

134 Seiten

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
– 1.1 – 04061.92 –

Hildesheim, den 2. 5. 1994

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Betr.: **Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Hj. 1992**
Anlg.: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 1994 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Hj. 1992 – vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Heiner Herbst

12/6240

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
1994
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 1992 –

12/6240

-4-

Inhaltsübersicht

	Seite
I. Allgemeines	8
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	8
Nrn. 1 bis 3 Rechnungsabschluß	
III. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 53 Abs. 1 Satz 2 (2. Alternative) Vorläufige Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO	9
IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO	10
1. Einwilligung in über-/außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen unter Mißachtung des Budgetrechts (Teil II)	10
2. Verschwendung von Landesmitteln bei der Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens	13
3. Zahlung von Dienstbezügen an einen Beamten ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung und Einsparung der Planstelle einer beurlaubten Beamtin	16
4. Beschaffung nicht genehmigter Sonderausstattungen für Dienstkraftfahrzeuge.....	17
5. Unzulässiger und unwirtschaftlicher Einsatz eines Dienstwagens	20
6. Unzutreffende Äußerung einer Hochschule über die Ausräumung von Beanstandungen des LRH.....	22
7. Nichtausweis von Einnahmen	23
8. Doppelförderung	24
9. Mängel bei der Förderung von Brennwertkesseln.....	25
10. Manipulierte Rechnungsbelege	28
11. Unvollständige Buchungen in der Haushaltsrechnung 1992	30
12. Aufwendige und nicht genehmigte Bauausführungen bei Unterkünften für Sicherungskräfte.....	32
V. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO	34
1. Einleitung	34
Innenministerium	
2. Nichtbeachtung der Dienstkleidungsvorschriften der Polizei	34
3. Förderung des „Tages der Niedersachsen“	37

Finanzministerium

- | | |
|---|----|
| 4. Finanzämter für Fahndung und Strafsachen..... | 39 |
| 5. Vorauszahlungen zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer | 43 |
| 6. Besteuerung des Nutzungswerts der Wohnung im eigenen Haus | 45 |

Sozialministerium

- | | |
|---|----|
| 7. Mängel bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien | 47 |
| 8. Schwerwiegende Mängel im Verfahren zur Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens | 53 |
| 9. Organisation und Bezügeabrechnung bei den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern..... | 57 |
| 10. Neuordnung der Staatlichen Medizinaluntersuchungsämter | 59 |

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

- | | |
|---|----|
| 11. Künstlerische Tätigkeit von Hochschullehrern im Auftrage Dritter als Nebentätigkeit oder Dienstaufgabe | 62 |
| 12. Flächenausweitung bei einer Universität durch Bezug eines gekauften Gebäudes | 64 |
| 13. Verflechtungen eines Hochschulinstituts mit einem Verein | 67 |
| 14. Förderung eines Landesverbands..... | 69 |
| 15. Weiterleitung von Zuwendungen an örtliche Einrichtungen durch einen Verband nach dessen Verteilungsschlüssel..... | 70 |
| 16. Institutionelle Förderung kommunaler Einrichtungen | 72 |
| 17. Abrechnung von Werkstatteleistungen im Hochschulbereich | 72 |
| 18. Vergütung der Studentenwerksgeschäftsführer | 75 |
| 19. Überlassung von Räumen an Dritte durch Studentenwerke..... | 76 |
| 20. Waren- und Dienstleistungsautomaten in Hochschulen | 77 |

Kultusministerium

- | | |
|--|----|
| 21. Unzulänglichkeiten des Jugendförderungsgesetzes..... | 79 |
| 22. Unzureichender Nachweis von Bildungsmaßnahmen bei der Jugendförderung..... | 80 |
| 23. Unberechtigte Aufgabenwahrnehmung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz | 82 |

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

- | | |
|---|----|
| 24. Amtliche Materialprüfung durch ein Hochschulinstitut..... | 83 |
|---|----|

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	
25. Förderung eines Vereins trotz fehlender Zuwendungsvoraussetzungen.....	87
26. Rückzug des Landes aus den Aufgaben nach § 22 Milch- und Fettgesetz	90
Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten	
27. Unzulässige Kostenerstattung nach dem Aufnahmegesetz	98
28. Verfahrens- und Bearbeitungsmängel bei der Kostenerstattung für die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge.....	101
29. Unzureichende Verträge und Vertragserfüllung beim Betrieb von Flüchtlingswohnheimen.....	104
Umweltministerium	
30. Öffentlichkeitsarbeit	108
31. Förderung einer Kläranlage.....	112
Frauenministerium	
32. Förderung der Stiftung des Landes Niedersachsen „Familie in Not“	113
Verschiedene Geschäftsbereiche	
33. Bearbeitung von Disziplinarsachen	115
34. Datensicherheit in der Informations- und Kommunikationstechnik	118
35. Erfolgskontrolle	119
36. Erstattung der Gebühren bei privaten Ortsgesprächen	121
37. Verflechtungen eines Hochschulinstituts mit einer Amtlichen Materialprüfanstalt.....	121
VI. VW-Stiftung.....	124
VII. Prüfung des Norddeutschen Rundfunks	126

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. 1992 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. 1992 vom 19.12.1991 (Nds. GVBl. S. 381), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 1992 vom 15.5.1992 (Nds. GVBl. S. 144) und das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 1992 vom 16.12.1992 (Nds. GVBl. S. 343), aufgestellte Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 20.12.1993 (Drs 12/5869) übersandt.
2. Die Landeshaushaltsrechnung enthält in Abschnitt I – Einnahmen und Ausgaben – und in Abschnitt II – Vermögen und Schulden 1992 – 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. 1992

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 1992 beträgt das Haushaltssoll	36 554 260 100,–	36 554 260 100,–
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 1991 übernommenen Haushaltsreste	1 420 982 991,76	1 420 982 991,76
c) Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1991 übernommenen Haushaltsreste	37 975 243 091,76	37 975 243 091,76
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 1992 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	36 756 250 219,17	
bb) die Ist-Ausgaben		36 756 250 219,17
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluß des Hj. 1992 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 1993 übertragen wurden	1 294 130 099,46*)	1 294 130 099,46

*) **Anmerkung:**

Die Bildung der Einnahmereste beruht im wesentlichen auf der Kreditermächtigung in § 3 Haushaltsgesetz 1992, die gemäß § 18 Abs. 3 LHO über 1992 hinaus wirksam blieb.

f) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Hj. 1992 verbliebenen Haushaltsreste	38 050 380 318,63	38 050 380 318,63
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1991 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt		
aa) die Mehreinnahme	75 137 226,87	
bb) die Mehrausgabe		75 137 226,87
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahres- ergebnis 1992	—————	
– § 83 Nr. 2 Buchstabe d) LHO –		–,—

2. Die Haushaltsrechnung ist unvollständig, vgl. Abschn. IV, Nr. 11 „Unvollständige Buchungen in der Haushaltsrechnung 1992“.

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 897 598 062,33 DM nachgewiesen (S. 63 der Anlagen). Bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben über 500 DM fehlte in 23 Fällen die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.

Weitere überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 548 456 798,89 DM enthält die „Nachweisung über die Inanspruchnahme der für das Haushaltsjahr 1992 bei den Kapiteln 05 03 und 13 02 veranschlagten Verstärkungsmittel“ (Anlage IV).

- b) Die Landeshaushaltsrechnung weist bei Kapitel 12 06 Titel 531 62 – Gedenkstätte Bergen-Belsen – Veröffentlichungen – eine nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 8 257,27 DM aus. Die überplanmäßigen Mittel sollen bei Kapitel 12 06 Titel 517 62 eingespart worden sein. Ein Schaden ist dem Land lt. Begründung in Anlage I nicht entstanden.

Gemäß Haushaltsvermerk durften Ausgaben bei Titel 531 62 nur geleistet werden bis zur Höhe der Ist-Einnahmen bei Titel 119 62. Die Ist-Einnahmen betragen 85 429,72 DM, die Ist-Ausgaben 99 152,73 DM. Somit beläuft sich die überplanmäßige Ausgabe tatsächlich auf 13 723,01 DM. Eine Einsparung in voller Höhe ist nicht erfolgt, da der Haushaltsansatz von 40 000 DM bei Titel 517 62 mit 30 992,09 DM nur um 9 007,91 DM unterschritten wurde.

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. 1992 in Höhe von 5 017 353 462,46 DM stimmt mit demjenigen überein, den die vom Finanzministerium über das Vermögen des Landes geführten Bücher für das Hj. 1992 ausweisen.

In diesem Nachweis der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens hat das Finanzministerium 1992 das Fördervermögen des Landes in Höhe von 2 980 497 606,98 DM ausgebucht, das bereits mit Wirkung vom 31.12.1991 auf die Norddeutsche Landesbank – Girozentrale – übertragen worden ist (Gesetz über die Einbringung von Fördervermögen des Landes Niedersachsen in das haftende Eigenkapital der Norddeutschen Landesbank – Girozentrale – vom 17.12.1991 – Nds. GVBl. S. 358 – in Verbindung mit dem zwischen dem Land und der

Norddeutschen Landesbank – Girozentrale – am 20.12.1991 geschlossenen Einbringungsvertrag und Beschluß des Landtages vom 6.10.1993 – Drs 12/5384 S. 3 –).

Die in diesem Zusammenhang von den anweisenden Stellen nachgewiesenen Kapitalbestände und die in den Bilanzen der Landestreuhandstellen eingestellten Vermögensanteile weichen von den Buchungen der Landeskassen als den buchführenden Stellen ab.

Der LRH hat das Finanzministerium gebeten, die Klärung dieser Differenzen durch die zuständigen Ressorts zu veranlassen.

Bis zu dieser Klärung macht der LRH gemäß § 97 Abs. 5 LHO einen Vorbehalt.

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

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. Einzelplan 05
Kapitel 05 08 | – Sozialministerium
– Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Wohnungsmodernisierung |
|-----------------------------------|---|

Einwilligung in über-/außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen unter Mißachtung des Budgetrechts (Teil II)

Ungeachtet der vom LRH im Hj. 1992 getroffenen Feststellungen und der 1993 vom Landtag ausgesprochenen Mißbilligung hat das Finanzministerium erneut und sogar mehrfach gegen die gesetzlichen Bestimmungen für die Einwilligung in über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen verstoßen.

Zuweisungen an Gemeinden aus Landesmitteln zur Dämpfung des Ausfalls von Strukturhilfemitteln – außerplanmäßige Ausgabe von 8 841 300 DM trotz vorhergesehenem Bedürfnis –

Im Hj. 1992 hatte das Finanzministerium ohne Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen seine Einwilligung zur Leistung außerplanmäßiger Ausgaben von 16 193 900 DM für die Förderung einiger städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen erteilt, die aus Strukturhilfemitteln nicht mehr finanziert werden konnten. Diese Entscheidung hat der LRH 1992 beanstandet (vgl. Jahresbericht 1993, Drs 12/4820, Abschn. IV, Nr. 1, S. 11); daraufhin hat der Landtag dies als Eingriff in sein Budgetrecht mißbilligt. Bei seiner Würdigung des Sachverhalts ist der LRH auch darauf eingegangen, daß der Mittelbedarf für das Hj. 1992 wesentlich geringer war und nach den Antragsunterlagen des Sozialministeriums von einem Bedarf teilweise erst im Hj. 1993 ausgegangen werden mußte. Er hatte deshalb das Sozialministerium mit Schreiben vom 26.10.1992 darauf hingewiesen, daß für das Hj. 1993 ein entsprechender Titel im Haushaltsplan geschaffen werden müsse.

Die Einschätzung des LRH hat sich bestätigt; denn im Hj. 1992 sind lediglich Ausgaben von 7 352 600 DM geleistet worden. Da im Haushaltsplan 1993 wieder kein Ansatz für den o. a. Zweck enthalten war, erbat das Sozialministerium mit Antrag vom 12.3.1993 die Einwilligung zu der im Hj. 1992 nicht geleisteten außerplanmäßigen Ausgabe von 8 841 300 DM. Diesem Antrag entsprach das Finanzministerium mit Schreiben vom 27.7.1993.

Mit dieser Einwilligung hat das Finanzministerium erneut die Grenzen des ihm zustehenden sogenannten Notbewilligungsrechts überschritten und das Budgetrecht des Landtages mißachtet.

Die Einwilligung in überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben darf gemäß Artikel 67 Niedersächsische Verfassung, § 37 Abs. 1 LHO nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Ein „unvorhergesehenes Bedürfnis“ lag hier nicht vor.

Der Mittelbedarf war dem Finanzministerium während der Aufstellung des Nachtragshaushalts bekannt und hätte anstelle der Einwilligung gemäß § 37 LHO im Nachtragshaushalt 1993, der am 23.3.1993 von der Landesregierung und am 9.6.1993 vom Landtag beschlossen worden ist, veranschlagt werden müssen.

Demgegenüber vertrat das Finanzministerium zunächst die Meinung, daß der dort am 17.3.1993 eingegangene Antrag nicht mehr in das am 15.3.1993 bei ihm abgeschlossene Aufstellungsverfahren hätte einbezogen werden können. Diese Auffassung war unzutreffend. Das Aufstellungsverfahren für den Nachtragshaushalt 1993 endete für das Finanzministerium nicht mit der Erstellung der entsprechenden Kabinettsvorlage vom 15.3.1993; denn der Nachtragshaushaltsplanentwurf 1993 ist im Mai 1993 durch eine Ergänzungsvorlage erweitert worden. Spätestens in dieser Vorlage hätte das Finanzministerium – wie es später selbst eingeräumt hat – den Mittelbedarf für den o. a. Zweck berücksichtigen müssen.

Im übrigen ist das Ministerium der Ansicht, daß „die bereitgestellten Mittel zur Erfüllung fälliger Rechtsverpflichtungen verwendet worden sind“, für welche nach § 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 LHO „die Aufnahme in einen Nachtragshaushalt deshalb ohnehin nicht erforderlich“ war, weil sich „das Budgetrecht des Parlaments auf eine reine Notarfunktion reduziert hätte“. Diese Auffassung stimmt nicht mit den gesetzlichen Voraussetzungen für die Einwilligung in über- und außerplanmäßige Ausgaben überein. Zwar gilt die Regel des § 37 Abs. 1 Satz 3 LHO, nach der die Einwilligung nicht erteilt werden darf, wenn die Ausgabe bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes zurückgestellt oder ein Nachtragshaushaltsgesetz voraussichtlich rechtzeitig herbeigeführt werden kann, nach Satz 4 dann nicht, wenn es um die Erfüllung fälliger Rechtsverpflichtungen geht. Daraus darf aber nicht gefolgert werden, daß fällige Rechtsverpflichtungen selbst dann nicht in einem Nachtrag aufzunehmen sind, wenn ein solcher aus anderen Gründen aufgestellt wird und das durch fällige Rechtsverpflichtungen bestehende Bedürfnis während der Aufstellung des Nachtrags dem Finanzministerium bekannt wird. Eine derartige Interpretation des § 37 Abs. 1 LHO verkennt, daß für die Einwilligung in über- und außerplanmäßige Ausgaben zwei Tatbestandsmerkmale – unvorhergesehen und unabweisbar – vorliegen müssen. Das Finanzministerium hat seine Betrachtungsweise nur auf das Tatbestandsmerkmal „unabweisbar“ abgestellt. Es trifft zwar zu, daß zur Erfüllung fälliger Rechtsverpflichtungen kein gesondertes Nachtragshaushaltsgesetz herbeizuführen ist. Unabhängig hiervon ist jedoch in jedem Fall zunächst Voraussetzung, daß ein unvorhergesehenes Bedürfnis vorliegt. Unvorhergesehen ist das Bedürfnis nicht, wenn es dem Finanzministerium während der Aufstellung des Haushaltsplans oder auch eines Nachtragshaushaltsplans bekannt wird und damit die Möglichkeit besteht, die benötigten Mittel im Haushaltsplan zu veranschlagen und damit die Entscheidung dem Haushaltsgesetzgeber zu überlassen.

Das Budgetrecht des Parlaments hätte sich wegen der bestehenden Rechtsverpflichtungen auch nicht auf eine reine Notarfunktion beschränkt. Durch die Aufnahme der Rechtsverpflichtungen in den Nachtragshaushalt wird dem Parlament ermöglicht, Korrekturen bei den Haushaltsansätzen für freiwillige Leistungen vorzunehmen und ggf. andere Prioritäten zu setzen.

Sanierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Landesausstellung „Natur im Städtebau“ – außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 5 Millionen DM trotz vorhergesehenem Bedürfnis –

Aufgrund vorheriger Kabinettsentscheidung bat das Sozialministerium mit Antrag vom 23.2.1993 um die Einwilligung des Finanzministeriums zu einer außerplan-

mäßigen Verpflichtungsermächtigung von 5 Millionen DM für den o. a. Zweck. Das Finanzministerium entsprach dem mit Schreiben vom 4.3.1993 und verstieß damit gegen § 38 Abs. 1 LHO.

Nach § 38 Abs. 1 LHO sind Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Das Finanzministerium kann im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses Ausnahmen zulassen. Es muß bei seiner Entscheidung jedoch die Schranken u. a. des § 37 Abs. 1 Satz 3 LHO beachten, den § 38 Abs. 1 LHO für entsprechend anwendbar erklärt.

Ein „unvorhergesehenes Bedürfnis“ lag hier nicht vor. Während der Einwilligung zu der außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung von 5 Millionen DM – im März 1993 – hat das Finanzministerium den Nachtragshaushalt für das Hj. 1993 aufgestellt. Da der Mittelbedarf zu diesem Zeitpunkt dem Finanzministerium bekannt war, hätte es ihn in den Nachtrag einstellen müssen. Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht, wenn man berücksichtigt, daß der Einwilligung des Finanzministeriums eine Kabinettsentscheidung und die vom Sozialministerium dargelegte Eilbedürftigkeit zugrunde lag; denn die gesetzlichen Voraussetzungen lassen insofern keine Ausnahme zu.

Unabhängig davon hat das Finanzministerium nach Auffassung des LRH den Umfang des Bedarfs für eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung nicht ausreichend geprüft. Nach der für die Bereitstellung der Haushaltsmittel gefertigten Kabinettsvorlage des Sozialministeriums vom 29.1.1993 hatte die Stadt D die für die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen erforderlichen Aufträge „bereits vergeben bzw. eingeleitet“. Auch unter dem Gesichtspunkt, daß nach dem Antrag des Sozialministeriums für die Eröffnung der Landesausstellung in D „die *vorherige* Durchführung umfangreicher städtebaulicher Maßnahmen und deren Beendigung bis zum 22.4.1994 zwingend erforderlich“ war, mußte davon ausgegangen werden, daß die Haushaltsmittel nicht ausschließlich als Verpflichtungsermächtigung, sondern für bereits im Hj. 1993 zu leistende Ausgaben benötigt werden. Dies hat sich bestätigt; denn mit Schreiben vom 9.9. und 16.12.1993 erteilte das Finanzministerium nunmehr seine Einwilligungen zu den vom Sozialministerium beantragten außerplanmäßigen Ausgaben von insgesamt 3 300 000 DM.

Nach den vom LRH getroffenen Feststellungen wären die Haushaltsmittel von 5 Millionen DM unterteilt nach einer Verpflichtungsermächtigung und einem Ansatz im Nachtragshaushalt 1993 zu veranschlagen gewesen. Die Entscheidung über die Mittelbereitstellung hätte dann, so wie es gesetzlich vorgesehen ist, vom Haushaltsgesetzgeber getroffen werden müssen.

Zuweisungen an Gemeinden für die Modernisierung von Wohnungen in Problemgebieten – unzulässige Einwilligung in überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen von 4 Millionen DM –

Zur Durchführung der zuvor bezeichneten und seit dem Hj. 1991 laufenden Fördermaßnahme waren im Hj. 1993 Haushaltsmittel von insgesamt 5 Millionen DM – eine Verpflichtungsermächtigung von 1 Million DM und Barmittel von 4 Millionen DM – veranschlagt. Da das Sozialministerium die Mittel bis zum 9.11.1993, dem Zeitpunkt der gemäß § 41 LHO vom Finanzministerium verfügbaren haushaltswirtschaftlichen Sperre, noch nicht in Anspruch genommen hatte, bat es das Finanzministerium mit Schreiben vom 23.11.1993 um die Aufhebung der haushaltswirtschaftlichen Sperre. Zur Begründung seines Begehrens wies es auf die sozialpolitische Bedeutung der Fördermaßnahme und die verspätete Erstellung von Richtlinien hin, die Grundlage für die Bewilligung von Mitteln zu Projekten sein sollten. Da abzusehen war, daß die Mittel im Hj. 1993 nicht mehr abfließen konnten, beantragte das

Sozialministerium gleichzeitig anstelle des Ansatzes von 4 Millionen DM gemäß § 38 LHO eine entsprechende überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung. Nachdem das Finanzministerium mit Schreiben vom 6. und 7.12.1993 die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 5 Millionen DM geschaffen hatte, ermächtigte das Sozialministerium die Bezirksregierungen mit Erlaß vom 16.12.1993, die Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch zu nehmen.

Die überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 4 Millionen DM – wovon 1 939 246 DM auf die allgemeine Einwilligung des Finanzministeriums nach Nr. 10.4 des Haushaltsführungserlasses vom 20.12.1991 (Nds. MBl. S. 143) entfallen – hätte nicht erteilt werden dürfen. Gemäß § 38 Abs. 1 Satz 3 LHO in Verbindung mit § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 LHO dürfen überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen nicht erteilt werden, wenn die Inanspruchnahme bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes zurückgestellt werden kann. Das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Hj. 1994 ist am 20.12.1993, vier Tage nach dem o. a. Erlaß des Sozialministeriums, verkündet worden. Da der Haushaltsplan für das Hj. 1994 für den o. a. Zweck Mittel in ausreichender Höhe (9 Millionen DM) enthält, hätte die Verkündung des Haushaltsgesetzes 1994 abgewartet werden müssen. Die vom Finanzministerium geltend gemachte Verzögerung durch die Auslieferung der beglaubigten Druckstücke des Haushaltsplans 1994 ist insofern unbeachtlich.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

2. *Einzelplan 05* – *Sozialministerium*
Kapitel 05 05 – *Wohnungs-, Siedlungs- und Kleingartenwesen*

Verschwendung von Landesmitteln bei der Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens

Ungeachtet der gesetzlichen Voraussetzungen gab das Land Zuwendungen für Projekte, die einer Förderung nicht bedurften.

Gesetzliche Voraussetzungen

Zuwendungen dürfen nach § 44 Abs. 1 in Verbindung mit § 23 LHO nur gewährt werden, wenn das erhebliche Landesinteresse an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Der mit dieser Regelung verfolgte Subsidiaritätsgrundsatz bedeutet, daß die Finanzierung des Zuwendungszwecks primär Aufgabe des Zuwendungsempfängers ist. Dieser muß alles in seinen Kräften stehende und ihm Zumutbare tun, um die erforderlichen Mittel aufzubringen. Die öffentliche Förderung hat lediglich ergänzenden Charakter. Vorrang haben die Eigenmittel des Zuwendungsempfängers, was auch der Interessenlage entspricht; denn die Zuwendung wird zur Erfüllung der eigenen Aufgaben des Zuwendungsempfängers bewilligt. Der Subsidiaritätsgedanke ist zudem in den Grundsätzen der Notwendigkeit (§ 6 LHO) sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) enthalten, die ebenfalls verlangen, daß Landesmittel nur im erforderlichen Umfang eingesetzt werden.

Die Zuwendungsvoraussetzungen sind bei der Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens eklatant mißachtet worden. Die für die Bewilligung zuständigen Stellen förderten zahlreiche Projekte, deren Finanzierung bereits gesichert bzw. aus Eigenmitteln möglich war. Darüber hinaus lag der Mittelvergabe ein völlig un-

zureichendes Verfahren zugrunde (vgl. zum letzteren „Schwerwiegende Mängel im Verfahren zur Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens“, Abschn. V, Nr. 8).

Kleingartenwesen

In den Hj. 1990 und 1991 sind Förderungsmittel von 352 810 DM und 376 000 DM an die drei Landesverbände der Kleingärtner in Niedersachsen vergeben worden, die nach den der Förderung zugrunde liegenden Richtlinien zu einem Teil an die ihnen angeschlossenen Kleingärtnervereine weiterzuleiten waren.

Der LRH hat die in den Hj. 1990 und 1991 gewährten Zuwendungen geprüft und dabei festgestellt:

- Ein Landesverband der Kleingärtner verfügte in den Hj. 1990 und 1991 jeweils über Eigenkapital in Höhe von rd. 450 000 DM (mit daraus erzielten Zinserträgen in Höhe von 37 320,61 DM und 52 147,03 DM), das mehr als das Zehnfache der Zuwendungen betrug, die dem Landesverband in diesen Haushaltsjahren zur Durchführung eigener Projekte bewilligt worden sind.
- Zur Finanzierung seiner Verbandszeitschrift hat ein anderer Landesverband der Kleingärtner in seiner Satzung festgelegt, daß die Bezugskosten von den Mitgliedern zu tragen sind, die das „Verbandsorgan“ beziehen. Entsprechend dieser Regelung erhob der Landesverband von seinen Mitgliedern fortlaufend einen „Zeitungsbeitrag“, der zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH 10 DM jährlich betrug. Damit erschien die Finanzierung der Verbandszeitschrift gesichert; denn nach der Satzung des Landesverbands sind die Bezugskosten „nach dem tatsächlichen Aufwand“ jährlich abzurechnen.

Dennoch beantragte der Landesverband jährlich wiederkehrend Zuwendungen zur teilweisen Finanzierung der Verbandszeitschrift, die auch regelmäßig bewilligt wurden, und zwar in den Hj. 1991 und 1992 jeweils in Höhe von rd. 139 000 DM.
- Entgegen dem Zuwendungsbescheid des Sozialministeriums verwendete ein Bezirksverband der Kleingärtner die an ihn im Hj. 1990 weitergeleiteten Mittel von rd. 48 000 DM nicht für Projekte der Kleingärtnervereine, sondern zur teilweisen Finanzierung seiner verbandseigenen Zeitschrift. Diese Zeitschrift wird allerdings nach der Satzung des Bezirksverbands „im Rahmen des Beitrages kostenlos geliefert“. Die Aufwendungen für die Zeitschrift waren demzufolge bereits aus den Beiträgen der Mitglieder zu bestreiten.
- Mit Schreiben vom 26.11.1991 beantragte ein Landesverband der Kleingärtner beim Sozialministerium, die ihm im Hj. 1991 von der Bezirksregierung bewilligte Zuwendung in Höhe eines Teilbetrags von 49 000 DM nicht, wie es nach den Förderrichtlinien im Bewilligungsbescheid festgelegt war, für Projekte der Kleingärtnervereine, sondern für bereits durchgeführte Maßnahmen eines Bezirksverbands der Kleingärtner zu verwenden. Mit Erlaß vom 10.12.1991 entsprach das Sozialministerium dem Antrag. Daraufhin änderte die Bezirksregierung ihren Bewilligungsbescheid mit Verfügung vom 23.12.1991.

Der Landesverband der Kleingärtner hatte aufgrund des Erlasses des Sozialministeriums schon am 21.12.1991 mit dem Bezirksverband der Kleingärtner die Weiterleitung der Zuwendung von 49 000 DM vereinbart. Den in dem Vertrag angegebenen zuwendungsfähigen Ausgaben von 105 600 DM lagen vier bereits am 27.6., 22.7., 27.8. und 14.10.1991 beglichene Rechnungen zugrunde, die der Bezirksverband für die Herstellung seiner Verbandszeitschrift erhalten hatte. Die Förderung dieses „Projekts“ war jedoch weder Gegenstand des Antrags des Lan-

- desverbands vom 26.11.1991 noch des Erlasses des Sozialministeriums vom 10.12.1991 bzw. des Änderungsbescheids der Bezirksregierung vom 23.12.1991.
- Landesverbände der Kleingärtner verwendeten die ihnen bewilligten Zuwendungen in mehreren Fällen für Projekte der Kleingärtnervereine, die nicht nur begonnen, sondern auch durchgeführt worden waren. Dies war für die Landesverbände der Kleingärtner rechtzeitig erkennbar; denn die Kleingärtnervereine legten für diese Projekte bereits beglichene Rechnungen vor.
 - Eine Vielzahl von Kleingärtnervereinen erhielt Zuwendungen in nur sehr geringer Höhe. Dies läßt darauf schließen, daß an der Förderung kein erhebliches Landesinteresse bestand, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden konnte. So „verteilte“ ein Landesverband der Kleingärtner Mittel in Höhe von 2 386,30 DM an elf Kleingärtnervereine. Auf die einzelnen Vereine entfielen danach Beträge von 93,10 DM bis 485,10 DM. Ein Bezirksverband der Kleingärtner „verteilte“ den ihm zugewiesenen schlüsselmäßigen Anteil von 1 550,85 DM an sechs Kleingärtnervereine, die Beträge von 145 DM bis 410 DM erhielten. Insgesamt gehören den Landesverbänden der Kleingärtner rd. 72 000 Mitglieder an, so daß die Förderung im Hj. 1991 rd. 5 DM je Mitglied ausmachte.

Kleinsiedlungswesen

- Ein Landesverband verfügte fortlaufend über Rücklagen „für Betriebsmittel“ in erheblicher Höhe. So betrugen die Rücklagen beispielsweise am 31.12.1983 rd. 850 000 DM und am 31.12.1990 rd. 614 000 DM. Ungeachtet dieser finanziellen Verhältnisse veranschlagte das Sozialministerium zur Förderung der Verbandsaufgaben seit dem Hj. 1985 gleichbleibend Mittel von 24 000 DM, die dem Landesverband, soweit dem LRH bekannt, auch stets in dieser Höhe bewilligt worden sind. Für die Hj. 1993 und 1994 wurde der Ansatz sogar noch auf 34 000 DM erhöht. Geht man einmal von der Höhe der Rücklagen am 31.12.1983 aus, so hätten sie nach den Feststellungen des LRH auch ohne den Einsatz der von 1984 bis 1990 veranschlagten Landesmittel am 31.12.1990 immer noch rd. 450 000 DM betragen.
- Da dem Landesverband ca. 50 000 Mitglieder angehören, machte die Förderung in den Jahren bis 1992 rd. 0,50 DM je Mitglied, danach rd. 0,70 DM je Mitglied aus.
- Im Hj. 1991 erhielt der Landesverband eine weitere Zuwendung von 3 950 DM, die zusammen mit den o. a. Mitteln von 24 000 DM zur Verleihung von Preisgeldern im Rahmen eines Landeswettbewerbs gewährt worden ist. Nachdem bei der Prüfung des Antrags offensichtlich erstmals die gute finanzielle Ausstattung des Landesverbands festgestellt worden war, suchte das Sozialministerium gleichwohl zur Vermeidung eines „politischen Flurschadens“ nach Möglichkeiten, um eine Zuwendung gewähren zu können. Die mit der Bewilligungsbehörde, einer Bezirksregierung, und dem Landesverband einvernehmlich gefundene Lösung bestand darin, die Mittel von insgesamt 27 950 DM – wie geschehen – ausschließlich zur Verleihung von Preisgeldern zu bewilligen. Voraussetzung, um von dem Subsidiaritätsgrundsatz abweichen zu können, war allerdings, daß „der Landesverband hier schlüssig begründen könne, daß nur ein geringes Verbandsinteresse vorliegt“. Nach dieser Anleitung für einen nach Meinung der zuständigen Behörden tragfähigen Antrag brachte der Landesverband dann sein fehlendes Eigeninteresse an der Verleihung von Preisgeldern in einem Schreiben vom 30.9.1991 an die Bezirksregierung deutlich zum Ausdruck. Im Widerspruch dazu stand allerdings das Schreiben des Landesverbands an das Sozialministerium vom 16.8.1991, in dem von einem mangelnden Interesse an der Verleihung von Preisgeldern nicht die Rede ist.

Folgerungen

Der LRH hält es für geboten, die Notwendigkeit und den Umfang der Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens generell zu überprüfen.

Darüber hinaus hat er die geprüften Stellen gebeten, die Verwendungsnachweise unter Berücksichtigung der getroffenen Feststellungen zu prüfen und die danach gebotenen Konsequenzen zu ziehen. Hinsichtlich der festgestellten und vom Sozialministerium zugelassenen unzulässigen Refinanzierungen hat er gebeten, die Schadenshaftung zu prüfen, soweit die Prüfung der Verwendungsnachweise durch eine Bezirksregierung nicht zur Rückforderung der gewährten Zuwendungen führt.

3. Einzelplan 06 – Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Zahlung von Dienstbezügen an einen Beamten ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung und Einsparung der Planstelle einer beurlaubten Beamtin

Die Universität X hat besetzte Planstellen für planmäßig angestellte Beamte zur Einsparung angeboten. Einen der danach stellenlosen Beamten hat die Universität mit Zustimmung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur aus Mitteln gemäß § 13 Haushaltsgesetz 1986 besoldet.

Im Rahmen einer Einsparaktion hatte die Universität X dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur bei den im Hj. 1985 zur Einsparung vorgesehenen Stellen irrtümlich auch zwei Planstellen genannt, die noch über das Ende des Haushaltsjahres hinaus mit dem Beamten Y und der Beamtin Z besetzt waren. Nachdem diese beiden Planstellen für Akademische Räte durch den Haushaltsplan für das Hj. 1986 in Abgang gestellt worden waren, hat die Universität die Beamten vom 1.1.1986 an zunächst nicht mehr auf Planstellen geführt.

Für den Beamten Y hat die Universität vom 1.11.1986 an eine inzwischen besetzbare Planstelle einer anderen Organisationseinheit in Anspruch genommen. Die Beamtin Z, die vom 1.10.1981 bis zum 31.3.1989 ohne Dienstbezüge beurlaubt war, hat die Universität erst vom 1.4.1989 an wieder auf einer Planstelle geführt.

Die Besoldung des Beamten Y für die Zeit vom 1.1. bis zum 31.10.1986 hat die Universität, wie sie im Juli 1993 berichtet hat, nach Absprache mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur aus Mitteln nach § 13 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1986 „vorfinanziert“. Im Laufe des Hj. 1986 sind zur „Kostenerstattung“ mit Zustimmung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur Mittel aus Stellen des Lehrerausbildungsbereichs herangezogen worden, die gemäß Nr. 4 Abs. 2 der Allgemeinen Bestimmungen 1986 gesperrt waren. Es handelte sich dabei um zum 1.10.1986 frei gewordene Planstellen sowie um ab 1.1.1986 und ab 1.9.1986 frei gewordene Stellen für Angestellte.

Für die beurlaubte Beamtin stand, wie das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im März 1994 mitgeteilt hat, eine Planstelle bei einer wissenschaftlichen Einrichtung eines anderen Fachbereichs zur Verfügung. Das Ministerium habe allerdings entgegen Nr. 2 Abs. 5 Buchstabe b der Allgemeinen Bestimmungen 1986 davon abgesehen, diese Planstelle der wissenschaftlichen Einrichtung, der die beurlaubte Beamtin angehörte, ausdrücklich zuzuordnen.

Voraussetzung für die Beschäftigung eines planmäßigen Beamten ist die haushaltsrechtliche Ermächtigung in Form einer im Haushaltsplan ausgebrachten besetzbaren Planstelle (§ 17 Abs. 5 LHO, Verwaltungsvorschriften Nr. 4 zu § 17 LHO, § 49 Abs. 1 LHO). Gleiches gilt grundsätzlich für einen beurlaubten planmäßigen Beamten.

Die Verwendung der Planstellen innerhalb der Hochschulkapitel für die einzelnen Hochschuleinrichtungen war durch die Beilage 1 zum Einzelplan 06 des Haushaltsplans festgelegt. Die Ausnahmeregelung des § 13 Haushaltsgesetz 1986 bis 1988, § 12 Haushaltsgesetz 1989 bis 1993, jetzt § 132 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG), ließ es nicht zu, nicht in Anspruch genommene Ausgaben aus Planstellen und Stellen für die Besoldung von Beamten zu verwenden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hätte daher für die Zeiträume vom 1.1. bis 31.10.1986 und vom 1.1.1986 bis 31.3.1989 der betroffenen wissenschaftlichen Einrichtung gemäß Nr. 2 Abs. 5 Buchstabe b Satz 1 der Allgemeinen Bestimmungen 1986 – soweit vorhanden – besetzbare Planstellen desselben Kapitels zuordnen oder ggf. gemäß § 14 Haushaltsgesetz 1986 oder Nr. 2 Abs. 5 Buchstabe b Satz 2 der Allgemeinen Bestimmungen 1986 unbesetzte Planstellen aus einem anderen Kapitel umsetzen und der betroffenen Einrichtung zuordnen müssen.

Die Äußerungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur lassen fundamentale Grundsätze des Haushaltsrechts außer acht. Für weitere Erörterungen besteht daher kein Raum.

4. Einzelplan 06

– Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Beschaffung nicht genehmigter Sonderausstattungen für Dienstkraftfahrzeuge

Hochschulen beschafften für Dienstkraftfahrzeuge über die vom Finanzministerium vorgesehene Ausstattung hinaus und ohne dessen Zustimmung Sonderausstattungen. Eine Hochschule bezahlte diese aus dafür nicht zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Eine andere Hochschule ließ dafür eine besondere Teilrechnung ausstellen, die sie an einen Förderverein weiterleitete und von diesem bezahlen ließ.

Vorbemerkung

Der damals zuständige Kultusminister hatte dem Kurator der Hochschule A am 27.7.1973 mitgeteilt:

„Es ist ... unstatthaft, wenn einzelne Landesbedienstete, die auf Grund ihrer Dienststellung die Möglichkeit haben, sich über Spenden oder sonstige Zuwendungen Dritter die notwendigen Geldmittel zu beschaffen, die ihnen zur Verfügung gestellten Dienstkraftfahrzeuge über das nach den Kraftfahrzeugrichtlinien zulässige Ausmaß ausstatten.“

Schließlich „kann jede Ausstattung, die integrierender Bestandteil des Kraftfahrzeugs wird ..., infolge etwa auftretender Schäden zu einer ... Belastung des Haushalts führen. Es ist kaum anzunehmen, daß die Instandsetzungskosten derartiger Ausstattungsstücke später aus privaten Mitteln der betreffenden Bediensteten oder aus weiteren Sondermitteln bestritten werden“.

„Dem Antrag des Rektors, zu genehmigen, daß ... ein Fahrzeug mit Schiebedach und zusätzlichen Ausstattungsgegenständen beschafft wird, kann daher nicht entsprechen werden.“

„Im Hinblick darauf, daß beabsichtigt war, für die über die Kraftfahrzeugrichtlinien hinausgehende Sonderausstattung des Kraftfahrzeugs Mittel des (Fördervereins B) zu verwenden, weise ich abschließend noch auf die damit verbundenen möglichen steuerlichen Auswirkungen hin.“

Der (Förderverein) ist wegen Verfolgung wissenschaftlicher Zwecke von der Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Vermögenssteuer befreit. Spenden an den (Förderverein) sind steuerlich abzugsfähig. Unverzichtbare Voraussetzung für die Steuerfreiheit des Vereins und die Abzugsfähigkeit der Spenden ist allerdings, daß der Verein seine Mittel *ausschließlich* und *unmittelbar* für die Förderung der Wissenschaft verwendet. Da die Hergabe von Mitteln für die vom Rektor zu vertretenden Mehrkosten des Dienstkraftfahrzeugs (höherer Preis infolge Nichtabnahme des bestellten Fahrzeugs, Sonderwünsche hinsichtlich der Ausstattung) eindeutig nicht dem Vereinszweck entspricht, würde sie zum Verlust der Steuerfreiheit und zum Wegfall der Abzugsfähigkeit der an den Verein geleisteten Spenden – auch für die Vergangenheit – führen.

Aus den genannten Gründen ist es nicht mehr möglich, die früher praktizierte Regelung, in Einzelfällen die Verwendung von Mitteln des (Fördervereins B) für den genannten Zweck zuzulassen, fortzuführen.“

Einer anderen Hochschule, der Hochschule C, teilte der Minister für Wissenschaft und Kunst zur Beschaffung von Sonderausstattungen am 11.9.1984 mit:

„Von der Ausrüstung des Kfz mit einem Schiebedach und einer Standheizung habe ich abgesehen, da diese Sonderausführungen nicht betriebsnotwendig sind.

Eine teilweise Zahlung durch eine zweckgebundene Spende Dritter ... ist haushaltsrechtlich nicht zulässig.“

Sachverhalt

Die für die Vorprüfung der Hochschulen zuständigen Vorprüfungsstellen haben die Ausstattung der Hochschulen mit Kraftfahrzeugen und die Verwaltung der Kraftfahrzeuge durch die Hochschulen geprüft.

Die Hochschule D hat nach den Erhebungen der zuständigen Vorprüfungsstelle am 16.8.1989 ein neues Dienstkraftfahrzeug erhalten und dafür bei Titel 811 01 rd. 30 000 DM verausgabt. Dieses rüstete sie ohne Zustimmung des Finanzministeriums nachträglich mit einer Standheizung aus und verausgabte dafür 1 678 DM bei Titel 514 01, bei dem Ausgaben für die Haltung von Dienstkraftfahrzeugen nachzuweisen sind.

Die Hochschule C wollte ihr 1990 zu beschaffendes neues Dienstkraftfahrzeug nach den Feststellungen der Vorprüfungsstelle N ebenfalls zusätzlich u. a. mit einer Standheizung ausrüsten. In ihrem Bericht an das Ministerium für Wissenschaft und Kunst vom 26.2.1990 führte sie dazu aus: „Die Finanzierung der Kosten der Standheizung wird von dritter Seite übernommen. Kosten der zusätzlichen Sonderausstattung entstehen dem Land insoweit nicht. Ich bitte daher, dieser Sonderausstattung zuzustimmen.“ Dieser Bitte wurde nicht entsprochen.

Am 28.3.1990 wandte sich die Hochschule C an den Fahrzeughersteller E und teilte ihm zu diesem Beschaffungsauftrag des Landes mit:

„Seitens der Hochschule war beabsichtigt, in das Dienstkraftfahrzeug eine Standheizung einbauen zu lassen. Wie mir seitens der obersten Landesbehörde hierzu mitgeteilt wurde, gilt diese Standheizung als Sonderausstattung und wird daher aus Landesmitteln nicht zu finanzieren sein. Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, bei der Auftragstellung darauf hinzuwirken, daß diese Standheizung in das Dienstkraftfahrzeug mit eingebaut wird. Die Finanzierung dieser Standheizung und der damit verbundenen Mehrkosten wird von dritter Seite für die Hochschule übernommen. Ich wäre Ihnen ... sehr verbunden, wenn Sie mir für die Abrechnung dieser Mehrkosten eine gesonderte Rechnung zukommen lassen wür-

den. Dies vereinfacht die Abrechnung und Rechnungslegung innerhalb der Landesverwaltung.“

Gleichzeitig bat die Hochschule eine am Firmensitz wohnende – möglicherweise beim Hersteller beschäftigte – Person, auch sie möge „sich für den zusätzlichen Einbau einer Standheizung verwenden“.

Der Fahrzeughersteller berechnete der Hochschule C wunschgemäß für das vom Finanzministerium bestellte Dienstfahrzeug die Summe von 28 901,88 DM, die die Hochschule bei dem dafür zweckbestimmten Titel 811 01 verausgabte, und in einer weiteren Rechnung 1 782 DM für die nicht aus Landesmitteln zu finanzierende Standheizung.

Nach dem von der Hochschule C für die Prüfung durch die Vorprüfungsstellen ausgefüllten Erhebungsbogen will die Hochschule die Ausgaben für die Standheizung aus den für die Haltung von Dienstkraftfahrzeugen zweckbestimmten Mitteln des Titels 514 01 bezahlt haben. Tatsächlich hat sie aber die Rechnung über die vom Finanzministerium nicht gebilligte Sonderausstattung am 26.6.1990 an den Vorsitzenden des Fördervereins F zur Bezahlung weitergeleitet, denn dieser hatte „zugesagt, daß der Vorstand freundlicherweise die Bezahlung der Standheizung als Sonderausstattung für das neue Dienstfahrzeug ... übernehmen wolle“.

Würdigung

Nach Nr. 6.3 der „Richtlinien über Dienstkraftfahrzeuge in der niedersächsischen Landesverwaltung (Kfz-Richtlinien)“ vom 1.10.1971 dürfen Sonderausstattungen nur mit Zustimmung des Finanzministeriums beschafft werden. Da das Finanzministerium der Ausstattung der Dienstkraftfahrzeuge mit Standheizungen nicht zugestimmt hatte, war die Beschaffung in beiden Fällen unzulässig.

Sonderausstattungen, deren Beschaffung das Finanzministerium nicht als notwendig anerkannt hat, dürfen nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Niedersachsen zur Gruppe 811 später nicht bei der Gruppe 514 verausgabt werden. Die Hochschule D mißachtete dies und setzte somit für die Beschaffung dafür nicht zweckbestimmte Haushaltsmittel ein.

Zu der unzulässigen Beschaffung durch die Hochschule C verweist der LRH auf die Ausführungen des damaligen Kultusministers vom 27.7.1973 über die Folgewirkungen für die Steuerfreiheit, wenn gemeinnützige Fördervereine dem Vereinszweck nicht entsprechende Zahlungen leisten, und auf den Beschluß des Landtages vom 6.10.1993 zur Bewirtschaftung von Landesmitteln außerhalb des Landeshaushalts (vgl. Drs 12/5384 S. 16), mit dem er die Landesregierung um Prüfung und Bericht gebeten hat, inwieweit sich ein Mißbrauch der Fördervereine an Hochschulen abgabenrechtlich bändigen läßt.

Beide Hochschulen bewirkten durch ihre unzulässigen Beschaffungen zudem, daß das Land für die Betriebsdauer der Dienstkraftfahrzeuge mit zusätzlichen Betriebskosten belastet worden ist und weiterhin belastet wird. Hierin liegt ein Verstoß gegen die §§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 LHO.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

5. Einzelplan 06

– Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Unzulässiger und unwirtschaftlicher Einsatz eines Dienstwagens

Der Rektor einer Hochschule hat für Fahrten zwischen Wohn- und Dienstort einen Dienstwagen mit Fahrer benutzt. Dies widerspricht den Richtlinien über Dienstkraftfahrzeuge in der niedersächsischen Landesverwaltung (Kfz-Richtlinien) und ist unabhängig davon auch unwirtschaftlich.

Der Rektor der Hochschule X hat einen Dienstwagen nach den Feststellungen der Vorprüfungsstelle und ausweislich des Fahrtenbuchs auch für Fahrten von seiner Wohnung zum Dienstsitz und in umgekehrter Richtung in Anspruch genommen. Er hat damit in der Regel jeweils eine Leerfahrt verursacht. Sein Wohnort ist ca. 138 km vom Sitz der Hochschule X entfernt.

Im einzelnen ergeben sich die Fahrten des Rektors zwischen Dienst- und Wohnsitz aus der folgenden Übersicht:

Fahrten am	1990	1991	1992	Zusammen
Montagsmorgen		1		
Montagabend	3	1	15	
Dienstagabend	7	4	3	
Mittwochabend	5	9	17	
Donnerstagabend	2	10	13	
Freitagabend	14	12	11	
Sonnabendabend		1		
Fahrten insgesamt	31	39	59	129
km/Jahr	8 462	10 850	16 358	35 670
Kosten*)/in DM	12 777	16 383	24 700	53 860
Arbeitsstunden des Kraftfahrers	125,5	140,5	193,5	

Eine Fahrt am Montagmorgen wurde um 6.00 Uhr am Dienstort (als Leerfahrt) begonnen und um 9.30 Uhr am Dienstsitz beendet. Die übrigen Fahrten begannen am Dienstort überwiegend zwischen 16.00 Uhr und 18.00 Uhr und endeten dort (in der Regel als Leerfahrt) zwischen 19.00 Uhr und 21.00 Uhr. Die Hin- und Rückfahrt kostete mit dem Dienstwagen rd. 418 DM*). Sie hätte mit der Taxe rd. 220 DM und mit öffentlichen Verkehrsmitteln einschließlich Zu- und Abgang mit der Taxe rd. 50 DM (für einfache Fahrt) gekostet.

Rechtsgrundlagen

Gemäß Nr. 1.2 der Richtlinien über Dienstkraftfahrzeuge in der niedersächsischen Landesverwaltung (Kfz-Richtlinien vom 1.10.1971, RdErl. des MF vom 20.9.1971 – Nds. MBl. S. 1133 –) dürfen Dienstkraftfahrzeuge „bei Dienstreisen und Dienstfahrten nur benutzt werden

*) Kostenermittlung gemäß Kostenblatt 1991:

$$\frac{\text{Betriebskosten } 87\,203 \text{ DM}}{\text{gefahrte km } 57\,780} = 1,51 \text{ DM/je km}$$

- a) nach Orten, die mit regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln nicht oder nur schlecht zu erreichen sind, oder
- b) wenn die gesamten Kosten der Dienstreise nicht wesentlich höher sind als bei Inanspruchnahme regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel.“

Für Privatfahrten dürfen Dienstkraftfahrzeuge nur von dem in Nr. 3.1 der Kfz-Richtlinien bezeichneten Personenkreis benutzt werden, zu dem Hochschulrektoren nicht gehören. In allen übrigen Fällen sind gemäß Nr. 3.2 der Kfz-Richtlinien „Privatfahrten – einschließlich der Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle – mit Dienstkraftfahrzeugen grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen hiervon sind im Einzelfall gestattet, z. B. beim Vorliegen zwingender dienstlicher Gründe, bei plötzlicher Erkrankung oder bei Unglücksfällen von Bediensteten oder ihrer nächsten Angehörigen.“

Nach § 5 Abs. 5 des nach § 98 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) entsprechend anzuwendenden Bundesreisekostengesetzes (BRKG) dürfen – abgesehen von den Dienstreisenden selbst gehörenden Kraftfahrzeugen – auch nicht regelmäßig verkehrende Beförderungsmittel (z. B. Taxen, Mietwagen) benutzt werden; liegen für deren Benutzung allerdings „keine triftigen Gründe vor, so darf keine höhere Reisekostenvergütung gewährt werden als beim Benutzen eines regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittels.“

Stellungnahmen

Die Universität X hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, daß das Dienstkraftfahrzeug nicht für Privatfahrten zur Dienststelle oder zum Wohnort benutzt worden sei, sondern die Fahrten stets einen dienstlich zwingenden Grund gehabt hätten. Der Rektor der Universität X macht geltend:

- Wegen der Wahrnehmung von Dienstgeschäften am Sitz der Hochschule bis in den Abend habe entweder keine Rückfahrmöglichkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln mehr bestanden oder aber erst nach unzumutbarer Wartezeit;
- die Fahrten seien notwendig gewesen, um dienstliche Gespräche (am Wohnort) rechtzeitig, auch in den Abendstunden, wahrnehmen zu können;
- die Fahrten seien erforderlich gewesen, um umfangreiches Aktenmaterial für Besprechungen (am Wohnort) oder am Folgetag (in Z) studieren zu können.

Würdigung

Die Stellungnahmen der Universität X und ihres Rektors überzeugen nicht.

Dem Rektor ist die Benutzung – wie allen übrigen Bediensteten – grundsätzlich nur aus Anlaß von Dienstreisen gestattet. Dabei ist er an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden (§§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 LHO).

Selbst eine zwingende Notwendigkeit der Aufnahme von Dienstgeschäften am Wohnort sowie Aktentransporte oder ungünstige Verkehrsverbindungen rechtfertigen den mit langen Leerfahrten verbundenen kostenaufwendigen Einsatz des Dienstkraftfahrzeugs zumindest dann nicht, wenn die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel möglich oder der Einsatz von Taxen kostengünstiger ist.

Auf der Strecke zum Wohnort (129 Bahn-km) des Rektors der Universität X verkehren jede Stunde (E-, D-, IR- und IC-)Züge der Deutschen Bundesbahn. Die Fahrkosten mit öffentlichen Verkehrsmitteln wären (selbst bei Berücksichtigung der Kosten für Taxenbenutzung auf Zu- und Abgangstrecken) um rd. 88 v. H., d. h. ins-

gesamt rd. 47 000 DM niedriger gewesen als bei der Benutzung des Dienstwagens mit Fahrer. Auch der zeitliche Aufwand dürfte bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel einschließlich der Benutzung von Taxen – bei Vorliegen triftiger Gründe – nicht höher sein als bei Benutzung des Dienstkraftfahrzeugs auf vielbefahrenen Straßen. Selbst eine Fahrt vollständig mit einem Taxi hätte noch zu 47 v.H. niedrigeren Fahrtkosten geführt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

6. Einzelplan 06 – Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Unzutreffende Äußerung einer Hochschule über die Ausräumung von Beanstandungen des LRH

Ein vom LRH geprüftes Institut einer Hochschule hat trotz deren Zusage, die Kraftfahrzeug-Richtlinien würden künftig beachtet, weiterhin gegen die Richtlinien verstoßen.

Der LRH hatte 1984 das Institut A der Hochschule B geprüft. Das Institut verfügte damals über vier Kraftfahrzeuge mit den Kennzeichen ...-74, ...-226, ...-281 und ...-273. Allen Kraftfahrzeugen hatte der Minister für Wissenschaft und Kunst die Funktion von Dienstkraftfahrzeugen zuerkannt, so daß die Richtlinien über Dienstkraftfahrzeuge in der niedersächsischen Landesverwaltung (Kfz-Richtlinien) anzuwenden waren. In seinen entsprechenden Erlassen hatte der Minister darauf hingewiesen, daß für jedes Kraftfahrzeug ein Fahrtenbuch, ein Kraftfahrzeug-Ausgabeblatt und eine Kraftfahrzeug-Kostenzusammenstellung (Nr. 16 der Kfz-Richtlinien) zu führen sind.

Der LRH hatte damals folgendes beanstandet:

Das Institut hatte

- Fahrtenbücher nur unvollständig geführt,
- lediglich für ein Kraftfahrzeug ein Kraftfahrzeug-Ausgabeblatt angelegt, dieses zudem nur lückenhaft geführt,
- Kraftfahrzeug-Kostenzusammenstellungen in keinem Fall vorgenommen,
- die Verantwortung für seine Kraftfahrzeuge unzureichend geregelt,
- für die gelegentliche Mitnahme von Studenten keine Vordrucke der von diesen zu unterschreibenden Entpflichtungserklärungen vorgehalten und
- die Belege für den Betrieb und die Unterhaltung seiner Kraftfahrzeuge unzureichend geführt, so daß eine Zuordnung der Ausgaben zu den einzelnen Kraftfahrzeugen nachträglich nur zum Teil möglich war.

Die Hochschule hatte daraufhin dem LRH am 14.5.1985 berichtet,

- das Institut habe mitgeteilt, die künftige Beachtung der Vorschriften über die Führung der Fahrtenbücher sei „sichergestellt“,
- Kraftfahrzeug-Ausgabeblätter „werden vom Institut ... geführt“,
- das Institut habe die Verantwortlichkeit für alle Kraftfahrzeuge einem Bediensteten übertragen,
- die Entpflichtungserklärungen „werden vom Institut ... verlangt“,

- „die Kfz.-Belege werden durch das Kfz.-Kennzeichen ergänzt; die Nummer des Kfz.-Ausgabeblattes wird mit der Nummer des Ausgabeblattes angegeben und mit Namenszeichen bescheinigt“.

1993 hat die Vorprüfungsstelle C bei dem Institut A festgestellt, daß vom LRH aufgezeigte Mängel weiterhin bestehen. Danach hat das Institut

- das Fahrtenbuch
 - für das im April 1991 veräußerte Kraftfahrzeug ...-281 letztmalig bis Juni 1981 (!) geführt,
 - für das – offensichtlich als Ersatz für das Kraftfahrzeug ...-226 beschaffte – Kraftfahrzeug ...-240 nur unvollständig geführt;
- anstelle des Fahrtenbuches für das inzwischen ebenfalls veräußerte Kraftfahrzeug ...-74 Fahrtenschreiber eingesetzt;
- das Kraftfahrzeug-Ausgabeblatt
 - für das Kraftfahrzeug ...-281 nicht,
 - für die übrigen drei nur unvollständig geführt;
- die Kraftfahrzeug-Kostenzusammenstellung für drei Kraftfahrzeuge (...-74, ...-240 und ...-281) nicht geführt und
- die Belegführung nicht so organisiert, daß alle Ausgabebelege zweifelsfrei einem bestimmten Kraftfahrzeug zugeordnet werden können.

