

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
— 1.1 — 04061.86 —

Hildesheim, den 26. 5. 1988

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Betr.: Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Hj. 1986
Anlg.: 1

Hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 1988 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung — Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Hj. 1986 — vor.

Dr. Klein

LLD 11/2570

9.2

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
1988
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

— Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 1986 —

5.4

LLD 11/1570

Inhaltsübersicht

	Seite
I. Allgemeines	8
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO Nrn. 1 bis 5 Rechnungsabschluß	9
III. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 53 Abs. 1 Satz 2 (2. Alternative) Vorläufige Niedersächsische Verfassung, § 73 Abs. 1 Satz 1 LHO	11
IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO	
1. Befundungen für fremde Krankenhäuser in nicht genehmigter Nebentätigkeit	11
2. Abrechnung von Dienstleistungen einer Hochschule als private Nebentätigkeit	12
3. Zweckwidrige Verwendung von Zuwendungen des Landes	13
4. Erstattung der Kosten für Asylbewerber in Gemeinschaftsunter- künften	14
V. Bemerkungen zu Sondervermögen	17
VI. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO	
1. Einleitung	18
Ministerpräsident — Staatskanzlei —	
2. Gebühreneinnahmen der Staatsarchive	18
Ministerium der Finanzen	
3. Versteuerung negativer Kapitalkonten	20
4. Verzögerte Steuerfestsetzungen	21
Sozialministerium	
5. Programm „Grün im Städtebau“	23
6. Überhöhte Finanzausweisungen an einen örtlichen Träger der Sozialhilfe für die „kommunalisierte Altenpflege“	26

7. Bauvorhaben nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)	31
Ministerium für Wissenschaft und Kunst	
8. Einsatz privater Kraftfahrzeuge und Geräte für dienstliche Zwecke	35
9. Lehrerausbildung für 26 Lehramtsstudenten	35
10. Eingliederung einer Abteilung der ehemaligen Pädagogischen Hochschule Niedersachsen in eine Universität	36
11. Psychologie als Forschungs- und Lehreinheit in zwei Fachbereichen derselben Hochschule	38
12. Bewirtschaftung von Einnahmen und Spenden außerhalb des Landeshaushalts	39
13. Abgrenzung zwischen Nebentätigkeit und Dienstaufgabe	39
14. Nebentätigkeit in den Hochschulkliniken	42
15. Werkverträge für Arbeitsverhältnisse	43
16. Personaleinsatz in Hochschulinstituten	44
17. Studienreform	45
18. Zuwendungen für ein privates Museum	47
19. Wirtschaftliche Nutzung von Rechnerressourcen im Hochschulbereich	49
20. Finanzierung einer Dienstleistungs-GmbH (für wissenschaftliche Datenverarbeitung)	52
21. Berufsqualifizierende Aus- und Fortbildung in Heimvolkshochschulen	53
22. Erwachsenenbildung für Teilnehmer aus anderen Ländern	55
23. Doppelfunktion einer Heimvolkshochschule	56
Kultusministerium	
24. Unzulässige Ausgaben aus Sportfördermitteln	57
25. Personalkosten eines Sportverbandes	60
26. Vermögensentwicklung eines Sportverbandes/Bedarf an Sportfördermitteln	62
27. Überhöhte Verwaltungskosten eines Sportverbandes	63
28. Lehrerfortbildungsheime	65
29. Zuwendungen für Ausbildungsstätten zur Förderung des Nachwuchses für nichtärztliche Heilberufe	66
30. Mitfinanzierung von Modellversuchen im Hinblick auf Neue Technologien in der Schule durch den Bund	69
31. Finanzierung einer Ersatzschule mit neuem Bildungsgang	70

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

32. Zuwendungen nach dem Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramm 73
33. Prüfung von Verwendungsnachweisen bei Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz durch ein kommunales Rechnungsprüfungsamt 75

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

34. Gewährung von Billigkeitsleistungen an die Freie und Hansestadt Hamburg 76

Ministerium der Justiz

35. Arbeitsbelastung der Bewährungshelfer in Niedersachsen 79

Umweltministerium

36. Einsatz von Bauleitungskräften 83
37. Erwerb eines Laborgebäudes 84
38. Betreiben eines „Zeltplatzes“ durch die Wasserwirtschaftsverwaltung 85
39. Neubau eines Betriebshofs mit Steuerzentrale für ein Hochwasserrückhaltebecken 86

Hochbauten

40. Überhöhte Nutzerforderungen bei Baumaßnahmen 89
41. Überhöhte Fernwärme-Anschlußleistungen 92

Sondervermögen „Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen“

42. Unzulässige Bewilligung eines „Darlehens“ aus dem Wirtschaftsförderfonds 94

Verschiedene Geschäftsbereiche

43. Wirtschaftlichkeit in der Landesverwaltung 96
44. Unvermutete Prüfung einer Landeskasse 99
45. Zahlung der Löhne der Straßenwärter 101
46. Stellenbewirtschaftung 103

Sonstige Prüfungen

47. Kostenlose Inanspruchnahme eines Landwirtschaftskammerbetriebs durch einen privaten Verein 104

48. Verwaltung und Förderung einer Stiftung öffentlichen Rechts . .	106
49. Prüfung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts	108
50. Bewirtschaftung von Mitteln für Landesaufgaben außerhalb des Landeshaushalts	110
51. Norddeutscher Rundfunk (mit Anlage)	114

Nach § 97 Abs. 1 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung (LHO) faßt der Landesrechnungshof (LRH) das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und für ihre Entlastung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensnachweisung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen, die er dem Landtag und der Landesregierung zuleitet.

Auf Inhalt und Umfang des Berichts wirkt sich zwangsläufig aus, daß die Prüfung sich auf Schwerpunkte beschränken muß und selbst dort nur stichprobenweise möglich ist. Die Häufigkeit, mit der einzelne Ressorts in den Bemerkungen und in der Denkschrift erwähnt sind, rechtfertigt somit keine generellen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in deren Verwaltungszweigen.

Die Bemerkungen enthalten neben Feststellungen zum Hj. 1986 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre (§ 97 Abs. 3 LHO).

I. Allgemeines

1. Die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Hj. 1986 vom 15. 2. 1986 (Nds. GVBl. S. 39) aufgestellte Haushaltsrechnung hat der Minister der Finanzen dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 1. 12. 1987 (Drs 11/1847) übersandt.
2. Die Landeshaushaltsrechnung enthält in Abschnitt I — Einnahmen und Ausgaben — und in Abschnitt II — Vermögen und Schulden — alle Angaben, die nach dem Gesetz erforderlich sind.

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

1. Abschluß der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 1986

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 1986 beträgt das Haushaltssoll	27 552 191 900,—	27 552 191 900,—
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 1985 übernommenen Haushaltsreste	516 051 962,91	831 239 917,08
c) Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1985 übernommenen Haushaltsreste	28 068 243 862,91	28 383 431 817,08
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 1986 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	28 244 279 619,26	
bb) die Ist-Ausgaben		28 244 279 619,26
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluß des Hj. 1986 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 1987 übertragen wurden	133 335 369,97 *)	448 523 324,14
f) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Hj. 1986 verbliebenen Haushaltsreste	28 377 614 989,23	28 692 802 943,40
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1985 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt		
aa) die Mehreinnahme	309 371 126,32	
bb) die Mehrausgabe		309 371 126,32
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1986 — § 83 Nr. 2 Buchstabe d) LHO	—,—	

2. Die in der Landeshaushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen in Einnahme und Ausgabe mit denjenigen überein, die in den Büchern für 1986 nachgewiesen sind.
3. Bei der Rechnungsprüfung wurden keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

***) Anmerkung:**

Die Bildung des Einnahmerestes beruht im wesentlichen auf der Kreditermächtigung in § 4 Haushaltsgesetz 1986, die gemäß § 18 Abs. 3 LHO über 1986 hinaus wirksam blieb.

4. a) An überplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe und an außerplanmäßigen Ausgaben sind in der Anlage I zur Landeshaltsrechnung insgesamt 837 892 733,31 DM nachgewiesen (S. 51 der Anlagen). Bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben über 500 DM fehlte in 23 Fällen die Einwilligung des Ministers der Finanzen nach § 37 Abs. 1 LHO.
- b) Kapitel 06 75 Titelgruppe 73 (Erwerb eines nationalen Kulturguts) weist überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 1 845 553,09 DM für die Restfinanzierung des Evangeliars Heinrichs des Löwen aus. Der Minister der Finanzen hat in die überplanmäßigen Ausgaben eingewilligt.

Nach Auffassung des Ministers der Finanzen und des Ministers für Wissenschaft und Kunst waren die Ausgaben

- unvorhergesehen, weil bei der Aufstellung des Haushalts 1986 noch damit gerechnet wurde, die Verpflichtungen gegenüber der Norddeutschen Landesbank im Laufe des Jahres 1986 aus Drittmitteln abdecken zu können und
- unabweisbar, weil nach der mit der Norddeutschen Landesbank geschlossenen Vereinbarung die Zahlungsverpflichtung des Landes bereits für 1985 bestanden hat, die Norddeutsche Landesbank aber wegen der vom Land erwarteten Drittmittel noch einen Aufschub bis in das Jahr 1986 gewährt habe. Die Norddeutsche Landesbank habe erst zum Jahresende 1986 zu verstehen gegeben, daß sie sich nicht in der Lage sehe, über den Jahresabschluß 1986 hinaus einen Zahlungsaufschub zu gewähren.

Der LRH hält diese Begründung nicht für überzeugend:

Im Haushaltsplan 1986 waren sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabeseite Leertitel eingerichtet und folgender Korrespondenzvermerk ausgebracht:

„Ausgaben der Titelgruppe dürfen nur geleistet werden bis zur Höhe der Ist-Einnahmen bei 332 73, 333 73 und 342 73.“

Da — wie der Minister der Finanzen nunmehr mitgeteilt hat — bereits im Jahre 1985 die Zahlungsverpflichtung des Landes für den gesamten Kaufpreis für das Jahr 1985 bestanden hat und nur wegen der vom Land erwarteten Drittmittel noch bis in das Jahr 1986 gestundet worden ist, hätte der volle fällige Restkaufpreis als Ausgabe veranschlagt werden müssen.

Mit dem Eingehen der Zahlungsverpflichtung war die Ausgabe mithin nicht mehr unvorhergesehen.

- c) Kapitel 06 75 Titel 547 71 weist eine Mehrausgabe aus Anlaß der Durchführung der Landesausstellung „Stadt im Wandel“ in Höhe von 967 473,63 DM aus. Der LRH hat über das Ergebnis seiner Prüfung der Landesausstellung im Jahresbericht 1987 (Abschnitt V Nr. 6) berichtet. Der Minister der Finanzen konnte im Hj. 1985 von nicht genehmigten, aber bereits getätigten überplanmäßigen Ausgaben in Höhe von 1 120 744,23 DM nur noch Kenntnis nehmen. Hierüber sind die Beratungen im Landtag noch nicht abgeschlossen.

Die in den Hj. 1985 und 1986 nicht genehmigten Haushaltsüberschreitungen für die Landesausstellung betragen somit insgesamt 2 088 217,86 DM.

5. Das Kapitel 06 79 (Klosterkammer Hannover) schließt mit einem Zuschuß von 50 099,61 DM ab. Da der Allgemeine Hannoversche Klosterfonds die vom Land gezahlten Personalkosten in vollem Umfang zu erstatten hat, hätte ein Einnahmerest in Höhe des o. a. Zuschusses ausgebracht werden müssen.

III. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 53 Abs. 1 Satz 2
(2. Alternative) Vorläufige Niedersächsische Verfassung,
§ 73 Abs. 1 Satz 1 LHO

Die in der Vermögensnachweisung aufgeführten Beträge stimmen mit denjenigen überein, die in den über das Vermögen des Landes geführten Büchern für das Hj. 1986 nachgewiesen sind. Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Bei den Forderungen weist der Minister der Finanzen allerdings den Anteil Niedersachsens an den Aufbaufonds der Gemeinsamen Landesplanung mit Bremen und Hamburg um rd. 6,77 Millionen DM zu niedrig aus.

Der Minister der Finanzen wird diesen Betrag in der Vermögensnachweisung für das Hj. 1987 auszugleichen haben.

IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO

- | | |
|------------------|--|
| 1. Einzelplan 06 | — Ministerium für Wissenschaft und Kunst |
| Kapitel 06 12 | — Kliniken der Universität Göttingen |
| Kapitel 06 19 | — Medizinische Hochschule Hannover |

Befundungen für fremde Krankenhäuser in nicht genehmigter Nebentätigkeit

Abteilungsvorsteher beider Hochschulkliniken haben über Jahre hinweg Befundungen für fremde Krankenhäuser ihrer Nebentätigkeit zugerechnet, obwohl dafür eine Genehmigung nicht erteilt war und auch nicht erteilt werden durfte.

Etwa die Hälfte der rd. 120 000 Einzelbefundungen, die in zwei vergleichbaren Einrichtungen der beiden Hochschulkliniken jährlich vorgenommen werden, wird für fremde Krankenhäuser erbracht.

Dies rechnen die Abteilungsvorsteher in den beiden Einrichtungen ihrer Nebentätigkeit zu. 1984 erzielten sie dadurch Nebeneinnahmen in Höhe von insgesamt rd. 3,62 Millionen DM. Hiervon führten sie rd. 1,75 Millionen DM als Nutzungsentgelt an den Landeshaushalt ab.

Die Befundungen für fremde Krankenhäuser — letztlich also für stationäre Kassenpatienten und Selbstzahler — waren jedoch keinem der Abteilungsvorsteher als Nebentätigkeit genehmigt (§ 73 Abs. 1 NBG). Eine solche Genehmigung hätte überdies schon nach § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 NBG nicht erteilt werden dürfen. Da die Hochschulen nach § 111 Abs. 1 Satz 3 NHG Aufgaben der Krankenversorgung zu erfüllen haben, handelt es sich bei der Befundung für Patienten fremder Krankenhäuser um eine Angelegenheit, in der die Einrichtung, der die Abteilungsvorsteher angehören, zumindest tätig werden kann. Hinzu kommt, daß es Krankenhäusern gemäß § 7 Abs. 2 und 3 der Bundespflegesatzverordnung untersagt ist, für ihre Kassenpatienten und Selbstzahler Leistungen von Ärzten — auch von Ärzten außerhalb des Krankenhauses, also etwa von Abteilungsvorstehern der Hochschulkliniken — privat in Anspruch zu nehmen (vgl. auch § 17 Abs. 1 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes und § 13 Abs. 1 der Bundespflegesatzverordnung). Demgemäß gab es auch keine Möglichkeit, den Abteilungsvorstehern die für die Befundungen für fremde Krankenhäuser erforderliche erhebliche Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material nach § 75c Abs. 1 NBG zu genehmigen.

Von der langjährigen unzulässigen Praxis, Befundungen für fremde Krankenhäuser in Nebentätigkeit abzurechnen, erfuhr der Minister für Wissenschaft und Kunst 1985, als ein neu berufener Professor in seinen Antrag auf Genehmigung einer Nebentätigkeit die Befundungen für fremde Krankenhäuser ausdrücklich einbezog. Daraufhin stellte der Minister im März 1986 gegenüber der betreffenden Hochschulklinik klar, daß die Durchführung solcher Befundungen Dienstaufgabe ist. Nach wie vor werden sie aber der Nebentätigkeit zugerechnet.

Eine der beiden Hochschulkliniken hat sich zu den entsprechenden Prüfungsmitteilungen des LRH von Ende 1986 noch nicht geäußert. Die andere Hochschulklinik hält zwar „die geübte Praxis, daß Einsendungen stationärer Kassenpatienten anderer Krankenhäuser grundsätzlich als persönliche Einsendungen behandelt werden“ für „änderungsbedürftig“. Sie erachtet es aber für nötig, „dem Auftraggeber ein Wahlrecht einzuräumen“ und möchte es auch einem fremden Krankenhaus nicht verweigern, „aus welchen Gründen auch immer, die persönliche Leistung (eines Universitätsprofessors) in Anspruch zu nehmen“. Diese Hochschulklinik zählt demgemäß stationäre Kassenpatienten fremder Krankenhäuser, „wenn der Krankenhausträger die persönliche Leistungserbringung fordert“, weiterhin zur Gruppe der Privatpatienten.

Unabhängig davon erwägt der Minister, die Befundungen für fremde Krankenhäuser nur insoweit als Dienstaufgabe zu qualifizieren, als die Krankenhäuser im näheren Einzugsbereich der jeweiligen Hochschulklinik liegen.

Der LRH hält eine solche Lösung aus den dargelegten Gründen nicht für zulässig.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

2. Einzelplan 06

— Ministerium für Wissenschaft und Kunst

Abrechnung von Dienstleistungen einer Hochschule als private Nebentätigkeit

Der Leiter einer Hochschuleinrichtung rechnete in einem Jahr mindestens 54 000 von dieser Einrichtung vorgenommene Untersuchungen als in privater Nebentätigkeit erbrachte Leistungen ab.

In einer Hochschuleinrichtung wurden 1984 rd. 73 000 Proben untersucht. Alle Proben wurden nach ihrer Aufbereitung in den Laboratorien zunächst von wissenschaftlichem Personal beurteilt, das dem Leiter der Einrichtung nachgeordnet war. In den schwierigen und zweifelhaften Fällen — das waren ca. 10 v. H. aller Fälle — stellte der Leiter der Einrichtung das endgültige Ergebnis selbst fest. In den übrigen Fällen nahm das nachgeordnete Personal die abschließende Befundung vor. In diesen rd. 90 v. H. aller Fälle bekam der Leiter der Einrichtung das Untersuchungsmaterial gar nicht zu Gesicht.

Trotzdem rechnete der Leiter der Einrichtung 1984 von den 73 000 Proben 45 400 Proben mit wenigstens 54 000 Einzeluntersuchungen seiner Nebentätigkeit zu. Er liquidierte dafür privat ca. 1,6 Millionen DM. Davon führte er rd. 800 000 DM als Nutzungsentgelt an das Land ab.

Die Untersuchungen, zu denen der Leiter der Hochschuleinrichtung selbst keine eigene Leistung beitrug, sind keine von ihm erbrachte Nebentätigkeit. Es handelt sich hierbei tatsächlich ausschließlich um Leistungen der Hochschule. Das entsprechende Entgelt stand daher dem Land zu.

Der Leiter der Hochschuleinrichtung, der in anderen Bereichen selbst Leistungen in Nebentätigkeit erbrachte, wäre ohne Vernachlässigung seiner dienstlichen Pflichten (vgl. § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 NBG) auch nicht in der Lage gewesen, die von ihm privat abgerechneten Untersuchungen sämtlich persönlich zu befunden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

3. Einzelplan 07 — Kultusministerium
 Kapitel 07 02 — Allgemeine Bewilligungen

Zweckwidrige Verwendung von Zuwendungen des Landes

Eine Handwerkskammer hat für dezentrale Lehrgänge der überbetrieblichen Berufsausbildung Bundes- und Landeszuwendungen erhalten, die an die durchführenden Kreishandwerkerschaften und Innungen weiterzuleiten waren. Während die Kammer die Bundeszuwendungen weitergegeben hat, hat sie die Landeszuwendungen unzulässig einbehalten und zweckwidrig verwandt.

Für die Auszubildenden im Handwerk führen die Handwerkskammern in zentralen Schulungsstätten (z. B. Berufsbildungszentren) oder die Kreishandwerkerschaften/Innungen dezentral vor Ort überbetriebliche Lehrgänge durch.

Die Kurse für Auszubildende im zweiten bis vierten Ausbildungsjahr werden vom Bund und Land gefördert. Differenziert nach Lehrgangsarten gewährt der Bund eine Zuwendung in Höhe von jeweils einem Drittel der von einem Hochschulinstitut ermittelten Durchschnittskosten der jeweiligen Ausbildungsmaßnahme. Das Land gewährt seit 1979 zusätzlich eine Zuwendung in Höhe eines Vom-Hundert-Satzes der jeweiligen Bundeszuwendung, 1986 z. B. 70 v. H. (vgl. Drs 11/1100 S. 31 und S. 75).

Entsprechend den Vorgaben des Bundes, daß seine den Handwerkskammern gewährten Zuwendungen zur Verringerung der von den Ausbildungsbetrieben aufzubringenden Lehrgangsgebühren zu verwenden sind, bewilligt das Land seine Zuwendungen zu dem Zweck, „die Lehrgangskosten für die überbetriebliche Ausbildung zu verbilligen.“

Eine Handwerkskammer hat den Kreishandwerkerschaften (zugleich für die Innungen) zur Finanzierung von deren dezentralen Lehrgängen des zweiten bis vierten Ausbildungsjahres die jeweiligen Bundeszuwendungen ausgezahlt. Die zusätzlichen Landeszuwendungen hat die Kammer aber seit 1979 niemals weitergeleitet, sondern stets einbehalten. Die Landeszuwendungen sind daher nicht bestimmungsgemäß für entsprechende Lehrgänge eingesetzt, sondern zweckwidrig anderweitig verwendet worden.

Nach ihren Aufzeichnungen hat die Handwerkskammer allein von 1984 bis 1986 Landeszuwendungen in Höhe von rd. 160 000 DM einbehalten. Sie werden zurückzufordern sein. Die Rückforderungsbeträge für 1987 und für die Zeit vor 1984 hat die Bewilligungsbehörde noch zu ermitteln.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

4. Einzelplan 12

— Ministerium für Bundes- und
Europaangelegenheiten**Erstattung der Kosten für Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften**

Das Land finanzierte Dritten den Erwerb von Grundstücken für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber, indem es überhöhte Mietanteile in den Tagessätzen hinnahm.

Die Bezirksregierungen haben nicht alle Möglichkeiten zur Einsparung von Haushaltsmitteln genutzt.

Die Aufnahme von Asylbewerbern obliegt als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises den Gemeinden (§ 1 des Gesetzes zur Aufnahme von Asylbewerbern, Asylberechtigten und ausländischen Flüchtlingen — Aufnahmegesetz — vom 9. 3. 1982, Nds. GVBl. S. 63). Das Land kann bestimmen, daß die Gemeinden zur Unterbringung von Asylbewerbern Gemeinschaftsunterkünfte einrichten und betreiben oder einrichten und betreiben lassen. Es bleibt dem Land vorbehalten, im Benehmen mit der Gemeinde selbst solche Gemeinschaftsunterkünfte einzurichten und zu betreiben oder einrichten und betreiben zu lassen (§ 2 Aufnahmegesetz). Die notwendigen Kosten der Aufnahme trägt stets das Land (§ 3 Aufnahmegesetz). Die Ausführung des Aufnahmegesetzes hat der Minister für Bundesangelegenheiten im Runderlaß vom 9. 6. 1982 (Nds. MBl. S. 731) geregelt.

Das Land machte in verschiedenen Fällen von dem ihm im Aufnahmegesetz vorbehaltenen Recht Gebrauch, im Benehmen mit den Gemeinden durch private Träger Gemeinschaftsunterkünfte einrichten und betreiben zu lassen.

Der LRH hat die mit gewerblichen Unternehmern und mit Verbänden der freien Wohlfahrtspflege abgeschlossenen Verträge über den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften anhand der Akten der Bezirksregierungen geprüft.

Am 31. 12. 1986 hielten sich in Niedersachsen rd. 21 000 Asylbewerber auf; davon waren rd. 2 200 in Gemeinschaftsunterkünften, die anderen dezentral untergebracht.

Für die durch die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften entstehenden Kosten vereinbarten die Bezirksregierungen mit den Betreibern einen Tagessatz in Anlehnung an das Verfahren bei der Pflegesatzgestaltung in freigemeinnützigen, sozialen Einrichtungen. Der Tagessatz berücksichtigt alle entstehenden notwendigen Kosten, z. B. für Personal, Miete, Energie und Verpflegung. Die Verpflegungskosten werden nach der tatsächlichen Belegung einer Gemeinschaftsunterkunft abgerechnet. Hierfür waren in der Regel 8 DM je Tag und Asylbewerber zu zahlen. Der Tagessatz ohne Verpflegung wird nach der Gesamtzahl der Plätze unabhängig von der Belegung einer Gemeinschaftsunterkunft gezahlt. Der volle Tagessatz sollte nach den Anweisungen des Ministers höchstens 35 DM je Tag betragen.

Überhöhte Gebäudemieten

Die Bezirksregierungen akzeptierten in mehreren Fällen Tagessätze, deren Kalkulation überhöhte Gebäudemieten zugrunde lagen.

Fall 1

Die Bezirksregierung A schloß im Jahre 1981 einen Betreibervertrag mit der X-GmbH, die ihre Gemeinschaftsunterkunft von ihren drei Gesellschaftern für ein monatliches Entgelt von 21 100 DM gemietet hatte. Diese Gesellschafter hatten die Unterkunft erst nach dem Vertragsabschluß der GmbH mit dem Land für 850 000 DM erworben. Die Miete war so kalkuliert, daß die Gesellschafter den Kaufpreis und die Finanzierungskosten innerhalb der fünfjährigen Laufzeit des Betreibervertrages erwirtschafteten.

Im Jahre 1986 verlängerte das Land den Vertrag auf eine Gesamtlaufzeit von nunmehr acht Jahren. Zwar erkannte die Bezirksregierung A vor Vertragsverlängerung, daß nach überschlägigen Berechnungen „das Objekt weitestgehend abgeschrieben“ sei, doch genehmigte sie auch für die weitere Laufzeit den von der X-GmbH geforderten Tagessatz, dem — wie bisher — eine Miete von monatlich 21 100 DM zugrunde lag. Sie begründete dies u. a. damit, daß mit der Miete unübliche Nebenleistungen — z. B. der Einbau neuer Fenster — abgegolten würden. Bis zum Ablauf des Vertrages erzielen die Gesellschafter nach Einschätzung des LRH über die Vergütung des Kaufpreises und der Finanzierungskosten hinaus noch einen hohen Überschuß.

Fall 2

Die Bezirksregierung B hatte ein landeseigenes Grundstück an Frau V mit Vertrag vom 7. 3. 1986 zum Preis von 420 000 DM veräußert. Frau V vermietete dieses Grundstück an eine GmbH zum Betrieb einer Gemeinschaftsunterkunft. Geschäftsführer der GmbH ist der Ehemann von Frau V.

Den Betreibervertrag mit der GmbH hatte die Bezirksregierung B mit Rücksicht auf den beabsichtigten Grundstücksverkauf schon am 20. 1. 1986 für fünf Jahre geschlossen. Dabei vereinbarte die Bezirksregierung einen Tagessatz von 34,97 DM, der 5,65 DM für „Mieten und Pachten“ enthält. Bei einer Belegung mit 72 Asylbewerbern zahlt sie jährlich rd. 146 000 DM für diesen Mietanteil. Danach kann Frau V — auch unter Berücksichtigung der am Grundstück notwendigen Umbaukosten — innerhalb der Vertragszeit aus der Miete in vollem Umfang den Kaufpreis und die Finanzierungskosten entrichten.

Die Bezirksregierung versucht, die hohen Mietsätze damit zu rechtfertigen, der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten habe erst durch Erlaß vom 25. 11. 1986 darauf hingewiesen, daß über den Tagessatz nicht der kurzfristige Erwerb von Grundstückseigentum finanziert werden soll. Nach Ansicht des LRH sollte eine Bezirksregierung solche Überlegungen auch ohne ministerielle Weisungen anstellen können.

Fall 3

Die Bezirksregierung C beabsichtigte 1986, in den Vertrag einer Gemeinde mit einem Betreiber eine Restwertklausel aufnehmen zu lassen. Danach sollte der Betreiber nach Ablauf der fünfjährigen Vertragszeit dem Land den Restwert des aus dem Tagessatz finanzierten Gebäudes erstatten. Diese Wertausgleichsklausel erschien dem Betreiber jedoch nicht annehmbar, da ihm die Trägerschaft für diese Gemeinschaftsunterkunft von der Gemeinde mit dem Hinweis angetragen worden war, sich so ein eigenes Haus „erdienen“ zu können. Die Bezirksregierung ließ nach Abstimmung mit dem Minister für Bundesangelegenheiten ihre Forderung nach einem Restwertausgleich fallen. Der Betreiber mußte jedoch zustimmen, daß der Vertrag auf Verlangen des Landes um weitere fünf Jahre mit einem Tagessatz ohne Mietanteil verlängert werden kann.

Die Bezirksregierung hat auf die Beanstandung des LRH erwidert, sie sei bei Verzicht auf die Restwertklausel davon ausgegangen, das Gebäude werde nach Ablauf von fünf Jahren weiter als Gemeinschaftsunterkunft genutzt. Auf Weisung des Ministers habe sie die Gemeinde als Vertragspartner des Betreibers aufgefordert, hinsichtlich eines Restwertausgleichs ab Vertragsablauf 1991 zu verhandeln.

Der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten beabsichtigt nunmehr, den Vertrag mit einem Tagessatz ohne Mietanteil verlängern zu lassen. Der LRH wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Fall 4

Die Bezirksregierung D schloß 1986 einen Betreibervertrag mit dem Y-Verein e.V. für die Dauer von drei Jahren ab. Der Verein hatte das Wohngebäude der Gemeinschaftsunterkunft von seinem geschäftsführenden Vorstandsmitglied Z für monatlich 4 300 DM gemietet. Z hatte das Gebäude, das zwei Drei-Zimmer- und zwei Zwei-Zimmer-Wohnungen enthält, 1979 erworben und dafür einschließlich Instandsetzungsarbeiten 350 000 DM aufgewendet. Die Bezirksregierung genehmigte einen Tagessatz unter Berücksichtigung des o. a. Mietanteils, obwohl ihr für die Preisprüfung zuständiges Dezernat eine Höchstmiete von monatlich 2 625 DM ermittelt hatte. In einem Vermerk gab dieses Dezernat die ortsübliche Vergleichsmiete mit rd. 1 700 DM an und bemerkte, daß es im Rahmen eines öffentlichen Auftrags nicht dazu kommen dürfe, den Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften die vollen Kosten von neu angeschafften unbeweglichen Anlagegütern über einen Tagessatz zu finanzieren. Die Bezirksregierung D setzte sich über die Hinweise hinweg und begründete die Anerkennung der im Tagessatz kalkulierten Miete von monatlich 4 300 DM damit, der vereinbarte Tagessatz sei trotz der Mietkosten im Vergleich zu dem anderer Gemeinschaftsunterkünfte immer noch niedrig.

Auch in anderen Fällen hat die Bezirksregierung D die von den Betreibern geforderten Mieten — oder die im Tagessatz kalkulierten Mietanteile — preisrechtlich prüfen lassen. Auf dieser Grundlage hat sie sodann mit den Betreibern verhandelt. Dabei konnte z. B. in einem Fall die geforderte Jahresmiete von 132 000 DM auf 60 000 DM gemindert werden.

Der Minister meint in seiner Stellungnahme, die Bezirksregierungen hätten bei Beschaffung, Einrichtung und Inbetriebnahme unter erheblichem Zeitdruck gestanden. Infolge des steigenden Zustroms von Asylbewerbern hätte sich die Notwendigkeit ergeben, kurzfristig Unterkünfte bereitstellen zu müssen. Angebote dazu seien im wesentlichen nur von privaten Unternehmern erfolgt.

Diese Gründe rechtfertigen nicht, die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit außer acht zu lassen, denn die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften war nicht zwingend.

Gewinnanteile im Tagessatz

Eine Bezirksregierung ermittelte durch ihre Preisprüfer in Anlehnung an preisrechtliche Bestimmungen einen angemessenen Gewinn in Höhe von 5 v. H. der notwendigen Kosten ohne den im Tagessatz enthaltenen Verpflegungskostenanteil. Diesen Gewinnanteil vereinbarte sie nach Prüfung der jeweiligen Ausgangskalkulation mit allen Betreibern und legte ihn betragsmäßig fest. Als Anreiz für die Betreiber, um eine Verringerung der vorkalkulierten Gesamtkosten bemüht zu sein, vereinbarte sie zudem, daß sich der Gewinnanteil um den Prozentsatz dieser Kosteneinsparung erhöht.

Die anderen Bezirksregierungen akzeptierten mehrfach den vom Betreiber geforderten Gewinnanteil ohne erkennbare Prüfung. Bei Übernahme des von der erstgenannten Bezirksregierung vereinbarten Verfahrens hätten sich in Einzelfällen erhebliche Einsparungen ergeben; allein bei zwei Gemeinschaftsunterkünften hätten jährlich zusammen mehr als 70 000 DM eingespart werden können.

Die Höhe der Gewinne ist nach Ansicht des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten nicht zu beanstanden.

Zusammenfassung

Der LRH bemängelt, daß die Verwaltung nicht ausnahmslos Verhandlungen über die Angemessenheit der Gebäudemieten führte, obwohl die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften nicht zwingend war. Die festgestellten Sachverhalte belegen, daß Möglichkeiten für die Einsparung von Haushaltsmitteln nicht genutzt worden sind. Schließlich hätte der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten eindringlicher auf einheitliche Kriterien zur Ermittlung der Tagessätze hinwirken müssen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

V. Bemerkungen zu Sondervermögen

Im Haushaltsplan für das Hj. 1986 waren in der „Nachweisung der der alleinigen Verfügung des Landes unterliegenden Sondervermögen im Bereich der Allgemeinen Finanzverwaltung“ folgende Abführungen an den Landeshaushalt (Titel 919 01) veranschlagt:

Allgemeine Rücklage (Kapitel 51 31)	293 977 500,— DM
Allgemeiner Grundstock (Kapitel 51 32)	—,— DM
Agrarstrukturfonds (Kapitel 51 33)	7 501 100,— DM

Nach der Haushaltsrechnung (Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie Bestände an Sondervermögen und mitverwaltetem Fremdvermögen) hat die Landesregierung jedoch aus den Sondervermögen folgende Beträge entnommen und an den Landeshaushalt abgeführt:

Allgemeine Rücklage (Kapitel 51 31)	632 475 803,30 DM
Allgemeiner Grundstock (Kapitel 51 32)	396 629,98 DM
Agrarstrukturfonds (Kapitel 51 33)	14 097 660,12 DM

Im Landeshaushalt wurden die Zuführungen wie folgt vereinnahmt:

Von der Allgemeinen Rücklage bei Kapitel 13 02 Titel 351 01	632 475 803,30 DM
Vom Allgemeinen Grundstock bei Kapitel 20 53 Titel 821 64 (Absetzung von der Ausgabe)	—396 629,98 DM
Vom Agrarstrukturfonds bei Kapitel 09 07 Titel 356 65	6 372 596,52 DM
Kapitel 09 30 Titel 356 01	5 638 510,48 DM
Kapitel 09 31 Titel 356 01	16 545,71 DM
Kapitel 10 04 Titel 356 70	299 810,01 DM
Kapitel 20 76 Titel 356 02	589 426,05 DM
Kapitel 20 77 Titel 356 01	1 126 672,21 DM
Kapitel 20 77 Titel 356 02	54 099,14 DM
	<u>14 097 660,12 DM</u>

Veranschlagt waren bei diesen Haushaltsstellen als Zuführung vom Agrarstrukturfonds insgesamt 13 001 100 DM. Die Differenz zu der beim Agrarstrukturfonds veranschlagten Abführung an den Landeshaushalt begründet der Minister der Finanzen damit, daß bei der redaktionellen Bearbeitung der Nachweisung der Sondervermögen irrtümlich eine entsprechende Anpassung unterblieben sei.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Landesregierung aus der Allgemeinen Rücklage 338 498 303,30 DM, aus dem Allgemeinen Grundstock 396 629,98 DM und aus dem Agrarstrukturfonds — unter der Voraussetzung, daß der Landtag die Entnahme aus dem Agrarstrukturfonds in Höhe von 13 001 100 DM gebilligt hat und die Anpassung der Nachweisung infolge eines Redaktionsversehens unterblieben ist — 1 096 560,12 DM ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung entnommen hat.

Nach § 113 LHO sind auf Sondervermögen des Landes die Teile I bis IV, VIII und IX der LHO entsprechend anzuwenden, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Für die genannten Sondervermögen bestehen weder besondere Gesetze noch andere von der LHO abweichende Regelungen aufgrund eines Gesetzes.

Für die Sondervermögen ist daher gemäß § 113 in Verbindung mit § 11 LHO für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen, an den die Landesregierung gebunden ist (vgl. auch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 5. 1977 — BVerfGE 45, 34). Ein Nachtragshaushaltsplan ist nicht festgestellt worden, in eine überplanmäßige Ausgabe hat der Minister der Finanzen nicht eingewilligt.

Für die über die bei den Sondervermögen zur Abführung an den Landeshaushalt veranschlagten Beträge hinausgehenden Mehrausgaben fehlte daher die haushaltsrechtliche Ermächtigung.

VI. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO

1. Einleitung

Nach § 97 Abs. 6 LHO ist den Bemerkungen eine Denkschrift beizufügen, in der weitere Prüfungsergebnisse zusammengefaßt werden.

Diese Denkschrift behandelt vornehmlich Ergebnisse der Rechnungsprüfung für das Hj. 1986, die von allgemeinem Interesse oder wesentlicher Bedeutung sein dürften. Soweit es angebracht erscheint, geht der LRH auch auf Angelegenheiten früherer Jahre ein. Zudem stellt er im Interesse einer möglichst zeitnahen Berichterstattung auch Prüfungsergebnisse — zum Teil aus jüngster Zeit — dar, zu denen die Stellungnahme der Verwaltung noch nicht in allen Fällen vorliegen konnte.

Ministerpräsident — Staatskanzlei —
Einzelplan 02

2. Gebühreneinnahmen der Staatsarchive Kapitel 02 06

Die Archivverwaltung sollte ihre Einnahmemöglichkeiten so ausschöpfen, daß der maßgeblich durch die Belastung der Archive mit Dienstleistungen zugunsten Privater bedingte Zuschußbedarf bei Kapitel 02 06 verringert wird.

Die Staatsarchive haben u. a. die Aufgabe, das zur Aussonderung anstehende Schriftgut, sofern sie es für archivwürdig halten, von den Dienststellen der Landes-

verwaltung zur dauernden Aufbewahrung zu übernehmen; archivwürdig ist Schriftgut, das wegen seines rechtlichen, geschichtlichen oder kulturellen Werts sowie wegen seiner Bedeutung für die Verwaltung oder aus anderen Gründen dauernd erhalten bleiben muß. Die Staatsarchive bereiten das Archivgut auf und stellen es im Rahmen der geltenden Benutzungsordnung für Zwecke der Verwaltung, der wissenschaftlichen Forschung und sonstiger Studien zur Verfügung.

Nach näherer Maßgabe der Benutzungsordnung kann jedermann die Archivalien benutzen und die Dienstleistungen der Archive in Anspruch nehmen. Die Gebührenpflicht richtet sich nach der Gebührenordnung für die Staatsarchive, wobei die Benutzung „zum Zwecke der wissenschaftlichen oder heimatkundlichen Forschung“ sowie die „amtliche Benutzung“ zum Teil gebührenfrei möglich ist.

Der jährliche Zuschußbedarf bei Kapitel 02 06 — Staatsarchive — ist von 1976 bis heute ständig angestiegen, insgesamt von 5,5 Millionen DM auf über 9 Millionen DM, also um ca. 65 v. H. Im selben Zeitraum vergrößerte sich die private Nachfrage nach archivischen Dienstleistungen um ca. 40 v. H., während die Zahl der Planstellen in den Archiven konstant geblieben ist.

Der LRH hält es aufgrund örtlicher Prüfungen bei den Staatsarchiven für möglich und geboten, daß der maßgeblich durch die Belastung der Archive mit Dienstleistungen zugunsten Privater bedingte Zuschußbedarf bei Kapitel 02 06 durch Änderungen der Gebührenordnung und der Gebührenerhebungspraxis verringert wird.

Im einzelnen hat der LRH vorgeschlagen:

- Die Tatbestände der (gebührenfreien) heimatkundlichen oder wissenschaftlichen Benutzung einerseits und der (gebührenpflichtigen) familienkundlichen und sonstigen privaten Benutzung andererseits sollten genauer definiert und für die Gebührenpraxis handhabbar gemacht werden. Die Tatsachen, die zu einer Gebührenbefreiung führen können, sollte der Benutzer nachweisen.

Der Ministerpräsident — Staatskanzlei — stimmt dem zu, erwägt jedoch, auch die familienkundliche Benutzung von der Gebührenpflicht freizustellen; dies liege im öffentlichen Interesse, da die Situation der Familie und das Familienbewußtsein ein Politikum geworden seien und die Genealogie das Familienbewußtsein stärken könne.

- Durch geeignete organisatorische Maßnahmen (z. B. Einlaß erst nach Zahlung) ist sicherzustellen, daß die Gebühren für die Benutzung der Benutzersäle vollständig vereinnahmt werden. Während z. B. 1986 im Hauptstaatsarchiv für 430 Benutzungstage Gebühren hätten erhoben werden müssen, ist tatsächlich nur für 140 Tage gezahlt worden.

Der Ministerpräsident — Staatskanzlei — führt diese Differenzen zum kleineren Teil darauf zurück, daß bestimmte Personengruppen keine Gebühren zu bezahlen haben, vorwiegend jedoch auf Unachtsamkeit der Bediensteten.

- Die Gebührensätze für Fotoarbeiten sind entsprechend dem Grundsatz der Kostendeckung wesentlich anzuheben.

Das Hauptstaatsarchiv betreibt eine modern ausgestattete Fotowerkstatt, die zu über 80 v. H. durch gebührenpflichtige Fotoaufträge privater Archivbenutzer ausgelastet wird. Aber nur 35 v. H. der durch gebührenpflichtige Fotoarbeiten entstehenden Kosten werden durch Gebühreneinnahmen gedeckt. Eine solche Abweichung vom Grundsatz der Kostendeckung läßt sich nicht rechtfertigen; ein öffentliches Interesse, das eine derartige Subventionierung von zum Teil sehr aufwendigen Fotoreproduktionen rechtfertigen würde, ist nicht zu erkennen. Die Herstellung hochwertiger Fotografien für Private gehört nicht zu den Archivaufgaben, die im öffentlichen Interesse zu Lasten des Landeshaushalts durchgeführt werden.

Eine Gebührenerhöhung ist daher geboten.

Der Ministerpräsident — Staatskanzlei — macht demgegenüber teilweise ein öffentliches Interesse an der Archivgutreproduktion in den Fotowerkstätten geltend und hat deshalb Bedenken gegen generell kostendeckende Fotogebühren. Zum einen würden Fotos mehr als früher zur Erarbeitung wissenschaftlicher und heimatkundlicher Forschungsergebnisse und für Abbildungen in Veröffentlichungen genutzt; zum anderen müsse man die Benutzer zunehmend auf die Fotoreproduktion verweisen, um das für das Archivgut oft schädliche Schnellkopieren einzuschränken.

- Die Gebührensätze für schriftliche Auskünfte und für Archivalienversendung sollten kostendeckend festgesetzt werden.

Es ist kein öffentliches Interesse erkennbar, kostenintensive Benutzungsmodalitäten, die über die — grundsätzlich jedermann offen stehende — persönliche Benutzung im Archivgebäude hinausgehen, zu subventionieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Ministerium der Finanzen

Einzelplan 04

3. Versteuerung negativer Kapitalkonten

Kapitel 04 06

Finanzämter haben negative Kapitalkonten nicht immer nachversteuert.

Ein Kommanditist haftet handelsrechtlich nur mit seiner Einlage. Ihm können aber mit steuerlicher Wirkung auch dann Verluste zugerechnet werden, wenn seine Gesellschaftseinlage bereits aufgezehrt ist und die weitere Verlustzurechnung ein negatives Kapitalkonto ergibt. Dadurch wird sein Einkommen um Verluste gemindert, die für ihn in dieser Höhe tatsächlich nicht eingetreten sind.

Steht fest, daß das negative Kapitalkonto mit künftigen Gewinnanteilen des Kommanditisten nicht mehr ausgeglichen werden kann oder wird der Betrieb veräußert oder aufgegeben, so entsteht in Höhe des negativen Kapitalkontos ein nachzuversteuernder Gewinn. Dieser ist eine rechtlich notwendige Folge aus den früheren Verlustzurechnungen über die Einlage hinaus.

Der Gesetzgeber hat zwar im Jahre 1980 durch § 15a EStG die Möglichkeit, Verluste über die Einlage hinaus mit steuerlicher Wirkung zuzurechnen, eingeschränkt. Diese Einschränkung gilt aber für Altgesellschaften erst ab 1985, für bestimmte Fälle sogar erst ab 1995, so daß der Versteuerung negativer Kapitalkonten, die außerhalb des Anwendungsbereichs des § 15a entstanden sind, auch in Zukunft erhebliche Bedeutung zukommt.

Der LRH hat bei 19 Finanzämtern untersucht, ob diese die negativen Kapitalkonten entsprechend den Anweisungen der Oberfinanzdirektion Hannover zutreffend nachversteuert haben. Dabei ergaben sich bei zwölf Finanzämtern Beanstandungen. Sie betrafen 28 Personengesellschaften mit negativen Kapitalkonten in Höhe von rd. 22 Millionen DM. Auf Veranlassung des LRH haben die Finanzämter bereits in 14 Fällen rd. 7 Millionen DM nachzuversteuernde Gewinne festgestellt.

Überwiegend handelte es sich um Kommanditgesellschaften, über deren Vermögen das Konkursverfahren eröffnet oder die Eröffnung mangels Masse abgelehnt worden war. Gaben diese Gesellschaften keine Steuererklärungen zur Feststellung ihrer Einkünfte mehr ab, so schätzten einige Finanzämter die Gewinnanteile der Kom-

manditisten auf 0 DM und löschten die Akten. Sie übersahen dabei den Nachversteuerungstatbestand. Die Finanzämter versäumten, die Ansätze der letzten Bilanz zu überprüfen, die die Gesellschaft eingereicht hatte. Sie hätten dann ohne Schwierigkeiten feststellen können, daß die Kommanditisten negative Kapitalkonten hatten, die nachversteuert werden mußten. In keinem dieser Fälle deutete die Vermögenslosigkeit der Kommanditgesellschaft nach Aktenlage darauf hin, daß der Kommanditist nicht in der Lage war, eine später festzusetzende Steuer zu entrichten.

In mehreren anderen Konkursfällen warteten die Finanzämter jahrelang auf den Eingang entsprechender Steuererklärungen, anstatt im Schätzungswege die negativen Kapitalkonten zu versteuern. So waren bis zu fünf Jahre nach Ablauf des Veranlagungszeitraums, in dem über eine mögliche Nachversteuerung hätte entschieden werden müssen, noch keine Feststellungen durchgeführt, obwohl nach den Bilanzen erhebliche negative Kapitalkonten vorhanden waren.

In weiteren Fällen erklärten Kommanditgesellschaften als Aufwendungen nur Beratungskosten sowie Sonderbetriebsausgaben ihrer Kommanditisten. Aus den Bilanzen dieser Gesellschaften war zu ersehen, daß sie außer den in der Vergangenheit entstandenen negativen Kapitalkonten kein oder nur ganz geringes Aktivvermögen besaßen. Auch war nicht zu erkennen, in welcher Weise sie überhaupt noch geschäftlich tätig waren. Hier bestand die Vermutung, daß diese Gesellschaften ihren Geschäftsbetrieb schon längst aufgegeben hatten und durch die regelmäßige Abgabe von Steuererklärungen nur die Nachversteuerung der negativen Kapitalkonten hinausschieben wollten. Hierauf hätten die Finanzämter achten müssen.

Schließlich hat der LRH Fälle festgestellt, in denen Kommanditgesellschaften zwar erklärten, daß sie ihren Betrieb aufgegeben hätten. Die vorhandenen negativen Kapitalkonten lösten sie aber durch nicht nachvollziehbare Umbuchungen so auf, daß eine Nachversteuerung nicht mehr in Betracht kam. Die Finanzämter waren dem gefolgt, ohne geprüft zu haben, welche wirtschaftlichen Vorgänge diesen Umbuchungen zugrunde lagen und ob die Versteuerung zu Recht unterblieben ist.

Der LRH hält es nicht für hinnehmbar, daß die Nachversteuerung negativer Kapitalkonten unterbleibt.

4. Verzögerte Steuerfestsetzungen Kapitel 04 06

Ein Finanzamt hat Abschlußzahlungen erheblich verspätet festgesetzt.

Ende 1986 stellte der LRH bei einem Finanzamt 15 unausgewertete Betriebsprüfungsberichte fest, die ein Finanzamt für Großbetriebsprüfung nach Außenprüfungen bei Kapitalgesellschaften übersandt hatte. Dem Finanzamt lagen sieben Berichte mit Mehrsteuern von rd. 600 000 DM bereits seit ein bis zwei Jahren und acht Berichte mit Mehrsteuern von rd. 4,4 Millionen DM länger als zwei Jahre vor. Besonders bedeutend sind davon drei im Mai, Juni und Juli 1984 eingegangene Berichte, für die das Finanzamt für Großbetriebsprüfung Mehrsteuern von voraussichtlich rd. 3,2 Millionen DM, 456 000 DM und 560 000 DM mitgeteilt hatte.

