

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
– 1.1 – 04061.95 –

Hildesheim, den 16. 5. 1997

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Betr.: **Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Hj. 1995**

Anlg.: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 1997 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Hj. 1995 – vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Heiner Herbst

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
1997
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 1995 –**

Inhaltsübersicht

	Seite
I. Allgemeines	7
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	
1. Abschluß der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 1995.....	7
2. Belege	8
3. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe.....	8
4. Darstellung in der Haushaltsrechnung	9
5. Rechnungslegung über die Verpflichtungen.....	9
III. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO	9
IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO	
1. Verspätete Einnahme von Bundesmitteln	10
2. Förderung einer unmittelbar vor der Schließung stehenden Einrichtung.....	12
3. Abrechnung einer Zahnmedizinischen Klinik.....	15
4. Untätige Hinnahme partiell behebbarer Kostenunterdeckung einer Ambulanz..	16
5. Planungs- und Ausführungsmängel einer Landesausstellung.....	19
6. Mangelnde Konsequenz bei der Verschlankung der Schulaufsicht.....	23
7. Unzulässige Nebentätigkeit beim Bau sogenannter Modellradwege.....	26
8. Beschaffung einer Seevermessungsanlage.....	28
9. Vom Förderbegehren zur Dauerfinanzierung – Entwicklung einer Fördermaßnahme	29
10. Förderung eines Bauvorhabens einer GmbH	32
11. Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins „Schacht Konrad“....	35
V. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO	
1. Einleitung.....	41
Innenministerium	
2. Abführung des Landesanteils an den Einnahmen aus Bußgeldbescheiden nach dem Straßenverkehrsrecht durch die Gebietskörperschaften	41
3. Beschäftigung von Personenkraftwagenfahrern in der Vermessungs- und Katasterverwaltung	46
Innenministerium	
Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten	
4. Entschädigung von Polizeivollzugsbeamten als Zeugen vor Gericht.....	48
5. Nichtbeachtung der Vergabevorschriften	50

	Seite
Finanzministerium	
6. Fehlerhafte Bearbeitung bedeutender Steuerfälle.....	54
7. Besteuerung von Erstattungszinsen	57
8. Unterlassene Stellenbedarfsermittlungen in der Staatshochbauverwaltung	59
Sozialministerium	
9. Überhöhte Sozialhilfeausgaben in den Landeskrankenhäusern durch verspätete Einführung eines niedrigeren Pflegesatzes für nicht krankenhausbehandlungsbedürftige Personen.....	60
10. Überhöhte Sozialhilfeausgaben in den Landeskrankenhäusern durch fehlerhafte Kostenanerkennnisse für krankenhausbehandlungsbedürftige Personen.....	64
11. Förderung von Sozialen Betrieben.....	66
12. Begrenztes Landesinteresse, mangelhafte Vorbereitung und haushaltsrechtliche Verstöße bei der Förderung der Landesausstellung „Natur im Städtebau“	70
13. Unwirtschaftliches Verfahren der Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen.....	74
14. Fehlende Notwendigkeit des sogenannten Härteausgleichs	78
15. Entbehrlicher zusätzlicher Einsatz von Landesmitteln zur Wohnungsbauförderung.....	81
16. „Dezemberfieber“ und Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen	84
Sozialministerium	
Frauenministerium	
17. Beteiligung des Landes an einer Gesellschaft zur Beratung Sozialer Betriebe	86
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	
18. Wirtschaftlichkeit auswärtiger Fachhochschulstandorte	91
19. Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis.....	94
20. Graduiertenkollegs	97
21. Finanzierung von Ausgaben für Hochschulen durch Kommunen	100
Kultusministerium	
22. Bedarf an Kindertagesstättenplätzen landesweit gedeckt.....	106
23. Undifferenzierte Förderung des Baues von Kindertagesstätten	108
24. Unzureichende Ausgestaltung einer Förderung zur beruflichen Eingliederung junger Menschen	111
25. Förderung des betreuten Jugendwohnens ohne Grundlage und Konzept.....	113
Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr	
26. Bau von Radwegen an Landesstraßen durch Gemeinden – kein Modell.....	114
27. Außenstände der Amtlichen Materialprüfanstalten.....	118

	Seite
Umweltministerium	
28. Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der Gewerbeaufsichtsverwaltung.....	121
Frauenministerium	
29. Übermäßiger Verwaltungsaufwand bei Leistungen von Unterhaltsvorschuß	122
Hochbauten	
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	
30. Einsparungsmöglichkeiten bei der Planung von Hochbaumaßnahmen.....	125
Verschiedene Geschäftsbereiche	
31. Neue Steuerungsinstrumente in der Haushaltswirtschaft	129
32. Begünstigung freigestellter Personalratsmitglieder in Stufenvertretungen.....	137
VI. Volkswagen-Stiftung	140

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. 1995 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 die Hj. 1995 und 1996 vom 4.4.1996 (Nds. GVBl. S. 90) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 1995 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 18.12.1996 (Drs 13/2524) übersandt.
2. Die Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 1995 enthält in Abschnitt I – Einnahmen und Ausgaben – und in Abschnitt II – Vermögen und Schulden – alle Angaben, die nach dem Gesetz erforderlich sind.

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

1. *Abschluß der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 1995*

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 1995 beträgt das Haushaltssoll	39 350 178 200,00	39 350 178 200,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 1994 übernommenen Haushaltsreste	382 336 789,51	899 618 439,01
c) Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1994 übernommenen Haushaltsreste	39 732 514 989,51	40 249 796 639,01
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 1995 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	38 391 871 134,15	
bb) die Ist-Ausgaben		38 854 792 787,22
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluß des Hj. 1995 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 1996 übertragen wurden	208 473 890,36	889 094 418,47
f) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Hj. 1995 verbliebenen Haushaltsreste	38 600 345 024,51	39 743 887 205,69

- g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1994 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt
- | | | |
|------------------------|------------------|----------------|
| aa) die Mindereinnahme | 1 132 169 965,00 | |
| bb) die Minderausgabe | | 505 909 433,32 |
- h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1995 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d) LHO) Fehlbetrag
- | | | |
|--|----------------|--|
| | 626 260 531,68 | |
|--|----------------|--|

2. Belege

Bei der Rechnungsprüfung wurden keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

- a) An überplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe und an außerplanmäßigen Ausgaben sind in der Anlage I zur Landeshaushaltsrechnung insgesamt 384 481 017,09 DM nachgewiesen (S. 35 der Anlagen). Zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben über 500 DM fehlte bei 15 Überschreitungen und fünf Vorgriffen die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO, obwohl der Landtag die Landesregierung in den letzten Jahren mehrfach mit Nachdruck gebeten hatte, dafür zu sorgen, daß derartige haushaltsrechtliche Verstöße unterbleiben (vgl. zuletzt Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen – Drs 13/2286 – zum Jahresbericht 1996).
- b) Die erstmals im Abschlußbericht (Nr. 4.2.4) enthaltene Übersicht über die vom Finanzministerium nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe bedarf der Korrektur. Sie muß richtig lauten:

Einzelplan	Anzahl der Fälle	Summe DM
03	2	19 779,02
05	4	333 011,86
06	10*	1 079 130,43
07	2	24 269,63
09	1	1 610,00
10	2**	785,00
13	1	259 362,02
15	2	592 143,45
Summe	24	2 310 091,41

* davon zwei Fälle unter 500 DM

** unter 500 DM

- c) Weitere überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 5 909 630,72 DM enthält die „Nachweisung über die Inanspruchnahme der für das Hj. 1995 bei den Kapiteln 05 03 und 13 02 veranschlagten Verstärkungsmittel“ (Anlage IV). Hinzu kommt ein ungedeckter Betrag aus der „Übersicht über die gegenseitig deckungsfähigen Personalausgaben ohne Beihilfen“ (Anlage V), den die Haushaltsrechnung mit 189 614 270,19 DM ausweist. Der ungedeckte Betrag erhöht sich allerdings um 11 891 362,02 DM, weil das Finanzministerium diese Mehrausgabe bei Kapitel 13 02 Titel 422 02 nicht in die Anlage V übertragen hat. Mithin werden zur Deckung der Personalausgaben insgesamt 201 505 632,21 DM aus den in Kapitel 13 02 Titel 461 01 veranschlagten Verstärkungsmitteln benötigt. Dieser Betrag ist in die Zusammenstellung am Ende der Anlage IV zu übertragen. Dadurch erhöht sich der dort ermittelte Mehrbedarf, für den keine Verstärkungsmittel bei den Kapiteln 05 03 und 13 02 zur Verfügung standen, von 12 878 400,91 DM auf 24 769 762,93 DM. Diese Summe ist

in die „Zusammenstellung der in der Anlage I im einzelnen begründeten überplanmäßigen Ausgaben, der Vorgriffe und der außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1995“ zu übertragen, so daß sich die Summe der dort nachgewiesenen Mehrausgaben von 397 359 418,00 DM auf 409 250 780,02 DM erhöht.

- d) Bei den Einwilligungen für die überplanmäßigen Ausgaben bei Kapitel 05 05 Titel 643 63 (Anlage I, S. 9) hat das Finanzministerium aufgrund entsprechender Antragsangaben des Sozialministeriums jeweils vorausgesetzt, daß bei Kapitel 05 05 Titel 241 62 Mehreinnahmen in Höhe von 50 v. H. der überplanmäßigen Ausgaben aufkommen. Demgegenüber sind jedoch statt der vorausgesetzten Mehreinnahmen von rd. 44,2 Millionen DM lediglich rd. 40,9 Millionen DM erzielt worden. Dies lag daran, daß die Bundesmittel verspätet erhoben wurden (vgl. Abschnitt IV, Nr. 1 „Verspätete Einnahme aus Bundesmitteln“).
 - e) Bei Kapitel 06 65 Titel 523 65 ist es im Zusammenhang mit einer Landesausstellung zu einer nicht genehmigten Haushaltsüberschreitung in Höhe von 960 542,09 DM gekommen, die u. a. durch 1995 entstandene, aber erst 1996 gebuchte Einnahmen gedeckt worden ist (vgl. Abschnitt IV, Nr. 5 „Planungs- und Ausführungsmängel einer Landesausstellung“).
 - f) Zur Deckung der überplanmäßigen Ausgabe bei Kapitel 05 38 Titel 643 29 in Höhe von 1 048 931,99 DM (Anlage I, S. 11) werden eine Einsparung in Höhe von 320 000 DM und Mehreinnahmen bei Kapitel 05 38 Titel 241 01 in Höhe von 1 242 717 DM – damit mehr als erforderlich – angegeben. Die in diesem Zusammenhang verwendeten Mehreinnahmen sind auf den Betrag von 728 931,99 DM zu berichtigen.
 - g) Der bei Kapitel 06 49 nach Nr. 8.4 des Haushaltsführungserlasses für Trennungsgeld eingerichtete außerplanmäßige Titel 453 01 ist in Anlage I unter Kapitel 06 47 aufgeführt.
4. *Darstellung in der Haushaltsrechnung*
- a) Bei den Rechnungen aller Einzelpläne (Abschnitt I) fehlen in der Spalte 10 die Minus-Zeichen vor den Summen der Weniger-Einnahmen/-Ausgaben gegenüber dem Gesamtsoll. Dies erschwert die Lesbarkeit der Haushaltsrechnung.
 - b) Die Deckung von Mehrausgaben im Zusammenhang mit zweckgebundenen Einnahmen bei mehreren Titelgruppen läßt sich nur durch umfangreiche Berechnungen ermitteln (z. B. Kapitel 03 30 Titelgruppen 61 und 65, Kapitel 07 02 Titelgruppe 80, Kapitel 07 72 Titelgruppen 66/67 und 68/69).

5. *Rechnungslegung über die Verpflichtungen*

Nach Artikel 69 NV hat das Finanzministerium dem Landtag nicht nur über die Einnahmen und Ausgaben, sondern auch über alle Verpflichtungen Rechnung zu legen. Auch die Landeshaushaltsrechnung 1995 enthält darüber noch keine Angaben, obwohl die Verfassung am 1.6.1993 in Kraft getreten ist. Der LRH hatte darauf bereits in seinem Jahresbericht 1996 hingewiesen (Drs 13/1900, Abschnitt II, Nr. 5). Das Finanzministerium hatte erklärt, es werde die Voraussetzungen für den Nachweis der Verpflichtungen schaffen.

**III. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative)
Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO**

Der in der Nachweisung der Forderungen des Landes Niedersachsen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens am Ende des Hj. 1995 aufgeführte Bestand stimmt mit demjenigen überein, den die über das Vermögen des Landes geführten Bücher für das Hj. 1995 ausweisen.

Beanstandungen haben sich bei der Prüfung nicht ergeben.

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

1. Einzelplan 05	– Sozialministerium
Kapitel 05 05	– Wohnungs-, Siedlungs- und Kleingartenwesen
Titelgruppe 62/63	– Wohngeld

Verspätete Einnahme aus Bundesmitteln

Das Sozialministerium hat dem Land zustehende Einnahmen aufgrund eines mangelhaften Erstattungsverfahrens weder rechtzeitig noch vollständig erhoben. Hierdurch sind für das Land nicht unerhebliche zusätzliche Zinsbelastungen entstanden.

Vorbemerkung

Anlässlich der Prüfung der Haushaltsrechnung 1991 hatte der LRH bereits festgestellt, daß die dem Land zur Finanzierung des Wohngelds zu erstattenden Bundesmittel nicht rechtzeitig geltend gemacht werden. Darüber ist der Landtag im Rahmen des Jahresberichts 1993 (vgl. Drs 12/4820, Abschnitt II, Nr. 4) mit einer kurzen Bemerkung unterrichtet worden.

Da zwischenzeitlich weiterhin Bundesmittel vom Land vorfinanziert worden sind, hat der LRH das Verfahren für die Auszahlung, Meldung und Abrechnung des Wohngelds vorwiegend für die Hj. 1990 bis 1995 geprüft. Diese Prüfung führte zu folgendem Ergebnis:

Erstattungsregelungen und Verfahren

Nach § 34 des Wohngeldgesetzes (WoGG) erstattet der Bund dem Land die Hälfte des gezahlten Wohngelds; von der dem Land verbleibenden Hälfte übernimmt der Bund seit dem 1.1.1985 zusätzlich jährlich einen Festbetrag von 27 Millionen DM. Der Festbetrag wird in vier gleich hohen Beträgen zum 1.2., 1.5., 1.8. und 1.11. gezahlt.

Grundlage für die Auszahlung, Meldung und Abrechnung des Wohngelds ist der Runderlaß des Sozialministeriums vom 6.3.1991 (Nds. MBl. S. 473); davor war es der Runderlaß vom 13.7.1987 (Nds. MBl. S. 764). Diese Vorschriften hat das Sozialministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium erlassen. Der LRH ist dabei entgegen § 102 Abs. 1 Nr. 1 LHO vorher nicht unterrichtet worden.

Die Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund sind bis zum 31.12.1996 wie folgt verwirklicht worden:

Das Wohngeld ist nach Nrn. 1.1, 1.3 und 2 des Runderlasses vom 6.3.1991 zunächst grundsätzlich von den zuständigen Bewilligungsbehörden ausgezahlt und diesen dann von den Bezirksregierungen erstattet worden. „Sofern sich die Bewilligungsbehörden für die Berechnung und Zahlbarmachung des Wohngeldes der Datenverarbeitungsanlage des Landesversorgungsamts Niedersachsen“ (Anmerkung: jetzt des Niedersächsischen Landesamts für Zentrale Soziale Aufgaben – NLZSA -) bedient haben, erfolgte „die Auszahlung ... durch die Regierungsbezirkskasse Hannover“ (Nr. 1.2 des RdErl.). Nach Nr. 4 dieser Bestimmungen meldeten anschließend die Bezirksregierungen dem Sozialministerium „bis spätestens zum 10. eines jeden Monats für den vorangegangenen Monat den für ihren Bezirk von der Datenverarbeitungsanlage des NLZSA über die Regierungsbezirkskasse Hannover gezahlten Betrag und den direkt an die Bewilligungsbehörden geleisteten Erstattungsbetrag. ... Nach Abgabe dieser Meldung eingetretene Veränderungen der Ist-Ausgaben“ waren „im Folgemonat auszugleichen“. Die Meldungen der Bezirksregierungen waren bis zum 31.12.1996 Grundlage der monatlichen Berechnung des Bundesanteils, den das Sozialministerium durch die zuständige Bundeskasse an die Landeshauptkasse erstatten ließ.

Ausgaben und Einnahmen in den Hj. 1990 bis 1995

In den Hj. 1990 bis 1995 entstanden aufgrund der gezahlten Wohngeldleistungen und der erstatteten Bundesmittel folgende Differenzen:

Haushalts- jahr	Ausgaben DM	Einnahmen (Bundesmittel) DM	Anspruch (Bundesmittel) DM	Differenz (Bundesmittel) DM
1990	498 367 722,19	275 222 063,28	276 183 861,10	- 961 797,82
1991	537 901 702,52	294 816 396,93	295 950 851,26	- 1 134 454,33
1992	550 532 456,38	296 710 293,61	302 266 228,19	- 5 555 934,58
1993	525 656 496,28	294 350 603,51	289 828 248,14	+ 4 522 355,37
1994	558 585 653,99	306 657 309,39	306 292 827,-	+ 364 482,39
1995	628 331 292,02	337 854 633,55	341 165 646,01	- 3 311 012,46
Summe	3 299 375 323,38	1 805 611 300,27	1 811 687 661,70	- 6 076 361,43

Damit bestand für diese Haushaltsjahre gegenüber dem Bund noch ein Erstattungsanspruch in Höhe von rd. 6,1 Millionen DM.

Nach den Feststellungen des LRH ging der in § 34 Abs. 2 WoGG festgelegte Festbetrag von 27 Millionen DM aufgrund der Kassenanordnungen des Sozialministeriums beispielsweise im Hj. 1995 in vier gleich hohen Beträgen von jeweils 6.750.000 DM erst am 27.2.1995, am 24.5.1995, am 28.8.1995 und am 27.11.1995 zugunsten des Landes ein. Entsprechende Verzögerungen hat es auch in anderen Haushaltsjahren gegeben.

Würdigung

Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen und damit hier die Bundesmittel rechtzeitig und vollständig zu erheben. Diese Bestimmung hat das Sozialministerium schon durch die getroffenen Verfahrensregelungen mißachtet; denn danach ist der vom Bund zu tragende Anteil an den Wohngeldausgaben regelmäßig vom Land längere Zeit vorfinanziert worden. Dies liegt daran, daß vom Land zunächst die gesamten Wohngeldausgaben geleistet worden sind und das Sozialministerium erst nach weiteren Verfahrensschritten durch Kassenanweisung den Bundesanteil erstatten ließ, obwohl Leistung und Erstattung in einem Arbeitsgang hätten angeordnet werden können.

Darüber hinaus hat das Sozialministerium sogar die nach § 34 Abs. 2 WoGG für den Festbetrag von 27 Millionen DM ausdrücklich vorgegebenen Fälligkeitstermine (1.2., 1.5., 1.8. und 1.11.) fortlaufend nicht beachtet und auch damit gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen.

Durch die verspätete Einnahme der Bundesmittel hat das Sozialministerium zu Lasten des Landes jeweils einen entsprechend höheren Kreditbedarf verursacht. Allein die nicht termingerechte Überweisung des Festbetrags von 27 Millionen DM hat nach den Feststellungen des LRH, denen die regelmäßigen Veröffentlichungen des Finanzministeriums über den durchschnittlichen Zinssatz für Kreditaufnahmen des Landes zugrunde liegen, in den Hj. 1985 bis 1995 zu einer zusätzlichen Zinsbelastung in Höhe von rd. 1,5 Millionen DM geführt.

Über diese Verstöße hinaus hat das Sozialministerium Verwaltungstätigkeiten wahrgenommen, die nach dem Grundsatzbeschluß des Landesministeriums vom 8.10.1957 (Nds. MBl. S. 857) zur Vereinfachung der Verwaltung und nach den neueren Beschreibungen der Organisationsgrundsätze der Landesregierung (vgl. Drs 9/650, S. 4, und Drs 12/3100, S. 53) nicht zu den ministeriellen Aufgaben gehören.

Verfahrensänderungen

Aufgrund der Prüfungsergebnisse hält der LRH es für erforderlich, das Verfahren für die Auszahlung, Meldung und Abrechnung des Wohngelds unverzüglich bzw. ab dem Hj. 1997 so zu ändern, daß die Wohngeldausgaben zeitgleich jeweils zur Hälfte vom Land und vom Bund finanziert werden und zu diesem Zweck die Stellen, die die Mittel zu Lasten des Landeshaushalts auszahlen, *gleichzeitig* die Bundesmittel vereinnahmen. Der Festbetrag nach § 34 Abs. 2 WoGG müßte zukünftig termingerecht angefordert werden. Zur Entlastung des Sozialministeriums sollte auch diese Aufgabe auf eine Bezirksregierung übertragen werden.

Darüber hinaus ist der LRH aufgrund der dem Sozialministerium im Mai 1996 mitgeteilten Prüfungsergebnisse davon ausgegangen, daß die noch bestehenden Ansprüche gegenüber dem Bund bis zum Ende des Hj. 1996 verwirklicht werden.

Das Sozialministerium hat zunächst zugesichert, den LRH künftig beim Erlaß solcher Vorschriften gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 1 LHO zu beteiligen. Ferner hat es zugesagt, die „Festbeträge nach § 34 Abs. 2 WoGG ... künftig termingerecht zum jeweiligen Fälligkeitstag“ anzufordern und bestehende „Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund ... jeweils umgehend“ zu verwirklichen. Im übrigen hat das Sozialministerium mit Erlaß vom 12.12.1996 die Bewirtschaftung der Bundesmittel mit Wirkung vom 1.1.1997 auf die Bezirksregierungen übertragen und diese gebeten, „zu erstattende Wohngeldbeträge umgehend durch Kassenanordnung vom Bund abzufordern und im Landeshaushalt zu vereinnahmen“. Damit ist das Sozialministerium dem Verfahrensvorschlag des LRH in etwa gefolgt. Es bleibt zu beobachten, ob die Bundesmittel nunmehr ab dem Hj. 1997 rechtzeitig und vollständig erhoben werden.

Ausstehende Bundesmittel

Allerdings sind die einschließlich Hj. 1996 gegenüber dem Bund entstandenen Erstattungsansprüche bisher offensichtlich nicht verwirklicht worden:

Den vom LRH für die Hj. 1990 bis 1995 ermittelten Anspruch des Landes auf Bundesmittel in Höhe von rd. 6,1 Millionen DM hatte das Sozialministerium zwar zunächst bestritten, jedoch eine entsprechende Überprüfung der von den Bezirksregierungen gemeldeten Ausgaben veranlaßt. Hierbei wurde u. a. festgestellt, daß eine Bezirksregierung dem Monat Januar 1994 zuzurechnende Ausgaben in Höhe von rd. 2,5 Millionen DM nicht gemeldet hatte. Die darauf entfallenden Bundesmittel sind nach Auskunft des Sozialministeriums „mit der Abrechnung für den Monat November 1996“, damit rd. drei Jahre später, vereinnahmt worden.

Insbesondere hierdurch sind im Hj. 1996 Mehreinnahmen von rd. 1,9 Millionen DM erzielt worden. Der Fehlbetrag für die Hj. 1990 bis 1996 beträgt jedoch noch immer rd. 4,2 Millionen DM.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

- | | |
|------------------|---|
| 2. Einzelplan 06 | – Ministerium für Wissenschaft und Kultur |
| Kapitel 06 08 | – Förderung der Wissenschaft allgemein |

Förderung einer unmittelbar vor der Schließung stehenden Einrichtung

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sagte in dem für die Feststellung des Zuwendungsbedarfs und für die Billigung des Wirtschaftsplans der Fraunhofer-Gesellschaft verantwortlichen „Ausschuß Fraunhofer-Gesellschaft“ eine Sonderfinanzierung für ein Anwendungszentrum in Höhe von 950 000 DM zu. Nachdem die Gesellschaft bereits die Schließung dieses Zentrums beschlossen hatte, bewilligte das Land ihr noch 700 000 DM für Gegenstände, die sie zudem bereits beschafft hatte, bevor sie die entsprechende Zuwendung beim Land beantragte.

Sachverhalt

Der mit Vertretern des Bundes und der Länder besetzte „Ausschuß Fraunhofer-Gesellschaft“, der nach § 3 Abs. 2 und 4 der Ausführungsvereinbarung zur Rahmenvereinbarung Forschungsförderung über die gemeinsame Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft u. a. den Zuwendungsbedarf dieser Gesellschaft festzustellen und ihren Wirtschaftsplan zu billigen hat, nahm am 3.5.1995 die Errichtung eines Anwendungszentrums für Metallpulvererzeugung an der Technischen Universität Clausthal als rechtlich unselbständige Außenstelle des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Materialforschung in Bremen mit Wirkung vom 1.7.1995 zustimmend zur Kenntnis, sofern sich

„das Land Niedersachsen in Ergänzung der gemeinsamen Förderung mit 950 000 DM an der Finanzierung der Erstausrüstung beteiligt“. Der Vertreter des Landes Niedersachsen im Ausschuß erklärte „die Bereitschaft des Landes zu einer Sonderfinanzierung von 950 000 DM“ für die Ausstattung dieses Zentrums.

Entsprechend ihrem am 14.11.1995 genehmigten Wirtschaftsplan für das Jahr 1996 leitete die Fraunhofer Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG) im Frühjahr 1996 die Beschaffung der Anlagegegenstände für das Anwendungszentrum ein. Am 4.11.1996 beschloß sie jedoch, das Anwendungszentrum zum Jahresende 1996 zu schließen, weil es dem Leiter des Zentrums nicht gelungen sei, „Aufwand und Ertrag in erträglichen Grenzen auszubalancieren“. Mit Schreiben vom 18.11.1996 beantragte sie dann für die Erstausrüstung des zu schließenden Anwendungszentrums eine Zuwendung in Höhe von 700 000 DM.

Am 19.11.1996 bat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur das Finanzministerium um Einwilligung zu einer außerplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 750 000 DM mit der Begründung, aufgrund des Beschlusses des „Ausschusses Fraunhofer-Gesellschaft“ seien „in den Wirtschaftsplan 1996 der FhG (Stand 01.10.1995)“ zunächst 750 000 DM als Sonderfinanzierung des Landes Niedersachsen eingesetzt worden. Es sei damit zu rechnen, daß der Betrag in dieser Höhe noch in diesem Haushaltsjahr der FhG bereitgestellt werden müsse. Im Hinblick auf den Beschluß des „Ausschusses Fraunhofer-Gesellschaft“ sei die Ausgabe unabweisbar.

Am 25.11.1996 versagte das Finanzministerium seine Einwilligung, weil es sich bei dem Zuschuß an die FhG um eine freiwillige Leistung handele. Für den Fall, daß es sich bei der im „Ausschuß Fraunhofer-Gesellschaft“ am 3.5.1995 abgegebenen Bereitschaftserklärung um eine einzulösende Rechtsverpflichtung handeln sollte, nahm das Finanzministerium gleichzeitig von Ausgaben in Höhe von 750 000 DM gegen Einsparung bei Kapitel 06 08 Titel 547 73 Kenntnis und richtete den Titel 893 73 bei Kapitel 06 08 außerplanmäßig ein.

Am 4.12.1996 erteilte daraufhin das Ministerium für Wissenschaft und Kultur der FhG einen Zuwendungsbescheid über 700 000 DM „unter der besonderen Bedingung, daß das FhG-Anwendungszentrum mindestens 10 Jahre seinen Standort in Clausthal-Zellerfeld hat. Sollte die Bedingung nicht erfüllt werden, behalte ich mir eine entsprechende teilweise Rückforderung der Landeszuwendung vor.“

Mit Schreiben vom 30.11.1996, das am 6.12.1996 im zuständigen Referat des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur einging, teilte die FhG förmlich mit, daß sie – „wie bereits angekündigt“ – die Schließung des Zentrums beabsichtige, und informierte über den entsprechenden oben genannten Vorstandsbeschluß.

Die bereits beschafften Anlagen befinden sich weiterhin im Eigentum der FhG. Diese hat sie allerdings der Technischen Universität Clausthal auf Dauer unentgeltlich zur Verfügung gestellt, die ihrerseits die entstehenden Folgekosten zu tragen hat.

