Veterinärverwaltung“ ersetzt werden. Dabei verfolgt das Ministerium auch das Ziel, weitere Schlüsselaktivitäten der amtlichen Kontrolle in die Gebührenpflicht einzubeziehen.

Der LRH bestärkt seine Auffassung, dass die Kosten der amtlichen Kontrolle im gesundheitlichen Verbraucherschutz wesentlich stärker im Sinne einer verursachergerechten Zuordnung durch kostendeckende Gebühren zu finanzieren sind. Um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erreichen, ist es erforderlich, die Gebühren stärker anzuheben, die Gebührenpflicht auf weitere Aspekte der Kontrolltätigkeit auszuweiten und Lücken bei den gebührenrechtlichen Vorschriften zu schließen. Die Kostenerstattung ist sodann konsequent durchzusetzen.²²⁴

Keine oder unzureichende Rechtsgrundlagen für die Gebührenerhebung

In folgenden Bereichen sind die derzeitigen gebührenrechtlichen Vorschriften lückenhaft:

- Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beabsichtigte die Gebührenpflicht auszudehnen, schuf aber nicht den dafür erforderlichen Gebührentatbestand, um die Kosten tatsächlich erheben zu können²²⁵.
- Futtermittelunternehmer müssen sich seit dem Jahr 2006 gemäß Verordnung (EG) Nr. 183/2005²²⁶ beim LAVES registrieren lassen. Mit der Prüfung der Meldung, Registrierung und der entsprechenden Mitteilung an den Futtermittelunternehmer ist behördliches Handeln verbunden. Dieses entgelten die Futtermittelunternehmer derzeit nicht, weil das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz keinen Gebührentatbestand schuf. Das LAVES bearbeitete seit dem Jahr 2006 rd. 58.000 Registrierungen. Hätte eine Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung bestanden, hätte das Land bei ursprünglich vom LAVES vorgeschlagenen 20 € pro Registrierung Einnahmen von 1,16 Mio. € erzielen können.

²²³ Diese Beträge ergeben sich aus den Gesamtzielkosten dieser Produktgruppe des Jahres 2013, den Mehrkosten der Stärkung des LAVES nach dem Kabinettsbeschluss vom 03.07.2013 (vgl. Anlage 1) sowie aus den im Beschluss ausgewiesenen Mehreinnahmen.

²²⁴ Vgl. insofern auch Abschnitt V, Nr. 43.

²²⁵ Gebührenpflicht betrifft nun auch die Probenahme und Untersuchungen bei planmäßigen Proben von Futtermitteln, die zu Beanstandungen führen, die so genannten „beanstandeten Parameter der ersten Planprobe“.

²²⁶ Verordnung (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.01.2005 mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene (ABl. L 35 vom 08.02.2005, S. 1).

- Das Institut für Bedarfsgegenstände Lüneburg des LAVES erhebt Gebühren für Importuntersuchungen von chinesischen Küchenartikeln aus Polyamid und Melamin. Die Gebühren erhebt das LAVES auf Grundlage der Gebührenordnung für die amtliche Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeuntersuchung²²⁷ vom 16.12.2003. Die dort genannten Gebühren hat das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz seit dem Erlass der Gebührenordnung nicht angepasst. Die Kostensteigerung der vergangenen zehn Jahre ist in den Gebühren nicht enthalten.

Der LRH erwartet vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und dem Finanzministerium, dass sie die Gebührentatbestände bei der aktuellen Überarbeitung der Allgemeinen Gebührenordnung und Erarbeitung der Gebührenordnung „Gesundheitlicher Verbraucherschutz und Veterinärverwaltung“ umfassend ausgestalten und künftig zeitnah an Rechtsänderungen anpassen, um so die Lücken bei der Kostenabrechnung zu schließen.

46. Das Landgestüt Celle muss wirtschaftlicher werden

Seit dem Jahr 2006 hat sich der Zuschuss des Landes an das Landgestüt Celle von 108.000 € auf 2,3 Mio. € im Jahr 2012 erhöht. Dies ist überwiegend auf drastisch zurückgegangene Einnahmen zurückzuführen. Das Landgestüt und das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz müssen dafür sorgen, dass der Zuschuss wieder verringert wird.