Obwohl die Hochschule mit Bericht vom 14.5.1985 dem LRH zugesichert hatte, die bislang verletzen Bestimmungen der Kfz-Richtlinien würden künftig beachtet, hat sich bis in die Gegenwart an der richtlinienwidrigen Praxis des Instituts nichts Wesentliches geändert. Die Hochschulverwaltung hat es nicht nur unterlassen, die Beachtung der Bestimmungen und die Einhaltung der Zusagen des Instituts durch Stichproben zu überprüfen. Sie hat es, wie das Beispiel des Kraftfahrzeugs ...-281 verdeutlicht, offenbar nicht einmal für notwendig erachtet, unmittelbar nach Erhalt der Prüfungsmittelungen vom 3.12.1984 unmißverständliche Zeichen ihres auf Befolgung der Richtlinien gerichteten Willens zu setzen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

- | | |
|-----------------------------------|--|
| 7. Einzelplan 06
Kapitel 06 75 | – Ministerium für Wissenschaft und Kultur
– Förderung der Kunst, Kultur- und Heimatpflege allgemein |
|-----------------------------------|--|

Nichtausweis von Einnahmen

Das Land verausgabt im kulturellen Bereich Zuwendungsmittel zum Teil zu früh.

Eine Bezirksregierung hat im kulturellen Bereich mehrere Jahre den Zuwendungsempfänger X institutionell gefördert. Bei der Auszahlung von Zuwendungsteilbeträgen hat sie nicht überprüft, ob Zuwendungsmittel tatsächlich innerhalb des gebotenen Verwendungszeitraums benötigt wurden, um fällige Ausgaben zu leisten. Sie ging vielmehr davon aus, daß es bei einem institutionell geförderten Zuwendungsempfänger, der nur über geringe Eigenmittel verfügt, nicht darauf ankomme, welcher Ausgabenstand zum Zeitpunkt der Anforderung der Mittel erreicht ist. Als sie im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises feststellte, daß Mittel zu früh

abgerufen waren, verzichtete sie auf die gebotene Verzinsung. Sie zog auch keine Folgerungen daraus, daß der Zuwendungsempfänger Termingeldanlagen vorgenommen hatte, die zu zusätzlichen Einnahmen führten.

Zuwendungen dürfen bei der Bewilligungsbehörde nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Die Anforderung jedes Teilbetrags muß die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben enthalten. Danach hat der Zuwendungsempfänger X Zuwendungsmittel zu früh abgerufen, wie sich aus nachstehender Übersicht ergibt:

Anforderung	Betrag DM	Zahlungseingang	Kontostand nach Ablauf des Verwendungszeitraums	
			am	Betrag DM
17.4.1991	100 000	29.4.1991	29.6.1991	292 415,54
29.7.1991	500 000	19.8.1991	19.10.1991	561 381,79
1.10.1991	400 000	14.10.1991	14.12.1991	41 650,06
12.12.1991	25 000	30.12.1991	31.12.1991	71 078,82

Der vorzeitige Mittelabruf setzte den Zuwendungsempfänger in die Lage, am 21.08.1991 für 34 Tage 200 000 DM zu einem Zinssatz von 8,0 v.H. als Festgeld anzulegen.

Die durch Festgeldanlagen erzielten Habenzinsen stellen für Zuwendungsempfänger zusätzliche Einnahmen dar, die die Zuwendung mindern (Nr. 2.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung – ANBest-I –).

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

8. Einzelplan 06 – Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 75 – Förderung der Kunst, Kultur- und Heimatpflege allgemein

Doppelförderung

Das Land hat eine Bildungseinrichtung für Leistungen fördern lassen, für die diese Einrichtung zuvor bereits Zuwendungen erhalten hatte. Die Bewilligungsbehörde hat diese Doppelförderung nicht bemerkt.

Eine kommunale Bildungseinrichtung machte der Bevölkerung der Gemeinde in verschiedenen Bereichen der Kunst (Musik, darstellendes Spiel, bildende Kunst) seit Jahren Bildungsangebote.

Zunächst förderte das Land die Bildungsarbeit nur im Bereich der Musik. Die Höhe der entsprechenden Zuwendungen war nach Unterrichtsstunden bemessen. In dieser Zeit gab die Bildungseinrichtung im Bereich der Kunst erteilte Unterrichtsstunden als solche der Musikerziehung aus; und zwar für das Jahr 1990 3 627 Stunden sowie für das Jahr 1991 1 677 Stunden. Dies war unzulässig.

Als das Land auch die Kunstschulen über deren Dachverband zu fördern begann, wurde die Höhe der Zuwendungen nach den „Aktivitäten“ des der Förderung jeweils

vorhergehenden Jahres bemessen. Die kommunale Bildungseinrichtung gab daher die 1990 und 1991 im Bereich der Kunst erteilten Stunden, die bereits bei der Förderung der Musikerziehung berücksichtigt worden waren, nochmals an. So erhielt die kommunale Bildungseinrichtung für ihre Kunstschülerziehung weitere Zuwendungen, obwohl sie außer den Unterrichtsstunden, die sie zuvor der seit Jahren geförderten Musikerziehung zugeordnet hatte, keine weiteren Leistungen erbrachte. Dies war ebenfalls unzulässig.

Die Bewilligungsbehörde hat die Verstöße nicht bemerkt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

9. Einzelplan 08 – Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Kapitel 50 83 – Wirtschaftsförderfonds – ökologischer Bereich –

Mängel bei der Förderung von Brennwertkesseln

Die Förderung der Beschaffung von Brennwertkesseln durch das Land führte zusammen mit der steuerwirksamen Abschreibung zu Mitnahmeeffekten.

Mehrfache Änderungen der Richtlinien sowie verschiedene Förderschlußtermine erschwerten die verwaltungsmäßige Abwicklung erheblich.

Verwaltungsaufwand und (Bagatell-)Förderbetrag standen in keinem angemessenen Verhältnis.

Durch den Einsatz der Brennwerttechnik in Gebäudeheizungsanlagen sollen Energieverbrauch und Schadstoffemissionen erheblich gesenkt werden können. Brennwertkessel sind in der Anschaffung allerdings teurer als herkömmliche Technik. Das Land förderte die Installation von Brennwertkesseln mit einer Wärmeleistung bis zu 25 kW von April 1991 bis Anfang 1992 in 2 531 Fällen mit je 1 000 DM aus Mitteln des Wirtschaftsförderfonds – ökologischer Bereich -.

Der LRH hat die Abwicklung der Förderung bei drei Bezirksregierungen geprüft.

Landesförderung zusätzlich zur Steuervergünstigung

Heizungsanlagen mit einer Leistung bis zu 25 kW eignen sich für den Einbau in Ein- und Zweifamilienhäuser sowie in Eigentumswohnungen. Die Erneuerung oder der erstmalige Einbau einer Heizungsanlage wurde bis zum 31.12.1991 nach § 82 a Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) steuerlich gefördert. Für den zehnjährigen Abschreibungszeitraum beträgt die steuerliche Entlastung bei mittlerem Einkommen ein Mehrfaches der Landeszuwendung, wobei höhere Installationskosten

die steuerliche Entlastung erhöhen. Das Förderprogramm sprach damit fast ausschließlich Personen an, die diese Steuervergünstigung noch in Anspruch nehmen konnten und – wie die Förderunterlagen ausweisen – auch wollten.

Das Förderprogramm ermöglichte bis zum Auslaufen der steuerlichen Förderung beträchtliche Mitnahmeeffekte. Zu dieser Auswirkung ist den Akten des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und des Umweltministeriums für den Zeitpunkt der Förderentscheidung nichts zu entnehmen.

Erst in einer kritischen Würdigung der Brennwertkesselförderung hat das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr am 20.2.1992 u. a. vermerkt:

„Zudem ist festzustellen, daß die Tatsache, daß viele Antragsteller bereits vor Antragstellung den Kessel installiert hatten bzw. vor Antragstellung eine verbindliche Bestellung getätigt hatten, darauf hindeutet, daß hier ein sehr großer Mitnahmeeffekt eingetreten ist. Aufgrund der Ende 1991 ausgelaufenen steuerlichen Vergünstigungen nach § 82 a Einkommensteuergesetz 2 hatten viele Antragsteller ohnehin vor, einen entsprechenden Kessel zu installieren. Eines zusätzlichen Anreizes in Form eines Landeszuschusses hätte es in diesen Fällen überhaupt nicht bedurft. Damit ist eine wesentliche Zuwendungsvoraussetzung nicht erfüllt.“

Verstoß gegen das Anhörungsgebot gemäß § 103 Abs. 1 LHO

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr übersandte den Bezirksregierungen als Bewilligungsstellen Richtlinienentwürfe Anfang April 1991 und erklärte diese für vorläufig anwendbar. Der LRH erhielt erst Anfang Juni 1991 Richtlinienentwürfe (Stand 1.6.1991) zur Anhörung gemäß § 103 LHO und zur Erklärung des Einverständnisses gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO mit der Bitte um bevorzugte Bearbeitung, da „die Förderrichtlinien umgehend in Kraft gesetzt“ werden sollten. Das Ministerium teilte nicht mit, daß es die Richtlinien schon für vorläufig anwendbar erklärt hatte.

Das Ministerium mißachtete damit das gesetzliche Anhörungsgebot.

Änderungen der Richtlinien

Der Ökologiefonds ist am 12.4.1991 anlässlich einer Pressekonferenz zur Hannover-Messe der Öffentlichkeit vorgestellt worden. Die Bezirksregierungen erhielten wenige Tage später die für vorläufig anwendbar erklärten Richtlinienentwürfe.

Die Erläuterung des Begriffs „Brennwerttechnik“ und die für die Förderung einzuhaltenden Grenzwerte sowie deren Nachweisverfahren gingen den Bezirksregierungen am 10.6.1991 zugleich mit der Weisung zu, nur die bis zu diesem Tag eingegangenen entscheidungsreifen Anträge zu berücksichtigen (erster Schlußtermin). Zwei Tage darauf erhielten die Bezirksregierungen geänderte und wiederum für vorläufig anwendbar erklärte Richtlinien (zweite Fassung).

Am 30.8.1991 unterrichtete das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr die Öffentlichkeit und gleichzeitig die Bezirksregierungen darüber, daß durch Umschichtung weitere Haushaltsmittel für bis zum 16.9.1991 eingegangene Anträge zur Verfügung gestellt werden könnten (zweiter Schlußtermin). Am 30.9.1991 wurden nochmals überarbeitete und wiederum für vorläufig anwendbar erklärte Richtlinienentwürfe (dritte Fassung) versandt.

Am 31.1.1992 wurden die Bezirksregierungen angewiesen, sämtliche bis zum 31.1.1992 (dritter Schlußtermin) noch eingehende und die z. Z. vorliegenden Förderanträge zu bearbeiten und bei Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen zu bewilligen.

Am 2.3.1992 erließ das Ministerium eine Neufassung der Ökofonds-Richtlinien (vierte Fassung). Danach waren Brennwertkessel nicht mehr zu fördern.

Die Änderung der Fördervoraussetzungen bewirkte einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, weil sämtliche Antragsteller hierüber unterrichtet werden

mußten. Ferner mußten die Bezirksregierungen zahlreiche Anträge für Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns bearbeiten, denn die am 31.12.1991 auslaufende Förderung gemäß § 82 a EStDV, die zahlreiche Antragsteller zusätzlich in Anspruch nehmen wollten, setzte eine Fertigstellung bis zum 31.12.1991 voraus.

Die Bestimmung der verschiedenen Schlußtermine verursachte darüber hinaus weiteren beachtlichen Verwaltungsaufwand. So wiesen die Bezirksregierungen die Antragsteller, deren Anträge nach dem ersten Schlußtermin eingegangen waren, zunächst auf die Befristung und die fehlenden Haushaltsmittel hin. Nach Bestimmung des zweiten Schlußtermins unterrichtete die Verwaltung die Antragsteller über die nunmehr geltende Befristung. Dies löste den Unmut derjenigen aus, die inzwischen mit der Maßnahme begonnen hatten, weil sie nicht mehr mit einer Förderung gerechnet hatten. Da sie aber eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns nicht beantragt hatten, konnten diese Maßnahmen nicht mehr gefördert werden. Die Anordnung des dritten Schlußtermins führte – neben einer weiteren Verärgerung der Bürger – dazu, daß die von den Bezirksregierungen bis dahin noch nicht abgelehnten, aber nach dem 16.9.1991 eingegangenen Anträge bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen noch bewilligt wurden.

Es ist nicht hinnehmbar, daß

- Richtlinien in der Öffentlichkeit vorgestellt werden, bevor die für die Bewilligungsverfahren zuständigen Behörden unterrichtet sind,
- Richtlinien innerhalb eines Jahres viermal geändert,
- innerhalb von fast acht Monaten drei verschiedene Schlußtermine für die Förderung festgelegt und
- zwei dieser Schlußtermine erst am Tag des Inkrafttretens den nachgeordneten Behörden mitgeteilt werden.

Förderprogramme sollten so rechtzeitig aufgelegt und die Zuwendungsmittel so rechtzeitig zugewiesen werden, daß den Bewilligungsbehörden eine zur ordnungsmäßigen Erledigung ihrer Aufgaben angemessene Zeit bleibt (Jahresbericht 1983, Drs 10/1230, Abschn. VI A, Nr. 6, S. 33).

Verwaltungsaufwand

Nach § 7 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Vor der Einführung von Fördertatbeständen mit einem relativ geringen Zuwendungsbetrag und zahlreichen möglichen Begünstigten ist daher der Verwaltungsaufwand zu schätzen, um abwägen zu können, ob dieser in einem angemessenen Verhältnis zum Zuwendungsbetrag steht.

Der LRH hat nach den Angaben einer Bezirksregierung über den Personaleinsatz (ohne kassenmäßige Abwicklung) den Aufwand nach den Anweisungen zu den Haushaltsaufstellungserlassen und den Rahmengrundsätzen des Finanzministeriums für die Erhebung und Bemessung von Kosten nach Verwaltungskostenrecht ermittelt. Der danach errechnete Verwaltungsaufwand von 159 DM je Antrag (459 DM bei Umrechnung des gesamten Verwaltungsaufwandes auf die Anzahl der tatsächlichen Bewilligungen) steht in keinem angemessenen Verhältnis zum Fördersatz von 1 000 DM.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr gibt in seiner Stellungnahme den Verwaltungsaufwand je Förderfall bei der – einzigen vom LRH nicht geprüften – Bezirksregierung ohne nähere Darlegung mit 75 DM bis 100 DM an. Zu der detaillierten Berechnung des Verwaltungsaufwandes einer geprüften Bezirksregierung äußert sich das Ministerium nicht.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

10. Einzelplan 08 – Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Kapitel 08 13 – Amtliche Materialprüfung

Manipulierte Rechnungsbelege

Eine Amtliche Materialprüfanstalt hat ihre Leistungen vielfach nicht so abgerechnet, wie dies nach den geltenden Bestimmungen geboten war. Sie hat für die Annahmeanordnungen der für die Abrechnung verantwortlichen Zentrale deshalb zum Teil fingierte Belege beigefügt.

Die Amtlichen Materialprüfanstalten haben Einnahmen nach der Verordnung über die Gebühren der amtlichen Materialprüfung in Niedersachsen vom 10.12.1984 (Nds. GVBl. S. 279) zu erheben. In § 2 Abs. 1 der Verordnung ist bestimmt: „Die Gebühren werden nach Stundensätzen entsprechend dem Arbeitsaufwand berechnet.“ Die Stundensätze sind in der Verordnung nach Laufbahngruppen und den vergleichbaren Vergütungsgruppen für Angestellte gestaffelt. Sie sind seitdem mehrfach geändert worden. Somit ist in der gemäß § 39 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz erforderlichen Begründung der Kostenfestsetzungsbescheide der jeweilige Arbeitsaufwand – aufgeschlüsselt nach den Kriterien der Verordnung – darzustellen. Eine entsprechende Aufschlüsselung muß auch in den begründenden Unterlagen (Verwaltungsvorschriften Nrn. 10.1 und 10.2 zu § 70 LHO) enthalten sein, die zu den für die Rechnungslegung (§ 80 LHO) erforderlichen Rechnungsbelegen (§ 75 LHO und zugehörige Verwaltungsvorschrift Nr. 3.3.1) gehören.

Sachverhalt

Die Amtliche Materialprüfanstalt A fertigte nur für einen geringen Teil der durchgeführten Prüfungen Kostenfestsetzungsbescheide aus, die den tatsächlich angefallenen Arbeitsaufwand nach den durch die Verordnung vorgegebenen Kriterien erkennen ließen. Überwiegend stellte sie nach selbst erstellten Verzeichnissen berechnete „Gebühren“ oder mit ihren Auftraggebern frei vereinbarte Entgelte in Form von Gebührenbescheiden in Rechnung.

Die nach dem Gemeinsamen Runderlaß des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und des Finanzministeriums vom 1.12.1973 (Nds. MBl. 1974 S. 249) für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen im Geschäftsbereich der amtlichen Materialprüfung und insbesondere für die Einziehung der Gebühren zuständige Zentrale Z erkennt Rechnungen, die nicht der maßgeblichen Gebührenordnung entsprechen, und Kostenfestsetzungsbescheide, die den Arbeitsaufwand nicht erkennen lassen und somit gegen § 39 VwVfG sowie die Verwaltungsvorschrift Nr. 10.2 zu § 70 LHO verstoßen, nicht als Rechnungsbeleg an.

Die Amtliche Materialprüfanstalt A fertigte deswegen nachträglich den Kriterien der Verordnung entsprechende Ausfertigungen von Kostenfestsetzungsbescheiden als Rechnungsbelege, kennzeichnete diese als „Kopie“ und übersandte der Zentrale Z „Durchschriften“ dieser Kopien als Rechnungsbelege für die zur Vereinnahmung aller Gebühren für die amtliche Materialprüfung zuständige Regierungsbezirkkasse K. Im übrigen ergänzte sie aus diesem Grunde Durchschriften ihrer mangelhaft begründeten Kostenfestsetzungsbescheide, bevor sie diese Durchschriften der Zentrale als Rechnungsbelege zuleitete, nachträglich um Angaben über Arbeitsaufwand, Stundensätze, Auslagen und/oder Sonderaufwendungen für das Vorhalten besonderer Prüfeinrichtungen derart, daß die ergänzenden Angaben im Ergebnis zwar mit dem Tenor des jeweiligen Kostenfestsetzungsbescheids übereinstimmten, nicht aber auch immer mit dem tatsächlichen Zeitaufwand und/oder mit den Stundensätzen der Verordnung. Die Zentrale hat solche Manipulationen offenbar nicht erkannt; sie hat allerdings auch keine Kontrollen durchgeführt.

Würdigung

Die nachträgliche Anfertigung von Rechnungsbelegen sowie die nachträglichen Erläuterungen auf Durchschriften der Festsetzungsbescheide dienen nur dem Zweck, gegenüber der Zentrale den Anschein ordnungsgemäß erstellter und begründeter Kostenfestsetzungsbescheide zu erwecken, um berechtigten Beanstandungen vorzubeugen. Durch Rückfragen oder durch Geschäftsprüfungen hätte die Zentrale allerdings feststellen können, daß die Erläuterungen mit vorhandenen Arbeitszeitaufzeichnungen und den tatsächlichen Eingruppierungen der eingesetzten Angestellten nicht immer übereinstimmen.

Mit ihren fiktiven Rechnungsbelegen täuschte die Amtliche Materialprüfanstalt sowohl die Zentrale Z als auch die Regierungsbezirkkasse K und die Rechnungsprüfung. Die Amtliche Materialprüfanstalt A hat mit diesen Manipulationen gravierend gegen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Belegpflicht und zur Rechnungslegung (§§ 75 und 80 LHO sowie die oben genannten Verwaltungsvorschriften) verstoßen.

Äußerung des Fachministeriums

Das für die Amtliche Materialprüfung verantwortliche Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hält es „nicht für angebracht“, von „fingierten“ Rechnungsbelegen zu sprechen“. Seines Erachtens trifft „auch der Vorwurf der ‚Manipulation‘ ... nicht zu“. Es seien „alle Kostenfestsetzungsbescheide auf der Grundlage der jeweils gültigen Gebührenordnung erstellt“ worden. Lediglich „in einzelnen Fällen“ sei „in bestimmten Prüfbereichen ein Kostenfestsetzungsbescheid auf der Basis der vorherigen genauen Kalkulation der durchzuführenden Arbeiten entsprechend gültiger Stundensätze erstellt worden“, und zwar „insbesondere nur dann ...“, wenn seitens der Materialprüfanstalt entsprechende Erfahrungen zur zeitlichen genauen Abschätzung des Aufwandes vorlagen und der Auftraggeber ... einen Festpreis wünschte.“

Gleichwohl erkennt das Ministerium „an, daß die Gebührenordnung der amtlichen Materialprüfung die bisherige Praxis nicht zuläßt“. Inzwischen würden deshalb „nur noch vollständige Kostenfestsetzungsbescheide entsprechend der Gebührenordnung der amtlichen Materialprüfung unter Berücksichtigung der einschlägigen Verwaltungsvorschriften verschickt.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

- | | |
|-------------------|---|
| 11. Einzelplan 09 | – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten |
| Kapitel 09 05 | – Ernährung und Vermarktung |
| Titelgruppe 71 | – Umlage gemäß § 22 MFG |

Unvollständige Buchungen in der Haushaltsrechnung 1992

Die Haushaltsrechnung 1992 weist in Kapitel 09 05 bei der Titelgruppe 71 Einnahmen von rd. 4,48 Millionen DM und Ausgaben von rd. 5,25 Millionen DM aus. Tatsächlich sind jedoch Einnahmen von rd. 8,03 Millionen DM erzielt worden und Ausgaben von rd. 8,53 Millionen DM angefallen. Die fehlerhaften Angaben sind insbesondere darauf zurückzuführen, daß die Haushaltsmittel durch eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung verwaltet werden und dies weder sachlich gerechtfertigt ist noch sachgerecht gehandhabt wird.

Das Land erhebt im Benehmen mit einem Verein, der von der Landesregierung als Landesvereinigung im Sinne von § 14 des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten vom 10.12.1952 – MFG – (BGBl. I S. 811) anerkannt worden ist, eine Umlage nach § 22 dieses Gesetzes (vgl. Abschn. V, Nr. 26 „Rückzug des Landes aus den Aufgaben nach § 22 Milch- und Fettgesetz“). Gemäß § 3 Abs. 2 der Verordnung über die Erhebung einer Umlage auf dem Gebiet der Milchwirtschaft in der Fassung vom 9.2.1984 (Nds. GVBl. S. 41) haben die Schuldner die Umlage auf zwei von dem Verein bei seinen beiden Geschäftsstellen geführte Treuhandkonten zu zahlen.

Die durch die Umlage aufkommenden Gelder sind in den Landeshaushalt einzustellende zweckgebundene Landesmittel. Im Haushaltsplan 1992 wurden sie bei Kapitel 09 05 Titelgruppe 71 mit Einnahmen und Ausgaben in Höhe von je 8,1 Millionen DM veranschlagt. Dabei wurde durch Haushaltsvermerk festgelegt, „Ausgaben der Titelgruppe dürfen nur geleistet werden bis zur Höhe der Ist-Einnahmen ...“.

Die Haushaltsrechnung 1992 weist Ist-Einnahmen von rd. 4,48 Millionen DM und Ist-Ausgaben von rd. 5,25 Millionen DM aus. Diese Beträge liegen nicht nur erheblich unter den Ansätzen. Vielmehr übersteigen die Ausgaben auch die Einnahmen um rd. 0,77 Millionen DM. Die gegenüber dem Soll geringeren Einnahmen sind mit „Weniger entsprechend dem Aufkommen aus der Milchumlage“ erläutert.

Der LRH ist den erheblichen Differenzen zwischen Haushaltsrechnung und Haushaltsplan nachgegangen und hat festgestellt, daß die Angaben in der Haushaltsrechnung 1992 unvollständig sind:

Örtliche Feststellungen des LRH

Vereinbarungen zwischen dem Land und dem Verein über Inhalt und Umfang des Auftrags zur Verwaltung der auf den Treuhandkonten eingehenden Landesmittel hat der LRH nicht feststellen können. Damit fehlen insbesondere auch Regelungen, wie die Mittel im Landeshaushalt nachzuweisen sind und wie Rechnung zu legen ist.

Tatsächlich wird wie folgt verfahren: Die Einnahmen und Ausgaben werden quartalsweise vom Verein dem Ministerium gemeldet. Dieses bucht von den mitgeteilten Beträgen in den Rechnungsunterlagen für die ersten drei Quartale eines Jahres die Ausgaben in voller Höhe, die Einnahmen jedoch nur bis zur Höhe der Ausgaben. Am Jahresende werden die gemeldeten Ausgaben des letzten Quartals und auf der Einnahmeseite die Einnahmen dieses Quartals zuzüglich der in den Vorquartalen nicht berücksichtigten Einnahmeanteile eingestellt. Darüber hinaus werden die bisher regelmäßig erzielten Jahresüberschüsse des Vorjahres entweder auf der Einnahmeseite (nochmals) gebucht oder als Ausgabereste berücksichtigt.

Anfang 1993 gab der Verein wegen Krankheit des zuständigen Bediensteten die Meldung für das vierte Quartal 1992 nicht rechtzeitig ab. Das hatte zur Folge, daß nicht das Jahresergebnis, sondern nur die Ausgaben der ersten drei Quartale und ein gleichhoher Betrag als Einnahme in der Haushaltsrechnung berücksichtigt wurden. Darüber hinaus buchte das Ministerium 769 056,91 DM als aus 1991 übertragenen Ausgaberes, obgleich nach von dem Verein vorgelegten Unterlagen allenfalls 485 698,99 DM in Betracht gekommen wären.

Für 1992 ergeben sich, soweit der LRH dies anhand der Unterlagen des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat feststellen können, tatsächlich folgende Beträge:

Einnahmen:	8 032 594,97 DM
Ausgaben:	8 536 963,71 DM
	<u>- 485 698,99 DM</u> (Ausgaberes) 8 051 264,72 DM
Mehrausgabe:	<u>18 669,75 DM</u>

Würdigung

Nach §§ 23, 44 Abs. 1 und 2 LHO dürfen Landesmittel von Stellen außerhalb der Landesverwaltung nur verwaltet werden, wenn das Land hieran ein erhebliches Interesse hat, das anderweitig nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Ein solches Interesse ist hier nicht zu erkennen:

Die auf den Treuhandkonten eingehenden Gelder, die vom Land mit hoheitlichen Mitteln von Molkereien und Milchsammelstellen – und damit letztlich zu Lasten der Milchvieh haltenden Landwirte – erhoben werden, sind zweckgebundene Landesmittel. Sie sind als Zuwendungen zur Förderung der Milchwirtschaft zu vergeben. Der Verein ist dabei zu beteiligen. Bei stichprobenweisen Prüfungen bei der Bewilligungsbehörde und dem Verein hat der LRH keine Gesichtspunkte feststellen können, die für die Verwaltung der Mittel außerhalb des Landeshaushalts sprechen könnten. Die Regelung erscheint vielmehr schon deshalb nachteilig, weil sie sich negativ auf die Kontrolle des Landes über den Mitteleinsatz auswirkt und auch die Frage, ob die Umlage gesenkt werden könnte, bisher stets vernachlässigt worden ist (vgl. Abschn. V, Nr. 26).

Gemäß Nr. 17 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO ist der Auftrag zur Verwaltung von Landesmitteln durch schriftliche Vereinbarung zu erteilen, die befristet und kündbar sein muß. In der Vereinbarung sind insbesondere zu regeln Inhalt und Umfang des Auftrages, Rechte und Pflichten des Auftragnehmers, Grad der zu beachtenden Sorgfalt, bei der Weiterleitung von Landesmitteln die Bedingungen der Weiterleitung und der Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung durch den Letztempfänger, Anwendung von gesetzlichen und sonstigen Vorschriften nebst Mustern, Weisungsbefugnisse und Einwilligungsvorbehalte des Auftraggebers, Umfang der Mitteilungspflichten, gesonderte Buchführung und Rechnungslegung für die Mittel und Vermögensgegenstände des Landes, Auszahlungsverfahren, Haftung des Auftragnehmers, Nachweis über die Verwaltung. Diese Vereinbarung bedarf der Einwilligung des Finanzministeriums und, soweit sie die Buchführung, die Rechnungslegung und den Nachweis über die Verwaltung betrifft, auch des LRH.

Entsprechende Regelungen sind nach den Angaben des Ministeriums jedoch nicht getroffen worden. Damit fehlen nicht nur Grundvoraussetzungen für eine sachgerechte Wahrnehmung des Auftrags nach § 44 Abs. 2 LHO. Vielmehr wird die

Berücksichtigung der Umlagemittel im Landeshaushalt auch mit Erschwernissen verbunden, die unvollständige Darstellungen in der Haushaltsrechnung begünstigen.

Der im Haushaltsplan ausgebrachte Haushaltsvermerk ermächtigt nur zu Ausgaben bis zur Höhe der Ist-Einnahmen. Diese Ermächtigung wurde 1992 überschritten. Das Ministerium ging dabei irrtümlich von einem zu hohen Ausgabereist des Jahres 1991 aus. Überdies nahm es ausreichende Deckungsmöglichkeiten durch von dem Verein gebildete Rücklagen (vgl. Abschn. V, Nr. 26) an. Schließlich fehlte ihm aber auch ein jederzeit aktueller Überblick über die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben.

Der LRH hält es für unverzichtbar, daß dem Landtag in der Haushaltsrechnung mit zutreffenden Daten und Erläuterungen Rechnung gelegt wird. Dies gilt auch für kraft Gesetzes zweckgebundene Einnahmen und Ausgaben, die gegenüber Dritten – wie hier letztlich gegenüber den Milchvieh haltenden Landwirten – treuhänderisch zu verwalten sind. Für die Umlage nach § 22 MFG wird sich – solange sie erhoben wird (vgl. Abschn. V, Nr. 26) – ein sachgerechtes und haushaltsrechtlich einwandfreies Verfahren nach Auffassung des LRH jedoch nur hinreichend sicherstellen lassen, wenn die Treuhandkonten aufgelöst und die Verwaltung der Mittel einer Landeskasse übertragen werden.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat eine entsprechende Übertragung der Verwaltung der Mittel in Aussicht genommen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

12. Einzelplan 20 – Hochbauten

Aufwendige und nicht genehmigte Bauausführungen bei Unterkünften für Sicherungskräfte

Ein Staatshochbauamt ist beim Neubau von Unterkünften für Sicherungskräfte mehrfach von der genehmigten Planung abgewichen. Hierdurch sowie durch zwar genehmigte, aber zu aufwendige bauliche Maßnahmen sind Mehrkosten von rd. 332 000 DM entstanden.

In seinem Jahresbericht 1993 hatte der LRH bereits über Mängel beim Bau der Unterkünfte für Sicherungskräfte berichtet (Drs 12/4820, Abschn. V, Nr. 46, S. 131). Die Fortsetzung der Prüfung hat die unwirtschaftliche Durchführung bestätigt.

Technikgebäude – Funkmast –

Zur Aufnahme von Kabeln und technischen Geräten für den Betrieb eines ca. 70 m hohen Funkmastes plante das Staatshochbauamt für rd. 40 000 DM ein Technikgebäude mit einem Pultdach in unmittelbarer Nähe des Funkmastes. Aufgrund der baufachlichen Prüfung der Haushaltsunterlage – Bau – (HU – Bau -) forderte die Bezirksregierung nicht nur die Errichtung eines weniger aufwendigen Gebäudes (z. B. Fertiggarage), sondern reduzierte die veranschlagten Kosten auf 20 000 DM. Das damals zuständige Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr bekräftigte dieses im Rahmen seiner baufachlichen Genehmigung ausdrücklich.

Das Staatshochbauamt ließ gleichwohl ein Gebäude in Ziegelverblendmauerwerk mit pyramidenförmigem Dach innerhalb des Funkturms bauen und im übrigen den Fundamentsockel des Funkturms mit Ziegelmauerwerk verblenden. Dadurch sind Mehrkosten von rd. 60 000 DM entstanden.

Oberlichtband

Bei einer Kfz-Halle, von der ein Teil auch für sportliche Aktivitäten vorgesehen war, hatte die Bezirksregierung ausdrücklich bestimmt, daß nur in diesem Bereich und ausschließlich auf der Hofseite das Dach mit einem Oberlichtband versehen werden sollte. Die straßenseitige Dachfläche sollte einen von der Traufe bis zum First durchgehenden Ziegelbelag erhalten.

Das Staatshochbauamt ließ dennoch auf der Hofseite des Dachs in gesamter Gebäudelänge das Oberlichtband herstellen und die Dachfläche auf der Straßenseite nicht durchgehend, sondern mit einem ca. 2,80 m vor dem First ansetzenden Höhenversatz von ca. 20 cm ausführen. Dieses führte zu Mehrkosten von rd. 69 000 DM.

Klinkerpflasterung

Nach der genehmigten HU – Bau – sollten für die Gehwege und Straßen im Unterkunftsgebiet rot-buntes Betonverbundpflaster und für die Randeinfassungen Rasenbord- bzw. Tiefbordsteine verwendet werden.

Das Staatshochbauamt ließ statt dessen – mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde – die gesamten Verkehrsflächen in flach verlegtem Klinkerpflaster und die Randeinfassungen in Klinker-Rollschichtmauerwerk herstellen. Der Mehraufwand betrug dadurch rd. 130 000 DM. Die von der Oberfinanzdirektion geltend gemachten gestalterischen Gründe rechtfertigen nach Ansicht des LRH nicht die erheblichen Mehrkosten.

Außenanlagen

Das Staatshochbauamt ließ die Zwischenräume zwischen den Unterkunfts- und Verwaltungsgebäuden Nrn. 2, 3 und 4 mit hölzernen Pergolen schließen. Es ließ außerdem für die Aufschüttung von Sichtschutzwällen zwischen den Häusern 1 und 2 sowie 1 und 9 aus einer Fläche von rd. 2 900 m² Boden ausheben, so daß ein künstlicher Teich entstand, und im übrigen zur Abgrenzung einer Uferseite hölzerne Palisaden einbauen.

Die Pergolen und Palisaden waren nicht genehmigt. Den Bodenbewegungen für die Sichtschutzwälle und den künstlichen Teich hatte die Aufsichtsbehörde in eigener Zuständigkeit als nicht erhebliche Abweichung von der Planung zugestimmt. Diese Maßnahmen, die Kosten von rd. 73 000 DM verursacht haben, waren nach Auffassung des LRH nicht erforderlich.

Einen Sichtschutz, mit dem die Aufschüttung der Wälle begründet wurde, hätte das Staatshochbauamt durch Baum- und Buschpflanzungen wesentlich kostengünstiger herstellen können.

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. 1992, 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. Nichtbeachtung der Dienstkleidungsvorschriften der Polizei

Kapitel 03 20

Eine Polizeibehörde hat die vom Innenministerium auch im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungsführung erlassenen Dienstkleidungsvorschriften über Jahre nicht hinreichend beachtet. Durch die für die Aufsicht zuständigen Stellen sind die zum Teil gravierenden Verstöße unbeanstandet geblieben.

Die Polizeivollzugsbeamten erhalten vom Land gemäß § 224 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtengesetz Bekleidung und Ausrüstung, die die besondere Art des Dienstes erfordert. Die Gegenstände werden zentral für das Land beschafft. Ihre Lagerung und Ausgabe obliegt den bei neun Polizeidienststellen für die ihnen jeweils zugeordneten Beamten eingerichteten Bekleidungskammern. Die Einzelheiten der Aufgabenwahrnehmung hat das Innenministerium in Dienstkleidungsvorschriften geregelt. Diese sollen insbesondere auch eine sparsame und wirtschaftliche Verwaltungsführung sicherstellen.

Bei einer Polizeibehörde in H ist eine Bekleidungskammer gebildet. Der LRH hat diese Kammer, die von einer Sachgebietsleiterin, einer Angestellten, einem Kammerwart sowie zwei Lohnempfängern verwaltet wurde, örtlich geprüft und u. a. festgestellt:

Vernichtung von Dienstkleidung und Ausrüstungsgegenständen

Anfang August 1990 trat ein Wechsel in der Sachgebietsleitung ein. Im September fand auf Initiative der neuen Sachgebietsleiterin eine Besichtigung der Bestände statt. Sie hatte den Eindruck, daß in der Bekleidungskammer „Bekleidungs- und Ausrüstungsgegenstände lagerten, die zum Teil seit Jahrzehnten nicht mehr gebrauchsfähig waren“, die etwa ein Drittel der Lagerkapazität beanspruchten und die damit die ohnehin bestehende räumliche Enge noch erheblich verschärften.

Bei der Besichtigung wurden große Mengen an – zu einem erheblichen Teil noch nicht getragenen bzw. benutzten – Dienstkleidungsstücken und Ausrüstungsgegenständen als nicht mehr für den Polizeidienst verwendbar festgestellt. Daraufhin ordnete die Sachgebietsleiterin mündlich gegenüber dem Kammerpersonal die Vernichtung dieser Bestände an.

Den Unterlagen war nicht zu entnehmen, welche Dienstkleidungsstücke und Ausrüstungsgegenstände in welcher Anzahl alsdann beseitigt wurden: Eine genaue Aufstellung wurde nicht gefertigt. Die vernichteten Sachen wurden auch nicht in den Bestandskarteien der Kammer abgesetzt. Vielmehr wurden zum 1.1.1991 neue Karteien angelegt, in die nur noch die durch eine Inventur festgestellten Bestände eingetragen wurden, ohne Rücksicht darauf, inwieweit Veränderungen auf der Vernichtung vom September 1990 beruhten.

Der Wert der vernichteten Gegenstände scheint nicht unbeachtlich gewesen zu sein. Soweit sich dies nachträglich feststellen ließ, dürften allein die beseitigten ungetragenen Kleidungsstücke einen Neubeschaffungswert von über 125.000 DM besessen haben.

Die Vernichtung der Dienstkleidung und der Ausrüstungsgegenstände verstieß gegen die vom Innenministerium erlassenen Dienstkleidungsvorschriften und ergänzenden Regelungen. Danach hätten insbesondere zunächst die Gegenstände, soweit sie „ohne größere Abänderungen oder unwirtschaftliche Instandsetzung noch als Ausbildungskleidung“ getragen werden konnten, an die Landesbereitschaftspolizei abgegeben werden müssen. Im übrigen hätte versucht werden müssen, sie „unter Beachtung der notwendigen Sicherheitsmaßnahmen als Altstoffe“ zu veräußern. Unter Mißachtung dessen wurde jedoch von vornherein darauf verzichtet, die Gegenstände ggf. noch weiterhin für Zwecke des Landes zu nutzen oder Einnahmen zu erzielen. Es wurden im Gegenteil anlässlich der Vernichtung noch Transportkosten übernommen und Gebühren an die Stadt H gezahlt.

Weitere Verstöße

Die geprüfte Polizeibehörde verstieß nicht nur im Zusammenhang mit der Vernichtung von Dienstkleidung und Ausrüstungsgegenständen im September 1990 gegen die Dienstkleidungsvorschriften. Vielmehr beachtete sie die maßgebenden Regelungen bereits seit Jahren nicht hinreichend, ohne daß die aufsichtsführenden Stellen dagegen eingeschritten sind. So stellte der LRH z. B. weiter fest:

- Die Bekleidungskammern haben nach Maßgabe der Dienstkleidungsvorschriften Bestandskarteien zu führen. Abgesehen davon, daß die geprüfte Kammer sich darüber hinwegsetzte, als sie es im September 1990 unterließ, die vernichteten Dienstkleidungs- und Ausrüstungsgegenstände zu buchen, wiesen die Unterlagen, wie bereits wenige Stichproben ergaben, auch im übrigen zahlreiche Unstimmigkeiten auf.
- Der Leiter der Polizeiwirtschaftsverwaltung und der Bekleidungsachbearbeiter haben wiederkehrend stichprobenweise Bestandsprüfungen durchzuführen und sich von der geordneten Unterbringung, Lagerung usw. der Bestände zu überzeugen. Dies soll nach den Angaben der geprüften Behörde auch bei ihr stattgefunden haben, und entsprechende Vermerke sollen für die Akten gefertigt worden sein. Als der LRH seine örtlichen Erhebungen durchführte, waren derartige Unterlagen jedoch nicht vorhanden.
- Zweimal jährlich hat eine Abschätzungskommission die Bestände darauf „zu überprüfen, ob Dienstkleidungsstücke vorhanden sind, die im Polizeidienst nicht mehr verwendet werden können“. Ggf. hat sie die ordnungsgemäße Aussonde-

zung unter gleichzeitiger Entscheidung über eine wirtschaftliche Verwendung der Gegenstände anzuordnen. Anlaß für die oben geschilderte Vernichtung von Dienstkleidung und Ausrüstungsgegenständen war, daß die vorgeschriebenen Aussonderungen offenbar seit langem nicht mehr in der erforderlichen Weise stattgefunden hatten. Anderenfalls hätte es nicht zu der im September 1990 festgestellten Lagerung von Gegenständen kommen können, „die zum Teil seit Jahrzehnten nicht mehr gebrauchsfähig waren“.

- Bei jedem Wechsel des Bekleidungssachbearbeiters sind die Kammerbestände vom ausscheidenden Beamten an den Nachfolger ordnungsgemäß zu übergeben. Darüber sind Niederschriften zu fertigen, in die alle etwaigen Mängel aufzunehmen sind. Niederschriften über Wechsel auf dem Dienstposten des Bekleidungssachbearbeiters zum 1.1.1987 und 1.8.1990 konnte die geprüfte Kammer jedoch nicht vorlegen.

Würdigung

Die Polizeibehörde in H und ihre Bekleidungskammer ließen danach über Jahre die Dienstkleidungsvorschriften des Innenministeriums und die dazu ergangenen ergänzenden Regelungen unbeachtet. Sie verstießen damit auch gegen das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungsführung (§ 7 Abs. 1 LHO). Erschwerend kommt hinzu, daß die Vorprüfungsstelle dies bereits 1987 beanstandet hatte, die Polizeibehörde die künftige Beachtung der Vorschriften auch zusicherte, ihre bestimmungswidrige Handhabung gleichwohl fortsetzte und dem Land schließlich durch die Vernichtung von Dienstkleidung und Ausrüstungsgegenständen einen Schaden zufügte.

Dem LRH ist unerklärlich, wie die nachhaltige Nichtbeachtung der Vorschriften von den für die Aufsicht zuständigen Stellen hat unbeanstandet bleiben können. Die zuständige Bezirksregierung teilt dazu zwar mit, „daß auch durch regelmäßige bzw. sporadische Geschäftsprüfungen die Vernichtung der Bekleidungsstücke nicht hätte verhindert werden können. Es wären allenfalls kleine Unstimmigkeiten aufgedeckt worden“. Es ist jedoch unverständlich, aus welchen Gründen die Aufsicht nicht in der Lage sein sollte, durch örtliche Prüfungen rechtzeitig das Entstehen unhaltbarer Zustände zu erkennen, wie sie schließlich bei der Besichtigung Anfang September 1990 festgestellt worden sind und zur Vernichtung großer Mengen von Dienstkleidung und Ausrüstungsgegenständen geführt haben.

Das Innenministerium hat nach seiner Antwort „mit den ... Bekleidungskammern die Prüfungsmitteilung erörtert“ und „auf die vorschriftsmäßige Aufgabenwahrnehmung in bezug auf die Verwendung von Dienstkleidungsstücken ... besonders hingewiesen.“ Es wird für die Zukunft aber insbesondere noch sicherzustellen haben, daß die aufsichtsführenden Stellen die ihnen obliegenden Überwachungsfunktionen wirkungsvoll wahrnehmen.

Für die geprüfte Bekleidungskammer bei der Polizeidienststelle in H bleibt im übrigen zu prüfen, ob sie, da die Räume für eine sachgerechte Lagerung der Dienstkleidung und Ausrüstungsgegenstände nicht hinreichend geeignet erscheinen, mit der Bekleidungskammer bei einer anderen Dienststelle am selben Ort zusammengelegt werden sollte.

Hierzu hat das Innenministerium mitgeteilt, es beabsichtige, die Zuständigkeiten und die Anzahl der Bekleidungskammern im Land Niedersachsen neu zu regeln. Dabei würden auch die räumlichen Zuordnungen in der Region H mit überprüft werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

3. Förderung des „Tages der Niedersachsen“

Kapitel 03 02

Bei der Vergabe von Zuwendungen zur Förderung des „Tages der Niedersachsen“ hat das Land den Einsatz der Haushaltsmittel nicht hinreichend gesteuert.

Seit 1981 findet jährlich in einer anderen Stadt der "Tag der Niedersachsen" statt. An der Ausrichtung beteiligen sich das Land unter der Federführung des Innenministeriums, die jeweilige gastgebende Kommune sowie Verbände und Organisationen wie z. B. der Landesmusikrat, die Landesvereinigung kulturelle Jugendbildung, der Landestrachtenverband, die Jugendfeuerwehr oder der Landessportbund. Die Koordination liegt in den Händen eines vorbereitenden „Kuratoriums“ unter dem Vorsitz des Innenministers, eines „Programmbeirats“ und einer „Arbeitsgruppe“.

Finanziell beteiligt sich das Land an den Veranstaltungen vor allem mit Zuwendungen zur Projektförderung, die das Innenministerium an die gastgebende Stadt sowie mitwirkende Verbände und Organisationen vergibt. Ferner führt es Werbemaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit durch. Insgesamt belaufen sich diese Ausgaben auf jährlich über 400 000 DM.

Der LRH hat beim Innenministerium die Ausgaben und die Überwachung der Verwendung der Landesmittel stichprobenweise örtlich geprüft und dabei u. a. festgestellt:

Höhe des Landesanteils

Die Gewährung von Zuwendungen ist nach §§ 23, 44 LHO nur zulässig, soweit das Landesinteresse an dem zu fördernden Zweck ohne die finanzielle Beteiligung des Landes nicht oder nicht ausreichend befriedigt werden kann. Nach den Verwaltungsvorschriften Nrn. 2.2 und 2.3 zu § 44 LHO sind deshalb grundsätzlich nur Teilfinanzierungen zulässig, während Vollfinanzierungen allenfalls in Betracht kommen können, wenn Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zwecks kein oder nur ein geringes Interesse haben, das gegenüber dem Landesinteresse nicht ins Gewicht fällt, oder wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang lediglich bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Land möglich ist.

Nach den vom LRH im Rahmen seiner Erhebungen geprüften Unterlagen für die „Tage der Niedersachsen“ 1989 und 1990 sagte das Ministerium nahezu einem Drittel der mitwirkenden Verbände und Organisationen Finanzierungsanteile von über 90 v. H. an den erwarteten zuwendungsfähigen Ausgaben zu. Es übernahm damit – ohne die Gründe für die außergewöhnlich hohe Landesbeteiligung aktenkundig zu machen – nahezu Vollfinanzierungen. Der LRH hat die Frage aufgeworfen, ob dies der Interessenlage des Landes und der Zuwendungsempfänger unter Berücksichtigung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprochen hat. Denn Vereine, Verbände und andere Einrichtungen mit einem so geringen Eigeninteresse am „Tag der Niedersachsen“, wie es in diesen Fällen berücksichtigt worden war, dürften kaum als Teilnehmer geeignet sein.

Das Innenministerium hat hierzu insbesondere auf das erhebliche Landesinteresse am „Tag der Niedersachsen“ und an der Programmgestaltung hingewiesen. Weiter hat es ausgeführt, selbstverständlich hätten auch die mitwirkenden Verbände ein Eigeninteresse an einer Selbstdarstellung auf diesen Veranstaltungen. Sie würden neben einem finanziellen Beitrag zum Teil aber auch noch Sachleistungen in Gestalt von Ausstattungsgegenständen zur Verfügung stellen. Unabhängig davon ist das Ministerium nach seiner Antwort zwischenzeitlich bestrebt, auf höhere finanzielle Eigenan-

teile der mitwirkenden Organisationen hinzuwirken. Dazu werden nach seiner Einschätzung nicht zuletzt auch Kürzungen der Landesmittel zwingen, die aufgrund der angespannten Haushaltslage zu erwarten sind.

Nach Auffassung des LRH haben die Bewilligungsbehörden das Landesinteresse an zu fördernden Maßnahmen, wenn der Finanzierungsanteil des Landes überwiegt, dies eingehend aktenkundig zu begründen. Das wird das Innenministerium künftig mit zu beachten haben.

Unzulässige Festbetragsfinanzierungen

Das Innenministerium vergab alle Zuwendungen als Festbetragsfinanzierungen. Das galt auch in den Fällen, in denen es einen Landesanteil von über 90 v. H. an den erwarteten zuwendungsfähigen Ausgaben übernahm. Dies führte zu unververtretbaren Ergebnissen:

Den Zuwendungsempfängern entstanden überwiegend geringere Ausgaben, als sie sie in ihren Anträgen angegeben hatten und dementsprechend in den Bewilligungsbescheiden zugrunde gelegt wurden. Die Folge war, daß die – ohnehin zum Teil schon sehr hohen – Finanzierungsanteile des Landes gegenüber den Zusagen vielfach noch deutlich anwuchsen. In mehreren Fällen stiegen in einer Höhe von 41 bis 60 v. H. vorgesehene Landesbeteiligungen auf 97 bis 100 v. H.

Ändert sich bei Festbetragsfinanzierungen nachträglich die Höhe der Ausgaben oder ihre Finanzierung, berechtigt das zur Rückforderung von Fördermitteln nur, soweit diese infolgedessen die Ausgaben überschreiten. Das Land konnte deshalb vorliegend nur in einem einzigen Fall, in dem die Landesbeteiligung von 79 v. H. auf 124 v. H. gestiegen war, Mittel wieder einziehen. Bei mehr als der Hälfte der gewährten Zuwendungen mußte es dagegen deutliche Erhöhungen seiner sich aus den Bewilligungsbescheiden ergebenden v. H.-Anteile an den Ausgaben ohne Rücksicht auf seine Interessenlage und die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hinnehmen.

Solche Ergebnisse sind haushaltsrechtlich unververtretbar. Das Finanzministerium hat mit Runderlaß vom 23.8.1983 (Nds. MBl. S. 841) zu Nr. 2.2.1 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften angemerkt, daß eine Festbetragsfinanzierung ungeeignet sei, wenn das Land mehr als 50 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben finanziert. Nach Auffassung des LRH muß dieser Grundsatz prinzipiell für alle Zuwendungen nach den §§ 23, 44 LHO gelten.

Das Innenministerium hat seine Förderungen für den „Tag der Niedersachsen“ zwischenzeitlich von der Festbetragsfinanzierung auf Anteilfinanzierung umgestellt.

Ungenauere Angabe des Zweckes

Nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 3.2 zu § 44 LHO müssen Anträge auf Zuwendungen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen erforderlichen Angaben enthalten. Nach Nr. 3.3.1 sind ihnen bei Projektförderungen Finanzierungspläne mit einer aufgegliederten Berechnung der mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben und einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung beizufügen. Nach Nrn. 4.2.3 und 4.2.4 sind der Zweck und die zuwendungsfähigen Ausgaben im Bewilligungsbescheid entsprechend genau zu bezeichnen.

Das Innenministerium beschrieb den Zweck demgegenüber in den Bescheiden stets gleichlautend mit den Worten "für die Vorbereitung und

Durchführung Ihrer Programmebeiträge", ohne anzugeben, für welche konkreten Beiträge zum "Tag der Niedersachsen" die Mittel damit bestimmt waren. Auch den eingereichten Anträgen und Finanzierungsplänen war dies nicht zu entnehmen. Die Unterlagen enthielten lediglich Angaben über allgemeine Ausgabepositionen wie Reisekosten, Materialien, Honorare usw. Infolgedessen wiesen die Verwendungsnachweise ebenfalls nur Aufstellungen solcher allgemeinen Ausgabepositionen aus und waren damit – auch in Verbindung mit den eingereichten Belegen – oft so wenig aussagekräftig, daß nicht einmal annähernd ein Zusammenhang der Ausgaben mit dem "Tag der Niedersachsen" zu erkennen war.

Unter den vom LRH festgestellten Umständen waren Handhaben des Landes, den Einsatz seiner Fördermittel im Landesinteresse gezielt zu steuern, praktisch nicht vorhanden. Dies war mit den gesetzlichen Vorgaben der §§ 23, 44 LHO nicht vereinbar.

Nach seiner Antwort verlangt das Innenministerium zwischenzeitlich von den Zuwendungsempfängern in ihren Anträgen und den Finanzierungsplänen Angaben über die jeweiligen Programmebeiträge. Diese werden in die Bewilligungsbescheide übernommen und sind auch in den Verwendungsnachweisen aufzuführen.

Ausblick

Der LRH geht nach der Antwort des Innenministeriums davon aus, daß die Zuwendungen des Landes zur Förderung des "Tages der Niedersachsen" nunmehr dem Zuwendungsrecht entsprechend abgewickelt und damit der Einsatz der Haushaltsmittel vom Land in der gebotenen Weise gesteuert wird.

Zu prüfen bleibt, ob die Veranstaltung angesichts der angespannten Haushaltslage künftig in einem zweijährigen Turnus stattfinden sollte. Insoweit sind die Erörterungen mit der Landesregierung noch nicht abgeschlossen.

Finanzministerium Einzelplan 04

4. Finanzämter für Fahndung und Strafsachen Kapitel 04 06

Die Einrichtung von Finanzämtern für Fahndung und Strafsachen hat sich bewährt.

Die Verwaltung muß die Grundlagen der Personalbedarfsberechnung überprüfen.

Bei der Bearbeitung von Fahndungsfällen haben sich erhebliche Verzögerungen ergeben.

Vorbemerkung

Die Finanzbehörden haben bei Steuerordnungswidrigkeiten die Sachverhalte zu ermitteln und ggf. ein Bußgeld festzusetzen und zu erheben. Auch in Steuerstrafverfahren führen sie Ermittlungen selbständig durch. Sie können die Strafsache jederzeit – z. B. wegen ihrer Bedeutung – an die Staatsanwaltschaft abgeben. Diese kann eine

Strafsache jederzeit an sich ziehen. Über Art und Höhe einer Bestrafung von Steuerbürgern entscheiden ausschließlich die Gerichte.

Aufgabe der Steuerfahndung ist es, Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten zu erforschen und in diesen Fällen auch die Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln sowie unbekanntes Steuerfälle aufzudecken.

Die Bußgeld- und Strafsachenstelle erfährt die für sie bedeutsamen Sachverhalte vornehmlich durch die Besteuerungsfinanzämter (z. B. aufgrund von abgeschlossenen Betriebsprüfungen), durch Anzeigen und auch durch Selbstanzeigen von Steuerpflichtigen. Hinzu kommen die von der Steuerfahndung z. B. aufgrund von Anzeigen oder Hinweisen der Betriebsprüfungsstellen ermittelten Fälle.

Wegen der vielfältigen Zusammenarbeit beider Bereiche hatte der LRH bereits 1973 vorgeschlagen, die damals drei selbständigen Steuerfahndungsstellen mit den bei einigen Finanzämtern schon zentralisierten Strafsachenstellen zu besonderen Finanzämtern zusammenzufassen und hierdurch Rationalisierungsmöglichkeiten zu nutzen (Denkschrift für das Rj. 1971, S. 17 ff.). Die Verwaltung ist diesem Vorschlag 1982 mit der Einrichtung der Finanzämter für Fahndung und Strafsachen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Oldenburg gefolgt. Bei ihnen waren Ende 1992 im Bußgeld- und Strafsachenbereich 58 Sachbearbeiter und in der Fahndung 137 Prüfer des gehobenen Dienstes tätig.

