

107 Seiten

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
— 1.1 — 04061.89 —

Hildesheim, den 21. 5. 1991

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Betr.: Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Hj. 1989
Anlg.: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Hj. 1989 – vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Dr. Klein

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
1991
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 1989 –**

Inhaltsübersicht

	Seite
I. Allgemeines	8
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO Nrn. 1 bis 4 Rechnungsabschluß	8
III. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 53 Abs. 1 Satz 2 (2. Alternative) Vorläufige Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO	10
IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO	
1. Nichtverfolgung von Rückzahlungsansprüchen des Landes	10
2. Beschaffung eines Forschungsflugzeugs	12
3. Überhöhter Bestand, unnötige Beschaffung und unzulässige Ausleihe von Ausstellungsvitrinen	14
4. Übertarifliche Vergütung von Mitarbeitern in der Erwachsenenbildung	15
5. Zuwendungen an Unternehmen zur Förderung von Forschungs- und Ent- wicklungsvorhaben im Rahmen des Technologieprogramms	17
6. Leistung von Ausgaben entgegen ausdrücklicher ministerieller Weisung	20
7. Erwerb technischer Geräte und Ausstattungsgegenstände	21
V. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO	
1. Einleitung	24
Innenministerium	
2. Unzulässige Förderung eines Landesverbands	24
3. Zusammenlegung von Fotolaboren der Landespolizei	26
Finanzministerium	
4. Vorprüfung der Festsetzung und Erhebung von Abgaben	28
5. Unterbesetzung der gewerblichen Amtsbetriebsprüfung bei einem großen Finanzamt	28
Sozialministerium	
6. Wartung von Bildschirmterminals	29
7. Unwirtschaftliche Miete von Druckgasflaschen	30
8. Leistung von Eingliederungshilfe für Behinderte	31

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

9. Umwidmungsermächtigung in § 13 Haushaltsgesetz 1985 bis 1988, § 12 Haushaltsgesetz 1989	35
10. Veranschlagung der Personalausgaben für die Hochschulen	38
11. Ermittlung der „veranschlagten, jedoch zeitweilig nicht in Anspruch genommenen“ Personalausgaben für die Hochschulen gemäß § 13/12 Haus- haltsgesetz	40
12. Verstärkung der Ansätze für Investitionen der Hochschulen aus „zeitweilig nicht in Anspruch genommenen“ Personalausgaben gemäß § 13/12 Haus- haltsgesetz	42
13. Übertragbarkeit ungebundener Verstärkungsmittel gemäß § 13/12 Buch- stabe c Haushaltsgesetz	43
14. Vorgriff auf mutmaßliche Regelungen in künftigen Haushaltsgesetzen	45
15. Verwendung von Verstärkungsmitteln gemäß § 13/12 Buchstabe c Haus- haltsgesetz für außerhalb der Hochschulkapitel und für nicht aus Haupt- gruppe 8 zu finanzierende Investitionen	47
16. Splitten großer Baumaßnahmen	51
17. Leerräume statt Lehrräume	53
18. Baubeginn trotz fehlender Planungsreife	55
19. Hochschulinterne Verantwortlichkeit für Forschungsflugzeuge	55
20. Ausbildung von Piloten für eine Hochschule	58
21. Wirtschaftsweise eines Sonderforschungsbereichs	60
22. Institut für Vogelforschung „Vogelwarte Helgoland“	62
23. Kosten und Entgelte für humangenetische Leistungen in Hochschulklini- ken	63
24. Verwaltung von Landesmitteln (aus persönlichen Ermächtigungen durch die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen) auf privaten Bankkonten ...	63
25. Arbeitszeitregelung an einer Hochschule	65
26. Verwaltungszuständigkeiten nach dem Niedersächsischen Denkmalschutz- gesetz	66
27. Bewirtschaftung einer Cafeteria in einem Landesmuseum	68
28. Nebenberufliche Dozententätigkeit eines Hochschulbediensteten in der Erwachsenenbildung	70
29. Überhöhter Fernwärmeanschluß einer Hochschule	71

Kultusministerium

30. Abrechnung von Maßnahmen der Ausbildungsplatzprogramme des Landes Niedersachsen – APN '83 bis '87 – (Hj. 1984 bis 1991)	72
31. Beteiligung des Landes an den sächlichen Kosten der Schulen in freier Trä- gerschaft nach § 137 Niedersächsisches Schulgesetz	74
32. Förderung der Unterweisung an und mit Hilfe von Personalcomputern in allgemeinbildenden Schulen	79
33. Verstoß gegen das Anhörungsgebot des § 103 Abs. 1 LHO	82

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

34. Förderung und Bau von zwei Omnibusbetriebshöfen	84
35. Außenhandelsförderung der mittelständischen Wirtschaft	86
36. Stundenlohnarbeiten	87
37. Unwirtschaftliche Anmietung von Arbeitsplatzcomputern	88
38. Unwirtschaftlicher Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen in der Staats- hochbauverwaltung	89

**Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
– Ernährung und Landwirtschaft –**

39. Fehlerhafte Gewährung von Ausgleichszulagen	90
40. Nicht prüfungsfähige Gewährung einer Zuwendung	92
41. Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung auf domänenfiskalischem Grundbesitz	94

Justizministerium

42. Entschädigungen für Strafverfolgungsmaßnahmen	95
---	----

Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten

43. Förderung der Bundestreffen eines Vereins	97
---	----

Umweltministerium

44. Zu große und zu aufwendig ausgestattete Dienstzimmer	98
45. Hochwasserrückhaltebecken	99

Sonstige Prüfungen

46. Ordnungsmäßigkeit und Rationalisierung der Schriftgutverwaltung	100
47. Ausweis von Ausgleichsforderungen gegen das Land in den Bilanzen institu- tionell geförderter Zuwendungsempfänger	102
48. Auftragskalkulationen und -abrechnungen eines vom Land institutionell ge- förderten Forschungsinstituts	104
49. Niedersächsische Tierseuchenkasse	105
50. Norddeutscher Rundfunk	107

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. 1989 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. 1989 vom 21. 12. 1988 (Nieders. GVBl. 1989 S. 1), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 1989 vom 23. 2. 1989 (Nieders. GVBl. S. 41) und das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 1989 vom 28. 6. 1989 (Nieders. GVBl. S. 271), aufgestellte Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 11. 12. 1990 (Drs 12/612) übersandt.
2. Die Landeshaushaltsrechnung enthält in Abschnitt I – Einnahmen und Ausgaben - und in Abschnitt II - Vermögen und Schulden 1989 – 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. 1989

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 1989 beträgt das Haushaltssoll	30 718 563 600,—	30 718 563 600,—
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 1988 übernommenen Haushaltsreste	361 344 767,54	361 344 767,54
c) Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1988 übernommenen Haushaltsreste	31 079 908 367,54	31 079 908 367,54
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 1989 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	30 631 604 762,13	
bb) die Ist-Ausgaben		30 631 604 762,13
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluß des Hj. 1989 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 1990 übertragen wurden	917 968 579,96*)	917 968 579,96

*) Anmerkung:

Die Bildung der Einnahmereste beruht im wesentlichen auf der Kreditermächtigung in § 3 Haushaltsgesetz 1989, die gemäß § 18 Abs. 3 LHO über 1989 hinaus wirksam blieb.

f) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Hj. 1989 verbliebenen Haushaltsreste	31 549 573 342,09	31 549 573 342,09
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1988 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt		
aa) die Mehreinnahme	469 664 974,55	
bb) die Mehrausgabe		469 664 974,55
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1989	-----	
- § 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 1989 nachgewiesen sind.
3. Bei der Rechnungsprüfung wurden keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.
4. a) An überplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe und an außerplanmäßigen Ausgaben sind in der Anlage I zur Landeshaushaltsrechnung insgesamt 259 737 441,42 DM nachgewiesen (S. 50 der Anlagen). Bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben über 500 DM fehlte in 19 Fällen die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.
- b) Das Kultusministerium beantragte am 14. 11. 1989 beim Finanzministerium die Erteilung der Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 3 977 700 DM bei Kapitel 07 07 Titel 684 03 – Leistungen aufgrund des Niedersächsischen Schulgesetzes für allgemeinbildende Schulen in freier Trägerschaft -, mit der Begründung, die Mehrausgaben beruhten auf Abschlagszahlungen für das Schuljahr 1989/90. Deren Höhe habe sich für die Zeit ab August 1989 erst aus der Abrechnung der Abschlagszahlungen für das Schuljahr 1988/89 ergeben. Die unabweisbaren Mehrausgaben seien daher nicht „vorhersehbar“ gewesen. Das Finanzministerium erteilte daraufhin am 21. 11. 1989 gemäß § 37 Abs. 1 LHO seine Einwilligung.
Für das Hj. 1990 stellte das Kultusministerium am 16. 11. 1990 beim Finanzministerium erneut einen Antrag auf Erteilung der Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe bei Kapitel 07 07 Titel 684 03, diesmal sogar in Höhe von 16 157 200 DM. Das Finanzministerium stimmte am 23. 11. 1990 auch in diesem Fall dem Antrag zu. Zur Begründung führte das Kultusministerium wiederum an, die Mehrausgaben beruhten auf Abschlagszahlungen, nunmehr für das Schuljahr 1990/91. Weitere Mehrausgaben seien aufgrund der Abrechnung von Abschlagszahlungen für das Schuljahr 1989/90 entstanden. Der Mehrbedarf für die Schlußzahlungen für das Schuljahr 1989/90 und für die Abschlagszahlungen 1990/91 sei erst ab August 1990 aus den Anträgen der Ersatzschulen erkennbar geworden und daher nicht „vorhersehbar“ gewesen.
Wesentliche Ursache der überplanmäßigen Ausgaben ist nach Auffassung des Kultusministeriums die Kabinettsentscheidung vom 24. 7. 1986: Danach seien die Haushaltsansätze für die Finanzhilfeszahlungen für das Hj. 1987 bei den Titeln 684 03, 684 04 und 684 07 auf insgesamt 190 Millionen DM zu kürzen gewesen. Voraussetzung dafür wäre es allerdings gewesen, das Niedersächsische Schulgesetz zu ändern und dadurch die Finanzhilfeansprüche entsprechend zu kürzen. Dies sei auch beabsichtigt gewesen. Die Absicht sei jedoch nicht verwirklicht worden. Infolge dessen hätten die veranschlagten Haushaltsmittel bereits im Hj. 1988 nicht aus-

gereicht, wenn damals nicht noch Ausgabereise zur Verfügung gestanden hätten. Dieser Trend habe sich auch im Hj. 1990 fortgesetzt.

Die Veranschlagung der Ansätze für die Finanzhilfe an die Schulen in freier Trägerschaft hat den Anforderungen des § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO nicht genügt.

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

Der in der Vermögensnachweisung aufgeführte Bestand am Ende des Hj. 1989 stimmt mit demjenigen überein, den die über das Vermögen des Landes geführten Bücher für das Hj. 1989 ausweisen. Beanstandungen haben sich bei der Prüfung nicht ergeben.

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

- | | |
|------------------|----------------------------|
| 1. Einzelplan 03 | – Innenministerium |
| Kapitel 03 02 | – Allgemeine Bewilligungen |

Nichtverfolgung von Rückzahlungsansprüchen des Landes

Das Innenministerium hat einem Rückzahlungsanspruch des Landes durch rückwirkende Änderung des Zuwendungsbescheids die Rechtsgrundlage entzogen, nachdem sich herausgestellt hatte, daß die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für einen Forderungserlaß nicht vorlagen.

Auf Antrag vom 22. 12. 1986 bewilligte das Innenministerium einem eingetragenen Verein mit Bescheid vom 23. 12. 1986 für das Hj. 1986 als institutionelle Förderung eine Zuwendung von 7 380 DM zur Fehlbedarfsfinanzierung. Zugleich erklärte es den mit dem Zuwendungsantrag vorgelegten Wirtschaftsplan über Gesamtausgaben von 77 600 DM für verbindlich unter ausdrücklichem Hinweis auf Nr. 2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für institutionelle Förderungen (ANBest-I): Danach ermäßigt sich bei einer Fehlbedarfsfinanzierung die Zuwendung um den vollen Betrag, um den sich die im Haushalts- oder Wirtschaftsplan veranschlagten Gesamtausgaben ermäßigen oder die Deckungsmittel erhöhen.

Nachdem er erinnert worden war, legte der Verein unter dem 2. 11. 1987 als Verwendungsnachweis für 1986 eine Einnahmen- und Ausgabenübersicht vor. Mit Schreiben vom 24. 11. 1987 erbat das Innenministerium ergänzende Angaben und weitere Belege. Ferner teilte es mit, daß die Gesamtausgaben um über 12 000 DM geringer seien als im Wirtschaftsplan veranschlagt und die Zuwendung deshalb gemäß Nr. 2 ANBest-I zurückzahlen sei.

Nach einer mündlichen Erörterung der Angelegenheit am 6. 5. 1988 mit Vertretern des Vereins übersandte das Ministerium dem Zuwendungsempfänger unter dem 18. 5. 1988 Ablichtungen des § 59 LHO über Stundung, Niederschlagung und Erlaß von Ansprüchen des Landes sowie der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften und führte weiter aus: „Sofern Sie die Voraussetzungen eines Erlasses des in meinem Schreiben vom 24. 11. 1987 dargelegten Rückzahlungsanspruchs des Landes für gegeben ansehen, stelle ich anheim, einen darauf gerichteten Antrag mit Begründung einzureichen.“

In dem sich anschließenden Schriftwechsel lieferte der Zuwendungsempfänger keine Handhabe, die dem Innenministerium ausreichte, von einer Rückforderung gemäß § 59 LHO Abstand zu nehmen. Mit Schreiben vom 13. 6. 1990 hat es schließlich aber den Bewilligungsbescheid vom Dezember 1986 rückwirkend „dahingehend geändert, daß die Zuwendung als Festbetragsfinanzierung gewährt wird“, um den Verein, wie es in einem Aktenvermerk vom gleichen Tage heißt, „damit ... von der Rückzahlungspflicht zu befreien“.

Das Innenministerium hat mit diesem Vorgehen gegen Haushaltsrecht verstoßen. Es hat nicht nur entgegen §§ 23, 44 LHO dem Zuwendungsempfänger subsidiär gewährte Landesmittel belassen, als feststand, daß sie für die Erfüllung des Zweckes nicht benötigt worden waren. Vielmehr hat das Ministerium, davon ausgehend, daß die Voraussetzungen für den Erlaß einer Forderung des Landes nicht vorlagen, auch bewußt die Vorschrift des § 59 LHO umgangen:

Mit der Ermäßigung der vom Zuwendungsempfänger im Wirtschaftsplan veranschlagten Ausgaben ermäßigte sich aufgrund der auflösenden Bedingung des Zuwendungsbescheids in Nr. 2 ANBest-I (vgl. auch Nr. 9.2.1) die Zuwendung in ihrer vollen Höhe. Dem Land stand damit gegen den Verein ein entsprechender Erstattungsanspruch zu, der sofort fällig und zu verzinsen war (§ 19 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 Haushaltsgesetz). Das Innenministerium mußte diese Forderung unverzüglich verfolgen (§ 34 Abs. 1 LHO, Nr. 8.2.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO).

Das Ministerium hielt sich demgegenüber nach seinem Aktenvermerk vom 13. 6. 1990 verwaltungsverfahrensrechtlich zur nachträglichen Änderung des unanfechtbaren Zuwendungsbescheids für befugt. Es räumte in dem Vermerk zwar ein, daß die Voraussetzungen des dafür in Betracht kommenden § 51 Verwaltungsvorschriften-Gesetz nicht vorlägen, schon weil sich die Sach- und Rechtslage seit Erlaß des Bescheids nicht geändert hätte. Es meinte aber, eine Behörde sei auch in anderen Fällen nicht gehindert, unanfechtbare Verwaltungsakte von sich aus durch erneute Ermessensausübung zugunsten der Betroffenen zu ändern.

Das Ministerium verkannte, daß es sich dabei im Rahmen der geltenden Gesetze halten mußte und vorliegend nicht nur die §§ 23, 44 LHO, sondern auch § 34 Abs. 1 LHO entgegenstanden. Nach dieser Vorschrift sind Einnahmen des Landes rechtzeitig und vollständig zu erheben. Hiervon darf nur abgewichen werden, wenn dies *gesetzlich* zugelassen ist, wie insbesondere durch §§ 58, 59 LHO. Die Voraussetzungen dieser Vorschriften lagen hier aber nach der eigenen Auffassung des Innenministeriums nicht vor.

Die vom Gesetzgeber in § 59 LHO aufgestellten Schranken wären im übrigen gegenstandslos, wenn die Verwaltung Ansprüche des Landes nach Belieben rückwirkend zum Erlöschen bringen dürfte durch Änderung der zugrunde liegenden Verwaltungsakte oder Verträge zugunsten der – fraglos insoweit stets einverständenen – Schuldner.

Der LRH hat das Vorgehen des Innenministeriums beanstandet und die Haftungsfrage aufgeworfen.

Die Erörterungen mit dem Innenministerium und dem Finanzministerium sind noch nicht abgeschlossen.

2. Einzelplan 06 – Ministerium für Wissenschaft und Kultur
 Kapitel 06 08 – Förderung der Wissenschaft allgemein
 Kapitel 06 09 – Zusätzliche Förderung von Wissenschaft und
 Technik in Forschung und Lehre

Beschaffung eines Forschungsflugzeugs

Eine Hochschule unterhält zwei Forschungsflugzeuge. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur veranschlagte das zweite – als Ersatz vorgesehene – Flugzeug im Haushaltsplan erst, nachdem es bereits beschafft und vollständig bezahlt war.

Die Hochschule A hat nach Anerkennung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft den Sonderforschungsbereich X eingerichtet, der sich mit Fragen der Sicherheit im Luftverkehr befaßt. Dem Sonderforschungsbereich X steht dafür ein für einen früheren Sonderforschungsbereich 1980 beschafftes Forschungsflugzeug zur Verfügung. Da dieses wegen des immensen Fluglärms aber nur noch aufgrund von Ausnahmeregelungen betrieben werden darf, bemühte sich das Institut B der Hochschule A 1985 um die Beschaffung eines Ersatzflugzeugs.

Das außeruniversitäre Forschungsinstitut C bot dem Institut B schließlich sein für eigene Zwecke nur bedingt einsatzfähiges Forschungsflugzeug für insgesamt 2 500 000 DM in drei Teilangeboten zum Kauf an.

Von den Teilangeboten entfielen auf

- | | |
|---|---------------|
| – das Forschungsflugzeug mit Triebwerk und Grundausstattung | 1 000 000 DM, |
| – die Funk- und Navigationsausrüstung | 300 000 DM, |
| – wissenschaftliche Zusatzausrüstung | 1 200 000 DM. |

Der Bundesminister für Forschung und Technologie bewilligte der Hochschule A im Rahmen eines von ihm geförderten Forschungsvorhabens am 11. 11. 1985 für den Erwerb dieses Forschungsflugzeugs mit Triebwerk und Grundausstattung ohne die weitere Ausrüstung 1 000 000 DM.

Daraufhin schloß die Hochschule einen entsprechenden Kaufvertrag mit dem Forschungsinstitut C am 10./11. 12. 1985 ab und ordnete am 11. 12. 1985 die Auszahlung des Kaufpreises von 1 000 000 DM an. Am selben Tage übernahm das Institut B das komplette „neue“ Forschungsflugzeug.

Die Hochschule schloß weitere Kaufverträge am

- 20. 2./7. 3. 1986 über 300 000 DM für die Funk- und Navigationsausrüstung,
- 20. 2./17. 3. 1986 über 240 000 DM für eine Doppelinstrumentierung,
- 17./25. 4. 1986 über 960 000 DM für wissenschaftliche Zusatzausrüstung.

Den Kaufpreis für die Funk- und Navigationsausrüstung bezahlte die Hochschule im März 1986 aus den ihr dafür vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur zugewiesenen Mitteln des Niedersächsischen Vorab der Stiftung Volkswagenwerk und für die Doppelinstrumentierung aus einer Sachbeihilfe, die ihr die Deutsche Forschungsgemeinschaft für die Selbstbeschaffung von Geräten zur Verfügung gestellt hatte. Zur Finanzierung der restlichen 960 000 DM berichtete die Hochschule dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur am 21. 5. 1986, „im Rahmen der Ersatzbeschaffung des Forschungsflugzeuges des Instituts (B) ... soll an den Verkäufer des Flugzeuges ... als Teilkompensation ein Verfahren zur Messung von Turbulenz und Wind ... verkauft werden“, und bat um Zustimmung, die das Ministerium auch erteilte.

Auf die abgeschlossenen Verträge und die bis dahin geleisteten Zahlungen sowie die bereits erfolgte Übernahme des Forschungsflugzeugs ist die Hochschule dabei nicht eingegangen. In seinem Erlaß vom 28. 8. 1986 führte das Ministerium daher weiter aus:

„Nach dem Bezugsbericht ist jedoch gleichzeitig beabsichtigt, das vom (Forschungsinstitut C) betriebene neuere Flugzeug gleichen Typs zum Preis von insgesamt 2,5 Mio DM (einschließlich Ausrüstung) zu kaufen. An der Finanzierung will sich der BMFT mit einem Betrag von 1 Mio DM beteiligen.

Nach meiner Auffassung handelt es sich bei dem zu erwerbenden Flugzeug um ein Großgerät, bei dem eine 50%ige Mitfinanzierung des Bundes nach dem HBFVG = 1,25 Mio DM mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich ist. Das hätte allerdings zur Folge, daß auf die Zuwendung vom BMFT verzichtet werden müßte, weil sich der Bund an der Mitfinanzierung von Maßnahmen nur einmal beteiligt.“

Des weiteren teilte es der Hochschule seine Absicht mit, das Vorhaben „zum 16. Rahmenplan nachzumelden“ und „zur Beschleunigung des Verfahrens ... den BMBW (zu) bitten, schriftlich der vorzeitigen Beschaffung zuzustimmen, damit möglichst kurzfristig mit dem (Forschungsinstitut C) ein rechtsverbindlicher Vertrag geschlossen werden kann“.

Anläßlich der Unterrichtung des Landtages über die Nachmeldung zum 16. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ nach dem Hochschulbauförderungsgesetz teilte der Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst dem Ausschuß für Haushalt und Finanzen am 15. 10. 1986 mit, es solle für das Institut B der Hochschule A „ein neues Forschungsflugzeug angeschafft und gegen das vorhandene Flugzeug, das verschiedene Mängel aufweise, ausgetauscht werden. ... Die konkreten haushaltsmäßigen Belastungen würden ihren Niederschlag in der Ergänzungsvorlage zum Haushaltsplanentwurf 1987 finden“.

Die Hochschule beantragte beim Ministerium für Wissenschaft und Kunst daraufhin am 26. 11. 1986 die Ersatzbeschaffung gemäß § 3 Nr. 4 Hochschulbauförderungsgesetz mit Gesamtkosten von 2 260 000 DM (2 500 000 DM - 240 000 DM Anteil der Deutschen Forschungsgemeinschaft) mit dem Hinweis:

„Der Bundesminister für Forschung und Technologie hat sich bereiterklärt, die Finanzierung ... in Höhe von DM 1 000 000,— im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungsauftrages zu übernehmen. Im Hinblick auf die praktikable Gesamtfinanzierung sollen diese Mittel jedoch nicht in Anspruch genommen bzw. an das BMFT zurückgegeben werden.“

Noch am 16./23. 12. 1986 schloß die Hochschule den Vertrag über den Verkauf eines Wind- und Turbulenz-Meßverfahrens, übergab die entsprechende Software an das Forschungsinstitut C und ordnete die Annahme des Verkaufserlöses an. Damit war die Finanzierung des gesamten Kaufpreises für das neue Forschungsflugzeug ohne zusätzliche Landesmittel und ohne Ausschöpfung der Finanzierungsmöglichkeiten nach dem Hochschulbauförderungsgesetz sichergestellt und erledigt.

Da der Landtag dies aufgrund der Darstellungen und Erklärungen des nicht richtig unterrichteten Ministeriums für Wissenschaft und Kunst nicht erkennen konnte, stellte er mit dem Haushaltsplan 1987 nach den Erläuterungen bei Kapitel 06 08 Titel 812 36 2 500 000 DM für die Ersatzbeschaffung bereit.

Obwohl das Ministerium am 8. 7. 1987 einem Bericht des Instituts B vom 18. 6. 1987 entnahm, „daß das Flugzeug bereits seit 1986 ... im Einsatz war“, wies es der Hochschule am 17. 7. 1987 mit der Bitte um genauere Mitteilung des Beschaffungsdatums die

beantragten 2 260 000 DM „für die Beschaffung des ... Gerätes“ zu und ermächtigte sie, aus Kapitel 06 08 („Förderung der Wissenschaft allgemein“) „die erforderlichen Ausgaben im Rahmen der verfügbaren Betriebsmittel zu leisten“.

Da der Kaufpreis aber bereits 1986 beglichen war und 1987 keine Zahlungen mehr zu leisten waren, verfuhr die Hochschule wie folgt: Von den 2 260 000 DM buchte sie 1 000 000 DM aus Kapitel 06 08 zunächst in ihr Fachkapitel 06 15 um und zahlte anschließend die in dieser Höhe vom Bundesminister für Forschung und Technologie erhaltene Zuwendung zurück.

Weitere 960 000 DM buchte sie zugunsten allgemeiner Deckungsmittel (Titel 132 02) um.

Die restlichen 300 000 DM buchte sie zur Entlastung des Niedersächsischen Vorab der Stiftung Volkswagenwerk nach Kapitel 06 09 zurück.

Der Haushaltsgesetzgeber konnte bei der Verabschiedung des Landeshaushalts 1987 nicht davon ausgehen, daß die Hochschule das „zu beschaffende“ Flugzeug schon beschafft hatte und die Ausgaben im Haushaltsplan 1987 lediglich einer Änderung der Finanzierung dienten.

Im übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb die Beschaffungsmaßnahme nicht von vornherein insgesamt oder wenigstens hinsichtlich der über die vom Bundesminister für Forschung und Technologie finanzierte Grundausstattung hinausgehenden Zusatz-/Ergänzungsausstattung als Großgerät im Sinne des Hochschulbauförderungsgesetzes behandelt worden ist. Dies ist umso weniger verständlich als der Bund (hier der Bundesminister für Forschung und Technologie) keine Einwände dagegen erhoben hatte, das Flugzeug „in Standardausrüstung“ zu finanzieren und die Finanzierung der weiteren Ausrüstung der Hochschule und damit dem Land zu überlassen.

- | | |
|------------------|--|
| 3. Einzelplan 06 | – Ministerium für Wissenschaft und Kultur |
| Kapitel 06 65 | – Staatliche Museen |
| Titel 812 15 | – Erwerb von Geräten, Ausstattungs-
und Ausrüstungsgegenständen |

Überhöhter Bestand, unnötige Beschaffung und unzulässige Ausleihe von Ausstellungsvitrinen

*Das Land hat einen bereits überhöhten Bestand an Museumsvitri-
nen durch Neubeschaffungen in den Jahren 1988 und 1990 weiter erhöht. Es überläßt eine
große Zahl Vitri-
nen seit mehreren Jahren unbefristet Dritten unentgeltlich zur
Nutzung.*

Nach den Erhebungen des LRH und der Vorprüfungsstellen im Sommer 1990 verfügen die sechs niedersächsischen Landesmuseen über insgesamt 1 450 Ausstellungsvitrinen. Von diesen waren nur 988 (68 v. H.) in Ausstellungsräumen eingesetzt, 278 (19 v. H.) in Depoträumen abgestellt und 184 (13 v. H.) ausgeliehen. Ausgeliehen hatte überwiegend seit 1986 ausschließlich ein Museum, das – bei einem Bestand von 676 – von seinen 245 (36 v. H.) nicht eingesetzten Vitrinen 50 Stück anderen Landesdienststellen und 134 Stück Dritten für unbegrenzte Zeit unentgeltlich zur Nutzung überlassen hatte.

Der Vitrinenbestand des Landes war 1988 um 37 Stück (Kaufpreis 137 048,52 DM) bei einem Museum und 1990 um weitere 12 Stück (Kaufpreis 73 972,32 DM) bei einem anderen Museum ergänzt worden.

Beschaffungen 1988 und 1990

Die 37 Vitrinen zum Preis von 137 048,52 DM im Jahre 1988 und die 12 Vitrinen zum Preis von 73 972,32 DM im Jahre 1990 sind zu einer Zeit beschafft worden, als bei den staatlichen Museen des Landes nahezu 460 Vitrinen mehr als nötig vorhanden waren. Da von den 1988 neu beschafften 37 Vitrinen 20 bereits seit 1990 im Keller abgestellt sind, dürfte 1988 ein entsprechender Bedarf allenfalls vorübergehend bestanden haben. Diesen wie auch den Bedarf 1990 bei einem anderen Museum hätte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur aus den umfangreichen Depotbeständen der Landesmuseen decken müssen und jedenfalls aus den ausgeliehenen Beständen auch decken können. Für das Land hat eine Notwendigkeit für die Beschaffung der Vitrinen nicht bestanden, so daß die Beschaffungskosten von 211 020,84 DM hätten erspart werden müssen.

Ausleihen durch ein Landesmuseum

Wenn das Museum die 50 Vitrinen, die es anderen Landesdienststellen zur zeitlich unbegrenzten Nutzung überlassen hat, auf unabsehbare Zeit nicht benötigt haben sollte, hätte es sie ohne Wertausgleich an diese abgeben müssen (§ 61 Abs. 1 und 2 LHO in Verbindung mit Nrn. 2 und 4 der Verwaltungsvorschriften).

Veräußerung entbehrlicher Vitrinen

Die für unbegrenzte Zeit und unentgeltlich an Stellen außerhalb der Landesverwaltung überlassenen 134 Vitrinen werden von der Landesverwaltung offensichtlich in absehbarer Zeit nicht benötigt und sind deshalb gemäß § 63 Abs. 2 LHO zu veräußern. Eine unentgeltliche Nutzungsüberlassung an Dritte kommt jedenfalls gemäß § 61 Abs. 4 LHO nicht in Betracht, zumal diese selbst im Verhältnis zwischen Landesdienststellen nur ausnahmsweise zugelassen ist.

Die Landesregierung hat zu dem überhöhten Vitrinenbestand, der unnötigen Beschaffung und der unzulässigen Ausleihe von Ausstellungsvitrinen bisher nicht Stellung genommen.

- | | |
|-----------------------|---|
| 4. Einzelplan 06 | – Ministerium für Wissenschaft und Kultur |
| Kapitel 06 80 | – Erwachsenenbildung |
| Titelgruppe 75 bis 77 | – Personalkostenzuschüsse und Zuwendungen an rechtsfähige Landesorganisationen der Erwachsenenbildung nach § 13 EBG |

Übertarifliche Vergütung von Mitarbeitern in der Erwachsenenbildung

Entgegen gesetzlicher Bestimmungen hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hingenommen, daß ein Finanzhilfeempfänger sein Personal zum Teil besser gestellt hat, als es vergleichbare Landesbedienstete sind.

Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung (EBG) in der Fassung vom 30. 1. 1984 (Nieders. GVBl. S. 9) gewährt das Land den rechtsfähigen Landesorganisationen der Erwachsenenbildung im Rahmen des – in § 5 der Verordnung zur Durchführung des EBG (DVO-EBG) vom 7. 5. 1984 (Nieders. GVBl. S. 142), geändert durch Verordnung vom 20. 12. 1987 (Nieders. GVBl. S. 238), festgelegten – Stellenschlüssels zu den Personalkosten ihrer hauptberuflich beschäftigten pädagogischen Leiter und Mitarbeiter individuell berechnete Zuschüsse in voller Höhe. Nach § 13 Abs. 1 Satz 3 2. Halbsatz in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Satz 2 EBG muß sich die Vergütung der Angestellten der Landesorganisationen nach der für vergleichbare Landesbedienstete richten. Da das Land die Landesorganisationen auch institutionell durch Zuwendungen fördert, gilt zudem ohnehin das zuwendungsrechtliche Verbot der Besserstellung.

Eine vom Land auch institutionell geförderte Landesorganisation erhält Personalkostenzuschüsse für die Stellen des hauptberuflichen pädagogischen Leiters und für ihre sieben pädagogischen Mitarbeiter (zwei davon teilzeitbeschäftigt).

Den pädagogischen Leiter hat die Landesorganisation in Vergütungsgruppe I BAT eingereiht, obwohl ihm nach den Vergütungsmerkmalen des BAT nur eine Vergütung nach Vergütungsgruppe Ia BAT zusteht. Außerdem zahlt sie dem Leiter seit 1971 einen „widerruflichen Vergütungszuschuß“ von monatlich 500 DM. Das Land gewährt der Landesorganisation insoweit zwar nur einen Zuschuß in Höhe der Vergütung nach Vergütungsgruppe Ia BAT. Es hätte aber die institutionelle Förderung der Landesorganisation in Frage stellen müssen.

Zwei der pädagogischen Mitarbeiter sind als „Referatsleiter“ eingesetzt und werden nach Vergütungsgruppe Ia BAT vergütet, obwohl ihnen nur eine Vergütung nach Vergütungsgruppe Ib BAT zusteht.

Entgegen den Bestimmungen des § 8 Abs. 1 Satz 2 EBG gewährt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur der Landesorganisation für den „ständigen Vertreter“ des pädagogischen Leiters einen überhöhten Zuschuß nach Vergütungsgruppe Ia BAT, für den anderen Referatsleiter allerdings nur einen zu geringen Zuschuß nach Vergütungsgruppe IIa BAT.

Schon wegen der gebotenen individuellen Berechnung ist es ausgeschlossen, davon auszugehen, daß sich der überhöhte Zuschuß nach Vergütungsgruppe Ia BAT und der zu niedrige Zuschuß nach Vergütungsgruppe IIa BAT untereinander ausgleichen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hält die Eingruppierung des Leiters der Landesorganisation und des als sein Vertreter eingesetzten Referatsleiters für rechtmäßig. Da der BAT keine „speziellen Tätigkeitsmerkmale“ für Angestellte in der Erwachsenenbildung enthalte, komme nur eine „sinngemäße Lückenausfüllung“ in Betracht. Das Ministerium habe daher mit seinem Erlaß vom 12. 12. 1984 eine Regelung getroffen, nach der die von der Landesorganisation vorgenommene Eingruppierung rechtmäßig sei. Der Vergütungszuschuß für den Leiter der Landesorganisation sei zudem als „Aufwandsentschädigung“ anzusehen.

Bei seiner „Lückenausfüllung“ hätte sich das Ministerium an die allgemeinen Tätigkeitsmerkmale des BAT halten müssen.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur sind noch nicht abgeschlossen.

5. Einzelplan 08 – *Ministerium für Wirtschaft,
Technologie und Verkehr*
Kapitel 50 81 – *Wirtschaftsförderfonds – Gewerblicher Bereich –*

Zuwendungen an Unternehmen zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Rahmen des Technologieprogramms

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat das Bewilligungsverfahren unvollständig und unwirtschaftlich geregelt. Die Fördervoraussetzungen hat es in vielen Fällen nicht oder nicht vollständig geprüft. Eine Erfolgskontrolle fehlt.

Eine Bezirksregierung hatte bei der Prüfung der Mittelverwendung große Rückstände; eine andere hatte ungerechtfertigte Zuwendungen nicht zurückgefordert.

Das Land fördert im Rahmen seines Technologieprogramms seit 1980 u. a. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben auf dem Gebiet der Produkt- und Verfahrensinnovation. Dazu gewährt es Zuwendungen für

- Kooperationsvorhaben zwischen Wirtschaft und Forschung,
- Erstinnovationsvorhaben der kleinen und mittleren Unternehmen,
- Pilotvorhaben.

Bis Mitte 1988 hatte das Land in 441 Fällen Zuwendungen von rd. 150 Millionen DM bewilligt. Davon hat der LRH beim Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und den Bezirksregierungen 63 Fälle mit einem Fördervolumen von rd. 33 Millionen DM geprüft. Seine Feststellungen in 42 Fällen hat er in die Prüfungsmitteilungen aufgenommen.

Der LRH hat u. a. festgestellt:

Förderrichtlinien

Das Ministerium hat den LRH vor Herausgabe der in einem Informationsschreiben und einem Merkblatt aufgeführten Förderrichtlinien weder angehört (§ 103 LHO) noch sein Einvernehmen über die Regelung des Verwendungsnachweises herbeigeführt (§ 44 Abs. 1 Satz 4 LHO).

Nach den Richtlinien werden entgegen den Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 LHO Zuwendungen nicht nur für Ausgaben, sondern auch für kalkulatorische Kosten gewährt.

Bewilligungsverfahren

Über die Gewährung der Zuwendung entschied das Ministerium selbst, teilte seine Entscheidung dem Antragsteller mit und wies die Bezirksregierung an, den Zuwendungsbescheid zu erteilen, das Verfahren abzuwickeln sowie die Verwendungsnachweise zu prüfen.

Das Ministerium meint, das Forschungs- und Entwicklungsprogramm sei nur sachgerecht durchzuführen, wenn die Förderanträge von einer Stelle nach einheitlichen Maßstäben überprüft, beurteilt und entschieden werden. Mit dieser Ansicht verkennt das Ministerium, daß im Rahmen des Technologieprogramms Einzelfälle zu entscheiden sind, die sich einer einheitlichen Betrachtungsweise weitgehend entziehen.

Davon abgesehen widerspricht die Einzelfallentscheidung durch das Ministerium auch dem allgemeinen Aufgabenzuschnitt einer obersten Landesbehörde (Antwort der Landesregierung vom 5. 4. 1979, Drs 9/650). Sie hält sich weiter nicht an den Beschluß des Landtages, daß die Landesregierung grundsätzlich das gesamte Bewilligungsverfahren nachgeordneten Behörden übertragen soll (Nr. 53 der Drs 11/4377; Stenographischer Bericht S. 8699).

Prüfung der Innovation

Die Innovationsvorhaben betreffen insbesondere Maschinenbau, Fahrzeug-, Verfahrens-, Lebensmittel-, Pharma-, Heiz- und Umweltechnik.

Die Förderung setzt voraus, daß ein neuartiges Produkt oder Verfahren geschaffen oder zur Marktreife entwickelt und in den Produktionsprozeß eingeführt werden soll; das Vorhaben muß technologisch erfolversprechend sein und mittelfristig einen wirtschaftlichen Nutzen erwarten lassen.

Die Prüfung dieser Voraussetzungen oblag dem Referatsleiter (Diplomingenieur) und einem Sachbearbeiter im Ministerium. Ein – nach den Richtlinien vorgesehener – Sachverständiger ist nur in wenigen Fällen hinzugezogen worden. Angesichts der Vielzahl technischer Fragen dürfte das Ministerium seine Entscheidung nicht im wesentlichen auf die einer Reihe von Anträgen beigefügten Stellungnahmen der Innovationsberater der Industrie- und Handelskammern oder der Handwerkskammern stützen.

Subsidiaritätsprinzip

Nach den Förderrichtlinien muß der erforderliche Aufwand für das Vorhaben im Verhältnis zu den Finanzierungsmöglichkeiten eines Unternehmens so erheblich sein, daß seine Durchführung trotz seiner Erfolgsaussichten ohne eine öffentliche Hilfe nicht oder nur erheblich verzögert zu erwarten ist. Der LRH hat nicht feststellen können, daß das Ministerium die Finanzierungsmöglichkeiten eines Unternehmens nach bestimmten Kriterien geprüft hat.

Vorkalkulationen

Die Antragsteller haben nach den Förderrichtlinien die für die Durchführung des Vorhabens voraussichtlich entstehenden Ausgaben in sogenannten Vorkalkulationen darzulegen.

In nahezu allen vom LRH geprüften Fällen war – abgesehen davon, daß kalkulatorische Kosten überhaupt als zuwendungsfähig anerkannt werden konnten – auch deren Höhe zu beanstanden.

Das Ministerium hat bei den kalkulatorischen Zinsen regelmäßig nicht berücksichtigt, daß den Unternehmen Zinsausgaben nur für den von ihnen zu finanzierenden Eigenanteil an den Gesamtausgaben entstehen können. Außerdem wurde bei der Berechnung der Zinsen entgegen jeder Erfahrung regelmäßig angenommen, daß alle Ausgaben bereits zu Beginn einer Projektlaufzeit anfallen. Die fehlerhaften Zinsberechnungen führten vielfach zu erheblichen Mehrausgaben des Landes. In einem Fall mit einer Zuwendungsquote von 50 v. H. handelte es sich um rd. 30 000 DM.

Verschiedentlich waren Sonderbetriebsmittel (z.B. Geräte) zu beschaffen. Häufig wurden diese unbeanstandet mit ihren Anschaffungsausgaben und nicht mit den zeitanteiligen Abschreibungsbeträgen berücksichtigt. Das Ministerium hat sogar in zwei

Fällen neben den Abschreibungsbeträgen für Sonderbetriebsmittel auch deren volle Anschaffungsausgaben in die Förderung einbezogen und dadurch Ausgaben von rd. 126 000 DM und rd. 29 000 DM doppelt bezuschußt.

Förderung von Kooperationsvorhaben

Bei Kooperationsvorhaben wird der Anteil der Forschungseinrichtungen – fast ausschließlich Einrichtungen des Landes – zu 100 v. H. gefördert. Auch dieser Teil der Zuwendung wird im Rahmen der Gesamtförderung eines Projekts an das Unternehmen ausgezahlt. Die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel war aber nicht sichergestellt.

In einem Fall hat ein Universitätsinstitut von dem Unternehmen statt der vorgesehenen 256 000 DM nur 160 000 DM erhalten. Ein Rückforderungsbescheid gegen das Unternehmen war noch nicht ergangen.

In einem anderen Fall hat das Unternehmen den Zuwendungsteilbetrag für das Institut entsprechend der Vorkalkulation erhalten. Erst die Prüfung des Verwendungsnachweises ergab, daß das Institut statt vorkalkulierter 102 000 DM nur für 31 000 DM geleistet hat.

Durch geeignete Vorgaben im Bewilligungsbescheid ist künftig sicherzustellen, daß die Kooperationspartner die Mittel für ihre Leistungen erhalten. In der Bewilligung ist festzulegen, daß die für den Kooperationspartner vorgesehenen Beträge nur ausgezahlt werden, soweit ihre ordnungsgemäße Weitergabe gewährleistet ist.

Verwendungsnachweise

Die Bezirksregierung A hatte im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH lediglich einen der ihr – zum Teil seit mehreren Jahren – vorliegenden Verwendungsnachweise geprüft.

Die Bezirksregierung B hatte alle Verwendungsnachweise durch ihre Wirtschaftssachverständigen prüfen lassen. Diese hatten mehrfach ermittelt, daß die förderfähigen Ausgaben hinter den Vorkalkulationen zurückgeblieben waren. Die Bezirksregierung hatte daraus noch keine Folgerungen gezogen; obwohl in zwei Fällen die geprüften Unternehmen ausdrücklich dem Prüfungsergebnis zugestimmt hatten, hatte die Bezirksregierung Zuwendungen von rd. 13 000 DM und rd. 28 000 DM noch nicht zurückgefordert.

Erfolgskontrolle

Ziel des Programms ist die Stärkung der Wirtschaftskraft der Unternehmen durch die Förderung der Innovationsfähigkeit und damit auch die Festigung der vorhandenen sowie die Gewinnung neuer Arbeitsplätze.

Eine Kontrolle, ob das mit der einzelnen Zuwendung verfolgte Ziel erreicht worden ist, hat das Ministerium nicht durchgeführt. Das Haushaltsrecht verpflichtet zu über die Tatsache der Geldausgabe hinausgehenden Erfolgskontrollen, um Wirkung und Nutzen eines Förderprogramms bewertbar zu machen (§ 7 LHO). Sie sind letztlich Entscheidungshilfe für den Haushaltsgesetzgeber, der über die Fortführung von Zuwendungsprogrammen zu entscheiden hat.

Entgegen der Ansicht des Ministeriums genügt eine Überprüfung der Zwischen- und Abschlußberichte der Zuwendungsempfänger jedenfalls nicht als Erfolgskontrolle.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat zu den Prüfungsmittellungen vom 8. 3. 1990 noch nicht Stellung genommen.

- | | |
|------------------|---|
| 6. Einzelplan 10 | – Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten – Landesforstverwaltung – |
| Kapitel 10 04 | – Forstämter |
| Kapitel 10 05 | – Forstplanungsamt |

Leistung von Ausgaben entgegen ausdrücklicher ministerieller Weisung

Entgegen einer ausdrücklichen Weisung des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten haben nachgeordnete Landesdienststellen Dienstreise genehmigungen erteilt und Reisekosten gezahlt.

Ein „Internationales Komitee für Europäische Forstliche Nordische Skiwettkämpfe e. V.“ mit Sitz bei der Forstdirektion in Freiburg i. Br. führt jährlich eine entsprechende Sportveranstaltung durch. An ihr nehmen regelmäßig auch Bedienstete der niedersächsischen Landesforstverwaltung teil. Die Organisation liegt insoweit in den Händen des „Niedersächsischen Vereins für forstlichen Skilauf e. V.“ (NVFS).