Das Land betreibt am Hauptsitz in Celle in denkmalgeschützten historischen Gebäuden das Landgestüt Celle. Das Landgestüt sieht seine Aufgabe im Wesentlichen darin, einen Hengstbestand mit vielseitiger Abstammung zu erhalten und den Samen hochwertiger Hengste der Zucht zur Verfügung zu stellen.

Zu diesem Zweck setzte es im Jahr 2012 rd. 120 Hengste ein, die sogenannten Landbeschäler. Das Landgestüt betrieb 25 Deckstationen²²⁸ und 11 Besamungsstationen²²⁹. Aus der Deckung der Stuten (Deckgelder) und dem Verkauf des Samens erzielte das Landgestüt seine wesentlichen Einnahmen.

Das Landgestüt Celle beschäftigte im Jahr 2012 Personal im Umfang von rd. 83 Vollzeiteinheiten (VZE), darin enthalten waren 76 Planstellen für Beamte. Die Gesamtausgaben der Einrichtung betragen rd. 6,8 Mio. €.

²²⁷ Nds. GVBl. 2003, S. 475.

²²⁸ Ort, an dem männliche Zuchttiere zum Decken zur Verfügung stehen. Der Hengst kommt selten zum Einsatz. In der Regel werden die Stuten hier künstlich besamt.

²²⁹ Eine Besamungsstation ist ein amtlich zugelassener und amtlich überwachter Betrieb im Gebiet eines Mitgliedstaats oder eines Drittlandes, in dem Samen für die künstliche Besamung erzeugt wird. Begriffsbestimmung nach Artikel 2 b RL 88/407/EWG vom 14.06.1988 (ABl. L 194 S. 10). Die Besamungsstationen sind gleichzeitig auch Deckstationen.

Der LRH hat die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben ab dem Jahr 2006 untersucht. Seit diesem Jahr erhöhte sich der Zuschuss des Landes für das Landgestüt von 108.000 € auf 2,3 Mio. €²³⁰ im Jahr 2012. Im gleichen Zeitraum verringerten sich die Netto-Einnahmen aus den Deckgeldern und dem Verkauf des Samens um rd. 1,2 Mio. €.²³¹ Im Jahr 2013 setzte sich diese Entwicklung fort.

Es war für den LRH schwierig, die Gründe hierfür festzustellen. Da das Landgestüt keine Kostenrechnung führte, fehlten wesentliche Daten über die Kostenstruktur. Ein nachvollziehbares Controlling war nicht vorhanden. Aktuelle Kalkulationen der vom Landgestüt regelmäßig erbrachten Dienstleistungen fand der LRH nicht vor. Entscheidungen waren nicht ausreichend dokumentiert. Die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Aufgabenbereiche ließ sich daher kaum beurteilen.

Der LRH stellte u. a. fest,

- dass im Jahr 2012 rd. 52 % des vom Landgestüt angebotenen Samens von Hengsten stammt, die anteilig oder ausschließlich Vertragspartnern gehörten. Das Landgestüt musste die Vertragspartner somit in großem Umfang an den Einnahmen aus den Bedeckungen beteiligen. Im alleinigen Eigentum des Landes befanden sich 59 Landbeschäler.
- dass das Landgestüt im Jahr 2012 insgesamt noch 25 Deckstationen und elf Besamungsstationen betrieb, obwohl die überwiegend künstlichen Besamungen der Stuten auch auf der Hofstelle des Züchters stattfinden könnten. Die Gewinnung des Samens wäre auch an einem zentralen Ort möglich. In der Decksaison von Februar bis Juni waren die Deckstationen in der Regel mit einem Mitarbeiter, die Besamungsstationen mit mindestens zwei Mitarbeitern besetzt.
- dass die Entgelte für die Dienstleistungen des Landgestüts - z. B. im Rahmen der Hengstleistungsprüfung - nicht kostendeckend waren.
- dass das Landgestüt in großem Umfang Pferde verkaufte, ohne den Verkauf auszusprechen oder auf einer Auktion anzubieten.

Das Landgestüt hatte bis zur Prüfung des LRH nicht in angemessener Weise auf die Erhöhung des Zuschussbedarfs reagiert.

²³⁰ Verringert um die vom Landgestüt abgeführten Nutzungsentgelte für Liegenschaften des Landes von mehr als 1 Mio. €.