Der LRH hat die vier Finanzämter für Fahndung und Strafsachen – mit Unterbrechungen – von 1989 bis 1993 geprüft.

Zusammenarbeit

- a) Die Bereiche Fahndung und Strafsachen arbeiten in den 1982 neu eingerichteten Finanzämtern reibungslos zusammen als vorher. Die für eine enge Zusammenarbeit und eine rationelle Aufgabenerledigung erforderliche gemeinsame Unterbringung beider Bereiche war bei einem der Finanzämter noch nicht gegeben.
- b) Die Zusammenführung beider Bereiche und die wesentlich verbesserte Dienstpostenbewertung haben die Auslese der Strafsachenbearbeiter erheblich erleichtert. In zunehmender Zahl wechseln Sachbearbeiter für Strafsachen – nach Einarbeitung bei Besteuerungsfinanzämtern – auf Dienstposten in der Steuerfahndung ihres Amtes.

Der Einsatz dieser Beamten in der Steuerfahndung hat sich grundsätzlich bewährt. Die Verwaltung sollte aber darauf hinwirken, daß stets ein erheblicher Teil der Fahndungsprüfer aus dem Kreis der Betriebsprüfer gewonnen wird, weil diese wegen ihrer Spezialausbildung und ihrer Erfahrungen im Außendienst für die Fahndungstätigkeit besonders geeignet sind.

- c) In dem u. a. für die Kartei- und Listenführung zuständigen Bürobetriebsdienst bestehen noch Rationalisierungsmöglichkeiten. So werden für die Steuerfahndung und für die Bußgeld- und Strafsachenstelle die Karteien und Listen noch von getrennten Arbeitsbereichen geführt. Dies verursacht insbesondere wegen der zum Teil doppelt erfaßten Fälle unnötigen Aufwand. Der LRH hat angeregt, diese gleichgelagerten Aufgaben zusammenzufassen und im übrigen weitgehend maschinell zu unterstützen. Die Verwaltung will diese Vorschläge realisieren.

Personalbedarf

Das Personal wird den Finanzämtern auf der Grundlage eines weitgehend nach bundeseinheitlichen Vorgaben berechneten Bedarfs zugewiesen. Diese Vorgaben sind in verschiedenen Punkten überprüfungsbedürftig.

Danach werden einem Fahndungs-Sachgebietsleiter – wie im Betriebsprüfungsdienst – jeweils zehn Prüfer zugerechnet. Diese Leitungsspanne ist nicht sachgerecht, weil die Tätigkeit eines Betriebsprüfungs-Sachgebietsleiters grundsätzlich nicht mit der eines Fahndungs-Sachgebietsleiters vergleichbar ist. Die vielfältigen steuer- und strafrechtlichen Ermittlungen eines Fahndungsprüfers, die immer wieder erforderliche Einarbeitung in verschiedene, gleichzeitig laufende Prüfungen und die ständige Beobachtung des Fortgangs der zum Teil langwierigen Ermittlungen verlangen eine ständige und intensive „Betreuung“ der Fahndungsprüfer durch den Sachgebietsleiter. Um eine sach- und zeitgerechte Bearbeitung der Fälle zu erreichen, sollten einem Sachgebiet deutlich weniger als zehn Fahndungsprüfer zugeordnet werden.

Der Ermittlung des Bedarfs an Strafsachenbearbeitern wird die Zahl der bei den Besteuerungsfinanzämtern geführten Einkommensteuerpflichtigen des Veranlagungs- und bestimmter Steuerpflichtiger des Arbeitnehmerbereichs zugrunde gelegt. Diese Zahlen allein sind keine geeignete Berechnungsgrundlage, weil die Belastung der Bußgeld- und Strafsachenstellen wesentlich durch die Intensität der (notwendigen) Zusammenarbeit mit den Besteuerungs- und Betriebsprüfungsfinanzämtern und durch strukturelle Besonderheiten im jeweiligen Zuständigkeitsbereich bestimmt wird.

Die Berechnungsgrundlage erfaßt solche Belastungsunterschiede und somit den tatsächlichen Arbeitsanfall unzureichend. Sie hat für zwei Bußgeld- und Strafsachenstellen einen zu hohen Personalbedarf ergeben. Das eine Finanzamt hat deshalb von den für die Bußgeld- und Strafsachenstelle vorgesehenen 20 Stellen vier in die durch Großfälle besonders belastete Steuerfahndung verlagert.

Die Verwaltung läßt die Grundlagen für den Bedarf an Fahndungs-Sachgebietsleitern und Strafsachenbearbeitern inzwischen durch die Länder-Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ untersuchen. Ein Mehrbedarf an Stellen dürfte sich hierdurch insgesamt nicht ergeben.

Für den Schreibdienst hat die Verwaltung auf Anregung des LRH den Bedarf inzwischen überprüft und erheblich niedrigere durchschnittliche Bearbeitungszeiten berücksichtigt. Zu der ebenfalls überhöhten Bedarfsbemessung für den Bürobedienstet der Bußgeld- und Strafsachenstellen steht eine Stellungnahme der Verwaltung noch aus.

Personal- und Arbeitslage

Steuerfahndung

- a) In der Steuerfahndung waren jahrelang bis zu einem Drittel der für Fahndungsprüfer zugewiesenen Stellen unbesetzt (bei einem Finanzamt durchschnittlich zehn Stellen). Inzwischen hat sich die Personallage gebessert.

Die hohe Unterbesetzung des Fahndungsbereichs führte bei einem Finanzamt in zahlreichen älteren Fahndungsfällen zu Bearbeitungszeiten von fünf und mehr Jahren. Besonders zu beanstanden waren auch längere – sachlich nicht begründete – Bearbeitungspausen. Nachteilig wirkte sich die ungünstige Personallage bei diesem Amt zudem auf die von den Betriebsprüfungsstellen durchgeführten Außenprüfungen aus. So konnten des öfteren gemeinsame Prüfungen wegen Personalmangels nicht durchgeführt werden, obwohl in diesen – finanziell meist lohnenden – Fällen nach Einleitung eines Steuerstrafverfahrens Fahndungsmaßnahmen geboten gewesen wären.

Bei zwei anderen Finanzämtern waren zwar im Verhältnis weniger ältere Fahndungsfälle noch unerledigt, jedoch hatte es auch dort zahlreiche Fälle mit langen

Bearbeitungszeiten gegeben, die zum Teil ebenfalls auf jahrelangen – sachlich nicht begründeten – Bearbeitungspausen beruhen.

Bearbeitungszeiten dieser Dauer, die sich zudem anschließend noch um Zeiten für die strafrechtliche Prüfung durch die Bußgeld- und Strafsachenstelle oder die Staatsanwaltschaft verlängern, sind grundsätzlich nicht hinnehmbar. Sie führen nicht nur vermehrt zu Beweisschwierigkeiten, sondern können sich nach der Rechtsprechung der Strafgerichte auch strafmildernd auswirken. Hinzu kommt die für den betroffenen Steuerpflichtigen belastende jahrelange Ungewißheit über den Ausgang des Steuerstrafverfahrens.

Es ist zu erwarten, daß künftig durch eine ausreichende Besetzung der Steuerfahndung und durch verbesserte Maßnahmen der Dienstaufsicht sachlich nicht begründete Verzögerungen bei der Bearbeitung von Fahndungsfällen vermieden werden. Außerdem sollte zur Beschleunigung der Verfahren die Steuerfahndung in geeigneten Fällen frühzeitig mit der Bußgeld- und Strafsachenstelle klären, ob noch weitere strafrechtliche Ermittlungen geboten sind oder ob die Prüfung abgeschlossen werden kann.

- b) Auch Vorermittlungen hat die Steuerfahndung nicht immer zügig betrieben. So waren Anzeigen und sonstige Hinweise über mögliche Steuerverkürzungen bei einigen Fahndungsprüfern jahrelang unerledigt. Die Prüfer hätten zeitnah erforderliche Vorermittlungen anstellen und entscheiden müssen, ob der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit oder Steuerstraftat nicht ausgeschlossen werden kann und deshalb ggf. ein Bußgeld- oder Steuerstrafverfahren einzuleiten ist. Anderenfalls mußten sie das Kontrollmaterial dem zuständigen Besteuerungsfinanzamt zur steuerlichen Auswertung zuleiten.
- c) Verzögerungen sind auch dadurch verursacht worden, daß einige Prüfer zu viele Fahndungsfälle gleichzeitig zu bearbeiten hatten. Sie mußten die einzelnen Prüfungen deshalb zu häufig unterbrechen und sich danach stets von neuem in die Besonderheiten des Falles einarbeiten. Dies ließ eine kontinuierliche und wirtschaftliche Bearbeitung der Fälle kaum zu. Ein Fahndungsprüfer sollte im allgemeinen nicht mehr Fälle gleichzeitig bearbeiten, als er durchschnittlich jährlich erledigen kann (z. Z. etwa zwölf bis 13 Fälle).

Bußgeld- und Strafsachenstellen

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen waren im allgemeinen ausreichend besetzt und prüften eingegangene Fälle bußgeld- und steuerstrafrechtlich weitgehend zeitnah. Lediglich in einer Stelle dauerte die Bearbeitung mehrerer Strafsachen – ohne sachliche Gründe – mehr als drei Jahre. Durch vorübergehende personelle Verstärkung waren ältere Fälle zum Abschluß gebracht worden.

Würdigung

Die Einrichtung von Finanzämtern für Fahndung und Strafsachen hat sich bewährt. Diese Organisationsform ist geeignet, durch ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen von Steuerfahndung und Bußgeld- und Strafsachenstellen sowie eine enge Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaften und Gerichten die Steuerstraffälle wirksamer und zügiger zu bearbeiten. Hierfür ist es aber erforderlich, daß die Finanzämter für Fahndung und Strafsachen im Rahmen der vorhandenen Stellen mit dem benötigten Personal ausgestattet und noch bestehende Rationalisierungsmöglichkeiten, insbesondere durch verstärkten Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik, voll genutzt werden.

5. Vorauszahlungen zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer

Kapitel 04 06

Die Finanzämter haben die Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen wiederholt nicht an die voraussichtliche Steuerschuld angepaßt. Außerdem haben sie häufig hohe Abschlußzahlungen erst längere Zeit nach Eingang der Steuererklärungen festgesetzt. Insoweit haben die Finanzämter das Gebot der rechtzeitigen Einnahmeerhebung und die Grundsätze der gleichmäßigen Besteuerung nicht immer beachtet.

Unzureichend festgesetzte Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen

Die Steuerpflichtigen haben auf ihre für das laufende Kalenderjahr voraussichtlich geschuldete Einkommen- oder Körperschaftsteuer vierteljährlich Vorauszahlungen zu leisten. Diese bemessen sich grundsätzlich nach der Steuer, die sich bei der letzten Veranlagung ergeben hat. Die Vorauszahlungen werden deshalb bei den maschinell durchgeführten Veranlagungen durch entsprechende Dateneingaben gleichzeitig nach den veranlagten Ergebnissen – ggf. noch bis 15 Monate nach Ablauf des betreffenden Kalenderjahres – festgesetzt. Hat der Bearbeiter die Vorauszahlungen nicht angepaßt und weicht das Vorauszahlungssoll des laufenden – und ggf. des vorhergehenden – Kalenderjahres wesentlich von dem Veranlagungssoll ab, so wird er durch einen maschinell ausgedruckten Hinweis zur Prüfung veranlaßt. Insoweit hat der LRH kaum noch Mängel festgestellt.

Das Finanzamt hat die Möglichkeit, die Vorauszahlungen aber auch an die Steuer anzupassen, die sich für das Kalenderjahr voraussichtlich ergeben wird. Herabsetzungen werden im allgemeinen von den Steuerpflichtigen veranlaßt. Die erhöhte Festsetzung von Vorauszahlungen muß das Finanzamt von Amts wegen vornehmen, wenn ihm Sachverhalte bekannt werden, aus denen auf Einkommenserhöhungen zu schließen ist.

Die Festsetzung zutreffender Vorauszahlungen ist im Interesse einer rechtzeitigen Vereinnahmung der gesetzlich geschuldeten Steuer besonders wichtig. Deshalb muß angestrebt werden, daß für den jeweiligen Veranlagungszeitraum die Summe der festgesetzten Vorauszahlungen der vom Steuerpflichtigen geschuldeten Jahressteuer etwa entspricht. Das ist in zunehmendem Maße nicht erreicht worden: Der Anteil der Abschlußzahlungen an der festgesetzten Einkommen- und Körperschaftsteuer ist von 15,7 v.H. im Veranlagungszeitraum 1985 (rd. 1,23 Milliarden DM) auf 19,6 v.H. im Veranlagungszeitraum 1991 (rd. 2,53 Milliarden DM) angestiegen.

Nach den Feststellungen des LRH haben die Finanzämter erkennbare Einkommenserhöhungen bei der Festsetzung von Vorauszahlungen nicht immer berücksichtigt. So haben sie wiederholt

- die Vorauszahlungen ohne nähere Prüfung nicht erhöht, obwohl sie im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren auf wesentliche Umsatzsteigerungen hingewiesen worden sind,
- Veräußerungsmitteilungen nicht ausgewertet und dadurch Gewinne aus der Veräußerung von betrieblich genutzten Grundstücken für die Erhöhung der Vorauszahlungen nicht erfaßt,
- die in Kapitalertragsteuer-Anmeldungen bezifferten Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften nicht für Rückschlüsse auf die Einkommenshöhe der Körperschaft genutzt,
- Mitteilungen anderer Finanzämter oder Dienststellen über Einkünfte aus Beteiligungen nicht zur erhöhten Festsetzung von Vorauszahlungen ausgewertet,

- Gewinne aus Betriebsveräußerungen oder -aufgaben für Vorauszahlungszwecke nicht (überschlägig) ermittelt und somit nicht berücksichtigt oder
- Gewinne aus (bekannten) Veräußerungen von Anteilen an Personengesellschaften allein wegen fehlender Mitteilungen des Betriebsfinanzamts außer acht gelassen.

Hierdurch sind hohe Steuerbeträge – in einigen Fällen mehrere Millionen DM (in einem Fall rd. 27,3 Millionen DM) – erst mit erheblicher Verzögerung bei der Einkommensteuer- oder Körperschaftsteueranlagung der Steuerpflichtigen festgesetzt worden.

Verspätete Bearbeitung bedeutender Steuerfälle

Die Finanzämter sind angewiesen, Steuerfälle mit erheblicher finanzieller Auswirkung umgehend nach Eingang der Steuererklärungen zu veranlagern. Der LRH hat bei acht Finanzämtern Fälle mit Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Abschlußzahlungen von mehr als 100 000 DM untersucht und dabei festgestellt, daß die Veranlagung in zahlreichen Fällen erst nach mehreren Monaten erfolgt ist, obwohl schon aus den erklärten Besteuerungsgrundlagen auf hohe Abschlußzahlungen zu schließen war:

Bearbeitungsdauer	Anzahl der Fälle	Abschlußzahlungen insgesamt
4 bis 6 Monate	108 Fälle	60,7 Millionen DM
7 bis 9 Monate	31 Fälle	14,7 Millionen DM
10 bis 12 Monate	11 Fälle	2,1 Millionen DM
über 12 Monate	9 Fälle	1,9 Millionen DM

Solche Verzögerungen traten selbst dann ein, wenn die Steuererklärungen aufgrund zu erwartender Abschlußzahlungen – entsprechend einer Anweisung der Oberfinanzdirektion Hannover – frühzeitig angefordert worden waren. Damit brachten sich die Finanzämter in Widerspruch zu ihrer eigenen Fristsetzung, die dadurch den Steuerpflichtigen im nachhinein unverständlich erscheinen mußte.

Würdigung

Nach § 34 Abs. 1 LHO sind die Finanzämter zur rechtzeitigen Einnahmeerhebung verpflichtet. Hiergegen haben sie in den Fällen verstoßen, in denen sie erkennbare Möglichkeiten zur Erhöhung der Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen nicht genutzt oder es versäumt haben, Abschlußzahlungen unverzüglich zu realisieren.

Ein Hinausschieben der Fälligkeit beeinträchtigt die Liquidität der Steuergläubiger und räumt dem Steuerschuldner ungerechtfertigte Zinsvorteile ein. Diese möglichst zu begrenzen, dient auch der Gerechtigkeit gegenüber den Arbeitnehmern, deren Steuern zeitnah im Abzugsverfahren erhoben werden. Ein gewisser Ausgleich wird zwar durch die ab dem Veranlagungszeitraum 1989 eingeführte Verzinsung von Steuernachzahlungen (§ 233 a Abgabenordnung) erreicht. Hierdurch werden die Nachteile für den Fiskus und die Vorteile des Steuerpflichtigen aber nur teilweise kompensiert, weil die Verzinsung erst 15 Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums beginnt und der Zinssatz von 6 v. H. oft unter dem Kapitalmarktzins liegt.

Der LRH verkennt nicht die schwierige Personal- und Arbeitslage der Finanzämter, auf die er bereits in seinem Jahresbericht 1993 hingewiesen hat (Drs 12/4820, Abschn. V, Nr. 4). Er ist aber gleichwohl der Auffassung, daß bei bedeutenden Fällen der frühzeitigen Steuerfestsetzung mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muß.

6. Besteuerung des Nutzungswerts der Wohnung im eigenen Haus

Kapitel 04 06

Die Finanzämter haben bei der Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung selbstgenutzter Wohnungen im eigenen Haus nicht immer die bestehenden Verwaltungsanweisungen beachtet, insbesondere häufiger Mietverhältnisse in demselben Haus nicht überprüft, zu geringe Mietwerte für die selbstgenutzte Wohnung der Besteuerung zugrunde gelegt oder Wohnungsnebenkosten unberechtigt zum Abzug zugelassen.

Vorbemerkung

Der Nutzungswert der Wohnung im eigenen Haus unterliegt seit dem Veranlagungszeitraum 1987 nicht mehr der Einkommensteuer. Bei Zwei- oder Mehrfamilienhäusern, die Steuerpflichtige in den Jahren davor erbaut oder erworben haben und selbst nutzen, besteht jedoch die Möglichkeit, die sogenannte Nutzungswertbesteuerung längstens bis einschließlich Veranlagungszeitraum 1998 fortzuführen. Hieran sind die Steuerpflichtigen regelmäßig aber nur interessiert, solange die auf die eigengenutzte Wohnung entfallenden Kosten – insbesondere Absetzungen für Abnutzung, Zinsen und Reparaturaufwendungen – den Mietwert der eigenen Wohnung übersteigen, weil sie den Verlust einkommensmindernd berücksichtigen können.

Ungeprüfte Mietverhältnisse

Voraussetzung für die Fortsetzung der Nutzungswertbesteuerung ist bei nach dem 29.7.1981 erworbenen oder erbauten Zwei- oder Mehrfamilienhäusern, daß die Steuerpflichtigen mindestens eine Wohnung darin vermieten. Deshalb müssen die Finanzämter in diesen Fällen, insbesondere bei Mietverhältnissen mit Angehörigen, prüfen, ob diese wie unter fremden Dritten vereinbart worden sind und auch tatsächlich so durchgeführt werden.

Die Finanzämter prüften wiederholt die Mietverhältnisse nicht – insbesondere auch nicht bei großen und teuren Objekten mit kleinen Einliegerwohnungen – und erkannten hohe Verluste aus Vermietung und Verpachtung (in mehreren Fällen jährlich mehr als 50 000 DM) steuerlich an, obwohl Zweifel an der Ernsthaftigkeit und tatsächlichen Durchführung der Mietverhältnisse angebracht waren. Zweifel bestanden nicht nur, weil die Steuerpflichtigen ungewöhnlich kleine Wohnungen vermieteten (häufig unter 30 m²) oder Mietverträge mit Eltern/Schwiegereltern oder anderen Angehörigen abschlossen, die ihre Hauptwohnung beibehielten, sondern auch, weil sie geringe Mieten vereinbarten, Mietverträge erst nachträglich schriftlich abschlossen oder Mietzahlungen hinnahmen, die nicht den vertraglichen Vereinbarungen entsprachen.

Durch die von den Finanzämtern – auch im Rahmen von Betriebsprüfungen – unterlassene Überprüfung der Mietverhältnisse sind Steuerausfälle eingetreten, die in Einzelfällen in mehreren Jahren insgesamt eine sechsstellige Höhe erreicht haben können.

Unzureichende Mietwerte

- a) Bei Ermittlung der Einkünfte ist als Mietwert der eigengenutzten Wohnung in der Regel die ortsübliche Miete für Wohnungen vergleichbarer Art, Lage und Ausstattung anzusetzen (Marktmiete).

Die Finanzämter legten jedoch häufig trotz gestiegener Marktmieten über Jahre hinweg unverändert zu geringe Mietwerte der Besteuerung zugrunde. Dies mag auch darin begründet sein, daß die Bearbeiter die zeitintensive Ermittlung von Vergleichsmieten scheuten und viele Finanzämter keine Mietspiegel oder vergleichbare Unterlagen haben, die eine einfache Überprüfung der erklärten Mietwerte ermöglichen. Der LRH hat deshalb angeregt, als Mietwerte mindestens die Beträge anzusetzen, die in der Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (Nds. GVBl. 1993 S. 85) für die Fehlbelegungsabgabe als Höchstbeträge festgelegt sind; diese Beträge sind zum Vergleich geeignet, weil ihnen die bei Neuvermietung erzielten Mieten für nicht preisgebundenen Wohnraum in den in der Verordnung genannten Städten und Gemeinden zugrunde liegen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung hierzu sind noch nicht abgeschlossen.

- b) Der Mietwert für selbstgenutzte Wohnungen in besonders aufwendig gebauten Zweifamilienhäusern (Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Gebäudes mehr als 900 000 DM) ist nicht anhand der Marktmiete, sondern der – im allgemeinen höheren – Kostenmiete zu ermitteln. Diese enthält u. a. eine angemessene Verzinsung der Bau- oder Anschaffungskosten und kann aus Vereinfachungsgründen mit 6 v. H. der Gesamtkosten für Gebäude und für Grund und Boden errechnet werden.

Die Finanzämter legten nur in wenigen der in Betracht kommenden Fälle die Kostenmiete der Besteuerung zugrunde. Häufig erreichten die bei diesen Objekten berücksichtigten Mietwerte nicht einmal die örtlichen Marktmieten, so daß Verluste in bis zu fünfstelliger Höhe jährlich einkommensmindernd berücksichtigt wurden.

Die Mietwertermittlung hat häufig bei der nächsten Veranlagung den Ansatz höherer Werte zur Folge, so daß sich die Verluste – auch für die Zukunft – verringern oder die Steuerpflichtigen die Nutzungswertbesteuerung sogar abwählen, weil sich statt Verlusten dann Überschüsse aus der selbstgenutzten Wohnung ergeben. Die Abwahl führt – neben einer zutreffenderen Besteuerung – auch zu einer nicht unwesentlichen Verwaltungsvereinfachung, so daß trotz der angespannten Arbeitslage der Finanzämter auf eine zutreffende Mietwertermittlung nicht verzichtet werden darf.

Umlagefähige Nebenkosten als Werbungskosten

Die Markt- und auch die Kostenmiete sind sogenannte Kaltmieten, zu denen die Mieter bestimmte Nebenkosten, z. B. für Energielieferungen, Wasser und Abwasser sowie Abfallbeseitigung, häufig auch für Grundsteuern und Versicherungen zusätzlich zu entrichten haben. Diese Kosten kann der Steuerpflichtige als Werbungskosten absetzen.

Die Finanzämter nahmen bei der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung wiederholt hin, daß Steuerpflichtige zwar diese Aufwendungen als Werbungskosten absetzten, die von den Mietern gezahlten Umlagen aber trotz entsprechend gestaltetem Erklärungsvordruck nicht erkennbar als Einnahmen auswiesen. Das gilt insbesondere auch für die auf selbstgenutzte Wohnungen entfallenden „umlagefähigen“ Kosten, die die Finanzämter oft nicht zusätzlich zum Mietwert erfaßten, obwohl sie als Werbungskosten abgesetzt worden waren.

In Anbetracht der in den letzten Jahren überproportional gestiegenen Kosten in diesem Bereich ist es erforderlich, daß die Einkommensteuer-Erklärungen auch insoweit vollständig ausgefüllt werden; anderenfalls müssen die Finanzämter dies beanstanden.

Weitere Fehler bei der Besteuerung selbstgenutzter Wohnungen

Der Nutzungswert selbstgenutzter Einfamilienhäuser wird ab Veranlagungszeitraum 1987 nicht mehr besteuert. Vorher war er in einem pauschalierten Verfahren anhand des Einheitswerts zu ermitteln, bei dem sich grundsätzlich keine Verluste ergeben konnten. Gleichwohl ließen die Finanzämter in einigen solcher Fälle Verluste aus Vermietung und Verpachtung zum Ausgleich mit anderen Einkünften zu, in einem Fall z. B. Verluste in Höhe von rd. 294 000 DM in drei Jahren. In einem anderen Fall übernahm ein Finanzamt zu Unrecht die erklärten Verluste in den Veranlagungszeiträumen 1984 bis 1986 in Höhe von mehr als 609 000 DM und sogar noch für die Veranlagungszeiträume 1987 bis 1989 in Höhe von rd. 540 000 DM. Da die Steuerbescheide für die Veranlagungszeiträume 1984 bis 1987 aus verfahrensrechtlichen Gründen im Zeitpunkt der Beanstandung durch den LRH nicht mehr geändert werden konnten, sind infolge der fehlerhaften Bearbeitung mehr als 300 000 DM Einkommensteuer zu Unrecht nicht festgesetzt worden.

Würdigung

Die durch unterlassene Überprüfungen des Nutzungswerts der Wohnung im eigenen Haus unberechtigt erlangten, jährlich wiederkehrenden Steuervorteile sind oft beträchtlich. Auch wenn der Nutzungswert nur noch bis einschließlich 1998 besteuert wird, kann nicht über Jahre eine unzutreffende Besteuerung hingenommen werden.

Die Finanzämter müssen diesen Sachverhalten – insbesondere bei Fällen mit erheblicher steuerlicher Auswirkung – trotz der angespannten Arbeitslage mehr Aufmerksamkeit widmen.

Sozialministerium

Einzelplan 05

7. Mängel bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien

Kapitel 05 01

Das Sozialministerium ist den Forderungen, die der Landtag für die Gestaltung von Förderrichtlinien an die Landesregierung gerichtet hat, nur unzureichend nachgekommen. Der LRH mußte deshalb auf die Beratung des Ministeriums weit mehr Arbeitskraft verwenden, als dies im Verhältnis zu seinem verfassungsrechtlichen Prüfungsauftrag dauerhaft zu vertreten ist.

Allgemeine Einführung

Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO kann die zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und nach Anhörung des LRH (§ 103 LHO) ergänzend zu diesen Vorschriften oder abweichend davon Förderrichtlinien erlassen, wenn dies für einzelne Zuwendungsbereiche angezeigt erscheint. Soweit dabei Regelungen den Verwendungsnachweis und die Prüfung durch den LRH betreffen, ist dessen Einvernehmen herzustellen (§ 44 Abs. 1 LHO). In den

Förderrichtlinien ist zu bestimmen, welche Voraussetzungen und welche Verfahren bei der Bewilligung von Zuwendungen zu beachten und welche Auflagen, Bedingungen und sonstigen Regelungen gegenüber dem Zuwendungsempfänger zu treffen sind. Damit erlangen sie auch für diesen Bedeutung. Für die Verwaltung sind sie verbindliche Handlungsanleitungen und deshalb für eine zielorientierte und wirtschaftliche Durchführung von Förderprogrammen von großer Tragweite.

Auch aus diesem Grunde hatte der Landtag bereits anlässlich der Beratung der „Besonderen Bemerkungen“ des LRH zur Gewährung von projektfördernden Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO im Jahresbericht 1983 gefordert,

- Förderprogramme und -richtlinien so zu gestalten, daß sie für potentielle Zuwendungsempfänger und für die mit Zuwendungsangelegenheiten befaßten Landesbediensteten verständlich, im Verhältnis zu höherrangigem Recht und in sich nicht widersprüchlich und ohne vermeidbare Schwierigkeiten ausführbar sind,
- Förderrichtlinien zur Erleichterung des Verwaltungsablaufs durch die Vorgabe einer verbindlichen Musterrichtlinie soweit wie möglich zu vereinheitlichen,
- vor Verabschiedung neuer Förderprogramme und -richtlinien auf den in der Verwaltung üblichen Wegen die Erfahrungen derjenigen zu verwerten, die bereits mit der Erarbeitung und Steuerung sowie mit der Ausführung anderer Programme befaßt waren,
- seitens der Verwaltung im eigenen Interesse von der restriktiven Anwendung der §§ 102 und 103 sowie des § 44 LHO abzusehen und die in diesen Vorschriften liegenden Möglichkeiten, die Erfahrungen des LRH in Anspruch zu nehmen, zu nutzen.

Das Finanzministerium gab daraufhin den Ministerien zwar das Gliederungsschema einer Förderrichtlinie (Musterrichtlinie) vor. Auch legten Staatskanzlei, Finanzministerium und LRH einvernehmlich die Verfahrensschritte für die Erstellung von Förderrichtlinien dahingehend fest, daß

- zunächst das Fachressort den Richtlinienentwurf mit Verbänden, Finanzministerium und übrigen Ressorts abstimmt,
- der Richtlinienentwurf anschließend der Arbeitsgruppe „Abbau von Ausstattungsstandards“ bei der Staatskanzlei zur „Durchsicht“ zu übersenden ist,
- dann die Abstimmung mit dem LRH zu erfolgen hat und
- die Richtlinie anschließend an die Staatskanzlei „zur abschließenden Prüfung“ und zur Veröffentlichung zu übersenden ist mit der Maßgabe, daß der LRH erneut gehört werden muß, falls die Arbeitsgruppe die Förderrichtlinien vor ihrem Inkrafttreten ändern sollte.

Dennoch hat der LRH in der Folgezeit – hier aufgezeigt am Beispiel von insgesamt 34 Förderrichtlinien des Sozialministeriums im Zeitraum von 1991 bis 1993 und ohne dabei die Mitwirkung anderer Ressorts zu untersuchen – eine Reihe erheblicher Mängel bei der Erarbeitung und Herausgabe dieser Richtlinien feststellen müssen:

Verstöße gegen das Anhörungsgebot des § 103 LHO

Das Sozialministerium erließ in mehreren Fällen Förderrichtlinien, ohne den LRH überhaupt beteiligt zu haben. In anderen Fällen übersandte das Ministerium dem LRH zwar im Rahmen der Ressortabstimmung oder auch zuvor Entwürfe von Förderrichtlinien, unterließ es aber, dem LRH die maßgebenden abgestimmten Richtli-

nien im förmlichen Anhörungsverfahren zuzuleiten, so daß der LRH seine Mitwirkungsrechte nicht wahrnehmen konnte.

Der LRH nahm dies zum Anlaß, das Sozialministerium auf die Verstöße gegen das Anhörungsgebot des § 103 LHO besonders hinzuweisen. Das Ministerium sagte die Beachtung der Mitwirkungsrechte des LRH zwar zu. Trotzdem wurde der LRH in einem weiteren Fall vor Erlaß einer Förderrichtlinie nicht mehr förmlich beteiligt und vor Herausgabe von Änderungserlassen zu sechs anderen Richtlinien nicht gehört.

Mängel bei Vorlage der Förderrichtlinien

Das Sozialministerium erschwerte wiederholt die Wahrnehmung der Mitwirkungsaufgaben des LRH bei der Erstellung von Förderrichtlinien:

- Das Ministerium übersandte dem LRH Förderrichtlinien vielfach unter Hinweis auf die besondere Eilbedürftigkeit der Erledigung. Wegen der „Eile“ ließ das Sozialministerium die Bewilligungsbehörden des öfteren nach Förderrichtlinien verfahren, die sich noch im Entwurfsstadium befanden. Aus demselben Grunde setzte es – auch ohne Kenntnis des LRH – Förderrichtlinien rückwirkend in Kraft, nachdem dieser sich abschließend geäußert bzw. sein Einvernehmen erteilt hatte.

Abgesehen davon, daß der vom Ministerium erzeugte Termindruck nach Auffassung des LRH unbegründet war, was teilweise durch den weiteren Ablauf der Bearbeitung bestätigt wurde, ist er jedenfalls nicht sachdienlich und wäre bei rechtzeitiger Erarbeitung der Förderrichtlinien durch das Ministerium auch vermeidbar.

- Das Ministerium legte häufig Förderrichtlinien unvollständig vor. Es fehlten vor allem für das Förderprogramm vorgesehene Mustervordrucke für Anträge, Zuwendungsbescheide, Verwendungsnachweise und ähnliches.

Derartige Unterlagen sind wesentliche Bestandteile von Förderrichtlinien und enthalten Regelungen, die sowohl das Einvernehmen des Finanzministeriums als auch die Anhörung und ggf. die Zustimmung des LRH erfordern.

- Das Sozialministerium begründete die dem LRH zugeleiteten Entwürfe von Förderrichtlinien durchweg nicht, obwohl dies vom Finanzministerium in dem Einführungsschreiben zur Musterrichtlinie für Abweichungen von den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO ausdrücklich gefordert wird. Auch dies hatte regelmäßig umfangreichen Erörterungsbedarf des LRH mit dem Ministerium zur Folge.

Die Begründung wesentlicher Abweichungen von bestehenden Verwaltungsvorschriften und die Erläuterung darüber hinausgehender wesentlicher Passagen der Förderrichtlinien mit Hinweisen auf die Gründe könnten die Wahrnehmung der Mitwirkungsaufgaben erheblich erleichtern und im Interesse aller Beteiligten beschleunigen.

Inhaltliche Mängel

Die vom Sozialministerium dem LRH vorgelegten Richtlinienentwürfe wiesen inhaltlich vor allem folgende Mängel auf:

- Bei der Beschreibung von Zweck und Förderungsgegenstand fehlte es häufig an eindeutigen und nachvollziehbaren Zielbestimmungen. Allgemeine po-

litische Zielsetzungen des Sozialministeriums waren nicht geeignet, diese zu ersetzen. Da die Zielbestimmungen in den Förderrichtlinien meist nicht hinreichend konkret genug waren, verfügten die Bewilligungsbehörden nicht über die Maßstäbe für eine spätere Erfolgskontrolle. Deshalb sah sich das Ministerium des öfteren gezwungen, über die Richtlinien hinaus Bearbeitungserlasse herauszugeben und in besonderen Dienstbesprechungen die Durchführung von Förderprogrammen zu erläutern.

- Das Sozialministerium sah bislang regelmäßig selbst dann keine Befristungen der Förderprogramme vor, wenn dies angezeigt erschien.

Im Hinblick darauf, daß Zuwendungen des Landes grundsätzlich subsidiär einzusetzen sind und es sich bei einer Reihe von Förderprogrammen zudem um sogenannte Anschub- oder Anreizfinanzierungen und nicht um Dauerförderungen handelt, hält es der LRH für dringend geboten, Landesförderungen vermehrt von vornherein zu befristen. Ziel sollte es sein, den Erfolg eines Förderprogramms in Abständen zu kontrollieren und zu entscheiden, ob die Förderung fortzusetzen, zu verändern oder gar einzustellen ist (siehe auch Abschn. V, Nr. 35 „Erfolgskontrolle“ und – für einen besonderen Fall – Abschn. IV, Nr. 2 „Verschwendung von Landesmitteln bei der Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens“).

Andere Verfahrensmängel

Andere Versäumnisse des Sozialministeriums führten dazu, daß Förderrichtlinien nicht oder nicht in der erforderlichen Aktualität zur Verfügung stehen:

- Das Sozialministerium bewilligt seit Jahren in unterschiedlichen Zuwendungsbereichen Mittel des Landes, ohne daß es hierfür Förderrichtlinien erlassen hat, obwohl es diese im Rahmen der Haushaltsberatungen angekündigt hatte. Dazu gehören insbesondere Zuwendungen für Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von AIDS, für die Förderung unterschiedlicher Projektmaßnahmen zur Suchtbekämpfung sowie für psychosoziale und medizinische Beratungen. In anderen Fällen war bereits seit 1991 in den Erläuterungen der Landeshaushaltspläne die anstehende Herausgabe von Förderrichtlinien vermerkt worden; die Richtlinien wurden jedoch erst im Juli 1993 fertiggestellt.

Die Bewilligung eines seit 1992 laufenden Förderprogramms richtete sich nach Grundsätzen, gegen die sich der LRH ausgesprochen hatte; die von ihm geforderten Förderrichtlinien legte das Sozialministerium erst im Dezember 1993 vor. Zu Förderrichtlinien eines anderen Programms hatte sich der LRH bereits im Sommer 1991 abschließend geäußert und sein Einvernehmen erteilt; die Veröffentlichung der Richtlinien, auf die seit 1992 in den Haushaltsplänen hingewiesen wird, stand Ende 1993 immer noch aus. Für ein seit 1991 bestehendes Förderprogramm im Bereich des Wohnungswesens legte das Sozialministerium dem LRH erst 1993 den Förderrichtlinienentwurf vor; wenn die Richtlinien, die auch Ende 1993 noch nicht abschließend bearbeitet worden waren, rechtzeitig in Kraft gesetzt worden wären, wäre es nicht dazu gekommen, daß das Finanzministerium im Hj. 1993 unter Mißachtung des Budgetrechts des Landtages in eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 4 Millionen DM einwilligte (vgl. Abschn. IV, Nr. 1).

- Das Sozialministerium erließ sogenannte „Vorläufige Richtlinien“, ohne daß es in angemessener Zeit endgültige Förderrichtlinien herausgab. So bestehen für ein umfangreiches Förderprogramm (Sozialstationen) seit 1977 „Vorläufige Richtlinien“. Zu den Regelungen über den Verwendungsnachweis in Vorläufigen Förderrichtlinien eines anderen Förderprogramms erteilte der LRH nur für das Jahr

1990 sein Einvernehmen; gleichwohl setzte das Sozialministerium die Förderung fort und legte die von ihm erbetenen endgültigen Förderrichtlinien erst Ende 1993 im Entwurf vor.

- Das Sozialministerium überarbeitete veraltete Förderrichtlinien nur zögerlich, obwohl der LRH ihre Überarbeitung aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse für dringlich hielt und der Landtag zu den dazu ergangenen Denkschriftsbeiträgen des LRH entsprechende Beschlüsse faßte. So bat der LRH das Ministerium in Prüfungsmitteilungen von 1991 und 1992, Förderrichtlinien aus den Jahren 1977 und 1985 zu überarbeiten, und berichtete dem Landtag darüber in den Jahren 1992 und 1993. Gleichwohl legte das Sozialministerium dem LRH bis Ende 1993 keine überarbeiteten Förderrichtlinien zur Anhörung bzw. Zustimmung vor.
- Die vom Sozialministerium vorgelegten Förderrichtlinien veranlaßten den LRH regelmäßig zu umfangreichen mündlichen und/oder schriftlichen Äußerungen. Dabei erforderten nachstehend genannte Problemkreise immer wieder ausführliche Erörterungen zwischen Sozialministerium und LRH, häufig unter Beteiligung des Finanzministeriums:

Zuwendungsart

Bei der Festlegung der Zuwendungsart wählte das Sozialministerium zumeist die Projektförderung; dies geschah „aus Vereinfachungsgründen“ allerdings auch in Fällen, in denen es sich um Zuwendungen zur dauerhaften Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers und damit um institutionelle Förderungen handelte.

Finanzierungsart

Hinsichtlich der Finanzierungsart entschied sich das Sozialministerium mit der Begründung, dies sei für alle am Bewilligungsverfahren Beteiligten einfacher, häufig auch dann für die Festbetragsfinanzierung, wenn diese Finanzierung nicht „unter Berücksichtigung der Interessenlage des Landes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten“ entsprach. Das Ministerium übersah, daß die Anträge bei Festbetragsfinanzierungen besonders sorgfältig zu prüfen sind, weil regelmäßig die Möglichkeiten, Zuwendungen zurückzufordern, deutlich eingeschränkt sind. Der LRH hat stets betont, daß die Festbetragsfinanzierung insbesondere dann nicht als geeignete Finanzierungsart zu bestimmen ist, wenn das Land mehr als 50 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben finanziert oder im Zeitpunkt der Bewilligung mit nicht bestimmbareren Finanzierungsbeiträgen Dritter zu rechnen ist (vgl. auch Abschn. V, Nr. 3 „Förderung des ‚Tages der Niedersachsen‘“).

Bemessungsgrundlage

Die Grundlagen für die Bemessung von Zuwendungen in den Förderrichtlinien wurden vom Sozialministerium oft nicht oder nicht genügend konkret und nachvollziehbar bestimmt. Auch insoweit erfüllte es nicht die Anforderungen der Musterrichtlinie des Finanzministeriums. Wiederholt sah das Sozialministerium die Bemessungsgrundlagen mit den Regelungen über die Finanzierungsart und die dabei festgelegten Höchstgrenzen als hinlänglich definiert an. Insbesondere zur Vermeidung möglicher Komplikationen vor allem in Fällen der Rückforderung von Zuwendungen hat der LRH stets darauf gedrungen, zunächst die Modalitäten für die Bemessung der Zuwendung und unabhängig davon die Finanzierungsart mit etwaigen Höchstgrenzen zu bestimmen.

Besondere Nebenbestimmungen

Die in Förderrichtlinien aufzunehmenden „Besonderen Nebenbestimmungen“ für Zuwendungsbescheide bereiteten dem Sozialministerium regelmäßig Schwierigkeiten. Diese Bestimmungen waren oft weder für die Bewilligungsbehörde erkennbar in den Förderrichtlinien dargelegt noch so gefaßt worden, daß sie von der Bewilligungsbehörde – konkretisiert für die Verhältnisse des Einzelfalls – unverändert in die Zuwendungsbescheide hätten übernommen werden können. Der LRH hat erwartet, daß Förderrichtlinien schon aus Gründen der Rechtssicherheit auch insoweit klare Angaben enthalten müssen, weil anderenfalls ausreichende Erfolgskontrollen nicht möglich sind und Rückforderungen zu Unrecht gezahlter Beträge erschwert oder gar verhindert werden.

Gestaltung der Sachberichte

Die für den Nachweis der Verwendung von Zuwendungen gestellten Anforderungen für die Gestaltung der Sachberichte reichten vielfach nicht aus, um den Erfolg von Fördermaßnahmen hinreichend beurteilen zu können. Der LRH lehnte es dazu ab, die Verwendung der Zuwendung sowie den erzielten Erfolg nur allgemein darstellen zu lassen. Vielmehr fordert er, für Sachberichte Anforderungsprofile vorzugeben, anhand derer im einzelnen nachprüfbar zu erkennen ist, ob das Landesinteresse an der durchgeführten Fördermaßnahme erfüllt ist oder nicht (siehe auch Abschn. V, Nr. 35).

Beteiligung des Haushaltsreferats bzw. des Beauftragten für den Haushalt

Die Entwürfe der Förderrichtlinien wurden im Sozialministerium von den für den sachlichen Inhalt zuständigen Fachreferaten erarbeitet. Ihnen oblag die Federführung. Zur Beurteilung haushaltsrechtlicher Fragen waren das Haushaltsreferat bzw. dessen Leiter in seiner Eigenschaft als Beauftragter für den Haushalt gemäß § 9 Abs. 2 LHO zu beteiligen. Dies geschah wiederholt nicht oder nur in einzelnen Bearbeitungsstadien. Insgesamt verfügte der Beauftragte für den Haushalt mit dem Haushaltsreferat nicht über den notwendigen Überblick über den Stand der Bearbeitung von Förderrichtlinien. In den Fällen, in denen das Haushaltsreferat seitens der Fachreferate beteiligt wurde, wäre es erforderlich gewesen, die Entwürfe erst mitzuzeichnen, nachdem man sich hiermit eingehend befaßt hatte. Die geschilderten Mängel trugen wesentlich zu den hier aufgezeigten Beanstandungen bei. Es traten auch keine entscheidenden Veränderungen ein, nachdem der LRH das Sozialministerium bei verschiedenen Anlässen auf diese nicht vertretbare Situation hingewiesen hatte.

Der LRH hält es aber für dringend geboten, daß das Ministerium dem gesetzlichen Auftrag entsprechend den Beauftragten für den Haushalt und das Haushaltsreferat an der Erarbeitung der Förderrichtlinien maßgeblich und umfassend beteiligt und daß sich diese mit den Entwürfen eingehend befassen. Dabei hat der Beauftragte für den Haushalt auch darauf hinzuwirken, daß die Bestimmungen der LHO, die eine Zustimmung, Anhörung oder Unterrichtung des LRH vorsehen, eingehalten und die erforderlichen Unterlagen rechtzeitig beigebracht werden. Nur so lassen sich Mängel, die insbesondere durch die häufig unzureichenden haushaltsrechtlichen Kenntnisse der Bediensteten der Fachreferate begründet sind, vermeiden und ein qualitativ ausreichender Standard bei den Förderrichtlinien dauerhaft gewährleisten.

Mitwirkung des LRH

Die dem LRH vorgelegten Entwürfe von Förderrichtlinien – auch die zuvor mit den beteiligten Ressorts abgestimmten – wiesen aus den in diesem Beitrag genannten Gründen einen Bearbeitungsstand auf, der eine intensive Mitwirkung des LRH erforderte. So mußte der LRH die Entwürfe in den meisten Fällen noch eingehend mit dem Sozialministerium erörtern. Zumeist fand nach jeweils aufwendiger Vorbereitung seitens der Mitarbeiter des LRH eine Besprechung mit den zuständigen Bearbeitern des Fachreferats – nach Möglichkeit unter Beteiligung des Haushaltsreferats und ggf. auch von Vertretern des Finanzministeriums – statt. Häufig folgten mindestens eine oder mehrere Besprechungen im gleichen oder ähnlichen Rahmen, nachdem das Sozialministerium jeweils seine überarbeiteten Entwürfe der Förderrichtlinien zugeleitet hatte. Auch zu den schließlich zur Anhörung und Erteilung des Einvernehmens vorgelegten Förderrichtlinien mußte der LRH oft weitere Anregungen und Hinweise geben.

Der LRH hat sich dieser intensiven Mitwirkung bei der Erstellung von Förderrichtlinien bislang nicht entzogen. Allerdings entspricht es nicht seiner Aufgabenstellung, außerhalb seiner Prüfungstätigkeit auf Dauer derartig umfassende Beratungstätigkeiten zu leisten. Zwar kann der LRH gemäß § 88 Abs. 2 LHO aufgrund von Prüfungserfahrungen auch die Landesregierung und einzelne Minister beraten. Dies darf jedoch nicht dazu führen, daß der LRH letztlich gezwungen ist, Aufgaben der Verwaltung zu übernehmen.

Der LRH hat deshalb das Sozialministerium in der Vergangenheit stets darauf aufmerksam gemacht, daß die abschließende Erarbeitung von Förderrichtlinien dem Ministerium obliegt und der LRH erst nach Erteilung des Einvernehmens durch das Finanzministerium zu hören ist bzw. sein Einvernehmen zu erteilen hat. Angesichts der bislang unveränderten Situation hält es der LRH für dringend geboten, daß das Sozialministerium nunmehr Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, daß sich der LRH bei der Beratung auf ein im Vergleich zu seinem Prüfungsauftrag vertretbares Maß beschränken kann.

Das Sozialministerium hat die Mängel bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien im wesentlichen damit erklärt, daß es eine Vielzahl neuer Förderprogramme habe auflegen müssen und daß sich die Vorbereitung der Programme einschließlich der Abstimmung mit anderen Ressorts langwierig und schwierig gestaltet habe. Die Beteiligung des LRH sei wegen der „Notwendigkeit“ unterblieben, „Fördermaßnahmen, auf Grund von im Haushalt zur Verfügung gestellten Mitteln, sofort zu beginnen“.

Die Ausweisung von Mitteln im Haushaltsplan ermächtigt die Landesregierung zwar, verpflichtet sie aber nicht, entsprechende Fördermaßnahmen einzuleiten. Hierfür sind in jedem Fall rechtzeitig die eingangs dargestellten Voraussetzungen zu schaffen. Daß insoweit gerade zu Beginn einer Legislaturperiode Schwierigkeiten auftreten können, ist dem LRH bekannt; er hat dem auch durch verstärkte Mitarbeit Rechnung getragen. Es ist jedoch unerläßliche Aufgabe der Ministerien, sich auf derartige Schwierigkeiten organisatorisch und personell einzurichten.

8. Schwerwiegende Mängel im Verfahren zur Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens
Kapitel 05 05

Durch ein völlig unzureichendes Antrags-, Bewilligungs- und Weiterleitungsverfahren trugen Landesbehörden dazu bei, daß Landesmittel ohne die erforderliche Steuerung und Kontrolle ausgegeben wurden.

Vorbemerkungen

Das Kleingartenwesen wird seit dem 1.1.1990 nach den vom Sozialministerium erlassenen Richtlinien vom 8.8.1989 (Nds. MBl. S. 1022) gefördert. Nach den Richtlinien werden Zuwendungen gewährt für eigene Maßnahmen der drei Landesverbände der Kleingärtner in Niedersachsen und für Vorhaben der Kleingärtnervereine. Die Landesverbände sind Erstempfänger der Zuwendungen; sie müssen mindestens die Hälfte der erhaltenen Zuwendungen an ihre Kleingärtnervereine als Letztempfänger weiterleiten. Diese Weitergabe der Mittel gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 12 zu § 44 LHO ist privatrechtlich zu vereinbaren. Die Richtlinien enthalten ergänzend zu den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO Regelungen zum Antrags-, Bewilligungs- und Weiterleitungsverfahren.

Das Kleinsiedlungswesen wird unmittelbar nach den §§ 23, 44 LHO gefördert; besondere Richtlinien sind nicht erlassen worden. Gegenstand der Förderung waren Projekte des betreffenden Landesverbandes.

Bis einschließlich Hj. 1990 bewilligte das Sozialministerium selbst den Landesverbänden die beantragten Förderungsmittel; durch Erlasse vom 22.11.1990 übertrug es das Verfahren den jeweils zuständigen Bezirksregierungen. Zu einer entsprechenden Änderung der Richtlinien für die Förderung des Kleingartenwesens ist es bisher nicht gekommen.

Bei der Prüfung der in den Hj. 1990 und 1991 gewährten Zuwendungen hat der LRH neben der in der Bemerkung über die Verschwendung von Haushaltsmitteln in diesem Förderbereich beanstandeten Mißachtung der gesetzlichen Zuwendungsvoraussetzungen (vgl. Abschn. IV, Nr. 2 „Verschwendung von Landesmitteln bei der Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens“) weitere erhebliche Verstöße gegen die für das Antrags- und Bewilligungsverfahren geltenden Bestimmungen festgestellt.

Schlüsselmäßiges Verteilen – unzulässige Bemessung von Zuwendungen –

Die Richtlinien für die Gewährung von Landesmitteln zur Förderung von Dauerkleingärten sehen vor, daß die Landesverbände der Kleingärtner die Zuwendungen anteilmäßig nach ihrer Mitgliederzahl erhalten. Mindestens die Hälfte davon müssen sie an die ihnen angeschlossenen Kleingärtnervereine weiterleiten. Entsprechend bewilligte das Sozialministerium im Hj. 1990 den drei Landesverbänden die Mittel, ohne dabei jedoch den auf den einzelnen Landesverband entfallenden Betrag auf konkrete Projekte zu beziehen oder nach Empfängern (Landesverband/Kleingärtnervereine) aufzuteilen. Im Hj. 1991 stellte das Sozialministerium die „Anteile der drei Landesverbände an den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln“ ebenfalls anhand der Mitgliederzahlen fest und wies die ermittelten Beträge dann den Bezirksregierungen A, B und C zur Bewirtschaftung zu. Die vom LRH geprüften Bezirksregierungen A und B bewilligten den in ihrem Zuständigkeitsbereich ansässigen Landesverbänden die zugewiesenen Mittel dann in voller Höhe, wobei sie jedoch die Zuwendungen auf konkrete Projekte der Landesverbände bezogen.

Den Landesverbänden der Kleingärtner die Haushaltsmittel entsprechend ihrer Mitgliederzahl zu bewilligen, verstößt gegen §§ 23, 44 LHO, wonach die Bewilligungsbehörde im Einzelfall die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung zu prüfen hat. Das Bewilligungsverfahren mag zwar zu einer rechnerisch gerechten Aufteilung der Mittel führen, es läßt jedoch die tatsächlichen Ausgaben, den unterschiedlichen Umfang der förderungsfähigen Maßnahmen und den unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Zuwendungsempfänger und der möglichen Beteiligung Dritter zu ermittelnden Finanzierungsbedarf außer acht.

Das Sozialministerium begründet Versäumnisse damit, daß die Landesverbände der Kleingärtner – „nachdem die Förderung bisher rd. 20 Jahre lang ohne Richtlinien erfolgte“ – erstmals „gezwungen“ waren, „die Landesmittel für konkrete Projekte einzusetzen.“ Diese Schwierigkeiten hätten dazu geführt, „daß die erforderliche Notwendigkeit und Angemessenheit nicht im notwendigen Maße geprüft werden konnte, sondern sich auf den bisher damals üblichen Verfahrensgang beschränken mußte.“ Nach Auffassung des Sozialministeriums wäre es „politisch nicht zu vertreten gewesen“, auf die Auszahlung der Haushaltsmittel zu verzichten.

Diese Begründung des Ressorts erläutert lediglich die Verfahrensweise; sie rechtfertigt jedoch nicht, haushaltsrechtliche Bestimmungen zu mißachten.

Unvollständige Anträge, unzureichende Antragsprüfungen und mangelhafte Bewilligungsbescheide

Den Bewilligungen des Sozialministeriums im Hj. 1990 und der Bezirksregierungen im Hj. 1991 lagen in einem erheblichen Umfang unvollständige Anträge der Landesverbände zugrunde:

- In den Anträgen fehlten die erforderlichen Angaben über die Projekte der Kleingärtnervereine.
- U. a. bedingt durch einen vom Sozialministerium entworfenen unzureichenden Antragsvordruck mangelte es an den nach Verwaltungsvorschrift Nr. 3.2 zu § 44 LHO vorgeschriebenen Angaben über die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen und teilweise an den gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 3.3 zu § 44 LHO erforderlichen Unterlagen (Finanzierungsplan, Erklärungen zum Maßnahmebeginn und zum Vorsteuerabzug).
- Ein Landesverband der Kleingärtner bezifferte darüber hinaus weder die genaue Höhe der Gesamtausgaben („voraussichtlich mehr als 30.000 DM“) noch führte er – wie es bei Projektförderungen notwendig ist – einzelne abgegrenzte Vorhaben auf (vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 2.1 zu § 23 LHO).

Wegen der unvollständigen Angaben konnten die Bewilligungsbehörden die Anträge nicht entsprechend Verwaltungsvorschrift Nr. 3.4 zu § 44 LHO ordnungsgemäß prüfen und erließen ungenügende Bewilligungsbescheide. So wurde versäumt, den Verwendungszweck genau zu bezeichnen und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben festzulegen (vgl. Verwaltungsvorschrift Nrn. 4.2.3 und 4.2.4 zu § 44 LHO). Ferner wurden in unzulässiger Weise rückwirkende Bewilligungszeiträume bestimmt.

Insgesamt stellt das so praktizierte Antrags- und Bewilligungsverfahren einen weiteren Verstoß gegen die §§ 23, 44 LHO dar; denn mangels Steuerung konnten die Fördermittel nicht zweck- und zielgerecht eingesetzt werden.

Für den Fall, daß die Förderung überhaupt fortgesetzt werden sollte (vgl. Abschn. IV, Nr. 2 „Verschwendung von Landesmitteln bei der Förderung des Kleingarten- und Kleinsiedlungswesens“), hat der LRH die geprüften Stellen gebeten, die Förderrichtlinien zu überarbeiten und die Bestimmungen zukünftig zu beachten.