Die niedersächsischen Teilnehmer werden von der Landesforstverwaltung nach Maßgabe der Sonderurlaubsverordnung für Beamte und der entsprechenden Tarifvorschriften unter Fortzahlung der Bezüge für die Veranstaltung freigestellt. Darüber hinaus bewilligte ihnen in vergangenen Jahren das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, wenn sie an einer forstlichen Fortbildungsveranstaltung teilnahmen, die regelmäßig im Beiprogramm der Skiwettkämpfe angeboten wurde, einen Zuschuß von 50 DM zu den Reisekosten. Der NVFS erhält im übrigen vom Kultusministerium, wenn der Austragungsort im Ausland liegt, Zuschüsse im Rahmen der Sportförderung.

Vom 15. 2. bis 17. 2. 1989 fanden in Todtnau/Schwarzwald die XXI. Europäischen Forstlichen Nordischen Skiwettkämpfe statt. Mit Schreiben vom 5. 9. 1988 bat der NVFS das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, die Kosten des Reisebusses für die Fahrt der niedersächsischen Teilnehmer zu der Veranstaltung zu übernehmen. Das Ministerium sah sich dazu jedoch nicht in der Lage und teilte dies dem Verein unter dem 4. 11. 1988 mit. Am 3. 1. 1989 bestätigte es die Absage fernmündlich noch einmal ausdrücklich gegenüber dem Leiter der Forstabteilung der Bezirksregierung A. Unabhängig davon ordnete es mit Runderlaß vom 15. 11. 1988 an die Bezirksregierungen und Forstdienststellen generell an, daß niedersächsischen Teilnehmern an der Veranstaltung Sonderurlaub unter Fortzahlung der Dienstbezüge gewährt, „Dienstreisen“ jedoch „in diesem Zusammenhang nicht angeordnet“ werden könnten.

Wie der LRH bei der Prüfung eines Forstamts festgestellt hat, genehmigte die Bezirksregierung A mit Verfügung vom 6. 2. 1989 gleichwohl 15 Forstbediensteten im Zusammenhang mit den Skiwettkämpfen „für die Hinfahrt (13. 2. 1989) und die Rückfahrt (18. 2. 1989) sowie für die Teilnahme an der forstlichen Fortbildungsexkursion am 14. 2. 1989 ... die Durchführung dieser Tage und der gemeinschaftlichen Busfahrten als Dienstreise“ und sagte ihnen eine Reisekostenpauschale von je 130 DM zu. Weitere Erhebungen haben ergeben, daß zwei andere Bezirksregierungen und eine Forstdienststelle zehn weiteren Bediensteten ebenfalls Dienstreisen bewilligten und entsprechende Reisekostenpauschalen gewährten.

Die Bezirksregierung A hat ihr Vorgehen gegenüber dem LRH damit gerechtfertigt, alle Teilnehmer hätten auch an den neben den Sportwettkämpfen vorgesehenen forstlichen Exkursionen teilnehmen wollen. Da „das dienstliche Interesse dabei von übertragender Bedeutung war, wurde hier im Hause beschlossen, den forstlichen Teil der gesamten Veranstaltung als Fortbildung anzusehen, Dienstreisen anzuordnen und diese mit 130 DM zu bezuschussen“. Eine Weisung, „aus eigenen Fortbildungsmitteln keinen Zuschuß zu der Veranstaltung ... bezahlen zu dürfen“, sei nicht ergangen.

Die Genehmigung der Dienstreisen und die Zahlung der Reisekostenpauschalen „im Zusammenhang“ mit den Sportwettkämpfen verstießen gegen die ausdrückliche Weisung des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, die unmißverständlich war. Die Bezirksregierungen konnten Kostenzuschüsse zu Fortbildungsreisen, wie sie hier in Betracht kamen, gemäß § 23 Abs. 2 Bundesreisekostengesetz im übrigen ohnehin nur mit Zustimmung des Ministeriums gewähren.

Dem Land ist ein Schaden von 3 250 DM entstanden. Der LRH hat die Verwaltung gebeten, die Verantwortlichen, auch um der künftigen Beachtung von ministeriellen Weisungen zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln Nachdruck zu verleihen, zur Rechenschaft zu ziehen und auf Schadensersatz in Anspruch zu nehmen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

7. Einzelplan 15

– Umweltministerium

Erwerb technischer Geräte und Ausstattungsgegenstände

Ein Landesamt hat beim Erwerb technischer Geräte und Ausstattungsgegenstände in vielfältiger Art und Weise gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen.

In seinem Jahresbericht 1990 (Drs 12/110, Nr. 6, S. 17) hat der LRH über ein Landesamt im Geschäftsbereich des Umweltministeriums berichtet, das beim Erwerb technischer Geräte und Ausstattungsgegenstände erheblich gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen hatte.

Anlässlich einer Prüfung Ende 1989/Anfang 1990 hat der LRH festgestellt, daß ein anderes Landesamt im Geschäftsbereich desselben Ministeriums ebenfalls bei Beschaffungen haushaltsrechtliche Bestimmungen verletzte. Es wich von den verbindlichen Erläuterungen in den Haushaltsplänen ab, beachtete die Vergabebestimmungen nicht, prüfte den Bedarf vor der Beschaffung unzureichend, stellte keine oder unzureichende Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit an, leistete Zahlungen vor Fälligkeit und beschaffte Gegenstände entgegen der Zweckbestimmung des Haushaltsplans.

Abweichungen von den Erläuterungen des Haushaltsplans

In den Jahren 1985 bis 1989 hat das Landesamt rd. 50 Geräte und Ausstattungsgegenstände (im Einzelfall jeweils über 5 000 DM) im Gesamtwert von rd. 1,1 Millionen DM beschafft, die in den Erläuterungen der Haushaltspläne nicht aufgeführt waren.

Der Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen, die einen Wert von 5 000 DM übersteigen, ist nach den Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan der Gruppe 812 zuzuordnen und in den Haushaltsplänen zu erläutern. Die

Erläuterungen sind dann nach den jeweiligen Bestimmungen des Haushaltsgesetzes hinsichtlich der Art der aufgeführten Gegenstände verbindlich. Darf in unvorhergesehenen und unabweisbaren Fällen ausnahmsweise aufgrund der Haushaltsführungserlasse des Finanzministeriums im Rahmen der Zweckbestimmung und des Haushaltsansatzes von den Erläuterungen abgewichen werden, sind die Gründe in den Kassenanweisungen aufzuführen.

Nach den Feststellungen des LRH hat das Landesamt für die vorstehend dargelegten Beschaffungen nicht begründet, daß diese unvorhergesehen und unabweisbar notwendig waren.

Nichtbeachtung der Vergabevorschriften

Gemäß § 55 Abs. 1 LHO muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. In welchen Fällen von einer öffentlichen Ausschreibung abgesehen werden kann, ist in den nach § 55 Abs. 2 LHO für die Vergabe maßgebenden Vorschriften geregelt. So soll eine beschränkte Ausschreibung nur nach den Kriterien in § 3 Nr. 3 Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) und eine freihändige Vergabe nur nach denen in § 3 Nr. 4 VOL/A stattfinden. Wird von einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung abgesehen, so ist dies gemäß § 3 Nr. 5 VOL/A hinreichend genau zu begründen und aktenkundig zu machen.

Dies war dem LRH in den nachstehenden Fällen aber nicht erkennbar.

- a) Im Dezember 1988 hat das Landesamt als Ersatz für den in einer Meßstation vorhandenen Stationsrechner einen Stationsrechner des gleichen Herstellers mit Kosten von rd. 43 900 DM beschafft. Das Landesamt hat bewußt auf eine Ausschreibung verzichtet und nur ein Angebot dieses Herstellers eingeholt, weil – so das Umweltministerium – dieser die gesamte Hard- und Software des Gewässerüberwachungssystem Niedersachsen (GÜN)-Meßnetzes geliefert hatte.
Dabei handelt es sich hier aber um einen dem gebräuchlichen Standard entsprechenden Rechner auf PC-Basis, den zahlreiche andere Hersteller auch anbieten, so daß ein Auftrag nur nach vorheriger Ausschreibung hätte erteilt werden dürfen.
- b) Im Dezember 1988 hat das Landesamt bei einer Firma acht Personalcomputer, einen Drucker sowie verschiedene Software mit Kosten in Höhe von rd. 61 000 DM und bei einer anderen Firma insgesamt neun Personalcomputer sowie vier Drucker zu Kosten in Höhe von rd. 45 000 DM beschafft. Dabei hat das Landesamt wegen der angeblichen Dringlichkeit der Beschaffungen auf Ausschreibungen nach § 3 Nr. 1 Abs. 1 und 2 VOL/A verzichtet und auf die vorliegenden Angebote von zwei Firmen einer bereits im Mai 1988 durchgeführten beschränkten Ausschreibung zurückgegriffen. Gründe dafür hat es nicht aktenkundig gemacht. Wegen des schnellen Preisverfalls bei den Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik wäre es erforderlich gewesen, die Beschaffung erneut auszuschreiben.
- c) Im August 1987 hat das Landesamt fernmündlich bei acht verschiedenen Lieferanten Angebote für die Anmietung von 13 Telefax-Geräten der Gruppe III, die beim Landesamt und den Ämtern in der Ortsinstanz installiert werden sollten, angefordert. Auf eine Ausschreibung hat das Landesamt verzichtet, weil das Umweltministerium vor Beauftragung des Landesamtes die einzelnen Ämter in der Ortsinstanz aufgefordert hatte, Fernkopierer selbst anzumieten. Das Landesamt hat die von den Ämtern bereits beteiligten Firmen bei der Ermittlung des günstigsten Angebots einbezogen. Die Firmen haben diese Angebote dem Landesamt vorgelegt. Nach

weiteren Verhandlungen mit den beiden günstigsten Anbietern, bei denen diese ihre Angebotspreise noch reduzierten, schlug das Landesamt dem Umweltministerium mit Bericht vom 7. 9. 1987 die Anmietung der von der preisgünstigsten Firma angebotenen Telefax-Geräte mit einer Laufzeit von 60 Monaten vor. Nach der Zustimmung des Umweltministeriums hat dann im September/Oktober 1987 das Landesamt mit der Firma einen entsprechenden Mietvertrag abgeschlossen.

Die vorgetragenen Gründe rechtfertigen nicht den Verzicht auf Ausschreibungen.

Unzureichende Bedarfsprüfung vor der Beschaffung

Im Jahre 1981 hat das Landesamt im Hinblick auf die geplante Wiederaufarbeitungsanlage für Kernbrennstoffe in A eine Anlage zur Anreicherung von Kohlenstoff-14 für 60 000 DM beschafft. Mit dieser wollte es für Betriebsüberwachungsmessungen den Kohlenstoff-14 anreichern, der in den Grund- und Oberflächenwasserproben nur sehr schwach enthalten ist. Nach eigenen Angaben hat das Landesamt die Anlage jedoch nur zu wenigen Tests und nicht für amtliche Untersuchungen eingesetzt. Später war sogar der ursprüngliche Beschaffungsgrund weggefallen. Dennoch hat das Landesamt die Anlage neun Jahre lang als Option für die Vorhaben Endlager B und Pilotkonditionierungsanlage A ständig betriebsbereit gehalten. Erst im März 1990 – drei Monate nach den örtlichen Erhebungen des LRH – hat das Landesamt die Anlage für 20 000 DM verkauft.

Das Landesamt hat die Anlage zur Anreicherung von Kohlenstoff-14 weit vor Bedarf beschafft, nach Wegfall des Beschaffungsgrunds zu lange vorgehalten und zu spät abgegeben. Es hat gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln verstoßen (§§ 7 und 34 Abs. 2 LHO).

Unwirtschaftliche Beschaffungen

In seinem Jahresbericht 1990 (Drs 12/110, Nr. 6, S. 19) hat der LRH über ein anderes Landesamt auch aus dem Geschäftsbereich des Umweltministeriums berichtet, das im August 1986 für den Aufbau einer Stoffdatenbank ein Datenbankprogramm beschafft hatte. Eine Stoffdatenbank hat es aber nicht eingerichtet. Die Absicht dieses Landesamts, das Programm an ein Software-Unternehmen zum Zeitwert zu veräußern, hat es nicht verwirklichen können.

Ein Jahr später – im August 1987 – hat das hier angesprochene Landesamt mit Zustimmung des Fachministeriums vom 22. 5. 1987 zum Preise von rd. 44 000 DM das gleiche Datenbanksystem für die Übernahme der Datenbestände der Einleiterüberwachung beschafft.

Das Umweltministerium hat das Landesamt nicht darauf hingewiesen, daß es von dem anderen Landesamt das dort nicht genutzte Datenbanksystem übernehmen und dadurch Kosten in Höhe von rd. 44 000 DM einsparen konnte. Das hat zu einem weiteren Verstoß nach §§ 7 und 34 Abs. 2 LHO geführt.

Zahlungen vor Fälligkeit

Das Landesamt hat mehrfach entweder ohne Angabe des Fälligkeitstages oder mit der Angabe „sofort“ die ihr in Rechnung gestellten Beträge zur Auszahlung angewiesen, obwohl die Lieferfirmen in der Regel eine Zahlungsfrist von 30 Tagen eingeräumt hatten. Die Regierungsbezirksskasse hat demzufolge unverzüglich nach Erhalt die Auszahlungsanordnung ausgeführt. So hat sie bei den für Beschaffungen in Frage kommenden

Titeln in den Jahren 1985 bis 1989 in rd. 100 Fällen Zahlungen in Höhe von rd. 2,2 Millionen DM zum Teil weit vor dem Fälligkeitstag geleistet, so z. B. in zwei Fällen je rd. 200 000 DM vorzeitig um 20 Tage.

Zahlungen vor der Fälligkeit widersprechen dem in § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO enthaltenen Verbot vorzeitiger Leistungen. Dadurch sind dem Land Zinsverluste entstanden.

Zweckentfremdung von Haushaltsmitteln

Die Zweckbestimmung der Titelgruppe 62 in Kapitel 15 05 der Hj. 1985 bis 1989 lautet: „Spezialuntersuchungen und für Arbeiten im Auftrage Dritter“. Aus dieser Titelgruppe darf das Landesamt bis zu 95 v. H. seiner erzielten Einnahmen für die vorstehenden Zwecke wieder verausgaben. Das Landesamt hat aber in zahlreichen Fällen Mittel für andere Zwecke verausgabt. So beschaffte es in den Jahren 1985 bis 1989 für mindestens insgesamt 824 000 DM technische Geräte, Dienstzimmerausstattungen für die Amtsleitung, einen Kleintraktor für Hausdienste, Küchen- und Kantineneinrichtungen, Fertigaragen, drei Zeiterfassungsgeräte, Software für die Bücherei und tätigte Ausgaben für sieben Monate Schließdienste. Diese Ausgaben waren nicht für Spezialuntersuchungen und für Arbeiten im Auftrage Dritter, sondern entgegen der Zweckbestimmung der Titelgruppe für andere Zwecke des Landesamts bestimmt.

Das Landesamt verstieß gegen § 45 Abs. 1 LHO, indem es Ausgaben abweichend von dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck leistete.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

V. 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. 1989, 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.

Innenministerium

Einzelplan 03

2. Unzulässige Förderung eines Landesverbands

Kapitel 03 07

Ein Zuwendungsempfänger ist mehrere Jahre hindurch von einer Bezirksregierung gefördert worden, ohne die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Er setzte die Zuwendungen nur zum Teil zur Erfüllung seiner Aufgaben ein und konnte dadurch, von der Bewilligungsbehörde unbemerkt, Rücklagen ansammeln.

Ein als eingetragener Verein organisierter Landesverband erhält vom Land Zuwendungen.

Der LRH hat die Zuwendungsgewährungen in den fünf Jahren von 1985 bis 1989 geprüft. In dieser Zeit erhielt der Verband - neben einzelnen Projektförderungen - insgesamt 792 000 DM, das waren jährlich im Durchschnitt etwa 160 000 DM als institutionelle Förderungen in Form von Festbetragsfinanzierungen.

Fehlende Nachweise der Verwendung

Die Verwendung von Fördermitteln ist innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums vom Empfänger nachzuweisen. Der Landesverband legte die Verwendungsnachweise für die Jahre 1985 bis 1988 jedoch erst im Dezember 1989/Januar 1990 vor. Obgleich nur Zuwendungsempfänger gefördert werden dürfen, die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen (Nr. 1.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO), bildeten die für mehrere Jahre fehlenden Verwendungsnachweise für die Bewilligungsbehörde keinen Anlaß, die Gewährung der Zuwendungen zumindest zeitweise auszusetzen.

Die verspätet vorgelegten Verwendungsnachweise enthielten u. a. die von der Verbandsversammlung gebilligten Jahresrechnungen. Der LRH hat die darin ausgewiesenen Einnahme- und Ausgabepositionen stichprobenweise den entsprechenden Daten in der Buchführung des Zuwendungsempfängers gegenübergestellt. Dabei ergaben sich zum Teil erhebliche Abweichungen. So standen sich z. B. im Buchungskreis „Allgemeine Geschäftsführung“ gegenüber (Jahresrechnung zur Buchführung):

Aufwandsentschädigungen 1985:	6 600,—	:	8 875,— DM,
Reisekosten 1985:	14 057,63	:	28 207,63 DM,
Öffentlichkeitsarbeit 1985:	70 519,93	:	32 959,93 DM,
Gehälter 1988:	103 884,65	:	119 393,65 DM,
Reisekosten 1988:	19 950,72	:	30 450,72 DM.

Diese Abweichungen zeigen, daß der Landesverband seinerzeit keine ordnungsgemäße Geschäftsführung besaß; ihm hätte auch deshalb gemäß Nr. 1.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO keine Zuwendung bewilligt werden dürfen.

Die Bezirksregierung hat berichtet, der Landesverband habe seine Buchführung zwischenzeitlich, auch für die zurückliegende Zeit, neu geordnet. Es bestünden nunmehr nur noch geringfügige Abweichungen für die Jahre 1985 bis 1989. In Zukunft seien im übrigen eine ordnungsgemäße Buchführung und ein bestimmungsgemäßer Nachweis der Fördermittel gewährleistet.

Nicht zweckentsprechende Verwendung

Die Zuwendungsbescheide ließen den Einsatz der als institutionelle Förderung gewährten Landesmittel nicht generell für die Deckung der gesamten Ausgaben des Empfängers zu. Vielmehr durften im einzelnen festgelegte Beträge nur für bestimmte Zwecke verausgabt werden. Nach den Feststellungen des LRH erreichten die entsprechenden Ausgaben des Landesverbands jedoch vielfach nicht die dafür jeweils zur Verfügung gestellten Förderbeträge, ohne daß die überschießenden Mittel zurückgegeben wurden.

Die Überzahlungen reduzieren sich nach dem Bericht der Bezirksregierung aufgrund der Neuordnung der Buchführung auf einen Fall. Ob die neuen Berechnungen zutreffen und inwieweit Rückzahlungsansprüche des Landes geltend zu machen sind,

bleibt noch zu erörtern. Unabhängig davon ist zweifelhaft, ob die bisherige zuwendungsrechtliche Ausgestaltung der Fördermaßnahme sachgerecht gewesen ist. Es erscheint angezeigt, von institutionellen zu projektbezogenen Förderungen überzugehen.

Geldreserven

Der Zuwendungsempfänger verfügte Ende 1985 über Bankguthaben auf Giro- und Festgeldkonten von fast 600 000 DM. Ende 1989 beliefen sich diese Bestände auf annähernd 780 000 DM. Davon entfielen über 460 000 DM auf einen „Härte- und Sozialfonds“, der aus besonderen Einnahmen ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gespeist wird. Die restlichen rd. 320 000 DM hatte der Landesverband dagegen von der Bewilligungsbehörde unbemerkt aus Rückstellungen und Rücklagen in solchen Buchungskreisen angesammelt, die in die institutionelle Förderung einbezogen waren.

Die Bezirksregierung hat zwischenzeitlich im Einvernehmen mit dem Innenministerium gemäß Nr. 5.1.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen bis zur Höhe der vorhandenen Geldbestände zugelassen. Ob die Beträge angemessen sind, bleibt aber zu erörtern. Ferner ist zweifelhaft, ob eine Festbetragsfinanzierung sachgerecht ist.

Zusammenfassendes Ergebnis

Die Bezirksregierung und der Landesverband haben bei der Förderung in den Jahren 1985 bis 1989 Zuwendungsrecht außer acht gelassen. Sie haben inzwischen Schritte eingeleitet, um die Mängel künftig zu beheben.

Das Innenministerium meint, daß für das Land kein Schaden entstanden sei, weil die Zuwendungen aus zweckgebundenem Aufkommen gewährt worden seien.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

3. Zusammenlegung von Fotolaboren der Landespolizei Kapitel 03 20

Die Kosten für Schwarz-weiß-Fotoarbeiten der Polizei lassen sich durch die Zusammenlegung von Fotolaboren und den Einsatz leistungsstarker Geräte senken.

Die Polizei vergibt ihre Fotoarbeiten grundsätzlich nicht an Private, sondern läßt sie in polizeieigenen Fotolaboren erledigen:

Die derzeit jährlich etwa 0,8 Millionen Farbbilder fertigt seit 1980 das zentral für das Land zuständige Colorfotolabor beim Landeskriminalamt. Demgegenüber werden die jährlich rd. 1,2 Millionen Schwarz-weiß-Bilder dezentral in – wenn die für Ausbildungszwecke eingerichteten Labore bei der Bereitschaftspolizei unberücksichtigt bleiben – 21 Fachlaboren und 28 Kleinstlaboren hergestellt.

Die Zahl der erforderlichen Bilder dürfte künftig weiter steigen.

Der LRH hat die dezentrale Erledigung von Schwarz-weiß-Fotoarbeiten der Polizei in einem Regierungsbezirk geprüft und u. a. festgestellt:

- In dem geprüften Regierungsbezirk unterhielt die Polizei
 - sieben Fachlabore: zwei bei einer Polizeidirektion sowie je eins bei den drei Kriminalpolizeiinspektionen, dem Landeskriminalamt und einer Polizeiausbildungsstelle,
 - zehn Kleinstlabore bei 13 Kriminalkommissariaten.
- Bestimmungen über die örtlichen Zuständigkeiten dieser Labore waren nicht getroffen worden.
- Im Jahre 1988 ließen die Schutz- und die Kriminalpolizei je zur Hälfte rd. 360 000 Schwarz-weiß-Bilder herstellen. Davon fertigten die sieben Fachlabore rd. 332 000 Bilder (92 v. H.), wobei auf das einzelne Labor zwischen rd. 9 000 bis 150 000 Bilder entfielen. Die restlichen 28 000 Bilder entwickelten die zehn Kleinstlabore, und zwar pro Labor zwischen 440 bis 8 000 Bilder.
 - Die Kosten eines vom landeszentralen Colorfotolabor hergestellten Farbbildes betragen rd. 0,84 DM. Bei den Schwarz-weiß-Bildern ergaben sich dagegen nach den Berechnungen des LRH sehr große Schwankungen: Bei einem Fachlabor, das wegen der hohen Zahl herzustellender Bilder mit einem Printer ausgestattet war, fielen Kosten von 0,69 DM/Bild an. Bei den übrigen Fachlaboren lagen sie mit im Durchschnitt 2,39 DM deutlich höher. Bei den Kleinstlaboren ergaben sich pro Bild, bei einem Durchschnitt von 6,36 DM, für das einzelne Labor Kosten zwischen 2,46 DM bis 29,99 DM.
 - Regelungen, welche Fotos farbig und welche schwarz-weiß zu fertigen sind und welche Bildgröße im Grundsatz zu verwenden ist, waren nicht ergangen; die Labore verfahren unterschiedlich.
 - Die Filme und die Bilder wurden im Rahmen der normalen täglichen Dienstpost, durch Kurierfahrten, auf dem Postwege oder im Rahmen von Streifenfahrten transportiert.

Der LRH hat nicht abschließend geprüft, inwieweit Fotoarbeiten an Private vergeben werden könnten. Angesichts seiner Feststellungen hält er es aus Gründen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit jedenfalls für geboten, eine polizeieigene Produktion von Schwarz-weiß-Bildern zumindest soweit zusammenzufassen, daß leistungsstarke und damit kostensparende Printer sowie andere zur Fertigung großer Stückzahlen bestimmte Geräte eingesetzt werden können. Sollte eine landesweite Zentralisierung wie bei der Colorbildherstellung nicht in Betracht kommen, würde sich eine Zusammenfassung jeweils für einen Regierungsbezirk anbieten; allenfalls örtlich abgelegene Kriminalpolizeiinspektionen könnten kleine Labore für die Schwarz-weiß-Bildherstellung in Eilfällen erhalten. Im übrigen sollten Vorgaben für die Standardgrößen der Bilder und die Wahl zwischen farbigen und schwarz-weißen Bildern aufgestellt werden.

Schon nach nur mündlicher Unterrichtung durch den LRH über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung hat das Innenministerium eine Arbeitsgruppe der Schutz- und Kriminalpolizei „Fotoarbeiten der Landespolizei“ mit dem Ziel eingesetzt, die wirtschaftliche Nutzung der Fotolabore der Landespolizei zu untersuchen. Der Bericht der Arbeitsgruppe liegt inzwischen vor und wird ausgewertet. Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen für Kleinstlabore hat das Ministerium bereits für das laufende Haushaltsjahr für nicht mehr zulässig erklärt. Es beabsichtigt, die nachgeordneten Behörden anzuweisen, den Betrieb dieser Labore einzustellen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzministerium
Einzelplan 04

4. Vorprüfung der Festsetzung und Erhebung von Abgaben

Das Land ist gesetzlich verpflichtet, eine Vorprüfung der Festsetzung und Erhebung von Abgaben durchzuführen.

In Niedersachsen obliegt die Finanzkontrolle hinsichtlich der Festsetzung und Erhebung von Abgaben (insbesondere Steuern) seit 1965 nur dem LRH und dem Bundesrechnungshof, soweit auch dieser zuständig ist. Eine Vorprüfung findet seitdem nicht mehr statt.

Seit Inkrafttreten der LHO sind die Vorprüfungsstellen gemäß § 100 LHO verpflichtet, sämtliche Einnahmen und damit auch die Abgaben vorzuprüfen. Soweit die niedersächsische Steuerverwaltung Steuern für den Bund festsetzt und erhebt, folgt diese Verpflichtung unmittelbar auch aus § 56 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz. Demgemäß hat der Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages die Bundesregierung und den Bundesrechnungshof 1984 ersucht, „mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß – soweit bisher nicht geschehen – die Verpflichtung nach § 56 Abs. 3 HGrG erfüllt wird, und zwar auch in den Fällen, in denen Bundesmittel in Landeshaushalten veranschlagt werden“.

Die langjährigen Bemühungen des LRH, die Festsetzung und Erhebung von Steuern in die Vorprüfung einzubeziehen, konnten jetzt erfolgreich abgeschlossen werden.

Das Finanzministerium hat sich nunmehr bereiterklärt, die steuerfachliche Vorprüfung (wieder) einzuführen und dafür die organisatorischen, haushaltsmäßigen und personellen Voraussetzungen zu schaffen. Benötigt werden zunächst zwei Planstellen der Besoldungsgruppe A 12 und eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 11.

5. Unterbesetzung der gewerblichen Amtsbetriebsprüfung bei einem großen Finanzamt Kapitel 04 06

Bei einem großen Finanzamt ist die Amtsbetriebsprüfung seit Jahren erheblich unterbesetzt. Dadurch bleiben Betriebe über unvertretbar lange Zeit ungeprüft.

Anlässlich seiner Prüfung bei einem großen Finanzamt hatte der LRH im Jahre 1984 festgestellt, daß die gewerbliche Amtsbetriebsprüfung in den vergangenen Jahren im Durchschnitt nur zu zwei Dritteln besetzt war. Im Zeitpunkt der Prüfung fehlten sieben von 32 zugewiesenen Betriebsprüfern. Die jahrelange Unterbesetzung im Prüfungsdienst hatte zu erheblichen Rückständen geführt. So war der Prüfungsturnus für Mittelbetriebe hier mit rd. 20 Jahren fast doppelt so lang wie im Durchschnitt aller Finanzämter der Oberfinanzdirektion Hannover. Bei diesem Finanzamt kam hinzu, daß das Mehrergebnis je Prüfungsfall seit Jahren zum Teil erheblich über dem Durchschnitt lag. Die Prüfungen dauerten im Einzelfall, weil regelmäßig schwierige Sachverhalte zu beurteilen waren, häufig länger als bei den übrigen Finanzämtern, so daß die Prüfer weniger Fälle erledigen konnten.

Der LRH hatte die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht mehr für gegeben erachtet, wenn der Prüfungsturnus bei dem Finanzamt mit dem höchsten Steueraufkommen so von dem Durchschnitt abweicht. Er hatte die Oberfinanzdirektion Hannover dringend gebeten, dafür zu sorgen, daß die diesem Finanzamt zugewiesenen Prüfungsdienstposten besetzt werden, auch wenn Bedienstete anderer Finanzämter an dieses Finanzamt abgeordnet oder versetzt werden müßten. Er hat sich in der Folgezeit ständig über die Personallage bei diesem Finanzamt unterrichten lassen.

Die sechsjährigen Bemühungen der Oberfinanzdirektion, eine dauerhafte Verbesserung zu erreichen, waren wenig erfolgreich. Das Finanzamt überführte zwar nahezu 30 Bedienstete in die Amtsbetriebsprüfung. Es mußte aber in großem Umfang erfahrene Betriebsprüfer an die Finanzämter für Großbetriebsprüfung abgeben. Im Ergebnis konnte die Betriebsprüfung bis Mitte 1990 nur um rd. drei und bis zum Ende des Jahres um weitere drei Beamte des gehobenen Dienstes verstärkt werden. Nachdem aber die Oberfinanzdirektion bis 1987 die Zahl der Stellen für Betriebsprüfer auf rd. 45 erhöht hat, fehlen nunmehr 14 Betriebsprüfer. Die Unterbesetzung ist damit größer als im Jahre 1984. Der Prüfungsturnus für Mittelbetriebe war 1989 mit 17 Jahren immer noch fast doppelt so lang, das Mehrergebnis je Prüfungsfall in den Jahren 1988 und 1989 mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt.

Die Oberfinanzdirektion sah sich bisher außerstande, weitere Verbesserungen zu erreichen. Sie verwies auf die ungünstige Personalstruktur bei diesem Finanzamt. Durch die große Zahl von Abgängen sei eine übermäßige Fluktuation eingetreten und der Anteil an dienstjüngeren Bediensteten überdurchschnittlich hoch. Sie habe das Finanzamt bei der Zuteilung ausgebildeter Nachwuchskräfte bevorzugt berücksichtigt. Es seien aber immer wieder kurzfristige Änderungen, wie Beurlaubungen und Einberufungen zum Wehrdienst, eingetreten, die es erforderlich machten, die Funktionsfähigkeit des Innendienstes aufrecht zu erhalten. Sie habe neun Betriebsprüfer eines entfernt liegenden Finanzamts für die Durchführung von je zwei Prüfungen herangezogen. Es sei praktisch nicht durchführbar, geeignete dienstältere Prüfer von weiter entfernt liegenden Finanzämtern gegen ihren Willen an das Finanzamt zu versetzen.

Der LRH verkennt nicht die bestehenden Schwierigkeiten, Beamte gegen ihren Willen von einem Finanzamt an ein anderes zu versetzen. Er sieht auch die Notwendigkeit, daß ein Finanzamt vorrangig über einen funktionsfähigen Innendienst verfügen muß. Er hält es aber nicht für hinnehmbar, daß ein so großes Finanzamt über Jahre die zu prüfenden Betriebe in erheblich größeren Zeitabständen prüft als der Durchschnitt der Finanzämter und auch der Nachbarfinanzämter.

Die Tatsache, daß dieses Finanzamt unverhältnismäßig viele ausgebildete Betriebsprüfer an Finanzämter für Großbetriebsprüfung abgibt, dürfte darauf zurückzuführen sein, daß es für die Körperschaften aus drei Finanzamtsbezirken zuständig und wegen dieser Konzentration im besonderen Maße geeignet ist, Nachwuchsprüfer für die Großbetriebsprüfung zu stellen. Der LRH hat deshalb das Finanzministerium gebeten, auch zu prüfen, ob durch eine Verteilung der Körperschaften auf drei Finanzämter eine breitere Basis für die Heranbildung von Großbetriebsprüfern erreicht werden kann.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Sozialministerium
Einzelplan 05

6. Wartung von Bildschirmterminals

Ein Landesamt schloß für 35 Bildschirmterminals einen Wartungsvertrag ab. Das war unwirtschaftlich. Zwei der Terminals wurden bisher überhaupt nicht genutzt.

- a) Ein Landesamt beschaffte Ende 1985 für die ihm unterstellten Krankenhäuser mit Kosten von rd. 190 000 DM 35 Bildschirmterminals (Bildschirm, Tastatur).

Im allgemeinen waren je Krankenhaus ein Terminal ständig für die Patientenaufnahme-Registrierung, ein zweites für dabei auftretende Belastungsspitzen und ein drittes für die Buchhaltung eingesetzt.

Das Landesamt hielt den Abschluß eines Vertrags zur Wartung der Terminals für erforderlich. Das Sozialministerium erklärte sich Ende März 1986 damit einverstanden. Das Landesamt schloß deshalb im Juli 1986 mit Wirkung vom 1. 9. 1986 und einer Laufzeit von 36 Monaten einen Wartungsvertrag ab, der sowohl „vorbeugende, zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft erforderliche Leistungen“ (Instandhaltung) als auch die „Beseitigung von Störungen durch Reparatur und/oder Ersatz“ (Instandsetzung) enthielt. Das Landesamt verfügte gleichzeitig, die Krankenhäuser sollten ihm auftretende Betriebsstörungen melden.

Die Krankenhäuser zahlten während der dreijährigen Vertragslaufzeit insgesamt rd. 56 000 DM an die Wartungsfirma.

Bei einem Krankenhaus mit fünf Bildschirmterminals hat der LRH im Jahre 1989 festgestellt, daß die Wartungsfirma bisher keine Leistungen erbracht hatte. Das Krankenhaus zahlte aufgrund des Wartungsvertrags für seine fünf Terminals rd. 8 000 DM. Das ist mehr als der Kaufpreis eines Terminals.

Das Landesamt hat auf die Prüfungsfeststellungen des LRH mitgeteilt, im Störfall hätten keine Austauschgeräte zur Verfügung gestanden und somit hätte die Betriebsbereitschaft nur mit einem Wartungsvertrag gewährleistet werden können. Zum Umfang angefallener Wartungsarbeiten konnte das Landesamt keine Angaben machen, obwohl Störungen zu melden waren.

Das spricht dafür, daß auch in den anderen Krankenhäusern bei den 30 Bildschirmterminals keine Störungen aufgetreten sind. Der Abschluß eines Wartungsvertrags war unwirtschaftlich (Verstoß gegen §§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 LHO), weil Bildschirmterminals, anders als überwiegend mechanisch arbeitende Geräte, keine Instandhaltungen erfordern und Instandsetzungen kaum anfallen.

- b) Bei einem Krankenhaus lagerten zwei der fünf beschafften Bildschirmterminals im Wert von insgesamt 11 000 DM bislang ungenutzt ohne Schutz gegen Staub und mechanische Einwirkungen zusammen mit anderen ausgemusterten Geräten in einem Abstellraum. Auch für diese beiden Terminals zahlte das Krankenhaus Wartungskosten.

Das Landesamt hat dem LRH dazu mitgeteilt, nach der Beschaffung sei der weitere Einsatz für die Befunddokumentation eingestellt worden, so daß diese Terminals „übrig waren“ und als Ersatzgeräte für den Störfall aufbewahrt würden (Verstoß gegen §§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 LHO).

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

7. Unwirtschaftliche Miete von Druckgasflaschen

Eine Landeslinik bezog medizinischen Sauerstoff in Druckgasflaschen auf Tagesmietbasis. Durch Abschluß eines längerfristigen Mietvertrags hätte sie Mehrkosten vermeiden können.

Eine Landeslinik bezog 1984 bis 1988 medizinischen Sauerstoff in Druckgasflaschen auf Tagesmietbasis. Statt dessen hätte sie zur Deckung des Mindestbedarfs einen Flaschenmietvertrag über fünf Jahre und zur Deckung des ständig schwankenden Tagesbedarfs einen Liefervertrag auf Tagesmietbasis abschließen können. Zwar wären in diesem Fall die Mietkosten für fünf Jahre sofort in voller Höhe fällig gewesen; da jedoch derartige Vorleistungen in dem Wirtschaftszweig allgemein üblich sind, sind sie gemäß § 56 LHO zulässig.

Der LRH hat die Alternative geprüft. Danach hätten von den ausgegebenen 12 800 DM rd. 5 000 DM bei einem Fünfjahresvertrag eingespart werden können (Verstoß gegen §§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 LHO).

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

8. Leistung von Eingliederungshilfe für Behinderte

Kapitel 05 30

Ein vom Land zur Gewährung von Eingliederungshilfe für Behinderte herangezogener Landkreis ging anderweitigen Leistungspflichten, die das Land entlastet hätten, nicht in der erforderlichen Weise nach. Die für die Beurteilung der Kostentragungspflicht des Landes notwendigen Stellungnahmen des Gesundheitsamtes waren nicht immer hinreichend verlässlich. Der Landkreis setzte sich auch über seine gesetzliche Verpflichtung zur vorläufigen Hilfeleistung hinweg.

Eingliederungshilfe für Behinderte wird nach §§ 39 ff. Bundessozialhilfegesetz (BSHG) Hilfesuchenden gewährt, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind. Für die Leistung der Eingliederungshilfe ist das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe zuständig, wenn es aufgrund der Behinderung erforderlich ist, die Hilfe in stationären oder teilstationären Einrichtungen wie Wohnheimen, Werkstätten für Behinderte, Tagesbildungsstätten oder Sonderkindergärten zu gewähren (§ 100 Abs. 1 BSHG). Das Land hat aufgrund von § 96 Abs. 2 BSHG, § 4 Abs. 2 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des BSHG (Nds. AG BSHG) die kreisfreien Städte und Landkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe zur Durchführung der Eingliederungshilfe gegen Kostenerstattung herangezogen (§§ 1 und 4 Abs. 1 Nr. 1 Heranziehungsverordnung-BSHG).

Das Land verausgabte im Jahre 1990 rd. 900 Millionen DM für Maßnahmen der Eingliederungshilfe. Aus Verpflichtungen anderer und aus Kostenersatz der Hilfeberechtigten vereinnahmte es rd. 80 Millionen DM. Die Nettoausgaben für 1990 betrugen demnach rd. 820 Millionen DM.

Der LRH hat bei einem herangezogenen Landkreis die Gewährung von Eingliederungshilfe zu Lasten des Landes geprüft und u. a. festgestellt:

Unzureichende Erhebung von Einnahmen

Gemäß § 2 BSHG erhält Sozialhilfe nicht, wer sich selber helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen erhält. Der Sozialhilfeträger ist zwar nach § 43 BSHG vorleistungspflichtig, Verpflichtungen anderer werden dadurch aber nicht berührt. Das bedeutet, daß Mittel der Sozialhilfe in jedem Fall nur solange und soweit eingesetzt werden dürfen, wie anderweitige Mittel nicht zur Verfügung stehen.

Von den insofern geprüften 74 Hilfefällen hatte der herangezogene Landkreis in 15 Fällen die Erhebung von Einnahmen nicht oder nicht hinreichend verfolgt. U. a. hat der LRH festgestellt:

- Für den Hilfeempfänger A trug das Land die Unterbringungskosten seit 1984. Sein 1988 verstorbener Vater war praktischer Arzt. Dieser hatte bereits zu Lebzeiten Vermögensgegenstände auf die Geschwister des Hilfeempfängers übertragen und diesen auch testamentarisch übergeben.

Der Landkreis hatte es dem Pfleger des Hilfeempfängers, seinem Schwager, anheimgestellt, Pflichtteilsansprüche gemäß §§ 2303 ff. BGB und Ergänzungsansprüche

- gemäß §§ 2325 BGB geltend zu machen, und sah davon ab, seinerseits diese Ansprüche zugunsten des Landes zu verfolgen.
- Die Hilfeempfangerin B erhielt seit 1971 Eingliederungshilfe. In einem Entwicklungsbericht von 1971 heißt es über den Vater der Hilfeempfangerin: „Herr B... ist Inhaber einer ...fabrik in X... . Die finanzielle Situation der Familie ist sehr günstig.“
Der Landkreis ließ – zu Lasten des Landes – ungeprüft, ob die Eltern über den bisherigen Kostenbeitrag hinaus noch weitere Unterhaltsleistungen zu erbringen hatten, nachdem die Hilfeempfangerin inzwischen 21 Jahre alt geworden war (§ 43 BSHG), und ob 1976 nach dem Tode des Vaters der Hilfeempfangerin Erbsprüche zustanden.
 - Im Sozialhilfeantrag der 1938 geborenen Hilfeempfangerin C wird als Vermögen der verwitweten Mutter der Hilfeempfangerin angegeben: „...-Wohnh. Y..., X...str. 6“. Nach dem Tode der Mutter 1986 ist der Landkreis nicht der Frage nachgegangen, ob die Hilfeempfangerin aufgrund des Erbfalls möglicherweise zu den Kosten der Hilfe heranzuziehen war.
 - Der Hilfeempfänger D gab 1976 in seinem Sozialhilfeantrag als eigenes Vermögen an: „Bankvermögen und Wertpapiere insgesamt ca. 80 000 DM“. Als er 1979 21 Jahre alt wurde, versäumte es der Landkreis zu Lasten des Landes, ihn zu höheren Kosten als denen für den Lebensunterhalt heranzuziehen. Erst 1985 bemerkte der Landkreis aufgrund eines Hinweises der Einrichtung sein Versäumnis und zog von da an den Hilfeempfänger zu den Kosten der Hilfe heran.
 - Die 1932 geborene Hilfeempfangerin E war Eigentümerin landwirtschaftlicher Flächen mit aufstehenden Gebäuden. In einem 1976 gestellten Sozialhilfeantrag der Hilfeempfangerin befindet sich der im Sozialamt des Landkreises gefertigte handschriftliche Bearbeitungshinweis: „Lt. § 88 BSHG Grundvermögen ungeschützt, HLU (d. h. Hilfe zum Lebensunterhalt, kostentragungspflichtig ist der örtliche Träger) zu gegebener Zeit nur als Darlehen“. Der Landkreis hat dieses Vermögen nicht für das Land in Anspruch genommen. Die Hilfeempfangerin konnte deshalb gegen Einräumung einer lebenslangen Betreuung den Grundbesitz an die Einrichtung verkaufen, in der sie sich befand. Die Einrichtung veräußerte den Grundbesitz wenig später zu dem doppelten Preis. Das Land hat gleichwohl weiterhin die Kosten für den Besuch der Werkstatt für Behinderte in der Einrichtung zu tragen.
 - Öffentlich Bedienstete und ihre Angehörigen haben bei dauernder Heimunterbringung grundsätzlich Anspruch auf Beihilfeleistungen gegen den Dienstherrn. Der Landkreis ist in zwei der geprüften Fälle Beihilfeansprüchen gegen den Bund nicht nachgegangen.

Angesichts derartiger Mängel, die nicht nur bei der Einnahmeerhebung festgestellt wurden, hat der LRH die Frage nach der Haftung der Gebietskörperschaften für Schäden aufgeworfen, die sie durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln im Rahmen der Heranziehung verursachen.

Der Rechtsordnung ist eine solche Haftung von Trägern öffentlicher Verwaltung, die fremde Angelegenheiten wahrnehmen, nicht unbekannt. Sie wird damit gerechtfertigt, daß nur die ausführende Verwaltung Fehlerquellen im personellen und sachlichen Bereich kontrollieren und ggf. beseitigen könne. Wer aber die Fehlerquelle beherrsche, habe für eine nicht ordnungsgemäße Verwaltung und für durch sie verursachte Schäden einzustehen. Letztlich stelle das Einstehenmüssen für Verwaltungsfehler eine Verwaltungslast dar, die sich aus dem Betrieb einer Behörde ergebe und daher den Träger der Behörde treffe.

Entsprechend haften gemäß Artikel 104a Abs. 5 GG der Bund und die Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Gemäß § 91 Abs. 1 Satz 3 Sozialgesetzbuch X haftet ein beauftragter Sozialleistungsträger dem beauftragenden, wenn der beauftragte Träger Sozialleistungen zu Unrecht erbracht hat und ihn ein Verschulden trifft. Das Land ist vor Gericht wiederholt mit dem Versuch gescheitert, über diese Vorschrift einzelne herangezogene Gebietskörperschaften wegen fehlerhaften Verwaltungshandelns in Anspruch zu nehmen.

Der LRH hat deshalb empfohlen, die Haftungsfrage durch Einfügung einer besonderen Haftungsnorm in das Nds. AG BSHG ausdrücklich zu regeln.