Beanstandungen des LRH

Das Verhalten des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur ist nicht hinnehmbar:

Die Bereitschaftserklärung des Vertreters des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur im „Ausschuß Fraunhofer-Gesellschaft“ ist zwar keine der FhG gegenüber rechtlich verbindliche Zusicherung im Sinne des § 38 Verwaltungsverfahrensgesetz. Sie hat aber dazu geführt, daß der o. a. Ausschuß den Wirtschaftsplan der Gesellschaft in einer Form gebilligt hat, die die Gesellschaft dazu verleiten konnte, mit ihren Beschaffungsmaßnahmen für das Anwendungszentrum in Clausthal auch ohne förmliches Einverständnis des Landes Niedersachsen zu beginnen. Die Bereitschaftserklärung war deswegen leichtfertig. Ob sie im Innenverhältnis zwischen Bund und Ländern als verbindliche Zusage verstanden wurde, als die sie das Ministerium für Wissenschaft und Kultur gegenüber dem Finanzministerium auch ausgegeben hat, mag dahingestellt bleiben. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hätte sich jedenfalls nicht erst am Tage des

Eingangs des Zuwendungsantrags der FhG vom 18.11.1996 an das Finanzministerium wenden dürfen, sondern schon 1995 auf eine haushaltsrechtliche Absicherung der Bereitschaftserklärung hinwirken müssen, zumal dazu der am 25.10.1995 eingebrachte Entwurf eines Nachtragshaushalts hinreichend Gelegenheit geboten hätte.

Die Bitte des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 19.11.1996 an das Finanzministerium um Einwilligung in eine außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von 750 000 DM war zudem unaufrichtig. Denn zu dieser Zeit stand nach dem inzwischen bereits vorliegenden Zuwendungsantrag fest, daß nur 700 000 DM benötigt wurden.

Nach dem Beschluß der FhG, das Anwendungszentrum in Clausthal zu schließen, hätte die Zuwendung in Höhe von 700 000 DM weder beantragt noch bewilligt werden dürfen. Auch wenn das zuständige Referat des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur das Schreiben der FhG vom 30.11.1996 erst am 6.12.1996 erhalten hat, so war der Schließungsbeschluß doch vor dem 30.11.1996 „bereits angekündigt“. Am 4.12.1996 hätte deswegen ein Bewilligungsbescheid nicht mehr erlassen werden dürfen und schon gar nicht unter der Bedingung, daß das FhG-Anwendungszentrum mindestens zehn Jahre seinen Standort in Clausthal-Zellerfeld hat.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hätte dann jedoch seinen Zuwendungsbescheid zurücknehmen und die 700 000 DM zurückfordern müssen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium meint in seiner Äußerung vom 27.3.1997, der LRH habe den Sachverhalt „nicht richtig wiedergegeben“, es hält die Kritik des LRH jedenfalls für unberechtigt.

Nach § 6 Nr. 1 der Ausführungsvereinbarung Fraunhofer-Gesellschaft werde deren Wirtschaftsplan von dem zuständigen Bund-/Länder-Ausschuß „vorbehaltlich der Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel durch die jeweiligen gesetzgebenden Körperschaften“ genehmigt. „Bereitschaftserklärungen seitens der Ländervertreter zu Sonderfinanzierungen“ in dem vorgenannten Ausschuß stünden daher grundsätzlich unter Haushaltsvorbehalt und stell(t)en „keine rechtsverbindlichen Zusagen dar“.

Im übrigen habe die FhG die Schließung des Zentrums vor ihrem Schreiben vom 30.11.1996 – entgegen dessen Wortlaut – nicht angekündigt. Vielmehr sei „lediglich am 20.09.1996 am Rande der Sitzung des Ausschusses Fraunhofer-Gesellschaft von seiten der Fraunhofer-Gesellschaft gegenüber dem Vertreter des Landes Niedersachsen die unzureichende Ertragssituation des Anwendungszentrums problematisiert worden“.

Schließlich sei „für das Land Niedersachsen durch die Gerätebeschaffung auch kein Schaden, sondern vielmehr – bedingt durch die 50 %ige Bundesbeteiligung – ein erheblicher Vorteil entstanden“, „da die Geräte durch die TU Clausthal sehr sinnvoll eingesetzt werden können“.

Würdigung

Wenn es sich bei der am 3.5.1995 abgegebenen Bereitschaftserklärung nicht um eine rechtsverbindliche Zusage gehandelt hat, hätte das Ministerium der FhG die 700 000 DM schon deswegen nicht bewilligen dürfen, weil das Finanzministerium den Titel 893 73 bei Kapitel 06 08 außerplanmäßig nur für den Fall eingerichtet hat, daß es sich bei der Bereitschaftserklärung vom 3.5.1995 um eine einzulösende Rechtsverpflichtung gehandelt haben sollte.

Wenn die FhG die Schließung des Zentrums – entgegen ihrem Schreiben vom 30.11.1996 – nicht angekündigt haben sollte, hätte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur dieses Schreiben so nicht akzeptieren dürfen. Im übrigen durfte der Vertreter des Landes Niedersachsen Hinweise auf die unzureichende Ertragssituation des Zentrums am 20.9.1996 nicht zur Kenntnis nehmen, ohne seinerseits die damals noch ausstehende Zuwendung des Landes zu problematisieren.

Auch wenn die Technische Universität Clausthal die zur Metallpulvererzeugung beschafften Geräte sollte sinnvoll einsetzen können, ist für das Land kein Vorteil, sondern ein Schaden entstanden. Denn für diese Geräte bestand aus Sicht der Technischen Universität Clausthal kein vorrangiger Bedarf, so daß sie zu diesem Zeitpunkt nicht beschafft worden wären.

Es ist jedenfalls nicht hinnehmbar, daß Prioritätensetzungen im Rahmen der Hochschulbauförderung nach Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG und Begrenzungen dieser Förderung durch eine Forschungsförderung nach Artikel 91 b GG konterkariert werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

3. Einzelplan 06 – Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 12 – Kliniken der Universität Göttingen

Abrechnung einer Zahnmedizinischen Klinik

Die Kliniken der Universität Göttingen haben Einnahmen für ambulante zahnärztliche Leistungen verspätet erhoben.

Die Vorprüfungsstelle der Bezirksregierung Braunschweig hat 1996 das Verfahren der Abrechnung ambulanter Leistungen im Zentrum Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde der Kliniken der Universität Göttingen für das Wj. 1995 geprüft.

Verspätete Abrechnung

Die Vorprüfungsstelle hat festgestellt:

Die Verwaltung hatte – vom jeweiligen Behandlungsende an gerechnet – nach einem Monat erst 15 v. H., nach zwei Monaten 34 v. H., nach drei Monaten 48 v. H. und auch nach einem halben Jahr nur 74 v. H. der Rechnungen gefertigt. Diese erheblichen, nicht vertretbaren zeitlichen Verzögerungen waren im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Abrechnungsfälle, wie die mit der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Niedersachsen, nur quartalsweise bearbeitet wurden.

Die Verwaltung hat im April 1997 mitgeteilt, sie habe inzwischen organisatorische Maßnahmen eingeleitet, um eine schnelle Abrechnung zu gewährleisten.

Mahnung und Vollstreckung

Die Verwaltung fordert die Zahlungspflichtigen auf, ihre Rechnungen innerhalb von 14 Tagen zu begleichen. Nach zwei Mahnungen mit Zahlungsfristen von jeweils zehn Tagen soll die Zwangsvollstreckung eingeleitet werden. Bis dahin sind aber seit der Rechnungserstellung durchschnittlich bereits 71 Tage vergangen.

Schon dieser Zeitraum dürfte mit dem Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung der Einnahmen (§ 34 Abs. 1 LHO) nicht zu vereinbaren sein.

Wie die Vorprüfungsstelle weiter festgestellt hat, bestehen bei der Vollstreckung erhebliche Arbeitsrückstände. So wurden im April 1996 erst die Vorgänge mit dem Rechnungsdatum vom Juli 1994 bearbeitet. Seit der Rechnungserstellung waren somit 21 Monate vergangen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

4. Einzelplan 06 – Ministerium für Wissenschaft und Kultur
 Kapitel 06 19 – Medizinische Hochschule Hannover

Untätige Hinnahme partiell behebbarer Kostenunterdeckung einer Ambulanz

Seit 1978 hat der Vorsteher der Abteilung Pädiatrische Kardiologie der Kinderklinik der Medizinischen Hochschule Hannover die personelle und sächliche Ausstattung der Kardiologischen Ambulanz überwiegend für die Behandlung von Kassenpatienten im Wege der Nebentätigkeit in Anspruch genommen, ohne dafür ein entsprechend hohes Nutzungsentgelt entrichten zu müssen. Das Ministerium hat vergeblich versucht, für die Hochschule eine Institutsermächtigung zur Erbringung dieser Leistungen zu erreichen, um sie dann vom Abteilungsvorsteher als Dienstaufgabe wahrnehmen zu lassen. Es hat jedenfalls versäumt, das zu entrichtende Nutzungsentgelt angemessen zu erhöhen.

Sachverhalt

Der Vorsteher der Krankenabteilung III und Pädiatrischen Kardiologie (Abteilungsvorsteher) der Kinderklinik der Medizinischen Hochschule Hannover hat seit 1978 aufgrund persönlicher Ermächtigung durch die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (KVN) und in genehmigter Nebentätigkeit in der Hochschule Kassenpatienten ambulant untersucht und behandelt. Mit Ablauf des 30.9.1995 ist der Abteilungsvorsteher in den Ruhestand versetzt worden, war jedoch bis zum 31.7.1996 weiterhin mit der Verwaltung seines bisherigen Amtes beauftragt.

Der Umfang der dem Abteilungsvorsteher erteilten Ermächtigung hatte – wie der LRH dem Ministerium und der Hochschule in Prüfungsmitteilungen vom 12.3.1981 mitgeteilt hat – zur Folge, daß sämtliche Kassenpatienten der Kardiologischen Ambulanz im Wege der Nebentätigkeit behandelt und die Leistungen über die Ermächtigung abgerechnet wurden. Das waren rd. 89 v. H. aller Patienten. Weitere rd. 5 v. H. entfielen auf in Nebentätigkeit behandelte Privatpatienten. Damit war die gesamte personelle und sächliche Ausstattung der Ambulanz ganz überwiegend für die Nebentätigkeit des Abteilungsvorstehers eingesetzt.

Von seinem Honorar führte der Abteilungsvorsteher zwar das von der Hochschule für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material des Landes festgesetzte Nutzungsentgelt ab.

Dieses Nutzungsentgelt entsprach jedoch weder den Kosten, die dem Land entstanden sind, noch dem Wert, den die in Anspruch genommene Leistung für den Beamten hatte. Bereits für die Zeit vom 1.7.1978 bis zum 30.6.1979 hatten allein die – um die Anteile für die Wahrnehmung anderer Aufgaben verminderten und nicht durch tarifgemäß gezahlte Sachkosten gedeckten – Personalkosten für zwei ausschließlich in der Kardiologischen Ambulanz eingesetzte Ärzte rd. 76 000 DM jährlich betragen. Die Sachkosten und allein diese Personalkosten beliefen sich auf zusammen rd. 143 000 DM. Demgegenüber hatte der Abteilungsvorsteher nach der Festsetzung der Hochschule Nutzungsentgelt von nur rd. 80 000 DM zu erstatten. Wie das Ministerium für Wissenschaft und Kultur dem LRH am 10.4.1997 mitgeteilt hat, belaufen sich nunmehr „die Kosten des nachgeordneten ärztlichen Dienstes (0,8 Arztstellen) auf jährlich 88 481,60 DM“.

Die Sachkosten und wiederum allein die vorgenannten Personalkosten haben nach der Äußerung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur beispielsweise für das Jahr 1995 zusammen rd. 359 000 DM betragen. Der Abteilungsvorsteher hatte nach der Festsetzung der Hochschule aber nach wie vor erheblich weniger, nämlich nur rd. 299 000 DM zu entrichten. Danach reichte das Nutzungsentgelt zur Deckung der dem Lande entstandenen Kosten – wie zuvor – nicht annähernd aus.

In vielen Jahren hat das nach einer vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur am 10.4.1997 übersandten Übersicht ausgewiesene gesamte Honorar des Abteilungsvorstehers nicht ausgereicht, der Hochschule auch nur die Sachkosten und die genannten Personalkosten der Ärzte zu erstatten. Ein über die Kostenerstattung hinausgehender Vorteilsausgleich, wie ihn die beamtenrechtlichen Vorschriften (heute § 75 c Nieder-

sächsisches Beamtengesetz sowie § 2 der Hochschulnutzungsentgeltverordnung (Medizin) vorsehen, ist selbst in den wenigen Jahren nicht geltend gemacht worden, in denen dafür Raum gewesen wäre.

Beanstandungen des LRH vom 12.3.1981

Der LRH hatte in den Prüfungsmitteilungen gebeten,

- anstelle des persönlich ermächtigten Arztes die entsprechende Abteilung der Kinderklinik der Hochschule durch die KVN zur Erbringung der Leistungen ermächtigen zu lassen (vgl. dazu auch Bemerkungen und Denkschrift des LRH vom 15.6.1981, Drs 9/2600, S. 59),
- falls und solange dies nicht zu erreichen ist, das von dem Abteilungsvorsteher zu entrichtende Nutzungsentgelt angemessen zu erhöhen.

Beschluß des Landtages vom 13.5.1982

Mit Beschluß vom 13.5.1982 hat der Landtag die Landesregierung gebeten (Drs 9/3273, S. 13/14), „der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen deutlich zu machen, daß sie ihre Aufgabe, die Krankenversorgung sicherzustellen, nicht dadurch erfüllen kann, daß sie die Klinikdirektoren zu Leistungen ermächtigt, die diese selbst gar nicht allein erbringen können, und daß deshalb in derartigen Fällen nur Institutsermächtigungsverträge in Betracht kommen“.

Bemühungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur um eine Institutsermächtigung

Angesichts des Umfangs der persönlichen Ermächtigung des Abteilungsvorstehers hatte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, wie es dem LRH im Juli 1981 mitgeteilt hat, bereits zuvor versucht, die KVN zu einer Ermächtigung der Hochschule zu bewegen. Diese Bemühungen setzte es nach dem Beschluß des Landtages verstärkt fort. Sie sind aber schon frühzeitig an der Haltung der KVN, die institutionelle Ermächtigungen aus grundsätzlichen Erwägungen ablehnt, gescheitert (vgl. auch Antworten der Landesregierung vom 28.1.1983, Drs 10/766, S. 27, und vom 31.1.1984, Drs 10/2293, S. 13).

Untätigkeit des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur bezüglich der Erhebung eines angemessenen Nutzungsentgelts

Das Ministerium hat aber seit 1981 auch keine Erhöhung des Nutzungsentgelts in diesem Einzelfall vorgenommen:

1. Die Hochschule hat dem LRH im Juli 1981 berichtet, daß die geforderte angemessene Erhöhung des Nutzungsentgelts nur seitens des Ministeriums durchgeführt werden könne. Die Hochschule sei an entsprechende Erlasse gebunden.
2. Der LRH hat das Ministerium in den Jahren 1982, 1987, 1989, 1991 und 1992 an die Beantwortung der Prüfungsmitteilungen vom 12.3.1981 erinnert.
3. Im November 1993 hat das Ministerium geantwortet, es habe die Hochschule um ergänzende Stellungnahme gebeten. Ferner habe es für die Abrechnung der Sachkosten einen anderen Tarif für anwendbar erklärt, und schließlich sehe der Entwurf der Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin im ambulanten Bereich einen höheren Vorteilsausgleich vor.

Zu der Höhe des von dem betreffenden Abteilungsvorsteher zu entrichtenden Nutzungsentgelts hat sich das Ministerium nicht weiter geäußert.

4. Im März 1994 hat der LRH das Ministerium gebeten mitzuteilen, was es in den vergangenen zwölf Jahren unternommen hat, damit das Land wenigstens die ihm durch die Nebentätigkeit des Beamten entstehenden Kosten erstattet erhält.
5. Ebenfalls im März 1994 hat das Ministerium seine Bemühungen, aber auch die Schwierigkeiten dargestellt, eine wirkungsvolle Kosten- und Leistungsrechnung so-

wie ein betriebliches Controlling zu entwickeln und aufzubauen. Das Ministerium hat weiter mitgeteilt, es erwarte aus der z. Z. laufenden Untersuchung der Ambulanzen ergänzende Hinweise und Anregungen für ein von ihm zu konzipierendes Regelwerk für alle Kostenerstattungen und Abrechnungsverfahren, das einen angemessenen Ausgleich aller Interessen schaffen könne.

Im übrigen sei der Bericht der Hochschule zu den zur Beantwortung noch ausstehenden Textziffern der Prüfungsmittelungen angemahnt worden.

6. Im August 1994 hat das Ministerium dem LRH auf dessen Schreiben vom März des Jahres geantwortet, es werde in Kürze Stellung nehmen.
7. Nach erneuter Erinnerung im Juli 1995 hat das Ministerium im Dezember 1995 darauf hingewiesen, daß auf die Leistungen der (Pädiatrischen-)Kardiologischen Ambulanz, die eng an die Person des Abteilungsvorstehers gebunden seien, wegen der Ausbildung der Studierenden, der fachärztlichen Weiterbildung, der Erarbeitung und Umsetzung klinischer Forschungsergebnisse und der Versorgung herzkranker Kinder nicht verzichtet werden könne. Das Ministerium sei bemüht, die Unterdeckung der Ambulanzen durch erhöhte Erträge und Reduzierung der Kosten abzubauen. Zur Umsetzung des inzwischen vorliegenden Ambulanzgutachtens bestehe aber noch erheblicher Klärungsbedarf. Das Ministerium hat nochmals auf den neuen Sachkostentarif (oben Nr. 3) sowie auf höhere Nutzungsentgelte aufgrund einer Änderung der Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin vom April 1995 verwiesen.

Zu der Höhe des von dem Abteilungsvorsteher zu entrichtenden Nutzungsentgelts hat sich das Ministerium wiederum nicht geäußert.

8. Im März 1996 hat sich der LRH gegenüber dem Ministerium mit einigen Punkten des Ambulanzgutachtens auseinandergesetzt, soweit die (Pädiatrisch-)Kardiologische Ambulanz betroffen ist. Der LRH hat dazu ausgeführt, daß die globale Betrachtungsweise der Gutachter hier ohne Belang sei, wie es auch die allgemeinen Ausführungen des Ministeriums zur Kostensituation in den Ambulanzen der Hochschulkliniken seien. Es gehe vielmehr schlicht und einfach um die Frage, ob für die Inanspruchnahme der Ressourcen des Landes durch den Abteilungsvorsteher die Höhe des Nutzungsentgelts den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Die Kosten der Nebentätigkeit seien dem Ministerium seit den Prüfungsmittelungen vom 12.3.1981 hinsichtlich des Ärztlichen Dienstes bekannt. Sie waren und seien ohne großen Aufwand zu ermitteln. Dazu bedürfe es keiner exakten Kostenkalkulation aufgrund einer Vollkostenrechnung. Im übrigen bezögen sich die Ausführungen des Ministeriums auf allgemeine Maßnahmen in den 90er Jahren. Sie berührten nicht die Lösung des vorliegenden Einzelfalls, die noch im Jahre 1981 hätte erfolgen können.
9. Das Ministerium hat dem LRH daraufhin im August 1996 – also mehr als 15 Jahre nach den Prüfungsmittelungen vom 12.3.1981 – mitgeteilt: „Die Medizinische Hochschule Hannover ist von mir um eine weitere Stellungnahme gebeten worden. Sobald mir diese vorliegt, werde ich Ihr o. a. Schreiben beantworten. Ich bin um eine zügige abschließende Bearbeitung Ihrer Prüfungsmittelungen vom 12.03.1981 bemüht und bitte daher um stillschweigende Fristverlängerung.“

Am 13.3.1997 hat die Medizinische Hochschule Hannover die vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur erbetene Stellungnahme diesem gegenüber abgegeben. Ihr Inhalt ist aufgrund der Äußerung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 10.4.1997 bereits in den vorstehenden Sachverhalt eingearbeitet. Sie vermag die Beanstandungen des LRH nicht auszuräumen und stellt auch keine Beantwortung der Prüfungsmittelungen des LRH von 1981 dar.

10. Auch bei der Neuberufung des Nachfolgers für den bisherigen Abteilungsvorsteher hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur keinen Handlungsbedarf gesehen. Jedenfalls hat es der für die Nebentätigungsgenehmigungen seit 1.1.1994 nach der

Hochschulgesetzesnovelle zuständigen Medizinischen Hochschule Hannover keinerlei Weisungen erteilt.

Dem inzwischen für den in den Ruhestand versetzten Abteilungsvorsteher als Nachfolger berufenen und zum Vorsteher der Krankenabteilung III und Pädiatrischen Kardiologie bestellten Universitätsprofessor hat die Medizinische Hochschule Hannover im September 1996 jedenfalls wiederum die widerrufliche Genehmigung erteilt, wie sein Vorgänger im Wege der Nebentätigkeit aufgrund einer persönlichen Ermächtigung Kassenpatienten ambulant zu untersuchen und zu behandeln. Der Umfang dieser Nebentätigkeit dürfte nach der Angabe ihres durchschnittlichen zeitlichen Umfangs pro Woche annähernd den Umfang der Nebentätigkeit des Amtsvorgängers erreichen.

Würdigung

Die Säumnisse und Ausflüchte des Ministeriums sind nicht hinnehmbar.

Es hätte entweder die Nebentätigkeitsgenehmigung widerrufen und die KVN bzw. seit 1.1.1989 den Zulassungsausschuß gemäß § 96 V. Buch des Sozialgesetzbuchs vor die Alternative stellen müssen, der Medizinischen Hochschule Hannover eine Institutsermächtigung zu erteilen oder die kassenärztliche Versorgung herzkranker Kinder ohne den Abteilungsvorsteher auf andere Weise sicherzustellen. Oder es hätte das Nutzungsentgelt bis zu der nach der Rechtsprechung höchst zulässigen Grenze erhöhen (lassen) müssen.

Bezüglich des dem Lande entstandenen Schadens bleibt die Haftungsfrage zu prüfen.

5. Einzelplan 06 – *Ministerium für Wissenschaft und Kultur*
 Kapitel 06 65 – *Herzog-Anton-Ulrich-Museum, Braunschweig*

Planungs- und Ausführungsmängel einer Landesausstellung

Die Ausstellung „Heinrich der Löwe und seine Zeit“ 1995 hat fast dreimal soviel gekostet wie vorgesehen. Die Landesverwaltung hat aus den Fehlern und Versäumnissen bei der Ausstellung „Stadt im Wandel“ 1985, die fast doppelt so teuer war wie vorgesehen, keine Lehren gezogen, sondern die diesbezüglichen Beschlüsse des Landtages mißachtet.

Sachverhalt

1985 war in Braunschweig die Landesausstellung „Stadt im Wandel“ zu sehen. Ihre Ausgaben waren 1980 mit insgesamt 7 520 000 DM veranschlagt. Bis zum 31.12.1986 wurden schließlich 13 035 363,26 DM abgerechnet.

Der LRH hat in seinem Jahresbericht 1987 (Drs 11/1100) im einzelnen dargestellt, worauf diese Entwicklung zurückzuführen war. Der Landtag hat 1988 „beanstandet, daß es im Zusammenhang mit der Ausstellung in erheblichem Umfang zu nicht genehmigten und teilweise vermeidbaren Mehrausgaben gekommen und daß der Landtag nicht rechtzeitig über den erforderlichen Mittelbedarf unterrichtet worden ist“ (Drs 11/2551). Er hat die Fehler und Versäumnisse der Verwaltung – wie die nicht ordnungsgemäße Führung der Haushaltsüberwachungslisten – mißbilligt und schließlich „erwartet, daß die gemachten Erfahrungen bei der Planung, Organisation und Durchführung künftiger Ausstellungen beachtet werden“.

Entgegen diesen Erwartungen des Landtages sind die bei der Landesausstellung „Stadt im Wandel“ gemachten Erfahrungen bei der Planung, Organisation und Durchführung der Ausstellung „Heinrich der Löwe und seine Zeit“ nicht beachtet worden.

Die Verwaltung hat es vielmehr wiederum unterlassen, eine ordnungsgemäße Haushaltsüberwachungsliste zu führen. Sie hat zwar Einnahmen und Ausgaben, nicht jedoch Festlegungen aufgrund bereits eingegangener Verpflichtungen gebucht und damit beim

Abschluß weiterer Verträge die bereits eingegangenen Verpflichtungen nicht berücksichtigen können. Die Landesregierung hat den Landtag – entgegen dessen ausdrücklichen Wunsch – über den Mittelbedarf für die Ausstellung „Heinrich der Löwe und seine Zeit“ noch weniger unterrichtet als bei der Ausstellung „Stadt im Wandel“. Denn im Gegensatz zu der früheren Ausstellung hat sie die zweite überhaupt nicht gesondert veranschlagt.

Dies gab dem mit der Durchführung der Ausstellung „Heinrich der Löwe und seine Zeit“ befaßten Herzog-Anton-Ulrich-Museum wenig Planungssicherheit. Denn diesem standen für seine gesamte Museumsarbeit einschließlich der Pflege seiner Sammlungen und des Erwerbs von Sammlungsgegenständen in den für die Ausstellung bedeutsamen Jahren im Kapitel 06 65 Titelgruppe 65 nur folgende Beträge zur Verfügung.

Jahr	DM
1989	405 500
1990	405 900
1991	568 900
1992	869 100
1993	627 000
1994	587 000
1995	338 000
1996	346 000

Infolgedessen war das Museum darauf angewiesen, auf die Zusage des Ministeriums zu vertrauen, daß ausstellungsbedingter Mehrbedarf aus den zur zusätzlichen Förderung der staatlichen Museen bestimmten Lotto-/Totomitteln sowie Spielbankmitteln erfüllt werde.

Aufgrund dieses Konzepts sah das Museum zunächst von der Aufstellung eines in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Finanzierungsplans ab. Der erste Plan vom 14.5.1991 enthielt deshalb nur eine Zusammenstellung folgender Ausgaben:

	DM
Personalausgaben	1 384 631
Transporte und Versicherungen	1 020 000
Veröffentlichungen und wissenschaftliche Begleitungen	920 000
Ausstellungseinrichtung	550 000
Öffentlichkeitsarbeit und Museumspädagogik	370 000
Gesamtausgaben	4 244 631

Einen solchen Finanzierungsplan entwickelte das Museum – soweit überhaupt – erst im Laufe der weiteren Vorbereitungen:

Aufgrund einer weiteren Ausgabenschätzung vom 21.4.1992 schlug das Herzog-Anton-Ulrich-Museum der Stadt Braunschweig vor, sich mit einem Drittel an der Finanzierung der nunmehr nur noch auf 4,232 Millionen DM veranschlagten Ausgaben zu beteiligen. In seinem Vertragsentwurf sah das Museum eine Nachverhandlungsklausel für den Fall vor, daß sich die Kosten erhöhen. Die Stadt ging auf diese Klausel jedoch nicht ein. Sie sagte lediglich 1,4 Millionen DM zu.

Als weiteren Geldgeber gewann das Museum sodann die Stiftung Niedersachsen mit einem Betrag von 810 000 DM sowie die Kulturstiftung der Länder mit einem Betrag von letztlich 620 000 DM hinzu. Auf der Grundlage des sich danach herauschälenden Finanzierungsplans sollte das Land zu den unverändert auf 4,2 Millionen DM veranschlagten Gesamtausgaben noch 1,4 Millionen DM beisteuern.

Über die Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Verkaufserlösen bestanden weiterhin allenfalls vage Vorstellungen. Erst ein „Finanzierungsplan“ vom 29.4.1994 berücksichtigt solche Einnahmen.