²³¹ Lt. Haushaltsrechnung 2006 betragen die Einnahmen 3,778 Mio. €, 2012 nur noch 2,590 Mio. €.

Der LRH ist der Auffassung, dass der erheblich gestiegene Zuschuss an das Landgestüt wieder deutlich verringert werden muss. Das Landgestüt muss Kostentransparenz herstellen. Die einzelnen Produktbereiche müssen gezielt nach Einsparungsmöglichkeiten untersucht werden. Das Landgestüt darf Dienstleistungen nur kostendeckend erbringen. Auch Pferde darf es grundsätzlich nur im Wege der öffentlichen Ausschreibung veräußern.²³²

Der LRH hält kurzfristige Maßnahmen für erforderlich um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Er empfiehlt, die Anzahl der Stationen und Deckhengste zu reduzieren sowie Personal einzusparen. Gleichzeitig sollte das Landgestüt seinen betriebswirtschaftlichen Sachverstand stärken.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hält den vom LRH aufgezeigten Handlungsbedarf zur Verringerung des Zuschusses für nachvollziehbar.

Das Ministerium weist darauf hin, dass auch bisher Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation des Landgestüts durchgeführt wurden. Allerdings seien diese nicht ausreichend gewesen, die Wirtschaftlichkeit des Landgestüts zu verbessern.

Würdigung

Der LRH ist mit dem Ministerium einig, dass die bisherigen Bemühungen, den negativen Trend sowohl bei der Entwicklung der Einnahmen als auch der Ausgaben zu stoppen, nicht ausreichen.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Kürze ein ganzheitliches Konzept mit dem Ziel erstellt, die negative finanzielle Entwicklung des Landgestüts nachhaltig zu beenden.

²³² VV Nr. 2 zu § 63 LHO in Verbindung mit § 90 a BGB.

Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz

47. Mangelnde Wirtschaftlichkeit und unzureichende Aufsicht beim Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverband

Der Oldenburgisch-Ostfriesische Wasserverband hat Haushaltsmittel in Millionenhöhe fehlverwendet. Weder der Prüfstelle beim Wasserverbandstag e. V. noch dem Umweltministerium als Verbandsaufsicht gelang es, die Einhaltung rechtlicher Grenzen sicherzustellen.

Der Oldenburgisch-Ostfriesische Wasserverband (OOWV) ist der größte seiner Art in Niedersachsen. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts versorgt er rd. 1 Mio. Kunden²³³ in weiten Teilen Ostfrieslands und Oldenburgs mit Trinkwasser und entsorgt die entstehenden Abwässer. Er finanziert sich vorrangig aus den Entgelten der Kunden. Seine Mitglieder sind die kommunalen Gebietskörperschaften seines Verbandsgebiets sowie ein Verband. Die Bilanzsumme des OOWV betrug rd. 900 Mio. € zum 31.12.2012.

Die Haushalts- und Rechnungsführung sowie die Jahresabschlüsse des OOWV werden von der Prüfstelle beim Wasserverbandstag²³⁴ (WVT) geprüft. Der OOWV unterliegt der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz. Nach § 74 Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (WVG)²³⁵ steht der Aufsicht ein umfassendes Informations- und Prüfungsrecht zu.

Nach § 65 WVG gelten für die Wasserverbände die landesrechtlichen Vorschriften für den Haushalt, die Rechnungslegung sowie deren Prüfung, in Niedersachsen also die der LHO. Hierzu gehört insbesondere § 7 LHO, der zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet.

Der LRH prüfte den OOWV und die Wahrnehmung der Aufsicht durch das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz in den Jahren 2006 bis 2012. Der LRH stellte fest:

- Der OOWV war im Prüfungszeitraum u. a. an einer Wohnungsbaugesellschaft und an einer Biofleisch-Firma beteiligt. Diese Betätigungen stehen in keinem Zusammenhang mit den Verbandsaufgaben Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Im Jahr 2010 kamen dem Ministerium offenbar Bedenken. Es forderte eine Auflistung und eine Begründung an. Konsequenzen aus den Ergebnissen zog das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz nicht.

²³³ Stand: 31.12.2012.

²³⁴ Der Wasserverbandstag e. V. ist ein Interessenverband mit rd. 1.000 Mitgliedern aus Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

²³⁵ BGBl. I 1991, S. 405.