Feststellung der sachlichen Zuständigkeit des Landes

Ob ein Hilfesuchender stationäre oder teilstationäre Maßnahmen der Eingliederungshilfe in Anspruch nehmen kann – für die das Land die Kosten trägt – oder sich der Eingliederungserfolg auch durch ambulante Betreuungsmaßnahmen erreichen läßt – für die die örtlichen Träger der Sozialhilfe die Kosten tragen –, läßt sich nur aufgrund medizinischer Befunderhebungen feststellen. Diese Erhebungen obliegen den herangezogenen Gebietskörperschaften, die damit ihre Gesundheitsämter betrauen (vgl. § 126 BSHG).

Aufgabe des Arztes ist es, den Krankheits- und Behinderungszustand zu beschreiben und die Leiden bzw. Gebrechen sowie die sich daraus ergebenden Beeinträchtigungen zu diagnostizieren. Er soll damit die medizinisch-fachliche Grundlage schaffen für die dem Landessozialamt vorbehaltene Anerkennung der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers. Die Anerkennung besteht in der Entscheidung, daß der Hilfesuchende zum Personenkreis nach § 39 Abs. 1 und 2 BSHG gehört und es gemäß § 100 Abs. 1 Nr. 1 BSHG erforderlich ist, die Hilfe stationär oder teilstationär zu gewähren (Grundanerkennnis).

Nach den Feststellungen des LRH enthielten die Stellungnahmen des Gesundheitsamts in mehreren Fällen keine sachverständigen medizinischen Tatsachenfeststellungen, sondern nahmen die Entscheidungen des Landessozialamts praktisch vorweg. In einigen Fällen waren sie inhaltlich nicht hinreichend zuverlässig. Gleichwohl gab sich das Landessozialamt damit zufrieden. So stellte der LRH z. B. fest:

- Im Frühjahr 1988 verlängerte das Landessozialamt die Grundanerkennnisse für neun vom geprüften Landkreis betreute jugendliche Hilfeempfänger „vorbehaltlich entsprechender amtsärztlicher Stellungnahmen“. Auf Anforderung erwiderte das Gesundheitsamt dem Sozialamt des Landkreises, „daß alle neun genannten Hilfeempfänger aufgrund einer geistigen Behinderung die Tagesstätte ... besuchen. ... Alle genannten Hilfeempfänger gehören zum Personenkreis nach § 39 BSHG. Eine weitere Förderung in der Tagesstätte ist für alle Hilfeempfänger sinnvoll und dringend erforderlich.“

Diese Sammelstellungnahme legte der Landkreis dem Landessozialamt vor, das sich damit zufrieden gab.

- Der Hilfeempfänger F wurde aufgrund der vorgelegten ärztlichen Stellungnahme, die die Diagnose „Imbezillität“ stellt, seit 1977 zunächst in einer Tagesbildungsstätte, später in einer Werkstatt für Behinderte und seit 1980 auch in einem Wohnheim betreut. 1988 erhielt das Landessozialamt in anderem Zusammenhang von einem nervenärztlichen Gutachten über den Hilfeempfänger Kenntnis, wonach „von einer leichten intellektuellen Minderbegabung hinsichtlich verbaler Fähigkeiten auszugehen“ sei. Die daraufhin angeforderte amtsärztliche Stellungnahme sagt nunmehr, daß von einer Imbezillität nicht (mehr) die Rede sein könne, erklärt jedoch ab-

schließend: „Zu diesem Zeitpunkt gehört F... zu dem Personenkreis nach § 39 Abs. 1 BSHG.“

- Die Hilfeempfangerin G wurde nach Abgang aus der 10. Sonderschulklasse auf Kosten der Arbeitsverwaltung im Arbeitstrainingsbereich einer Behindertenwerkstatt gefördert. Nach Auslaufen der Maßnahme beantragte der Landkreis das Grundanerkennnis. Zur diagnostischen Beurteilung stellte das Gesundheitsamt eine „geistige Behinderung an der unteren Grenze der Debilität“ fest. Das Landessozialamt forderte daraufhin weitere Unterlagen an und wies nach deren Auswertung darauf hin, es werde „sowohl im Entwicklungsbericht als auch im Rehabogen festgestellt, daß die oben Genannte lernbehindert ist. Eine Lernbehinderung ist aber keine wesentliche geistige Behinderung i. S. des BSHG“.

Daraufhin legte der Landkreis eine den bisherigen Akteninhalt resümierende ärztliche Stellungnahme seines Gesundheitsamts vor, die feststellte, daß die Hilfeempfangerin „aufgrund ihrer Behinderung ... eindeutig zum Personenkreis nach § 39 Abs. 1 Satz 1 BSHG“ gehöre. Daraufhin erteilte das Landessozialamt das Grundanerkennnis.

- Die bereits in einer Werkstatt für Behinderte betreute Hilfeempfangerin H sollte 1987 auch in ein Wohnheim aufgenommen werden. Dazu erklärte das Gesundheitsamt, dies wäre für die Hilfeempfangerin „sehr gut“. Das Landessozialamt erteilte das Grundanerkennnis „unter dem Vorbehalt, daß die Maßnahme amtsärztlicherseits nicht nur wünschenswert, sondern aufgrund der Behinderung für erforderlich gehalten wird“. Das Sozialamt des Landkreises schrieb daraufhin dem Gesundheitsamt: „Zur Abgabe des Grundanerkennnisses für die Wohnheimunterbringung der oben Genannten benötigt das Landessozialamt ... noch eine amtsärztliche Stellungnahme, die aussagt, daß die Maßnahme nicht nur wünschenswert, sondern aufgrund der Behinderung auch für erforderlich gehalten wird“. Das Gesundheitsamt stellte daraufhin fest, daß „die Wohnheimbetreuung für ... H... unbedingt erforderlich“ sei.
- Auf eigenen Wunsch verließen 1988 bzw. 1989 die Hilfeempfänger I, K, L, M und N ihre Einrichtungen. Sie haben zum Teil Arbeit auf dem freien Arbeitsmarkt gefunden, zum Teil werden sie ambulant von einem privaten Verein betreut. In allen Fällen hatte das Landessozialamt aufgrund der vorgelegten ärztlichen Stellungnahmen ein unbefristetes Grundanerkennnis abgegeben.

Der LRH hat angesichts derartiger Feststellungen die Frage aufgeworfen, ob – auch wegen der Nähe der Gesundheitsämter zu den örtlichen Trägern sowie der konkurrierenden Kostentragungspflicht der örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger – die Stellungnahmen der Gesundheitsämter als eine stets hinreichend nachvollziehbare, zuverlässige Grundlage für die Entscheidung des Landessozialamts über die Gewährung der Hilfe zu Lasten des Landes anerkannt werden könne oder ob Möglichkeiten für eine wirksame Kontrolle der Feststellungen der Gesundheitsämter geschaffen werden müßten. Es sollte erwogen werden, Landesärzte (§ 126a BSHG) – jedenfalls in Zweifelsfällen – bei der Erhebung und Beurteilung der Befunde zu beteiligen.

Vorläufige Hilfeleistung

Die Leistungspflicht des Landes als überörtlicher Träger der Sozialhilfe setzt erst ein, wenn das Landessozialamt im Einzelfall das Grundanerkennnis erteilt hat. Bis dahin haben die herangezogenen örtlichen Träger die Sozialhilfeleistungen im Wege „vorläufiger Hilfeleistung“ gemäß § 8 Abs. 1 Nds. AG BSHG zunächst vorschußweise auf eigene Rechnung zu erbringen.

Der LRH hat festgestellt, daß bei den 38 insofern geprüften Vorgängen nur in drei Fällen das Grundanerkennnis bereits bei der Erstaufnahme eines Hilfesuchenden in eine Einrichtung vorlag. In allen anderen Fällen hätte der Landkreis zunächst auf seine Kosten vorläufig Hilfe leisten müssen. Dies hat er jedoch nicht getan:

- War die aufnehmende Einrichtung die örtliche Lebenshilfe e.V., zahlte der Kreis die Pflegesätze vom nächsten Fälligkeitstermin an unter dem Vorbehalt, daß das Landdessozialamt die sachliche Zuständigkeit des Landes anerkennen werde. Gleichwohl belastete er das Land ab sofort über die sogenannte namenlose Sammelabrechnung mit den Zahlungen.
- Bei den anderen Einrichtungen, die Hilfesuchende vor Abgabe des Grundanerkennnisses aufgenommen hatten, berichtigte er die Pflegesatzforderungen erst dann, wenn das Grundanerkennnis vorlag. Diese Einrichtungen waren deshalb gezwungen, die Kosten entgegen § 5 BSHG meist mehrere Monate – in einem Fall sogar über zwei Jahre – aus eigenen Mitteln vorzustrecken.

Informelle Nachfragen bei weiteren herangezogenen Gebietskörperschaften deuten darauf hin, daß auch andere örtliche Träger nicht nach § 8 Abs. 1 Nds. AG BSHG vorläufig eintreten, insbesondere Zahlungen an die Einrichtungen vielfach erst nach Vorliegen der Grundanerkennnisse leisten.

Es ist unverzichtbar, daß die herangezogenen Gebietskörperschaften der geltenden Rechtslage entsprechend nach § 8 Abs. 1 Nds. AG BSHG vorläufig eintreten. Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine Änderung des § 8 Nds. AG BSHG in Betracht gezogen werden sollte. Die Rechtsprechung gewährt nämlich u. a. mit der Begründung, es handele sich bei § 8 Nds. AG BSHG lediglich um eine interne Zuständigkeitsregelung, Antragstellern zu Lasten des Landes vorläufigen Rechtsschutz, wenn sie die Begleichung ihrer Pflegekosten verlangen und der Hilfeanspruch glaubhaft gemacht ist. Das verursacht zusätzlichen Aufwand und zusätzliche Kosten. Ferner werden einer Einrichtung, die gezwungen war, Pflegekosten vorzufinanzieren, dadurch entstehende Schuldzinsen über den Pflegesatz erstattet. Im Rahmen der notwendigen Überlegungen zur Änderung des § 8 Nds. AG BSHG sollte auch geprüft werden, ob die Grundannahme der Vorschrift noch zutrifft; denn der Eilfall nach § 8 Abs. 1 Nds. AG BSHG stellt offenbar den Regelfall dar, und das Landdessozialamt verweigert das beantragte Grundanerkennnis nur selten.

In allen Fällen sind die Erörterungen mit dem Sozialministerium noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur Einzelplan 06

9. **Umwidmungsermächtigung in § 13 Haushaltsgesetz 1985 bis 1988, § 12 Haushaltsgesetz 1989**
Kapitel 06 10 bis 06 38

Die in den Haushaltsgesetzen seit 1985 enthaltene Ermächtigung, nicht in Anspruch genommene Personalmittel auch für Investitionen zu nutzen, hat zahlreiche noch nicht angemessen gelöste Fragen aufgeworfen und zum Teil zu Mißbräuchen geführt. Die Grundgedanken dieser zu Einsparungen bei der Stellenbewirtschaftung anreizenden, die Flexibilität der Hochschulen erleichternden und ihre Eigenverantwortlichkeit stärkenden Regelung stellt der LRH nicht in Frage. Die Intentionen dieser Regelung lassen sich aber nur auf verbesserten gesetzlichen und administrativen Grundlagen verwirklichen.

Seit 1985 enthalten die Haushaltsgesetze – bis 1988 in § 13, seit 1989 in § 12, jeweils Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe c – folgende Regelung:

„Innerhalb der Kapitel 06 10, 06 13 bis 06 17 und 06 21 bis 06 38 können verwendet werden ... die bei den Titeln 422 01, 422 05, 425 01 und 426 01 veranschlagten, jedoch zeitweilig nicht in Anspruch genommenen Ausgaben für Planstellen und Stellen sowie die nicht in Anspruch genommenen Ausgaben bei der Titelgruppe 61 zur Verstärkung der Ansätze bei den Titeln 812 71, 812 81 oder 812 98.“

Mit dieser Regelung soll den besonderen Bedürfnissen der Hochschulen Rechnung getragen werden: Die Hochschulen sind zwar „Körperschaften des öffentlichen Rechts“ (§ 72 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz – NHG –) mit dem „Recht der Selbstverwaltung“ (§ 72 Abs. 2 NHG); sie haben aber kein eigenes Vermögen (§ 125 NHG) und keinen eigenen Haushalt (§ 123 NHG). Die Hochschulen sind vielmehr „zugleich Einrichtungen des Landes“ (§ 72 Abs. 1 NHG); für sie werden „die Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und anderen Stellen ... im Haushalt des Landes veranschlagt“ (§ 123 Abs. 1 NHG). Die „Wirtschafts- und Personalverwaltung“ der Hochschulen ist demgemäß eine „staatliche Angelegenheit“ (§ 75 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 NHG). Dabei sind die Hochschulen gegenüber anderen Einrichtungen des Landes noch zusätzlichen einschränkenden Regelungen unterworfen; denn § 123 Abs. 2 NHG bestimmt:

„Die Stellen werden den Fachbereichen oder den wissenschaftlichen Einrichtungen, die Stellen für die zentrale Verwaltung werden dem Leiter der Hochschule, die Stellen für die zentralen Einrichtungen im Sinne des § 105 Abs. 1 werden diesen durch den Haushaltsplan zugeordnet. Der Haushaltsplan kann zentrale Stellenreserven vorsehen.“

Dem Zuordnungsgebot des § 123 Abs. 2 NHG trägt der Haushaltsgesetzgeber durch die Beilage 1 zum Einzelplan 06 Rechnung. Eine zentrale Stellenreserve ist danach durchweg nicht vorgesehen.

Ziel der eingangs zitierten haushaltsgesetzlichen Regelung war und ist es, im Interesse der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) mehr Flexibilität zu erreichen:

- Planstellen und Stellen dürfen zwar lediglich dann vorgehalten sowie nur und erst dann besetzt werden, wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben notwendig ist. Angesichts des Aufgabenfindungsrechts der Hochschullehrer (Artikel 5 GG) besteht bei den Hochschulen insoweit jedoch ein besonders weiter Beurteilungsspielraum. Hinzu kommt, daß die Hochschulen durch die grundsätzlich nur befristet beschäftigten Drittmittelkräfte sowie durch die Diplomierten und Graduierten in weniger marktgängigen Fächern einem im Vergleich zu anderen Landesdienststellen ungewöhnlichen Einstellungsdruck ausgesetzt sind. Die durch § 13/12 Buchstabe c Haushaltsgesetz (HG) geschaffene Befugnis, „nicht in Anspruch genommene Ausgaben für Planstellen und Stellen“ in Investitionsmittel umzuwidmen, gibt den Hochschulen einen starken Anreiz, der Versuchung, ihr (Plan-)Stellenreservoir stets auszuschöpfen, zu widerstehen und auch bei der Stellenbewirtschaftung wirtschaftlich zu verfahren.
- Immer wieder ergeben sich in den Laboratorien, Bibliotheken und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen neue Möglichkeiten, die teure menschliche Arbeitskraft durch letztlich kostengünstigere Geräte (Spülautomaten, Computer, Autoanalyser usw.) zu ersetzen. Die in § 13/12 Buchstabe c HG verankerte Umwidmungsbefugnis reizt dazu an, derartige Möglichkeiten jeweils umgehend zu nutzen. Sie erleichtert es, den sonst mindestens zweijährigen Vorlauf vom Bedarfsträger über die Haushalts- und Planungskommission (§ 93 Abs. 3 Nr. 2 NHG) und

den Senat (§ 91 Abs. 2 Nr. 2 NHG) bis zur Anmeldung des Bedarfs der einzelnen Hochschule gemäß § 122 NHG sowie über die Haushaltsvoranschläge des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur (§ 27 LHO) bis zu der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans durch das Finanzministerium (§ 28 LHO), der Beschlußfassung durch das Landesministerium (§ 29 LHO) und der Vorlage beim Landtag (§ 30 LHO) erheblich zu verkürzen.

- Der Bedarf der Hochschulen an Mitteln zum Ersatz sowie zur Erneuerung und Ergänzung von Geräten hat sich durch die Ansätze in Hauptgruppe 8 sowie in den die Hauptgruppe 8 einschließenden Titelgruppen nicht immer rechtzeitig ausreichend decken lassen. Die Vorschrift des § 13/12 Buchstabe c HG kann den Hochschulen insofern Erleichterung verschaffen.
- Unabhängig von alledem verschafft § 13/12 Buchstabe c HG den Hochschulen ein hohes Maß an Flexibilität. Die einzelne Hochschule vermag so zur Verwirklichung ihrer „Entwicklungsplanung ...“, insbesondere ihre(r) Zielvorstellungen, deren Rangfolge“ (§ 91 Abs. 2 Nr. 1 NHG), selbst beizutragen. Sie kann im Bereich der Forschung leichter Schwerpunkte bilden, die Einrichtung neuer Studiengänge beschleunigen und Folgen der Überlast eher abdämpfen. Vor allem wird sie auch bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen beweglicher.

Nach Ansicht der Hochschulstrukturkommission für das Land Niedersachsen (Stellungnahmen und Empfehlungen 1990 S. 80) hat sich die seit 1985 alljährlich erneut getroffene haushaltsgesetzliche Regelung „bewährt“. Nach den Feststellungen des LRH bei den Hochschulen A, B, C, D und E wirft die bisherige Regelung jedoch eine Fülle von Fragen auf:

- Würden die Personalausgaben auch für die Hochschulen so veranschlagt, wie das nach den dem Haushaltsgesetz als Anlage beigefügten „Allgemeinen Bemerkungen“ vorgesehen ist, liefe die Regelung des § 13/12 Buchstabe c HG nach spätestens zwei Jahren ins Leere, weil es nichts mehr einzusparen gäbe. Um dies zu vermeiden, veranschlagen das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sowie das Finanzministerium in einer Weise, die mit den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht vereinbar ist (vgl. Abschnitt V Nr. 10).
- Die Einsparungskriterien sind in § 13/12 Buchstabe c HG so ungenau gefaßt, daß die Hochschulverwaltungen vor erheblichen Vollzugsproblemen stehen und vielfach der Versuchung einer mißbräuchlich weiten Auslegung erliegen (vgl. Abschnitt V Nr. 11).
- Solange die Zuordnungsregelungen in § 123 Abs. 2 NHG und die Zuordnungen in Beilage 1 zum Einzelplan 06 nicht modifiziert werden, läßt § 13/12 Buchstabe c HG eine Nutzung nicht in Anspruch genommener Personalmittel für Zwecke außerhalb der Fachbereiche, wissenschaftlichen oder zentralen Einrichtungen, denen die zur Einsparung genutzten Planstellen und Stellen zugeordnet sind, nicht zu. Soweit die Präsidenten und/oder Senate der Hochschulen instituts- und fachbereichsübergreifende Umwidmungen vorgenommen haben, ist dies selbst dann unzulässig gewesen, wenn die erwirtschaftenden Einrichtungen damit einverstanden gewesen sind (vgl. Abschnitt V Nr. 12).
- Bislang besteht die in § 13/12 Buchstabe c HG normierte Umwidmungsmöglichkeit nur innerhalb der Hochschulkapitel 06 10, 06 13 bis 06 17 und 06 21 bis 06 38 sowie „entsprechend“ in den Klinikkapiteln 06 12 und 06 19. Umwidmungen zugunsten von Großgeräten, die in Kapitel 06 08 zu veranschlagen sind, oder gar zu – im Einzelplan 20 zu veranschlagenden – Baumaßnahmen sind daher nicht zulässig. Hiergegen haben die geprüften Hochschulen und das Ministerium für Wissenschaft und Kultur ständig verstoßen (vgl. Abschnitt V Nr. 15).

- Wegen der Weihnachtsgratifikationen lassen sich aus Stellen im November und aus Planstellen im Dezember die höchsten Einsparungen erzielen. Erst im letzten Quartal eines Haushaltsjahres erwirtschaftete Verstärkungsmittel lassen sich im auslaufenden Haushaltsjahr in der Regel allerdings nicht mehr wirtschaftlich verausgaben. Soweit Hochschulen Verbindlichkeiten zu Lasten erst noch erwarteter Einsparungen eingegangen sind, erscheint dies bedenklich. Zumindest für das letzte Quartal eines Haushaltsjahres läuft § 13/12 Buchstabe c HG ins Leere, soweit die in § 45 Abs. 4 letzte Satzhälfte LHO zugelassenen Übertragungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden (vgl. Abschnitt V Nr. 13).
- Selbst wenn die seit 1985 in § 13 oder 12 Buchstabe c HG alljährlich wiederholte Regelung in einem dauerhaften Gesetz getroffen wäre, wäre es nicht zulässig, in der Erwartung, auch in künftigen Haushaltsjahren Einsparungen zu erzielen, Zusagen zu erteilen oder andere Verbindlichkeiten einzugehen. Hiergegen haben Hochschulen auf Weisung oder mit Billigung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur wiederholt verstoßen (vgl. Abschnitt V Nr. 14).

Nach den Feststellungen des LRH hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur keine hinreichenden Verwaltungsvorschriften erlassen, um den Hochschulen die Anwendung des § 13/12 Buchstabe c HG zu erleichtern und um Mißbräuchen vorzubeugen. Die Vorstellung der Hochschulstrukturkommission für das Land Niedersachsen, § 13/12 HG diene der „Entbürokratisierung des Verhältnisses von Staat und Hochschule“, geht – zumindest bislang – fehl.

Soll an den Grundgedanken der Regelung des § 13/12 Buchstabe c HG festgehalten werden, dürfte es erforderlich sein,

- die Personalausgaben für die Hochschulen abweichend von den „Allgemeinen Bemerkungen“ ausnahmslos nach Durchschnittssätzen zu veranschlagen (vgl. Abschnitt V Nr. 10),
- die Einsparungskriterien gesetzlich genauer zu fassen und durch Verwaltungsvorschriften weiter zu präzisieren (vgl. Abschnitt V Nr. 11),
- die Zuordnungsregeln des § 123 Abs. 2 NHG zu lockern oder gesetzlich zu fingieren, daß Planstellen und Stellen, solange sie unbesetzt sind, als „zentrale Stellenreserve“ im Sinne des § 123 Abs. 2 Satz 2 NHG gelten, aber gleichzeitig sicherzustellen, daß der Anreiz zum Einsparen von Personalmitteln für die Organisationseinheiten gewahrt bleibt (vgl. Abschnitt V Nr. 12),
- die Sonderregelung auf weitere für die Hochschulen bedeutsame Kapitel des Einzelplans 06 auszudehnen (vgl. Abschnitt V Nr. 15),
- die Problematik der Übertragung nicht gebundener Haushaltsreste zielgerecht zu klären (vgl. Abschnitt V Nr. 13) und
- mittelfristig anzustreben, die erforderlichen gesetzlichen Vorschriften außerhalb der jeweiligen Haushaltsgesetze dauerhaft zu verankern (vgl. Abschnitt V Nr. 14).

Die Erörterung der aufgezeigten Probleme mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur sowie mit dem Finanzministerium dauert noch an.

10. Veranschlagung der Personalausgaben für die Hochschulen Kapitel 06 10 bis 06 38

Die Veranschlagung der Personalausgaben in den Hochschulkapiteln widerspricht den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.

Nach den alljährlich dem Haushaltsgesetz beigefügten „Allgemeinen Bemerkungen zur Veranschlagung der Personalausgaben“ ist „Ausgangsbasis für die Veranschlagung der persönlichen Verwaltungsausgaben im Haushaltsjahr (X) ... bei den Titeln der Gruppen 422, 425 und 426 ... das Jahres-Ist“ des Jahres X-2 zuzüglich der Mittel für die besoldungs- und tarifrechtlichen Erhöhungen für das Jahr X-1 aufgrund der letzten noch nicht berücksichtigten Tarif- und Besoldungsrunde. Nicht auf der Basis der Ist-Ausgaben, sondern „auf der Grundlage der jährlich zu erstellenden landeseinheitlichen Durchschnittssätze“ sind die persönlichen Verwaltungsausgaben nur

- „für Stellenveränderungen (Stellenzu- oder -abgänge, Hebungen oder Höhergruppierungen) des Jahres“ X-2, „die nur mit einem Teilbetrag im Jahres-Ist“ X-2 „enthalten sind“ sowie
- „für Stellenveränderungen der Jahre“ X-1 und X veranschlagt.

Da die Hochschulen nach § 13/12 Buchstabe c HG

„die bei den Titeln 422 01, 422 05, 425 01 und 426 01 veranschlagten, jedoch zeitweilig nicht in Anspruch genommenen Ausgaben für Planstellen und Stellen sowie die nicht in Anspruch genommenen Ausgaben bei der Titelgruppe 61 zur Verstärkung der Ansätze bei den Titeln 812 71, 812 81 oder 812 98“,

d. h. für Sachinvestitionen (Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände) verwenden dürfen, würde das in den oben genannten „Allgemeinen Bemerkungen“ vorgesehene Verfahren dazu führen, daß alle im Jahre X-2 gemäß § 13/12 HG „zur Verstärkung der Ansätze bei den Titeln 812 71, 812 81 und 812 98“ genutzten Mittel der Hauptgruppe 4 im Jahre X bei der Veranschlagung der persönlichen Verwaltungsausgaben unberücksichtigt blieben. Denn diese Verstärkungsmittel werden als Ist-Ausgaben oder als Haushaltsreste in Hauptgruppe 8 und nicht etwa in Hauptgruppe 4 nachgewiesen. Die Befugnis, nicht in Anspruch genommene Personalausgaben für Investitionen zu verwenden, liefe – zunehmend und letztlich ganz – ins Leere.

Um dies zu verhindern, erhöhen Ministerium für Wissenschaft und Kultur und Finanzministerium das in den Hochschulkapiteln bei den Titeln der Gruppen 422, 425 und 426 ausgewiesene Jahres-Ist des Jahres X-2 um denjenigen Betrag, um den die Ansätze bei den Titeln 812 71, 812 81 und 812 98 im Jahre X-2 aus Mitteln der Hauptgruppe 4 verstärkt worden sind. Dabei lassen diese Ministerien – wie schon bei der Haushaltsrechnung für das Jahr X-2 – offen, aus welcher der Gruppen 422, 425 und 426 die zur Verstärkung der Ansätze bei den Titeln 812 71, 812 81 und 812 98 genutzten Mittel stammen, und ordnen deswegen die Erhöhungsbeträge den Titeln der Gruppen 422, 425 und 426 nach freier Einschätzung zu.

Die Summe aus persönlichen und sächlichen Ausgaben erhöhen die oben genannten Ministerien dann ggf. des weiteren um die Vomhundertsätze, die sich aus den besoldungs- und tarifrechtlichen Erhöhungen für das Jahr X-1 aufgrund der letzten noch nicht berücksichtigten Tarif- und Besoldungsrunde ergeben.

Dieses Verfahren widerspricht nicht nur den „Allgemeinen Bemerkungen zur Veranschlagung der Personalausgaben“, sondern den in §§ 8 Abs. 2 Nr. 2 sowie 10 Abs. 2 und 3 Haushaltsgrundsätzegesetz und in §§ 11 Abs. 2 Nr. 2 sowie 13 Abs. 2 und 3 LHO verankerten Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit, wonach die im Haushaltsjahr zu erwartenden Ausgaben, u. a. nach Personalausgaben, sächlichen Ausgaben und Investitionen getrennt, darzustellen sind.

Soll an den Intentionen des § 13/12 Buchstabe c HG festgehalten werden, so ist es erforderlich, die Personalausgaben für die Hochschulen abweichend von den „Allgemeinen Bemerkungen“ ausnahmslos nach Durchschnittssätzen zu veranschlagen. Bei den Per-

sonalausgabebetiteln 422 01, 422 05, 425 01 und 426 01 müsste dann jeweils ein Haushaltsvermerk ausgebracht werden, nach dem nicht in Anspruch genommene Personalausgaben den Investitionstiteln 812 71, 812 81 oder 812 98 zuwachsen, wenn die Einsparungen den Anforderungen einer präziser zu fassenden (haushalts-)gesetzlichen Regelung entsprechen, wie sie seit 1985 von § 13/12 Buchstabe c HG intendiert ist. In der Doppeltitelgruppe 71/81 und für die Universität Göttingen zusätzlich in der Titelgruppe 98 müsste ein entsprechender Korrespondenzvermerk ausgebracht werden, nach dem in Hauptgruppe 8 – allerdings auch nur in dieser – bis zu dem Betrag Verstärkungen vorgenommen werden dürfen, der in Hauptgruppe 4 eingespart worden ist.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

11. Ermittlung der „veranschlagten, jedoch zeitweilig nicht in Anspruch genommenen“ Personalausgaben für die Hochschulen gemäß § 13/12 Haushaltsgesetz Kapitel 06 10 bis 06 38

Die Voraussetzungen, unter denen nach § 13/12 Buchstabe c Haushaltsgesetz (HG) nicht in Anspruch genommene Ausgaben für Planstellen und Stellen zur Verstärkung der Ansätze bei den Investitionstiteln 812 71, 812 81 oder 812 98 verwendet werden dürfen, sind nicht hinreichend genau bestimmt. Zum Teil haben Hochschulen die Ansätze bei den Investitionstiteln allerdings auch verstärkt, obwohl die Voraussetzungen eindeutig nicht vorlagen.

Eine Verstärkung der Ansätze bei den Investitionstiteln 812 71, 812 81 oder 812 98 ist – abgesehen von Einsparungen bei Titelgruppe 61 – nach § 13/12 Buchstabe c HG nur zulässig, soweit Ausgaben für Planstellen und Stellen „zeitweilig“ nicht in Anspruch genommen worden sind, weil die (Plan-)Stellen „zeitweilig“ unbesetzt geblieben sind oder die (Plan-)Stelleninhaber „zeitweilig“ keine Bezüge erhalten haben.

Zeitweiligkeit der Nicht-Inanspruchnahme

Dem unscharfen Begriff der Zeitweiligkeit haben die geprüften Hochschulen keine hinreichend begrenzende Bedeutung beigemessen. Regelmäßig haben sie auch (Plan-)Stellen in ihre Berechnungen des Einsparvolumens einbezogen, die ein, zwei oder mehr Jahre lang unbesetzt waren.

Der Begriff der Zeitweiligkeit bedarf einer differenzierten Betrachtungsweise, die nicht allein auf die Dauer der Nicht-Inanspruchnahme abstellt: Ist eine Professorenstelle vakant, so könnte dies – weil sich Berufungsvorschläge vielfach nicht innerhalb der in § 57 Abs. 5 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) gesetzten Fristen realisieren lassen – ggf. über mehrere Jahre als zeitweilige Nicht-Inanspruchnahme angesehen werden.

Dies läßt sich unter Umständen auch für Vakanzen bei denjenigen (Plan-)Stellen im wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Dienst annehmen, die mit einer freien Professorenstelle in sachlichem Zusammenhang stehen (sogenannte Annex-Stellen). Sehr viel enger dürfte der Begriff „zeitweilig“ dagegen zu verstehen sein, wenn es sich um Vakanzen bei Stellen der zentralen Hochschulverwaltung oder der zentralen oder

sonstigen Einrichtungen der Hochschule handelt. In diesen Verwaltungs- und Leistungsbereichen ist eine längerfristige Vakanz ein Anzeichen für die Entbehrlichkeit der (Plan-)Stelle.

Sollte an den Intentionen des § 13/12 Buchstabe c HG festgehalten werden, so sollte die zur Umwidmung von Personalausgaben in Investitionsausgaben ermächtigende Vorschrift präziser gefaßt werden. Der Begriff der Zeitweiligkeit sollte durch feste zeitliche Grenzen ersetzt werden, ggf. für die Professoren und die übrigen Kategorien der Mitglieder der Hochschule (§ 44 Abs. 1 NHG) gestaffelt. Geprüft werden sollte in diesem Zusammenhang auch, ob die ersten (zwei) Monate einer Nicht-Inanspruchnahme nicht stets unberücksichtigt bleiben sollten, weil sich eine zügigere Wiederbesetzung einer freien (Plan-)Stelle in der Regel ohnehin nicht erreichen läßt.

Besetzbarkeit der (Plan-)Stellen als Einsparungsvoraussetzung

Die Hochschulen haben in ihre Berechnungen von eingesparten Personalausgaben (Plan-)Stellen einbezogen, die gemäß besonderem Haushaltsvermerk ohne Zustimmung des Finanzministeriums nicht in Anspruch genommen oder die nach besonderer Regelung in den „Allgemeinen Bestimmungen“ erst nach Freigabe durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur wiederbesetzt werden durften, weil es sich um wissenschaftliches Personal in Fächern handelt, das an der Lehrerausbildung beteiligt ist. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat häufig, auch ohne eine solche Stelle zur Wiederbesetzung freizugeben, die Mittelnutzung gemäß § 13/12 HG zugelassen. Die Hochschulen sind dann regelmäßig davon ausgegangen, die (fehlerhafte) Entscheidung des Ministeriums gelte nicht erst vom Tage ihres Erlasses an, sondern wirke bis zum Tag des Freiwerdens einer Stelle zurück; sie könnten deswegen die seit diesem Tage „eingesparten“ Mittel für andere Zwecke verwenden und nicht erst die seit der Entscheidung des Ministeriums nicht genutzten Personalmittel.

Mit den Sperregelungen hat der Haushaltsgesetzgeber die Besetzung der davon betroffenen (Plan-)Stellen zunächst untersagt. Die Sperre bezieht sich auch auf die für diese Stellen veranschlagten Personalausgaben. Keinesfalls kann hinsichtlich dieser gesperrten Stellen unterstellt werden, der Gesetzgeber habe der zuständigen obersten Landesbehörde neben den Alternativen der Freigabe und der Nichtfreigabe noch eine dritte eröffnen wollen, nämlich die Freigabe der gesperrten Stellen (zwar nicht zur Wiederbesetzung, aber) zur Nutzung der durch sie gebundenen Haushaltsmittel gemäß § 13/12 HG. Mit ihrer dem widersprechenden Praxis haben das Ministerium und die Hochschulen gegen das jeweils geltende Haushaltsgesetz verstoßen.

Ggf. sollte in der ohnehin neu zu fassenden Umwidmungsermächtigung eindeutig klar gestellt werden, daß Einsparungen in Hauptgruppe 4 nur bezüglich besetzbarer (Plan-)Stellen vorgenommen werden dürfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

12. Verstärkung der Ansätze für Investitionen der Hochschulen aus „zeitweilig nicht in Anspruch genommenen“ Personalausgaben gemäß § 13/12 Haushaltsgesetz
Kapitel 06 10 bis 06 38

Die Ermächtigung in § 13/12 Buchstabe c Haushaltsgesetz (HG), nicht in Anspruch genommene Personalmittel zur Verstärkung der Investitionsansätze zu nutzen, entbindet die Hochschulen nicht von den Zuordnungen in der Beilage 1 zum Einzelplan 06 gemäß § 123 Abs. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz. Es ist daher bislang nicht zulässig, daß nicht in Anspruch genommene Ausgaben für den Fachbereichen, den wissenschaftlichen Einrichtungen oder den zentralen Einrichtungen zugeordnete (Plan-)Stellen nicht von diesen für Investitionen für ihre Zwecke genutzt worden sind, sondern vom Präsidenten oder vom Senat der jeweiligen Hochschule (auch) für Investitionen in anderen Bereichen.

Soweit Institute, Fachbereiche oder zentrale Einrichtungen Personalmittel für die ihnen jeweils zugeordneten (Plan-)Stellen nicht in Anspruch genommen haben, ist die entsprechende Verstärkung der Ansätze bei den Titeln 812 71, 812 81 oder 812 98 zumeist nicht nur ihnen zugute gekommen, sondern in großem Umfange ganz anderen Instituten, Fachbereichen oder zentralen Einrichtungen. Die Hochschulen A, C, D und E sind insofern auch davon ausgegangen, die Entscheidung über die Umwidmung der eingesparten Personalmittel liege nicht beim Vorstand des Instituts (§ 101 Niedersächsisches Hochschulgesetz – NHG –) oder der zentralen Einrichtung (§ 105 NHG) oder beim Fachbereichsrat (§ 96 NHG), in dessen Verantwortungsbereich die Einsparung erzielt worden ist, sondern

- beim Senat (§ 91 NHG), so die Hochschule A,
- zumindest teilweise beim Senat, so die Hochschule E,
- teils beim Senat, teils beim Präsidenten (§ 82 NHG), bei diesem wiederum teils ohne, teils nur mit Einvernehmen der Haushalts- und Planungskommission (§ 93 Abs. 3 NHG), so die Hochschule C,
- bei der Haushalts- und Planungskommission, so die Hochschule D.

Dem Senat fällt jedoch aufgrund des § 91 Abs. 2 Nr. 3 NHG nur dann die Entscheidungskompetenz zu, wenn nach der Beilage 1 zum Einzelplan 06 zentrale Stellenreserven (§ 123 Abs. 2 Satz 2 NHG) vorgesehen sind. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall.

Der Präsident hat insoweit allenfalls eine Notentscheidungskompetenz „in dringenden Fällen“ (§ 82 Abs. 5 NHG).

Die Haushalts- und Planungskommission hat nur vorbereitende Funktionen (§ 93 Abs. 3 NHG).

Demgemäß obliegt auch die Entscheidung über die Verwendung der Mittel aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben den Entscheidungsträgern der durch die Beilage 1 zum Einzelplan 06 gemäß § 123 Abs. 2 NHG bestimmten Funktionseinheiten. Für die wissenschaftlichen oder zentralen Einrichtungen hat danach deren Vorstand (§§ 101 Abs. 7, 105 Abs. 2 NHG), für die Fachbereiche der Fachbereichsrat (§§ 95 Abs. 5, 96 Abs. 1 NHG) zu entscheiden. Lediglich für die zentrale Verwaltung ist der Präsident entscheidungsbefugt (§ 82 Abs. 1 NHG).

Aus der Passivformulierung „können verwendet werden“ des § 13/12 Abs. 1 Nr. 1 HG können die Hochschulen eine vom Niedersächsischen Hochschulgesetz abweichende Kompetenzregelung nicht ableiten, denn das Haushaltsgesetz richtet sich in seiner Ausführung an die Verwaltung, die dabei an die Beachtung geltenden Rechts gebunden ist. Es ermächtigt die Verwaltung nicht, sich über materiell geltendes Hochschulrecht – die Eigenständigkeit der Haushaltswirtschaft von Hochschuleinrichtungen betreffend – stillschweigend hinwegzusetzen.

Deshalb hätten selbst die zur Entscheidung jeweils befugten Fachbereichsräte oder Vorstände keine Umwidmungen zugunsten anderer Funktionseinheiten als der von ihnen geleiteten vornehmen dürfen. Das Vorgehen der Hochschulen ist daher zu beanstanden, obwohl es letztlich sachgerecht erscheint.

Das Ziel, die Flexibilität der Hochschulen zu verstärken, sie zu fachbereichsübergreifender Entwicklungsplanung und Innovation zu ermuntern sowie ihnen eine eigenverantwortliche Prioritätensetzung und Schwerpunktbildung in Forschung und Lehre zu ermöglichen, läßt sich unter diesen Umständen allerdings ebensowenig erreichen wie das Ziel, den Hochschulen die Berufungs- und Bleibeverhandlungen zu erleichtern. Denn nur ausnahmsweise werden sich die Mittel jeweils gerade dort erwirtschaften lassen, wo sie benötigt werden.

Sollten diese Ziele weiter verfolgt werden, müßte ein Weg gefunden und gesetzlich fixiert werden, der einerseits die einzelnen Fachbereiche, Institute und zentralen Einrichtungen weiterhin anreizt, Planstellen und Stellen nicht jeweils sofort wieder zu besetzen, sondern solange irgend möglich und vertretbar freizuhalten, der es aber andererseits dem Senat der Hochschule gestattet, über einen erheblichen Teil der eingesparten Personalmittel im Interesse der gesamten Hochschule zentral zu verfügen. Ob es erforderlich und vertretbar ist, deswegen § 123 Abs. 2 NHG zu novellieren, oder ob es ausreicht, im Zusammenhang mit der zur Umwidmung ermächtigenden Norm gesetzlich zu fingieren, daß vakante (Plan-)Stellen bis zu ihrer Wiederbesetzung in den Funktionsbereichen, denen sie zugeordnet sind, – ggf. zu einem bestimmten Bruchteil – als „zentrale Stellenreserve“ im Sinne des § 123 Abs. 2 Satz 2 NHG gelten, bedarf noch weiterer Klärung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

13. Übertragbarkeit ungebundener Verstärkungsmittel gemäß § 13/12 Buchstabe c Haushaltsgesetz

Die Bildung von Haushaltsresten aus Verstärkungsmitteln gemäß § 13/12 Buchstabe c Haushaltsgesetz (HG) und die Inanspruchnahme dieser Reste bedürfen der Klärung.

Bei übertragbaren Ausgaben – wie denen der Titelgruppe 71/81 – dürfen mit Einwilligung des Finanzministeriums Ausgabereste gebildet werden. Nach § 45 Abs. 4 LHO darf das Finanzministerium seine Einwilligung zur Inanspruchnahme solcher Ausgabereste grundsätzlich nur erteilen, „wenn rechtliche Verpflichtungen oder Zusagen, die auf Grund der Veranschlagung eingegangen oder gemacht wurden, noch erfüllt werden müssen“. Der Inanspruchnahme ungebundener Ausgabereste darf das Finanzministerium danach nur „ausnahmsweise“ zustimmen, wenn „die Leistung der Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist“.

In den letzten Jahren hat das Finanzministerium in den Hochschulkapiteln bei der Titelgruppe 71/81 die Bildung von Ausgaberesten und die Inanspruchnahme ungebundener Ausgabereste in großzügiger Weise zugelassen, um so zu erreichen, daß die Hochschulen von übereilten Beschaffungsmaßnahmen absehen und ihr Ausgabegebaren wirtschaftlich gestalten.

Da die gemäß § 13/12 Buchstabe c HG eingesparten Personalmittel „zur Verstärkung der Ansätze bei den Titeln 812 71, 812 81“ verwendet werden können, dürfen auch aus den so verstärkten Ansätzen Haushaltsreste gebildet werden, wenn das Finanzministerium einwilligt. Der Bildung von Haushaltsresten aus Verstärkungsmitteln und der

Inanspruchnahme solcher Haushaltsreste hat das Finanzministerium jedoch grundsätzlich nur dann zugestimmt, wenn die Hochschulen aufgrund der Verstärkungsmittel rechtliche Verpflichtungen eingegangen waren.

Zwei der vom LRH geprüften Hochschulen haben die Einwilligung des Finanzministeriums zur Bildung von Ausgaberesten aus Verstärkungsmitteln und zu der Inanspruchnahme dieser Ausgabereste durch ihnen günstig erscheinende Darstellungen in den „Berechnungsunterlagen über die Höhe der ... zu übertragenden Ausgabereste“ erwirkt.

So tätigte die Hochschule C 1989 aus den Leer-Titeln 812 71 und 812 81 zunächst u. a. Ausgaben in Höhe von rd. 530 000 DM, indem sie die gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Titel dieser Doppel-Titelgruppe zu Lasten der zu dieser Zeit mehr als ausreichend dotierten Titel der Hauptgruppe 5 nutzte. Im weiteren Laufe des Jahres 1989 ermittelte die Hochschule für Investitionen verfügbare „nicht in Anspruch genommene Ausgaben“ für Planstellen und Stellen in Höhe von rd. 6 797 000 DM. Davon nutzte die Hochschule insgesamt rd. 6 267 000 DM, um die Ansätze bei den Leer-Titeln 812 71 und 812 81 zu verstärken. Diesen Betrag verausgabte sie auch. Die von den eingesparten Personalmitteln verbliebenen rd. 530 000 DM wies sie in ihrer „Berechnungsunterlage über die Höhe der von 1989 nach 1990 zu übertragenden Ausgabereste“ als Haushaltsreste der Hauptgruppe 5 nach. Sie verschleierte damit, daß auch diese Reste letztlich nur auf die Verstärkungsmittel gemäß § 13/12 Buchstabe c HG zurückzuführen waren und daß ihre Übertragung ins nächste Haushaltsjahr nur insoweit in Betracht kommen konnte, als das Finanzministerium auch zur Übertragung der Reste aus Verstärkungsmitteln und zu deren Inanspruchnahme gewillt war.

Ähnlich verfuhr die Hochschule E im Interesse einer Wiederauffüllung ihres in Beilage 1 zum Einzelplan 06 ausgewiesenen „Ausgleichsfonds“.

Das Vorgehen der beiden Hochschulen gefährdet die Transparenz bei der Ausführung des Haushaltsplans.

Das Vorgehen der beiden Hochschulen verdeutlicht allerdings auch die Problematik, die sich daraus ergibt, daß

- sich die Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ausgaben für Planstellen und Stellen allenfalls monatsweise ermitteln läßt, praktisch frühestens bis zur Mitte des Folgemonats, die im November eingesparten Vergütungen und Weihnachtsgratifikationen der Angestellten also erst Mitte Dezember feststehen und die im Dezember eingesparten Bezüge und Weihnachtsgratifikationen der Beamten mithin erst nach Ablauf des Haushaltsjahres,
- eine überstürzte Verausgabung von Haushaltsmitteln aber stets unwirtschaftlich ist.