Das Finanzamt für Großbetriebsprüfung hatte mehrfach an die Auswertung seiner Betriebsprüfungsberichte erinnert. Erst nachdem der LRH die Verzögerungen gerügt hatte, erließ das geprüfte Finanzamt im Dezember 1986 Änderungsbescheide. Für den ersten Fall begründete das Finanzamt die Nichtauswertung des Prüfungsberichts mit möglichen Änderungen der Prüfungsfeststellungen, die dann

zu erneuten Änderungen der Bescheide geführt hätten. Das wäre in diesem Organisationsfall mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden gewesen. Es war den Akten jedoch nicht zu entnehmen, in welchem Umfang erneute Änderungen zu erwarten waren.

Der LRH hält es für unvertretbar, Betriebsprüfungsberichte über einen so langen Zeitraum hin nicht auszuwerten. Angesichts des hohen Mehrergebnisses hätte ein eventuell zusätzlicher Verwaltungsaufwand in Kauf genommen werden müssen.

Bei diesem Finanzamt stellte der LRH auch fest, daß es in mehreren Fällen, in denen Verzögerungen bei der Auswertung der Berichte eingetreten waren, die Steuern für die dem Prüfungszeitraum nachfolgenden Festsetzungszeiträume nicht veranlagt hat, obwohl die Steuererklärungen auf hohe Abschlußzahlungen hinwiesen.

So hatte eine Kapitalgesellschaft in der im Dezember 1984 eingegangenen Körperschaftsteuererklärung 1983 eine Körperschaftsteuerrückstellung von rd. 940 000 DM angegeben. In der im Oktober 1985 eingereichten Erklärung 1984 wies sie eine Rückstellung für die Abschlußzahlung von rd. 450 000 DM aus.

In einem anderen Fall waren die Steuererklärungen für die Jahre 1982 bis 1985 im Herbst des jeweils folgenden Jahres eingegangen. Die Kapitalgesellschaft hatte in ihren Bilanzen ebenfalls hohe Steuerrückstellungen gebildet. Veranlagungen führte das Finanzamt dennoch nicht durch. Es erhöhte die Körperschaftsteuervorauszahlungen. Die Grundlagen für die Erhöhung der Gewerbesteuvorauszahlungen teilte es den Gemeinden jedoch nicht mit. Allein für die Gewerbesteuer hatte die Steuerpflichtige Rückstellungen von insgesamt 4,5 Millionen DM gebildet.

In einem weiteren Fall ging die Vermögensteuererklärung zum 1. 1. 1984 im Dezember 1984 und die zum 1. 1. 1985 im Januar 1986 bei dem Finanzamt ein. Die Steuerpflichtige hatte in diesen Erklärungen ein gegenüber 1983 um mehr als 120 Millionen DM beziehungsweise 320 Millionen DM höheres Gesamtvermögen angegeben. Für die entsprechende Vermögensteuer hatte sie in der im September 1986 eingereichten Bilanz zum 31. 12. 1985 eine Rückstellung von insgesamt rd. 1,4 Millionen DM gebildet.

Erst auf die Beanstandungen des LRH hin führte das Finanzamt die entsprechenden Festsetzungen durch.

Gründe für die Aussetzung der Bearbeitung der Körperschaftsteuer- und Vermögensteuerveranlagungen waren nicht erkennbar. Zu den unterlassenen Festsetzungen der einheitlichen Gewerbesteuermeßbeträge machte das Finanzamt geltend, daß es diese auf 41 Gemeinden zu zerlegen hatte. Diese Arbeit sei aufgrund eines besonderen Zerlegungsmaßstabs nicht im Wege der automatischen Datenverarbeitung möglich gewesen, so daß im Falle einer Änderung die erhebliche Arbeit hätte wiederholt werden müssen.

Der LRH kann dieser Auffassung nicht folgen. Sämtliche Kapitalgesellschaften sind Großbetriebe, die der Anschlußprüfung durch das Finanzamt für Großbetriebsprüfung unterliegen. Die Veranlagungen solcher Betriebe sind nach den Verwaltungsanweisungen unverzüglich nach Eingang der Steuererklärungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung durchzuführen. Bei so erheblichen Steuernachzahlungen muß auch der erhöhte Verwaltungsaufwand, der durch eine eventuelle Änderung der manuellen Zerlegung verursacht wird, in Kauf genommen werden.

Der LRH hat eindringlich darauf hingewiesen, daß Einnahmen rechtzeitig zu erheben sind (§ 34 LHO). Die Dienstaufsicht hat sicherzustellen, daß in gewichtigen Fällen zügig veranlagt wird.

Sozialministerium
Einzelplan 05

5. Programm „Grün im Städtebau“
Kapitel 05 05

Die Notwendigkeit der Fortsetzung des Programms „Grün im Städtebau“ bedarf der Überprüfung. Die für das Programm veranschlagten Mittel wurden in der Vergangenheit nicht immer dem Haushaltsrecht entsprechend bewirtschaftet.

Der Haushaltsplan 1983 wies im Kapitel 05 05 Titel 685 58 „Zuschüsse für die Förderung von Beispielsmaßnahmen zur Humanisierung der Städte“ erstmals Mittel für ein Programm „Grün in der Stadt“ aus. Dieser Veranschlagung gingen eingehende Erörterungen im Ausschuß für Haushalt und Finanzen über die Notwendigkeit und die Konzeption des Vorhabens voraus. Der Ausschuß hielt schließlich eine Dokumentation und eine Wanderausstellung zur Verbreitung der Erfahrungen aus einem 1982 durchgeführten Landeswettbewerb „Grün in der Stadt“ für sinnvoll, sah auch die „einmalige Ausgabe“ für geplante Fortbildungsseminare als „vertretbar“ an und beschloß hierfür, gegenüber im Entwurf vorgesehener 705 000 DM, einen Ansatz von 405 000 DM.

In der Folgezeit stellte der Landtag für das Programm, das nunmehr den Namen „Grün im Städtebau“ trug und nach den Erläuterungen die „Förderung von ausgewählten Beispielsmaßnahmen“ zum Ziel hatte, weitere Haushaltsmittel zur Verfügung, und zwar 1984 330 000 DM und seitdem jährlich 400 000 DM. Einschließlich 1988 ergibt sich zwischenzeitlich ein Gesamtansatz von fast 2,5 Millionen DM.

Die Durchführung der einzelnen Vorhaben des Programms übertrug der Sozialminister zunächst einer Arbeitsgemeinschaft von Architekten und, nach deren Auflösung im Jahre 1984, jeweils der GmbH A, deren geschäftsführende Gesellschafter bereits in der Arbeitsgemeinschaft tätig gewesen waren. Bisher haben sich die Auftragnehmer mit einer Serie von Fortbildungsveranstaltungen, einem städtebaulichen Landeswettbewerb „Grün in der Stadt“ in 1985, zwei Informationsschriften „Grün in der Stadt“ und „Stadtgrün im Gespräch“ sowie zwei Wanderausstellungen an Vertreter von Städten und Gemeinden sowie an interessierte Bürger gewandt. In Vorbereitung ist die Errichtung einer beispielhaften innerstädtischen Grünanlage in M.

Der LRH hat die Ausgaben in den Hj. 1983 bis 1985 bei dem o. g. Titel geprüft. Dabei hat sich u. a. ergeben:

Fortsetzung des Programms „Grün im Städtebau“

Das Programm „Grün im Städtebau“ dient dem in der Regierungserklärung vom 22. 6. 1982 beschriebenen Bemühen der Landesregierung, im Interesse der „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ zu einer „menschengerechten Gestaltung der Städte, Häuser und Wohnungen“ dadurch beizutragen, daß Beispiele gegeben und beratende Hilfe geleistet werden.

Der LRH hält es für geboten zu prüfen, inwieweit eine Fortführung des Programms noch in Betracht kommt:

Gemäß § 2 NGO und § 1 Baugesetzbuch obliegt es primär den *Gemeinden*, eine „geordnete städtebauliche Entwicklung“ und „dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung“ zu gewährleisten sowie dazu beizutragen.

gen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“. Dementsprechend wurde das Programm „Grün im Städtebau“ in den Erläuterungen der Haushaltspläne auch ausdrücklich darauf ausgerichtet, „beispielhafte Planungen von Städten und Gemeinden“ zu *initiiieren*. Nachdem sich dieses Vorhaben Ende 1988 mit einem Haushaltsmittel-Ansatz von insgesamt fast 2,5 Millionen DM über sechs Jahre erstreckt haben wird, erscheint es geboten zu prüfen, ob das gesetzte Ziel zwischenzeitlich erreicht worden ist und das Programm eingestellt werden kann.

Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

Nach den Feststellungen des LRH wurden die für das Programm veranschlagten Mittel in den geprüften Haushaltsjahren nicht immer dem Haushaltsrecht entsprechend bewirtschaftet:

- Die Mittel waren nach den Erläuterungen im Haushaltsplan ausschließlich für das Programm „Grün in der Stadt“/„Grün im Städtebau“ bestimmt. In den Hj. 1983 bis 1985 wurden davon jedoch über 200 000 DM, das waren nahezu 19 v. H. der Ansätze, nicht hierfür, sondern für Zwecke verwendet, die anderen Titeln zugeordnet waren.

Die zweckfremd verausgabten Mittel wurden unter Verstoß gegen § 35 Abs. 1 LHO gleichwohl bei dem geprüften Titel gebucht mit der Folge, daß in der Haushaltsrechnung die zu hohe finanzielle Ausstattung des Programms nicht erkennbar wurde. Abgesehen davon flossen mehr als 105 000 DM Zwecken zu, die außerhalb des durch gegenseitige Deckungsfähigkeit geschaffenen Deckungskreises lagen und für die sie deshalb nicht verausgabt werden durften.

- Gemäß § 55 Abs. 1 LHO muß dem Abschluß von Verträgen über Leistungen und Lieferungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Die Gründe, hiervon abzusehen, sind aktenkundig zu machen.

Die Durchführung des im Rahmen des Programms vorgesehenen Landeswettbewerbs und der Fortbildungsveranstaltungen und Ausstellungen sowie die Herausgabe von Informationsschriften vergab der Sozialminister ausnahmslos ohne vorherige Ausschreibung, und zwar letztlich stets an denselben Architekten. Den Akten war in keinem Fall zu entnehmen, warum er dabei davon ausging, daß die Eigenart der Leistungen oder besondere Umstände einer öffentlichen Ausschreibung entgegenstehen könnten. Auch der LRH vermochte Gründe hierfür nicht zu erkennen.

- Nach einem überschlägigen Preis-Leistungs-Vergleich dürften, wohl auch als Folge fehlender Ausschreibungen, die mit dem Auftragnehmer vereinbarten Entgelte den zu erbringenden Leistungen nicht immer angemessen gewesen sein. Bis auf einen Fall hat der Sozialminister gleichwohl die Preisvorstellungen des Anbieters akzeptiert.

Der Auftragnehmer veranschlagte z. B. für die Abschlußveranstaltung eines Landeswettbewerbs u. a. zu Bewirtungskosten von 2 750 DM für „Bestellung der Räumlichkeiten für die Bewirtung, Besichtigung der Räumlichkeiten, Festlegung der Gestaltung, Klärungsgespräch über die Bewirtung und Raumgestaltung nach ausgearbeitetem Sitzplan — 3 400 DM“, zu Ausgaben für Dekoration von 450 DM für „Absprache mit Blumengeschäft für Dekoration, Ausarbeitung eines Planes mit genauer Bezeichnung der Dekorationsfläche — 900 DM“, zu Ausgaben für Musik von 680 DM für „Absprache mit der Musikgruppe über genauen Termin, Planerstellung über Standort, Ortstermin mit Festlegung der Darbietung innerhalb des Programms — 1 800 DM“.

Landeswettbewerbe, Fortbildungsveranstaltungen, Ausstellungen und Informationsschriften bauten im übrigen dergestalt aufeinander auf, daß die späteren Vorhaben früher gewonnene Erkenntnisse und Erfahrungen wieder aufgriffen, verarbeiteten und erneut der Öffentlichkeit zugänglich machten. Daß dies in den Angeboten einen Niederschlag gefunden haben könnte, war jedoch nicht zu erkennen.

Da den Vertragsabschlüssen keine öffentlichen Ausschreibungen vorausgegangen waren, wäre es nach Auffassung des LRH angezeigt gewesen, die Preiskalkulationen, sofern der Anbieter die zahlreichen Unklarheiten nicht eindeutig hätte ausräumen können, einer Preisprüfung durch die Bezirksregierung unterziehen zu lassen.

- In einem Vertrag vom 24. 3. 1983 über die Planung, Vorbereitung und Durchführung des Programms „Grün in der Stadt“ im Jahre 1983 verpflichtete sich der Auftragnehmer, in den letzten fünf Monaten des Jahres u. a. neun dreitägige Fortbildungsseminare durchzuführen und daneben jeweils eine Wanderausstellung zu zeigen. Zur Abgeltung sämtlicher Leistungen und Auslagen wurde ein Selbstkostenpreis vereinbart, von dem 151 500 DM auf die genannten Veranstaltungen entfielen. Da jedoch aus — bereits von Anfang an erkennbaren — terminlichen Gründen 1983 nur vier der neun Seminare durchgeführt werden konnten, wurde der Auftrag vom 24. 3. 1983 unter dem 12. 8. 1983 entsprechend geändert und die Vergütung um 86 000 DM gemindert.

Mit Vertrag vom 3. 2. 1984 übernahm es der Auftragnehmer, die verbliebenen fünf Fortbildungsveranstaltungen nebst Wanderausstellungen bei gleichem Leistungsumfang im Frühjahr 1984 nachzuholen. Als Gegenleistung wurde nunmehr ein Selbstkostenfestpreis von 107 750 DM zuzüglich der den Seminarteilnehmern zu zahlenden Reisekosten vereinbart. Das hatte zur Folge, daß das Land für die fünf Veranstaltungen anstelle der ursprünglich vorgesehenen 86 000 DM schließlich fast 131 000 DM und damit rd. 45 000 DM mehr zahlen mußte.

Gemäß § 58 Abs. 1 LHO dürfen Verträge nur in besonders begründeten Ausnahmefällen zum Nachteil des Landes aufgehoben oder geändert werden. Der LRH vermochte jedoch nicht zu erkennen, aus welchen besonderen Gründen vorliegend die zeitliche Verschiebung der fünf Veranstaltungen um wenige Monate mit einer Änderung der fest vereinbarten Konditionen zum Nachteil des Landes verbunden wurde, durch die sich die Ausgaben um mehr als 50 v. H. erhöhten.

- In einem Vertrag vom 15. 1. 1985 über die Erstellung der Informationsschrift „Stadtgrün im Gespräch“ waren u. a. vorgesehen „ca. 220 Farbabbildungen (Fotos, Karten etc.), ca. 75 Schwarzweißabbildungen (wie vor)“. Nach Fertigstellung enthielt die Informationsschrift jedoch nur 144 farbige Abbildungen, während die Zahl der Schwarzweißabbildungen geringfügig höher war als vereinbart. Als sich 1983 für die vergleichbare Informationsschrift „Grün im Städtebau“ ein Mehr von ca. 140 farbigen Abbildungen bei einem Weniger von 66 Schwarzweißabbildungen ergab, setzte derselbe Auftragnehmer eine Anhebung der Vergütung um fast 48 000 DM durch. Zu einer entsprechenden Reduzierung der Vergütung für die Informationsschrift „Stadtgrün im Gespräch“ kam es jedoch nicht.
- An dem Landeswettbewerb „Grün in der Stadt“ 1985 konnten sich Gemeinden u. a. mit in Aussicht genommenen Projekten der Grün- und Freiraumplanung in ihrem Gebiet beteiligen. Es war eine „Prämierung“ vorgesehen „in Form von finanzieller und organisatorischer Unterstützung“ bei der anschließenden Ausschreibung der „Realisierungswettbewerbe“ in kleineren Gemeinden. Mit der Durchführung des Wettbewerbs wurde die GmbH A beauftragt. Deren geschäftsführender Gesellschafter war zugleich Mitglied der Kommissionen, die die eingereichten Planungsvorhaben der Gemeinden zu beurteilen hatten.

In ihrer Sitzung vom 19. 6. 1985 empfahl die Landesbewertungskommission dem Sozialminister die Preisträger. Zugleich stellte sie fest, daß die Betreuung der anschließenden Realisierungswettbewerbe durch die GmbH A erfolge.

Mit einem Schreiben, das im Briefkopf die Worte „Im Auftrag des Niedersächsischen Sozialministers“ enthielt und die Vignette des Landeswettbewerbs „Grün in der Stadt 1985“ trug, stellte die GmbH im November 1985 einer Gemeinde, die prämiert worden war, ein „vereinbarte(s) Pauschalhonorar in Höhe von 5 000 DM“ in Rechnung „für die Organisation und Vorbereitung zur Durchführung des Realisierungswettbewerbs“. Nach den Feststellungen des LRH erhielten zumindest zwei weitere Gemeinden entsprechende Honorarforderungen.

Der LRH hat Zweifel, ob es mit den der GmbH und ihrem geschäftsführenden Gesellschafter vom Land übertragenen Aufgaben vereinbar sein konnte, daß dieser zugleich entgeltlich für im Wettbewerb erfolgreiche Gemeinden tätig wurde.

Würdigung

Nach alledem hält es der LRH für angezeigt, die Notwendigkeit der Fortsetzung des Programms „Grün im Städtebau“ zu überprüfen.

Im übrigen wäre es ohnehin geboten,

- Lieferungen und Leistungen von Dritten — auch im Interesse eines Wechsels der Auftragnehmer — künftig grundsätzlich auszuschreiben,
- beim Abschluß und bei der Ausführung von Verträgen die Interessen des Landes konsequenter als bisher zu verfolgen und insbesondere auch die von Auftragnehmern verlangten Geldleistungen stärker — ggf. unter Einschaltung der Preisprüfung bei der Bezirksregierung — zu überprüfen,
- die Zweckbindung der bewilligten Haushaltsmittel im Haushaltsplan zu verstärken und ihre Beachtung bei der Verausgabung sicherzustellen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

6. Überhöhte Finanzzuweisungen an einen örtlichen Träger der Sozialhilfe für die „kommunalisierte Altenpflege“

Kapitel 05 30

Das Land gewährt den örtlichen Trägern der Sozialhilfe zum Ausgleich der durch die „Kommunalisierung der Altenpflege“ entstandenen finanziellen Mehrbelastung jährliche Finanzzuweisungen auf der Basis der Nettoausgaben im Jahre 1985. Die Berechnungsgrundlage war von den örtlichen Trägern selbst zu ermitteln. Bei einer vom LRH geprüften Stadt lag sie schon nach dem Ergebnis von Teilerhebungen um mehr als 10 v. H. über dem nach den gesetzlichen Regelungen berücksichtigungsfähigen Betrag. Es erscheint geboten, die Höhe der Finanzzuweisungen landesweit zu überprüfen.

Durch Gesetz vom 3. 2. 1986 hat das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Trägern der Sozialhilfe mit Wirkung vom 1. 1. 1986 die ihm gemäß § 100 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) obliegenden sachlichen Zuständigkeiten übertragen, soweit über 60jährige Hilfeempfänger betroffen sind. Zum Ausgleich der damit verbundenen zusätzlichen Ausgaben gewährt das Land gemäß § 6b des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 3. 2. 1986 (Nds. AG BSHG) jährliche Finanzzuweisungen, die sich nach näherer Maßgabe dieser Vorschrift nach der Höhe der im Jahre 1985 für den betroffenen Personenkreis geleisteten Nettoausgaben richten.

Die Nettoausgaben 1985 sind von den örtlichen Trägern, die die genannten Aufgaben bis zum 1. 1. 1986 im Wege der Heranziehung für das Land und auf seine Kosten wahrnahmen, durch eine Sondererhebung ermittelt worden.

Der LRH hat bei einem örtlichen Träger, der Stadt Y, die von ihr für den von der Kommunalisierung betroffenen Personenkreis ermittelten Nettoausgaben 1985 in Höhe von über 3,5 Millionen DM geprüft. Soweit darin Pflegekosten für in stadteigenen Einrichtungen untergebrachte Hilfeempfänger enthalten sind, konnten die Untersuchungen noch nicht abgeschlossen werden. Gleichwohl ergaben die bisherigen Erhebungen im Saldo bereits über 460 000 DM, das entspricht rd. 13 v. H. des geltend gemachten Betrags, die im Rahmen der Sondererhebung keine Berücksichtigung hätten finden dürfen. Im einzelnen stellte der LRH u. a. fest:

Nettoausgaben, die wegen Verstoßes gegen Haushaltsrecht nicht zu berücksichtigen waren

Der Berechnung der Finanzzuweisungen sind gemäß § 6b Nds. AG BSHG nicht die 1985 für den betroffenen Personenkreis *entstandenen* Nettoausgaben zugrunde zu legen. Maßgebend sind vielmehr die Nettoausgaben, die in diesem Jahr *tatsächlich geleistet* wurden, unabhängig davon, welchen Zeiträumen die Einnahmen und Ausgaben zuzurechnen sind.

Die Leistung von Ausgaben und die Erhebung von Einnahmen durch die öffentliche Hand sind nicht in das Belieben des Aufgabenträgers gestellt, sondern nur nach Maßgabe des Haushaltsrechts zulässig. Diese Einschränkung gilt auch für die Regelung des § 6b Nds. AG BSHG: Der Berechnung der Finanzzuweisungen sind nur Nettoausgaben zugrunde zu legen, soweit sie *rechtmäßig* geleistet wurden. Demgemäß sind insbesondere

- Ausgaben, die 1985 unter Verstoß gegen Haushaltsrecht geleistet wurden, nicht zu berücksichtigen, andererseits
- Einnahmen, die 1985 unter Verstoß gegen Haushaltsrecht nicht erhoben wurden, anzurechnen.

Dies ließ die geprüfte Stadt bei der Ermittlung der Nettoausgaben im Rahmen der Sondererhebung unberücksichtigt:

- Sie hatte die von der Kommunalisierung betroffenen Hilfeempfänger 1985 in 26 verschiedenen Einrichtungen untergebracht. Die Pflegekosten zahlte sie den Heimen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, stets monatlich, zweimonatlich oder vierteljährlich nachträglich nach Rechnungserteilung. Dementsprechend beglich sie die Pflegekosten für den letzten Abrechnungszeitraum des Jahres 1984 auch erst Anfang 1985 und berücksichtigte sie im Rahmen der Sondererhebung. Ende 1985 wich sie jedoch von ihrer bisherigen Handhabung erst- und einmalig ab:

Sie zahlte fünf Einrichtungen bereits im Dezember 1985 von sich aus zusammen rd. 90 400 DM, die ihr erst im Januar 1986 in Rechnung gestellt wurden. Eine weitere Einrichtung erhielt, nachdem sie allerdings eine auf den 31. 12. 1985 vordatierte Rechnung eingereicht hatte, vorzeitig rd. 44 400 DM.

Dieses Vorgehen der Stadt führte dazu, daß in die Sondererhebung

- für eine Einrichtung die Pflegekosten für 15 Monate,
- für eine andere Einrichtung die Pflegekosten für 14 Monate und
- für vier weitere Einrichtungen die Pflegekosten für 13 Monate

Eingang fanden.

Die Zahlung der über 134 000 DM im Dezember 1985 verstieß gegen Haushaltsrecht:

Gemäß § 26 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung, der dem § 34 Abs. 2 LHO/BHO entspricht, dürfen Haushaltsmittel erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Aufgabenerfüllung es erfordert. Danach ist es unzulässig, Ausgaben vor Fälligkeit zu leisten. Wann eine Forderung fällig wird, ergibt sich, sofern die Zeit der Leistung nicht ausdrücklich bestimmt ist, aus den Umständen (vgl. § 271 BGB). Vorliegend waren demgemäß die langjährigen Gepflogenheiten maßgebend mit der Folge, daß die oben genannten Pflegekosten erst im Jahre 1986 fällig wurden und nicht früher beglichen werden durften.

- Das Landessozialamt schloß 1985 für das Land als überörtlichen Träger mit zwei Einrichtungen endgültige Pflegesatzvereinbarungen für zurückliegende Zeiträume ab. Aufgrund der Vereinbarungen ergaben sich Rückzahlungsansprüche gegen die beiden Einrichtungen in Höhe von zusammen rd. 66 700 DM, die von dem herangezogenen örtlichen Träger zu verfolgen waren. Obgleich der Stadt die Vereinbarungen jeweils kurze Zeit später bekannt wurden, wickelte sie die Forderungen erst 1987 aufgrund von Hinweisen des LRH ab.

Gemäß § 25 der Gemeindehaushaltsverordnung sind Einnahmen rechtzeitig einzuziehen. Nach dieser dem § 34 Abs. 1 LHO/BHO entsprechenden Vorschrift hat die öffentliche Hand die ihr zustehenden Einnahmen „bei Fälligkeit unbedingt zu erheben“ und darf nur beim Vorliegen besonderer durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes aufgestellter Voraussetzungen — so z. B. in den Fällen der §§ 58, 59 LHO — davon absehen. Die Stadt hätte daher vorliegend die Rückzahlungsansprüche in Höhe von rd. 66 700 DM im Jahre 1985 mit den Einrichtungen abrechnen und im Rahmen der Sondererhebung als Einnahmen in Ansatz bringen müssen.

Per Saldo ergeben sich damit Nettoausgaben in Höhe von über 200 000 DM, die wegen Verstoßes gegen Haushaltsrecht im Rahmen der Sondererhebung nicht berücksichtigungsfähig waren.

Ausgaben, die bereits 1984 bzw. erst 1987 geleistet wurden

Nach Nr. 1.4 der Erläuterungen des Landesverwaltungsamts zur Sondererhebung waren als 1985 geleistete Nettoausgaben nur Einnahmen und Ausgaben zu berücksichtigen, die in diesem Jahr „kassenwirksam“ wurden. Auch dies beachtete die geprüfte Stadt nicht hinreichend:

- Einem Altenheim gewährte sie, anders als den anderen Einrichtungen, üblicherweise monatlich im voraus Abschlagszahlungen auf die Pflegekosten für die dort untergebrachten Hilfeempfänger. Die Abschlagszahlung für Januar 1985 in Höhe von 50 000 DM wurde nach der von der Stadtkasse gemäß § 18 Abs. 2 Gemeindekassenverordnung erteilten Bescheinigung am 28. 12. 1984 kassenwirksam. Gleichwohl rechnete die Stadt die Ausgabe dem Jahr 1985 zu.
- In einem anderen Fall machte die Stadt die Gewährung von Sozialhilfeleistungen von der Eintragung einer Grundschuld auf einem Grundstück der Hilfeempfängerin abhängig. Die Eintragung erfolgte Anfang 1987. Erst danach beglich die Stadt die bis dahin aufgelaufenen Pflegekosten von über 19 000 DM. Gleichwohl rechnete sie auch diese Ausgaben dem Jahr 1985 zu.

In den beiden Fällen zusammen berücksichtigte die Stadt somit im Rahmen der Sondererhebung zu Unrecht über 69 000 DM, die sie nicht 1985, sondern 1984 und 1987 geleistet hat.

Nettoaussgaben in nicht von der Kommunalisierung betroffenen Fällen

Im Rahmen der Sondererhebung waren gemäß § 6b in Verbindung mit § 3 Abs. 2 Nds. AB BSHG nur die — von der Kommunalisierung betroffenen — Nettoaussgaben zu erfassen, die in den Fällen des § 100 BSHG für über 60jährige Hilfeempfänger geleistet wurden. Die geprüfte Stadt berücksichtigte jedoch auch Nettoaussgaben, die nicht hierunter fielen:

- So rechnete sie Leistungen nach § 27d des Bundesversorgungsgesetzes für Kriegsbeschädigte und Hinterbliebene in Höhe von fast 60 000 DM mit an, obgleich diese Fälle gemäß § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Durchführungsgesetzes zur Kriegsofperfürsorge nicht von der Kommunalisierung erfaßt werden und das Land weiterhin Kostenträger ist.
- Ferner berücksichtigte sie bei den Nettoaussgaben für Hilfeempfänger, die im Laufe des Jahres 1985 60 Jahre alt wurden, auch rd. 20 000 DM, die auf die Zeit vor Vollendung des 60. Lebensjahres entfielen.
- Schließlich erfaßte sie rd. 93 500 DM, die sie nicht für das Land gemäß § 100 BSHG leistete, sondern für die sie gemäß § 99 BSHG bzw. § 8 Abs. 1 Nds. AG BSHG selbst zuständig war.

Insgesamt beliefen sich die danach zu Unrecht im Rahmen der Sondererhebung berücksichtigten Nettoaussgaben für nicht von der Kommunalisierung betroffene Fälle auf fast 173 500 DM.

Aussgaben für nicht erbrachte Pflegeleistungen

Im Jahre 1985 ließ die Stadt in einem ihrer eigenen Altenheime Umbauarbeiten durchführen. Im Zusammenhang damit traf sie gemäß einem internen Schreiben des Sozialamts an die Stadtkämmerei folgende Regelungen:

„Während der sechsmonatigen Umbauzeit . . . müssen einige Heimbewohner (Pflegefälle) zu je 5 bis 6 Personen in zwei Tagesräumen untergebracht werden. Von dieser Maßnahme sind auch 3 Selbstzahler betroffen. Von Angehörigen ist die Bitte an uns herangetragen worden, für die Zeit der beschränkten Unterbringung den Pflegesatz zu senken. Dies scheint auch gerechtfertigt. Wir schlagen daher folgende Regelung vor:

bisheriger Pflegesatz	96,50 DM
/ Satz eines Zweibettzimmers im Altenheim	34,— DM
	<u>62,50 DM</u>
+ Verpflegungssatz	6,50 DM
	<u>69,— DM</u>

Dieser ermäßigte Pflegesatz soll nur für die Selbstzahler gelten. Bei anderen betroffenen Bewohnern, die zu Lasten der Sozialhilfe untergebracht sind, wird weiterhin der volle Pflegesatz erhoben, so daß die Senkung des Pflegesatzes keine Auswirkungen auf die Höhe der Landeszuweisungen hat, wenn die Altenpflege kommunalisiert wird.“

Der Ausschluß der zu Lasten der Sozialhilfe untergebrachten Hilfeempfänger von vorstehender Regelung stand mit der Rechtslage nicht im Einklang:

Von dem Altenheim wurden Pflegesätze erhoben, die u. a. nach der Art der Unterbringung gestaffelt waren. Welche Unterbringung im Einzelfall zur Verfügung gestellt wurde und welcher Pflegesatz unter Berücksichtigung dessen zu zahlen war,

wurde von der Stadt als Träger des Heims mit dem Heimbewohner in einem Pflegeheimvertrag privatrechtlich vereinbart. Auf ihn sind die im Mietrecht geltenden Grundsätze des § 537 BGB insoweit entsprechend anzuwenden, als für Zeiten, in denen die Tauglichkeit des bereitgestellten Zimmers aufgehoben oder gemindert war, ein demgemäß geringerer Pflegesatz geschuldet wurde. Indem die Stadt für die acht untergebrachten Hilfeempfänger gleichwohl zu Lasten des Landes die Sozialhilfe in unveränderter Höhe weiterleistete, trug sie Ausgaben, die die von der Einrichtung erbrachten Leistungen überstiegen und damit insoweit der Rechtsgrundlage entbehrten. Dies verstieß gegen § 26 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung, wonach Haushaltsmittel nur in Anspruch genommen werden dürfen, soweit die Aufgabenerfüllung dies erfordert.

Unter Zugrundelegung der von der Stadt für die Selbstzahler getroffenen Regelung beträgt der überzahlte Betrag 38 500 DM, der im Rahmen der Sondererhebung nicht hätte berücksichtigt werden dürfen.

Nichtberücksichtigung von „Nur-Einnahme-Fällen“

In Nr. 1.4 seiner Erläuterungen zur Sondererhebung sah das Landesverwaltungsamt vor, daß von den örtlichen Trägern, „wenn 1985 für einen HE *nur* Einnahmen angefallen sind, ohne daß Ausgaben getätigt wurden, ... dieser Fall nicht zu erfassen“ war. Diese Anweisung findet im Gesetz jedoch keine Stütze. Sie erscheint auch von der Sache her nicht gerechtfertigt, denn, wie die Erhebungen des LRH ergaben, handelte es sich bei den „Nur-Einnahmen“ durchweg um Erstattungen zuvor überzahlter Pflegekosten nach dem Tode eines Hilfeempfängers.

Bei der geprüften Stadt blieben insgesamt 16 „Nur-Einnahme-Fälle“ mit Einnahmen von zusammen rd. 11 400 DM im Rahmen der Sondererhebung zu Unrecht unberücksichtigt.

Würdigung

Unter Berücksichtigung weiterer, vorstehend nicht aufgeführter Fälle machte die Stadt bereits nach dem bisherigen Ergebnis der Prüfung des LRH im Rahmen der Sondererhebung Nettoausgaben von rd. 512 000 DM geltend, die nach der Rechtslage nicht berücksichtigungsfähig waren. Sie ließ andererseits aber aufgrund von Bearbeitungsfehlern auch zu ihren Ungunsten rd. 49 800 DM außer Ansatz. Per Saldo ergab sich gegenüber den von ihr für die Berechnung der Finanzzuweisungen ermittelten rd. 3 556 000 DM ein Minderbetrag von rd. 462 000 DM, der 13 v. H. des geltend gemachten Gesamtbetrags entspricht.

Daß das Ergebnis der Sondererhebung nicht dem tatsächlichen finanziellen Aufwand in 1985 entsprochen hat, wird auch durch die Haushaltsrechnung der Stadt für das Hj. 1986 bestätigt. Danach erhielt sie aus den Finanzzuweisungen des Landes rd. 3,8 Millionen DM, denen jedoch nur Nettoausgaben für die „kommunalisierte Altenpflege“ von rd. 3,5 Millionen DM gegenüberstanden. Der erhebliche Überschuß von über 300 000 DM konnte erwirtschaftet werden, obgleich nach den Angaben der Stadt die Ausgaben für diesen Aufgabenbereich eine deutlich überproportional steigende Tendenz aufweisen sollen.

Das Land hatte für 1986 auf der Grundlage des fortgeschriebenen Ergebnisses einer Kostenermittlung für das Jahr 1983 mit Finanzzuweisungen an die örtlichen Träger für die „kommunalisierte Altenpflege“ in Höhe von 370,6 Millionen DM gerechnet. Die Sondererhebung ergab jedoch für das Jahr 1985 so hohe Nettoausgaben,

daß sich die Zuweisungen für 1986 auf 413,5 Millionen DM beliefen. Das bedeutete allein für dieses Jahr eine Mehrausgabe des Landes von rd. 43 Millionen DM und entspricht einer Steigerung von 11,6 v. H.

Der LRH vermag nicht abschließend zu beurteilen, ob diese Steigerung auf einen Kalkulationsirrtum zurückgeht oder ob auch andere örtliche Träger im Rahmen der Sondererhebung für 1985 überhöhte Nettoausgaben geltend gemacht haben. Hierfür scheinen jedenfalls Erhebungen des Landessozialamts sowie Informationen des LRH zu sprechen, wonach eine andere Stadt aus der „kommunalisierten Altenpflege“ im Jahre 1986 bei Finanzausweisungen von 10,4 Millionen DM und Nettoausgaben von 8,9 Millionen DM einen Überschuß von 1,5 Millionen DM erwirtschaftet und dementsprechend für 1987 bereits im Haushaltsplan (Nachtragshaushalt) einen Überschuß von 2,1 Millionen DM veranschlagt haben soll.

Insgesamt wurden von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe im Rahmen der Sondererhebung Nettoausgaben von über 382 Millionen DM ermittelt. Sollte der vom LRH bisher für die Stadt Y festgestellte Kürzungsbetrag dem Landesdurchschnitt entsprechen, ergäbe sich auf Landesebene eine Herabsetzung des „Landesplafonds“ von fast 50 Millionen DM.

Der LRH hat den Sozialminister gebeten, gegenüber der geprüften Stadt das Ergebnis der Sondererhebung zu korrigieren, die Finanzausweisungen für 1986 und 1987 neu zu berechnen und die überzahlten Beträge zurückzufordern. Darüber hinaus hält er es für geboten, die Höhe der Finanzausweisungen auch landesweit zu überprüfen und gegebenenfalls auf das den gesetzlichen Vorschriften entsprechende Maß zurückzuführen. Er hat den Sozialminister um Stellungnahme gebeten, wie dies erreicht werden kann.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

7. Bauvorhaben nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) Kapitel 05 40

Für die Überwachung der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel nach § 12 Nds. KHG sollte die zuständige Behörde sich verstärkt des Sachverständigen der Staatshochbauverwaltung bedienen. Diese sollte zudem möglichst frühzeitig tätig werden.

Allgemeines

Die Krankenhausträger haben gemäß § 8 Abs. 1 KHG, soweit und solange sie in den Krankenhausplan des Landes und nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 KHG in das Investitionsprogramm aufgenommen sind, u. a. für Baumaßnahmen einen Rechtsanspruch auf entsprechende Förderung. Inhalt und Höhe des Anspruchs sind nach § 9 Abs. 5 KHG auf die förderungsfähigen und unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze notwendigen Investitionskosten begrenzt. Der Krankenhausträger hat nach § 8 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zum Bundesgesetz (Nds. KHG) in der Fassung vom 11. 4. 1986 die für die Beurteilung der Notwendigkeit, des erforderlichen Umfangs sowie der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Investitionen notwendigen Angaben zu machen und zu belegen. Er hat auf Verlangen die Folgekosten darzulegen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorzulegen.

Prüfungen des LRH

Der LRH hat Planung und Baudurchführung von vier Neubauten und einem Erweiterungsbau mit unterschiedlicher Trägerschaft geprüft. Träger waren zwei Landkreise, eine kreisfreie Stadt, die Diakonie und ein christlicher Verbund. Vier der fünf Bauten wurden in der Zeit von 1972 bis 1979 errichtet. Zusätzlich hat der LRH den Umbau eines landeseigenen Krankenhauses zu einem Akutkrankenhaus, das inzwischen einem freien Träger übereignet worden ist, in die Untersuchung einbezogen. Das Bauvorhaben, das im Einzelplan 20 ausgewiesen ist, führt die Staatshochbauverwaltung selbst unter Anwendung des KHG aus.

Das Gesamtbauvolumen der geprüften fünf Neubauten betrug

- gemäß den zur Bewilligung vorgelegten Unterlagen ca. 145 Millionen DM,
- gemäß den vorgelegten Verwendungsnachweisen ca. 242 Millionen DM.

Nach den Feststellungen des LRH waren ca. 217 Millionen DM förderungsfähig.

Die Spannen sind außergewöhnlich hoch, sie gehen über die Indexsteigerungen weit hinaus und liegen in diesen Ausmaßen bei Bauten des Landes sonst nicht vor — auch nicht bei dem Umbau des landeseigenen Krankenhauses.

Der LRH ist den Ursachen für die überproportionalen Kostensteigerungen nachgegangen und hat versucht, die Schwachstellen des Verfahrens aufzudecken. Dabei stieß er auch auf Mängel, die sich nicht auf die oben aufgezeigten Spannen bezogen.

In den einzelnen Phasen des Bauablaufs stellte der LRH im wesentlichen nachstehende Verstöße gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fest:

- Schon die *Planungen* beschränkten sich nicht auf angemessene Lösungen zur Erfüllung der notwendigen Funktionen und führten so zu übertrieben hohen Bau- und Folgekosten. Darunter fallen übergroße Stellplatzflächen und nicht erforderliche Tiefgaragen, teure, auch in der Bauunterhaltung kostenträchtige Vorhangfassaden, großflächige Vordachkonstruktionen, nicht oder kaum genutzte technische Anlagen. Bei Krankenhausbauten, deren Planungen der Sozialminister ab 1979 gebilligt hat, nachdem das für alle Antragsprüfungen zuständige zentrale Dezernat bei einer Bezirksregierung die Anträge baufachlich geprüft hatte, lagen ähnliche gravierende Mängel nicht mehr vor.
- Kostensteigerungen in Nachträgen beruhten auf nicht ausgereiften oder nicht zeitgerecht vorgenommenen Detail-Planungen. Hinzu kam der unnötige Verwaltungsaufwand, der durch die Bearbeitung der Nachträge entstand, und die Kosten der eingetretenen Verzögerungen.
- *Technische Änderungen aufgrund späterer Nutzerwünsche* erforderten ebenfalls unzählige und finanziell hohe Nachträge (bis zu 30 pro Objekt). Nur ein geringer Teil betraf Maßnahmen, die aufgrund neuer Entwicklungen auf medizinischem Gebiet im Verlaufe der Planungs- und Bauzeit zwingend geboten waren.
- Bei der *finanziellen Abwicklung mit dem Land* verstießen die Krankenhausträger vielfach gegen die Bewilligungsbedingungen. So riefen sie noch nicht benötigte Fördermittel zum Teil in Millionenhöhe ab und banden sie monatelang.
- Die *Abrechnungen* ließen bereits bei grober Durchsicht erhebliche Mängel in der Bearbeitung durch die Architekten erkennen, die pro Position bis zu 100 000 DM ausmachten (falsche Baustahlmengen, nicht vertragsgerecht gezahlte Lohnerhöhungen).
- Die *Verwendungsnachweise* stellten die Krankenhausträger erst drei, zum Teil sogar neun Jahre nach der Inbetriebnahme des Krankenhauses auf. Auch so wurden nicht verausgabte oder nicht förderungsfähige Mittel in Millionenhöhe über längere Zeit gebunden.

Zu einem anderen Ergebnis führte die Überprüfung der Umbaumaßnahme des Landes. Diese wickelte das zuständige Staatshochbauamt unter Einschaltung Freischaffender wie eine Landesbaumaßnahme ab. Dabei konnte es nicht förderungsfähige Baumaßnahmen verhindern sowie Planungsschäden erkennen und den Verursachern anlasten. Viele ungerechtfertigte Bauausführungen, die auf Wunsch des künftigen Nutzers (Krankenhausträgers) vorgenommen wurden, muß dieser und nicht das Land finanzieren.

Würdigung

Das Land bewilligt die Fördermittel und überwacht deren ordnungsgemäße Verwendung gemäß Runderlaß des Sozialministers vom 20. 11. 1979 in entsprechender Anwendung der „Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu §§ 44, 44a BHO/LHO — ZBau —“. Während das Bewilligungsverfahren inhaltlich den Anforderungen genügt, ist die Überwachung der ordnungsgemäßen Verwendung unzureichend.

Bei den Baumaßnahmen in der Zeit von 1972 bis 1979 oblag die Bewilligung noch überwiegend den Baudezernaten bei den acht Regierungspräsidenten/Präsidenten der Verwaltungsbezirke. Nur in Ausnahmefällen oder bei größeren Baumaßnahmen wurde die Entscheidung des Ministers für Wirtschaft und Verkehr eingeholt.

1979, nachdem sich die Auffassung durchgesetzt hatte, daß die Fördermittel nach dem KHG nicht Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO sind, richtete der Sozialminister im Einvernehmen mit dem Minister für Wirtschaft und Verkehr und dem Minister des Innern im Hochbau-Dezernat einer Bezirksregierung eine zentrale Prüfstelle für alle Krankenhausbaumaßnahmen ein. Zusätzlich traf er Vorsorge, daß die Planung von Krankenhausbaumaßnahmen verstärkt auf den Krankenhausplan und das Investitionsprogramm im Zuständigkeitsbereich des Sozialministers abgestimmt wird.

Auf der Grundlage des von der zentralen Prüfstelle vorgelegten Berichts erteilt der Sozialminister einen Bescheid, mit dem er die vorgelegten Planungsunterlagen für die Baumaßnahme billigt, sowie — nach Aufnahme der Baumaßnahme in das Investitionsprogramm — einen Feststellungs- und Bewilligungsbescheid über die gewährten Fördermittel.

Inhaltlich hält der LRH das 1980 eingeführte Verfahren für ausreichend. Die zentrale Prüfstelle hat inzwischen umfangreiche Erfahrungen gesammelt und prüft sehr gewissenhaft. Die Frage der Notwendigkeit der Investitionen wird mit dem Krankenhausträger in dem Antragsverfahren abgestimmt. Im Bewilligungsbescheid werden hinreichende Maßstäbe für den Baustandard und die Materialwahl gesetzt, nach denen sich der Krankenhausträger bei der Bauausführung richten kann und muß. Soweit derartige Regelungen im Einzelfall nicht getroffen werden können, ist durch Vorbehalte sicherzustellen, daß der Rahmen der Bewilligung eingehalten wird.

Die Bauausführung und die Verwendungsnachweise werden nach wie vor wie bei Zuwendungsbauten überwacht und geprüft. Dieses Verfahren, das allein für Zuwendungen entwickelt wurde — um die es sich aber hier nicht handelt —, ist bei Förderungen nach dem KHG unzureichend. Die Z-Bau schreiben lediglich vor, daß Verwendungsnachweise vorgelegt werden und diese auch nur „stichprobenweise“ zu prüfen sind. Eine ausreichende Überwachung gemäß § 12 Nds. KHG, ob die Fördermittel ordnungsgemäß verwendet wurden, findet also nicht statt. Abgesehen davon, daß die Verwendungsnachweise sehr spät vorgelegt werden, kann

durch einen Vergleich der — geschätzten — Kostenvorgaben im Bewilligungsbescheid mit den Kostenfeststellungen im abschließenden Verwendungsnachweis nicht geprüft werden, ob die Festlegungen im Bewilligungsbescheid insbesondere hinsichtlich des Baustandards und der Materialwahl eingehalten wurden. Auch mit Hilfe einer Prüfung des Verwendungsnachweises an Ort und Stelle kann nicht immer nachvollzogen werden, ob der vorgegebene Baustandard eingehalten worden ist. Bei vielen kostenträchtigen Anlagen ist deren Notwendigkeit, nachdem sie eingebaut sind, nicht oder nur mit hohem Aufwand zu kontrollieren.

Eine Überwachung der ordnungsmäßigen Verwendung der Fördermittel, der in Anbetracht der Tatsache, daß der Krankenhausträger kein finanzielles Risiko trägt und daß keine Vorprüfung erfolgt, besondere Bedeutung zukommt, kann nur wirksam sein, wenn sie bereits während der Bauausführung einsetzt. Dazu ist erforderlich, daß sich die zuständige Behörde des Sachverständs der Hochbauverwaltung mehr als bisher bedient und die Staatshochbauämter die ordnungsgemäße Verwendung baubegleitend überwachen.

Dabei ist insbesondere sicherzustellen, daß

- die Baumaßnahmen sich im Rahmen der mit den Bewilligungsbescheiden für verbindlich erklärten Pläne halten,
- Ausschreibungen und Vergaben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht werden,
- während der Bauausführung anstehende Entscheidungen zum Baustandard, zur Materialwahl und dergleichen nicht über die Maßstäbe des Bewilligungsbescheids hinausgehen,
- erforderliche Nachträge zeitgerecht vorgelegt werden,
- die Abschläge auf Fördermittel nur entsprechend dem Baufortschritt gezahlt werden.

Gerade in den Phasen der Baudurchführung ergeben sich immer wieder Detailfragen mit Kostenauswirkungen, die im einzelnen nicht vorhersehbar sind und daher im Bewilligungsverfahren nicht festgelegt werden können, insbesondere bei künftig vermehrt vorkommenden Krankenhaussanierungen. Dabei muß häufig an Ort und Stelle geklärt werden, welche dieser Entscheidungen „Nachbewilligungen“ auslösen und welche davon dem zentralen Krankenhausdezernat oder dem Sozialminister vorgelegt werden müssen.

Werden diese Feststellungen erst nach Abschluß der Baumaßnahme getroffen, sind sie für die bereits getätigten Investitionen weitgehend unwirksam; sie verursachen zwischen den Trägern und dem Land einen unnötig hohen Verwaltungsaufwand mit der Gefahr zusätzlicher, langwieriger gerichtlicher Klärungen.

Als Voraussetzung für eine ausreichende und rechtzeitige Überwachung der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel haben die Staatshochbauämter entsprechend geschultes Personal vorzuhalten. Im Interesse eines wirksamen und wirtschaftlichen Einsatzes könnten z. B. die Aufgaben einigen „Vorort“-Staatshochbauämtern zugewiesen werden, die überregional tätig werden. Diese Staatshochbauämter müßten gleichfalls die finanzielle Abwicklung überwachen und über das zentrale Dezernat bei der Bezirksregierung dem Sozialminister eine gezielte Baumittelsteuerung, wie sie der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr bei Landesbauten ausübt, ermöglichen.