Bis zum Ende des Jahres 1994 ging das Museum auch noch davon aus, die Ausstellung ohne Hinzuziehung eines Ausstellungsarchitekten durchführen zu können. Erst dann erkannte es, daß es aufgrund der strengen Ausstellungsbedingungen der Leihgeber die Ausstellung ohne professionelle Unterstützung durch einen solchen Ausstellungsarchitekten nicht würde verwirklichen können. Von da an erwiesen sich die Ausgabeschätzungen als völlig unrealistisch. Allein im Ausstellungsjahr 1995 entfielen auf folgende Einzelpositionen nachstehende Beträge:

	DM
Personalausgaben	444 600
Verwaltung	85 050
Garderobe/Aufsichtsdienst	482 600
Reinigungsdienst	16 500
Burgplatzinfrastruktur	28 200
Transporte und Versicherungen	711 400
Veröffentlichungen und wissenschaftliche Begleitungen	–
Ausstellungseinrichtung	3 364 500
Modellbau	221 000
Kartographie	87 000
Katalogredaktion	48 100
Katalog	975 300
Öffentlichkeitsarbeit und Museumspädagogik	2 278 350
sonstige Ausgaben	212 600
Gesamtausgaben	8 955 200

Unter Hinzurechnung der vom Museum im einzelnen nicht aufgeschlüsselten Ausgaben der Jahre 1992 bis 1994 von 1 302 600 DM sowie der für das Jahr 1996 geleisteten Ausgaben von 957 264 DM lagen die Gesamtausgaben der Ausstellung bei 11,215 Millionen DM.

Die Ausgabensteigerung ist nicht zuletzt auf folgende Umstände zurückzuführen:

Das Museum hatte mit vielen Leihgebern der Ausstellungsgegenstände nicht rechtzeitig die bedeutsamen Modalitäten abgeklärt. Es mußte deswegen deren Forderungen nachgeben und den Architekten mehrfach um kostentreibende Planungsänderungen bitten.

Der hinzugezogene Ausstellungsarchitekt setzte in seinem Vertrag vom 10.3.1995 die Regelung durch, daß die „bei solchen Projekten übliche öffentliche Ausschreibung der jeweiligen Leistungen, vor allem von Produzenten und Handwerkern, ... im vorliegenden Fall wegen der extremen Zeitknappheit und des besonderen Anspruches an die auszuführenden Arbeiten nicht durchführbar (ist). Eine Ausschreibung benötigt in der Regel mindestens 4 – 6 Wochen, einen Zeitraum, der bei einem projektierten Eröffnungstermin für 05. August 1995 nicht zur Verfügung steht. Aus diesem Grunde wurde mit dem Auftraggeber die Vereinbarung getroffen, nur Angebote einzuholen, diese zu prüfen und entsprechend zu vergeben“.

Von dieser Regelung wurde danach durchgängig Gebrauch gemacht. Bisweilen wurde lediglich eine Firma zur Abgabe eines Angebots aufgefordert, so daß nicht einmal ein Vergleich zwischen verschiedenen Angeboten möglich war.

Gegenüber den Gesamtausgaben von 11,2 Millionen DM hat das Land nur folgende Einnahmen erzielt:

	DM
Stadt Braunschweig	1 400 000
Kulturstiftung der Länder	620 000
Stiftung Niedersachsen	810 000
Stiftung ÖVB	98 000
Sponsoren	300 000
Eintrittsgelder und Verkaufserlöse	4 330 700
Einnahmen insgesamt	7 558 700

Letztlich hat das Land danach statt der vom Herzog-Anton-Ulrich-Museum ursprünglich vorgesehenen 1,4 Millionen DM 3,7 Millionen DM getragen.

Die Ausgaben sind kassenwirksam geworden. Im Ausstellungsjahr 1995 ist es dabei zu einer ungenehmigten Haushaltsüberschreitung in Höhe von 960 542,09 DM gekommen.

Kritik des LRH

Auch wenn die Ausstellung ein großer Erfolg war – die Zahl der Besucher hat sich gegenüber den ersten Annahmen verdoppelt –, so hat ihn das Land doch zu teuer bezahlt. Bei sorgfältigerer Planung, insbesondere rechtzeitiger Aufstellung eines schlüssigen Finanzierungsplans und früherer Einschaltung eines Ausstellungsarchitekten, genaueren Leistungsbeschreibungen und öffentlicher Ausschreibung von Leistungen hätten sich die Ausgaben wesentlich vermindern lassen.

Das Museum hat es an einer sorgfältigen Ausgabenüberwachung fehlen lassen. Insbesondere hat es bereits eingegangene Verpflichtungen in der Haushaltsüberwachungsliste nicht vermerkt. Infolge solcher Versäumnisse mußte dem Museum zwangsläufig der Überblick über die zur Verfügung stehenden Mittel verloren gehen.

Die entscheidenden Fehler liegen aber darin, daß die Ausstellung im Landeshaushalt nicht gesondert veranschlagt und für sie nicht rechtzeitig ein ausgeglichener Finanzierungsplan aufgestellt worden ist, sowie darin, daß aus den bitteren Erfahrungen der Ausstellung „Stadt im Wandel“ entgegen den Beschlüssen des Landtages nicht die notwendigen Folgerungen gezogen worden sind. So hat es insbesondere an einer rechtzeitigen sachlichen Konzeption, rechtzeitiger Einschaltung Dritter und rechtzeitiger Vergabe von Leistungen an Dritte gefehlt.

Äußerung der Landesregierung

Demgegenüber vertritt die Landesregierung die Auffassung, es habe „keine Veranlassung“ bestanden, „den Landtag über den Mittelbedarf für diese Sonderausstellung zu unterrichten“, weil sie „unter Einbeziehung erheblicher Drittmittel ... ausschließlich aus vorhandenen – und somit vom Landtag bereits genehmigten – Ansätzen sowie aus Eintrittsgeldern und Verkaufserlösen finanziert worden“ sei. Im übrigen sei eine sorgfältigere Planung weder notwendig noch möglich gewesen.

Die Landesregierung hält bei Ausstellungen dieser Größenordnung Kalkulationsrisiken für hinnehmbar, weil die „Randbedingungen ... bei einer so großen und bedeutenden kostenträchtigen Sonderausstellung“ kaum anderes zuließen. So werde sich z. B. kein Leihgeber auf drei Jahre im voraus festlegen lassen, ob er ein Objekt ausleiht oder es wegen Eigenbedarfs zurückhalten wird, ob er Leihgebühren nimmt, welche Versicherung er wählt, wie hoch das Objekt dann versichert ist, wie es transportiert werden soll und zu welchen konservatorischen Bedingungen das Objekt auszustellen ist.

Die Landesregierung führt zur Veranschaulichung dieser Kalkulationsrisiken folgendes Beispiel an.

„Aus einem benachbarten Domschatz wird ein großformatiger Teppich als Leihgabe gewünscht. Mehrere Monate vorab wird per Telefon geklärt, ob die Anfrage überhaupt Aussicht auf Erfolg hat und an wen die Anfrage zu schicken ist. Dann wird die Anfrage zwischen dem Superintendenten, dem Kustos des Domschatzes, dem Kirchenvorstand und den darin vertretenen Gruppierungen, der überörtlichen Denkmalpflege und dem Museum ‚beredet‘. Telefonisch wird dem Museum gegenüber die Ausleihe des Teppichs abgesagt, dann wieder zugesagt unter sehr ungewöhnlichen Bedingungen (Herstellung einer Einzelvitrine, die 70 % Luftfeuchtigkeit ermöglicht), schließlich wieder abgesagt. Die schon in der Fertigung befindliche Einzelvitrine muß in die große Vitrinenreihe eingefügt werden, damit sie nicht mit großem Kostenaufwand vergeblich produziert worden ist.“

Würdigung

Der LRH ist sich mit der Landesregierung einig darin, daß eine auch nur halbwegs realistische Finanzierungsplanung bei einer solchen Vorgehensweise nicht möglich ist. Gerade deshalb kann eine solche Handlungsweise von Landesdienststellen und ihren Bediensteten, die mit ihnen anvertrauten öffentlichen Geldern haushalten müssen, nicht hingenommen werden. Es reicht eben nicht aus, sich bis zum Ende der Planungsphase mit telefonischen Anfragen zu begnügen. Erforderlich ist vielmehr, daß entsprechende Vorverträge geschlossen werden, die die Rahmenbedingungen so festlegen, daß im weiteren von einigermaßen verbindlichen Planungsdaten ausgegangen werden kann. Der LRH hält es auch im Falle des zitierten Beispiels für absolut verfehlt, nur aufgrund vager telefonischer Absprachen kostenaufwendige Einzelstücke (Vitrinen) herzustellen, die sich beim Scheitern der Leihgabe nur aufwendig in andere Gegebenheiten einpassen lassen, um die Investition nicht vergeblich erscheinen zu lassen. Ein solches Verfahren kann letztlich nur dazu führen, daß hierauf gegründete „Planungen“ zerrinnen und ein Soll-Ist-Vergleich eine immense Kostensteigerung belegt.

Der LRH kann auch die in diesem Zusammenhang geäußerte Auffassung nicht teilen, für eine Landesausstellung könne ein Finanzierungsplan „selbstverständlich erst erstellt werden, wenn alle Daten dazu bekannt sind, die zu einem überwiegenden Teil von Dritten, wie z. B. Leihgebern und Autoren geliefert werden“.

So wie die Bauverwaltung in der Lage ist, anhand von Erfahrungs- und Richtwerten vor Erarbeitung detaillierter Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen gemäß § 54 LHO für die Veranschlagung von Baumaßnahmen gemäß § 24 LHO „Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen“ vorzulegen, „aus denen ... die Kosten ... sowie die vorgesehene Finanzierung ... ersichtlich sind“, und wie § 24 LHO für alle vergleichbaren Maßnahmen vergleichbare Finanzierungspläne vorschreibt, muß auch von den Kustoden der Museen erwartet werden, daß sie aufgrund ihrer akademischen Ausbildung und ihrer Berufserfahrung in der Lage sind, auf der Basis von Erfahrungswerten für Landesausstellungen Finanzierungspläne aufzustellen, aus denen sich die Größenordnung des Risikos des Ausstellungsträgers ergibt.

Nach Ansicht des LRH dürfen sich jedenfalls Fehler wie bei den Landesausstellungen „Stadt im Wandel“ 1985 und „Heinrich der Löwe und seine Zeit“ 1995 bei künftigen Ausstellungen – wie der Ausstellung „350 Jahre Westfälischer Friede“ in Münster und Osnabrück, an der sich das Land mit einer Zuwendung beteiligt – nicht wiederholen.

Die Erörterungen mit der Landesverwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

6. Einzelplan 07	– Kultusministerium
Kapitel 07 05	– Schulaufsicht
Kapitel 07 10	– Grundschulen, Hauptschulen, Grund- und Hauptschulen, Haupt- und Realschulen, Orientierungsstufen
Kapitel 07 20	– Berufsbildende Schulen – in kommunaler Trägerschaft –

Mangelnde Konsequenz bei der Verschlinkung der Schulaufsicht

Nach dem Schlußbericht der Arbeitsgruppe „Schulverwaltungsreform“ sollten 74 Stellen für Schulaufsichtsbeamte „entfallen bzw. in anderen Bereichen verwendet werden“ können. Tatsächlich sind im Stellenplan für die Schulaufsicht ab 1.2.1997 54 derartige Stellen in Abgang gestellt. In den Schulkapiteln 07 10 und 07 20 sind aber zusätzlich 50 Planstellen für die Schulaufsicht ausgewiesen, weil das weiter zu besoldende überzählige Personal im Schuldienst nicht gegen dessen Willen zu verwenden ist, obwohl es eine Lehramtsbefähigung besitzt. Damit ist insoweit nur der falsche Anschein eines Erfolgs der Schulverwaltungsreform bewirkt.

Falls das Kultusministerium die Probleme anders nicht rechtzeitig löst, darf es die Ausschlussfrist in § 109 Abs. 2 Niedersächsisches Beamtengesetz zur Versetzung der überzähligen Beamten in den einstweiligen Ruhestand nicht versäumen.

Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) vom 20.5.1996 (Nds. GVBl. S. 232) sind mit Wirkung vom 1.2.1997 die gesetzlichen Voraussetzungen für die durch die Arbeitsgruppe „Schulverwaltungsreform“ angeregte Neuordnung der staatlichen Schulverwaltung geschaffen worden. Nach § 119 NSchG sind seitdem nur noch das Kultusministerium und die Bezirksregierungen Schulbehörden. Die Schulaufsichtsämter sind aufgelöst. Durch diese Reform sollte u. a. die Einsparung oder anderweitige Verwendung von 74 Planstellen für Schulaufsichtsbeamte erreicht werden.

Die Landesregierung hatte bereits am 5.3.1996 – vorbehaltlich der erwarteten gesetzlichen Regelung – beschlossen, daß sämtliche am 31.1.1997 bestehenden Schulaufsichtsämter zunächst Außenstellen der Bezirksregierungen werden. Die Bezirksregierungen nehmen seitdem alle Aufgaben der Schulbehörden wahr, soweit sie nicht dem Kultusministerium vorbehalten sind.

Der LRH hat sich in verschiedenen Stellungnahmen zur Schulverwaltungsreform geäußert, so u. a. schriftlich am 7.3.1996 gegenüber dem Landtag. Der LRH hat sich auch zu den erwarteten Stelleneinsparungen bei den Schulaufsichtsbeamten geäußert und diese angesichts des vorgesehenen Abbaus von Aufgaben nicht für unrealistisch gehalten.

Im Zuge der Neuorganisation sollen vor allem Planstellen in der Schulaufsicht wegfallen. Im Stellenplan des Einzelplans 07 für die Hj. 1997 und 1998 sind zwar in Kapitel 07 05 – Schulaufsicht – 54 Planstellen für Schulaufsichtsbeamte in Abgang gestellt. 50 dieser Planstellen sind aber lediglich in die Schulkapitel 07 10 und 07 20 verlagert worden, um sie – letztlich – für den Schuldienst zu „retten“. Im einzelnen handelt es sich um 46 Planstellen der Besoldungsgruppe A 15 – Schulamtsdirektor/-in –, die nach Kapitel 07 10, und um vier Planstellen der Besoldungsgruppe A 16 – Leitende(r) Regierungsschuldirektor/-in –, die in das Kapitel 07 20 verlagert worden sind. Die Planstellen sind in Kapitel 07 10 weiter unter der Bezeichnung „Schulamtsdirektor/-in“ ausgewiesen, bei Kapitel 07 20 als „Leitende(r) Regierungsschuldirektor/-in“ mit der zusätzlichen Stellenbezeichnung „– als Dezernent/-in in der Schulaufsicht auf Bezirksebene –“. Die Stellen sind außerdem mit einem ku-Vermerk versehen und sollen nach dem Ausscheiden der Stelleninhaber/-innen in solche für Oberstudiendirektor/-innen bzw. in solche für Realschulrektor/-innen umgewandelt werden. Bis dahin sollen die Stelleninhaber weiterhin „für Aufgaben der Schulaufsicht eingesetzt“ werden, soweit sie nicht Sonderurlaub gemäß § 15 Sonderurlaubsverordnung haben. Sie sollen aber abweichend von § 50 LHO auf Stellen des Schulbereichs geführt werden.

Die von der Landesregierung zunächst propagierte und nach den Beratungen im Landtag von allen erwartete Einsparung von Planstellen in der staatlichen Schulverwaltung ist damit nicht erreicht. Die Ausweisung von Planstellen für die Schulaufsicht in den Schulkapiteln widerspricht dem auch durch das Haushaltsgrundsätzegesetz vorgeschriebenen Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. Der weitere Einsatz der auf diesen Stellen geführten Beamten in der Schulaufsicht ist nicht hinnehmbar. Insbesondere gilt dies für die Stellen der Schulamtsdirektoren, da es eine Schulaufsicht auf Kreisebene seit 1.2.1997 nicht mehr gibt.

Der LRH hatte in der 84. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 7.11.1996 angeregt, den Inhabern der aus der Schulaufsicht verlagerten Stellen Lehrerfunktionen zu übertragen. Damit wären dann zwar auch keine Einsparungen erzielt, aber wenigstens eine Verwendung in einem anderen Bereich herbeigeführt worden, wie sie die Arbeitsgruppe „Schulverwaltungsreform“ alternativ vorgeschlagen hatte. Als Beitrag zur Entspannung der Unterrichtssituation in den öffentlichen Schulen wäre eine solche Lösung akzeptabel. Sollten sich unüberwindliche beamten- und besoldungsrechtliche Hürden für den schulischen Einsatz der bisherigen Schulaufsichtsbeamten ergeben, die ihren Einsatz als Lehrer ausschließen, und sollte auch eine dienstliche Freistellung der Beamten, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, nach § 15 Sonderurlaubsverordnung nicht in Frage kommen, müßte das Land die Beamten gemäß § 109 Abs. 2 Niedersächsisches Beamten-gesetz (NBG) in den einstweiligen Ruhestand verset-

zen. Die Versetzungen müßten innerhalb von sechs Monaten (Ausschlußfrist) nach der Auflösung der Schulaufsichtsämter ausgesprochen werden, mithin spätestens bis zum 31.7.1997. In diesen Fällen müßten allerdings auch die Planstellen eingespart werden. Damit würden dann auch die ursprünglich beabsichtigten Einsparungen erreicht.

Der LRH hat daher das Kultusministerium aufgefordert, die notwendigen Entscheidungen so rechtzeitig herbeizuführen, daß sich die Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand entweder erübrigen oder gemäß § 109 Abs. 2 NBG rechtzeitig ausgesprochen werden können.

Das Kultusministerium hoffte zwar, bis zum Beginn der Ausschlußfrist am 1.2.1997 alle Problemfälle zu lösen. Nach dem Stand vom 22.11.1996 waren jedoch 43 Personen noch nicht untergebracht. Sie wären nach § 109 Abs. 2 NBG in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, wenn sich für sie keine andere Lösung finden lassen sollte.

Das Kultusministerium erwartet, daß Ende 1997 allein das Stellensoll für Schulamtsdirektoren noch um mindestens acht, höchstens allerdings 18 Stellen, überschritten sein wird, auch wenn alle Dezernenten, die bisher einen Vorruhestandsantrag im Rahmen der „58er-Regelung“ gestellt oder eine solche Absicht geäußert haben, von dieser Regelung Gebrauch machen sollten.

Danach ist zu befürchten, daß das Land nicht alle in Frage kommenden Personen rechtzeitig vor Ablauf der Ausschlußfrist untergebracht haben wird. Da dann eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand im Rahmen des § 109 Abs. 2 NBG nicht mehr ausgesprochen werden könnte, stünden die verbleibenden Beamten für die Unterrichtsversorgung nicht zur Verfügung. Im Rahmen der neu organisierten Schulverwaltung wären sie nicht nur entbehrlich, sondern geradezu störend. Dies wäre nach Auffassung des LRH nicht hinnehmbar, zumal eine – spätere – Verwendung im Schuldienst auch dann möglich wäre, wenn der Weg des § 109 Abs. 2 NBG beschritten würde.

Mit Schreiben vom 6.3.1997 und 27.3.1997 hat das Kultusministerium zu Recht darauf hingewiesen, daß § 109 Abs. 2 NBG die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nur zulasse, aber nicht gebiete. Mit Rücksicht auf den Widerstand des potentiell betroffenen Personals wolle aber die Landesregierung „von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen“. Jedenfalls solle die „erwogene Versetzung überzähliger Schulaufsichtsbeamter in den einstweiligen Ruhestand nach § 109 Abs. 2 NBG ... nicht weiterverfolgt werden“, weil „der mit eventuellen ‚Zwangspensionierungen‘ verbundene Verwaltungsaufwand und die dadurch bei den betroffenen Beamten erzeugte Unruhe als nicht vertretbar“ erscheine. Die bei den früheren Schulaufsichtsämtern tätigen Dezernentinnen und Dezernenten seien mit Wirkung vom 1.2.1997 an die Bezirksregierungen versetzt worden. Die Landesregierung werde den Landtag darüber unterrichten, „was mit den nach der Schulaufsichtsreform entbehrlichen Schulaufsichtsbeamtinnen und Beamten geschehen ist bzw. geschehen soll“.

Nach Auffassung des LRH ist es nicht zulässig, Inhaber von Planstellen, die in den Schulkapiteln ausgewiesen sind, an die Bezirksregierungen zu versetzen und damit die Stellenverlagerung faktisch wieder rückgängig zu machen. Im übrigen rechtfertigen die Argumente des Kultusministeriums die nutzlose Weiterbeschäftigung von voraussichtlich 18 Schulaufsichtsbeamten nicht.

Das Kultusministerium hält den weiteren Einsatz dieser Beamten in der Schulaufsicht jedoch nicht für „nutzlos“, sondern „angesichts des Umfangs und der langfristigen Auswirkungen der Schulverwaltungsreform für sachgerecht“. Es hält es „jedenfalls aber für hinnehmbar, daß in der Übergangszeit für einen im Hinblick auf die Altersstruktur des Schulaufsichtspersonals überschaubaren Zeitraum ein geringfügiger rechnerischer Personalüberhang besteht“, zumal die „Arbeitsbelastung, die im Zuge der Umsetzung der Schulaufsichtsreform entsteht, auf diese Weise etwas gemildert werden“ könne.

Da die Schulaufsichtsreform im wesentlichen auf einem Aufgabenabbau beruht, entsteht durch ihre Umsetzung keine besondere Arbeitsbelastung. Im übrigen ließe sich ei-

ne solche Arbeitsbelastung durch überhängiges Personal auch nur mildern, wenn dieses Personal in allen Bereichen gleichmäßig zur Verfügung stünde.

Die Argumentation des Kultusministeriums vermag daher nicht zu überzeugen. Bei einer Versetzung der 18 Schulaufsichtsbeamten in den einseitigen Ruhestand würde das Land jährlich mindestens 0,5 Millionen DM sparen.

Die Erörterungen mit dem Kultusministerium sind noch nicht abgeschlossen.

- | | |
|------------------|---|
| 7. Einzelplan 08 | – Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr |
| Kapitel 08 20 | – Straßenbauverwaltung |

Unzulässige Nebentätigkeit beim Bau sogenannter Modellradwege

Angehörige eines Straßenbauamts haben im Zusammenhang mit dem Bau sogenannter Modellradwege für Gemeinden in Nebentätigkeit Entwurfs-, Bauvorbereitungs- und Bauüberwachungsaufgaben wahrgenommen, ohne daß dies von der zuständigen Behörde genehmigt worden war. Eine Genehmigung hätte hierfür auch nicht erteilt werden dürfen.

Umfang der Nebentätigkeiten

Das Land läßt an Landesstraßen sogenannte Modellradwege durch Gemeinden oder Samtgemeinden bauen (Abschnitt V, Nr. 26 „Bau von Radwegen an Landesstraßen durch Gemeinden – kein Modell“). Grundlage hierfür ist jeweils eine vertragliche Regelung zwischen dem Land und der Kommune auf der Basis einer Mustervereinbarung des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Die Verträge sehen u. a. vor, daß die Gemeinde oder Samtgemeinde sich verpflichtet, die Radwege zu planen, zu bauen und nach Fertigstellung (Abnahme der Baumaßnahme) das Eigentum an den Wegeflächen auf das Land zu übertragen. Die Straßenbaulast – insbesondere die Unterhaltung der Radwege – liegt fortan bei der Straßenbauverwaltung des Landes. Das Land beteiligt sich im Regelfall mit 50 v. H. an den Kosten für den Grunderwerb, die Planung und den Bau der Radwege.

Im Zusammenhang mit dem Bau solcher Modellradwege haben Bedienstete eines Straßenbauamts für mehrere – in dessen Zuständigkeitsbereich liegende – Gemeinden gegen Entgelt Planungs-, Entwurfs-, Bauvorbereitungs- und Bauüberwachungsarbeiten übernommen. Die Höhe der Vergütung bewegte sich zwischen 30 DM und 70 DM pro Stunde. Diese Nebentätigkeiten wurden von dem Leiter des Straßenbauamts, der dies als eine „pragmatische Lösung“ zur Unterstützung der insoweit überforderten Gemeinden betrachtete, überwiegend schriftlich angeordnet.

So hat

- ein Bediensteter auf Anordnung des Straßenbauamts die Planung eines Modellradwegs übernommen und der Gemeinde dafür – ohne Stundenangabe – 9200 DM in Rechnung gestellt,
- derselbe Bedienstete ohne Anordnung oder Genehmigung einen Modellradweg geplant und hierfür von einer anderen Gemeinde für 106 Stunden Arbeitszeit 4400 DM erhalten,
- ein anderer Bediensteter aufgrund einer Anordnung des Amtsleiters die Ausschreibung, Bauüberwachung und Abrechnung zweier Radwegemaßnahmen durchgeführt und den Gemeinden für 88,5 Stunden bzw. 138 Stunden zusammen rd. 9800 DM berechnet,
- ein weiterer Bediensteter aufgrund einer Anordnung die Planung, Ausschreibung, Bauüberwachung und Abrechnung eines Modellradwegs einer Gemeinde übernommen. Für die abgerechneten 150,5 Stunden erhielt er rd. 19 500 DM.

Zwei weitere Bedienstete, die im Zusammenhang mit dem Bau eines Radwegs Vermessungsarbeiten durchführten, erhielten für diese vom Amtsleiter nur mündlich angeordnete Nebentätigkeit eine Vergütung von zusammen rd. 3700 DM.

In den Fällen, in denen die Nebentätigkeit angeordnet war, wurde bestimmt, daß sie außerhalb der üblichen Arbeitszeit auszuüben sei. Ob dies immer beachtet wurde, konnte der LRH nicht überprüfen. In einem Fall hat er allerdings festgestellt, daß ein Bediensteter an einer Dienstbesprechung im Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr teilgenommen hatte, und zwar ausweislich der Teilnehmerliste als Vertreter einer Gemeinde. Ihm war vom Leiter des Straßenbauamts als „Überstundenausgleich für private Angelegenheiten“ Dienstbefreiung erteilt worden.

Rechtswidrigkeit der Nebentätigkeiten

Der Leiter des Straßenbauamts war nicht befugt, die Nebentätigkeiten anzuordnen. Nach der Zuständigkeitsregelung in der Straßenbauverwaltung war für die Anordnung der Nebentätigkeiten das Landesamt für Straßenbau zuständig. Das Landesamt hatte mit Erlaß vom 16.1.1986 den Ämtern ausdrücklich mitgeteilt, daß die Entscheidung über Nebentätigkeiten von Beamten und Angestellten weiterhin beim Landesamt liege. Somit war die Anordnung der Nebentätigkeiten schon aus diesem Grunde rechtswidrig.

Hinzu kommt, daß die vom LRH festgestellten Nebentätigkeiten auch von der zuständigen Behörde nicht hätten angeordnet oder genehmigt werden dürfen. Da die Bediensteten Arbeiten zu übernehmen hatten, die zum Aufgabenfeld ihres Hauptamts zählten, stand der § 71 a Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) einer Nebentätigkeitsgenehmigung entgegen. Nach dieser Vorschrift sollen Beamte – für Angestellte gilt dies nach § 11 BAT entsprechend – grundsätzlich nicht Aufgaben als Nebentätigkeit übertragen werden, die dem Hauptamt zuzuordnen sind.

Selbst wenn davon ausgegangen wird, daß die Aufgaben, Planung und Bau der konkreten Radwege, durch die jeweilige Vereinbarung auf die Gemeinde übergegangen waren, und dieser Bereich daher nicht mehr zu den Aufgaben des Hauptamts zählte, ist im Ergebnis nicht anders zu entscheiden. Denn in jedem Fall konnten durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden, so daß eine Genehmigung aufgrund des § 73 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NBG zu versagen gewesen wäre. Die Gemeinden, für die die Bediensteten tätig wurden, waren wegen der Übernahmeverpflichtung des Landes vertraglich verpflichtet, die Arbeiten zur Herstellung der Radwege jeweils mit der Straßenbauverwaltung abzustimmen. Sowohl bei dieser laufenden Begleitung der Baumaßnahmen durch die Straßenbauverwaltung als auch bei der späteren Übernahme konnte die Nebentätigkeit den Bediensteten in einen Widerstreit mit seinen dienstlichen Pflichten bringen.

Nutzung landeseigener Einrichtungen ohne Entgelt

Aus den Ausschreibungsunterlagen war erkennbar, daß zwei Bedienstete für ihre Nebentätigkeit landeseigene Einrichtungen in Anspruch genommen haben mußten, da die vorgefundenen Berechnungen und Ausdrucke nur über das amtsinterne Großrechnernetz möglich waren. Ein Entgelt für die Nutzung der Einrichtungen wurde nicht erhoben.

Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung hat mitgeteilt, sie werde in Zukunft dafür Sorge tragen, daß die formellen Voraussetzungen für die Anordnung bzw. Genehmigung von Nebentätigkeiten sorgfältig eingehalten werden. Wegen der Gefahr einer Interessenkollision werde in Zukunft von derartigen Maßnahmen Abstand genommen. Soweit bei der Nebentätigkeit landeseigene Einrichtungen genutzt wurden, seien die betroffenen Mitarbeiter mittlerweile aufgefordert worden, Nutzungsentgelte von insgesamt rd. 180 DM zu entrichten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

8. Einzelplan 08 – Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
 Kapitel 08 30 – Häfen- und Schifffahrtsverwaltung

Beschaffung einer Seevermessungsanlage

Die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung hat für Peilmessungen eine Seevermessungsanlage beschafft. Da es versäumt wurde, die für einen ständigen Einsatz erforderlichen personellen Voraussetzungen zu schaffen, wurde die Anlage nur vorübergehend genutzt.

Zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit sind im Bereich der Häfen in regelmäßigen Abständen Peilungen durchzuführen und diese in Peilplänen zu belegen.

Im Jahr 1990 entschloß sich das Hafenamts Wilhelmshaven aufgrund einer Kosten-Nutzen-Analyse, die in seinem Zuständigkeitsbereich erforderlichen Peilungen nicht mehr von Vermessungsbüros durchführen zu lassen, sondern diese Aufgabe in eigener Regie zu erledigen. Nach den Berechnungen der Verwaltung würde die Erfüllung dieser Aufgabe durch das Amt einen Kostenvorteil von rd. 5000 DM pro Jahr bringen.

Um die Peilungen selbst durchführen zu können, mußte das Amt eine Seevermessungseinrichtung beschaffen, bestehend aus einem Tiefenmeßgerät, das ohnehin zu ersetzen war, einer Ortungseinrichtung und einer Auswerteeinrichtung. Für die Beschaffung wurden einschließlich Software und Schulung 370 000 DM veranschlagt. Zusätzlich wurden nach der Kosten-Nutzen-Analyse noch die Einstellung eines Vermessungstechnikers und die Höhergruppierung des Schiffsführers für erforderlich gehalten.

Die Anlage wurde 1990 beschafft und montiert. Nach der Abnahme der Anlage im Juni 1991 führte das Amt zunächst auch mehrere Peilungen durch. Diese Tätigkeit wurde dann jedoch im November 1993 eingestellt, da das Amt mittlerweile zu der Erkenntnis gelangt war, daß diese Aufgabe mit dem vorhandenen Personal nicht zu erledigen sei. Zwar war dem Amt im Jahr 1992 die von vornherein für erforderlich gehaltene Stelle der Vergütungsgruppe V c BAT für einen Vermessungstechniker zugewiesen worden; dies reichte nach Einschätzung des Hafenamts jedoch nicht aus. Vielmehr hielten das Amt und die Bezirksregierung eine weitere Stelle der Vergütungsgruppe V b BAT für unabdingbar. Diese weitere Stelle, die die Wirtschaftlichkeit der Erfüllung der Aufgabe in eigener Regie in Frage gestellt hätte, wurde nicht bewilligt. Da nach Ansicht des Amts das Risiko eigener Peilungen ohne zusätzliches Fachpersonal nicht mehr getragen werden konnte, wurde die Ortungseinrichtung, deren Beschaffung mit rd. 180 000 DM kalkuliert war, Ende 1993 wieder demontiert.

Seither werden die Peilungen wieder in vollem Umfang durch private Unternehmer durchgeführt. Die Ortungseinrichtung lagert, wie der LRH bei einer Prüfung im Jahr 1996 feststellen mußte, verpackt im Hafenamts. Da nicht mehr beabsichtigt ist, das Gerät bestimmungsgemäß zu verwenden, soll das Amt auf Anweisung der Bezirksregierung prüfen, ob und ggf. wie eine weitere Verwertung möglich ist. Notfalls soll die Einrichtung dem Hafenamts Brake, das ein gleiches Gerät benutzt, zur Verfügung gestellt werden, um sie für Reparaturen „ausschlachten“ zu können.

Die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung hat gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verstoßen, da sie ein Gerät beschafft hat, ohne den hiermit verbundenen personellen Bedarf sachgerecht zu ermitteln und die Realisierbarkeit des Stellenmehrbedarfs zu klären.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

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

Vom Förderbegehren zur Dauerfinanzierung – Entwicklung einer Fördermaßnahme

Das Land fördert Aufbau und Betrieb einer mit Instituten einer Hochschule vernetzten Gesellschaft im Rahmen seines Technologieprogramms. Dies geschah in Ergänzung einer Fördermaßnahme, für die der Bund der Hochschule, in deren Umfeld die Gesellschaft tätig wurde, bereits eine Finanzierungszusage zur Vollfinanzierung gegeben hatte. Die gebotene Abstimmung mit dem Bund wurde vorsätzlich unterlassen.

Das Land überführte die ursprünglich für fünf Jahre vorgesehene Förderung in eine Dauerfinanzierung, ohne sich zuvor von dem Erfolg der Maßnahme hinreichend überzeugt zu haben.

Das Land fördert im Rahmen seines Technologieprogramms eine gemeinnützige GmbH institutionell aus Mitteln des Wirtschaftsförderfonds. Die Gesellschaft befaßt sich mit der Forschung und Entwicklung sowie dem Technologietransfer auf dem Gebiet der rechnerintegrierten Produktion (CIM-Technik). In den Jahren 1988 bis 1992 wandte das Land im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung 5,53 Millionen DM auf.

Förderanlaß

Ende April 1987 unterrichtete der Leiter eines Instituts der Universität Hannover das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr über die Absicht des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFT), zur Errichtung von CIM-Technologie-Transferzentren für mittelständische Unternehmen ein Förderprogramm mit einem Volumen von ca. 200 Millionen DM aufzulegen. Er bat um finanzielle Unterstützung des Landes, um auch in Hannover ein solches Zentrum aufbauen zu können. Er bezifferte die erforderlichen Landesmittel für die gerätemäßige und personelle Grundausstattung des Projekts mit 5,095 Millionen DM. Weitere Mittel für die laufenden Kosten des Betriebs sollten durch einen Zuschuß des BMFT aufgebracht werden. Als Projektträger war eine noch zu gründende GmbH vorgesehen.

Die Universität stellte im Oktober des Jahres einen Förderantrag beim Bund. Als ausführende Stelle für das Projekt benannte sie das Institut, dessen Leiter das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr um eine ergänzende Landesförderung gebeten hatte. Das vom Bund zu fördernde Vorhaben „Entwicklung und Durchführung eines CIM-Technologie-Transfers“ wurde u. a. wie folgt beschrieben: „Ziel des Verbundprojekts ist es, in enger Zusammenarbeit der CIM-TT-Zentren an verschiedenen Standorten einen breitenwirksamen Technologietransfer in der Bundesrepublik auf dem Gebiet der rechnerintegrierten Fertigung (CIM) durchzuführen. Insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch Informationen, Seminare und Demonstrationen Orientierungshilfen bei der Einführung von CIM zu bekommen. ... Entsprechend der Langfristigkeit von CIM-Einführungen ist das Vorhaben auf eine Dauer von 5 1/4 Jahren angesetzt ...“. Außerdem erklärte die Universität als Antragstellerin, daß keine finanzielle Förderung bei einer anderen Stelle beantragt werde und keine Folgeausgaben entstünden.

Anfang November informierte der Institutsleiter das Ministerium über die der Universität inzwischen zugegangenen Förderzusage des Bundes. Dies geschah absprachegemäß. Das Ministerium hatte es aufgrund eines Hinweises des Institutsleiters nicht für ratsam erachtet, selbst Kontakt zum BMFT aufzunehmen, und es akzeptiert, von dem Institutsleiter über den dortigen Entscheidungsprozeß unterrichtet zu werden. Zur Finanzierungszusage des Bundes bemerkte der Institutsleiter, daß der damit verbundene umgehende Vorhabenbeginn nur vertretbar sei, wenn zeitgleich eine definitive Aussage des Ministeriums über die Komplementärfinanzierung von ca. 5,1 Millionen DM, verteilt auf die Jahre 1988 bis 1992 einschließlich, erfolge; im Falle des Ausbleibens einer entsprechenden Aussage des Landes verfielen nicht nur die Bundesmittel, sondern auch die Maßnahme insgesamt sei dann nicht zu realisieren.

Der Zuwendungsbescheid des BMFT vom 29.10.1987 an die Universität sah für das beantragte Projekt eine Vollfinanzierung vor.

Für die Durchführung des beim Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr beantragten Landesprojekts gründeten drei Institutsleiter der Universität Hannover und die Hannoversche Hochschulgemeinschaft am 23.12.1987 eine gemeinnützige GmbH, deren Zweck es sein sollte, Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der rechnerintegrierten Produktion (CIM) sowie Aus- und Fortbildungstätigkeit und Beratung auf diesem Gebiet zu betreiben. Der Satzungszweck sollte verwirklicht werden insbesondere durch wissenschaftliche Forschungstätigkeit in eigenen Laboratorien und an Demonstrationsobjekten, Veranstaltung wissenschaftlicher Tagungen und Seminare, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sowie Durchführung gemeinsamer Forschungsprojekte mit anderen Forschungseinrichtungen im In- und Ausland. Bis auf einen Teilbetrag, der dem Institutsleiter persönlich zur Bestellung eines vom Bund geforderten Koordinators vorab bewilligt worden war, erhielt die Gesellschaft die bewilligten Landesmittel. Die Bundesmittel verblieben dagegen bei der Universität.

Erhebliches Landesinteresse als Förderungsvoraussetzung

Nach § 44 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang befriedigt werden kann. In Anbetracht des vom Bund voll finanzierten Vorhabens im Bereich des CIM-Technologie-Transfers bedurfte es nicht noch zusätzlich der Gründung einer GmbH und deren gerätetmäßiger und personeller Ausstattung mit Landesmitteln. Ein erhebliches Interesse des Landes an einer zusätzlichen Förderung der GmbH vermag der LRH daher nicht zu erkennen, zumal offensichtlich auch die Universität in ihrem an den Bund gerichteten Förderantrag davon ausging, daß das Vorhaben „Entwicklung und Durchführung eines CIM-Technologie-Transfers“ allein mit der Förderung des Bundes sinnvoll durchgeführt werden konnte.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr trägt in seiner Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung vor, ohne die Landesförderung der Grundausstattung, die die von der Förderung des BMFT begünstigten Institute der Hochschule nicht vorgehalten hätten, sei das CIM-Technologie-Transferzentrum nicht realisierbar gewesen. Eine detaillierte Begründung gibt das Ministerium nicht. Angesichts der nahezu identischen Ziele der Zuwendungsgeber Bund und Land sind die Bedenken des LRH gegen die Landesförderung nicht ausgeräumt.

Mangelnde Abstimmung

Darüber hinaus ist zu bemängeln, daß sich das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wegen der Überschneidung der zu fördernden Vorhaben nicht mit dem Bund abstimmte. Dies ist um so mehr zu rügen, als eine Abstimmung offenbar bewußt unterlassen wurde, um gegenüber dem Bund die Landesbeteiligung im dunkeln zu lassen. Auch wäre es erforderlich gewesen, die Fördermaßnahme mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur abzusprechen, zumal es diesen Bereich der CIM-Technik im Rahmen eines Forschungsprojekts zwischen der Universität Hannover und einer Computerfirma von 1986 bis 1990 aus den Mitteln des Niedersächsischen Vorab der Volkswagenstiftung ebenfalls förderte.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr meint in seiner Stellungnahme, die Grundfinanzierung, die Förderung des BMFT sowie die Förderung aus Mitteln des Niedersächsischen Vorab seien drei voneinander abgegrenzte Bereiche, die eine Abstimmung nicht erforderlich machten. Diese Begründung entspricht schon wegen der vom Ministerium wiederholt betonten „Vernetzung“ zwischen der Gesellschaft und der Hochschule nicht dem Sachverhalt. Sie widerspricht zudem der obigen Darstellung des Ministeriums, wonach ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Landes- und Bundesförderung bestanden haben soll.

Förderung eines Neubaus für die GmbH

In dem im Jahr 1987 gestellten Antrag zur Erlangung einer ergänzenden Landesförderung für den Aufbau und Betrieb der GmbH war die Anmietung einer Halle vorgesehen. Weil es nach Angaben der Gesellschaft nicht möglich war, ein angemessenes Objekt anzumieten, entschloß sie sich im darauffolgenden Jahr, einen auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittenen Neubau zu errichten (vgl. Abschnitt IV, Nr. 10 „Förderung eines Bauvorhabens einer GmbH“). Da sie die hierfür erforderlichen Mittel nicht selbst aufbringen konnte, beantragte sie auch insoweit eine Förderung durch das Land. Den zuletzt mit Baukosten von rd. 5,3 Millionen DM veranschlagten Neubau finanzierte das Land voll, und zwar mit einem verzinlichen Darlehen des Landes bis zur Höhe von 3,9 Millionen DM und einem Landeszuschuß in Höhe von rd. 1,4 Millionen DM. Der Zuwendungsbescheid erging im April 1990.

Obleich das von der Gesellschaft verfolgte Projekt vom Land nur für fünf Jahre (1988 bis 1992) gefördert werden sollte und es zum Zeitpunkt der Bewilligung noch völlig offen war, ob es der Gesellschaft gelingen würde, nach Ablauf des Förderzeitraums ohne weitere Landeshilfe zu „überleben“, ermöglichte das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr durch seine Vollfinanzierung einen Neubau mit Baukosten von mehreren Millionen DM. Hierdurch wurde ein Faktum geschaffen, das die Entscheidungsfreiheit des Landes für den Fall, daß die Gesellschaft auch ab 1993 nicht ohne weitere öffentliche Förderung würde auskommen können, erheblich einschränkte. Die tätige Mithilfe der Verantwortlichen des Ministeriums bei der Weichenstellung für eine auf Dauer angelegte Förderung wäre nur vertretbar gewesen, wenn die Voraussetzungen für eine Dauerfinanzierung mit Landesmitteln geprüft worden wären. Dies war jedoch nicht der Fall.

Kooperationsvertrag mit der Universität Hannover

Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 des Gesellschaftsvertrags in der Fassung vom 23.12.1987 sollte Ausgangspunkt für die inhaltliche Arbeit der Gesellschaft das erarbeitete Konzept für den breitenwirksamen Technologietransfer im Bereich CIM sein. Hierfür sollte sie wissenschaftliche Forschung betreiben, Fortbildungsseminare veranstalten sowie Forschungsprojekte mit anderen Forschungsanstalten durchführen.

Die Gesellschaft schloß am 22.9.1989 mit der Universität Hannover einen Kooperationsvertrag. Die in die Kooperation einzubringenden Leistungen der Vertragsparteien sollten in jährlich aufzustellenden Projektplänen festgelegt werden. In diesen Plänen verpflichtete sich die Gesellschaft, sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Mittel in die Zusammenarbeit einzubringen. Die Universität setzte für die von der Kooperation durchzuführenden Projekte die ihr bewilligten Bundesmittel sowie die ihr aus dem Niedersächsischen Vorab der Volkswagenstiftung zufließenden Mittel ein. Auf der Grundlage des Kooperationsvertrags wurden Mitarbeiter der Gesellschaft an der Universität und Universitätsmitarbeiter bei der Gesellschaft tätig.

Die Einbringung aller der Gesellschaft zur Verfügung stehenden Mittel in eine Kooperation mit der Universität entsprach weder dem Gesellschaftszweck noch der Grundlage für die Förderentscheidung des Ministeriums; denn danach sollte die Gesellschaft außerhalb der Universität stehen, um die Beratung und Weiterbildung für die Industrie strikt von der Ausbildung von Studenten trennen zu können.

In seiner Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung meint das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, diese Auslegung des Vertragstextes sei grundsätzlich nicht gerechtfertigt, weil sie der praktischen Umsetzung zu keinem Zeitpunkt entsprechen habe. Zu der zuwendungsrechtlichen Frage äußert sich das Ministerium nicht.

Verfehlung des Ziels „Finanzielle Unabhängigkeit vom Land“

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr erklärte im Jahr 1987 gegenüber dem Institutsleiter schriftlich seine Bereitschaft, vorbehaltlich einer Prüfung des

Antrags im einzelnen und der Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel eine Finanzierungshilfe bis zur Höhe von 5,095 Millionen DM, verteilt auf die Hj. 1988 bis einschließlich 1992, bereitzustellen. Die Gesellschaft reichte im Jahr 1988 einen Rahmenfinanzplan für die Jahre 1988 bis 1992 ein. Nach einer beigelegten Übersicht zum geplanten Verlauf der Einnahmen war ein gradueller Übergang zur vollen Selbstfinanzierung im Jahr 1993 vorgesehen.

Da 1992 absehbar war, daß das vorgenannte Ziel nicht erreicht werden würde, das Ministerium die Gründung der Gesellschaft jedoch als ein gelungenes Modell für die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft ansah, hielt es eine künftige Mitfinanzierung für unverzichtbar.

In seiner Begründung ging es davon aus, daß die von der Gesellschaft beantragten Zuwendungen im Verhältnis zum Gesamthaushalt in etwa auch der Grundfinanzierung anderer außeruniversitärer wirtschaftsnaher Forschungsinstitute entsprächen. Dabei übersah es, daß die Gesellschaft die von der Universität in die Kooperation eingebrachten Mittel wie eigene berücksichtigte. Bei korrekter Betrachtung der von der Gesellschaft für die Jahre 1992 bis 1995 geplanten Einnahmen und Ausgaben lag die Fehlbedarfsquote, bezogen auf den Gesamthaushalt, nicht – wie vom Ministerium angenommen – zwischen 36,7 v. H. und 28 v. H., sondern zwischen 47,3 v. H. und 32,4 v. H. Als weiteres Argument führte das Ministerium an, die Gesellschaft beschäftige 22 Mitarbeiter. Die Nachprüfungen durch den LRH ergaben, daß tatsächlich zu diesem Zeitpunkt nur 16 Mitarbeiter bei der Gesellschaft angestellt waren.

Auch die nur geringe Inanspruchnahme der Gesellschaft durch Wirtschaftsunternehmen läßt die Einschätzung des Ministeriums, daß es sich um ein gelungenes Modell handele, als sehr zweifelhaft erscheinen. So lagen in den Jahren 1990 bis 1992 Einnahmen aus Industrieaufträgen unter der gewährten Landesförderung. Der weitaus größte Teil der erwirtschafteten Einnahmen bestand dagegen aus öffentlicher Forschungsförderung.

Der LRH hat das Ministerium aufgefordert, die Förderung einzustellen, wenn es ihm und der Gesellschaft nicht gelingt, ein realistisches Konzept für die Erreichung der ursprünglich angestrebten Selbstfinanzierung zu erarbeiten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr räumt in seiner Stellungnahme zu der Prüfungsmittelteilung zwar ein, eine Selbstfinanzierung der Gesellschaft sei aus heutiger Sicht nicht erreichbar, rechtfertigt die weitere Förderung jedoch damit, daß durch die Tätigkeit der Gesellschaft insgesamt 24 Millionen DM an Forschungsgeldern nach Niedersachsen geflossen seien. Weiter hebt es hervor, nicht nur an den öffentlich geförderten Projekten sei die Industrie erheblich beteiligt gewesen, auch wären zahlreiche Beratungen und Seminare mit Teilnehmern aus dem industriellen Bereich durchgeführt worden.

Diese Ausführungen erschüttern nicht die Feststellung, daß das Land auch in diesem Förderfall das ursprüngliche Ziel einer Anstoßförderung nicht erreicht hat.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

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

Förderung eines Bauvorhabens einer GmbH

Das Land förderte nicht nur den Aufbau und den laufenden Betrieb einer GmbH, sondern auch die von ihr für notwendig erachtete Errichtung eines Gebäudes, in dem sie tätig werden wollte. Der Bau wurde in einem Maße gefördert, das in keinem angemessenen Verhältnis zu der auf fünf Jahre befristeten institutionellen Förderung der Gesellschaft stand.

Zur Durchführung der Baumaßnahme bewilligte das Land einen Zuschuß und ein Darlehen, ohne die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfängerin im Hinblick auf die von ihr zu erbringenden Zinsen und Tilgungen ausreichend berücksichtigt zu haben.

Im Zusammenhang mit seiner Förderung zum Aufbau und Betrieb einer GmbH, deren Unternehmensgegenstand die Forschung und Entwicklung sowie den Technologietransfer auf dem Gebiet der rechnerintegrierten Produktion (CIM-Technik) beinhaltet (vgl. Abschnitt IV, Nr. 9 „Vom Förderbegehren zur Dauerfinanzierung – Entwicklung einer Fördermaßnahme“), finanzierte das Land auch in voller Höhe den Neubau, in dem die Gesellschaft tätig werden wollte. Dies geschah im Wege der Projektförderung durch ein Darlehen von 3,9 Millionen DM und einen Zuschuß von 1,4 Millionen DM ebenfalls aus Mitteln des Technologieprogramms, aus dem auch der Aufbau und Betrieb der GmbH institutionell gefördert wurden.

Angemessenheit der Baumaßnahme

In dem im Jahr 1987 gestellten Antrag zur Erlangung einer Landesförderung in Höhe von 5,095 Millionen DM für den Aufbau und Betrieb der gemeinnützigen GmbH war beim Sachmittelbedarf ausgeführt: „Für das CIM-Technologietransferzentrum muß Büro- und Hallenraum angemietet werden. Es wird als kein Problem angesehen, geeignete Räumlichkeiten in zentraler Lage zu finden. Bei einem Platzbedarf von 800 qm entstehen jährliche Mietkosten von 77 000 DM.“

In einem dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr im Februar 1988 vorgelegten Rahmenfinanzplan ging die Gesellschaft von einem Zuschußbedarf von 6,595 Millionen DM für das Gesamtprojekt aus. Die Steigerung in Höhe von 1,5 Millionen DM begründete sie damit, daß es trotz intensiver Bemühungen bisher nicht gelungen sei, ein geeignetes Mietobjekt zu finden. Es bestehe jedoch die Möglichkeit, auf dem Gelände des Wissenschaftsparks in Hannover einen Neubau zu errichten.

Im Januar 1989 übersandte die Gesellschaft dem Ministerium einige Eckdaten für einen Darlehensvertrag, der zur Finanzierung des Neubaus zwischen dem Ministerium und der Gesellschaft abgeschlossen werden sollte. Dabei ging sie nun von Baukosten einschließlich Grundstückskosten von 3,6 Millionen DM aus. Mit diesem Betrag schloß auch die verbindliche Kostenschätzung ab, die die Gesellschaft dem Ministerium im September 1989 vorlegte. Sie enthielt jedoch aufgrund eines in Aussicht stehenden Erbbaurechts keine Grundstückskosten.

Eine inzwischen eingeschaltete Baubetreuungsgesellschaft erstellte im November 1989 neue Kostenschätzungen aufgrund von drei Firmenangeboten und verglich diese. Danach betragen die Baukosten nach dem günstigsten Angebot bereits 4,391 Millionen DM; deren Steigerung war im wesentlichen auf bisher nicht berücksichtigte Anliegerkosten zurückzuführen. Die Kostenschätzung einer anderen Firma, deren Projekt die Baubetreuungsgesellschaft als besonders geeignet einstufte, belief sich als teuerstes Angebot auf 5,306 Millionen DM bei einer Nutzfläche von 1.662 m². Die Baubetreuungsgesellschaft führte dazu aus: „Mit dem Bau kann ein Fixpunkt für die weitere Entwicklung des Parks erstellt werden. Die architektonische Qualität entspricht dem berechtigten Anspruch an ein Wissenschaftszentrum. Zu dem benachbarten ...zentrum besteht gute Korrespondenz.“ Für dieses Projekt beantragte die Gesellschaft dann im Dezember 1989 die Förderung durch ein Darlehen in Höhe von 3,9 Millionen DM und einen Zuschuß von 1,4 Millionen DM. Noch im selben Monat teilte das Ministerium der Gesellschaft hierfür seine grundsätzliche Förderbereitschaft mit vorbehaltlich einer Überprüfung der Kostenschätzung.

Die Baubetreuungsgesellschaft überreichte dem Ministerium im Februar 1990 die Bauantragsunterlagen. Die Kostenschätzung belief sich auf nunmehr 5 316 500 DM; sie wurde durch die baufachliche Prüfung bestätigt. Das Ministerium ermächtigte die Bezirksregierung Hannover am 17.4.1990, der Gesellschaft ein verzinsliches Landesdarlehen bis zur Höhe von 3,9 Millionen DM und einen Landeszuschuß bis zur Höhe von

1 416 500 DM als Vollfinanzierung zu gewähren; die Bezirksregierung bewilligte die vorgenannten Mittel entsprechend. Die Grundsteinlegung des Neubaus erfolgte am 25.7.1990; die Gesellschaft bezog das Gebäude am 17./18.9.1991. Bis dahin hatte die Gesellschaft, deren Förderung nach der Konzeption des Ministeriums im übrigen nur bis 1992 beabsichtigt war, eine Halle und einen Büroraum an unterschiedlichen Standorten in Universitätsnähe angemietet.

Hiernach ist festzustellen, daß das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr den Neubau in einem Umfang gefördert hat, der den ursprünglich für die Jahre 1988 bis 1992 kalkulierten Förderbedarf für den Aufbau und Betrieb der GmbH von insgesamt 5,095 Millionen DM überstieg. In welchem Maße sich die Ansprüche der GmbH erhöht hatten, geht schon daraus hervor, daß der nicht rückzahlbare Zuschuß von 1,4 Millionen DM mehr als das Achtzehnfache der kalkulierten Jahresmiete betrug. Allein die jährlich für den Darlehensanteil anfallenden Zinsen (3,9 Millionen DM x 4 v. H. = 156 000 DM) waren doppelt so hoch wie die zunächst als ausreichend angesehene Miete. Dabei hatten sich nicht nur die Baukosten gegenüber der ersten Schätzung mehr als verdreifacht, sondern auch die Nutzfläche hatte sich gegenüber der ursprünglichen Schätzung des Raumbedarfs verdoppelt, ohne daß eine wesentliche Änderung des Gesamtprojekts und damit des Platzbedarfs erkennbar ist. Das Ministerium hat die Wertung der Baubetreuungsgesellschaft hinsichtlich der Eignung des teureren Projekts übernommen, ohne eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, und damit gegen das Gebot des § 7 LHO verstoßen, wirtschaftlich und sparsam zu handeln.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr führt in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittteilung aus, der Unternehmenszweck und der Aktivitätsumfang gingen erheblich über den Umfang des ursprünglichen Projekts hinaus. Die Gebäudegröße und damit die Investitionssumme seien nach dem Aufgabenumfang und der darauf abgestimmten Personalausstattung zu bemessen. Eine nachvollziehbare, detaillierte Begründung für die gravierende Abweichung vom ursprünglichen Flächenbedarf gibt das Ministerium nicht. Ferner hält das Ministerium eine Verknüpfung der Grundfinanzierung mit der Gebäudeinvestition nicht für sachgerecht, weil die Gesellschaft nicht als zeitlich befristetes Projekt, sondern als dauerhafter Beitrag zur niedersächsischen technologieorientierten Infrastruktur angelegt sei. Dies widerspricht der ursprünglichen Förderentscheidung.

Darlehensvertrag

Die Gesellschaft stellte in einem Schreiben vom Januar 1989 für das im Zusammenhang mit dem Neubau zu beantragende Darlehen eine Verzinsung und Tilgung ab 1993 aus den von ihr zu erwirtschaftenden Überschüssen in Aussicht. Gegenüber dem vom Ministerium zunächst entworfenen Darlehensvertrag wandte die Gesellschaft im März 1989 ein, die sich daraus ergebende Belastung von 329 000 DM im Jahr sei bei einem Planumsatz von 2 Millionen DM nicht realistisch, und bot unter der Voraussetzung einer zinslosen Darlehensgewährung eine jährliche Tilgung von 144 000 DM ab 1993 an.

Das Ministerium schloß mit der Gesellschaft am 15.11.1989 schließlich einen Darlehensvertrag ab, der eine Verzinsung ab dem Gj. 1992 von 4 v. H. und ab dem selben Zeitpunkt eine Tilgung aus den erwirtschafteten Jahresüberschüssen vorsah. Die am 26.7.1989 abgeschlossene sogenannte Subordinationsvereinbarung bestimmte, daß das Land seine Forderungen aus dem Darlehensvertrag nur insoweit geltend macht, als der Gewinn der Gesellschaft dies zuläßt.