Rechtswidrige Ausnahmeregelungen für bereits begonnene oder durchgeführte Projekte (Refinanzierungen)

Nach Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen

worden sind. Die zuständige oberste Landesbehörde kann im Einzelfall allein und für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem Finanzministerium Ausnahmen zulassen. Ihre Befugnis für den Einzelfall kann sie auf die Bewilligungsbehörden übertragen. Da Refinanzierungen nach den §§ 23, 44 LHO unzulässig sind, dürfen Ausnahmeregelungen jedoch nur vor Beginn der Maßnahme und damit nicht rückwirkend getroffen werden. Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung setzt einen Antrag des Zuwendungsempfängers voraus, dem nur unter bestimmten Voraussetzungen entsprochen werden darf (vgl. RdErl. des MF vom 29.10.1985 – Nds. MBl. S. 1001 –).

Nach den Feststellungen des LRH ist gegen diese Bestimmungen fortlaufend und in mehrfacher Hinsicht verstoßen worden. Als besonders schwerwiegend ist anzusehen, daß das Sozialministerium, das die drei zuständigen Bezirksregierungen mit Erlaß vom 18.4.1991 zu rückwirkenden Ausnahmeregelungen im Einzelfall ermächtigt hatte, ihnen mit Erlaß vom 30.9.1991 eine generelle Zustimmung zur Gewährung von Zuwendungen bis zu 10 000 DM für Projekte erteilte, „die bis zum Tage des entsprechenden Zuwendungsbescheides in Angriff genommen worden sind“. Die dagegen von den Bezirksregierungen A und B vorgetragene rechtlichen Hinderungsgründe führten nicht zu einer Rücknahme der unzulässigen Entscheidung, sie wurde sogar noch bekräftigt, woraufhin die Bezirksregierung B auch mehrere nicht zulässige Ausnahmen bewilligte.

Das Sozialministerium hat die zugelassenen Refinanzierungen mit der „seit Jahren wiederkehrenden und entsprechend praktizierten Projektförderung“ begründet, die eine „Art Vertrauensschutz“ geschaffen hätte. Ausnahmen von den gesetzlichen Bestimmungen sind damit jedoch nicht gerechtfertigt.

Der LRH hat die geprüften Stellen gebeten, die Bestimmungen zukünftig zu beachten und ggf. die Schadenshaftung zu prüfen.

Mängel bei der Weitergabe von Zuwendungen an die Kleingärtnervereine

Bei der Weitergabe von Zuwendungen ist sicherzustellen, daß die für den Zuwendungsempfänger maßgebenden Bestimmungen des Zuwendungsbescheids (einschließlich der Nebenbestimmungen) auch dem Dritten auferlegt werden (Verwaltungsvorschrift Nr. 12 zu § 44 LHO). Ebenso schreibt es die Förderrichtlinie des Sozialministeriums vor. Zu den insoweit maßgebenden Bestimmungen gehört die Verpflichtung des Dritten, örtliche Erhebungen der Bewilligungsbehörde im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise zu dulden (vgl. Nr. 7.1 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung). Eine Bezirksregierung hat es unterlassen, in dem von ihr vorgegebenen Muster eines Vertrags, mit dem ein Landesverband der Kleingärtner die ihm bewilligten Zuwendungen an die ihm angeschlossenen Vereine weitergab, entsprechende Regelungen aufzunehmen. Obwohl selbstverantwortlich für diesen Zustand, rechtfertigte sich die Bezirksregierung damit, keine Prüfungen vor Ort durchführen zu können. Der LRH hält derartige Prüfungen nach seinen Feststellungen für unbedingt erforderlich.

Darüber hinaus hat der LRH festgestellt, daß die Landesverbände der Kleingärtner in zahlreichen Fällen gegen die für die Weitergabe in den Richtlinien und Bewilligungsbescheiden getroffenen Regelungen verstießen. Folgende Beispiele verdeutlichen dies:

- Im Hj. 1990 leitete ein Landesverband weniger als die Hälfte der erhaltenen Zuwendung weiter und verwendete den entsprechenden Betrag von mindestens rd. 1 400 DM für eigene Zwecke.

- Ebenfalls im Hj. 1990 gab derselbe Landesverband die Mittel nicht aufgrund von vorgeschriebenen Anträgen und durch privatrechtliche Verträge weiter, sondern verteilte die Mittel anhand der Mitgliederzahlen mit einem als „Zuwendungsbescheid“ deklarierten Rundschreiben an die Bezirksverbände und direkt angeschlossenen Vereine. Darüber hinaus waren im Hj. 1991 mit den Kleingärtnervereinen seines Landesverbandes nach einem Muster abgeschlossene Verträge weder vollständig noch korrekt ausgefüllt worden.
- Ein anderer Landesverband leitete die Zuwendungen in den Hj. 1990 und 1991 nicht im Rahmen von nach den Richtlinien vorgegebenen privatrechtlichen Verträgen, sondern durch Zuteilungsschreiben weiter, in welchen die vorgeschriebenen Vertragsinhalte fast vollständig fehlten. Darüber hinaus lagen der Weitergabe auch unvollständige Anträge zugrunde.

Der LRH hat die geprüften Stellen darauf hingewiesen, daß Zuwendungen nach Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 44 LHO nur solchen Empfängern bewilligt werden dürfen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Diese Anforderungen sind erst recht an solche Empfänger zu stellen, die Zuwendungen gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 12 zu § 44 LHO weiterleiten sollen. Der LRH hat das Sozialministerium gebeten, das Verfahren auch insoweit zu überprüfen.

9. Organisation der Bezügeabrechnung bei den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern

Kapitel 05 21

Das zur Abrechnung der Bezüge der Bediensteten bei den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern eingesetzte ADV-Verfahren KIDICAP verfügt über einen geringeren Automationsgrad als das Bezüge-ADV-Verfahren des Niedersächsischen Landesverwaltungsamts. Das hatte Fehler in der Bearbeitung zur Folge. Ihnen wird durch organisatorische Vorkehrungen bei den Landeskrankenhäusern zu begegnen sein, sofern nicht mit geringerem Aufwand im KIDICAP-Verfahren zusätzliche Plausibilitätskontrollen eingeführt oder die Zahlfälle in das Bezüge-ADV-Verfahren des Landesverwaltungsamts übernommen werden können.

Das Land bedient sich zur Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge seiner Bediensteten weitgehend eines landeseinheitlichen ADV-Verfahrens unter Einschaltung des Rechenzentrums des Niedersächsischen Landesverwaltungsamts (NLVwA). Ausgenommen sind u. a. die Beamten und Arbeitnehmer der als Landesbetriebe gemäß § 26 LHO geführten Niedersächsischen Landeskrankenhäuser (NLKH). Ihre Besoldungen, Vergütungen und Löhne werden mit Hilfe des von der Kirchlichen Gemeinschaftsstelle für Elektronische Datenverarbeitung in Frankfurt/Main entwickelten KIDICAP-Verfahrens – das insbesondere für Kirchen und Krankenhäuser einschließlich Hochschulkliniken bestimmt ist – durch das Kirchliche Rechenzentrum Hannover berechnet und zahlbar gemacht.

Wie der LRH bei der stichprobenweisen Prüfung der persönlichen Verwaltungsausgaben von zwei NLKH u. a. festgestellt hat, verfügt das KIDICAP-Verfahren über einen deutlich geringeren Automationsgrad als das ADV-Verfahren des NLVwA. Die Bezügebearbeiter der NLKH müssen deshalb zahlreiche Daten, die beim NLVwA automatisiert verarbeitet werden, manuell aus den Tarif- und Besoldungswerken er-

mitteln, überwachen und eingeben. Dies erhöht die Fehlerquote erheblich, wie folgende Beispiele zeigen:

Monatszulagen

Das KIDICAP-Verfahren hält eine Reihe von festen Monatszulagen in gespeicherten Tabellenwerken vor. Es kann aber neben der „Tarifzulage“ (allgemeinen Zulage), die stets automatisiert verarbeitet wird, nur noch eine weitere Zulage je Zahlfall berücksichtigen. Da nach den für die Bediensteten maßgebenden besoldungsrechtlichen Vorschriften und Tarifverträgen grundsätzlich mehr als eine weitere Zulage zu zahlen ist, müssen die Bezügestellen der NLKH diese darüber hinausgehenden Beträge – auch soweit sie ständig wiederkehren – für jeden Zahlmonat neu anweisen. Das führt zu Falschberechnungen. So stellte der LRH z. B. fest:

- Seit dem 1.8.1989 erhielten Beamte im Pflegedienst nach der „Erschwerniszulagenverordnung“ eine in der Höhe gestaffelte Zulage für Wechselschicht- und Schichtdienst bis zu 150 DM. Als das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1991 den Höchstbetrag auf 200 DM heraufsetzte, ließ die Bezügestelle eines der NLKH unbeachtet, daß diese Regelung nicht wie das Gesetz im übrigen zum 1.3.1991, sondern erst zum 1.4.1991 in Kraft trat. Sie zahlte den Bediensteten infolgedessen die erhöhten Beträge einen Monat zu früh.
- Die Pflegedienstleitung eines der NLKH sah für eine Oberschwester für einen Monat eine Schichtzulage von 70 DM vor. Dieser Betrag wurde auch angewiesen. Versehentlich legte die Pflegedienstleitung den Antrag auf Zahlung der Schichtzulage von 70 DM an die Oberschwester ein zweites Mal vor mit der Folge, daß der Betrag nochmals gezahlt wurde.
- In zwei Fällen sah dieselbe Pflegedienstleitung in ihren Meldebogen Wechselschichtzulagen von 1 500 DM statt von 150 DM vor. Die Bezügestelle bemerkte dies nicht. Trotz der nicht plausiblen Angaben wurden die überhöhten Beträge ausgezahlt.

Das ADV-Verfahren des NLVwA hätte derartige fehlerhafte Berechnungen nicht zugelassen oder auf sie rechtzeitig durch eine „Warnung“ hingewiesen.

Ereigniszulagen

Zur Abrechnung nicht ständiger Zulagen und Zuschläge z. B. für Überstunden, Bereitschaftsdienste, Rufbereitschaften oder Mehrarbeit sowie sonstiger Zeitzuschläge stellt das KIDICAP-Verfahren für Arbeitnehmer ein Brutto-Tabellenwerk mit den der jeweiligen Vergütungs- und Lohngruppe zugeordneten Stundensätzen für eine automatisierte Verarbeitung zur Verfügung. Für Beamte müssen dagegen die vergleichbaren Zahlungen nach den entsprechenden besoldungsrechtlichen Vorschriften von den Bezügestellen manuell mit Stundensatz und -zahl angewiesen werden. Das Rechenzentrum führt nur noch die Rechenoperation aus; Plausibilitätsprüfungen, die ggf. zu Fehlerhinweisen führen, werden nicht vorgenommen.

Die manuellen Berechnungen für die Beamten wiesen, anders als die automatisierte Verarbeitung für Arbeitnehmer, auch hier erhebliche Fehlerquoten auf. So stellte der LRH z. B. fest:

- Die Mehrarbeitsvergütung für Beamte wurde durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1991 rückwirkend zum 1.3.1991 erhöht. Die Bezügestelle eines der NLKH übersah, daß die Erhöhung nur Mehrarbeit betraf, die

nach dem Inkrafttreten der Änderung geleistet wurde, nicht jedoch auch Mehrarbeit, die ab März 1991 abgerechnet wurde, aber bereits in den Monaten zuvor geleistet worden war.

- Dieselbe Bezügestelle wies für einen Beamten zwei Mehrarbeitsstunden mit dem Stundensatz von 20,20 DM an. Anstelle des sich danach ergebenden Betrags von 40,40 DM wurden jedoch 51,27 DM ausgezahlt: Das Rechenzentrum hatte den Stundensatz versehentlich nicht mit erfaßt mit der Folge, daß sich die EDV-Anlage einen eigenen Wert für „Mehrstunden“ (Monatsbruttoverdienst \cdot Monatsarbeitszeit) errechnete.
- Ein beamteter Oberpfleger machte 1991 noch 119,5 Mehrarbeitsstunden aus dem Jahr 1989 geltend. Die Bezügestelle vergütete diese Stunden nicht mit den Sätzen, die 1989 gegolten hatten, sondern mit dem am Berechnungstag gültigen Betrag.
- Die Stundensätze der Zulage an Beamte für Dienst an Sonn- und Wochenfeiertagen pp. wurden durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1988 stufenweise mit Wirkung vom 1.3.1988, 1.1.1989 und 1.1.1990 angehoben. Durch Verordnung vom 20.3.1990 wurde der ab 1.1.1990 geltende Betrag für den Krankenpflagedienst nochmals erhöht. Dementgegen wies die Bezügestelle eines der NLKH im März 1990 sieben beamteten Pflegekräften für verschiedene Zeiträume in den Jahren 1988 und 1989 sowie im Februar 1991 einem anderen Beamten für im letzten Quartal 1989 geleistete Stunden Zulagen an, die sie anhand überhöhter Sätze errechnet hatte.
- In einer Reihe von Fällen verarbeitete das Kirchliche Rechenzentrum identische Zahlungsanweisungen, die ihm versehentlich ein zweites Mal vorgelegt worden waren, ohne daß es zu Fehlerhinweisen kam.

Das ADV-Verfahren des NLVwA verfügt über programmgesteuerte Plausibilitätskontrollen, die Fehler der vorstehenden Art ausschalten.

Folgerungen

Den Mängeln, wie sie die Prüfung des LRH ergeben hat, könnten die an das KIDICAP-Verfahren angeschlossenen NLKH durch Kontrollmaßnahmen und ggf. weitere organisatorische Maßnahmen begegnen. Um den damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, sollte allerdings zunächst geprüft werden, ob im KIDICAP-Verfahren Plausibilitätsprüfungen, die die festgestellten Fehler ausschließen, installiert oder die Zahlfälle in das landeszentrale ADV-Verfahren beim NLVwA übernommen werden können und dies wirtschaftlicher wäre.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

10. Neuordnung der Staatlichen Medizinaluntersuchungsämter Kapitel 05 42

Über die Organisation und die Wirtschaftlichkeit der Staatlichen Medizinaluntersuchungsämter liegt seit März 1991 ein umfangreiches Gutachten vor. Bislang ist es unterblieben, die wesentlichen Konsequenzen aus dem Gutachten zu ziehen.

In den Jahren 1988 bis 1991 ist die Organisation und Wirtschaftlichkeit der staatlichen Untersuchungsämter in den Geschäftsbereichen des Sozialministeriums und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von einem Beratungs-

unternehmen umfassend begutachtet worden. Dafür hat das Land rd. 1,5 Millionen DM aufgewendet.

Für die dem Sozialministerium nachgeordneten Medizinaluntersuchungsämter (MUÄ) kommt das Unternehmen in dem im März 1991 vorgelegten Gutachten zu dem Ergebnis, daß die Mehrzahl der Ämter nicht kostendeckend arbeitet. Die Leistungserbringung, im wesentlichen Laboruntersuchungen, daneben Beratungen auf dem Gebiete der Hygiene und der übertragbaren Krankheiten, wird in vielen Bereichen als ineffizient und unwirtschaftlich bezeichnet. Die Gutachter erwarten weitere erhebliche Verschlechterungen der Kostensituation, da zusätzliche Marktverluste eintreten werden.

Das Unternehmen empfiehlt einen Katalog von Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität. Darüber hinaus hält es eine grundsätzliche Neuorganisation der acht Ämter, nämlich die Zentralisierung auf ein bzw. zwei Ämter für das Land Niedersachsen, für erforderlich. Das Gutachten ist zu einem Einsparungspotential von 15 Millionen DM im Jahr 1991 gekommen, das entsprechend der Personalkostensteigerung fortgeschrieben werden müßte; es hält die organisatorische Umsetzung binnen Jahresfrist für möglich.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat vergleichbare Gutachternvorschläge für die ihm unterstellten Ämter nahezu unverändert umgesetzt. Demgegenüber hat es das Sozialministerium bisher versäumt, aus dem Gutachten wesentliche Konsequenzen zu ziehen und Einsparungen in dem möglichen Ausmaß zu erreichen. Es kritisiert, das Gutachten beurteile die Ämter und deren Aufgabenentwicklung ausschließlich unter Organisations- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten. Darüber hinaus meint das Ministerium, daß die Bedeutung der MUÄ für den öffentlichen Gesundheitsauftrag und die neuen Aufgaben der Krankenhaushygiene sowie der Umweltmedizin nicht gewürdigt worden seien. Auch stelle die örtliche Präsenz der MUÄ im Wettbewerb mit privaten Anbietern eine wesentliche Stärke dar, die nicht ohne weiteres aufgegeben werden dürfe.

Der LRH hat die Entstehung und den Inhalt des Gutachtens geprüft und Ende 1991 eingehend mit dem Ministerium erörtert.

Die Gutachter verfügten unbestritten über Sachverstand auf allen wesentlichen Gebieten einschließlich des ärztlichen. Für die Kompetenz der Beratungsfirma sprechen schließlich die Erfahrungen aus Untersuchungen ähnlicher Bereiche in anderen Bundesländern. Die Erhebungen sind sorgfältig vorbereitet worden, sie wurden u. a. auf der Grundlage eines sogenannten Basisgutachtens für ein niedersächsisches MUA entwickelt und spezifiziert, die Ist-Aufnahme bei allen Ämtern ist umfassend, die Gewichtungen und Bewertungen sind nachvollziehbar. Das Gutachten ist vom Sozialministerium fachlich begleitet und zum Schluß abgenommen worden. Wären tatsächlich wesentliche Umstände vernachlässigt worden, hätte das Ministerium rechtzeitig Einfluß auf die Untersuchung nehmen können und müssen.

Im übrigen sind die Ergebnisse durch eine Kundenbefragung, eine Analyse des Labormarktes und eine generelle Erkundung der Marktchancen abgesichert worden. Erstmals besteht damit überhaupt die Möglichkeit, die Marktchancen der MUÄ auf einer derartigen Grundlage zu beurteilen.

Die Marktchancen sind danach rückläufig. Zum einen ist hierfür ausschlaggebend die Reduzierung des Auftragsvolumens für labordiagnostische Untersuchungen aufgrund von Kündigungen der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen (KVN). Die Marktverluste werden sich noch verstärken, wenn die KVN die vor einigen Jahren eingeleitete Entwicklung fortsetzt und weitere Institutsermächtigungen kündigt oder keine mehr erteilt. Zum anderen stehen die MUÄ unter einem erheblichen Wettbewerbsdruck, da private Anbieter verstärkt auf den Markt drängen und günstigere Kostenstrukturen aufweisen.

Der Hinweis auf „Stärke durch örtliche Präsenz“ kann vom LRH nicht nachvollzogen werden. Die neue Aufgabe „Krankenhaushygiene“ wurde schon bisher zentral von den Ämtern Hannover und Osnabrück erfüllt. Zudem entwickeln die KVN und die ärztlichen Standesorganisationen zunehmende Aktivitäten auf diesem Feld. Etwaige andere neue Aufgaben dürften auch nicht als Begründung dafür herangezogen werden, bestehende und erkannte Rationalisierungsmöglichkeiten nicht auszuschöpfen.

Durch Kurierdienste für den Transport von Proben und durch moderne Kommunikationsmittel lassen sich die Bedürfnisse der MUÄ-Kunden von zentraler Stelle aus ebenfalls zeitgerecht erfüllen. Demgegenüber sind Leistungssteigerungen eines oder zweier Zentralämter durch rationelleren Arbeits- und Geräteeinsatz zu erwarten. Insbesondere die dann mögliche Untersuchung längerer Probenserien verspricht eine höhere Effizienz und Verbesserung der Kostenstruktur.

Schließlich gehen auch mögliche Hinweise des Ministeriums auf die personellen Probleme einer Neuorganisation fehl, da durch Weiterbeschäftigung in anderen Landesämtern und sonstige geeignete Maßnahmen sozialverträgliche Lösungen möglich sind.

Der LRH hat seit 1991 im Rahmen der Haushaltsberatungen darauf gedrängt, die Vorschläge der Gutachter zu verwirklichen. Das Ministerium meint, dies bereits durch Maßnahmen der Kostensenkung und Einnahmeverbesserung erreicht zu haben. In einer neueren Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage (Drs 12/6171) kommt es sogar zu der weitergehenden Bewertung, der Zuschußbedarf der MUÄ liege nunmehr

„unter den aus dem Landeshaushalt zu tragenden Kosten, die bei Auflösung der Staatlichen Medizinaluntersuchungsämter und gleichzeitiger Errichtung eines Zentralamtes entstünden.“

Diese Einschätzung ist für den LRH nicht nachvollziehbar, weil ein mit den konkreten Angaben der Gutachter vergleichbares schlüssiges Zahlenwerk hierfür fehlt. Soweit das Sozialministerium dem LRH Zahlen genannt hat, ist bereits zu erkennen, daß diese die Auffassung des Ressorts nicht tragen. So haben die kostenfrei durchzuführenden Untersuchungen zugenommen. Das Ministerium hat deren Wert, der auch in die gutachterliche Prognose einbezogen worden war, entsprechend erhöht, allerdings als Folge von „Einsparungsmaßnahmen“ ausgewiesen. Dadurch entsteht der unzutreffende Eindruck, als ob die Wirtschaftlichkeit der MUÄ im Vergleich zu dem von den Gutachtern festgestellten Zustand verbessert worden sei. In Wirklichkeit hätten auch die Prognosewerte der Gutachter entsprechend verändert werden müssen. Ferner hat das Ministerium in seiner Bewertung einseitig die im Gutachten jedoch berücksichtigten Versorgungslasten außer acht gelassen, andererseits aber die die Prognose der Gutachter belastende Annahme einer jährlichen Personalkostensteigerung von 5 v. H. für den Zeitraum von 1991 bis 1994, die in dieser Höhe bei weitem nicht eingetreten ist, unverändert gelassen.

Wohl ist es dem Ministerium gelungen, den Zuschußbedarf der MUÄ insgesamt zu begrenzen. Durch einzelne Maßnahmen sind auch die Ausgaben für Investitionen, Verbrauchsmaterialien und Personal gesenkt worden. Darüber hinaus konnten durch eine zum 1.7.1992 in Kraft getretene Anhebung der Abrechnungssätze für Gebühren die Einnahmen erhöht werden. Die Sparmaßnahmen haben allerdings die Leistungsfähigkeit der Ämter nicht gestärkt. Sie lassen im Gegenteil die einzelnen Ämter, insbesondere hinsichtlich ihrer Personalausstattung, noch hinter den vom Beratungsunternehmen bemängelten Ist-Zustand zurückfallen. Von dem Ziel, entsprechend den Vorschlägen der Gutachter Kompetenz und Sachverstand zu bündeln, die personellen und sächlichen Kapazitäten intensiv zu nutzen, so daß ein „rund um die Uhr“ ansprechbarer wettbewerbsfähiger Dienstleistungsbetrieb ent-

steht, werden sich die Ämter zunehmend noch weiter entfernen. Im übrigen wird sich die Lage der MUÄ in den Bereichen voraussichtlich weiter verschlechtern, in denen sie mit privaten Labors konkurrieren und aus denen sie gerade Umsätze erzielen, die ihren Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen.

Der LRH hält es deshalb für geboten, die Gutachternvorschläge konsequent umzusetzen. Insbesondere die Konzentration der MUÄ mit der dadurch erst ermöglichten Verbesserung des Betriebsablaufs läßt erhebliche Einsparungen und eine Stärkung der Leistungsfähigkeit erwarten.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur Einzelplan 06

11. Künstlerische Tätigkeit von Hochschullehrern im Auftrage Dritter als Nebentätigkeit oder Dienstaufgabe

Für den Fall, daß Professoren in künstlerischen Fächern bei ihrer künstlerischen Tätigkeit überwiegend oder ausschließlich im Auftrage Dritter tätig werden, bedarf es einer Regelung, ob es sich dabei um Dienstaufgaben oder um Nebentätigkeit handelt.

Sachverhalt

Professor M ist als bildhauerisch tätiger Künstler einziger Hochschullehrer im Institut B der Hochschule C. Er führt im Institut laufend künstlerische Arbeiten im Auftrage Dritter durch. Das Institut bewirtschaftet jedoch keinerlei Drittmittel im Sinne des § 31 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG), vielmehr fließen alle Vergütungen für die Auftragsarbeiten von Dritten an den Professor.

Nach Auskunft des Hochschullehrers werden größere Aufträge für Kunstwerke „fast ausschließlich von der öffentlichen Hand vergeben, also von Bund, Land, Gemeinden und Kirchen“, aber auch von ausländischen öffentlichen Einrichtungen. Diese Stellen erteilten alle Aufträge ihm persönlich. „Hierbei handelt es sich überwiegend um bildhauerische Arbeiten zur künstlerischen Ausgestaltung von Plätzen, Gebäuden u. ä.“ Zur Ausführung der Aufträge nehme er weder Material (Werkzeuge, Gips etc.), noch Personal des Instituts in Anspruch. Er nutze „lediglich die Einrichtung in Form seines Dienstzimmers (Atelier)“. Die Ideen und die aus den „sich überwiegend über mehrere Jahre hinziehenden künstlerischen Arbeiten“ gewonnenen künstlerischen Erkenntnisse flössen – wie bei „der wissenschaftlichen Forschung an wissenschaftlichen Instituten“ – in die Lehre ein. Die Aufträge würden „dem anerkannten Künstler ... ohne künstlerische Vorgaben persönlich übertragen, weil nur er persönlich – nicht das Institut – die erwünschten Skulpturen, Brunnen und Plastiken erstellen“ könne. Das Institut werde daher an den „vertraglichen wie auch finanziellen Abwicklungen“ nicht beteiligt.

Nach entsprechender Aufforderung durch die Hochschule hatte es M am 6.3.1986 dem Kanzler gegenüber jedoch mit der Begründung, daß „ich meine künstlerische Auftrags-tätigkeit ... nicht als Nebentätigkeit ansehe“, abgelehnt, einen für die Erfassung von Nebentätigkeiten bestimmten Vordruck auszufüllen und darin seine künst-

lerische Auftragstätigkeit in den Rahmen des Nebentätigkeitsrechts einzuordnen. Beigefügt hatte er ein selbst erstelltes „Gutachten“, in dem er zu dem Schluß kam, „daß die künstlerische Tätigkeit der Professoren keine Nebentätigkeit ist. Der Professor ist aufgrund seiner künstlerischen Tätigkeit in das Lehramt berufen worden.“

Gegenüber dem Minister für Wissenschaft und Kunst bekräftigte M am 17.4.1986: „Mit aller Energie muß ich mich dagegen wehren, meine bildhauerische Tätigkeit als Nebentätigkeit abqualifizieren zu lassen.“

In seiner Antwort vom 27.5.1986 vertrat der Minister „zu der künstlerischen Tätigkeit von Professoren ... folgende Rechtsauffassung“:

„Gem. § 55 Abs. 1 Satz 1 NHG nehmen die Professoren die ihrer Hochschule obliegenden Aufgaben in Wissenschaft und Kunst durch Forschung, Lehre und Weiterbildung wahr. Die künstlerische Betätigung eines Professors, der ein künstlerisches Fach vertritt, entspricht weitgehend der Forschungstätigkeit in den wissenschaftlichen Disziplinen. Gem. § 36*) gelten die Vorschriften des NHG über die Forschung für künstlerische Entwicklungsvorhaben sinngemäß. Danach dient die künstlerische Betätigung der Professoren auch der künstlerischen Grundlegung und Weiterentwicklung von Lehre und Studium (§ 31 Satz 1 NHG). Insofern gehört es zu den dienstlichen (hauptamtlichen) Aufgaben eines Kunstprofessors, künstlerisch tätig zu sein.

Daneben haben Professoren – wie andere Beamte – das Recht, auch künstlerische Nebentätigkeiten auszuüben. Um Nebentätigkeiten dürfte es sich in der Regel handeln, wenn Werke in fremdem Auftrag geschaffen werden.“

Würdigung

Legt man die üblicherweise verwendeten Abgrenzungskriterien zwischen Hauptamt und Nebentätigkeit zugrunde, wie sie in den oben wiedergegebenen Äußerungen des Ministers für Wissenschaft und Kunst enthalten sind, so handelt es sich bei den erwähnten Auftragsarbeiten des Hochschullehrers M um Nebentätigkeiten, die nicht von seinem Hauptamt umfaßt werden.

In der Einordnung als Nebentätigkeit im beamten- und hochschulrechtlichen Sinn liegt nicht etwa – wie der Hochschullehrer M meint – eine unzulässige „Abqualifizierung“ seiner künstlerischen Tätigkeit. Insbesondere ist darin auch keine wirtschaftliche Diskriminierung zu erblicken: nach § 63 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 NHG (in der vom 1.1.1986 bis zum 31.12.1993 geltenden Fassung) unterlagen die Vergütungen für künstlerische Tätigkeiten keiner Ablieferungsverpflichtung im Sinne des § 75 a NBG; nach § 63 Abs. 4 Satz 2 NHG (in der ab 1.1.1994 geltenden Fassung) sind im Falle künstlerischer „Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst“ (§§ 1 a Satz 2, 75 a NBG) lediglich „drei vom Hundert der erhaltenen Nebentätigkeitsvergütung (§ 75 e des Niedersächsischen Beamtengesetzes) abzuliefern, jedoch nicht mehr als der sich aus § 75 a des Niedersächsischen Beamtengesetzes ergebende Betrag und nicht mehr als die Hälfte des Betrags, um den die Nebentätigkeitsvergütung die Aufwendungen übersteigt, die der Beamtin oder dem Beamten nachweislich durch die Tätigkeit entstanden sind“.

Aus der Tatsache, daß der Besteller eines Kunstwerks im Zweifel – wenn nicht sogar ausnahmslos – die höchstpersönliche künstlerische Leistung des Hochschulbediensteten und nicht lediglich die Leistung der Hochschule als solcher wünscht, folgt allerdings noch nicht zwingend, daß diese Leistungen außerhalb des Hauptamts ge-

*) Jetzt § 2 Abs. 9 Satz 2 NHG

schuldet und erbracht werden. Vielmehr spricht im Lichte der §§ 2 Abs. 9 Satz 2, 4 Abs. 3 NHG viel für eine gegenteilige Folgerung. Zum Hauptamt des ein künstlerisches Fach vertretenden Hochschullehrers gehören nämlich neben der Lehre ganz zentral die „künstlerischen Entwicklungsvorhaben“ (§ 2 Abs. 9 Satz 2 NHG). Dies entspricht dem in Artikel 5 GG und § 3 Abs. 2 Hochschulrahmengesetz verankerten Grundsatz. Erbrächte der Hochschullehrer seine gesamte künstlerische Tätigkeit in privater Nebentätigkeit, so erschöpfte sich das Hauptamt in der Lehre.

Nach Wortlaut und Sinn des § 31 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 9 Satz 2 NHG kann jedenfalls eine Auftragsarbeit durchaus auch dann Dienstaufgabe im Hauptamt sein, wenn der Hochschullehrer in eigenem Namen mit dem Auftraggeber abschließt und den Auftrag höchstpersönlich erfüllen soll.

Vor diesem Hintergrund werden zusätzliche Kriterien erarbeitet werden müssen, die eine gleichermaßen rechtmäßige und praktikable Abgrenzung von Dienstaufgaben im Hauptamt und Nebentätigkeiten ermöglichen. Das Arbeitsergebnis sollte sodann in eine Verordnung gemäß § 63 Abs. 6 Nr. 2 NHG einfließen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung haben begonnen.

12. **Flächenausweitung bei einer Universität durch Bezug eines gekauften Gebäudes** Kapitel 06 17

Durch den Erwerb von Gebäuden wollte das Land eine Universität in die Lage versetzen, bisher verstreut untergebrachte Einrichtungen zu konzentrieren. Eine Flächenausweitung sollte damit nach dem entsprechenden Beschluß des Landesministeriums nicht verbunden sein. Vielmehr sollten die freiwerdenden landeseigenen Flächen durch das Innenministerium und die örtliche Fachhochschule genutzt werden. Letztlich sollte die Aufgabe bisher für die Universität und das Innenministerium angemieteter Flächen zu Einsparungen von jährlich 2 Millionen DM führen. Ob sich die vorgesehenen Einsparungen erreichen lassen, war von Anfang an fraglich.

Die Firma X hatte ihre bisherigen, nahe dem Hauptsitz der Universität Hannover gelegenen Verwaltungsgebäude dem Land zum Kauf angeboten. Das Finanzministerium hatte daraufhin die Unterbringungsverhältnisse und -bedürfnisse der ortsansässigen Landesbehörden und Landeseinrichtungen geprüft und festgestellt, daß als Nutzer nur die Universität Hannover in Betracht komme. „Die zu erwerbenden Gebäude könnten die Fachbereiche Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften, Sprach- und Literaturwissenschaften, die Bibliothek für diese Fachbereiche sowie 2 Institute des Fachbereichs Architektur aufnehmen.“

In seiner Kabinettsvorlage vom 30.5.1989 hielt der Minister für Wissenschaft und Kunst „die Verwendung der Hauptverwaltungsgebäude ... zugunsten der Universität .. auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten“ für einen „Vorteil für das Land. Die Universität vergrößert mittelfristig ihren Bestand an Hauptnutzfläche nicht. Sie wird für die neuen Flächen Mietverhältnisse aufgeben, auf Neubauvorhaben verzichten, Landesliegenschaften zugunsten anderer zur Miete untergebrachter Landesbehörden räumen sowie Reservegrundstücke zur Veräußerung freigeben.“

„Bei Aufnahme des Vorhabens in den 19. Rahmenplan und hälftiger Finanzierung der Erwerbskosten durch den Bund“ ergäben sich nach den Ausführungen des Ministers „folgende Kosten und Nutzen“:

	Millionen DM
Jährliche Kapitalkosten für den Landesanteil von 54 Millionen DM (7 v. H. Zinsen)	+ 3,78
Jährliche Mietkostensparnis durch Aufgabe von Mietobjekten der Universität	%. 1,-
Jährliche Mietkostensparnis durch Aufgabe von Anmietungen für Landesbehörden außerhalb des Geschäftsbereichs des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, die in einem freierwerdenden Gebäude untergebracht werden können	%. 1,-
Jährliche Kapitalkostensparnisse aus der Verwendung des Erlöses aus dem Verkauf von Reserveflächen (7 v. H. Zinsen)	%. 0,35
Jährliche Kapitalkostensparnisse wegen Wegfalls von Neubaumaßnahmen im Umfang von ca. 12 Millionen DM	%. 0,84
Einsparung von Bauunterhaltungsmitteln, insbesondere durch Aufgabe der zum Teil noch nicht sanierten Wohnhäuser	
Vorteile verschiedenster Art durch Zentralisierung der großen Fachbereiche am Hauptstandort der Universität	

Durch den Erwerb sollten rd. 20 000 m² Hauptnutzfläche für die Universität nutzbar gemacht werden, die anderweitig aufgegeben oder einer anderen Nutzung zugeführt werden sollten.

In der Kabinettsvorlage vom 4.7.1989 spezifizierte das Ministerium zunächst Flächenabgänge im Umfang von rd. 16 000 m², darunter 8 300 m² durch Nutzbarmachung für das Innenministerium und rd. 6 000 m² durch Aufgabe von Mietobjekten. Die restlichen rd. 4 000 m² Hauptnutzfläche sollte das Ministerium gemäß dem Beschluß des Landesministeriums vom 4.7.1989 „bis 1994“ aufgeben. Auf dieser Basis stellte der Landtag im Haushaltsplan 1990 u. a. eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 105 Millionen DM zur Verfügung.

Die Universität hielt es allerdings bereits in ihrem „Zahlenspiegel 1990“ „angesichts der ... hohen räumlichen Auslastung ... und der Tatsache, daß zumindest die drei Fachbereichsbibliotheken ... einen nicht unerheblichen Flächenzuwachs ... erhalten sollten, ... für nicht hinnehmbar, die bisher von der Landesregierung geforderten Flächenreduzierungen bei den Anmietungen zu realisieren“. Sie kündigte ein Konzept an, „aus dem hervorgeht, welche wenigen Flächen nach Bezug der ...-Gebäude unter Berücksichtigung einer sinnvollen Arrondierung aufgegeben werden können und welche Flächen bis auf weiteres – solange keine spürbare räumliche Entlastung auftritt – noch behalten werden müssen“.

Nach den Ausführungen der Universität in ihrem „Entwicklungsplan '93“ sollen die ehemaligen Firmengebäude „voraussichtlich im Herbst 1994 bezogen werden“. Die Forderung, im gleichen Umfang auch Flächen aufzugeben, könne sie „angesichts der bestehenden Raumnot ... nicht akzeptieren“. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat Verständnis für diese Haltung geäußert. Daraufhin „hat die Universität nunmehr ein Konzept ... erarbeitet, aus dem hervorgeht, wie die ... frei werdenden Flächen unter Berücksichtigung einer sinnvollen Arrondierung zukünftig genutzt werden sollen. Dieses Konzept bedarf allerdings noch der Zustimmung durch das Wissenschafts- und das Finanzministerium.“

Danach will die Universität nur die Hälfte der bislang vorgesehenen 20 000 m² aufgeben. Die bisher angemieteten Flächen will sie offensichtlich weitgehend weiterhin

nutzen. Sie geht zudem davon aus, daß ihr die nach dem Umzug im Herbst 1994 für eine Nutzung durch das Innenministerium vorgesehenen 8 300 m² schon aus folgenden Gründen erhalten bleiben: Der Umbau und die Sanierung dieser Flächen für Zwecke des Innenministeriums ist zwar in der Dringlichkeitsliste B der Mittelfristigen Planung 1993 bis 1997 für 25 Millionen DM vorgesehen. Da diese Maßnahme in der Dringlichkeitsliste aber erst an 44. Stelle steht, ist nicht zu erwarten, daß sie unmittelbar im Anschluß an den Umzug der Universität verwirklicht wird. Das Innenministerium dürfte die vorgesehene Einsparung von jährlich 1 Million DM daher zunächst nicht realisieren können.

Der LRH hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur gebeten, ihn über das neue Nutzungskonzept und die damit gegenüber der ursprünglichen Planung verbundenen zusätzlichen Ausgaben zu unterrichten sowie mitzuteilen, welche gegenüber 1989 geänderten Verhältnisse den teilweisen Verzicht auf die vorgegebene Flächenaufgabe rechtfertigen. Dieser Frage ist das Ministerium für Wissenschaft und Kultur ausgewichen. Es hat am 16.12.1993 lediglich ausgeführt, das Landesministerium sei 1989 davon ausgegangen, „daß sich die Ressourcenproblematik der Hochschulen (Überlast) durch eine Untertunnelung des ‚vermeintlichen‘ Studentenberges lösen ließe“. In ihrem Abschlußbericht vom Mai 1990 habe die Hochschulstrukturkommission für das Land Niedersachsen jedoch „darauf hingewiesen, daß die Annahme deutlich sinkender Studienanfänger- und Studentenzahlen in den 90er Jahren (mittlerweile) als unzutreffend gelten müsse und die Hochschulen sich auf einen ungebrochenen Trend zur Hochschulausbildung einrichten müßten“. Diese Entwicklung kann nach Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur für den heutigen und künftigen Flächenbedarf der Universität Hannover nicht ohne Konsequenzen bleiben. Die Meinungsbildung zwischen den beteiligten Ressorts sei jedoch noch nicht abgeschlossen. Eine „Kabinettsbefassung“ sei für Frühjahr 1994 vorgesehen.

Der LRH bezweifelt, daß die Aussage der Hochschulstrukturkommission der Landesregierung erst durch den Abschlußbericht bekanntgeworden ist. Die Kommission wurde in ihrer Arbeit von einer beim Minister für Wissenschaft und Kunst gebildeten Geschäftsstelle unterstützt. Auch wenn diese Geschäftsstelle frei von Weisungen des Ministeriums gearbeitet hat, dürfte sie keiner Informationssperre unterlegen haben. Die Äußerung des Ministeriums vom 25.2.1994, ihm seien „die Konturen der Stellungnahmen und Empfehlungen der Kommission“ „erst im März/April 1990“ sichtbar geworden, erscheint danach wenig überzeugend, zumal bereits das am 10.3.1989 beschlossene Hochschulsonderprogramm I darauf angelegt war, die Studienplatzkapazitäten auch durch zusätzliche Flächen auszuweiten. Insoweit hätte diese „Linie, die auch in der gegenwärtigen hochschulpolitischen Diskussion nicht mehr bestritten wird“ – so die Formulierung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 16.12.1993 –, bereits in der Kabinettsvorlage vom 4.7.1989 und damit bei der Entscheidung über den Erwerb der Firmengebäude berücksichtigt werden können und müssen. Der LRH fühlt sich in seinem Zweifel nicht zuletzt durch die Erklärung der Ministerin am 20.3.1993 in Loccum bestätigt, nach der „jeder wußte, daß es wohl eine Illusion ist“, daß sich der Studentenberg „eines Tages von selbst ‚abbaut‘“.

Das Hinausschieben der endgültigen Entscheidung über die Aufgabe oder künftige Nutzung der durch den Umzug freiwerdenden Flächen stellt eine Desavouierung des Landtages dar. Sie birgt zudem die Gefahr, daß das Landesministerium über etwaige Nachfolgenutzungen erst so spät entscheidet, daß die für ggf. erforderliche bauliche Maßnahmen benötigten Mittel – wie es sich bei der Nachfolgenutzung durch das Innenministerium in erheblichem Maße abzeichnet – nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen und damit Flächen ungenutzt bleiben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

13. Verflechtungen eines Hochschulinstituts mit einem Verein

Das Institut B der Universität A ist mit dem eingetragenen Verein C seit 1953 durch Kooperationsvertrag verbunden. Diese Verbindung hat zu einer personellen, räumlichen und ablauforganisatorischen Verflechtung mit der Folge von Interessenkollisionen, Rechtsverstößen und erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land geführt.

Über den – als Forschungsinstitut bezeichneten – Verein C wickelten der Leiter, das wissenschaftliche und technische Personal sowie das Verwaltungspersonal des Instituts B der Universität A – letztlich unter Inanspruchnahme der Ressourcen des Universitätsinstituts B – Forschungsaufträge aus der Industrie ab, überwiegend in Nebentätigkeit. Von Anfang 1989 bis Juni 1991 zahlte die Industrie für solche Aufträge rd. 2 Millionen DM. Davon erhielt das Universitätsinstitut B ausweislich seiner Haushaltsüberwachungsliste lediglich rd. 330 000 DM, nach Äußerung der Universität A vom 3.8.1993 jedoch immerhin „rd. 547 000 DM“. Dem lag folgendes Verfahren zugrunde:

1. Aufgrund des wissenschaftlichen Ansehens des Leiters des Universitätsinstituts B sowie seiner vielfältigen Kontakte zur Wirtschaft bekunden viele Unternehmen ihr Interesse daran, sich die neuesten Erkenntnisse der Wissenschaft zunutze zu machen.
2. Das Interesse der Unternehmen wird von Angesprochenen in der Universität und im Umfeld der Universität zumeist nicht unmittelbar auf das Institut B gelenkt, sondern auf den als gemeinnützig anerkannten Verein C, dessen Erster Vorsitzender der Leiter des Universitätsinstituts B ist.
3. Kommt es zwischen einem Unternehmen und dem Verein C zu Vertragsvereinbarungen, so werden die Gespräche jedoch nicht mit Mitarbeitern des Vereins C, sondern mit Kräften des Universitätsinstituts B geführt. Ggf. arbeiten die Bediensteten dieses Instituts auch die Vertragsangebote für den Verein C gegenüber dem Unternehmen aus.
4. Bei der Ausarbeitung solcher Vertragsangebote für den Verein C berücksichtigen die Mitarbeiter des Universitätsinstituts B bereits, daß der Verein C die angebotenen Leistungen in der Regel mangels eigenen fachkundigen Personals selbst gar nicht erbringen kann, sondern sich eines oder mehrerer „Subunternehmen“ bedienen muß.

Als „Subunternehmen“ kommen vornehmlich

– das Universitätsinstitut B, letztlich also das Land, und

– die GmbH D

in Betracht.

Für den Einsatz eines Diplomingenieurs, für den der Verein C 1991 von auftraggebenden Wirtschaftsunternehmen 106 DM je Stunde verlangte, stellte das Universitätsinstitut B als Subunternehmer dem Verein C nur 50 DM je Stunde in Rechnung. Wieviel der Verein C für eine Ingenieur-Stunde an die GmbH D bezahlen mußte, konnte der LRH mangels Prüfungsrechts nicht feststellen.

Die GmbH D ihrerseits rekrutiert ihre Kräfte im wesentlichen – z. Z. der örtlichen Erhebungen des LRH sogar ausschließlich – aus dem Universitätsinstitut B, indem sie dessen sämtliche Ingenieure, Techniker und sonstige Mitarbeiter in genehmigter Nebentätigkeit einsetzt. Auch wenn die Mitarbeiter des Universitätsinstituts B bei der GmbH D nach deren Auskunft im Durchschnitt nur rd. 400 DM, in wenigen Ausnahmefällen monatlich bis zu 1 000 DM, hinzuverdienen, könnten sie bei der Ausarbeitung der Angebote des Vereins C an die Un-

ternehmer ein Interesse daran haben, daß als „Subunternehmer“ des Vereins C nicht ihr Universitätsinstitut, sondern die GmbH D eingesetzt wird.

5. 1991 bediente sich der Verein C tatsächlich mehr der GmbH D als des Universitätsinstituts B. Inwieweit die „Gewinne“, wie sie der Verein C beim Einsatz des Universitätsinstituts B macht (je Diplomingenieur-Stunde z. B. 56 DM), bei dem als gemeinnützig anerkannten Verein C zur Bestreitung seiner sonstigen Kosten oder zu anderen Zwecken verbleiben oder der GmbH D zugute kommen, konnte der LRH mangels Prüfungskompetenz gegenüber dem Verein C und gegenüber der GmbH D nicht feststellen. Angesichts der im Vergleich zu dem – von der GmbH D in den Jahren 1989, 1990 und bis Juni 1991 abzuarbeitenden – Auftragsvolumen von rd. 1,7 Millionen DM geringen Vergütung der rd. 40 dort in Nebentätigkeit wirkenden Bediensteten des Universitätsinstituts B müssen aber entweder dem Verein C oder der GmbH D erhebliche Mittel zu ihrer Disposition verblieben sein.

Einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil hat das Universitätsinstitut B von diesem Verfahren nicht. Es ist auch kein ideeller Nutzen für Forschung und Lehre erkennbar, der sich nicht auch ohne Einschaltung des Vereins C und der GmbH D erreichen ließe.

Das hier nur grob skizzierte Verfahren erscheint schon aus folgenden Gründen bedenklich:

- a) Der Leiter des Hochschulinstituts ist nicht nur zugleich Erster Vorsitzender des Vereins C, sondern außerdem Zweiter Vorsitzender der Deutschen Forschungsgesellschaft L e. V., die ihrerseits Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen e. V. (AIF) ist, die über einen erheblichen Teil der Förderungsmittel disponiert. Der Geschäftsführer der Forschungsgesellschaft L ist zugleich Geschäftsführer der GmbH D, über die der Verein C den größten Teil der Industrieaufträge mit Hilfe von Mitarbeitern des Universitätsinstituts B abwickelt.

Die daraus folgende Undurchsichtigkeit der rechtlichen und finanziellen Beziehungen ist für das Land nicht hinnehmbar.

- b) In den Werkstätten des Universitätsinstituts B werden auch Arbeitskräfte des Vereins C beschäftigt. Alle Werkstatt-Mitarbeiter werden unabhängig davon eingesetzt, für wen die Leistungen erbracht werden sollen. Dies wäre unbedenklich und ggf. sogar sachgerecht, wenn die Auftrags- und Leistungszuordnung bei der Abrechnung vorgenommen würde. An einer solchen Abrechnung mangelt es jedoch.

Von Werkstattkräften des Universitätsinstituts B geleistete Arbeitsstunden werden zudem dem Verein C zum Teil ohne Nachweis und im übrigen zum Teil fehlerhaft zugeordnet. Dieser stellt die Arbeitsleistungen den Auftraggebern (Industriebetrieben oder dem Universitätsinstitut B) in Rechnung. Ggf. berechnet also der Verein C dem Universitätsinstitut B Arbeitsleistungen, die Arbeitskräfte dieses Universitätsinstituts im Rahmen der Durchführung von Drittmittelaufträgen erbracht haben und die das Universitätsinstitut B seinerseits Dritten in Rechnung stellt.

Für eine Techniker-Stunde berechnet der Verein C nach seiner Kostentabelle 71 DM. Demgegenüber werden ihm vom Universitätsinstitut B als „Subunternehmer“ für dieselbe Arbeitsleistung nur 35 DM berechnet.

Infolgedessen dürfte der Verein C aus der Inanspruchnahme der Werkstätten des Universitätsinstituts B vom 1.1.1989 bis zum 31.3.1991 einen erheblichen Überschuß erzielt haben. Werden die ohne Nachweis erbrachten Arbeitsstunden anerkannt, beträgt dieser Überschuß rd. 120 000 DM, andernfalls sogar ca. 240 000 DM.

c) Für Verwaltungs-, Sekretariats- und Buchhaltungsarbeiten hatte das Universitätsinstitut B drei Halbtagskräfte in der für das Institut B, den Verein C und die GmbH D gemeinsamen Buchhaltung beschäftigt. Zwei dieser Halbtagskräfte übten für den Verein C Nebentätigkeiten aus. Außerdem beschäftigte der Verein C eine weitere Halbtagskraft, die Buchhaltungs- und Verwaltungsarbeiten für das Universitätsinstitut B ausführte. Für diese Arbeiten stellte der Verein C dem Universitätsinstitut B 1989 – unspezifiziert – 29 754,04 DM zuzüglich 4 165,57 DM Mehrwertsteuer in Rechnung.

Es ist nicht ersichtlich, warum das Universitätsinstitut B seine Mitarbeiterinnen in Nebentätigkeit für den Verein C tätig werden ließ, aber gleichzeitig entgeltlich und mehrwertsteuerpflichtig „Buchhaltungsarbeiten“ von dem Verein C ausführen ließ.

Universitätsinstitut B und Verein C sind gegenseitig Dienstleistungsgeber und Dienstleistungsnehmer. Die Beziehungen sind undurchschaubar; die Gefahr von Interessenkollisionen gemäß § 73 Abs. 2 NBG ist nicht auszuschließen.

Unabhängig von alledem dürfte es für das Universitätsinstitut B sowohl im Hinblick auf Forschung und Lehre als auch unter finanziellen Gesichtspunkten vorteilhafter sein, die Industrienaufträge unmittelbar selbst einzuwerben. Gründe, aus denen das nicht möglich sein sollte, sind nicht ersichtlich. Der Verein C ist letztlich nur eine Adresse, unter der Nebentätigkeiten abgewickelt werden und unter der sich ggf. Überschüsse – zum Nachteil des Landes – verstecken lassen.

Die Universität A hat den bestehenden Kooperationsvertrag zum 31.12.1993 gekündigt. Die Abwicklung laufender Forschungsaufträge soll bis Ende 1994 bzw. bis 31.5.1995 abgeschlossen sein.

Künftig sollen Forschungsaufträge aus der Industrie direkt über das Universitätsinstitut B oder – in Nebentätigkeit – über den Institutsleiter abgewickelt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

14. Förderung eines Landesverbandes

Kapitel 06 75

Für die Förderung der Jugendkunstschulen steht im Landeshaushalt eine Million DM zur Verfügung. Davon verbraucht der Dachverband dieser Schulen nahezu ein Drittel.

Neben den Schulen im Sinne des § 1 Abs. 2 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) gibt es in Niedersachsen im Bereich der musischen Bildung „auf einzelne Kenntnisgebiete oder Fertigkeiten“ ausgerichtete Schulen, so seit Jahrzehnten Musikschulen und seit gut zehn Jahren auch Kunstschulen.

1984 gab es erst vier Kunstschulen. Die sie prägenden Persönlichkeiten gründeten 1984 einen eingetragenen Verein, der seither als Dachverband für die Errichtung von Kunstschulen und deren Förderung eintritt. 1989 gehörten dem Verein 24 und 1991 bereits 37 Schulen an.

Dementsprechend stiegen die Einnahmen des Vereins aus Mitgliedsbeiträgen von 690 DM im Jahre 1985 auf 4 050 DM im Jahre 1991. 1986 warb der Verein 3 000 DM Spenden ein, 1989 mehr als 50 000 DM. Überdies erzielte der Verein aus Leistungsentgelten Einnahmen, die von 206,05 DM im Jahre 1985 auf mehr als 41 000 DM im Jahre 1991 stiegen.

1988 erzielte der Verein nach einem Überschuß aus dem Vorjahr in Höhe von 460,97 DM mit Einnahmen von 15 540,13 DM bei Ausgaben von 13 723,65 DM einen Überschuß von 2 277,45 DM. Bis dahin wirkten in dem Verein alle Kräfte ehrenamtlich. 1989 stellte der Verein eine Arbeitskraft ein, für die er knapp 47 000 DM verausgabte und für die er vom Arbeitsamt knapp 31 000 DM erstattet erhielt. Diese Kraft konzipierte Werbemaßnahmen für den Verein und seine Mitglieder (u. a. eine Ausstellung im Landtag). Auf diese Weise erreichte der Verein, daß das Land die Förderung der Kunstschulen von 12 200 DM im Jahr 1988 auf 1 025 000 DM im Jahr 1991 erhöhte.

Der Verein nutzte diesen Erfolg, um sein Personal von der einen – zunächst zu zwei Dritteln aus Mitteln der Arbeitsverwaltung bezahlten – Arbeitskraft auf drei Kräfte zu erhöhen. Die zuerst eingestellte Kraft wird inzwischen voll aus Landeszuwendungen finanziert. Von den beiden später eingestellten Kräften wird eine bis zum 30.4.1994 und eine bis zum 31.5.1994 aus Mitteln der Arbeitsverwaltung mitfinanziert. Danach werden die beiden zusätzlichen Kräfte ebenfalls voll aus Landeszuwendungen finanziert. Von rd. 1 Million DM Zuwendungen des Landes sind 1994 rd. 310.000 DM für den Verein vorgesehen, davon etwa 240 000 DM für sein Personal.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat den Verein inzwischen zwar auch zur Weiterleitung der Förderungsmittel des Landes an die Vereinsmitglieder – die Kunstschulen – eingeschaltet (vgl. Abschn. V, Nr. 15 „Weiterleitung von Zuwendungen an örtliche Einrichtungen durch einen Verband nach dessen Verteilungsschlüssel“). Der Verein sieht seine Hauptaufgabe aber weiterhin vornehmlich darin, die Interessen seiner Mitglieder zu vertreten und deren höchst mögliche Förderung zu erreichen. Sein Aufwand für die Weiterleitung der für die effektive Förderung der musischen Bildung verbleibenden rd. 700 000 DM an die Kunstschulen ist jedenfalls sehr gering.

Der LRH hält die Kunstschulen durchaus für förderungswürdig. Seines Erachtens ist deren Förderung allerdings primär eine Aufgabe der Gemeinden und Landkreise. Soweit eine Landesförderung danach überhaupt in Betracht kommt – etwa zur Initialzündung –, darf sie jedenfalls nicht zu einem Drittel der Dachverband der Kunstschulen verschlingen.

15. Weiterleitung von Zuwendungen an örtliche Einrichtungen durch einen Verband nach dessen Verteilungsschlüssel

Kapitel 06 75

Entgegen den berechtigten Bedenken einer Bezirksregierung fördert das Land die Kunstschulen über deren Dachverband ohne Prüfung des Bedarfs und ohne Festlegung des Zweckes.

Bis einschließlich 1991 wurden die 37 Kunstschulen von der für sie jeweils zuständigen Bezirksregierung durch Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO gefördert. Der Dachverband der Kunstschulen drängte jedoch darauf, ihm die Gesamtsumme aller für die Förderung der Schulen zur Verfügung stehenden Landesmittel zuzuwenden, damit er sie – schlüsselmäßig – an seine Mitgliedseinrichtungen verteilen könne.