Um diese Problematik in ihrem Sinne zu lösen, hat die Hochschule C die bis zum Ende des Haushaltsjahres voraussichtlich zu erzielenden Einsparungen Monat für Monat im voraus berechnet, in den ersten Monaten mit hohen Sicherheitsabschlägen und dann mit zunehmend geringeren Risikoabschlägen. Aufgrund dieser Berechnungen, die zum Jahresende ziemlich genau aufgegangen sind, ist diese Hochschule zum Teil Verpflichtungen eingegangen, bevor sie die Verstärkungsmittel tatsächlich erwirtschaftet hatte. Dies war nicht ohne Risiko.

Soll an den Intentionen des § 13/12 Buchstabe c HG festgehalten werden, so wird die Problematik der Übertragung nicht gebundener Haushaltsreste aus Verstärkungsmitteln zu klären sein. So sollte geprüft werden, ob es nicht zweckmäßig wäre, wenn das Finanzministerium generell einwilligte, daß ein Teil der eingesparten Mittel – etwa ein Viertel oder (wegen der Weihnachtsgratifikationsproblematik) sogar ein Drittel –

übertragen wird. Mißbräuchen könnte das Finanzministerium dann immer noch vorbeugen, indem es über die Inanspruchnahme dieser Reste entscheidet, soweit sie nicht schon gebunden sind.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

14. Vorgriff auf mutmaßliche Regelungen in künftigen Haushaltsgesetzen

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat in der Annahme, der Haushaltsgesetzgeber werde auch künftig eine § 13/12 Haushaltsgesetz (HG) entsprechende Regelung treffen, Berufungszusagen erteilt und mehrjährige Baumaßnahmen in Angriff nehmen lassen. Dazu wäre das Ministerium jedoch selbst dann nicht befugt gewesen, wenn es sich bei § 13/12 HG um eine dauerhafte Regelung handelte.

Berufungszusagen

Im Rahmen von Berufungsverhandlungen gestand der Senat der Hochschule C einem Professor Mittel zur Ausstattung mehrerer Labore in der Gesamthöhe von 1,5 Millionen DM zu und beschloß im übrigen:

„Es bleibt den Verhandlungen mit dem MWK (Berufungsmittel) überlassen, in welcher Höhe die Mittel jeweils von MWK und Universität aufgebracht werden. Der gegebenenfalls durch die Universität zur Verfügung zu stellende Betrag sollte in bis zu vier Jahresraten zugewiesen werden.“

Nachdem das Ministerium für Wissenschaft und Kultur der Hochschule telefonisch seine Bereitschaft erklärt hatte, 50 v. H. des zugesagten Betrags zu übernehmen, nämlich 1989 300 000 DM und 1990 460 000 DM, während die Universität 750 000 DM in bis zu vier Jahresraten bereitstellen sollte, teilte es dem Professor mit, daß ihm in den Jahren

1989: 500 000 DM
1990: 660 000 DM
1991: 180 000 DM
1992: 180 000 DM

zur Verfügung gestellt würden, und führte weiter aus:

„Der guten Ordnung halber sind die Zusagen aber unter den formalen Vorbehalt zu stellen, daß der Haushaltsgesetzgeber die entsprechenden Mittel auch bereitstellt.“

Der Universität gegenüber bestätigte das Ministerium diesen Finanzierungsplan und bestimmte, daß sie zur Erfüllung der Berufungszusage bis 1992 über § 12 HG (1989) folgende Beträge erwirtschaften solle:

1989: 200 000 DM
1990: 200 000 DM
1991: 180 000 DM
1992: 180 000 DM.

„Zusagen (an Professoren) über die Ausstattung eines Arbeitsbereichs“ im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen sind gemäß § 123 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz zulässig und „im Rahmen der durch den Haushaltsplan der Hochschule zur Verfügung gestellten Ausgabemittel, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und anderen Stellen einzuhalten“. Da weder das Ministerium für Wissenschaft und Kultur noch die Hochschule über Verpflichtungsermächtigungen verfügten, die

diese Berufungszusage absicherten, wurden die Mittel unter einem „formalen Vorbehalt“ zugesagt.

Sowohl das Ministerium als auch die Universität haben dem LRH gegenüber bestätigt, daß der betreffende Hochschullehrer die Berufung sicher nicht angenommen hätte, wenn auch nur geringe Zweifel an der Bereitstellung der Mittel zu erkennen gewesen wären. Faktisch ist das Ministerium für Wissenschaft und Kultur somit Verpflichtungen im Vorgriff auf künftige Haushaltsjahre eingegangen, ohne Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nehmen zu können oder die Gewißheit gehabt zu haben, daß auch zukünftige Haushaltsgesetze Regelungen wie die des § 12 HG (1989) enthalten.

Finanzierung von Baumaßnahmen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur wies die Hochschule C in mehreren Fällen an, Landesanteile zur Finanzierung von Maßnahmen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz innerhalb von zwei Haushaltsjahren über § 13/12 HG zu erwirtschaften (vgl. Abschnitt V Nr. 15).

Auch damit hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur künftigen haushaltsgesetzlichen Regelungen unzulässig vorgegriffen.

Würdigung

Mit dem Jährlichkeitsprinzip (Art. 49 Abs. 2 Vorläufige Niedersächsische Verfassung, § 11 Abs. 1 LHO) ist es nicht vereinbar, im Vorgriff auf mutmaßliche Regelungen in künftigen Haushaltsgesetzen ausgabewirksame Zusagen zu erteilen und mehrjährige Baumaßnahmen zu beginnen, für deren Finanzierung es an Ausgabensätzen und an Verpflichtungsermächtigungen fehlt.

Die vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst getroffenen Entscheidungen wären überdies selbst dann unzulässig gewesen, wenn die Regelung des § 13/12 Buchstabe c HG nicht in dem nur ein Jahr gültigen Haushaltsgesetz, sondern in einem dauerhaften Gesetz getroffen worden wäre. Denn nach der haushaltsgesetzlichen Regelung dürfen nur „veranschlagte, jedoch ... nicht in Anspruch genommene Ausgaben für Planstellen und Stellen“, also bereits eingesparte Personalmittel, zur Verstärkung der Investitionsansätze verwendet werden, nicht dagegen auch erst noch zu veranschlagende und dann möglicherweise oder wahrscheinlich einsparbare Personalausgaben.

Dabei sollte es auch dann bleiben, wenn an den Intentionen des § 13/12 Buchstabe c HG festgehalten wird.

Unabhängig davon bleibt zu prüfen, ob eine Regelung, wie sie seit 1985 in § 13/12 Buchstabe c HG getroffen worden ist, entgegen dem Bepackungsverbot des Artikels 49 Abs. 3 Vorläufige Niedersächsische Verfassung alljährlich im Haushaltsgesetz wiederholt werden darf oder ob es nicht geboten ist, eine solche Regelung in einem dauerhaften Gesetz zu verankern.

15. **Verwendung von Verstärkungsmitteln gemäß § 13/12 Buchstabe c Haushaltsgesetz für außerhalb der Hochschulkapitel und für nicht aus Hauptgruppe 8 zu finanzierende Investitionen**
Kapitel 06 10 bis 06 38

Die Verwendung von eingesparten Personalmitteln für Investitionen ist nach § 13/12 Buchstabe c Haushaltsgesetz (HG) nur innerhalb der Hochschulkapitel des Einzelplans 06 und nur für Investitionen zulässig, die aus Hauptgruppe 8 zu finanzieren sind. Die Hochschulen haben derartige Verstärkungsmittel aber auch für Baumaßnahmen, die im Einzelplan 20 zu veranschlagen und dort zum Teil aus Hauptgruppe 7 zu finanzieren gewesen wären, für die Beschaffung von Großgeräten, die in Kapitel 06 08 oder 06 09 auszuweisen gewesen wären, sowie für die aus Hauptgruppe 5 zu bestreitende Bezahlung von Kleingeräten und von Reparaturkosten verwandt.

Die vom LRH geprüften Hochschulen haben – teils mit ausdrücklicher Billigung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur – vielfach dagegen verstoßen, daß eingesparte Personalmittel nach § 13/12 Buchstabe c HG nur „innerhalb der Kapitel 06 10, 06 13 bis 06 17 und 06 21 bis 06 38“, also innerhalb der Hochschulkapitel, für Investitionen verwandt werden dürfen und überdies nur für Investitionen, die aus den Titeln 812 71, 812 81 oder 812 98 zu finanzieren sind, nicht also für Baumaßnahmen, Großgerätebeschaffungen oder zur Bezahlung von Reparaturkosten:

Baumaßnahmen

1. Von den vom Wissenschaftsrat für das Institut M der Hochschule C zur Aufnahme in den Rahmenplan empfohlenen Gerätebeschaffungen in Höhe von insgesamt 2,130 Millionen DM sollten 1,5 Millionen DM aus dem Niedersächsischen Vorab der Stiftung Volkswagenwerk (Kapitel 06 09) finanziert werden. Im übrigen ordnete das Ministerium für Wissenschaft und Kunst an, daß „in den Jahren 1988 bis 1990 weitere Mittel für Gerätebeschaffungen bis zur Höhe von 630 000 DM im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten des § 13 HG durch die Hochschule bereitzustellen“ sind, nämlich 1988 300 000 DM, 1989 230 000 DM und 1990 100 000 DM. 1988 stellte die Hochschule dem Institut einen Teilbetrag und 1989 weisungsgemäß 230 000 DM aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben zur Verfügung.

Am 3. 10. 1989 beantragte das Institut, ihm zusätzlich 149 950 DM für die Beschaffung eines DNA Sequencers zur Verfügung zu stellen. Die Hochschule hielt nach einem internen Schreiben vom 12. 10. 1989 eine Nachmeldung des Geräts zum Rahmenplan nur dann für möglich, „wenn die Finanzierung durch die Universität sichergestellt ist (z. B. § 12-Mittel)“. Das Institut beschaffte schließlich den Sequencer für 144 780 DM aus den ihm dafür zur Verfügung gestellten nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben.

Bis zum Oktober 1990 hatte die Hochschule diese Ausgabe dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst noch nicht als weitere Ersteinrichtung für eine Nachmeldung zum Rahmenplan mitgeteilt, um eine Mitfinanzierung des Bundes erreichen zu können.

Die Verstöße gegen das Verbot, die Verstärkungsmittel außerhalb der Hochschulkapitel zu verwenden, könnten mithin den zusätzlichen Nachteil mit sich bringen, daß die Mitfinanzierung durch den Bund nach dem Hochschulbauförderungsgesetz hinsichtlich der letztgenannten Beschaffungsmaßnahme entfällt.

2. Der Umbau des Gebäudes N für das Institut O der Hochschule C ist in den 19. und 20. Rahmenplan mit Gesamtkosten von 2,550 Millionen DM aufgenommen worden. Davon entfallen 1,730 Millionen DM auf die Ersteinrichtung, die nach dem Erlaß des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 7. 11. 1988 mit 1,130 Millionen DM aus Kapitel 06 09 finanziert werden sollte. Nach diesem und dem weiteren Erlaß vom 3. 7. 1989 sollte die Hochschule die restlichen 600 000 DM aus ihr gemäß § 13/12 HG zur Verfügung stehenden Mitteln bereitstellen. 1989 verausgabte das Institut für die Ersteinrichtung für diese Baumaßnahme aus den ihm zugewiesenen nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben insgesamt 161 328,66 DM.
3. Das Forschungs- und Studienzentrum für Veredelungswirtschaft in G ist in den 19. und 20. Rahmenplan mit Gesamtkosten von 6,007 Millionen DM, davon 3,610 Millionen DM für die Ersteinrichtung, aufgenommen worden. Die Ersteinrichtung soll zum Teil aus dem Einzelplan 20, zum Teil aus Kapitel 06 09 und daneben auch aus Mitteln gemäß § 13/12 HG finanziert werden. Mit Erlaß vom 22. 3. 1988 bat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Hochschule für die Beschaffung der Mittelbewirtschaftung gem. § 13 HG (1988) 350 000 DM für die Beschaffung der Ersteinrichtung ... freizugeben“. Am 1. 11. 1988 erklärte es sich damit einverstanden, daß die für zwei nach Kapitel 06 10 umgesetzte Planstellen für Professoren „veranschlagten Ausgaben im Rahmen der Mittelbewirtschaftung für die Zeit vom 1. 10. 1988 bis 30. 9. 1989 bis zu einer Höhe von 200 000 DM für Zwecke ... der Ersteinrichtung ... in Anspruch genommen werden dürfen (§ 13 Haushaltsgesetz 1988)“.

Von dem dem Zentrum am 31. 7. 1989 für das Hj. 1989 zur Verfügung gestellten 200 000 DM zog die Hochschule am 1. 11. 1989 80 000 DM wieder zurück, da es verschiedene Geräte wegen längerer Lieferzeiten „nicht rechtzeitig zum Jahresende beschaffen“ konnte.
4. Das Vorhaben Umbau und Ausstattung des Instituts X der Hochschule D ist mit Gesamtkosten von 2,523 Millionen DM, davon 2,281 Millionen DM für die Ersteinrichtung, in den 20. Rahmenplan aufgenommen worden. Nach dem Bericht der Hochschule an das Ministerium für Wissenschaft und Kunst vom 30. 10. 1989 sind für die Geräteausstattung 2 279 000 DM erforderlich. 1 950 000 DM sollten aus Kapitel 06 09 finanziert werden. Die restlichen 329 000 DM wollte die Hochschule aus Kapitel 06 15 Titelgruppe 71/81 übernehmen. Davon hatte sie am 25. 8. 1989 bereits 197 875 DM aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben bereitgestellt.
5. Das Vorhaben Umbau und Ausstattung des Instituts Y der Hochschule D ist in den 20. Rahmenplan mit Gesamtkosten von 2,381 Millionen DM, davon 1,008 Millionen DM für die Ersteinrichtung, aufgenommen worden. Nach der Anmeldung zum 20. Rahmenplan sollen von dem Gesamtbetrag 1 873 000 DM aus Kapitel 06 09 Titel 812 61, 6 000 DM aus Kapitel 06 08 Titel 812 76 und 502 000 DM aus Kapitel 06 15 Titel 812 71/ 81 finanziert werden. Zur Finanzierung ihrer „Anteile für die Rahmenplanmaßnahme“ hat die Hochschule aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben 1988 222 000 DM und 1989 91 400 DM bereitgestellt.
6. Die Hochschule D stellte dem Institut Z am 5. 10. 1989 für die Herstellung eines Stahlbehälters 70 000 DM aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben zur Verfügung. Das Institut ließ den Stahlbehälter von einer Baufirma erstellen. Es verausgabte dafür bei Kapitel 06 15 Titel 812 71 zunächst rd. 78 150 DM, ließ Beträge in Höhe von rd. 450 DM von der dem eigenen Erwerb vorbehaltenen Titelgruppe 65 nach Titel 812 71 und schließlich für Fertigbeton und Maschineneinsatz

für Fundamentarbeiten verausgabte rd. 7 750 DM von Titel 812 71 nach Titelgruppe 65 umbuchen.

Das Vorhaben wäre als kleine Baumaßnahme aus Einzelplan 20 und dort aus Hauptgruppe 7 zu finanzieren gewesen.

Alle sechs vorstehend beispielhaft aufgeführten Maßnahmen hätten aus dem Einzelplan 20 finanziert werden müssen und daher nicht mit Verstärkungsmitteln gemäß § 13/12 Buchstabe c HG bezahlt werden dürfen.

Großgeräte

1. Mit Erlaß vom 14. 4. 1989 teilte das Ministerium für Wissenschaft und Kunst der Hochschule C mit, daß der Wissenschaftsrat die ergänzende Software-Beschaffung für eine Rechenanlage im Rechenzentrum R mit Gesamtkosten bis zu 60 000 DM zur Aufnahme in den Rahmenplan empfohlen und das Ministerium selbst keine Bedenken gegen die Beschaffung habe, „soweit (der Hochschule) für diese Beschaffung Mittel beim Kap. 06 10 – TG 71/81 zur Verfügung stehen“. Daraufhin stellte die Hochschule dem Rechenzentrum dafür aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben am 1. 6. 1989 59 850 DM zur Verfügung, die dieses am 12. 6. 1989 bei Kapitel 06 10 Titel 812 81 zur Auszahlung anordnete.
2. Am 4. 7. 1989 legte die Hochschule C dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst erneut einen Antrag auf Erweiterung dieser Rechenanlage vor mit der Bitte „um Prüfung, ob die Beschaffung durchgeführt werden kann. Haushaltsmittel stehen bei Kapitel 06 10, Titelgruppe 71/81 für das Haushaltsjahr 1989 zur Verfügung“.

Nach der Empfehlung des Wissenschaftsrats zur Aufnahme in den Rahmenplan mit Gesamtkosten von 95 000 DM erhob das Ministerium für Wissenschaft und Kunst gemäß Erlaß vom 11. 12. 1989 „gegen eine sofortige Beschaffung (noch im Haushaltsjahr 1989) ... keine Bedenken“. Es wies der Hochschule dafür aber keine Mittel zu, da ihr „gemäß (ihrem) Bericht vom 4. 7. 1989 ... für die Beschaffung Haushaltsmittel bei Kapitel 06 10 – TGr. 71/81 des Haushalts 1989 zur Verfügung“ stünden.

Die Hochschule stellte dem Rechenzentrum dafür aber nur 30 000 DM aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben zur Verfügung. Gleichwohl ordnete das Rechenzentrum dafür am 20. 12. 1989 bei Kapitel 06 10 Titel 812 81 94 986,35 DM zur Auszahlung an. Den Differenzbetrag von 64 986,35 DM finanzierte es im Rahmen der Deckungsfähigkeit innerhalb der Titelgruppe aus für sächliche Verwaltungsausgaben bestimmten Haushaltsmitteln (Hauptgruppe 5).

Großgeräte für den natur-, ingenieur- und geisteswissenschaftlichen Bereich sind im Haushaltsplan grundsätzlich bei Kapitel 06 08 Titel 812 36 zu veranschlagen und aus den dort veranschlagten Mitteln zu finanzieren. Dies gilt auch für nachträgliche rahmenplanfähige Erweiterungen und Ergänzungen, die im Einzelfall die Wertgrenze von 150 000 DM nicht erreichen.

Die Hochschulen waren daher – auch im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur – nicht befugt, nicht in Anspruch genommene Personalausgaben für Großgeräte oder rahmenplanfähige Großgeräteergänzungen zu verwenden.

Ersatz betriebstechnischer Einrichtungen

Das Institut T der Hochschule C beantragte am 21. 11. 1989 Mittel für den Ersatz eines Klimageräts für die Raumthermostatierung, da der ausgefallene Raumthermostat nach Aussage des betriebstechnischen Dienstes nicht mehr reparaturfähig war und dieser

keine Mittel zur Verfügung hätte, um ein Ersatzgerät zu beschaffen. Die Hochschule stellte dem Institut dafür aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben 26 100 DM zur Verfügung, die das Institut bei Kapitel 06 10 Titel 812 71 verausgabte.

Bei dem „Klimagerät“ handelt es sich um eine fest eingebaute Klimaanlage und somit um eine betriebstechnische Einrichtung, für deren Ersatz Ausgaben bei Titel 812 19 veranschlagt und zu buchen sind. Gemäß § 35 Abs. 2 LHO hätte die Ausgabe daher nicht bei Titel 812 71 und damit auch nicht aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben geleistet werden dürfen. Soweit der dafür vorgesehene Ansatz bei Titel 812 19 erschöpft war und auch im Rahmen der Deckungsfähigkeit mit Titel 519 02 keine Mittel mehr zur Verfügung standen, hätte die Hochschule die Einwilligung des Finanzministeriums zu einer überplanmäßigen Ausgabe gemäß § 37 LHO bei Titel 812 19 einholen müssen.

Reparaturen

1. Das Institut V der Hochschule C hatte am 26. 9. 1989 für die Grundüberholung eines Helium-Hochdruckkompressors 15 969,69 DM und am 13. 11. 1989 für die Reparatur eines Röntgen-Defraktometers 5 231,89 DM bei Kapitel 06 10 Titel 812 71 zur Zahlung angeordnet. Die Hochschule stellte ihm dafür am 27. 11. 1989 antragsgemäß eine „Etatverstärkung“ von 24 000 DM zur Verfügung und vermerkte in ihrem vordruckmäßigen Zuweisungsentwurf, daß sie „§ 12-Mittel“ in Anspruch genommen hat.
2. Dem Institut W stellte die Hochschule C am 27. 11. 1989 8 342 DM für die Reparatur des analytischen Luftbildauswertungsgeräts zur Verfügung mit der Maßgabe, die Reparaturkosten bei Titel 812 71 zu buchen. In ihrem Zuweisungsentwurf vermerkte sie „§ 12-Mittel“. Das Institut ordnete bei diesem Titel für die dreitägige Reparatur einschließlich verschiedener Ersatzteile am 8. 12. 1989 schließlich 7 906,83 DM zur Auszahlung an.

Reparaturen sind grundsätzlich nicht der Hauptgruppe 8, sondern der Hauptgruppe 5 zuzuordnen. Damit scheidet eine Finanzierung aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben aus.

Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben

1. Das Institut K der Hochschule D beantragte am 22. 9. 1989 4 816,50 DM „zur Beschaffung eines grafikfähigen Terminals“ als Ersatz für ein irreparables defektes Bildschirmterminal. Nach der beigefügten Preisinformation der Herstellerfirma hatte diese auf den Listenpreis von 6 500 DM netto einen Nachlaß von 35 v. H. angeboten, so daß das Angebot mit einer Gesamtsumme von 4 816,50 DM (einschließlich Mehrwertsteuer) abschloß. Dazu vermerkte die Hochschule: „Es handelt sich hierbei um eine Sachinvestition, da der Beschaffungspreis 6 500 DM beträgt und der Nachlaß i. H. v. 2 275 DM (netto) bei der Zuordnung zum Begriff ‚Si‘ nicht berücksichtigt wird.“
2. Dem Institut L stellte die Hochschule D am 5. 10. 1989 38 000 DM für „Meß- und Aufzeichnungsgerät für arbeitspsycholog. Messungen mit Meßwertspeicher und Testergometer“ und „Personal-Computer mit Zubehör“ zur Verfügung. Später erklärte sie sich damit einverstanden, daß das Institut die Mittel für Geräte „zur Ergänzung der Ausstattung der Abteilung Z des Instituts“ mit einem Gesamtwert von 45 920 DM in Anspruch nehmen durfte. Die weitere Auswahl der im Rahmen der zur Verfügung gestellten Mittel zu beschaffenden Geräte überließ die Hoch-

schule dem Institut. Das Institut beschaffte davon zwei Geräte mit Einzelpreisen über 5 000 DM, im übrigen solche mit Einzelpreisen unter dieser Wertgrenze.

3. Demselben Institut L stellte die Hochschule bei Titel 812 81 aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben 69 000 DM für die Beschaffung von Datenverarbeitungsgeräten zur Verfügung. Die Abteilung P des Instituts beschaffte davon auch Geräte und diverse Software mit Einzelpreisen unter 5 000 DM sowie Verbrauchsmaterial wie z. B. Disketten, Kassetten und Plotterstifte.
4. Das Institut Q der Hochschule D ordnete Ausgaben für Laborkleingeräte, Druckgasflaschenmiete u. ä. dem Titel 812 71 zu und bewirkte damit eine Finanzierung aus den ihm zur Verfügung gestellten nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben.

Nach den Hinweisen in den Zuordnungsrichtlinien zum Vorläufigen Gruppierungsplan für die niedersächsische Landesverwaltung (ZR-GPI) zur Hauptgruppe 8 hängt „bei beweglichen Gütern ... die Zuordnung zu den vermögenswirksamen Ausgaben grundsätzlich davon ab, ob die festgelegte Wertgrenze für den einzelnen Beschaffungsfall überschritten ist“. Bis zum Hj. 1989 waren der Gruppe 812 Beschaffungen zuzuordnen, wenn der Beschaffungspreis für den einzelnen Gegenstand oder „die notwendige Sacheinheit“ 5 000 DM überstieg. Danach hätten die Hochschulen einen Teil der Ausgaben nicht der Hauptgruppe 8 zuzuordnen und somit auch nicht als Geräte-Investitionen aus nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben finanzieren dürfen.

Gemäß Teil C der ZR-GPI verstehen sich die Wertgrenzen zwar „ohne Nebenkosten ... und ohne Nachlässe“. Mit Nachlässen sind hier aber Skonti und zulässige Rabatte im Sinne des Rabattgesetzes gemeint, nicht aber z. B. im Rahmen des Wettbewerbs erzielte Reduzierungen auf den (unverbindlichen) Listenpreis. Entscheidend für die Einstufung der Beschaffungsmaßnahme als Investition oder als sächliche Verwaltungsausgabe ist daher nicht der (unverbindliche) Listenpreis, sondern der im Wettbewerb erzielte Preis (ohne die vorgenannten Nachlässe).

Würdigung

Die hier nur beispielhaft aufgezeigten Verstöße gegen die insofern eindeutigen Bestimmungen in § 13/12 Buchstabe c HG bleiben in jedem Falle zu beanstanden.

Soll an den Intentionen des § 13/12 Buchstabe c HG festgehalten werden, erscheint es allerdings erwägenswert, die Umwidmungsbefugnis auf die Kapitel 06 08 und 06 09 auszudehnen.

Eine Umwidmung zugunsten von im Einzelplan 20 zu veranschlagenden Bauinvestitionen sollte aber ausgeschlossen bleiben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

16. Splitten großer Baumaßnahmen

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat große Baumaßnahmen in kleinere Maßnahmen aufgeteilt und damit gegen das Gebot der Haushaltswahrheit und -klarheit verstoßen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat wiederholt große Bauvorhaben, die als solche in absehbarer Zeit nicht zu realisieren waren, in kleinere Maßnahmen aufgeteilt, wie folgende Beispiele verdeutlichen:

Umbaumaßnahme für eine Fachhochschule

1983 meldete das Ministerium für Wissenschaft und Kunst eine Umbaumaßnahme mit Gesamtkosten von 600 000 DM für die Fachhochschule C für 1985 zum Einzelplan 20 an.

Da mit einem Baubeginn – als große Baumaßnahme (damals jede Maßnahme mit Gesamtkosten von mehr als 500 000 DM) – jedoch nicht vor 1987 zu rechnen war, gab das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst „zu erwägen, die Baukosten aus (dessen) Kontingent für ‚kleine Maßnahmen für die Beseitigung von räumlichen Engpässen‘ für das Haushaltsjahr 1984 zu decken“. Die Kosten für den Teil 3 – also für die Erstausrüstung – sollten nach den Vorstellungen des Bauministeriums aus dem Fachkapitel für die Fachhochschule C bestritten werden.

Nach § 24 Abs. 1 LHO und den vom Finanzministerium dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften waren Hochbaumaßnahmen mit einem Mittelbedarf von mehr als 500 000 DM im Einzelfall einzeln zu veranschlagen. Dieses Gebot durfte ohne Zustimmung des Finanzministeriums nicht durch eine Aufteilung des Gesamtvorhabens in Baukosten und in Ersteinrichtungskosten umgangen werden. Denn Nr. 1.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 24 LHO bestimmt ausdrücklich, daß „die ‚Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes‘ ... anzuwenden“ sind, und nach diesen Richtlinien sind die Ersteinrichtungskosten Teil der Gesamtkosten der Baumaßnahme.

Im vorliegenden Falle vereinbarten die beiden Fachministerien zudem auch noch hinsichtlich der Kosten der Ersteinrichtung von letztlich 395 000 DM, „daß auch die eng mit dem Bau zusammenhängenden Positionen ... des ... Ausstattungskatalogs ebenfalls aus Kapitel 20 11 Titel 711 01 durchgeführt werden“, so daß für einen Titel der Hauptgruppe 8 im Einzelplan 06 lediglich eine Finanzierungsquote von 277 000 DM verblieb.

Diese Vereinbarung führte nur deswegen zu keinem zusätzlichen Verstoß gegen § 35 Abs. 2 LHO, weil die Titelgruppe 76 – Besondere Maßnahmen zum Abbau des Numerus clausus – in Kapitel 06 08, aus deren Titel 812 76 das Ministerium für Wissenschaft und Kunst den noch aus Kapitel 20 11 Titel 711 01 zu bestreitenden Betrag schließlich bezahlte, 1984 den Haushaltsvermerk enthielt, daß „Ausgaben der Titelgruppe im Rahmen des Verwendungszweckes auch geleistet werden (dürfen), wenn an anderer Stelle des Landeshaushalts Mittel für den gleichen Zweck veranschlagt sind“.

Der LRH hat allerdings Zweifel, ob dieser Vermerk den Zweck hatte, eine Mischfinanzierung mit Ansätzen für Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten zu ermöglichen. Im Interesse der Haushaltsklarheit sollte eine solche Mischfinanzierung für die Zukunft ausgeschlossen werden.

Erwerb eines Erbbaurechts

Für den Erwerb des Erbbaurechts und den Umbau der Anlagen für Zwecke der Hochschule E waren nach den überschlägigen Berechnungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst insgesamt rd. 16 Millionen DM erforderlich. Da dieser Betrag mittelfristig nicht zu finanzieren war, entschied das Ministerium im August 1986, das Vorhaben in zwei Bauabschnitten durchzuführen.

Den ersten Abschnitt bildeten die aus dem Grundstock vorfinanzierten Grunderwerbskosten in Höhe von gut 1 Million DM und diejenigen Baumaßnahmen (ein-

schließlich des Kaufs einer Telefonanlage), die der Veräußerer für 740 000 DM gegen Kostenerstattung aus Kapitel 06 09 durchführte.

Da der erste Abschnitt auch ohne Verwirklichung des zweiten Abschnitts nutzbar ist, dürften gegen die Aufteilung keine durchschlagenden Bedenken bestehen. Aber auch der erste Bauabschnitt für sich allein hätte nach § 24 Abs. 1 LHO einzeln veranschlagt werden müssen. Denn die aus dem Grundstock vorfinanzierten Grunderwerbskosten sind nach Nr. 11.6 der Verwaltungsvorschriften zu § 64 LHO „im Haushaltsplan bei den Hochbaumaßnahmen zu veranschlagen“, so daß sich zusammen mit den aus Kapitel 06 09 finanzierten Kosten bereits der erste Bauabschnitt als große Baumaßnahme (inzwischen jede Maßnahme mit Gesamtkosten von mehr als 750 000 DM) darstellte. Durch den – zulässigen – Einsatz von Mitteln des Grundstocks zur Vorfinanzierung der Grunderwerbskosten für Bauvorhaben darf jedenfalls die Transparenz des Landeshaushalts nicht leiden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

17. Leerräume statt Lehrräume

Mehrere Jahre lang standen große Flächen in landeseigenen Gebäuden der Universität B leer oder waren nur provisorisch genutzt, obwohl erheblicher Raumbedarf vorlag. Die Universität begann ihre Raumbedarfsplanung zu spät. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst traf notwendige Entscheidungen nicht zeitgerecht.

Wie schon im Falle der Universität A – vgl. Drs 11/55, 11/656, 11/2135 und 11/3398 – haben auch bei der Universität B trotz erheblichen Raumbedarfs große Flächen jahrelang leergestanden.

In den Altbauten der Universität B wurden infolge des Bezugs von landeseigenen Neubauten 1982 5 267 m², 1984 6 881 m² und 1986 u. a. infolge der Anmietung eines Gebäudes für die Verwaltung der Universität weitere 3 482 m², insgesamt also 15 630 m² Hauptnutzfläche frei. Davon blieben von Oktober 1982 bis Oktober 1988 bis zu 8 538 m², im Durchschnitt 4 753 m², ungenutzt. Bis zu 9 295 m² Hauptnutzfläche nutzte die Universität nur provisorisch. Im Oktober 1986 wurden erst 858 m² der 1982 und 1984 freigewordenen Flächen wieder endgültig genutzt. Selbst Ende 1988 waren erst ca. 3 000 m² Hauptnutzfläche der freigewordenen Flächen in den Altbauten dauernden Nutzern zugewiesen.

Obwohl das Freiwerden von Gebäuden oder Gebäudeteilen seit 1978 absehbar war, begann die Universität erst ein Jahr vor Bezug der ersten Neubauten zu überlegen, wie die freiwerdenden Altbauflächen genutzt werden sollten. Ein erstes Gutachten zur „Umnutzungsplanung“ ließ die Universität 1982 erstellen. Ein darauf basierendes Umbauprogramm legte sie dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst 1983 zur Genehmigung vor.

Das Ministerium unterließ es aber, schnellstmöglich Umbau- oder Herrichtungsmaßnahmen einzuleiten, obwohl dafür seinerzeit noch Haushaltsmittel zur Verfügung standen. Das Ministerium traf auch nicht die notwendigen Entscheidungen für eine bedarfsgerechte Mittelveranschlagung der für Umbau- und Herrichtungsarbeiten im Altbaubestand der Universität vorgesehenen Rahmenplanmaßnahmen. Über das von der Universität vorgelegte Umbauprogramm traf es keine Entscheidung, wohl aber stimmte es 1984 dem Antrag der Universität auf Anmietung eines noch zu errichtenden Gebäudes für die bisher überwiegend im Altbaubestand der Universität untergebrachte Verwaltung zu. Der Vollzug dieser Maßnahme vergrößerte die leerstehenden

Flächen um ca. 1 600 m² Hauptnutzfläche und führte zu neuen Mietaufwendungen des Landes von jährlich fast 450 000 DM, nach Aufgabe von nur zwei kleineren Anmietungen zu zusätzlichen Mietaufwendungen in Höhe von jährlich ca. 370 000 DM.

In den folgenden Jahren erhielt die Universität immer neue Planungsvorgaben, beispielsweise zur Unterbringung von verschiedenen Studiengängen und Fächern ihrer eigenen Fachbereiche oder sogar von Teilen eines Instituts einer anderen Hochschule. Aber auch die Universität selbst änderte ihre eigenen Bedarfs- und Belegungsplanungen wiederholt. Infolgedessen lag erst Ende 1987 – mehr als vier Jahre nach Vorlage eines kompletten Raumbedarfsplans durch die Universität und fünf Jahre nach dem ersten Freiwerden von Flächen im Altbaubestand – ein vom Ministerium für Wissenschaft und Kunst genehmigtes Umbaukonzept vor.

Im übrigen haben weder die Universität noch das Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Möglichkeiten, ohne Umbau Flächen provisorisch zu nutzen und dafür Anmietungen aufzugeben, konsequent genug verfolgt.

Zum Zeitpunkt einer endgültigen Entscheidung über beabsichtigte Neubauvorhaben muß grundsätzlich geklärt sein, wie dadurch freiwerdende Räume weiter genutzt oder sonst verwandt werden sollen. Sind für eine weitere Nutzung Umbaumaßnahmen erforderlich, müssen diese parallel zu den Neubaumaßnahmen geplant und ihre Finanzierung gesichert werden. Unterläßt es die Verwaltung, Umbaumaßnahmen rechtzeitig zu planen und zu realisieren, so daß Räume nach dem Auszug der bisherigen Nutzer leerstehen, so verstößt sie ebenso gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO), wie wenn sie es versäumt, Flächen, die keines Umbaus bedürfen, unverzüglich einer neuen – evtl. auch nur vorübergehenden – Nutzung zuzuführen, um z. B. Anmietungen aufgeben zu können.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat eingeräumt, daß erhebliche Flächen mehrere Jahre lang leerstanden, meint aber, daß die Universität eine dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung tragende Raumbedarfsplanung frühzeitig eingeleitet habe. Entgegen der Auffassung des LRH kommt das Ministerium zu dem Schluß, „daß die Planungen der Universität und die vom Ministerium zu treffenden Entscheidungen sich immer neuen Gegebenheiten anpassen mußten, so daß es trotz zügiger Durchführung aller von der Universität und dem Ministerium zu leistenden Arbeitsvorgänge zu einem außerordentlich großen Zeitabstand zwischen der Aufnahme der Planungen und ihrer Realisierung gekommen ist“. So habe die Universität erst aufgrund eines 1982 erstellten Gutachtens 1983 ein Raumprogramm vorlegen können, da „die ursprünglichen Nutzungsvorstellungen der Universität ... 1980 durch einschneidende Änderungen in den planerischen Vorgaben des Landes durchkreuzt worden“ seien. Den 1983 vorgelegten Raumbedarfsplan habe das Ministerium dann aber nicht genehmigt, weil es „aufgrund einer eigenen Flächenbedarfsberechnung zunächst das Ziel verfolgte, sämtliche Einrichtungen der Universität unter Aufgabe aller vorhandenen sowie unter Verzicht auf alle künftigen Anmietungen in landeseigenen Gebäuden unterzubringen“. Schließlich habe „eine Entscheidung des Ministers vom 12. 4. 1984, daß die Verwaltung in einem Mietbau untergebracht werden solle, ... die Vorlage eines neuen Raumprogramms erforderlich“ gemacht.

Diese Ausführungen vermögen die dargelegten Verzögerungen nicht zu rechtfertigen. Es ist ein Gebot der Wirtschaftlichkeit,

- leerstehende Räume unverzüglich wieder einer Nutzung zuzuführen oder sie abzugeben und
- für voraussehbar freiwerdende Räume rechtzeitig zu klären, wie sie nach ihrem Freiwerden möglichst ohne Unterbrechung anderweitig zu nutzen sind, und die dafür etwa erforderlichen Umbaumaßnahmen vorzubereiten oder ihre sofortige Abgabe an Dritte sicherzustellen.

(Neu-)Baumaßnahmen und die sich daraus ergebenden notwendigen Folgemaßnahmen – insbesondere also auch Umbauten im Altbestand – sind unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO als Einheit zu betrachten und Zug um Zug durchzuführen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

18. Baubeginn trotz fehlender Planungsreife

Die Landesregierung hat ein Großbauvorhaben trotz fehlender Planungsreife in Angriff genommen. Obwohl von 1986 bis 1989 bereits über 30 Millionen DM verausgabt sind, wird mit der Fertigstellung des Gebäudes nicht vor 1994 gerechnet.

Das Land begann 1986 auf Betreiben des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst mit der Verwirklichung eines damals auf rd. 92 Millionen DM veranschlagten Bauvorhabens, obwohl noch nicht einmal die für die Veranschlagung der Haushaltsmittel nach § 24 Abs. 1 LHO erforderlichen Unterlagen vollständig vorlagen.

Da sich nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr „bei der Vorlage der HU – Bau – für die Gesamtmaßnahme ... ein Baubeginn frühestens Ende 1986/Anfang 1987 ermöglichen“ ließ, wurden im Haushaltsplan 1986 bei Kapitel 20 61 Titelgruppe 67 aufgrund einer „Teil-Haushaltsunterlage – Bau –“ zunächst „Gesamtkosten“ von 14,25 Millionen DM veranschlagt, davon 800 000 DM für 1986.

Dies hat jedoch zu einer zügigen Verwirklichung des dringlichen Bauvorhabens nicht beigetragen. Obwohl bis 1989 bereits über 30 Millionen DM verausgabt worden sind, ist mit seiner Fertigstellung – bei Gesamtkosten von nunmehr voraussichtlich rd. 126 Millionen DM – nicht vor 1994 zu rechnen.

Der gegenwärtige Fertigstellungsgrad hätte sich auch erreichen lassen, wenn mit dem Großvorhaben erst nach Fertigstellung der Ausführungsunterlagen – Bau – gemäß § 54 LHO begonnen worden wäre.

Durch den vorzeitigen Beginn wurden nach einem Schreiben des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 20. 11. 1987 Haushaltsmittel von rd. 14,8 Millionen DM mindestens zweieinhalb Jahre früher gebunden, als es nach dem Planungsablauf erforderlich gewesen wäre.

Das Ministerium rechtfertigt sein unwirtschaftliches Vorgehen mit dem Hinweis, „daß sich eine Verschiebung des Baubeginns um ein oder zwei Jahre angesichts der dramatisch verschlechterten Finanzlage des Landes für das Projekt in eine Vertagung ‚ad calendae graecas‘ hätte verwandeln können.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

19. Hochschulinterne Verantwortlichkeit für Forschungsflugzeuge

Ein Sonderforschungsbereich einer Hochschule betreibt zwei Forschungsflugzeuge und erzielt damit sowie mit dem aus Sonderforschungsmitteln bezahlten Personal Einnahmen, die die Kosten nicht decken und die er zudem dem Zuwendungsgeber vorenthält.

Die Hochschule A beschaffte für das Institut B ein Forschungsflugzeug, um ein älteres, das sie nur noch aufgrund von Ausnahmeregelungen betreiben darf, zu ersetzen. Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht betreibt die Hochschule das ältere Forschungsflugzeug neben dem neuen weiterhin. Nach der dem LRH erteilten Auskunft mußte sie das alte auch noch einsetzen, da – jedenfalls während der örtlichen Erhebungen im Dezember 1988 – die Umrüstung des neuen Flugzeugs noch nicht abgeschlossen war.

Neben anderen Instituten der Hochschule A und anderer Hochschulen hat auch das Institut B seine Grundausstattung dem Sonderforschungsbereich X mit zur Verfügung zu stellen. Grundsätzlich sind daher aus den von der Deutschen Forschungsgemeinschaft dem Sonderforschungsbereich zugewandten Mitteln nur diejenigen Ausgaben zu bestreiten, die durch den Einsatz der beiden Flugzeuge für den Sonderforschungsbereich zusätzlich entstehen. Soweit eines der beiden Flugzeuge für Dritte eingesetzt wird, stehen die entsprechenden Einnahmen des eigenen Erwerbs allerdings auch allein dem Institut B zur Verfügung.

Diese klare und sachgerechte Abgrenzung ist jedoch dadurch zweifelhaft geworden, daß nach dem Finanzierungsantrag 1989 bis 1991 für den Sonderforschungsbereich sein „Teilprojekt“ Y „verantwortlich für den Betrieb, die Ausrüstung und die Flugsicherheit der Meßflugzeuge“ sein soll und daß nach einem Schreiben des Instituts B an die Deutsche Forschungsgemeinschaft vom 11. 10. 1985 der Sonderforschungsbereich X und das Institut B das ältere Flugzeug gemeinsam betreiben.

Tatsächlich betreibt jedoch der Sonderforschungsbereich beide Flugzeuge mit dem ihm zuzurechnenden Personal allein und erzielt damit auch – soweit er sie nicht für eigene Aufgaben einsetzt – Einnahmen aus Flugeinsätzen für Dritte.

Um diese Einnahmen dem Sonderforschungsbereich wieder zukommen lassen zu können, beantragte die Hochschule A bereits 1984, in der für Sonderforschungsbereiche vorgesehenen Titelgruppe 64 einen entsprechenden besonderen Einnahmetitel einzurichten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst schloß sich jedoch am 11. 12. 1984 der Auffassung des Finanzministeriums an, daß „Einnahmen, die auf Aktivitäten außerhalb des Rahmens eines Sonderforschungsbereichs beruhen, der (für Einnahmen aus eigenem Erwerb vorgesehenen) Einnahme-Titelgruppe 65 zuzuführen und damit im Zusammenhang stehende Ausgaben bei der Ausgabe-Titelgruppe 65 nachzuweisen“ seien.

Der Sonderforschungsbereich bewirtschaftet seither Einnahmen und Ausgaben für nicht eigenen Zwecken dienende Meßflüge bei der dem eigenen Erwerb vorbehaltenen Titelgruppe 65 und „erwirtschaftete“ dort von 1984 bis 1988 einen seines Erachtens für eigene Zwecke verwendbaren vermeintlichen „Überschuß“ von rd. 308 000 DM.

Personaleinsatz

Für die im Auftrage Dritter durchgeführten Meßflüge setzt der Sonderforschungsbereich X neben planmäßigem Personal des Landes auch Kräfte ein, für deren Bezahlung ihm die Deutsche Forschungsgemeinschaft Sonderforschungsmittel zur Verfügung stellt und die er ihr gegenüber in voller Höhe als für den Sonderforschungsbereich zweckentsprechend verwendete Personalmittel abrechnet.

Nur in wenigen Fällen hat der Sonderforschungsbereich X den Auftraggebern jedoch Personalkosten in Rechnung gestellt. In keinem Falle hat er die in Titelgruppe 65 ver-

einnahmten Personalkostenanteile nach Titelgruppe 64 umbuchen lassen und zur Minderung der Beihilfen der Deutschen Forschungsgemeinschaft eingesetzt.

Dabei sind folgende Fallgruppen zu unterscheiden:

1. Der Einsatz von Personal des Sonderforschungsbereichs für Drittmittelvorhaben des Instituts B wird nach Angaben dieses Instituts durch den Einsatz von anderem Drittmittelpersonal für Aufgaben des Sonderforschungsbereichs weitgehend kompensiert; deshalb finde ein finanzieller Ausgleich nicht statt. Hinzu komme, daß das Teilprojekt Y des Sonderforschungsbereichs X in der Führungsebene mit dem Institut B personell verquickt sei.