Das Ministerium hat beim Abschluß des Darlehensvertrags und der Subordinationsvereinbarung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesellschaft nicht ausreichend berücksichtigt. Bei umfassender Würdigung aller Umstände war absehbar, daß die Darlehensnehmerin ihren Verpflichtungen aus dem Darlehensvertrag nicht würde nachkommen können. Schon ohne den Neubau mit seinen Folgekosten (Erbbauszinsen, Grundsteuer, Gebäudeunterhaltungskosten etc.) war die Erwirtschaftung von Überschüssen wenig wahrscheinlich. Bereits bei der Vorlage des Wirtschaftsplans 1990 im Oktober 1989 zeichnete sich ab, daß die angestrebte Reduzierung des Zuschußbedarfs

nicht eintreten würde (für die Jahre 1993 bis 1995 wurden der Gesellschaft jeweils Zuwendungen von mindestens 900 000 DM bewilligt). Durch den Neubau und der daraus resultierenden Abschreibung werden künftige Gewinne, die für eine Bedienung des Darlehens nach der Subordinationsvereinbarung erforderlich sind, nicht zu erzielen sein.

Nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 5.2.1 zu § 44 LHO ist bei nicht rückzahlbaren Zuwendungen der Vorbehalt dinglicher Rechte zur Sicherung der zweckentsprechenden Verwendung oder eines etwaigen Rückforderungsanspruchs auszusprechen. Dies ist im vorliegenden Fall hinsichtlich des Zuschusses nicht geschehen. Bezüglich der Sicherung des Darlehens hält es der LRH für angebracht, über den Regelungsgehalt der Verwaltungsvorschrift Nr. 5.2.2 zu § 44 LHO hinaus eine dingliche Sicherung zumindest dann vorzunehmen, wenn die Darlehensnehmerin eine Gesellschaft ist, an der das Land nicht beteiligt ist. Die Berechtigung dieser Forderung zeigt der im Jahr 1996 eröffnete Konkurs eines Zuwendungsempfängers, über den der LRH in seinem Jahresbericht 1995 (Drs 13/1000, Abschnitt V, Nr. 19) berichtet hat.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung räumt das Ministerium ein, daß die Mittel der Gesellschaft nach heutiger Erkenntnis für deren Selbstfinanzierung nicht ausreichen und somit eine Bedienung des Darlehens nicht wahrscheinlich ist. Zu den übrigen Beanstandungen nimmt es nicht Stellung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

11. Einzelplan 15 – Umweltministerium
 Kapitel 15 01 – Umweltministerium

Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins „Schacht Konrad“

Das Umweltministerium hat als zuständige Planfeststellungsbehörde bei der organisatorischen Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins „Schacht Konrad“ die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Ohne Beachtung der einschlägigen Vergabevorschriften und ohne ausreichende Prüfung der Eignung beauftragte das Ministerium ein Dienstleistungsunternehmen mit der technischen Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins. Die vereinbarte Provision für Vermittlungsleistungen des Unternehmens und die Vergütung für eine von ihm für die Dauer des Termins zur Verfügung gestellte Kraft führten zu unangemessen hohen Kosten von rd. 430 000 DM.

Weiter wurde durch eine mangelhafte Vertragsgestaltung und durch leichtfertiges Handeln des Ministeriums bei der Vertragsabwicklung durch Doppelzahlungen ein Schaden von rd. 1 180 000 DM verursacht.

Die Vorbereitung des Erörterungstermins

Das Umweltministerium war und ist im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zuständig für die Planfeststellung des atomrechtlichen Vorhabens „Schacht Konrad“. Seine Weigerung, die erforderliche Auslegung des Antrags auf Planfeststellung und der zugehörigen Unterlagen entsprechend bundesaufsichtlicher Weisung vorzunehmen, hatte das Bundesverfassungsgericht am 10.4.1991 für verfassungswidrig erklärt. Damit war das Umweltministerium verpflichtet, die nach der Auslegung rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern (Erörterungstermin).

Ein Erörterungstermin der Größe und Bedeutung des Verfahrens „Schacht Konrad“ mußte in fachlicher und organisatorischer Hinsicht sorgfältig und vor allem rechtzeitig vorbereitet werden. Die organisatorischen Vorbereitungen für den Erörterungstermin dieses Großverfahrens hätten daher in Anbetracht der zu erwartenden zahlreichen Einwendungen spätestens zu dem Zeitpunkt beginnen müssen, als das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergangen war. Tatsächlich wurde diese Aufgabe, für die die Zuständigkeit des Fachministeriums vorgesehen ist, weil dort die entsprechende Fach-

kompetenz und Verwaltungskraft erwartet wird, nur äußerst schleppend angegangen. Dabei war sich das Umweltministerium der Größe und Bedeutung des Erörterungstermins bewußt, zumal es selbst immer wieder darauf hingewiesen hatte.

Trotz wiederholter Aufforderungen der Bundesaufsicht setzte das Umweltministerium erst auf dessen Weisung vom 2.4.1992 – d. h. rd. ein Jahr nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts – den konkreten Termin für die Erörterung fest. Die verfügbare Vorbereitungszeit bis zum vom Bund vorgegebenen Termin – Beginn spätestens am 28.9.1992 – war damit erheblich eingeschränkt worden. Dennoch forderte das Umweltministerium erst drei Monate später das zur organisatorischen Abwicklung eingeschaltete Dienstleistungsunternehmen auf, die Maßnahmen zur Durchführung des Erörterungstermins einzuleiten.

Beauftragung eines Dienstleistungsunternehmens mit der Organisation des Termins

Zu diesem Unternehmen hatte das Ministerium bereits im Juni 1991 Verbindung aufgenommen, weil von Anfang an beabsichtigt war, sich bei der Vorbereitung und Durchführung des Termins der Hilfe eines Externen zu bedienen. Das Ministerium wollte so wenig wie möglich auf eigenes Personal zurückgreifen und begründete dies mit einer nicht ausreichenden Personalkapazität. Der Kontakt zu dem Unternehmen war über ein Inserat unter der Rubrik „Seminare“ im Branchentelefonbuch Hannover hergestellt worden.

Ohne daß ein Vertrag mit ihm geschlossen war, wurde das Unternehmen schon im Sommer 1991 tätig. So holte es Angebote von Zeltverleihern ein, teilte in größeren Abständen dem Ministerium Zwischenergebnisse mit und unterbreitete auch mehrere, inhaltlich unterschiedliche Angebote für einen Vertrag mit ihm. Zu einem Vertragsschluß kam es jedoch erst am 4.8.1992 – zu einem Zeitpunkt, als der mittlerweile auf den 25.9.1992 festgelegte Beginn des Erörterungstermins immer näher gerückt war und das Unternehmen dem Ministerium ein Ultimatum gestellt hatte. Das Land nahm das letzte Angebot des Unternehmens vom 10.7.1992 an, erkannte damit auch die Allgemeinen Geschäftsbedingungen an und sagte eine sofortige Depositzahlung von 300 000 DM zu.

Die vertraglichen Pflichten des Unternehmens

Bei dem Vertrag handelte es sich nicht um individuelle, auf das konkrete Vorhaben zugeschnittene Regelungen, sondern eher um formularmäßige, für das übliche Geschäft des Unternehmens (Durchführung von Seminaren und Tagungen) geltende Bestimmungen. So wurden die „Serviceleistungen“ im Angebot vom 10.7.1992 wie folgt beschrieben: „Planung, Organisation und Durchführung Ihrer gesamten Veranstaltung, Erstellung von Angeboten nach Ihren Wünschen für Ihre Veranstaltung, Detailabsprachen mit den einzelnen Leistungsträgern, Überwachung des Aufbaus der Technik, Erstellung eines kompletten Veranstaltungsablaufs, Erstellung einer Gesamtrechnung, d. h. Zahlungsübernahme an die einzelnen Leistungsträger.“ Ferner heißt es in dem Angebot: „Bitte berücksichtigen Sie, daß ... (Name der Firma) nur als Vermittler zwischen Ihnen und den einzelnen Leistungsträgern auftritt.“

Diese Leistungsbeschreibung mochte zwar für ein Wochenendseminar angemessen gewesen sein, nicht jedoch für einen Erörterungstermin in einem sogenannten Massenverfahren von einer völlig anderen Größenordnung. So konnte z. B. das Unternehmen nicht – wie vertraglich vereinbart – die gesamte Veranstaltung durchführen und u. a. einen „kompletten Veranstaltungsablaufplan“ erstellen, weil hierfür die Anhörungsbehörde verantwortlich war und der Ablauf durch fachliche Fragen beeinflusst war, zu denen das Unternehmen nichts beitragen konnte.

Entsprechend der vertraglichen Regelung vermittelte das Unternehmen lediglich Leistungen. Die Verträge mit den Firmen, die bei der Durchführung des Erörterungstermins tätig werden sollten, wurden daher zwischen dem Land und der jeweiligen Firma geschlossen. Das Dienstleistungsunternehmen, das die Verträge anbahnte, fungierte dabei als Vertreter des Landes.

Höchst gefährlich, da es um Zahlungen in Millionenhöhe ging, war die Regelung, daß das Unternehmen die Zahlungen an die einzelnen Leistungsträger übernehmen sollte – so, als seien lediglich die Hotelrechnungen und das Honorar für einen Dozenten zu begleichen. Das Ministerium, das sich hiervon eine Entlastung versprach, akzeptierte auch diesen Vertragsbestandteil. Der Beauftragte für den Haushalt, der so spät beteiligt wurde, daß Zeit für Verhandlungen mit dem Ziel wesentlicher Änderungen nicht mehr blieb, erhob zwar gegen diese Klausel Bedenken, weil er das in dieser Vertragsgestaltung liegende Risiko erkannte. Mit der von ihm durchgesetzten Forderung, für derartige Zahlungen ein Sonderkonto einzurichten, vermochte er aber – wie sich später zeigen sollte – die Gefahrenquelle nicht zu beseitigen. Immerhin erreichte er zusätzlich noch das Zugeständnis der Firma, daß der LRH die Zahlungsvorgänge prüfen könne und daß die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A (VOL/A) analog anzuwenden sei. Da zu diesem Zeitpunkt die Zeltverleihfirma als wesentliche Vertragspartnerin schon ausgewählt war und für eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung keine Zeit mehr blieb, lief diese Forderung weitgehend ins Leere. Zudem waren § 55 LHO und die VOL/A ohnehin unmittelbar anwendbar, da die Aufträge an die beteiligten Firmen vom Land vergeben wurden.

Die Ansprüche des Unternehmens

Als Vergütung verlangte das Unternehmen in seinem Angebot vom 10.7.1992 eine „Organisationspauschale“ in Höhe von 10 v. H. „des endgültigen Rechnungsbetrages der gesamten Veranstaltung zzgl. 14 % MwSt. auf diese Pauschale“. In früheren Angeboten hatte das Unternehmen zunächst eine Pauschale von 15 v. H. plus Mehrwertsteuer (Angebot vom 26.6.1991), dann wiederum einen festen Betrag von 40 000 DM zuzüglich 14 v. H. Mehrwertsteuer (Angebot vom 11.10.1991) gefordert. In dem letztgenannten Preis war der Aufwand für die zeitweise Anwesenheit von Mitarbeitern des Unternehmens während der Veranstaltung „zwecks Betreuung und Organisation“ enthalten. In dem Angebot vom 10.07.1992, das vom Land akzeptiert wurde, verlangte das Unternehmen zusätzlich zu der Pauschale von 10 v. H. für die Anwesenheit eines Mitarbeiters während der Veranstaltung pro Stunde 40 DM – eine Regelung, die dazu führte, daß das Land allein für diese Leistung fast soviel zahlen mußte (37 082 DM), wie das Unternehmen in seinem Angebot vom 11.10.1991 insgesamt gefordert hatte.

Die Durchführung des Termins

Der Erörterungstermin wurde in der Zeit vom 25.9. bis 12.12.1992 in Salzgitter-Lebenstedt in einem gemieteten Zelt und in der Zeit vom 7.1. bis 6.3.1993 in Vechelde-Wedtlenstedt in einer gemieteten Halle durchgeführt. Er dauerte erheblich länger als zunächst geplant. Während der gesamten Zeit war eine Mitarbeiterin des Unternehmens vor Ort. Im übrigen beschränkte sich die Leistung des Unternehmens – nach vorheriger Planung der Infrastruktur der Räumlichkeiten – auf die Vermittlung und Verlängerung von Verträgen mit einigen Firmen. Andere Verträge schloß das Ministerium unmittelbar ab. So wurden von dort aus die Zimmer für die Mitarbeiter gebucht und bezahlt, obgleich dies eine Tätigkeit war, die zum üblichen Aufgabenfeld des Unternehmens gehörte. Wegen der durch die Dauer immens gestiegenen Kosten des Termins – insbesondere für die Miete des Zelts und der Halle, deren Ausrüstung sowie für die Bewachung – erlangte das Unternehmen außer der Vergütung für die Mitarbeiterin vor Ort durch seine Beteiligung in Höhe von 10 v. H. der Auftragssumme einen Anspruch in Höhe von rd. 390 000 DM.

Entsprechend der vertraglichen Regelung übernahm das Unternehmen die Zahlung der Rechnungsbeträge, nachdem das Ministerium ihm jeweils pauschale Beträge auf das Sonderkonto überwiesen hatte. Anlaß, die Zuverlässigkeit des Unternehmens zu prüfen, bestand spätestens, als die Zeltverleihfirma am 15.9.1992 beim Ministerium die Zahlung der mittlerweile fälligen ersten Rate anmahnte, obgleich dieses bereits am 10.8.1992 eine sofortige Auszahlung von 300 000 DM auf das Sonderkonto des Dienstleistungsunternehmens angeordnet hatte. Auch Anfragen der Bank des Unternehmens im September und November, wann mit der Überweisung weiterer Pauschalbeträge zu rechnen sei,

deuteten darauf hin, daß sich der Kontoinhaber zumindest zeitweise in finanziellen Schwierigkeiten befunden haben mußte; auch dies waren Alarmzeichen, die jedoch nicht beachtet wurden.

Mitte April 1993 teilte das Unternehmen mit, daß weitere Zahlungen nicht auf das bisherige Konto, sondern auf ein Konto einer anderen Bank zu leisten seien. Im April und Mai 1993 mahnten mehrere Firmen – zum Teil seit mehreren Monaten fällige – Zahlungen an. Da das Unternehmen die Rechnungen nicht mehr aus den von ihm angeforderten und auch zur Verfügung gestellten pauschalen Abschlägen bezahlt und es mittlerweile Konkurs angemeldet hatte, verlangten die Firmen nunmehr unmittelbar vom Land die Begleichung der Schuld. Da ihnen wegen ihres Verhaltens aber teilweise ein Mitverschulden zur Last gelegt werden konnte, gelang es dem Land, die Gesamtsumme der noch offenen Forderungen im Wege eines außergerichtlichen Vergleichs zu reduzieren. Der Schaden für das Land durch die doppelte Zahlung von Rechnungsbeträgen beläuft sich auf rd. 1 110 000 DM. Hinzu kommen noch rd. 25 000 DM für Rechtsanwaltskosten, Zinsen und Gerichtskosten auf Seiten der Firmen. Dadurch, daß trotz des vorhandenen juristisch geschulten Personals im Ministerium für rd. 47 000 DM ein Rechtsanwalt tätig wurde, um die Verträge rechtlich einzuordnen und Vergleichsverhandlungen zu führen, wurde der Schaden für das Land zusätzlich in vermeidbarer Weise vergrößert.

Würdigung

Bei der Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins ist in mehrfacher Hinsicht gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen weitere Regelungen des Haushaltsrechts verstoßen worden.

Erfordernis der Einschaltung eines Unternehmens

Der LRH hat erhebliche Zweifel, ob es überhaupt erforderlich war, einen Erörterungstermin durch ein privates Unternehmen vorbereiten zu lassen. Die fachliche und organisatorische Planung eines derartigen Termins zählt zu den Aufgaben der Behörde, die die Anhörung in einem Planfeststellungsverfahren durchzuführen hat. Es ist davon auszugehen, daß diese Aufgabe bei der Bemessung des Stellenbedarfs berücksichtigt wurde. Daher wurden auch in der Vergangenheit Großverfahren, wie atomrechtliche Genehmigungsverfahren, durch eigenes Personal vorbereitet. Dabei ist zu bedenken, daß die fachliche Vorbereitung einschließlich der Ablaufplanung in jedem Fall bei der Behörde verbleiben muß und daß dort auch der Schwerpunkt liegt. Wie sich im vorliegenden Fall gezeigt hat, verblieben trotz der Einschaltung des Unternehmens auch zahlreiche rein organisatorische Aufgaben ohnehin beim Ministerium. So waren die Anforderungen mit den Verfahrensbeteiligten abzustimmen, dem Unternehmen Vorgaben zu liefern und seinen Vorschlägen zuzustimmen. Aus diesem Grund wurde auch ein Bediensteter beauftragt, sich ausschließlich um die organisatorische Vorbereitung des Termins zu kümmern. Wenn er trotz des langen Zeitraums, der für die Vorbereitung zur Verfügung stand, überlastet gewesen wäre, hätte intern für eine personelle Verstärkung gesorgt werden können. Eine vorübergehende Unterstützung von Organisationseinheiten, die zeitweise besonders gefordert sind, ist in allen Verwaltungen üblich. Sie wäre vor allem auch deshalb angebracht gewesen, weil das Ministerium mit dem Haushaltsplan 1992 zwei Stellen der Besoldungsgruppe A 8 für Koordinierungs- und Assistententätigkeiten erhalten hatte.

Unangemessen hohe Vergütung

Selbst wenn auch dies nicht möglich gewesen wäre – wovon der LRH nicht ausgeht –, hätten andere kostengünstigere Lösungen gefunden werden können. Zu denken ist hier an eine unmittelbare Beauftragung der Zeltverleihfirma, die nicht nur Zelte verlieh, sondern auch für die Einrichtung sorgte und andere Serviceleistungen anbot. Schließlich war auch an eine zeitlich begrenzte Beschäftigung einer Aushilfskraft zu denken.

Für die rd. 430 000 DM, die das Land dem Unternehmen zu zahlen hatte, hätten mindestens fünf Kräfte ein ganzes Jahr beschäftigt werden können.

Schon diese Relation zeigt, daß die Vergütung, die dem Unternehmen gezahlt wurde, unangemessen hoch war. Die Regelung, eine Organisationspauschale von 10 v. H. zu zahlen, war verfehlt, weil hier keinerlei Bezug zu den bei dem Unternehmen anfallenden Kosten hergestellt wurde. So wurden z. B. durch die Verlängerung der Mietzeit erneut hohe Zahlungen gegenüber dem Zeltverleiher fällig, ohne daß auf der Seite des Unternehmens ein bedeutsamer zusätzlicher personeller oder sachlicher Aufwand verursacht wurde. Die Diskrepanz zwischen der zunächst verlangten Pauschale von 40 000 DM und den dann bei Vertragsabschluß erwarteten Kosten von 140 000 DM bei Anerkennung einer Organisationspauschale von 10 v. H. hätte ein hinreichender Anlaß sein müssen, die Angemessenheit der Vergütungsregelung in Frage zu stellen und zu verhandeln.

Daß zusätzlich zu den hohen Kosten – am Ende waren aufgrund der 10 v. H.-Regelung allein rd. 390 000 DM zu zahlen – noch eine Kraft für 40 DM pro Stunde zu bezahlen war, ist völlig unverständlich. Denn durch sie wurden zu einem großen Teil die Arbeiten erledigt, für die ohnehin schon die Pauschale zu entrichten war. Dies gilt auch für die kostenlose Überlassung eines Büros mit weiteren unentgeltlichen Zusatzleistungen (z. B. Telefongebühren).

Das Umweltministerium hat durch die Anerkennung der für das Land sehr nachteiligen Vergütungsregelung gegen den Grundsatz der Sparsamkeit verstoßen. Dies ist unabhängig davon zu beurteilen, ob das Bundesamt für Strahlenschutz als Antragsteller, das hierzu bisher keine Bereitschaft gezeigt hat, die überhöhte Vergütung als erstattungsfähige Auslagen anerkennen wird. Denn letztlich trafen dann die Folgen des unwirtschaftlichen Handelns die Bundesrepublik und damit auch wieder den Steuerzahler.

Fehler bei der Auswahl des Unternehmens

Entgegen der Vorgabe des § 55 LHO in Verbindung mit der VOL/A ist die Auswahl des Unternehmens, das entgegen der Auffassung des Ministeriums nicht zu den freiberuflich Tätigen im Sinne des § 1 Nr. 2 VOL/A zählt, nicht dem Wettbewerb unterstellt worden. Das Ministerium hat eine Leistung mit einem Auftragswert von mehreren Hunderttausend DM weder öffentlich noch beschränkt ausgeschrieben. Es ist kein Grund ersichtlich, der die freihändige Vergabe gerechtfertigt haben könnte. Darauf, daß die Vergabe besonders dringlich gewesen sei, kann sich das Ministerium jedenfalls nicht berufen; denn zwischen der ersten Kontaktaufnahme und dem Vertragsschluß lag mehr als ein Jahr. Auch verwundert die Einlassung, daß zu einem früheren Zeitpunkt eine exakte Leistungsbeschreibung nicht möglich gewesen sei, wenn man berücksichtigt, daß von vornherein die Anmietung eines Zelts in Betracht gezogen wurde und daß die vertraglichen Regelungen so gefaßt waren, daß sie auch auf jede andere Veranstaltung hätten Anwendung finden können. Daß das Ministerium zumindest eine Erkundung des in Betracht kommenden Bewerberkreises durchgeführt hatte, konnte es bisher nicht belegen. Diese Erkundung war auch bei einer freihändigen Vergabe erforderlich, weil es keine ausreichende Marktübersicht hatte (§ 4 Nr. 1 VOL/A).

Schließlich ist in diesem Zusammenhang zu beanstanden, daß das Ministerium es unterlassen hatte, die Eignung und Zuverlässigkeit des Unternehmens zu prüfen. Die Leistungsbezeichnung „Seminare“ in dem Branchentelefonbuch sowie die Allgemeinen Geschäftsbedingungen ließen erkennen, daß das Unternehmen vorwiegend Reisen und Seminare organisiert und vermittelt hatte und keine Erfahrungen mit Großveranstaltungen nach Art des Erörterungstermins besaß. Das Umweltministerium unterließ es dennoch, die Eignung und Zuverlässigkeit des Unternehmens anhand der Referenzliste nachzuprüfen. Dies wäre vor allem deshalb erforderlich gewesen, weil dem Unternehmen nach den Vertragsbedingungen hohe Summen treuhänderisch zur Begleichung von Rechnungen zur Verfügung gestellt werden sollten.

Mängel bei der Gestaltung der vertraglichen Beziehungen

Der entscheidende Fehler des Vertrags lag darin, daß das Unternehmen lediglich Verträge mit dritten Unternehmen vermittelte, so daß diese die Vertragspartner des Landes wurden, ihm aber andererseits über Monate hohe Beträge zur Erfüllung der Forderungen überlassen wurden, ohne daß das Land hierdurch mit befreiender Wirkung gezahlt hatte. Diese vertragliche Gestaltung hatte zur Folge, daß sich das Land der Forderungen dritter Unternehmen ausgesetzt sah, obgleich es diese Beträge schon einmal – an das Unternehmen – geleistet hatte.

Da hier einer Stelle außerhalb der Landesverwaltung treuhänderisch Mittel überlassen wurden, hätte gemäß § 44 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 23 LHO dies durch ein erhebliches Interesse des Landes gerechtfertigt sein müssen. Dieses ist jedoch nicht erkennbar. Die Einschaltung des Unternehmens in den Zahlungsverkehr mit den dritten Firmen brachte keine wesentliche Entlastung. Der Zahlungsverkehr lief nun lediglich über eine weitere Stelle. Da das Ministerium auch in diesem Fall einzelne Zahlungen als Abschlagszahlungen anweisen mußte, die durch Forderungen Dritter belegt waren, hätte es ebensogut unmittelbar die Rechnungen der wenigen eingeschalteten Firmen begleichen können. Zudem mußte wegen des besonderen Risikos der Abfluß der Vorausleistungen von dem eigens eingerichteten Sonderkonto kontrolliert werden.

Dies war vor allem auch deshalb geboten, weil das Ministerium die in einer Verwaltungsvorschrift (VV) vorgeschriebene Prüfung (VV Nr. 16.2 zu § 44 LHO) unterlassen hatte, ob das Unternehmen die Gewähr für eine ordnungsmäßige Geschäftsführung bot. Auch versäumte das Ministerium, besondere Regelungen zu vereinbaren, die nach den VV für den Fall der treuhänderischen Überlassung von Vermögen vorgeschrieben sind (VV Nr. 17 zu § 44 LHO), um das Risiko zu minimieren.

Daß dem Unternehmen die Abwicklung des Zahlungsverkehrs mit den einzelnen Firmen ohne ausreichende Sicherungsmaßnahmen übertragen wurde, war höchst fahrlässig. Dies gilt um so mehr, als der Beauftragte für den Haushalt das dieser Konstruktion innewohnende Risiko erkannt und zunächst seine Mitzeichnung verweigert hatte. Die nachlässige Behandlung dieser Vertragsangelegenheit setzte sich fort, als die oben beschriebenen späteren Warnzeichen nicht beachtet wurden. Dies alles hat den LRF veranlaßt, die Haftungsfrage zu stellen.

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. 1995, die von allgemeinem Interesse oder wesentlicher Bedeutung sind. Soweit es notwendig ist, 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 diesen Prüfungsergebnissen hat die Verwaltung noch nicht in allen Fällen Stellung nehmen können.

Innenministerium
Einzelplan 03

2. Abführung des Landesanteils an den Einnahmen aus Bußgeldbescheiden nach dem Straßenverkehrsrecht durch die Gebietskörperschaften

Kapitel 03 20

Gebietskörperschaften führten die dem Land zustehenden Anteile an ihren Einnahmen aus rechtskräftigen Bußgeldbescheiden auf dem Gebiete des Straßenverkehrsrechts nicht immer vollständig und rechtzeitig ab.

Die *Verfolgung* von Verkehrsordnungswidrigkeiten obliegt den Polizeibehörden des Landes sowie den Bußgeldbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte.

Eine Vielzahl der Verstöße wird von der Polizei festgestellt. Sie hat diese alsdann gemäß § 53 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) zu erforschen und alle unaufschiebbaren Anordnungen zu treffen. Anschließend entscheidet sie, ob das Verfahren einzustellen, eine Verwarnung – häufig unter Erhebung eines Verwarnungsgeldes zugunsten der Landeskasse – auszusprechen oder, soweit nicht eine unmittelbare Vorlage an die Staatsanwaltschaft erfolgt, an die für die *Abndung* von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen kommunalen Bußgeldbehörden abzugeben ist.

Geldbußen, die eine Gebietskörperschaft durch rechtskräftigen Bescheid festgesetzt hat, fließen nach § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (AG OWiG) in deren Kasse. Für Verfahren auf dem Gebiet des Straßenverkehrs sieht § 2 Abs. 1 dieses Gesetzes im Hinblick auf die weitgehende Beteiligung der Landespolizei an den einleitenden Ermittlungen oder an Nachermittlungen pauschal vor, daß die Gebietskörperschaften in diesen Fällen „von ihren Gesamteinnahmen ... (Geldbußen, Geldzahlungen aus Nebenfolgen, Gebühren und Auslagen)“ 25 v. H. an die Landeskasse abzuführen haben.

Der LRH hat beim Landkreis Hildesheim, der Landeshauptstadt Hannover, der Bezirksregierung Hannover, mehreren Polizeidienststellen im Landkreis Hildesheim sowie bei dem Amtsgericht und der Staatsanwaltschaft Hildesheim die Einnahmeerhebung aus rechtskräftigen Bußgeldbescheiden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts durch die Gebietskörperschaften und die Abführung des Landesanteils nach § 2 Abs. 1 AG OWiG an die Landeskasse örtlich geprüft. Danach hatten die Landeshauptstadt und der Landkreis für das geprüfte Hj. 1992 aufgrund von Berechnungsfehlern rd. 345 000 DM bzw. rd. 10 000 DM zuwenig an das Land abgeführt. Diese Beträge sind zwischenzeitlich nachgezahlt worden. Im übrigen hat der LRH insbesondere festgestellt:

Nicht berücksichtigte Bußgeldeinnahmen bei von der Landespolizei ermittelten Verstößen

Die Landespolizei kann, wenn sie geringfügige Ordnungswidrigkeiten feststellt, die Betroffenen verwarnen und ein „Verwarnungsgeld“ erheben. Wird das Verwarnungsgeld

nicht an Ort und Stelle entrichtet, haben die Polizeivollzugsbeamten nach den Verwaltungsvorschriften des Landes einen sogenannten Datenermittlungsbeleg (DEB) zu fertigen und ihn regelmäßig an dem auf die Zuwiderhandlung folgenden Tag an die Bußgeldbehörde der zuständigen Gebietskörperschaft abzugeben. Ausnahmsweise dürfen sie auch dann noch ein Verwarnungsgeld erheben, wenn der Betroffene später auf der Dienststelle vorspricht und der DEB noch nicht weitergeleitet worden ist.