Nach Auffassung des LRH können unter Beachtung der vorgenannten Vorschläge nicht unerhebliche Kosten eingespart und anderen Krankenhausbauten zugeführt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung haben erst begonnen.

Ministerium für Wissenschaft und Kunst
Einzelplan 06

8. Einsatz privater Kraftfahrzeuge und Geräte für dienstliche Zwecke

Ein Professor stellt seit mehr als einem Jahrzehnt private Fahrzeuge und Geräte für Lehr- und Forschungsaufgaben zur Verfügung. Der Universitätsverwaltung ist es bisher nicht gelungen, eine Regelung über den Einsatz der Fahrzeuge und Geräte und über eine ggf. zu gewährende Entschädigung zu treffen.

Professor A stellt seit mehr als einem Jahrzehnt dem Institut B für die Durchführung von Lehr- und Forschungsaufgaben private Fahrzeuge und Geräte zur Verfügung. Dies waren im Jahre 1986 ein Unimog mit mehreren Anbaugeräten und Anhängern, ein Kleinbus und ein Pkw-Anhänger. Davon wird nur der Kleinbus in geringem Umfang auch privat genutzt. In früheren Jahren hat Professor A außerdem einen privaten Pkw ganz überwiegend und einen privaten Mährescher ausschließlich für Zwecke des Instituts eingesetzt.

Für den Einsatz des Kleinbusses und des Pkw hat Professor A bis 1984 Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung, für den Einsatz des Unimogs bis 1982 einen Pauschbetrag je Betriebsstunde aus Mitteln des Instituts erhalten. Nach Beanstandungen durch die Vorprüfungsstelle sind Kosten nicht mehr erstattet worden. Seit 1982 werden aber Ausgaben für Unterhaltung und Instandsetzung des Unimogs, der Anbaugeräte und sämtlicher Anhänger sowie die Betriebsstoffe mindestens für den Unimog unmittelbar aus den Mitteln des Instituts gezahlt.

Der LRH hat die Universität darauf hingewiesen, daß ohne eine — ggf. auch vorläufige — Regelung Landesmittel für Betrieb und Wartung privater Kraftfahrzeuge nicht in Anspruch genommen werden dürfen. Er hat die Universitätsverwaltung gebeten, unverzüglich zu prüfen, ob das Institut vorhandene Fahrzeuge anderer Einrichtungen mitnutzen kann. Ist dies nicht möglich, wird die Universitätsverwaltung zu prüfen haben, ob das Land für das Institut Fahrzeuge und Geräte bereitzustellen hat oder ob den vorhandenen oder etwa künftig aus Drittmitteln zu beschaffenden Fahrzeugen die Funktion von Dienstfahrzeugen zuerkannt werden sollte. Ist dies nicht notwendig oder nicht zu verwirklichen, wird mit Professor A unter Beachtung des § 57 LHO unverzüglich eine Vereinbarung über den Einsatz seiner privaten Fahrzeuge für dienstliche Zwecke und die dafür zu gewährende Entschädigung zu treffen sein, um deren Abschluß Professor A die Universität bereits im November 1982 gebeten hat.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

9. Lehrerausbildung für 26 Lehramtsstudenten

Eine Hochschule betreibt für lediglich 26 Studenten die Ausbildung für das Lehramt an Gymnasien und hält dafür eine besondere, mit drei Stellen ausgestattete Geschäftsstelle vor.

Eine Hochschule unterhält eine „Geschäftsstelle für Pädagogik und Lehrerausbildung“. Sie wird von einem Universitätsprofessor (BesGr. C 3) geleitet. Ihm stehen zwei Angestellte zur Seite.

Im Sommersemester 1987 betreute die Geschäftsstelle lediglich 26 Lehramtsstudenten. Seit dem Sommersemester 1985 waren es nie mehr als 30 Studenten.

Angesichts dieser geringen Zahl hält es der LRH nicht für gerechtfertigt, die Lehrerausbildung an dieser Hochschule weiter aufrecht zu erhalten. Er hat daher vorgeschlagen, die Geschäftsstelle aufzulösen und dort die Lehrerausbildung insgesamt einzustellen.

Die Hochschule will diesem Votum im wesentlichen folgen.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat sich den Vorschlag uneingeschränkt zu eigen gemacht und die Hochschule nach Abstimmung mit dem Kultusminister entsprechend angewiesen.

Diese Entscheidung ist zu begrüßen. Der Minister für Wissenschaft und Kunst wird — unabhängig von Prüfungen durch den LRH — eine Bestandsaufnahme der Lehrerausbildung an den niedersächsischen Hochschulen vorzunehmen, insbesondere die jeweiligen Studentenzahlen in den einzelnen Studiengängen zu erheben und daraus ein Konzept für eine effiziente, konzentrierte und zwischen den Hochschulen abgestimmte Lehrerausbildung zu entwickeln haben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

10. Eingliederung einer Abteilung der ehemaligen Pädagogischen Hochschule Niedersachsen in eine Universität

Die Abteilung X der 1978 aufgelösten Pädagogischen Hochschule Niedersachsen ist innerhalb der Universität X nicht eingegliedert worden. Zahlreiche wissenschaftliche Einrichtungen wirken daher seit zehn Jahren nebeneinander her.

Durch den inzwischen aufgehobenen § 142 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) vom 1. 6. 1978 wurden u. a. die Abteilung X der aufgelösten Pädagogischen Hochschule Niedersachsen (PHN) und die Universität X am 1. 10. 1978 zusammengeschlossen. Nach § 145 Satz 1 NHG war die Abteilung X der PHN zunächst ein erziehungswissenschaftlicher Fachbereich „an“ der neu gebildeten Universität X. Gemäß § 145 Satz 2 NHG wäre dieser erziehungswissenschaftliche Fachbereich „innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten eines Niedersächsischen Lehrerausbildungsgesetzes . . . in die übrigen Fachbereiche einzugliedern“ gewesen.

Ein Lehrerausbildungsgesetz ist allerdings nicht ergangen. Durch das Achte Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes vom 2. 6. 1982 sind vielmehr u. a. die §§ 141 bis 147 NHG „gestrichen“ worden. Nach den Ausführungen des Berichterstatters im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Entwurfs dieses Gesetzes sollte damit auf „die zwangsweise . . . Fach-zu-Fach-Integration“ verzichtet und die Autonomie der betroffenen Hochschulen gestärkt werden.

Die Universität X hat danach von Maßnahmen zur Eingliederung des erziehungswissenschaftlichen Fachbereichs abgesehen. So wirken folgende Einrichtungen dieses Fachbereichs organisatorisch, räumlich, personell und apparativ selbständig neben nachstehenden Einrichtungen anderer Fachbereiche:

Einrichtungen des Erziehungswissenschaftlichen Fachbereichs	Einrichtungen anderer Fachbereiche
Seminar B für Philosophie	Seminar A für Philosophie
Seminar für Allgemeine Pädagogik Seminar für Unterrichtswissenschaft	Seminar für Pädagogik
Seminar für Deutsche Sprache und Literatur und deren Didaktik	Seminar für Deutsche Sprache und Literatur
Seminar für Englische und Französische Sprache und deren Didaktik	Seminar für Anglistik und Amerikanistik Romanisches Seminar
Seminar für Geographie und Geschichte und deren Didaktik	Institut für Geographie Historisches Seminar
Seminar für Soziologie und Sozialarbeitswissenschaft Seminar für Politische Wissenschaft und Politische Bildung	Seminar für Politikwissenschaft und Soziologie
Seminar für Psychologie	Institut für Psychologie
Seminar für Sportwissenschaft und Sportpädagogik	Institut für Sportwissenschaft
Institut für Biologie und Chemie und deren Didaktik	Biologische Institute Chemische Institute
Institut für Mathematik, Physik und Technik und deren Didaktik	Mathematische Institute Physikalische Institute Technische Institute

Die Universität hat offensichtlich nicht erkannt, daß die Streichung des § 145 NHG sie nicht der Notwendigkeit entthob, schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) eine sachgerechte Eingliederung der 1978 zusammengeschlossenen Teile herbeizuführen, und sei es auch nur durch die Bildung gemeinsamer wissenschaftlicher Einrichtungen und Betriebseinheiten gemäß § 103 NHG. Auch der Minister für Wissenschaft und Kunst scheint dies verkannt zu haben. Jedenfalls hat er die Bildung der vorstehenden wissenschaftlichen Einrichtungen gemäß § 160 NHG genehmigt und auch später keine steuernden Maßnahmen „für die Bildung, Änderung, Zusammenlegung und Aufhebung von Fachbereichen, wissenschaftlichen Einrichtungen und Betriebseinheiten“ (§ 77 Abs. 4 Nr. 1 NHG) getroffen, obwohl es gemäß § 77 Abs. 7 NHG in seinem pflichtgemäßen Ermessen lag, selbst solche Entscheidungen „aus Gründen der Zweckmäßigkeit“ (§ 77 Abs. 4 NHG) zu treffen.

Einige Wissenschaftler und auch der Minister für Wissenschaft und Kunst halten allerdings die früher von der PHN wahrgenommenen Lehraufgaben für so spezifisch, daß sie von vergleichbaren Einrichtungen anderer Fachbereiche nicht erfüllt werden könnten. Sollte dies generell und selbst für jene anderen Fachbereiche gelten, die ihrerseits ebenfalls der Lehrerbildung dienen, dürften daraus landesweit Konsequenzen für die Gestaltung der Lehrerbildung insgesamt zu ziehen sein, und zwar unabhängig davon, ob die Lehramtsausbildung an der Universität X angesichts sinkender Nachfrage künftig noch beibehalten wird. Ein Nebeneinander erziehungswissenschaftlicher Seminare oder anderer vergleichbarer wissenschaftlicher Einrichtungen wie in X sollte jedenfalls nicht länger hingenommen werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung haben begonnen.

11. Psychologie als Forschungs- und Lehrinheit in zwei Fachbereichen derselben Hochschule

Eine Hochschule betreibt für die Aufgaben desselben Fachgebiets zwei verschiedene wissenschaftliche Einrichtungen.

Die Universität X betreibt in ihrem Fachbereich für Chemie, Pharmazie und Biowissenschaften das Institut für Psychologie und in ihrem Erziehungswissenschaftlichen Fachbereich das Seminar für Psychologie (vgl. Abschn. VI Nr. 10).

Das auf den Diplom-Studiengang Psychologie ausgerichtete Institut „hat die Aufgabe, das Fachgebiet der Psychologie in Forschung und Lehre zu vertreten“. Es bietet auch Vorlesungen für Studenten anderer Fachrichtungen an.

Das auf die Lehramtsstudiengänge und den Diplom-Studiengang Erziehungswissenschaften ausgerichtete Seminar „dient der Forschung und Lehre sowie dem Studium, der Weiterbildung und der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses im Fachgebiet Psychologie“.

Das in fünf Abteilungen gegliederte Institut deckt mit seinen Vorlesungen Themenbereiche ab, in denen auch das mit zwei Professorenstellen ausgestattete Seminar Vorlesungen anbietet. Ein Vergleich der Arbeitsbereiche des Seminars mit denen der Abteilungen des Instituts läßt zudem erkennen, daß auch in der Forschung weitgehend gleichartige Aufgabenfelder bearbeitet werden.

Eine Zusammenarbeit zwischen dem Institut und dem Seminar besteht bisher nicht.

Es ist grundsätzlich unwirtschaftlich, für die Erfüllung gleichgelagerter Aufgaben eines Fachgebiets zwei voneinander getrennt und unkoordiniert arbeitende wissenschaftliche Einrichtungen mit ihren jeweils eigenen personellen und materiellen Ressourcen bis hin zur eigenen Bibliothek vorzuhalten.

Nach Darstellung des Ministers für Wissenschaft und Kunst läßt sich aus der Existenz gleichartiger Aufgabenfelder jedoch nicht der Schluß auf inhaltliche Überschneidungen in der Forschung ziehen. Die Lehrveranstaltungen des Instituts sowie des Seminars verfolgten im übrigen unterschiedliche Lehrziele und könnten deshalb nicht zusammengelegt werden. Im übrigen würde die Lehrerausbildung an dieser Universität möglicherweise ganz eingestellt.

Diese allgemein gehaltene Stellungnahme enthebt aber weder die Universität noch den Minister im Rahmen der Mittelbewirtschaftung und seiner Anordnungsbefugnis nach § 77 Abs. 7 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) von der zumindest unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit gebotenen konkreten Prüfung, ob durch organisatorische Änderungen oder sonstige Formen der Zusammenarbeit die Aufgaben des Fachgebiets Psychologie effizienter und sparsamer wahrgenommen werden können.

So wäre beispielsweise den Fragen nachzugehen,

- inwieweit einführende oder thematisch fachbereichsübergreifende Lehrveranstaltungen durch jeweils einen Lehrenden wahrgenommen und in die verschiedenen Studiengänge integriert werden können,
- inwieweit die auf gleiche Arbeitsfelder zielende Forschung sowie der Einsatz der hierfür benötigten personellen und sächlichen Mittel in beiden Einrichtungen zusammenzufassen sind,
- ob eine gemeinsame wissenschaftliche Einrichtung (§ 103 NHG) die Aufgaben des Fachgebiets Psychologie in Forschung und Lehre für die gesamte Universität

wirksamer und hinsichtlich des Mitteleinsatzes sparsamer wahrnehmen kann, als es der bisherige Zustand ermöglicht.

Die Erörterungen mit der Verwaltung haben begonnen.

12. Bewirtschaftung von Einnahmen und Spenden außerhalb des Landeshaushalts

Ein Hochschulinstitut bewirtschaftete im Interesse erhöhter Flexibilität einen Teil seiner Mittel außerhalb des Landeshaushalts.

Ein Hochschulinstitut bewirtschaftete einen kleinen Teil seiner Einnahmen aus Industrieaufträgen sowie aus Spenden — in den Jahren 1983 bis 1987 insgesamt mehr als 150 000 DM — außerhalb des Landeshaushalts. Dafür hatten die beiden Universitätsprofessoren des Instituts bei zwei Fördergemeinschaften vier Konten eingerichtet.

Das Institut bezahlte aus den auf diesen Konten vereinnahmten Mitteln u. a. auch

- Bewirtungen,
- einen Betriebsausflug,
- Prämien für der Selbstversicherung des Landes widersprechende Haftpflicht- und Unfallversicherungen,
- einen Personalcomputer, den es lediglich für die Textverarbeitung einsetzte.

Aus diesen Mitteln erstattete sich zudem einer der beiden Universitätsprofessoren u. a. Wegstreckenentschädigungen und Übernachtungsgelder.

Das Institut rechtfertigte die Mittelbewirtschaftung außerhalb des Landeshaushalts mit dem Hinweis, es benötige in einem gewissen Umfang flexibel einsetzbare Mittel.

13. Abgrenzung zwischen Nebentätigkeit und Dienstaufgabe

Hochschullehrer lassen sich ihre Mitwirkung an der Hochschule erteilten Forschungsaufträgen gelegentlich als „freie Mitarbeit“ vom Land gesondert honorieren. In einem Fall hat der Minister für Wissenschaft und Kunst diese Praxis durch die nachträgliche Erteilung einer Nebentätigkeitsgenehmigung sanktioniert.

Wird einem Hochschulinstitut ein Forschungsauftrag erteilt, so steht das hierfür vereinbarte Entgelt dem Land zu. Die das Vorhaben durchführenden Hochschulbediensteten werden hierbei im Rahmen ihrer Dienstaufgaben tätig. Dennoch haben einzelne Hochschullehrer ihre Mitwirkung an solchen Vorhaben dem Land gelegentlich so in Rechnung gestellt, als hätten sie in privater Nebentätigkeit gehandelt, wie der nachstehende Beispielfall veranschaulicht.

Ausgangssachverhalt

Die Bundesanstalt Z schloß mit dem durch Professor A vertretenen Fachgebiet X der Universität Y im Jahre 1981 einen Vertrag über die Durchführung eines Forschungsvorhabens. Dieses lief nach Verlängerung durch einen späteren Änderungsvertrag zum 28. 2. 1983 aus.

Die Bundesanstalt Z verpflichtete sich zur Zahlung eines Entgelts von letztlich insgesamt 112 310,75 DM nach Maßgabe der beiden vom Fachgebiet X erstellten und zum Vertragsbestandteil erklärten Kostenpläne. Diese enthielten eine Position „Berater/freier Wiss. Mitarbeiter“, die den Professor A, dem im übrigen die Projektleitung oblag, mit einem Betrag von insgesamt 6 175 DM (zuzüglich gesondert ausgewiesener Mehrwertsteuer) für eine Arbeitsleistung von 13 Tagen aufführte.

Das in den beiden Kostenplänen vorgesehene Entgelt für den „freien Wiss. Mitarbeiter“ stellte Professor A dem Fachgebiet X am 18. 8. 1982 und 10. 2. 1983 in Rechnung und ließ es sich durch die Regierungsbezirkskasse auszahlen.

Würdigung

Dies war aus mehreren Gründen rechtswidrig:

Professor A ist für das von ihm geleitete Fachgebiet X nicht in Nebentätigkeit tätig geworden. Alle Leistungen, die er dem Fachgebiet X für das Forschungsvorhaben erbracht hat, waren von ihm als Leistungen in seinem Hauptamt zu erbringen, wofür ihn das Land besoldet hat. Denn nach § 71 a NBG sollen „dem Beamten . . . grundsätzlich Aufgaben seiner Behörde oder Einrichtung, bei der ihm das Hauptamt übertragen worden ist, nicht zur Erledigung als Nebentätigkeit übertragen werden“. Wenn diese Sollbestimmung auch nur Grundsätze aufstellt und mithin Ausnahmen zuläßt, so ist es doch ausgeschlossen, daß eine Einrichtung des Landes wie das Fachgebiet X einem seiner Bediensteten oder gar seinem Leiter dessen Dienstaufgaben zur Erfüllung in privater Nebentätigkeit überträgt; denn dies beeinträchtigt stets die „dienstlichen Interessen“ (§ 73 Abs. 2 NBG in der damaligen wie in der heutigen Fassung). Im vorliegenden Fall war aber Professor A nicht nur Leiter des Fachgebiets, sondern zugleich Leiter des Forschungsvorhabens für die Bundesanstalt Z, so daß er auch insoweit nach § 35 NHG nur seine eigenen Dienstaufgaben zu erfüllen hatte.

Zudem hätte Professor A als Leiter des Fachgebiets X gemäß § 181 BGB nicht mit sich selbst als „freiem Mitarbeiter“ einen Vertrag schließen dürfen. Überdies hätte jeder Vertrag mit ihm nach § 57 LHO der Einwilligung des Ministers für Wissenschaft und Kunst bedurft.

Beanstandung und Rechtfertigungsversuche

Nachdem die Vorprüfungsstelle den Vorgang beanstandet hatte, erklärte Professor A, die „wissenschaftliche Beratung“ sei im Rahmen einer Nebentätigkeit für die Bundesanstalt erfolgt. Danach bat er den Minister für Wissenschaft und Kunst um „nachträgliche Genehmigung“ dieser „wissenschaftlichen Beratung . . . als bezahlte Nebentätigkeit“.

Auf eine Nachfrage des Ministers legte Professor A ein an das Fachgebiet X gerichtetes Schreiben der Bundesanstalt Z vom 1. 7. 1986 vor, in dem diese bestätigte, Professor A habe sie „wie vertraglich vereinbart beraten“.

Daraufhin genehmigte der Minister für Wissenschaft und Kunst am 21. 11. 1986 „die in der Zeit vom 1. 10. 1981 bis 28. 2. 1983 wahrgenommene Beratertätigkeit“ als Nebentätigkeit.

Die Vorprüfungsstelle hielt jedoch ihre Beanstandung aufrecht und legte sie ihrerseits dem Minister vor. Dieser hielt an seiner Entscheidung fest. Dies hat dann der LRH beanstandet.

Der Minister bestreitet, daß die „freie Mitarbeit“ des Projektleiters Professor A Teil der von ihm zu erfüllenden Dienstaufgabe im Rahmen des vom Fachgebiet X abgeschlossenen Vertrags gewesen sei. Er meint, „die Leistungen des Fachgebiets im Rahmen des Werkvertrags und die privaten Arbeiten von Professor A wären sachlich und zeitlich eindeutig voneinander getrennt“, und verweist insoweit auf ein am 26. 10. 1983 von der Bundesanstalt Z veranstaltetes „Fachgespräch“, dessen Organisation und Leitung sie an Professor A übertragen habe und an dessen Auswertung Professor A beteiligt gewesen sei.

Kritik

Der Minister für Wissenschaft und Kunst hatte aber im vorliegenden Fall überhaupt nicht über eine Nebentätigkeit für die Bundesanstalt zu entscheiden.

Die Bundesanstalt hat nämlich zu keinem Zeitpunkt dem Professor A als Privatperson einen Auftrag erteilt. Ihr Vertragspartner war nach dem unmißverständlichen Wortlaut des Vertrags allein das Fachgebiet X, also die Universität. Die nach dem Vertrag zu erbringenden Leistungen waren insgesamt allein vom Fachgebiet X, nicht etwa von Professor A als Privatperson, geschuldet. Demgemäß vereinnahmte das Fachgebiet auch das gesamte Entgelt im Landeshaushalt.

Daß es sich bei dem Vertrag des Fachgebiets mit der Bundesanstalt „praktisch um zwei Verträge“ gehandelt haben soll, die „aus Unkenntnis zusammengefaßt“ worden seien, ist rechtlich unerheblich, weil der Vertrag selbst eindeutig ist und eine Auslegung nicht zuläßt, aus der Professor A persönliche Ansprüche gegen die Bundesanstalt herleiten könnte.

Im übrigen hätte eine Vertragsgestaltung, bei der die Privatperson Professor A als Vertragspartner für bestimmte Leistungen innerhalb des einheitlichen Forschungsvorhabens verpflichtet worden wäre, nicht zu einer genehmigungsfähigen Nebentätigkeit führen können. Denn nach § 35 Abs. 1 NHG war Professor A verpflichtet, seine Mitwirkung an dem dem Fachgebiet erteilten Forschungsauftrag insgesamt als Dienstaufgabe zu erfüllen. Schon vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Nebentätigkeitsrechts vom 2. 7. 1985 hätte daher die als „freie Mitarbeit“ deklarierte Beratung nicht als Nebentätigkeit genehmigt werden dürfen (vgl. § 71 b Abs. 5 sowie § 73 Abs. 2 NBG in der damals gültigen Fassung sowie heute nach § 73 Abs. 2 Sätze 1 und 2 Nr. 3 NBG).

Soweit der Minister schließlich auf das „Fachgespräch am 26. 10. 1983“ abstellt, übersieht er, daß die Nebentätigkeitsgenehmigung nur bis zum 28. 2. 1983 erteilt war und daß Professor A auch seine gesamte Vergütung bereits während der Laufzeit des Vorhabens bis Februar 1983 bezogen hatte.

Unabhängig von dem vorstehenden Beispielfall wird der Minister für Wissenschaft und Kunst sicherzustellen haben, daß sich Hochschullehrer ihre Mitarbeit an Drittmittelvorhaben der Hochschulen nicht als Nebentätigkeit — sei es für die eigene Hochschule, sei es für den Auftraggeber — gesondert honorieren lassen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

14. Nebentätigkeit in den Hochschulkliniken
Kapitel 06 12 und 06 19

Die Nebentätigkeit in den Hochschulkliniken bedarf genauerer Eingrenzungen und stärkerer Kontrolle.

Bei seinen Prüfungen stößt der LRH immer wieder auf Mißstände im Bereich der privaten Nebentätigkeit in den Kliniken:

- Einige Universitätsprofessoren rechnen Leistungen, die die von ihnen geleiteten Einrichtungen ohne ihre Mitwirkung im Einzelfall erbringen, gegenüber den Leistungsempfängern und dem Land so ab, als hätten sie sie persönlich erbracht.
- Häufig werden Leistungen in Nebentätigkeit erbracht, obwohl eine solche Nebentätigkeit nicht genehmigt ist und zum Teil auch nicht genehmigt werden darf (§ 73 Abs. 1 und 2 NBG).
- Oft überschreitet die zeitliche Inanspruchnahme durch genehmigungsfreie und genehmigte Nebentätigkeiten bei weitem das Ausmaß, das der Begrenzung auf ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit in § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 i. V. m. Satz 3 NBG zugrunde liegt.
- Nicht selten werden für genehmigungsfreie oder genehmigte Nebentätigkeiten Einrichtungen, Personal oder Material in Anspruch genommen, obwohl die dafür zusätzlich erforderliche Genehmigung nicht erteilt ist und zum Teil auch nicht erteilt werden darf (§ 75 c Abs. 1 NBG).

Zum Teil sind diese Mißstände darauf zurückzuführen, daß der Minister als unmittelbarer Dienstvorgesetzter der Universitätsprofessoren (§ 89 NHG) die Genehmigungen nicht präzise genug gefaßt hat. Vieles deutet darauf hin, daß es dem Minister an dem notwendigen Überblick über die tatsächlichen Verhältnisse fehlt, insbesondere über die räumliche, apparative und personelle Ausstattung der einzelnen Klinikeinrichtungen und ihre Inanspruchnahme. So hat der Minister mit Erlaß vom 14. 3. 1986 70 Wissenschaftlern der Kliniken in Göttingen pauschal die vorläufige Genehmigung zur „Ausübung beantragter Nebentätigkeiten in dem bisher wahrgenommenen Umfang“ erteilt, als aufgrund Artikel IV Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Nebentätigkeitsrechts vom 2. 7. 1985 alle vor dem 1. 8. 1985 erteilten Nebentätigkeitsgenehmigungen mit dem 31. 1. 1986 erloschen waren.

Der LRH begrüßt daher die im Regierungsentwurf zur NHG-Novelle zum Ausdruck kommende Absicht, den Minister künftig zu ermächtigen, „den Leiter der Hochschule mit der Wahrnehmung einzelner der ihm obliegenden Befugnisse des Dienstvorgesetzten zu beauftragen“. Der Minister wird dann den Leitern der Hochschulen mit Kliniken vor allem auch die Aufgabe zu übertragen haben, gemäß § 74 a Abs. 1 NBG Mißbräuchen entgegenzutreten. Die Befugnis zur Genehmigung von Nebentätigkeiten und zur Genehmigung der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material sollte der Minister sich aber insoweit vorbehalten, als die Behandlung von Kassenpatienten aufgrund entsprechender Ermächtigung der Kassenärztlichen Vereinigung Gegenstand der Nebentätigkeit ist. In jedem Falle wird der Minister aber sicherzustellen haben, daß Nebentätigkeiten nur noch im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen ausgeübt und Mißbräuche vermieden werden.

Dazu sollte der Minister die Nebentätigkeitsproblematik künftig bereits bei den Berufungsverhandlungen im Auge haben. Durch eine eindeutige Festlegung der Dienstaufgaben läßt sich eine etwaige Nebentätigkeit von Anfang an eingrenzen. Der Minister wird sodann darauf hinzuwirken haben, daß die Anträge auf Genehmigung einer Nebentätigkeit und auf die Genehmigung der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material der Kliniken alle zu ihrer Beurteilung

wesentlichen Daten genau angeben. Nach Erteilung entsprechend eindeutiger Genehmigungen wird zudem in regelmäßigen Abständen zu prüfen sein,

- wie sich der Umfang der Nebentätigkeit entwickelt hat und ob danach die Genehmigungen zu widerrufen, einzuschränken oder zu konkretisieren sind,
- ob der Umfang *aller* Nebentätigkeiten, also einschließlich der lediglich anzeigepflichtigen (§ 63 Abs. 1 NHG), ein Ausmaß angenommen hat, das mit dem geltenden Beamtenrecht nicht in Einklang zu bringen ist und deshalb zu einer Beschränkung der genehmigten Nebentätigkeit führen muß.

Die Erörterungen mit dem Minister sind noch nicht abgeschlossen.

15. Werkverträge für Arbeitsverhältnisse

Hochschul institute schließen häufig Verträge ab, die sie als Werkverträge ansehen und behandeln, obwohl sie tatsächlich Arbeitsverhältnisse begründen oder modifizieren. Infolge dessen kommt das Land seiner Verpflichtung zur Abführung der Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuer nicht nach.

Immer wieder schließen Hochschul institute „Werkverträge“, um vorhandenes Personal gesondert entlohnen oder weiteres Personal zusätzlich beschäftigen zu können.

Auf diese Weise vergüten Institute z. B. die Mehrarbeit ihrer Bediensteten, um die Anordnung von Überstunden und den damit vorrangig verbundenen Freizeitausgleich zu vermeiden. So beschäftigen sie übergangsweise auch Personal, dessen Einstellung an der Hochschule bevorsteht oder geendet hat. Auch sonst verfahren sie bei nur kurzfristig zu beschäftigendem Personal häufig so. Tatsächlich handelt es sich aber um Arbeitsverhältnisse mit den entsprechenden arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Folgen.

Die Hochschul institute verkennen offenbar jedoch die Konsequenzen ihres Handelns und die daraus drohenden Schäden für das Land. So hat beispielweise eine Universität auf entsprechende Prüfungshinweise des LRH festgestellt, daß allein in dem Institut Y bei 25 Personen mit „Werkverträgen“ tatsächlich Arbeitsverhältnisse vorlagen. Allein für eine dieser 25 Personen waren Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von rd. 19 900 DM nachzuzahlen. In anderen Fällen waren auch Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) abzuführen. Nach ihrem Bericht hat die Universität für die 25 Personen insgesamt über 58 000 DM an Sozialversicherungsbeiträgen und VBL-Umlagen nachentrichtet. Wegen der verspätet überwiesenen VBL-Umlagen mußte sie zudem Zinsen zahlen.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst wird in solchen Fällen die Haftungsfrage zu prüfen und im übrigen sicherzustellen haben, daß

- die Institute sorgsam und nachvollziehbar zwischen Werkverträgen und Arbeitsverhältnissen unterscheiden,
- Werkverträge, soweit die Voraussetzungen des § 631 BGB wirklich vorliegen, nur noch schriftlich abgeschlossen und die vorgeschriebenen Kontrollmitteilungen über die gezahlten Vergütungen an das Finanzamt abgegeben werden,
- die zentrale Hochschulverwaltung bei der Einstellung von Personal stets beteiligt wird und
- die arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Pflichten der Hochschulen erfüllt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

16. Personaleinsatz in Hochschulinstituten

Hochschulinstitute setzen Drittmittelpersonal entgegen dem einschlägigen Erlaß des Ministers für Wissenschaft und Kunst und zum Teil entgegen den Bestimmungen der Drittmittelgeber auch für Daueraufgaben und solche Forschungsvorhaben ein, für die die Hochschulverwaltungen die Drittmittelkräfte nicht eingestellt haben.

Hochschulinstitute beschäftigen neben planmäßigem Personal in teilweise erheblichem Umfang Kräfte zu Lasten eingeworbener Drittmittel. Diese Drittmittelkräfte stellen die Hochschulen grundsätzlich für die Durchführung bestimmter Drittmittelvorhaben ein.

Nach dem Runderlaß des Ministers für Wissenschaft und Kunst über Forschung aus Mitteln Dritter dürfen nämlich „den aus Mitteln Dritter vergüteten ... Mitarbeitern ... im Rahmen ihrer arbeitsvertraglichen Tätigkeiten grundsätzlich nur ... Dienstleistungen im Rahmen der Forschungsvorhaben übertragen werden, für die sie eingestellt worden sind“.

Diese Bestimmung, die insbesondere den Zuwendungsbestimmungen der öffentlichen Drittmittelgeber Rechnung tragen, wird aber von Hochschulinstituten, die ständig Drittmittelvorhaben in erheblicher Größenordnung durchführen und deshalb wie privatwirtschaftliche Unternehmen vorausschauend planen und wirtschaften müssen, meist nicht befolgt.

Die Institute setzen ihre Drittmittelkräfte vielmehr ebenso für andere Vorhaben, für die diese nicht eingestellt worden sind, wie für allgemeine Institutsaufgaben (Daueraufgaben) ein und lassen umgekehrt ihr planmäßiges Personal bei der Durchführung der Drittmittelvorhaben Aufgaben wahrnehmen, für die Drittmittelkräfte eingestellt worden sind.

Die Erlaßregelung des Ministers für Wissenschaft und Kunst erweist sich allerdings auch als wenig praktikabel, und die entsprechenden Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden der Drittmittelgeber erscheinen deswegen wenig wirtschaftlich: Das neu für ein Drittmittelvorhaben eingestellte Personal läßt sich hierfür oft weniger rationell als für Routineaufgaben und allgemeine Institutsaufgaben einsetzen, während die vorhandenen Plankräfte und Kräfte aus älteren Drittmittelvorhaben unter Entlastung von ihren sonstigen Aufgaben für die Durchführung neuer Vorhaben häufig besser geeignet sind. Es wäre wirtschaftlich auch gar nicht vertretbar, mehrere unterschiedlich spezialisierte Mitarbeiter des Technischen Dienstes nicht entsprechend ihrer Spezialisierung für alle jeweils durchzuführenden (Drittmittel-)Vorhaben einzusetzen, sondern sie nur in dem Drittmittelvorhaben, aus dem sie bezahlt werden, zu verwenden und dort dann auch für Arbeiten, für die sie nicht spezialisiert und deshalb nur weniger qualifiziert sind.

Es liegt zudem im Interesse aller Institutsarbeit, die gerade auch auf die Qualifizierung wissenschaftlicher Mitarbeiter ausgerichtet ist, daß diese je nach Erfahrungs- und Kenntnisstand vielseitig eingesetzt werden.

In anderen Verwaltungszweigen wird es seit langem für zulässig, in bestimmten Fällen sogar für wirtschaftlich geboten erachtet, den Drittmittelkräften vergleichbare Bauleitungskräfte für ständige Aufgaben und etatisiertes Personal für vorübergehende Bauleitungsaufgaben (vergleichbar den Drittmittelvorhaben) einzusetzen, wenn ein Kostenausgleich sichergestellt ist. Für den Bereich der Wasserwirtschaftsverwaltung hat der Landtag diese Problemlösung „mit Befriedigung zur Kenntnis genommen“ (Drs 8/1787 Nr. 18).

Überträgt man diesen Gedanken auf den Hochschulbereich, so wäre es grundsätzlich unbedenklich, unter Umständen sogar zweckmäßig, wenn nicht nur etatisiertes Personal für die verschiedenen Drittmittelvorhaben eingesetzt würde, sondern Drittmittelkräfte auch für ständige Aufgaben und insbesondere auch für andere Drittmittelvorhaben als diejenigen, für die sie eingestellt worden sind und aus deren Mitteln sie bezahlt werden.

Soweit sich allerdings Drittmittelgeber zulässigerweise des Zuwendungsrechts bedienen und den Nachweis fordern, daß die von ihnen finanzierten Kräfte auch (allein) für das von ihnen geförderte Vorhaben eingesetzt werden, wird der Minister für Wissenschaft und Kunst die Zuwendungsgeber dahin bewegen müssen, daß sie ihre Nebenbestimmungen ändern und als Nachweis der Personalkosten eines Vorhabens auch Aufzeichnungen über den anteiligen Einsatz von Kräften zulassen. Dies ist zumindest insoweit aussichtsreich, als die Zuwendungsgeber ihrerseits die Förderungsmittel auch vom Minister für Wissenschaft und Kunst erhalten.

Soweit es sich bei den „Zuwendungen“ — wie beim Bund häufig — der Sache nach um entgeltliche Aufträge handelt, wird der Minister für Wissenschaft und Kunst ohnehin auf eine Änderung des Verfahrens hinwirken müssen, so daß es eines Verwendungsnachweises und damit eines Personalkostennachweises nicht bedarf.

In jedem Falle müssen die Institute aber Aufzeichnungen vornehmen, die den Kostenausgleich, insbesondere also die anteilige Zuordnung des Arbeitseinsatzes auf die verschiedenen Projekte, ermöglichen.

Automatisierte Mittelbewirtschaftungssysteme können hierfür eine gute Hilfe bieten. Endgültig wird sich dieses Problem jedoch erst mit Hilfe einer rechnergestützten Kosten- und Leistungsrechnung lösen lassen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

17. Studienreform

Kapitel 06 08 und alle Hochschulkapitel

Im April 1987 hat der Minister für Wissenschaft und Kunst erklärt: „Die Maßnahmen . . . zur Studienreform sind vollständig abgeschlossen.“ Die im Rahmen der Studienreform festgelegten Regelstudienzeiten überschreiten aber die im Hochschulrecht grundsätzlich vorgeschriebene Dauer von vier Jahren.

1976 hat der Bundesgesetzgeber in Kenntnis der sich ständig verlängernden und im Durchschnitt auf sechs Jahre zubewegenden tatsächlichen Studienzeiten in § 10 Abs. 4 Hochschulrahmengesetz bestimmt: „Die Regelstudienzeit bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluß soll vier Jahre nur in besonders begründeten Fällen überschreiten.“ Dieser 1978 in § 16 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) übernommene Grundsatz gilt auch heute noch. Die Regelstudienzeit ist maßgebend für die Gestaltung der Studienordnung, die Sicherstellung des Lehrangebots, die Gestaltung des Prüfungsverfahrens sowie für die Ermittlung und Feststellung der Ausbildungskapazitäten und die Berechnung von Studentenzahlen bei der Hochschulplanung (§ 16 Abs. 1 NHG). An dem Grundsatz einer vierjährigen Regelstudienzeit hatten die Studienreformkommissionen ihre Arbeit auszurichten.

Auch der Minister für Wissenschaft und Kunst hat diesen Grundsatz bei den von ihm zu treffenden Entscheidungen über die Genehmigung von Hochschulprü-

funktionsordnungen, von Studienordnungen und für die Einführung und wesentliche Änderung von Studiengängen (§ 77 Abs. 2 bis 4 NHG) zu beachten.

In den Hochschulprüfungsordnungen sind die Regelstudienzeiten anzugeben; die „Prüfungsanforderungen und -verfahren sind so zu gestalten, daß die Abschlußprüfung innerhalb der Regelstudienzeit, spätestens aber sechs Monate nach ihrem Ablauf abgelegt werden kann“ (§ 20 Abs. 1 NHG). Die Studienordnungen müssen auf der Grundlage der Hochschulprüfungsordnungen und der staatlichen oder kirchlichen Prüfungsordnungen aufgestellt werden (§ 17 Abs. 1 NHG).

Diesen Vorschriften waren die seinerzeit „geltenden Studien- und Prüfungsordnungen“ gemäß § 164 Abs. 2 NHG ursprünglich „innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes“, also bis 1980, schließlich „innerhalb von vier Jahren“, also bis 1982, anzupassen. Dazu wurde eine sog. „Kleine Studienreform“ durchgeführt. Sie beschränkte sich nach den Ausführungen des Ministers allerdings darauf, zunächst die Form- und Verfahrensvorschriften der Prüfungsordnungen an das 1978 erlassene Niedersächsische Hochschulgesetz anzugleichen. Sie ging im übrigen von den bestehenden Zuständen aus. Die in dieser Zeit vom Minister genehmigten Prüfungsordnungen sahen demzufolge durchgängig Regelstudienzeiten von mehr als vier Jahren vor, obwohl die Sollvorschrift des § 16 Abs. 3 NHG dies nur ausnahmsweise, nämlich in besonders begründeten Fällen, zuläßt. Im Januar 1983 erließ das Landesministerium dann mehrere Prüfungsordnungen für die Lehrämter, die Regelstudienzeiten von 3,5 Jahren (Grundschulen) bis fünf Jahren (Gymnasien) enthalten. Damit sanktionierte die Landesregierung — wie dies auch in anderen Ländern geschehen ist — Regelstudienzeiten, die dem Grundsatz einer vierjährigen Regelstudienzeit nicht entsprachen.

Diese Sachlage und fehlende Vorgaben des Ministers für die Bemessung der Regelstudienzeiten beeinflussten die in den Jahren 1979 bis 1983 laufende Studienreformarbeit. Die Studienreformkommissionen mußten sich viele Jahre mit dem Konflikt auseinandersetzen, der zwischen dem eindeutigen Reformziel einer „nur in besonders begründeten Fällen“ zu überschreitenden, grundsätzlich aber auf „vier Jahre“ beschränkten Regelstudienzeit einerseits und den (Rechts-)Tatsachen andererseits bestand, daß

- die tatsächliche Studiendauer die angestrebte Regelstudienzeit in fast allen Studiengängen beträchtlich überstieg, nicht selten doppelt so hoch lag und zum Teil noch höher,
- das Bundesausbildungsförderungsrecht diesem Faktum durch die Ausdehnung der Förderungshöchstdauer auf bis zu sieben Jahre bereits Rechnung getragen hatte,
- die Regelstudienzeiten für die auf ein Staatsexamen zielenden Studiengänge bei den Medizinern, Zahnmedizinern, Tiermedizinern, Gymnasiallehrern sowie den Lehrern an berufsbildenden Schulen und an Sonderschulen mehr als acht Semester betragen.

Erst als die Studienreformkommissionen ihre Arbeit bereits weitgehend geleistet hatten, begann der Minister gegen Anfang 1983, auf eine striktere Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen hinzuwirken. Einer Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission am 28. 2. 1983 ist zu entnehmen:

„Die jahrelang vertretene Auffassung des MWK zur Regelstudienzeit . . . hat sich drastisch geändert: Unter Hinweis auf § 16 Abs. 3 NHG wird auf eine noch stärkere Kürzung der Regelstudienzeiten gedrängt.“

Mit Erlaß vom 27. 4. 1983 entschied der Minister für Wissenschaft und Kunst, daß die Regelstudienzeit bei Studiengängen an Fachhochschulen sechs Semester und an

wissenschaftlichen Hochschulen acht Semester betragen solle, zu der ein Prüfungszeitraum von bis zu zwei bzw. bis zu vier Monaten hinzutreten könne.

Die bis zum Herbst 1983 vorgelegten Empfehlungen der Studienreformkommissionen wichen ganz überwiegend von dieser Zielvorgabe ab: Von 44 Empfehlungen für Diplomstudiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen war lediglich bei fünf Studiengängen eine Regelstudienzeit von vier Jahren vorgesehen, in 29 Fällen fünf Jahre und mehr. Von 29 Empfehlungen für Magisterstudiengänge war bei keinem Studiengang eine Regelstudienzeit von vier Jahren vorgesehen, in 16 Fällen dagegen fünf Jahre.

Die Arbeit der Studienreformkommissionen, die das Land mehr als 12 Millionen DM kostete, trug somit nur in wenigen Ausnahmefällen dazu bei, das in § 16 Abs. 3 NHG gesetzlich normierte Ziel einer grundsätzlich nicht mehr als vier Jahre betragenden Regelstudienzeit zu erreichen.

Kompliziert wird die vom Gesetzgeber offenbar nicht erwartete Situation dadurch, daß der Minister bezüglich bestehender Prüfungsordnungen nach § 12 NHG nur verlangen kann, daß sie an die Empfehlungen der Studienreformkommissionen angepaßt werden. Ob dem Minister damit die Hände bei der Durchsetzung gesetzkonformer Regelstudienzeiten gebunden sind oder ob er nach § 77 Abs. 7 NHG weitergehende Anordnungsbefugnisse hat, kann hier dahinstehen. Jedenfalls hat es der Minister bei der Umsetzung der Studienreformempfehlungen nicht erreicht, daß in den von ihm genehmigten Prüfungsordnungen die durch § 16 Abs. 3 NHG grundsätzlich vorgegebene vierjährige Regelstudienzeit auch eingehalten wird.

Er hat zwar geltend gemacht, er habe den Hochschulen „in all den Fällen, in denen dies unter rechtlichen Gesichtspunkten zulässig erschien, eine kürzere Regelstudienzeit auferlegt als dies in den Empfehlungen vorgesehen war“. Dies gölte insbesondere für „sämtliche geistes- und sozialwissenschaftlichen Diplom- und Magisterstudiengänge, aber auch z. B. für Mathematik und Informatik“.

Ein Blick in die in den Jahren 1983 bis 1987 von ihm genehmigten Prüfungsordnungen zeigt aber, daß nur die wenigsten Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen eine Regelstudienzeit von vier Jahren aufweisen. Zumeist beträgt die Regelstudienzeit viereinhalb oder fünf Jahre. Auch die o. g. Prüfungsordnungen für die Lehrämter ließ das Landesministerium in seiner Verordnung vom 27. 6. 1986 insoweit unangetastet.

Trotzdem hat der Minister dem LRH am 6. 4. 1987 mitgeteilt: „Die Maßnahmen des MWK zur Studienreform sind vollständig abgeschlossen.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

18. Zuwendungen für ein privates Museum

Kapitel 06 90

Eine als Festbetrag gewährte Landeszuwendung führte zur Überfinanzierung einer Baumaßnahme. Gleichwohl hielt der Minister für Wissenschaft und Kunst die inzwischen bewirkte Rückforderung zunächst nicht für möglich.

Einem Verein wurde zur Errichtung eines Museums in Y am 31. 3. 1983 eine Zuwendung in Höhe von 60 000 DM als Festbetrag bewilligt. Nach dem Finanzierungsplan sollten die veranschlagten Gesamtausgaben von 480 000 DM wie folgt finanziert werden:

Landeszuwendung	60 000 DM,
Eigenmittel	140 000 DM,
Landkreis X	140 000 DM,
Stadt Y	140 000 DM,
	<u>480 000 DM.</u>

Die Landeszuwendung wurde in voller Höhe ausgezahlt. In dem am 10. 12. 1984 vorgelegten Verwendungsnachweis waren Ausgaben für Personal in Höhe von 360 796,81 DM und für Material in Höhe von 126 587,94 DM angegeben. Für die insgesamt 487 384,75 DM war folgende Finanzierung aufgeführt:

Landeszuwendung	60 000,— DM,
Eigenmittel	140 000,— DM,
Landkreis	130 000,— DM,
Stadt	<u>157 384,75 DM,</u>
	487 384,75 DM.

Nach den Feststellungen der zuständigen Vorprüfungsstelle hat die Stadt dem Verein jedoch gar keine Zuwendung gewährt, sondern statt dessen den gesamten Personalaufwand getragen, den sie sich ihrerseits fast vollständig aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahme-Mitteln der Arbeitsverwaltung erstatten ließ.

Der Verein hat danach tatsächlich nur die angefallenen Materialkosten in Höhe von 126 587,94 DM bezahlt. Die Zuwendungen in Höhe von 190 000 DM haben demgemäß zu einer Überfinanzierung in Höhe von 63 412,06 DM geführt.

Der Verein hätte solch wesentliche Änderungen der Finanzierung sofort nach Bekanntwerden anzeigen und spätestens im Verwendungsnachweis richtig angeben müssen.

Die Bewilligungsbehörde erließ aufgrund der Beanstandungen der Vorprüfungsstelle am 8. 1. 1986 einen Rückforderungsbescheid für die Landeszuwendung. Den Widerspruch dagegen legte sie dem Minister für Wissenschaft und Kunst vor; der entschied, wegen der Festbetragsfinanzierung könne eine Rückforderung nicht in Betracht kommen, weil die echten Ausgaben von 126 857,94 DM die Landeszuwendung von 60 000 DM überstiegen. Eine Rückforderung komme nur in Betracht, wenn der Träger die Bewilligung erschlichen habe.

Der von der Vorprüfungsstelle eingeschaltete LRH hat darauf verwiesen, daß Ausgaben des Zuwendungsempfängers nur die Zahlungen sind, die er tatsächlich geleistet hat, und daß bei einer Überfinanzierung durch Festbetragsfinanzierungen mehrerer Zuwendungsgeber Rückforderungen möglich und nötig sind.

Da der Landkreis seinen Finanzierungsbeitrag von 130 000 DM dem Träger belassen hat, hat die Bewilligungsbehörde schließlich dem Widerspruch nicht stattgegeben und die Zuwendung voll zurückgefordert.

Der geschilderte Fall verdeutlicht zunächst, daß der Verwendungsnachweis auch im Falle einer Festbetragsfinanzierung „alle mit dem Finanzierungszweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben“ enthalten muß. Er zeigt aber zugleich, welche nachteiligen Folgen die Wahl der Festbetragsfinanzierung für das Land haben kann. In allen Fällen, in denen noch mit Finanzierungsbeiträgen Dritter zu rechnen oder wesentliche Kostenänderungen nicht ausgeschlossen sind, sollte das Land von Festbetragsfinanzierungen absehen.

19. Wirtschaftliche Nutzung von Rechnerressourcen im Hochschulbereich

Im Hochschulbereich steigen die Investitionen zur Erweiterung der Datenverarbeitungskapazitäten sowie deren Nutzung weiterhin stark an. Eine bedarfsorientierte Versorgung der Hochschulen und eine Beschränkung der Nutzung auf das Notwendige wird sich nicht bei einer wie bisher vorwiegend kostenlosen Inanspruchnahme der Kapazitäten, sondern nur über eine Bezahlung durch die Nutzer verwirklichen lassen.