- An seinem Hauptsitz in Brake stellte der OOWV im Jahr 2007 einen Gebäudekomplex aus 13 Büro- und Nebengebäuden fertig. Diese Gebäude weisen eine sehr großzügige Flächenausstattung und einen hohen Baustandard auf. Im Durchschnitt wendete der OOWV 2.400 € pro m² Nutzfläche auf. Die einschlägigen Standardwerke des Bauens²³⁶ gehen von 1.830 € pro m² Nutzfläche als angemessen aus. Gegenüber einer Bauausführung nach diesen Maßstäben ergeben sich durch die Bauweise des OOWV Mehrkosten von 5,8 Mio. €. Hinzu kommen durch die aufwendige Ausführung bedingt erhöhte Folgekosten über den gesamten Nutzungszeitraum der Gebäude von 5,7 Mio. €.
- Als großzügiger Gastgeber lud der OOWV z. B. aus Anlass seines 60-jährigen Bestehens im Jahr 2008 die Öffentlichkeit zu einer Jubiläumsfeier auf dem Oldenburger Schlossplatz ein. Die Gesamtkosten betrugen rd. 137.300 €. Aus demselben Anlass waren auch die Mitarbeiter zu einem Betriebsfest eingeladen. Die Kosten umfassten in diesem Fall rd. 77.900 €. Der Verband lud weiterhin regelmäßig zu jährlichen Seniorentreffen ein, deren Gesamtkosten im Prüfungszeitraum rd. 68.000 € betrugen. Die Kosten für die jährliche Weihnachtsfeier der Bediensteten beliefen sich im Prüfungszeitraum auf rd. 127.400 €. In den Jahren 2008, 2010 und 2011 beköstigte der OOWV diese bei den Personalversammlungen und verausgabte hierfür rd. 32.300 €.

Die Prüfstelle beim WVT empfahl in ihren Prüfberichten zu allen dargestellten Beispielen die Entlastung von Vorstand und Geschäftsführung. Das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz übte seine Rechtsaufsicht nur begleitend aus. Das ihm zustehende Informationsrecht nutzte das Ministerium kaum. Ein Vertreter des Ministeriums nahm in den Jahren 2007 und 2009 an jeder zweiten Versammlung teil, in den Jahren 2006 und 2008 gar nicht. Im Jahr 2007 führte das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz eine Verbandsbesichtigung vor Ort durch.

Würdigung

Die Beteiligungen des OOWV an einer Wohnungsbaugesellschaft und an einer Biofleisch-Firma verstoßen gegen § 2 WVG. Dieser beschreibt die zulässigen Aufgaben eines Wasserverbands. Es handelt sich in allen Fällen um „wasserbezogene“ Aufgaben. Zulässig ist auch deren Förderung. Die Betätigung des OOWV in der Wohnungswirtschaft ist von diesem Katalog ebenso wenig gedeckt wie die in der Biofleisch-Produktion.

Mit seinen nach Fläche und Ausstattung sehr aufwendigen Neubauten verstieß der OOWV gegen die Gebote von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO. Für deren Konkretisierung im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass der OOWV als Körperschaft des öffentlichen

²³⁶ Neuffert, Bauentwurfslehre, 34. Auflage und Baukostendatenbank des Baukosteninformationszentrums der Deutschen Architektenkammer: Richtlinie für Bauten des Landes vom 12.06.2006 (Nds. MBl. S. 710), zuletzt geändert am 20.10.2009 (Nds. MBl. S. 968).

Rechts dem Gemeinwohl in besonderer Weise verpflichtet ist und seine Einnahmen aus den Wasser- und Abwasserentgelten seiner Kunden stammen. Diese können aufgrund des Anschluss- und Benutzungszwangs in der Wasserver- und Entsorgung nicht zu anderen Anbietern ausweichen. Die genannten Gebote hätten auch erfordert, die in den Standardwerken des Bauwesens als angemessen behandelten Werte zumindest annähernd zu beachten, zumal sie auch für Hochbauten des Landes zugrunde gelegt werden. Die dem gegenüber tatsächlich entstandenen Mehrkosten von 570 € pro m² Nutzfläche und damit von insgesamt 5,8 Mio. € sind unangemessen hoch. Hinzu kommen die erhöhten Folgekosten von 5,7 Mio. € für die Nutzungsdauer der Gebäude.