Der Landkreis Hildesheim behandelte die DEB der Polizei, die Verstöße im *ruhenden* Verkehr (insbesondere Verstöße gegen Park- und Halteverbote) betrafen, zunächst nicht als Bußgeldfälle im Sinne des § 2 Abs. 1 AG OWiG, sondern als Verwarnungsvorgänge mit der Folge, daß gegen die Beschuldigten schriftlich ein Verwarnungsgeld festgesetzt, das Land aber nicht an den Einnahmen beteiligt wurde. Diese Handhabung entsprach auch nach der Auffassung des LRH der Rechtslage. Diese läßt damit allerdings unberücksichtigt, daß der wesentliche Verwaltungsaufwand dem Land entsteht.

Zahlten Betroffene die Verwarnungsgelder nicht, schloß sich das Bußgeldverfahren an. Von den Einnahmen, die der Gebietskörperschaft alsdann aufgrund der Bußgeldbescheide zufließen, war der Landesanteil gemäß § 2 Abs. 1 AG OWiG abzuführen. Der Landkreis Hildesheim hatte 1992 jedoch ein neues DV-Verfahren zur Bearbeitung der Verkehrsordnungswidrigkeiten eingeführt, das dem nicht Rechnung trug: Es behandelte die Bußgeldverfahren, die sich an ein auf Ermittlungen der Landespolizei beruhendes Verwarnungsverfahren wegen Verstoßes im ruhenden Verkehr anschlossen, weiterhin wie Verwarnungsvorgänge, so daß das Land zu Unrecht auch an diesen Bußgeldeinnahmen nicht beteiligt wurde.

Bei der Landeshauptstadt Hannover hat der LRH keine entsprechende Handhabung festgestellt. Er konnte allerdings nicht ausschließen, daß zumindest einige andere Gebietskörperschaften, insbesondere jene, die das gleiche DV-Verfahren wie der Landkreis Hildesheim installiert hatten, ebenfalls fehlerhaft vorgehen.

Nach der Antwort des Innenministeriums soll dieses DV-Verfahren zwischenzeitlich landeseinheitlich eingeführt sein. Die Integration eines neuen Programmteils zum Jahresende 1994 lasse aber die „Ausgliederung“ der hier getroffenen Bußgeldeinnahmen seitdem nicht mehr zu.

Nicht berücksichtigte Bußgeldeinnahmen bei von Gebietskörperschaften ermittelten Verstößen

Die Verkehrsüberwachung obliegt neben der vorrangig zuständigen Landespolizei nach § 44 Abs. 1 Straßenverkehrsordnung (StVO) auch den Straßenverkehrsbehörden der Kommunen. Diese überwachen insbesondere die Einhaltung von Park- und Halteverböten im ruhenden Verkehr.

Die Stadt Hildesheim setzte für die Aufgabe besonderes Personal ein und erhob bei Verstößen im *ruhenden* Verkehr regelmäßig Verwarnungsgelder. Zahlten die Betroffenen festgesetzte Verwarnungsgelder nicht, führte der Landkreis Hildesheim das Verfahren als Bußgeldverfahren fort. Im Jahr 1995 nahm er für das Gebiet der Stadt Hildesheim rd. 430 000 DM an entsprechenden Geldbußen ein.

Auch in diesen Fällen handelte es sich um Einnahmen des Landkreises „aus rechtskräftigen Bußgeldbescheiden auf dem Gebiete des Straßenverkehrsrechts“, von denen er nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 AG OWiG 25 v. H., das wären hier rd. 107 500 DM gewesen, an die Landeskasse hätte abführen müssen. Er „gliederte“ jedoch diese Einnahmen wiederum aus dem für die Landesbeteiligung maßgebenden Betrag aus.

Der Landkreis rechtfertigt seine Handhabung damit, daß dem Land im Zusammenhang mit diesen Einnahmen keinerlei Aufwendungen entstanden seien. Ein Landesanteil zur Abgeltung solcher Aufwendungen sei deshalb nicht gerechtfertigt. Der Landkreis übersieht dabei nicht nur, daß die Polizei in einer Reihe von Fällen mit zum Teil erheblichem Verwaltungsaufwand auf Ersuchen der Bußgeldbehörden Nachermittlungen anstellt und im Falle der Vollstreckung von Bußgeldbescheiden im Wege der Erzwin-

gungshaft zusammen mit den Staatsanwaltschaften und Gerichten des Landes Amtshilfe leistet. Er verkennt vielmehr auch, daß § 2 Abs. 1 AG OWiG eine *Pauschalregelung* trifft, die unabhängig davon ist, ob und inwieweit dem Land oder den Gebietskörperschaften bei den unterschiedlichen Fallkonstellationen jeweils tatsächlich Kosten entstanden sind, so daß den Gebietskörperschaften z. B., wie in vorstehendem Abschnitt dargestellt, zu Lasten des Landes selbst dann sämtliche *Verwarnungsgeldeinnahmen* verbleiben, wenn der Ermittlungsaufwand ganz oder überwiegend der Polizei entstanden ist.

Sollte der Landesgesetzgeber gleichwohl vorliegend eine Beteiligung des Landes an den Einnahmen nicht für gerechtfertigt halten, müßte dies nach Auffassung des LRH in dem derzeit eindeutig anderslautenden § 2 Abs. 1 AG OWiG zum Ausdruck gebracht werden. Konsequenterweise müßte das Gesetz dann allerdings auch vorsehen, daß andererseits das Land künftig zumindest an den im vorstehenden Abschnitt dargestellten *Verwarnungsgeldeinnahmen* der Gebietskörperschaften bei von der *Landespolizei* ermittelten Verstößen beteiligt wird.

Das Innenministerium konnte zu diesen Fragen, die erst aufgrund von Antworten des Landkreises Hildesheim aufgetreten sind, noch nicht Stellung nehmen.

Nichtberücksichtigung vereinnahmter Kosten des Vollstreckungsverfahrens

Als Gesamteinnahmen, von denen die Gebietskörperschaften 25 v. H. an das Land abzuführen haben, führt § 2 Abs. 1 AG OWiG ausdrücklich „Geldbußen, Geldzahlungen aus Nebenfolgen, Gebühren und Auslagen“ auf.

Nach § 90 Abs. 1 OWiG werden rechtskräftige Bußgeldbescheide, soweit sie nicht von einer Verwaltungsbehörde des Bundes erlassen worden sind, nach den Vollstreckungsgesetzen der Länder vollstreckt; das ist in Niedersachsen das Niedersächsische Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG).

Die Gebietskörperschaften erheben gemäß § 67 Abs. 1 dieses Gesetzes in Verbindung mit der niedersächsischen „Verordnung über die Kosten des Verwaltungszwangsverfahrens zur Vollstreckung von Leistungsbescheiden und von Geldforderungen“ für die Mahnung des Vollstreckungsschuldners und die Vornahme von Vollstreckungshandlungen Mahn- und Vollstreckungsgebühren nebst Auslagen. Der Landkreis Hildesheim und die Landeshauptstadt Hannover „gliederten“ diese Einnahmen aus den im übrigen anteilig ablieferungspflichtigen Beträgen nach § 2 Abs. 1 AG OWiG aus. Nach ihrer Ansicht sind diese im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens zusätzlich erhobenen Einnahmen keine „Gebühren und Auslagen“ im Sinne des AG OWiG.

Sie verkennen dabei, daß gemäß § 105 Abs. 1 OWiG in Verbindung mit § 464 a Abs. 1 Sätze 1 und 2 Strafprozeßordnung „die Kosten der Vollstreckung“ (Gebühren und Auslagen) mit zu den Kosten des Bußgeldverfahrens zählen, worauf in den Kommentaren zum OWiG auch hingewiesen wird. Der LRH hält die pauschale Beteiligung des Landes an diesen Einnahmen auch von der Sache her für gerechtfertigt; denn den Gebietskörperschaften fließen z. B. andererseits 75 v. H. der im Vollstreckungsverfahren gemäß § 107 Abs. 2 Nr. 11 OWiG zusätzlich zu erhebenden Kosten einer Erzwingungshaft zu, obgleich der entsprechende Aufwand nahezu allein vom Land getragen wird. Das gilt überdies für die unten genannten, ausschließlich vom Land verausgabten „gerichtlichen und staatsanwaltlichen Auslagen“ für die Zustellung des gerichtlichen Beschlusses und der Ladung zum Antritt der Erzwingungshaft.

Das Innenministerium teilt demgegenüber in seiner Antwort die Auffassung der beiden geprüften Gebietskörperschaften. Es zitiert hierzu die Gesetzesbegründung (Drs 7/81), in der es zu § 2 heißt:

„Um den Gebietskörperschaften die Buchführung und Abrechnung zu erleichtern, sieht Absatz 1 vor, daß für die Berechnung des Landesanteils auch die Gebühren und Auslagen mit herangezogen werden. Die Auslagen setzen sich zusammen aus Auslagen der Gebietskörperschaft selbst und aus den von ihnen als Verfahrensko-

sten mit vereinnahmten Auslagen des Landes, die insbesondere von der Polizei bei der Ermittlung von Ordnungswidrigkeiten aufgewendet worden sind.“

Daraus folgert das Innenministerium, daß damit „offensichtlich ... der im rechtskräftigen Bußgeldbescheid festgesetzte Gesamtbetrag (Geldbuße, Gebühr, Auslagen) gemeint (war) und nicht weitere im Rahmen der Vollstreckung anfallende Kosten“.

Der LRH hält diese Schlußfolgerung nicht für zutreffend.

Nichtberücksichtigung von Einnahmen aus „Kostenbescheiden“ gemäß § 25 a Straßenverkehrsgesetz

Gemäß § 25 a Straßenverkehrsgesetz (StVG) werden, wenn in einem Bußgeldverfahren wegen eines Halte- oder Parkverstoßes der Führer des Kraftfahrzeugs, der den Verstoß begangen hat, nicht vor Eintritt der Verfolgungsverjährung ermittelt werden kann oder seine Ermittlung einen unangemessenen Aufwand erfordert, dem Halter des Kraftfahrzeugs oder seinem Beauftragten – von Ausnahmen abgesehen – die Kosten des Verfahrens auferlegt.

Die Landeshauptstadt bezog die Einnahmen aus derartigen „Kostenbescheiden“ nach den Feststellungen des LRH nicht in die anteilig ablieferungspflichtigen Einnahmen nach § 2 Abs. 1 AG OWiG mit ein, so daß eine Beteiligung des Landes an ihnen nicht stattfand. Der Landkreis Hildesheim hielt eine solche Handhabung in einem internen Vermerk ebenfalls für rechtmäßig und verfuhr ab 1993 auch entsprechend.

Die „Ausgliederung“ der Einnahmen aus Kostenbescheiden nach § 25 a StVG entspricht dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 AG OWiG, der auf Einnahmen aus rechtskräftigen „Bußgeldbescheiden“ abstellt, zu denen die „Kostenbescheide“ nicht zählen. Diese landesrechtliche Vorschrift wurde jedoch erlassen, als § 25 a StVG noch nicht galt, und es ist davon auszugehen, daß sie anderenfalls die Einnahmen aus „Kostenbescheiden“ und aus „Bußgeldbescheiden“ gleichgestellt hätte. Denn sie hat erkennbar zum Ziel, das Land angesichts der weitgehenden Beteiligung der Polizei, der Gerichte und der Staatsanwaltschaften an Ermittlungen, Nachermittlungen und bei der Vollstreckung an den Einnahmen aus den im Bußgeldverfahren ergangenen Entscheidungen zu beteiligen. Dabei kann es keinen Unterschied machen, ob es sich formal um einen „Kostenbescheid“ oder einen „Bußgeldbescheid“ handelt, zumal mit dem „Kostenbescheid“ materiell die „Gebühren und Auslagen“ erhoben werden, die auch bei Erlass des „Bußgeldbescheides“ eingezogen worden wären, jedoch unter anteiliger Abführung an das Land. Der LRH hat deshalb angeregt, die Einnahmen aus „Kostenbescheiden“ ausdrücklich in die Regelung nach § 2 Abs. 1 AG OWiG mit aufzunehmen.

Das Innenministerium führt demgegenüber in seiner Antwort aus, „die Kostenpflicht des Halters eines Kfz beruht auf dem Rechtsgedanken des Zurechnungsprinzips. § 25 a StVG enthält damit keine Sanktion, sondern eine spezielle kostenrechtliche Regelung für Verstöße im ruhenden Verkehr. Die Kostenlast trifft den Halter. Ein Verschulden wird nicht vorausgesetzt. Da zudem in der Regel das Verfahren bereits nach erfolglosem Versuch der Verwarnung eingestellt wird, entspricht die Nichteinbeziehung der Einnahmen aus Kostenbescheiden nach § 25 a StVG nicht nur dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 AG OWiG, sondern ist mangels Durchführung eines förmlichen Bußgeldverfahrens auch sachgerecht“.

Der LRH vermag nicht zu erkennen, welchen Einfluß diese rechtssystematischen Unterschiede auf die Frage nach einer der Sache angemessenen Aufteilung der Einnahmen aus „Kostenbescheiden“ hat, denen wie beim „Bußgeldbescheid“ Verstöße zugrunde liegen, die zu einem nicht geringen Teil von der Landespolizei ermittelt wurden.

Niederschlagung gerichtlicher und staatsanwaltlicher Auslagen

Im Rahmen der Vollstreckung von Bußgeldbescheiden können die Verwaltungsbehörden der Gebietskörperschaften (VbG), wenn die Geldbuße nicht gezahlt wird, beim Gericht die Anordnung der Erzwingungshaft beantragen. Von dieser Möglichkeit wird,

wie der LRH bei den geprüften Polizeidienststellen im Landkreis Hildesheim festgestellt hat, recht häufig Gebrauch gemacht, nicht selten selbst dann, wenn die Buße nur gering ist.

Wie Erhebungen bei dem Amtsgericht und der Staatsanwaltschaft Hildesheim gezeigt haben, teilten die VbG dem Gericht mit dem Antrag auf Anordnung der Erzwingungshaft u. a. die Höhe der Geldbuße und die bis dahin bei ihr entstandenen Gebühren und Auslagen mit. Sah das Gericht den Antrag als begründet an, ordnete es unter Verwendung eines Formulars die Erzwingungshaft an. Der Vordruck enthielt neben der Haftanordnung unter Angabe der Höhe der Geldbuße den Zusatz: „Außerdem sind ... DM Kosten zu zahlen.“ In dieser Zahlungsaufforderung wurden regelmäßig die Gebühren und Auslagen berücksichtigt, die bis zur Vorlage des Vorgangs beim Gericht entstanden waren, nicht aber auch die hinzutretenden Auslagen für die Zustellung des gerichtlichen Beschlusses, die seinerzeit 9 DM betragen.

Entsprechend verfuhr die Staatsanwaltschaft, wenn sie den Betroffenen im Anschluß an den Gerichtsbeschuß zum Antritt der Erzwingungshaft lud. Diese Ladung erging ebenfalls unter Verwendung eines Formulars, in dem neben der Geldbuße die „außerdem noch zu zahlenden Kosten“ mit anzugeben waren, in die die Staatsanwaltschaft aber wiederum nur die bei der VbG entstandenen Gebühren und Auslagen einrechnete, nicht jedoch die durch die Zustellung der Entscheidung des Gerichts sowie die Zustellung ihrer Ladung entstandenen Kosten.

Die Auslagen von seinerzeit 9 DM bzw. 18 DM teilten die Justizbehörden den VbG mit.

In vielen Fällen zahlte der Betroffene – zur Abwendung der weiteren Vollstreckung – aufgrund des Gerichtsbeschlusses, der Ladung zum Haftantritt oder, wenn die Polizei zur Vollstreckung des Haftbefehls bei ihm erschien, die Geldbuße und die ihm mitgeteilten Kosten. Die beim Gericht und der Staatsanwaltschaft entstandenen Zustellungskosten blieben dabei aufgrund der oben genannten Handhabung offen. Sie mußten von der VbG nachträglich gesondert eingefordert werden. In vielen Fällen zahlten die Schuldner die – unterhalb der Kleinbetragsgrenze liegenden – Beträge jedoch nicht mit der Folge, daß die VbG die Ansprüche niederschlug.

Dies war nicht nur für die Gebietskörperschaften und das Land finanziell nachteilig. Es war vielmehr für die Betroffenen auch unzumutbar, nach Zahlung der ihnen mitgeteilten Geldbuße nebst Kosten erneut zur Zahlung von weiteren Auslagen aufgefordert zu werden. Der LRH hat deshalb gebeten zu prüfen, ob die Justizbehörden die bei ihnen entstandenen Kosten – unter Unterrichtung der VbG – jeweils unmittelbar den im Gerichtsbeschuß bzw. in der Ladung mitgeteilten „außerdem zu zahlenden Kosten“ zurechnen und damit in die Vollstreckung mit einbeziehen sollten.

Das Justizministerium hat eine entsprechende Regelung in Aussicht genommen.

Verspätete Abführung des Landesanteils durch Gebietskörperschaften

Gemäß § 2 Abs. 2 AG OWiG haben die Gebietskörperschaften den Landesanteil an ihren Einnahmen nach Abs. 1 der Vorschrift einmal jährlich bis spätestens zum 31.3. des folgenden Kalenderjahres abzuführen.

Der Landkreis Hildesheim und – wie stichprobenweise Erhebungen des LRH bei der Bezirksregierung Hannover ergeben haben – einige weitere Gebietskörperschaften waren dieser Verpflichtung nicht immer termingerecht nachgekommen. Das stand mit § 34 Abs. 1 LHO, wonach Ansprüche des Landes rechtzeitig und vollständig geltend zu machen sind, nicht im Einklang und führte zu nicht unerheblichen Zinsnachteilen für das Land.

Das Innenministerium hat nach seiner Antwort die Bezirksregierungen angehalten, künftig auf stets zeitgerechte Zahlungen hinzuwirken.

Der LRH hat unabhängig davon die Frage aufgeworfen, ob die in § 2 Abs. 2 AG OWiG vorgesehenen einmaligen Zahlungen pro Jahr zu einem Termin, der drei Monate nach dem Ende des maßgebenden Jahres liegt, noch sachgerecht ist.

Die Gebietskörperschaften bedienen sich zwischenzeitlich einer automatisierten Kassenführung. Ihr DV-Kassenprogramm nimmt aufgrund des Kassenzeichens in dem Bußgeldbescheid und auf den Überweisungsformularen eine sofortige Zuordnung der Zahlungen zu der in Betracht kommenden Haushaltsstelle vor. Etwaige Umbuchungen (von Verwarnungsgeldern oder von Einnahmen aus Kostenbescheiden oder von Mahngebühren) werden bereits im Januar vorgenommen. Danach sind keine Gründe zu erkennen, die z. B. vierteljährlich nachträglichen Zahlungen entgegenstehen würden. Eine solche Änderung würde beim Land bereits zur Einsparung von nicht unerheblichen Sollzinsen z. B. für Kassenkredite führen.

Das Innenministerium hat eine entsprechende Gesetzesänderung in § 2 Abs. 2 für die demnächst anstehende Änderung des AG OWiG in Aussicht genommen.

Die Erörterungen sind zu allen aufgeworfenen Fragen noch nicht abgeschlossen.

3. Beschäftigung von Personenkraftwagenfahrern in der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Kapitel 03 03

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung beschäftigt im Außendienst Vermessungsgehilfen als Personenkraftwagenfahrer, die daneben auch weiterhin mit Vermessungsaufgaben betraut sind. Diese Regelung, die weder tarifrechtlich zwingend noch zeitgemäß ist, führt zu vermeidbaren zusätzlichen Personalausgaben.

Der LRH hat beim Landesverwaltungsamt die Personalausgaben für die Abteilung „Landesvermessung“, die mit Wirkung vom 1.4.1997 in den Landesbetrieb nach § 26 LHO „Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen“ (LGN) aufgegangen ist, und für das Dezernat „Eichwesen“ geprüft. In diesem Zusammenhang hat er u. a. festgestellt:

Einsatz von Personenkraftwagenfahrern in der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung setzt für Außenarbeiten, die bei der Abteilung „Landesvermessung“ nur während der von März bis Oktober des Jahres dauernden Feldarbeitsperiode durchgeführt wurden, in der Regel Vermessungstrupps ein. Für sie ordnen die Katasterämter grundsätzlich eintägige, die Abteilung „Landesvermessung“ überwiegend mehrtägige Dienstreisen an, die zum Teil mit „anerkannt privateigenen PKW“, im übrigen mit behördeneigenen Dienstkraftfahrzeugen durchgeführt werden.

Die Vermessungstrupps werden von einem Beamten oder Angestellten des technischen Dienstes geleitet. Bei der Abteilung „Landesvermessung“ waren die weiteren Truppmitglieder Arbeiter, und zwar ein oder mehrere – als „Saisonkräfte“ beschäftigte oder „ständige“ – Vermessungsgehilfen sowie jeweils ein Kraftfahrer.

Die Kraftfahrer rekrutierten sich aus dem Kreis der „ständigen“ Vermessungsgehilfen. Gemäß einem Erlaß des Innenministeriums von 1971 wurde für jedes Dienstfahrzeug ein solcher Kraftfahrer bestimmt. Da er mit dieser Tätigkeit in der Regel nur zum Teil ausgelastet war, wurde er im Arbeitsvertrag ausdrücklich „als Kraftfahrer“ eingestellt mit der Maßgabe, daß ihm auch Arbeiten eines Vermessungsgehilfen übertragen werden durften.

Der LRH hat die Auswirkungen dieser Regelung bei zehn Kraftfahrern der Abteilung „Landesvermessung“ näher örtlich geprüft. Danach fand auf sie, da sie „ständig“ als Fahrer von Personenkraftwagen „eingeteilt“ waren und „nicht nur gelegentlich über die

regelmäßige Arbeitszeit hinaus beschäftigt“ wurden, der „Tarifvertrag über die Arbeitsbedingungen der Personenkraftwagenfahrer (Pkw-Fahrer-TV L)“ Anwendung. Das brachte ihnen im Vergleich zu den anderen Angehörigen ihres Trupps erhebliche Vorteile:

- Bei den mehrtägigen Dienstreisen war jeder Tag pauschal mit einer Arbeitsleistung von zwölf Stunden anzusetzen. Dies hatte z. B. bei einem Kraftfahrer zur Folge, daß ihm in vom LRH geprüften 34 Wochen für in den Fahrtenbüchern (bei 1394 Soll-Arbeitsstunden) nachgewiesenen 1634 Ist-Arbeitsstunden 2112,5 Pauschalstunden für die Lohnberechnung gutgebracht wurden. Demgegenüber kam der Truppführer, mit dem er in den 34 Wochen überwiegend zusammengearbeitet hatte, nur auf 1607,5 Arbeitsstunden.
- Alle in die entsprechenden Erhebungen einbezogenen Kraftfahrer erhielten die höchsten im Pkw-Fahrer-TV L vorgesehenen Pauschallöhne, die – nach dem Tarifstand vom 1.5.1995 – je nach Dienstalter zwischen rd. 955 DM und rd. 1480 DM monatlich über den Löhnen der Vermessungsgehilfen (mit verwaltungseigener Prüfung) lagen, mit denen sie im übrigen zusammenarbeiteten.

Inwieweit die weiteren auf den insgesamt 177 Stellen des Kraftfahrdienstes der Vermessungs- und Katasterverwaltung geführten Arbeiter ebenfalls in den Genuß dieser Besserstellungen kamen, hat der LRH nicht geprüft.

Nach einer Umfrage des LRH verfährt zumindest in neun anderen Ländern die Vermessungs- und Katasterverwaltung nicht wie in Niedersachsen: Dort werden, um die damit verbundenen höheren Personalausgaben zu vermeiden, keine Personenkraftwagenfahrer mehr beschäftigt. Die Dienstkraftfahrzeuge werden vielmehr von anderem Vermessungspersonal als „Selbstfahrer“ gesteuert.

Einsatz von Personenkraftwagenfahrern in der Eichverwaltung

Nach dem Haushaltsplan für 1997/98 stehen der Eichverwaltung 61 Dienstkraftfahrzeuge, davon 57 Personenkraftwagen einschließlich Kombi-Fahrzeugen, zur Verfügung. Gleichwohl beschäftigt sie nur einen Bediensteten beim Eichamt Hannover als Kraftfahrer nach dem Pkw-Fahrer-TV L. Im übrigen wird das Führen der Dienstkraftfahrzeuge bereits seit Jahren von den im Außendienst eingesetzten Bediensteten mit übernommen. Diese Handhabung wird dadurch problemlos sichergestellt, daß sich sowohl die Beamten als auch die Arbeitnehmer von vornherein bei ihrer Einstellung verpflichten, nach Bedarf Dienstkraftfahrzeuge selbst zu steuern.

Um einen verkehrssicheren und betriebsbereiten Zustand der Kraftfahrzeuge zu gewährleisten, ist bei jeder Eichbehörde ein Bediensteter als Kraftfahrzeugverantwortlicher bestellt. Im übrigen sind die Freitage regelmäßig Standtage, an denen die Bediensteten gemeinsam die Fahrzeug-/Gerätepflege und Wartungsarbeiten durchführen.

Die vorstehende Handhabung hat sich nach den dem LRH erteilten Auskünften uneingeschränkt bewährt.

Folgerungen

Das Innenministerium hat die Feststellungen des LRH zum Anlaß genommen vorzusehen,

- daß das Landesverwaltungsamt und die Bezirksregierungen von sofort an für die Vermessungs- und Katasterverwaltung keine neuen Personenkraftwagenfahrer mehr einsetzen,
- daß der Arbeitseinsatz der betroffenen Kraftfahrer unter Verzicht auf Änderungskündigungen sozialverträglich angepaßt wird, indem sie weiterhin für „ihr“ Dienstkraftfahrzeug und für die Vermessungsinstrumente und -geräte (Pflege, Wartung, Be- und Entladen) verantwortlich bleiben und Pauschallöhne nach dem Pkw-Fahrer-TV L erhalten,

- daß die Stellen des Kraftfahrdienstes beim Ausscheiden von Fahrern in Kapitel 03 03 im Rahmen der zweiprozentigen Stelleneinsparungen in Abgang gestellt, anderenfalls in Stellen für Vermessungsgehilfen umgewandelt werden und
- daß die Vermessungs- und Katasterbehörden in diesen Fällen einen Bediensteten bestimmen, der für das Dienstkraftfahrzeug sowie für die Vermessungsinstrumente und -geräte verantwortlich ist und dem für Tage, an denen er das Fahrzeug geführt hat, etwaige Überstunden bis zu täglich höchstens einer Stunde gewährt und bezahlt werden.