Finanzbedarf für ADV-Kapazität der Hochschulen

Mit der finanziellen Hilfe des Bundes im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetzes oder über Sonderprogramme gemäß Artikel 91 b GG sind die Hochschulen mit Datenverarbeitungsanlagen (DV-Anlagen) für Forschung und Lehre auf vier verschiedenen Ebenen ausgestattet worden, und zwar

- | | |
|--|---|
| 1. Ebene Einzelarbeitsplatz | — Arbeitsplatz- und Experimentierrechner |
| 2. Ebene Institut/Fachbereich | — Bereichsrechner |
| 3. Ebene Hochschulrechenzentrum | — Großrechner und teure Spezialgeräte |
| 4. Ebene Rechnerverbund
(über Hochschulrechenzentren) | — Befriedigung von Spezialnachfragen und
Abdeckung von Spitzenbedarf |

Seit 1987 werden im Haushaltsplan die vom Land allein zu finanzierenden Investitionen sowie die laufenden Sachausgaben der zentralen DV (Hochschulrechenzentren — HRZ —, Verwaltungs-DV, Rechnerverbund) für die Universität Z in den Titelgruppen 75 und 97, für die anderen Hochschulen in der Titelgruppe 99 des jeweiligen Hochschulkapitels, die der dezentralen DV (1. und 2. Ebene) in der Titelgruppe 81 getrennt ausgewiesen. Die vom Bund mitfinanzierten DV-Anlagen (Großgeräte) werden im Kapitel 06 08 veranschlagt.

Von den im Haushaltsplan 1985 für Großgeräte veranschlagten rd. 23 Millionen DM wurden fast 50 v. H. (rd. 11 Millionen DM) für den Erwerb von DV-Anlagen bewilligt. 1986 betrug der Anteil fast 33 v. H. (rd. 12 Millionen DM). Die Sachausgaben der HRZ sind von 1985 (rd. 8,7 Millionen DM) bis 1988 (rd. 14,3 Millionen DM) um rd. 64 v. H. gestiegen. Mittel- und langfristig geht auch der Wissenschaftsrat trotz der Preissenkungen bei Hardware-Beschaffungen von einer weiteren erheblichen Kostensteigerung aus, die u. a. auch durch eine Änderung der Infrastruktur (bundesweite und hochschulinterne Vernetzungen) ausgelöst werden wird. Nach der Modellrechnung des Wissenschaftsrats sind bei bewußt niedrigen Ansätzen für Gerätekosten für das Land Ausgaben in der Größenordnung von 60 Millionen DM pro Jahr zu erwarten.

Kontingentierung der Nutzeransprüche

Um eine wirtschaftlichere Nutzung der seinerzeit vorhandenen Rechnerressourcen zu erreichen, hatte der LRH schon vor ca. zehn Jahren aufgrund von Prüfungen bei mehreren niedersächsischen HRZ neben einer nachträglichen Verbrauchskontrolle zumindest eine Kontingentierung der Rechenzeiten angeregt. Der Minister für Wissenschaft und Kunst hat dann durchgesetzt, daß die weitgehend landeseinheitlichen Benutzerordnungen der niedersächsischen HRZ eine Kontingentierung von Betriebsmitteln vorschreiben.

Ein Kontingentierungssystem setzen in Niedersachsen gegenwärtig jedoch lediglich zwei HRZ ein. Diese Systeme, durch die den einzelnen Nutzern bestimmte Rechen-

kapazitäten zugewiesen werden, haben keine bedarfsregelnde Funktion. Sie dienen vielmehr vornehmlich der ausgewogenen Verteilung der — zumeist ausreichend — vorhandenen Ressourcen auf die Vielzahl der Nutzer, die die Abarbeitungsfolge im HRZ durch Prioritätensetzung weitgehend selbst bestimmen können. Die Systeme sorgen zudem aber automatisch für eine gleichgewichtige Nutzung der Ressourcen durch die Benutzer, indem sie ausschließen, daß sich jemand dauernd zu Lasten anderer Vorteile verschafft. Eine wirtschaftliche Nutzung von DV-Kapazitäten läßt sich so jedoch nicht erreichen.

Die HRZ können nicht hinreichend kontrollieren, ob die Nutzer wirtschaftlich verfahren. Früher konnten sich die HRZ anhand der Eingabe und vor allem der Ausgabe im unmittelbaren räumlichen Bereich der Rechenzentren noch ein ungefähres Bild verschaffen. Selbst diese begrenzte Übersicht ist infolge der technischen Entwicklung von der Stapelverarbeitung zum Dialog und durch die weitgehende Verlagerung der Eingabe und Ausgabe aus dem HRZ heraus (Dezentralisierung) verloren gegangen.

Lenkung der Nachfrage durch finanzielle Anreize

Ob die Nachfrage nach Rechenleistungen dem wirklichen Bedarf entspricht und ob sich der tatsächliche Bedarf nicht auch mit geringerem ADV-Aufwand oder kostengünstigeren Verfahren befriedigen läßt, bedarf der Klärung. Nach dem Projektbericht eines Betriebswissenschaftlers und den damit übereinstimmenden Feststellungen des LRH

- ist der reklamierte „Bedarf“ an DV-Leistungen für Forschung und Lehre in der Regel mindestens so groß wie die verfügbare Kapazität,
- werden die „DV-Ressourcen im Denken und Handeln der Benutzer als freie Güter, d. h. nicht knappe und damit zumindest bereichsweise ohne Verursachung zusätzlicher Grenzkosten nutzbare Dienstleistungen aufgefaßt“.

Unter diesen Umständen lassen sich Kapazitätsgrenzen nicht objektiv bestimmen. Da jede angebotene Kapazität über kurz oder lang belegt ist und der unkontrollierbaren Nachfrage nicht mehr entspricht, erscheinen in bestimmten Intervallen Kapazitätserweiterungen unausweichlich. So entstehen mangels objektiver Bedarfskriterien immer wieder „Investitionszwänge“, deren Bändigung subjektiven Einschätzungen und Prognosen überlassen bleibt.

Um die im Verhältnis zu anderen Ausgabebereichen stetig überproportionalen Kostensteigerungen der DV und das weitere sprunghafte Anwachsen von Rechnerkapazitäten sachgerecht zu begrenzen, aber auch, um bei jedem Benutzer das Kostenbewußtsein zu schärfen, erscheint es dem LRH nach seinen Feststellungen aus den letzten zehn Jahren nunmehr notwendig, aus Wirtschaftlichkeitserwägungen generell zu einer Entgeltregelung für Rechenleistungen überzugehen. Dafür gibt es bereits Beispiele:

- Nachdem eine Forschungsgesellschaft sich genötigt sah, aufgrund von Nutzeransprüchen ihre Vektorrechnerkapazität in etwa zu verdreifachen, hat sie 1987 die interne Bezahlung dieser Rechenleistungen vorgeschrieben, um zumindest das weitere Anwachsen der Inanspruchnahme von Größtrechnerkapazität zu begrenzen.
- Die notwendige Organisation eines wirtschaftlichen Gebrauchs der äußerst teuren und stets knappen Ressource „Groß- und Größtrechner“ hat das Land Baden-Württemberg u. a. als Grund einer Initiative für eine allgemeine Entgelt-

regelung im Hochschulbereich angeführt. Die Kultusministerkonferenz hat daraufhin im Mai 1987 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge für eine weitere Erörterung vorbereiten soll.

- Bereits im Januar 1987 hat der Wissenschaftsrat den Ländern empfohlen zu prüfen, „ob das Ziel der wirtschaftlichen Nutzung von Rechenkapazitäten dadurch erreicht werden kann, daß Rechenzeiten im Rahmen drittmittelfinanzierter Projekte künftig an Nutzer aus den Hochschulen nicht mehr unentgeltlich, sondern zu Selbstkosten abgegeben werden“.

Die Inanspruchnahme von Rechenzentrumsleistungen sollte so bald als möglich landesweit — auch innerhalb der einzelnen Hochschulen — einer Entgeltregelung unterworfen werden. Für die Anfangsphase dürfte es genügen, einen festen Betrag je Rechner-Stunde pro HRZ festzulegen. Ein verfeinertes Entgeltsystem mit einer differenzierteren Preisgestaltung wird dann — wie auch bei der Forschungsgesellschaft beabsichtigt — weiter zu entwickeln sein.

Dazu sollten in Abhängigkeit von der bisherigen Inanspruchnahme der Rechnerressourcen im HRZ den nutzenden Einrichtungen bei der Titelgruppe 81 zusätzlich die Mittel zur Verfügung gestellt werden, die bislang dafür dem HRZ zur Verfügung standen. Die so besser ausgestatteten nutzenden Einrichtungen sollten ihre Dispositionsfreiheit über die gebündelten Titelgruppen 71/81 behalten und daraus im Umfang der monatlichen Nutzung des HRZ an dieses durch Umbuchung Entgelte entrichten.

Wie bei der Forschungsgesellschaft praktiziert, hält der LRH es für notwendig zuzulassen, daß

- Mehrausgaben infolge weiteren Rechenbedarfs aus den übrigen der Einrichtung zur Verfügung stehenden Mitteln der Titelgruppen 71/81 bestritten werden können und
- Einsparungen infolge geringeren Rechenbedarfs für andere Ausgaben im Rahmen der Titelgruppen 71/81 verwendet werden dürfen.

Es steht damit den Instituten frei, die zusätzlichen Mittel von vornherein auch für andere Ausgabezwecke der Titelgruppen 71/81 einzuplanen und später zu verwenden. Die frei wählbare Ausgabeentscheidung dürfte für die Institute ein hinreichender Anreiz zum Übergang auf eine Entgeltregelung für HRZ-Leistungen sein und zugleich sicherstellen, daß diese Leistungen nur dem wirklichen Bedarf entsprechend abgefordert werden.

Die Umstellung könnte in der Anlaufphase dann Mehrausgaben verursachen, wenn die tatsächliche Inanspruchnahme von Rechenleistungen absinkt und im Rahmen dieser Mitteleinsparungen andere Ausgaben der Titelgruppen 71/81 finanziert werden. Denn der Betrieb des dann nicht voll ausgelasteten HRZ muß aufrecht erhalten werden, obwohl er seine Kosten nicht voll erwirtschaften kann. Gerade dadurch aber ließen sich zumindest unnötige Kapazitätserweiterungen vermeiden und letztlich erhebliche Beträge einsparen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind aufgenommen.

20. Finanzierung einer Dienstleistungs-GmbH (für wissenschaftliche Datenverarbeitung)

Das Land hat einer Gesellschaft die Aufgaben eines Hochschulrechenzentrums gemäß § 107 Abs. 2 Nr. 4 NHG übertragen. Die von der Gesellschaft erbrachten Leistungen bezahlte das Land nicht; vielmehr gewährte es der Gesellschaft Zuwendungen in entsprechender Höhe.

Hauptaufgabe der vom Land und einer Forschungseinrichtung im Jahre 1970 gegründeten Gesellschaft mbH in X ist es, den Wissenschaftlern der Hochschule X und der im Raum X gelegenen Institute der Forschungseinrichtung ihre Rechenanlagen und die entsprechende beratende Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Für die Hochschule hat die Gesellschaft gemäß § 107 Abs. 2 Nr. 4 NHG zugleich die Aufgaben des Hochschulrechenzentrums nach § 107 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 bis 4 NHG übertragen erhalten. Das Land und die Forschungseinrichtung finanzieren den nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Bedarf der Gesellschaft — das sind mehr als 95 v. H. des Gesamtbedarfs — je zur Hälfte, das Land im Wege institutioneller Fehlbedarfsfinanzierung durch Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO.

Entgelte, die etwa 4 v. H. des Aufwands decken, erhebt die Gesellschaft nur für die Inanspruchnahme ihrer Rechenanlagen durch Wissenschaftler, die weder einem Institut der Forschungseinrichtung noch einer niedersächsischen Hochschule angehören noch Beihilfen von der Deutschen Forschungsgemeinschaft erhalten, sowie für bestimmte Nebenleistungen, wie z. B. Locharbeiten, Abgabe von EDV-Kleinmaterial und -Druckschriften.

Die Gesellschaft schuldet dem Land und der Forschungseinrichtung Dienstleistungen. Die Dienstleistungspflicht der Gesellschaft ist 1982 durch die Vereinbarungen gemäß § 107 Abs. 2 Nr. 4 NHG konkretisiert worden.

Leistungen, die die Gesellschaft der Hochschule nach diesen Vereinbarungen schuldet, sind durch Entgelte zu bezahlen. Zuwendungen dürfen nämlich nur gewährt werden, um eine Stelle außerhalb des Landes zu einer auch im wesentlichen Landesinteresse liegenden Leistung an die Allgemeinheit oder an bestimmte Dritte außerhalb der Landesverwaltung anzureizen, zu der diese Stelle ohne die Zuwendung nicht zu bewegen wäre (§ 23 LHO). Vereinbarungsgemäß geschuldete Leistungen dürfen durch Zuwendungen nicht entgolten werden, zumal dann nicht, wenn es sich — wie hier — um Bedarfsdeckungsgeschäfte handelt. Für Leistungen dieser Art sind Entgelte zu entrichten.

Wie der LRH bereits in seinem Jahresbericht 1984 (Drs 10/2800 S. 54) dargelegt hat, räumt § 23 LHO dem Land kein Wahlrecht ein, ob es die Leistungen eines Dritten durch Zuwendungen fördern oder durch Entgelte bezahlen will. Nach dem in § 23 LHO verankerten Subsidiaritätsprinzip ist daher die Gewährung von Zuwendungen unzulässig, wenn sich das Interesse des Landes durch gegenseitige Verträge sicherstellen läßt.

Da die Leistungen der Gesellschaft nicht unmittelbar einem außerhalb der Verwaltung liegenden Empfängerkreis zugute kommen, sondern vom Land selbst benötigt werden, um seinerseits — durch seine Wissenschaftler — Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit zu erfüllen, dienen sie nicht „zur Erfüllung bestimmter Zwecke“ im Sinne des § 23 LHO. Ein Zweck der Zuwendungen kann nicht darin bestehen, die Landesverwaltung erst in die Lage zu versetzen, ihrerseits die in Frage stehende Aufgabe zu erfüllen.

Das Land wird daher die von der Gesellschaft erbrachten Leistungen künftig durch Entgelte zu bezahlen haben.

21. Berufsqualifizierende Aus- und Fortbildung in Heimvolkshochschulen
Kapitel 06 80

Eine Heimvolkshochschule erbringt für das Land Dienstleistungen, die sie sich als Maßnahmen der Erwachsenenbildung anerkennen und finanzieren läßt. Die Dienstleistungen kommen den Geschäftsbereichen des Sozialministers und des Kultusministers zugute, die so die ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel schonen.

Einrichtungen der Erwachsenenbildung dürfen neben der allein förderungsfähigen Weiterbildung im Sinne des § 1 des Erwachsenenbildungsgesetzes (EBG) auch

- „Sonderinteressen dienen“,
- sich „Spezialgebieten widmen“ und
- „der unmittelbaren beruflichen Aus- und Fortbildung dienen“,

soweit sie dies nicht „überwiegend“ tun (§ 3 Abs. 6 EBG). Diesen Freiraum nutzen vor allem Heimvolkshochschulen zur besseren Auslastung ihrer Einrichtungen. Zum Teil deklarieren sie allerdings Veranstaltungen der genannten Art, die sie im Auftrag Dritter durchführen, als ihre eigenen Veranstaltungen im Sinne des § 1 EBG. Dabei kommen ihnen vielfach Landesdienststellen entgegen, indem sie Bildungsaufgaben, die sie eigentlich aus den ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln finanzieren müßten, im Rahmen der Erwachsenenbildung abwickeln lassen:

Weiterbildung von Personal für die Gemeindekrankenpflege

Der Sozialminister hat nach seiner Weiterbildungs- und Prüfungsordnung für Fachkrankenschwestern und Fachkrankenpfleger in der Gemeindekrankenpflege die Heimvolkshochschule X als Weiterbildungsstätte anerkannt. Die Ausbildung schließt mit einer staatlichen Prüfung ab.

Die Heimvolkshochschule hat 1985 drei Weiterbildungsmaßnahmen der Fachkrankenpflege mit insgesamt 1 198 Teilnehmertagen durchgeführt. Diese Veranstaltungen hat das Land antragsgemäß als Maßnahmen der Erwachsenenbildung im Sinne des EBG anerkannt und in die Berechnung der Finanzhilfe gemäß § 8 EBG für die Heimvolkshochschule einbezogen.

Dies war nicht zulässig; denn die Veranstaltungen entsprachen nicht dem Bildungsauftrag des § 1 EBG. Sie dienten vielmehr spezifischer beruflicher Weiterbildung und standen faktisch nicht jedermann offen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 EBG).

Weiterbildung von Personal für die schulische Betreuung geistig behinderter Kinder

Ähnlich wie der Sozialminister hat der Kultusminister der Heimvolkshochschule X eine Ermächtigung nach seiner Ordnung der Ausbildung von pädagogischen Mitarbeitern an Einrichtungen für geistig Behinderte erteilt, wobei eine Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Erziehungswissenschaften einer Universität vorgeschrieben ist. „Die Ausbildung wird vom Land Niedersachsen getragen.“ Sie schließt mit einer Prüfung ab, über die ein Zeugnis ausgestellt wird.

Die Ausbildung der pädagogischen Mitarbeiter an Einrichtungen für geistig Behinderte wird aus dem Einzelplan des Kultusministers finanziert, der im Hj. 1985 für

insgesamt acht Veranstaltungen mit zusammen 868 Teilnehmertagen Zuwendungen in Höhe von 36 708 DM hat gewähren lassen. Diese Veranstaltungen sind außerdem antragsgemäß bei der Berechnung der Finanzhilfe gemäß § 8 EBG berücksichtigt worden.

Die Heimvolkshochschule hat diese Weiterbildungsmaßnahmen nicht als Einrichtung der Erwachsenenbildung, sondern als staatlich anerkannte Weiterbildungsstätte durchgeführt. Die Bildungsmaßnahmen entsprachen jedenfalls nicht dem allgemeinen Bildungsbedürfnis der Erwachsenen im Sinne des EBG; sie erfüllten Sonderinteressen. Die Doppelfinanzierung war keinesfalls zulässig.

Veranstaltungen im Rahmen der Lehreraus- und -fortbildung

Die Heimvolkshochschule X hat 1985 „in Zusammenarbeit“ mit einem staatlichen Studienseminar zwei Bildungsveranstaltungen für Studienreferendare mit zusammen 224 Teilnehmertagen abgehalten.

In Zusammenarbeit mit dem Landesinstitut für Lehrerfort-, -weiterbildung und Unterrichtsforschung hat die Heimvolkshochschule weitere 15 Lehrerfortbildungsveranstaltungen mit zusammen 1 733 Teilnehmertagen für Lehrer durchgeführt. Diese Veranstaltungen sind nach Genehmigung durch den Kultusminister in den Programmheften des Landesinstituts für Lehrerfort-, -weiterbildung und Unterrichtsforschung und in den Programmbogen der Heimvolkshochschulen angekündigt. Die Lehrer sind der Heimvolkshochschule von den Bezirksregierungen benannt worden.

Alle 17 Veranstaltungen waren jeweils auf einen bestimmten Teilnehmerkreis mit besonderer Vorbildung ausgerichtet. Zu ihrer Planung, Durchführung und Abwicklung haben die Landesstellen in der Weise beigetragen, daß sie dafür auch ihr Personal eingesetzt und bestimmte sächliche Ausgaben geleistet haben.

Trotzdem hat das Land alle Veranstaltungen als förderungsfähig im Sinne des EBG anerkannt.

Dies war schon deswegen nicht zulässig, weil die Heimvolkshochschule die Leistungen nicht in ihrer eigenen pädagogischen Verantwortung durchgeführt hat, wie dies § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 EBG zur Förderungsvoraussetzung macht.

Für Bildungsmaßnahmen, die in Zusammenarbeit zwischen anerkannten Einrichtungen der Erwachsenenbildung und Dienststellen des Landes stattfinden, läßt § 11 Abs. 3 der Durchführungsverordnung zum EBG (DVO-EBG) zwar zu, daß die pädagogische Verantwortung auch gemeinsam wahrgenommen wird. Es ist aber zweifelhaft, ob diese Regelung mit der Ermächtigung in § 22 Nr. 2 EBG vereinbar ist. Denn Dritten kann eine verantwortliche Bestimmung der Lernziele, Inhalte und Methoden, wie sie § 10 DVO-EBG zur Voraussetzung für die Förderung macht, bei staatlichen Aufgaben nicht zugestanden werden. Landesdienststellen können sich für die Lehreraus- und -fortbildung von den Einrichtungen der Erwachsenenbildung daher allenfalls Fremdleistungen gegen Entgelt erbringen lassen.

Eine Förderung nach dem EBG bleibt für die 17 Veranstaltungen im Rahmen der Lehreraus- und -fortbildung jedenfalls ausgeschlossen.

Würdigung

Nach alledem hätten die insgesamt 4 023 Teilnehmertage der genannten 28 Veranstaltungen nach den Bestimmungen des EBG nicht anerkannt werden dürfen.

Allein dadurch wäre die Zahl der anerkannten Teilnehmertage bei der Heimvolkshochschule X 1985 deutlich unter die nach § 4 Abs. 1 bis 3 DVO-EBG für den Umfang der Förderung maßgebliche Zahl von 13 500 Teilnehmertagen gesunken. Danach hätte sich der Rechtsanspruch der Heimvolkshochschule X auf Finanzhilfe vom Land 1987 um rd. 160 000 DM vermindert (§§ 8 und 10 Abs. 2 EBG, §§ 4 und 6 DVO-EBG).

Unabhängig davon hätten sich die genannten Landesdienststellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht der Heimvolkshochschule bedienen dürfen, um eine Finanzierung nach dem EBG für Zwecke zu erreichen, für die an anderer Stelle des Landeshaushalts Mittel zur Verfügung standen oder hätten bereitgestellt werden müssen (§§ 17 und 35 LHO):

- Soweit die Heimvolkshochschule als Weiterbildungsstätte für Personal für die Gemeindegrenzenpflege und für Personal zur schulischen Betreuung geistig behinderter Kinder staatlich anerkannt ist, erbringt sie Leistungen, die sonst staatlichen oder privaten Schulen im Sinne des Niedersächsischen Schulgesetzes obliegen. Diese Leistungen sind daher vom Land und/oder von Dritten zu bezahlen, nicht aber über das EBG abzurechnen.
- Die Ausbildung der Studienreferendare und die Fortbildung der Lehrer sind originäre Aufgaben der dafür vom Land eingerichteten Studienseminare und des Landesinstituts für Lehrerfortbildung, -weiterbildung und Unterrichtsforschung, deren Aufgaben unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanziert werden (müssen).

Wenn Landesdienststellen zur Erfüllung ihrer originären Aufgaben zusätzlich die Unterstützung Dritter benötigen, dann müssen sie die erforderlichen Leistungen auf vertraglicher Basis bezahlen. Die Haushaltsmittel dafür müssen in dem Kapitel bereitgestellt werden, in dem die Mittel für die besonderen Fachaufgaben zu veranschlagen sind. Nur so können die tatsächlichen Kosten des Landes transparent gemacht werden. Keinesfalls darf für spezifische Landesaufgaben die Finanzierung aus einem allgemeinen Fördergesetz in Anspruch genommen werden, das zur Förderung der allgemeinen Bildungsbedürfnisse der Erwachsenen konzipiert worden ist.

Die Verwaltung ist nicht bereit, der Auffassung des LRH zu folgen. Ein Ausschluß der dargestellten Maßnahmen aus der Förderung nach dem EBG würde zu einer Verminderung der Finanzhilfensprüche führen.

Gerade aufgrund der angespannten Haushaltssituation und der sogenannten Deckelung der Finanzhilfe durch die jährlichen Haushaltsgesetze hält der LRH aber eine strikte Anwendung des EBG für unerlässlich.

22. Erwachsenenbildung für Teilnehmer aus anderen Ländern

Kapitel 06 80

Das Land fördert auch Veranstaltungen der Erwachsenenbildung, an denen ausschließlich Einwohner anderer Bundesländer teilnehmen. Dies erscheint deswegen problematisch, weil andere Länder die Erwachsenenbildung nicht so stark fördern wie das Land Niedersachsen, so daß kein finanzieller Ausgleich zu erwarten ist.

Bei vier vom LRH geprüften Heimvolkshochschulen stammten die Teilnehmer vieler Bildungsveranstaltungen nicht überwiegend aus Niedersachsen. In der Heim-

volkshochschule Y z. B. kamen 1985 bei 27 Veranstaltungen mit insgesamt 3 452 Teilnehmertagen alle Teilnehmer aus anderen Bundesländern.

Seit 1987 werden Einrichtungen der Erwachsenenbildung, die keinen Schwerpunkt in der internationalen Bildungsarbeit haben, im Hinblick auf Teilnehmer außerhalb Niedersachsens nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 des Erwachsenenbildungsgesetzes so behandelt, daß sie nur, aber dann *gänzlich* von Finanzhilfen ausgeschlossen werden, wenn sie ihre Bildungsarbeit *insgesamt* nicht überwiegend auf niedersächsische Teilnehmer beziehen. Einen Ausschluß lediglich derjenigen Veranstaltungen, an denen überwiegend Nicht-Niedersachsen teilnehmen, sieht das Gesetz nicht vor.

Der LRH hält diese nicht abgestufte Regelung für nicht sachgerecht und nicht wirtschaftlich. Er hat gegenüber dem Minister für Wissenschaft und Kunst angeregt, durch eine Gesetzesnovellierung Teilnehmer außerhalb Niedersachsens bei der Berechnung staatlicher Leistungen künftig nicht mehr zu berücksichtigen. Angesichts der finanziellen Lage des Landes läßt es sich kaum rechtfertigen, daß Niedersachsen den Bürgern anderer Länder Leistungen bietet, für die Gegenseitigkeit nicht gewährleistet ist, weil die meisten anderen Länder die Erwachsenenbildung nicht annähernd so stark fördern wie das Land Niedersachsen.

Der Minister für Wissenschaft und Kunst will diese Anregung des LRH nicht aufgreifen, weil alle Ländergesetze im wesentlichen eine „einrichtungsbezogene Förderung“ vorsähen und letztlich insgesamt davon ausgegangen werden könne, daß sich ein finanzieller Ausgleich zwischen den Ländern ergebe. Seines Erachtens „lassen die vorliegenden Erhebungen einen Ländervergleich nicht zu, weil neben der Förderung nach den Erwachsenen-/Weiterbildungsgesetzen weitere Mittel bei anderen Ressorts veranschlagt sind“.

23. Doppelfunktion einer Heimvolkshochschule Kapitel 06 80

Eine Heimvolkshochschule wurde zugleich als Teil einer „Landeseinrichtung“ der Erwachsenenbildung tätig.

In der nach dem Erwachsenenbildungsgesetz (EBG) als förderungsfähig anerkannten Heimvolkshochschule Z besteht ein Bildungswerk, das sich als Teil der „Landeseinrichtung“ A versteht. Die Heimvolkshochschule leistet Bildungsarbeit im Sinne des EBG sowohl als Heimvolkshochschule als auch als Teil dieser „Landeseinrichtung“. Die Heimvolkshochschule weist in ihrer Satzung nicht auf eine Verbindung mit der „Landeseinrichtung“ A hin; sie führt für das Bildungswerk keinen besonderen Abrechnungskreis. Beim Bildungswerk ist auch kein eigenes Personal angestellt.

Für Heimvolkshochschulen und „Landeseinrichtungen“ sieht das EBG unterschiedliche Bildungsarbeit und unterschiedliche Förderungsmodalitäten vor: bei den vornehmlich auf Einzelveranstaltungen ausgerichteten „Landeseinrichtungen“ bemißt sich die Finanzhilfe nach Unterrichtsstunden (§ 10 Abs. 1 EBG i. V. m. § 12 Abs. 1 der Durchführungsverordnung zum EBG — DVO-EBG —). Bei den im wesentlichen auf mehrtägige Seminare, Kurse und Lehrgänge eingestellten Heimvolkshochschulen richtet sich die Finanzhilfe nach Teilnehmertagen (§ 10 Abs. 2 EBG i. V. m. § 12 Abs. 4 DVO-EBG).

Eine doppelte Anerkennung sowohl als Heimvolkshochschule als auch als „Landeseinrichtung“ läßt das EBG nicht zu. Eine Doppelgleisigkeit stünde außerdem im

Widerspruch zu der Förderungsbeschränkung der Heimvolkshochschulen für Tagesveranstaltungen auf 5 v. H. des Arbeitsumfangs (§ 11 Abs. 2 Satz 5, letzte Satzhälfte DVO-EBG).

Der LRH hat beanstandet, daß die Heimvolkshochschule die zusätzliche Funktion einer Landeseinrichtung der Erwachsenenbildung wahrnimmt. Heimvolkshochschule und Bildungswerk wollen daraufhin künftig zwar eigene Haushalte führen, die räumliche und personelle Bindung jedoch beibehalten und die Veranstaltungen des Bildungswerks weiterhin in den Programmen der Heimvolkshochschule mit ankündigen.

Damit sind die Bedenken des LRH nicht ausgeräumt. Denn durch eine Verschiebung von Bildungsveranstaltungen zwischen Heimvolkshochschulen und Landeseinrichtungen läßt sich eine zusätzliche, nicht systemkonforme Finanzierung erreichen. Die Vorschrift, daß Heimvolkshochschulen nur zu 5 v. H. ihres Arbeitsumfangs Tagesveranstaltungen durchführen dürfen, liefe praktisch leer.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Kultusministerium

Einzelplan 07

24. Unzulässige Ausgaben aus Sportfördermitteln

Ein niedersächsischer Sportverband hat Konzessionsabgabemittel und Zweckerträge des „Spiel 77“ in Höhe von rd. 6,4 Millionen DM zweckwidrig verwandt. Davon hat er allein 5 Millionen DM für einen Hotelbetrieb investiert, den er zudem auch laufend unzulässig aus öffentlichen Mitteln unterstützt.

Nach § 12 Abs. 1 des Sportwettengesetzes müssen die den Sportorganisationen und Sportvereinen aus der Konzessionsabgabe zugewiesenen Beträge „ausschließlich Verwendung finden für

1. Instandsetzung, Erweiterung, Unterhaltung und Neubau von Sportstätten und Sporthäusern sowie zur Beschaffung von Sportgeräten,
2. Sportschulen (Bau, Erweiterung, Instandsetzung, Einrichtung, Unterhaltung, Lehrkräfte),
3. Sozialwerk, Unfall- und Haftpflichtversicherung,
4. sportärztliche Betreuungskosten,
5. Lehr- und Jugendarbeit, z. B. Lehrgänge, Leistungssport, Mietzahlungen für Übungs- und Lehrstätten, Jugendlager und Jugendwanderungen,
6. kulturelle Aufgaben (Zeitschriften, Filme, Vorträge),
7. Arbeitstagungen,
8. Verwaltungskosten für die Organe des Landessportbundes und des ... verbandes auf der Kreis-, Bezirks- und Landesebene; die Verwaltungskosten dürfen 10 v. H. der Gesamtaufwendungen nicht übersteigen.“

Die Zweckerträge der Lotterie „Spiel 77“ sind nach den Bestimmungen des Ministers des Innern — von Sonderregelungen für die Verwaltungskosten abgesehen — genauso zu verwenden wie Konzessionsabgabemittel.

Hotelbetrieb der Verbandsheim GmbH

Der Verband ist mit einer Stammeinlage von 300 000 DM einziger Gesellschafter der von ihm gegründeten Verbandsheim GmbH. Diese hat ein dem Verband gehörendes Hotel in unmittelbarer Nachbarschaft der Sportschule gepachtet, das ursprünglich mit 25 Doppelzimmern, einem Saal, einem Restaurant mit zwei Klubräumen sowie den entsprechenden Küchen- und Lagerräumen ausgestattet war. Das Hotel liegt oberhalb des Verbandsjugendheims und ist mit der hinter dem Hotel liegenden Sportschule des Verbandes durch einen Gang verbunden. Die Sportschule verfügt über 45, das Verbandsjugendheim über 56 Betten. Soweit der Verband in dem Hotel seine Funktionäre unterbringt, zahlt er dieselben Übernachtungspreise, die die Verbandsheim GmbH von allen anderen Gästen verlangt.

Nach dem „Gebrauchsüberlassungsvertrag“ des Verbandes mit der GmbH vom 5. 1. 1955, dem Nachtragsvertrag vom 1. 4. 1960 und weiteren Einzelregelungen

- hat u. a. der Verband die Gebäude (einschließlich Maschinen) innen und außen zu erhalten,
- haben Verband und GmbH gemeinsam die Außenanlagen zu unterhalten,
- hat die GmbH die Räume und das Inventar in gebrauchsfähigem Zustand zu halten, ggf. zu ergänzen und zu erneuern.

Die von der GmbH an den Verband zu entrichtende monatliche Pacht betrug bis zum 31. 3. 1983 2 000 DM, seitdem 4 000 DM, jeweils zuzüglich Mehrwertsteuer.

Der Verband hat aber in der Vergangenheit nicht nur die Instandhaltung und Reparaturen ausführen lassen, sondern von 1980 bis 1984 für rd. 5 Millionen DM das gesamte Restaurant, die Säle, die Küche und die Gästezimmer um-, ausbauen und neu einrichten lassen.

Der Verband hat den Hotelbetrieb (die GmbH) nicht nur durch die vorgenannten Investitionen, sondern auch in anderer Weise stetig über seine vertraglichen Verpflichtungen hinaus finanziell unterstützt:

So hat der Verband für die GmbH

- die gesamte Buchführung kostenlos übernommen,
- seinen Justitiar, seine Kassenprüfer und seinen Maler ohne Bezahlung zur Verfügung gestellt,
- die 500 DM Gehalt für den Verwaltungsdirektor des Verbandes als Geschäftsführer der GmbH übernommen,
- die Vergütung für einen Nachtportier, einen Hausmeister und eine Raumpflegerin 1983 vorfinanziert und 1984 schließlich ganz getragen,
- die Kosten der Wäschereinigung weitgehend übernommen, denn der Verband stellte der GmbH nur 10 v. H. der Kosten in Rechnung, obwohl sie ca. 50 v. H. des Wäschereiaufwands in Anspruch nahm,
- den Kauf von Buchungsmaschinen (33 000 DM) für ein Jahr vorfinanziert,
- Kleingeräte, wie Tassenstapler, Filterkaffeemaschinen etc., für rd. 21 000 DM bezahlt,
- Tischdecken, Servietten, Teller, Leuchter und Vasen für rd. 7 700 DM beschafft und bezahlt,
- die „Müllabfuhrgebühren“ von 2 880 DM übernommen und
- lt. Vorstandsbeschuß Ausgleichszahlungen an die GmbH bis zu 10 000 DM im Monat geleistet, „wenn es die Finanzlage erfordert“. Diese für die „Küchenlöhne“ der GmbH gedachten Zahlungen betragen 1982 insgesamt 120 000 DM und 1983 insgesamt 98 000 DM.

Soweit die GmbH den finanziellen Aufwand für das allgemein zugängliche Hotel nicht selbst getragen hat, ist er vom Verband aus Konzessionsabgabemitteln sowie Zweckerträgen des „Spiel 77“ beglichen worden.

Der Verband meint, daß diese Aufwendungen nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 Sportwettengesetz zulässig seien, denn der Hotelbetrieb sei integraler Bestandteil der Sportschule, weil von diesem Essen bezogen und dort Funktionäre untergebracht würden.

Der Kultusminister hat dem LRH im Januar 1988 mitgeteilt, er halte einen angemessenen Teil der baulichen Investitionen und der größeren Instandsetzungen nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 Sportwettengesetz für förderungsfähig, weil das Verbandsheim errichtet worden sei, um den Kursteilnehmern der Sportschule die nötigen Übernachtungsmöglichkeiten zu bieten.

Der LRH vermag diese Auffassungen nicht zu teilen, da

- das Hotel der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich ist und von einer anderen juristischen Person geführt wird,
- der Hotelbetrieb räumlich von der Sportschule getrennt und nicht wirtschaftlich integriert ist,
- die Bettenkapazität des Verbandsjugendheims und der Sportschule selbst bisher nicht angemessen ausgelastet waren,
- Lehrgangsteilnehmer des Verbandes z. B. im Verbandsjugendheim in der Regel vor Ort verköstigt werden und der Verband nur das Mittagessen vom Hotel bezieht und abholt,
- der Verband für die (abgeholt) Essen der Lehrgangsteilnehmer den vollen Restaurantpreis wie Einzelgäste zu entrichten hat,
- im eigenen Verbandsjugendheim und der Sportschule eine Kantine eingerichtet ist und je zwei Küchenkräfte für die Kaltverpflegung beschäftigt werden.

Unabhängig davon, daß der Verband Sportförderungsmittel für den Hotelbetrieb nicht zweckwidrig verwenden durfte, ist der LRH der Auffassung, daß sich der Verband von einem defizitären Wirtschaftsbetrieb zu trennen hat, wenn sich die ständigen Verlustquellen nicht verschließen lassen.

Der Kultusminister hat sich dem insoweit angeschlossen, als auch nach seiner Auffassung „das Halten des Verbandsheims nicht mehr zu Ausgaben aus öffentlichen Mitteln führen darf“.

Weitere unzulässige Ausgaben

Ausweislich seiner Buchführung hat der Verband aus Konzessionsabgabemitteln und aus Zweckerträgen des „Spiel 77“ von 1978 bis 1984 zudem ca. 1,3 Millionen DM für den Bau von zwei Reihenhäusern für Bedienstete seiner Verwaltung und 0,1 Million DM für die Unterhaltung eines an einen Sportlehrer vermieteten Einfamilienhauses bezahlt. Das war mit den Zweckbestimmungen des § 12 Abs. 1 Nrn. 1 bis 8 Sportwettengesetz ebenfalls nicht vereinbar.

Die Ausgaben für die Wohngebäude fallen auch nach Auffassung des Kultusministers nicht unter diese Zweckbestimmungen, so daß der Verband in Höhe der zu Unrecht verwendeten Mittel Zuführungen aus seinem Vermögen an seinen außerordentlichen Haushalt leisten müsse. Der Minister meint allerdings, dazu sei der Verband allenfalls später bei einer Veräußerung in der Lage, denn seine flüssigen Mittel müsse der Verband ohnehin an den außerordentlichen Haushalt zurückführen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

25. Personalkosten eines Sportverbandes

Das Land hat es hingenommen, daß ein niedersächsischer Sportverband einen Großteil seiner Beschäftigten aus öffentlichen Mitteln erheblich höher vergütet hat, als dies im öffentlichen Dienst möglich gewesen wäre.

Bei der Einstellung und Vergütung seines Personals hat sich ein Sportverband nicht an seine eigenen Zusagen und selbstgesetzten Vergütungsregelungen gehalten.

Arbeitsverträge

Bereits 1968 hatte der LRH beanstandet, daß der Verband versäumt hatte, Rechte und Pflichten von Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei Einstellung von Beschäftigten in schriftlichen Arbeitsverträgen festzulegen. Daraufhin hatte der Verband 1971 berichtet, die Beanstandung sei ausgeräumt, er werde künftig Arbeitsverträge nur noch schriftlich abschließen. Daran hat sich der Verband aber nicht gehalten. 1983 war mit 23 von insgesamt 63 Bediensteten wiederum kein schriftlicher Arbeitsvertrag abgeschlossen.

Im November 1987 hat der Verband mitgeteilt, von den 23 Bediensteten seien zwischenzeitlich 17 ausgeschieden. Mit den übrigen werde er schriftliche Arbeitsverträge abschließen, wie er das bei den seit 1985 Neueingestellten bereits getan habe.

Vergütung nach dem Tarifvertrag für das „Private Versicherungsgewerbe“ (VersTV)

Im Jahre 1964 hatte der Verband mit dem Landessportbund und einem anderen Sportfachverband vereinbart, für die Vergütung der Bediensteten einheitlich den VersTV anzuwenden.

Von den insgesamt 57 im Jahre 1985 beschäftigten Angestellten und Arbeitern hatte der Verband aber nur 20 nach dem VersTV eingeordnet, mit 37 Bediensteten hatte er hingegen die Vergütung/den Stundenlohn frei vereinbart.

Grundvergütung

Der VersTV differenziert nach sieben Gehaltsgruppen und innerhalb der Gehaltsgruppen nach Gehaltsstufen. Für die Eingruppierung ist die Art der überwiegend ausgeübten Tätigkeit maßgebend, die Gehaltsstufen („Dienstalter“) richten sich nach den anrechenbaren Berufsjahren.

Der Verband gruppierte seine Bediensteten überwiegend zu hoch ein. So war keine Sekretärin unterhalb der Gehaltsgruppe V eingeordnet, die u. a. für die „selbständige Bearbeitung schwierigen, auch fremdsprachlichen Schriftwechsels“ vorgesehen ist.

Im übrigen ließ sich der Verband bei Einstellungen die „Vordienstzeiten“ (Ausbildungs- und Berufszeiten) grundsätzlich nicht angeben, so daß ihm eine tarifgerechte Einstufung nach den Berufsjahren regelmäßig nicht möglich war.

Der Verband hat bei Einstellungen von Bewerbern die jeweilige Gehaltsgruppe und -stufe so gewählt, daß die von den Bewerbern oder ihren Fürsprechern gewünschte Vergütung erreicht wurde.

Sondervergütungen

Neben einem Urlaubsgeld in Höhe von 50 v. H. der monatlichen Bruttobezüge (§ 13 Abs. 3 VersTV) erhalten die Beschäftigten nach § 3 Abs. 3 VersTV im letzten Quartal des Kalenderjahres eine Sonderzahlung in Höhe von 80 v. H. ihres Bruttomonatsgehalts.

Der Verband hat über den VersTV hinaus von Anfang an allen Bediensteten im letzten Quartal eine Sonderzahlung von 100 v. H. des Bruttomonatsgehalts gewährt und diese ab 1976 sogar brutto für netto ausgezahlt, das heißt, zusätzlich aus öffentlichen Mitteln die Versteuerung übernommen und die Sonderzahlung damit durchschnittlich auf 150 v. H. angehoben.

Aufgrund der Prüfungsmitteilungen des LRH ist der Verband zu der Überzeugung gelangt, der VersTV sei für ihn ungeeignet, weil er auf andere Organisationsstrukturen zugeschnitten sei. Der Arbeitseinsatz an Wochenenden und in den Abendstunden erfordere eine andere Aufgabenstellung und -erfüllung. Die übertarifliche Vergütung sei gerechtfertigt, weil Freizeitausgleich und Überstundenvergütung bisher nicht gewährt worden seien.

Besserstellungsverbot gegenüber dem öffentlichen Dienst

Nach Nr. 1.3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen dürfen Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten finanziell nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete. Höhere Vergütungen als nach dem BAT oder MTL sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.

Das Land hat zwar bis 1986 die Konzessionsabgabemittel nicht durch förmlichen Bewilligungsbescheid gewährt, sondern über den Landessportbund ohne weiteres ausgezahlt (vgl. Jahresbericht 1985 — Drs 10/4270 S. 110 —). In Vollzug der Beschlußempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 25. 9. 1985 (Drs 10/4870 Nr. 51) hat die zuständige Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde die Mittel 1987 aber durch Bescheid bewilligt und dem Verband mit Bescheid vom 2. 10. 1987 ausdrücklich die Beachtung des Besserstellungsverbots auferlegt.

Obwohl der Verband für die einzelnen Mitarbeiter bislang nicht über Arbeitsplatzbeschreibungen verfügte, wie sie für einen Nachweis einer tarifgerechten Eingruppierung unerlässlich sind, hat der LRH anhand der Funktionsbezeichnungen im Stellenplan, dem allgemeinen Geschäftsverteilungsplan und der von den Bediensteten erfragten Ausbildung für 32 Bedienstete ermittelt, welche Vergütungsgruppe nach dem BAT sachgerecht wäre. Durch Gegenüberstellung mit derjenigen Vergütungsgruppe des BAT, die der bisherigen Bezahlung des Verbandes entsprach, hat der LRH festgestellt, daß diese Angestellten gegenüber der angemessenen Einstufung nach dem BAT in der Regel um zwei Vergütungsgruppen zu hoch bezahlt wurden.

Seit den örtlichen Erhebungen des LRH im Jahre 1985 hat der Verband nach seinen Aussagen die Neueingestellten nach BAT/MTL eingruppiert und mitgeteilt, er habe bis Januar 1988 — mit Ausnahme von vier „schwierigen“ Fällen — alle Bediensteten auf den BAT/MTL übergeleitet. Die frühere überhöhte Bezahlung würde dabei im Laufe der Zeit durch Steigerungen und sonstige Erhöhungen künftig „aufgezehrt“.

Zu den entsprechenden Prüfungsmitteilungen des LRH hat sich die Bezirksregierung dahin geäußert, daß ihrer „gesamten Prüfungstätigkeit der früheren Jahre“ der Gedanke zugrunde gelegen habe, daß die zuständigen Verbandsorgane, die

Prüfungseinrichtungen des Verbandes und sein Finanz- und Wirtschaftsausschuß die notwendigen Eigenkontrollen vornehmen würden.

Darauf aber durfte sich die Bezirksregierung nicht verlassen. Sie hätte vielmehr durch Bewilligungsbescheide steuernd eingreifen und deren Beachtung kontrollieren müssen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

26. Vermögensentwicklung eines Sportverbandes/Bedarf an Sportfördermitteln

Ein niedersächsischer Sportverband verfügte aus der Konzessionsabgabe und den Zweckerträgen des „Spiel 77“ über mehr Mittel, als er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigte.

Der Haushaltsplan eines Sportverbandes gliedert sich in einen ordentlichen und in einen außerordentlichen Haushaltsplan. Im ordentlichen Haushalt, dessen Volumen in den letzten zehn Jahren zwischen 0,6 Million DM und 2,2 Millionen DM schwankte, vereinnahmt der Verband die Mannschaftsbeiträge, Erträge aus Spielen, die Gebühren seiner Verbandsgerichtsbarkeit, Verbandsstrafen, Erträge aus Werbung, Zuführungen aus dem außerordentlichen Haushalt sowie die Zinsen aus dem für den ordentlichen Haushalt angesammelten Vermögen. Im außerordentlichen Haushalt vereinnahmt er die Konzessionsabgabemittel, die Erträge aus dem „Spiel 77“ sowie die Zinsen aus dem für den außerordentlichen Haushalt angesammelten Vermögen. Aus seinem außerordentlichen Haushalt finanziert der Verband alle Ausgaben für die nach § 12 Abs. 1 Sportwettengesetz geförderten Zwecke. Aus seinem ordentlichen Haushalt bestreitet er seine übrigen Ausgaben, z. B. für seine Verbandsgerichtsbarkeit, für Ehrungen, für Repräsentation und dergleichen sowie einen nicht abgrenzbaren Teil seiner sonstigen Verwaltungsausgaben.

Die Haushaltsrechnungen des Verbandes wiesen im außerordentlichen Haushalt folgende Beträge aus:

Haus- halts- jahr	Vortrag aus Vorjahr DM	Einnahmen aus Konzessionsabgabe und „Spiel 77“ DM	verfügbare Mittel (einschließlich Zinsen) DM	Ausgaben DM
1978	6 738 765,56	9 112 155,04	16 129 047,50	6 823 861,94
1979	9 305 185,56	9 714 882,85	19 511 514,73	8 934 252,75
1980	10 577 261,98	10 547 253,76	21 757 390,63	16 704 459,18
1981	5 052 931,45	12 173 861,12	18 575 021,51	11 958 749,93
1982	6 576 271,58	12 654 070,86	19 400 469,87	17 481 162,02
1983	1 919 307,85	12 690 684,75	14 629 221,69	12 453 992,33
1984	2 175 229,36	12 281 084,55	14 512 877,27	10 291 947,63
1985	4 220 929,64			

Als Einnahmen sind in der vorstehenden Übersicht allerdings nur die vom Landessportbund an den Verband weitergeleiteten Mittel ausgewiesen. Die tatsächlich dem Verband zuzurechnenden Einnahmen waren höher, denn von den vom Land überwiesenen Konzessionsabgabemitteln hat der Landessportbund zunächst die für den gemeinsam finanzierten Sportstättenbau festgelegten Mittel einbehalten und dem Verband von dem verbleibenden Betrag einen Anteil von 50 v. H. überwiesen. Bei den Zweckerträgen hat der Landessportbund die Ausgaben für die Sporthilfe und die Sportversicherung einbehalten und vom verbleibenden Betrag 35 v. H. dem Verband überwiesen.