Dies dürfte zutreffen. Aufzeichnungen, die einen Nachweis des anteiligen gegenseitigen Arbeitseinsatzes ermöglichen, führen allerdings weder der Sonderforschungsbereich X noch das Institut B.
2. Bei Meßflügen für andere Institute der Hochschule A sind derartige – einander ausgleichende – wechselseitige Personaleinsätze jedenfalls ausgeschlossen, so daß insofern ein finanzieller Ausgleich geboten wäre.
3. Soweit andere Hochschulen des Landes Meßflüge in Auftrag geben, sollten diese die Aufwendungen stets erstatten.
4. Bei der Durchführung von Meßflügen für Einrichtungen, die nicht Dienststellen des Landes sind, gebietet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 7 Abs. 1, 34 Abs. 1 LHO), *alle* durch den Auftrag entstehenden Personalkosten dem Auftraggeber zu berechnen.

Sachaufwand

Bei Meßflügen für Dritte berechnet der Sonderforschungsbereich seinen Auftraggebern selbst Ausgaben für Betriebsstoffe und Flughafengebühren nur teilweise. In einigen Fällen hat er – nicht kostendeckende – Pauschalpreise vereinbart. Die entsprechenden Ausgaben hat der Sonderforschungsbereich überwiegend aus den ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft für originäre eigene Aufgaben bewilligten, bei Titelgruppe 64 bewirtschafteten Mitteln bezahlt.

Dadurch hat er sich zu Lasten der Beihilfen der Deutschen Forschungsgemeinschaft in erheblichem Umfang Mittel bei der Titelgruppe 65 verschafft, über die er seines Erachtens frei verfügen kann und selbst verfügt. Er hat es jedoch unterlassen, die aus Titelgruppe 64 „verauslagten“ Mittel dieser Titelgruppe wieder zuzuführen. Insofern hat er die ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft bewilligten Mittel nicht zweckentsprechend eingesetzt. Auf diese Weise hat er vielmehr mit Sonderforschungsmitteln Vorhaben anderer Einrichtungen finanziert.

Würdigung

Nach § 33 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz ist der Sonderforschungsbereich eine Forschungseinrichtung mit einem in der Regel fächerübergreifenden Forschungsprogramm. Er unterscheidet sich dadurch wesentlich von den wissenschaftlichen Einrichtungen der Fachbereiche (§ 101 Niedersächsisches Hochschulgesetz). Mit dieser Zielsetzung ist es nicht vereinbar, daß ein Sonderforschungsbereich eigenen Erwerb betreibt.

Unabhängig davon kommt eigener Erwerb nur für grundständige Einrichtungen der Hochschulen in Betracht, nicht aber für ausschließlich über die Titelgruppe 64 finanzierte Sonderforschungsbereiche. Dies gilt zumindest so lange, als es an Korrespondenzvermerken zwischen den Titelgruppen 64 und 65 fehlt und auch keine Ausnahme nach § 35 Abs. 2 LHO zugelassen ist.

Die Forschungsflugzeuge sollten daher dem Institut B zugeordnet und von diesem lediglich vorrangig dem Sonderforschungsbereich X für seine Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.

Dem Sonderforschungsbereich wäre es dann nicht mehr möglich, über freie Kapazitäten der Grundausrüstung zu verfügen und sie für andere als die ihm obliegenden Forschungsaufgaben einzusetzen. Meßflüge für Dritte könnte dann auch nur das Institut B und nicht der Sonderforschungsbereich durchführen. Soweit dann der Sonderforschungsbereich freie Kapazitäten der Ergänzungsausstattung anderen Hochschuleinrichtungen für deren Aufgaben (einschließlich deren eigenen Erwerbs) zur Verfügung stellt, wären ihm seine Aufwendungen von diesen Einrichtungen im Wege der internen Verrechnung zu erstatten.

In jedem Fall ist es erforderlich, daß künftig bei Meßflügen für Einrichtungen, die nicht Dienststellen des Landes sind, alle dem Land entstehenden Kosten ermittelt und unter Berücksichtigung von §§ 7 Abs. 1, 34 Abs. 1 LHO und ggf. § 35 Abs. 6 Niedersächsisches Hochschulgesetz dem jeweiligen Auftraggeber als mindestens kostendeckendes Entgelt berechnet werden. Dabei sind unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Grundsätze die Kosten für die Flugzeugbeschaffung und -unterhaltung einzubeziehen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

20. Ausbildung von Piloten für eine Hochschule

Ein Sonderforschungsbereich bildet befristet eingestellte wissenschaftliche Angestellte „für seine Zwecke“ zu Piloten aus.

Der bei der Hochschule A eingerichtete Sonderforschungsbereich X betreibt zwei Forschungsflugzeuge unterschiedlicher Baujahre. Das ältere soll nur noch so lange betrieben werden, bis das neuere vollständig umgerüstet ist. Nach den vom LRH eingesehenen Bordbüchern hat der Sonderforschungsbereich beide Flugzeuge nie gleichzeitig eingesetzt (vgl. dazu Abschnitt IV Nr. 2).

Als Grundausrüstung steht dem Sonderforschungsbereich für den Leiter des Flugbetriebs, den Piloten K, eine planmäßige Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters zur Verfügung. Dieser besitzt die Testflugberechtigung Klasse 2 und eine Fluglehrerlizenz. Daneben setzt der Sonderforschungsbereich X den Piloten L ein, den die Hochschule A schon vor Einrichtung des Sonderforschungsbereichs aus Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft vergütet hatte. Der Sonderforschungsbereich X war deshalb bei seiner Gründung nach Darstellung der Hochschule A „in der günstigen Situation, ein geeignetes Flugzeug und eine eingearbeitete Mannschaft übernehmen zu können“. Dennoch beantragte er Mittel für die Ausbildung weiterer Piloten.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hielt es jedoch im Bewilligungsschreiben vom 6. 12. 1982 für „ausreichend ...“, daß zwei Piloten Fluglizenzen ... besitzen“ und bewilligte die beantragten Mittel nicht, ließ aber „im Falle des Ausscheidens eines der bei-

den bereits vorhandenen Piloten ausdrücklich die Finanzierung der Ausbildung des Nachfolgers aus Einsparungen an anderer Stelle“ zu.

Nach dem Ausscheiden des aus Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft vergüteten Piloten L aus seinem Arbeitsverhältnis am 31. 12. 1985 ließ der Sonderforschungsbereich X demgemäß den wissenschaftlichen Angestellten M, für den die Hochschule keine Stelle hatte, mit dem Ziel des Erwerbs der Testflugberechtigung Klasse 2 ausbilden. Im Nachtrag vom 3. 9. 1986 zum Arbeitsvertrag vom 21. 11. 1985 vereinbarte die Hochschule deswegen mit dem Angestellten M, den überwiegenden Teil der Ausbildungskosten für die Erweiterung der Flugzeugführerlizenz zu übernehmen. Dafür verpflichtete M sich, bei Ausscheiden innerhalb von fünf Jahren nach Beendigung der Ausbildung aus einem von ihm zu vertretenden Grunde die vom Auftraggeber bezahlten Ausbildungskosten zurückzuerstatten.

Daneben bildet der Sonderforschungsbereich X auch andere für Aufgaben des Sonderforschungsbereichs befristet eingestellte wissenschaftliche Angestellte zu Piloten aus.

So bildet der Sonderforschungsbereich X den zunächst bis 31. 12. 1988 befristet eingestellten wissenschaftlichen Angestellten und nunmehr als Beamter auf Zeit für drei Jahre eingesetzten N zum Piloten aus. Nach der dem LRH erteilten Auskunft soll N im Dezember 1988 nahezu 100 Flugstunden als verantwortlicher Pilot absolviert haben, so daß mit der Ausbildung zum Berufspiloten begonnen werden könne.

Mit dem auf einer planmäßigen Stelle geführten technischen Angestellten P hat die Hochschule A zudem in einer Nebenabrede zum Arbeitsvertrag eine Ausbildung zum Prüfer im Wartungsdienst der Klasse 1 und eine Ausbildung zum Privatpiloten vereinbart.

Für den Piloten M wäre in Anbetracht der Ausbildung zum Testpiloten spätestens nach der Nebenabrede vom 3. 9. 1986 eine planmäßige Stelle einzurichten gewesen. Dies hätte die Übernahme der anfallenden Personalausgaben durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft für die Dauer des Sonderforschungsbereichs X nicht ausgeschlossen. Denn nach Nr. 3 Satz 3 der Allgemeinen Richtlinien für die Verwendung von Sondermitteln für Sonderforschungsbereiche dürfen den Sondermitteln „Deckungsmittel für Beamtenplanstellen, die dem Sonderforschungsbereich vom Sitzland zusätzlich zur Grundausstattung zur Verfügung gestellt werden, entnommen werden“. Für zusätzliche Angestelltenstellen kann nichts anderes gelten. Die versäumte Etatisierung der Stelle für den zweiten Piloten ist demgemäß nachzuholen.

Seit Erwerb der Testflugberechtigung Klasse 2 durch den von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten wissenschaftlichen Angestellten M dürften für die Einsätze des jeweiligen Flugzeugs unter Berücksichtigung der Entscheidung der Deutschen Forschungsgemeinschaft vom 6. 12. 1982 genügend Piloten zur Verfügung stehen, so daß es der Ausbildung weiterer Kräfte nicht bedurft hätte.

Im übrigen sollte nach Auffassung des LRH eine ausreichende personelle Besetzung des Flugzeugs bzw. der Flugzeuge nicht davon abhängig sein, ob und wie lange Dritte dafür erforderliche Mittel bereitstellen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

21. Wirtschaftsweise eines Sonderforschungsbereichs

Ein Sonderforschungsbereich verausgabte Sondermittel entgegen den Bewilligungsbestimmungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft bewilligt den Hochschulen die Sondermittel für Sonderforschungsbereiche (§ 33 Niedersächsisches Hochschulgesetz), aufgeteilt nach Personalausgaben, sächlichen Verwaltungsausgaben und Investitionen. Sie „verbindet“ ihre Bewilligungen regelmäßig mit „Teilablehnungen, Auflagen, Empfehlungen und Anregungen“.

Nach den Allgemeinen Richtlinien für die Verwendung von Sondermitteln für Sonderforschungsbereiche (Allgemeine Verwendungsrichtlinien)

- „entscheiden die durch die Ordnung des Sonderforschungsbereichs vorgesehenen Gremien“ „über die Verwendung“ der Sondermittel (Nr. 2 Abs. 1),
- dürfen „die Ansätze bei den einzelnen Ausgabegruppen ... in der Ausgabe um höchstens 30 v. H. überschritten werden, wenn das nötig ist und wenn bei anderen Ausgabegruppen entsprechende Einsparungen erzielt werden“ (Nr. 2 Abs. 2),
- dürfen „die in dem Bewilligungsbescheid mitgeteilten Teilablehnungen ... nicht umgangen, die Gesamtbewilligung nicht überschritten werden“ (Nr. 2 Abs. 3),
- werden „Gegenstände, deren Beschaffungswert (einzeln, netto, ohne Mehrwertsteuer) 14 000 DM (bis 1985 10 000 DM) übersteigt, ... in der Regel von der Deutschen Forschungsgemeinschaft beschafft, sobald dazu bei ihr eine vom Sprecher des Sonderforschungsbereichs unterzeichnete Aufforderung eingegangen ist“ (Nr. 6 Abs. 2).

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft stellte der Hochschule A ab Hj. 1983 Sondermittel für den Sonderforschungsbereich X zur Verfügung.

Beschaffungen für das Sekretariat

In ihrem Bewilligungsschreiben vom 6. 12. 1982 entschied die Deutsche Forschungsgemeinschaft für den Finanzierungszeitraum 1983 bis 1985 hinsichtlich der Verwaltung des Sonderforschungsbereichs, daß „die für Kleingeräte beantragten Mittel ... nicht bewilligt (werden), da sie aus der Grundausrüstung zu finanzieren sind“. Mit Bewilligungsschreiben vom 7. 12. 1985 lehnte sie es für den Finanzierungszeitraum 1986 bis 1988 ausdrücklich ab, „Mittel zur Erneuerung von Bürogeräten“ zu bewilligen oder auch nur in Aussicht zu stellen.

Dennoch beschaffte der Sonderforschungsbereich für sein Sekretariat in den Hj. 1983 bis 1986 Geräte für rd. 14 400 DM.

In den der Deutschen Forschungsgemeinschaft übersandten Verwendungsübersichten für die Hj. 1983 und 1985 unterschied der Sonderforschungsbereich nicht zwischen Geräten bis 10 000 DM und Verbrauchsmitteln; in den Verwendungsübersichten für die Hj. 1984 und 1986 wies er die Gerätebeschaffung für das Sekretariat unzutreffend als Verbrauchsmittel nach. Somit war für die Deutsche Forschungsgemeinschaft nicht erkennbar, daß der Sonderforschungsbereich die ihm bewilligten Mittel insoweit nicht zweckentsprechend verwendet hatte.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat dem LRH am 24. 7. 1990 bestätigt, daß „der SFB ... mit der Beschaffung von Bürogeräten ... eine Ablehnung umgangen“ hat. Sie wolle sich „hierzu und zu der unzutreffenden Bezeichnung dieser Geräte im Verwendungsnachweis an den Sonderforschungsbereich wenden“.

Beschaffung von Rechnerkomponenten

In ihrem Bewilligungsschreiben vom 1. 12. 1985 teilte die Deutsche Forschungsgemeinschaft dem Sonderforschungsbereich in bezug auf den Finanzierungszeitraum 1986 bis 1988 ausdrücklich mit: „Mittel für einen Fortran-Compiler werden nicht bewilligt, Mittel für die Koppelung des Institutsrechners mit dem SFB-Rechner nicht in Aussicht gestellt.“ Dennoch beschaffte der Sonderforschungsbereich Rechnerkomponenten für den Anschluß an den Sonderforschungsbereichsrechner und ordnete dafür am 26. 11. 1986 rd. 13 000 DM zur Auszahlung an.

Am 4. 11. 1987 beschloß die Mitgliederversammlung die Erweiterung des Rechners am Standort M. Von den dafür erforderlichen 65 000 DM wollten die Leiter der begünstigten Teilprojekte „jeweils ca. 10 000 DM aus eigenen Mitteln“ übernehmen, 40 500 DM sollten aus eingesparten Personalmitteln zur Verfügung gestellt werden. Der Sonderforschungsbereich finanzierte 1988 aber schließlich die Gesamtausgabe aus ihm zur Verfügung stehenden Sondermitteln und beschaffte die entsprechenden Rechnerkomponenten selbst.

Die in Nr. 6 Abs. 2 der Allgemeinen Verwendungsrichtlinien genannte Wertgrenze von 14 000 DM für grundsätzlich der Deutschen Forschungsgemeinschaft vorbehaltene Beschaffungen gilt nach deren an den LRH gerichteten Schreiben vom 24. 7. 1990 auch für „der Sache nach zusammengehörige Anlagen oder Systemkonfigurationen, deren Einzelteile jeweils einen Beschaffungswert von 14 000 DM und weniger aufweisen, deren Gesamtbeschaffungswert aber über 14 000 DM liegt. Ob es sich um ein bereits bewilligtes oder um ein erst durch umzudisponierende Mittel zu finanzierendes Gerät handelt, ist für die Frage, ob der Sonderforschungsbereich selbst oder die Deutsche Forschungsgemeinschaft die Beschaffung durchführt, unerheblich. Die Beschaffung der ... Rechnererweiterungen hätte bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft beantragt und über sie abgewickelt werden müssen“.

Würdigung

Die nicht zweckentsprechende Verwendung der Sondermittel führt grundsätzlich zu Rückforderungsansprüchen der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Ob die Deutsche Forschungsgemeinschaft die zweckwidrigen Verwendungen nachträglich billigt, weil sie dafür im Falle rechtzeitiger Unterrichtung oder Antragstellung Sondermittel doch noch zur Verfügung gestellt hätte, steht noch nicht fest.

Es ist jedoch nicht hinnehmbar, daß ein Sonderforschungsbereich das Land dem Risiko von Rückforderungsansprüchen aussetzt. Der Erwartung des Landtages, „daß die Sonderforschungsbereiche ... die Bewilligungsbescheide der DFG beachten“ (Drs 11/4377 S. 4 und Stenographischer Bericht S. 8699), wird Nachdruck zu verleihen sein.

22. Institut für Vogelforschung „Vogelwarte Helgoland“
Kapitel 06 49

Das Institut für Vogelforschung „Vogelwarte Helgoland“ erbringt in einem Teilbereich überwiegend Dienstleistungen für andere Bundesländer, ohne daß diese an der Finanzierung des Instituts beteiligt wären.

Vogelforschung betreiben neben dem Institut für Vogelforschung „Vogelwarte Helgoland“ und dem u. a. auch auf die frühere Vogelwarte Rossitten zurückzuführenden Max-Planck-Institut für Verhaltensphysiologie zahlreiche andere wissenschaftliche (Hochschul-)Einrichtungen verschiedener Bundesländer.

Ein klassisches Instrument zur Klärung vieler ornithologischer Fragen ist die Vogelberingung. Vögel werden zu diesem Zweck gefangen, registriert, beringt und wieder freigelassen. Neben den unmittelbar bei der Beringung gewonnenen Erkenntnissen sind die Meldungen über spätere Funde oder Wiederfänge von großer Wichtigkeit. Im Interesse einer eindeutigen Zuordnung der Funde und Wiederfänge, aber auch im Interesse des Naturschutzes bedarf das Beringungswesen einer möglichst einheitlichen Ordnung im nationalen und internationalen Rahmen.

Mit der „Verordnung über die wissenschaftliche Vogelberingung“ vom 17. 3. 1937 erhielten die Vogelwarte Helgoland, die damals Teil der Preußischen Biologischen Anstalt war, und die Vogelwarte Rossitten eine über deren eigenes Interesse hinausgehende Aufgabe. Eine Beringung von Vögeln durch nicht zu den Vogelwarten gehörende Personen sowie für nicht den Vogelwarten selbst dienende Zwecke durfte von diesem Zeitpunkt an nur noch mit der Genehmigung und mit den Ringen der Vogelwarten Helgoland und Rossitten durchgeführt werden. Dies hatte zur Folge, daß auch die entsprechenden Wiederfundmeldungen dort eintrafen und in den Beringungszentralen bearbeitet und gesammelt wurden.

An diesem Sachverhalt hat sich hinsichtlich der Vogelwarte Helgoland bis heute nichts verändert. Insbesondere muß die Vogelwarte Helgoland auch die Daten sammeln und zuordnen, die auf den Beringungsvorhaben anderer Einrichtungen in anderen Ländern beruhen. Zudem machen die Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen ihre naturschutzrechtlichen Genehmigungen von Vogelberingungen für jedes einzelne Forschungsvorhaben und die Erteilung von Beringungserlaubnissen an einzelne Personen von der Mitwirkung des niedersächsischen Instituts für Vogelforschung abhängig.

Von den ca. 148 000 Ringen, die die Beringungszentrale des Instituts im Jahre 1988 ausgab, betrafen die meisten Ringe Beringungsvorhaben außerhalb Niedersachsens, an denen das Institut selbst kein unmittelbares Interesse hatte, zumal die Mehrzahl der genehmigten Vorhaben nicht der Vogelzugforschung im klassischen Sinne dienten, sondern der Klärung regionaler Standort- und Populationsfragen. Für die Verarbeitung der entsprechenden Wiederfundnachrichten machte das Institut jedoch nicht einmal die eigenen Kosten geltend. Auf Erstattung seiner Aufwendungen verzichtete das Institut selbst dann, wenn es auf Wunsch des Trägers des jeweiligen Beringungsvorhabens mit Hilfe der ADV Auswertungen vornahm.

Der LRH hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur deshalb gebeten, sich dafür einzusetzen, daß sich die vorgenannten Länder an den Kosten beteiligen. Er hat in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß die Max-Planck-Gesellschaft, deren Institut für Verhaltensphysiologie die vergleichbaren Aufgaben für die süddeutschen Länder erfüllt, vom Bund und von allen Ländern gemeinsam finanziert wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

23. Kosten und Entgelte für humangenetische Leistungen in Hochschulkliniken

Die für humangenetische Leistungen in den Hochschulkliniken nach den geltenden Tarifen gezahlten Entgelte sind seit langem nicht mehr kostendeckend. Es sollten zunächst die Kosten ermittelt und sodann Erhöhungen der tariflichen Entgelte angestrebt werden.

In der Abteilung Humangenetik im Zentrum X des Fachbereichs Y der Universität Z werden Leistungen nicht nur für Kassenpatienten und Selbstzahler klinischer Abteilungen der Universitätskliniken und für Privatpatienten erbracht, sondern vornehmlich auch für Kassenpatienten aufgrund von Überweisungen durch Kassen- oder Vertragsärzte sowie für Kassenpatienten und Selbstzahler fremder Krankenhäuser auf deren Auftrag hin.

Der Vorsteher der Abteilung hat seit langem darauf hingewiesen, daß die Vergütungen, die die Kostenträger nach den verschiedenen Tarifwerken für die humangenetischen Leistungen zahlen, nicht kostendeckend sind.

Trotzdem sind in den vergangenen zehn Jahren keine Kostenberechnungen vorgenommen worden. Der LRH hat daher angeregt, zunächst sämtliche Kosten für alle humangenetischen Leistungen der Abteilung zu ermitteln.

Nach entsprechenden Kostenermittlungen – auch in der gleichen Abteilung der zweiten Hochschulklinik des Landes – sollte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur in Abstimmung mit den anderen Ländern über das Sozialministerium und den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung sowie die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen und die Deutsche Krankenhausgesellschaft auf eine sachgerechte Erhöhung der für die Entgelte maßgeblichen Punktzahlen hinwirken.

24. Verwaltung von Landesmitteln (aus persönlichen Ermächtigungen durch die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen) auf privaten Bankkonten

Ein Beamter hat Entgelte für ambulante Leistungen, deren Erbringung das Ministerium für Wissenschaft und Kunst der Universität und damit dem Beamten als Dienstaufgabe übertragen hatte, im vermeintlichen Interesse seiner Hochschule zunächst auf einem privaten Bankkonto vereinnahmt und einen Teil davon als Termingelder angelegt oder auf andere private Bankkonten geleitet.

Die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen hat den Vorsteher der Abteilung W im Zentrum X des Fachbereichs Y der Universität Z seit dem Jahre 1978 zur Teilnahme an der kassen- und vertragsärztlichen Versorgung aufgrund von Überweisungen durch Kassen- oder Vertragsärzte persönlich ermächtigt. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat der Universität und dem Beamten auf dessen Bereitschaft hin im Jahre 1979 die im Rahmen der persönlichen Ermächtigung zu erbringenden Leistungen von Beginn an als Dienstaufgabe übertragen. Es hat dabei darauf hingewiesen, daß sämtliche Einnahmen von der zuständigen Landeskasse zu vereinnahmen sind.

Der Vorsteher der Abteilung ließ aber auch nach 1979 sämtliche Zahlungen der Kassenärztlichen Vereinigung mit Wissen der Universitätsverwaltung auf ein auf seinen Namen lautendes privates Bankkonto (Bankkonto A) bei einer Sparkasse überweisen, im Jahre 1988 z. B. rd. 1,3 Millionen DM. Von dem privaten Bankkonto überwies er nach Bedarf Beträge auf ein für seine Abteilung bei der zuständigen Landeskasse für

Einnahmen des eigenen Erwerbs eingerichtetes Drittmittelkonto. Die für Aufgaben seiner Abteilung nicht benötigten Beträge legte er unter seinem Namen als Termingelder (Bankkonto B) an oder leitete sie auf ein weiteres privates Bankkonto (Bankkonto C) weiter. Zinserträge aus den Termingeldern wurden einem anderen privaten Bankkonto (Bankkonto D) gutgebracht.

Auf dem oben genannten weiteren privaten Bankkonto C vereinnahmte der Beamte im wesentlichen die Beträge, die er für die Behandlung von Privatpatienten erhielt. Den größten Teil des Guthabens auf diesem Bankkonto überwies er an das Land auf ein weiteres bei der zuständigen Landeskasse für Spenden eingerichtetes Drittmittelkonto; der restliche Teil floß dem oben genannten privaten Bankkonto D zu. Das Guthaben dieses Bankkontos ist für Ausgaben der Abteilung verwandt worden, die zum überwiegenden Teil auch aus den vom Land vereinnahmten Drittmitteln hätten geleistet werden dürfen.

Der Vorsteher der Abteilung hat auf Befragen erklärt, daß er die von der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen erhaltenen Gelder nicht sofort in voller Höhe an das Land abgeführt habe, um Zinserträge für seine Abteilung nutzen zu können. Dem Drittmittelkonto für Spenden habe er Teile auch dieser Gelder zukommen lassen, da er nach seiner Meinung hierüber im Interesse seiner Abteilung freier habe verfügen können als über die Drittmittel des eigenen Erwerbs. Die weiteren privaten Bankkonten habe er eingerichtet, um über die Mittel noch freier zugunsten seiner Abteilung verfügen zu können als über das Spendenkonto.

Die dem Land zustehenden Einnahmen waren nach § 34 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben und von der zuständigen Landeskasse gemäß § 70 LHO zu vereinnahmen. Nach § 120 Abs. 1 Sozialgesetzbuch V war im übrigen seit 1. 1. 1989 die dem ermächtigten Arzt zustehende Vergütung von der Universitätsverwaltung mit der Kassenärztlichen Vereinigung abzurechnen.

Es war nicht zulässig, die dem Land aus der Erfüllung der Dienstaufgaben in der Krankenversorgung zustehenden Einnahmen außerhalb des Landeshaushalts zu verwalten.

Der LRH hat die Universität gebeten,

- die bisher privat verwalteten, aber dem Land zustehenden Gelder unverzüglich von der zuständigen Landeskasse vereinnahmen zu lassen,
- die Zahlungen der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen künftig unmittelbar mit dieser gemäß § 120 Abs. 1 Sozialgesetzbuch V abzurechnen.

Die Schadens- und ggf. Haftungsfrage stellt sich nicht, da die freiwilligen Zahlungen des Abteilungsvorstehers für seine Abteilung zu seinen Gunsten zu berücksichtigen sind und es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß er wirtschaftliche Vorteile für sich selbst erstrebt hat.

Die Universität hat dem LRH berichtet, inzwischen zahle die Kassenärztliche Vereinigung direkt an die Universität. Alle auf den erwähnten Bankkonten befindlichen Landesmittel seien der zuständigen Landeskasse zugeführt worden. Ein Schaden sei dem Land letztlich nicht entstanden, da Fehlbeträge beim Drittmittelkonto des eigenen Erwerbs und Zinsverluste durch freiwillige Zahlungen des Vorstehers der Abteilung mehr als ausgeglichen worden seien.

Nach alledem sieht der LRH die unzulässige Verwaltung von Landesmitteln auf privaten Bankkonten, soweit das persönliche Verhalten des Vorstehers der Abteilung in Rede steht, als erledigt an. Im übrigen sind die Erörterungen mit der Verwaltung noch nicht abgeschlossen.

In diesem Zusammenhang sollte, soweit noch nicht geschehen, in beiden medizinischen Hochschuleinrichtungen des Landes unverzüglich veranlaßt werden, daß die den ermächtigten Ärzten zustehende Vergütung gemäß § 120 Abs. 1 Sozialgesetzbuch V von den Hochschulen mit der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen abgerechnet wird.

Solange der Abschluß von Institutsermächtigungen nicht zu erreichen ist, sollte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im übrigen prüfen, ob in weiteren Fällen die Wahrnehmung von persönlichen Ermächtigungen den Ärzten im Innenverhältnis zum Land als Dienstaufgabe übertragen werden kann.

25. Arbeitszeitregelung an einer Hochschule

Eine Hochschule wendet das geltende Arbeitszeitrecht gegenüber einem Teil ihrer Bediensteten nicht an. Sie hält dieses Recht für „administrativ nicht durchsetzbar“.

„Für das hauptamtliche und hauptberufliche wissenschaftliche Personal – mit Ausnahme der Professoren ... – finden“ nach dem – auch heute noch zutreffenden – Rund-erlaß des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 14. 7. 1982 „die allgemeinen dienstrechtlichen Bestimmungen über die Arbeitszeit ohne Einschränkung Anwendung“.

Die Hochschule E hatte mit „Arbeitszeitregelung“ vom 16. 3. 1981 die gleitende Arbeitszeit eingeführt und zugleich bestimmt, daß „für die Lehrkörpermitglieder mit Ausnahme der Professoren ... eine gesonderte Arbeitszeitregelung getroffen“ wird. Welche Hochschulbediensteten – außer den Professoren – als „Lehrkörpermitglieder“ anzusehen waren, ließ die Arbeitszeitregelung der Hochschule E offen; dies war auch dem Niedersächsischen Hochschulgesetz nicht eindeutig zu entnehmen; gemeint gewesen sein könnten (nach heutigem Recht)

- die Hochschuldozenten (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz – NHG –),
- die Oberassistenten und OBERINGENIEURE (§ 44 Abs. 1 Nr. 4 NHG),
- die wissenschaftlichen und künstlerischen Assistenten (§ 44 Abs. 1 Nr. 5 NHG),
- die wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiter (§ 44 Abs. 1 Nr. 6 NHG) sowie
- die Lehrkräfte für besondere Aufgaben (§ 44 Abs. 1 Nr. 7 NHG).

Die Hochschule E hatte für die von der gleitenden Arbeitszeit ausgenommenen Bediensteten auch nicht „Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen“ geregelt, wie dies geboten gewesen wäre.

Der LRH hat dies in Prüfungsmitteilungen vom März 1986 beanstandet. Die Hochschule hat sich dazu im August 1986 durch Verweis auf einen Bericht an das Ministerium aus dem Jahre 1984, im Januar 1989 eingehender, aber wenig überzeugend, und im Oktober 1990 wie folgt geäußert:

„Die Beanstandung betrifft alle Hochschulen des Landes Niedersachsen. Die Vorstellungen des Nds. Landesrechnungshofes sind administrativ nicht durchsetzbar.“

In keiner ihrer Stellungnahmen hat die Hochschule den LRH darüber unterrichtet, daß sie die vom LRH beanstandete Arbeitszeitregelung vom 16. 3. 1981 am 1. 5. 1987 außer

Kraft gesetzt und durch eine Dienstvereinbarung ersetzt hatte, in der u. a. folgendes bestimmt ist:

„... Ausnahmen von der gleitenden Arbeitszeit sind auf begründeten Antrag möglich. Die Zustimmung des Personalrats ist einzuholen.

Für Mitarbeiter nach § 65 NHG und § 69 NHG gilt die Zustimmung des Personalrats als erteilt, soweit sie aktiv an der Lehre beteiligt sind.“

Aus der zitierten Antwort der Hochschule vom Oktober 1990 ergibt sich allerdings, daß sich durch die am 1. 5. 1987 wirksam gewordene Dienstvereinbarung an der früheren Praxis nichts geändert hat.

Inzwischen hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Hochschule mit Erlaß vom 11. 3. 1991 „auf die geltende Rechtslage“ wie folgt hingewiesen:

„Danach unterliegt auch das wissenschaftliche und künstlerische Personal den Vorschriften über die Arbeitszeit, sofern die Anwendung dieser Vorschriften im NHG nicht ausdrücklich ausgenommen worden ist. Die Ausnahme gilt nur für Professoren (§ 59 Abs. 4 NHG). Das bedeutet, daß auf das übrige Personal die Regelungen über die Arbeitszeit (Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten vom 16. 2. 1990 – Nieders. GVBl. S. 70 – und § 15 BAT) anzuwenden sind. Für die bei Ihnen für die sog. 'Lehrkörpermitglieder' außer den Professoren getroffenen Sonderregelungen ist damit kein Raum.

Ich weise darauf hin, daß die Arbeitszeit des genannten Personenkreises entsprechend den geltenden Bestimmungen zu regeln ist, und bitte, mir den Vollzug zu berichten.“

Der Bericht der Hochschule steht noch aus. Überdies ist noch nicht abschließend geklärt, inwieweit die Behauptung der Hochschule zutrifft, die Beanstandung des LRH betreffe alle Hochschulen.

26. Verwaltungszuständigkeiten nach dem Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz Kapitel 06 76

Das Institut für Denkmalpflege muß nach dem Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz an allen Entscheidungen – auch den Routineentscheidungen – der Denkmalschutzbehörden mitwirken. Die unteren Denkmalschutzbehörden sind sogar stets auf das Einvernehmen des Instituts angewiesen. Die Sachgerechtigkeit dieser Regelungen sollte überprüft werden.

Das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz vom 30. 5. 1978 (NDSchG) unterscheidet zwischen den Denkmalschutzbehörden (§ 19) und dem „Institut für Denkmalpflege“ als Denkmalfachbehörde (§ 21).

Untere Denkmalschutzbehörden sind die Bauaufsichtsbehörden (§ 63 der Niedersächsischen Bauordnung in der Fassung vom 6. 6. 1986 – NBauO –), also die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte. Obere Denkmalschutzbehörden sind die Bezirksregierungen, oberste Denkmalschutzbehörde ist das Ministerium für Wissenschaft und Kultur.

Das Institut für Denkmalpflege ist eine Nachfolgeeinrichtung des Niedersächsischen Landeskonservators, der durch Beschluß des Niedersächsischen Landesministeriums vom 18./25. 3. 1958 (Nds. MBl. S. 250) mit Wirkung vom 1. 5. 1958 in das Landesverwaltungsamt eingegliedert worden war. Aufgrund des Runderlasses des Ministers für Wissenschaft und Kunst vom 23. 3. 1979 hat das Landesverwaltungsamt – als Institut

für Denkmalpflege – bei den Bezirksregierungen in Braunschweig, Lüneburg und Oldenburg Außenstellen eingerichtet. Nach dem Runderlaß des Ministers vom 1. 7. 1983 nehmen diese Außenstellen „für den jeweiligen Regierungsbezirk die Aufgaben des Instituts mit regionalem Bezug wahr“.

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 NDSchG bedarf u. a. jede Veränderung eines Kulturdenkmals einer Genehmigung der Denkmalschutzbehörde. Dies gilt auch für scheinbar geringfügige Veränderungen wie etwa die Ersetzung von Sprossenfenstern durch ungegliederte Fenster. Für die Entscheidung über den Genehmigungsantrag ist nach § 20 Abs. 1 NDSchG grundsätzlich die untere Denkmalschutzbehörde zuständig.

Nach § 26 Abs. 2 Satz 1 NDSchG darf die untere Denkmalschutzbehörde nur „im Einvernehmen mit dem Institut für Denkmalpflege“ entscheiden. „Kommt kein Einvernehmen zustande“, so muß sie nach § 26 Abs. 2 Satz 2 NDSchG „die Weisung der oberen Denkmalschutzbehörde“ einholen. Die obere Denkmalschutzbehörde darf ihre Entscheidung zwar nur „im Benehmen mit dem Institut für Denkmalpflege“ treffen, ist auf dessen Einvernehmen aber nicht angewiesen. Das gilt auch für Entscheidungen über Widersprüche gegen Versagungen der unteren Denkmalschutz- und Bauaufsichtsbehörden, die nur auf mangelndes Einvernehmen mit dem Landesverwaltungsamt zurückzuführen sind.

Diese Regelung führt sowohl auf seiten des Eigentümers des Kulturdenkmals als auch auf seiten der Verwaltung zu einem großen Zeitverlust und zu einem erheblichen Arbeitsaufwand. Einzelne Veröffentlichungen aus dem Landesverwaltungsamt geben zu erkennen, daß die Belastungen mit untergeordneten Entscheidungen (Routinefällen) manche wissenschaftliche Mitarbeiter an tiefgreifenden Bearbeitungen fachlich anspruchsvoller Sonderfälle hindern. Das gegenwärtige Verfahren widerspricht anerkannten Organisationsgrundsätzen.

Es erscheint zweifelhaft, ob diese Nachteile – insbesondere bei den weniger bedeutsamen Routineentscheidungen (etwa über Sprossenfenster) – in einem angemessenen Verhältnis zu dem erreichbaren Vorteil stehen. Dieser liegt nämlich allein darin, daß die Belange des Denkmalschutzes von Sachverständigen gegenüber der Denkmalschutzbehörde zunächst voll geltend gemacht werden (können). Denn durchsetzen kann die Denkmalfachbehörde selbst nichts und die Denkmalschutzbehörde nach § 7 NDSchG auch nur Entscheidungen, die den Eigentümer des Kulturdenkmals nicht „wirtschaftlich unzumutbar“ belasten. Was dem Eigentümer wirtschaftlich zugemutet werden darf, kann aber die Denkmalfachbehörde nicht beurteilen. Deswegen ist die obere Denkmalschutzbehörde auf das Einvernehmen des Instituts für Denkmalpflege auch nicht angewiesen.

Es erscheint daher angezeigt zu prüfen, ob § 26 NDSchG dahin geändert werden sollte, daß auch die untere Denkmalschutzbehörde nur das Benehmen mit dem Institut für Denkmalpflege herstellen muß und nicht auf deren Einverständnis angewiesen ist. Zudem erscheint die Einschaltung des Landesverwaltungsamts im bisherigen Umfang – zumindest in Routinefällen – weder wirtschaftlich noch sachgerecht. Das Schwergewicht der Aufgaben des Landesverwaltungsamts als Denkmalfachbehörde sollte auf der wissenschaftlichen Beratung und Begutachtung in schwierigen Fällen liegen.

Für die nur von einer Fachbehörde wahrzunehmenden Aufgaben des Instituts für Denkmalpflege bedarf es keiner Außenstellen des Landesverwaltungsamts bei den Bezirksregierungen. Die Mitarbeiter der Außenstellen sollten vom Landesverwaltungsamt an die Bezirksregierungen versetzt werden. Diese wären dann im Bereich der Baudenkmalpflege und des archäologischen Denkmalschutzes mit genügend Fachpersonal ausgestattet, um ihre Fachaufsicht sachgerecht wahrnehmen sowie in Zweifelsfällen sachverständig entscheiden zu können, wann es des Rates des Instituts für Denkmalpflege bedarf.

Das Innenministerium teilt die Auffassung des LRH, daß bei einer Beschränkung des Landesverwaltungsamts auf die zentralen denkmalpflegerischen Ermittlungs- und Beratungsaufgaben die Voraussetzungen geschaffen sind, verstärkt über den Einzelfall hinausweisende Grundsatzarbeit zu leisten, Konzeptionen für eine mittel- und langfristige Sicherung und Erhaltung der Kulturdenkmäler zu entwerfen, wissenschaftliche Grundlagen für die Denkmalpflege zu schaffen, beispielhafte Fortbildungsmaßnahmen zu entwickeln und durchzuführen sowie die Basis für Richtlinien des Fachministers für die Denkmalschutzbehörden zu schaffen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat demgegenüber vorgetragen, es bereite erhebliche Schwierigkeiten, einen Katalog mit hinreichend definierten „Routinefällen“ aufzustellen und eine gleichmäßige Anwendung grundsätzlicher Regeln durch die Denkmalschutzbehörden sicherzustellen. Zudem würde die Versetzung der Bezirkskonservatoren an die Bezirksregierungen das Landesverwaltungsamt von der Verbindung zur Praxis des täglichen Baugeschehens abschneiden.

Die Erörterungen mit der Landesregierung sind noch nicht abgeschlossen.

27. Bewirtschaftung einer Cafeteria in einem Landesmuseum
Kapitel 06 65

Ein Landesmuseum betreibt seit 1974 mit Wissen seiner Aufsichtsbehörden eine Cafeteria, ohne daß dafür sachgerechte Regelungen getroffen worden sind.

Einrichtung und Betrieb

Ein Landesmuseum hat in den Jahren 1972 bis 1974 eine Cafeteria geplant und eingerichtet. Die Kosten zur Herrichtung des ca. 70 m² großen Raums von etwa 15 000 DM hat es aus zu diesem Zweck eingeworbenen Geld- und Sachspenden getragen. Bewirtschaftet wird sie vom Museumspersonal.

Neben der Möglichkeit zu einem Imbiß bietet die Cafeteria Besuchern und Bediensteten u. a. Getränke sowie Kantinenwaren zu einem geringfügig über dem Einstandspreis liegenden Preis an.

Das Museum betreibt die „Museums-Gaststätte“ ohne gewerbebehördliche Erlaubnis. Es zahlt keine Umsatzsteuern, sondern führt lediglich die kommunale Getränkesteuer ab.

1974 berichtete das Museum der Bezirksregierung den abgeschlossenen Einbau, die Inbetriebnahme sowie die für das Land – nach Ansicht des Museums – „kostenneutrale“ Bewirtschaftung der Cafeteria und bat, für die Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushaltsplan korrespondierende Titel einzurichten. Die Aufsichtsbehörde verfügte demgegenüber, daß der mit der Cafeteria im Zusammenhang stehende Geldverkehr nicht den Landeshaushalt berühre und deshalb lediglich ein Kassenverwalter einzusetzen sei. Entsprechend ist das Museum verfahren.

1984 bat das Museum erneut, die Cafeteria über den Landeshaushalt mit korrespondierenden Einnahme- und Ausgabtiteln führen zu dürfen. Darauf entschied die Bezirksregierung unter Bezug auf die – jetzt nicht mehr geltenden – Richtlinien über Sammlungen und Behördenhandel, daß die Bewirtschaftung der Cafeteria unzulässig sei, da während der Dienstzeit und unter Benutzung dienstlicher Räume private Geschäfte nicht betrieben werden dürften. Sie stellte anheim, die Cafeteria zu verpachten oder Warenautomaten aufzustellen.

Als 1987 die Bezirksregierung einen umfassenden Bericht zum Betrieb der Cafeteria erbat, regte das Museum an, deren Bewirtschaftung durch eine aus Museumsbediensteten zu bildende Betriebsgesellschaft zuzulassen.

Eine Entscheidung erging nicht. Vielmehr bat die Bezirksregierung 1988 den Minister für Wissenschaft und Kunst um Weisung, die Cafeteria entweder über den Landeshaushalt mit korrespondierenden Einnahme- und Ausgabetiteln zu führen oder durch eine Betriebsgesellschaft bewirtschaften zu lassen.

Z.Z. der örtlichen Erhebungen des LRH war dem Museum eine Entscheidung des Ministeriums noch nicht bekannt.

Der LRH beanstandet, daß das Museum die Cafeteria seit nunmehr 16 Jahren mit Duldung der Aufsichtsbehörden betreibt, ohne daß diese dafür sachgerechte Regelungen getroffen haben.

Mit dem Betrieb der Cafeteria hat das Museum als Betreiber und haben die Bezirksregierung und das Ministerium für Wissenschaft und Kultur als Aufsichtsbehörden gegen geltendes Haushaltsrecht verstoßen. Insbesondere hat das Museum auch die durch den Cafeteria-Betrieb bedingten Kosten bei der Gestaltung der Preise nur unangemessen berücksichtigt.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur will nunmehr im Benehmen mit dem Finanzministerium „die Möglichkeiten einer Weiterführung der Cafeteria als Landesbetrieb prüfen“.

Geldbestand und -verwaltung

Am 30. 6. 1990 wies das Abrechnungsbuch für die Cafeteria einen seit der Einrichtung im Jahre 1974 aufgelaufenen Geldbestand von 28 280,24 DM aus. Zum selben Termin belief sich der Einstandswert des auf Veranlassung des LRH erstmals seit 1974 aufgenommenen Warenbestands auf 1 193,53 DM. Somit betrug der Geld- und Warenbestand der Cafeteria am 30. 6. 1990 zusammen 29 473,77 DM.

Über 13 Jahre bis einschließlich dem Jahr 1987 hat das Museum die in der Cafeteria erwirtschafteten Geldbeträge in Höhe von zuletzt über 16 000 DM in seinen Diensträumen aufbewahrt und erstmals im Jahre 1988 die Regierungsbezirkskasse in die Bewirtschaftung des Geldbestands für die Cafeteria einbezogen. Das dafür eingerichtete „Verwahrkonto“ wies jeweils als Bestand aus

am 31. 12. 1988	2 688,22 DM,
am 31. 12. 1989	16 421,90 DM und
am 30. 6. 1990	27 793,32 DM.

Am 30. 3. 1988 legte das Museum auf zwei Sparbüchern je 7 500 DM für ein Jahr bei dreiprozentiger Verzinsung und für zwei Jahre bei einer Verzinsung von 3,75 v. H. fest. Beide Sparbücher wiesen als Inhaber und „Sparer“ den Verwaltungssachbearbeiter und den seinerzeitigen Direktor des Museums aus. Nach Ablauf der Festlegungsfrist löste das Museum beide Konten wieder auf und führte die Einlagen von je 7 500 DM sowie die Zinserträge von 222,30 DM und 578,69 DM dem Verwahrkonto zu.

Nach § 34 LHO sind die dem Land zustehenden Einnahmen zu erheben, unabhängig davon, ob sie im Haushaltsplan veranschlagt sind. Die Annahme der Zahlungen ist gemäß §§ 70 Abs. 1 und 79 Abs. 1 LHO Aufgabe der Kassen, Zahlstellen und – z. B. in Museen – besonders eingerichteten Geldannahmestellen.