Das Finanzministerium und der LRH haben gegen einen Verzicht auf Änderungskündigungen keine Bedenken und halten die vorgesehenen Regelungen auch im übrigen für sachgerecht. Die geplante Vergütung von Überstunden wird von ihnen allerdings noch mit dem Innenministerium erörtert. Der LRH hat abgesehen davon beim Finanzministerium angeregt, durch einen nachdrücklichen Hinweis in dem Runderlaß über die „Haushaltsführung ab Haushaltsjahr 1992“ auf die Umsetzung der vom Ausschuß für Haushalt und Finanzen in seiner Beschlußempfehlung vom 19.8.1992 (Drs 12/3611, Nr. 53, S. 25) zum Ausdruck gebrachten Erwartung hinzuwirken, daß die Landesverwaltung auch im übrigen Dienstfahrzeuge und Stellen für Berufskraftfahrer einspart.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Innenministerium
Einzelplan 03

Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten
Einzelplan 11

4. Entschädigung von Polizeivollzugsbeamten als Zeugen vor Gericht Kapitel 11 04

Polizeivollzugsbeamte, die in dienstlichen Angelegenheiten vom Gericht als Zeugen herangezogen wurden, erhielten zu Lasten des Landes oder der Kostenschuldner überhöhte Fahrtkostenentschädigungen

Polizeivollzugsbeamte werden in erheblichem Umfang von Gerichten als Zeugen für dienstlich festgestellte Sachverhalte herangezogen. Der LRH hat die Wahrnehmung solcher Gerichtstermine durch sie beim Amtsgericht Hannover und bei der Polizeidirektion in Hannover stichprobenweise örtlich geprüft. Dabei hat sich u. a. ergeben:

Die Zeugentätigkeit gehört zu den dienstlichen Aufgaben eines Beamten, wenn er von einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer sonst dazu berechtigten Stelle zur Beweiserhebung herangezogen wird, um zu einem Sachverhalt auszusagen, der ihm in Ausübung – und nicht nur bei Gelegenheit – seiner dienstlichen Tätigkeit bekannt geworden ist. Nach einem Gemeinsamen Runderlaß des Innenministeriums und der anderen obersten Landesbehörden von 1988 hat er in diesen Fällen Anspruch auf Entschädigung u. a. für Fahrtkosten nach dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (ZSEG); ein Erstattungsanspruch nach reisekostenrechtlichen Vorschriften besteht daneben nicht.

Sind Gerichtstermine in der Zeit wahrzunehmen, in der der Polizeibeamte zum Dienst eingeteilt ist, wird er vom Dienst freigestellt. Tritt er die Fahrt zum Gericht vom Dienst aus an und setzt er ihn nach dem Termin fort, kann er Fahrtkostenersatz nach § 9 ZSEG für die auf eigene Kosten durchgeführten Fahrten von seiner *Dienststelle* zum Gericht und zurück zur Dienststelle beanspruchen. Entsprechendes gilt, wenn er seinen Dienst nach dem Termin aufnimmt oder wenn er im Anschluß an das Dienstende zum

Gericht fährt. Die Wegstrecke zwischen seiner *Wohnung* und dem Gericht ist dagegen nur zu entschädigen, wenn er zwischenzeitlich tatsächlich seine Wohnung aufsucht.

Diese Rechtslage ist nach den Feststellungen des LRH nicht immer beachtet worden, wie folgende Beispiele zeigen:

- Ein Polizeivollzugsbeamter war nach den Eintragungen im Dienstnachweisbuch an zwei aufeinanderfolgenden Tagen mit anderen Beamten seiner Dienstschrift zu Sondereinsätzen eingeteilt. Während dieser Zeit nahm er am Dienort nach den Angaben in den Kassenanweisungen des Gerichts über die Auszahlung der Zeugengebühren für fünf Minuten bzw. 15 Minuten an zwei Gerichtsterminen teil, die nicht im Dienstnachweisbuch vermerkt wurden. In beiden Fällen rechnete er zu Unrecht mit dem Gericht Fahrtkostenerstattungen für Hin- und Rückfahrten zu seinem 100 km entfernten Wohnort ab. Der überhöhte Betrag wurde in einem Fall in die Kostenrechnung aufgenommen, die der Verurteilte zu begleichen hatte. In dem anderen Fall fiel er zunächst der Landeskasse zur Last. Der Beamte hat die Überzahlungen jedoch zwischenzeitlich wieder ausgeglichen.
- Für einen anderen Beamten war an einem Tag im Dienstnachweisbuch für die Zeit von 9 bis 11 Uhr ein „Gerichtstermin“ und ab 11 bis 17 Uhr ein „Sondereinsatz“ eingetragen. Nach den Angaben in der entsprechenden Kassenanweisung des am Dienort gelegenen Gerichts rechnete der Beamte auch in diesem Fall zu Unrecht die Fahrtkostenerstattung nach der Wegstrecke zu dem gleichfalls 100 km entfernten Wohnort ab. Da von dem Verurteilten wegen Vermögenslosigkeit keine Verfahrenskosten erhoben wurden, fiel die überhöhte Entschädigung wiederum zunächst dem Land zur Last. Der Beamte hat die Überzahlung aber zwischenzeitlich wieder ausgeglichen.
- Zwei weitere Polizeibeamte nahmen in mehreren Fällen jeweils vor Beginn ihres Dienstes Gerichtstermine wahr. Im Anschluß daran versahen sie am gleichen Ort ihren Dienst und traten erst danach die Heimfahrt an. Gemäß den Kassenanweisungen des Gerichts rechneten sie jedoch sowohl für die Anreise als auch für die Abreise Fahrtkosten für die Strecke zwischen dem Gericht und ihren außerhalb gelegenen Wohnorten ab. Die überhöhten Beträge gingen zu Lasten des Landes, da die Verfahrenskosten aus unterschiedlichen Gründen nicht von Dritten eingezogen werden konnten.
- Drei Kriminalbeamte nahmen schließlich in der Zeit einer Abordnung zur Niedersächsischen Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege – Fachbereich Polizei – in Hildesheim, in der sie Trennungsgeld nach der Trennungsgeldverordnung erhielten, an mehreren Tagen Gerichtstermine in Hannover wahr. Dabei ließen sie sich für die Hin- und Rückreisen vom Gericht jeweils die Fahrtkosten für die Strecke zwischen dem Gericht und ihren weiter als Hildesheim entfernt gelegenen Wohnorten erstatten. Die überhöhten Beträge trug zum Teil die Landeskasse; im übrigen wurden sie den Verurteilten in Rechnung gestellt.

Um Polizeibeamte vor fehlerhaften Angaben bei der Abrechnung von Zeugenentschädigungen sowie die Landeskasse und Kostenschuldner vor nicht gerechtfertigten Kostenbelastungen zu bewahren, ist es geboten, Vorkehrungen zu treffen, die Fälle der festgestellten Art künftig ausschließen. Der LRH hat vorgeschlagen, eine gegenüber Polizeibehörden und Gerichten verbindliche Regelung einzuführen, daß Landesbedienstete, die als Zeugen in dienstlichen Angelegenheiten herangezogen werden, nur dann gegenüber dem Anweisungsbeamten der Justiz Fahrtkosten zwischen Wohnort und Gericht geltend machen können, wenn sie eine Bescheinigung ihrer Dienststelle vorlegen, nach der die Fahrt zur Wahrnehmung des Gerichtstermins von ihrem Wohnort aus angetreten werden mußte.

Innen- und Justizministerium sind diesem Vorschlag gefolgt. Die Polizeidirektion Hannover hat im übrigen in den geschilderten sowie in den weiter festgestellten Einzelfällen die Beanstandungen des LRH ausgeräumt.

5. Nichtbeachtung der Vergabevorschriften

Kapitel 03 03/11 05

Landesbehörden haben bei der Vergabe von Aufträgen die maßgebenden Vorschriften unbeachtet gelassen. Dadurch war nicht hinreichend sichergestellt, daß bei Beschaffungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden und eine Bevorzugung einzelner Anbieter sowie Manipulationen ausgeschlossen sind.

Nach § 55 Abs. 1 LHO muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Gemäß Abs. 2 ist dabei nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren. Zu ihnen zählt nach den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 55 LHO insbesondere auch die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A (VOL/A).

Durch die vorstehend genannten Regelungen soll sichergestellt werden, daß

- die Vergaben von Lieferungen und Leistungen durch Landesdienststellen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen (§ 7 LHO),
- gegenüber Anbietern die Prinzipien der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung gewahrt werden und
- die Vergabevorgänge hinreichend nachvollziehbar gestaltet werden, so daß dem Verdacht von ungerechtfertigten Bevorzugungen und von Manipulationen von vornherein vorgebeugt wird.

Dementsprechend darf nach § 3 VOL/A bei der Vergabe von Aufträgen von der grundsätzlich vorgeschriebenen öffentlichen Ausschreibung nur unter bestimmten Voraussetzungen zugunsten einer beschränkten Ausschreibung oder einer freihändigen Vergabe abgewichen werden. So können z. B. nach den Niedersächsischen Ausführungsbestimmungen zur VOL/A Aufträge grundsätzlich nur bis zu einem Höchstwert von 25 000 DM freihändig vergeben und bis zu einem darüber hinausgehenden Wert von 50 000 DM beschränkt ausgeschrieben werden. Dabei richtet sich die Wertgrenze für wiederkehrende Beschaffungen nach dem Jahreswert. Weitere Ausnahmetatbestände sind in § 3 VOL/A im einzelnen aufgeführt. Wird danach von einer öffentlichen und ggf. auch einer beschränkten Ausschreibung abgesehen, sind die Gründe nach § 3 Abs. 5 VOL/A aktenkundig zu machen.

Der LRH hat in getrennten Prüfungen die Vergabe von Lieferungen und Leistungen durch die bisherige Abteilung „Landesvermessung“ des Landesverwaltungsamts sowie durch die Arbeitsbetriebe bei zwei Justizvollzugsanstalten (JVA) und einer Jugendanstalt (JA) örtlich geprüft. Dabei hat er festgestellt, daß die Vergabevorschriften weitgehend nicht beachtet wurden:

Beschaffungen für die Landesvermessung

In der Abteilung „Landesvermessung“ mit acht Dezernaten war nach dem Geschäftsverteilungsplan ein Dezernat zentral für die Ausführung des Haushaltsplans und die Mittelbewirtschaftung zuständig. Abgesehen von der ihm auch insoweit obliegenden Führung der Haushaltsüberwachungsliste und Fertigung der Kassenanordnungen umfaßte diese Zuständigkeit nicht die Abwicklung von Beschaffungen. Sie oblag vielmehr den sieben anderen Dezernaten jeweils weitgehend für ihren Bereich im Rahmen ihnen zugeteilter Mittelkontingente.

Wie der LRH festgestellt hat, haben die Dezernate generell nicht öffentlich ausgeschrieben. Vielmehr vergaben sie die Aufträge ganz überwiegend freihändig, allenfalls nach beschränkter Ausschreibung, ohne Rücksicht darauf, ob die maßgebenden Höchstwerte überschritten waren und inwieweit sonstige Ausnahmetatbestände vorlagen:

- So beschaffte ein Dezernat in dem der Prüfung zugrunde gelegten Jahr 1993 für eigene Zwecke und für die Katasterämter mit drei Bestellungen 690 „TP-Pfeiler“ und 840 „TP-Platten“ für insgesamt rd. 105 000 DM. Dabei erfragte es, entsprechend der Handhabung in den Vorjahren, jeweils mündlich bei fünf ihm bekannten Lieferfirmen die Preise und Konditionen. Anschließend vergab es die Aufträge freihändig an die Firma B, obgleich diese zwar bei den „TP-Pfeilern“, nicht aber auch bei den „TP-Platten“ das niedrigste Angebot abgegeben hatte. Warum sowohl von einer öffentlichen als auch von einer beschränkten Ausschreibung abgesehen und zudem bei den „TP-Platten“ nicht der billigste Anbieter berücksichtigt worden war, war den Akten nicht zu entnehmen. Der zuständige Dezernent erklärte hierzu auf Befragen, daß man mit der Firma B, anders als mit anderen Firmen, stets gute Erfahrungen gemacht habe.
- Ein anderes Dezernat hatte für die gesamte Vermessungs- und Katasterverwaltung das Vermarktungsmaterial für die Aufnahmepunkte zu beschaffen. Für 1993 forderte es nach Ermittlung des Jahresbedarfs vier Firmen zur Abgabe eines Angebots auf und vergab die Leistung schließlich für rd. 106 000 DM. Auch hier war in der Akte nicht vermerkt, aus welchen Gründen von einer öffentlichen Ausschreibung abgesehen worden war.
- Ein weiteres Dezernat beschaffte seit Jahren für den eigenen Bedarf sowie für andere Dezernate das Material zum Herstellen und Versenden von Druckvorlagen und Landkarten grundsätzlich freihändig jeweils bei dem Anbieter, der im Rahmen einer Fax-Umfrage unter den dem Dezernat bekannten Firmen das preisgünstigste Angebot abgegeben hatte. Im Jahr 1993 verausgabte es über 860 000 DM für insgesamt 492 Beschaffungen. Obgleich bei einer Reihe von Aufträgen die maßgebenden Höchstgrenzen überschritten wurden, enthielten die Akten ebenfalls keinerlei Hinweise, warum in diesen Fällen von einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung abgesehen worden war.
- Ein viertes Dezernat bezog 1993 Gravierfolien für rd. 30 000 DM sowie Ozalith-Zeichenfolien für rd. 40 000 DM ausschließlich von einem einzigen Lieferanten, ohne öffentliche oder auch nur beschränkte Ausschreibungen durchzuführen. Die Gründe dafür waren auch hier nicht aktenkundig gemacht worden.

Insgesamt betrachtet haben nahezu alle Dezernate der Abteilung „Landesvermessung“ bei ihren Beschaffungen die nach § 55 LHO maßgebenden Vorschriften weitgehend unbeachtet gelassen. Inwieweit es infolgedessen zu konkreten finanziellen Nachteilen für das Land gekommen sein könnte, hat sich nachträglich nicht mehr hinreichend sicher feststellen lassen. Es hat sich zumindest aber auch nicht ausschließen lassen, daß ein Wettbewerb im Rahmen einer öffentlichen, ggf. beschränkten Ausschreibung eventuell Bewerber veranlaßt hätte, günstigere Preise anzubieten als es geschehen ist.

Der LRH hat deshalb, aber auch damit korrekte Handhabungen gewährleistet werden, das Landesverwaltungsamt gebeten, die strikte Anwendung der maßgebenden Vergabevorschriften für die Zukunft sicherzustellen. Dabei hat er zugleich angeregt zu prüfen, ob die Abwicklung der Beschaffungen für die Abteilung bei dem für die Mittelbewirtschaftung zuständigen Dezernat zentral zusammengefaßt werden sollte, zumal die große Regelungstiefe des Beschaffungswesens – nicht zuletzt auch aufgrund europarechtlicher Vorgaben – weitreichende Spezialkenntnisse erfordert, die nicht über das notwendige Maß hinaus aktuell vorgehalten werden sollten.

Nach der Antwort des Landesverwaltungsamts werden Beschaffungen in den Fachdezernaten jetzt nur noch unter fachlicher Beratung durch das genannte Dezernat durchgeführt. Ob dies ausreichend ist, bleibt zu erörtern. Im übrigen sind die mit den Vergaben befaßten Bediensteten auf die Einhaltung der maßgebenden Vorschriften hingewiesen worden und haben das vom Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr herausgegebene Vergabehandbuch erhalten. Auch ist zwischenzeitlich sichergestellt worden, daß die Vergaben von Aufträgen durch die Fertigung von Aktenvermerken in der notwendigen Weise transparent gemacht werden.

Beschaffungen für die Justizarbeitsverwaltung

Die Beschaffungen von „Anlagegegenständen“ für die in einem Landesbetrieb nach § 26 LHO zusammengefaßten Arbeitsbetriebe im Justizvollzug werden grundsätzlich im Finanzplan des Wirtschaftsplans in der Anlage zu Kapitel 11 05 veranschlagt. Nach Verabschiedung des Haushalts durch den Landtag übermittelt die Zentrale Arbeitsverwaltung des Landesbetriebs „Arbeitsbetriebe der Justizvollzugs-, Jugendstraf- und Jugendarrestanstalten“ entsprechende Auszüge an die örtlichen Justizarbeitsverwaltungen der Anstalten. Diese führen alsdann die danach genehmigten Beschaffungen selbstständig durch.

Wie der LRH bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt hat, haben die geprüften Anstalten in dem der Prüfung zugrunde gelegten Jahr 1994 ebenfalls bei der Vergabe der Aufträge generell nicht öffentlich ausgeschrieben und die maßgebenden Vorschriften auch im übrigen nicht immer hinreichend eingehalten:

- So beschaffte z. B. eine JVA eine Offset-Druckmaschine für 218 000 DM freihändig. Der Leiter der Druckerei rechtfertigte diese Vergabe damit, daß die Entscheidung zugunsten eines bestimmten Modells einer bestimmten Lieferfirma frühzeitig gefallen sei, wegen geringer Reparaturanfälligkeit, wegen einer durch Modellkontinuität erleichterten Handhabung, wegen des universellen Einsatzes von Zubehörteilen im Hinblick darauf, daß Maschinen desselben Herstellers im Betrieb bereits eingesetzt sind, wegen der guten und schnellen Serviceleistungen sowie wegen der für den Strafvollzug wichtigen Möglichkeit, auf die Verwendung von Alkohol beim Betrieb der Maschine zu verzichten. Diese Gründe waren den Beschaffungsvorgängen jedoch nicht zu entnehmen.
- Eine andere JVA beschaffte u. a. eine mit 45 000 DM veranschlagte Dübellochbohrmaschine freihändig bei einem Händler K in G für rd. 35 000 DM. Sie konnte darüber aber, ebenso wie für andere Beschaffungen, keinerlei Unterlagen vorlegen. Das erklärte sie damit, daß diese Unterlagen zum Teil dezentral bei den jeweiligen Werkmeistern verwahrt, zum Teil aber auch nach der Durchführung der Beschaffungen kurzfristig vernichtet würden. Vorliegend seien die Maschinen im übrigen nach zuvor eingeholten Preisangeboten bei Händlern bestellt worden, die der Anstalt für preiswerte Lieferungen und guten Service bekannt seien.
- Eine JA beschaffte für ihren Schlosserei-Lehrbetrieb u. a. eine Drehmaschine für rd. 87 000 DM, nachdem sie zuvor drei Angebote von drei Händlern eingeholt und verglichen hatte. Zu diesem Vorgehen erläuterte der Leiter der Schlosserei, die Auswahl des Fabrikats der Maschine erfolge unter Berücksichtigung der im Betrieb bereits eingesetzten Maschinen, da das die Nutzung erleichtere und einen Austausch von Zubehör ermögliche. Nach Festlegung auf ein bestimmtes Fabrikat ergebe sich häufig nur ein beschränkter Anbieterkreis, zumal die Hersteller mit Gebietsschutz für ihre Vertretungen arbeiteten. Eine öffentliche Ausschreibung komme deshalb nicht in Betracht. Der hier berücksichtigte Anbieter sei im übrigen seit Jahren als günstigster Lieferant bekannt und gewährleiste einen prompten Ersatzteilbezug und guten Service. Den Akten war darüber aber nichts zu entnehmen.

Für ihren Kraftfahrzeug-Lehrbetrieb beschaffte die JA einen Rollenbremsprüfstand, ein Altölabsauggerät und ein Gerät zur Entsorgung von Bremsflüssigkeit für zusammen rd. 43 000 DM ohne Ausschreibung. Der Leiter des Lehrbetriebs erläuterte hierzu, er habe wegen der Beschaffung des Bremsprüfstands ermittelt, welches Produkt aus fachtechnischer Sicht in Betracht komme. Anschließend seien verschiedene Angebote eingeholt worden. Dabei sei der Kreis der Anbieter für den ausgewählten Bremsprüfstand einer bestimmten Firma aus Gründen des Gebietsschutzes von vornherein klein gewesen. Der ausgewählte Händler habe alsdann für die gleichzeitige Beschaffung des Altölabsauggeräts und des Geräts zur Entsorgung von Bremsflüssigkeit ein günstiges „Komplettangebot“ abgegeben. Zu diesen Besonderheiten des Beschaffungsverfahrens enthielten die Akten jedoch wiederum keinerlei Hinweise.

Entsprechendes gilt für die Beschaffung eines Dicktenhobels durch die JA für ihren Tischlerei-Lehrbetrieb zum Preis von rd. 28 000 DM. Nach den dem LRH erteilten Auskünften des Leiters des Lehrbetriebs führt er auf der Holzfachmesse regelmäßig Gespräche mit verschiedenen Herstellern bzw. Lieferanten. Sobald eine Beschaffung notwendig werde, würden drei bis vier Angebote eingeholt. Dabei würden Lieferfirmen berücksichtigt, die ihm aufgrund langfristiger Geschäftsbeziehungen bekannt seien. Auch hierüber war den Akten jedoch nichts zu entnehmen.

Nach alledem haben die geprüften Justizvollzugseinrichtungen bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen die nach § 55 LHO maßgebenden Vergabevorschriften ebenfalls nicht immer eingehalten. Zwar haben sich auch hier keinerlei konkrete Anhaltspunkte ergeben, daß es zu finanziell für das Land nachteiligen Beschaffungen oder zu aus anderen Gründen nicht zu rechtfertigenden Vertragsabschlüssen und -abwicklungen gekommen sein könnte. Vorkehrungen, die dies mit der notwendigen Sicherheit hätten ausschließen können, fehlten jedoch völlig.

Der LRH hat angesichts dessen die Justizverwaltung gebeten, die Beachtung der Vergabevorschriften für die Zukunft sicherzustellen. Dabei hat er auch wieder die Frage aufgeworfen, ob die bisherigen Arbeitsabläufe bei der Durchführung von Beschaffungen durch die örtlichen Justizarbeitsverwaltungen bereits den zu stellenden Anforderungen gerecht würden. Seines Erachtens könnte insbesondere in Betracht kommen, bei Ausnahmen von den Regelvorschriften der Vergabebestimmungen sowie bei weitgehenden fachlichen Vorgaben des Fachpersonals, die den Kreis der Anbieter stark einschränken, oberhalb festzulegender Wertgrenzen eine dem Vier-Augen-Prinzip entsprechende Mitzeichnung des Beauftragten für den Haushalt vorzusehen.

Die Justizverwaltung hat dem entsprochen: Sie hat das Thema Beschaffungen im Rahmen einer Fortbildungsveranstaltung für die Leitungen der Justizarbeitsverwaltungen erörtert. Dabei hat sie besonders hervorgehoben, daß die Leiter(innen) der Arbeitsverwaltungen die Investitionen selbst vorzunehmen haben und die Werkstattmeister lediglich zur technischen Beratung hinzuzuziehen sind. Sie hat vorgesehen, die mit Beschaffungen betrauten Bediensteten regelmäßig auf die Einhaltung der Beschaffungsrichtlinien hinzuweisen. Schließlich hat sie die Arbeitsverwaltungen angewiesen, dem Beauftragten für den Haushalt künftig alle Lieferaufträge mit einem Wert ab 10 000 DM zur Mitzeichnung vorzulegen.

Weitergehende Folgerungen

Die vorstehenden Feststellungen des LRH lassen befürchten, daß die Beachtung der Vergabevorschriften auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung noch nicht hinreichend sichergestellt sein könnte. Aus haushaltsrechtlichen Gründen sowie, um dem Verdacht von ungerechtfertigten Bevorzugungen einzelner Anbieter und von Manipulationen von vornherein vorzubeugen, ist es jedoch unverzichtbar, dem wirksam zu begegnen:

Es wird insbesondere – im Einklang mit dem von der Landesregierung beschlossenen „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ – notwendig sein, die für Beschaffungen zuständigen Bediensteten in geeigneter Weise mit den einschlägigen Vorschriften vertraut zu machen, fortzubilden und sie für die Probleme, die sich ergeben können, zu sensibilisieren. Zudem steht mit dem vom Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr 1996 herausgegebenen Vergabehandbuch – das der LRH in seinem Jahresbericht 1984 angeregt hatte (Drs 10/2800, Abschn. V, Nr. 30, S. 82 ff.) – zwischenzeitlich ein wertvolles Hilfsmittel zur Verfügung, mit dem alle in Betracht kommenden Organisationseinheiten und Kräfte ausgestattet werden sollten. Schließlich erscheint es auch unverzichtbar, durch entsprechende organisatorische Vorkehrungen in den Fällen, in denen von einer öffentlichen Ausschreibung abgesehen wird, das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen. Der LRH verkennt dabei nicht, daß es insoweit zu Konflikten zwischen den Zielen der Verwaltungsreform und der Korruptionsbekämpfung kommen kann und deshalb ggf. sachgerechte Kompromisse zu suchen sein werden.

Das für das Vergabewesen federführende Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr unterstützt die vom LRH vorgeschlagenen Maßnahmen. Es hält anstelle eines generellen Vier-Augen-Prinzips allerdings eine konsequente Stichprobenprüfung als Sicherungssystem durchaus für ausreichend.

Die Erörterungen mit der Landesregierung sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzministerium

Einzelplan 04

6. Fehlerhafte Bearbeitung bedeutender Steuerfälle

Kapitel 04 06

Die Finanzämter haben finanziell bedeutsame Steuerfälle nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet. Dadurch sind hohe Steuerbeiträge ausgefallen oder erst mit erheblicher Verspätung festgesetzt worden.

Die Finanzämter haben bei begrenzten personellen und sächlichen Mitteln einen von Jahr zu Jahr steigenden Arbeitsanfall in angemessener Zeit zu bewältigen. Dies ist nur möglich, wenn nicht jeder Steuerfall gleich intensiv bearbeitet wird, sondern sich der Aufwand bei der Bearbeitung der Steuerfälle nach deren steuerlicher Bedeutung richtet. Die Verwaltung hat deshalb organisatorische Regelungen getroffen, die insbesondere in bedeutenden Fällen eine intensive Bearbeitung vorsehen. Gleichwohl hat der LRH bei seinen Prüfungen wiederholt festgestellt, daß in bedeutenden Steuerfällen verzögerte Bearbeitung, unzureichende Sachverhaltsermittlung und unzutreffende Rechtsanwendung zu Steuerausfällen oder ungerechtfertigten Steuerstundungen in erheblicher Höhe geführt haben. Dies belegen die folgenden Beispiele:

Beispiel 1

In seinen Einkommensteuererklärungen gab der Steuerpflichtige jeweils aus verschiedenen Grundstücken Verluste aus Vermietung und Verpachtung an. Innerhalb weniger Jahre erwarb und veräußerte er zahlreiche Grundstücke. Entgegen den bestehenden Anweisungen versäumte es das Finanzamt, die über diese Grundstücksgeschäfte in den Steuerakten gesammelten Veräußerungsmittelungen auszuwerten. Dadurch erkannte es nicht, daß der Steuerpflichtige einen gewerblichen Grundstückshandel betrieb. Einkommensteuer und Gewerbesteuerbeiträge auf die erheblichen Gewinne, die der Steuerpflichtige ab 1990 aus seinen Grundstücksverkäufen erzielte, setzte das Finanzamt nicht fest.

Die Betriebsprüfung, für die der Steuerfall bereits ab dem Veranlagungszeitraum 1988 vorgesehen war, führte das Finanzamt – aufgrund der Aufforderung durch den LRH – erst 1995 durch. Die festgestellten Mehrsteuern von 1 500 000 DM hat der Steuerpflichtige nicht gezahlt. Da die bisher ergriffenen Vollstreckungsmaßnahmen erfolglos geblieben sind, ist es fraglich, ob die Mehrsteuern überhaupt noch realisiert werden können.

Beispiel 2

Die Mitteilung des Betriebsfinanzamts, daß sich die anteiligen Einkünfte aus Gewerbebetrieb aus einer Beteiligung um 6 200 000 DM erhöht hatten, wertete das Wohnsitzfinanzamt erst ein Jahr nach ihrem Eingang aus. Dadurch ist ein Einkommensteuerbetrag von 3 200 000 DM verspätet festgesetzt worden.

Beispiel 3

Obwohl ein Bausachverständiger der Verwaltung für einen vom Steuerpflichtigen ins Privatvermögen übergeführten ehemals betrieblichen Grundstücksteil einen Verkehrswert von 1 475 000 DM ermittelt hatte, berücksichtigte das Finanzamt ohne hinrei-

chende Gründe als Entnahmewert nur 965 000 DM und damit einen um 510 000 DM niedrigeren Wert. Zudem wertete es das Gutachten des Bausachverständigen erst nach vier Jahren aus, so daß die Einkommensteuer und der Gewerbesteuermeßbetrag auf die Gewinnerhöhung von 322 000 DM mit erheblicher Verspätung festgesetzt worden sind.

Beispiel 4

Den aus einer Praxisveräußerung erzielten Gewinn verminderte der Steuerpflichtige um 318 000 DM für die Rückzahlung eines Darlehens. Das Finanzamt folgte dem, obwohl die Darlehenstilgung lediglich eine Geldbewegung im Vermögensbereich darstellte und deshalb die Höhe des steuerlichen Veräußerungsgewinns nicht beeinflussen durfte. Dadurch setzte es bei der Einkommensteuerveranlagung einen zu niedrigen Veräußerungsgewinn an, was zu einem Steuerausfall von 83 000 DM führte.