Eine der seinerzeit zuständigen Bezirksregierungen wies das Fachministerium in diesem Zusammenhang auf entgegenstehende haushaltsrechtliche Bestimmungen hin und hob dabei hervor, daß schlüsselmäßig verteilte Zuwendungen dem tatsächlichen Bedarf des jeweiligen Zuwendungsempfängers nicht angemessen Rechnung tragen (können). Das Fachministerium setzte sich aber über die Bedenken der Bezirksregie-

rung hinweg und entschied ohne erkennbaren Grund im Sinne des Dachverbands. Danach entwickelte sich dann aufgrund der – unzutreffenden – Vorstellung, alle im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel seien stets vollständig zu verausgaben, folgendes Verfahren:

Die für den Dachverband zuständige Bezirksregierung bewilligt diesem zur Deckung seines eigenen Finanzbedarfs und im übrigen zur Weiterleitung an die Kunstschulen alle im Landeshaushalt jeweils zur Verfügung stehenden Mittel. Der Dachverband verteilt die von ihm selbst nicht benötigten Mittel ohne Bedarfsprüfung im Einzelfall an seine Mitglieder in der Weise, daß jede Kunstschule einen Sockelbetrag von 10 000 DM erhält und vom danach verbleibenden Restbetrag den Betrag, der sich aus dem Verhältnis ihrer „Aktivitäten“ zu den „Aktivitäten“ aller Kunstschulen ergibt.

Dieses Verfahren hat dazu geführt, daß die einzelnen Kunstschulen ihre Arbeit ganz unterschiedlich finanziert haben; und zwar u. a. durch

Teilnehmergebühren in einer Bandbreite von 0 v. H. bis 43,4 v. H. der Kosten,

Kommunale Förderungen in einer Bandbreite von 2,2 v. H. bis 81,3 v. H. der Kosten,

Landeszuwendungen in einer Bandbreite von 1,1 v. H. bis 56,8 v. H. der Kosten.

Dafür, daß dies auch nur annähernd bedarfsgerecht war, gibt es keinerlei Anhaltspunkte: Wenn es auch nur einer Schule möglich war, fast die Hälfte aller Kosten aus Teilnehmergebühren zu bestreiten, bleibt unerfindlich, warum eine andere Schule überhaupt keine Teilnehmergebühren sollte erheben haben können und müssen. Die Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften und die der Erziehungsberechtigten ist zwar im Lande keineswegs einheitlich; die Unterschiede liegen aber nicht in einer Spannweite von 1:50.

Eine schlüsselmäßige Verteilung von Fördermitteln des Landes, wie sie der Dachverband vorgenommen hat, wäre im übrigen nur aufgrund eines Gesetzes zulässig gewesen.

Zuwendungen darf das Land nach §§ 23, 44 LHO nur für konkrete Zwecke gewähren, an deren Erfüllung das Land ein erhebliches – sonst nicht (im notwendigen Umfang) zu befriedigendes – Interesse hat. Stets ist daher aufgrund eines Antrags eine Überprüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung im Einzelfall erforderlich. Bereits die großen Spannweiten bei den Finanzierungsquellen der einzelnen Einrichtungen deuten darauf hin, daß die eigenen Einnahmemöglichkeiten längst nicht ausgenutzt sind.

Zudem bedarf es stets einer Konkretisierung des Zweckes, einer Angabe der Finanzierungsart und einer Bestimmung des Umfangs der zuwendungsfähigen Ausgaben sowie der Festlegung von Regeln für den Abruf der Mittel und einer Vorschrift über die Führung des Verwendungsnachweises. Anderenfalls ist das Land zu einer Erfolgskontrolle nicht in der Lage.

Daß das Fachministerium den Bedenken der Bezirksregierung nicht Rechnung getragen hat, ist daher zu mißbilligen.

Sollte das Land die Förderung der Kunstschulen nicht ganz den Gemeinden und Landkreisen überlassen, wäre sie auf eine Basis zu stellen, die den haushaltsrechtlichen Vorschriften genügt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

16. Institutionelle Förderung kommunaler Einrichtungen

Kapitel 06 75

Das Land fördert nach wie vor unselbständige kommunale Bildungseinrichtungen (Jugendkunstschulen) institutionell. Die damit verbundenen Probleme bedürfen baldiger Klärung.

In seinem Jahresbericht 1993 hat der LRH beanstandet, daß das Land Musikschulen auch insoweit institutionell fördert, als sie als unselbständige kommunale Bildungseinrichtungen betrieben werden (Drs 12/4820, Abschn. V, Nr. 30, S. 105).

Der Landtag hat sich daraufhin u. a. die Auffassung des LRH zu eigen gemacht, „daß eine institutionelle Förderung von Gemeinden und Landkreisen ausgeschlossen ist“ (Drs 12/5384, Nr. 42, S. 20).

Wie der LRH inzwischen festgestellt hat, fördert das Land auch sechs Kunstschulen institutionell, die als nicht abgegrenzter Teil von Organisationseinheiten einer Gemeinde oder eines Landkreises (z. B. als „Schul- und Kulturamt“, als „Amt ... Kultur“ oder als „Abteilung“) geführt werden, so daß selbst bei abgegrenzter Erfassung der Ausgaben für die jeweilige Schule nicht transparent wird, inwieweit ein höherer Teil der Ausgaben auch ohne Landeszuwendung finanziert werden kann.

Ist danach eine institutionelle Förderung von Gemeinden, Landkreisen und Zweckverbänden ausgeschlossen, so würde es – wie bei den Musikschulen – auch im Bereich der Kunstschulen zu nicht im Landesinteresse liegenden Verwerfungen führen, wenn die Bildungseinrichtungen der hier in Rede stehenden Art unterschiedlich gefördert werden würden, je nach dem, ob sie von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder des privaten Rechts betrieben werden.

Die Klärung der bereits 1993 aufgeworfenen Frage erscheint daher dringlich.

Die Erörterungen mit der Landesverwaltung dauern an.

17. Abrechnung von Werkstattleistungen im Hochschulbereich

Werkstätten der Hochschulinstitute führen über die ihnen übertragenen Arbeiten oft nur unzureichende Aufzeichnungen. Die Institute werten diese Aufzeichnungen nur selten aus. Sie haben daher keinen hinreichenden Überblick über die tatsächlich erbrachten Leistungen und deren Kosten. Dieser ist aber unentbehrlich sowohl für einen wirtschaftlichen Einsatz für eigene Vorhaben als auch für institutsfremde Aufträge.

Der LRH hat in den vergangenen Jahren mehrfach Hochschulinstitute geprüft, die eigene Werkstätten betreiben, in denen neben institutseigenen Aufträgen auch Aufträge anderer Institute und gelegentlich sogar Dritter außerhalb der Hochschule durchgeführt werden. Die Institute haben die Betriebsführung ihrer Werkstätten teils gar nicht, im übrigen in unterschiedlicher Weise geregelt. Folgender Beispielsfall mag die dabei auftretenden Grundprobleme verdeutlichen:

Gemeinsame Werkstatt der Institute C und D der Hochschule M

Das Institut C der Hochschule M betreibt u. a. eine Werkstatt gemeinsam mit dem Institut D derselben Hochschule. Das Nähere über den Betrieb, die Berechnung der

anteiligen Kosten und „den Kostenausgleich infolge Benutzung von Geräten des Partnerinstituts und infolge der durch das Institutspersonal für das Partnerinstitut erbrachten Arbeitsleistung“ haben beide Institute 1973 in einer Geschäftsordnung und später in weiteren Absprachen geregelt. Darin haben sie auch vereinbart, daß Forderungen „durch direkte Überweisung ... oder durch Übernahme der Sachkosten im folgenden Jahr in entsprechender Höhe“ ausgeglichen werden können.

Bei dem Kostenausgleich berücksichtigten die Institute neben Sach- und Investitionskosten jeweils auch Personalkosten aufgrund von Aufzeichnungen der Mitarbeiter. Danach hatte das Institut C regelmäßig erhebliche Forderungen zu begleichen; zum Ausgleich beschaffte es für das Institut D u. a. Büromöbel und überließ ihm diese als „Leihgabe“, übernahm es Personalausgaben für einen „Hilfsarbeiter“, beteiligte es sich an der Beschaffung eines Geräts und belastete es das Abrechnungskonto mit anteiligen Wartungskosten für ein Mikroskop. Von der in der Geschäftsordnung auch vorgesehenen direkten Überweisung sah das Institut C nach der dem LRH erteilten Auskunft unter Hinweis auf § 61 LHO ab.

1976 änderten beide Institute die Organisation in der Werkstatt, indem sie für jedes Institut eine Arbeitsgruppe unter der Leitung je eines Meisters bildeten. Seitdem führt der für die Arbeitsgruppe des Instituts C verantwortliche Meister über die dieser Gruppe erteilten Aufträge Buch. Er entscheidet auch über die Reihenfolge der Auftrags erledigung. Arbeitsnachweise führte die Werkstatt zunächst nicht mehr, da die Mitarbeiter sie als Überwachung empfunden hätten. Lediglich bei Aufträgen im Rahmen der als „amtliche Materialprüfung“ angesehenen Angelegenheiten vermerkte der Meister die Arbeitszeiten noch im Auftragsbuch. Verbrauchsmaterial und Ersatzteile erfaßten die Meister zwar in einer gemeinsamen Liste. Dies diente aber nur der Abrechnung zwischen den Instituten und war nicht projekt- oder auftragsbezogen.

Nach dem Bericht der Hochschule M vom 1.9.1993 tragen die Mitarbeiter in der Werkstatt des Instituts C „ab 1.3.1993 die aufgewendeten Arbeitszeiten in die den einzelnen Auftraggebern zugeordneten Laufzettel ein. Darin werden auch die Art der Bearbeitung und die erzeugte Stückzahl festgehalten.“

Würdigung

Ob eine Werkstatt mehreren Fachbereichen als gemeinsame Betriebseinheit (§ 114 Niedersächsisches Hochschulgesetz – NHG –) oder sogar der gesamten Hochschule (§ 116 NHG) zu dienen hat, ob sie institutsübergreifend bei einem Fachbereich organisatorisch angebunden wird (§ 113 NHG), ob sie einem bestimmten Hochschulinstitut zugeordnet wird (§ 111 Abs. 7 Satz 2 NHG) oder ob auf eine Werkstatt in der Hochschule zugunsten externer Werkstattangebote ganz verzichtet wird, ist im Einzelfall nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (§ 7 LHO) zu entscheiden.

Es ist zwar grundsätzlich anzuerkennen, wenn sich Hochschuleinrichtungen – wie das Institut C – um institutsübergreifende organisatorische Lösungen bemühen und über den Ausgleich der unterschiedlichen Nutzung – insbesondere auch des Personals – Absprachen treffen. Ein Kostenausgleich darf allerdings nicht durch Umgehungsgeschäfte der dargestellten Art herbeigeführt werden.

In jedem Falle erfordert das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 LHO ein Mindestmaß an Aufzeichnungen. Daran hat es beim Institut C zumindest seit 1976 gefehlt.

Erst auftragsbezogene Aufzeichnungen über den Personal-, Material- und Geräteeinsatz ermöglichen es der Verwaltung, unter Berücksichtigung auch kalkulatorischer Kosten die Gesamtkosten für einen Auftrag oder für ein selbst hergestelltes Gerät zu berechnen. Diese Gesamtkosten sind für das Institut, für andere Hochschuleinrich-

tungen und letztlich für die Hochschule insgesamt als Basis für künftige Vorkalkulationen von hoher Bedeutung.

Dem institutsinternen Auftraggeber geben die im Rahmen einer Nachkalkulation ermittelten Gesamtkosten Klarheit darüber, ob die vor Auftragserteilung anzustellende Vorkalkulation in etwa zutreffend war oder ob eine Vergabe an Dritte – ggf. ein Kauf – wirtschaftlicher gewesen wäre. Die Auftraggeber könnten danach die für künftige Entscheidungen notwendigen Schlußfolgerungen ziehen.

Soweit Institutswerkstätten Geräte für die Forschung aus Mitteln Dritter herstellen, gebietet es § 31 Abs. 5 NHG in Verbindung mit § 7 LHO, diesen Gesamtaufwand dem Auftraggeber als Entgelt zu berechnen. Angesichts des § 132 Abs. 6 NHG muß die jeweilige Hochschule auch selbst ein Interesse daran haben, von Dritten kostendeckende Entgelte zu erheben.

Schon aus diesen Gründen genügt es nicht, daß die Werkstätten ihre Aufzeichnungen nur zu ihren Unterlagen nehmen. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit ist es vielmehr geboten, daß die Verwaltung des Instituts und die zentrale Hochschulverwaltung diese Unterlagen auswerten, um u. a. auch Erkenntnisse darüber zu gewinnen, inwieweit die einzelne Werkstatt ausgelastet ist und inwieweit es geboten ist, Werkstätten zusammenzulegen und ggf. sogar auf Fachbereichs- oder Hochschulebene zu zentralisieren.

Soweit andere Institute Werkstatteleistungen in Anspruch nehmen, hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nach Erörterung mit dem LRH mit Runderlaß vom 22.10.1991 (Nds. MBl. S. 1390) „auf Grund der VV Nr. 4 Satz 6 zu § 61 LHO“ zur vierjährigen Erprobung zwar bestimmt, daß „Aufwendungen aus Anlaß der Mitbenutzung von Werkstätten, Geräten und Anlagen einer Hochschuleinrichtung durch eine andere Hochschuleinrichtung ... intern verrechnet werden“ sollen, zugleich aber entsprechend der Verwaltungsvorschrift Nr. 3 zu § 61 LHO festgelegt, daß „zu den Aufwendungen“ nur „die durch die Mitbenutzung von Werkstätten, Geräten und Anlagen entstehenden zusätzlichen Aufwendungen (z. B. spezielle Verbrauchsmittel und Betriebsausgaben sowie zusätzliche Personal- und Sachausgaben)“ gehören.

Dadurch kann das Ziel dieser Regelung, „seitens der mitbenutzenden Hochschuleinrichtung ein besseres Kostenbewußtsein und damit eine wirtschaftlichere Nutzung zu erreichen“ nach Auffassung des LRH aber nicht erreicht werden; denn für die andere Hochschuleinrichtung ist es im Zweifel immer günstiger, dem anderen Institut nur die zusätzlichen Aufwendungen zu erstatten, als den Auftrag von einem Dritten außerhalb der Hochschule zu einem kostendeckenden Entgelt oder einem Marktpreis durchführen zu lassen.

Der LRH hält es daher für geboten, den Hochschulen zumindest im Werkstattbereich interne Vollkostenausgleiche – ggf. nach Änderung des § 61 LHO – zu ermöglichen. Die Hochschuleinrichtungen sollten diese grundsätzlich auch durchführen.

Nur dann sind die Hochschulinstitute in der Lage, einen „korrekten“ Kostenvergleich anzustellen und eine § 7 LHO entsprechende Vergabeentscheidung zu treffen. Zudem bieten erst Vollkostenausgleiche den die Werkstätten betreibenden Hochschuleinrichtungen Anreize, brachliegende Ressourcen anderen Hochschuleinrichtungen zur Verfügung zu stellen.

Der dagegen vielfach erhobene Einwand, dies sei mit zuviel Verwaltungsaufwand verbunden, geht fehl. Es gibt bereits Hochschulwerkstätten, die für jeden Werktag notieren, wieviel Stunden jeder Mitarbeiter für welches Vorhaben oder aus welcher sonstigen Veranlassung welchen wissenschaftlichen Mitarbeiters tätig geworden ist sowie welches Material sie zu welchem Preis für das jeweilige Vorhaben gekauft oder dem Lagerbestand entnommen haben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

Bewältigung des für ausreichende Aufzeichnungen erforderlichen Verwaltungsaufwands durch das Institut A

Im Institut A der Hochschule M legen wissenschaftliche und technische Angestellte in Planungsbesprechungen den Einsatz der Institutswerkstatt für einzelne Forschungsvorhaben fest. Ergebnis dieser Planungsgespräche ist eine mit Prioritäten versehene Aufgabenzusammenstellung für jeden Werkstattbediensteten.

Den tatsächlichen Einsatz eines jeden Mitarbeiters hält die Werkstatt in einem wochenweise geführten „Arbeitsnachweis Werkstatt“ fest, in den sie für jeden Werktag notiert, wieviel Stunden jeder Mitarbeiter für welches Vorhaben oder aus welcher sonstigen Veranlassung welchen wissenschaftlichen Mitarbeiters tätig geworden ist. Die Inhalte dieser Arbeitsnachweise überträgt sie dann in einen „Stundenaufwand Werkstatt“, in dem sie den wöchentlichen Einsatz jedes Bediensteten für die jeweiligen Vorhaben oder sonstigen Anlässe festhält.

Des weiteren führt die Werkstatt für jeden Motoren-Prüfstand in einem Vordruck Aufzeichnungen darüber, wann sie für das auf dem jeweiligen Prüfstand durchgeführte Vorhaben welches Material mit welchem Wert aus ihrem Lagerbestand entnommen hat (im Vordruck als „Schulden“ bezeichnet) und welches Material sie zu welchem Preis zu Lasten des jeweiligen Vorhabens gekauft und ihrem Lagerbestand zugeführt hat (soweit wertmäßig höher als die „Schulden“, im Vordruck zur späteren Verrechnung als „Guthaben“ bezeichnet).

Würdigung

Dies Beispiel widerlegt den oft vorgebrachten Einwand, die vom LRH geforderten Aufzeichnungspflichten würden zu einem übermäßigen, nicht zu bewältigenden Verwaltungsaufwand führen und die Hochschulbediensteten von der Erfüllung ihrer „eigentlichen Aufgaben“ abhalten.

Was in privaten Werkstätten aufgrund handels- und steuerrechtlicher Bestimmungen und zur Eigenkontrolle selbstverständlich geleistet werden muß und geleistet wird, kann nach Auffassung des LRH für Hochschulwerkstätten nicht unzumutbar oder gar unmöglich sein. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob und inwieweit auch die Hochschulen im Rahmen ihrer Drittmittelforschung der Umsatzsteuerpflicht und den daraus folgenden Aufzeichnungspflichten unterliegen.

18. Vergütung der Studentenwerkgeschäftsführer

Geschäftsführer von Studentenwerken erhalten seit 1991 monatlich fortlaufend und zumeist ohne Nachweis der erforderlichen und tatsächlich geleisteten Mehrarbeit Überstundenvergütung.

Den Studentenwerken obliegt als Selbstverwaltungsaufgabe u. a. die wirtschaftliche, gesundheitliche, soziale und kulturelle Förderung der Studierenden. Als Auftragsangelegenheit haben die Studentenwerke zudem Aufgaben der Ausbildungsförderung zu erfüllen.

Jedes Studentenwerk hat drei Organe: den Verwaltungsrat, den Vorstand und die Geschäftsführerin oder den Geschäftsführer. Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer leitet die Verwaltung und vertritt das Studentenwerk in allen Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten sowie in gerichtlichen Verfahren. In dringenden

Fällen, in denen eine Entscheidung des Verwaltungsrats oder des Vorstands nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann, trifft die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer die erforderlichen Maßnahmen selbst. Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer ist vor allem für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Studentenwerks verantwortlich, die sich nach kaufmännischen Grundsätzen bestimmen. Von den sechs niedersächsischen Studentenwerken wendet das kleinste für den laufenden Betrieb jährlich rd. 9 Millionen DM, das größte ca. 45 Millionen DM auf. Das kleinste Studentenwerk vergütet seinen Geschäftsführer nach Vergütungsgruppe I a BAT; alle anderen Studentenwerke vergüten ihre Geschäftsführer nach Vergütungsgruppe I BAT.

Seit 1991 gewähren fünf der sechs Studentenwerke ihren Geschäftsführern Überstundenvergütungen, teils aufgrund von Einzelnachweisen, teils pauschal ohne Nachweis. So sind einem Geschäftsführer 1991 für 20 bis 92,5 Überstunden je Monat insgesamt mehr als 20 000 DM ausgezahlt worden. Ein Geschäftsführer erhält seit Januar 1991, ein weiterer seit März 1991 pauschal 20 Stunden in jedem Monat zusätzlich vergütet. Ein anderer Geschäftsführer erhält seit Juli 1991 pauschal ohne Nachweis monatlich 30,33 Stunden vergütet, da es „unumgänglich ist, bis zur endgültigen Regelung der Dienstverhältnisse der niedersächsischen Studentenwerks-Geschäftsführer Überstunden anzuordnen“.

Nach Auffassung des LRH muß sich der Geschäftsführer eines Studentenwerks zur Erfüllung seiner Aufgaben ständig so einsetzen, daß sich seine Leistungen nicht nach Regelstunden und Überstunden bemessen lassen. Die vielfältigen Funktionen, die der Geschäftsführer innerhalb und außerhalb der Geschäftsräume des Studentenwerks zu erfüllen hat, lassen eine exakte Kontrolle der Arbeitszeit – etwa durch Stechuhr – nicht zu. Selbstaufzeichnungen sind vielfach erst nachträglich möglich. Pauschale Überstundenvergütungen ohne Nachweis sind nicht zu rechtfertigen. Es erscheint generell sachwidrig, die Leistungen von Leitungskräften teilweise durch die Vergütung von Überstunden zu honorieren.

Der LRH hält es für angezeigt, daß die Studentenwerke mit ihren Geschäftsführern Anstellungsverträge abschließen, die jede Überstundenvergütung ausschließen. Nachdem die Studentenwerke aufgrund des Fünften Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes vom 8.12.1993 (Nds. GVBl. S. 618) nach festem Schlüssel zu berechnende Finanzhilfe erhalten und im übrigen ihre Einnahmen selbst zu erwirtschaften haben, sollte es ihrer Eigenverantwortung überlassen werden, die Vergütung ihrer Geschäftsführer innerhalb sachgerechter Bandbreiten selbst zu bestimmen.

19. Überlassung von Räumen an Dritte durch Studentenwerke

Einige Studentenwerke vermieten oder verpachten ihnen vom Land ohne Entgelt zur Erfüllung ihrer Aufgaben überlassene Räume an Dritte. Nach Umstellung der Landesfinanzierung der Studentenwerke von Zuwendungen auf Rechtsansprüche auf Finanzhilfe ist es nicht vertretbar, ihnen diese Einnahmen zu belassen. Der LRH hat Änderungsvorschläge unterbreitet.

Die sechs rechtlich selbständigen Studentenwerke nutzen mit Ausnahme ihrer Studentenwohnheime, die sie – zumeist mit finanzieller Unterstützung des Bundes und des Landes – selbst errichtet haben, fast ausschließlich im Eigentum des Landes stehende Gebäude oder Räumlichkeiten der Hochschulen. Das Land erhebt für diese Nutzungsüberlassung, die u. a. nahezu alle Mensen betrifft, kein Entgelt (vgl. die

entsprechenden Vermerke zu Titel 124 01 der betreffenden Hochschulkapitel des Haushaltsplans). Bei dieser Ausnahmeregelung gemäß § 63 Abs. 5 LHO in Verbindung mit § 63 Abs. 3 Satz 3 LHO wird vorausgesetzt, daß die zur Nutzung überlassenen Räume für die Erfüllung der Aufgaben der Studentenwerke erforderlich sind.

Insbesondere zwei Studentenwerken sind jedoch auch Räume überlassen, die diese für ihre Zwecke nicht benötigen und nicht selbst nutzen, sondern an Dritte weitervermieten oder -verpachten. Beim Studentenwerk A handelt es sich um in einem Mensagebäude befindliche Räume, die nach entsprechender Herrichtung durch das Land von einer Sparkasse, einer Buchhandlung, einem Reisebüro, einem Fotogeschäft und einem Arzt für deren gewerbliche oder freiberufliche Tätigkeiten genutzt werden. Das Studentenwerk B hat in einem Mensagebäude Räume an eine Buchhandlung vermietet und eine auf Kosten des Landes eingerichtete Gaststätte an eine Brauerei verpachtet.

Die in Rede stehenden Studentenwerke ziehen die Mieten oder Pachten als eigene Einnahme ein.

Bis einschließlich 1993 war dies für das Land von untergeordneter Bedeutung, weil die Miet- oder Pachterträge die institutionelle Zuwendungsförderung der Studentenwerke minderten. Von 1994 an würden diese Erträge jedoch zusätzliche Finanzmittel darstellen, weil der durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes gewährte Finanzhilfanspruch sich an festen Bezugsgrößen (einheitlicher Sockelbetrag, Zahl der Studierenden und Zahl der Essensteilnehmer) orientiert. Dies erscheint nur solange vertretbar, als der Finanzhilfanspruch des jeweiligen Studentenwerks hinter der bisherigen Zuwendungsförderung zurückbleibt und dem Studentenwerk deshalb ein besonderer Ausgleichsbetrag zusteht. Soweit die Studentenwerke keinen solchen Ausgleichsbetrag beanspruchen können und sobald ein derartiger Ausgleichsanspruch erlischt, stellt die über den eigenen Bedarf hinaus vorgenommene Überlassung von Räumen die Studentenwerke, die solche Räume zur Verfügung haben, finanziell besser als diejenigen, bei denen das nicht der Fall ist. Das erscheint nicht hinnehmbar.

Spätestens nach Fortfall der Ausgleichsansprüche sollten daher den Studentenwerken – ggf. nach Kündigung bestehender Verträge – nur noch die zur Aufgabenerfüllung wirklich erforderlichen Räume überlassen werden. Alternativ könnte mit den Studentenwerken vereinbart werden, daß sie erzielte Miet- oder Pachtzinsen nach Abzug von Verwaltungskosten an das Land abzuführen haben. Sollte das Land – wie es der LRH aufgrund der Sachlage für angezeigt hält (vgl. Jahresbericht 1993, Drs 12/4820, Abschn. V, Nr. 19, S. 72 ff.) – die Mensen den Studentenwerken zu Eigentum übertragen oder an sie verpachten, müßten derartige Räume aus dem Vertragsgegenstand ausgenommen werden.

Die Erörterungen mit den Studentenwerken und der Landesverwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

20. Waren- und Dienstleistungsautomaten in Hochschulen

Die Aufstellung von Automaten gegen Entgelt durch Dritte haben die meisten Hochschulen den Studentenwerken übertragen; die übrigen Hochschulen erledigen dies selbst. Diese unterschiedliche Handhabung erscheint nicht sachgerecht.

In landeseigenen Hochschulgebäuden stellen Gewerbetreibende häufig Automaten zur Versorgung der Studierenden und der Hochschulbediensteten mit Waren und

Dienstleistungen auf. Waren werden insbesondere in der Form von Heiß- und Kaltgetränken, Zigaretten und Süßwaren, Dienstleistungen im wesentlichen nur zur Herstellung von Fotokopien angeboten. Wie der LRH bei der Prüfung der Kosten der Mensen (Jahresbericht 1993, Drs 12/4820, Abschn. V, Nr. 19) festgestellt hat, ist für alle diejenigen Automaten, die in Räumen aufgestellt sind, die eine Hochschule einem Studentenwerk für die Erfüllung seiner Aufgaben zur Nutzung überlassen hat, Vertragspartner des Automatenaufstellers stets das Studentenwerk. Hinsichtlich der Automaten in Räumen, die die Hochschulen selbst nutzen, verfahren die Hochschulen jedoch unterschiedlich.

Nur wenige Hochschulen verwalten die Automatenaufstellung ohne Ausnahme selbst. Die meisten Hochschulen haben die Befugnis, Automaten aufstellen zu lassen, dem zuständigen Studentenwerk übertragen. Ein großer Teil dieser Hochschulen hat dieses Recht lediglich für Warenautomaten abgetreten. Ein kleiner Teil hat dies auch auf Dienstleistungsautomaten ausgedehnt.

Für Warenautomaten soll die Handhabung eine Stütze in den „Richtlinien über die Aufstellung von Warenautomaten in Dienstgebäuden der Landesverwaltung“ finden (RdErl. des MF vom 11.12.1987, Nds. MBl. 1988 S. 32). Danach dürfen in Dienstgebäuden, bei denen eine Kantine besteht, Warenautomaten nur unter Berücksichtigung deren wirtschaftlicher Belange aufgestellt werden. Ferner „fließt“ in diesen Fällen „die vom Automatenaufsteller entrichtete Vergütung der Kantine zur Verbilligung des Mittagessens zu“.

Auf Dienstleistungsautomaten wie Münzkopierer finden die genannten Richtlinien keine Anwendung. Das Studentenwerk B hat die Provisionen wohl aus diesem Grund seinem Aufgabengebiet Öffentlichkeitsarbeit zugeführt und daraus neben Veröffentlichungsausgaben Ausgaben für Veranstaltungen, Betriebssport, Kontakte mit anderen Studentenwerken und eine Ausländer-Förderung leistet.

Für die Überlassung der Automatenangelegenheiten bestehen nur zwischen wenigen Hochschulen und Studentenwerken Verwaltungsvereinbarungen. Dennoch fließen in allen Fällen die von den Automatenaufstellern entrichteten Vergütungen den Studentenwerken zu. Die Hochschulen sind an den Einnahmen nicht beteiligt. Die Hochschule X erhält vom Studentenwerk B aber immerhin die Kosten des durch die Automatenaufstellung verbrauchten elektrischen Stroms erstattet.

Ob die Verwaltung der Automatenaufstellung aus fiskalischer Sicht von Vorteil ist, erscheint in Anbetracht der damit in Zusammenhang stehenden Ausgaben fraglich.

Das ungleiche Verfahren der Automatenaufstellung läßt sich – jedenfalls nach Ablösung der institutionellen Förderung der Studentenwerke im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung – nicht aufrecht erhalten. Infolge der zur Stärkung ihrer Selbstverwaltung gewährten gesetzlichen Finanzhilfe seit dem 1.1.1994 (vgl. Fünftes Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes vom 8.12.1993, Nds. GVBl. S. 618) führt das bisherige Verfahren zu einer Benachteiligung der Studentenwerke, denen die Automatenaufstellung nicht überlassen ist.

Da die Automatenaufstellung kaufmännische Betrachtungsweisen erfordert, mit denen die Studentenwerke, vor allem durch den Betrieb von Mensen, besonders vertraut sind, spricht vieles dafür, die Automatenaufstellung einheitlich den Studentenwerken zu übertragen. In diesen Fällen müssen die fehlenden Verwaltungsvereinbarungen geschlossen und die vorhandenen überprüft werden. Unabhängig davon wird zu klären sein, ob die Studentenwerke den Hochschulen verbrauchsabhängige Kosten zu erstatten und/oder Vergütungsanteile an diese abzuführen haben.

Die Erörterungen mit den Hochschulen, den Studentenwerken und dem Ministerium sind noch nicht abgeschlossen.

Kultusministerium

Einzelplan 07

21. Unzulänglichkeiten des Jugendförderungsgesetzes

Kapitel 07 72

Das im Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – (SGB VIII) zusammengefaßte neue Kinder- und Jugendhilferecht des Bundes enthält Vorgaben, an die das Jugendförderungsgesetz des Landes (JFG) angepaßt werden muß. Dabei sollten über die Angleichung von Vorschriften hinaus weitergehende Probleme im Bereich der Jugendhilfe aufgegriffen und gelöst werden.

Gegenstand des Jugendförderungsgesetzes (JFG) in der Fassung vom 15.7.1981 (Nds. GVBl. S. 199) ist die Jugendarbeit, die das Gesetz in § 1 Abs. 1 als eigenständigen Teil der Jugendhilfe definiert. Diese ist neu geregelt im Kinder- und Jugendhilferecht des Bundes, das als Achtes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) am 1.1.1991 in Kraft getreten ist (vgl. Neufassung vom 3.5.1993, BGBl. I S. 637). Das JFG ist hieran bisher weder begrifflich noch inhaltlich angepaßt worden.

Der LRH hat in der Vergangenheit wiederholt Probleme im Zusammenhang mit der Jugendförderung aufgezeigt, die im Gesetzeswege zu lösen sind. Darüber hinaus ist er im Rahmen seiner Prüfung der Zuschüsse des Landes nach den §§ 6, 7 JFG (vgl. Abschn. V Nr. 22 „Unzureichender Nachweis von Bildungsmaßnahmen bei der Jugendförderung“) auf weitere Unstimmigkeiten innerhalb des JFG gestoßen. Hieraus ergibt sich insgesamt die Notwendigkeit einer Novellierung. Folgende Feststellungen sollen dies verdeutlichen:

- Der LRH hatte zuletzt im Jahresbericht 1992 (vgl. Drs 12/3100, Abschnitt VI, Nr. 26, S. 80) auf die unzureichende Abgrenzung der Förderung des Jugendsports aus Mitteln der Konzessionsabgaben des Zahlenlottos und des Fußballtotos sowie aus den Zweckerträgen des „Spiel 77“ einerseits und nach dem JFG andererseits hingewiesen und eine gesetzliche Regelung vorgeschlagen. Dem hat sich der Landtag angeschlossen (vgl. Beschlußempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen, Drs 12/3611, Nr. 35). Die Landesregierung hat bisher gesetzliche Änderungen jedoch noch nicht vorgeschlagen.
- Die Förderungsvoraussetzungen des § 3 JFG weichen von denen der §§ 74, 75 SGB VIII ab. So fehlt die nach § 74 SGB VIII geforderte angemessene Eigenleistung des jeweiligen Trägers der freien Jugendhilfe. Auch sind die nach § 3 JFG für eine Förderung notwendigen Anerkennungen als freie Jugendhilfeträger in der Vergangenheit in Niedersachsen sehr großzügig gehandhabt worden. Sie wurden beispielsweise gegenüber Arbeitsgemeinschaften von selbständigen Vereinen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besaßen und keine eigene Jugendarbeit leisteten, auch mit Wirkung für die selbständigen Träger ausgesprochen. Diese Praxis ist erst später durch § 14 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes zum Jugendwohlfahrtsgesetz vom 26.1.1990 (Nds. GVBl. S. 45) – nunmehr § 14 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) vom 5.2.1993 (Nds. GVBl. S. 45) – sanktioniert worden. Nach Auffassung des LRH müßte gesetzlich klargestellt werden, daß grundsätzlich vom Land nur freie Träger anerkannt und gefördert werden, die auch eine eigene, von einer speziellen Aufgabenstellung geprägte Jugendarbeit leisten. Hiervon geht offensichtlich auch § 75 SGB VIII aus, wonach als Träger der freien Jugendhilfe nur juristische Personen und Personenvereinigungen anerkannt werden können, die auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig sind.

- Durch die großzügige Handhabung der Anerkennung und die Fassung des § 9 JFG, nach der auch Dachverbände als anerkannte Träger der Jugendarbeit Zuschüsse für ihren gesamten Verbandsbereich erhalten können, ergibt sich in der Praxis, daß Zusammenschlüsse ohne eigene Rechtspersönlichkeit und ohne eigene Jugendarbeit für Bildungsveranstaltungen Finanzhilfen erhalten, für die sie keine pädagogische Verantwortung tragen. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 JFG werden Träger jedoch nur gefördert, wenn sie „Veranstaltungen durchführen, langfristig und pädagogisch planmäßig arbeiten“. Das bedeutet, daß sie – wie es vergleichsweise in § 3 Abs. 1 Nr. 4 des Erwachsenenbildungsgesetzes ausdrücklich geregelt ist – die Bildungsveranstaltungen „in eigener pädagogischer Verantwortung nachweisen, die nach Inhalt und Umfang eine Förderung rechtfertigen“. In der Novelle zum JFG muß daher nach Auffassung des LRH der Widerspruch zwischen den §§ 3 und 9 JFG gelöst und geklärt werden, daß Finanzhilfen nur für die in eigener pädagogischer Verantwortung durchgeführten Bildungsveranstaltungen gewährt werden dürfen.
- Die §§ 6 und 7 JFG enthalten für die Anträge, mit denen Zuschüsse begehrt werden, keine Ausschlußfrist. So gehen gelegentlich auch nach mehreren Jahren noch entsprechende Anträge ein, für deren Befriedigung in der Regel keine Mittel mehr eingeplant sind. Zur finanziellen und rechtlichen Sicherheit sollte die Möglichkeit, einen Antrag zu stellen, gesetzlich bis zum Ablauf des betroffenen Förderjahres befristet werden.
- Nach den §§ 15 und 16 JFG ist ein Landesbeirat für Jugendarbeit eingerichtet. § 9 AG KJHG sieht nunmehr einen Landesjugendhilfeausschuß mit einer umfassenden Aufgabenstellung vor. Es sollte geprüft werden, ob nicht nach einer Zusammenführung der Aufgaben beim Landesjugendhilfeausschuß auf den Landesbeirat verzichtet werden kann, um Kosten zu sparen.

Bei einer Novellierung des JFG ist auch zu erwägen, ob sich ein derartiges Gesetz auf die bisherigen finanziellen Leistungen des Landes an freie Träger der Jugendhilfe beschränken oder ob es ggf. weitergehende Leistungen nach dem SGB VIII zulassen sollte. Das Land gewährt z. B. seit mehreren Jahren Zuwendungen für eine ambulante sozialpädagogische Betreuung straffällig gewordener Jugendlicher. Die Zuwendungen waren zunächst im Rahmen eines Modellversuchs (sog. „Uelzener Modell“) bewilligt worden und sind inzwischen in eine landesweite Förderung übergegangen. Die Aufgabe und deren Finanzierung obliegt nach § 85 Abs. 1 SGB VIII den örtlichen Trägern der Jugendhilfe. Sie nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben wahr, die durch den Finanzausgleich abgegolten sind. Eine hiervon abweichende Finanzierung bedarf der gesetzlichen Grundlage. Sie fehlt in Niedersachsen. Die Förderung müßte eingestellt werden, wenn sie nicht durch ein weiteres niedersächsisches Ausführungsgesetz zum KJHG oder eine Novelle zum JFG ermöglicht wird.

Obwohl Einzelfragen unterschiedlich bewertet werden, teilt das Kultusministerium die Auffassung des LRH, daß das JFG novelliert werden muß.

22. Unzureichender Nachweis von Bildungsmaßnahmen bei der Jugendförderung Kapitel 07 72

Wegen unzureichender Sachberichte über Bildungsveranstaltungen der außerschulischen Jugendarbeit wurden nicht anrechenbare Teilnehmertage sowohl bei den Finanzhilfen nach den §§ 6 und 7 Jugendförderungsgesetz (JFG) als auch bei der Förderung der Bildungsveranstaltungen nach § 10 JFG berücksichtigt.

Nach §§ 6 und 7 JFG (Nds. GVBl. 1981 S. 199) gewährt das Land anerkannten Trägern der Jugendarbeit Zuschüsse zu den Personalkosten hauptberuflicher Jugendbildungsreferenten sowie zu den Aufwendungen für den notwendigen Personal- und Sachbedarf. Bemessungsgrundlage für die Zuschüsse, auf die ein Rechtsanspruch besteht, sind die im Rahmen der Durchführung von Bildungsveranstaltungen anrechenbaren „Teilnehmertage“ (Produkt aus der Zahl der Veranstaltungstage mit der Zahl der Teilnehmer).

Das Kultusministerium ist nach § 8 JFG u. a. ermächtigt, den Nachweis der Teilnehmerzahlen gegenüber den zuständigen Behörden durch Verordnung zu regeln. In der entsprechenden Verordnung (Nds. GVBl. 1981 S. 256) wird dazu lediglich bestimmt, daß der Nachweis gegenüber der zuständigen Bezirksregierung zu führen ist und Namen, Alter und Anschrift der Teilnehmer der Bildungsveranstaltung enthalten muß.

Tatsächlich werden für die Abrechnung der Leistungen, die unmittelbar nach dem JFG und den dort geregelten Voraussetzungen zu erbringen sind, die Unterlagen herangezogen, die in Richtlinien des Kultusministeriums (Nds. MBl. 1986 S. 178) für die nach § 10 JFG darüber hinaus möglichen Zuwendungen für Bildungsmaßnahmen vorgeschrieben sind. Als Verwendungsnachweis ist danach ein Sachbericht zu geben und ein zahlenmäßiger Nachweis über die Einnahmen und Ausgaben (einfacher Verwendungsnachweis) zu führen. Dabei ist die vollständige Teilnehmerliste beizufügen, als „Sachbericht ist das durchgeführte Programm“ vorzulegen. Die weiteren Belege hat der Träger befristet aufzubewahren.

Im Rahmen seiner 1993 durchgeführten Prüfung der Zuschüsse zu den Personalkosten hauptberuflicher Jugendbildungsreferenten und zu den Verwaltungskosten der anerkannten Träger der außerschulischen Jugendbildung hat der LRH u. a. festgestellt, daß den Verwendungsnachweisen in den weitaus meisten Fällen lediglich hektographierte Programmabläufe beigelegt waren. Es war in der Regel nicht ersichtlich, ob, mit welchem Inhalt und in welcher Programmfolge diese Bildungsveranstaltungen tatsächlich durchgeführt worden waren.

Der LRH nimmt zugunsten der Veranstalter an, daß die Seminare – wie geplant – auch stattgefunden haben, auch wenn Ausführungen darüber fehlten. Allerdings spricht die Erfahrung u. a. aus früheren Prüfungen des LRH dafür, daß eine nicht unerhebliche Anzahl von Seminaren sowohl vom Ablauf wie vom Inhalt anders als geplant verlaufen ist. Im Rahmen der von ihm bei einer Bezirksregierung durchgeführten Stichproben konnte der LRH bereits aus den Unterlagen Abweichungen feststellen. So lag neben einer Teilnehmerliste (elf Personen) für eine Bildungsveranstaltung in Altenau im Harz vom 5.1.1990, 15.00 Uhr, bis 7.1.1990, 12.00 Uhr, ein Programm für eine theoretische Bildung über „Möglichkeiten evangelischer Jugendarbeit“ vor. Aus den hinzugezogenen Belegen ergab sich, daß es sich um eine „Mitarbeiterfreizeit“ handelte, die – wie aus einer entsprechenden Busrechnung zu ersehen war – mit einer „Harzfahrt“ über 463 km verbunden war. Diese Freizeit war offensichtlich keine anrechenbare Bildungsveranstaltung.

Fehlende Berichte über Inhalt und Folge des tatsächlichen Programmablaufs erschweren es der abrechnenden Bezirksregierung auch zu erkennen, ob es sich tatsächlich um förderbare außerschulische Bildung im Sinne des JFG mit einem ganzheitlichen Ansatz handelte. So erkannte sie nicht, daß sich unter den abgerechneten Bildungsveranstaltungen eine große Anzahl befand, die mit Schulklassen einschließlich Lehrern stattgefunden hatte. Diese Schulveranstaltungen können nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht als außerschulische Jugendbildung gefördert werden. Auch war der ganzheitliche Bildungsanspruch z. B. von einigen gewerkschaftlichen Bildungsveranstaltungen nicht eindeutig erkennbar.

Der LRH hält den gegenwärtigen Nachweis der Bildungsveranstaltungen durch beigefügte Programme für unzureichend. Ein nach der Veranstaltung gefertigter Sachbericht über Inhalt und Verlauf der Seminare erscheint unerlässlich. Um Mißbräuchen vorzubeugen, sollte darüber hinaus dem nunmehr zuständigen Niedersächsischen Landesjugendamt das Recht eingeräumt werden, Bildungsveranstaltungen zu besuchen. Für diese Zwecke müßten die Verordnung des Kultusministeriums mit den Vorgaben für die Abrechnung der Finanzhilfen für die Personalkosten und Verwaltungskosten nach den §§ 6 und 7 JFG ebenso geändert werden wie die Förderrichtlinien zur Abrechnung der Zuwendungen nach § 10 JFG.

Das Kultusministerium will den Anliegen des LRH Rechnung tragen und bereitet eine Änderung der Verordnung vor; bis dahin behilft sich die Verwaltung mit vorläufigen Maßnahmen des Landesjugendamts.

23. Unberechtigte Aufgabenwahrnehmung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz

Das Land schließt für die Heimerziehung im Bereich der Jugendhilfe Pflegesatzverträge und vereinbart jährlich Pflegesätze, obwohl es hierfür seit 1991 nicht mehr zuständig ist. Dadurch entsteht vermeidbarer Personal- und Sachaufwand.

Nach dem inzwischen außer Kraft getretenen Jugendwohlfahrtsgesetz (in der Fassung vom 25.4.1977 – BGBl. I S. 633, 795 –) hatte das Land Minderjährigen freiwillige Erziehungshilfe oder Fürsorgeerziehung zu gewähren und dafür auch die Kosten zu tragen. Soweit es hierfür Einrichtungen der freien Jugendhilfe in Anspruch nahm, hatte es den Trägern die Kosten zu erstatten. Mangels gesetzlicher Regelungen waren hierüber Vereinbarungen anzustreben.

Dem ist das Land durch den Abschluß von Muster-Pflegesatzvereinbarungen – 1975 mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege für Träger von Heimen der freien Jugendhilfe und 1988 mit privaten Zusammenschlüssen für privatgewerbliche Träger von Heimen der Jugendhilfe – jeweils unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände – nachgekommen. Das Kultusministerium hat auf dieser Grundlage ca. 130 heute noch bestehende Pflegesatzverträge mit Heimträgern getroffen, nach denen die bis zum 31.8.1993 zuständigen vier Bezirksregierungen und ab 1.9.1993 das Niedersächsische Landesjugendamt jährlich konkrete Pflegesätze vereinbaren.

Pflegesatzvereinbarungen sind aber nicht nur vom Land abgeschlossen worden. Soweit örtliche Träger die Jugendhilfe für Heimunterbringungen außerhalb der freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung kostenpflichtig waren, haben auch sie entsprechende Pflegesätze vereinbart.

Den Abschluß von Pflegesatzverträgen und die Vereinbarung der Pflegesätze führt das Land in bisherigem Umfang fort, obwohl sich die Rechtslage mit dem Inkrafttreten des VIII. Buches des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) – am 1.1.1991 und dem gleichzeitigen Außerkrafttreten des Jugendwohlfahrtsgesetzes geändert hat. Nunmehr sind nach § 85 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 2, 34 SGB VIII (BGBl. I 1993 S. 637) die örtlichen Träger der Jugendhilfe für die Heimerziehung zuständig. Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen diese Aufgaben nach dem Niedersächsischen Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG – Nds. GVBl. 1993 S. 45 –) innerhalb ihres eigenen Wirkungskreises wahr. Damit sind sie nicht nur für die Finanzierung verantwortlich,

an der sich das Land im Wege eines besonderen Finanzausgleichs nach § 15 AG KJHG beteiligt, sondern auch für den Abschluß von Pflegesatzvereinbarungen.

Demgegenüber strebt das Kultusministerium eine einvernehmliche Aufgabenübertragung auf die örtlichen Träger an. Nach Auffassung des LRH ist die Aufgabenübertragung jedoch nicht verhandelbar, sondern bereits kraft Gesetzes gegeben. Verhandlungsbefugnisse sind lediglich einheitliche Vorgaben für die von den örtlichen Trägern mit den Trägern der freien Jugendhilfe abzuschließenden Vereinbarungen; denn nur insoweit ermächtigt § 77 SGB VIII das Land, „das Nähere“ zu regeln. Dazu dürften über die ohnehin immer mögliche Beratung hinaus etwa Vorgaben zu Kosten, die in die Pflegesätze einfließen können, örtliche Zuständigkeitsregelungen, Schiedsfragen, Prüfungsrechte und letztlich auch diese und andere Punkte enthaltende Mustervereinbarungen gehören. Eine Ergänzung des AG KJHG könnte insoweit angezeigt sein. Dabei wäre auch der Frage nachzugehen, ob wieder Verträge zu Selbstkostenpreisen – mit der dafür vorgesehenen Preisüberwachung – abgeschlossen werden sollen oder in Anbetracht der zunehmenden Zahl privat-gewerblicher Heimbetreiber und auch zur Kostenminderung nicht zu Verträgen mit Marktpreisen – nach allerdings guten Leistungsbeschreibungen – übergegangen werden sollte. Dann könnten sich Vorgaben nach § 77 SGB VIII sogar weitgehend erübrigen.

Der LRH hat das Kultusministerium im Mai 1992 darauf hingewiesen, daß das Land nicht weiterhin Aufgaben wahrnehmen könne, die ihm seit längerer Zeit nicht mehr zustehen; aus der veränderten Rechtslage seien nunmehr Konsequenzen zu ziehen. Diese sind aber erst in Ansätzen erkennbar, obwohl mittlerweile drei Jahre nach Änderung der gesetzlichen Grundlagen verstrichen sind. Hierdurch entstehen dem Land vermeidbare Personal- und Sachkosten.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Einzelplan 08

24. Amtliche Materialprüfung durch ein Hochschulinstitut

Kapitel 08 13

Ein Hochschulinstitut hat amtliche Materialprüfung ohne Kostendeckung auch in Bereichen vorgenommen, in denen diese Aufgabe von Privaten hätte erfüllt werden dürfen und können.

Gemäß § 3 Abs. 2 des Gesetzes über Stellen der amtlichen Materialprüfung in privater Trägerschaft vom 12.7.1984 (Nds. GVBl. S.175) darf „die Stelle der amtlichen Materialprüfung ... unter ihrer Bezeichnung eine amtliche Prüfung nur vornehmen, wenn

1. eine Rechtsvorschrift eine amtliche Prüfung erfordert oder
2. sonst ein wichtiges öffentliches Interesse an einer amtlichen Prüfung besteht“.

Diese Regelung für Stellen in privater Trägerschaft muß nach zutreffender Ansicht des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr „entsprechend Anwendung auch für die Tätigkeit der amtlichen Materialprüfung in öffentlicher Trägerschaft finden“.

Grundsachverhalt

Das Landesministerium hat mit seinem Beschluß vom 25.9.1962 das Institut A der Universität B zu einer Amtlichen Materialprüfanstalt bestimmt. Der damalige Minister für Wirtschaft und Verkehr hat es daraufhin als Amtliche Materialprüfanstalt C bekanntgemacht. Danach ist das Institut verpflichtet, den Aufgabenbereich C betreffende Prüfanträge zu bearbeiten und über durchgeführte Prüfungen Prüfzeugnisse unter seiner „amtlichen Bezeichnung ... und mit Dienstsiegel versehen“ auszustellen.

Zu dem Aufgabenbereich C zählt neben im vorliegenden Zusammenhang nicht bedeutsamen Einzelprüfungen insoweit die Prüfung von

- Werkstoffprüfmaschinen,
- Kfz-Kennzeichenschildern,
- Schleifwerkzeugen,
- Meßmitteln.

Für die nachstehenden Prüfbereiche erscheint der Einsatz der Amtlichen Materialprüfanstalt C problematisch:

Kfz-Kennzeichenschilder

Gemäß § 60 Abs. 1 a der Straßenverkehrs-Zulassungsordnung müssen Kfz-Kennzeichen „reflektierend sein und dem Normblatt DIN 74069 ... entsprechen sowie auf der Vorderseite das DIN-Prüf- und Überwachungszeichen mit zugehöriger Registriernummer tragen“.

In Abschnitt 6 der DIN ist festgelegt, daß das Einhalten der „gestellten Anforderungen ... von den Herstellern retroreflektierender Kennzeichenschilder oder Platinen mit Reflexstoff durch eine Typprüfung nachzuweisen (ist). Der Hersteller muß dazu seine Erzeugnisse einer durch die Deutsche Gesellschaft für Warenkennzeichnung (DGWK) bezeichneten staatlich anerkannten deutschen Prüfstelle vorlegen, die ihm bei Erfüllung der Prüfbedingungen ein Prüfzeugnis erteilt“.

Die Gesellschaft hat die Amtliche Materialprüfanstalt C bereits 1975 als Prüfstelle „anerkannt“ und am 26.5.1987 ihren „Bescheid über die Anerkennung und Bezeichnung von Prüfstellen“ „wegen Wechsels des für die Prüfungen Verantwortlichen und seiner Stellvertreter“ neu erteilt.

Die Amtliche Materialprüfanstalt prüft die ihr übersandten Kennzeichenschilder und erteilt dem Antragsteller ein Prüfzeugnis. Die Gesellschaft, die eine Durchschrift des Prüfzeugnisses erhält, erteilt dem Antragsteller daraufhin eine befristete Zeichengenehmigung für die jeweilige Fertigungsstätte.

Für ihre Prüfungen hat die Amtliche Materialprüfanstalt C 1990 drei Vollzeitkräfte ausschließlich, eine vierte Vollzeitkraft zu rd. 40 v. H. und eine fünfte Vollzeitkraft zu etwa 20 v. H. eingesetzt. Dieser Personalaufwand verursachte ca. 282 000 DM. Für die 1990 erteilten Prüfzeugnisse vereinnahmte die Anstalt jedoch nur rd. 264 000 DM. Mithin blieben ca. 18 000 DM Personalaufwand sowie sämtliche Kosten für

- einmalige Anschaffungen und Anlagen,
- Räume und Material, die in der Arbeitsplatzkostenpauschale nicht berücksichtigt sind,
- Instandhaltung und Instandsetzung,
- evtl. Maschinenmieten,
- Betrieb und Sonstiges

und der Gemeinkostenzuschlag, kalkulatorische und ggf. weitere Kosten ungedeckt.

Der Einsatz der Amtlichen Materialprüfanstalt C war danach unwirtschaftlich. Im Gegensatz dazu meint das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr jedoch, daß „in den letzten 10 Jahren ... bei der Prüfung von Kennzeichen und der damit verbundenen Forschungs- und Entwicklungstätigkeit eine 100 %ige Kostendeckung (einschließlich der notwendigen Investitionen) erreicht werden“ konnte. Das Ministerium hat diese Aussage allerdings nicht durch Zahlen belegt. Nach dem dem LRH vorliegenden Zahlenwerk erscheint es geboten, die Prüfungen Stellen der amtlichen Materialprüfung in privater Trägerschaft zu überlassen.

Schleifwerkzeuge

In Unfallverhütungsvorschriften sind die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten für Schleifkörper festgelegt, die nur überschritten werden dürfen, wenn es vom Deutschen Schleifscheibenausschuß besonders zugelassen wird. Dieser erteilt auf Antrag derartige „Zulassungen für erhöhte Umlaufgeschwindigkeiten“, wenn der Hersteller den Nachweis erbracht hat, „daß die Schleifkörper den in den Zulassungsgrundsätzen ... genannten Mindestbedingungen genügen“. Für die Zulassung ist u. a. ein Prüfzeugnis einer vom Deutschen Schleifscheibenausschuß anerkannten Prüfstelle vorzulegen.

Eine dieser anerkannten Prüfstellen ist die Amtliche Materialprüfanstalt C. Eine weitere Prüfstelle unterhält der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften.

Die Amtliche Materialprüfanstalt C erzielte für die 1990 durchgeführten Prüfungen der Schleifwerkzeuge und für andere von demselben Personal erbrachten Leistungen Einnahmen von insgesamt 183 000 DM. Diesen standen zwar nur 168 000 DM Personalkosten gegenüber. Die Differenz von 15 000 DM reichte aber nicht aus, um die übrigen Kosten auszugleichen.

Nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat die Amtliche Materialprüfanstalt C jedoch „kostendeckend“ gearbeitet. Die vom Ministerium dafür angegebenen Zahlen sind nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen des LRH und einer ganztägigen Besprechung in der Anstalt nicht nachvollziehbar. Bei ihnen dürfte der Personalaufwand für den stellvertretenden Leiter der Anstalt, der einen nicht unerheblichen Teil seiner Arbeitskraft auf die Prüfung von Schleifwerkzeugen verwendet, unberücksichtigt geblieben sein.

Die Überprüfung der Schleifwerkzeuge sollte daher der vom Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften unterhaltenen Prüfstelle überlassen werden.