Hiergegen hat das Museum seit der Aufnahme des Cafeteria-Betriebs verstoßen. Der LRH erkennt nicht, daß dies auch darauf zurückzuführen ist, daß die zuständige Aufsichtsbehörde bereits 1975 dem Museum eine haushaltsrechtswidrige Anweisung gegeben und diese Entscheidung immer noch nicht aufgehoben hat.

Während der gesamten Zeit der „selbständigen Bewirtschaftung“ der in der Cafeteria eingenommenen Geldbeträge, insbesondere während der Festlegung von Teilbeträgen auf Sparbüchern zugunsten von Beamten des Museums, hat ein besonders hohes Verlustrisiko bestanden.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur sind noch nicht abgeschlossen.

28. Nebenberufliche Dozententätigkeit eines Hochschulbediensteten in der Erwachsenenbildung
Kapitel 06 80

Ein vollbeschäftigter Landesbeamter war neben seinem Hauptamt in erheblichem Maße für eine Einrichtung der Erwachsenenbildung tätig. Für diese nicht genehmigten und in diesem Umfang auch nicht genehmigungsfähigen Nebentätigkeiten hat der Beamte Vergütungen erhalten, die er größtenteils an das Land hätte abliefern müssen.

Landesorganisationen der Erwachsenenbildung erhalten vom Land neben Finanzhilfeeleistungen gemäß § 13 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung (EBG) in der Fassung vom 30. 1. 1984 (Nieders. GVBl. S. 9) Zuwendungen für Maßnahmen zur Fortbildung ihrer pädagogischen Mitarbeiter und der pädagogischen Mitarbeiter ihrer Mitglieder. Diese Bildungsmaßnahmen veranstalten teils hauptberufliche Kräfte der Landesorganisationen, teils dafür besonders verpflichtete Honorarkräfte.

Der an der Universität Y tätige Akademische Oberrat X führte für eine Landesorganisation 1987 insgesamt 29 und 1988 insgesamt 24 mehrtägige Fortbildungsveranstaltungen durch. Diese fanden teilweise an Wochenenden, 1987 aber auch an 45 und 1988 an 40 Werktagen statt. Der Beamte erhielt für diese Tätigkeit neben Fahrtkosten 1987 Honorare von 35 775 DM und 1988 von 32 015 DM, das entsprach etwa 50 v. H. seiner Dienstbezüge.

Gemäß § 73 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) bedarf ein Beamter vor Übernahme einer Nebentätigkeit einer schriftlichen Genehmigung, es sei denn, die Nebentätigkeit ist durch die abschließende Aufzählung in § 74 NBG ausdrücklich von der Genehmigungspflicht ausgenommen oder unterliegt der Sonderregelung des § 63 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

Da keine der Voraussetzungen für eine Ausnahme vorlag, waren die ausgeübten Nebentätigkeiten genehmigungsbedürftig. Der Beamte hatte daher für seine Nebentätigkeiten Genehmigungen schriftlich zu beantragen und die für die Entscheidungen der Behörde erforderlichen Nachweise über Art und Umfang der Nebentätigkeiten zu führen.

Der Akademische Oberrat X hat die erforderlichen Genehmigungen jedoch nicht beantragt.

Überdies sind durch Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst erhaltene Vergütungen gemäß § 75a Abs. 1 NBG dem Dienstherrn im Hauptamt abzuführen, soweit

bestimmte, gestaffelt festgesetzte Höchstbeträge überschritten werden. Über die erzielten Vergütungen ist jährlich Rechnung zu legen.

Der Beamte war für eine Landesorganisation tätig, die als eingetragener Verein privatrechtlich organisiert ist. Die Mitglieder sind indes ganz überwiegend öffentlich-rechtlich organisiert und prägen das Bild dieser Landesorganisation; die Arbeit wird über die Mitgliedsbeiträge sowie die Finanzhilfen und Zuwendungen des Landes im wesentlichen aus öffentlichen Haushalten getragen.

Die Durchführung von Mitarbeiterfortbildungen für die Landesorganisation war demgemäß für den Beamten Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst im Sinne der §§ 75 a und 1 a NBG. Danach wäre er verpflichtet gewesen, die Vergütungen an das Land abzuliefern, soweit sie über der für ihn gültigen Höchstgrenze von 9 600 DM im Jahr lagen.

Durch die Ausübung der nicht genehmigten Nebentätigkeit, das Nichtvorlegen der jährlichen Abrechnungen über Nebentätigkeitsvergütungen sowie die Nichtablieferung der Differenzbeträge hat der Beamte gemäß § 85 NBG seine Dienstpflichten verletzt.

Der LRH hat die Dienstbehörde des Beamten aufgefordert, den Umfang der Nebentätigkeiten des Beamten festzustellen und ggf. die nach dem NBG gebotenen beamtenrechtlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Der Bericht der Dienstbehörde des Beamten steht noch aus.

29. Überhöhter Fernwärmeanschluß einer Hochschule

Eine Hochschule vereinbarte nicht rechtzeitig mit dem Versorgungsunternehmen eine geringere bereitzustellende Fernwärmeleistung. Sie zahlte deshalb zwei Jahre überhöhte Energiekosten.

Eine Hochschule bezog von einem Versorgungsunternehmen aufgrund eines Fernwärme-Liefervertrags aus dem Jahr 1967 Fernwärme. Der Vertrag lief zunächst bis zum 31. 8. 1982 und dann jeweils zwei Jahre weiter, wenn er nicht zwei Jahre vor Ablauf gekündigt wurde. Das Versorgungsunternehmen lieferte – entsprechend dem Vertrag – Heizwasser mit einer konstanten Vorlauftemperatur von 140° C. Als höchste bereitzustellende Fernwärmeleistung vereinbarte die Hochschule mit dem Versorgungsunternehmen 70 Megawatt.

Das von der Hochschule zu entrichtende Entgelt wurde nach einem Arbeitspreis und einem Leistungspreis berechnet. Der Arbeitspreis wird mit dem tatsächlichen Verbrauch im Abrechnungszeitraum multipliziert, während der Leistungspreis auf die höchste bereitzustellende Fernwärmeleistung bezogen wird. Das ist die Leistung, die das Versorgungsunternehmen nach Angaben des Verbrauchers für dessen höchstmögliche gleichzeitige Abnahme bereitzustellen hat.

Im Jahre 1977 teilte das Versorgungsunternehmen mit, daß es die Fernwärmeversorgung mit der Vorlauftemperatur von 140° C einstellen werde. Dafür solle Heizwasser mit einer gleitenden Vorlauftemperatur von 70 bis 125° C geliefert werden. Für einen wesentlichen Teil der Versorgung reichte diese Vorlauftemperatur aus, nicht aber für die Dampfversorgung der Wäscherei, der Küche und der Sterilisation.

Die Staatshochbauverwaltung begann daher im Mai 1979 mit Planungen für ein Heizwerk, das die Dampfversorgung der Hochschule übernehmen sollte. Im September 1980 teilte das Versorgungsunternehmen mit, daß es nunmehr schrittweise bis 1984 die

Versorgung auf gleitende Vorlauftemperatur umstellen werde. Gleichzeitig bot es einen neuen Arbeits- und Leistungspreis an. Dieses Angebot wurde zwar von der Hochschule nicht ausdrücklich angenommen, bei der Abwicklung verfuhr man aber danach. Die höchste bereitzustellende Fernwärmeleistung blieb mit 70 Megawatt unverändert.

Der Bau des Dampfheizwerks wurde am 18. 8. 1982 begonnen und nach halbjähriger Erprobung am 13. 3. 1984 der Hochschule übergeben. Durch diese Eigenversorgung verringerten sich die bezogene Fernwärmemenge und die höchste bereitzustellende Fernwärmeleistung, und zwar ausweislich eines Berichts der Hochschule vom Juni 1984 auf ca. 44 Megawatt.

Zum 3. 9. 1984 stellte das Versorgungsunternehmen die gesamte Versorgung der Hochschule auf gleitende Vorlauftemperatur um und legte das Heizwerk, aus dem es die Versorgung mit 140° C Vorlauftemperatur bedient hatte, still.

Die Hochschule hätte aber spätestens mit Vorliegen der Ausführungsunterlage – Bau – vom 28. 1. 1982 erkennen müssen, daß die vertraglich vereinbarte Fernwärmeleistung herabgesetzt werden mußte. Sie hätte deshalb in Vertragsverhandlungen mit dem Versorgungsunternehmen eintreten müssen, mit dem Ziel, zum Zeitpunkt der Übergabe des Dampfheizwerks die Fernwärmeleistung herabzusetzen. Vorsorglich hätte sie den Fernwärme-Liefervertrag bis zum 31. 8. 1982 mit Wirkung vom 31. 8. 1984 kündigen sollen.

Die Hochschule hat aufgrund der vereinbarten, aber nicht mehr in der Höhe benötigten Fernwärmeleistung in der Zeit vom 1. 9. 1984 bis 31. 8. 1986 um etwa 1,5 Millionen DM überhöhte Energiekosten an das Versorgungsunternehmen gezahlt. Im Jahre 1986 ergab die Auswertung der vom Versorgungsunternehmen der Hochschule zur Verfügung gestellten Meßstreifen, daß die höchsten Leistungsabnahmen in den Heizperioden 1984/85 und 1985/86 lediglich rd. 36 Megawatt betragen hatten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Kultusministerium Einzelplan 07

30. **Abrechnung von Maßnahmen der Ausbildungsplatzprogramme des Landes Niedersachsen – APN '83 bis '87 – (Hj. 1984 bis 1991)**
Kapitel 07 02

Die Überprüfung der Abrechnungen der Träger der APN-Maßnahmen hat bisher zu Rückforderungen in Höhe von mehr als 3 Millionen DM geführt. Eine lückenlose Überprüfung aller Maßnahmen ist danach unerlässlich.

Mit Beschluß vom 1. 6. 1988 hat der Landtag die Landesregierung gebeten,

- umgehend zu klären, welche Aufzeichnungen die Träger über die nachzuweisenden Kosten führen müssen, und
- die Bezirksregierungen anzuweisen, wie sie die für die Erstattung maßgeblichen Angaben zu überprüfen haben.

Schon vor diesem Beschluß gab das Kultusministerium aufgrund der Ergebnisse der Prüfungen des LRH bei einzelnen Trägern der Maßnahmen der Ausbildungsplatz-

programme des Landes Niedersachsen – APN '83 bis '87 – (vgl. zuletzt Jahresbericht vom 4. 9. 1990 – Drs 12/110, Abschnitt V Nr. 18 –) den Bezirksregierungen mit Erlaß vom 22. 2. 1988 Hinweise zu den „Prüfungen der Erstattungen bei Durchführungsträgern“. Mit diesem Erlaß gestattete das Ministerium den Bezirksregierungen, ihre Prüfungen auf Stichproben zu beschränken. Danach sollte die Prüfung nur „ausgedehnt werden, wenn sich Anzeichen für fehlerhafte Darstellungen und Abrechnungen der Träger oder gar gezielte Handlungen zum Nachteil des Landes ergeben“.

Mit Beschluß vom 26. 10. 1989 (vgl. Drs 11/4377, Nr. 38) bat der Landtag die Landesregierung um Klärung und Bericht – bis 30. 9. 1990 –, „ob die in dem Erlaß des Kultusministeriums vom 22. 2. 1988 vorgesehenen Prüfungen durch die Bezirksregierungen ausreichen“. Nach diesem Beschluß erwartet der Landtag zudem, daß die Landesregierung die gebotenen Rückforderungen unverzüglich vornimmt. Die Antwort der Landesregierung steht noch aus.

Mit Erlassen vom 21. 12. 1988 und 28. 4. 1989 hatte das Kultusministerium jedoch nachträglich die Begrenzung der „Kostengrößen“ für den Aufwandsersatz zugunsten der APN-Träger verändert. Am 13. 11. 1990 unterrichtete das Ministerium den LRH zudem darüber, daß es erwäge, weitere mit den APN-Verträgen nicht übereinstimmende Erleichterungen über „Verfahrensgrundsätze“ einzuführen, um jeweils „eine einvernehmliche Regelung mit dem Träger zu erreichen“.

Die von den Bezirksregierungen aufgrund des Erlasses vom 22. 2. 1988 vorgenommenen Hauptprüfungen haben bis Januar 1991 folgendes ergeben:

Bezirksregierung	geprüfte Kurse Anzahl	bisherige Rückforderungs- beträge rd. DM	noch zu prüfende Kurse Anzahl
Braunschweig	28	602 000	110
Hannover	293	960 000	376
Lüneburg	30	358 000	15
Weser-Ems	78	1 329 000	40
Insgesamt	429	3 249 000	541

Dazu hat die Bezirksregierung Weser-Ems berichtet:

„Nach den bisherigen Erkenntnissen sind die Zahlenangaben in den jährlichen Nachweisen zu über 90 % unrichtig, so daß grundsätzlich alle Angaben überprüft werden.“

Die Bezirksregierung Braunschweig führt dazu aus:

„Ich halte es für dringend geboten, die Prüfungen der erstattungsbegründenden Unterlagen bei allen Trägern und allen APN-Jahrgängen durchzuführen, da sich gezeigt hat, daß es bei fast allen der von mir bisher durchgeführten Prüfungen zu Beanstandungen bzw. Rückforderungen von Überzahlungen gekommen ist.“

Nach alledem dürfte auf eine vollständige Prüfung aller APN-Maßnahmen nicht zu verzichten sein. Für eine nachträgliche Änderung von APN-Verträgen zugunsten einzelner Maßnahmeträger fehlt jede Voraussetzung.

Die Landesregierung wird danach sicherzustellen haben, daß die personellen und sachlichen Ressourcen für die gebotene lückenlose und zeitnahe Überprüfung der APN-Abrechnungen bereitgestellt werden.

31. **Beteiligung des Landes an den sächlichen Kosten der Schulen in freier Trägerschaft nach § 137 Niedersächsisches Schulgesetz**
Kapitel 07 07

Die aus öffentlichen Bekenntnisschulen hervorgegangenen Ersatzschulen erhalten entsprechend dem Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Lande Niedersachsen vom Land Leistungen, wie sie weder für öffentliche Schulen noch für andere Ersatzschulen zu erbringen sind. Die entsprechende Vorschrift des § 137 Niedersächsisches Schulgesetz wirft eine Fülle von Fragen auf und ist im übrigen so fehlerhaft angewandt worden, daß sie ohne Nachberechnungen für die vergangenen 17 Jahre nicht weiter angewandt werden kann und auch durch keine vergleichbare Neuregelung ersetzt werden könnte.

Nach Artikel 6 Abs. 3 des Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Land Niedersachsen vom 26. 2. 1965 in der Fassung des Vertrags vom 21. 5. 1973 gewährleistet das Land seit dem Inkrafttreten dieses Vertrags am 30. 11. 1973 (Nieders. GVBl. S. 506) „Errichtung, Beibehaltung und Unterhaltung von Orientierungsstufen und Hauptschulen in Trägerschaft der Katholischen Kirche nach Maßgabe der zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Lande hierüber getroffenen Vereinbarungen“. Dazu ist für die sogenannten Konkordatsschulen u. a. vereinbart worden:

„Das Land wird sich an den laufenden Sachkosten mit 15 v. H. des Gesamtbeitrages beteiligen. Hierbei wird ein Durchschnittssatz von 370 DM je Schüler für das Jahr 1973 zugrunde gelegt. Dieser Betrag steigt jährlich um denjenigen Vomhundertsatz, um den im Vorjahr im Schulhaushalt des am selben Ort befindlichen öffentlichen Schulträgers die Summe der gesamten laufenden sächlichen Kosten je Schulkind gestiegen ist.“

Diese Vereinbarung geht davon aus, daß die laufenden Sachkosten der aus öffentlichen Schulen hervorgehenden Ersatzschulen zu 35 v. H. vom kirchlichen Schulträger, zu 15 v. H. vom Land und zu 50 v. H. vom jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Schulen finanziert werden, der vor der Umwandlung alle Sachkosten zu tragen hatte. Die Mitfinanzierung durch die bisherigen Schulträger hat das Land gesonderten Absprachen zwischen den Kommunen und den kirchlichen Schulträgern überlassen. Seine eigene Mitfinanzierungspflicht hat es dagegen mit Wirkung vom 1. 12. 1973 im damaligen Privatschulgesetz als § 13 c Abs. 1 wie folgt verankert:

„Das Land beteiligt sich an den laufenden sächlichen Kosten für die umgewandelten Ersatzschulen, und zwar für das Haushaltsjahr 1973 mit einem Betrag von 55,50 DM je Schüler. Dieser Betrag steigt jährlich um denjenigen Vomhundertsatz, um den im Vorjahr im Schulhaushalt des für den Schulstandort zuständigen öffentlichen Schulträgers die Summe der gesamten laufenden sächlichen Kosten je Schüler gestiegen ist.“

Mit Wirkung vom 1. 8. 1974 wurde die Regelung als § 137 Abs. 1 in das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) vom 30. 5. 1974 (NSchG 1974) mit folgender Formulierung übernommen:

„Das Land beteiligt sich an den laufenden sächlichen Kosten für die umgewandelten Ersatzschulen. Der Anteil des Landes wird so berechnet, daß von einem Betrag von 55,50 Deutsche Mark je Schüler im Haushaltsjahr 1973 ausgegangen und dieser Betrag jährlich um denjenigen Vomhundertsatz erhöht wird, um den im Vorjahr im Schulhaushalt des für den Schulstandort zuständigen öffentlichen Schulträgers die Summe der gesamten laufenden sächlichen Kosten gestiegen ist.“

Obwohl die Vorschrift des § 137 Abs. 1 NSchG 1974 nur auf Erhöhung und Steigerung abstellte und nicht auch auf Verminderung und Absenkung, ist sie zu Recht stets so verstanden worden, als sei von Veränderung die Rede. Im übrigen aber hat die Formulierung dieser Vorschrift zu vielen Unklarheiten geführt:

Veränderung „je Schulkind“

Da § 137 Abs. 1 NSchG 1974 nicht mehr auf die Summe der gesamten laufenden sächlichen Kosten „je Schüler“ abstellte wie § 13 c Abs. 1 Privatschulgesetz, sondern seinem Wortlaut nach auf die Summe selbst, hat die vom LRH geprüfte Bezirksregierung den Ausgangsbetrag von 55,50 DM je Schüler 1974 nicht um den Vomhundertsatz verändert, um den sich die Sachausgaben je Schüler von 1972 auf 1973 verändert hatten, sondern um denjenigen, um den sich die Sachausgaben von 1972 auf 1973 für alle Schüler verändert hatten. Ebenso ist sie in den Folgejahren auf der Basis der jeweils neuen Ausgangsbeträge verfahren, so daß Veränderungen in der Schülerzahl unberücksichtigt geblieben sind.

Dies war jedoch konkordats-, gesetz- und sachwidrig; denn soweit ein Schulträger seine Ausgaben nur in dem Maße erhöht oder vermindert, in dem die Zahl seiner Schüler steigt oder sinkt, ändert sich an den „Kosten je Schulkind“ nichts. Auf diese Kosten ist aber nicht nur nach der Vereinbarung zum Konkordat, sondern auch nach dem unverkennbaren Sinn des § 137 Abs. 1 NSchG 1974 abzustellen.

Veränderung der Trägerschaft der öffentlichen Schulen

Da § 137 Abs. 1 NSchG 1974 auf den Haushalt „des für den Schulstandort zuständigen öffentlichen Schulträgers“ abstellte, ist es für die Landesleistung bis heute bedeutsam, wer jeweils zuständiger öffentlicher Schulträger war; denn aus dem Vomhundertsatz, zu dem er den von ihm jeweils vorgefundenen Ausgangsbetrag verändert hat, ergibt sich jeder spätere Ausgangsbetrag.

Die Trägerschaft der öffentlichen Schulen veränderte sich während der Gültigkeit des § 137 Abs. 1 NSchG 1974 vielerorts mehrfach, zum einen infolge der Gesetze über die kommunalen Neugliederungen, zum anderen durch die Novellierungen der Bestimmungen über die Schulträgerschaft im NSchG und durch das Auslaufen der entsprechenden Übergangsbestimmungen, schließlich infolge der Neugliederung der Landkreise durch das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform. So wechselten z. B. viele „Schulstandorte“ umgewandelter Ersatzschulen aus Gemeinden in Städte, die alle allgemeinbildenden öffentlichen Schulen und zum Teil sogar berufsbildende Schulen führten. Dieser Wechsel ist deswegen von Bedeutung, weil die Gemeinden nach § 2 des bis zum 31. 7. 1974 gültigen Schulverwaltungsgesetzes grundsätzlich alle allgemeinbildenden öffentlichen Schulen zu tragen hatten – also auch die weiterführenden –, zumeist allerdings nur Grund- und Hauptschulen trugen, seit 1. 8. 1974 nach dem damaligen § 82 NSchG grundsätzlich aber nur noch Grundschulen tragen durften und zumeist auch nur trugen. Für die meisten „Schulstandorte“ umgewandelter Ersatzschulen wurde anstelle der Gemeinde der Landkreis der „zuständige öffentliche Schulträger“ für die Orientierungsstufen und Hauptschulen. Infolge all dieser Veränderungen war bei der alljährlichen Anpassung der Landesleistung von anderen Bezugsgrößen auszugehen. Die Bezugsgrößen stimmten zudem vielfach nicht überein, da für die Orientierungsstufen und die Hauptschulen in der Regel der Schulhaushalt des Landkreises zum Maßstab für die Veränderung des jeweiligen Ausgangsbetrags der Landesleistung wurde, für die Grundschulen zumeist aber der Schulhaushalt der Gemeinde maßgeblich blieb.

Durch Artikel II Nr. 3 des Niedersächsischen Haushaltsanpassungsgesetzes vom 20. 12. 1982 wurde deswegen § 137 Abs. 1 Satz 2 NSchG 1974 dahin mit Wirkung vom 1. 1. 1983 geändert, daß bei der Berechnung des Vomhundertsatzes der Änderung nicht mehr von der

„Summe der gesamte(n) laufenden sächlichen Kosten“,

sondern von der

„Summe der laufenden sächlichen Kosten der entsprechenden öffentlichen Schulen in der Schulstandortgemeinde“

auszugehen war.

Nach § 137 Abs. 1 Satz 2 NSchG 1982 wäre es nun erforderlich gewesen, für die Landesleistung ab 1983 den Ausgangsbetrag auf der Basis von 55,50 DM derart neu zu berechnen, als ob für die Veränderung des Vomhundertsatzes bereits seit 1974 die 1982 getroffene Regelung gegolten hätte.

In dem vom LRH geprüften Regierungsbezirk ist eine solche Neuberechnung des Ausgangsbetrags jedoch unterblieben. Vielmehr hat die Bezirksregierung – von anderen Fehlern abgesehen – die Anpassungen seit 1983 nach § 137 Abs. 1 Satz 2 NSchG 1982 auf der Basis der bis dahin gemäß § 137 Abs. 1 Satz 2 NSchG 1974 angepaßten Ausgangsbeträge errechnet.

„Entsprechende öffentliche Schulen“ als Veränderungsmaßstab

Wenn § 137 Abs. 1 Satz 2 NSchG 1982 für die Berechnung der Veränderungsrate ausdrücklich auf die „entsprechenden“ öffentlichen Schulen abstellt, so handelt es sich dabei nur um eine Klarstellung. Denn aus Sinn und Zweck der Regelung ergab sich auch schon z. Z. des § 137 Abs. 1 NSchG 1974 eindeutig, daß sich das Land nur an den laufenden sächlichen Kosten der umgewandelten Ersatzschulen beteiligt und Mehr- oder Minderausgaben für weiterführende Schulen oder gar für berufsbildende Schulen bei der Berechnung des für die Veränderung der Landesleistung maßgeblichen Vomhundertsatzes deswegen außer acht gelassen werden mußten.

Dies haben mehrere öffentliche Schulträger bei ihren Angaben gegenüber der Bezirksregierung nicht beachtet. Die Bezirksregierung hat derartige Fehler auch nicht bemerkt. Infolgedessen sind die Landesleistungen für die Träger der umgewandelten Ersatzschulen in diesen Standorten falsch berechnet worden. Die Fehler wirken fort, da sie in die Ausgangsbeträge für alle weiteren Berechnungen eingeflossen sind.

Auch diese Fehler ließen sich nur durch eine vollständige Neuberechnung von 1974 an beseitigen.

Zehnte Klassen und Realschulzweige an Hauptschulen als „entsprechende öffentliche Schulen“

Eine solche Neuberechnung würde noch dadurch erschwert, daß – zumindest längere Zeit – unklar war, inwieweit zehnte Klassen und Realschulzweige an Hauptschulen als „entsprechende öffentliche Schulen“ anzusehen waren.

Entsprechend der dazu getroffenen Vereinbarung vom 15./16. 5. 1973 hat das Land zunächst im Privatschulgesetz und anschließend in § 135 Abs. 1 NSchG geregelt, daß „die Klassen 5 bis 9 und, soweit vorhanden, auch die Klassen 10“ bestimmter „öffentlicher Volksschulen für Schüler des katholischen Bekenntnisses in anerkannte Ersatz-

schulen – Orientierungsstufen und Hauptschulen – in kirchlicher Trägerschaft umgewandelt werden“ können.

- a) Für einige Konkordatsschulen haben kirchliche Schulträger nach der Umwandlung beantragt, an ihrer Hauptschule eine Klasse 10 einrichten zu dürfen. Das Land hat dies jeweils genehmigt. Seitdem erhalten die kirchlichen Schulträger für diese Erweiterung jedoch auch Leistungen nach § 137 NSchG.

Da § 135 Abs. 1 NSchG hinsichtlich der „Klassen 10“ ausdrücklich darauf abstellt, daß sie bereits „vorhanden“ gewesen sein müssen, bestehen Bedenken, nachträglich eingerichtete Klassen 10 in die Sonderregelung des § 137 NSchG einzubeziehen. Vom Wortlaut des § 135 NSchG her handelt es sich somit jedenfalls nicht um Teile einer *umgewandelten* Ersatzschule, so daß auf die Führung der Klassen 10 die Finanzhilfesonderregelung des § 137 NSchG nicht ohne weiteres anwendbar ist.

In Artikel 19 Abs. 2 des Konkordats vom 26. 2. 1965 in der Fassung des Änderungsvertrags vom 21. 5. 1973 haben sich die Vertragsschließenden allerdings darauf verständigt, „bei wesentlicher Änderung der derzeitigen Struktur ... des öffentlichen Schulwesens Verhandlungen über eine dem Geist dieses Vertrags entsprechende Anpassung seiner Bestimmungen zu begehren“. Eine Finanzhilfe nach der Sondervorschrift des § 137 NSchG kommt mithin eigentlich nur als Ergebnis von Verhandlungen im Sinne der vorstehenden Klausel in Betracht.

Das Kultusministerium vertritt demgegenüber die Ansicht, die Klassen 10 seien auch dann in die Erstattungsregelung des § 137 NSchG einzubeziehen gewesen, wenn sie erst nach der Umwandlung (§ 135 NSchG) eingerichtet worden sind. Eine allein auf den Wortlaut abgestellte (restriktive) Auslegung der Vorschrift sei zwar denkbar, werde dem schulgesetzlich angestrebten Ziel der (strukturellen) Vergleichbarkeit der Konkordatsschulen mit den öffentlichen Schulen indes nicht gerecht. Sie führe darüber hinaus zu nicht wünschenswerten unterschiedlichen Berechnungsweisen der Finanzhilfe an ein und derselben Schule und bewirke damit zudem einen unangemessenen Verwaltungsaufwand. Es sei vorgesehen, im Rahmen der bevorstehenden Novellierung des NSchG eine gesetzliche Klarstellung herbeizuführen.

- b) Für einige Konkordatsschulen haben sich die kirchlichen Schulträger die Errichtung eines Realschulzweigs nach § 123 NSchG genehmigen lassen. Bis zum Ende des Schuljahres 1979/80 hat das Land für diese Realschulzweige keine Leistungen nach § 137 NSchG erbracht.
- c) Seit dem 1. 8. 1980 können aufgrund des neu eingefügten Abs. 6 des § 135 NSchG die anerkannten Ersatzschulen in kirchlicher Trägerschaft „... um einen Realschulzweig erweitert werden“. Nach Ansicht des Kultusministeriums haben die auf dieser neuen Rechtsgrundlage erweiterten Konkordatsschulen auch hinsichtlich ihres Realschulzweigs einen Rechtsanspruch auf Leistungen des Landes nach § 137 NSchG. Tatsächlich hat das Land vom Schuljahr 1980/81 an auch die bereits zuvor genehmigten Realschulzweige von Konkordatsschulen in die Leistungen nach § 137 NSchG einbezogen. Da sich den Materialien zur Novellierung des NSchG durch Gesetz vom 21. 7. 1980 nichts entnehmen läßt, was gegen diese Handhabung spricht, hat der LRH insoweit von Beanstandungen abgesehen.

Die Handhabung seit 1980 geht aber über die im Konkordat verankerte Leistungsverpflichtung des Landes hinaus.

- d) Zusammenfassung

Solange nicht abschließend geklärt ist, wie die aufgezeigten Probleme in der Vergangenheit zu lösen waren, steht nicht fest, wie die Veränderung „je Schulkind“ vom Ausgangsbetrag von 55,50 DM zu berechnen war.

Schulhaushalt des öffentlichen Schulträgers als Berechnungsbasis

Basis für die Berechnung des Vomhundertsatzes, um den der jeweilige Ausgangsbetrag der Landesleistung zu verändern ist, sind der Schulhaushalt und die Schülerzahlen des für den Schulstandort der umgewandelten Ersatzschule zuständigen öffentlichen Schulträgers.

Für die Veränderung im Jahre 1974 gegenüber dem ursprünglichen Ausgangsbetrag von 55,50 DM je Schüler im Jahre 1973 war es geboten, die Schulhaushalte der Jahre 1972 und 1973 miteinander zu vergleichen; für die Veränderung im Jahre 1975 waren die Schulhaushalte der Jahre 1973 und 1974 einander gegenüberzustellen.

Für die Schulhaushalte der Jahre 1972 und 1973 galt noch die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 4. 9. 1937; für die Schulhaushalte seit dem Hj. 1974 gilt die Gemeindehaushaltsverordnung vom 27. 8. 1973.

Die Umstellung hat die Vergleichbarkeit der Schulhaushalte vor 1974 mit denen seit 1974 erheblich erschwert. Da der LRH bei den der Bezirksregierung gegenüber auskunftspflichtigen Kommunen kein eigenes Prüfungsrecht hat, sondern auf deren Entgegenkommen angewiesen war, hat er sich kein abschließendes Bild darüber verschaffen können, inwieweit der Vergleich zwischen den Schulhaushalten 1973 und 1974 zu Fehlern geführt hat, die sich bis heute auswirken.

Das den Kommunen vom Innenministerium vorgegebene Haushaltsmuster läßt den nach § 137 Abs. 1 NSchG gebotenen Vergleich zwischen den Konkordatsschulen und den öffentlichen Schulen nicht immer zu. So sind Orientierungsstufen nur gesondert auszuweisen, wenn sie organisatorisch selbständig geführt werden, sonst zusammen mit den Hauptschulen oder den Gesamtschulen. Soweit nun die Orientierungsstufen der Konkordatsschulen anders organisiert sind als die öffentlichen Orientierungsstufen an demselben Standort, ist ein Vergleich nicht ohne weiteres möglich.

Zudem haben sich die Kommunen nicht immer an das vom Innenministerium vorgegebene Haushaltsmuster gehalten. So hat ein Landkreis „Realschulzüge“ nicht (nur) bei den Realschulen ausgewiesen, sondern (auch) unter den Hauptschulen.

Soweit mehrere Schulformen in einem Schulzentrum zusammengefaßt sind, verfahren die öffentlichen Schulträger unterschiedlich.

Aus all diesen Gründen haben für die Berechnung der Vomhundertsätze der Veränderung der laufenden sächlichen Kosten maßgebliche Träger öffentlicher Schulen diese Säckkosten zum Teil über viele Jahre nicht so ausgewiesen, daß sie sich eindeutig öffentlichen Schulen zuordnen lassen, denen die Konkordatsschulen entsprechen. Nach den Feststellungen des LRH sind in diese Berechnung vielmehr von Anfang an auch Kostenänderungen im Bereich anderer Schulformen, insbesondere im Bereich der Realschulen und Gymnasien, zum Teil sogar der berufsbildenden Schulen, mit eingeflossen.

Schließlich hat die geprüfte Bezirksregierung vielfach auch Kostenpositionen berücksichtigt, die sie – wie innere Verrechnung an andere Haushaltsabschnitte – hätte absetzen müssen.

Würdigung

Jeder einzelne der hier nur beispielhaft aufgezeigten Fehler potenziert sich von Jahr zu Jahr, weil er stets in die Basis der Berechnung für das Folgejahr eingeht.

Die aufgezeigten Fehler, die sich nach den Feststellungen des LRH überwiegend zu Lasten des Landes auswirken, lassen sich durch eine gesetzliche Regelung, die wie alle bisherigen Regelungen auf den Ausgangsbetrag von 55,50 DM im Jahre 1973 zurückgreift, nicht mehr beheben. Denn jede derartige Regelung würde für jede einzelne Schule eine Neuberechnung von 1973 an erfordern. Für derartige Neuberechnungen liegen aber nicht mehr alle unentbehrlichen Haushalts- und Schülerdaten in der Weise vollständig vor, daß sie sich konkordatskonform sachgerecht aufschlüsseln lassen. Im übrigen wären solche Neuberechnungen auch mit einem unvermeidbaren Verwaltungsaufwand verbunden.

Sollte es bei einer der Vereinbarung zum Konkordat entsprechenden Regelung bleiben, müßte ein neuer Ausgangsbetrag festgelegt werden. Dies dürfte allerdings nur aufgrund von Verhandlungen mit dem Heiligen Stuhle gemäß Artikel 19 Abs. 2 des Konkordats möglich sein.

In diesem Zusammenhang sollte allerdings auch berücksichtigt werden, daß die derzeitigen Vereinbarungen im Konkordat zu einer Entlastung der vormals für die sächlichen Schulkosten verantwortlichen Schulträger geführt haben, für die es – zumindest hinsichtlich des Ausmaßes ihrer Entlastung – keinen hinreichenden Grund gibt.

Tatsächlich bieten die Landkreise den kirchlichen Schulträgern in der Regel aber eine Kostenbeteiligung in Form pauschaler Schülerkopfbeträge an, wie sie sie ihren Gemeinden nach § 99 NSchG gewähren, soweit diesen die Schulträgerschaft nach § 82 a Abs. 3 NSchG übertragen worden ist. Nach § 99 Abs. 1 NSchG sind ggf. „Zuweisungen in Höhe von mindestens 50 und höchstens 80 v. H.“ der laufenden Sachkosten zu gewähren (vgl. im einzelnen die Verordnung vom 18. 6. 1975 – Nieders. GVBl. S. 218).

Nach näherer Bestandsaufnahme sollte daher geprüft werden, ob sich eine sachgerechtere Regelung erreichen läßt, wenn diese Praxis unter Verzicht auf die 15prozentige Landesbeteiligung auf der Basis von Zuweisungen in Höhe von 65 v. H. gesetzlich verfestigt wird. Der kirchliche Schulträger brauchte dann nicht mehr als die 35 v. H. zu tragen, die er nach den dem Konkordat zugrunde liegenden Überlegungen auch tragen sollte.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

32. Förderung der Unterweisung an und mit Hilfe von Personalcomputern in allgemeinbildenden Schulen Kapitel 07 30

Das Kultusministerium hat die Ausstattung der Schulen mit Personalcomputern nicht sachgerecht gefördert. Insbesondere hat es die Träger außerhalb des „Zonenrandgebiets“ bevorzugt. Zudem hat es an einer rechtzeitigen und effektiven Unterweisung der Lehrkräfte gefehlt.

Nach Vorgaben des LRH haben die Vorprüfungsstellen der vier Bezirksregierungen 1989 landesweit Erhebungen bei allen allgemeinbildenden Schulen durchgeführt, für die die Schulträger von 1986 bis 1988 mit Zuwendungen des Landes Personalcomputer beschafft haben.

Förderung der Ausstattung nach den Richtlinien von 1986 und 1987

Nach den Richtlinien des Kultusministeriums vom 13. 3. 1986 (Nds. MBl. S. 298) wurde für die Beschaffung eines Ausstattungssatzes mit acht „Rechnern mit Monitor und Diskettenlaufwerk, Drucker und Betriebssoftware“ eine Zuwendung von 10 000 DM als Festbetrag gewährt. Das Kultusministerium ging dabei von Gesamtausgaben von 40 000 DM aus und schrieb in Nr. 5.2 der Richtlinien vor, daß „die Festbeträge ... entsprechend der Preisentwicklung fortgeschrieben“ werden.

Nach den Empfehlungen des Kultusministeriums vom 4. 2. 1985 (SVBl. S. 51) und vom 2. 12. 1986 (SVBl. 1987 S. 3) sollte die Software neben einem Standardbetriebssystem (in der Regel MS-DOS) zunächst eine höhere Programmiersprache umfassen, ab 1987 sollten neben dem Betriebssystem „mindestens verfügbar sein

- zwei höhere Programmiersprachen, die jeweils einen Befehlssatz zur Ausnutzung der hochauflösenden Graphik beinhalten,
- Standardprogrammpakete für Textverarbeitung und Tabellenkalkulation“.

Mit Erlaß vom 14. 8. 1987 (Nds. MBl. S. 847) bestimmte das Kultusministerium dann, daß die Zuwendung im „Zonenrandgebiet entsprechend den Regelungen des Bundes“ je Ausstattungssatz „in Höhe von 25 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben bis zur Höhe“ von 10 000 DM als Anteilfinanzierung gewährt wird, außerhalb des „Zonenrandgebiets“ weiterhin als Festbetrag in Höhe von 10 000 DM.

Der LRH hatte bei Erörterungen der Richtlinienentwürfe wiederholt empfohlen, generell die Anteilfinanzierung vorzusehen, da die Festbetragsfinanzierung

- in Anbetracht des steten Preisverfalls auf dem Gebiet der Kleinrechner zu einer überhöhten Förderung führen werde und
- die Schulträger außerhalb des Zonenrandgebiets besser stellen werde als die Träger im Zonenrandgebiet.

Die Auswertung der landesweiten Erhebungen macht deutlich, daß die Befürchtungen des LRH eingetreten sind: Die nachgewiesenen Ausgaben der Träger je Ausstattungssatz reichen von 17 061 DM bis 59 739 DM. Für Träger außerhalb des „Zonenrandgebiets“ reicht die Finanzierungshilfe des Landes danach von rd. 17 v. H. bis rd. 59 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Die durchschnittliche Investitionssumme je Ausstattungssatz, die das Kultusministerium auf 40 000 DM geschätzt hatte, beträgt – ausweislich der Verwendungsnachweise der Schulträger – landesweit nur rd. 29 000 DM und unterscheidet sich bezirksweise wie folgt:

- Regierungsbezirk Braunschweig *)	rd. 32 000 DM,
- Regierungsbezirk Hannover (ohne Landeshauptstadt) **)	rd. 29 000 DM,
- Landeshauptstadt Hannover	rd. 17 000 DM,
- Regierungsbezirk Lüneburg ***)	rd. 36 000 DM,
- Regierungsbezirk Weser-Ems	rd. 25 000 DM.

Den Trägern außerhalb des „Zonenrandgebiets“ insgesamt sind von 1986 bis 1988 durch die Festbetragsfinanzierung allein Zuwendungsbeträge von rd. 1 Million DM mehr zugeflossen, als sie als Träger im „Zonenrandgebiet“ für die nachgewiesenen

*) „Zonenrandgebiet“-Anteilfinanzierung

***) nur ein Landkreis im „Zonenrandgebiet“ mit Anteilfinanzierung

****) lediglich drei Landkreise im „Zonenrandgebiet“ mit Anteilfinanzierung

Ausgaben erhalten hätten. Die Landeshauptstadt hat sich – unter weitgehendem Verzicht auf Software – auf Minimalausrüstungen beschränkt und je Ausstattungssatz nur rd. 17 245 DM ausgegeben. Bei einer Anteilfinanzierung hätte die Zuwendung für jeden derartigen Ausstattungssatz 4 300 DM betragen, d. h. über „Zonenrandförderung“ hätte sie für die nachgewiesenen Ausgaben rd. 206 000 DM weniger erhalten.

Das Kultusministerium weist dazu – insoweit zutreffend – zunächst darauf hin, für die Zuwendungsempfänger außerhalb des Zonenrandgebiets habe es wegen der Festbetragsfinanzierung, wie sie nach Nr. 2.2.1 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften für den Regelfall vorgeschrieben sei, keinen Grund gegeben, alle über den zugesagten Festbetrag in Höhe von 10 000 DM hinausgehenden Ausgaben auch nur anzugeben oder gar nachzuweisen. So hätten Schulträger „die tatsächlich beschaffte Software aus den ... Mitteln für laufende Sachkosten bezahlt“ oder „zuwendungsfähige Software erst nach Erstellung der Verwendungsnachweise beschafft“. Dies trifft allenfalls für einen Teil der Schulträger zu; insofern wirkt aber zumindest die anschließende Förderung Probleme auf:

Weitere Förderung

Durch Erlaß vom 31. 5. 1990 hat das Kultusministerium den Bezirksregierungen Mittel in Aussicht gestellt, die sie zu einer Förderung der zusätzlichen Ausstattung von allgemeinbildenden Schulen nach einem Richtlinienentwurf vom 21. 5. 1990 vergeben sollen.

Eine Förderung nunmehr als Anteilfinanzierung ist danach insbesondere für zusätzliche Peripheriegeräte und Programme beabsichtigt.

Nach den vorstehend wiedergegebenen Erhebungsergebnissen dürfte eine zusätzliche Förderung für die Träger außerhalb des „Zonenrandgebiets“ erst in Betracht kommen, wenn sie für die Grundausrüstung – nachweislich – je Ausstattungssatz 40 000 DM verausgabt haben. Eine Förderung nach dem Richtlinienentwurf ist geeignet

- die Schulträger außerhalb des „Zonenrandgebiets“ erneut zu bevorzugen und
- in allen Fällen – außerhalb des „Zonenrandgebiets“ –, in denen die Träger bei der „Grundausrüstung“ die Investitionen und Ausgaben gering gehalten, insbesondere nur wenig Software erworben haben, im Ergebnis eine wiederholte – zum Teil einer Doppelförderung gleichkommende – Bezuschussung auszulösen.

Nutzung der Personalcomputer

Bei seiner „Bedarfsermittlung“ ist das Kultusministerium von bestimmten „Annahmen“ und von einer Auslastung der Personalcomputer von 25 Wochenstunden (Soll) ausgegangen.

Nach den Erhebungsergebnissen nutzen

- die Gymnasien die Personalcomputer rd. 12,5 Stunden je Woche, mithin zu ca. 50 v. H. der Sollzeit,
- die anderen Schulen mit rd. 8,3 Stunden je Woche zu einem Drittel der angestrebten Sollzeit.

Die Vorprüfungsstellen haben mehrere Schulen mit Personalcomputerausstattung vorgefunden, in denen die Personalcomputer im Unterricht überhaupt nicht genutzt wurden. Zum Teil war keine ausgebildete Lehrkraft für den Personalcomputereinsatz vorhanden.

Lehrerfortbildung

Das Kultusministerium war Anfang 1986 davon ausgegangen, daß bis 1993 ca. 20 000 Lehrkräfte für den Unterrichtseinsatz ausgebildet werden könnten. Dieses Ziel wird bei weitem nicht erreicht, denn nach einer Schätzung des Niedersächsischen Landesinstituts für Lehrerfort-, -aus- und -weiterbildung (NLI) sind bisher lediglich rd. 7 000 Lehrkräfte ausgebildet. Die „ausgebildeten“ Lehrkräfte haben den Vorprüfungsstellen zudem wiederholt erklärt, die Lehrerfortbildung in Neuen Technologien befähige nicht zum Einsatz des Personalcomputers im Unterricht.

Rückfragen beim NLI ergaben, daß sich die Lehrerfortbildung des NLI nicht als vertiefende Unterweisung für den Umgang mit Personalcomputern versteht, sondern als eine Präsentation und fachdidaktische Behandlung der vom NLI in einem Schulversuch erarbeiteten Materialienbände zur Behandlung der „Neuen Technologien“ – mit Unterrichtsbeispielen –. Diese Materialien dienen wiederum in erster Linie nicht der Einbindung des Personalcomputers in den Unterricht, sondern vielmehr umfassend der Information über die breite Palette aller relevanten neuen Techniken. Im Fach Hauswirtschaft ist das z. B. die Auseinandersetzung mit dem Mikrowellengerät und mit anderen mikroprozessorgesteuerten Haushaltsgeräten.