Auch die Großzügigkeit des OOWV als Gastgeber löst erhebliche Bedenken aus. Die Bewirtungsaufwendungen waren für die Erfüllung des Verbandzwecks „Wasserver- und Entsorgung“ jedenfalls nicht zwingend erforderlich. Selbst wenn man die Bewirtungen im Hinblick auf ihren jeweiligen Anlass als vertretbar akzeptiert, ist die Höhe der Aufwendungen unangemessen hoch.

Der LRH ermittelte im Prüfungszeitraum insgesamt rd. 21 Mio. €, die der OOWV unter Beachtung von § 7 LHO hätte einsparen können.

Die Prüfstelle beim WVT nahm die Abschlussprüfungen zu oberflächlich und nicht konsequent genug vor. Sie trat den Verstößen gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht wirksam entgegen. Die Prüfstelle zeigte bei ihren Feststellungen weder Einsparungsmöglichkeiten auf noch forderte sie eine zeitnahe Abhilfe ein. Auch die vom Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz in geringem Umfang feststellbaren Aufsichtsaktivitäten waren nicht geeignet, die dargestellten Fehlverwendungen von Haushaltsmitteln in Millionenhöhe zu unterbinden.

Zusammenfassung

Der LRH fordert den OOWV zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf.

Die Prüfstelle beim WVT und das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz müssen Maßnahmen für eine wirksame Aufsicht treffen. Der LRH hält es für zwingend geboten, dass die Prüfstelle zumindest in der vom LRH dargelegten Prüftiefe tätig wird und das Ministerium seine Aufsicht über den OOWV künftig mit den verschiedenen Aufsichtsinstrumenten häufiger und wirksamer wahrnimmt.

Sonstige Prüfungen

48. Was kostet die IT?

Die jährlichen IT-Ausgaben des Landes erreichen einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag. Sowohl das Parlament als auch die Landesregierung haben mit dem Haushaltsplan keinen Gesamtüberblick über die in der Landesverwaltung anfallenden Kosten für diese Aufgaben.

Ein vollständiger Finanzüberblick über die gesamten IT-Ausgaben ist Voraussetzung, um den Einsatz der Informationstechnologie in der Landesverwaltung wirtschaftlich steuern zu können.

In künftigen Haushaltsplänen sollte die Landesregierung die für den IT-Einsatz erforderlichen Finanzmittel und den Personalbedarf im Vorbericht oder in einer besonderen Anlage darstellen.

Der LRH führte in den letzten Jahren wiederholt Prüfungen im Bereich der IT in der Landesverwaltung durch und äußerte sich dabei insbesondere zu ihrer Steuerung.²³⁷

Der IT-Bevollmächtigte der Landesregierung (Chief Information Officer - CIO) steuert die Aufgaben des Landes nur zum Teil.

Die Angelegenheiten der Informations- und Kommunikationstechnik sind in den einzelnen Geschäftsbereichen sehr unterschiedlich organisiert, was die folgenden Beispiele verdeutlichen:

- Für den Einsatz im Justizbereich ist der Zentrale IT-Betrieb Niedersächsische Justiz (ZIB) Dienstleister für alle IT-Belange der niedersächsischen Justiz. Er beschäftigt 240 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Den IT-Betrieb für die niedersächsische Steuerverwaltung mit rd. 11.000 Arbeitsplätzen übertrug die Landesregierung zum 01.01.2012 an die öffentlich-rechtliche Anstalt Dataport. Niedersachsen trat dieser Anstalt zum 01.01.2010 als fünftes Trägerland bei.
- Im Polizeibereich mit rd. 23.000 Beschäftigten sind nach dem Abschlussbericht „IKT-Strategie für die Polizei des Landes Niedersachsen“ vom 30.09.2012 insgesamt 1.440 Personen mit 773 Vollzeiteinheiten für Aufgaben der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zuständig.

²³⁷ Z. B. Jahresbericht 2008, S. 23 ff. (Drs. 16/190).