In den Ausgaben sind die Abführungen an den ordentlichen Haushalt in Höhe von jährlich durchschnittlich 375 000 DM sowie die Beträge für die erheblichen baulichen Investitionen enthalten, die der Verband von 1978 bis 1984 in der Gemeinde X durchführte:

Neubau Verwaltungsgebäude mit Wohnhäusern	rd. 10 630 000 DM,
Neubau Leistungszentrum	rd. 8 862 000 DM,
Umbau Verbandsheim-Hotel	rd. 5 040 000 DM,
Umbau Verbandsjugendheim	rd. 3 585 000 DM,
Umbau Sportschule	rd. 2 476 000 DM,
Reparatur Wohnhaus-Sportlehrer	rd. 99 000 DM.

Der Verband war also in der Lage, in sieben Jahren rd. 31 Millionen DM zu investieren, darunter fast 16 Millionen DM außerhalb von Sportstätten.

Durch die aus öffentlichen Mitteln finanzierten Investitionen in X hat sich das Bilanzkapital von rd. 10 Millionen DM im Jahre 1978 auf rd. 31 Millionen DM im Jahre 1985 erhöht. Wenn der Verband nicht rd. 4 Millionen DM Herstellungsaufwand sofort abgeschrieben hätte, wäre das Kapital noch höher.

Trotz der umfangreichen Investitionen verringerte sich das gesamte Geldvermögen des Verbandes von 12,6 Millionen DM im Jahre 1978 nur auf 6,6 Millionen DM im Jahre 1984. Nach Abschluß der wesentlichen Baumaßnahmen im Jahre 1983 erhöhte sich der Jahresüberschuß 1984 bereits wieder um rd. 2 Millionen DM. Ende 1985 hatte der Verband 4 Millionen DM auf Festgeldkonten angelegt.

Nach alledem hat der Verband mehr öffentliche Mittel erhalten, als er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigte. Würde dieser Verband wie bisher die anderen Sportfachverbände gefördert, so könnte das Land jährlich mehrere Millionen DM einsparen.

Der Kultusminister hat dazu Ende Januar 1988 erklärt, der Verband erhalte 1988 im Ergebnis nur noch einen Gesamtanteil von 31,7 v. H., wenn die vom Landessportbund und diesem Verband gemeinsam finanzierten Bereiche (Sportstättenbau, Sporthilfe und Sportversicherung) außer Betracht blieben. Entsprechend dem Anteil des Verbandes an der Mitgliederzahl des Landessportbundes soll — nach einer Absprache zwischen Landessportbund und dem Fachverband — der Anteil des Verbandes in drei Jahresstufen auf rd. 25 v. H. reduziert werden. Der Kultusminister hält es aber nicht für vertretbar, „den Umfang der Lotto/Totomittel, die der Sport erhält, um die Summe zu kürzen, die der Verband künftig weniger bekommt“. Denn „seit 1982 ist die Förderung aus den Lotto/Totomitteln durch die sogenannte Deckelung beschränkt und eingefroren worden; der Mitgliederbestand des Landessportbundes hat sich aber während dieser Zeit um rd. 200 000 Mitglieder erhöht, so daß der Finanzbedarf der Verbände und Vereine des Landessportbundes nicht unwesentlich gewachsen“ sei.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

27. Überhöhte Verwaltungskosten eines Sportverbandes

Ein niedersächsischer Sportverband hat aus Konzessionsabgabemitteln und Zweckerträgen des „Spiel 77“ „überproportional“ Verwaltungsausgaben geleistet.

Für die aus Konzessionsabgabemitteln geförderten Sportorganisationen schreibt § 12 Abs. 1 letzter Halbsatz des Sportwettengesetzes vor: „... die Verwaltungskosten dürfen 10 v. H. der Gesamtaufwendungen nicht übersteigen“.

Die Zweckerträge der Lotterie „Spiel 77“ sind nach den Bestimmungen des Ministers des Innern grundsätzlich genauso zu verwenden wie Konzessionsabgabemittel. Mit Bescheid vom 17. 12. 1979 hatte der Minister aber zugelassen, daß Aufwendungen für Verwaltungskosten (§ 12 Abs. 1 Ziffer 8 des Sportwettengesetzes) in ihrer Höhe nicht begrenzt sind. Gleichzeitig hatte er sich allerdings weitere Maßnahmen vorbehalten, wenn „die Zweckerträge überproportional für Verwaltungskosten eingesetzt“ würden. Aufgrund des Beschlusses des Landtages vom 11. 12. 1985 zur Wirtschaftsführung des Landessportbundes (vgl. Drs 10/4870 Nr. 48) hat der Minister die Verwendung von Zweckertragsmitteln für Verwaltungskosten seit dem 1. 1. 1986 ebenfalls auf 10 v. H. begrenzt.

Im Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1984 verwandte ein Sportverband allein in seinem außerordentlichen Haushalt mehr als ein Viertel der Konzessionsabgabemittel und des ihm zugewiesenen Anteils aus den Erträgen des „Spiel 77“ auf seine Verwaltung, wie die nachstehende Übersicht verdeutlicht:

Jahr	Ausgaben insgesamt DM (rd.)	Verwaltungsausgaben — außerordentlicher Haushalt — DM (rd.)	Anteil v. H.
1978	7 112 000	1 153 000	16,2
1979	9 256 000	3 691 000	39,9
1980	18 658 000	6 762 000	36,2
1981	12 518 000	4 579 000	36,6
1982	19 145 000	2 917 000	15,2
1983	14 040 000	2 788 000	19,9
1984	11 974 000	2 692 000	22,5
insgesamt	92 703 000	24 582 000	26,5

Zu der außerordentlichen Höhe der Verwaltungskosten trug auch der Bau eines Verwaltungsgebäudes nebst Garagen sowie einer Hausmeisterwohnung und zweier Reihenhäuser bei. Diese zunächst auf rd. 3,9 Millionen DM veranschlagten Bauten kosteten schließlich 8,7 Millionen DM. Für das Inventar verausgabte der Verband zudem noch ca. 1,7 Millionen DM.

Der Verband wies diese Ausgaben als Aufwand für seine Sportschule nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 Sportwettengesetz aus. Die für die Vergabe der Konzessionsabgabemittel zuständige Bezirksregierung nahm diese falsche Zuordnung hin und bemerkte deswegen die Höhe des Verwaltungsaufwands zunächst nicht. Als sie den Verband 1984 — also nach Durchführung der großen Investitionen — auf die überhöhten Verwaltungskosten „aufmerksam“ machte, hielt ihr dieser die Ausnahmeregelung des Ministers des Innern für die Verwendung der Zweckerträge aus dem „Spiel 77“ entgegen; daraufhin sah die Bezirksregierung von weiterem ab.

Der Kultusminister vertritt nunmehr die Auffassung, soweit in dem Verwaltungsgebäude Mitarbeiter untergebracht sind, die ganz oder teilweise mit der Leitung der Sportschule befaßt sind, falle der entsprechende Teil des Gebäudes unter die Zweckbestimmung „Sportschule“. Der LRH teilt diese Ansicht nicht. Denn das nach dem Stellenplan und Geschäftsverteilungsplan für Leitung, Betreuung und Betrieb der Sportschule und des Jugendheims unmittelbar verantwortliche Personal ist nicht im Verwaltungsgebäude untergebracht, sondern in der Sportschule und im Jugendheim selbst.

Im übrigen hält der Minister den Aufwand des Verbandes für das Verwaltungsgebäude grundsätzlich insoweit für vertretbar, als er sich in der Größenordnung der Kapitalisierung der Mietkosten für Verwaltungsräume angemessener Größe und

Ausstattung bewegt. Ob dieser Rahmen eingehalten ist, will der Minister allerdings erst noch klären.

Unabhängig davon dürfte aber schon jetzt feststehen, daß die Verwaltungsausgaben in Höhe von wenigstens 26,5 v. H. aller öffentlichen Mittel in den Jahren 1978 bis 1984 unangemessen hoch waren. Der Minister des Innern hätte seine Ausnahmeregelung vom 17. 12. 1979 daher schon früher überprüfen und ändern müssen. In jedem Falle aber hätte der Kultusminister sicherstellen müssen, daß die für die Bewilligung der Konzessionsabgabemittel zuständige Bezirksregierung die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung des Verbandes überprüfte und ihre Vergabeentscheidungen danach ausrichtete und mit den entsprechenden Nebenbestimmungen versah. Selbst solange der Minister des Innern seine Ausnahmeregelung aufrecht erhielt, wären die Konzessionsabgabemittel unter der Bedingung zu bewilligen gewesen, daß der Verband von allen öffentlichen Mitteln höchstens 10 v. H. für Verwaltungszwecke verwendet.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

28. Lehrerfortbildungsheime Kapitel 07 59

Die beiden Lehrerfortbildungsheime des Landes waren 1986 und 1987 nicht wirtschaftlich ausgelastet.

Auf die Feststellung des LRH, daß 1979 die seinerzeit vier Lehrerfortbildungsheime des Landes durchschnittlich mit weniger als 60 v. H. ihrer Belegkapazität ausgelastet waren (vgl. Drs 9/2600 S. 73), hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, eine höhere Auslastung der Lehrerfortbildungsheime sicherzustellen oder deren Schließung zu prüfen (vgl. Drs 9/3273 Punkt XXX).

Die Landesregierung hat dann ein Heim am 31. 12. 1982 und ein weiteres Heim mit Wirkung vom 30. 6. 1985 geschlossen. Im übrigen hat sie in ihrer Antwort vom 28. 1. 1983 (Drs 10/766) mitgeteilt, sie sei weiterhin bemüht, eine höhere Auslastung der Lehrerfortbildungsheime sicherzustellen. Erst wenn die eigenen Heime planmäßig belegt seien, werde festgestellt, ob und in welchem Umfang zusätzliche Bettenkapazität in fremden Häusern angemietet werden müsse.

Bei den zwei noch bestehenden Lehrerfortbildungsheimen hat der LRH Anfang 1988 folgendes festgestellt:

- Im Lehrerfortbildungsheim X fanden 1986 in 43 Wochen und 1987 in 42 Wochen Veranstaltungen statt. In Y ging die Zahl der Wochen, in denen Veranstaltungen stattfanden, von 39 im Jahre 1986 auf 35 im Jahre 1987 zurück.
- Geht man davon aus, daß Lehrerfortbildungsheime 40 Wochen im Jahr von Montagmittag bis Sonnabendmittag belegt sein könnten, so nutzten das Lehrerfortbildungsheim in X seine Kapazität 1986 zu 64,9 v. H. und 1987 zu 59 v. H. sowie das Lehrerfortbildungsheim in Y seine Kapazität 1986 zu 65,2 v. H. und 1987 zu 50,6 v. H.
- Die Wochen mit Veranstaltungen, für die fünf Übernachtungen erforderlich waren, nahmen in beiden Lehrerfortbildungsheimen deutlich ab. Veranstaltungen mit weniger als vier Übernachtungen nahmen von 1986 auf 1987 dagegen erheblich zu, und zwar in X von 9,3 v. H. auf 26,2 v. H. und in Y von 20,5 v. H. auf 34,3 v. H.

- Soweit Wochen vor und unmittelbar nach den Ferien überhaupt mit Veranstaltungen belegt waren, wiesen diese bei weitem nicht die geplante Teilnehmerzahl auf.
- Zum Teil fanden Kurse wegen Unterbelegung oder deshalb nicht statt, weil sich die ursprünglichen Planungen z. B. mangels rechtzeitiger Konkretisierung und Gewinnung von Referenten nicht verwirklichen ließen.
- Zum Teil beruhten Kursverlegungen von den beiden landeseigenen Heimen in fremde Häuser aber auch auf dem Wunsch des jeweiligen Kursleiters oder auf den Einzelzimmerwünschen der Teilnehmer.

Nach alledem sind die Bemühungen der Landesregierung um eine höhere Auslastung der noch bestehenden Lehrerfortbildungsheime ohne Erfolg geblieben.

Bei der Abneigung der Lehrer, sich in der über ihre Urlaubszeit hinausgehenden Ferienzeit fortbilden zu lassen, und angesichts der Schwierigkeiten, den Unterricht nach den Ferien mit einem unvollständigen Lehrkörper zu beginnen, sowie der geringen Möglichkeit, Lehrer in den Wochen mit Zeugniskonferenzen zur Fortbildung zu entsenden, dürfte das Land seine Lehrerfortbildungsheime auch künftig nicht wirtschaftlich auslasten können. Es sollte deshalb zumindest noch ein weiteres Heim schließen.

In diesem Zusammenhang sollte das Land zudem erwägen, die Lehrerfortbildungsmaßnahmen auf diejenigen Jahreszeiten zu konzentrieren, in denen — wie etwa im November — vom Beherbergungsgewerbe und von allen anderen Einrichtungen mit Unterbringungsmöglichkeiten besonders preiswerte Angebote zu erwarten sind. Dies dürften auch die Jahreszeiten sein, in denen es am ehesten vertretbar ist, Lehrkräfte ihren Unterrichtsaufgaben zu Fortbildungszwecken zu entziehen.

Die Verwaltung konnte sich zu den Anregungen des LRH noch nicht äußern.

29. **Zuwendungen für Ausbildungsstätten zur Förderung des Nachwuchses für nicht-ärztliche Heilberufe**
Kapitel 07 07

Die Förderung der Schulen für nichtärztliche Heilberufe entspricht bislang nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

Seit 1962 fördert das Land die schulische Ausbildung für nichtärztliche Heilberufe durch Zuwendungen an die nichtstaatlichen Träger der entsprechenden Berufsausbildungsstätten. Bis 1974 war hierfür der Sozialminister zuständig; seit 1975 ist der Kultusminister verantwortlich.

Auf „Schulen für nichtärztliche Heilberufe und ähnliche Berufsausbildungsstätten“ findet das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) nach § 1 Abs. 5 Satz 1 NSchG „keine Anwendung“. § 1 Abs. 5 Satz 2 NSchG ermächtigt das Landesministerium jedoch, „durch Verordnung zu bestimmen, daß dieses Gesetz auf derartige Schulen anwendbar ist, wenn dies der Vereinheitlichung des Schulwesens dient und die erforderlichen personellen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen sind“. In einer solchen Verordnung kann nach § 1 Abs. 5 Satz 3 NSchG die Anwendbarkeit bestimmter Vorschriften dieses Gesetzes, darunter des die Finanzhilfe normierenden § 129 NSchG, ausgeschlossen werden.

Für 18 verschiedene nichtärztliche Heilberufe gibt es in Niedersachsen Berufsausbildungsstätten. Für zwei dieser 18 Berufe hat das Landesministerium inzwischen

bestimmt, daß das NSchG auf sie „uneingeschränkt“ anzuwenden ist; diese Schulen erhalten demgemäß seither auch Finanzhilfe, soweit für sie die Voraussetzungen des § 129 NSchG vorliegen. Für die vier Berufe Altenpflege, Morphologie-Assistenz, Heilerziehungspflege und Heilerziehungshilfe hat das Landesministerium bestimmt, daß das NSchG nur mit Ausnahme genau bezeichneter Vorschriften, darunter des § 129 NSchG, anzuwenden ist, so daß diesen Schulen kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfe zusteht. Auf die schulischen Berufsausbildungsstätten für die anderen zwölf nichtärztlichen Heilberufe ist das NSchG nicht anzuwenden. Zu zehn dieser zwölf Berufe bilden allein oder neben anderen die Krankenhäuser aus; bei ihnen werden die Kosten in den acht Berufen Krankenpflege, Kinderkrankenpflege, Krankenpflegehilfe, Hebamme/Entbindungspfleger, technische Assistenz in der Medizin, Diätassistenz, Krankengymnastik und Logopädie bis zum 31. 12. 1988 über den Pflegesatz gedeckt.

Gegenwärtig fördert das Land durch Zuwendungen

- die Träger der schulischen Ausbildungsstätten für die Berufe Diätassistent, Krankengymnast, Logopäde und technischer Assistent in der Medizin in den Fällen, in denen eine Abrechnung über den Pflegesatz nicht möglich ist,
- die Ausbildungen zum Masseur, Masseur und medizinischen Bademeister, in der medizinischen Fußpflege, zum Sprachtherapeuten und in der Krankenpflegevorschule
- sowie die Träger der auf die vier Berufe ausgerichteten Schulen, auf die das NSchG eingeschränkt anzuwenden ist.

Früher war der Kreis der Zuwendungsempfänger noch größer. Von 1982 bis 1987 hat das Land für diese Förderung insgesamt rd. 9,5 Millionen DM ausgegeben.

Förderungsrichtlinien gibt es bisher nicht. Wie früher schon der Sozialminister bemißt der Kultusminister die „Finanzierungshilfe“

- für die Schulen für Altenpflege, Heilerziehungspflege und Heilerziehungshilfe sowie für die Krankenpflegevorschulen im wesentlichen nach der Zahl der zu einem bestimmten Stichtag am Beginn des Förderjahres in Ausbildung befindlichen Schülerinnen und Schüler,
- für die übrigen Schulen nach der Zahl der im Vorjahr tatsächlich erteilten Unterrichtsstunden.

Für die erste Gruppe setzte er den Schülerbetrag 1986 auf „bis zu 300 DM“ fest. Für die zweite Gruppe legte er als Stundensatz „bis zu 21 DM“ zugrunde. Warum für die einen Schulen Schülerbeträge und für die anderen Stundensätze maßgeblich sind, ist nicht ersichtlich. Es ist auch nicht erkennbar, ob die jeweiligen Höchstbeträge und Höchstsätze dem aus eigenen Kräften nicht abdeckbaren Finanzbedarf der Schulen entsprechen (sollen).

Der Kultusminister weist die Fördermittel den Bezirksregierungen zur Bewilligung von Zuschüssen „zu den Kosten für die Lehrkräfte“, „zu den laufenden persönlichen Ausgaben für die Lehrkräfte“ oder „zu den Kosten für die hauptamtlichen Lehrkräfte“, also zur Projektförderung zu. Seine Zuwendungserlasse enthalten gleichzeitig jedoch eine Fülle von Bestimmungen, die nur für eine institutionelle Förderung sinnvoll sind: So sollen Schulen, die sich nicht auf die Ausbildung zu nichtärztlichen Heilberufen beschränken, etwaige Überschüsse aus diesem nicht förderbaren Bereich zur Deckung oder Minderung des Fehlbedarfs in den Schulzweigen für die nichtärztlichen Heilberufe verwenden. Auch soll in die Zuwendungsbescheide die Nebenbestimmung aufgenommen werden, daß Abschreibungen nicht zuwendungsfähig sind. Diese Widersprüche haben dazu beigetragen, daß

die Bezirksregierungen die Zuwendungen teils zur Projektförderung, teils zur institutionellen Förderung bewilligen. Zum Teil enthalten die Bewilligungsbescheide Elemente beider Förderungsarten. Vielfach steht die ausdrückliche Angabe „Projektförderung“ im Widerspruch zum gesamten Inhalt des Bescheids.

Auch hinsichtlich der Finanzierungsart sind die Zuweisungserlasse des Kultusministers nicht widerspruchsfrei: Die Bestimmung von Beträgen, bis zu denen ein Schulträger je Schüler oder je Unterrichtsstunde gefördert werden darf, spricht ebenso für eine Fehlbedarfsfinanzierung wie die bereits erwähnten Hinweise, welche etwaigen Überschüsse zur Finanzierung eines Fehlbedarfs verwandt werden sollen. Bei der Projektförderung von Personalausgaben bereitet eine Fehlbedarfsfinanzierung aber schon deswegen Schwierigkeiten, weil ohne nähere Bestimmungen nicht zu erkennen ist, welche Einnahmen — welcher Teil der Schulgelder — den Personalausgaben zuzuordnen sind. Solche näheren Bestimmungen hat der Kultusminister nicht getroffen. Zumeist hat er den Bezirksregierungen die Entscheidung über die Finanzierungsart vielmehr ausdrücklich überlassen. Die Bezirksregierungen haben die Zuwendungen demgemäß teils zur Fehlbedarfsfinanzierung, teils zur Anteilfinanzierung, teils zur Festbetragsfinanzierung bewilligt. Häufig haben sie die Finanzierungsart gar nicht bestimmt und die Bescheide auch im übrigen ungenau gefaßt.

Angesichts der Unklarheiten über die Förderungsart und über die Finanzierungsart wußten die Schulträger nicht genau, wie sie ihre Zuwendungsanträge zu formulieren, zu begründen und zu belegen hatten. Deswegen waren sich die Bezirksregierungen auch nicht sicher, welche Unterlagen sie anfordern mußten und nach welchen Kriterien sie die Antragsprüfung vorzunehmen hatten. Vereinzelt sind Zuwendungen ohne Antrag gewährt worden, vielfach ohne hinreichende Unterlagen. Nicht selten haben die Bewilligungsbehörden Anträge dem Kultusminister zur Entscheidung vorgelegt. Dieser hat den Zuwendungsbetrag dann gelegentlich höher als beantragt, oft aber auch niedriger festgesetzt, ohne zu klären, ob damit die Finanzierung insgesamt noch gesichert war.

Zum Teil ist es zu erheblichen Überfinanzierungen gekommen, so daß die Zuwendungsempfänger stattliche Rücklagen ansammeln konnten. Soweit dies überhaupt bemerkt worden ist, bereitet die Rückforderung überzahlter Beträge wegen der unklaren Bescheide, die häufig auf fehlende Richtlinien zurückzuführen sind, vielfach erhebliche Schwierigkeiten.

Unabhängig von der Frage, ob § 1 Abs. 5 NSchG so bestehen bleiben kann, wird der Kultusminister für die Förderung der Schulen für nichtärztliche Heilberufe ein Konzept zu entwickeln haben, das „Finanzierungshilfen“ ohne Bedarf und über Bedarf ausschließt. Danach wird er in sich stimmige transparente Förderrichtlinien zu erarbeiten haben, die den Vorschriften des Zuwendungsrechts entsprechen.

Der Kultusminister hält inzwischen Förderrichtlinien in diesem Bereich insbesondere aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH für dringlich. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

30. Mitfinanzierung von Modellversuchen im Hinblick auf Neue Technologien in der Schule durch den Bund
Verschiedene Kapitel

Das Land hat sich nicht hinreichend für die übliche Mitfinanzierung der Personalausgaben von zwei Modellversuchen im Rahmen des Programms „Neue Technologien in der Schule“ durch den Bund eingesetzt.

Das Land führt seit 1984 das Programm „Neue Technologien in der Schule“ durch, um die Schulen in sämtlichen Unterrichtsbereichen an alle die Techniken heranzuführen, „die auf der Mikroelektronik aufbauen“. Das Programm hat folgende drei Schwerpunkte:

- Die Erarbeitung von Unterrichtsinhalten (Curriculum-Arbeit) für die einzelnen allgemeinbildenden Fächer,
- die entsprechende Lehrerfortbildung und
- die Ausstattung der Schulen mit Geräten und Programmen.

Im Rahmen des ersten Schwerpunkts führt das Land zwei Modellversuche unter finanzieller Beteiligung des Bundes durch: Mit dem ersten Modellversuch verfolgt das Land das Ziel, Handreichungen für Lehrer zur thematischen Behandlung von neuen Technologien im Unterricht der allgemeinbildenden Schulen zu entwickeln und zu erproben. In dem zweiten Modellversuch soll über die fächerbezogene thematische Behandlung der neuen Technologien im Unterricht hinaus „eine didaktisch gerechtfertigte und strukturierte Verteilung der einzelfachlichen Ziele und Inhalte sowie deren Verknüpfung zu einem curricularen Gesamtzusammenhang vorgenommen werden“.

Um die an den beiden Modellversuchen beteiligten Lehrkräfte im notwendigen Umfang von ihren normalen Unterrichtsverpflichtungen freizustellen, sind nach den Planungen des Kultusministers insgesamt rd. 152 480 Entlastungsstunden erforderlich. Unter Zugrundelegung einer durchschnittlichen Regellehrverpflichtung von 24 Unterrichtsstunden pro Lehrkraft in der Woche entspricht dies bei rd. 40 Unterrichtswochen im Jahr etwa dem Jahrespensum von 150 Lehrkräften. Dies ergibt selbst ohne Versorgungsrückstellungen einen Betrag von mehr als 8 Millionen DM.

Für den ersten Versuch hätte der Kultusminister bei der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) bereits Ende 1983 die Mitfinanzierung durch den Bund auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen vom 7. 5. 1971 gemäß Artikel 91 b GG beantragt. In diesem Antrag hatte der Kultusminister nur um Berücksichtigung der notwendigen sächlichen Verwaltungsausgaben gebeten, obgleich nach der Rahmenvereinbarung grundsätzlich auch Personalausgaben zuwendungsfähig sind. Obwohl der erste Modellversuch ursprünglich über vier Jahre, vom 1. 8. 1984 bis zum 31. 7. 1988, laufen sollte, beteiligte sich der Bund daran zunächst nur für die Zeit vom 1. 8. 1984 bis zum 31. 12. 1986. Aufgrund eines Aufstockungsantrags des Landes vom November 1984 förderte der Bund vom 1. 1. 1985 bis zum 31. 12. 1986 zusätzlich die Finanzierung einer Schreibkraft. Im Juni 1986 stellte der Kultusminister einen Anschlußantrag mit dem Ziel der Verlängerung der Förderung der Personalausgaben der Schreibkraft und der sächlichen Verwaltungsausgaben über den 31. 12. 1986 hinaus bis zum 31. 7. 1989. Diesem Antrag stimmte der Bund zu.

Für den zweiten Modellversuch, der vom 1. 7. 1986 bis zum 30. 6. 1993 laufen sollte, stellte der Kultusminister seinen Förderungsantrag bei der BLK im Dezember 1985. Gleichzeitig beantragte er bei der BLK, daß der Bund vom 1. 7. 1986 bis zum 30. 6. 1989 die „wissenschaftliche Begleituntersuchung zur Evaluation der Materialien aus dem Modellversuch vom 20. 12. 1983“, also dem ersten Modellversuch, mitfinanziere. Mit diesen beiden Anträgen erbat der Kultusminister erstmalig, daß sich der Bund auch an den Personalmehrausgaben für die „Geschäftsstelle“ und an dem Mehraufwand beteilige, den die Entlastungsstunden für die in der Erprobung eingesetzten Lehrkräfte verursachten.

Mitte Mai 1986 erklärte der Kultusminister der BLK dann aber: „Zur Reduzierung der Zuwendungen aus Bundesmitteln bin ich bereit, die Personalkosten mit Ausnahme der für den Sachbearbeiter und die Schreibkraft, die ich nicht über die Verlagerung von Stellen finanzieren kann, aus dem Antrag herauszunehmen.“ Daraufhin vereinbarten Bund und Land, daß sich der Bund neben den notwendigen sächlichen Verwaltungsausgaben zusätzlich an den Personalkosten für insgesamt 0,8 Stellenanteile eines Sachbearbeiters (Vergütungsgruppe Vc BAT) und insgesamt 0,8 Stellenanteile einer Schreibkraft (Vergütungsgruppe VII BAT) beteiligt.

Nach den Feststellungen des LRH sind jedoch allein in der Geschäftsstelle, die die beiden Modellversuche betreut, 15 Kräfte mit insgesamt 9,9 Arbeitskraftanteilen eingesetzt. Außerdem sind für das Programm „Neue Technologien in der Schule“ zahlreiche Lehrkräfte an das Niedersächsische Landesinstitut für Lehrerfort-, -weiterbildung und Unterrichtsforschung abgeordnet, die sich dort zum Teil längere Zeit ausschließlich mit den beiden Modellversuchen befaßt haben.

Der LRH hat beanstandet, daß sich der Kultusminister nicht von Anfang an und nicht mit dem nötigen Nachdruck für die übliche Mitfinanzierung auch des Personalaufwands — vor allem der Entlastungsstunden — durch den Bund eingesetzt hat.

Der Kultusminister hat eingeräumt, nach der Rahmenvereinbarung „hätten grundsätzlich alle Modellversuchsaufwendungen in die mit dem Bund zu schließenden Vereinbarungen einbezogen werden müssen“. Seine Nachgiebigkeit rechtfertigt er damit, daß „keine Lehrkräfte eigens für das Vorhaben eingestellt worden“ sind, und „daß für die in den Modellversuchen tätigen Lehrkräfte nicht in jedem Einzelfall zwingend Ersatz eingestellt werden mußte“.

Dies überzeugt schon deswegen nicht, weil das Land in nahezu allen Jahren Lehrkräfte eingestellt hat, die es nicht hätte einzustellen brauchen, wenn nicht vorhandenes Personal durch die beiden Modellversuche gebunden gewesen wäre.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

31. Finanzierung einer Ersatzschule mit neuem Bildungsgang Kapitel 07 07

Das Land hat einem Schulträger für einen bis dahin in Niedersachsen nicht vorgesehenen Bildungsgang lange nach Ablauf der für die Förderung in Betracht kommenden Zeit höhere Zuwendungen gewährt, als dieser zunächst beantragt hatte. Zur Finanzierung willigte der Minister der Finanzen in eine überplanmäßige Ausgabe ein, für die die Voraussetzungen nicht vorlagen.

Anfang 1984 wandte sich ein privater Interessent mit dem Gedanken einer schulischen Ausbildung von Technikern und Wirtschaftlern auf dem Gebiet der Informa-

tik an den Kultusminister. Ein entsprechender Bildungsgang war in der damals gültigen Fassung der Verordnung über Berufsbildende Schulen (BbS-VO) nicht vorgesehen. Der Kultusminister griff den Gedanken des privaten Interessenten auf und richtete an die Bezirksregierung A — sowie nachrichtlich an alle anderen Bezirksregierungen — am 8. 5. 1984 folgenden Erlaß:

„Im Vorgriff auf eine Änderung der ... BbS-VO ... sehe ich hiermit für Niedersachsen die folgenden beiden neuen Bildungsgänge vor:

1. Zweijährige Berufsfachschule — Technischer Assistent/Informatik —
2. Zweijährige Berufsfachschule — Wirtschaftsassistent — mit dem Schwerpunkt Informatik“.

Mit seiner Zweiten Verordnung zur Änderung der BbS-VO vom 20. 8. 1985 nahm der Minister diese beiden Bildungsgänge in diese Verordnung auf.

Aufgrund des Erlasses vom 8. 5. 1984 erteilte die Bezirksregierung A dem Schulträger am 14. 8. 1984 gemäß § 123 NSchG die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer berufsbildenden Schule mit den Ausbildungsgängen Technischer Assistent/Informatik und Wirtschaftsassistent/Datenverarbeitung als Ersatzschule und gleichzeitig zum 1. 10. 1984 gemäß § 128 NSchG die Anerkennung, daß die Ersatzschule die Gewähr dafür bietet, dauernd die an gleichartige oder gleichwertige öffentliche Schulen gestellten Anforderungen zu erfüllen.

Ob dies zulässig war, erscheint zweifelhaft. Denn Ersatzschulen müssen gemäß § 122 NSchG in ihren Lern- und Erziehungszielen öffentlichen Schulen entsprechen, „die im Lande Niedersachsen vorhanden oder grundsätzlich vorgesehen sind“. Der LRH geht im folgenden davon aus, daß die Genehmigung der Bezirksregierung vom 14. 8. 1984, selbst wenn sie unzulässig gewesen sein sollte, jedenfalls nicht nichtig ist. Deshalb hält er auch die von der Bezirksregierung gleichzeitig ausgesprochene Anerkennung der Gleichwertigkeit in dem Sinne für wirksam, daß das Bildungszentrum darauf vertrauen konnte.

Die Schule nahm am 1. 10. 1984 ihren Lehrbetrieb auf. Für 1984, 1985, 1986 und 1987 beantragte sie Zuwendungen gemäß § 131 Abs. 1 NSchG.

Für 1984 lehnte das Land die Gewährung einer Zuwendung ab.

Für 1985 legte der Schulträger am 6. 9. 1984 einen Förderungsantrag ohne Angaben zur notwendigen Zuwendungshöhe und ohne antragsbegründende Unterlagen vor. Einer am 26. 9. 1984 eingereichten Übersicht über die für 1985 geplanten Einnahmen und Ausgaben, wie sie § 26 Abs. 3 LHO für die institutionelle Förderung als Anlage zum Haushaltsplan des Landes vorsieht, war zu entnehmen, daß die Schule eine Zuwendung in Höhe von 350 000 DM erwartete.

Der Antragsteller reichte aber erst am 6. 6. 1985 einen Wirtschaftsplan für 1985 nach, der dann allerdings einen durch Einnahmen nicht gedeckten Gesamtfehlbedarf von 1 755 560 DM auswies. Am 30. 8. 1985 beantragte der Schulträger aber schließlich — wiederum auf der Grundlage einer Übersicht gemäß § 26 Abs. 3 LHO — eine Zuwendung in Höhe von 730 077 DM zur Abdeckung eines Fehlbetrags von 1 460 154 DM. Der Restbetrag sollte durch Eigenmittel aufgebracht werden. Diese Übersicht legte die Bezirksregierung ihrer Entscheidung zugrunde.

Als sie mit Bescheid vom 9. 12. 1985 für das bereits weitgehend abgelaufene Jahr 1985 eine institutionelle Förderung in Höhe von lediglich 190 000 DM bewilligte, weil weitere Haushaltsmittel nicht zur Verfügung standen, legte der Schulträger Widerspruch ein. Eine Zuwendung konnte daher 1985 nicht ausgezahlt werden.

Am 4. 12. 1986 legte der Schulträger der Bezirksregierung schließlich als Zuwendungsunterlage für 1985 eine weitere Übersicht vor. Sie fußte bereits auf den Daten

des Ist-Abschlusses von 1985 und sah eine Landeszuwendung in Höhe von 413 013 DM vor. Gleichzeitig äußerte das Bildungszentrum die Erwartung, daß ihm auch für das nunmehr schon fast abgelaufene Jahr 1986 eine Landeszuwendung gewährt werde, und zwar in Höhe von 935 892 DM.

Die Bezirksregierung bewilligte schließlich am 16. 12. 1986 eine institutionelle Landeszuwendung in Höhe von 1 033 600 DM, davon 403 850 DM auf den Fehlbedarf 1985 und 629 750 DM auf den Fehlbedarf 1986 und führte dazu aus:

„Die vorgesehenen Zuwendungsbeträge entsprechen einer Berechnung der gesetzlichen Finanzhilfe nach § 130 Abs. 1 NSchG aufgrund der bekannten Schülerzahlen zu den Stichtagen 15. 11. und 15. 3. und einem Schülerbetrag von 4 203,00 DM. Ich bitte, Ihren Widerspruch gegen meinen Zuwendungsbescheid vom 9. 12. 1985 zurückzunehmen.“

Die genaue Höhe und die Förderungsmodalitäten hatte der Kultusminister in einem Erlaß vorgegeben, nachdem ihm der Schulträger am 21. 11. 1986 als „Jahresrechnung 1985“ eine Auflistung der Schülerzahlen für die Schuljahre 1984/85 und 1985/86 sowie die Aufwendungen und Erträge des Jahres 1985 mitgeteilt hatte. Schon vor Erhalt dieser Information hatte der Kultusminister für die Förderung am 17. 11. 1986 eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 374 800 DM beim Minister der Finanzen beantragt, weil ausreichende Haushaltsmittel nicht zur Verfügung standen. Der Minister der Finanzen hatte seine Einwilligung dazu am 1. 12. 1986 erteilt.

Zu den Fragen des LRH,

- weshalb Zuwendungen in Höhe der gesetzlichen Finanzhilfe gewährt wurden, also um ein Drittel höhere Zuwendungen, als sie nach § 131 Abs. 1 NSchG üblicherweise bewilligt werden,
- weshalb dem Widerspruch im Ergebnis stattgegeben wurde, obwohl Haushaltsmittel zur Begründung von Rechtsansprüchen nicht ausreichend zur Verfügung standen und
- inwieweit für eine überplanmäßige Ausgabe ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis vorgelegen hat,

äußerte sich der Kultusminister im wesentlichen dahin:

Die Bewilligung, die in der Höhe der Bemessung von den bisherigen Zuwendungen nach § 131 Abs. 1 NSchG abweiche, beruhe auf Zusagen der Landesregierung bei den Gründungsverhandlungen über die Schule. Der Berechnung seien wie bei der Finanzhilfe Schülerzahlen zugrunde gelegt und mit dem Schülerbetrag multipliziert worden. Der Bewilligungsbescheid vom 9. 12. 1985 habe nicht dem Ergebnis der Gründungsverhandlungen entsprochen, in denen höchstmögliche Förderung zugesagt worden sei. „Durch Übermittlungsfehler sind die Zusagen nicht eindeutig und nicht zeitgerecht vollzogen worden, sondern konnten erst verspätet in die erforderlichen verwaltungstechnischen und haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen umgesetzt werden.“ Die am 16. 12. 1986 bewilligte Zuwendung entspreche den Zusagen „nach dem geschaffenen Vertrauenstatbestand“, so daß für die überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 374 800 DM auch ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis vorgelegen habe, weil die benötigten Haushaltsmittel für den Haushalt 1986 nicht früh genug hätten vorhergesehen werden können.

Abgesehen von den grundsätzlichen Bedenken gegen die Genehmigung und Anerkennung der vom Land bis dahin nicht vorgesehenen Berufsfachschule hält der LRH die getroffenen Entscheidungen in mehrfacher Hinsicht für unzulässig:

- Die den Bewilligungen zugrunde gelegten Antragsunterlagen entsprachen nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Es hätte für eine institutionelle Förderung ein vollständiger Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorgelegt werden müssen, schon weil auch die spätere Verwendung entsprechend der Veranschlagung im Haushalts- oder Wirtschaftsplan anhand der vollständigen Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses nachzuweisen ist.
- Die Zuwendungen wurden nicht gemäß § 131 Abs. 1 NSchG nach dem Fehlbedarf bemessen, sondern nach den Finanzhilfebestimmungen des § 130 NSchG, obwohl die Voraussetzungen des § 129 Abs. 2 NSchG nicht vorlagen. Infolgedessen wurden für das längst abgelaufene Jahr 1985 schließlich 403 850 DM bewilligt.

Wenn Haushaltsmittel nicht zur Verfügung stehen, dürfen Zuwendungen nicht bewilligt werden. Zuwendungen sind stets freiwillige Leistungen. Sie können daher grundsätzlich nicht unabweisbar sein, so daß für sie außerplanmäßige Ausgaben nur ausnahmsweise in Betracht kommen können.

Verbindliche Zusagen darf die Landesregierung nur erteilen, wenn die entsprechende haushaltsrechtliche Ermächtigung vorliegt. Sollte der Kultusminister im Rahmen der Gründungsverhandlungen 1984 tatsächlich eine bindende Zusage gemacht haben, so kann ihre Höhe 1986 nicht mehr unvorhergesehen gewesen sein.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Einzelplan 08

32. Zuwendungen nach dem Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramm
Kapitel 08 02

Die Verwaltung hat bei der Bewilligung von Zuwendungen für den Bau von Anlagen zur Fernwärmeerzeugung und Fernwärmeverteilung sowie für den Bau eines Kohleheizkraftwerks der industriellen Eigenversorgung gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßen.

Nach dem von Bund und Land je zur Hälfte finanzierten Programm konnten zum Zweck der Energieeinsparung und Ölverdrängung Vorhaben in den Bereichen Fernwärmeerzeugung und Fernwärmeverteilung sowie Kohleheizkraftwerke der industriellen Eigenversorgung durch Zuwendungen gefördert werden. Diese durften bis zu 35 v.H. der förderfähigen Investitionskosten betragen. Für die Bewilligung und die Bewirtschaftung der Fördermittel war das Haushaltsrecht des Landes anzuwenden.

Die Antragsteller hatten ihren Förderungsanträgen projektbezogene Wirtschaftlichkeitsberechnungen in zwei Varianten — mit und ohne Zuschuß — beizufügen.

Nach den verwaltungsinternen Förderkriterien des Ministers für Wirtschaft und Verkehr sollte das zu fördernde Projekt insgesamt wirtschaftlich sein, wobei maßgebliches Kriterium für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme die Rücklaufzeit des investierten Kapitals sein sollte. Nach Auffassung des Ministers war die Wirtschaftlichkeit gegeben, wenn — ohne Einrechnung der Fördermittel — davon ausgegangen werden konnte, daß das investierte Kapital nach Ablauf der halben technischen Lebensdauer des Investitionsvorhabens zurückgeflossen sein würde.

Der LRH hat die Zuwendungen für sechs Maßnahmen der Fernwärmeerzeugung und Fernwärmeverteilung sowie für ein Kohleheizkraftwerk der industriellen Eigenversorgung geprüft. Die geplanten Investitionssummen dieser Maßnahmen beliefen sich auf 65,8 Millionen DM, die hierauf beantragten Zuwendungen auf 19,51 Millionen DM. Die Antragsteller hatten jeweils die höchstmögliche Förderung begehrt.

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ihrer Investitionsvorhaben hatten die Antragsteller überwiegend Amortisationsrechnungen vorgelegt, aus denen sich die voraussichtliche Rücklaufzeit des durch die Investition gebundenen Kapitals ergab.

Bei fünf der geprüften Bewilligungen haben die Bezirksregierungen — im Einvernehmen mit dem Minister für Wirtschaft und Verkehr — jeweils den beantragten Förderungshöchstsatz gewährt. Bei zwei dieser Vorhaben mit einem Nutzungszeitraum von etwa 27 Jahren verringerte sich durch die Zuwendungen die Kapitalrücklaufzeit von acht auf sechs und von 23 auf elf Jahre. In einem dritten Fall ergab sich — trotz Förderung mit der höchstmöglichen Quote — während der angenommenen Nutzungsdauer kein vollständiger Kapitalrücklauf. Für zwei weitere Vorhaben wurden Zuwendungen in Höhe von 10 v. H. der Investitionskosten von insgesamt 37,4 Millionen DM bewilligt, obwohl diese Investitionen auch ohne Einrechnung von Zuschüssen allein durch Senkung der Produktionskosten wirtschaftlich waren. In einem Förderungsfall wurde ein Zuschuß in Höhe von 749 000 DM auf die Investitionskosten einer bereits fertiggestellten Fernwärmeleitung gewährt. Die Antragstellerin hatte die Investitionsaufträge vergeben, ohne die Entscheidung der Bewilligungsbehörde über ihren Förderungsantrag abzuwarten.

Die Bewilligungsbehörden hätten die Förderungsbeträge individuell nach Notwendigkeit und Angemessenheit ermitteln und bewilligen müssen. Zuwendungen wären dabei nur dann und nur insoweit zu bewilligen gewesen, wie sie zur Auslösung der Investitionen erforderlich waren. Die Investitionsvorhaben, die nach den Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch ohne Einrechnung von Zuschüssen wirtschaftlich waren, und die bereits abgeschlossene Maßnahme waren nicht förderungsfähig, weil es für ihre Realisation keines zusätzlichen Anstoßes durch Bewilligung öffentlicher Mittel bedurfte.

Bei den förderfähigen Investitionsvorhaben hätte individuell geprüft werden müssen, welcher Zuschuß zur Erreichung der Wirtschaftlichkeit der Bauvorhaben erforderlich war. Dabei sollte die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nicht allein aufgrund von Amortisationsrechnungen beurteilt werden, weil diese unberücksichtigt lassen, ob nach Ablauf der Amortisationszeit mit Gewinn gerechnet werden kann oder ob Verluste zu befürchten sind. Die erwartete Rentabilität der Investition hätte als zusätzlicher Beurteilungsmaßstab herangezogen werden sollen. Durch Vergleich der Rentabilität der geplanten Maßnahmen mit der Rentabilität der anderen Aktivitäten der Antragsteller hätte ermittelt werden können, ob und ggf. in welcher Höhe eine Förderung der Vorhaben durch öffentliche Mittel hätte erfolgen müssen, um die — im besonderen Landesinteresse liegenden — Investitionen in Gang zu bringen.

Der Minister hat in seinen Stellungnahmen zu den Prüfungsfeststellungen des LRH insbesondere ausgeführt, daß sich die beanstandeten Entscheidungen in Anbetracht des seit Ende 1985 eingetretenen Verfalls der Ölpreise als richtig erwiesen hätten. Der LRH kann sich dieser Argumentation nicht anschließen, da für die Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit von Zuwendungen die Verhältnisse bei Antragsentscheidung maßgeblich sind.

Die Landesregierung hat inzwischen erkannt, daß eine weitere Bereitstellung von staatlichen Mitteln zum Ausbau der Fernwärme im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht

gerechtfertigt erscheint. Sie hat vor Ende der Laufzeit des Programms (31. 12. 1987) entschieden, keine neuen Bewilligungen auszusprechen und den Bundesanteil der nicht belegten Mittel zurückzugeben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

33. Prüfung von Verwendungsnachweisen bei Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz durch ein kommunales Rechnungsprüfungsamt
Kapitel 08 20

Ein Landkreis hat Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auch für eine Reihe nicht zuwendungsfähiger Ausgaben erhalten. Aufgrund der Bescheinigung, die das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises ohne Hinweis auf die Mängel erteilt hatte, sah die Bewilligungsbehörde von der Prüfung der Zuwendungsfähigkeit ab.

Bei Straßenbaumaßnahmen, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) gefördert wurden, nahm ein Landkreis als Zuwendungsempfänger in nicht geringem Umfang Ausgaben in seinen Verwendungsnachweis auf, die nicht zuwendungsfähig waren.

So setzte er Beiträge, die Anlieger nach den Satzungen gemäß dem Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz zu leisten hatten, nicht ab. Zuwendungen in Höhe von rd. 100 000 DM entfielen auf Ausgaben

- zum Erwerb später nicht benötigter Restflächen,
- zur Instandsetzung einer Kreisstraße, die im Zuge des Neubaus einer Ortsumgehung abzustufen war,
- auf Maklerprovisionen,
- zur Instandsetzung von Parkplätzen, die außerhalb einer geförderten Radwegmaßnahme lagen,
- zum Bau eines Gehweges außerhalb der Ortsdurchfahrt,
- zum Einbau einer über die Bewilligung und Notwendigkeit hinaus verstärkten Tragschicht,
- einer nicht bewilligten und nicht erforderlichen Binderschicht.

Außerdem zahlte der Landkreis einer bauausführenden Firma am Jahresende rd. 550 000 DM, für die sie die entsprechende Bauleistung noch nicht erbracht hatte.

Bei den Beanstandungen des LRH, die sowohl der Zuwendungsgeber als auch der Zuwendungsempfänger als gerechtfertigt anerkannten, handelt es sich um elementare Verstöße gegen das GVFG und seine Richtlinien.

Nach Nr. 13.5 der Richtlinien zum GVFG ist „die richtige Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten . . . vom zuständigen Rechnungsprüfungsamt . . . zu bescheinigen“. Diese Bescheinigung hat das Rechnungsprüfungsamt im Verwendungsnachweis erteilt. Es hat aber weder die nicht zuwendungsfähigen Kosten noch die Überzahlung beanstandet.

Die mangelhafte Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt könnte ihre Erklärung darin finden, daß die Prüfer, die hier nicht im Rahmen der Finanz-, sondern einer Verwaltungskontrolle tätig wurden, mit der Bewältigung des in der Übertragung von Aufgaben begründeten Interessenkonflikts zwischen Land und Landkreis überfordert waren.

Im vorliegenden Fall verfügten die Prüfer zudem nicht über die notwendige Erfahrung auf dem Gebiet der Zuwendungsprüfung, sie nahmen sich auch nicht die Zeit, die Maßnahme z. B. durch Ortsbesichtigung oder dergleichen eingehend zu prüfen.

Der LRH hält es für unerlässlich, die Prüfer der Rechnungsprüfungsämter auf dem Gebiet des Zuwendungsrechts (fort-)bilden zu lassen. Insofern reicht der Vorschlag des Ministers der Finanzen an alle Ministerien, „daß künftig ein Erfahrungsaustausch der kommunalen Rechnungsprüfungsämter über die mit der Prüfung von Zuwendungen zusammenhängenden Probleme eingerichtet wird“ nicht aus. Vielmehr muß eine Schulung mit konkreten Themen gefordert werden.

Im übrigen hat der LRH rechtliche Bedenken, ob das Land — wie hier geschehen — den Rechnungsprüfungsämtern über die Finanzkontrolle hinaus durch Verwaltungsvorschriften zusätzliche Aufgaben übertragen kann. Die Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter sind durch Gesetz (§ 65 Niedersächsische Landkreisordnung, § 119 Niedersächsische Gemeindeordnung) abschließend festgelegt, sie erstrecken sich auf Prüfungstätigkeiten im Rahmen der Finanzkontrolle. Weitere Aufgaben können dem Rechnungsprüfungsamt lediglich durch Gesetz oder durch Beschluß des Kreistags (Rats) übertragen werden.