Der LRH hat empfohlen, die Lehrerfortbildung über „Neue Technologien“ neu zu strukturieren und die Lehrkräfte zu befähigen, Unterricht mit dem Personalcomputer zu gestalten.

Ausblick

Bevor die Schulen mit weiteren Ausstattungssätzen versorgt werden, sollte sich die Bewilligungsbehörde im einzelnen nachweisen lassen,

- in welchem Umfang die bisherige Ausstattung genutzt wird,
- welche zusätzliche, über die vorhandene Kapazität hinausgehende Nutzung geplant ist,
- ob und in welchem Umfang geeignete (ausgebildete) Lehrkräfte zur Verfügung stehen,
- ob die Vielzahl der unzureichend genutzten Personalcomputer nicht durch gemeinsame Nutzung mit anderen Schulen zunächst besser ausgelastet werden können.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

33. Verstoß gegen das Anhörungsgebot des § 103 Abs. 1 LHO
Kapitel 07 96

Das Kultusministerium unterließ die nach § 103 LHO erforderliche Anhörung vor dem Erlaß von Förderrichtlinien, weil es die seines Erachtens vorrangig gebotene Anhörung Dritter vor Förderungsbeginn nicht abschließen konnte. Bei rechtzeitiger Anhörung des LRH wäre statt der bis 1990 praktizierten Festbetragsfinanzierung wahrscheinlich von Anfang an die nunmehr vorgeschriebene – sachgerechtere – Anteilfinanzierung gewählt worden.

Mit Schnellbrief vom 15. 6. 1989 unterrichtete das Kultusministerium die Bezirksregierungen, daß vorgesehen sei, den Schulträgern in den Jahren 1990, 1991 und 1992 „Zuwendungen zur Ausstattung von berufsbildenden Schulen mit Geräten und Soft-

ware aus den Strukturhilfemitteln des Bundes“ in Höhe von 25 v. H. ihrer zuwendungsfähigen Investition zu gewähren.

Um die Förderlisten für 1990 bis 1. 10. 1989 dem Bund fristgerecht vorlegen zu können, übersandte das Kultusministerium wegen besonderer „Eilbedürftigkeit“ gleichzeitig seinen auf eine Festbetragsfinanzierung ausgerichteten Richtlinienentwurf den Bezirksregierungen zur Unterrichtung der Schulträger gemäß § 103 Niedersächsisches Schulgesetz mit dem Hinweis, das „vorgeschriebene Anhörungsverfahren“ sei noch durchzuführen.

Die im Haushaltsplan 1990 bei Kapitel 07 96 Titel 883 01 veranschlagten Mittel von 1 Million DM verteilte das Kultusministerium ca. ein Jahr später mit Erlaß vom 25. 7. 1990 auf die Bezirksregierungen mit folgender Regelung:

„Da das vorgeschriebene Anhörungsverfahren aus Zeitgründen noch nicht durchgeführt werden konnte, sind die Zuwendungen in diesem Haushaltsjahr zunächst noch auf der Grundlage des Ihnen mit Bezugserlaß vom 15. 06. 1989 übersandten Entwurfs der Förderrichtlinien (Stand: 15. Juni 1989) zu bewilligen.“

Der LRH erfuhr von dem längst zur Basis von Förderungsmaßnahmen gewordenen Richtlinienentwurf vom 15. 6. 1989 erstmals durch Schnellbrief vom 25. 7. 1990. Bei rechtzeitiger Anhörung gemäß § 103 Abs. 1 LHO hätte der LRH aufgrund seiner Prüfungserfahrungen auf eine Anteilfinanzierung hingewirkt. Diese Finanzierungsart hätte u. a. ein größeres Investitionsvolumen und damit eine stärkere Befriedigung des Landesinteresses an der Ausstattung der Schulen mit Computern bewirkt.

Erst am 23. 1. 1991 hat das Kultusministerium den – nunmehr auf eine Anteilfinanzierung ausgerichteten – Richtlinien-Entwurf (Stand: 10. 1. 1991) in das seines Erachtens vorgeschriebene – neben zwei Ministerien und allen Bezirksregierungen drei Spitzenverbände einschließende – Anhörungsverfahren gegeben.

Dem LRH ist nicht ersichtlich, wen das Kultusministerium – nach Erfüllung seiner Unterrichtungspflichten gemäß § 103 Niedersächsisches Schulgesetz – außer dem LRH hätte anhören müssen. Es ist zwar angezeigt, die Erfahrungen aller Sachkundigen und Betroffenen durch Anhörungen zu erkunden. Wenn dies aus Zeitgründen nicht möglich ist, muß sich der Richtliniengeber zunächst aber auf seinen eigenen Sachverstand verlassen und die Beteiligung anderer auf das gesetzlich gebotene Maß beschränken. Danach wäre neben der durch Erlaß vom 15. 6. 1989 bewirkten Unterrichtung der Schulträger allein der LRH anzuhören gewesen. Dies hätte die Chance mit sich gebracht, schon vor 1991 den sachgerechteren Weg einer Anteilfinanzierung zu gehen.

Das Kultusministerium wendet ein, es habe „noch keine Förderrichtlinien ... erlassen“, sondern mit seinem „Erlaß ... vom 25. 7. 1990 ... Regelungen lediglich für das Programmjahr 1990 getroffen“. Es verkennt, daß es sich bereits bei diesem Erlaß um den „Erlaß von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Landeshaushaltsordnung“ handelt, vor dem der LRH nach § 103 Abs. 1 LHO zu hören ist.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Einzelplan 08

34. Förderung und Bau von zwei Omnibusbetriebshöfen
Kapitel 08 03

Eine Verkehrsgesellschaft hat den Bau von zwei mit Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz geförderten Omnibusbetriebshöfen mangelhaft ausgeschrieben, vergeben und abgerechnet. Trotzdem hat die Bezirksregierung die Zuwendungen nicht widerrufen und neu festgesetzt.

Eine Verkehrsgesellschaft hat je einen Omnibusbetriebshof in X und Y gebaut und hierfür zusammen rd. 7,4 Millionen DM an Zuwendungen erhalten. Bei seiner Prüfung hat der LRH erhebliche Mängel sowohl bei der Förderung durch die Bezirksregierung als auch bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung durch die Verkehrsgesellschaft festgestellt.

Omnibusbetriebshof X

- a) Am 28. 11. 1979 meldete die Verkehrsgesellschaft bei der Bezirksregierung den Ausbau des Betriebshofs X zur Aufnahme in das Mehrjahresprogramm nach §§ 5 und 6 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) an. Den Zuwendungsantrag stellte die Verkehrsgesellschaft am 1. 7. 1981, nachdem sie bereits am 20. 1. 1981 einen Bauauftrag erteilt hatte. Die Bezirksregierung zahlte – ohne Zuwendungsbescheid – am 17. 12. 1981 der Verkehrsgesellschaft 700 000 DM. Diese hatte bis Mitte Dezember nach ihren Angaben „bereits Investitionen in Höhe von rd. 3,4 Millionen DM getätigt“.
- Der Zuwendungsbescheid trägt das Datum 21. 12. 1981. Bei seiner Prüfung hat der LRH jedoch festgestellt, daß zwei Dezernate der Bezirksregierung den Entwurf dieses Zuwendungsbescheids „vor Abgang“ erst am 5. 1. 1982 mitzeichneten und daß auf dem Entwurf das Absendedatum mit „6. 01.“ vermerkt war. Nach dem Eingangsstempel lag dieser Zuwendungsbescheid der Verkehrsgesellschaft erst am 11. 1. 1982 vor. Der Zuwendungsbescheid ist also erst im Jahre 1982 erteilt worden. Nach Nr. 10.1 der Richtlinien zur Durchführung des GVFG beginnt die Förderung grundsätzlich am 1. Januar des Jahres, in dem der erste Zuwendungsbescheid erteilt wird. Dies ist erst im Jahre 1982 geschehen. Die Bezirksregierung hätte prüfen müssen, ob sie die Zuwendungen für 1981 zurückfordern mußte.
- b) Die Verkehrsgesellschaft ließ sich für den Tiefbauteil von der Baufirma, die den Hochbauteil ausführte, die Ausschreibungsunterlagen aufstellen, beteiligte diese Firma an der beschränkten Ausschreibung und erteilte ihr – da sie das billigste Angebot abgegeben hatte – den Auftrag. Die Verkehrsgesellschaft setzte die Firma entsprechend § 7 Nr. 1 a) Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) als „Sachverständigen ...“, um ... die Vergabe, insbesondere die Verdingungsunterlagen, vorzubereiten“ ein. Nach § 7 Nr. 1 letzter Teilsatz dürfen „diese Sachverständigen ... weder unmittelbar noch mittelbar an der betreffenden Vergabe beteiligt sein“.
- c) Die Verkehrsgesellschaft schrieb den Bau des Omnibusabstellplatzes beschränkt aus. Das Leistungsverzeichnis für diese Maßnahme enthielt über 40 Positionen. Das günstigste Angebot gab die Firma A zu einem Endpreis von 361 592,37 DM ab. Den Auftrag erteilte die Verkehrsgesellschaft der Firma „zu den Bedingungen Ihres Angebotes ... nach Abzug eines Präferenzrabattes zum Festpreis von 350 000 DM“.

Bei der Prüfung legte die Verkehrsgesellschaft dem LRH die „Schlußrechnung“ vor, die lediglich aus einer Seite bestand, auf der die Firma „für die erbrachte Bauleistung“ folgende Schlußzahlung: „Netto-Auftragssumme: ... + 13 % Mehrwertsteuer ... DM 350 000,00 ...“ abzüglich der Abschlagszahlungen erbat. Die Verkehrsgesellschaft konnte die Leistungen nicht nachweisen; sie waren daher nicht prüfbar.

Auf entsprechende Prüfungsmitteilungen des LRH antwortete die Bezirksregierung: „Durch Vergabe zum Pauschalpreis und Annahme des Auftrages durch den Auftragnehmer ist ein Pauschalpreisvertrag zustande gekommen ... Daher bedarf es im vorliegenden Fall keines Aufmaßes, auch nicht einer spezifizierten Abrechnung, um zur Feststellung der endgültigen Vergütung zu kommen ...“. In seiner Beanstandung ging es dem LRH nicht um „die Feststellung der endgültigen Vergütung“, sondern darum, daß der Auftragnehmer die „erbrachte Leistung“ nicht nachgewiesen hat.

Omnibusbetriebshof Y

Der LRH stellte bei seiner Prüfung der Zuwendungsmaßnahme fest, daß die Verkehrsgesellschaft einen Leistungsnachweis nicht vorlegen konnte. Die Schlußrechnung war somit auch nicht prüfbar.

Die Bezirksregierung hatte diese Mängel bereits bei ihrer Prüfung des Schlußverwendungsnachweises erkannt, aber keine Folgerungen gezogen.

Es kann nicht hingenommen werden, daß Zuwendungsempfänger, die die ordnungsgemäße Verwendung der ihnen gewährten Zuwendungen nicht bestimmungsgemäß und vollständig nachweisen bzw. nachweisen können, bessergestellt werden als Zuwendungsempfänger, die ihrer Nachweispflicht nachprüfbar nachkommen und infolgedessen mit Beanstandungen und ggf. mit Rückforderungen rechnen müssen.

Bei seiner Prüfung hat der LRH zudem folgende Mängel festgestellt:

Die Verkehrsgesellschaft erhielt für eine Abschlagszahlung in Höhe von 129 869,93 DM zweimal Zuwendungen.

Die Bezirksregierung sagte zu, den zuviel gezahlten Betrag zuzüglich Zinsen zurückzufordern.

Die Verkehrsgesellschaft hat die Tiefbauarbeiten nicht an den billigsten Bieter, sondern an eine ortsansässige Firma vergeben. Die Verkehrsgesellschaft konnte dem LRH keine Vermerke über die Angebotsprüfung (§ 23 VOB/A) und der Angebotswertung (§ 25 VOB/A) vorlegen. Nicht einmal das Angebot des Auftragnehmers lag den Unterlagen bei. Der vom LRH ermittelte Bruttoendpreis lag rd. 35 000 DM über dem des billigsten Bieters.

Die Bezirksregierung sagte zu, die 35 000 DM zuzüglich Zinsen von der Verkehrsgesellschaft zurückzufordern.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

35. Außenhandelsförderung der mittelständischen Wirtschaft
Kapitel 08 08 und 50 81

Das Land hat bei seiner Entscheidung, die Kosten eines Verbindungsbüros für die niedersächsische mittelständische Wirtschaft im Ausland weiterhin zu bezuschussen, das Subsidiaritätsprinzip des Mittelstandsförderungsgesetzes und seine eigenen Vorgaben nicht beachtet.

Die Landesregierung verfolgt das Ziel, den Außenhandel der niedersächsischen mittelständischen Wirtschaft in ausgewählten Ländern durch Repräsentanten zu fördern und erklärte sich bereit, einige derartige Projekte in der Startphase finanziell zu unterstützen. Damit sollten Beispiele für die Gründung von Auslandsrepräsentanzen durch Kooperationen niedersächsischer mittelständischer Unternehmen gegeben werden, die sich in ausgewählten Wachstumsmärkten auch ohne Landesmittel dauerhaft tragen würden (Drs 10/3996, Bericht der Landesregierung vom 25. 2. 1985, Abschnitt II Nr. 1.5).

Ein von den niedersächsischen Industrie- und Handelskammern gegründeter Verein vereinbarte 1985 mit einem niedersächsischen Unternehmen, daß dieses in seiner Außenstelle im Lande X dem Verein für zunächst drei Jahre Büroräume überläßt und einen qualifizierten Mitarbeiter einstellt, der dort als Repräsentant für den Verein tätig wird. Dieser sollte insbesondere den Markt auf Export-, Import- und Kooperationsmöglichkeiten beobachten, Anfragen niedersächsischer Unternehmen bearbeiten, Besuche niedersächsischer Unternehmen vorbereiten und betreuen sowie über seine Tätigkeit regelmäßig berichten. Das von dem Verein in Form einer Jahrespauschale vereinbarte Entgelt bezuschußte das Land für die Zeit vom 1. 1. 1986 bis zum 30. 6. 1988 in voller Höhe (500 000 DM) aus Mitteln, die für Zuwendungen nach dem Mittelstandsförderungsgesetz veranschlagt waren.

Vor dem Ende der dreijährigen Laufzeit stellte sich heraus, daß das Geschäft mit dem Lande X stagnierte, eine Besserung nicht absehbar war und weder die Wirtschaft noch die Kammern zu einer Mitfinanzierung bereit waren; es sollte nicht einmal versucht werden, die Kosten ganz oder teilweise den die Dienste nutzenden Unternehmen zu berechnen. Dennoch hat sich das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr zu einer Finanzierung für weitere drei Jahre bereit erklärt.

Diese Entscheidung hat außer acht gelassen, daß

- es in erster Linie Aufgabe der Kammern ist, die Interessen der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden auch in den Bereichen Exportberatung und -förderung wahrzunehmen,
- nach dem Programm der Landesregierung lediglich für die Startphase solcher Projekte eine Anschubfinanzierung gewährt werden sollte,
- nach § 4 Abs. 1 Mittelstandsförderungsgesetz die Selbsthilfe der staatlichen Förderung vorgeht (siehe auch § 23 LHO) und eine staatliche Förderung nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes in der Regel voraussetzt, daß der Zuwendungsempfänger eine angemessene Eigenleistung erbringt und die Gewähr für eine erfolgreiche Durchführung des Vorhabens bietet,
- bei Handelsanfragen und Messebeteiligungen die Handelsförderungsstelle der Wirtschaftsabteilung der Deutschen Botschaft am Ort des Verbindungsbüros zur Verfügung steht.

Ein Landesinteresse an der Förderung ist danach nicht erkennbar.

Das Ministerium hält eine weitere Förderung bis zum 30. 6. 1992 für gerechtfertigt, weil die Startphase des Büros wegen der schwierigen Wirtschaftssituation des Landes noch andauere.

Allerdings folgt das Ministerium mit seiner Ankündigung „sollte es ab 1992 nicht zu einer angemessenen Finanzierungsbeteiligung der niedersächsischen Wirtschaft kommen, wird das Verbindungsbüro in ... geschlossen“, der grundsätzlichen Beurteilung des Sachverhalts durch den LRH.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

36. **Stundenlohnarbeiten**
Kapitel 08 30

Ein Hafenamts ließ in den Jahren 1987 bis 1989 in ungewöhnlichem Umfang – für etwa 600 000 DM – Elektroarbeiten im Stundenlohn durch Dritte durchführen.

Ein Hafenamts setzte im Bereich „Unterhaltung und Betrieb der landeseigenen Häfen, Schiffsanlagen, Brücken und Fähren“ (Titelgruppe 71) zur Unterstützung und Ergänzung des eigenen Regiebetriebs sowie bei der Neubaumaßnahme am Südpier 1987 erstmalig und verstärkt in den Jahren 1988 und 1989 für Elektroarbeiten Firmen im Stundenlohn ein.

1987 vereinbarte das Amt mit einer Firma freihändig die „Gestellung von Elektromonteuren“. 1988 schrieb es diese Leistung beschränkt unter vier, 1989 unter drei Firmen aus und rechnete an Stundenlohnarbeiten für den Neubau Südpier von 1987 bis 1989 ca. 260 000 DM sowie für die Unterhaltung und den Betrieb in den Jahren 1988 und 1989 ca. 340 000 DM, insgesamt also rd. 600 000 DM ab. Für die Jahre 1988 und 1989 hatte das Amt seinen Ausschreibungen insgesamt lediglich 4 500 Arbeitsstunden zugrunde gelegt, die Firmen aber bis zum Oktober 1989 bereits rd. 15 000 Stunden leisten lassen.

Bei der späteren Abrechnung waren viele Rechnungen infolge von Arbeitsbezeichnungen wie „Dreharbeiten“ nicht eindeutig den Unterhaltungsarbeiten oder dem Neubau zuzuordnen.

Auch erkannte das Amt Rechnungen an, die zumindest unvollständig waren. Für den Einbau von Scheibenwischern in der Waggon-Beladeanlage – vergleichbar den Arbeiten an einem Lkw – berechnete die Firma Arbeitslohn in Höhe von 1 619,54 DM, obwohl sie nach den dem LRH erteilten Auskünften für den in Rechnung gestellten Betrag noch weitere Leistungen erbracht haben soll.

Zumindest für den Neubau Südpier hätten die Elektroarbeiten grundsätzlich über Leistungsverträge ausgeschrieben werden müssen. Das hätte nach allen Erfahrungen zu nicht unerheblichen Einsparungen geführt. Vor der freihändigen und der auf beschränkte Ausschreibungen gestützten Vereinbarung von Gestellungsverträgen hätte das Amt im übrigen sorgfältiger prüfen müssen, um wieviel Arbeitsstunden es seinen Regiebetrieb verstärken mußte. Bei genauerer Schätzung der Stunden – 15 000 statt 4 500 – dürfte ein günstigerer Preis zu erreichen gewesen sein.

„Die beanstandete Vergabe umfangreicher Elektro-Montearbeiten“ führt die Verwaltung auf „zeitlich auf die Jahre 1987 – 1990 begrenzte außerordentliche Umstände“ zurück, wie den Ausfall von eigenen Handwerkern, die Erledigung umfangreicher zusätzlicher einmaliger Aufgaben sowie die Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Sozialverträglichkeitsprüfungen mit dem Ziel einer Teilprivatisierung des landeseigenen Kranbetriebes mit Aufgabenreduzierung für die Elektro-Werkstatt, vor deren Abschluß eine Neueinstellung von Handwerkern nicht zu vertreten gewesen sei. Da „für den Pierneubau ein Sondervorschlag zur Ausführung“ gekommen sei, sei „die Ursprungsplanung für den E-Bereich hinfällig“ gewesen. Zudem sei „durch mehrfache,

aus umschlagstechnischen Gründen notwendige Verschiebung des Baufortschritts ... eine umfassende Neuplanung und Ausschreibung nicht möglich“ gewesen. Aus dem Vergabevermerk des Amtes vom 5. 2. 1986 „über Prüfung ... der Angebote zur Grundinstandsetzung ... des ... Südpiers“ geht jedoch hervor, daß das Amt auch die „Ursprungsplanung für den E-Bereich“ nicht ausgeschrieben hatte, denn keiner der 16 Titel des Leistungsverzeichnisses enthielt die Leistung „Elektroarbeiten“.

Die Verwaltung hat zugesichert, daß „nach Abschluß der Sonderanforderungen ab 1990 die Betriebsführung wieder unter strenger Beachtung der Vergabe-, Überwachungs- und Abrechnungsrichtlinien ausgeführt werden“ könne.

37. **Unwirtschaftliche Anmietung von Arbeitsplatzcomputern**
Kapitel 08 40

Die Staatshochbauverwaltung mietete Arbeitsplatzcomputer ohne vorhergehende Wirtschaftlichkeitsberechnung an. Ein Kauf wäre günstiger gewesen.

Die für die Informations- und Kommunikationstechnik in der Staatshochbauverwaltung zuständige Technische Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz mietete 1986 auf der Grundlage eines zwischen ihr und einer Gesellschaft 1985 abgeschlossenen Rahmenmietvertrags für 27 Staatshochbauämter und für ihren eigenen Bedarf Arbeitsplatzcomputer (Mehrplatzsysteme) im Anschaffungswert von rd. 1,37 Millionen DM. Von 1987 bis 1989 mietete sie noch weitere Datenverarbeitungsgeräte im Anschaffungswert von 230 000 DM.

Die vereinbarte Mindestvertragsdauer betrug in den meisten Fällen 48 Monate, in einigen 60 Monate. Sie sollte sich jeweils um zwölf Monate verlängern, wenn der Vertrag nicht spätestens drei Monate vor Ablauf gekündigt wurde. Des weiteren mußte sich der Mieter verpflichten, die Geräte während der Dauer des Rahmenmietvertrags auf seine Kosten durch den Lieferanten instandhalten zu lassen und dazu einen Wartungsvertrag abzuschließen.

Die Technische Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz und 23 Ämter erwarben im Laufe des Jahres 1990 ihre bislang gemieteten Arbeitsplatzcomputer zum Restkaufpreis. So kaufte z. B. ein Amt seine ab 1. 9. 1986 angemietete Grundausstattung (Mehrplatzsystem für zwei Arbeitsplätze) im Gesamtwert von rd. 40 000 DM im Januar 1990 zum Restkaufpreis von rd. 7 500 DM.

Wenn das Amt die Grundausstattung 1986 gekauft hätte, hätte es keine Miete zahlen müssen und nach Vergleichsberechnungen des LRH allein deswegen rd. 2 500 DM einsparen können. Außerdem hätte beim Kauf der Abschluß eines Wartungsvertrags unterbleiben können. Damit wären weitere Ausgaben von 19 700 DM entfallen. Insgesamt wären bei dem Amt 22 200 DM einzusparen gewesen. Bezogen auf sämtliche 27 Ämter hätten je nach Zinssatz durch einen Kauf 1986 rd. 70 000 DM bis 95 000 DM, durch den Wegfall des Wartungsvertrags 680 000 DM bis 695 000 DM und somit insgesamt rd. 750 000 DM bis 790 000 DM vermieden werden können.

Die Technische Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz hätte 1985 vor Abschluß des Rahmenmietvertrags mit der Gesellschaft die günstigste Finanzierungsart – Miete/Kauf – feststellen können und müssen. Das ist nicht geschehen. Auch nachdem der LRH das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr in einem anderen Fall im April 1987 auf die Notwendigkeit von Vergleichsberechnungen hingewiesen hatte, mietete die Technische Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz Datenverarbeitungsgeräte.

Es liegen Verstöße gegen §§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 LHO vor.

Der LRH hat das Ministerium um Prüfung der Verantwortlichkeit gebeten.

Dieses teilte mit, die Staatshochbauverwaltung befinde sich „beim Einsatz der Datenverarbeitung nach wie vor in der Erprobung und Entwicklungsphase“. Deshalb habe es bislang davon Abstand genommen, „durch den Kauf ‚kurzlebiger‘ Hard- und Software ein Präjudiz zu schaffen, das insbesondere unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zu vertreten wäre“. Ein Schaden sei nicht entstanden. Weiterhin erklärte das nunmehr zuständige Finanzministerium, daß es auch bei dem Kauf einer Datenverarbeitungsanlage den Abschluß eines Wartungsvertrags für zwingend erforderlich ansähe.

Bei robusten und wenig störanfälligen Datenverarbeitungsanlagen ist erfahrungsgemäß keine Wartung, sondern nur bei Bedarf eine Instandsetzung notwendig. So verfahren inzwischen auch die Ämter in der Ortsinstanz, die ihre Datenverarbeitungsanlagen zum Restwert gekauft haben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

38. Unwirtschaftlicher Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen in der Staatshochbauverwaltung
Kapitel 08 40

In dem Bereich der Staatshochbauverwaltung werden Datenverarbeitungsanlagen unwirtschaftlich eingesetzt.

Für den ihm nachgeordneten Verwaltungsbereich gab das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr neben fachspezifischen Datenverarbeitungsprogrammen auch ein Textverarbeitungsprogramm zum Einsatz auf den dort seit 1986 beschafften Mehrplatzrechnern frei. Dadurch erhielten die Technische Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz und die Ämter in der Ortsinstanz die Möglichkeit, mit diesen Rechnern auch Textverarbeitung durchzuführen.

In den Jahren 1986 bis 1989 erweiterten 19 Ämter ihre Grundausstattung an Arbeitsplatzcomputern um Arbeitsplätze für ihren Schreibdienst. Das vom Ministerium zur Anwendung in der Hochbauverwaltung freigegebene Textverarbeitungsprogramm kauften sie, die Bildschirme, Tastaturen, Arbeitsspeichererweiterungen, Drucker und die für größere Erweiterungen erforderlichen Ein-/Ausgabe-Prozessoren mieteten bzw. kauften sie über die Technische Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz. Die Kosten im Falle des Kaufs betragen für einen Arbeitsplatz je nach Ausstattung mindestens 17 000 DM. Nach den Feststellungen des LRH wären für die Beschaffung eines Schreibautomaten mit Bildschirm und Tastatur für den Schreibdienst nur rd. 6 000 DM aufzuwenden gewesen.

Die Mehrkosten dürften für die 19 Ämter zusammen mindestens 200 000 DM betragen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Einzelplan 09

39. Fehlerhafte Gewährung von Ausgleichszulagen
Kapitel 09 02

Die Anträge von Landwirten auf Gewährung einer Ausgleichszulage waren zu einem nicht unbedeutenden Anteil fehlerhaft. Dies führte zu nicht unbeachtlichen Überzahlungen.

Die Verwaltung wird die Prüfung der Zuwendungen intensivieren müssen.

Das Land fördert – mit einem Anteil von 40 v. H. – im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ Landwirte in bestimmten „benachteiligten Gebieten“ durch Zuwendungen, um natürliche und wirtschaftliche Nachteile auszugleichen und die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit zu sichern. Im Haushaltsplan für 1990 waren für diese „Ausgleichszulagen“ rd. 124 Millionen DM veranschlagt.

Die „Ausgleichszulage“ erhielten bis 1988 nur Landwirte, die eine bestimmte Einkommensgrenze nicht überschritten. Seitdem wird sie allen Betrieben in den genannten Gebieten gewährt. Ihre Höhe bemißt sich entweder nach dem Viehbestand, bezogen auf die Hauptfutterfläche, oder nach der landwirtschaftlich genutzten Fläche abzüglich bestimmter Flächen wie z. B. solcher, auf denen bestimmte der Marktordnung der Europäischen Gemeinschaft unterliegende Früchte angebaut werden. Dementsprechend sind in den Anträgen im wesentlichen Angaben erforderlich über

- die Größe der bewirtschafteten Flächen,
- die Nutzung der Flächen sowie
- den Viehbestand.

Die Zuwendungsempfänger versichern in ihren Anträgen die Richtigkeit der Eintragungen, brauchen die Angaben aber nicht durch Belege nachzuweisen. Auch Verwendungsnachweise werden, da die Verwendung der Mittel freigestellt ist, nicht gefordert. Ob die Bewilligungsbescheide zutreffen, wird von den Ämtern für Agrarstruktur als Bewilligungsbehörden durch nachgängige Erhebungen geprüft, bei denen sie stichprobenweise von Empfängern Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anfordern und örtliche Besichtigungen durchführen.

Landesweit sind derzeit jährlich über 40 000 Anträge zu bearbeiten. Die durchschnittliche Höhe der ausgezahlten Zuwendungen beträgt etwa 3 000 DM. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat den Ämtern für Agrarstruktur aufgegeben, von diesen Zuwendungsfällen jährlich mindestens 5 v. H. zu prüfen.

Der LRH und die vier Vorprüfungsstellen der Bezirksregierungen haben 1988 und 1989 stichprobenweise die Gewährung der „Ausgleichszulagen“ untersucht und u. a. festgestellt:

- Das vom LRH geprüfte Amt für Agrarstruktur hatte 1988 bereits seinerseits von 383 Zuwendungsempfängern antragsbegründende Unterlagen angefordert und anschließend örtliche Erhebungen durchgeführt. Da die vorgelegten Unterlagen nur in wenigen Fällen vollständig und aktuell gewesen sein sollen, glaubte das Amt allerdings, nur oberflächliche Überprüfungen vornehmen zu können. Diese führten demgemäß auch nur in drei Fällen (= 0,8 v. H. der geprüften Fälle) zu einer Kürzung der bewilligten Beträge.

- Die wenig später vom LRH durchgeführte Überprüfung 74 weiterer Bewilligungen des Jahres 1988 ergab demgegenüber eine große Zahl fehlerhafter Angaben in den Zuwendungsanträgen: Von den 74 Antragstellern, die zusammen rd. 280 000 DM an Zuwendungen erhalten hatten, hatten vier (= 5,4 v. H.) ein zu niedriges Einkommen angegeben mit der Folge, daß sie über 29 000 DM (= 10,4 v. H. der überprüften 280 000 DM) zu Unrecht bezogen hatten. Über diese wegen des Fortfalls der Einkommensgrenzen für die Zukunft nicht mehr relevanten Überzahlungen hinaus hatten die Antragsteller in 35 weiteren Fällen (= 47,3 v. H.) andere fehlerhafte Angaben gemacht. Das führte in 29 Fällen zu Überzahlungen, wenn auch nur in Höhe von zusammen rd. 6 500 DM, das waren 2,3 v. H. der überprüften 280 000 DM.
- Nimmt man die Feststellungen der vier Vorprüfungsstellen hinzu, dann haben bei 698 vom LRH und den Vorprüfungsstellen geprüften Zuwendungsanträgen 195 Antragsteller (= ca. 28 v. H.) fehlerhafte Angaben – die nicht das Einkommen betreffen – gemacht. Dies führte in 133 Fällen zu Überzahlungen. Diese machten zusammen zwar nur etwa 42 000 DM aus, das waren rd. 1,9 v. H. der überprüften Bewilligungssumme. Sollte die Quote für den Landesdurchschnitt jedoch repräsentativ sein, wären von den in den letzten Jahren im Haushalt veranschlagten rd. 124 Millionen DM immerhin jährlich fast 2,4 Millionen DM nicht den politisch gewollten Zwecken entsprechend verwendet worden.

Die – nicht die Einkommensgrenze betreffenden – Überzahlungen beruhten auf falschen Angaben der Antragsteller über so eindeutige Daten wie die Größen der bewirtschafteten Flächen und der Viehbestände sowie die Nutzung der Flächen, vor allem hinsichtlich des Anbaus von Marktordnungsfrüchten. Die Zuwendungsempfänger gaben vor, sie hätten sich wegen fehlender aktueller Katasterauszüge bei den Flächenangaben geirrt, sie hätten die Tierbestände nur geschätzt und sie hätten bei der Landbestellung nicht bedacht, daß Flächen mit bestimmten Marktordnungsfrüchten nicht förderungsfähig seien.

Die große Zahl von unzutreffenden Angaben in den Zuwendungsanträgen kann unabhängig von den finanziellen Größenordnungen nicht hingenommen werden. Sie ließe sich durch eine strenge Nachweispflicht bei der Antragstellung einschränken. Damit wäre aber ein Überprüfungsaufwand verbunden, den die Ämter für Agrarstruktur nicht leisten könnten. Auch zukünftig werden deshalb – unter Mitberücksichtigung der Arbeitsspitzen bei den Ämtern – nur stichprobenweise nachgängige Kontrollen der Zuwendungsgewährungen in Betracht kommen. Diese müssen aber intensiviert werden; insbesondere müssen sie erheblich effektiver ausgestaltet werden, indem sich die Ämter im Rahmen solcher Prüfungen nicht mehr mit der Vorlage unzulänglicher Unterlagen begnügen, sondern von den jeweils zu prüfenden Zuwendungsempfängern die Vorlage so exakter Unterlagen verlangen, wie sie der LRH und die Vorprüfungsstellen bei ihren Erhebungen gefordert haben. Der LRH hat hierzu in seinen Prüfungsmitteilungen aufgrund der von ihm und den Vorprüfungsstellen gewonnenen Prüfungserfahrungen eingehende Hinweise gegeben.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten stimmt der vorgeschlagenen Intensivierung der nachgängigen Prüfungen im Grundsatz zu. Da die Ämter für Agrarstruktur darüber hinaus weitere flächenbezogene Fördermaßnahmen – auch aufgrund entsprechender Forderungen der Europäischen Gemeinschaft – künftig verstärkt werden prüfen müssen, hält es dafür aber eine Personalverstärkung bei den Ämtern für notwendig.

Der LRH könnte aufgrund seiner Feststellungen gegen eine angemessene Personalvermehrung keine Bedenken erheben.

40. Nicht prüfungsfähige Gewährung einer Zuwendung
Kapitel 09 05

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat bei der Bewilligung einer Zuwendung wesentliche haushaltsrechtliche Bestimmungen unbeachtet gelassen, so daß die Fördermaßnahme für den LRH nicht prüfungsfähig war.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gewährte einem eingetragenen Verein eine Zuwendung in Höhe von 5 Millionen DM für die Erprobung logistischer Maßnahmen zur Entlastung des Getreidemarktes. Im Rahmen des von dem Verein entwickelten und von ihm durchzuführenden Pilotprojekts sollten im Wirtschaftsjahr 1986/87 zwei Vermarktungsfirmen in die Lage versetzt werden, zur Vermeidung von Preiseinbußen Überhangmengen an Getreide mindestens für sechs Monate in Pufferlager einzubringen und diese danach den Interventionsmöglichkeiten und der effektiven Nachfrage entsprechend wieder aufzulösen.

Der Bewilligungsbescheid erging am 22. 1. 1987. Er ließ u. a. die Weiterleitung der Zuwendungsmittel an die beiden Vermarktungsfirmen zu und bestimmte, daß als Verwendungsnachweis die Bestätigung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die entsprechende Verwendung der Mittel genüge.

Unter dem 30. 4. und 22. 5. 1987 schloß der Verein mit den beiden Vermarktern Verträge. Danach hatten diese

„während der Ernteperiode 1986 die Getreideanliefermengen, die ihre jeweiligen Absatzmöglichkeiten überschreiten, nicht auf dem Markt anzubieten, sondern insgesamt 300 000 t in eigener Verantwortung mindestens sechs Monate zu lagern. Ferner verpflichten sie sich, insgesamt rd. 150 000 t zusätzlich aufgekaufter Getreidemengen für mindestens sechs Monate in Pufferlagern einzubringen und diese erst entsprechend gegebener Vermarktungsmöglichkeiten aufzulösen. ... (Der Verein) erstattet ... die für die Durchführung des Pilotprojekts anfallenden Kosten aus den ... für diese Maßnahme zugewiesenen Landesmitteln.“

Wie sich aus diesen Verträgen ergibt, sollten die marketing-logistischen Maßnahmen in der Ernteperiode 1986 durchgeführt werden. Dementsprechend rechneten die Vermarkter mit dem Verein und dieser mit dem Land Kosten ab, die ab Juli 1986 entstanden waren, also bereits zu Zeiten, die vor Abschluß der Verträge und zu einem wesentlichen Teil auch vor Erlaß des Bewilligungsbescheids angefallen waren. Die Beteiligten standen allerdings wegen des Vorhabens bereits ab Juli 1986 miteinander in Verhandlungen.

Der LRH hat versucht, die Verwendung der Fördermittel zu prüfen. Er sah sich jedoch nicht in der Lage, die notwendigen Beurteilungen vorzunehmen, weil das Ministerium wesentliche Bestimmungen des Zuwendungsrechts außer acht gelassen hatte, z. B.:

- Der Bewilligungsbescheid vom 22. 1. 1987 erging aufgrund „fmdl. Anträge“, d. h. es fehlte ein schriftlicher Antrag des Zuwendungsempfängers mit einem Finanzierungsplan, dem zu entnehmen war, inwieweit die Durchführung welcher konkreten Maßnahmen einer Landesförderung bedurfte (Verstoß gegen Nrn. 3.1 und 3.3.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO).
- Der Zuwendungszweck wurde im Bewilligungsbescheid mit „Durchführung des Pilotprojekts mit marketing-logistischer Ausrichtung zur Stabilisierung des Getreidemarktes“ nicht hinreichend genau bezeichnet (Verstoß gegen Nr. 4.2.3 der

Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO): Es war nicht einmal zu erkennen, welche konkreten Maßnahmen getroffen werden sollten, so daß nicht mehr feststellbar ist, inwieweit die – in sich ebenfalls unklaren – späteren Vereinbarungen mit den Vermarktern vom Bewilligungsbescheid gedeckt waren.

- Die Finanzierungsart wurde im Bewilligungsbescheid zwar mit „Anteilfinanzierung“ angegeben, es unterblieb jedoch eine Festlegung, welche konkreten Ausgabe-positionen zu welchem Anteil vom Land getragen werden sollten (Verstoß gegen Nr. 4.2.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO). Auch insoweit ist nicht mehr feststellbar, inwieweit die späteren Vereinbarungen mit den Vermarktern vom Bewilligungsbescheid gedeckt waren.
- Die Weitergabe der Mittel an bestimmte Vermarktungsfirmen wurde zugelassen, ohne hinreichend exakt festzulegen, unter welchen Voraussetzungen dies geschehen sollte (Verstoß gegen Nr. 12 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO).
- Schließlich unterblieb bei der Bewilligung der Zuwendung letztlich auch jede Prüfung, welcher Zuwendungsbedarf überhaupt bei den Vermarktern entstehen konnte und vom Land abgedeckt werden mußte sowie welche Finanzierungsart dementsprechend zu wählen war (Verstoß gegen Nr. 2.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO). Damit blieb insbesondere unklar, welche Einlagerungen als „zusätzlich“ zu behandeln waren und wie z. B. etwaige Gewinne aus insgesamt höheren Verkaufspreisen infolge zusätzlicher Lagerung berücksichtigt werden sollten.

Dem LRH war es angesichts dieser Mängel nicht möglich, Feststellungen darüber zu treffen, ob die Zuwendungsmittel zweckentsprechend verwendet worden sind, ob der Zweck erreicht worden ist und inwieweit der Einsatz der Fördermittel auch erforderlich gewesen ist. Die Mängel schränkten zudem von vornherein die Möglichkeiten ein, Landesmittel ggf. zurückzufordern.

Die Landesregierung hat dem Förderungsvorhaben besondere politische Bedeutung beigemessen und die Maßnahmen wegen im Wirtschaftsjahr 1986/87 zu Lasten der Landwirte wirksam werdender Änderungen der EG-Getreidemarktordnung auch für besonders dringlich gehalten. Der LRH verkennt nicht den Zeitdruck, der sich daraus für das Ministerium ergeben hat. Gleichwohl ist es unverzichtbar, daß auch bei solchen Vorhaben die zuwendungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden, nicht zuletzt um die unerläßlichen Erfolgskontrollen zu gewährleisten.

Das Ministerium macht im übrigen geltend, wesentliche Grundlage für die Durchführung des Pilotprojekts seien die Verträge des Vereins mit den Vermarktern gewesen. Diese seien mit dem Ministerium abgestimmt worden. Im Hinblick auf die langjährige enge Zusammenarbeit mit dem Verein sei es unterblieben, die Vertragsbestimmungen auch in den Zuwendungsbescheid zu übernehmen. Zwischen den Beteiligten hätten jedoch keine Zweifel an dem Zuwendungszweck und an der Finanzierung bestanden, und auf der Grundlage der Verträge seien auch Erfolgskontrollen möglich gewesen.

Nach diesen Ausführungen mag das Vorhaben zwischen den Beteiligten inhaltlich hinreichend abgestimmt gewesen sein. Zur Sicherung von im Konfliktfall durchsetzbaren Rechtspositionen des Landes als Zuwendungsgeber fehlte es jedoch an für den Außenstehenden nachvollziehbaren Festlegungen im Verhältnis zum Zuwendungsempfänger, ohne die auch eine Rechnungsprüfung nicht möglich ist.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat zugesagt, Zuwendungsbescheide künftig den Hinweisen des LRH entsprechend abzufassen.

41. **Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung auf domänenfiskalischem Grundbesitz**
Kapitel 09 30

Die Domänenverwaltung ist bestrebt, durch Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf domänenfiskalischen Flächen zur Stärkung des Naturhaushalts, aber auch zu Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Marktentwicklung beizutragen. Nach den Feststellungen des LRH bei einem Domänenamt sind die dafür vorhandenen Möglichkeiten noch nicht erschöpft.

Das Land fördert im Interesse der Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Marktentwicklung unter finanzieller Beteiligung des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft landwirtschaftliche Betriebe, die auf ihren Nutzflächen durch Stilllegung oder extensive Bewirtschaftung die landwirtschaftliche Produktion verringern. Dies geschieht u. a. im Rahmen des „Flächenstilllegungsprogramms“ (Kapitel 09 02 Titel 683 03) und des „Extensivierungsprogramms“ (Kapitel 09 02 Titel 683 04).

Die Domänenverwaltung ist in den letzten Jahren verstärkt bemüht, auch auf domänenfiskalischen Flächen die landwirtschaftliche Nutzung einzuschränken. So sind auf den selbstbewirtschafteten Ackerlanddomänen 5 v. H. der landwirtschaftlichen Nutzflächen stillgelegt worden; ferner sollen dort 2,5 v. H. der Nutzflächen in naturnahe Flächen umgewandelt werden. Eine entsprechende Umwandlung ist für geschlossen verpachtete Betriebe und auch für größere Streubesitzflächen vorgesehen. Darüber hinaus werden Flächen u. a. für das Moorschutzprogramm, für die Ausweitung des Naturschutzes und zur Aufforstung zur Verfügung gestellt. Schließlich macht die Domänenverwaltung Pächtern in erheblichem Umfang Auflagen für eine extensive Bewirtschaftung.

Der LRH ist bei der Prüfung eines Domänenamts auch der Frage nachgegangen, inwieweit das Amt die Möglichkeiten zur Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung bereits ausgeschöpft hat:

Das Amt verwaltete über 6 910 ha domänenfiskalischen Grundbesitz. Davon entfielen etwa 144 ha auf eine selbstbewirtschaftete Domäne und 2 470 ha auf verpachtete Domänen/Höfe. Ca. 4 300 ha waren Streubesitzflächen, von denen rd. 2 622 ha ohne Bewirtschaftungsauflagen verpachtet waren.

Es hätte den Rahmen der Prüfung des LRH gesprengt, den gesamten von dem Amt verwalteten domänenfiskalischen Grundbesitz in die Erhebungen einzubeziehen. Die Untersuchungen wurden deshalb auf die ohne Bewirtschaftungsauflagen verpachteten 2 622 ha beschränkt. Dabei war von folgendem auszugehen:

- Eine Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung auf Flächen des domänenfiskalischen Streubesitzes läßt sich auf unterschiedliche Weise erreichen. Denkbar sind einerseits die Nichtverlängerung auslaufender Pachtverträge mit einer anschließenden Aufforstung, einer Einbeziehung in Naturschutzgebiete, einem Tausch gegen Naturschutzflächen oder einem Verkauf zu nicht landwirtschaftlichen Zwecken. Andererseits kommt auch die Neuverpachtung zu einem verringerten Pachtpreis unter Auflagen für eine extensive Bewirtschaftung in Betracht. Solche Maßnahmen setzen aber stets voraus, daß sie gegenüber dem Pächter nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch sozial vertretbar sind und die anderweitige Nutzung aus fachlicher Sicht sachgerecht ist.
- Eine Herausnahme bisher zu landwirtschaftlicher Nutzung verpachteten Streubesitzes aus der Produktion würde zu Einnahmeausfällen in Höhe der Jahrespachtpreise führen, die sich bei dem geprüften Amt nach den vom LRH eingeholten

Auskünften zwischen 150 DM und 550 DM pro ha bewegen. In der Mehrzahl der Fälle würden zusätzliche Ausgaben unterschiedlicher Höhe für die Verwaltung solcher Flächen hinzutreten. Berücksichtigt man aber, daß das Land andererseits – unter Beteiligung des Bundes (in Höhe von 70 v. H. der Ausgaben) sowie der Europäischen Gemeinschaft – an Dritte für die Stilllegung von Ackerflächen Zuwendungen zwischen 700 DM und 1 416 DM pro ha gewährt, erscheint eine Herausnahme domänenfiskalischer Streubesitzflächen aus der landwirtschaftlichen Produktion wirtschaftlich vertretbar, *gesamtwirtschaftlich* für die öffentliche Hand sogar finanziell recht günstig.