Meßmittel

Die Amtliche Materialprüfanstalt C prüft Meßmittel Dritter mit unterschiedlichen Qualitätsanforderungen. Dabei stellt sie die Abweichung des jeweiligen Nennmaßes einer Maßverkörperung von dem richtigen Wert der Meßgröße (dem nationalen Normal) fest. Über Meßmittel mit geringerer Qualität, also größerer möglicher Abweichung vom nationalen Normal, stellt sie ein Prüfzeugnis als Amtliche Materialprüfanstalt aus. Über Meßmittel höherer Qualität stellt die Amtliche Materialprüfanstalt ein Zeugnis aus als „Kalibrierstelle des Deutschen Kalibrierdienstes“ (DKD)¹⁾.

¹⁾ „Kalibrieren“ heißt nach der Definition des DKD und der PTB: „Feststellen des Zusammenhangs zwischen der Anzeige eines Meßgeräts bzw. dem Nennmaß einer Maßverkörperung und dem richtigen Wert der Meßgröße.“

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) hat zum DKD ausgeführt:

„In der Bundesrepublik Deutschland werden die nationalen Normale und Normalmeßeinrichtungen von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) entsprechend der ihr vorgegebenen Aufgabenstellung entwickelt und bereitgehalten. Die bei einem Anschluß an diese Normale einzuhaltenden Meßunsicherheiten erfordern nur selten den direkten Anschluß an die nationalen Normale und Normalmeßeinrichtungen, sondern gestatten in den meisten Fällen die Einschaltung einer Zwischenstufe. Die im DKD zusammengeschlossenen, von der PTB anerkannten und überwachten Kalibrierstellen bilden eine solche Zwischenstufe.“

„Träger von DKD-Kalibrierstellen können Unternehmen, Forschungsinstitute, technische Behörden, Überwachungs-, Prüf- und sonstige Institutionen sein, die hochgenaue Kalibrierungen von Maßverkörperungen, Meßgeräten und Meßeinrichtungen durchführen können, deren Normale bzw. Normalmeßeinrichtungen an nationale Normale direkt angeschlossen werden können und die bereit sind, ihre Kalibriermöglichkeiten für Dritte nutzbar zu machen.“

Die Amtliche Materialprüfanstalt C hat mit der PTB am 4./26.9.1980 einen Vertrag über die Errichtung einer DKD-Kalibrierstelle für die Meßgröße Länge abgeschlossen. Am 7.12.1983 hat die PTB die Befugnisse der DKD-Stelle bei der Amtlichen Materialprüfanstalt C auf die Meßgröße Rauheit ausgedehnt. Die DKD-Prüfzeugnisse hat die Amtliche Materialprüfanstalt auszustellen als „Kalibrierstelle des Deutschen Kalibrierdienstes für die Meßgröße ... bei der Amtlichen Materialprüfanstalt ...“.

Nach dem von der Geschäftsstelle des DKD herausgegebenen Verzeichnis der Kalibrierstellen (Stand 12/90) waren Ende 1990 76 Kalibrierstellen – darunter allein zehn für die Meßgröße Länge – für verschiedene Meßgrößen von der PTB bestätigt, davon in öffentlicher Trägerschaft neben der Amtlichen Materialprüfanstalt C nur noch ein Materialprüfungsamt eines anderen Bundeslandes. Fünf Kalibrierstellen werden danach von technischen Überwachungsvereinen und eine von einem Fraunhofer-Institut getragen. Träger der restlichen 68 sind Industriebetriebe, die nach dem mit der PTB jeweils abgeschlossenen Vertrag verpflichtet sind, „kalibrierfähige Normale und Meßgeräte Dritter zu kalibrieren“.

Die Amtliche Materialprüfanstalt C wandte 1990 zur Überprüfung von Meßmitteln rd. 286 000 DM für Personal auf. Dem standen nur Einnahmen von rd. 43 000 DM gegenüber. Somit blieben rd. 243 000 DM der Personalkosten und zudem alle darüber hinaus zu berücksichtigenden Kosten ungedeckt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr stellt diese Zahlen nicht in Frage. Es meint aber, für die niedersächsische Industrie seien die Kalibrierdienste der Amtlichen Materialprüfanstalt C unentbehrlich.

Dies überzeugt angesichts der zehn Kalibrierstellen allein für die Meßgröße Länge nicht. Die Überprüfung der Meßmittel sollte daher aufgegeben werden.

Gesamtwürdigung

Eine Prüfung durch eine Amtliche Materialprüfanstalt ist dann nicht erforderlich, wenn diese ihrerseits mit Prüfeinrichtungen anderer Träger konkurriert und für ihre Leistungen keine kostendeckenden Entgelte erzielen kann.

In all diesen Fällen sollte die Amtliche Materialprüfung anerkannten Stellen in privater Trägerschaft überlassen werden.

Ob der Amtlichen Materialprüfanstalt C danach überhaupt hinreichende Aufgaben verbleiben, bedarf noch näherer Klärung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Einzelplan 09

25. Förderung eines Vereins trotz fehlender Zuwendungsvoraussetzungen

Kapitel 09 03

Ein mit Zuwendungen des Landes geförderter Verein übernahm Aufträge Dritter, die seine satzungsgemäßen Aufgaben überschritten. Er erhob dafür zudem keine kostendeckenden Entgelte. Dies führte zu Verlusten, die letztlich auch aus Landesmitteln mit gedeckt werden mußten und zusätzliche Stützungsaktionen des Landes notwendig machen könnten. In den der Bewilligungsbehörde vorgelegten Unterlagen waren die Sachverhalte nicht hinreichend dargestellt.

Ein eingetragener Verein in Niedersachsen hat sich in seiner Satzung zur Aufgabe gesetzt, agrarsoziale Bestrebungen wissenschaftlich und praktisch zu fördern. Er versteht sich

„als ‚Anwalt der ländlichen Räume‘, weil er bundesweit die einzige Einrichtung ist, die sich überparteilich, interkonfessionell, gemeinnützig und zugleich aus ganzheitlicher Sicht in allen Politikbereichen mit den Menschen in ländlichen Räumen befaßt.“

Er genießt hohes Ansehen wegen seiner fachlichen Kompetenz.

Der Verein beschäftigte in den Jahren 1989/90 zwischen 19 bis 22 ständige Mitarbeiter. Bei ihnen handelte es sich überwiegend um wissenschaftliches Personal. Der Verein finanzierte sich im wesentlichen aus Beiträgen seiner Mitglieder, aus Spenden, aus Zuwendungen von Bund und Ländern sowie durch Entgelte aus Aufträgen Dritter. Insgesamt bewirtschaftete er in den beiden genannten Jahren Mittel in Höhe von jeweils rd. 1,6 Millionen DM.

Das Land ist Mitglied des Vereins. Über seinen jährlichen Mitgliedsbeitrag von 140 DM hinaus förderte es ihn institutionell 1989 mit 31 500 DM und 1990 mit 41 500 DM. Ferner gewährte es in den beiden Jahren für vier Projekte weitere Zuwendungen in Höhe von zusammen rd. 78 000 DM als Festbetragsfinanzierungen. Außerdem zahlte es für einen Untersuchungsauftrag rd. 32 000 DM.

Der LRH hat die Fördermaßnahmen stichprobenweise geprüft. Dabei hat er festgestellt, daß die Bewilligungsbehörde und der Verein die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen nicht immer beachtet hatten. U. a. haben die Erhebungen ergeben:

Nicht hinreichend geordnete Geschäftsführung

Nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel be-

stimmungsgemäß nachzuweisen. Dies war bei dem Verein im Zusammenhang mit der nicht in seiner Satzung vorgesehenen Übernahme von Aufträgen Dritter nach den Feststellungen des LRH nicht hinreichend gewährleistet:

Nach seiner Satzung will der Verein durch seine „wissenschaftliche und praktische Förderung agrarsozialer Bestrebungen“

„insbesondere

1. die agrarsoziologische Forschung anregen und fördern und die Erkenntnisse dieser Wissenschaft verbreiten;
2. eine neutrale Ebene für die Aussprache von Persönlichkeiten aus den verschiedenen, die ländliche Sozialpolitik beeinflussenden Gruppen bilden;
3. die ihren Bestrebungen dienlich erscheinenden Einrichtungen, Maßnahmen und Haltungen unterstützen und an Beispielen die Möglichkeiten agrarsozialer Verbesserungen zeigen;
4. mit den agrarsozialen Diensten in Betrieben, Dörfern, Verwaltungen und Organisationen zusammenarbeiten und mit den gleichgerichteten Vereinigungen in anderen Ländern Fühlung halten.“

Der Verein übt seine „Tätigkeit ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig ... aus. Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb ist ausgeschlossen.“

In diesem Rahmen richtet der Verein jährlich eine „Frühjahrs-“ und eine „Herbsttagung“ sowie weitere Informationsveranstaltungen und Seminare aus. Ferner unterhält er Arbeitskreise und publiziert – u. a. in von ihm selbst herausgegebenen Schriften – wissenschaftliche Arbeiten und anderes Material zu Fragen der Landwirtschaft und der ländlichen Räume.

Über diese fraglos satzungsgemäße Betätigung hinaus führte der Verein im Auftrag Dritter mit seinem wissenschaftlichen Personal den ländlichen Raum und die Landwirtschaft betreffende Forschungs- und sonstige Vorhaben durch. Auftraggeber waren vielfach das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Länder, Landkreise und andere Institutionen. Als „Gegenleistungen“ erhielt der Verein Zuwendungen oder vertraglich vereinbarte Entgelte.

Die „Vorhaben Dritter“ bildeten in den geprüften Jahren den Schwerpunkt der Vereinsarbeit. Sie waren mit der Satzung jedoch nicht vereinbar. Diese sieht vor, die agrarsoziologische Forschung anzuregen und zu fördern und die Erkenntnisse dieser Wissenschaft zu verbreiten. Eine Ausgestaltung des Vereins zu einer eigenen Forschung betreibenden Einrichtung oder zu einem wissenschaftlichen Dienstleistungsbetrieb für Dritte läßt sie dagegen nicht zu.

Der Unterschied zwischen beiden Arten der Betätigung ist von erheblicher Bedeutung:

Die Durchführung von Vorhaben im Auftrag Dritter stellt einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb dar, der nicht nur der Satzung widerspricht, sondern auch die Rechtsform des Idealvereins nach § 21 BGB in Frage stellt. Er erfordert zudem eine grundlegend andere finanzielle Basis als sie vorhanden und bei einer Beschränkung auf die von der Satzung vorgegebenen Zwecke ausreichend ist. Das zeigt auch das Haushaltsgebaren des Vereins. Er wickelte seine satzungsgemäßen Aufgaben über einen sogenannten „Kernetat“ ab, der in den geprüften Jahren ein Volumen von jeweils rd. 650 000 DM aufwies. Für die Vorhaben Dritter bildete er dagegen buchungstechnisch außerhalb des „Kernetats“ externe Abrechnungskreise. In ihnen bewirtschaftete er in den geprüften Jahren zusammen durchschnittlich Einnahmen von rd. 835 000 DM und Ausgaben von rd. 950 000 DM, die in den Jahresabschlüssen des „Kernetats“ jedoch nur in nicht aussagekräftigen saldierten Beträgen erschienen.

Die durch die Überschreitung der satzungsgemäßen Aufgaben ausgelöste gesplittete Haushaltsführung war aus der Buchführung nachvollziehbar. Sie hatte gleichwohl zur Folge, daß die Unterlagen, die der Verein im Zusammenhang mit der Zuwendungsgewährung und Abrechnung der Bewilligungsbehörde vorlegte, keinen hinreichenden Einblick gaben und deshalb aktuelle Beurteilungen der jeweiligen Finanz- und Liquiditätslage und damit des Förderbedarfs nicht zuließen.

Die Handhabungen des Vereins wurden insoweit den Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung eines Zuwendungsempfängers nicht gerecht. Eine Förderung gemäß §§ 23, 44 LHO ist unter diesen Umständen nicht vertretbar.

Fehlender Förderbedarf

Zuwendungen dürfen nach §§ 23, 44 LHO nur gewährt werden, soweit das Landesinteresse an dem zu fördernden Zweck ohne die finanzielle Beteiligung des Landes nicht oder nicht ausreichend befriedigt werden kann. Auch diese Voraussetzungen lagen nicht vor:

Wie der LRH den Unterlagen über die außerhalb des „Kernetats“ geführten Abrechnungskreise entnehmen konnte, deckten die Entgelte, die der Verein für die – oft mehrjährigen – Vorhaben Dritter von seinen Auftraggebern erhob, zwar in einigen Fällen die den Projekten zugeordneten Personal- und Sachausgaben oder überstiegen sie sogar geringfügig. Ganz überwiegend blieben sie jedoch, zum Teil deutlich, hinter ihnen zurück. Per Saldo führte das, offenbar seit Jahren, zu nicht unerheblichen Verlusten in den externen Abrechnungskreisen. So wiesen diese allein für die in den Jahren 1989 und 1990 zum Abschluß gebrachten Vorhaben zusammen ein Minus von 193 000 DM aus. Werden die den Aufträgen Dritter zuzurechnenden, in den Abrechnungskreisen jedoch nicht mit in Ansatz gebrachten, Zinsausgaben hinzuge-rechnet, belief sich die Unterdeckung auf 227 000 DM. Das waren im Durchschnitt der beiden geprüften Jahre mehr als 110 000 DM jährlich.

Die aus der Erhebung nicht kostendeckender Entgelte resultierenden Verluste deckte der Verein aus den für die satzungsgemäßen Zwecke zur Verfügung stehenden Mitteln des „Kernetats“. Ihnen flossen auch die Zuwendungen des Landes zur institutionellen Förderung zu. Ohne Inanspruchnahme für Verluste aus – mit der Satzung nicht zu vereinbarenden – Vorhaben Dritter hätte der „Kernetat“ mit Überschüssen in einer Höhe abgeschlossen, die eine institutionelle Landesförderung ent-behrlich gemacht hätte. Die Landesmittel kamen damit letztlich Auftraggebern zu-gute, die für ihre Projekte keine hinreichenden Entgelte zahlten.

Ein Bedarf, dem Verein Zuwendungen zu gewähren, wie ihn die §§ 23, 44 LHO zwingend voraussetzen, lag unter diesen Umständen nicht vor. Hinzu kommt, daß der Verein, da die Verluste aus den externen Abrechnungskreisen die Überschüsse des „Kernetats“ offenbar seit Jahren überstiegen, durch seine Handhabung die eigene Existenz gefährden dürfte und damit für das Land die Notwendigkeit zusätzlicher Stützungsaktionen heraufbeschwören könnte. Die Entwicklung der letzten Jahre deutet jedenfalls darauf hin:

Bereits 1989/90 erörterte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit dem Verein seine unbefriedigende Finanz- und Liquiditätslage anhand eines von ihm vorgelegten Sanierungskonzepts mit dem Ergebnis, daß das Land seine institutionelle Förderung um 10 000 DM erhöhte. Das hat jedoch nicht verhindern können, daß einige Zeit später eine Bank von ihm verlangte, zur Aufrechterhaltung des bisherigen Kreditrahmens eine 80%ige Bürgschaft für einen Kredit von 200 000 DM beizubringen. Aufgrund eines Antrags vom 8.9.1992 hat das Land 1993 eine entsprechende Ausfallbürgschaft übernommen.

Würdigung

Für die Fortsetzung einer sowohl institutionellen als auch projektbezogenen Förderung des Vereins gemäß §§ 23, 44 LHO fehlen unter den genannten Umständen zwingende haushaltsrechtliche Voraussetzungen. Bevor eine Gewährung von Zuwendungen erneut in Betracht gezogen werden kann, erscheint es unverzichtbar, daß der Verein zunächst

- die Beachtung seiner Satzungsbestimmungen sicherstellt,
- seine Haushaltsführung und damit die im Zusammenhang mit den Zuwendungsbewilligungen vorzulegenden Unterlagen so durchschaubar gestaltet, daß sie eine ausreichende Grundlage für aktuelle Beurteilungen der Finanz- und Liquiditätslage und damit des Zuwendungsbedarfs bilden, und
- insbesondere auch dazu übergeht, für Vorhaben Dritter von den Auftraggebern zumindest kostendeckende Entgelte zu erheben.

Werden diese Voraussetzungen erfüllt, bleibt allerdings zu prüfen, ob überhaupt noch Bedarf für eine Förderung aus dem Landeshaushalt besteht. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß der Verein, wenn er den oben genannten Forderungen nachkommt, in der Lage ist, sich in vollem Umfang selbst zu finanzieren.

Unabhängig davon wird das Land bei Bedarf dem Verein gleichwohl im Rahmen des satzungsgemäß Zulässigen weiterhin die Durchführung von Projekten übertragen können. Eine Gewährung von Zuwendungen scheidet insoweit allerdings schon deshalb aus, weil eine an den Voraussetzungen der §§ 23, 44 LHO ausgerichtete Förderung in diesen Fällen weder der Interessenlage des Vereins noch der des Landes gerecht wird. Denn bei der Durchführung von Vorhaben im Auftrag anderer handelt es sich um einen Leistungsaustausch, der zum Gegenstand eines zivilrechtlichen Vertrages zu machen ist und von dem Auftraggeber grundsätzlich die Zahlung eines zumindest kostendeckenden Entgelts verlangt. Das gilt auch für das Land.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

26. Rückzug des Landes aus den Aufgaben nach § 22 Milch- und Fettgesetz
Kapitel 09 05

Das Land erhebt von Molkereien und Milchsammelstellen, letztlich zu Lasten der Milchvieh haltenden Landwirte, eine Umlage nach § 22 Milch- und Fettgesetz. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die Handhabung sind fragwürdig.

Die aus der Umlage aufkommenden Mittel dürfen – die Zulässigkeit unterstellt – ausschließlich für bestimmte Maßnahmen zur Förderung der Milchwirtschaft eingesetzt werden. Nach den Feststellungen des LRH wurden sie jedoch zum Teil zweckwidrig verwandt. Dazu trug bei, daß die Landesverwaltung die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend gewährleistete.

Es wäre wirtschaftlicher und effektiver, wenn das Land es den milchwirtschaftlichen Betrieben und Verbänden überließe, die in Betracht kommenden Maßnahmen aus selbst aufzubringenden Mitteln auch selbst zu organisieren.

Nach § 14 des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten vom 10.12.1952 – MFG – (BGBl. I S. 811) können Vereinigungen, die sich aus den Organisationen der an der Milchwirtschaft beteiligten Wirtschaftskreise und der Verbraucher freiwillig gebildet haben und bestimmte Voraussetzungen erfüllen,

von den obersten Landesbehörden als „Landesvereinigungen“ anerkannt werden. Im Falle ihrer Anerkennung sollen sie zur Vorbereitung und technischen Durchführung von nach dem MFG zu treffenden Maßnahmen herangezogen werden. Insoweit stehen sie unter der Aufsicht der obersten Landesbehörden, die darüber zu wachen haben, daß sie ihre Aufgaben entsprechend den Gesetzen und der Satzung erfüllen. Hoheitliche Aufgaben dürfen den Landesvereinigungen nicht übertragen werden.

Nach § 22 Abs. 1 MFG können die Landesregierungen im Benehmen mit der Landesvereinigung oder den berufsständischen Organisationen von Molkereien, Milchsammelstellen und Rahmstationen Umlagen von bis zu 0,20 Dpf je kg angelieferter Milch erheben. Die aufkommenden Mittel sind zweckgebunden. Sie dürfen nur eingesetzt werden, um die Milchwirtschaft zu fördern. Die zulässigen Verwendungszwecke sind in § 22 Abs. 2 und 2 a MFG im einzelnen abschließend festgeschrieben.

Die Mittel aus der Umlage sind gesondert zu verwalten. Sie dürfen nicht zum Bestreiten von Verwaltungskosten der obersten Landesbehörden und ihrer nachgeordneten Dienststellen verwendet werden. Die Landesvereinigung oder die berufsständischen Organisationen sind vor der Verwendung der Mittel zu hören.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat mit Erlaß vom 18.4.1973 (Nds. MBl. S. 985) einen Verein als Landesvereinigung im Sinne von § 14 MFG anerkannt. Mit Verordnung vom 22.5.1973 (Nds. GVBl. S. 179) in der Fassung vom 9.2.1984 (Nds. GVBl. S. 41) hat es die Entrichtung einer Umlage gemäß § 22 MFG durch Molkereien und Milchsammelstellen in Höhe von 0,16 Dpf je kg angelieferter Milch auf Treuhandkonten des Vereins angeordnet. Die Einnahmen und die daraus zu bestreitenden Ausgaben werden als Landesmittel in den Landeshaushalt eingestellt.

Im Haushaltsplan für 1992 wurden die Einnahmen aus der Umlage bei Kapitel 09 05 Titelgruppe 71 mit 8,1 Millionen DM veranschlagt. Nach den Erläuterungen sollten aus diesen Mitteln Zuwendungen vergeben werden, und zwar waren vorgesehen

- Zuwendungen an den Verein in Höhe von rd. 6,16 Millionen DM, davon
 - für persönliche (rd. 2,41 Millionen DM) und sächliche (rd. 0,68 Millionen DM) Verwaltungsausgaben rd. 3,09 Millionen DM,
 - für laufende Zwecke rd. 3,07 Millionen DM,
- Zuwendungen an sonstige Empfänger in Höhe von rd. 1,94 Millionen DM.

Wegen des unvollständigen Nachweises der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben und unzutreffender Erläuterungen in der Haushaltsrechnung 1992 vgl. Abschn. IV, Nr. 11.

Der LRH hat die Erhebung und die Verwendung der Umlagemittel bei der Bezirksregierung A als Bewilligungsbehörde und dem Verein als Zuwendungsempfänger stichprobenweise geprüft und u. a. festgestellt:

Fragwürdige Erhebungsgrundlagen

Die Umlageerhebung gründet sich auf die oben genannte Verordnung von 1973 des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Diese gibt als Ermächtigungsgrundlage die §§ 22 und 23 MFG an. Keine der beiden angezogenen Bestimmungen sieht jedoch den Erlaß einer Rechtsverordnung vor:

§ 22 MFG gestattet den Landesregierungen, die Umlage bis zu einer bestimmten Höhe zu erheben. Weitere Maßgaben trifft er dafür nicht. Er schreibt lediglich das Benehmen mit der Landesvereinigung oder den berufsständischen Organisationen vor. § 23 MFG sieht vor, daß die „Betreibung von ... Umlagen (§ 22) nach den Bestimmungen der Abgabenordnung und ihren Durchführungsbestimmungen durchgeführt werden kann“. Da die Herausgabe einer Verordnung – anders als z. B. in § 10 Abs. 1, § 12 Abs. 9 und 10, § 20 Abs. 1, 2 und 3, § 24 Abs. 2, § 29 Abs. 1 MFG – mit keinem Wort erwähnt wird, erscheint zumindest zweifelhaft, ob § 22 Abs. 1 MFG gleichwohl eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage enthält oder nur eine Heranziehung zur Umlage durch begründete, von den Betroffenen anfechtbare Verwaltungsakte zuläßt.

Bedenken gegen die Zulässigkeit des Erlasses einer Verordnung aufgrund dieser Vorschrift ergeben sich auch aus Artikel 80 Abs. 1 GG, Artikel 34 Vorläufige Niedersächsische Verfassung und Artikel 43 Niedersächsische Verfassung. Danach muß ein Gesetz, daß die Herausgabe einer Verordnung vorsieht, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. In § 22 Abs. 1 MFG wird die Umlage zwar in der Höhe nach oben begrenzt. Im übrigen werden jedoch keinerlei Kriterien für die Bemessung vorgegeben.

Sollte die Landesregierung beabsichtigen, an der Erhebung der Umlage nach § 22 MFG und ihrer bisherigen Handhabung festzuhalten, ist es nach Auffassung des LRH geboten, auf eine die offenen Rechtsfragen ausräumende Novellierung der Vorschrift durch den Bundesgesetzgeber hinzuwirken. Eine damit verbundene Überprüfung der Rechtsgrundlage erscheint auch aus anderem Grund unverzichtbar:

Die Regelung des § 22 MFG stellt eine Förderung der Milchwirtschaft im Wege staatlich verordneter Selbsthilfe dar. Die Umlage ist damit verfassungsrechtlich als Sonderabgabe anzusehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine solche Abgabe ein spezielles gesetzgeberisches Instrument, das eine seltene Ausnahme zu sein hat. Aus dem Ausnahmecharakter folgt nicht nur, daß die Zulässigkeitskriterien strikt auszulegen und anzuwenden sind. Vielmehr ist eine Sonderabgabe auch nur zulässig, wenn und solange die zu finanzierende Aufgabe auf eine Sachverantwortung der belasteten Gruppe trifft. Sie ist deshalb grundsätzlich temporär mit der Folge, daß der Gesetzgeber gehalten ist, „in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des gesetzgeberischen Mittels ‚Sonderabgabe‘ aufrechtzuerhalten oder ob sie wegen veränderter Umstände, insbesondere wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks ..., zu ändern oder aufzuheben ist“ (Bundesverfassungsgericht in „Recht der Landwirtschaft“ 1991, S. 47 ff.).

Diese verfassungsrechtlich zwingende Überprüfung des § 22 MFG durch den Bundesgesetzgeber erscheint dringend geboten, nachdem sich die Marktbedingungen für die milchwirtschaftlichen Betriebe in den letzten Jahren allein durch die Einführung von Milchquoten und die fortschreitende Konzentration der Molkereien auf wenige, zum Teil von Großkonzernen übernommene Unternehmen mit europaweiten Absatzbereichen fundamental geändert haben. Eine Fortsetzung der Umlageerhebung, ohne dies zu überprüfen, hält der LRH nicht für vertretbar. Überdies bliebe auch zuvor ihre Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union abzuklären.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten teilt in Übereinstimmung mit der Staatskanzlei die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Umlageerhebung aufgrund der Verordnung von 1973 nicht. Es hat aber angekündigt, bei der Bundesregierung anzuregen, eine Überprüfung der weiteren Erhebung der Umlage als Sonderabgabe durch den Bundesgesetzgeber und ihre Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union herbeizuführen.

Nicht zweckentsprechende Verwendung von Umlagemitteln

Das Land betreibt die Einziehung der Umlage von Molkereien und Milchsammelstellen zu Lasten der Milchvieh haltenden Landwirte hoheitlich. Es übernimmt damit zugleich die Verpflichtung, die Einhaltung der in § 22 Abs. 1, 2 und 2 a MFG gesetzlich festgesetzten Zweckbindungen sicherzustellen. Um dem gerecht zu werden, hat es im Haushaltsplan die Vergabe der Gelder als Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO vorgesehen mit der Folge, daß die Verwaltung den Einsatz der Mittel haushaltsrechtlich entsprechend zu steuern hat. Nach den Feststellungen des LRH sind die aufkommenden Gelder in den von ihm geprüften Haushaltsjahren 1989 bis 1992 jedoch in nennenswertem Umfang nicht den in § 22 Abs. 2 und 2 a MFG abschließend aufgeführten Zwecken zugute gekommen. So haben seine stichprobenweisen Erhebungen hierzu u. a. ergeben:

Fragwürdige Aktivitäten des Vereins

Nach § 22 Abs. 2 Nr. 6 MFG kann aus der Umlage „die Durchführung von Aufgaben, die ... nach § 14 Abs. 1 ... bestimmten Stellen übertragen worden sind“, finanziert werden. Demgemäß durften auch Verwaltungsausgaben des Vereins gefördert werden, soweit sie mit der Heranziehung „zur Vorbereitung und technischen Durchführung“ von Maßnahmen nach dem MFG in Zusammenhang standen.

Angesichts der Vorgabe in § 22 Abs. 1 MFG, aus den Mitteln „die Milchwirtschaft zu fördern“, ist jedoch schon zweifelhaft, ob es damit zu vereinbaren ist, wenn die Gelder – wie im Haushaltsplan 1992 vorgesehen – zu über 38 v. H. allein zur Vollfinanzierung der persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben des Vereins verausgabt werden, zumal der Gesetzgeber nicht zuletzt mit dem Verbot, aus den Mitteln Verwaltungskosten von Landesbehörden zu bestreiten, erkennbar bestrebt ist, die Gelder möglichst ungeschmälert den eigentlichen Förderzwecken zugute kommen zu lassen. Auf jeden Fall steht die Vollfinanzierung aber mit der gesetzlichen Zweckbindung nicht im Einklang, soweit der Verein mit seinem aus der Umlage finanzierten Verwaltungsapparat auch Aktivitäten entfaltet, die nicht zu den ihm gemäß § 14 MFG übertragenen Aufgaben gehören:

- Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 5 seiner Satzung vertrat der Verein die gemeinsamen Interessen seiner Mitgliedsverbände und der ihnen angehörenden Mitglieder in der Öffentlichkeit und gegenüber Behörden. In § 5 seiner Satzung räumte er den Mitgliedsorganisationen und deren Mitgliedern das Recht ein, die Einrichtungen des Vereins nach Maßgabe der Geschäftsordnung in Anspruch zu nehmen. Damit gingen auch nach § 22 Abs. 2 und 2 a MFG nicht förderbare Aktivitäten zu Lasten der Umlagemittel, nicht zuletzt auch deshalb, weil er davon absah, den in § 6 seiner Satzung vorgesehenen „Verwaltungskostenbeitrag“ von seinen Mitgliedsorganisationen zu erheben.
- Im Jahr 1980 errichteten sechs der seinerzeit 23 Mitglieder des Vereins eine GmbH mit dem Ziel, Aktivitäten des Vereins, die einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb darstellten, von seiner gemeinnützigen Betätigung zu trennen. Diese Trennung wurde in der Praxis jedoch nur unvollkommen vollzogen. So stellte der Verein weiterhin unentgeltlich Büro- und Lagerräume sowie ohne ausreichende Kostenerstattung seine Telefonanlage und Personal zur Verfügung. Auch gewährte er bei Bedarf zinslose Kredite in beachtlicher Höhe. Die der GmbH unentgeltlich gewährten Vorteile gingen zu Lasten der Umlagemittel.

Eine Vollfinanzierung der persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben des Vereins stand danach mit den Vorschriften des MFG nicht im Einklang.

Das Ministerium weist hierzu darauf hin, daß die von ihm erlassenen Richtlinien eine Vollfinanzierung des Vereins vorsehen und der LRH ihnen zugestimmt hat. Es

läßt dabei unberücksichtigt, daß dem LRH die maßgebenden Zusammenhänge erst durch seine Prüfung bekannt geworden sind.

Das Ministerium hat im übrigen den grundsätzlichen Übergang zur Anteilfinanzierung angekündigt.

Bildung von Rücklagen

Der Verein entzog einen beachtlichen Teil der Umlagemittel einer zweckentsprechenden Verwendung durch die Bildung von Rücklagen: So verfügte er z. B. am 31.12.1989 auf einem „Überhangkonto“ über eine Rücklage von mehr als 694 000 DM. Darüber hinaus hatte er einen „Fonds für Milchhandelsdarlehen“ gebildet, der zum 31.12.1989 ein Guthaben von über 600 000 DM aufwies. Insgesamt ergab sich damit für diesen Zeitpunkt eine finanzielle Reserve von mehr als 1,29 Millionen DM, das waren rd. 22 v. H. seiner Gesamtausgaben in diesem Jahr.

Eine Bildung von Rücklagen war nicht zugelassen (Nr. 5.1.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO). Sie deutete zudem auf ein überhöhtes Umlageaufkommen hin und hätte deshalb Anlaß sein müssen, über eine Absenkung des bisherigen Umlagebetrags nachzudenken.

Verstoß gegen das Besserstellungsverbot

Der Verein entzog Umlagemittel einer dem MFG entsprechenden Verwendung, indem er sein Personal unter Verstoß gegen Nr. 1.3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung – ANBest-I – besser stellte als vergleichbare Landesbedienstete. So gewährte er Bediensteten z. B. Treueprämien und Arbeitgeberdarlehen, die erheblich günstiger waren als vergleichbare Landesleistungen. Ferner beteiligte er sich an Kosten von Betriebsausflügen und Weihnachtsfeiern, obgleich das Land für solche Zwecke keine Mittel zur Verfügung stellt. Schließlich hatte er zugunsten von Bediensteten Versicherungen abgeschlossen, wie sie das Land nicht übernehmen darf. Darunter war eine Lebensversicherung für einen leitenden Mitarbeiter, die auch dessen Ehefrau mit einschloß.

Unzulässige Firmenwerbung

Der Verein beschäftigte einen ausgebildeten Grafiker als Werbeleiter. Mit einem erheblichen Teil seiner Arbeitskraft widmete dieser sich der Werbung für einige wenige Molkereien und deren Markenprodukte. Zwar sieht § 22 Abs. 2 Nr. 4 MFG den Einsatz von Mitteln für die Beratung von Betrieben in milchwirtschaftlichen Fragen vor. Eine Werbung, die wie hier der niedersächsischen Milchwirtschaft nicht insgesamt, sondern nur einzelnen Firmen mit ihren Produkten zugute kommt, zählt jedoch nicht dazu, zumal wenn nicht einmal ausgeschlossen werden kann, daß dies zum Teil auch zu Lasten anderer niedersächsischer Betriebe gehen könnte. Die Inanspruchnahme von Umlagemitteln war insoweit unzulässig.

Sonstige fragwürdige Maßnahmen

Der Verein erhielt erhebliche Umlagemittel – der Haushaltsplan 1992 sah dafür in den Erläuterungen rd. 3,07 Millionen DM vor – „für laufende Zwecke“. Die Gelder waren insbesondere bestimmt

- zur „Beratung von Betrieben in milchwirtschaftlichen Fragen“ und für die „laufende milchwirtschaftliche Fortbildung des Berufsnachwuchses“ (§ 22 Abs. 2 Nr. 4 MFG) sowie

- für die „Werbung zur Erhöhung des Verbrauchs von Milch- und Milcherzeugnissen“ (§ 22 Abs. 2 Nr. 5 MFG).

Sie kamen jedoch zu einem nennenswerten Teil – weitgehend unter Weiterleitung an die GmbH oder andere Dritte – auch Vorhaben zugute, die weder den gesetzlich vorgegebenen Zwecken zugerechnet werden konnten noch Fördereffekte zugunsten der Milchwirtschaft im Sinne des § 22 Abs. 1 MFG entfalteten:

- So gewährte der Verein zwei Mitgliedsverbänden aus für die „milchwirtschaftliche Fortbildung des Berufsnachwuchses“ im Sinne des § 22 Abs. 2 Nr. 4 MFG bestimmten Umlagemitteln in den Jahren 1989 bis 1991 Zuschüsse für mehrtägige Auslandsfahrten nach Schweden, Irland, Ungarn und Spanien.

Die jeweils 30 bis 40 Teilnehmer setzten sich zusammen aus Führungskräften und verdienten Mitarbeitern der veranstaltenden Verbände und von Molkereien, aber auch aus Vorstandsmitgliedern des Vereins. Einige Mitreisende wurden von ihren Ehepartnern begleitet. Die Kosten trugen die Teilnehmer nur zum Teil. Die veranstaltenden Verbände sahen ihrerseits von einer finanziellen Beteiligung ab. Der Verein übernahm aber in den drei genannten Jahren Beträge von rd. 35 995 DM, 19 998 DM bzw. 30 535 DM.

Die Programme der auch als „jährliche Studienfahrten“ bezeichneten Reisen sahen Fachdiskussionen oder Besuche z. B. von Molkereien, Molkereischulen, Verpackungswerken vor. Sie umfaßten ferner Besichtigungen kultureller Sehenswürdigkeiten oder Besuche von Weinkellereien oder Folkloreveranstaltungen.

Einen Bezug zur milchwirtschaftlichen Fortbildung des *Berufsnachwuchses* war nicht zu erkennen.

- Die beiden vorstehend genannten Verbände führten jährlich Frühjahrsgroßveranstaltungen durch. Dabei handelte es sich um „milchwirtschaftliche Kundgebungen“, auf denen die jahresbesten Molkereien ausgezeichnet und Molkereifachleute sowie Milchwirtschaftler für besondere Qualitätserzeugnisse geehrt wurden. Der Verein beteiligte sich an den Kosten aus Umlagemitteln. Zudem steuerte er – ebenfalls aus Umlagemitteln beschaffte – Goldmünzen, Urkunden und Pokale bei. Insgesamt verausgabte er für diese Zwecke von 1989 bis 1992 durchschnittlich rd. 38 000 DM pro Jahr.

Der LRH vermochte auch hier nicht zu erkennen, inwieweit die Veranstaltungen der Fortbildung des Berufsnachwuchses gedient oder Werbeeffekte zugunsten eines höheren Verbrauchs von Milch aus niedersächsischen Betrieben ausgelöst haben könnten.

- Die GmbH führte – auch an Veranstaltungsorten außerhalb Niedersachsens – Aus- und Fortbildungsseminare für Personal durch, das Käse verkaufte. Die Kosten wurden zum Teil aus Teilnehmerbeiträgen und Zuschüssen der Centralen Marketinggesellschaft der Deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) getragen. Daneben steuerte die GmbH aus ihr von dem Verein zugeleiteten Umlagemitteln pro Teilnehmer bis 1990 einen Betrag von 100 DM und ab 1991 von 50 DM bei. Das galt auch für Teilnehmer aus anderen Bundesländern. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben aus Umlagemitteln z. B. 1989 auf rd. 92 000 DM. Hinzu trat der Einsatz von aus Umlagemitteln beschäftigten Bediensteten des Vereins als Schulungspersonal.

Es kann dahingestellt bleiben, ob eine Schulung von Verkaufspersonal, wie sie hier stattfand, noch als laufende milchwirtschaftliche Fortbildung des *Berufsnachwuchses* angesehen werden kann. Die Einbeziehung von Teilnehmern aus anderen Ländern in die Förderung dürfte in jedem Fall unzulässig gewesen sein.

- Gemeinsam mit dem Niedersächsischen Fußballverband, den Volks- und Raiffeisenbanken und den Spar- und Darlehenskassen führte die GmbH seit 1989 einen Wettbewerb durch, an dem Fußballmannschaften der C-Jugend aus den vier niedersächsischen Bezirken teilnehmen konnten. Er endete nach jeder Saison mit einem Abschlußlager. Zu dieser Veranstaltung wurden die jeweils beste Mannschaft und bis zu 20 Schiedsrichter aus den Bezirken eingeladen.

Die Beteiligten am Abschlußlager erhielten als Anerkennung wertvolle Sportkleidung, die Vereine je einen Pokal, der Gesamtsieger einen Wanderpokal. Alle anderen teilnehmenden Mannschaften wurden mit Anerkennungspreisen sowie Geldbeträgen von bis zu 200 DM bedacht.

Im Jahr 1992 wurden für die Maßnahme über 10 000 DM aufgewendet, von denen die Banken und Sparkassen 60 000 DM übernahmen. Der Rest wurde aus Umlagemitteln finanziert.

Im Rahmen der Veranstaltung wurde auf einem farbigen Faltblatt mit einem kleinen aufgedruckten Emblem auf das „Milchland Niedersachsen“ hingewiesen. Ferner wurde in Presseberichten erwähnt, daß der „FAIR PLAY-CUP“ von dem Verein mit gefördert wurde. Darüber hinaus war von Milch und Milchprodukten nicht die Rede. Wie gleichwohl durch die Veranstaltung Werbeeffekte zugunsten eines höheren Milchverbrauchs aus niedersächsischen Betrieben ausgelöst worden sein könnten, war nicht zu erkennen.

Über Vorhaben der vorstehend genannten Art hinaus finanzierte der Verein aus den ihm für „laufende Zwecke“ zufließenden Umlagemitteln auch zahlreiche Maßnahmen, die zwar den gesetzlich vorgegebenen Zweckbestimmungen noch zugerechnet werden konnten, deren Fördereffekte jedoch überhaupt oder zumindest im Verhältnis zu dem oft außerordentlich hohen finanziellen Aufwand zweifelhaft waren. Angesichts dessen wären, insbesondere bei bereits seit geraumer Zeit jährlich wiederkehrenden Aktivitäten, nicht nur gemäß § 23 LHO eingehende Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich gewesen. Vielmehr verlangte dies auch die dem Land und dem Verein obliegende Pflicht zur Berücksichtigung der Interessen der Milchvieh haltenden Landwirte, denen naturgemäß an zur Reduzierung der Umlage führenden Einsparungen gelegen ist.

Der LRH hat die danach unverzichtbaren Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei seinen Erhebungen jedoch nicht feststellen können.

Unzulängliche Steuerung der Mittelverwendung durch das Land

Zu der zweckwidrigen Verwendung von Umlagemitteln konnte es nur kommen, weil das Land es versäumte, den Einsatz der Gelder gemäß §§ 23, 44 LHO und der zu ihnen ergangenen Verwaltungsvorschriften gezielt entsprechend den Vorgaben des MFG zu steuern.

Die Bezirksregierung A ließ insbesondere als Bewilligungsbehörde grundlegende zuwendungsrechtliche Vorschriften zum Antragsverfahren, zur Bewilligung und zur Verwendungsprüfung unbeachtet. So hat sie sich weitgehend mit von dem Verein vorgelegten „Umlageverwendungsplänen“ zufrieden gegeben, in denen die Verwendungszwecke nur in Gestalt grob umrissener Aufgabenbereiche angegeben wurden, ohne die einzelnen Maßnahmen zu bezeichnen und ohne aufzuführen, welche Gesamtfinanzierung vorgesehen war. Obgleich ihr infolgedessen keine oder allenfalls eine marginale Überprüfung der vorgesehenen Maßnahmen möglich war, machte sie die Umlageverwendungspläne ohne weitere Differenzierungen zur Grundlage ihrer Bewilligungen in dem Vertrauen, daß der Verein schon ausgewogene Konzepte erarbeiten werde. Damit begab sie sich von vornherein ihrer Möglichkeiten, den unverzichtbaren Einfluß auf den Mitteleinsatz zu nehmen.

Die Bezirksregierung weist in diesem Zusammenhang auf vielfältige Schwierigkeiten hin, denen sie bei der Entscheidung über die Verwendung der Umlagemittel gegenübersteht:

Sie hebt hervor, „daß damals wie heute bei den aus der Umlage voll oder anteilig finanzierten Werbemaßnahmen eine Beurteilung von deren Notwendigkeit und Angemessenheit äußerst schwierig ist“. Zudem habe der Verein immer wieder die Auffassung vertreten, daß die Umlagemittel „von der ‚Wirtschaft‘ aufgebracht werden und daß diese folglich auch über deren Verwendung weitgehend allein zu entscheiden hat“. Er habe sich dabei auf das in seiner Satzung verankerte „Recht auf Selbstverwaltung berufen, das ihm auch vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zugesichert“ worden sei.

Die Bezirksregierung läßt abgesehen davon Unsicherheiten bei der Auslegung des MFG erkennen. So vertritt sie z. B. im Zusammenhang mit den Auslandsreisen zu der Frage, was unter „milchwirtschaftlicher Fortbildung des Berufsnachwuchses“ zu verstehen ist, folgende – nicht haltbare – Auffassung: Die Geförderten gehörten zwar „vielfach nicht dem Berufsnachwuchs im engeren Sinne an Dennoch war stets eine breite Palette an Qualifikationen wie Molkereileiter, Verkaufsleiter, Fachberater, aber auch Betriebsassistent unter den Teilnehmern vertreten“.

Der LRH verkennt nicht, daß bei zahlreichen der vom Verein vorgeschlagenen Vorhaben das Ausmaß von Fortbildungseffekten für den Berufsnachwuchs oder gar von Werbeeffekten zugunsten einer Erhöhung des Verbrauchs von Milch aus niedersächsischen Betrieben von Außenstehenden nur schwer abgeschätzt werden kann. Das gilt um so mehr, als es oft um die letztlich nur von den betroffenen Landwirten befriedigend zu beantwortende Frage geht, inwieweit ein Einsatz der von ihnen aufzubringenden Gelder auch auf das Risiko hin vertretbar ist, daß die erhofften Auswirkungen nicht eintreten. Gleichwohl durfte sich das Land, solange es unter Einsatz staatlicher Mittel die Umlage nach § 22 MFG erhob, nicht seiner Verpflichtung entziehen, eine nicht den gesetzlichen Vorgaben des § 22 Abs. 1, 2 und 2 a MFG entsprechende Verwendung von Umlagegeldern durch Anwendung des Zuwendungsrechts zu verhindern. Dabei war es gehalten, in Zweifelsfällen diese Vorgaben angesichts des Ausnahmecharakters, den die Erhebung der Sonderabgabe hat, eng auszulegen; auch hätte es den Interessen der letztlich betroffenen Landwirte Vorrang einräumen müssen vor den Interessen von Funktionsträgern in Verbänden und anderen Organisationen.

Folgerungen

Nach Auffassung des LRH hätte die festgestellte weitgehende Einbindung des Vereins als Landesvereinigung gemäß § 14 MFG in die Entscheidungsprozesse über die Verwendung der Umlagemittel allenfalls in Betracht kommen können, wenn bei dieser Einrichtung Interessenkollisionen ausgeschlossen gewesen wären. Das war jedoch nicht gewährleistet: Der Verein kam selbst in den Genuß des ganz überwiegenden Teils der aufkommenden Mittel. Überdies war er organisatorisch, personell – insbesondere auch in der Geschäftsführung – und finanziell eng mit der GmbH verbunden, die einen wesentlichen Teil geförderter Projekte durchführte.

Die vom LRH in seinen Prüfungsmitteilungen angeregte Überprüfung, ob eine Beschränkung des Vereins auf Beratungsfunktionen nach dem MFG unter vollständiger Entflechtung von Verein und GmbH erreichbar ist, hat zu keinen Änderungen geführt. Bedenkt man darüber hinaus, daß

- § 22 MFG letztlich eine ohne Mitwirkung und weitestgehend auch ohne Kenntnis der betroffenen Landwirte durchgeführte Fördermaßnahme im Wege staatlich verordneter Selbsthilfe darstellt,
- eine ungeprüfte Fortsetzung der bisherigen Umlageerhebung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet,
- es in der Landesverwaltung große Schwierigkeiten bereitet, einen den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Einsatz der aufkommenden Gelder zu gewährleisten, und
- nicht zu erkennen ist, aus welchen Gründen es den milchwirtschaftlichen Betrieben nicht sollte alleinverantwortlich überlassen werden können, die eigene Förderung aus selbst aufzubringenden Mitteln auch selbst zu organisieren,

erscheint ein Rückzug des Landes aus den von ihm bisher gemäß § 22 MFG wahrgenommenen Aufgaben angezeigt.

Der Verein könnte sich in diesem Fall privatrechtlich dergestalt neu organisieren, daß ihm die die Fördermittel aufbringenden und in ihren Genuß kommenden Betriebe angehören und diese künftig anstelle des Landes und seiner Bürokratie selbst

- über die Höhe ihres finanziellen Engagements für Fördermaßnahmen im Sinne des § 22 Abs. 2 und 2 a MFG beschließen,
- entscheiden, welche Maßnahmen im einzelnen durchgeführt werden sollen, sowie
- die zweckentsprechende Verwendung der Mittel kontrollieren.

Eine solche Lösung wäre für alle Beteiligten wirtschaftlicher und effektiver.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten

Einzelplan 12

27. Unzulässige Kostenerstattung nach dem Aufnahmegesetz

Kapitel 12 11

Das Land hat in erheblichem Umfang Kosten für die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge erstattet, ohne nach dem Aufnahmegesetz oder einer sonstigen Rechtsvorschrift hierzu ermächtigt zu sein.

Nach dem Bundessozialhilfegesetz und jetzt auch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten hilfebedürftige Ausländer, insbesondere solche, die in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchen, Hilfe zum notwendigen Lebensunterhalt und ggf. weitere Hilfen. Zuständig hierfür sind in Niedersachsen nach den ausführenden Rechtsvorschriften die Landkreise und kreisfreien Städte, die auch die Kosten zu tragen haben. Ihnen erstattet das Land diese Kosten insoweit, als es sie durch das Gesetz zur Aufnahme von Asylbewerbern, Asylberechtigten und ausländischen Flüchtlingen – Aufnahmegesetz – zur Aufnahme des dort abschließend genannten Personenkreises verpflichtet, und zwar für im einzelnen bestimmte Zeiträume. Die Leistungen des Landes umfassen auch die Unterbringung in Flüchtlingswohnheimen und außerhalb dieser Gemeinschaftsunterkünfte sowie persönliche und sächliche

Verwaltungsausgaben zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Aufnahmegesetz. Seinen Erstattungspflichten kam das Land dadurch nach, daß es einerseits Zahlungen an die Kommunen, andererseits zu deren Entlastung auch direkt an die Betreiber von Flüchtlingsunterkünften leistete.

Der LRH hat die Kostenerstattung in den Jahren 1992 und 1993 geprüft. Damals galt das Aufnahmegesetz in der Fassung vom 9.3.1982 (Nds. GVBl. S. 63).

Berücksichtigter Personenkreis

Das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten hatte – zum Teil aufgrund von Beschlüssen des Landesministeriums – im Erlaßwege die Kostenerstattung um Aufwendungen für die nachfolgenden Personengruppen erweitert und so bewirkt, daß Gemeinden Ausgaben für die Aufnahme von Ausländern erstattet bekamen, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

Asylbegehrende

Ausländer, die Schutz als politisch Verfolgte erhalten wollten (Asylbegehrende), erlangten erst mit wirksamer Antragstellung bei einer der beiden bis Anfang 1993 dafür zuständigen Ausländerbehörden in Braunschweig bzw. Oldenburg den Status eines Asylbewerbers. Obwohl Asylbegehrende noch nicht zum nach dem Aufnahmegesetz berücksichtigungsfähigen Personenkreis gehörten, ordnete das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten an, daß alle Asylbegehrenden, die sich seit Mitte Juni 1991 bei den örtlichen Ausländerbehörden gemeldet hatten, „für die Frage der Kostenträgerschaft des Landes so behandelt“ werden sollten, „als hätten sie einen rechtswirksamen Asylantrag gestellt“. Mitte 1992 wurden deshalb für rd. 9 300 Asylbegehrende Kosten erstattet, die nach dem Aufnahmegesetz nicht hätten erstattet werden dürfen.

Familienangehörige

Für Kinder von Asylbewerbern, die nach Stellung eines Asylantrags ihrer Eltern in Niedersachsen geboren wurden und für die selbst kein Asylantrag gestellt war, erhielten Gemeinden nach einem Erlaß des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten vom Juni 1990, der einen gleichlautenden Erlaß vom Mai 1983 ersetzte, die Kosten erstattet, weil das Ministerium die Aufwendungen für diese Kinder als „durch die Aufnahme der Eltern nach § 1 des Aufnahmegesetzes verursacht“ ansah. Statt dessen hätten die örtlichen Träger der Sozialhilfe in diesen Fällen Leistungen bereits aufgrund eigener Rechtsansprüche der Kinder auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz zu erbringen gehabt und nicht erst wegen ihrer Familienzugehörigkeit zu einem Asylbewerber. Das Ministerium will stets in voller Kenntnis der zuvor dargestellten Rechtslage gehandelt und nur deshalb die Aufnahmekosten erstattet haben, um „unsinnige Asylanträge zu vermeiden“.

Bleibeberechtigte

Bei bestimmten Gruppen von Flüchtlingen, die sich am 1.8.1990 legal in Niedersachsen aufgehalten hatten, sollte nach einem Erlaß des Innenministeriums zur Vermeidung besonderer Härten von der Durchsetzung der Ausreisepflicht auf Dauer abgesehen werden (Bleiberechtsregelung).

Nachdem das Landesministerium im Oktober 1991 beschlossen hatte, die den Kommunen für Bleibeberechtigte entstandenen Sozialhilfeleistungen in gewissem Umfang und für bestimmte Zeiträume zu erstatten, sagte das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten im Februar 1992 den Kommunen diese nach dem Aufnahmegesetz nicht vorgesehene Kostenerstattungen zu.

Bürgerkriegsflüchtlinge

Nach einem Beschluß des Landesministeriums erstattete das Land ab 1.9.1992 auch die den örtlichen Trägern der Sozialhilfe entstandenen Sozialhilfekosten für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina und Kroatien, die nicht im Rahmen von Soforthilfeaktionen der Bundesrepublik (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 Aufnahmegesetz) aufgenommen worden waren.

Kostenerstattungszeitraum

Die Kostenerstattungspflicht des Landes für Asylbewerber bestand für die Dauer des Asylverfahrens. Sie endete an dem Tag, an dem das asylverfahrensabhängige Aufenthaltsrecht des Ausländers erlosch. Bei einer Rücknahme des Asylantrags ist dies der Tag, an dem die Erklärung bei der zuständigen Behörde eingeht, bei einer ablehnenden Entscheidung über den Asylantrag ohne Ausreiseaufforderung der Eintritt der Bestandskraft der Entscheidung und bei Ablehnungen unter Bestimmung einer Ausreisepflicht der Ablauf dieser Frist, die grundsätzlich auf einen Monat nach Unanfechtbarkeit des Asylbescheids festgesetzt wird.

Auch über das Ende der Kostenerstattungspflicht des Landes hinaus erhielten jedoch Kommunen Zahlungen vom Land:

- Die Gemeinden rechneten die Kosten für abgelehnte Asylbewerber in der Regel bei freiwilliger Ausreise bis zum Eingang der Grenzübertrittsbescheinigung, sonst bis zur tatsächlichen Abschiebung gegenüber dem Land ab. Allein in der Stadt A hat der LRH 26 derartige Fälle festgestellt.
- Plätze in Flüchtlingswohnheimen, die über Kostenerstattungen vom Land finanziert wurden, waren in nicht unerheblichem Umfang mit Personen belegt, die nicht oder nicht mehr der Kostenerstattungspflicht unterlagen. Dabei nahm das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten eine nach dem Aufnahmegesetz nicht vorgesehene Belegung von bis zu sechs Monaten hin. Dies führte allerdings dazu, daß sich Kommunen auch in solchen Fällen die Aufnahmekosten vom Land erstatten ließen, was jedoch vom Ministerium – wie eine Klarstellung durch Erlaß vom März 1993 zeigt – offensichtlich nicht beabsichtigt war.
- Obwohl das Land nach dem Aufnahmegesetz bei Asylbewerbern, die einen Asylfolgeantrag gestellt haben, für die Zeiten zwischen der Beendigung des Erstverfahrens und der Stellung des Folgeantrags die Kosten nicht zu übernehmen hatte, teilte das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten in einem Erlaß vom Dezember 1988 die Auffassung einer Bezirksregierung, nach der das Land „aus Billigkeitsgründen“ bei einer Anerkennung aufgrund des Folgeantrags auch die Kosten des Zwischenzeitraums trägt.

Gesamtwürdigung

Die Neufassung des Asylverfahrensgesetzes verpflichtet das Land, für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen

und zu unterhalten. Danach dürfte es künftig nicht mehr zu einer Aufnahme von Asylbegehrenden durch die Gemeinden mit der Folge einer Kostenerstattung kommen. Durch das Gesetz zur Änderung des Aufnahmegesetzes vom 10.1.1994 (Nds. GVBl. S. 9) ist darüber hinaus die bisherige Kostenerstattungspraxis für Bürgerkriegsflüchtlinge legalisiert worden. Im übrigen erstattet das Land jedoch nach wie vor Kosten in Fällen, die das Aufnahmegesetz nicht vorsieht.

Der LRH verkennt nicht, daß es sachgerecht sein konnte, weitere Kosten durch das Land zu übernehmen. Er hält es jedoch nicht für akzeptabel, daß über Jahre hin Kosten erstattet wurden, ohne hierfür die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Das ist um so unverständlicher, als die bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen in diesem Zeitraum mehrfach geändert worden sind. Die Lösung des Problems der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge durch die hierauf beschränkte Änderung des Aufnahmegesetzes zeigt auch, daß mit der Verteilung dieser Personen durch das Land nicht notwendig eine Kostenerstattung verbunden sein muß. Nach dem neuen § 3 Satz 2 sind in diesem Fall die Kosten der Aufnahme nämlich mit Ausnahme der bisherigen Erstattungen „im Rahmen der Finanzausstattung der kommunalen Körperschaften durch Finanzausgleichszuweisungen und sonstige Einnahmen gedeckt“.