Wegen der nicht ausreichenden Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter sieht sich der LRH zu dem Hinweis veranlaßt, daß die Bewilligungsbehörden gemäß der Regelung in Nr. 14.3 der Richtlinien zum GVFG verpflichtet sind, die Verwendungsnachweise vollständig zu prüfen. Dagegen hat eine Bezirksregierung in einem anderen Fall verstoßen, indem sie die Verwendungsnachweise unter Berufung auf die Regelung in Nr. 11.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO für Zuwendungen an Gebietskörperschaften nur stichprobenweise prüfte.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Einzelplan 09

34. Gewährung von Billigkeitsleistungen an die Freie und Hansestadt Hamburg
Kapitel 09 07

Das Land gewährt der Freien und Hansestadt Hamburg zu Unrecht für von ihr selbstbewirtschaftete Dauergrünlandflächen in zwei niedersächsischen Naturschutzgebieten Billigkeitsleistungen. Für die Jahre 1986 und 1987 zahlte es zusammen 158 850 DM.

Im Haushaltsplan sind seit 1986 im Kapitel 09 07 (Naturschutz und Landschaftspflege) u. a. „Zuschüsse . . . zum Ausgleich von Bewirtschaftungerschwernissen“ veranschlagt. Für 1987 waren in den Erläuterungen über 6 Millionen DM ausgewiesen, die insbesondere dafür verwendet werden sollten, „zum Ausgleich von Einschränkungen und Erschwernissen der landwirtschaftlichen Nutzung . . . als Billigkeitsleistung für Grünlandflächen in Naturschutzgebieten“ einen jährlichen flächenbezogenen Betrag zu gewähren.

Nach den hierzu ergangenen Richtlinien des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten können Bewirtschafter von Dauergrünlandflächen 300 DM/ha erhalten, wenn sie sich in ihrem Antrag u. a. verpflichten,

- zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen zu unterlassen,
- das Bodenrelief nicht zu verändern,
- das Dauergrünland nicht umzubrechen.

Für darüber hinausgehende Nutzungseinschränkungen können auch höhere Entgelte vertraglich vereinbart werden. Ein Anspruch auf Gewährung eines Erschwernisausgleichs besteht nicht. Von der Förderung sind ausgeschlossen „Flächen,
— die von der öffentlichen Hand bewirtschaftet werden oder
— für die die öffentliche Hand bereits eine Pachtermäßigung zugebilligt hat“.

Zahlungen an die Freie und Hansestadt Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist Eigentümerin von insgesamt 264,75 ha Dauergrünlandflächen in zwei Naturschutzgebieten in den Landkreisen Stade und Cuxhaven, auf denen sie seit vielen Jahren Pensionsvieh weiden läßt. Dort sind nach Naturschutzgebietsverordnungen zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen, das Verändern des Bodenreliefs sowie der Umbruch des Grünlandes untersagt.

Die Freie und Hansestadt Hamburg beantragte zunächst für das Jahr 1986 einen Erschwernisausgleich von 300 DM/ha, das waren insgesamt 79 425 DM. Zur Begründung machte sie geltend, daß sie nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig zum Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz außerhalb ihres Hoheitsgebiets als Grundstückseigentümer wie ein privater Eigentümer zu behandeln sei.

Auf Vorlage des Amtes für Agrarstruktur und der Bezirksregierung entschied der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit Erlaß vom November 1986, daß den Anträgen stattzugeben und aus Gründen der Gleichbehandlung die gleichen Grundsätze auch auf eigengenutzte Flächen von Kommunen, soweit sie außerhalb ihres Hoheitsgebietes lägen, anzuwenden seien. Das Amt für Agrarstruktur bewilligte der Freien und Hansestadt Hamburg daraufhin den Erschwernisausgleich für 1986 in Höhe von 79 425 DM sowie — aufgrund entsprechender Anträge — einen gleichhohen Betrag für 1987, insgesamt mithin bisher 158 850 DM.

Ob und ggf. in welcher Höhe auch Kommunen entsprechende Zuschüsse erhalten haben, ist dem LRH nicht bekannt.

Würdigung

Es kann dahinstehen, inwieweit in Fällen, die von den Regelungen des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes über die Entschädigung für Nutzungsbeschränkungen und die Gewährung eines Härteausgleichs nicht erfaßt werden, noch Billigkeitsleistungen zulässig sind. Die Zahlung eines Erschwernisausgleichs für Grünlandflächen in Naturschutzgebieten an die Freie und Hansestadt Hamburg — und ggf. an Kommunen — steht mit der Rechtslage unabhängig davon nicht im Einklang:

Der Haushaltsplan läßt die Bewilligung eines jährlichen flächenbezogenen Erschwernisausgleichs nur im Wege von Billigkeitsleistungen zu. Zahlungen dürfen danach allein unter den Voraussetzungen des § 53 in Verbindung mit § 6 LHO geleistet werden, das heißt nur, soweit sie aus Gründen der Billigkeit notwendig sind.

Der Einführung des Erschwernisausgleichs hat, wie sich u. a. aus den hierzu im Ausschuß für Haushalt und Finanzen am 25. 9. 1985 geführten Erörterungen ergibt, ersichtlich das Motiv zugrunde gelegen, landwirtschaftlichen Betrieben im Hinblick auf ihre derzeit außergewöhnlich angespannte finanzielle Lage einen Ausgleich auch für solche Bewirtschaftungerschwernisse durch den Naturschutz zu gewähren, die sie nach den Naturschutzgesetzen entschädigungslos hinzunehmen haben.

Diese Erwägungen sind für die Billigkeitsentscheidungen maßgebend. Da sie auf die öffentliche Hand schlechthin nicht zutreffen, ist es — unabhängig davon, daß die Richtlinien dies auch ausdrücklich untersagen — haushaltsrechtlich unzulässig, an sie aus den für den Erschwernisausgleich veranschlagten Mitteln Zahlungen zu leisten.

Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vertritt demgegenüber die Auffassung, der öffentlichen Hand könnten wirtschaftliche Einbußen durch Grünlandunterschützstellungen ohne Zahlung eines Ausgleichs nur zugemutet werden im Hinblick auf ihre Vorbildfunktion und ihre allgemeine Verpflichtung gegenüber dem Umweltschutzgedanken. Solche aus der Vorbildfunktion hergeleiteten Einschränkungen seien jedoch auf das jeweilige Hoheitsgebiet beschränkt. Außerhalb dessen sei — auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz — die öffentliche Hand wie jedes andere Zivilrechtssubjekt zu behandeln. Grünlandnaturschutzverordnungen führten im übrigen angesichts des „strukturellen Anpassungsdrucks“ aber auch hinsichtlich der „Markt- und Beleihungsfähigkeit der Grundstücke“ zu „mehr oder weniger einschneidenden wirtschaftlichen Beeinträchtigungen“. Hierfür solle der Erschwernisausgleich „im Vorfeld der Enteignungsentschädigung einen billigen Ausgleich bieten und gleichzeitig die Akzeptanz neuer Grünlandunterschützstellungen erhöhen“. Es bestünden keine Zweifel, daß vorwiegend Hamburger Wirtschaftsinteressen, die auszugleichen seien, berührt würden.

Diese Ausführungen verkennen, daß der Haushaltsgesetzgeber die Landesmittel ausdrücklich nur zur Verfügung gestellt hat, um Einschränkungen und Erschwer-nisse der *landwirtschaftlichen* Nutzung von Dauergrünland auszugleichen, soweit dies aus Gründen der Billigkeit notwendig ist. Sollten die hierzu erlassenen Richtlinien nach Auffassung des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten demgegenüber der Freien und Hansestadt Hamburg sowie den Kommunen einen von diesen Voraussetzungen unabhängigen Rechtsanspruch auf „Gewährung solcher Billigkeitsleistungen“ einräumen, müßte er seine Regelungen umgehend den verbindlichen Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers anpassen.

Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten weist im übrigen darauf hin, daß es der Freien und Hansestadt Hamburg im Falle der Versagung weiterer Zahlungen freistehe, die Flächen künftig durch „erschwernisausgleichsberechtigte“ Pächter bewirtschaften zu lassen und sich durch entsprechende Pachtzinsforderungen schadlos zu halten. Dem stünde jedoch entgegen, daß auch derartige „Umgehungsgeschäfte“ die Gewährung von Billigkeitsleistungen ausschließen.

Der LRH hat den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gebeten, sicherzustellen, daß künftig generell kein Erschwernisausgleich mehr an der öffentlichen Hand zuzurechnende Antragsteller gewährt wird. Im übrigen hat er gebeten zu prüfen, ob und ggf. welche Folgerungen wegen bereits zu Unrecht verausgabter Beträge zu ziehen sind.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ministerium der Justiz
Einzelplan 11

35. Arbeitsbelastung der Bewährungshelfer in Niedersachsen
Kapitel 11 04

Erhebungen des LRH haben keine Anhaltspunkte ergeben, daß die Bewährungshelfer überlastet sein könnten. Eine Notwendigkeit, das Personal zu vermehren, ist nicht zu erkennen.

Welche Zahl von Probanden ein Bewährungshelfer unter Berücksichtigung der Anforderungen, die die tägliche Betreuungsarbeit stellt, durchschnittlich beaufsichtigen kann, ist bisher nicht geklärt:

Nach einem Gemeinsamen Runderlaß des Ministers der Justiz, des Kultusministers und des Sozialministers von 1954 mußte ein hauptamtlicher Bewährungshelfer „als voll belastet ... angesehen werden, wenn ihm 40 Bewährungsfälle übertragen sind“. Ein von der Justizministerkonferenz gebildeter Unterausschuß kam 1974 zu dem Ergebnis, „daß die gegenwärtige tatsächliche Belastung der Bewährungshelfer entschieden zu hoch ist“. Eine vom Minister der Justiz gebildete „Planungskommission für den Sozialdienst in der niedersächsischen Strafrechtspflege“ empfahl 1979 als Nahziel, die Arbeitsbelastung der Bewährungshelfer auf eine Fallzahlbelastung von 35 zu betreuenden Probanden zu senken und zu vermeiden, daß dieser Wert ständig um mehr als 25 v. H. überschritten werde. In einer Sitzung des Unterausschusses „Strafvollzug“ des Landtages vom 19. 3. 1985 wurde schließlich erörtert, daß eine Fallzahlbelastung von 45 realistisch sein könnte.

Die Präsidenten der Landgerichte haben für die Bewährungshelfer am Sitz der Landgerichte sowie an anderen Orten, an denen dafür ein Bedarf besteht, Gemeinschaftsbüros eingerichtet. Der LRH hat 1985/86 in vier Gemeinschaftsbüros, die zusammen mit 61 Bewährungshelfern besetzt waren, die Arbeitsbelastung geprüft und u. a. festgestellt:

Fallzahlbelastung

In Niedersachsen lag die durchschnittliche Fallzahlbelastung der Bewährungshelfer 1977 mit 46,6 zu betreuenden Probanden geringfügig über dem o. g. Wert von 45 Probanden. In den Jahren danach nahm die Zahl der Probanden kontinuierlich zu. Die Personalvermehrung hielt mit diesem Zuwachs jedoch nur bis 1982 Schritt. Das hatte zur Folge, daß die Fallzahlbelastung der Bewährungshelfer ab 1983 deutlich anstieg. Im einzelnen zeigte die Entwicklung von 1977 bis Ende 1985 folgenden Verlauf:

Abb. 1: Entwicklung der Fallzahlbelastung in Niedersachsen:

Stichtag jeweils 31. 12.	Zahl der Probanden ¹⁾	Zahl der Bewährungshelfer ²⁾ (Arbeitskraftanteile)	Fallzahlbelastung
1977	7 915	170	46,6
1978	8 755	186,5	46,9
1979	9 579	204	47,0
1980	10 018	221	45,3
1981	10 678	234	45,6
1982	11 353	252	45,0
1983	12 270	252	48,7
1984	12 975	253	51,3
1985	13 544	253,5	53,4

¹⁾ Gemäß der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes Fachserie 10 — Rechtspflege, Reihe 5 — Bewährungshilfe (Zählkartenstatistik)

²⁾ Gemäß einer vergleichenden Übersicht über die Entwicklung der Bewährungshilfe in Niedersachsen, Anlage 2 zum RdErl. des MJ vom 1. 9. 1986 (2391 — I — PFS 01.17) betr. Entwicklung der Sozialen Dienste in der Strafrechtspflege in Niedersachsen

Diese Fallzahlbelastungen für Niedersachsen wichen von den Verhältnissen in anderen Bundesländern erheblich ab. Für die Jahre 1983 bis 1985 ergab sich folgendes Bild:

Abb. 2: Fallzahlbelastung im Ländervergleich:

Bundesland	1			2			3		
	Unter Bewährungshilfe/ Führungsaufsicht stehende Personen ¹⁾			Zahl der Bewährungshelfer ²⁾ (Arbeitskraftanteile)			Fallzahlbelastung		
	1983	1984	1985	1983	1984	1985	1983	1984	1985
Baden-Württemberg	14 898	15 433	15 892	238	241	238	62,6	64,0	66,8
Bayern	15 348	15 789	15 947	256	256	256	60,0	61,7	62,3
Berlin	4 804	4 879	5 120	118	119	118	40,7	41,0	43,4
Bremen	1 979	2 094	2 157	31	31	31	63,8	67,6	69,6
Hamburg	4 053	4 064	3 768	71,25	71	70,3	56,9	57,2	53,6
Hessen	9 131	9 466	10 071	138	146	156	66,2	64,8	64,6
Niedersachsen	12 270	12 975	13 544	252	253	253,5	48,7	51,3	53,4
Nordrhein-Westfalen	35 608	37 605	37 807	557	559	590	63,9	67,3	64,1
Rheinland-Pfalz	5 938	6 112	6 520	78	78	78	76,1	78,4	83,6
Saarland	2 458	2 612	2 584	35	35	37	70,2	74,6	69,8
Schleswig-Holstein	3 241	3 550	3 459	53	53	55	61,2	67,0	62,9
Bundesgebiet	109 728	114 579	116 869	1 827,25	1 842	1 882,8	60,1	62,2	62,1

¹⁾ Gemäß der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes Fachserie 10 — Rechtspflege, Reihe 5 — Bewährungshilfe (Zählkartenstatistik)

²⁾ Gemäß einer von der Landesjustizverwaltung Hessen herausgegebenen Länderübersicht

Danach wies Niedersachsen in allen drei Jahren nach Berlin die niedrigste Fallzahlbelastung der Bewährungshelfer auf. Sie lag selbst 1985, nachdem sich der Abstand verringert hatte, mit 53,4 Probanden noch erheblich — um rd. 14 v. H. — unter dem Bundesdurchschnitt vom 62,1 Probanden.

Nach stichprobenweisen Erhebungen des LRH dürften diese statistischen Daten allerdings nicht frei von Fehlern sein. So stellte er z. B. Unterstellungen unter Führungsaufsicht fest, die zu Unrecht der Bewährungshilfe zugerechnet worden waren. Ferner wurden in einem der geprüften Gemeinschaftsbüros 44 Bewährungsfälle weiterhin mitgezählt, obgleich die Verurteilten der Bewährung nicht mehr unterstanden, weil z. B. die Unterstellungszeit abgelaufen, die Unterstellung widerrufen oder der Proband verstorben war.

Wie der LRH ferner feststellte, wurden auch nicht sämtliche Probanden während der Unterstellung durchgehend betreut. Vielmehr nahmen zu allen untersuchten Zeiten stets über 25 v. H. der Probanden keine Betreuung in Anspruch, weil sie z. B. erneut in Haft saßen, sich „in Therapie“ befanden oder allenfalls gelegentlicher Kontakte bedurften.

Diese Feststellungen dürften allerdings für die anderen Bundesländer gleichermaßen gelten. Der Abbildung 2 wird deshalb zumindest entnommen werden können, daß die Fallzahlbelastung der Bewährungshelfer in Niedersachsen zuletzt zwar deutlich über 45 Probanden lag, den Bundesdurchschnitt jedoch noch erheblich unterschritt.

Arbeitsbelastung

Der LRH hat anhand von täglichen Arbeitsaufzeichnungen der Bewährungshelfer und anschließenden Interviews mit ihnen sowie anhand von Aktenprüfungen untersucht, wie stark die Bediensteten durch ihre Arbeit zeitlich in Anspruch genommen wurden. Dabei hat sich ergeben:

- Die Fallzahlbelastungen der einzelnen Bewährungshelfer wichen zum Teil stark voneinander ab. Sie bewegten sich zwischen 40 und 67 zu betreuenden Probanden. Daß eine höhere Fallzahl zwangsläufig einen höheren Arbeitsaufwand zur Folge hatte, ließ sich jedoch nicht feststellen. Die zeitliche Arbeitsbeanspruchung schien vielmehr stärker von anderen Faktoren abhängig zu sein, insbesondere dem unterschiedlichen Behandlungsbedarf des einzelnen Probanden sowie der persönlichen Arbeitsweise des Bewährungshelfers.
- Die von den Bewährungshelfern selbst ermittelten Ist-Arbeitszeiten lagen im Durchschnitt geringfügig — um rd. 10 Minuten pro Tag und Bewährungshelfer — über ihrer Soll-Arbeitszeit. Sie hatten dabei jedoch die arbeitszeitrechtlichen Vorschriften über die Berücksichtigung einer täglichen Mittagspause nicht immer beachtet. Ihre Aufzeichnungen enthielten überdies auch Zeiten für Tätigkeiten, die nicht der Arbeitszeit zugerechnet werden durften. Werden die Angaben der Bewährungshelfer über ihre zeitliche Inanspruchnahme korrigiert, dann entsprach im Gesamtdurchschnitt der untersuchten Gemeinschaftsbüros die Ist-Arbeitszeit (unter Einschluß des Zeitaufwands für die Erhebungen des LRH) dem Arbeitszeit-Soll.

Die Bewährungshelfer waren danach, obgleich ihre Fallzahlbelastung deutlich über 45 Probanden lag, unschwer in der Lage, ihre Aufgaben bei der derzeitigen Art der Bearbeitung im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Soll-Arbeitszeit zu erledigen. Es fragt sich allerdings, ob ihnen dies nur möglich war, weil sie aus Zeitmangel bei ihrer Betreuungsarbeit Defizite in Kauf nahmen:

Die Frage, ob die derzeitige Aufgabenwahrnehmung den Anforderungen entspricht, die an eine sachgerechte Bewährungshilfe zu stellen sind, setzt eine inhaltliche Beurteilung der Arbeit der Bewährungshelfer voraus, die ihrerseits weitgehend von rechtspolitischen Wertungen abhängig ist. Angesichts dessen ist die Entscheidung, welcher Betreuungsaufwand zu leisten ist, den hierfür politisch verantwortlichen Instanzen zu überlassen, während die Erhebungen des LRH darauf beschränkt bleiben müssen, etwaige Anhaltspunkte festzustellen, die hierbei mit von Bedeutung sein könnten. Insoweit haben die Erhebungen des LRH ergeben:

- Hinweise, daß die Bewährungshelfer aus Zeitmangel bestimmte notwendige oder auch nur wünschenswerte Betreuungsangelegenheiten nicht oder nur eingeschränkt wahrgenommen hätten, haben die Untersuchungen, insbesondere auch die Interviews, nicht geliefert. Da sich die Bewährungshelfer sehr für die

ihnen obliegenden Aufgaben engagierten, kann vielmehr davon ausgegangen werden, daß sie alle für notwendig gehaltenen Arbeiten auch dann erledigt hätten, wenn sie das an der genauen Einhaltung der Arbeitszeit gehindert hätte.

- Nach der bundeseinheitlichen Zählkartenstatistik (vgl. Abbildung 1, Fußnote 1) besteht kein Anhalt dafür, daß eine Senkung der Fallzahlbelastung die — wenn auch vordergründige — „Mißerfolgsquote“ (Beendigung der Bewährung durch Widerruf) senken könnte. Anderenfalls müßte die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt erheblich niedrigere Fallzahlbelastung in Niedersachsen mit einer entsprechend niedrigeren Widerrufszahl korrespondieren. Das ist jedoch nicht der Fall. Für eine ungünstigere Legalbewährung nach Beendigung der Bewährungszeit gibt es keine Anhaltspunkte.
- Die Justizministerkonferenz ließ 1973/74 in den Bundesländern Arbeitsplatzuntersuchungen durchführen. Die darin einbezogenen Bediensteten sollten alle nach den anerkannten Regeln und Methoden der Sozialarbeit notwendigen Arbeiten zur Versorgung der Probanden ohne Rücksicht auf die Arbeitszeit und die Höhe etwaiger Überstunden erbringen. Unter diesen Voraussetzungen ergaben die Erhebungen in einem Bundesland, die zwischen betreuten und unbetreuten Probanden unterschieden hatten, Betreuungszeiten von rd. 114 Arbeitsminuten pro betreutem Probanden. Insgesamt hielten die Bewährungshelfer einen solchen Zeitaufwand allerdings nicht für ausreichend, sondern schätzten die notwendige Betreuungszeit auf 126 bis 171 Minuten.

Die Untersuchungen des LRH ergaben im Gesamtdurchschnitt der geprüften Gemeinschaftsbüros eine Betreuungszeit von etwa 165 Minuten pro betreutem Probanden. Dieser Wert läßt, selbst wenn der erforderliche Zeitaufwand seit 1973/74 gestiegen sein sollte, ein Betreuungsdefizit nicht erkennen.

Danach sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, daß die Bewährungshelfer ihre Probanden derzeit nur eingeschränkt betreuen und ihre Arbeit intensiviert werden müßte.

Sieht man von der deutlich geringeren Fallzahlbelastung gegenüber dem Bundesdurchschnitt ab, aus der Folgerungen jedoch nicht ohne inhaltliche Bewertung der Arbeit der Bewährungshelfer gezogen werden können, dann haben die örtlichen Erhebungen des LRH andererseits aber auch keine konkreten Hinweise geliefert, daß der Betreuungsaufwand reduziert werden könnte. Allerdings ließ die Organisation in den geprüften Gemeinschaftsbüros noch Möglichkeiten zur Rationalisierung — so z. B. durch eine zweckmäßige Verteilung der Zuständigkeiten, vermehrte Anregungen gegenüber dem Gericht, die Unterstellungszeit abzukürzen, eine vereinfachte Aktenführung bei Mehrfachunterstellungen sowie ein verbessertes Formularwesen — erkennen, die sich zur Entlastung der Bewährungshelfer nutzen ließen.

Ergebnisse

Die Prüfungen des LRH haben nach alledem ergeben,

- daß die Fallzahlbelastung der Bewährungshelfer in Niedersachsen Anfang 1986 mit 53,4 zu betreuenden Probanden zwar deutlich über dem zuletzt als realistisch angesehenen Wert von 45 Probanden lag,
- daß diese Belastung jedoch den Bundesdurchschnitt von 62,1 Probanden noch erheblich unterschritt und
- keine Anhaltspunkte zu erkennen waren, daß die Bewährungshelfer tatsächlich überlastet sein könnten.

Andererseits konnte allerdings auch eine unzureichende Auslastung nicht festgestellt werden, wengleich Rationalisierungsreserven noch vorhanden sind.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Umweltministerium
Einzelplan 15

36. Einsatz von Bauleitungskräften
Kapitel 15 03 (früher 09 15)

Ein Wasserwirtschaftsamt setzte in erheblichem Umfang aus Titelgruppen bezahlte Bauleitungskräfte für ständige Aufgaben ein.

Für einige Zweige der Landesverwaltung werden über die Kosten des Personals hinaus, das diese zur Erledigung ihrer ständigen — vorwiegend hoheitlichen — Aufgaben benötigen und das in Stellenplänen, Stellenübersichten und Bedarfsnachweisen ausgewiesen ist, in Titelgruppen Ausgaben für weiteres Personal veranschlagt, das für die Erledigung bestimmter zeitlich befristeter Maßnahmen benötigt wird. Die Wasserwirtschaftsverwaltung hat Personal, das mit Planungs- und Bauleitungsaufgaben beschäftigt wird, aus der Titelgruppe 61 zu bezahlen. Die Ausgaben sollen durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden, welche die Dienststellen der Wasserwirtschaft bei Übernahme wasserwirtschaftlicher und landeskultureller Maßnahmen des Landes und Dritter erzielen.

Allerdings können die Ämter sowohl „Bauleitungspersonal“ für hoheitliche Tätigkeiten als auch Planpersonal für bauleitende Tätigkeiten einsetzen, wenn dieses sachgemäß ist (z. B. aus Gründen des Sachzusammenhangs oder Erforderlichkeit besonderer Fachkenntnisse). Nur sollten die Tätigkeiten der Bediensteten überwiegend der Veranschlagung entsprechen und per Saldo ausgeglichen sein.

Wie der LRH 1974 bei einer Prüfung eines Wasserwirtschaftsamts feststellte, waren im Jahre 1972 für die Erfüllung der *ständigen* Aufgaben des Amtes 13 Stellen zu wenig ausgewiesen. Das Amt setzte für die mit dem Planpersonal nicht erfüllbaren Aufgaben Bauleitungspersonal der Titelgruppe 61 ein.

Zu dem entsprechenden Beitrag im Jahresbericht 1974 (vgl. Drs 8/420 S. 86) und dem Beschluß des Landtages dazu erklärte die Landesregierung im Juni 1976: „Zwischen der Landesregierung und dem Landesrechnungshof besteht Einvernehmen, die Stellen der mit ständigen Aufgaben der Wasserwirtschaftsverwaltung betrauten Bauleitungskräfte zu etatisieren, sobald es die Haushaltslage zuläßt“ (vgl. Drs 8/1787 S. 17).

Im Herbst 1986, also 14 Jahre später, stellte sich bei der erneuten Prüfung des gleichen Wasserwirtschaftsamts der Einsatz des Planpersonals und der aus Titelgruppe 61 bezahlten Bediensteten wie folgt dar:

	Hj. 1984	Hj. 1985	Hj. 1986
Planpersonal — Titel 422 01 und 425 01 —	62	61	61
davon mit Planung und Bauleitung betraut	14	13	13
— zu 100 v. H.	—	—	1
— zu 50 und mehr v. H.	8	7	5
das entspricht insgesamt Bediensteten	5,6	5,1	4,8
Bedienstete der Titelgruppe 61	36	43	43
davon mit hoheitlichen Aufgaben betraut	27	27	36
— zu 100 v. H.	1	6	8
— zu 50 und mehr v. H.	12	9	8
das entspricht insgesamt Bediensteten	12,2	15,5	17,6

Der saldierte „Überhang“ im Hj. 1986 war danach mit nahezu 13 (17,6 -4,8) Bediensteten genau so groß wie 1972. 1985 hat das Wasserwirtschaftsamt außerdem personelle Engpässe dadurch umgangen, daß es Lohnkosten aus Sachtiteln der Titelgruppe 61 bestritt; u. a. hatten Wasser- und Bodenverbände die vom Wasserwirtschaftsamt benötigten Kräfte eingestellt und sich die Lohnkosten erstatten lassen.

Die vermehrte Erledigung hoheitlicher Tätigkeiten durch Titelgruppenpersonal führt die Bezirksregierung darauf zurück, „daß durch die Neuordnung der Wasserwirtschaftsämter der Amtsbezirk . . . wesentlich vergrößert wurde, ohne daß Planstellen zusätzlich bereitgestellt wurden“. Die Personalvergütung aus Mitteln für Sachkosten begründet die Bezirksregierung mit „der Notwendigkeit zur Ausführung dringender Arbeiten, für die kein Personal zur Verfügung stand“.

Um den Personalbedarf richtig ermitteln zu können, ist es erforderlich, die Personalkosten entsprechend den Veranschlagungsgrundsätzen auszuweisen. Das gilt besonders in Zeiten knapper Haushaltsmittel.

Der LRH hat Fragen, die mit der Veranschlagung der Personalkosten in Titelgruppen zusammenhängen, in den vergangenen 15 Jahren mehrfach aufgegriffen, vgl. z. B. Drs 8/420 S. 86, 8/2160 S. 102, 9/2600 S. 85, 10/1230 S. 127 und 10/4270 S. 22 und S. 81.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

37. Erwerb eines Laborgebäudes Kapitel 15 03 (früher 09 15)

Ein Wasserwirtschaftsamt hat den Eigentumserwerb eines Laborgebäudes als Anmietung ausgewiesen und sich so durch den zuständigen Minister genehmigen lassen.

Um die Laborkapazitäten des Wasserwirtschaftsamts M dem gestiegenen Bedarf (z. B. für die Einleiterüberwachung) entsprechend zu vergrößern und am Dienstort zusammenzufassen, holte die Bezirksregierung die Genehmigung des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ein, eine Bauleitungsbaracke anzumieten. Eine Verpflichtungsermächtigung war für eine Anmietung nicht erforderlich und wurde daher nicht ausgebracht.

Das Amt ließ die auf dem Universitätsgelände in R stehende Baracke (Feldhaus) einer Baugesellschaft durch einen Unternehmer dort ab- und auf einem landeseigenen Grundstück in M wieder aufbauen. Die Kosten des Erwerbs und der Umsetzung in Höhe von 120 000 DM trug ein Wasser- und Bodenverband, der auch Eigentümer wurde. Aufgrund eines Vertrags zwischen dem Wasserwirtschaftsamt und dem Verband zahlt das Land seit dem 1. 11. 1984 über einen Zeitraum von zehn Jahren eine jährliche „Miete“ von 18 000 DM. Die öffentlichen Abgaben für das Grundstück und für das Gebäude trägt das Land, dem auch die Reparaturen am Gebäude und an den Anlagen obliegen. Nach Ablauf der zehn Jahre geht das Laborgebäude „in das Eigentum des Wasserwirtschaftsamts M über“.

Der Vertrag mit dem Wasser- und Bodenverband hat keine Miete, sondern einen Kauf zum Inhalt. Die jährlichen Zahlungen stellen Raten des Kaufpreises, keine Mietleistungen dar. Der Verkäufer hat sich bis zur restlosen Zahlung des Kaufpreises das Eigentumsrecht vorbehalten. Die Ausgaben des Landes waren nach Auffassung des LRH daher der Hauptgruppe 8 zuzuordnen. Die Vereinbarung mit dem Verband hätte gemäß § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO erfordert, eine Verpflichtungsermächtigung auszubringen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

38. **Betreiben eines „Zeltplatzes“ durch die Wasserwirtschaftsverwaltung**
Kapitel 15 03 (früher 09 15)

Ein Wasserwirtschaftsamt betrieb aus Mitteln der Gewässerunterhaltung einen Zeltplatz.

1955 erstellte ein Wasserwirtschaftsamt auf einer 1,5 ha großen Fläche an einem Stausee einen „Zeltplatz“. Die Anlage umfaßt ein 1956 errichtetes reetgedecktes Haus mit Wohnung, Verkaufsraum und Toiletten sowie ein 1965 gebautes Gebäude mit Toiletten- und Waschanlagen. Der Planung und der Finanzierung der baulichen Anlagen hat der damals zuständige Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zugestimmt. Seit 1974 ließ das Amt in zunehmender Zahl die Einrichtung von Dauerstellplätzen zu.

Bauordnungsrechtliche Genehmigungen hat das Amt weder bei der Einrichtung des „Zeltplatzes“ noch bei Errichtung der Gebäude eingeholt. Der Platz entspricht nicht den Auflagen der Landes-Campingplatzverordnung und nicht den Festsetzungen des 1985 für das Gebiet beschlossenen Bebauungsplans.

Das Amt hat die Bewirtschaftung zwar einem Pächter übertragen, unterhält den Platz jedoch selbst. Die Ausgaben für die Unterhaltung des Campingplatzes leistete das Wasserwirtschaftsamt aus Kapitel 09 15 (jetzt 15 03), Titelgruppe 65 — Betrieb und Unterhaltung von Gewässern . . . —. Die Einnahmen — Pacht des Betreibers —, buchte das Amt bei Titel 124 01 — Mieten und Pachten —.

Die Bezirksregierung teilt die Auffassung des LRH, daß es grundsätzlich nicht Aufgabe der Wasserwirtschaftsverwaltung sein kann, einen Campingplatz zu betreiben — schon gar nicht mit Mitteln der Titelgruppe 65 —. Aufgrund der Beanstandungen des LRH vom Juni 1986 veranlaßte sie 1987 das Amt, keine weiteren Investitionen mehr vorzunehmen und den Vertrag mit dem Pächter zur Bewirtschaftung des Platzes zum 31. 12. 1987 zu kündigen. Für die Fläche ist eine Nutzungsänderung beabsichtigt. Nach Abschluß der Gespräche mit der Gemeinde und einem Zweckverband will das Land die nicht mehr benötigten Grundstücke veräußern.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

39. Neubau eines Betriebshofs mit Steuerzentrale für ein Hochwasserrückhaltebecken
Kapitel 15 04 (früher 09 16)

Die Raumbemessung und die Baugestaltung eines Betriebshofs mit Steuerzentrale, dessen Bau die Wasserwirtschaftsverwaltung geplant und durchgeführt hat, sind mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar.

Im Zusammenhang mit dem Bau eines Hochwasserrückhaltebeckens in S ließ die Wasserwirtschaftsverwaltung einen Betriebshof mit Steuerzentrale für eine Regiearbeitsgruppe — bestehend aus einem Talsperrenmeister, seinem Vertreter und vier Arbeitern — errichten.

Aufgrund einer Ortsbesichtigung machte der LRH im April 1987 den Umweltminister auf erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der Raumbemessung und der Baugestaltung aufmerksam. Ferner fragte er beim Umweltminister und bei dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr nach den Gründen dafür, daß nicht das zuständige Staatshochbauamt die Hochbaumaßnahme abgewickelt hat.

Die Bedenken zur Raumbemessung betrafen vor allem

- den 50 m² großen Konferenzraum für 50 Besucher mit Teeküche und WC, für den zudem eine großzügig bemessene Eingangshalle, Garderoben und ein Treppenhaus mit 1,76 m breiten Treppenläufen geschaffen wurden. Dieser Konferenzraum im Obergeschoß war nach dem Augenschein auch ursächlich dafür, daß das Betriebsgebäude zwei Geschosse erhielt.
- den 35 m² großen Aufenthaltsraum der Arbeiter, die dazugehörige Teeküche von 12 m² und die Wasch- und Umkleieräume mit 22 m²,
- den Werkstatttraum von 180 m² und entsprechend großen Magazinen,
- die geschlossenen Einstellplätze für Kleinbus, Trecker und dergleichen in einer jeweiligen Größe von 8,51 m x 4,01 m.

Eine übertrieben aufwendige Gestaltung sah der LRH

- in dem umlaufenden Putzbalkon,
- in Art und Größe der Fensterflächen des Steuergebäudes sowie in den Sonnenschutzanlagen — z. B. vor Fenstern von Nebenräumen und an der Nordseite —.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung hatte mit der Planung und der Durchführung der Baumaßnahme ein Ingenieurbüro beauftragt, das über einschlägige Erfahrungen verfügte. Wegen der Beteiligung der Staatshochbauverwaltung hatte der Minister für Wirtschaft und Verkehr der zuständigen Bezirksregierung die Weisung erteilt, „die architektonische Betreuung des Betriebsgebäudes“ dem Staatshochbauamt X zu übertragen. Nach Ansicht des LRH mißachtete der Minister seinen eigenen Rund-erlaß vom 5. 2. 1975, nach dem „die Planung, Durchführung und Abrechnung aller Hochbaumaßnahmen des Landes grundsätzlich Aufgabe der Staatshochbauverwaltung ist“, „...“, und zwar unabhängig von der jeweiligen Verbuchungsstelle des Landeshaushalts“.

Nach seiner Antwort vom Dezember 1987 hält der Umweltminister wegen der Bedeutung des Rückhaltebeckens für ein großes Abflußsystem sowie wegen seiner Größe und seiner umfangreichen Schutzeinrichtungen die Zweifel des LRH für nicht begründet:

Der Konferenzraum müsse so groß sein, denn seines Erachtens seien „insbesondere während der Einstauzeiten ... die erforderlichen Maßnahmen zwischen den Fachkräften der Steuerzentrale, des Wasserwirtschaftsamts ... , der vorgesetzten Dienst-

stellen, betroffenen Anliegern und Pächtern, einschlägigen Verbänden . . . , dem Landvolk, Vertretern der betroffenen Gemeinden und ihrer Gremien sowie der Presse zu erörtern“. Darüber hinaus solle der Raum als Lagezentrum bei Extremhochwässern und als Demonstrationsraum für Besucher genutzt werden.

Der Aufenthaltsraum für die Arbeiter sei für den „außergewöhnlichen Betriebsfall“ bemessen, bei dem das Betriebspersonal verstärkt werden müsse. Entsprechend sei auch der Raum für Teeküche, Umkleide- und Waschgelegenheiten berechnet.

Die Werkstattausrüstung sei der Einsatzbereitschaft der Sonderfahrzeuge angepaßt, die „erheblichen Beanspruchungen und insbesondere im außergewöhnlichen Betriebsfall besonderen Belastungen“ unterlägen. Darüber hinaus ergebe sich der Flächenbedarf der Werkstatt und der Magazine aus den „besonderen Wartungsaufgaben“ für die „Pumpen, Motoren und Verschlußaggregate“.

Bei der planerischen Verwirklichung der Raumbedarfsforderungen sei „die Höhe der Schaltwarte im 2. Obergeschoß . . . vorgegeben“ gewesen, da „aus betriebstechnischen Gründen eine ungehinderte Sicht bis auf die Auslaufkante des Abschlußbauwerkes mit Übersicht über Ober- und Unterwasser . . . gewährleistet werden mußte“. Hieraus habe sich „logisch eine Anordnung des Konferenzraumes im 1. Obergeschoß“ ergeben. „Das Treppenhaus“ werde „im Erdgeschoß und im 1. Obergeschoß auch als Ausstellungsort für Modelle genutzt“.

Die Notwendigkeit des umlaufenden Putzbalkons begründet der Minister damit, daß „vor allem auch bei verschmutzten Scheiben oder bei Sichtbehinderung . . . (Schlagregen, Eisregen, Schneefall)“ „ein ungehinderter Sichtkontakt von der Schaltwarte zu Stauflächen, Abschlußbauwerk mit Abflußkante, Ober- und Unterwasser betriebsbedingt erforderlich ist“. Die Sonnenschutzanlagen seien nötig, um „raumklimasteuernde Aggregate“ zu sparen, eine „differenzierte Steuerung der Lichtverhältnisse zu ermöglichen“, um „Blendschutzeinrichtungen“ vorzuhalten sowie zur Verdunkelung und zum Erwärmungsschutz.

Zur Einschaltung der Staatshochbauverwaltung verweist der Minister darauf, daß der Runderlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 5. 2. 1975 „die Planung, Durchführung und Abrechnung von Hochbauten des Landes grundsätzlich“ regelt. „Das bedeutet, daß Ausnahmen möglich sind, wenn besondere Gründe vorliegen. Bei diesem Bauvorhaben waren Gründe vorhanden, die die beanstandete Abweichung vom vorgenannten Runderlaß rechtfertigten“. „Maßgebend hierfür war die Tatsache, daß die Wasserwirtschaftsverwaltung über die speziellen Kenntnisse der technischen Anforderungen für einen funktionierenden Betrieb verfügte.“

Im Einvernehmen mit dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr stellt er fest: „Die Realisierung der Steuerzentrale des Hochwasserrückhaltebeckens S ist lediglich an den Erfordernissen eines ordnungsgemäßen Talsperrenbetriebs orientiert. Eine Wiederholung sowohl der Bauausführung als auch der Baugestaltung ist unabhängig davon, daß gegenwärtig keine derartigen Bauvorhaben geplant sind, auch in Zukunft möglich, sofern dies sachlich geboten erscheint.“

Die Darlegungen des Umweltministers können nicht überzeugen. Die Planung des Betriebshofs und der Steuerzentrale war allein darauf auszurichten, daß von dort aus die Regiearbeitsgruppe von sechs Mann ihre Aufgaben erfüllen kann und die Gesamtanlage des Rückhaltebeckens den Erfordernissen entsprechend zu steuern ist. Alle weiteren Einrichtungen für die Erfüllung anderer Funktionen waren nicht notwendig und wirtschaftlich nicht vertretbar.

Die Tatsache, daß die Gesamtanlage des Rückhaltebeckens Kosten von rd. 250 Millionen DM erfordern wird, kann nicht rechtfertigen, beim Bau des Betriebshofs und der Steuerzentrale mit Kosten von etwa 3,5 Millionen DM die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu mißachten.

Der Konferenzraum ist weder für die Steuerung der Gesamtanlage noch für die Tätigkeit der Regiearbeitsgruppe erforderlich. Ein Bedarf für andere Zwecke ist nicht ersichtlich. Das Lagezentrum braucht nicht bei der Steuerzentrale zu liegen. Die Einsatzkräfte sind jeweils für ihren Aufgabenbereich verantwortlich; soweit sie in der Steuerzentrale tätig sind, dürfen sie nicht durch Erörterungen mit allen möglichen Stellen und Besuchern gestört werden.

Die Aufenthaltsräume waren nach den Bedürfnissen des normalen Arbeitsablaufs zu bemessen. In Krisenzeiten werden die Einsatzkräfte — z. B. des Technischen Hilfswerks — im Gelände benötigt. Für die Unterbringung aller Einsatzkräfte reichen die Räume ohnehin nicht aus.

Auch die Werkstatt war allein für den Normalbetrieb auszulegen. Im Frühjahr und Sommer befinden sich von den sechs Regiearbeitern lediglich der Talsperrenmeister und/oder sein Vertreter in der Werkstatt, die übrigen sind im Gelände beschäftigt. In der Winterzeit dürfte der größte Teil der Gruppe ebenfalls mit Wartungsarbeiten an den „19 Bauwerken mit steuerbaren Einrichtungen, 5 Pumpwerken, 6 sonstigen Bauwerken“ sowie den Nebeneinrichtungen — Deiche, weitere (Regen-) Rückhaltebecken — außerhalb der Werkstatt beschäftigt sein.

Die Notwendigkeit, die Steuerzentrale als Turm mit zwei Obergeschossen mit der Übersichtsmöglichkeit über Auslaufkante des Abschlußbauwerks und Ober- und Unterwasser zu errichten, sieht der LRH nicht. Bei der Größe der Anlage ist ein Überblick über das gesamte Ober- und Unterwasser einschließlich der Auslaufkante kaum möglich; in der Nacht, bei Regen und Schnee ist er so eingeschränkt, daß die Steuerung auf Instrumentenanzeige oder Sprechfunkverkehr angewiesen ist.

Die vorgenannten Gründe sprechen auch gegen die Notwendigkeit eines Putzbalkons. Sonnenschutzanlagen vor den Fenstern der Toilettenräume und an der Nordseite sind nicht zu rechtfertigen.

Planung und Durchführung der Baumaßnahme hätten nach dem Runderlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 5. 2. 1975 der Staatshochbauverwaltung übertragen werden müssen. Selbst wenn die in dem Erlaß aufgeführten Ausnahmen keine abschließende Aufzählung darstellen sollten, lag keine begründete Ausnahme vom Grundsatz vor, Planung, Durchführung und Abrechnung aller Hochbaumaßnahmen des Landes der Staatshochbauverwaltung zu überlassen.

Im übrigen verweist der LRH auf den Betriebshof mit Steuerzentrale am Rückhaltebecken in A. Dieses Rückhaltebecken hat zwar nicht die Ausdehnung wie das in S, dürfte aber als Dauerstausee zumindest ebenso unterhaltungsaufwendig sein. Dort sind nicht nur sechs Kräfte wie in S, sondern acht Kräfte ständig beschäftigt.

Die Baumaßnahme in A hat das Staatshochbauamt in O geplant, durchgeführt und abgerechnet. Der Betriebshof mit Steuerzentrale liegt hinter einem Deich seitlich am Becken, so daß weder „Sicht auf die Auslaufkante des Abschlußbauwerks“ noch „Übersicht über Ober- und Unterwasser“ besteht; er verfügt über

- *keinen* Konferenzraum,
- einen Aufenthaltsraum von nur 20 m² mit Speisewärmeraum von 5 m², aber ohne Teeküche,

- einen Reparaturraum von 60 m², eine Werkstatt von 27 m² und einen Raum für den Werkmeister mit 10 m² statt — wie in S — über eine Werkstatt von 180 m² und
- nur insgesamt rd. 650 m² Hauptnutzfläche gegenüber rd. 975 m² in S.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Hochbauten Einzelplan 20

40. Überhöhte Nutzerforderungen bei Baumaßnahmen

Bei der Planung und Ausführung von Baumaßnahmen stellten die Nutzer häufig überhöhte Forderungen zum Raumbedarf, zur Gestaltung und zur Ausstattung. Die Staatshochbauverwaltung hat nicht immer das Erforderliche unternommen, offensichtlich unwirtschaftliche und unnötige Baumaßnahmen zu verhindern.

Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten

Raumreserven

In den Raumbedarfsplänen für den Bau eines Doppelfinanzamts machte die Oberfinanzdirektion Hannover für die nutzende Verwaltung Raumreserven für acht Mitarbeiter (= rd. 100 m²) und zusätzlich pauschal in Höhe von 13 v. H. (= 611 m²) der Dienstzimmerflächen geltend.

Die Finanzverwaltung hätte die Reserveflächenforderung mit der Staatshochbauverwaltung (Technische Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz — TAM — und Minister für Wirtschaft und Verkehr) abstimmen müssen. Die Überschreitung des Satzes von 8 v. H. bis 10 v. H., der nach der bisherigen Übung in den Bedarfsplänen für Landesbauten veranschlagt wurde, hätte einer besonderen Begründung bedurft. In den Bauunterlagen liegt weder eine Niederschrift über das Beratungsergebnis zwischen Finanzverwaltung und Staatshochbauverwaltung noch eine Stellungnahme des Ministers für Wirtschaft und Verkehr zur Baubedarfsforderung vor, wie sie beide in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes vorgeschrieben sind.

Das Staatshochbauamt erstellte eine unzulängliche Haushaltsunterlage — Bau — (HU-Bau). Da es die Nutzfläche insgesamt nur geschoßweise, nicht nach der Zahl der Räume aufgeschlüsselt, angab, wies es auch die geforderte pauschale Raumreserve von 611 m² nicht nach. Ebenso sah die Ausführungsunterlage — Bau — (AFU-Bau) keine zusätzlichen Zimmer als pauschale Raumreserve vor.

Die geforderte pauschale Reservefläche ist durch Überschreitung der Sollraumgrößen sowie durch Schaffung zusätzlicher, nach dem Raumbedarf nicht vorgesehener Räume weitgehend verbraucht worden. So erhielten Zimmer der Amtsleiter 37 m² statt 24 m², einiger Sachgebietsleiter und Sachbearbeiter 24 m² statt 18 m², anderer Sachbearbeiter 18 m² statt 12 m²; Räume für zehn Schreibkräfte betrug 88 m² statt 60 m². Besprechungsräume wurden mit je 30 m² statt mit 25 m² ausgelegt. Insgesamt handelt es sich, auch nach Abzug von Planungstoleranzen, um mindestens 250 m² der angeblich notwendigen Raumreserve. Bezogen auf die Herstellungskosten der Hauptnutzflächen hätten Kosten von rd. 250 x 2767 DM/m² = rd. 700 000 DM eingespart werden können.

Selbst wenn die Staatshochbauverwaltung zur Zeit der Raumbedarfsermittlung nicht erkannt haben sollte, daß die Reserveflächenforderung überhöht war, hätte

ihr das spätestens bei Aufstellung und Prüfung der AFU-Bau auffallen müssen. Der Verbrauch der Reserveflächen läßt eindeutig darauf schließen, daß spätestens von da an weder die Finanzverwaltung noch die Staatshochbauverwaltung die Reserveflächen für erforderlich hielten.

Die überhöhte Reserveflächenforderung, die vorwiegend die Finanzverwaltung zu vertreten hat, sowie die Verwendung genehmigter Reserveflächen zur Vergrößerung der Diensträume über den vorgeschriebenen Standard hinaus, welche in den Verantwortungsbereich der Staatshochbauverwaltung fällt, stellen schwerwiegende Verstöße gegen das Haushaltsrecht dar. Die Reserveflächen, besonders dieser Größenordnung, hätten so ausgewiesen und angeordnet werden müssen, daß sie verfügbar sind.

Duschen und WC-Anlagen für Reinigungspersonal sowie Teeküchen für Bedienstete

Abweichend vom Raumbedarfsplan und von der genehmigten HU-Bau forderte der Nutzer nachträglich, WC-Anlagen und Duschen für Reinigungspersonal und zur gelegentlichen Benutzung durch Bedienstete (nach Schmutzarbeiten wie Aktenaussonderung oder Umzüge) einzubauen sowie zusätzlich über die genehmigten elf Teeküchen hinaus weitere Kochstellen für Zwecke der Tee- oder Kaffeebereitung zu schaffen.

Das Staatshochbauamt berücksichtige die Forderungen in der vierten Nachtrags-HU-Bau und veranschlagte Kosten für den Einbau von vier Duschen und vier WC-Anlagen sowie für den Einbau weiterer 18 Teekochstellen/-küchen. Der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr genehmigte den Nachtrag.