Nach den dementsprechenden Erhebungen des LRH kämen bei dem geprüften Domänenamt von den etwa 2 622 ha Streubesitzflächen, die bisher ohne Wirtschaftsaufgaben verpachtet waren, noch rd. 360 ha für eine Herausnahme aus der Bewirtschaftung und Aufforstung, Tausch oder Veräußerung in Betracht. Inwieweit bei verpachteten Domänen/Höfen und auf selbstbewirtschafteten Domänen die Stilllegung von weiteren Flächen sachgerecht wäre, bliebe noch im einzelnen zu prüfen.

Nach der Antwort des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten auf die Prüfungsmitteilungen des LRH entspricht die Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung auf domänenfiskalischen Flächen im Grundsatz auch seinen bisher schon verfolgten Intentionen. Der Entlastungseffekt sei insgesamt allerdings gering. Die Maßnahmen könnten aber „wesentlich zu Beispiels- und Signalfunktionen für eine zeitgemäße Ausrichtung einer ordnungsgemäßen und naturgerechten Landwirtschaft beitragen“.

Der LRH hat der Domänenverwaltung die von ihm ermittelten Streubesitzflächen konkret benannt. Das geprüfte Amt geht seinen Anregungen nach. Inwieweit eine anderweitige Nutzung im Einzelfall tatsächlich zu erreichen sein wird, bleibt abzuwarten.

Die Erhebungen des LRH haben gezeigt, daß die Reserven der Domänenverwaltung, auf ihrem Grundbesitz durch Verringerung der landwirtschaftlichen Produktion zur Anpassung der Erzeugung an die Marktentwicklung beizutragen, noch nicht erschöpft sind und sie deshalb weiterhin darum bemüht bleiben sollte.

Justizministerium Einzelplan 11

42. Entschädigungen für Strafverfolgungsmaßnahmen Kapitel 11 04

Die Generalstaatsanwaltschaften wendeten bei ihren Entscheidungen über die Höhe von Ansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung von Strafverfolgungsmaßnahmen das Recht nicht immer einheitlich an.

Nach dem Gesetz über die Entschädigung von Strafverfolgungsmaßnahmen wird aus der Landeskasse entschädigt, wer einen Schaden erlitten hat

- durch eine Verurteilung, eine Maßregel der Sicherung und Besserung oder eine Nebenfolge, die nachträglich fortgefallen oder gemildert worden ist,
- im Falle des Freispruchs, der Verfahrenseinstellung oder der Nichteröffnung des Hauptverfahrens durch den Vollzug der Untersuchungshaft oder eine andere Strafverfolgungsmaßnahme.

Über die Entschädigungspflicht des Landes entscheiden die Gerichte. Die Höhe der Entschädigung wird von den Generalstaatsanwaltschaften festgesetzt.

Die Entschädigungen für Strafverfolgungsmaßnahmen aus Kapitel 11 04 Titel 681 05 betragen in der Zeit von 1984 bis 1988 jährlich zwischen 245 000 DM und 500 000 DM.

Der LRH hat bei zwei niedersächsischen Generalstaatsanwaltschaften die von ihnen zur Höhe der Entschädigungen getroffenen Entscheidungen geprüft und u. a. festgestellt, daß sie bei der Rechtsanwendung nicht immer übereinstimmend vorgingen; z. B.:

- Stellt die Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren ein, ist nach dem genannten Gesetz u. a. auch die anwaltliche Vergütung zu entschädigen, die im Zusammenhang mit der Aufhebung einer Strafverfolgungsmaßnahme entstanden ist. Diese Vergütung macht in Fällen, in denen der Beschuldigte von einem Verteidiger aufgrund eines unbeschränkten Auftrags außerhalb der Hauptverhandlung vertreten worden ist, nur einen Teil der entstandenen Anwaltskosten aus. Die Generalstaatsanwaltschaft A trug dem Rechnung, indem sie nur entsprechende Bruchteile erstattete. Die Generalstaatsanwaltschaft B sah dagegen von einer solchen „Quotelung“ ab.
- Aufwendungen, die ein Berechtigter aufgrund von Strafverfolgungsmaßnahmen usw. erspart, sind bei der Bemessung der Entschädigung anzurechnen. Demzufolge sind z. B. im Falle einer vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis, die später aufgehoben wird, auf die Entschädigung der Kosten für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel die ersparten Aufwendungen anzurechnen, die bei der Benutzung des eigenen Kraftfahrzeugs entstanden wären. Die Generalstaatsanwaltschaft A setzte diese Aufwendungen jeweils in Höhe der Kilometer-Pauschale an (zuletzt 0,40 DM/km), die einem Zeugen nach dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen gezahlt wird. Demgegenüber berücksichtigte die Generalstaatsanwaltschaft B zu Lasten des Berechtigten aufgrund der Entscheidung eines Landgerichts weitaus geringere, nach Fahrzeugtypen gestaffelte Beträge (zwischen ca. 0,10 DM und 0,15 DM/km).
- Entsprechend dem vorstehend genannten Anrechnungs-Grundsatz berücksichtigten beide Generalstaatsanwaltschaften bei der Bemessung von Entschädigungen für Verdienstaufschlag zu Lasten des Berechtigten solche Aufwendungen, die dieser infolge einer zu Unrecht erlittenen Haft für Unterkunft und Verpflegung erspart hatte. In einigen Fällen war die Generalstaatsanwaltschaft A dazu übergegangen, diese ersparten Aufwendungen auch auf zu erstattende anwaltliche Vergütungen anzurechnen, während die Generalstaatsanwaltschaft B hiervon schlechthin absah.

Die rechtliche Beurteilung der vorstehend geschilderten unterschiedlichen Verfahrensweisen ist zwar zum Teil umstritten. In Niedersachsen sollte jedoch einheitlich verfahren werden.

Die Generalstaatsanwaltschaft B ist zwischenzeitlich in den geschilderten Fällen bei der Entschädigung anwaltlicher Vergütungen ebenfalls dazu übergegangen zu „quoteln“. Darüber hinaus hat das Justizministerium Schritte unternommen, um auch im übrigen landeseinheitliche Handhabungen zu erreichen.

Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten
Einzelplan 12

43. Förderung der Bundestreffen eines Vereins
Kapitel 12 02

Durch unzutreffende Angaben zum Vorsteuerabzug erhielt ein Verein überhöhte Zuwendungen. Die Verwaltung wird diese Beträge zurückzufordern haben.

Das Land fördert seit vielen Jahren den laufenden Geschäftsbetrieb eines eingetragenen Vereins durch Personalkostenzuschüsse.

Außerdem erhielt der Verein zur Finanzierung des Fehlbedarfs der alle zwei Jahre veranstalteten Bundestreffen Landesmittel in Höhe von 185 000 DM für 1985 sowie 195 000 DM für 1987.

Im Finanzierungsplan für das Treffen 1985 setzte der Verein die Ausgaben brutto, d. h. einschließlich der als Vorsteuer abziehbaren Umsatzsteuer, an. Die Bewilligungsstelle erkannte die Bruttoausgaben als förderfähig an. Die bei der Prüfung des Verwendungsnachweises gestellte Frage, ob er zum Vorsteuerabzug berechtigt sei, verneinte der Verein und wiederholte dies später auch im Hinblick auf das Treffen 1987. Demzufolge erkannte die Bewilligungsstelle auch für dieses Treffen die förderfähigen Ausgaben einschließlich Vorsteuer an.

Nach den Verwaltungsvorschriften Nr. 2.5 zu § 44 LHO gehört die abziehbare Vorsteuer nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben.

Die Erklärung des Vereins zur Vorsteuerabzugsberechtigung war unzutreffend. Der LRH hat bei seiner Prüfung u. a. festgestellt, daß der Verein die ihm im Zusammenhang mit den Treffen in Rechnung gestellten abziehbaren Vorsteuerbeträge zusammen mit steuerpflichtigen Umsätzen aus den Treffen und den – geringen – Umsätzen und Vorsteuerbeträgen aus dem laufenden Geschäftsbetrieb in seinen Umsatzsteuererklärungen 1985 und 1987 geltend gemacht hat. Die ihm vom Finanzamt erstatteten Vorsteuerüberhänge von rd. 22 100 DM für 1985 und rd. 23 900 DM für 1987 hat er 1988 zugunsten seines laufenden allgemeinen Geschäftskontos gebucht. Bei zutreffenden Erklärungen zum Vorsteuerabzug hätte sich der Zuwendungsbedarf etwa in Höhe der o. a. Beträge gemindert.

Der LRH hat die Verwaltung gebeten, die überhöhten Zuwendungen zurückzufordern und die Sachlage hinsichtlich der Vorsteuer auch für das Treffen 1983 zu überprüfen.

In seiner Stellungnahme teilt das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten mit, der Verein mache geltend, er habe die Erstattungen für 1988 fällige Körperschaft- und Gewerbesteuern verausgaben müssen, da das Finanzamt nach einem mit ihm geführten Rechtsstreit sich auf die Bundestreffen beziehende Einnahmen aus Standgeldern und Anzeigen in der Festschrift für körperschaftsteuerpflichtig befunden habe. Es habe insoweit praktisch eine Verrechnung stattgefunden. Das Ministerium prüfe z. Z., inwieweit die angesprochenen Steuern dem Treffen zuzuordnen sind, ob sie ggf. gegeneinander aufgerechnet werden dürfen und ob sich möglicherweise daraus eine Rückforderung ergibt.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, daß die Zuwendungen 1985 und 1987 aufgrund der unzutreffenden Angaben des Zuwendungsempfängers zur Vorsteuerabzugsberechtigung zu hoch bewilligt worden sind. Die später von der Finanzverwaltung

durchgeführte Besteuerung von Teilen der Einnahmen kann sich auf den abgeschlossenen Zuwendungsfall nicht auswirken. Eine Verrechnung scheidet aus.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Umweltministerium

Einzelplan 15

44. Zu große und zu aufwendig ausgestattete Dienstzimmer

Die Abmessungen der Dienstzimmer des Leiters und eines Abteilungsleiters eines Landesamts überschreiten die in den Richtlinien festgelegten Höchstflächen erheblich; die Dienstzimmer des Leiters, eines Abteilungsleiters und das Vorzimmer sind zu aufwendig ausgestattet.

Das Land kaufte zur Unterbringung eines Landesamts mit Vertrag vom 19. 6. 1985 ein Grundstück mit gewerblich genutzten Gebäuden, die – mit Ausnahme der Hausmeisterwohnung – ein sehr hohes Ausstattungsniveau besaßen.

Zur Sicherstellung eines möglichst frühen Beginns der Umbauarbeiten wies das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr bereits vor dem Abschluß des Kaufvertrags das Staatshochbauamt an, mit der Aufstellung der „bauamtlichen Ausarbeitung in vereinfachter Form“ zu beginnen.

Das damals für das Landesamt zuständige Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erteilte am 27. 3. 1985 sein Einverständnis zu den Umbauten, die in den Bestandsplänen der Liegenschaft im einzelnen farblich gekennzeichnet waren. U. a. sollten aus zwei großen Räumen von 32,5 m² und 25,2 m² der Hausmeisterwohnung durch Abbruch der dazwischenliegenden Trennwand und Einbau zweier neuer Wände drei Räume von ca. 24 m² für den Leiter des Landesamts, von ca. 18 m² für einen Abteilungsleiter und von ca. 15 m² für das Vorzimmer des Leiters geschaffen werden. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr übersandte diese Pläne mit Erlaß vom 2. 4. 1985 dem Staatshochbauamt mit der Weisung, „die genaue Lage der Zwischenwände ist im Einvernehmen mit der nutzenden Verwaltung in der Planungsphase festzulegen“.

Die Mittelinanz prüfte und genehmigte am 10. 7. 1985 die vom Staatshochbauamt aufgestellte und mit Einverständniserklärung des Landesamts versehene Haushaltsunterlage – Bau –, zugleich Ausführungsunterlage – Bau –, vom 24. 6. 1985 und erteilte dem Staatshochbauamt den Bauauftrag. Diese Unterlagen wichen von den ministeriell gebilligten Plänen ab. U. a. unterblieb der ursprünglich vorgesehene Umbau der beiden Räume in der Hausmeisterwohnung, wie sich aus dem Erläuterungsbericht ergab aufgrund von „vom Nutzer veranlaßter Änderungen“. Der Leiter des Landesamts erhielt als Dienstzimmer den Raum mit 32,5 m² und der Abteilungsleiter den danebenliegenden mit 25,2 m². Das Vorzimmer des Leiters wurde den beiden Räumen gegenüberliegend in einem über einen Flur erreichbaren Raum mit 15,7 m² untergebracht.

Nach den Richtlinien für Höchstflächen für Dienstzimmer der Landesbehörden (Richtlinien – Bau – Muster 13, Anlage 2) stehen einem Leiter einer Oberbehörde höchstens 24 m² und dem Abteilungsleiter höchstens 18 m² zu. Das Dienstzimmer des Leiters mit 32,5 m² und das des Abteilungsleiters mit 24 m² überschreiten die jeweils zulässige Größe. Das Dienstzimmer des Leiters ist geringfügig größer als das eines Staatssekretärs, dem 30 m² zustehen.

Selbst wenn der Gesamtraumbedarf des Landesamts zum Zeitpunkt des Umbaus die Verkleinerung der Räume nicht erfordert haben sollte, mußte auf jeden Fall die Möglichkeit offen gehalten werden, bei steigendem Bedarf auf diese Reserveflächen zurückgreifen zu können. Das aber ist nicht geschehen.

Für die Dienstzimmer des Leiters und des Abteilungsleiters sowie für das Vorzimmer ließ das Landesamt im Oktober 1985 Schrankwände aus kombinierten Grundelementen einbauen. Die Schrankwand im Dienstzimmer des Leiters in Eiche-Echtholz-Furnier läuft über drei Raumwände und zwei Raumecken sowie über die Zimmertür mit insgesamt 15,5 m Länge; sie kostete rd. 34 000 DM, die 10 m lange Schrankwand des Abteilungsleiters rd. 18 000 DM und die 7,5 m lange im Vorzimmer rd. 14 000 DM.

Für die übrige Ausstattung dieser Dienstzimmer gab das Landesamt insgesamt rd. 12 000 DM aus. Somit betrug der Aufwand für die Ausstattung der drei Räume insgesamt rd. 78 000 DM.

Die noch geltenden Richtlinien für die Ausstattung der Dienstzimmer von 1971 hätten insgesamt höchstens 7 500 DM zugelassen. Selbst bei Annahme einer Verdreifachung der Preise für Büromöbel seit 1971 hat das Landesamt die Dienstzimmer – noch dazu in den vorgenannten Ausmaßen – unangemessen aufwendig ausgestattet. Dies ist mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar (§§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 LHO).

Das jetzt zuständige Umweltministerium hat vorgetragen, daß bei einem Umbau und bei der Beschaffung von Aktenschränken zusätzlich zu dem für die Ausstattung der drei Dienstzimmer zulässigen Betrag von 22 500 DM für den Umbau 22 800 DM und 38 850 DM für die Beschaffung von 21 m lfd. Aktenschränken erforderlich gewesen wären. Abgesehen davon, daß für den Abbruch einer und den Einbau zweier Wände kaum 22 800 DM hätten aufgewandt werden dürfen, sind auch die Kosten für die Aktenschränke zu hoch angesetzt. Aber selbst wenn dieser Ansatz akzeptiert werden könnte, bliebe festzuhalten, daß die eingebauten Schränke um rd. 30 000 DM teurer waren als normale Aktenschränke. Auf keinen Fall ist es angängig, schließlich die nicht entstandenen Umbaukosten mit den tatsächlich für den Einbau der Schrankwände angefallenen Kosten aufzurechnen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

45. Hochwasserrückhaltebecken Kapitel 15 04

Das Hochwasserrückhaltebecken H ist auch 18 Jahre nach seiner „Fertigstellung“ nur sehr eingeschränkt betriebsbereit, obwohl zur Sanierung des ursprünglich mit Baukosten von 3,2 Millionen DM veranschlagten Bauwerks inzwischen bereits weitere rd. 7 Millionen DM ausgegeben worden sind.

Im Rahmen des Aller-Leine-Oker-Planes legte das damalige Neubauamt N in den Jahren 1967 bis 1973 das Hochwasserrückhaltebecken H an, das nach dem geprüften Entwurf und in den Haushaltsplänen für 1969 bis 1975 mit 3,2 Millionen DM veranschlagt war.

Nach der Denkschrift des LRH für das Hj. 1974 (Drs 8/2160 S. 117) „waren aber bereits ... Ende 1975 rd. 4,4 Mio. DM“ verausgabt. Bereits damals hat der LRH darauf hingewiesen, es sei zweifelhaft, ob die seinerzeit zur Sanierung vorgesehenen weiteren rd. 0,5 Millionen DM „ausreichen, um das Hochwasserrückhaltebecken in Betrieb nehmen zu können“.

In den Jahren 1979 bis 1981 und 1983/84 verbaute das Amt weitere rd. 6 Millionen DM. Dennoch mußte der – dritte – Probeeinstau vom 29. 12. 1986 am 12. 1. 1987 „aufgrund von Materialaustrag aus dem linken Fußfilter, einem Erdfall im oberen Bereich des linken Fußfilters und Vernässung im rechten luftseitigen Hangbereich abgebrochen werden“. Darüber hinaus stellte sich „nach Ablassen des gestauten Wassers ... ein Hangrutsch im südlichen Bereich des Dammstaues“ ein.

In Abstimmung mit zwei Gutachtern berichtete das nunmehr zuständige Wasserwirtschaftsamt X der Bezirksregierung unter dem 23. 6. 1987 über die Möglichkeit eines eingeschränkten Betriebs „während der Übergangsphase ... bis zu einer Sanierung des Hochwasserrückhaltebeckens H“. Entgegen diesem Vorschlag ordnete die Bezirksregierung – als Talsperrenaufsicht – am 24. 7. 1987 an, das Becken „bis auf weiteres mit zwei geöffneten Grundablässen zu fahren“, das heißt, die Funktion als Rückhaltebecken nahezu aufzuheben. Am 4. 11. 1988 legten die Bezirksregierung und das Wasserwirtschaftsamt zwar gemeinsam fest, welche Maßnahmen und Untersuchungen noch durchzuführen sind, um „aus deren Ergebnissen dann technische Maßnahmen zur Bewältigung des Umläufigkeitsproblems“ zu entwickeln. Das Amt führte diese Untersuchungen aber bis 1990 nicht durch. Auf die Prüfungsmitteilungen des LRH hierzu vom 19. 7. 1990 berichtete die Bezirksregierung im Dezember 1990, „das Amt vermochte der Sache jedoch trotz entsprechender organisatorischer Regelungen nicht den gewünschten Fortgang zu geben, weil sich die angespannte Personalsituation nicht besserte. Als Konsequenz daraus wurde am 5. 6. 1990 nun an ein geeignet erscheinendes Ingenieurbüro der Auftrag zur schrittweisen Bearbeitung einer Sicherungskonzeption erteilt.“ Der Haushaltsplan 1991 weist hierfür 100 000 DM aus. Die Verwaltung erwartet 1993 – laut Haushaltsplan und Kostenermittlung aus dem Jahre 1982 – weitere Kosten in Höhe von 500 000 DM und nach 1994 nochmals 425 000 DM, insgesamt also Kosten in Höhe von 12 Millionen DM. Selbst nach Einsatz dieser Mittel dürfte sich aber erst aufgrund eines erneuten Probeeinstaus abschätzen lassen, ob das Hochwasserrückhaltebecken funktionsfähig ist.

Da das Rückhaltebecken offenkundig in einer dafür geologisch ungeeigneten Formation angelegt worden ist, wird die Verwaltung zu prüfen haben, ob die Kosten weiterer Sanierungsmaßnahmen in einem wirtschaftlichen Verhältnis zum Nutzen stehen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Sonstige Prüfungen

46. Ordnungsmäßigkeit und Rationalisierung der Schriftgutverwaltung

Bei der Ablage, Aufbewahrung und Aussonderung des in der Landesverwaltung angefallenen Schriftguts hat die Verwaltung die Bestimmungen der Aktenordnung für die Niedersächsische Landesverwaltung (Nds. AktO) vielfach nicht beachtet. Neue Techniken sind bisher nicht eingesetzt worden.

Der LRH und die ihm fachlich nachgeordneten Vorprüfungsstellen haben gemeinsam eine Querschnittsprüfung bei ausgewählten Dienststellen der Landesverwaltung durchgeführt, um festzustellen, ob die Bestimmungen der Nds. AktO vom 10. 10. 1979 (Nds. MBl. S. 1858) beachtet werden und um die Rationalisierungsmöglichkeiten in den Schriftgutablagen zu erfassen. Die Prüfung bezog sich auf mehr als 70 000 laufende Meter Schriftgut, das in Gruppen-Aktenablagen und zentralen Aktenablagen (vgl. § 3 Nds. AktO) abgelegt war.

Die Schriftgutverwaltung ist kein Selbstzweck; die von der Landesregierung zur Regelung der Schriftgutverwaltung verfaßte Aktenordnung soll ein „schnelles Auffinden des Schriftguts sichern und dadurch den Geschäftsablauf erleichtern und beschleunigen“ (§ 1 Abs. 1 Nds. AktO).

Bei den in die Prüfung einbezogenen Dienststellen wurde das Schriftgut mit herkömmlichen Registraturmethoden verwaltet. Eine Rationalisierung durch Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik ist nur von zwei Dienststellen erwogen worden.

Die Prüfung hat ergeben, daß große Teile des abgelegten Schriftguts nicht nach dem durch die Nds. AktO vorgegebenen Ordnungsschema verwaltet werden und die Aussonderung von Altschriftgut unsystematisch betrieben wird. Die Aktenführung wird in diesen Fällen nicht den Bedürfnissen einer geordneten Verwaltungsführung gerecht.

Ein Teil der Schriftgutablagen befand sich in einem desolaten Zustand. In einigen Fällen wurden Akten und anderes Schriftgut, das für die laufende Verwaltung nicht mehr ständig benötigt wurde, stapelweise und ohne erkennbares Ordnungssystem in Regalen und Kartons, aber auch in (zum Teil eingestürzten) Haufen auf den Fußböden von Keller-, Boden- und Abstellräumen in einer Weise gelagert, die man schlechthin als rumpelkammerhaft bezeichnen kann und den Eindruck einer Altpapiersammlung vermittelte. Die meisten Räume waren zudem unkontrolliert zugänglich. Nicht selten enthielten die Aktendeckel keinen Hinweis auf den Akteninhalt und die Dauer der notwendigen Aufbewahrung.

Die Summe der Feststellungen läßt den Schluß zu, daß manche Aktenverwalter ihren Aufgaben nicht gewachsen waren und zudem die für die Aufsicht zuständigen Dienstkräfte ihren Obliegenheiten zum Teil völlig unzureichend nachgekommen sind. Insbesondere ist zu beanstanden, daß die in § 5 Nds. AktO vorgeschriebenen Aufsichtsprüfungen nicht stattgefunden haben. Die Aufsichtskräfte haben auch nicht immer – wie in § 5 Abs. 2 Nds. AktO ausdrücklich vorgesehen – die in der Schriftgutverwaltung eingesetzten Mitarbeiter hinreichend in ihre Aufgaben eingewiesen und geschult. Nur weniger als die Hälfte der Aktenverwalter hatte an einem einschlägigen Fortbildungslehrgang teilgenommen.

Der LRH hat

- die geprüften Dienststellen gebeten, unverzüglich geeignete Maßnahmen zur Mängelbeseitigung einzuleiten und insbesondere die stark vernachlässigten Aussonderungsarbeiten beim Altschriftgut zu intensivieren,
- verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsabläufe sowie zur Änderung einiger Bestimmungen der Nds. AktO unterbreitet.

Im übrigen hat der LRH angeregt,

- bei langfristig aufzubewahrendem Massenschriftgut, das sich grundsätzlich zur Verfilmung eignet (z. B. Personalakten), die Wirtschaftlichkeit des Mikrofilmensatzes zu prüfen,
- zur Vereinfachung von Hilfsfunktionen bei der Verwaltung von Altschriftgut den Einsatz von Arbeitsplatzcomputern zu erproben und
- zu klären, auf welche Weise Aufgaben der Schriftgutverwaltung im Zusammenhang mit der Einrichtung von vernetzten Bürosystemen rationalisiert werden können.

Nach den Stellungnahmen der betroffenen Dienststellen geht der LRH davon aus, daß die beanstandeten Mängel innerhalb der nächsten zwei Jahre behoben werden. Die Vorprüfungsstellen werden dies zu gegebener Zeit überprüfen.

Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

47. **Ausweis von Ausgleichsforderungen gegen das Land in den Bilanzen institutionell geförderter Zuwendungsempfänger**

Institutionell geförderte Forschungseinrichtungen weisen in ihren Bilanzen seit Jahren Ausgleichsforderungen gegen das Land aus, die in den Büchern des Landes jedoch keinen Niederschlag finden.

Die institutionell durch Zuwendungen finanzierten Forschungseinrichtungen in der Rechtsform einer GmbH, an denen das Land als Gesellschafter beteiligt ist, haben in ihren Jahresbilanzen zum 31. 12. 1988 Ausgleichsforderungen an ihre Gesellschafter oder an ihre Zuwendungsgeber oder einfach „an die öffentliche Hand“ in Höhe von zusammen rd. 85 Millionen DM ausgewiesen. Sie gleichen Rückstellungen für rd. 54 Millionen DM atomrechtliche Verpflichtungen, für rd. 4 Millionen DM Pensionsverpflichtungen sowie rd. 27 Millionen DM laufende Verpflichtungen aus. Nicht zuletzt wegen der Pensionsverpflichtungen nehmen die Ausgleichsforderungen von Jahr zu Jahr zu. Sollten sich die Ausgleichsforderungen gegen die jeweiligen Zuwendungsgeber entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtsumme aller Zuwendungen richten und nicht gegen die Gesellschafter, so wären dem Land Niedersachsen am 31. 12. 1988 von den Schulden der „öffentlichen Hand“ in Höhe von rd. 85 Millionen DM ca. 3,2 Millionen DM zuzurechnen gewesen. Ein entsprechender Betrag ist jedoch weder als sonstige Gewährleistung im Hauptbuch der Landesschulden noch als Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen im Haushaltsplan des Landes zu finden.

GmbH müssen nach Handelsrecht unbeglichene Aufwendungen in ihren Bilanzen als Verbindlichkeiten oder als Rückstellungen ausweisen. Da Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO nach §§ 7 und 34 Abs. 2 LHO nur zu Ausgaben bewilligt und ausgezahlt werden dürfen, können den unbeglichenen Aufwendungen keine Einnahmen und daher auch keine Erträge gegenüberstehen. Die Bilanz läßt sich daher nur durch ständig steigende Verlustvorträge und Ausgleichsforderungen ausgleichen. Der Ausweis von Verlustvorträgen scheidet letztlich schon deswegen aus, weil nach § 64 Abs. 1 Satz 2 GmbH-Gesetz die Eröffnung des Konkursverfahrens oder des gerichtlichen Vergleichsverfahrens zu beantragen ist, wenn das Vermögen der Gesellschaft nicht mehr die Schulden deckt.

Bereits am 25. 3. 1987 hat der LRH dem Finanzministerium mitgeteilt, der Forderungsausweis setze voraus, „daß der Zuwendungsgeber dem Zuwendungsempfänger gegenüber verbindlich erklärt hat, er stehe z. B. für die eingegangenen Pensionsverpflichtungen ein“.

Wie sich aus Stellungnahmen des Finanzministeriums vom 19. 6. 1987 und 10. 3. 1989 ergibt, hat sich der Bund/Länderarbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ 1987 erneut mit dem Problem befaßt. Es habe „sich herausgestellt, daß es in der Praxis für die Bilanzierung des Ausgleichsanspruchs als ausreichend angesehen wird, wenn gegenüber dem Land die berechnete Erwartung auf Ausgleich der nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben der Gesellschaft besteht, ohne daß eine verbindliche Erklärung abgegeben wird“.

„Für die Absicherung von Versorgungszusagen der Zuwendungsempfänger“ genüge die Abgabe folgender Erklärung: Falls die Zuwendungsvoraussetzungen entfallen sollten und der Zuwendungsempfänger oder sein Rechtsnachfolger zur Weiterzahlung der Versorgungsbezüge nicht in der Lage sein sollte, „werden die Gesellschafter (Zuwendungsgeber) dafür Sorge tragen, daß die rechtlichen Voraussetzungen für eine Weiterzahlung der Versorgungsbezüge nach Maßgabe der Arbeitsverträge und entsprechend den im Zeitpunkt der Einstellung der Zuwendungen erbrachten Zuwendungsanteilen an den Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers geschaffen werden“.

Demgemäß hat der Bundesminister für Forschung und Technologie den Großforschungseinrichtungen schon am 19. 4. 1982 mitgeteilt:

„Der BMFT ist der Auffassung, daß kein Zweifel daran bestehen kann, daß die Zuwendungsgeber die in den Bilanzen enthaltenen Ausgleichsansprüche bei Fälligkeit werden der ihnen zugrunde liegenden Ausgaben erfüllen werden. Dies wird durch die jährliche Billigung der die Ausgleichsansprüche enthaltenen Jahresabschlüsse ausreichend dokumentiert. Für den BMFT besteht daher keine Notwendigkeit, eine zusätzliche formelle Schuldanerkenntniserklärung abzugeben.“

Das Land hat selbst eine derartige Erklärung zwar nicht ausdrücklich abgegeben. Es verhält sich gegenüber den GmbH, für deren Finanzierung ihm die Federführung obliegt, jedoch unmißverständlich so, daß diese davon ausgehen können, sie seien genauso gestellt wie diejenigen, denen der Bund seine Auffassung ausdrücklich mitgeteilt hat. Im übrigen führen im Rahmen der Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung von Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung gemäß Artikel 91b GG Erklärungen des Bundes dazu, daß das Land für die Erfüllung der von den Einrichtungen in ihren Bilanzen ausgewiesenen Ausgleichsansprüche mit einstehen muß.

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu Verpflichtungsermächtigungen vorsieht (§ 38 Abs. 1 LHO). Dieser Grundsatz gilt zwar nicht für „laufende Geschäfte“ (§ 38 Abs. 4 LHO). Nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 4.1 zu § 38 LHO liegen solche aber nur dann vor, wenn es sich im Rahmen der üblichen Tätigkeit der Verwaltung um Ausgaben der Hauptgruppe 4 und der Hauptgruppe 5 (ohne Obergruppe 55) handelt. Der Richtliniengeber hat also die Hauptgruppe 6 (Zuschüsse für laufende Zwecke) sowie die Obergruppe 89 (Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche) ausgenommen. Auf seiten der Zuwendungsgeber liegen somit keine „laufenden Geschäfte“ vor.

Der LRH hat deshalb angeregt, Verpflichtungsermächtigungen auszubringen, um die Anerkennung von Ausgleichsansprüchen insbesondere aufgrund von Pensionsverpflichtungen und atomrechtlichen Verpflichtungen zu ermöglichen.

Das Finanzministerium hat am 9. 2. 1987 zunächst die Auffassung vertreten, „daß der Zuwendungsempfänger aus dem Bilanzansatz keine Forderung ableiten könne; wenn man dem Zuwendungsempfänger verbindlich erkläre, z. B. für eingegangene Pensionsverpflichtungen einzustehen, wäre eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan erforderlich“.

Am 5. 3. 1990 hat sich das Finanzministerium dann aber der Auffassung des Bund/Länderarbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ angeschlossen, nach der „... keine haushaltmäßige Vorsorge zu treffen“ sei. „In Übereinstimmung mit der Praxis des Bundes und der übrigen Länder halte (es) weiterhin das Ausbringen einer Verpflichtungsermächtigung nicht für erforderlich. Das Budgetrecht des Parlaments (werde) nicht tangiert. Der Haushaltsgesetzgeber (habe) mit seiner Entscheidung, die Einrichtung als solche überhaupt institutionell zu fördern, akzeptiert, die üblicherweise anfallenden Aufwendungen zu decken; dazu gehören grundsätzlich auch Ruhegehälter aufgrund von Pensionszusagen des Zuwendungsempfängers gegenüber seinen Bediensteten.“

Den gleichen Standpunkt vertritt das Finanzministerium auch hinsichtlich der Ausgleichsansprüche wegen atomrechtlicher Verpflichtungen, obwohl der Bundesrechnungshof mit dem Bundesminister für Forschung und Technologie und dem Bundesminister der Finanzen bereits 1985 übereingekommen war, „den (Bundes-)Gesetzgeber künftig wenigstens besser zu unterrichten“.

Wegen der Ausgleichsansprüche aus sonstigen laufenden Verpflichtungen hat sich der LRH mit der Landesregierung noch nicht auseinandergesetzt. Das Finanzministerium hat aber einer Sitzungsniederschrift über eine Gesellschafterversammlung vom 30. 11. 1989 einer Gesellschaft mit Sitz außerhalb Niedersachsens, an der das Land beteiligt ist, nicht widersprochen, in deren Anlage ausgeführt ist: „Mit der Feststellung der die Ausgleichsansprüche enthaltenden Jahresabschlüsse haben Bund und Länder zum Ausdruck gebracht, daß sie in Höhe der sich in diesen Ansprüchen niedergeschlagenen Verpflichtungen bei Fälligkeit im Rahmen der genehmigten Wirtschaftspläne Zuschußzahlungen leisten werden.“ Danach sieht das Finanzministerium bisher auch für die sonstigen Verpflichtungen keinen Grund für Verpflichtungsermächtigungen.

Die Auffassung des Finanzministeriums dürfte sich allenfalls dann halten lassen, wenn in den Erklärungen, wie sie der Bund/Länderarbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ für ausreichend erachtet und wie sie der Bundesminister für Forschung und Technologie bereits 1982 abgegeben hat, die Übernahme von Garantien oder sonstigen Gewährleistungen im Sinne des § 39 LHO gesehen wird. Dazu sind die rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt. In jedem Falle müßten sich entsprechende Gewährleistungen im Rahmen des vom Haushaltsgesetzgeber bestimmten Betrages bewegen. Hierfür müßten sie zunächst erfaßt und zusammengestellt werden. Es ist jedenfalls nicht hinnehmbar, daß das Land derartige Verpflichtungen eingeht, ohne ihre Höhe auch nur genau zu ermitteln, geschweige denn in seinen Büchern nachzuweisen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

48. Auftragskalkulationen und -abrechnungen eines vom Land institutionell geförderten Forschungsinstituts
Kapitel 16 02

Ein vom Land institutionell gefördertes Forschungsinstitut hat bei Kalkulation und Abrechnung von Aufträgen Dritter die Personal- und Sachausgaben nicht vollständig berücksichtigt und dadurch den vom Land getragenen Fehlbedarf unzulässig erhöht.

Das Land ist einziger Gesellschafter eines 1981 in der Rechtsform einer GmbH gegründeten Forschungsinstituts. Zur Finanzierung des Fehlbedarfs gewährt das Land der Gesellschaft Zuwendungen zur institutionellen Förderung (rd. 0,95 Millionen DM für 1986, rd. 1,05 Millionen DM für 1987 und rd. 1,16 Millionen DM für 1988).

Nach ihrem Gründungszweck sollte die Gesellschaft selbst Forschung betreiben, aber auch entsprechende Aufträge an andere Wissenschaftler vergeben. Forschungsaufträge hat die Gesellschaft in den Jahren 1985 bis 1987 nicht erteilt. Die Zahl der Forschungsvorhaben aus eigener Initiative ist ständig zurückgegangen, während die gegen Entgelt übernommenen Aufträge Dritter zunahm. Im Jahre 1985 arbeitete die Gesellschaft an vier Vorhaben für Dritte, im Jahre 1988 waren es 14. Die jährlichen Einnahmen daraus stiegen von rd. 0,83 Millionen DM auf 1,14 Millionen DM an.

Um Aufträge zu erhalten, beteiligte sich die Gesellschaft auch im Wettbewerb mit anderen Einrichtungen an Ausschreibungen. Für die Durchführung der Aufträge stellte sie zusätzliches Personal ein und mietete weitere Büroflächen an.

Die Gesellschaft hat in die Kalkulationen generell nicht die anteiligen Ausgaben für die Institutsräume, die Ausgaben der Verwaltung und die Personalausgaben für die Geschäftsleitung und die wissenschaftliche Leitung sowie in Einzelfällen durch den Auftrag verursachte Ausgaben nur teilweise einbezogen. Einem Auftraggeber hat sie zugesagt, daß sie – sofern dessen Mittel nicht in der eingesetzten Höhe bewilligt werden – die Finanzierungslücke durch Eigenmittel schließen werde.

Im Rahmen ihrer Fehlbedarfsfinanzierung war die Gesellschaft verpflichtet, alle erzielbaren Einnahmen zu erheben. Bei Forschungsaufträgen Dritter mußte sie deshalb in die Kalkulation und in die Abrechnung sämtliche Ausgaben einstellen.

Das Finanzministerium stimmt dem LRH zu, daß bei Aufträgen Dritter alle erzielbaren Einnahmen zu erheben sind. Es meint aber weiter, bei einem Teil der Vorhaben handele es sich um Zuwendungsfälle, bei deren Abwicklung das Institut unter Umständen nach den Bedingungen der Geber einen Eigenanteil zu leisten habe. Das Finanzministerium verkennt dabei, daß es unerheblich ist, ob Aufträge als solche oder als Zuwendungsfälle abgewickelt werden. Im übrigen wäre es haushaltsrechtlich nicht zulässig, wenn die Gesellschaft über den vom Lande fast ausschließlich finanzierten Grundhaushalt indirekt für Vorhaben anderer Träger „Zuwendungen“ geben würde.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

49. Niedersächsische Tierseuchenkasse

Die Beitragserhebung durch die Niedersächsische Tierseuchenkasse, einschließlich der Kontrolle der von den Beitragszahlern gemeldeten Tierzahlen, läßt sich verbessern. Bedienstete des Ministeriums, die Organen der Anstalt angehören, sollten nicht mit der Aufsicht über die Anstalt betraut werden.

Die Niedersächsische Tierseuchenkasse ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie hat die Aufgabe, nach Maßgabe des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Tierseuchengesetz vom 28. 6. 1983 (AGTierSG) bestimmte Tierverluste durch Tierseuchen oder seuchenartige Erkrankungen auszugleichen sowie Kosten und Schäden zu ersetzen, die durch Bekämpfungsmaßnahmen entstehen. Die Kasse finanziert sich aus Beiträgen der Tierhalter sowie aus gesetzlich vorgesehenen Kostenerstattungen des Landes.

Der LRH hat die Tierseuchenkasse örtlich geprüft und u. a. festgestellt:

Beitragserhebung

Die Höhe der von den Tierhaltern zu entrichtenden Beiträge bemißt sich nach der Zahl ihrer zu berücksichtigenden Tiere am Tage der von der Tierseuchenkasse jährlich durchzuführenden amtlichen Erhebung. Die entsprechenden Angaben haben sie anhand von der Kasse verschickter Meldekarten zu machen.

Für das vom LRH geprüfte Haushaltsjahr sandten über 6 000 Tierhalter die Meldekarten nicht zurück. Darunter befanden sich 900 Tierhalter, die nach den Tierzahlen des Vorjahres zusammen über 130 000 DM als Beiträge hätten zahlen müssen. Wegen des erheblichen Kostenaufwands sah die Kasse, nachdem sie vergeblich erinnert hatte, davon ab, die unterbliebenen Meldungen zwangsweise herbeizuführen. Eine Beitrags-erhebung unterblieb deshalb.

Auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen kann im Interesse einer geordneten Tierseuchenbekämpfung sowie aus Gründen der Gleichbehandlung nicht verzichtet werden. Der LRH hat gebeten zu prüfen, ob ggf. die Regelung eines anderen Bundeslandes übernommen werden sollte, nach der bei unterbliebenen Meldungen eine Veranlagung nach den vorjährigen Daten zulässig ist.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat in Aussicht genommen, eine Änderung des AGTierSG herbeizuführen, mit der ein ähnliches Verfahren in Niedersachsen eingeführt werden soll. Im übrigen versucht die Tierseuchenkasse zwischenzeitlich verstärkt, „Meldelücken“ aufzuklären.

Unzutreffende Angaben von Tierbesitzern

Es bestehen Anhaltspunkte, daß Tierhalter gegenüber der Tierseuchenkasse für die Beitragserhebung in nicht unbeachtlichem Umfang falsche Angaben über ihre Viehbestände machen. Der Kasse wird dies, wenn sie für Schäden einzutreten oder sonstige Kosten zu ersetzen hat, gelegentlich bekannt. In solchen Fällen kann sie nach dem AGTierSG ihre Leistungen herabsetzen. Sie machte hiervon bisher auch Gebrauch bei Schadensersatzleistungen. Bei vorbeugenden Maßnahmen sah sie dagegen davon ab, den Kürzungsmöglichkeiten nachzugehen.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hält es mit dem LRH für erforderlich, die Angaben der Beitragszahler über ihre Viehbestände – unter Einschluß örtlicher Erhebungen – verstärkt zu kontrollieren. Auf Anregung des LRH prüft es ferner, ob entsprechend der Regelung eines anderen Bundeslandes auch im Niedersächsischen AGTierSG vorgesehen werden sollte, im Falle einer Seuchefeststellung grundsätzlich die Gesamtzahl der Tiere der betreffenden Tierart in dem jeweiligen Betrieb durch das Veterinäramt feststellen zu lassen mit dem Ziel einer Überprüfung der für die Beitragsfestsetzung gemeldeten Tierzahlen.

Die Tierseuchenkasse schöpft im übrigen die gesetzliche Ermächtigung für Leistungskürzungen im Falle fehlerhafter Meldungen von Tierzahlen nunmehr aus. Auch dies dürfte dazu beitragen, die Zahl fehlerhafter Angaben über Viehbestände künftig zu senken.

Berechnung und Einbeziehung der Umsatzsteuer in die Leistungen der Tierseuchenkasse

Nach dem AGTierSG und der Beihilfesatzung hat die Tierseuchenkasse bei der Gewährung von Entschädigungen und Beihilfen vom „gemeinen Wert“ auszugehen.

Gemäß einem Schreiben des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 21. 1. 1986 berücksichtigte die Tierseuchenkasse auch die Umsatzsteuer als Teil des „gemeinen Wertes“. Die Entschädigungsleistungen machten in den vier der Prüfung des LRH vorhergegangenen Jahren insgesamt rd. 78,7 Millionen DM aus. Davon entfielen etwa 8 Millionen DM auf „Umsatzsteueranteile“, die die Landwirte nicht an die Finanzverwaltung abzuführen brauchten.

Die Frage der Berücksichtigung der Umsatzsteuer war rechtlich umstritten und wurde auch in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Der LRH hat die Auffassung vertreten, daß die Umsatzsteuer dem „gemeinen Wert“ nicht zugerechnet werden könne.

Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Tierseuchengesetzes vom 15. 2. 1991 (BGBl. I S. 461) ist zwischenzeitlich ausdrücklich klargestellt, daß bei der Festsetzung

der Entschädigungen Steuern nicht zu berücksichtigen sind. Dies bedeutet künftig eine finanzielle Entlastung auch für das Land.

Wahrnehmung der Aufsicht über die Tierseuchenkasse

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entsendet nach dem AGTierSG zwei der sieben Mitglieder in den Vorstand der Tierseuchenkasse und bestimmt eines dieser beiden Mitglieder zum stellvertretenden Vorsitzenden.

Mitglied und stellvertretender Vorsitzender war der Leiter des Referats im Ministerium, das nach dem Geschäftsverteilungsplan für die Aufsicht über die Tierseuchenkasse nach § 10 AGTierSG zuständig war. Der Beamte war damit gehalten, Entscheidungen zu überprüfen und ggf. zu beanstanden, an denen er als Vorstandsmitglied selbst mitgewirkt hatte.

Eine solche Handhabung begründet die Gefahr von Interessenkollisionen und ist mit § 20 Verwaltungsverfahrensgesetz nicht vereinbar. Es sollte zumindest innerhalb des Ministeriums organisatorisch sichergestellt werden, daß – entsprechend dem Beschluß des Landtages (Drs 11/3046 Nr. 53, Stenographischer Bericht S. 5840) – entsandte Personen nicht verantwortlich entscheiden, wenn Aufsichtsmaßnahmen in Betracht kommen können.

Nach Auffassung des Ministeriums ist eine Interessenkollision nicht zu besorgen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

50. Norddeutscher Rundfunk

Unter Federführung des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein haben die Rechnungshöfe der drei am Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) beteiligten Länder dessen Personalaufwendungen im außertariflichen Bereich geprüft.

Der LRH wird den Landtag über den Abschluß des Prüfungsverfahrens unterrichten.

Hildesheim, den 15. 4. 1991

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Dr. Klein