28. Verfahrens- und Bearbeitungsmängel bei der Kostenerstattung für die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge

Kapitel 12 11

Die große Zahl der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Aufnahmegesetzes erschwert die Arbeit der für die Umsetzung des Gesetzes zuständigen Verwaltungsbehörden und beeinträchtigt so einen geordneten Verwaltungsvollzug.

Das Verfahren, in dem die Flüchtlingswohnheime belegt wurden, führte dazu, daß die verfügbaren Wohnheimplätze in erheblichem Umfang nicht genutzt wurden.

Durch Mängel beim Abrechnungsverfahren entstanden dem Land finanzielle Nachteile. Gebotene Kostenbeteiligungen der Flüchtlinge wurden nicht immer erhoben und mögliche Einnahmen nicht eingezogen.

Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Aufnahmegesetz

Das Niedersächsische Aufnahmegesetz regelt die Aufnahme von Asylbewerbern, Asylberechtigten und anderen ausländischen Flüchtlingen sowie die Kostenerstattungspflicht des Landes für die dadurch entstehenden Aufwendungen (vgl. Abschn. V, Nr. 27 „Unzulässige Kostenerstattung nach dem Aufnahmegesetz“). Das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten hat zur Durchführung des Gesetzes zahlreiche Verwaltungsvorschriften erlassen. Bereits in seinem Jahresbericht 1988 (Drs 12/110, Abschn. V, Nr. 27) hatte der LRH darauf hingewiesen, daß die Vielzahl der Vorschriften – seinerzeit waren es über 60 Erlasse, die zudem nur zum Teil veröffentlicht worden waren – die Materie unübersichtlich mache und ihre richtige Anwendung erschwere. Entsprechend dem vom Landtag dazu gefaßten Beschluß (vgl. Drs 12/611) berichtete die Landesregierung im Dezember 1991 (Drs 12/2518 S. 21), sie habe die von der Verwaltung und den Kommunen zu beachtenden Verwaltungsvorschriften zum Aufnahmegesetz überprüft und zusammengefaßt. Diese Aussage traf jedoch nur zum Teil zu, wie der LRH bei seiner 1992/93 durchgeführten Prüfung festgestellt hat. Die Anzahl der nach der damaligen Gültigkeitsliste maßgeblichen Vorschriften war lediglich auf 32 Erlasse, von denen 22 nicht veröffent-

licht waren, verringert worden. Das beabsichtigte Ziel, für mehr Überschaubarkeit und Rechtsklarheit zu sorgen, wurde damit nicht erreicht. Ende 1992 wurden in dem inzwischen geltenden Niedersächsischen Vorschrifteninformationssystem bereits wieder 41 Erlasse ausgewiesen, davon waren 26 nicht veröffentlicht worden. Zudem umfaßte auch dieser Bestand noch nicht sämtliche zu beachtenden Vorschriften. Einen vollständigen Überblick konnten weder das Ministerium noch die vom LRH aufgesuchten Bezirksregierungen und Kommunen geben. Letztere begründeten dies mit der Vielzahl der vom Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten getroffenen Regelungen und insbesondere damit, daß die meisten Erlasse nicht veröffentlicht worden waren.

Der LRH hat das Ministerium erneut gebeten, die Verwaltungsvorschriften, soweit sie noch gelten sollen, im Interesse eines besseren Verwaltungsvollzugs zusammenzufassen und zu veröffentlichen.

Belegung der Wohnheimplätze

Der für die Verteilung der Asylbewerberinnen und Asylbewerber im Lande Niedersachsen allein zuständigen Zentralen Anlaufstelle in Braunschweig (ZAST) ist grundsätzlich auch die zentrale Belegung sämtlicher Plätze in Flüchtlingswohnheimen vorbehalten. Zu diesem Zweck haben die Heimbetreiber alle freierwerdenden Plätze unverzüglich der ZAST sowie einmal wöchentlich den zuständigen Bezirksregierungen und der ZAST die Belegung der Einrichtung mitzuteilen.

Nach den Feststellungen des LRH kamen die Heime dieser Verpflichtung nur unzureichend nach. Einerseits ermittelten sie die freien Plätze lediglich zögerlich, andererseits sahen sie freie Plätze als nicht belegbar an, weil sie diese Plätze – zum Teil monatelang – für bestimmte Personen, Personen bestimmter Herkunftsländer oder Glaubensrichtungen sowie bei Schwangerschaft – in Einzelfällen bereits ab der zweiten Schwangerschaftswoche – für den zu erwartenden Nachwuchs freihalten wollten. Entsprechend verfahren sie, wenn Personen wegen Untersuchungshaft oder aus anderen Gründen monatelang nicht anwesend waren. Etliche Heime waren mit einer großen Zahl von Einzelpersonen belegt, die sich häufig nur in dem Zeitraum in der Einrichtung aufhielten, in dem Bargeld ausgezahlt wurde. Außerdem waren die Wohnheimplätze zum Teil mit Personen belegt, die nicht auf Landeskosten unterzubringen waren. Dennoch waren die Flüchtlingswohnheime insgesamt noch unterbelegt.

Um die ihm vom LRH vorab aufgezeigten Mißstände künftig zu vermeiden, hat das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten mit Erlaß vom 28.6.1993 (Nds. MBl. S. 874) das Belegungsverfahren umfassend neu geregelt. Allerdings hat das Ministerium die zentrale Belegung der Heime durch die ZAST grundsätzlich beibehalten. Demgegenüber vertritt der LRH die Auffassung, daß die Gemeinden in der Regel die Unterbringung der ihnen zugewiesenen Asylbewerberinnen und Asylbewerber eigenverantwortlich übernehmen sollten, da sie wegen ihrer Ortsnähe am ehesten einen Überblick über die in Flüchtlingswohnheimen und anderen Unterkünften verfügbaren zentralen und dezentralen Unterbringungsmöglichkeiten haben. Einige Gemeinden hatten bereits von sich aus oder in Abstimmung mit den Bezirksregierungen die Unterbringung selbst übernommen. Es bleibt abzuwarten, ob die vom Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten getroffenen Maßnahmen wegen der seit Mitte 1993 rückläufigen Asylbewerberzahlen ausreichen und zu einer effizienten Belegung mit dem Ziel der größtmöglichen Auslastung der Flüchtlingswohnheime führen.

Mängel bei der Kostenabrechnung

Die Bezirksregierungen veranlaßten – zum Teil abweichend von den vertraglichen Vereinbarungen – die Heimbetreiber, die Heimkosten und die Bargeldleistungen

unmittelbar mit ihnen abzurechnen. Bei der Bezirksregierung A entstand dabei ein großer Rückstau in der Abrechnung der Kosten von Flüchtlingswohnheimen. So waren z. B. im Oktober 1992 in zahlreichen Fällen die Heimkosten für den Monat Februar 1992 noch nicht abgerechnet. Weil die Betreiber jedoch recht hohe Abschläge erhalten hatten, nahmen sie dieses Verfahren ohne Einwendungen hin. Zudem leistete die Bezirksregierung A insoweit überhöhte Zahlungen, als sie grundsätzlich Umsatzsteuer für den gesamten vereinbarten Tagessatz zahlte, obwohl der Tagessatz nur zu einem Teil umsatzsteuerpflichtig war. Ferner kam es zu Doppelzahlungen, die erst später ausgeglichen wurden.

Eine sachgerechte Bearbeitung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt in Form der sogenannten Barleistungen an die Bewohner der Flüchtlingswohnheime war den Bezirksregierungen nicht möglich, da es ihnen an entsprechenden Informationen über den Stand des Asylverfahrens im Einzelfall und über Arbeitseinkommen, Vermögen etc. der Asylbewerber fehlte. Außerdem ließen die hohen Fallzahlen eine umfassende Prüfung kaum zu. Auch konnten die Bezirksregierungen bei der Größe der Bezirke und in Anbetracht der hohen Anzahl der Flüchtlingswohnheime – nach der Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage (Drs 12/4037) bestanden im Herbst 1992 ca. 100 Heime mit rd. 7800 Plätzen – nicht mit der gebotenen Intensität prüfen, ob der in den Betreiberverträgen vereinbarte Leistungsumfang auch eingehalten wurde, um dann ggf. daraus finanzielle Konsequenzen zu ziehen.

Um die aufgezeigten Mängel bei der Abrechnung der Unterbringungskosten abzustellen, hielt es der LRH für geboten, die Abrechnung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt den Sozialhilfeträgern und den von ihnen herangezogenen Gemeinden zu überlassen, die auch im übrigen für die Gewährung der Hilfe zuständig sind. Nach Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 30.6.1993 (BGBl. I S. 1074), nach dem nunmehr Art, Form und Umfang der Leistungen an Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, bundesgesetzlich geregelt werden, hat das Land die Zuständigkeit für die Leistungsgewährung den örtlichen Sozialhilfeträgern übertragen (Verordnung vom 9.11.1993, Nds. GVBl. S. 545) und damit diesem Anliegen des LRH im Ergebnis entsprochen. Die Kommunen sollten aber auch die Heimkosten abrechnen. Statt der bisher wahrgenommenen Aufgaben sollten die Bezirksregierungen im Rahmen von Geschäftsprüfungen bei den Kommunen die Kontrolle der namenlosen Sammelabrechnungen verstärken. Bereits in seinem Jahresbericht 1988 (Drs 12/110, Abschn. V, Nr. 28) hatte der LRH berichtet, daß das Land durch fehlende Abstimmung zwischen der Ausländerbehörde eines Landkreises und der Gemeinde zu hohe Beträge gezahlt hatte. Nach dem Beschluß des Landtages in seiner Sitzung am 23.1.1991 (zu Drs 12/611 Nr. 36), sollte die Verwaltung Geschäftsprüfungen im Bereich der Kostenerstattung an die Gemeinden verstärkt fortsetzen. Dem vom Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten den Bezirksregierungen hierfür vorgegebenen Prüfungsumfang und -turnus von mindestens ca. 10 v. H. der Fälle innerhalb von zwei Jahren kamen die Bezirksregierungen nach Angaben des Ministeriums nur zögerlich nach und begründeten dies mit Personalengpässen. Da die Abstimmung zwischen den Ausländerbehörden und den Gemeinden weiterhin unzureichend war, hält der LRH es nach wie vor für unverzichtbar, daß die Bezirksregierungen bei den Landkreisen und Gemeinden die Kostenerstattungen auch mit einer gehörigen Anzahl von Einzelfällen im zweijährigen Abstand prüfen.

Kostenbeteiligungen

Ausländische Flüchtlinge, die über eigene Einkünfte verfügten, sollten sich nach Vorgaben des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten an ihren Aufnahmekosten beteiligen. Für die Unterkunft ohne Verpflegung in Wohnheimen war

eine Kostenbeteiligung für die Bewohner nach festen Tagessätzen vorgesehen. Die Kostenbeteiligung durfte 75 v. H. der monatlichen Nettoeinkünfte des Heimbewohners nicht überschreiten. Für Familien sollten – unabhängig von ihrer Personenzahl – monatlich höchstens 500 DM erhoben werden. Dabei war jedoch nicht geklärt, in welchem Verfahren die Kostenbeteiligung erhoben werden sollte. Lediglich für die jüdischen Emigranten, denen Unterkunft und Verpflegung gewährt wurde und die in der Regel Eingliederungshilfe von der Arbeitsverwaltung erhielten, war die Kostenbeteiligung aufgrund eines privatrechtlich zu begründenden Nutzungsverhältnisses nach einem vom Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten vorgegebenen Muster vorgesehen.

Nach den Feststellungen des LRH wurden die Kostenbeiträge jedoch nur in Ausnahmefällen eingezogen. Selbst in den Fällen, in denen Kostenbeteiligungen in der vorgegebenen Weise vereinbart waren, erfolgten die Zahlungen nur zögerlich. Allein für ein Heim mit 96 Plätzen bestanden Ende März 1992 nach einem Schreiben der Bezirksregierung B 18743 DM Rückstände. Für die drei Heime D, E und J betrugen die Rückstände nach Angaben der Bezirksregierung Ende August 1992 bereits 265 456,39 DM.

Derart hohe Einnahmeverluste sind nicht hinnehmbar. Der LRH hat die Schaffung einer einwandfreien Grundlage für die Erhebung der Kostenbeteiligungen gefordert. Er hält eine konsequente Beitreibung der Rückstände für unerlässlich. Das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten hat durch Erlaß vom 15.9.1993 (Nds. MBl. S. 1162) die Kostenbeteiligung für Bewohner von Wohnheimen, die vom Land finanziert werden, neu geregelt und damit ein Anliegen des LRH aufgegriffen.

Die Erörterungen mit dem Ministerium dauern an.

29. Unzureichende Verträge und Vertragserfüllung beim Betrieb von Flüchtlingswohnheimen

Kapitel 12 11

Unzureichende Verträge über den Betrieb von Flüchtlingswohnheimen sowie die Nichterfüllung geschuldeter Leistungen haben zu finanziellen Nachteilen für das Land geführt.

Bei seiner 1992/93 durchgeführten Prüfung der Erstattungen der den Gemeinden und Landkreisen durch die Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen entstehenden Aufwendungen sowie der Erstattungen an Wohlfahrtsverbände und Träger von Gemeinschaftsunterkünften (vgl. Abschn. V, Nr. 27 „Unzulässige Kostenerstattung nach dem Aufnahmegesetz“, und Abschn. V, Nr. 28 „Verfahrens- und Bearbeitungsmängel bei der Kostenerstattung für die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge“) hat der LRH auch die Verträge zur Errichtung und zum Betrieb von Flüchtlingswohnheimen sowie deren Erfüllung einbezogen.

Flüchtlingswohnheime

Nach § 53 Asylverfahrensgesetz (BGBl. I 1993, S. 1361) sollen Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben, nach dem Aufenthalt in einer Zentralen Anlaufstelle „in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden“. Ähnliche Regelungen sah auch das im Prüfungszeitraum geltende Asylverfahrensrecht vor. Das Land kann nach § 2 des niedersächsischen Aufnahmegesetzes (Nds. GVBl. 1982, S. 63)

bestimmen, daß die Gemeinden zur „Unterbringung von Asylbewerbern Gemeinschaftsunterkünfte einrichten und betreiben oder einrichten und betreiben lassen. Es bleibt dem Land vorbehalten, im Benehmen mit der Gemeinde selbst solche Gemeinschaftsunterkünfte einzurichten und zu betreiben oder einrichten und betreiben zu lassen“.

Wegen des Anstiegs der Asylbewerberzahlen seit 1990 wurden vermehrt Flüchtlingswohnheime als Gemeinschaftsunterkünfte eingerichtet. Das Land sorgte anfangs verstärkt selbst für die Errichtung von Flüchtlingswohnheimen, bis die Kommunen hierzu eine größere Bereitschaft zeigten. Nach der Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage (vgl. Drs 12/4037) bestanden im Herbst 1992 landesweit 32 Flüchtlingswohnheime in der Trägerschaft des Landes mit ca. 2 700 Plätzen und 64 vom Land genehmigte Heime in der Trägerschaft der Gemeinden mit ca. 5 100 Plätzen. Etwa 140 weitere Einrichtungen – in der Regel in kommunaler Trägerschaft – mit ca. 17 800 Plätzen waren in Vorbereitung. Eine exakte landesweite Übersicht bestand Ende 1992 nicht. Außerdem waren viele Asylbewerber in noch nicht genehmigten Heimen und dezentral in Wohnungen u. ä. untergebracht.

Auftragsvergaben

Die Flüchtlingswohnheime werden überwiegend von Privatfirmen und zu einem kleinen Teil von Wohlfahrtsverbänden betrieben. Dabei liegen den Verträgen zum Betrieb der Heime nur in wenigen Fällen Ausschreibungen zugrunde, obwohl diese haushaltsrechtlich sowohl für das Land (§ 55 LHO) als auch für die Kommunen (§ 32 Gemeindehaushaltsverordnung) grundsätzlich vorgeschrieben sind.

Der LRH verkennt nicht, daß die Verwaltung wegen der großen Zahl von ausländischen Flüchtlingen erhöhten Leistungsanforderungen ausgesetzt war. Dieser Umstand enthebt jedoch nicht von der Verpflichtung, wesentliche Bestimmungen des Haushaltsrechts einzuhalten. Der LRH erwartet, daß Betreiberleistungen künftig bestimmungsgemäß ausgeschrieben werden. Er hat der Verwaltung hierzu nähere Hinweise gegeben.

Leistungsbeschreibung und -erfüllung

Die Laufzeit der Verträge zum Betrieb von Flüchtlingswohnheimen beträgt im Normalfall fünf Jahre. Für die Bereitstellung und Bewirtschaftung der Räumlichkeiten sowie für die Betreuung der Asylbewerber erhalten die Betreiber feste Tagessätze, die sich in der Regel nach den bereitgestellten Plätzen bemessen. Nach den Feststellungen des LRH waren die insoweit erforderlichen Leistungsbeschreibungen der Verträge jedoch zum Teil unvollständig. Außerdem erbrachten Betreiber geschuldete und auch vergütete Leistungen in beachtlichem Umfang nicht:

- Verträge ohne Angaben über bereitzustellende Plätze hatten Abrechnungen nach der Höchstzahl der tatsächlich vorhandenen Plätze zur Folge.
- Leistungsminderungen auch bei großen Belegungsschwankungen waren in der Regel nicht vorgesehen.
- Vereinbarte Plätze wurden nicht vorgehalten.
- Ein zur Verfügung zu stellender, mit einem Fernseher ausgestatteter Tagesraum war in der Regel – offenbar wegen zu geringer Nachfrage – nicht vorhanden.

- Vertragliche Vorgaben über den Einsatz von ausreichendem Personal, wobei für Funktionen wie Heimleitung und soziale Betreuung Personenzahl und Qualifikation festgelegt waren, wurden nicht eingehalten.
- Die Reinigung der Verkehrsflächen in den Heimen war meist kostenerhöhend vereinbart. Tatsächlich wurde in vielen Heimen die Reinigung von den Bewohnern nach Plan ohne Vergütung durchgeführt.
- Der vereinbarte Nachtdienst bestand in einem Fall lediglich aus einem Notrufsystem.

Wenn auch die Funktion der Flüchtlingswohnheime vielfach ohne die Erfüllung aller vereinbarten Leistungen gesichert war, ist die Vergütung nicht erbrachter Leistungen doch nicht hinnehmbar. Deshalb sind Notwendigkeit und Vollständigkeit der zu vergebenden Leistungen sowie die Erfüllung der vereinbarten Leistungspflichten künftig verstärkt zu überprüfen. Bestehende Verträge müssen – soweit möglich – nachgebessert werden. Das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten strebt eine verstärkte Überprüfung durch die Bezirksregierungen an, die dafür bereits zusätzliche Stellen erhalten haben.

Preisvereinbarungen

Als Entgelt für die vom Betreiber zu erbringenden Leistungen ist in der Regel ein Tagessatz pro bereitgestelltem Platz vereinbart. Dabei sind zum Teil jährliche Nachverhandlungen bei Steigerung des Lebenshaltungskostenindexes möglich, zum Teil sind Nachkalkulationen vorgesehen. Die den Preisvereinbarungen zugrunde liegenden Kostenkalkulationen, die nicht Vertragsbestandteil sind, gehen im Normalfall von einer Vollbelegung aus. Belegungsschwankungen werden danach nicht berücksichtigt. Bereits im Herbst 1992, also zu Zeiten eines großen Asylbewerberzugangs, stellte der LRH fest, daß viele Flüchtlingswohnheime unterbelegt waren. Seit der Änderung des Asylrechts Mitte 1993 ist die Anzahl der freien Plätze noch erheblich angestiegen.

Gleichwohl hat das Land nach den Verträgen in der Regel die Preise wie bei Vollbelegungen zu zahlen. Das führt zu Mehrkosten, die hätten vermieden werden können, wenn bei der Vertragsgestaltung dem Landesinteresse gegenüber den Interessen der Betreiber angemessene Rechnung getragen worden wäre. Zur Reduzierung seiner Ausgaben sollte das Land verstärkt auf die Schließung entbehrlicher Heime drängen. Bei künftigen Verträgen wären größere Belegungsschwankungen durch Leistungs- und Kostenminderungen bzw. anderweitige Nutzungen zu berücksichtigen. Im übrigen sollte die Verwaltung alle Anstrengungen daran setzen, die Kosten auch bei den bestehenden Verträgen zu senken:

- Einige Verträge enthalten Kündigungsmöglichkeiten, falls die tatsächliche Belegung unter zwei Drittel der vorgesehenen Belegung fallen sollte. Diese Heime könnten zuerst aufgegeben werden.
- In anderen Fällen sollte angestrebt werden, die Verträge zu ändern, um Leistungen und Kosten zu mindern.
- Etliche Verträge enthalten Regelungen zur nachträglichen Abrechnung der auf Selbstkostenbasis vereinbarten Preise. Hiervon war Ende 1992 nach Feststellungen des LRH noch kein Gebrauch gemacht worden.
- Um Flüchtlingswohnheime, bei denen eine vorzeitige Aufgabe oder angemessene Vertragsänderungen nicht möglich sind, voll belegen zu können, sollte geprüft werden, ob auf teure dezentrale Unterkünfte verzichtet werden kann.

Umsatzsteuer

Die vereinbarten Tagessätze enthalten zum Teil die gesetzliche Umsatzsteuer, zum Teil ist sie hinzuzurechnen. Der LRH hat festgestellt, daß die Betreiber in der Regel geringere Umsatzsteuerbelastungen zu tragen hatten, weil die von ihnen zu erbringenden Leistungen nur zum Teil umsatzsteuerpflichtig waren. Da das Land grundsätzlich für den gesamten Tagessatz Umsatzsteuer getragen hatte, ist es somit zu überhöhten Entgeltzahlungen gekommen.

Künftig sollten nur Tagessätze vereinbart werden, bei denen die gesetzliche Umsatzsteuer in der tatsächlich zu entrichtenden Höhe hinzugerechnet wird. Bestehende Verträge sollten möglichst entsprechend umgestellt werden, damit gewährleistet ist, daß Überzahlungen künftig vermieden und Steuererstattungen dem Land zugute kommen. Das Ministerium hat inzwischen entsprechende Weisungen erteilt.

Herrichtungskosten

Nach Vorgaben des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten erstattet das Land den Gemeinden „als Vorausleistung die Aufwendungen, die dadurch entstehen, daß Wohnraum für die Unterbringung von ausländischen Flüchtlingen hergerichtet, umgebaut oder neu geschaffen wird, bis zu einem Betrag von 6000 DM pro Platz (Herrichtungskosten), wenn damit eine wirtschaftlichere Lösung gegenüber einer anderweitigen Unterbringung erreicht werden kann“ (vgl. RdErl. vom 16.4.1991, Nds. MBl. S. 811). Dabei muß der Wohnraum mindestens fünf Jahre zur Verfügung stehen. Bei Anmietungen sind ggf. geeignete Sicherheiten zu verlangen. Die Bezirksregierungen müssen stets zustimmen. Anderweitige Nutzungen einschließlich der Belegung mit Personen, für die das Land nicht Kostenträger ist, bedürfen der Zustimmung und haben die anteilige Rückzahlung von Herrichtungskosten zur Folge.

In der Praxis wurde in nahezu allen Fällen des Erwerbs oder Neubaus von Wohnraum für Asylbewerber Herrichtungskosten bewilligt. Das zuständige Ministerium hatte bereits 1991 versucht, diese Automatik zu verhindern und darauf hingewiesen, daß Herrichtungskosten nur für Objekte eingesetzt werden sollten, wenn sonst die Unterbringung scheitern würde. Dabei ging das zuständige Ministerium stets von der Einbeziehung der Herrichtungskosten in die Verträge mit den Heimbetreibern aus.

Eine Bezirksregierung, die 1992 fast 10 Millionen DM an Herrichtungskosten allein für Flüchtlingswohnheime gezahlt hatte, verfuhr jedoch weiterhin sehr großzügig:

- Die Notwendigkeit der Zahlung der Herrichtungskosten als Vorleistung im Einzelfall war in der Regel aktenmäßig nicht nachvollziehbar und damit auch nicht prüfbar.
- Die Rechte und Pflichten in bezug auf die Herrichtungskosten waren in der Regel nicht vertraglich festgelegt und gebotene Sicherheiten zur Befriedigung eventueller Rückzahlungsansprüche nicht vereinbart.
- Die Zahlungen wurden zum Teil leichtfertig geleistet. So hatte eine Firma am 14.9.1992 mit Befürwortung einer Gemeinde eine „Mietvorauszahlung (zinsloses Darlehen)“ von 1,956 Millionen DM für 326 zu errichtende Plätze beantragt und erhielt bereits vor Ablauf von drei Wochen von der Bezirksregierung 250 000 DM als Abschlag überwiesen, ohne daß ein Vertrag abgeschlossen oder gar genehmigt worden war und ohne irgendwelche Sicherheiten.

- Obwohl eine beachtliche Anzahl von Personen, für die das Land nicht Kostenträger war, in den Heimen wohnte, konnte der LRH gebotene Rückforderungen in keinem Fall feststellen.

Der LRH hat unter Hinweis auf § 56 LHO gegen die undifferenzierte Gewährung von Herrichtungskostenzuschüssen als Vorauszahlungen auf künftig zu erbringende Leistungen Bedenken geltend gemacht. Unabhängig davon hätten in den Verträgen die Rechte, Pflichten und Sicherheiten im Zusammenhang mit den Vorausleistungen für Herrichtungskosten geregelt sein müssen. Der LRH erwartet, daß ein derart leichtfertiger Umgang mit Landesmitteln künftig unterbleibt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

Umweltministerium

Einzelplan 15

30. Öffentlichkeitsarbeit

Kapitel 15 01, 15 02

Das Umweltministerium hat bei seiner Öffentlichkeitsarbeit und bei Maßnahmen der Umweltvorsorge in einer Vielzahl von Fällen gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Es hat sich in diesem Zusammenhang mit Problemen befaßt, die nicht in seinem Geschäftsbereich lagen, hat Maßnahmen mangelhaft vorbereitet, Vergabevorschriften nicht beachtet und trotz vorhandenen eigenen Sachverständs Aufträge an Dritte vergeben.

Der LRH hat beim Umweltministerium die Verwendung der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit und für Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltvorsorge und des Umweltbewußtseins in den Hj. 1989 bis 1991 geprüft und dabei eine Vielzahl haushaltsrechtlicher Verstöße festgestellt.

Befassung mit Problemen, die nicht das Umweltministerium betreffen

Das Umweltministerium hat 1991 u. a.

- zum Internationalen Frauentag eine Podiumsdiskussion zum Thema „Kriegsopfer – Umweltfrauen wehren sich“,
- ein „Hearing zur Amalgamproblematik“ durchgeführt und
- eine internationale Tagung „Soil for life“ (Boden zum Leben) gefördert.

In den nur beispielhaft aufgeführten Fällen bestand kein oder nur ein untergeordneter Bezug zu Umweltbelangen.

Die Podiumsdiskussion zum Internationalen Frauentag deklarierte das Umweltministerium zwar „als frauenrelevante Maßnahme im Bereich der Umweltaufklärung“, dokumentierte jedoch nicht, welche Umweltfragen nur Frauen angehen.

Das Umweltministerium führte ein Hearing zur Amalgamproblematik unter dem Thema „Quecksilber in der Umwelt“ durch. Die Vorträge und Diskussionen betra-

fen schwerpunktmäßig Themen aus dem Geschäftsbereich des Sozialministeriums (Arbeitsplatz- und Patientenbelastungen durch Amalgamtherapie in der Zahnmedizin). Nur ergänzend wurde über Quecksilberemissionen und Lebensmittelbelastungen referiert.

An der Tagung „Soil for life“ – ausgerichtet von einer Stiftung der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Berlin – zum Thema „Probleme des Südens bei der Einführung biologischer Landwirtschaft und der Landreform“ beteiligte sich das Umweltministerium mit der Begründung, daß „zwischen der Situation in Niedersachsen und der Entwicklung der Agrarnutzung in der Dritten Welt Vergleiche gezogen werden können.“ Der Stifter Nordrhein-Westfalen beteiligte sich nicht an der Förderung.

Bei den hier beispielhaft aufgezählten Fällen vermißt der LRH den direkten Bezug zum Aufgabenbereich des Umweltministeriums. Die nahezu unvermeidliche Berührung von Aufgaben, für die andere Ressorts zuständig sind, mit Umweltbelangen darf nicht zu einer umfassenden Befassungskompetenz des Umweltministeriums führen. Die für das Umweltministerium bewilligten Haushaltsmittel dürfen nur für die Aufgaben eingesetzt werden, für die das Ministerium zuständig ist.

Mangelhafte Vorbereitung von Einzelmaßnahmen

Bevor Maßnahmen (der Öffentlichkeitsarbeit) begonnen werden, sind die Ziele – eventuell auch Zwischenziele – zu definieren. Danach ist festzulegen, wie diese Ziele wirtschaftlich zu erreichen sind. Durch Vergleich der Ergebnisse – eventuell auch Zwischenergebnisse – mit den Planungsvorgaben ist die Wirksamkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle). Sind Ziele nicht erreicht worden, ist zu untersuchen, ob die gewählten Mittel unzureichend oder ungeeignet waren.

Das Umweltministerium hat die Planung für Aktionen so spät begonnen, daß eine ausreichende Vorbereitung und eine geordnete Durchführung unmöglich waren. Die Wirksamkeit der Maßnahmen hat das Umweltministerium nach Auffassung des LRH nicht kritisch beurteilt und die gewonnenen Ergebnisse nicht weiter berücksichtigt.

So führte das Umweltministerium in der Vorweihnachtszeit 1991 für 530 000 DM verschiedene Aktionen unter dem Motto „Umweltfröhliche Weihnachten“ durch. Mit der Planung wurde erst ca. fünf Wochen vor deren Durchführung begonnen. Das Umweltministerium bot z. B. an zwei Tagen jeweils drei Stunden Bürgerinnen und Bürgern Gelegenheit, telefonisch gebührenfrei „Tips für umweltfröhliche Weihnachten“ abzufragen. Für die Aktion wurde u. a. mit landesweit geschalteten Zeitungsinserten geworben. Das Umweltministerium gab ohne Telefonkosten rd. 46 000 DM für 91 „Beratungen“ interessierter Bürger aus. Ohne Begründung vergütete das Umweltministerium den Telefoneinsatz von Mitgliedern aus Umweltverbänden bei freier Bewirtung mit einem Stundensatz von 25 DM, während ein Umweltverband für seine Mitarbeiter nur 20 DM veranschlagte.

Für eine „gemeinsame Kooperationsaktion“ zur Weihnachtsmüllproblematik mit einem privaten Rundfunksender vereinbarte das Umweltministerium, daß „alle Kosten, die in der Redaktion und im Zusammenhang mit den zu erstellenden Beiträgen und Übertragungen entstünden“, vom Umweltministerium gedeckt würden. Zusätzlich wurde dem Sender ohne Gegenleistung das Recht eingeräumt, Eigenwerbung mit dem Namen des Umweltministeriums zu betreiben.

Für die vereinbarte Schaltung von Werbespots mit 30 Sekunden Länge zahlte das Umweltministerium rd. 75 500 DM, obwohl wegen verkürzter Sendungen nur rd. 64 500 DM hätten bezahlt werden müssen.

Die Produktionskosten für großflächige Zeitungsinserate von rd. 14 000 DM bezahlte das Umweltministerium zweimal.

Durch zwei Nachbestellungen verteuerten sich Faltblätter um 1 500 DM.

Die Illustrationen für das Faltblatt wurden freihändig mit einer „Lieferfrist von einem Tag“ vergeben.

Die Herstellung einer Postkartenvorlage sowie Entwurf, Beschriftung, Auf- und Abbau von Stellwänden wurden freihändig an eine Werbeagentur vergeben, die dafür „Abwicklungs- und Regiekosten“ vergütet bekam.

Der Postkartendruck verteuerte sich wegen Nachbestellung um 2 000 DM.

Zur Auswertung der Aktion veranstaltete das Umweltministerium in Hannover ein Seminar, das um 17.30 Uhr begann und am folgenden Tag um 10.30 Uhr endete. Die Kosten für das Abendessen und bei Auswärtigen zusätzlich für Übernachtung, Frühstück, An- und Abfahrt trug das Umweltministerium. Da Auswertungsvermerke bereits vor dem Seminar verfaßt worden waren, war eine derartige Veranstaltung nicht erforderlich. Ein Bericht über das Seminar mit etwaigen Ergebnissen konnte dem LRH auch nicht vorgelegt werden.

Bei ausreichender Vorbereitungszeit und verantwortlicher Begleitung wäre das Ziel der Aktion mit weitaus niedrigeren Gesamtkosten, ohne vermeidbare Mehrkosten für Nachbestellungen, Doppelzahlungen und ohne den Sender einseitig begünstigende Verträge erreicht worden.

Nichtbeachtung der Vorschriften für Ausschreibung und Vergabe von Leistungen

Grundsätzlich muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Bei der Vergabe ist die Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) anzuwenden.

Das Umweltministerium hat bei der Vergabe von Leistungen wiederholt die Vergabevorschriften nicht beachtet. So wurden

- Angebote nicht eingeholt (§ 18 VOL/A),
- Aufträge mündlich vergeben und nicht dokumentiert,
- der Verwendungszweck nicht begründet,
- Art und Umfang der Leistungen nicht ausreichend festgelegt (§ 8 VOL/A),
- keine schriftlichen Kostenvereinbarungen getroffen, sondern Honorare mündlich verhandelt oder frei festgesetzt,
- keine Leistungsnachweise geführt.

Das Umweltministerium beauftragte beispielsweise eine Agentur mit der Erstellung eines Kommunikationskonzepts „Neues Abfallgesetz Niedersachsen“, ehe diese ihr Angebot erläutern konnte. Der Auftrag wurde freihändig vergeben, ohne daß Referenzen oder andere Qualifikationsnachweise vorlagen. Das Umweltministerium begründete das Vorgehen mit äußerster Dringlichkeit, obwohl das Angebot der Agentur bereits nahezu vier Wochen vorlag und die Aufforderung zur Abgabe des Angebots noch länger zurückgelegen haben muß.

Der Vertrag mit der Werbeagentur sah die Entwicklung und Vorlage eines „kommunikativen Gesamtkonzepts für das Niedersächsische Abfallgesetz“ vor mit dem

Ziel, eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen, das notwendige Engagement durch die Multiplikatoren zu fördern sowie Kooperationspartner einzubeziehen.

Die Leistungen sollten alle konzeptionellen Schritte (des Gesamtkonzepts) umfassen, einschließlich der „Statusermittlung der aktuellen Abfallbeseitigungssituation bis hin zur Visualisierung und textlichen Umsetzung formaler Ansätze des Konzepts in konkrete Werbemittel“. Die Agentur legte mit zwei Wochen Verspätung ihr Konzept vor. Dieses wich von dem ursprünglichen Ziel der Kampagne, „neues Bewußtsein zu wecken“ und Kooperationspartner zu aktivieren und zu nutzen, ab. Wegen des zu engen Zeitrahmens sah die Agentur keine Möglichkeit, das ursprüngliche Ziel zu erreichen. Statt dessen wurden u. a. Aktionen vorgeschlagen, die lediglich „provokieren, irritieren und sensibilisieren“ sollten. Sie besaßen keine informativen Inhalte.

Das vorgelegte Konzept der Agentur genügte weder in Aufmachung noch in Inhalt dem Auftrag. Vertraglich war eine „Vergütung bis zu einer Höhe von DM 55 000 (zzgl. MWSt.)“ vereinbart, das sind 352 „Konzeptionerstunden“ à 160 DM (zuzüglich Mehrwertsteuer). Das Umweltministerium zahlte ohne Nachweis die Maximalvergütung; dies entspricht einem Bruttohonorar von 2 400 DM je Seite bei Berücksichtigung einer normalen Schreibdichte.

Obwohl das Konzept erkennbar nicht den gewünschten Leistungen entsprach, vergab das Umweltministerium die Umsetzung freihändig wieder an dieselbe Agentur.

Bei Ausgaben von insgesamt 750 000 DM für diese landesweite Aktion nahmen 1 458 Personen den Telefonservice in Anspruch.

Die relativ geringe Zahl der aktiv reagierenden Bürger rechtfertigt aus Sicht des LRH nicht den hohen finanziellen Aufwand (rd. 500 DM je Anrufer). Er sieht die Gründe für die Unwirtschaftlichkeit darin, daß das Umweltministerium bei der Planung und Durchführung keine Kosten-Nutzen-Betrachtung vorgenommen und die Vergabevorschriften mißachtet hat.

Vergabe von Aufträgen an Dritte

Das Umweltministerium vergab in mehreren Fällen Aufträge an Dritte, ohne daß dies sachlich geboten war.

So wurden die Beratungsunterlagen für die Telefonaktion „Tips für umweltfröhliche Weihnachten“ von Außenstehenden gegen Honorare erstellt.

Weiter wurden Reden der Ministerin z. B. zu den Themen „Umweltbeitrag zur Golfkriegsdebatte“ und „Umweltpolitik in Niedersachsen“ durch eine Werbeagentur nach freihändiger Vergabe ausgearbeitet.

Das Umweltministerium beschäftigt genügend Fachpersonal, um Reden oder Pressemitteilungen für die Ministerin zu Umweltthemen zu entwerfen. Dieses wurde jedoch nicht genutzt.

Der LRH wertet den Sachverstand im Umweltministerium höher als die auf einem anderen Gebiet liegenden speziellen Kenntnisse einer Werbeagentur.

Der LRH beanstandet die Vergabe typischer hausinterner Leistungen an Außenstehende. Der Landshaushalt wird durch derartige überflüssige Aufträge unnötig belastet.

Gesamtwürdigung

Das Umweltministerium hat im Bereich Öffentlichkeitsarbeit in vielfältiger Weise gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Es hat sich mit Problemen befaßt, die nicht zu seinem Geschäftsbereich gehören, hat kostenintensive Aktionen ohne die notwendige Vorbereitung durchgeführt, die Vorschriften für Ausschreibung und Vergabe von Leistungen nicht beachtet und unnötigerweise Leistungen an Dritte vergeben, obwohl es selbst über genügend Fachpersonal verfügte.

Das Umweltministerium hat die Prüfungsmitteilungen des LRH vom März 1993 noch nicht beantwortet.

31. Förderung einer Kläranlage

Kapitel 15 52 (früher 15 04)

Eine Bezirksregierung förderte auch den industriellen Anteil bei Kläranlagen, obwohl dies nach den Förderrichtlinien nicht zulässig war.

Die Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Landes zur Förderung der Wasserwirtschaft vom 15.10.1974 (Nds. MBl. S. 2013) sahen unter Nr. 4.7.6.8 vor: „Soweit die Anlagen durch den Anschluß von Gewerbe- oder Industriebetrieben mit mehr als 500 Einwohnergleichwerten (EGW) größer ausgelegt werden müssen, sind in entsprechender Höhe anteilige Baukostenzuschüsse dieser Betriebe in den Finanzierungsplan einzusetzen“. Bei der Förderung der Erweiterung einer Kläranlage aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe in den Jahren 1986/87 ist das nicht geschehen, obgleich die Erweiterung fast ausschließlich durch die ortsansässige kartoffelverarbeitende Industrie erforderlich war und die Samtgemeinde Y in den Finanzierungsanträgen dargelegt hatte, daß die Kläranlage zu 85 v.H. durch einen Industriebetrieb genutzt wird.

Nach den jetzt geltenden Förderrichtlinien vom 19.4.1990 (Nds. MBl. S. 644) sind für die entsprechenden Maßnahmen grundsätzlich die hierfür aufzuwendenden Mehrausgaben im Finanzierungsplan als nicht zuwendungsfähig abzusetzen. Der Entwurf einer ersten Änderung (Stand 30.6.1993) behält die Regelung bei.

Die Bezirksregierung hat außer bei dem oben genannten Vorhaben auch anderen kommunalen Bauträgern Zuwendungen bewilligt, ohne die Aufwendungen für Industrie und Gewerbe mit mehr als 500 EGW von den zuwendungsfähigen Ausgaben abzusetzen. Die Bezirksregierung begründet ihre Vorgehensweise damit, daß

- diese Vorhaben bei Einplanungsbesprechungen im Umweltministerium erörtert und von dort gebilligt wurden,
- Regelungen des Abwasserabgabengesetzes eine Verrechnung der Abwasserabgabe mit Investitionen zum Zwecke der Verringerung der Schadeinheiten vorsehen, unabhängig davon, ob die Investition für einen gewerblichen oder gemeindlichen Anteil einer Kläranlage erfolgt, und daß
- gemäß Runderlaß des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 24.2.1984 (Nds. MBl. S. 312) eine Förderung von Maßnahmen im Bereich der Abwasserbehandlung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ grundsätzlich nicht mehr in Betracht kommt, da nach Inkrafttreten des Abwasserabgabengesetzes eine Förderung von Kläranlagen aus Mitteln der Abwasserabgabe möglich ist.

Dabei hat die Bezirksregierung außer acht gelassen, daß nach dem Runderlaß des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr „grundsätzlich das Verursacherprinzip (greift) mit der Maßgabe, daß die Kosten für die Vorhaben im Ergebnis von den Abwassereinleitern zu tragen sind“, wenn eine Förderung wie hier z. B. aufgrund der Finanzierungsrichtlinien nicht möglich ist.

Die von der Verwaltung angeführte Regelung des Abwasserabgabengesetzes bezieht sich nur auf die Erhebung der Mittel, nicht aber auf deren Verwendung.

Der LRH erwartet, daß die Verwaltung entsprechend der derzeit geltenden Richtlinien handelt und daß dieser Regelung auch in den Einplanungsbesprechungen beim Umweltministerium Rechnung getragen wird. Sofern im Einzelfall Ausnahmen von der Regelung zugelassen werden, sind die Gründe darzulegen.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Frauenministerium

Einzelplan 16

32. Förderung der Stiftung des Landes Niedersachsen „Familie in Not“ Kapitel 1602

Das Land hat bei der von ihm errichteten Stiftung „Familie in Not“ die fachlich zuständige Ministerin und die Fachreferentin in das Stiftungskuratorium berufen sowie der Referentin zusätzlich die Geschäftsführung übertragen. Die im wesentlichen in der Bearbeitung von Hilfeanträgen bestehende Geschäftsführung ist keine einem Ministerium vorzubehaltende Aufgabe, sondern Aufgabe einer nachgeordneten Behörde. Aus der Zusammenfassung von Stiftungsaufgaben und Stiftungsaufsicht können sich Interessenkollisionen ergeben.

Die Stiftung bürgerlichen Rechts des Landes Niedersachsen „Familie in Not“ ist 1978 zu dem Zweck errichtet worden, „in Bedrängnis geratenen Familien, insbesondere auch alleinstehenden Frauen und Männern mit Kindern sowie alleinstehenden schwangeren Frauen schnell und unbürokratisch Hilfe zu gewähren“.

Das Land stellt der Stiftung für die Erfüllung des Stiftungszwecks jährlich Mittel zur Verfügung, die sich im Zeitraum ab 1991 in der Größenordnung von 600 000 DM bis 800 000 DM bewegen. Die Mittel werden der Stiftung vom Familienreferat des Frauenministeriums in Form von Zuwendungen bewilligt.

Die Stiftungsgeschäfte führt gemäß der Stiftungsurkunde und der Satzung die Familienreferentin des Frauenministeriums, der für die Bearbeitung der rd. 1 000 jährlich eingehenden Hilfeanträge drei Bedienstete des Ministeriums zugeteilt sind.

Nach der Stiftungssatzung ist die Referentin für Familienangelegenheiten in ihrer Eigenschaft als Geschäftsführerin auch Vorstand der Stiftung im Sinne des § 26 BGB und darüber hinaus Mitglied in deren Kuratorium.

Die Stiftungssatzung bestimmt die Frauenministerin zur Vorsitzenden des Kuratoriums der Stiftung. Nach dem Niedersächsischen Stiftungsgesetz übt das Frauenministerium als für den Stiftungszweck zuständiges Ministerium auch die Aufsicht über

die Bezirksregierung A als staatliche Aufsichtsbehörde für die Stiftung „Familie in Not“ aus.

Seit 1984 erhält die Stiftung „Familie in Not“ von der Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ jährlich rd. 16 Millionen DM Zuwendungen für ergänzende Hilfen, die werdenden Müttern gewährt oder für die Zeit nach der Geburt zugesagt werden, um ihnen die Fortsetzung der Schwangerschaft zu erleichtern. Die Bearbeitung der jährlich rd. 12 000 Hilfeanträge an diese Stiftung ist elf Bediensteten (9,5 Stellen) des Landesamts für Zentrale Soziale Aufgaben übertragen, das zum Geschäftsbereich des Sozialministeriums gehört.

Der LRH hält die Aufgabenzuordnung für unzweckmäßig und unwirtschaftlich und hat ferner auf mögliche Interessenkollisionen der Frauenministerin und deren Familienreferentin hingewiesen. Ein Widerstreit von Interessen ist wegen der Vielfalt der von ihnen wahrgenommenen Funktionen innerhalb der Stiftung und der gleichzeitigen fachlichen und aufsichtsbehördlichen Zuständigkeiten des Frauenministeriums nicht auszuschließen. Deshalb hat der LRH vorgeschlagen, die Geschäftsführung für die Stiftung „Familie in Not“ insgesamt dem Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben zu übertragen.

Das Frauenministerium vertritt dagegen die Auffassung, daß der Einfluß der Familienreferentin als Geschäftsführerin der Stiftung auf die vom Kuratorium zu treffenden Entscheidungen gewollt sei. Dem Ministerium sei auch nicht ersichtlich, in welcher Weise eine Interessenkollision bestehen sollte, da sowohl die Ministerin als auch die Geschäftsführerin verpflichtet seien, sich an die Satzung der Stiftung zu halten. Insbesondere könnten im Familienreferat familienpolitische Defizite durch die Arbeit für die Stiftung frühzeitig erkannt werden und zu Initiativen auf Landes- und Bundesebene führen. Das Frauenministerium verweist im übrigen auf drei andere vom Land errichtete Stiftungen, für die die Geschäftsführung ebenfalls in einem Ministerium liege.

Der LRH hält diese Argumentation nicht für geeignet, seine Kritik an der Aufgabenzuordnung zu widerlegen. Nach dem Beschluß des Landesministeriums vom 8.10.1957 (Nds. MBl. S. 857) und nach entsprechenden Aussagen zur Funktionalreform (Antwort der Landesregierung vom 5.4.1979, Drs 9/650, unter II. 3; siehe ferner Jahresbericht 1992, Drs 12/3100, Abschnitt VI, Nr. 12, S. 53) ist die Bearbeitung von Einzelfällen keine von einem Ministerium wahrzunehmende Aufgabe. Dieses hat sich vielmehr auf legislatorische, allgemein lenkende und zentrale Aufgaben zu beschränken. Die vom LRH vorgeschlagene Zuordnung der Geschäftsführung trüge dem Rechnung.

Mit dieser Maßnahme könnte ferner erreicht werden, daß

- die auf zwei Behörden verteilte „Geschäftsstelle“ zusammengeführt würde,
- die mit der Geschäftsführung befaßten Bediensteten hinsichtlich ihrer dienstrechtlichen Unterstellung und der Zulagen zur Besoldung oder Vergütung (Wegfall der sogenannten Ministerialzulage für die bisher dem Frauenministerium angehörenden Bediensteten) gleich behandelt würden,
- das Rechenzentrum des Landesamtes auch für die Bearbeitung der Hilfeanträge und für die Darlehensverwaltung der Stiftung „Familie in Not“ genutzt werden könnte.

Im übrigen kann in einem Fall, in dem das Ministerium die Geschäfte für eine Stiftung führt und – nach den derzeitigen Verwaltungsvorschriften – gleichzeitig die oberste Stiftungsaufsicht über die Stiftungsbehörde ausübt, die ihrerseits über die Geschäftsführung zu wachen hat, eine mögliche Interessenkollision schlechterdings nicht bestritten werden.

Soweit das Frauenministerium hinsichtlich der Geschäftsführung auf andere Stiftungen verweist, übersieht es dabei die jeweils anders gelagerten Verhältnisse. In einem Fall – „Kinder von Tschernobyl“ – beansprucht die Geschäftsführung unbedeutende Arbeitsanteile eines Referenten und einer Sachbearbeiterin. Im zweiten Fall – „Niedersächsische Umweltstiftung“ – liegt die Geschäftsführung nur für eine Anlaufphase im Ministerium. Im dritten Fall – „Resozialisierungsfonds beim Niedersächsischen Justizministerium“ – werden die Hilfeanträge an die Stiftung dezentral von nachgeordneten Stellen vorbereitet und von einem Kreditinstitut maßgeblich mit bearbeitet und abgewickelt.

Soweit das Frauenministerium die Bewilligung der Zuwendungen an die Stiftung der Bezirksregierung übertragen hat, sind die vom LRH aufgezeigten Probleme noch nicht gelöst. Andererseits bestehen gegen die Wahrnehmung der Zuständigkeit für die Bewilligung von Zuwendungen bei einem anderen Dezernat als demjenigen, das die Stiftungsaufsicht führt, keine Bedenken.

Die Erörterungen mit dem Frauenministerium sind noch nicht abgeschlossen.

Verschiedene Geschäftsbereiche

33. Bearbeitung von Disziplinarsachen

Das Beschleunigungsgebot für Disziplinarsachen wird nicht überall ausreichend beachtet. Mit einer unnötig langen Verfahrensdauer verstößt die Verwaltung nicht nur gegen die Fürsorgepflicht gegenüber dem betroffenen Beamten, sondern auch gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Wesentliches Ziel der Novelle zum niedersächsischen Disziplinarrecht von 1982 war es, durch Verfahrensvereinfachungen und vorrangige Bearbeitung die Dauer der Disziplinarverfahren zu verkürzen. Insbesondere ist mit § 4 Abs. 1 das Beschleunigungsgebot in die Niedersächsische Disziplinarordnung (NDO) eingefügt worden. Danach sind Disziplinarsachen in förmlichen und nichtförmlichen Verfahren und in allen Verfahrensabschnitten beschleunigt zu behandeln.

Die Landesregierung hat den Landtag Ende 1984 mit ihrem „Bericht über die Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des niedersächsischen Disziplinarrechts“ (Drs 10/3700) über die Erfahrungen der Verwaltung mit der praktischen Umsetzung der Beschleunigungsnovelle unterrichtet.

Die damaligen Erhebungen ließen Tendenzen der Beschleunigung erkennen, eindeutige Aussagen waren jedoch zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen noch nicht möglich.

Nach nunmehr über zehn Jahren seit dem Inkrafttreten der Beschleunigungsnovelle hat der LRH in einer Querschnittsprüfung untersucht, wie lange die Disziplinarsachen in den einzelnen Verfahrensabschnitten bearbeitet werden und wo mit welchen Methoden möglichen Verzögerungen entgegengewirkt werden kann. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von 1982 bis 1992.

Ablauf und Dauer der Verfahren

Bei Disziplinarsachen lassen sich folgende Phasen unterscheiden:

Dem Disziplinarverfahren sind – soweit erforderlich – sogenannte *Verwaltungsermittlungen* vorgeschaltet, um zu prüfen, ob Verdachtsmomente vorhanden sind, sowie beteiligte Personen festzustellen.

Das Disziplinarverfahren beginnt mit den *Vorermittlungen* (§ 26 NDO), die mit einer Disziplinarverfügung enden können.

Bei förmlichen Disziplinarverfahren folgt das verwaltungsinterne *Untersuchungsverfahren* (§ 34 NDO), in dem in förmlicher Weise die Tatsachen festzustellen sind, die ein Dienstvergehen begründen. Wird das Verfahren nicht eingestellt oder mit einer Disziplinarverfügung abgeschlossen, so wird die Sache dem *Disziplinargericht* (§ 40 NDO) vorgelegt.

Bei den in die Prüfung einbezogenen Behörden hat der LRH folgende Bearbeitungszeiten festgestellt:

35 v. H. der Disziplinarverfahren waren nach spätestens sechs Monaten abgeschlossen (überwiegend Trunkenheitsfahrten),

22 v. H. dauerten sechs Monate bis zu einem Jahr,

20 v. H. erforderten zwischen einem und zwei Jahren und

16 v. H. liefen zwei bis vier Jahre.

Bei den Verfahren, die länger als vier Jahre erforderten (7 v. H.), handelte es sich ausnahmslos um förmliche Verfahren.

Ursachen der Verzögerung bei der verwaltungsinternen Bearbeitung

In einigen Fällen sind nach Auftreten des Verdachts eines Dienstvergehens anstelle von Vorermittlungen umfangreiche und zeitaufwendige Verwaltungsermittlungen durchgeführt worden. Dieses ist grundsätzlich unzulässig; denn der Gesetzgeber hat – soweit das Verhalten eines Beamten den Verdacht eines Dienstvergehens begründet – mit der in § 26 NDO getroffenen Regelung zur Aufklärung ein besonders ausgestaltetes Verfahren vorgesehen, das dem Beamten vielfache Schutzrechte gewährt. Unnötige Verwaltungsermittlungen verzögern die Einleitung und den Abschluß des Disziplinarverfahrens. Verwaltungsermittlungen mit disziplinarer Zielsetzung außerhalb der Vorermittlungen nach § 26 NDO sind ausnahmsweise zulässig, z. B. wenn die Person des Beamten noch nicht feststeht, oder wenn – etwa beim Auftreten eines Gerüchts über Verfehlungen eines Beamten – ermittelt werden soll, ob überhaupt verdachtsbegründende Tatsachen vorhanden sind.

Bei der Durchführung der Disziplinarverfahren sind oft vermeidbare Verzögerungen dadurch entstanden, daß Vorermittlungsführer Vorgänge über Monate hinweg unbearbeitet ließen. Durch stärkere Kontrolle der nach dem Gemeinsamen Runderlaß des Innenministeriums und der übrigen obersten Landesbehörden vom 19.8.1982 (Nds. MBl. S. 1261) vorgeschriebenen Überwachungslisten und durch die Einhaltung der Berichtspflicht ist der zeitliche Ablauf der Disziplinarverfahren ständig zu überwachen, damit den Ursachen für Verzögerungen nachgegangen und Maßnahmen für die Beschleunigung der Verfahren ergriffen werden können.

Verzögerungen ergaben sich auch dadurch, daß nach Auftreten des Verdachts eines schweren Dienstvergehens zunächst umfangreiche Beweiserhebungen im Rahmen der Vorermittlung durchgeführt wurden, die dann später noch einmal in einer förm-

lichen Untersuchung gemäß § 34 ff. NDO durch einen unabhängigen Untersuchungsführer wiederholt werden mußten. Dieses entspricht nicht dem Zweck des § 26 Abs. 4 NDO. Danach sind Vorermittlungen abubrechen, wenn sich herausstellt, daß ein förmliches Verfahren einzuleiten ist und von einer Untersuchung nicht abgesehen werden kann.

Auch bei der Untersuchung im Rahmen des förmlichen Disziplinarverfahrens kam es in Einzelfällen zu erheblichen Verzögerungen. Verfahren wurden monatelang nicht weitergeführt, weil Untersuchungsführer ihrem Hauptamt eindeutig den Vorrang einräumten. In einem Fall mußte wegen des Fehlverhaltens eines Untersuchungsführers gegen diesen sogar ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden. Zur Begründung ihrer Säumigkeit berufen sich die Untersuchungsführer grundsätzlich auf ihre Überlastung im Hauptamt. Nach § 15 a NDO sind die Ermittlungs- und Untersuchungsführer für die Dauer ihrer Tätigkeit von ihrem Hauptamt so weitgehend zu entlasten, daß der Abschluß der Vorermittlungen oder der Untersuchung durch ihre hauptamtliche Tätigkeit nicht verzögert wird. Der Gesetzgeber hat diesen Aufgaben Priorität eingeräumt, dies hat die Verwaltung zu beachten. Soweit vertretbar, sollten hauptamtliche Untersuchungsführer bestellt werden.