- Für die Landwirtschaftsverwaltung nimmt der Geschäftsbereich 5 des Landesamts für Geo-information und Landentwicklung Niedersachsen mit rd. 135 Beschäftigten die Aufgaben eines Dienstleisters wahr.
- Auch in anderen Fachverwaltungen wird in nennenswertem Umfang Personal für IT-Aufgaben eingesetzt, z. B. in der Landesvermessungsverwaltung oder in der Gewerbeaufsichtsverwaltung.

Mit Beschluss vom 03.12.2013 bat die Landesregierung das Ministerium für Inneres und Sport, den Landesbetrieb IT.Niedersachsen²³⁸ mit derzeit rd. 570 Beschäftigten in enger Abstimmung mit den Ressorts zu einem zentralen IT-Systemhaus für die gesamte Landesverwaltung zu entwickeln. Bislang bündelte die Landesregierung nur einen Teil der IT-Aufgaben dort.

Das Ministerium für Inneres und Sport fragte aufgrund einer Anregung des LRH im Frühjahr 2013 bei den Ressorts den Personaleinsatz für IT-Aufgaben ab. Danach waren 1.723 Vollzeiteinheiten mit diesen Aufgaben befasst. Für dieses Personal entstanden nach den Durchschnittssätzen des Finanzministeriums Personalkosten in Höhe von rd. 133 Mio. € jährlich. Hinzu kamen die ca. 568 Vollzeiteinheiten des Landesbetriebs IT.Niedersachsen, deren Personalkosten teilweise aus den Sachmitteln der Ressorts (Titelgruppe 98/99) bezahlt wurden. Bei dieser Betrachtung war das in den Hochschulen für diese Aufgaben eingesetzte Personal sowie teilweise das Personal für die Ansprechpartner (Koordinatoren) in den Behörden nicht enthalten.

Neben dieser Bedarfsumfrage gibt es keinen kontinuierlich fortgeführten umfassenden Überblick über den Personaleinsatz für IT-Aufgaben in der Landesverwaltung. Daher gibt es auch keinen entsprechenden Überblick über die Personalkosten in diesem Aufgabenbereich.

Sach- und Investitionsausgaben

Für das Jahr 2013 enthielt der Haushaltsplan bei der Titelgruppe 98/99 (Kosten der Informations- und Kommunikationstechnik) in 39 Kapiteln Ansätze in Höhe von 59,7 Mio. € und weitere Ansätze in den Kapiteln 03 02, 04 02, 04 06 und 08 02 von 65,8 Mio. €.

Nach der o. a. Umfrage des Ministeriums für Inneres und Sport bei den Ressorts betragen die Sach- und Investitionskosten für IT-Aufgaben für das Jahr 2013 insgesamt rd. 181 Mio. €. Hierin sind wiederum die Beträge für die niedersächsischen Hochschulen einschließlich der Beträge für die Hochschulverwaltung nicht enthalten.

²³⁸ Bis zum 31.12.2013 „Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN)“.

Auch bei den Sach- und Investitionskosten fehlt eine fortgeschriebene Gesamtübersicht über das für die IT-Ausgaben insgesamt eingesetzte Finanzvolumen. Ohne Transparenz sind diese Ausgaben in ihrer Gesamtheit letztlich nicht beherrschbar.

Frühere Empfehlungen des LRH

In seiner Beratenden Äußerung „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ vom 23.03.2005 empfahl der LRH u. a.,

- die IT als strategisches Instrument der Verwaltungsreform einzusetzen sowie
- die IT-Strukturen, -Prozesse und -Verfahren zu zentralisieren und standardisieren.

Diesen Empfehlungen folgte die Landesregierung mit den am 19.04.2005 beschlossenen Eckpunkten „Strategische Neuausrichtung des Einsatzes der IT in der Niedersächsischen Landesverwaltung“ nur teilweise. Die aus Sicht der Finanzkontrolle erforderlichen Zentralisierungen und Standardisierungen sind bisher nur ansatzweise erfolgt.

Vor diesem Hintergrund forderte der LRH mehrfach einen ressortübergreifenden Gesamtplan, u. a. in seiner Beratenden Äußerung „eGovernment in Niedersachsen: Mit Innovationsschub Chancen nutzen!“ vom 22.04.2008.