Die außerordentlich hohen Kosten von 54 000 DM für die zusätzlichen WC-Anlagen und die Duschen waren dadurch bedingt, daß Fäkalienhebeanlagen und Elektrodruckspeicher eingebaut werden mußten sowie aufwendige Armaturen und Deckenverkleidungen verwendet wurden. Die Dusch- und WC-Anlagen waren insgesamt nicht erforderlich. Besondere sanitäre Einrichtungen für das Personal von Reinigungsfirmen sind nicht üblich und werden bei Behörden gewerbeaufsichtlich nicht gefordert. Das Reinigungspersonal kann die WC-Anlagen für Landesbedienstete und für Besucher mitbenutzen.

Nachdem die Staatshochbauverwaltung auf die Forderung des Nutzers mit Kosten von 12 000 DM weitere 18 Kochstellen eingerichtet hat, sind insgesamt 29 Teekochstellen/-küchen vorhanden. Im Hinblick auf die vorhandene Kantine, die auch zur Frühstückszeit geöffnet ist, waren schon die ursprünglich vorgesehenen elf Teeküchen reichlich bemessen.

Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten

Einbau einer Be- und Entlüftungsanlage im Lackierraum eines Polizeidienstgebäudes

Erstmals 1960 forderte eine Polizeidienststelle, in der Lackierhalle einer Polizei-Bezirks-Kraftfahrzeugwerkstatt eine Be- und Entlüftungsanlage einzubauen, um spritzlackieren zu können. Der Minister des Innern hielt die Beschaffung und den Einbau der Anlage angesichts vom Staatshochbauamt ermittelter Kosten von 59 000 DM bei dem geringen Umfang der anfallenden Farbspritzarbeiten für wirtschaftlich nicht vertretbar. Der seinerzeit für die Staatshochbauverwaltung zuständige Minister der Finanzen bestätigte diese Auffassung.

1982 erteilte die Bezirksregierung dem Staatshochbauamt erneut einen „Planungsauftrag“. Das Staatshochbauamt ermittelte unter Einschaltung eines Ingenieurbüros für die Maßnahme „Be- und Entlüftungsanlage, Filter zur Lackabscheidung,

Heizungsanlage, Umbauten in der Halle u. a.“ Kosten in Höhe von rd. 103 000 DM. Da die Kostengrenze von 150 000 DM nicht überschritten wurde, bedurfte die Maßnahme nicht der Zustimmung des Ministers.

Nachdem die aus Gründen der Gewerbeaufsicht und des Brandschutzes erforderlichen Zustimmungen vorlagen und die Mittel für Maßnahmen im Rahmen der kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten zugewiesen waren, führte das Staatshochbauamt die Maßnahme durch. Der Einbau der Anlagen für das Farbspritzen erforderte ohne Baunebenkosten statt der veranschlagten 103 000 DM rd. 162 000 DM.

Mit Farbspritzarbeiten, für die allein die Baumaßnahme in dem Lackiererraum ausgeführt wurde, wird der Raum nicht annähernd ausgelastet. Die Feststellung des Ministers des Innern aus dem Jahre 1960, daß die Maßnahme wirtschaftlich nicht vertretbar sei, ist nach wie vor zutreffend.

Überzählige Garagen

Für die Unterbringung eines Polizeireviers in einem vorhandenen Gebäude waren verschiedene Umbaumaßnahmen vorgesehen, die das Staatshochbauamt erstmals unter dem 25. 5. 1983 veranschlagte.

Aufgrund einer Reihe nachfolgender Besprechungen und Ortsbesichtigungen forderte die nutzende Verwaltung u. a., zu bereits vorhandenen zwei „alten“ und drei „neuen“ (Baujahr 1980) Garagen zusätzlich eine Betonfertigteilgarage und eine weitere Garage mit der Möglichkeit zur Wagenpflege aufzustellen. Das Staatshochbauamt veranschlagte die Kosten für die Fertigteilgarage in einem ersten Nachtrag mit 7 000 DM, für den Neubau einer Garage mit der Möglichkeit zur Wagenpflege in einem zweiten Nachtrag mit 47 000 DM. Nachdem die Bezirksregierung die Mittel zugewiesen hatte, ließ das Staatshochbauamt beide Garagen errichten.

Das Polizeirevier verfügt über vier Dienstfahrzeuge. Da bereits fünf Garagen — davon drei mit Torhöhen von 2,37 m — vorhanden waren, kann kein Bedarf für die zusätzlichen Garagen vorgelegen haben.

Auch eine Garage mit der Möglichkeit zur Wagenpflege, die rd. 44 000 DM kostete, war im Hinblick auf die geringe Anzahl der Dienstkraftfahrzeuge nicht erforderlich.

Zusammenfassung

Die Verwirklichung der unbegründeten Forderungen nach Reserveflächen, Sanitär- und Teekücheneinrichtungen sowie die Maßnahmen, die mehr als den Bedarf der Nutzer abdecken, wie die Einrichtung eines Farbspritzraums und die Aufstellung der Garagen, stellen Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar.

Möglichkeiten zur Baukostensenkung (sparsames Bauen) lassen sich am ehesten und wirksamsten in der Programmphase verwirklichen. Dazu muß verlangt werden, daß der Nutzer die Notwendigkeit seiner Forderung einschließlich der wirtschaftlichen Auslastung eingehend begründet. Die Staatshochbauverwaltung darf Nutzerwünsche nicht ohne weiteres übernehmen, sondern muß kritisch prüfen, ob diese nach ihren Erfahrungen hinsichtlich Größe, Gestaltung und Ausstattung — auch im Hinblick auf Folgekosten — zu vertreten sind. Falls sie sich mit ihren Bedenken auch auf Ressortebene nicht durchsetzen kann, muß notfalls die Entscheidung des Landesministeriums eingeholt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

41. **Überhöhte Fernwärme-Anschlußleistungen**
Kapitel 20 41 und 20 63

Die Wärmeleistungen, welche Versorgungsunternehmen für den Anschluß der Mensa einer Hochschule sowie einer Klinik an ihre Fernwärmenetze aufgrund der Anforderungen der Verbraucher bereitzustellen hatten, waren höher als erforderlich.

Beim Anschluß an ein Fernwärmenetz werden die Verbraucher mit einem Baukostenzuschuß anteilig zu den Erstellungskosten des Netzes herangezogen. Die Höhe des Baukostenzuschusses richtet sich nach der Anschlußleistung, das ist die Wärmeleistung, die das Versorgungsunternehmen nach Angabe des Verbrauchers für dessen höchstmögliche, gleichzeitige Abnahme bereitzustellen hat.

Fernwärmeanschluß der Mensa einer Hochschule

Die Mensa einer Hochschule erhielt seit ihrer Errichtung im Jahre 1960 Wärme und Dampf für die Raumheizung und den Küchenbetrieb aus einer eigenen Dampfkesselanlage. Die Kesselleistung betrug 1 560 000 kcal/h, das entspricht rd. 1 750 kW. Davon wurden 263 000 kcal/h für Verluste und Reserve vorgehalten.

Zum Anschluß an das Fernwärmenetz der Stadtwerke A führte das Staatshochbauamt B in seiner im August 1977 aufgestellten Haushaltsunterlage — Bau — (HU-Bau) hinsichtlich der erforderlichen Wärmeleistung aus:

„Als Anschlußleistung wurde von der augenblicklichen Kesselleistung ausgegangen. Demnach beträgt sie 1 500 000 kcal/h.“

Mit Erlaß vom 10. 3. 1980 genehmigte der Minister für Wirtschaft und Verkehr die HU-Bau mit der Maßgabe zur vorgesehenen Wärmeleistung:

„Anzuwenden ist jedoch die aus dem Anlagenbetrieb zu ermittelnde Höchstleistung.“

Entsprechend dieser Weisung in Verbindung mit Nr. 3.2 der bereits geltenden Heizungsbaurichtlinien (Runderlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 5. 3. 1980) hätte das Staatshochbauamt die benötigte Wärmeleistung anhand von Tageslast-Diagrammen — ohne Berücksichtigung einer Reserve — feststellen müssen. Das Staatshochbauamt legte aber im September 1980 der Technischen Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz (TAM) die Ausführungsunterlage — Bau — (AFU-Bau) mit der in der HU-Bau festgelegten Höchstwärmeleistung einschließlich der Reserveleistung vor.

Die TAM genehmigte die AFU-Bau Mitte Oktober 1980. Dabei ließ sie unbeantwortet, daß das Staatshochbauamt den Prüfvermerk des Ministers für Wirtschaft und Verkehr zur HU-Bau nicht beachtet hatte. Das Staatshochbauamt hat die Stadtwerke A Anfang Dezember 1980 bei einem Baukostenzuschuß und Hausanschlußkosten von rd. 88 000 DM beauftragt, die Mensa mit einer Höchstwärmeleistung von 1 500 000 kcal/h (= 1 750 kW) an das Fernwärmenetz anzuschließen.

Bereits anläßlich der örtlichen Erhebungen im Oktober 1985 entnahm der LRH den Fernwärmerechnungen, daß die bereitgestellte Höchstwärmeleistung offensichtlich höher als erforderlich war. Auch das Studentenwerk als Betreiber der Mensa hatte im Jahr 1985 Bedenken hinsichtlich der Wärmeleistung bekommen. Es hatte deshalb ein Ingenieurbüro mit der Erstellung einer Wärmebedarfsberechnung beauftragt. Dieses stellte Ende 1985 eine benötigte höchste Wärmeleistung von nur rd. 1 000 kW fest.

In der Zeit vom Anschluß an das Netz im August 1981 bis zur letzten Zählerablesung vor Erstellung der Fernwärmebedarfsberechnung in Juni 1985 war der Fernwärmeverbrauch weitgehend konstant geblieben. Da auch die Betriebszeiten der Mensa nicht wesentlich verändert worden waren, ist davon auszugehen, daß die erforderliche Höchstwärmeleistung in diesen Jahren unverändert rd. 1 000 kW betragen hat.

Demzufolge hat das Staatshochbauamt den Anschluß an das Fernwärmenetz mit einer überhöhten Wärmeleistung herstellen lassen. Der Baukostenzuschuß war um rd. 35 000 DM zu hoch.

Zur Frage der Haftung für den eingetretenen Schaden meint die Staatshochbauverwaltung, sie habe bei der Bemessung der Anschlußleistung die 1980 geltenden anerkannten Regeln der Technik beachtet. Eine Verantwortlichkeit für die Mehrkosten könne somit nicht festgestellt werden.

Fernwärmeanschluß einer Klinik

Bei der Umstellung der Wärmeversorgung einer Klinik auf Fernwärme legte das Staatshochbauamt C in seiner Ende Januar 1980 aufgestellten HU-Bau eine Höchstwärmeleistung von insgesamt 2 330 kW zugrunde. Diese Höchstleistung hatte es durch Addition der Einzelleistungen für Raumheizungsanlagen, für Klima- und Lüftungsanlagen sowie für Brauch-Warmwasserbereitung unter Anwendung des Gleichzeitigkeitsfaktors 0,9 und eines Zuschlags von 10 v. H. für Wärmeverluste errechnet. Dabei ließ das Staatshochbauamt seine eigenen Ausführungen in der HU-Bau außer acht

„... , daß für den Fernwärmeanschluß die Wärmeversorgung für die Brauchwarmwasserbereitung nicht berücksichtigt werden muß, ...“.

Ferner setzte es infolge eines Rechenfehlers die Wärmeleistung für Raumheizungsanlagen um insgesamt 256 kW zu hoch an.

In der Genehmigung der HU-Bau von Ende September 1980 verlangte der Minister für Wirtschaft und Verkehr:

„Die Wirtschaftlichkeit des Fernwärme-Anschlusses ist im Rahmen der AFU-Bau nachzuweisen.“

Gleichzeitig kürzte er die Höchstwärmeleistung um den vorgesehenen Zuschlag von 212 kW für Wärmeverluste und wies in seinen Prüfvermerken auf die nach den Heizungsbaurichtlinien geltenden Gleichzeitigkeitsfaktoren hin.

Aufgrund der Genehmigungsvermerke hätte das Staatshochbauamt die benötigte Höchstwärmeleistung anhand von Tageslast-Diagrammen ermitteln und die Wirtschaftlichkeit darlegen müssen.

In der AFU-Bau, die das Staatshochbauamt Mitte Juli 1981 aufstellte, waren dennoch die zu hoch errechnete Einzelleistung für Raumheizungsanlagen, die unzulässig berücksichtigte Einzelleistung für Brauch-Warmwasserbereitung und der Zuschlag für Wärmeverluste enthalten. Die Höchstwärmeleistung betrug danach rd. 2 180 kW.

In der Genehmigung der AFU-Bau von Ende August 1981 verfügte die TAM u. a.:

„Bei der Festlegung der Fernwärmeanschlußleistung ist der Gleichzeitigkeitsfaktor der Warmwasserbereitung mit ,0' anzusetzen“.

Das Staatshochbauamt hatte die Stadtwerke D bereits Anfang Juni 1981 — also vor Aufstellung und Genehmigung der AFU-Bau — bei einem Baukostenzuschuß und Hausanschlußkosten von rd. 438 000 DM beauftragt, die Klinik mit einer Höchstwärmeleistung von 2 300 kW an das Fernwärmenetz anzuschließen.

Aufgrund der Genehmigungsvermerke hätte das Staatshochbauamt den Auftrag nur mit einer Höchstwärmeleistung von rd. 1 500 kW erteilen dürfen.

Anlässlich der örtlichen Erhebungen im Frühjahr 1985 entnahm der LRH den Fernwärme-Rechnungen, daß die bereitgestellte Wärmeleistung des Fernwärme-Anschlusses offensichtlich höher als erforderlich war. Auch die Klinik hatte dies bemerkt und niedrigere Wärmeleistungen (jetzt rd. 1 500 kW) einstellen lassen.

Infolge der zu hohen Wärmeleistung, die für den Anschluß an das Fernwärmenetz bereitgestellt wurde, war ein um rd. 45 000 DM überhöhter Baukostenzuschuß zu zahlen.

Die Staatshochbauverwaltung ist der Ansicht, daß sich unter Berücksichtigung der anzuwendenden Richtlinien für die Planung und Ausführung von Heizungs- und Wassererwärmungsanlagen für öffentliche Gebäude eine Höchstwärmeleistung von 2 000 kW ergeben hätte. Unter Hinzurechnung einer kleinen Reserve, die die Staatshochbauverwaltung für vertretbar hält, sei dem Land kein Schaden entstanden.

In beiden Fällen können die Antworten der Bauverwaltung das Verwaltungshandeln nicht rechtfertigen. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Sondervermögen „Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen“

Anlage 1 zum Einzelplan 08

42. Unzulässige Bewilligung eines „Darlehens“ aus dem Wirtschaftsförderfonds Kapitel 50 81

Der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr gewährte einem Kreditgarantieunternehmen ein bedingt rückzahlbares Darlehen. Mit einer Rückzahlung zumindest des wesentlichen Teils ist nicht zu rechnen.

Durch die Mittel des Sondervermögens „Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen“ sollen die Wirtschaftskraft und die Wirtschaftsstruktur des Landes zusätzlich verbessert werden (§ 1 des Gesetzes über ein Sonderprogramm zur Wirtschaftsförderung vom 8. 11. 1977 — Fondsgesetz —).

Ein Kreditgarantieunternehmen war seit 1982 durch Bürgschaftsverluste zunehmend in Bedrängnis geraten.

Aus Fondsmitteln bewilligte der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr dem Unternehmen über die Landestreuhandstelle für Wirtschaftsförderung im Hj. 1985 eine als Darlehen bezeichnete Zuwendung in Höhe von 1,5 Millionen DM zur Betriebsmittelverstärkung. Nach der Schuldurkunde soll das Kapital zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen zwar nach 20 Jahren in einer Summe zurückzuzahlen sein. Die Rückzahlungsverpflichtung entfällt aber in Höhe von 30 v. H. der von dem Unternehmen in den Gj. 1984 und 1985 sowie in Höhe von 50 v. H. der von dem Unternehmen in den Gj. 1986 bis 1988 ausgewiesenen Jahresfehlbeträge.

Die ungünstige Geschäftsentwicklung des Zuwendungsempfängers läßt vermuten, daß durch die zugestandene Anrechnungsregelung zumindest der weit überwiegende Teil der Rückzahlungsverpflichtung entfallen wird. Bis 1986 einschließlich waren das bereits etwa 0,8 Millionen DM.

Die Bewilligung ist sowohl nach dem Fondsgesetz als auch nach dem Wirtschaftsplan des Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen unzulässig:

- Durch die Betriebsmittelverstärkung aus dem Fonds wurden nicht die Wirtschaftskraft und -struktur Niedersachsens zusätzlich verbessert.

Diese in § 1 Fondsgesetz festgelegte Zweckbestimmung des Gesetzes wird durch die beispielhafte Aufzählung förderfähiger Maßnahmen in § 2 Fondsgesetz konkretisiert. Danach sind neben Eigenmaßnahmen des Landes Zuwendungen für „Investitionen der gewerblichen Wirtschaft“ oder zum „Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur“ möglich. Mit der Landeszuwendung von 1,5 Millionen DM an das Kreditgarantieunternehmen sollte aber keine Investition gefördert, sondern die Einrichtung durch Verstärkung ihrer Betriebsmittel saniert werden.

- Schon der Wortlaut zur Zweckbestimmung der Titelgruppe 66 im Wirtschaftsplan des Fonds für 1985, aus welchem die Zuwendung geleistet wurde, („Besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur“) steht im Widerspruch zum Zweckzweck. Die Erläuterung des Titels 862 66 („Darlehen an private Unternehmen“) verdeutlicht dies noch und gibt den Willen des Haushaltsgesetzgebers wieder, daß die Mittel zur Förderung von Vorhaben privater Unternehmen bestimmt sind.

Ein „Vorhaben“ des Kreditgarantieunternehmens hat der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr aber mit der Zuwendung nicht teilfinanziert. Vielmehr beteiligte er das Land an den Folgen eines fehlerhaften Unternehmenskonzepts durch die Zuführung von Betriebsmitteln.

Unabhängig davon liegt ein Verstoß gegen das Fondsgesetz und den Wirtschaftsplan 1985 des Wirtschaftsförderfonds auch darin, daß der Minister die Zuwendung als Darlehen behandelte, obwohl sie nach ihrer Ausgestaltung nicht als Darlehen angesehen werden kann. Denn die Beteiligten gingen schon im Zeitpunkt der Bewilligung davon aus, daß das geförderte Unternehmen zumindest bis 1985 einschließlich mit negativen Jahresergebnissen (wie seit 1982) rechnet und weitere Jahresfehlbeträge nicht ausgeschlossen sind, so daß eine Rückzahlung — zumindest des wesentlichen Teils — der Zuwendung nicht erfolgen würde, wenn das Kreditgarantieunternehmen 30 v. H. (ab Gj. 1986: 50 v. H.) ihrer bis 31. 12. 1988 erwirtschafteten Verluste auf die „Rückzahlungsverpflichtung“ anrechnen darf. Faktisch fehlt damit das Wesensmerkmal eines Darlehens, die Verpflichtung zur Rückzahlung (§ 607 BGB). Bei der Zuwendung handelt es sich statt dessen um einen — ggf. teilweise — nicht rückzahlbaren Zuschuß. Für die im Fondsgesetz aufgezählten Maßnahmen sind Zuschüsse aber unzulässig. Darauf wies auch bereits 1977 der Vertreter des Ministers für Wirtschaft und Verkehr bei der Beratung des Gesetzentwurfs im Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen hin. So sieht auch der Wirtschaftsplan 1985 des Wirtschaftsförderfonds bei dem oben genannten Titel 862 66 nur „Darlehen“, nicht aber Zuschüsse vor.

Auch aus anderen Wirtschaftsfördermitteln des Haushalts hätte die Zuwendung nicht gewährt werden dürfen, weil sie nicht veranschlagt war.

Der Minister der Finanzen und der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr meinen, das Land habe ein verzinsliches Darlehen gewährt. Die Möglichkeit der Verlustabbuchung sei nur vorsorglich eingeräumt worden, die negative Geschäftsentwicklung des Kreditgarantieunternehmens habe nicht vorausgesehen werden können.

Die beiden Ministerien übersehen dabei, daß im Zeitpunkt der Darlehensgewährung in 1985 der anteilige Verlust 1984 mit 0,21 Millionen DM bereits feststand. Gleichzeitig waren dem Minister der Finanzen wie auch dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr durch ihre Vertreter im Aufsichtsrat des Unternehmens dessen ungünstige Geschäftsentwicklung über 1984 hinaus bekannt.

Verschiedene Geschäftsbereiche

43. Wirtschaftlichkeit in der Landesverwaltung

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden von der Landesverwaltung nicht immer beachtet. Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Nutzen-Kosten-Untersuchungen sollten durch Verwaltungsvorschriften, Leitfäden und Wertvorgaben erleichtert werden. Für Landesbetriebe und für solche Teile der Verwaltung, die mit besonderen Dienstleistungen befaßt sind, empfiehlt sich in geeigneten Fällen eine Kosten- und Leistungsrechnung. Allgemein sollte das Kostenbewußtsein der Verwaltungsangehörigen durch zusätzliche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen geschärft werden.

Die öffentliche Verwaltung sieht sich häufig dem Vorwurf ausgesetzt, sie arbeite aufwendiger als die private Wirtschaft, zumal die Kameralistik es nicht zulasse, Gewinn und Verlust auszuweisen und im einzelnen die Positionen erkennbar zu machen, die im Verhältnis zum Erfolg zu kostenträchtig sind.

Im Unterschied zur privaten Wirtschaft hat die Verwaltung im allgemeinen keine Waren oder Dienstleistungen anzubieten, deren Preis am Markt gebildet wird. Der Gesetzgeber hat das durch § 7 LHO auszugleichen versucht. Die haushaltsrechtlichen Gebote, bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen (§ 7 LHO), sind Grundregeln der öffentlichen Haushaltswirtschaft und damit Richtschnur für alles Verwaltungshandeln.

Der LRH hat bei seinen Prüfungen in vielen Bereichen der Landesverwaltung festgestellt, daß die Verwaltung das Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht immer beachtet hat. Das hat entweder unmittelbar zu vermeidbaren Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen oder mittelbar durch eine unzweckmäßige Aufbau- und Ablauforganisation zu überhöhten Verwaltungskosten geführt.

Die Ursachen sieht der LRH darin, daß

- das Kostenbewußtsein der Dienstkräfte aller Verwaltungsebenen häufig nicht genügend geschärft ist,
- noch notwendige weitergehende Regelungen und Handreichungen sowie organisatorische Maßnahmen fehlen und
- die Verwaltung vorhandene, das Wirtschaftlichkeitsprinzip konkretisierende oder sichernde Vorschriften nicht ausreichend beachtet,
- die Aus- und Fortbildung der Dienstkräfte nicht in dem erforderlichen Umfang die mit einer wirtschaftlichen Verwaltungsführung zusammenhängenden Problemkreise berücksichtigt.

Mangelndes Kostenbewußtsein und Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften

Der LRH hat in seinen Jahresberichten immer wieder auf unwirtschaftliches Verhalten hingewiesen, das u. a. darauf zurückzuführen war, daß die Verwaltung die haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht beachtet oder die ihr damit eingeräumten Handlungsmöglichkeiten nicht genutzt hatte. Beispielhaft seien die Beiträge „Organisation und Wirtschaftlichkeit der Bibliotheksautomation“ (Jahresbericht 1987 — Drs 11/1100 S. 54 —), „Ausgaben für Veröffentlichungen und Dienstleistungen Dritter“ (Jahresbericht 1984 — Drs 10/2800 S. 82 —) erwähnt.

Diesen Mängeln sollte dadurch vorgebeugt werden, daß das Kostenbewußtsein der Verwaltungsangehörigen geschärft wird. Unabhängig davon sind folgende Maßnahmen notwendig:

Notwendige Maßnahmen

Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO und ergänzende Hinweise

Das Land Niedersachsen hat im Gegensatz zum Bund und anderen Bundesländern weder Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO noch Verfahrensvorschriften zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen erlassen. Der LRH hält derartige Vorschriften für notwendig. Sie sollten wie in anderen Ländern durch praxisnahe Leitfäden und Anleitungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen ergänzt werden.

Erfassung der Kosten

Zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme sind die einzusetzenden Mittel möglichst vollständig festzustellen. Dies sind nicht nur die Beträge, die sich durch den Vollzug des Haushaltsplans direkt der Maßnahme zuordnen lassen, sondern alle Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne. Dazu ist es erforderlich, der Verwaltung einheitliche Maßstäbe vorzugeben, wie sie bisher nur für die Erhebung und Bemessung von Gebühren und Auslagen als nichtveröffentlichte „Rahmengrundsätze“ vorhanden sind. Der Minister der Finanzen sollte jährlich differenziertere Personalkostentabellen veröffentlichen und verbindliche Werte für Arbeitsplatzkostenpauschalen, Gemeinkostenzuschläge und Zinssätze zur Berechnung kalkulatorischer Zinsen vorschreiben.

Kosten- und Leistungsrechnungen

Für Landesbetriebe und Teile der Verwaltung, die betriebsähnlich geführt werden oder Dienstleistungscharakter haben, kann die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung allein aufgrund der kameralistischen Buchhaltung nicht immer beurteilt werden.

Kosten- und Leistungsrechnungen sind bisher — zum Teil auf Empfehlungen des LRH — nur in einzelnen Verwaltungen oder Einrichtungen vollständig oder in Ansätzen vorhanden, so z. B. in Rechenzentren, in der Forstverwaltung und in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung. In der Staatshochbauverwaltung ist eine entsprechende Untersuchung durchgeführt worden, die mit der Empfehlung der Projektgruppe endete, auch dort eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Die Universitätskliniken und Landeskrankenhäuser sind zwar dazu seit Jahren gesetzlich verpflichtet, jedoch ist dieser Gesetzauftrag noch nicht umfassend erfüllt worden. Dagegen haben sich einige wissenschaftliche Institute mit beachtlichen Teilerfolgen einen ständigen Überblick über ihre Kosten verschaffen können.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß insbesondere für solche Bereiche eine Ausrichtung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nötig ist, die Leistungen erbringen, für die innerhalb der Verwaltung eine Nachfrage besteht (wie zum Teil bei wissenschaftlichen Instituten) oder die die hoheitliche Verwaltung mit (Dienst-) Leistungen unterstützen oder ergänzen.

Zweck der Kosten- und Leistungsrechnung ist insbesondere

- die möglichst genaue Erfassung der Kosten nach Kostenarten und ihre Zuordnung zu den Kostenstellen im Betrieb (Kostentransparenz),

- die Speicherung von Daten in Zeitreihen und Ermittlung von Kennzahlen als Grundlagen für die Darstellung der betrieblichen Entwicklung (interner Betriebsvergleich) und des Verhältnisses zu anderen Betrieben des Landes oder fremder Verwaltungsträger (externer Betriebsvergleich),
- die verursachungsgerechte Verteilung der Kosten auf die jeweils zu definierenden Leistungseinheiten (Kostenträger) als Basis für die Kalkulation und die Ermittlung von Preisen oder Gebührensätzen,
- die Ermittlung von Kostensätzen für Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Entscheidungsgrundlagen oder Instrumente der Erfolgskontrolle,
- die Steuerung und Kontrolle der betrieblichen Abläufe.

Die Kosten- und Leistungsrechnung dient also der Dokumentation, der Planung, der Steuerung und der Kontrolle.

Aufgrund der Kostenträgerrechnung kann für Leistungen, die durch Preise oder Gebühren zu entgelten sind, die notwendige Höhe der Preise oder Gebühren ermittelt werden. Eine andere Frage ist es, ob der Preis oder die Gebühr in der festgestellten Höhe erhoben werden sollen. Die Kosten- und Leistungsrechnung eröffnet dabei zugleich die Möglichkeit zu beurteilen, ob eine kostenaufwendige Handlungsweise rationalisiert werden kann.

Der Aufwand für die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung dürfte, gemessen an den Zielen, zu vertreten sein. Die Personalkosten für die Kostenrechner werden in der Kommunalverwaltung je nach Gemeindegrößenklasse auf 0,3 v. H. bis 1,3 v. H. des Kostenvolumens geschätzt. Hinzu kommen die Kosten des dafür in der Regel unentbehrlichen Datenverarbeitungsverfahrens.

Der LRH hält es für unverzichtbar, daß — soweit noch nicht geschehen — für alle Landesbetriebe und Teile der Verwaltung, die betriebsähnlich geführt werden oder besonderen Dienstleistungscharakter haben, die Notwendigkeit einer Kosten- und Leistungsrechnung untersucht und in den Bereichen, in denen sie vorgeschrieben oder in Ansätzen vorhanden ist, ihre vollständige Einführung vorangetrieben wird (vgl. auch § 74 Abs. 2 LHO).

Anwendung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte

Soweit die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung nicht zweckmäßig ist, wird die öffentliche Hand, wenn sie Leistungen erbringt, ihre Kosten auf andere Art und Weise und ihre Preise oder Gebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln haben. Nur dann ist sie auch in der Lage zu beurteilen, ob es wirtschaftlicher ist, diese Leistungen — ggf. nach Rationalisierung ihres eigenen Verfahrens — selbst zu erbringen oder am Markt zu erwerben. Das gilt z. B. für Schreiarbeiten, Datenerfassung, Vervielfältigungen, Herstellen von Druckwerken, für den Kraftfahrzeugeinsatz, die Kraftfahrzeuginstandsetzung und sonstige Reparaturdienste, für Werkstätten, Heizwerke, Stromerzeugung, Reinigungsdienste, Pförtnerdienste, Gebäudebewachung und Kurierdienste.

Auch im übrigen sollten alle Möglichkeiten zu wirtschaftlichem Verhalten genutzt werden. Dazu gehört es nicht nur, dem haushaltsrechtlichen Gebot entsprechend bei Beschaffungen weitgehend Ausschreibungen durchzuführen. Es ist — vom Haushaltsrecht einmal abgesehen — auch aus wirtschaftlichen Gründen unverzichtbar, Unternehmen durch Zuwendungen zu finanzieren, wenn lediglich Gegenleistungen zu bezahlen sind, unabhängig davon, ob das Land selbst Gesellschafter ist. Für (Service-)Leistungen auch solcher Gesellschaften sollten ausschließlich kalkulierte (Markt-)Preise gezahlt werden.

Aus- und Fortbildung

Die praktische Durchführung aller dieser Maßnahmen scheitert häufig daran, daß die Dienstkräfte nicht oder nicht ausreichend ausgebildet sind.

In den Lehrplänen der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege ist zwar für die Anwärter des gehobenen Verwaltungsdienstes ein Lehrangebot zum Thema „Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“ vorgesehen. Der Minister des Innern bietet auch seit einigen Jahren entsprechende Fortbildungskurse an, die reges Interesse finden. Diese Maßnahmen reichen jedoch allein nicht aus, um ein ausgeprägteres Kostenbewußtsein zu erreichen und die Verwaltungsangehörigen mit praxisgetechneten Berechnungsmethoden vertraut zu machen. Das Fortbildungsangebot sollte deshalb intensiviert werden. Um insbesondere auch die verstärkte Teilnahme von Angehörigen der Fachverwaltungen zu ermöglichen, sollten neben dem Minister des Innern auch die anderen Ressorts entsprechende Fortbildungskurse anbieten. Darüber hinaus sollten besondere Veranstaltungen für Führungskräfte stattfinden, um auch den Entscheidungsträgern das Wirtschaftlichkeitsgebot näherzubringen.

44. Unvermutete Prüfung einer Landeskasse

Eine Landeskasse hat die zur Kassensicherheit erlassenen Vorschriften vielfach verletzt.

Der LRH hatte zuletzt im Jahre 1985 über die unvermutete Prüfung einer Landeskasse berichtet (Drs 10/4270). Die seinerzeit beanstandeten erheblichen Sicherheitsmängel beruhten auf mangelhafter Führung und Aufsicht sowie auf unzureichender Ausbildung der Kassenbediensteten, zum Teil aber auch auf Versäumnissen anderer Dienststellen. Im September 1987 hat der LRH die Sicherheitsmaßnahmen bei einer anderen Kasse geprüft und dabei erneut festgestellt, daß zur Wahrung der Kassensicherheit ergangene Regelungen nicht beachtet wurden, teilweise nicht einmal bekannt waren.

Nach einer Anweisung des Ministers der Finanzen vom 12. 11. 1982 haben die Buchhalterleiter die Arbeitsplätze der ihnen zugeordneten Sachbearbeiter in unregelmäßigen Zeitabständen nachvollziehbar zu überprüfen. Derartige Kontrollen sind in der nun geprüften Kasse bislang nicht durchgeführt worden. Einige Buchhalterleiter nahmen diese Aufgaben deshalb nicht wahr, weil nach ihrer Ansicht dafür ihre Vorgesetzten, die Sachgebietsleiter, zuständig seien. Andere beschränkten sich auf kurze Stichproben aus den Eingängen. Die Sachgebietsleiter haben nicht beanstandet, daß die Kontrollmaßnahmen unterblieben waren.

Als Buchhalterleiter werden zumeist junge Beamte des gehobenen Dienstes eingesetzt; sie sind auf ihre Aufgaben nur unvollkommen vorbereitet, wenn sie sofort nach bestandener Laufbahnprüfung im Kassendienst tätig werden. Sie erhielten weder zur Einarbeitung noch bei der erstmaligen Vertretung die notwendige Unterstützung durch die Sachgebietsleiter und waren somit gezwungen, in der Anfangszeit auch Hilfestellung bei den Sachbearbeitern zu suchen, deren Tätigkeiten sie eigentlich überprüfen sollten. Ohne entsprechende Kenntnisse können Kontrollfunktionen nicht ausgeübt werden. Die Sachgebietsleiter müssen deshalb durch gezielte Einführung und Unterweisung der Buchhalterleiter in deren Führungsaufgaben dazu beitragen, daß die Sicherheitssysteme der Kassen wirksam bleiben.

Auch die Formalkontrolle wurde in der Kasse nicht immer mit der nötigen Sorgfalt durchgeführt. So achteten die mit der Buchung auf den Kontokarten betrauten Bediensteten in der Regel nicht darauf, ob die zugrunde liegenden Aufträge der

Buchhaltereien mit allen erforderlichen Unterschriften der zeichnungsberechtigten Personen versehen waren. Wegen der Gefahr von Fehlüberweisungen und Mißbräuchen sind Überweisungsträger besonders sorgfältig zu prüfen. Dafür sind die Sachbearbeiter (Buchhalter) zuständig. Außerdem sind täglich weitere, auf bestimmte Stichproben beschränkte Überprüfungen durch die Vorgesetzten angeordnet. Der LRH konnte jedoch nicht feststellen, ob und in welchem Umfang das geschah, weil Prüfungen nicht kenntlich gemacht waren.

Zur Kassensicherheit gehört auch die sichere Aufbewahrung bestimmter Unterlagen. Der LRH hat während seiner Prüfung wiederholt festgestellt, daß verschiedene Kontokarten, Programmkarten für das Buchungsgerät, Überweisungsträger, einzelne Sachbücher und Belege nach Dienstschluß jedermann leicht zugänglich waren. Die Kasse verstieß damit gegen die Vorschrift, daß Bücher und Belege gegen Verlust und Beschädigung gesichert aufzubewahren sind. Sie verletzte ferner Bestimmungen zur Behandlung von Barschecks, zur Erteilung von Quittungen, zum Bargeldbestand und zur Führung von Kontokarten. Weitere Schwachstellen ergaben sich z. B. bei der Überwachung der Nachforschungsaufträge und bei der Entwertung der Rechnungsbelege.

Bei den Verwahrungen bestanden zum Teil erhebliche Mängel und Arbeitsrückstände:

Für die Abwicklung der ab 1987 in das ADV-Verfahren zu überführenden Beträge stand mehrere Monate lang nur ein Bediensteter zur Verfügung, der die täglich anfallenden Arbeiten allein nicht bewältigen konnte. Aus Zeitmangel wurden vielfach die eingezahlten Beträge nicht einzeln, sondern in einer Summe gebucht. Bei der Abwicklung der Verwahrungen unterblieben häufig die verbindenden Hinweise zwischen den jeweiligen Ein- und Auszahlungsbuchungen. Das führte nicht nur zu einer starken Beeinträchtigung der ordnungsmäßigen Kassenbuchführung, sondern hatte auch erhebliche Sucharbeiten und damit mehrmonatige Verzögerungen bei der Abwicklung einzelner Verwahrungen zur Folge.

Im Bereich der außerhalb des ADV-Verfahrens abzuwickelnden Fälle standen Bearbeitungsmaßnahmen ebenfalls mehrere Monate aus. Einige gesondert abgelegte Vorgänge aus dem Jahre 1985 waren völlig außer Kontrolle geraten und seitdem unbearbeitet geblieben. Diese Versäumnisse hätten früher festgestellt werden können, wenn die Kasse bei der monatlichen Abstimmung der Verwahrungsbestände auch die Belege hinzugezogen und der zuständige Buchhalterleiter Arbeitsplatzkontrollen durchgeführt hätte.

Seit dem Jahresende 1986 ergaben sich bei den Verwahrungen und bei den Geldhinterlegungen Abweichungen von insgesamt mehr als 40 000 DM zwischen den aus den (personell geführten) Büchern ermittelten Beständen und den maschinell errechneten Salden auf den Kontokarten. Die Kassenleitung hatte nichts unternommen, um diese Unstimmigkeiten rechtzeitig auszuräumen.

Auch anordnende Stellen verursachten Verzögerungen. So mußte die Kasse laufend eingezahlte Gerichtskosten bei den Verwahrungen nachweisen, weil die dazugehörigen Sollbuchungen fehlten oder Gerichte falsche Vordrucksätze verwendeten. Unzureichende Auskünfte gegenüber Buchhaltern bei der Aufklärung von Verwahrungen und bei Nachforschungsaufträgen führten schließlich dazu, daß die Kasse vollständige Gerichtsakten anforderte, um die erbetenen Informationen selbst herauszusuchen. Diese Mängel sind ebenfalls eingetreten und nicht abgestellt worden, weil die leitenden Kassenbeamten ihre Aufsichtsfunktionen kaum wahrgenommen haben.

Diese neuerlichen Feststellungen des LRH zeigen, daß es sich bei den im Jahresbericht 1985 dargelegten Versäumnissen nicht um einen Einzelfall gehandelt hat; sie machen weiter deutlich, daß die früheren Feststellungen für die Behördenleitung und die Kasse kein Anlaß gewesen sind, allgemeine Folgerungen zu ziehen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

45. Zahlung der Löhne der Straßenwärter

Kapitel 08 20 u. a.

Nach Berechnungen des Ministers des Innern soll eine Übernahme der Entlohnung von Straßenwärttern aus dem manuellen Verfahren bei den Bezirkslohnstellen der Straßenbauverwaltung in das automatisierte (ADV-)Bezügeverfahren beim Landesverwaltungsamt mit einem erhöhten Personalaufwand verbunden sein. Den Ursachen wird nachzugehen sein, um ggf. generelle Folgerungen für die automatisierte Bezügeberechnung zu ziehen.

Die Bezüge der Beamten, der Angestellten und der Arbeiter werden — von Sonderregelungen abgesehen — in einem weitgehend automatisierten Verfahren gezahlt; sie werden von den Besoldungsstellen z. B. der Bezirksregierungen, des Landesverwaltungsamts, der Oberlandesgerichte oder der Oberfinanzdirektion festgesetzt und vom Landesverwaltungsamt in einem landeszentralen ADV-Verfahren berechnet und zahlbar gemacht.

Die Entlohnung der Landesstraßenwärter, der vom Land eingestellten und eingesetzten Bundesstraßenwärter sowie der von den Landkreisen eingestellten und — soweit Kreisstraßenmeistereien nicht bestehen — von den Straßenbauämtern eingesetzten Kreisstraßenwärter wird noch von zwei Bezirkslohnstellen der Straßenbauverwaltung manuell abgewickelt. Seit geraumer Zeit ist jedoch beabsichtigt, die Lohnzahlungen an die Bundes- und Landesstraßenwärter ebenfalls in das landeszentrale ADV-Verfahren zu übernehmen unter gleichzeitiger Übertragung der Festsetzung der Bezüge auf das Landesverwaltungsamt. Ausgenommen sollen nur die Kreisstraßenwärter bleiben, da für sie andere tarifrechtliche Vorschriften gelten.

Die vom Bund zu tragenden Mittel für die Entlohnungen der Bundesstraßenwärter wurden bis 1984 nicht im Landeshaushalt veranschlagt, sondern unmittelbar aus dem Bundeshaushalt gezahlt. Erst im Hj. 1985 stellte das Land die Ausgaben und die Erstattungen des Bundes in Höhe von 60 Millionen DM in seinen Haushalt ein. Hierzu heißt es in der Erläuterung zu Kapitel 08 20 Titelgruppe 62:

„Die hier veranschlagten Mittel für das auf Bundesfernstraßen eingesetzte Personal wurden bisher direkt aus dem Bundeshaushalt bezahlt. Im Zusammenhang mit der vorgesehenen automatisierten Lohnabrechnung ist es erforderlich geworden, die Zahlung nunmehr aus dem Landeshaushalt vorzunehmen. Der Landeshaushalt wird hierdurch nicht zusätzlich belastet, weil die vom Bund zu erstattenden Beträge für die Wahrnehmung der Auftragsverwaltung bei Titel 231 62 vereinnahmt werden. . . .“

Die Landesmittel werden allerdings erst seit Anfang 1987 in Anspruch genommen.

Die Übernahme der Entlohnung der Landes- und Bundesstraßenwärter in das landeszentrale ADV-Verfahren unter gleichzeitiger Übertragung der Festsetzung der Bezüge auf das Landesverwaltungsamt wird seit 1983 zwischen dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, dem Minister des Innern und dem Minister der Finanzen erörtert. Wie der LRH anlässlich einer Prüfung bei den Bezirkslohnstellen der Straßenbauverwaltung festgestellt hat, ist es dazu jedoch bisher nicht

gekommen, weil der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und der Minister des Innern keine Einigung über die zugleich notwendigen Stellenverlagerungen von den Bezirkslohnstellen zum Landesverwaltungsamt erzielen konnten:

Die beiden Bezirkslohnstellen wickeln die Entlohnung der Straßenwärter im manuellen Verfahren mit einem Personalaufwand — abgesehen von den nicht verlagerungsfähigen Bruchteilen der Arbeitskraft von zwei Dezernenten für allgemeine Führungsaufgaben — von 22 Kräften ab, für die ihnen zwei Stellen der Vergütungsgruppe Vb BAT und 20 Stellen der Vergütungsgruppe Vc BAT zur Verfügung stehen. Auf die Bearbeitung der Entlohnung der Kreisstraßenwärter entfällt die Arbeitskraft von drei Bediensteten, so daß 19 Stellen verlagert werden könnten.

Der Minister des Innern ermittelte demgegenüber für die Bezügefestsetzung durch das Landesverwaltungsamt bei einem Anschluß an das landeszentrale ADV-Verfahren, gestützt auf hierfür festgelegte Schlüsselzahlen, zunächst einen Bedarf von 24 Stellen (eine Stelle IVa BAT, elf Stellen Vb BAT und zwölf Stellen Vb BAT bzw. entsprechende Planstellen für Beamte). Das ergab — ohne Berücksichtigung von Rechnerleistungen sowie des Aufwands für die „Visaprüfung“ und die Abwicklung der Kassengeschäfte — einen finanziellen Mehrbedarf für das automatisierte Verfahren von rd. 280 000 DM jährlich gegenüber der bisherigen manuellen Bearbeitung. Der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sah sich außerstande, in dem vom Minister des Innern verlangten Umfang Personal zu verlagern und wies die Lohnstellen schließlich an, auch die Lohnfälle der Landes- und Bundesstraßenwärter weiterhin manuell zu bearbeiten.

Im Rahmen einer Neuorganisation seiner Bezügestellen hat der Minister des Innern zwischenzeitlich vorgesehen, künftig auch die Lohnfestsetzung „in Arbeitsgruppen“ bearbeiten zu lassen. Auf der Basis der dafür vorläufig festgelegten Meßzahlen hat er dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr mit Schreiben vom 4. 2. 1988 mitgeteilt, daß er für die Übernahme der Zahlfälle nur noch 19,14 Stellen (0,74 Stellen IVa BAT, 3,68 Stellen Vb BAT, 14,72 Stellen Vc BAT) benötige, die allerdings zum Teil gegenüber den bei der Straßenbauverwaltung zur Verfügung stehenden Stellen höherwertig sind.

Mit der Einführung des landeszentralen ADV-Verfahrens für die Bezügezahlungen wurde insbesondere auch das Ziel verfolgt, den Kostenaufwand insgesamt zu vermindern. Wenn die Berechnungen des Ministers des Innern zutreffen, wird dieses Ziel jedoch zumindest bei der Entlohnung der Arbeiter nicht erreicht.

Der LRH hält es angesichts dessen für geboten, unter Berücksichtigung der Bearbeitungsweise in den Lohnstellen der Straßenbauverwaltung zu überprüfen,

- ob die Schlüsselzahlen, die der Minister des Innern seinen Personalbedarfsberechnungen zugrunde legt, überhöht sind und
- inwieweit die derzeitige Organisation des ADV-Bezügeverfahrens noch Rationalisierungsreserven enthält

oder ob die Automation gegenüber einer manuellen Bearbeitung höhere Kosten verursacht. Sollte letzteres der Fall sein, wird gemäß § 7 LHO mit Hilfe einer detaillierten Nutzen-Kosten-Analyse eine Entscheidung herbeizuführen sein, ob die Mehrkosten vertretbar sind oder ein anderes geeignetes Verfahren einzuführen ist.

46. Stellenbewirtschaftung

Kapitel 07 10, 07 20

Die Stellenbesetzungskartei einer Bezirksregierung für den Schulbereich wies eine große Zahl von Fehlern und Mängeln auf. Sie war infolgedessen insgesamt ungeeignet, den unverzichtbaren Nachweis zu erbringen, daß die Planstellen und Stellen dem Haushaltsplan und dem Haushaltsrecht entsprechend bewirtschaftet wurden.

Nach Nr. 2 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 49 LHO haben die stellenbewirtschaftenden Dienststellen Stellenbesetzungskarteien zu führen. Mit ihnen ist nachzuweisen, daß die Zahl der im Haushaltsplan bewilligten Planstellen/Stellen nicht überschritten wird und die Stellen dem Haushaltsrecht entsprechend bewirtschaftet werden.

Feststellungen des LRH

Der LRH hat bei einer Bezirksregierung die in der Schulabteilung geführte Stellenbesetzungskartei geprüft. Darin waren ca. 13 000 Planstellen/Stellen erfaßt, die mit rd. 17 000 Lehrkräften besetzt waren. Bereits die auf wenige Stichproben beschränkten Erhebungen ergaben eine große Zahl von Fehlern und sonstigen Mängeln, so daß die Kartei insgesamt ungeeignet war, den Nachweis einer dem Haushaltsrecht und den Vorgaben des Haushaltsplans entsprechenden Stellenbewirtschaftung zu führen.

Im einzelnen stellte der LRH u. a. fest:

- Eine Reihe von Planstellen, auf denen abweichend von § 49 LHO mehrere teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte geführt werden durften, waren nach den Eintragungen in der Kartei zu mehr als 100 v. H. besetzt.
- Soweit teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte abweichend von § 49 LHO anteilig auf mehreren Stellen geführt werden durften, hatte die Bezirksregierung — ohne daß der Minister der Finanzen eine solche Handhabung in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung bisher zugelassen hat — die entsprechenden Stellenanteile personenbezogen auf einer „Hilfskarte“ zusammengefaßt. Diese anderweitige Verwendung der Stellenanteile war auf den betroffenen Einzelkarten der Stellenbesetzungskartei jedoch in einer Reihe von Fällen nicht vermerkt. Überdies war auf einer Vielzahl der geprüften „Hilfskarten“ auch die Einhaltung der Stellenpläne nicht nachvollziehbar nachgewiesen: Zum Teil war die Herkunft der Stellenanteile gar nicht oder nur unvollständig angegeben, zum Teil waren Stellenanteile, die nur vorübergehend zur Verfügung gestanden hatten, trotz Fristablaufs noch erfaßt, zum Teil wurden die Lehrkräfte mit einer höheren Stundenzahl beschäftigt als auf der „Hilfskarte“ eingetragen und dort haushaltsmäßig abgedeckt war.
- Einige Planstellen waren unter Verstoß gegen § 49 LHO mit Beamten einer höheren Besoldungsgruppe besetzt.
- Es waren noch — zum Zeitpunkt der Prüfung allerdings unbesetzte — Planstellen erfaßt, die bereits abgezogen worden waren.
- Andererseits wurden in der Kartei noch Beamte geführt, die bereits vor mehreren Jahren ausgeschieden waren.