Die Ministerien haben über Beschwerden gegen Disziplinarverfügungen zu entscheiden. Dabei beachtetten sie das Beschleunigungsgebot nicht hinreichend. So haben das Kultusministerium dafür durchschnittlich ein Jahr und das Innenministerium 16 Monate benötigt. Eine zügigere Bearbeitung ist insbesondere deshalb erforderlich, weil die Disziplinargerichte nicht mehr an der Auffassung festhalten, daß die Zustellung der Beschwerdeentscheidung die Verjährungsfrist gemäß § 4 Abs. 2 Satz 3 NDO unterbricht. Eine zögerliche Bearbeitung während des Rechtsbehelfsverfahrens wird in Zukunft noch häufiger dazu führen, daß die Durchsetzung einer Disziplinarmaßnahme wegen Ablaufs der Verjährungsfrist nicht mehr möglich ist.

Der Beauftragte für das Disziplinarwesen im Innenministerium hat die obersten Landesbehörden im August 1993 auf die sich aus der Rechtsprechung zu § 4 Abs. 2 NDO ergebenden Probleme hingewiesen und gebeten, dem Eintritt der Verjährung durch beschleunigte Verfahrensführung vorzubeugen.

Ursachen der Verzögerung bei den Disziplinargerichten

Neben verwaltungsinternen Bearbeitungsmängeln liegt die Ursache einer langen Verfahrensdauer auch in der Organisation der Disziplinargerichte. Die Berufsrichter nehmen ihre Aufgabe in der Disziplinarkammer im Nebenamt wahr, während sie im Hauptamt den unterschiedlichsten Spruchkörpern des Verwaltungsgerichts angehören. Daraus ergeben sich Koordinierungs- und Konkurrenzprobleme. Nachdem inzwischen auch Baden-Württemberg und Bayern – wie bereits Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – die Disziplinargerichtsbarkeit gemäß § 187 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung den Verwaltungsgerichten übertragen haben, regt der LRH erneut an zu prüfen, ob dies auch in Niedersachsen zweckmäßig ist (Jahresbericht 1985, Drs 10/4270, Abschn. V, Nr. 36).

Zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren vor den Disziplinargerichten können Disziplinarverfahren durch Gerichtsbescheid eingestellt werden. Eine Verhängung von Disziplinarmaßnahmen durch Gerichtsbescheid kennt die NDO im Gegensatz zur Bundesdisziplinarordnung und anderen Landesgesetzen dagegen nicht. So ermöglicht z. B. in Baden-Württemberg die mit Wirkung vom 1.7.1991 in Kraft getretene Neufassung der Landesdisziplinarordnung dem Gericht neben der Einstellung des Verfahrens auch die Verhängung von Disziplinarmaßnahmen durch Gerichtsbescheid (§ 65), wenn das Verfahren keine tatsächlichen oder rechtlichen

Schwierigkeiten aufweist und der betroffene Beamte und die Einleitungsbehörde zustimmen.

Trotz unterschiedlicher Rechtslage im Bund und in den einzelnen Ländern könnte ggf. auch in Niedersachsen eine entsprechende Erweiterung der NDO zu einem wesentlich zügigeren Verfahrensabschluß führen.

Würdigung

Das Beschleunigungsgebot ist Ausdruck der Fürsorgepflicht gegenüber dem Beamten. Je länger sich ein Verfahren hinzieht, um so mehr wird der Beamte hierdurch belastet und in seiner weiteren Dienstausbübung – soweit er noch im Amt ist – beeinträchtigt. Deshalb gebietet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung eine beschleunigte Bearbeitung der Disziplinarsachen. Hinzu kommt, daß längere Unterbrechungszeiten zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen, weil sich die Arbeiter jeweils erneut in die Sache einarbeiten müssen. Dieser Aufwand steigt, je länger eine Unterbrechung dauert. Ender das Disziplinarverfahren mit der Entfernung aus dem Dienst, führt eine verzögerte Bearbeitung zu meßbaren finanziellen Auswirkungen, da der suspendierte Beamte vom Land – wenn auch mit zum Teil gekürzten Bezügen – alimentiert wird, ohne eine Arbeitsleistung zu erbringen.

Das Innenministerium vertritt die Auffassung, aus den vom LRH festgestellten Verstößen in einzelnen Verfahren könne eine generelle Aussage über die Bewährung der Beschleunigungsnovelle kaum getroffen werden. Durchschnittswerte für den Untersuchungszeitraum seien nicht aussagekräftig; es sei nicht zu erkennen, „in wieviel Fällen eine unter Umständen lange Verfahrensdauer wegen der schwierigen Sach- und Rechtslagen angemessen war“. Insgesamt erscheine die Feststellung, das Beschleunigungsgebot werde nicht überall beachtet, nicht hinreichend belegt zu sein.

Die Ergebnisse der Querschnittsuntersuchung belegen dagegen, daß das Beschleunigungsgebot in einer Reihe von Einzelfällen nicht beachtet wurde. Im übrigen steht nicht die Beanstandung von Mängeln bei einzelnen Disziplinarsachen im Vordergrund. Der LRH verfolgt vielmehr das Ziel, die Umsetzung des Beschleunigungsgebots durch Vorschläge zum Verfahren zu verbessern.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

34. Datensicherheit in der Informations- und Kommunikationstechnik

Bei in der Landesverwaltung zur Datenverarbeitung eingerichteten Bildschirmarbeitsplätzen werden die Daten nicht immer ausreichend gegen die Grundbedrohungen der Informationssicherheit (Verlust der Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit) gesichert.

Nach dem Gesamtplan des Innenministeriums über den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik waren in der niedersächsischen Landesverwaltung am 1.2.1992 ca. 13 800 Bildschirmarbeitsplätze eingerichtet. Der LRH hat in einer Querschnittsprüfung bei zwölf Behörden untersucht, wie die dort auf Einzelplatz- Personalcomputer (Einzelplatz-PC), vernetzten PC und Mehrplatzanlagen gespeicherten Informationen gegen die Grundbedrohungen der Informationssicherheit (Verlust der Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit) gesichert werden.

Für den Einsatz von Einzelplatz-PC haben die geprüften Stellen zum Teil keine Sicherheitskonzepte entwickelt und die PC nicht mit einer gesonderten Sicherheitssoftware ausgestattet. In einigen Fällen haben sie die Möglichkeiten, die die vorhandene Sicherheitssoftware bietet, nur unzureichend genutzt, die auf den PC gespeicherten Daten nur unregelmäßig gesichert und die Sicherungskopien nicht ausreichend sicher verwahrt. Ferner haben die geprüften Stellen in wenigen Fällen die dienstliche Nutzung privateigener PC zugelassen.

Der LRH hat vorgeschlagen, für Vorhaben der Informations- und Kommunikationstechnik Dienstanweisungen zu entwickeln, in denen auch die Datensicherheit, die Datensicherung und der Einsatz von Sicherheitssoftware umfassend geregelt werden. Einzelplatz-PC sollten künftig nur noch zugelassen werden, wenn der deutlich sicherere Einsatz von PC-Netzwerken oder Mehrplatzanlagen aus wirtschaftlichen Gründen nicht in Betracht kommt. Die dienstlich genutzten privateigenen PC sollten grundsätzlich durch dienstliche PC ersetzt werden.

Auch beim Einsatz von PC-Netzwerken und Mehrplatzanlagen haben die geprüften Stellen von den Daten häufig keine täglichen Sicherungskopien gefertigt. Die Server waren teilweise in unzureichend gesicherten Räumen untergebracht und nicht immer mit einer unterbrechungsfreien Stromversorgung ausgestattet. Die mit der Systemverwaltung betrauten Bediensteten waren teilweise nicht in dem erforderlichen Maße auf ihre betriebssystembedingt sehr komplexen Aufgaben vorbereitet.

Der LRH hat vorgeschlagen, auch die auf PC-Netzwerken und Mehrplatzanlagen gespeicherten Daten täglich automationsunterstützt zu sichern und für die Sicherungskopien Datentresore vorzusehen. Für die Server von Netzwerken und die Rechner von Mehrplatzanlagen sollten gesonderte Betriebsräume eingerichtet und eine unterbrechungsfreie Stromversorgung vorgesehen werden. PC in einem Netzwerk sollten grundsätzlich nicht mit einer Diskettenstation ausgestattet sein.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

35. Erfolgskontrolle

Die Verwaltung ist insbesondere nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erfolgskontrolle verpflichtet. Verwaltungsvorschriften und Leitfäden sollten die Durchführung der Erfolgskontrolle erleichtern. Außerdem sollten zu diesem Thema Fortbildungskurse angeboten werden.

Die Verwaltung ist verpflichtet zu kontrollieren, ob der mit einer Maßnahme beabsichtigte Zweck erreicht worden ist (Erfolgskontrolle). Diese Verpflichtung ergibt sich insbesondere aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit; sie trifft sowohl die für die Maßnahme zuständige Stelle als auch deren Aufsichtsbehörde.

Der LRH hat in zahlreichen Fällen festgestellt, daß die Erfolgskontrolle nicht oder nur unzureichend durchgeführt wird. Die folgenden Beispiele aus den Jahresberichten des LRH sollen die Mängel deutlich machen:

- Das Rechenzentrum der Polizei hatte Datenverarbeitungsanlagen gemietet und dafür einen jährlichen Mietzins von 5,5 Millionen DM zu entrichten. Der LRH wies auf erhebliche Einsparreserven hin, wenn die Polizei von der im Mietvertrag vereinbarten Restkaufoption Gebrauch machen würde. Daraufhin kaufte die Verwaltung die Geräte und sparte 5,4 Millionen DM ein (Jahresbericht 1986, Drs 11/55, Abschn. VI, Nr. 2).

- Schließt die Verwaltung für Anlagen und Geräte in begründeten Fällen Wartungsverträge ab, muß sie von Zeit zu Zeit überprüfen, ob die Wartung noch wirtschaftlich ist (Jahresbericht 1992, Drs 12/3100, Abschn. VI, Nr. 43).

Auch wenn eine mehrjährige Maßnahme zu Beginn wirtschaftlich ist, muß die Verwaltung laufend kontrollieren, ob die Wirtschaftlichkeit weiterhin vorliegt.

- Das Land hält Grundstücke, die es mit öffentlichen Mitteln erworben hat, für Maßnahmen des Hochwasserschutzes vor, obwohl es deren Planung vor Jahren abgebrochen hat (Jahresbericht 1990, Drs 12/110, Abschn. V, Nr. 30).

Die Verwaltung muß während der Durchführung von Maßnahmen untersuchen, ob die Zwischenergebnisse im Rahmen der Planung liegen, die Planung anzupassen ist und die Maßnahmen weiterzuführen oder einzustellen sind. Nach Abschluß der Maßnahmen ist zu prüfen, ob das Ergebnis der Planung entspricht oder die Maßnahmen zu ändern sind.

- Die Verwaltung hatte Zuwendungen an Unternehmen zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Rahmen des Technologieprogramms bewilligt. Ziel des Programms war 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 Ziel erreicht worden ist, hat die Verwaltung nicht durchgeführt (Jahresbericht 1991, Drs 12/1410, Abschn. IV, Nr. 5).
- Das Land hatte Zuwendungen als Anreiz für eine Kindergartenbetreuung gewährt. Die Förderungsvoraussetzungen lagen nicht vor, weil ein großer Teil der Kinder auch ohne die Zuwendung bereits einen Kindergarten besuchte. Dies stellten die Bewilligungsbehörden ebenso wenig fest wie zahlreiche Förderungsmissbräuche, weil eine Erfolgskontrolle fehlte (Jahresbericht 1992, Drs 12/3100, Abschn. VI, Nr. 29).

Nach der Gewährung einer Zuwendung ist es unerlässlich, daß die Bewilligungsbehörde prüft, ob der angestrebte Erfolg auch eingetreten ist. Die umfassende Prüfung des Verwendungsnachweises ist dazu die erste Stufe. Zur Wirksamkeitskontrolle gehört es aber auch, über den Einzelfall hinaus den Erfolg des Förderungsprogramms während seiner Laufzeit zu kontrollieren und zu entscheiden, ob es fortgesetzt, verändert oder eingestellt werden soll (vgl. Abschn. V, Nr. 7 „Mängel bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien“). Nach Abschluß des Förderungsprogramms ist zu prüfen, ob es insgesamt entsprechend den im Landesinteresse angestrebten Zielen verwirklicht werden konnte und verwirklicht worden ist. Eine Erfolgskontrolle ist allerdings nur möglich, wenn sowohl im Förderungsprogramm als auch im einzelnen Zuwendungsbescheid die damit verfolgten Ziele eindeutig und detailliert festgelegt werden.

Der LRH hält es für geboten, im Interesse der Wirtschaftlichkeit künftig verstärkt den Erfolg staatlichen Handelns zu kontrollieren. Um dies zu erreichen, sollten in den immer noch ausstehenden Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO die Verpflichtung der Verwaltung zu Erfolgskontrollen hervorgehoben und Hinweise zu ihrer Durchführung gegeben werden, wie es z. B. beim Bund und in einer Reihe von Ländern geschehen ist. Ferner sollten die zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften entsprechende Regelungen enthalten.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, daß der Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ des Bundes und der Länder einen Entwurf neuer Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO/LHO erarbeitet habe, der jedoch noch ergänzungsbedürftig sei. Dieser Entwurf sehe Hinweise zur Erfolgskontrolle vor.

Die praktische Durchführung der Erfolgskontrolle darf nicht an fehlenden Kenntnissen der Mitarbeiter scheitern. Die Verwaltung sollte daher entsprechende Fortbil-

dungskurse anbieten und ergänzend dazu Leitfäden oder Handreichungen herausgeben.

36. Erstattung der Gebühren bei privaten Ortsgesprächen

Das Land fordert ab 1.5.1994 bei privater Mitbenutzung dienstlicher Telekommunikationsanlagen durchgängig eine Gebührenerstattung. Damit wird einer Forderung des LRH entsprochen.

Nach den Vorschriften über die Einrichtung und Benutzung dienstlicher Fernmeldeeinrichtungen – Dienstanschlußvorschriften – in der Fassung vom 25.3.1968 (Nds. MBl. S. 472) sind Gebühren für private Orts- und Ferngespräche grundsätzlich zu erstatten (Nr. 19 Satz 1). Für private Ortsgespräche der Verwaltungsangehörigen des Landes sah Nr. 19 Satz 2 der Dienstanschlußvorschriften jedoch eine Ausnahme vor. In diesen Fällen sollten Gebühren nicht eingezogen werden, falls sie sich in einem vertretbaren Rahmen hielten und die Haushaltsmittel nicht überschritten wurden.

Als die Regelung über die Gebührenerstattung erging, war die Erfassung und Abrechnung der Telefongespräche aufwendig. Seither sind aber im überwiegenden Teil der Dienststellen des Landes neue Telekommunikationsanlagen mit automatisierter Gebührenerfassung errichtet worden, die entweder bereits mit Komponenten zur Unterscheidung privater und dienstlicher Gespräche aller Bereiche ausgerüstet sind oder nachgerüstet werden können.

Diese Entwicklung hatte zu einer unterschiedlichen Praxis bei Anwendung der Erstattungsregelung geführt. Während in einigen Dienststellen nach einer Modernisierung der Telekommunikationsanlage die Gebühren für private Ortsgespräche zu erstatten waren – so z.B. bei zwei der vier Bezirksregierungen –, wurde in anderen Dienststellen weiterhin nach Nr. 19 Satz 2 der Dienstanschlußvorschriften verfahren und auf eine Gebührenerstattung verzichtet.

Der LRH hat seit 1988 wiederholt die Auffassung vertreten, daß alle Möglichkeiten zur Erfassung der privaten Ortsgespräche genutzt werden müssen.

Das Finanzministerium hat der Forderung des LRH nunmehr entsprochen. Durch Runderlaß vom 14.3.1994 hat es bestimmt, daß die Ausnahmeregelung der Nr. 19 Satz 2 ab 1.5.1994 keine Anwendung mehr findet. Von diesem Zeitpunkt an sind damit generell die Gebühren für private Ortsgespräche zu erstatten.

37. Verflechtungen eines Hochschulinstituts mit einer Amtlichen Materialprüfanstalt

Ein zu einer Amtlichen Materialprüfanstalt bestimmtes Hochschulinstitut setzt Hochschulpersonal für Aufgaben der amtlichen Materialprüfung und Materialprüfungspersonal für Hochschulaufgaben ein. Ausreichende Aufzeichnungen über diese Personaleinsätze werden nicht geführt.

Das Landesministerium hat mit seinem Beschluß über die Durchführung der amtlichen Materialprüfung in Niedersachsen vom 25.9.1962 (Nds. MBl. S. 859) das Institut A der Universität B zu einer Amtlichen Materialprüfanstalt bestimmt.

Als wissenschaftliche Einrichtung der Hochschule B unterliegt das Institut A gemäß § 79 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) der Rechtsaufsicht und bei staatlichen Angelegenheiten im Sinne von § 78 NHG der Fachaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, als Materialprüfanstalt dagegen der Fachaufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Als wissenschaftliche Einrichtung wickelt das Institut A Einnahmen und Ausgaben im Einzelplan 06 des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur ab, als Materialprüfanstalt im Einzelplan 08 des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr.

Sachverhalt

Der Direktor des Instituts A leitet die Materialprüfanstalt im Nebenamt. Er ist daher Vorgesetzter sowohl des aus Mitteln des Einzelplans 06 als auch des aus Mitteln des Einzelplans 08 finanzierten Personals. Er nutzt diese Doppelfunktion zum Einsatz von Hochschulpersonal für die Materialprüfung sowie von Personal der Amtlichen Materialprüfanstalt für Hochschulaufgaben.

Nach den vom Institut für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur und von der Amtlichen Materialprüfanstalt für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr gefertigten Verzeichnissen über wechselseitige Personaleinsätze haben der Hochschule zuzurechnende Mitarbeiter an Materialprüfungsaufgaben und der Amtlichen Materialprüfanstalt zuzurechnende Mitarbeiter an Hochschulaufgaben wie folgt mitgewirkt:

- Von seiten der Hochschule
 - der technische Angestellte E an Meß- und Prüfarbeiten im Umfang von 85 Stunden 1989 und 174 Stunden 1990,
 - der technische Angestellte F an metallographischen Untersuchungen und Fotoarbeiten im Umfang von 100 Stunden 1989 und 170 Stunden 1990,
- von seiten der Amtlichen Materialprüfanstalt
 - der Diplom-Physiker G an zwei Forschungsprojekten des Sonderforschungsbereichs M im Umfang von 180 Stunden 1989 und 200 Stunden 1990.

Der technische Angestellte E hat nach seinen eigenen Aufzeichnungen darüber hinaus weitere, der Amtlichen Materialprüfanstalt zuzurechnende Leistungen erbracht, wie z. B.:

- Einrichtung eines Arbeitsplatzes für einen neuen Mitarbeiter,
- Einweisung von Mitarbeitern und Dritten in Meß- und Prüftechniken,
- Erarbeitung einer Prüfanweisung sowie
- Erarbeitung von Richtlinien für die Kalibrierung*).

Außerdem hat er beim Aufbau eines ausländischen Kalibrierdienstes*) mitgewirkt.

Nach der dem LRH vom Leiter des Instituts A erteilten Auskunft halten die Leiter der Amtlichen Materialprüfanstalten „die gegenseitige Nutzung des Personals von Materialprüfanstalt und jeweiligem Institut bis zu einem Prozentsatz von 15 % auch

*) „Kalibrieren“ heißt nach der Definition des DKD und der PTB: „Feststellen des Zusammenhangs zwischen der Anzeige eines Meßgeräts bzw. dem Nennmaß einer Maßverkörperung und dem richtigen Wert der Meßgröße.“

über mehrere Jahre hinaus (für) möglich, wobei letztendlich danach wieder ein entsprechender Ausgleich zu schaffen ist. Bei einigen Materialprüfanstalten gibt es hierüber klare Aufzeichnungen“. Bei dem zur Amtlichen Materialprüfanstalt bestimmten Institut A seien aber „wegen der Geringfügigkeit der wechselseitigen Auslastungen diese Dinge teilweise nur geschätzt“.

Der LRH konnte daher mangels hinreichender Aufzeichnungen nicht feststellen, ob insgesamt ein Ausgleich zwischen den beiden Geschäftsbereichen hergestellt worden ist.

Die Universität B hatte für die Jahre 1989 und 1990 den technischen Angestellten E mit Hilfe verschiedener Sachbeihilfen der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und den technischen Angestellten F für den Sonderforschungsbereich N, also ebenfalls mit Mitteln der DFG und nicht für Daueraufgaben eingestellt. Entgegen den Anregungen des LRH und den Wünschen des Landtages schließt die DFG nach ihrem Schreiben vom 23.3.1990 an das Ministerium für Wissenschaft und Kunst zum „Personaleinsatz in Hochschulinstituten“ (vgl. Jahresbericht 1988, Drs 11/2570, Abschn. VI, Nr. 16, S. 44, 11/3046 S. 11 und 12/5713 S. 7) weiterhin aus, daß von ihr finanziertes Personal für andere Aufgaben eingesetzt wird.

Der der Amtlichen Materialprüfanstalt zuzurechnende Diplom-Physiker G ist nach dem für die Finanzierung des Sonderforschungsbereichs M in den Jahren 1989 bis 1992 maßgeblichen Antrag der Hochschule Mitglied dieses Sonderforschungsbereichs und gemeinsam mit dem Direktor des Instituts Leiter zweier Teilprojekte. Der Direktor wies dazu „darauf hin, daß auch innerhalb der Materialprüfung wissenschaftlichen Kräften die Gelegenheit gegeben werden muß, sich in ihrem Spezialgebiet weiter zu profilieren, um auch für die weitere berufliche Entwicklung die entsprechenden Reputationen zu erlangen.“

Würdigung

Der LRH hält ungeachtet der notwendigen und nunmehr auch beabsichtigten Neuorganisation des amtlichen Materialprüfwesens einen Leistungsaustausch zwischen dem aus dem Einzelplan 06 und dem aus dem Einzelplan 08 finanzierten Bereich grundsätzlich für zweckmäßig, unter Umständen sogar für wirtschaftlich geboten. Er hält es jedoch für erforderlich, daß die Aufwendungen des Landes für die Amtlichen Materialprüfanstalten vollständig bei den entsprechenden Titeln des Einzelplans 08 nachgewiesen werden, zumal die Amtliche Materialprüfanstalt sich grundsätzlich über Gebühren zu finanzieren hat.

Die wechselseitigen Aufwendungen müssen jedenfalls nach nachvollziehbaren Kriterien ausgeglichen werden. Grob pauschalierte Ausgleichsmaßnahmen, die noch dazu durch unzulässige Personaleinsätze – wie bei den beiden technischen Angestellten – oder durch Heranziehung zu einer vom Institut unabhängigen, da als Sonderforschungsbereich gemäß § 29 Abs. 3 NHG dem Senat zugeordneten eigenständigen Organisationseinheit – wie bei dem Diplom-Physiker – herbeigeführt werden, reichen nicht aus.

Ein genügend differenzierter und nachvollziehbarer Ausgleich setzt voraus, daß beide Aufgabenbereiche über die wechselseitigen Inanspruchnahmen Aufzeichnungen führen. Dies ist nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr „zwar grundsätzlich möglich“, aber mit einem „nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand“ verbunden, der zu „entsprechenden Stellenanforderungen“ führen dürfte. Das trifft nicht zu.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

VI. VW-Stiftung

Am 13.6.1973 haben der Bundesrechnungshof und der LRH der Stiftung Volkswagenwerk eine Prüfung angekündigt, wie sie die Stifter Bund und Land Niedersachsen in § 10 Abs. 2 der Stiftungssatzung verankert haben. Die dagegen von der Stiftung erhobene Klage hat das Bundesverwaltungsgericht am 28.2.1986 letztinstanzlich abgewiesen.

Daraufhin hat der LRH nach Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof vom 7.9. bis zum 2.10.1987 bei der Stiftung örtliche Erhebungen angestellt. Noch vor Ausarbeitung der darauf fußenden Prüfungsmitteilungen hat die Stiftung am 8.12.1987 verwaltungsgerichtliche Klage mit dem Antrag erhoben,

„dem LRH zu untersagen, Berichte, Stellungnahmen sowie etwaige sonstige Äußerungen aufgrund der Rechnungsprüfung anderen Einrichtungen oder Dienststellen als den Organen und der Aufsicht der Stiftung zur Kenntnis zu bringen“.

Nach Besprechung der Ergebnisse der örtlichen Erhebungen mit der Stiftung und ihrer obersten Aufsichtsbehörde am 24.5.1989 sowie mit der Stiftung, der unteren Stiftungsaufsichtsbehörde, dem Innenministerium, dem Finanzministerium, dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst und dem Bundesrechnungshof am 8.3.1990 hat der LRH am 16.3.1990 gemäß § 96 Abs. 1 LHO umfangreiche Prüfungsmitteilungen an folgende Stellen übersandt:

- die Stiftung,
- die für die Stiftung als untere Aufsichtsbehörde zuständige Bezirksregierung,
- das für das Stiftungsrecht allgemein zuständige Innenministerium,
- das Ministerium für Wissenschaft und Kunst als oberste Stiftungsaufsichtsbehörde und als Sachwalter der Destinatärinteressen des Landes auf die von der Stiftung „entsprechend den Vorschlägen des Nds. Landesministeriums“ vorab zu vergebenden Zweckerrträge der Stiftung,
- das Finanzministerium als das für die Dotation der Stiftung aus den Erträgen der Landesbeteiligung an der Volkswagen-(werk-)Aktiengesellschaft, für die abgabenrechtliche Problematik der Gemeinnützigkeit der Stiftung, für die außerhalb des Stiftungszwecks liegende Nutzung des Stiftungsvermögens und für die haushaltsrechtliche Abwicklung (Vereinnahmung der Erträge aus der Landesbeteiligung an der Volkswagen-(werk-)Aktiengesellschaft, Verausgabung der der Stiftung zustehenden Gegenwerte der Erträge, Vereinnahmung der dem Lande zustehenden Mittel aus dem Niedersächsischen Vorab und deren Verausgabung) zuständige Ministerium sowie
- die zur Vorbereitung der Organisationsentscheidungen des Landesministeriums (auch bezüglich der Organisation der staatlichen Stiftungsaufsicht) berufene Niedersächsische Staatskanzlei.

Der jeweils nachgenannten Stelle hat der LRH gleichzeitig alle Prüfungsmitteilungen der jeweils vorgenannten Stellen zur Kenntnis und zum Teil zur Äußerung zu bestimmten Fragen mit übersandt.

Nach Erörterung dieser sechs Prüfungsmitteilungen mit der Bezirksregierung, dem Innenministerium, dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur, dem Finanzministerium und dem Bundesrechnungshof am 24.1.1991 hat das Verwaltungsgericht Hannover die Klage der Stiftung mit Urteil vom 21.2.1991 abgewiesen.

Auf die Prüfungsmitteilungen des LRH haben sich geäußert

- die Stiftung am 8.3.1991,
- die Bezirksregierung am 5.9.1992,

- das Innenministerium am 22.7.1992,
- das Ministerium für Wissenschaft und Kultur am 12.12.1990, am 31.3.1991 sowie am 16.6. und 25.8.1993,
- das Finanzministerium am 28.8.1992 und am 23.9.1993.

Die Staatskanzlei hat sich bislang nicht geäußert.

Durch die Äußerungen sind nicht alle Fragen des LRH abschließend beantwortet und keineswegs alle Beanstandungen des LRH ausgeräumt.

Der LRH hätte es deswegen für seine Pflicht gehalten, in dem vorliegenden Jahresbericht eine Reihe von Problemen zur Erörterung zu stellen und dadurch einer sachgerechten Lösung zuzuführen.

Am 29.12.1993 hat aber das Oberverwaltungsgericht Lüneburg der Berufung der Stiftung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 21.2.1991 stattgegeben und dem LRH

„untersagt, Berichte, Stellungnahmen sowie etwaige sonstige Äußerungen aufgrund der Rechnungsprüfung anderen Einrichtungen oder Dienststellen als den Organen der Klägerin (also der Stiftung), der Stiftungsaufsicht sowie dem Bundesrechnungshof zur Kenntnis zu bringen“.

Danach darf der LRH den Landtag über die Ergebnisse seiner Prüfung weder nach § 88 Abs. 2, noch nach § 97 Abs. 1 oder Abs. 6, noch nach § 99 Abs. 1 LHO unterrichten. Er dürfte dem Landtag seine Erkenntnisse demzufolge nicht einmal dann mitteilen, wenn dieser es gemäß §§ 88 Abs. 3, 96 Abs. 4 oder 99 Abs. 2 LHO wünschen sollte.

Wie sich aus der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht am 15.12.1993 ergeben hat, ist es das Hauptanliegen der Stiftung, eine Unterrichtung des Landtages und (damit) der Öffentlichkeit zu verhindern. Der Prozeßvertreter des LRH hat deswegen – wenn auch ohne Erfolg – darauf hingewiesen, daß eine Beiladung des Landtages notwendig sei.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision gegen sein Urteil vom 29.12.1993 zugelassen. Ob eine solche Revision auch begründbar ist, hängt u. a. davon ab, ob durch die Beeinträchtigung der Informationsrechte des Landtages, ohne ihn beizuladen oder sonst anzuhören, Bundesrecht verletzt ist. Dies läßt sich abschließend erst nach Bekanntgabe der Urteilsgründe klären. Eine Begründung für das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 29.12.1993 liegt bislang jedoch nicht vor.

VII. Prüfung des Norddeutschen Rundfunks

Nach dem Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk prüfen die Rechnungshöfe der Vertragsländer Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Wirtschaftsführung des Norddeutschen Rundfunks gemeinsam.

In den Jahren 1992/93 haben die Rechnungshöfe – noch ohne den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern – unter Federführung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg beim Norddeutschen Rundfunk Auftragsproduktionen, Kaufproduktionen und Programmverwertung geprüft. Über die Prüfung wird dieser Rechnungshof in seinem Jahresbericht 1994 berichten.

Der LRH schließt sich diesem Bericht an, der als Anlage beigefügt ist.

Hildesheim, 11.4.1994

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Herbst
Mestwerdt
Dr. Reffken

Dr. Ohling
Kramer

Fittschen
Dr. Schultze

Anlage zu Abschn. VII

Auszug aus dem Jahresbericht 1994 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg

Auftragsproduktionen, Kaufproduktionen, Programmverwertung des Norddeutschen Rundfunks (NDR)

Der NDR wickelt seine Auftrags- und Kaufproduktionen im wesentlichen effektiv ab. Das wirtschaftliche Handeln könnte noch unterstützt werden, wenn

- bei Auftragsproduktionen, Markterkenntnisse und Erfahrungen aus Preisverhandlungen für andere Auftragsproduktionen besser genutzt,*
- das produktionsbezogene Regelwerk ergänzt und im Hinblick auf die redaktionelle und technische Produktionsabnahme überarbeitet und*
- der Kostenersatz für die technische Endkontrolle des NDR im Fall festgestellter Mängel beim Fremdmaterial in die Schadensersatzpflicht mit einbezogen*

würden.

Der Auswertungsvertrag zwischen NDR und seinem Unternehmen NDR-International (NDR-I) zur Programmverwertung bedarf insbesondere hinsichtlich des Abrechnungsmodus einer Änderung, um nicht das Unternehmerrisiko einseitig dem NDR zuzuordnen.

Die Verwertungsaktivitäten von NDR-I sollten einer kritischen Beurteilung durch den NDR unterworfen werden.

In Fortführung früherer Prüfungen im Produktionsbereich des Norddeutschen Rundfunks (NDR) haben die Rechnungshöfe der am Staatsvertrag über den NDR beteiligten Länder – noch ohne den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern – unter der Federführung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg nunmehr die Praxis des NDR bei **Auftrags- und Kaufproduktionen** sowie der **Programmverwertung Fernsehen** geprüft. Die Prüfung hat eine Reihe von Empfehlungen ergeben, wie das wirtschaftliche Handeln des NDR noch verbessert werden könnte. Grundsätzlich erfolgt die Aufgabenwahrnehmung jedoch effektiv. Die Rechnungshöfe haben den NDR insbesondere zu den folgenden Punkten um eine Überprüfung gebeten:

1 Auftragsproduktionen

Unter Auftragsproduktionen sind ARD-einheitlich Programme zu verstehen, die ausschließlich von Anstaltsfremden überwiegend mit deren Produktionsmitteln hergestellt, bearbeitet und von der auftraggebenden Anstalt durch Einzelvertrag für die Ausstrahlung erworben werden. Es handelt sich ganz überwiegend um Stoffe, die als Drehbücher von den Produzenten mit Bindung an bestimmte Produktionsfirmen angekauft werden, so daß ein Ausschreibungsverfahren entfällt.

1.1 Umfang

Der Umfang der vom NDR **realisierten** Auftragsproduktionen (Sendeminuten) der Jahre 1987–91 zeigt sich wie folgt:

Volumen	1987	1988	1989	1990	1991
Erstsendungen in Minuten	101 740	111 381	130 269	161 469	226 382
davon Auftragsprod.	10 909	7 916	11 580	10 928	11 086
Anteil an Erstsendemin. %	10,7	7,1	8,9	6,8	4,9
Ausgaben – Mio DM –	78,6	59,7	32,0	35,8	32,9

Im Fünfjahreszeitraum 1987–91 ging die Auftragssumme des NDR um rd. 58% zurück. Dies überrascht insofern, als die Ministerpräsidenten am 31.08.1991 im Rahmen der Unterzeichnung des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland die Anstalten aufgefordert haben, mehr Auftragsproduktionen zu vergeben.

Der NDR hat auf Nachfrage der Rechnungshöfe mitgeteilt, daß für den relativen Rückgang der Auftragsproduktionen folgende Gründe ausschlaggebend gewesen seien:

- Die Erhöhung des Sendevolumens der Erstsendungen, verbunden mit kurzfristigen Sparmaßnahmen aufgrund der Verlängerung der Gebührenperiode bis zum 31.12.89,
- die gleichzeitige Erhöhung des Auslastungsgrades seiner Eigenproduktion durch Einsatz besserer Steuerungsinstrumentarien und
- die Auftragsproduktionen, die ab 1989 die NDR-Werbefernsehen und Werbefunk GmbH (NWF) zusätzlich für das Vorabendprogramm (1989 = 15,4 Mio DM; 1990 = 8,8 Mio DM; 1991 = 20,8 Mio DM) produziert habe.

Die Gebührenerhöhung zum 01.01.90 habe es ihm ermöglicht, die Auftragsvergabe wieder auf das Niveau von 1987 anzuheben. Allerdings habe sich der Anteil aktueller Information am Erstsendevolumen aus programmlichen Gründen erhöht. In diesem Programmbereich würden grundsätzlich wenig Aufträge erteilt. Im übrigen beabsichtige er nicht, Fremdvergaben weiter zurückgehen zu lassen.

1.2 Wechsel der Entstehungsart

Der NDR hat in dem als Stichprobe gewählten Jahr 1990 bei 13 ursprünglich als Eigen- und Co-Eigenproduktionen geplanten Produktionen (1 360 Sendeminuten) statt dessen Auftragsproduktionen realisiert. Es ergaben sich in den meisten Fällen aus den geprüften Akten keine Hinweise, inwieweit bei Auftragsproduktionen, die ursprünglich als Eigen- und Co-Eigenproduktionen geplant waren, die freigewordenen eigenen Kapazitäten (Personal, Studios und Produktionsmittel) in einer anderen Produktion eingesetzt werden konnten. Nur wenn dies erreicht wird, kann der Wechsel der Produktionsart auch wirtschaftlich sein.

Die Rechnungshöfe haben deshalb den NDR gebeten, in Zukunft sicherzustellen, daß nicht nur die Gründe für die Wandlung der Entstehungsart, sondern bei gewandelten Eigenproduktionen auch der anderweitige wirtschaftliche Einsatz des hierdurch freigesetzten eigenen Personals in den Produktionsakten und den Unterlagen der Disponenten belegt werden.

Der NDR hat erklärt, mit der Verwirklichung des Projektes „EDV-gestützte Produktionskapazitätsplanung Fernsehen“ würden auch der Entstehungswandel bei Eigenproduktionen dokumentiert und seine Auswirkungen auf die Eigenproduktionskapazität

transparent. Im Projektverlauf wolle er prüfen, inwieweit die Unterlagen der Disponenten zum Entstehungsartenwechsel Auskunft geben sollten.

Die Rechnungshöfe halten es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit weiterhin für notwendig, daß der NDR jederzeit – also bereits vor der Verwirklichung seiner EDV-gestützten Produktionskapazitätsplanung Fernsehen – einen genauen Überblick über den Einsatz des durch Wechsel der Entstehungsart freigesetzten Personals hat und nachvollziehbar dokumentiert.

1.3 Vorkalkulation, Dispositions- und Tagesberichte

Grundlage der Verhandlungen zwischen dem Auftragsproduzenten und dem NDR ist eine detaillierte Vorkalkulation des Produzenten. Dabei werden häufig die Preisansätze der Einzelpositionen verändert. Nur der Endpreis ist jedoch in der Produktionsakte dokumentiert, so daß nicht erkennbar ist, welche geänderten Einzelpreise zu dem Endpreis geführt haben. Außerdem können häufig keine Preisvergleiche angestellt werden, weil es wegen der Bindung an bestimmte Produzenten keine Ausschreibungen gibt oder Festpreisangebote vorliegen.

Die Rechnungshöfe haben dem NDR empfohlen,

- die Gründe für Preisänderungen gegenüber der Vorkalkulation aktenkundig zu machen,
- Markterkenntnisse und Erfahrungen aus Preisverhandlungen bei anderen Produktionen auszuwerten und stärker zu nutzen sowie
- zu dokumentieren, welche Preise für Einzelpositionen zum Endpreis geführt haben.

Obwohl die allgemeinen Vertragsbedingungen bei Auftragsproduktionen für den NDR umfangreiche Kontrollrechte vorsehen, hat er bei den geprüften Auftragsproduktionen diese Rechte nicht oder unvollständig ausgeübt.

So hat er z. B.

- keinen Einblick in die Produktionsabläufe genommen und
- Dispositions- und Tagesberichte zwar angefordert, aber nicht ausgewertet.

Nach Ansicht der Rechnungshöfe kann der NDR beispielsweise durch Auswertung der Tagesberichte feststellen, ob die vorkalkulierten Arbeitszeiten des Produzenten realistisch sind, und die dabei gesammelten Erfahrungen in andere Produktionen einfließen lassen.

Der NDR hat in seiner Erwiderung auf

- die Tatsache, daß es im Rundfunk um Herstellung von **Unikaten** gehe,
- die **Subjektivität** der Festlegung des notwendigen Umfangs von Leistungsarten und -mengen und
- die **subjektive Interpretation** der Kalkulationsunterlagen durch den Produktionsleiter

hingewiesen. Die verhandelte Kalkulation sei folglich Ausdruck eines „Erfahrungskonsenses“ zwischen Auftraggeber und -nehmer über das erzielbare Produktionsergebnis als Minuten Soll pro Tag. Die Kommunikation über derart subjektive Erfahrungen sei nicht darstellbar. Deshalb sei es nicht möglich, Gründe für Veränderungen in der Aufwandsplanung aktenkundig zu machen.

Die Auswertung der Dispositionen und Tagesberichte werde unterlassen, weil jede Fernsehproduktion vom Thema und der Realisation her gesehen ein „singuläres Ereignis“ dar-

stelle, daß sich in seinen künstlerischen und wirtschaftlichen Elementen einer Vergleichbarkeit entziehe. Der NDR fordere Dispositionen und Tagesberichte ab, um

- über den kontinuierlichen Produktionsfortgang informiert zu sein,
- Ratenzahlungen terminieren zu können und
- im Schadensfall Gegenkontrollen und die Schadensabwicklung mit dem Versicherer durchführen zu können.

Die Rechnungshöfe überzeugt weder der Hinweis auf Unikate noch der auf die Subjektivität der Maßstäbe. Es kann weder davon ausgegangen werden, daß es sich immer um Unikate handelt, noch daß sich bei Unikaten keine Beurteilungsmaßstäbe bilden lassen. Die Rechnungshöfe sind der Auffassung, daß sich auch aus einer Fülle thematisch unterschiedlicher Auftragsproduktionen durchaus allgemeine Erfahrungen gewinnen lassen; denn der NDR verläßt sich bei den Preisverhandlungen mit den Auftragsproduzenten – wie er selbst ausführt – auf die **Erfahrungen** seiner Produktionsleiter, die diese nur durch Auswertungen früherer Produktionen erworben haben können.

1.4 Redaktionelle und technische Produktionsabnahme

Erst die redaktionelle und technische Abnahme einer Auftragsproduktion führt zur Zahlung der letzten Rate der Herstellungskosten an den Produzenten. Die technische Abnahme war nach den Feststellungen der Rechnungshöfe – von einigen Ausnahmen abgesehen – protokolliert. Die redaktionelle Abnahme – also die Prüfung, ob der gelieferte Fernsehfilm allen vertraglichen Vereinbarungen entspricht – war jedoch weder generell geregelt noch aktenkundig gemacht worden.

Die Rechnungshöfe haben deshalb empfohlen, die Abnahme insgesamt auf einem besonderen Formblatt, das dem Prüfschein für Rechnungen beizufügen ist, zu dokumentieren.

Obwohl vielfach den Protokollen der technischen Produktionsabnahme zu entnehmen war, daß Mängel vorlagen, war nicht zu erkennen, was daraufhin veranlaßt worden ist (z. B. Mängelbeseitigung durch den Produzenten, Preisminderung, Verbesserung der technischen Qualität durch den NDR auf Kosten des Produzenten).

Nach Auffassung der Rechnungshöfe muß der NDR eindeutig festlegen, wie bei Vorliegen technischer Mängel zu verfahren ist.

Das Regelwerk für die Planung und Abwicklung von Fernseh-Programmvorhaben ist im wesentlichen auf Eigenproduktionstätigkeit des NDR ausgerichtet. Für die Aufgabenerledigung bei Auftragsproduktionen fehlen entsprechende Regelungen.

Vor dem Hintergrund der Prüfungsfeststellungen haben die Rechnungshöfe deshalb empfohlen, entweder eine gesonderte Richtlinie für Auftragsproduktionen zu schaffen oder das Regelwerk entsprechend zu erweitern.

Der NDR hat erwidert, er nehme die Empfehlungen der Rechnungshöfe auf, die redaktionelle Abnahme für Auftragsproduktionen (und Kaufproduktionen) zu dokumentieren. Auch werde künftig das Abnahmeprotokoll der Technischen Produktionsabnahme (TPA) das weitere Verfahren zur Beseitigung der Mängel aufzeigen. Das Regelwerk Fernsehen werde in Kürze in einer neuen Fassung verabschiedet. Darin sollen auch die für die Überwachung und Abwicklung von Auftrags-, Co-Produktionen und Programmkäufen nach Genehmigung erforderlichen Schritte und Handlungsspielräume in einer Arbeitsanweisung zusammengefaßt werden.

2 Kaufproduktionen

2.1 Programmkauf der NDR-I und Ausgaben des NDR für Kaufproduktionen

Der Kauf von Produktionen ist – einschließlich des Aufwands für evtl. erforderliche Synchronisation, Kommentierung und technische Bearbeitung – regelmäßig kostengünstiger als Eigen- oder Auftragsproduktionen.

Programmankäufe werden für den NDR grundsätzlich durch NDR-International (NDR-I), eine 100%ige Tochtergesellschaft der NDR-Werbefernsehen und Werbefunk GmbH (NWF), an der der NDR wiederum zu 100% beteiligt ist, auf der Grundlage eines 1989 geschlossenen Cooperationsvertrages durchgeführt. NDR-I wird danach für den NDR auf folgenden Gebieten tätig:

- Auswertung von Fernsehproduktionen des NDR bzw. von Fernsehproduktionen, an denen der NDR beteiligt ist (Programmverwertung),
- Programmankauf,
- Durchführung internationaler Co-Produktionen,
- Vergabe von Auftragsproduktionen für das Vorabendprogramm und
- Abwicklung von Filmförderungsmaßnahmen.

In der Regel erwirbt NDR-I die Rechte an Produktionen von Dritten und schließt mit dem NDR einen Lizenzvertrag in eigenem Namen ab. Sofern NDR-I – z. B. aus steuerlichen Gründen – lediglich als Vermittler der Verträge auftritt, hat NDR-I Anspruch auf eine Provision von 15%, bei mehr als 25 000 DM von 10% des jeweiligen Lizenzbetrages.

Die Ausgaben des NDR für Kaufproduktionen betragen: (Mio DM)

1987	1988	1989	1990	1991
8,26	8,05	9,48	10,08	16,37

2.2 Preisgestaltung von NDR-I

Für die Ermittlung der marktüblichen Lizenzpreise hat NDR-I dem NDR nach dem Vertrag auf Wunsch eine Aufstellung vorzulegen, aus der sich die Faktoren für die Bemessung des Lizenzpreises ergeben. Von diesem Vorlagerecht hat der NDR bisher keinen Gebrauch gemacht. Weiterhin hat NDR-I gemäß Cooperationsvertrag darauf zu achten, daß bei der Bemessung eigener Handlungsgemeinkosten und Gewinnzuschläge die marktüblichen Spannen nicht überschritten werden. Auch die Einhaltung dieser Bestimmung hat der NDR bisher nicht überwacht. Der NDR hat deshalb weder einen Überblick darüber, ob die von NDR-I berechneten Entgelte marktgerecht sind, noch kann er beurteilen, ob NDR-I wirtschaftlich arbeitet.

Die Rechnungshöfe haben deshalb den NDR gebeten, Kalkulationsunterlagen von NDR-I anzufordern und auszuwerten sowie die Preisgestaltung von NDR-I zu überwachen.

In seiner Stellungnahme hat der NDR auf Besonderheiten der Preisgestaltung wie Angebot und Nachfrage bei Unikaten, Umfang der Lizenzrechte, NDR-Kostenvorgaben hin-

gewiesen und erklärte, daß eine Kalkulation im üblichen Sinne nicht durchgeführt werden könne und entsprechende Unterlagen deshalb bei NDR-I nicht vorlägen. Er beabsichtige, den Cooperationsvertrag in diesem Punkt neu zu fassen und werde dabei prüfen, inwieweit sich die Provisionsgestaltung bewährt habe und gegebenenfalls Änderungen vollziehen.

Die Rechnungshöfe halten es für unabdingbar, daß der NDR die Preisgestaltung von NDR-I überwacht. Nur dann läßt sich u. a. erkennen, ob NDR-I marktgerecht handelt.

2.3 Kostenersatz des NDR bei Mängelbeseitigung

Wie bei Auftragsproduktionen ist die Technische Produktionsabnahme auch bei Kaufproduktionen für die technische Abnahme zuständig. Die Rechnungshöfe haben auch bei ihrer Prüfung von Kaufproduktionen nicht erkennen können, welche Folgerungen bei Vorliegen technischer Mängel gezogen worden waren (vgl. Tz. 1.4). Außerdem haben sie den NDR gebeten mitzuteilen, ob es durchsetzbar ist, neben den eigentlichen Kosten der Mängelbeseitigung auch die anteiligen Personal- und Sachkosten im Zusammenhang mit der Schadensabwicklung vom Lizenzgeber ersetzt zu bekommen.

Der NDR bestätigte den Rechnungshöfen, daß die Schadensersatzpflicht grundsätzlich auch die indirekten Kosten des NDR umfassen würde. In der Praxis ergebe sich für ihn jedoch das Problem des Nachweises dieser Kosten im Einzelfall. Eine lediglich kalkulatorische Zuordnung anteiliger Gemeinkosten sei nicht ausreichend. Gleichwohl beabsichtige er, entsprechend der Praxis des ZDF, künftig bei Lizenzankäufen ab der 2. Reklamation die Kosten der Fremdprüfung, Frachtkosten usw. und bei Leihmaterial ab der 3. Prüfung derartige Kosten erstattet zu bekommen.

Nach Ansicht der Rechnungshöfe muß der NDR vertraglich regeln, daß bei vorgefundenen Mängeln bereits die Kosten der ersten Prüfung nebst aller anteiligen Gemeinkosten sowie ggf. alle Kosten jeder weiteren Prüfung zu erstatten sind, solange noch zu behebbende Mängel vorhanden sind.

3 Programmverwertung Fernsehen

3.1 Umfang

Zur Programmverwertung Fernsehen des NDR gehören insbesondere Erträge aus der Verwertung von Beiträgen, Filmen und Rechten durch NDR-I, Studio Hamburg Atelier GmbH (Studio Hamburg) und ihn selbst, aus Kabelverwertung im Ausland (z. B. Dänemark), anteilige Erträge aus der Verwertung des DEGETO-Filmvermögens und aus der Leerkassettenvergütung im In- und Ausland.

Die Verwertungserträge betragen insgesamt: (Mio DM)

1987	1988	1989	1990	1991
3,9	5,2	5,5	6,5	9,6

3.2 Verwertung durch NDR-I

3.2.1 Auswertungsvertrag

Mit Gründung von NDR-I beabsichtigte der NDR u. a. die Zusammenfassung seiner bis dahin durch mehrere Stellen im NDR und durch Studio Hamburg wahrgenommenen programmlichen Vertriebsaktivitäten in einer Hand.

Grundlage der Verwertung von Fernsehproduktionen des NDR bzw. von Fernsehproduktionen, an denen er sich beteiligt hat, ist der 1988 geschlossene Auswertungsvertrag mit NDR-I. Danach überträgt der NDR der Gesellschaft die inhaltlich, zeitlich und räumlich uneingeschränkten Nutzungs- und Verwertungsrechte an seinen jeweils von ihm zur Auswertung freigegebenen Produktionen. Zur Entgeltermittlung erstellt NDR-I eine jährliche Abrechnung. NDR-I erhält für seine Auswertungstätigkeit vorab eine Vertriebspauschale in Höhe von 35% der eingegangenen Verwertungserlöse (sog. Bruttoverwertungserlöse). Vom Restbetrag zieht NDR-I ab

- den Ersatz sog. Vorabzugskosten (z. B. Rechtekosten, Bearbeitungs- und Synchronisationskosten, Kopie- und Transportkosten, Untervertriebsprovisionen, Umsatzsteuern und Exportabgaben) und
- die den freien und festangestellten NDR-Mitarbeitern zustehenden Verwertungsentgelte (Folgevergütungen).

Die sich danach ergebende Endsumme bildet den dem NDR als sog. Nettovertriebs Erlöse zustehenden Betrag.

Nach den Feststellungen der Rechnungshöfe

- erhält NDR-I vorab nach diesem Abrechnungsmodus eine Vertriebspauschale in Höhe von 35%, unabhängig davon, ob bei der Verwertung durch Vorabzugskosten und/oder Folgekosten ein Überschuß für den NDR verbleibt oder ggf. sogar ein Verlust entsteht,
- wird den Abrechnungen von NDR-I keine Auflistung der Rückstellungen für Folgevergütungen beigelegt, aus der eine Verbindung zur verwerteten Produktion ersichtlich ist und
- fehlt eine aussagefähige Berichterstattung von NDR-I an den NDR über die Verwertungsvorgänge und die dadurch erzielten Deckungsbeiträge.

Die Rechnungshöfe sehen darin eine nicht vertretbare wirtschaftliche Begünstigung von NDR-I, die ein Unternehmerrisiko bei der Verwertungsgesellschaft praktisch ausschließt. Sie haben vorgeschlagen, den Auswertungsvertrag so zu ändern, daß die Vertriebspauschale von den Erlösen abzüglich der Vorabzugskosten berechnet wird. Dabei könnte ihres Erachtens eine angemessene Erhöhung des Prozentsatzes geboten sein.

Um dem NDR einen genaueren Überblick über Verwertungserfolge zu ermöglichen, halten es die Rechnungshöfe für erforderlich, daß NDR-I künftig seiner Abrechnung eine Einzelaufstellung über den Rückstellungsbedarf beifügt.

Auch ist für eine aussagefähige Berichterstattung von NDR-I eine Spartenrechnung unabdingbar.

Der NDR hat erwidert, er beabsichtige eine Überarbeitung des Auswertungsvertrages mit NDR-I. Im Zuge dieser Überarbeitung werde er die Überlegungen und Vorschläge der Rechnungshöfe zur Änderung des Abrechnungsmodus einbeziehen und dafür Sorge tragen, daß eine Auflistung der Rückstellungen für Folgevergütungen vorliegt, aus der die Einzelbeträge für die einzelnen Kostenträger ermittelbar sind.

Eine Spartenrechnung zur internen Kontrolle habe NDR-I im übrigen mit Beginn des Jahres 1993 eingerichtet.

3.2.2 Wirtschaftlichkeit der Verwertung durch NDR-I

Grundlage der Prüfung der Programmverwertung von NDR-I bildete die Auswertungsliste 1990 mit 222 verwerteten Produktionen des NDR, wobei für die Produktionen auch die Ergebnisse 1989 und 1991 in die Betrachtung einbezogen wurden. Die Auswertung für die Jahre 1989 - 1991 ergab, daß

- 22 der 222 Verwertungen (10%) zu einem Verlustgeschäft führten,
- 174 Verwertungen (78,4%) lediglich rd. 2,1% der Nettoverwertungserlöse erzielten,
- jedoch 48 Verwertungen (21,6%) mit rd. 97,9% zu den Verwertungserlösen von rd. 3,5 Mio DM beitrugen.

Auch eine vom NDR hierzu nachträglich vorgelegte Liste über Verlustgeschäfte hat dieses grundsätzliche Ergebnis nicht zu revidieren vermocht.

Die Rechnungshöfe haben deshalb bezweifelt, ob alle Auswertungsaktivitäten von NDR-I zweckmäßig und wirtschaftlich vertretbar gewesen sind. Die Zweifel der Rechnungshöfe wurden noch verstärkt, weil sie weitere Vorabzugskosten, Rückstellungen für Folgevergütungen und Kosten für Archivleistungen in Höhe von 631 000 DM in 1990 wegen lediglich pauschaler Berechnung (ohne Zuordnung zu einzelnen Produktionen) und anteilige personelle Verwaltungskosten sowie Gemeinkostenanteile wegen fehlender Kostenrechnung bei ihren Betrachtungen unberücksichtigt lassen mußten.

Der NDR hat erwidert, die auf den Zeitraum 1989 bis 1991 verengte Erlösbetrachtung vernachlässige, daß für einzelne Produktionen auch in späteren Jahren noch Verwertungserlöse anfielen. Mit der Übergabe der Programmverwertung an NDR-I verfolge er das Ziel, für seine Produktionen am Markt einen möglichst hohen Ertrag zu erzielen. Daneben seien strategische Überlegungen ausschlaggebend, wie z.B. die Absicht, in einem besonderen Auslandsmarkt Fuß zu fassen. Außerdem habe NDR-I programmliche Kriterien des NDR zu beachten, z.B. NDR- und ARD-programmprägende Produktionen nicht an deutsche kommerzielle Anbieter zu verkaufen. Die Tatsache, daß NDR-I mit wenigen Verwertungen einen relativ hohen Erlös und mit einer Vielzahl von Verwertungen relativ geringe Erlöse erzielt habe, sei auf Marktgegebenheiten zurückzuführen. Beim Verwertungsgeschäft handele es sich um den Verkauf von „Unikaten“, deren Marktwert nur sehr schwer abzuschätzen sei. Seines Erachtens gehe NDR-I in ihrer Verwertungsstrategie selektiv vor und wähle nur Programme des NDR aus, deren Verwertung sie für erfolgversprechend halte. Der NDR beabsichtige daher, den Auswertungsvertrag aus dem Jahr 1988 im Grundsatz fortzuführen; der Vertrag bedürfe jedoch in verschiedener Hinsicht der Überarbeitung.

Die Rechnungshöfe begrüßen die Absicht des NDR, den Auswertungsvertrag zu überarbeiten. Sie halten es für erforderlich, daß der NDR in diesem Zusammenhang auf NDR-I Einfluß nimmt, nur solche größeren Produktionen zu verwerten, die nachvollziehbar ertragversprechend sind.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.