Zentrale Finanzsteuerung

Die von der Landesregierung im Jahr 2005 angekündigte strategische Neuausrichtung des IT-Einsatzes blieb im Ansatz stecken. Das damalige Ziel eines weitgehend zentralen Managements für die Landesverwaltung ist bis heute nicht erreicht. Die bisherige Koordinierung von IT-Projekten durch den CIO der Landesregierung greift zu kurz. Es ist nicht gelungen, die unterschiedlichen Ressortinteressen im Interesse einer wirtschaftlichen Gesamtlösung sachgerecht miteinander zu verbinden. Die Befugnisse der CIO der Landesregierung ermöglichen bislang kein wirksames ressortübergreifendes IT-Controlling.

Mit dem Beschluss vom 04.09.2012 schrieb die Landesregierung ihre strategischen Ziele für den IT-Einsatz in der Landesverwaltung fort. Mit Beschluss vom 03.12.2013 forderte die Landesregierung das Ministerium für Inneres und Sport auf, bis zum 30.06.2014 über die Ausgestaltung eines Gesamtplans als „zukünftiges kohärentes Steuerungsinstrument der IT“ zu berichten.

Sachsen-Anhalt hat einen besonderen Einzelplan für IT-Ausgaben eingerichtet. Schleswig-Holstein hat ebenfalls einen besonderen IT-Einzelplan eingerichtet und die Finanzverantwortung in einem zentralen IT-Management konzentriert.

Der LRH hält die Einrichtung einer zentralen Finanzsteuerung grundsätzlich für sinnvoll.

Die Landesregierung sollte in einem ersten Schritt alle Ausgaben für die IT einschließlich des Personaleinsatzes im Vorbericht oder in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darstellen, um hiermit einen Gesamtüberblick über die in der Landesverwaltung anfallenden IT-Kosten zu ermöglichen.

Ein Überblick über die gesamten IT-Ausgaben ist Voraussetzung, um die IT in der Landesverwaltung wirtschaftlich steuern zu können.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Ministerium für Inneres und Sport bestätigt die Auffassung des LRH, dass es keinen laufend aktualisierten Überblick über die IT-Ausgaben des Landes gibt und dass dieser Gesamtüberblick derzeit nur manuell erstellt werden kann. Dies verursache einen erheblichen Aufwand bei den Ressorts.

Es sei jedoch möglich, einen zentralen Überblick über die in der Titelgruppe 98/99 veranschlagten Haushaltsmittel zu geben.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass ein Gesamtüberblick über die in den einzelnen Ressorts für die IT-Aufgaben eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen unerlässlich ist, um die IT in der Landesverwaltung wirtschaftlich steuern zu können. Gerade eine Übersicht über die in der Titelgruppe 98/99 veranschlagten Haushaltsmittel reicht hierfür nicht aus. Es sind vielmehr auch die in anderen Titeln oder Titelgruppen ausgewiesenen Haushaltsmittel für IT-Aufgaben und das mit IT-Aufgaben befasste Personal darzustellen.

49. Beteiligungen der Studio Hamburg GmbH - Aufsicht verbessern, Aufgabenumfang eingrenzen

Die Studio Hamburg GmbH sollte die Umstrukturierungsphase des Studio Hamburg Konzerns nutzen und ihr Beteiligungscontrolling verbessern.

Beteiligungsgesellschaften sollen zwar einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit des NDR leisten. Sie dürfen aber die Grenzen der zulässigen Randnutzung mit ihren Tätigkeiten nicht überschreiten.

Gemeinsam mit dem Landesrechnungshof Schleswig-Holstein prüfte der LRH die Beteiligungsverwaltung der Studio Hamburg GmbH sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung ihrer mit-

telbar gehaltenen Beteiligungsgesellschaft Studio Hamburg Media Consult International (MCI) GmbH.

Verbesserung des Beteiligungscontrollings der Studio Hamburg GmbH

Ziel der Betätigungsprüfung bei der Studio Hamburg GmbH war festzustellen, ob die Studio Hamburg GmbH nachgeordnete Gesellschaften in ausreichendem Maße führt. Insbesondere wollten die Rechnungshöfe feststellen, ob die Vorgaben des Obergesellschafters NDR eingehalten werden. Des Weiteren untersuchten sie, ob der NDR sowie der Aufsichtsrat ausreichend informiert und in Entscheidungen eingebunden werden.