Aufgrund der Beanstandungen des LRH hat die Bezirksregierung die in der Schulabteilung geführte Stellenbesetzungskartei umfassend überprüft und neu eingerichtet. Nach ihrem Bericht hat sich dabei u. a. ergeben, daß auf 97 Planstellen bereits ausgeschiedenes Personal und — bei Kapitel 07 10 — 17 Lehrkräfte auf keiner Planstelle geführt wurden. Insgesamt soll nicht mehr Personal beschäftigt worden sein, als Stellen zur Verfügung gestanden haben.

Würdigung

Nach § 49 Abs. 5 Satz 1 LHO darf jede Planstelle und jede andere Stelle nur mit einer Person besetzt werden. Im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan sind hierzu gemäß § 49 Abs. 5 Satz 2 LHO Ausnahmen getroffen. Diese Regelungen dürften die fehlerhafte und unzulängliche Stellenbewirtschaftung in der Schulabteilung der geprüften Bezirksregierung wesentlich begünstigt haben. Das gilt insbesondere für die Haushaltsvermerke zu den Stellenplänen der verschiedenen Kapitel im Einzelplan 07. Sie lassen im Zusammenhang mit der befristeten Teilzeitbeschäftigung von Beamten nach §§ 80a Abs. 1 Nr. 1, 87a Abs. 1 Nr. 1 NBG einerseits die Besetzung einer Stelle mit mehreren Teilzeitbeschäftigten, andererseits die Führung eines Teilzeitbeschäftigten auf mehreren Stellen zu. Die Befristung dieser Teilzeitbeschäftigungen verlangt einen ständigen Änderungsdienst für die Stellenbewirtschaftung. Bei einem Bestand von 13 000 Stellen und 17 000 Lehrkräften, von denen fast die Hälfte teilzeitbeschäftigt sein dürfte, ist er nicht nur mit einem großen Verwaltungsaufwand verbunden. Vielmehr ist zweifelhaft, ob er mit einer manuell geführten Kartei überhaupt so zuverlässig geleistet werden kann, wie es unverzichtbar ist.

Im Jahre 1984 ist in der Schulabteilung einer Bezirksregierung eine automatisierte Stellenbewirtschaftung mit — nach den Informationen des LRH — positiven Ergebnissen erprobt worden. Der Kultusminister betreibt die Einführung eines entsprechenden Verfahrens, die sich jedoch bisher wegen hiergegen von den Personalvertretungen aus Gründen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes erhobener Bedenken verzögert hat.

Aufgrund seiner Feststellungen bei der geprüften Bezirksregierung hält der LRH die Einführung einer automatisierten Stellenbewirtschaftung zumindest in den Schulabteilungen der Mittelinstanz für dringend geboten. Angesichts der Sonderregelungen gemäß § 49 Abs. 5 Satz 2 LHO im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan wird, jedenfalls in diesem Bereich, die gebotene Rechnungslegung auf andere Weise kaum hinreichend sicherzustellen sein.

Im übrigen würde es zur Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben des Landtages und zur Verwaltungsvereinfachung beitragen, wenn auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung eine automatisierte Stellenbewirtschaftung eingeführt würde.

Sonstige Prüfungen**47. Kostenlose Inanspruchnahme eines Landwirtschaftskammerbetriebs durch einen privaten Verein**

Ein privater Verein nahm Personal, landwirtschaftliche Flächen, Einrichtungen und sonstige Sachmittel des Versuchsbetriebs einer Landwirtschaftskammer in Anspruch, ohne daß ihm Kosten in Rechnung gestellt wurden.

Die Obstbauversuchsanstalt einer Landwirtschaftskammer führt im Rahmen ihrer Aufgabe, die Obstproduktion zu fördern, Versuche bei Kern-, Stein- und Beerenobst durch, die sich u. a. auf die Entwicklung und Auswahl neuer standortangepaßter Baum- und Anzuchtformen sowie auf Fragen der Sortenprüfungen und der Anbausysteme einschließlich des Einsatzes von Maschinen und Geräten erstrecken. Zur Durchführung der Versuche unterhält sie einen wenige Kilometer entfernt gelegenen Obstbaubetrieb mit einer Grundfläche von rd. 40 ha, den sie für eine Bruttojahrespacht von rd. 39 000 DM gepachtet hat.

Wie der LRH bei einer Prüfung des Obstbaubetriebs feststellte, führte dort auch ein „Obstbauversuchsring“ (e.V.), der seine Mitglieder ebenfalls u. a. in Fragen des Obstbaues berät, Versuche durch. Zur Zeit der örtlichen Erhebungen hatten drei Angestellte des Vereins insgesamt 7,71 ha landwirtschaftliche Fläche (rd. 19 v. H. der Gesamtfläche) mit Beeren- und Steinobstversuchen belegt. Zudem nahmen sie für die Vorhaben zumindest die volle Arbeitskraft einer landwirtschaftlich-technischen Assistentin sowie Arbeitsräume, Büroeinrichtungen und sonstige Mittel des Betriebs in Anspruch.

Entgegen §§ 63 Abs. 5, 34 Abs. 1 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO sowie Tz. 17 der Dienstanweisung für die selbstbewirtschafteten Versuchswirtschaften der Landwirtschaftskammer wurden dem Verein die auf seine Versuche entfallenden Personal- und Sachkosten nicht in Rechnung gestellt. Der LRH bat die Landwirtschaftskammer deshalb, entsprechend der Rechtslage zu verfahren.

Die Landwirtschaftskammer hat hierzu mitgeteilt, nicht der private Verein, sondern der Versuchsbetrieb führe die genannten Beeren- und Steinobstversuche durch. Sie würden von den Angestellten des Vereins „nur deshalb betreut, weil diese Berater sich auf diesen Gebieten entsprechend spezialisiert haben und somit diesbezüglich ihre Erfahrungen auch unmittelbar in der Praxis weitergeben können“. Der Verein habe deshalb seinerseits in den zurückliegenden Jahren mehrfach eine Beteiligung der Landwirtschaftskammer an den Personalkosten verlangt. Dem sei aber bisher nicht entsprochen worden. Andererseits sei der Versuchsbetrieb zwar von der Kammer „verschiedentlich darauf hingewiesen worden, dem ‚privaten Verein‘ anteilige Raum- und Telefonkosten in Rechnung zu stellen“. Solange sich die Aufwendungen in etwa ausgleichen, beabsichtige die Kammer jedoch nicht, die „gegenseitigen Erstattungen“ weiter zu verfolgen.

Nach der Stellungnahme des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entspricht diese Darstellung auch seinem Kenntnisstand.

Die Antwort der Landwirtschaftskammer läßt nicht erkennen, aus welchen Gründen der Verein für die Versuche einerseits Ersatz seiner Personalkosten soll verlangen können, andererseits aber die „Raum- und Telefonkosten“ zu tragen haben könnte. Die Ausführungen stehen zudem im Widerspruch zu den Angaben der Versuchsanstalt. Danach werden die genannten Versuche, „die für die Obstproduktion sehr wichtig sind . . . , von der Landwirtschaftskammer aber nicht abgedeckt werden können . . . , von Angestellten des Vereins durchgeführt und ausgewertet“, während „die Kosten . . . vom Betrieb getragen werden“.

Der LRH hält es für unerlässlich, künftig für jeden Versuch eindeutig festzulegen und aktenkundig zu machen, wer die Verantwortung trägt. Sollte sie beim Verein liegen, hätte er der Landwirtschaftskammer nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften die Kosten zu erstatten. Auch wären seine Weisungsbefugnisse gegenüber dem Betrieb festzulegen. Sollten es Versuche der Landwirtschaftskammer sein, wären die hierfür verantwortlichen Bediensteten der Obstbauversuchsanstalt zu bestimmen und im Falle einer Hinzuziehung von Angestellten des Vereins mit diesem hierüber schriftliche Vereinbarungen zu treffen, die neben der Kostentragung auch die arbeitsrechtlich bedeutsamen Fragen einschließlich des Unfallschutzes und der Haftung regeln.

Der LRH hat den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gebeten, dem im Rahmen der Rechtsaufsicht nachzugehen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

48. Verwaltung und Förderung einer Stiftung öffentlichen Rechts

In die Organe einer Stiftung öffentlichen Rechts hat das Land auch Beamte entsandt, die die Stiftung zu beaufsichtigen und über deren Finanzierung zu befinden haben.

Die Stiftung hat sich durch Kreditaufnahmen so verschuldet, daß sie nicht mehr in der Lage ist, den Kapitaldienst aus eigenen Einnahmen zu bestreiten.

Für die Verwaltung, Unterhaltung und den Ausbau einer Museumsanlage hat das Landesministerium 1961 eine Stiftung öffentlichen Rechts errichtet. Das Stiftungsvermögen besteht aus den Grundstücken, Gebäuden, Sammlungen, Einrichtungen und sonstigen Vermögenswerten der Museumsanlage. Nach dem Errichtungsbeschluß gewährt das Land zudem jährlich Zuwendungen in Höhe der notwendigen Personalausgaben nach Maßgabe des genehmigten Stellenplans.

Die Stiftung erzielt vor allem aus Eintrittsgeldern eigene Einnahmen. Sie erhält ferner Zuwendungen von Landkreisen, Gemeinden, Sparkassen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie Spenden.

Interessenkollisionen bei Landesvertretern in den Stiftungsorganen

Fünf der 20 Mitglieder des Kuratoriums und zwei der fünf Mitglieder des Vorstandes der Stiftung stellt das Land. Die unmittelbare Aufsicht über die Stiftung führt die Bezirksregierung A.

Vier der Landesvertreter im Kuratorium und die beiden Landesvertreter im Vorstand haben nach den Geschäftsverteilungsplänen ihrer Dienststellen gegenüber der Stiftung Hoheitsaufgaben zu erfüllen: Teils haben sie die Landesaufsicht über die Stiftung auszuüben und insbesondere den Haushaltsplan und den Stellenplan der Stiftung zu genehmigen, teils haben sie über die Bewilligung und den Nachweis der Verwendung von Landeszuwendungen an die Stiftung zu befinden.

Dies ist mit § 20 Verwaltungsverfahrensgesetz nicht vereinbar. Zwischen der Wahrnehmung der Aufgaben als Organ der öffentlich-rechtlichen Stiftung und den Dienstpflichten bei der Aufsicht und Entscheidung über die Finanzierung sowie über die Entlastung besteht Interessenkollision.

Nach Auffassung des Ministers für Wissenschaft und Kunst und des Ministers der Finanzen ist eine Interessenkollision nicht zu besorgen.

Finanzsituation

1985 betragen die Einnahmen und Ausgaben der Stiftung je rd. 3 Millionen DM. Von den Einnahmen entfielen knapp 900 000 DM auf Eintrittsgelder, Erlöse aus dem Verkauf von Schriften sowie auf Mieten und Pachten, etwas über 900 000 DM auf die Zuwendungen des Landes für die Personalausgaben, rd. 390 000 DM auf Förderungsmittel der Arbeitsverwaltung, ca. 230 000 DM auf Zuwendungen von kommunaler Seite und im übrigen auf ungewisse sonstige Zuweisungen und Spenden sowie interne Verrechnungen.

Gleichzeitig hatte die Stiftung rd. 6 Millionen DM Schulden, die sie seit 1970 zur Finanzierung ihres eigenen Anteils an den Kosten ihrer Investitionsmaßnahmen in Höhe von ca. 11 Millionen DM aufgenommen hatte.

Die Stiftung ist nicht mehr in der Lage, neben den notwendigen Aufwendungen für den laufenden Museumsbetrieb auch den Kapitaldienst für diese Schulden in Höhe von rd. 620 000 DM jährlich aus den zur Verfügung stehenden Einnahmen zu leisten. Denn den Einnahmen in Höhe von rd. 900 000 DM standen 1985 nach Abzug der letztlich vom Lande getragenen Personalausgaben noch unvermeidliche Verwaltungs- und Betriebsausgaben in Höhe von ca. 700 000 DM gegenüber, so daß die Stiftung für einen Kapitaldienst aus eigenen Kräften allenfalls rd. 200 000 DM erübrigen konnte.

Die Stiftung und die Bezirksregierung A sehen selbst bei einer eventuell noch möglichen mäßigen Anhebung der im Vergleich zu anderen Museen bereits hohen Eintrittsgelder keine Möglichkeiten, die Finanzsituation grundlegend zu verbessern. Der Minister für Wissenschaft und Kunst sowie der Minister der Finanzen sehen die Finanzsituation der Stiftung ebenfalls als prekär an, haben aber keinen Anlaß gesehen, gegen die Schuldenaufnahme Einwände zu erheben und die Genehmigung der Haushaltspläne zu versagen.

Die Landesregierung wird sich dennoch vor allem mit den hohen Kreditaufnahmen weiter befassen und zur Rechtmäßigkeit der Genehmigung der Haushaltspläne der Stiftung gemäß § 108 LHO nochmals Stellung nehmen müssen. Dabei wird sie zu klären haben, ob das Land verpflichtet ist, über die Zuwendungen zur Abdeckung der Personalausgaben hinaus auch zur Entschuldung und zur weiteren Finanzierung der Stiftung beizutragen.

Schließlich wird die Landesregierung zu prüfen haben, ob das Museum in der Form einer Stiftung öffentlichen Rechts geführt werden kann oder ob es nicht längst als Anstalt eingerichtet werden müßte.

Die Erörterungen mit dem Minister für Wissenschaft und Kunst und dem Minister der Finanzen sind noch nicht abgeschlossen.

49. Prüfung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts

Eine Akademie wird gemäß Artikel 91 b GG als Serviceeinrichtung für die Forschung finanziert. Die Voraussetzungen dafür liegen jedoch nicht vor.

Aufgaben, Verfassung

Eine Akademie, die 1952 als juristische Person des öffentlichen Rechts vom Landesministerium errichtet worden ist, hat nach ihrer Satzung die Aufgabe, „selbständig und im Zusammenwirken mit ähnlichen Einrichtungen des In- und Auslandes die wissenschaftliche Erkenntnis auf dem Gebiet der Raumforschung“

- „mit dem Ziel der besten Nutzung des deutschen Raumes zu fördern“ und
- „für die Raumordnung und Landesplanung nutzbar zu machen“.

Die Akademie, die unter der Aufsicht des Ministers des Innern steht, hat ordentliche und korrespondierende Mitglieder. Die Mitglieder repräsentieren die verschiedenen für die Akademiearbeit relevanten Wissensgebiete und Forschungseinrichtungen sowie Institutionen aller Ebenen der Planungspraxis.

Organe der Akademie sind die Mitgliederversammlung, das Kuratorium, das Präsidium und der Wissenschaftliche Rat. In das für die Arbeit der Akademie und ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung maßgebende Kuratorium entsenden der Bund, die Länder und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände je ein Mitglied. Das Land Niedersachsen hat daher keine größeren Einwirkungsmöglichkeiten als der Bund und jedes andere Bundesland.

Die Akademie erfüllt im wesentlichen Koordinations- und Informationsfunktionen und

- unterhält dazu Arbeitskreise und Landesarbeitsgemeinschaften zur Erörterung von Themen von grundsätzlicher oder besonderer Bedeutung,
- führt Veranstaltungen zur Weiterentwicklung von Themenbereichen durch,
- sorgt für einen Informationsaustausch der Fachöffentlichkeit,
- veröffentlicht Ergebnisse von Forschungsgremien, Forschungsaufträgen und Veranstaltungen,
- bereitet ausgewählte Ergebnisse in Kurzform für die wichtigsten Raumplanungsstellen auf,
- führt Fortbildungsveranstaltungen für Praktiker in einzelnen Ländern, insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg durch und
- unternimmt es, Forschungsergebnisse in die Beratung von Bundestagsausschüssen und in Gremien der Bundes- und Länderverwaltungen einzubringen.

Dafür steht der Akademie unter Leitung ihres Generalsekretärs das Sekretariat mit insgesamt 24 Dienstkräften zur Verfügung, darunter sechs Referenten, die selbst nicht forschen.

Die von der Akademie herbeigeführten, aufeinander abgestimmten und schließlich publizierten wissenschaftlichen Erkenntnisse erarbeiten im wesentlichen die Mitglieder der Akademie aufgrund von entgeltlichen und zum Teil auch unentgeltlichen Aufträgen, die ihnen die Akademie erteilt, und auf der Gremienarbeit dieser Mitglieder. Die Tätigkeiten der Mitglieder der Akademie liegen im Aufgabenkreis der Einrichtungen, für die sie in ihrem Hauptamt wirken und die sie in der Akademie repräsentieren.

Finanzierung

In den Jahren 1984 und 1985 betragen die Ausgaben der Akademie je rd. 2,8 Millionen DM und ihre eigenen Einnahmen etwa 0,1 Millionen DM.

Aufgrund der Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91 b GG vom 28. 11. 1975 erhält die Akademie zur Deckung ihres Finanzbedarfs von Bund und Ländern Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 BHO/LHO. In dieser Rahmenvereinbarung wird die Akademie als „Einrichtung mit Servicefunktion für die Forschung“ geführt. Solche Einrichtungen mit Servicefunktionen werden nach Artikel 6 Abs. 1 Nr. 7 der Rahmenvereinbarung grundsätzlich vom Bund und von den Ländern jeweils zur Hälfte finanziert. Von der Länderhälfte trägt nach der Ausführungsvereinbarung zu der Rahmenvereinbarung das Sitzland ein Viertel vorab und im übrigen seinen Anteil nach dem Königsteiner Schlüssel.

Abweichend davon ist für die Akademie vereinbart worden, daß sich Bund und Länder den Zuwendungsaufwand im Verhältnis 30 : 70 teilen. Von dem erhöhten Länderanteil trägt das Land Niedersachsen als Sitzland gemäß besonderer Vereinbarung statt 25 v. H. einen Anteil von $66\frac{2}{3}$ v. H., wie er sonst für reine Forschungseinrichtungen gilt. Zudem erledigt das Land aufgrund des Beschlusses der Finanzministerkonferenz vom 20. 1. 1983 ohne weitere Berechnung für die Akademie die Kassengeschäfte, die Zahlbarmachung der Vergütungen und Löhne, die Personalverwaltung und die Rechnungsprüfung. Selbst wenn man diese Verwaltungshilfen außer acht läßt, entfiel auf das Land vom Gesamtzuwendungsbedarf von ca. 2,7 Millionen DM in den Jahren 1984 und 1985 mithin fast die Hälfte (49,35 v. H.).

Die Länderzuwendungen werden zunächst insgesamt aus dem niedersächsischen Landeshaushalt — Einzelplan 06 — geleistet und später von den anderen Ländern anteilig refinanziert.

Kritik des LRH

Die von der Akademie unterhaltenen Landesarbeitsgemeinschaften nehmen Aufgaben wahr, die als regionale Angelegenheiten innerhalb der betroffenen Länder zu erfüllen sind. Insbesondere die von den Landesarbeitsgemeinschaften in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der Akademie durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen, vor allem für Landesplaner in Bayern und für Regionalplaner in Baden-Württemberg, können nicht als Serviceleistungen für die „wissenschaftliche Forschung von überregionaler Bedeutung“ (Artikel 91 b GG) angesehen werden.

Aber auch soweit die Akademie Leistungen von überregionaler Bedeutung erbringt, handelt es sich nicht um Service für die Forschung im Sinne des Artikels 91 b GG, sondern um Dienstleistungen für die Verwaltung, die nicht im Rahmen der Forschungsförderung finanziert werden können.

Stellungnahme der Betroffenen

Die Akademie hält sich — abweichend von der derzeitigen Finanzierungsweise — für eine eigenständige Forschungseinrichtung: Sie habe von Anfang an selbst Forschung betrieben.

Serviceleistungen erbringt die Akademie auch nach ihrer eigenen Überzeugung vornehmlich dadurch, daß sie „den wissenschaftlichen Ertrag der Raumforschung für Raumordnung und Landesplanung nutzbar“ macht. Sie will diese Serviceleistungen ausdrücklich nicht auf „den Begriff der Servicefunktion in den Rahmenvereinbarungen nach Art. 91 b GG“ bezogen wissen. Als ihre Serviceleistungen für die Forschung sieht die Akademie nur an:

- Das Vorhalten einer fachspezifischen Bibliothek,
- die Bereitstellung von Publikationsmöglichkeiten,
- die Bearbeitung von Standardwerken,
- die Vermittlung von ausländischen Erfahrungen und
- die Bereitstellung aller Ergebnisse der Eigenforschung.

Der Minister des Innern und der Minister für Wissenschaft und Kunst teilen die Auffassung der Akademie. Die Satzung der Akademie sei nicht eng auszulegen. Aus ihren Einzelregelungen ergebe sich zudem, daß sie nicht „lediglich Impulse zur Förderung der Forschung geben“, sondern „selbst wissenschaftliche Aufgaben (Forschung) durchführen“ solle.

Würdigung

Die Äußerungen der Betroffenen bestätigen, daß die Akademie keine (nennenswerten) Servicefunktionen für die Forschung erbringt, sondern vornehmlich Dienstleistungen für die Verwaltung.

Nach Auffassung des LRH muß im einzelnen geprüft werden, ob und wie die Akademie künftig nunmehr nennenswerte Servicefunktionen für die Forschung oder eigenständige Forschungsaufgaben erfüllen soll. Da die Akademie noch im Jahr

1988 vom Ausschuß „Forschungsförderung“ überprüft werden soll, kann diese Überprüfung abgewartet werden, wenn der Ausschuß „Forschungsförderung“ den Wissenschaftsrat bald damit beauftragt und dem Wissenschaftsrat die Ergebnisse der Beratungen im Landtag sowie die Auffassung des LRH mitgeteilt werden.

Nach dem Ergebnis der Überprüfung sollte die Akademie (mit notwendigen Anpassungen der Satzung und der Finanzierung) auf eine Forschungseinrichtung hin entwickelt oder — wenn dies nicht sinnvoll erscheint — aufgelöst werden.

50. Bewirtschaftung von Mitteln für Landesaufgaben außerhalb des Landeshaushalts

Der Minister des Innern hat Beteiligungsgesellschaften des Landes die Veranstaltung von Lotterien genehmigt. Über die Verwendung der Zweckerträge in Höhe von jährlich ca. 45 Millionen DM entscheidet die Exekutive außerhalb des Haushalts.

Nach § 2 der Lotterieverordnung vom 6. 3. 1937 in der Fassung des Gesetzes vom 21. 6. 1972 (Nieders. GVBl. S. 309) darf eine Lotterie nur genehmigt werden, wenn u. a.

- „1. für ihre Veranstaltung ein hinreichendes öffentliches Bedürfnis besteht,
2. ihr Ertrag Zwecken zugute kommt, die allgemeiner Billigung sicher sind.“

Nach dem Runderlaß des Ministers des Innern vom 20. 12. 1972

- besteht „ein hinreichendes öffentliches Bedürfnis (§ 2 Nr. 1) . . . , wenn durch die Veranstaltung Mittel für Zwecke aufgebracht werden, deren Förderung im öffentlichen Interesse liegt“, und
- dient „der Ertrag . . . Zwecken, die allgemeiner Billigung sicher sind (§ 2 Nr. 2), wenn er für soziale, gemeinnützige, kulturelle oder sonstige förderungswürdige Zwecke verwendet werden soll“.

Aufgrund dieser Bestimmungen erteilt der Minister des Innern der Fußball-Toto-GmbH und der Zahlenlotto-GmbH zum Teil seit mehr als zehn Jahren Genehmigungen, gemeinsam weitere Lotterien durchzuführen, wie

- Spiel 77 am Sonnabend (seit 1975),
- Spiel 77 am Mittwoch (seit 1982),
- Glücksspirale (seit 1976),
- Losbrieflotterien/Rubbellose (seit 1979).

Während die Konzessionsabgaben (1986 mehr als 161 Millionen DM) nach dem Sportwettengesetz und nach dem Gesetz über das Zahlenlotto „an das Land abzuführen“ und für Zwecke zu verwenden sind, die der Landesgesetzgeber bestimmt, kommen die vergleichbaren Erträge bei den genannten Gesellschaften aus den nach der Lotterieverordnung genehmigten Lotterien Zwecken zugute, die der Minister des Innern bestimmt oder durch die beiden Gesellschaften bestimmen läßt. 1986 beliefen sich die Zweckerträge auf mehr als 45 Millionen DM.

Das Land ist an der Fußball-Toto GmbH wie der Landessportbund (LSB) und der Fußballverband mit einem Drittel des Stammkapitals und an der Zahlenlotto GmbH seit dem 1. 1. 1987 zu 100 v. H. (vorher 70 v. H.) beteiligt. Beide Gesellschaften haben 1956 einen „Grundvertrag“ zur gemeinsamen Durchführung des „Wettbetriebs“ geschlossen. Dieser Grundvertrag ist laufend der Entwicklung angepaßt worden, die dahin geführt hat, daß die Umsätze der Lotto-GmbH mehr als 20mal so hoch sind wie die der Toto-GmbH. So ist aus der „Bürogemeinschaft“ von 1956 längst eine „Betriebsgemeinschaft“ geworden, deren „Betriebsführer“

die Lotto-GmbH ist. Die Lotto-GmbH „weist als Betriebsführer ihr gesamtes Personal ... an, ... für beide Gesellschaften tätig zu sein“. „Die Geschäftsführer der Niedersächsischen Zahlenlotto GmbH sind zugleich Geschäftsführer der Niedersächsischen Fußball-Toto GmbH“; sie werden unmittelbar von der Lotto-GmbH vergütet. „Für alle übrigen Angestellten ist die Niedersächsische Zahlenlotto-GmbH Arbeitgeber“. Dem Aufsichtsrat der Toto-GmbH, der sich aus sechs Persönlichkeiten zusammensetzt, gehören zwei hohe Landesbeamte an. Den Aufsichtsrat der die „Betriebsgemeinschaft“ beherrschenden Lotto-GmbH bilden zwei Staatssekretäre und ein weiterer leitender Beamter des Landes sowie ein Vorstandsmitglied einer der Aufsicht des Landes unterstehenden Bank.

„Spiel 77“

Der Minister des Innern erteilte den beiden — eine Betriebsgemeinschaft bildenden — Gesellschaften im Mai 1975 erstmals die Genehmigung, in Verbindung mit dem Fußball-Toto, dem Zahlenlotto und dem Rennquintett — also den auf Gesetzen beruhenden Lotterien, für die die Wettunternehmer an das Land die Konzessionsabgabe abzuführen haben — eine freiwillige Zusatzlotterie „Spiel 77“ zu veranstalten. Die Genehmigung ist zuletzt Ende Juli 1986 bis zum 31. 12. 1988 verlängert worden. Mit den Genehmigungen gab der Minister den Veranstaltern auf, die Zweckerträge in Höhe von 25 v. H. des Bruttoumsatzes an bestimmte Empfänger auszukehren und diesen genaue Verwendungsvorgaben zu machen.

Es handelt sich bei dem „Spiel 77“ mithin um eine Dauerlotterie, deren weitere Verlängerung auch beantragt ist. Die Empfänger der Zweckerträge sind — von einer Ausnahme (dem Empfänger X) abgesehen — Einrichtungen, die das Land durch Zuwendungen fördert. Alle Empfänger — auch X — haben die an sie ausgekehrten Erträge für Zwecke zu verwenden, deren Erfüllung im Landesinteresse liegt.

Der LRH hat die Verwendung des Zweckertrags dieser Lotterie bereits insoweit geprüft, als dieser Ertrag 1982 dem LSB zugeflossen ist. Auf den entsprechenden Jahresbericht des LRH (Drs 10/4270) hat der Landtag die Landesregierung um Prüfung und Bericht gebeten,

„ob es rechtlich zulässig, sachgerecht und verwaltungsökonomisch ist, den Landessportbund neben seiner Finanzierung aus Lotto- und Totomitteln weiterhin auch aus den Zweckerträgen einer Dauerlotterie zu fördern, und wie bejahendenfalls Mängel und Versäumnisse, wie sie in der Vergangenheit aufgetreten sind, zu vermeiden sind und sich eine hinreichende Einflußnahme durch den Landtag sowie eine angemessene Steuerung und Kontrolle durch die Verwaltung erreichen lassen“

(Punkt 52 der Anlage zu Drs 10/4870).

Die Landesregierung hat daraufhin Ende Mai 1986 u. a. geantwortet (Drs 10/6069), die Vorschriften der Lotterieverordnung schlössen „es nicht aus, daß die Zweckerträge des ‚Spiel 77‘ für Aufgaben des LSB eingesetzt werden, obgleich dieser daneben u. a. Mittel aus der Konzessionsabgabe des Zahlenlottos und des Fußball-Totos erhält“. Dies sei „sachgerecht und auch verwaltungsökonomisch vertretbar, weil mit der Zuweisung der Lotterierträge an den LSB wichtige Aufgaben im Rahmen der allgemeinen Sportförderung in Niedersachsen erfüllt werden können“. Die Verwendung der „Spiel 77“-Mittel werde sich künftig „in vollem Umfang im Rahmen der Förderungszwecke des § 12 Abs. 1 des Gesetzes über Sportwetten bewegen, und die Mittel wären integrierender Bestandteil bei der Verwendungsprüfung aller dem LSB zufließenden Mittel“. Schließlich sei auch „die erwähnte ‚hinrei-

chende Einflußnahme' durch den Landtag ... jederzeit gegeben, da die Landesregierung auf Anforderung über die Abwicklung des 'Spiel 77' umfassend berichten wird."

Damit sind die vom Landtag aufgeworfenen Fragen, auf die der LRH im Zuge seiner Prüfungen bei einem Sportverband erneut gestoßen ist, nicht gelöst. Da der Landtag entschieden hat, die nach dem Sportwettengesetz und dem Gesetz über das Zahlenlotto eigentlich „zweckgebundenen Einnahmen aus der Konzessionsabgabe ... als allgemeine Deckungsmittel in Anspruch“ zu nehmen, „soweit sie insgesamt 80 Mio. DM übersteigen“, ist es problematisch, daß die Exekutive sich die Möglichkeit verschafft, die Einschränkung der Zweckbindung durch die Legislative zu konterkarieren: Die Exekutive genehmigt die Lotterie mit dem Ziel und mit der Maßgabe, daß die Zweckerträge genau dafür verwandt werden, wofür die Konzessionsabgabemittel nach dem Willen der Legislative nicht (mehr) zur Verfügung stehen sollen.

Nachdem der Zweckertrag des „Spiel 77“ im Jahre 1986 auf 30,45 Millionen DM gestiegen ist, haben sich die Probleme insofern verstärkt, als der Minister des Innern durch Bescheid vom Januar 1988 die Abführung von Zweckerträgen an die bisherigen Empfänger und mit den bisherigen Zweckbestimmungen rückwirkend ab 1. 1. 1987 auf den Jahresbetrag von 28,1 Millionen DM begrenzt und zugleich bestimmt hat, daß die überschießenden Mittel (rd. 2,4 Millionen DM) für die Theaterförderung zu verwenden sind, also für einen Bereich, in dem der Haushaltsgesetzgeber Kürzungen vorgenommen hat.

„Losbrieflotterien“

Für die Losbrieflotterien hat der Minister des Innern mit der Genehmigung entgegen Nr. 4 seines o. a. Runderlasses von 1972, nach dem bereits die Anträge auf Genehmigung einer Lotterie mindestens Angaben über die Verwendung des Reinertrags enthalten müssen, nicht darüber entschieden, für welche „sozialen, gemeinnützigen, kulturellen oder sonstigen förderungswürdigen Zwecke“ die Zweckerträge einzusetzen sind.

Die Lotteriegesellschaften teilten dazu im wesentlichen nur mit, es würden die „Aufsichtsräte über die Verteilung der Zweckerträge jeweils besonders Beschluß fassen“. Der Minister des Innern gab dementsprechend in seinen Genehmigungsbescheiden den Lotteriegesellschaften auch lediglich auf, „über die geplante Verwendung der Zweckerträge ... Mitteilung zu machen“.

Der Minister des Innern hat somit den Verwendungszweck bei seinen Lotteriegenehmigungen gegenüber diesen Gesellschaften nicht eindeutig festgelegt. Er hat sich vielmehr damit begnügt, daß die Gesellschaften ihre Förderungsabsichten mit den jeweils betroffenen Landesressorts abstimmen und sich nach ihren Entscheidungen vor den Auszahlungen von ihm noch die „lotterierechtliche Unbedenklichkeit“ der einzelnen Fördermaßnahmen schriftlich testieren lassen. Der Minister des Innern hatte mit den übrigen Ministerien deren Beteiligung vereinbart, um unter Berufung auf § 65 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien sicherzustellen, daß die Belange der Landesregierung bei den Entscheidungen berücksichtigt werden. Die Bescheinigung über die „lotterierechtliche Unbedenklichkeit“ ist nach den Feststellungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft allerdings „nicht in allen Fällen“ eingeholt worden.

Die Entscheidungen der Aufsichtsräte der beiden Gesellschaften über die Verwendung waren sehr schleppend. Zum Bilanzstichtag 31. 12. 1986 waren Zweckerträge

in Höhe von 14,74 Millionen DM (zum Teil aus 1985 oder 1984) noch nicht ausbezahlt, nur 5,5 Millionen DM verschiedenen Destinatären bereits fest zugesagt. Über 9,2 Millionen DM war noch zu entscheiden. In welcher Höhe die Lotteriegesellschaften durch den verzögerten Mittelabfluß Zinsen erwirtschaftet und wie sie diese verwendet haben, ist bisher nicht ermittelt. Die auszukehrenden Zweckerträge sind hierdurch jedoch nicht erhöht worden.

Aus den beim Minister des Innern vorliegenden Verwendungsvorschlägen geht hervor, daß durch die Entscheidungen der Aufsichtsräte zum Teil auch Landesdienststellen, z. B. Museen, bedacht und in vielen Fällen Förderungen in Ergänzung zu den Förderungen aus Haushaltsmitteln des Landes ausgesprochen worden sind.

Würdigung

Nach § 65 Abs. 1 LHO „soll“ sich das Land an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts „nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt“. Das wichtige Interesse des Landes kann im vorliegenden Falle nur darin gelegen haben, zusätzliche Mittel für die Erfüllung von Landesaufgaben zu gewinnen. Angesichts des Artikels 43 Abs. 1 Vorläufige Niedersächsische Verfassung (VNV) durfte das Land zu diesem Zweck eine bereits vorhandene Beteiligungsgesellschaft nur nutzen, wenn wenigstens sichergestellt war, daß die Zweckerträge im Landeshaushalt zu vereinnahmen sind, wie dies nach Artikel 49 Abs. 1 VNV geboten ist und wie dies § 11 Abs. 1 des Gesetzes über das Zahlenlotto für die Konzessionsabgabe demgemäß auch ausdrücklich vorschreibt.

Unter Verstoß gegen diese Vorschriften verschafft sich die Exekutive einen Nebenhaushalt in der Größenordnung von 45 Millionen DM jährlich. Der Betrag, über den der Haushaltsgesetzgeber jährlich noch frei entscheiden kann, ist in den letzten Jahren kaum mehr als zehnmal so hoch gewesen.

Dieses Verhalten ist mit den Grundsätzen parlamentarischer Verantwortung (Artikel 20 GG, Artikel 2 VNV) ebenso wenig vereinbar wie mit den Prinzipien der Vollständigkeit und der Einheit des Staatshaushalts (Artikel 110 Abs. 1 GG, §§ 2, 7 und 8 Haushaltsgrundsatzgesetz, Artikel 49 Abs. 1 VNV, §§ 2, 8 und 11 LHO).

Gemäß Artikel 110 Abs. 1 GG, dem Artikel 49 Abs. 1 VNV entspricht, sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Auf dieser Grundlage bestimmen §§ 2, 7 und 8 Haushaltsgrundsatzgesetz und §§ 2, 8 und 11 LHO, daß alle wahrzunehmenden Landesaufgaben aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sind. Für Aufgaben, deren sich das Land angenommen hat und die — zumindest teilweise — auch über den Haushalt finanziert werden (Sport- und Theaterförderung, Finanzierung von Landesmuseen, Denkmalpflege, Unterstützung der Wohlfahrtsverbände), darf sich deshalb die Exekutive Finanzierungsmittel nicht außerhalb des Landeshaushalts beschaffen und diese dann nach eigenen Vorstellungen bereitstellen.

Sonderfonds, die sich entgegen Artikel 114 Abs. 2 GG, § 42 Haushaltsgrundsatzgesetz, Artikel 53 Abs. 2 VNV und § 88 LHO der Kontrolle durch den LRH entziehen, darf die Exekutive ohnehin nicht bilden. Denn daß „die Landesregierung auf Anforderung über die Abwicklung des ‚Spiel 77‘ umfassend berichten wird“, gewährleistet entgegen ihrer Antwort vom 27. 5. 1986 keine hinreichende Kontrolle, geschweige denn eine „hinreichende Einflußnahme“ durch den Landtag. Dies gilt auch für die Glücksspirale und die Losbrieflotterien.

Soweit es mit Artikel 43 Abs. 1 VNV überhaupt vereinbar ist, Beteiligungsgesellschaften des Landes zur Durchführung von Lotterien zu ermächtigen, muß nach alledem gewährleistet sein, daß die Zweckerträge an den Landeshaushalt abgeführt und damit der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber unterworfen werden.

Es liegt daher nahe, das „Spiel 77“, die Glücksspirale sowie die Losbrieflotterien der Beteiligungsgesellschaften des Landes in die gesetzlichen Regelungen über den Fußballtoto und das Zahlenlotto einzubeziehen oder durch ein Gesetz generell sicherzustellen, daß die Zweckerträge aus derartigen Lotterien stets über den Landeshaushalt abzuwickeln sind.

Der Minister des Innern teilt die aufgezeigten verfassungs- und haushaltsrechtlichen Bedenken nicht.

Die Erörterungen mit der Landesregierung halten noch an.

51. Norddeutscher Rundfunk

Der Norddeutsche Rundfunk muß die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Vereinbarung von Honoraren stärker beachten.

Nach dem Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk prüfen die Rechnungshöfe der Vertragsländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Wirtschaftsführung des Norddeutschen Rundfunks gemeinsam.

Unter Federführung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg prüften die Rechnungshöfe 1986 die von der Anstalt gezahlten Urheber- und Leistungsvergütungen (Honorare).

Die wesentlichen Prüfungsergebnisse hat der *Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg* in seinen Jahresbericht 1988 aufgenommen und wie folgt zusammengefaßt:

Die stichprobenweise Prüfung der Urhebervergütungen hat keine Beanstandungen ergeben.

Wegen der bei der Prüfung der Leistungsvergütungen festgestellten Mängel ist der Norddeutsche Rundfunk aufgefordert worden, die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit stärker zu beachten. So wird vom Norddeutschen Rundfunk in Zukunft insbesondere ein Instrumentarium geschaffen werden müssen, mit dem die Auslastung der Festangestellten beurteilt werden kann, bevor freie Mitarbeiter eingesetzt werden.

Der Norddeutsche Rundfunk hat zugesagt, die aus den Beanstandungen erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

Der Niedersächsische LRH schließt sich diesem Bericht an, der als Anlage beigefügt ist.

Hildesheim, den 18. 4. 1988

Niedersächsischer Landesrechnungshof
Dr. Klein

Anlage zu Abschnitt VI Nr. 51

Auszug aus dem Jahresbericht 1988 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg**Urheber- und Leistungsvergütungen des Norddeutschen Rundfunks (NDR)**

Für die Sendung von urheberrechtlich geschützten Werken zahlte der NDR 1986 rd. 20 Millionen DM (1985 rd. 19,4 Millionen DM) an Urhebervergütungen. Die Rechnungshöfe haben diese Vergütungen stichprobenweise geprüft. Daraus haben sich keine Beanstandungen ergeben.

Leistungsvergütungen

Leistungsvergütungen (Honorare) zahlt der NDR sowohl an freie Mitarbeiter als auch an seine Festangestellten, wenn letztere Tätigkeiten wahrnehmen, die nicht im Arbeitsvertrag vereinbart sind.

Im Jahre 1984 beschäftigte der NDR rd. 11 000 freie Mitarbeiter, von denen jedoch nur wenige fortlaufend tätig waren. So haben lediglich rd. 80 freie Mitarbeiter mehr als jeweils 40 000 DM Honorare in diesem Jahr erhalten.

Von 1983 bis 1986 stiegen die Gesamtaufwendungen für Honorare wie folgt:

Jahr	Gesamtaufwand in Millionen DM	Steigerung gegenüber dem Vorjahr in v. H.
1983	23,1	7,9
1984	28,2	22,1
1985	32,1	13,8
1986	36,6	14,0

Nach Auskunft des NDR waren ein qualitativ und quantitativ verstärktes Programmangebot in Hörfunk und Fernsehen und insbesondere 1984 der Ausbau der Landesprogramme ursächlich für die sprunghafte Steigerung von 1983 auf 1984.

Beschäftigung freier Mitarbeiter

Nach der Dienstanweisung für die Beschäftigung freier Mitarbeiter darf die Anstalt diese nur dann beschäftigen, wenn

- festangestellte Mitarbeiter, die für die Aufgabe geeignet wären, innerhalb des zur Erledigung notwendigen Zeitraums nicht zur Verfügung stehen und
- das Programm dies zwingend erfordert.

Auslastung der Mitarbeiter

Um die Einhaltung der Dienstanweisung zu kontrollieren, wollten die Rechnungshöfe untersuchen, ob festangestellte Mitarbeiter während der Zeit der Beschäftigung freier Mitarbeiter zur Verfügung standen. Hierzu wäre es notwendig gewesen, die Auslastung der bei einzelnen Redaktionen Festangestellten zu ermitteln. Die Rechnungshöfe haben festgestellt, daß es hierfür kein geeignetes Instrumentarium beim NDR gibt. Hilfsmittel

wie Aufgabenverteilungsplan, Stellenbeschreibungen und eventuell Pensen für die einzelnen Arbeitsplätze sind nicht vorhanden. Die Rechnungshöfe haben deshalb den NDR aufgefordert, grundlegende Organisationsmittel zu schaffen, mit denen eine Überprüfung der Auslastung der eigenen Mitarbeiter entsprechend der Dienstanweisung möglich wird und zugleich eine transparente Personalwirtschaft und eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung durch die Leitung durchgeführt werden können.

Der NDR hat erwidert, die Rechnungshöfe konzentrierten sich zu sehr auf die Auslastung der Festangestellten, den quantitativen Leistungsaspekt. Die Qualität eines Programmbeitrages könne es erforderlich machen, daß ein freier Mitarbeiter verpflichtet werde, obwohl dafür nach der Stellenbeschreibung oder dem Aufgabenverteilungsplan ein Festangestellter zur Verfügung stehe. Da die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes freier Mitarbeiter wegen der qualitativ-programmlichen Gesichtspunkte nicht von außenstehenden Prüfern beurteilt werden könne, jedoch eine ausreichende Kontrolle im NDR bestehe, sei die überaus aufwendige Einführung von Stellenbeschreibungen beziehungsweise Aufgabenverteilungsplänen, die zudem ständiger Pflege bedürften, ungeeignet. Der NDR prüfe zur Zeit jedoch die Einführung eines umfassenden Führungs- und Informationssystems, um insgesamt zu einer größeren Transparenz des personellen Leistungsgefüges zu gelangen.

Die Rechnungshöfe haben dem NDR daraufhin mitgeteilt, daß sie keineswegs beabsichtigt hätten, den Einsatz von freien Mitarbeitern unter qualitativ-programmlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Vielmehr sei es ihnen ausschließlich auf die Prüfung der Auslastung der Festangestellten und deren damit in Zusammenhang stehenden wirtschaftlichen Einsatz angekommen.

Sie begrüßen es, daß der NDR die Einführung eines umfassenden Führungs- und Informationssystems prüft, und haben ihn gebeten eine genaue Beschreibung dieses Systems zu geben.

Beschäftigung aus Programmgründen

Nach der oben angeführten Dienstanweisung dürfen freie Mitarbeiter nur für die Gestaltung des Programms selbst eingesetzt werden. Diese Bestimmung hat der NDR verschiedentlich nicht beachtet. So beschäftigte er z. B. freie Mitarbeiter auch zur Überbrückung von Vakanzen im Bereich der Tontechnik; ehemals Festangestellte wurden nach ihrer Pensionierung in ihren nicht programmbezogenen, bisherigen Funktionen als Archivar und Hörfunkrequisiteur gegen Honorar weiterbeschäftigt; hin und wieder wurden freien Mitarbeitern auch rein redaktionelle Tätigkeiten übertragen, die ausschließlich von eigenen Mitarbeitern zu erledigen sind.

Der NDR legte dar, daß solche Beschäftigungen nur aus wirtschaftlichen Gründen erfolgt seien und es keine andere Möglichkeit der arbeitsrechtlich risikofreien Einbindung gegeben habe. Nach seiner Auffassung müsse es der Anstalt möglich sein, in Ausnahmefällen — z. B. aus ökonomischen und arbeitsrechtlichen Gründen — von der von ihr selbst geschaffenen Dienstanweisung abzuweichen. Der NDR hat deshalb seine Dienstanweisung um ein entsprechendes Genehmigungsverfahren durch den Intendanten erweitert.

Genehmigungsverfahren

Vor der Beschäftigung freier Mitarbeiter muß grundsätzlich die Zustimmung des jeweils zuständigen Direktors beziehungsweise des Leiters des Besetzungsbüros eingeholt werden.

Den Genehmigungen zur Beschäftigung freier Mitarbeiter war häufig nicht zu entnehmen, warum freie Mitarbeit notwendig war. Der NDR will künftig Begründungen aktenkundig machen. Bei einzelnen genehmigungsfreien Tätigkeiten (z. B. Diskussions- und Gesprächsleitung, Lektoratstätigkeit), für die der NDR auch eigene Mitarbeiter beschäftigt, will er veranlassen, daß ein begründender Vermerk auf der Honorarweisung erfolgt.

Eine zusätzliche Genehmigung des Justitiars ist einzuholen, wenn eine Jahreshonorargrenze (zur Zeit 15 000 DM bei freien Programmitarbeitern beziehungsweise 10 000 DM bei sonstigen freien Mitarbeitern) bei der Beschäftigung überschritten werden soll. Bestimmte Honorararten sind von dieser Genehmigungspflicht ausgenommen. Einige Male wurden selbst dann freie Mitarbeiter beschäftigt, wenn der Justitiar die Genehmigung verweigert hatte, weil Festangestellte diese Tätigkeiten zu erledigen hatten. Allerdings wurden die Tätigkeiten für diese freien Mitarbeiter nunmehr so bezeichnet, daß sie unter eine genehmigungsfreie Honorarart fielen.

Der NDR hat mitgeteilt, er habe die Mitteilungen der Rechnungshöfe zum Anlaß genommen, die betreffenden Redaktionen beziehungsweise Produktionsleitungen nachdrücklich auf korrekte Einhaltung der Vorschriften hinzuweisen.

Leistungsvergütungen an Festangestellte

In einer Redaktion wurden Redakteuren Leistungen honoriert, die nach Auffassung der Rechnungshöfe nicht gesondert honoriert werden durften, weil sie zu deren originären arbeitsvertraglichen Aufgaben gehörten.

Aufgrund dieser Vorkommnisse hat der NDR noch einmal alle dafür in Frage kommenden Bereiche auf die strikte Einhaltung der geltenden Bestimmungen hingewiesen. In einem Fall hat er entsprechend dem Vorschlag der Rechnungshöfe das Honorar zurückgefordert.

Honorarraahmen

Zur Honorierung von Leistungen hat sich der NDR einen Rahmen geschaffen, der für die jeweilige Leistungsart das Höchsthonorar angibt. Bei Anwendung des Honorarrahmens sind dem NDR Fehler unterlaufen:

Höchsthonoreare dürfen nur bei entsprechender Schwierigkeit und Qualität der Leistungen sowie bei großem Zeitaufwand gezahlt werden. Der NDR hat in einer Hauptabteilung sämtliche Beiträge freier Mitarbeiter nach festen Honorarsätzen abgegolten, die knapp unter den Höchstsätzen des Honorarrahmens lagen. Eine Differenzierung des Honorars nach Schwierigkeit und Qualität der Leistung sowie der aufgewendeten Zeit erfolgte nicht.

Für mehrere gleichartige Leistungen eines freien Mitarbeiters innerhalb einer Produktion ist ein Pauschalhonorar festzusetzen, das unter der Summe der Einzelhonoreare liegen soll. Von dieser Bestimmung ist der NDR z. B. bei Komparsenhonoraren sowie bei Honoraren für musikalische Aushilfen und Verstärkungen des Chors abgewichen.

Die von den Rechnungshöfen aufgezeigten Mängel des Honorarrahmens will der NDR bei dessen Neufassung, die er schon seit einiger Zeit betreibt, nunmehr beschleunigt beseitigen. Hierzu will er den neuen Rahmen tiefer gliedern und die Leistungen präziser beschreiben. Die Anwendung des neuen Honorarrahmens will der NDR in der ersten Phase durch seine Innenrevision begleiten lassen, um eine einwandfreie Anwendung sicherzustellen.

(Ausgegeben am 27. 5. 1988)