Die Rechnungshöfe stellten in diesem Zusammenhang fest, dass die Studio Hamburg GmbH ihr Beteiligungscontrolling verbessern kann. Die Studio Hamburg GmbH ist bereit, Verbesserungsvorschläge der Rechnungshöfe aufzunehmen und umzusetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Konzern Studio Hamburg zurzeit umstrukturiert wird.

Unzulässige Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Studio Hamburg Media Consult International (MCI) GmbH

Die Rechnungshöfe prüften die Haushalts- und Wirtschaftsführung der MCI GmbH. Die MCI GmbH ist ein 100%iges Enkelunternehmen der Studio Hamburg GmbH. Sie ist ein international tätiges Systemhaus für Broadcast/IT, Audio, Video und Medientechnik. Dazu gehören die Bereiche Projektierung, Produktverkauf und Werkstätten. Das Unternehmen unterhält Zweigniederlassungen in Berlin, Köln und Abu Dhabi (seit 01.10.2013 nur noch Repräsentationsbüro). Die MCI GmbH ist für den NDR, andere Rundfunkanstalten, weitere Konzerngesellschaften und Dritte tätig.

Bei verschiedenen Projekten und Aufträgen stellt sich die Frage, ob diese mit dem Rundfunkauftrag zu vereinbaren oder ggf. noch dem Bereich der Randnutzung zuzuordnen sind. Soweit sich die MCI GmbH außerhalb der Kernaufgaben des NDR und der damit zusammenhängenden Hilfstätigkeiten bewegt, darf sie dies nur im Rahmen der zulässigen Randnutzung. Randnutzung wird als die erwerbswirtschaftliche Nutzung des sächlichen und persönlichen Betriebsvermögens definiert. Zur Verfügung stehende Potenziale können zur Auslastung vorhandener Kapazitäten eingesetzt werden, um weitere Einnahmequellen zu erschließen. Die Randnutzung ist unzulässig, wenn damit eine eigenständige, zusätzliche Finanzierungsquelle aufgebaut wird. Dazu zählen beträchtliche Einnahmen, die außerhalb des Programmauftrags und außerhalb der vorgesehenen Finanzierung durch Rundfunkbeiträge, Werbung und Sponsoring erzielt werden.

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die MCI GmbH in den Bereichen Projektierung und Werkstätten ihren Tätigkeitsbereich uneingeschränkt ausgeweitet hat. Bei den Werkstätten umfasst das Leistungsspektrum inzwischen den „Dekorationsaufbau für Film und Fernsehen, Ausstattungsbau für Theater und Musicals, Ausstellungsbau für Messen und Präsentationen, Sze-

nographie für Ausstellungen und Museen oder technische Möblierung und Innenausbau. Die Werkstätten der MCI garantieren Ihnen größten Erfolg bei der kreativen und anspruchsvollen Umsetzung in jedem Geschäftsfeld.“²³⁹. Eine umfangreiche Referenzgalerie wurde auf der Homepage der Studio Hamburg GmbH und auch in einem Zeitungsbericht veröffentlicht²⁴⁰.

Das Umsatzvolumen aus diesen Tätigkeiten hat inzwischen einen Umfang erreicht, der die Grenzen einer zulässigen Randnutzung deutlich überschreitet.

Der NDR hat regelmäßig zu prüfen, ob die Tätigkeiten seiner Beteiligungsgesellschaften noch mit rundfunkrechtlichen Vorgaben im Einklang stehen. Die Rechnungshöfe erwarten deshalb, dass der NDR und die Studio Hamburg GmbH bei ihren Restrukturierungsüberlegungen berücksichtigen, dass nur solche Geschäftsfelder fortgeführt werden, die die Grenzen einer zulässigen Randnutzung nicht überschreiten.

Zwischen dem NDR und den Rechnungshöfen bestehen unterschiedliche Auffassungen, was als zulässige Randnutzung anzusehen ist. Die Rechnungshöfe sehen hier weiter dringenden Handlungsbedarf.

Hildesheim, 06.05.2014

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

H ö p t n e r

M ü l l e r

P a l m

B a r d e l l e

V o l l m e r

Dr. von K l a e d e n

²³⁹ Quelle: Homepage der Studio Hamburg GmbH, Bereich Consulting & Services.

²⁴⁰ Hamburger Abendblatt vom 15.08.2013.