Beispiel 5

Bei der Veräußerung von Kommanditanteilen verpflichtete sich der Erwerber, die von der Steuerpflichtigen auf den Veräußerungsgewinn zu zahlende Einkommensteuer zu übernehmen. Aufgrund dessen zahlte er einen zusätzlichen Preis von 1 034 000 DM, den die Steuerpflichtige in ihrer Einkommensteuererklärung um einen hierauf entfallenden eigenen „Steueranteil“ von 274 000 DM kürzte. Diesen Preis hätte das Finanzamt jedoch wegen des Abzugsverbots für Steuern vom Einkommen (§ 12 Nr. 3 Einkommensteuergesetz) nicht mindern dürfen. Dadurch setzte es die Einkommensteuer um 72 000 DM zu niedrig fest.

Beispiel 6

Der Steuerpflichtige erhielt einen Teil seines Gehalts für seine Tätigkeit bei einer inländischen GmbH von deren ausländischer Muttergesellschaft. In seiner Einkommensteuererklärung behandelte er diesen Gehaltsteil in Höhe von 147 000 DM als steuerpflichtigen Arbeitslohn. Dagegen ging das Finanzamt ohne Angabe von Gründen von steuerfreien Auslandseinkünften aus. Die Voraussetzungen für eine solche Steuerbefreiung lagen nach dem maßgebenden Doppelbesteuerungsabkommen aber nicht vor.

Beispiel 7

Bei den Einkommensteuerveranlagungen zog das Finanzamt aus Auslandsbeteiligungen bezogene negative Einkünfte entweder bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte ab oder berücksichtigte sie im Rahmen des negativen Progressionsvorbehalts. Nach den Mitteilungen der Betriebsfinanzämter handelte es sich jedoch um gewerbliche Auslandsverluste aus Betriebsstätten mit „passiven“ Tätigkeiten oder um Verluste aus Vermietung und Verpachtung, für die weder ein Verlustabzug noch ein negativer Progressionsvorbehalt in Betracht kommt (§ 2 a Einkommensteuergesetz). Durch die fehlerhafte Bearbeitung hatte das Finanzamt die Einkommensteuer um 272 000 DM zu niedrig festgesetzt. Erst aufgrund der Feststellungen des LRH änderte es die Einkommensteuerbescheide entsprechend.

Diesen Steuerfall hatte der LRH bereits bei einer vorangegangenen Prüfung wegen fehlerhafter Besteuerung der Auslandseinkünfte beanstandet. Dies führte damals zu geänderten Steuerbescheiden mit Mehrsteuern von insgesamt 161 000 DM (Jahresbericht 1990, Drs 12/110, Abschnitt V, Nr. 4 „Besteuerung ausländischer Einkünfte“).

Beispiel 8

Der Steuerpflichtige spendete einer gemeinnützigen Stiftung 500 000 DM. Da diese Spende im Jahr der Zahlung den nach dem Einkommensteuergesetz als Sonderausgabe abziehbaren Höchstbetrag um 162 000 DM überstieg, zog das Finanzamt im Rahmen des „Spendenrücktrags“ in den beiden vorangegangenen Jahren noch 70 000 DM bzw. 92 000 DM als Sonderausgaben ab. Es hätte die Zuwendung jedoch nicht auf mehrere Jahre verteilen dürfen, weil sie weder wissenschaftlichen noch kulturellen Zwecken diene (§ 10 b Abs. 1 Satz 3 Einkommensteuergesetz in der bis 1995 geltenden Fas-

sung). Dadurch wurde die Einkommensteuer um insgesamt 88 000 DM zu niedrig festgesetzt.

Beispiel 9

Auf Veranlassung der Arbeitgeberin waren die Ansprüche des Steuerpflichtigen auf betriebliche Altersversorgung kapitalisiert und in zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren mit jeweils 225 000 DM beglichen worden. Diese Einkünfte besteuerte das Finanzamt bei den Einkommensteuerveranlagungen zu Unrecht mit dem ermäßigten Steuersatz. Es beachtete nicht, daß wegen der Verteilung des Zuflusses auf zwei Jahre der ermäßigte Steuersatz nicht anzuwenden war. Insgesamt setzte das Finanzamt um 97 000 DM zu geringe Einkommensteuerbeträge fest.

Beispiel 10

Im Einspruchsverfahren gegen den Einheitswertbescheid befreite das Finanzamt das zu einem größeren Geschäftsgrundstück gehörende Parkhaus zu Unrecht von der Grundsteuer. Auch bei mehreren Überprüfungen des Einheitswerts beseitigte das Finanzamt diesen Fehler nicht. Durch diese seit vielen Jahren fehlerhafte Behandlung ergab sich für die betroffene Gemeinde ein Grundsteuerausfall von schätzungsweise 500 000 DM.

Beispiel 11

Der LRH hatte in der Grunderwerbsteuerstelle eines Finanzamts wesentliche Mängel festgestellt. In der Kellerablage dieses Finanzamts fand er einen unbearbeiteten Grunderwerbsteuervorgang. Die festzusetzende Grunderwerbsteuer von etwa 227 000 DM war bereits verjährt.

Beispiel 12

Das Finanzamt setzte zwei Jahre nach dem Tod des Erblassers aufgrund einer „vorläufigen“ Steuererklärung Erbschaftsteuer in Höhe von 4 066 000 DM fest, ohne jedoch offensichtliche Fehler zu berichtigen und sich aufdrängende Zweifelsfragen von erheblicher steuerlicher Bedeutung zu klären. Erst nach drei weiteren Jahren, als die „endgültige“ Steuererklärung vorlag, überprüfte es die vom LRH beanstandete Steuerfestsetzung und erhöhte die bisher festgesetzte Erbschaftsteuer zunächst um 507 000 DM. Dabei nahm es das Finanzamt hin, daß die Steuerpflichtigen die Abgabe erst der „vorläufigen“ und danach der „endgültigen“ Erbschaftsteuererklärung immer wieder hinauszögerten, ohne ihre Fristverlängerungsanträge stichhaltig zu begründen. Die abschließende Bearbeitung des Steuerfalls führte dann – insbesondere aufgrund der Feststellungen einer Außenprüfung – zu weiteren Steuern von 428 000 DM.

Beispiel 13

Der Reinwert eines Nachlasses – weitgehend Betriebsvermögen – betrug 55 700 000 DM. Das Finanzamt setzte zwar Erbschaftsteuer in Höhe von 12 545 000 DM unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zügig fest, versäumte es aber entgegen den bestehenden Verwaltungsanweisungen, das zuständige Finanzamt für Großbetriebsprüfung mit der abschließenden Wertermittlung zu beauftragen. Dies geschah erst wenige Wochen vor Eintritt der Festsetzungsverjährung, als dem Finanzamt die Prüfungsmittelungen des LRH mit einer entsprechenden Aufforderung vorlagen. Die Feststellungen der Außenprüfung führten schließlich zu einer um 5 684 000 DM höheren Erbschaftsteuer.

Beispiel 14

Der Steuerpflichtige hatte seinen Wohnsitz aus einem anderen Bundesland nach Niedersachsen verlegt. Aufgrund der vom nunmehr zuständigen niedersächsischen Finanzamt vorgenommenen Einkommensteuerveranlagungen für Veranlagungszeiträume vor dem Wohnsitzwechsel waren dem Steuerpflichtigen 721 000 DM zu erstatten. Das Finanzamt versäumte es, diesen Betrag von dem Bundesland anzufordern, in dem der Steuerpflichtige zuvor seinen Wohnsitz gehabt hatte (§ 1 Abs. 1 Zerlegungsgesetz). Dies geschah erst auf die Beanstandung des LRH hin.

Würdigung

Bei der angespannten Arbeits- und Personallage der Finanzämter, auf die der LRH zuletzt in seinem Jahresbericht 1993 (Drs 12/4820, Abschnitt V, Nr. 4) hingewiesen hat, ist gerade der intensiven Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle besonderer Vorrang einzuräumen. Die Beispiele zeigen aber, daß sich die Finanzämter diesen Fällen mehr als bisher vorrangig zuwenden und ihre Arbeitsqualität insoweit noch steigern müssen. Dabei ist die unsachgemäße Bearbeitung nicht nur auf mangelnde Sorgfalt zurückzuführen, sondern sie beruht auch auf dem komplizierten Steuerrecht, häufigem Personalwechsel auf den einzelnen Dienstposten und dem Zwang, die ständig zunehmende Masse der Steuerfälle innerhalb eines Jahres zu erledigen. Insbesondere die Sachgebietsleiter müssen deshalb im Rahmen ihrer Fachaufsicht immer wieder darauf hinwirken, daß die Bearbeiter bedeutsame Steuerfälle rechtzeitig erkennen und zutreffend bearbeiten.

Der LRH verkennt nicht den Zielkonflikt, in dem sich die Finanzämter dadurch befinden, daß sie einerseits bedeutende Steuerfälle vorrangig und besonders intensiv bearbeiten und andererseits den steigenden Arbeitsanfall ohne zusätzliches Personal zeitgerecht bewältigen müssen. Dies darf aber nicht dazu führen, der Quantität pauschal den Vorrang vor der Qualität einzuräumen. Vielmehr muß zwischen beiden Zielen ein abgestuftes Verhältnis erreicht werden, das sich an der steuerlichen Bedeutung eines Falles orientiert. Fälle oder einzelne Sachverhalte mit bedeutender steuerlicher Auswirkung erfordern eine intensivere Prüfung als solche von geringerem Gewicht. Auch vor dem Hintergrund des gesetzlichen Gebots einer gerechten und gleichmäßigen Besteuerung ist eine solche abgestufte Bearbeitungsintensität vertretbar.

Durch gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder sind im Jahre 1996 die Grundsätze für die Bearbeitung der Steuerfälle in den Veranlagungsstellen der Finanzämter neu gefaßt worden. Danach ist bei der Bearbeitung der Steuerfälle auf das Wesentliche abzustellen. Die Prüfungsintensität hat sich nach der steuerlichen Bedeutung des Falles zu richten. Dazu werden Steuerfälle im Rahmen eines nach der Höhe der Einkünfte abgestuften Stichprobenverfahrens maschinell für eine intensive Bearbeitung ausgewählt. Dabei ist ein Fall um so prüfungswürdiger, je höher die Einkünfte sind. Daneben sollen zur Auswahl weiterer intensiv zu bearbeitender Fälle unter anderem auch variable Prüffelder festgelegt werden. Diese Regelungen sollen helfen, die gestellten Aufgaben trotz Personalmangels, steigender Arbeitsbelastung und immer komplizierterer Rechtsmaterie mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln unter stärkerer Berücksichtigung von Ertrags- und Risikogesichtspunkten zu erfüllen.

Der LRH wird verfolgen, wie sich diese Bearbeitungsgrundsätze auf die Arbeitslage der Finanzämter und die Qualität der Besteuerung, insbesondere die Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle, auswirken werden.

7. Besteuerung von Erstattungszinsen

Kapitel 04 06

An Steuerpflichtige gezahlte Zinsen auf erstattete Einkommensteuerbeträge sind häufig nicht besteuert worden.

Allgemeines

Die Finanzämter haben ab dem Besteuerungszeitraum 1989 die Beträge aus Steuernachforderungen und -erstattungen bei der Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen- und Umsatzsteuer mit monatlich 0,5 v. H. zu verzinsen (§§ 233 a Abs. 1, 238 Abgabenordnung). Bei der Gewerbesteuer ist für die entsprechende Verzinsung die jeweilige heheberechtigte Gemeinde zuständig.

Der Zinslauf beginnt im Regelfall 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist. Er endet mit Ablauf des Tages, an dem die Steuerfestsetzung wirksam wird, spätestens vier Jahre nach seinem Beginn (§ 233 a Abs. 2 Abgabenordnung). Die Zinsfestsetzung wird regelmäßig mit dem Steuerbescheid verbunden.

Soweit die Erstattungszinsen nicht zu den Betriebseinnahmen gehören, sind sie wie andere Kapitaleinnahmen als Einkünfte aus Kapitalvermögen zu besteuern. Sie sind in der Anlage KSO zur Einkommensteuererklärung gesondert anzugeben.

Die niedersächsischen Finanzämter haben im Jahre 1996 allein bei Einkommensteuererstattungen rd. 81,1 Millionen DM Zinsen an Steuerpflichtige gezahlt.

Unvollständige Erfassung von Erstattungszinsen

Der LRH hat 1996 bei drei Finanzämtern in 81 Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Zinsfestsetzungen untersucht, ob die Erstattungszinsen als Einkünfte aus Kapitalvermögen besteuert worden sind. Er hat festgestellt, daß die geprüften Finanzämter in 30 Fällen Zinsen von insgesamt rd. 477 000 DM einkommensteuerlich nicht erfaßt haben. Da nur noch ein Teil der Steuerbescheide änderbar war, sind dadurch nicht unerhebliche Steuerausfälle eingetreten. In sieben weiteren Fällen war unklar, ob die Finanzämter die sich aus den Zinsfestsetzungen ergebenden Erstattungszinsen von zusammen rd. 343 000 DM der Einkommensteuer unterworfen oder wegen des seit 1993 erheblich erhöhten Sparer-Freibetrags (6000 DM oder bei Zusammenveranlagung von Ehegatten 12 000 DM) zu Recht nicht besteuert haben. So war in einem dieser Fälle ungeklärt, ob die dem Steuerpflichtigen im Jahre 1994 zugeflossenen Zinsen von rd. 218 000 DM in den erklärten – der Einkommensteuerfestsetzung zugrunde gelegten – Einnahmen aus Kapitalvermögen enthalten sind. Außerdem hat der LRH in fünf Steuerfällen anhand noch unbearbeiteter Einkommensteuererklärungen festgestellt, daß die Steuerpflichtigen Erstattungszinsen von insgesamt rd. 49 000 DM nicht erklärt hatten.

Gründe für diese festgestellten Mängel sind, daß Steuerpflichtige die erhaltenen Erstattungszinsen in ihren Steuererklärungen häufig nicht als Kapitaleinnahmen angegeben sowie einige Bearbeiter die Erstattungszinsen nicht immer als zu besteuernde Kapitaleinkünfte erkannt und in unklaren Fällen wiederholt auch keine aufklärenden Ermittlungen angestellt haben.

Maßnahmen zur Verbesserung der Zinsbesteuerung

Die bei den geprüften Finanzämtern festgestellte unvollständige Besteuerung von Erstattungszinsen läßt den Schluß zu, daß auch bei anderen Finanzämtern ähnliche Verhältnisse vorliegen. Der LRH hält es deshalb für erforderlich, den Gesetzesvollzug bei der Besteuerung dieser Kapitaleinkünfte durch gezielte Maßnahmen zu verbessern. Dazu hat er der Verwaltung vorgeschlagen,

- bedeutende Erstattungs-Zinsfestsetzungen für die zurückliegenden Jahre mit Hilfe des DV-Verfahrens für alle Besteuerungsfinanzämter aufzulisten, um diese Zinsen im Rahmen der verfahrensrechtlichen Möglichkeiten ggf. noch nachträglich besteuern zu können,
- ab einer bestimmten Höhe der im jeweiligen Besteuerungszeitraum zugeflossenen Erstattungszinsen künftig eine entsprechende Kontrollmitteilung für die Steuerakten maschinell zu erstellen,
- in der Anleitung zur Einkommensteuererklärung und auch im Steuerbescheid auf die Steuerpflicht der Erstattungszinsen hinzuweisen und
- die Fortbildung der Angehörigen der Finanzämter in diesem Bereich zu verbessern.

Der LRH hält diese Maßnahmen unabhängig davon für erforderlich, daß sich nach § 233 a Abs. 2 a Abgabenordnung in der Fassung des Jahressteuergesetzes 1997 in be-

stimmten Fällen künftig wegen des späteren Beginns des Zinslaufs die Zahl solcher Zinsfestsetzungen und auch die Höhe der Erstattungszinsen verringern werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

8. Unterlassene Stellenbedarfsermittlungen in der Staatshochbauverwaltung Kapitel 04 10

Obgleich das von einem Staatshochbauamt „umzusetzende“ Bauvolumen in der Zeit von 1990 bis 1994 drastisch zurückgegangen war, unterließ es die Aufsichtsbehörde, zeitnahe Stellenbedarfsermittlungen durchzuführen. Das Amt war in dem überprüften Zeitraum erheblich überbesetzt.

Bei der Prüfung des Staatshochbauamts (StHBA) Lüneburg hat der LRH auch die Stellenausstattung dieser Behörde untersucht.

Das Personal der Staatshochbauverwaltung auf Ortsebene setzt sich hinsichtlich der Art der Finanzierung und der haushaltsmäßigen Darstellung aus zwei Gruppen zusammen:

- a) Für die Planung und Durchführung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von mehr als 750 000 DM (sogenannte große Maßnahmen) werden Bedienstete eingesetzt, die aus Bauleitungsmitteln vergütet werden. Bei diesen Mitteln handelt es sich um Baunebenkosten, die nach einem bestimmten Schlüssel ermittelt und mit den übrigen Baukosten im Einzelplan 20 (Hochbauten) veranschlagt werden. Sie werden dem für die Hochbauverwaltung maßgebenden Kapitel 04 10 zugeführt und dort u. a. für die Personalausgaben in Titelgruppen veranschlagt.
- b) Für alle übrigen Aufgaben, d. h. für die kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, für die Bauunterhaltung sowie für die Bauverwaltungsaufgaben – im folgenden: Planaufgaben – werden den Ämtern Stellen zugewiesen. Sie sind im Stellenplan, der Stellenübersicht und dem Bedarfsnachweis des Kapitels 04 10 ausgewiesen.

Für die Jahre 1990 bis 1995 waren dem StHBA Lüneburg folgende Stellen für seine Planaufgaben zugewiesen worden:

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Stellen	50	50	52	49	48	50

Den Stellenzuweisungen lagen keine aktuellen Stellenbedarfsermittlungen zugrunde. Die Bezirksregierung Lüneburg hatte den erforderlichen Bedarf an Stellen für Planaufgaben zuletzt 1986 nach einem 1977 aus statistischen Erhebungen entwickelten Berechnungsverfahren ermittelt. Seither waren bis auf zwei Eigenberechnungen des StHBA zur Untermauerung von Stellenforderungen für die Jahre 1988 und 1989 keine Stellenbedarfsberechnungen mehr durchgeführt worden. Da nach dem Berechnungsverfahren die Höhe des Bauvolumens das maßgebende Kriterium für die Zahl der Stellen im Bereich der Aufgabenfelder „Kleine Baumaßnahmen“ und „Bauunterhaltung“ ist und sie auch mittelbar die Zahl der Stellen für Verwaltungsaufgaben beeinflusst, wäre es nur dann vertretbar gewesen, von einer Neuberechnung abzusehen, wenn das „umzusetzende“ Bauvolumen annähernd konstant geblieben wäre. Das war jedoch nicht der Fall. Die Bauausgaben für Planaufgaben entwickelten sich vielmehr wie folgt:

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994
Bauausgaben Land DM	8 740 181	7 240 250	7 547 421	8 514 549	7 249 807
Bauausgaben Bund DM	13 081 701	8 777 830	6 020 076	4 817 182	4 769 936
Gesamt DM	21 821 883	16 018 080	13 567 497	13 331 732	12 019 743
Anzahl Stellen	50	50	52	49	48

Demnach war das Ausgabenvolumen für Planaufgaben des StHBA von rd. 21,8 Millionen DM im Jahr 1990 auf rd. 12 Millionen DM im Jahr 1994, also um rd. 45 v. H. zurückgegangen. Dem steht lediglich eine Reduzierung der Stellen von 50 auf 48 (4 v. H.) gegenüber.

Eine nachträgliche Berechnung des Stellenbedarfs für die Planaufgaben durch den LRH auf der Basis des von der Bauverwaltung entwickelten und bisher zugrunde gelegten Berechnungsverfahrens bestätigte die Vermutung, daß das Amt im Bereich der Planaufgaben erheblich überbesetzt war. Es ergaben sich folgende Überhänge

1992 = 7,6 Stellen

1993 = 15,5 Stellen

1994 = 13,2 Stellen

1995 = 12,3 Stellen

Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, daß der LRH bei seiner Berechnung des Bedarfs für die kleinen Maßnahmen und die Bauunterhaltung den Ausgabenbetrag pro Stelle zugrunde gelegt hat, mit dem die Bauverwaltung selbst die letzten Stellenbedarfsberechnungen durchgeführt hatte. Mittlerweile eingetretene Baupreissteigerungen hat er also nicht berücksichtigt, so daß die tatsächlichen Überhänge in den fraglichen Jahren noch erheblich höher gelegen haben dürften.

Selbst wenn man berücksichtigt, daß das StHBA in dem geprüften Zeitraum im Zusammenhang mit der deutschen Einigung zusätzliche Aufgaben zu bewältigen hatte (Amt Neuhaus, Verwaltungshilfe für Sachsen-Anhalt) und das Bauvolumen auch stets Schwankungen unterworfen ist, kann eine Überbesetzung in der hier festgestellten Größenordnung nicht hingenommen werden. Die Bauverwaltung ist daher aufgefordert, den Stellenbedarf zeitnah zu ermitteln, um Überbesetzungen, die auch für andere Ämter nicht ausgeschlossen werden können, in Zukunft zu verhindern.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Sozialministerium

Einzelplan 05

9. Überhöhte Sozialhilfeausgaben in den Landeskrankenhäusern durch verspätete Einführung eines niedrigeren Pflegesatzes für nicht krankenhausbearbeitungsbedürftige Personen

Kapitel 05 30

In der Vergangenheit stellten die Landeskrankenhäuser nicht nur für die krankenhausbearbeitungsbedürftigen, sondern auch für die auf den Stationen untergebrachten nicht krankenhausbearbeitungsbedürftigen Personen den jeweiligen Kostenträgern stets den mit den Krankenkassen vereinbarten (hohen) Pflegesatz in Rechnung. Das Land erlitt dadurch finanzielle Nachteile in Millionenhöhe.

Auch nachdem entschieden war, daß ein besonderer (niedrigerer) Pflegesatz erhoben werden sollte, verzögerte sich die Umsetzung infolge erheblicher organisatorischer Mängel noch um bis zu einem Jahr, so daß dem Land vermeidbare Sozialhilfeausgaben in beträchtlicher Höhe entstanden.

Allgemeines

In den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern (NLKH) sind sowohl krankenhausbearbeitungsbedürftige als auch nicht krankenhausbearbeitungsbedürftige Personen untergebracht. In den Fällen, in denen Patienten *Krankenhausbehandlung benötigen*, haben grundsätzlich deren Krankenkassen oder sie selbst die Behandlungskosten zu tragen. Sind die Patienten jedoch nicht krankenversichert und sie selbst oder ihre Angehörigen im Rahmen der sozialrechtlichen Bestimmungen nicht zur Kostenübernahme verpflichtet, ist nachrangig Sozialhilfe zu gewähren, nämlich Krankenhilfe nach § 37 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) oder ggf. Eingliederungshilfe nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 BSHG.

In den Fällen, in denen es *keiner Krankenhausbehandlung bedarf*, besteht in der Regel keine Eintrittspflicht anderer Leistungsträger, so daß immer dann, wenn dem Hilfeempfänger selbst oder seinen Angehörigen die Aufbringung finanzieller Mittel nicht zuzumuten ist, Sozialhilfe geleistet werden muß, und zwar sogenannte sonstige Eingliederungshilfe nach § 40 Abs. 1 (ohne Nr. 1) BSHG oder Hilfe zur Pflege nach § 68 BSHG.

Für alle genannten Hilfearten ist das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe zuständig und damit auch Träger der Kosten. Ausgenommen sind lediglich Hilfeempfänger, die das 60. Lebensjahr vollendet haben. Sie fallen in den Zuständigkeitsbereich der örtlichen Träger der Sozialhilfe.

Bis heute befinden sich auf den Stationen der NLKH nicht krankenhausbearbeitungsbedürftige Personen. Die Höhe der für diese von der Sozialhilfe zu tragenden Pflegesätze richtet sich nach den notwendigen Personal- und Sachkosten, die in der Regel deutlich niedriger als in Fällen der Krankenhausbehandlung sein müssen.

Verspätete Einführung eines niedrigeren Pflegesatzes für nicht krankenhausbearbeitungsbedürftige Personen auf den Stationen

Bis zum 31.12.1992, dem Zeitpunkt, zu dem der zwischen dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und den Landesverbänden der gesetzlichen Krankenkassen in Niedersachsen geschlossene sogenannte Krankenkassenvertrag aufgelöst worden war, wurde von den Vertragspartnern unterstellt, daß alle in den NLKH befindlichen Patienten für eine Verweildauer von bis zu 2 1/2 Jahren krankenhausbearbeitungsbedürftig seien. Demgemäß waren während dieser Zeit die Krankenkassen unbeschadet der Verhältnisse im Einzelfall stets die Kostenträger. Erst danach übernahmen Sozialhilfeträger die Kostenerstattung, wobei dann im Einzelfall die Zuordnung zur Hilfe zur Pflege, zur Eingliederungshilfe oder zur Krankenhilfe geprüft wurde. Die NLKH differenzierten jedoch bei der Abrechnung ihrer Leistungen nicht und stellten nach Ablauf der 2 1/2 Jahre den Pflegesatz, den sie für Krankenhausbehandlungsfälle mit den Krankenkassen vereinbart hatten, gleichermaßen den Sozialhilfeträgern in Rechnung.

Aber auch nach Auflösung des Krankenkassenvertrags änderte sich hieran nichts, obwohl das Sozialministerium bereits im Januar 1991 gegenüber dem Finanzministerium dargelegt hatte, daß der Pflegesatz für Nichtkrankenhausbearbeitungsfälle z. Z. 100 DM nicht übersteigen dürfe, weil sich anderenfalls die Frage stelle, ob die Pflegeeinrichtungen an NLKH als wirtschaftlich und sparsam im Sinne des § 93 Abs. 2 Satz 2 BSHG betrachtet werden können. Demgegenüber informierte das Sozialministerium im März 1993 das Finanzministerium noch im Zusammenhang mit der Aufhebung des Krankenkassenvertrags darüber, daß – anders, als bisher geplant – nunmehr in den landeseigenen Krankenhäusern doch keine Pflegebereiche eingerichtet werden sollten, allerdings aufgrund der besonderen Versorgungssituation der Patienten einerseits und

noch fehlender entsprechend qualifizierter Komplementäreinrichtungen zur Unterbringung der Nichtkrankenhausbehandlungsfälle außerhalb der NLKH andererseits für eine Übergangszeit die Versorgung der Patienten sicherzustellen sei. Dazu bat es das Finanzministerium – ebenfalls abweichend von vorherigen Überlegungen – um Zustimmung, für die in den NLKH verbleibenden Pflegefälle den vollen Krankenhauspflegesatz fordern zu dürfen, weil die Berechnung gesonderter Pflegesätze im Hinblick auf die schon jetzt geringe Zahl der Empfänger für Hilfen nach dem BSHG zu unververtretbarem Verwaltungsaufwand führe. Das Finanzministerium verweigerte jedoch im April 1993 seine Zustimmung und verwies darauf, daß es die für das Land entstehenden Mehrkosten aus haushaltswirtschaftlicher Sicht für nicht vertretbar und die Berechnung gesonderter Pflegesätze für Pflegebereiche in NLKH für erforderlich halte. Die Höhe der jährlichen Mehrkosten bezifferte das Finanzministerium auf der Basis 126 mitgeteilter Pflegefälle in den NLKH und eines Pflegesatzes für Krankenhausbehandlungsfälle von 296 DM pro Tag und Person sowie eines verringerten besonderen Pflegesatzes von 100 DM pro Tag und Person auf jährlich 9 Millionen DM.

Erst im September 1993 bat das Sozialministerium daraufhin das Finanzministerium um Zustimmung, für in den NLKH verbleibende Pflegefälle ab dem Jahre 1994 einen Pflegesatz von nunmehr 150 DM pro Tag und Person erheben zu dürfen; im Oktober 1993 erteilte das Finanzministerium sein Einverständnis.

Nach Einschätzung des LRH hätten niedrigere Pflegesätze für Nichtkrankenhausbehandlungsfälle in den NLKH erheblich früher als zum 1.1.1994 eingeführt werden können, da – wie aus den Schriftsätzen zwischen Sozialministerium und Finanzministerium zu erkennen war – die Problematik und die nachteiligen Auswirkungen für das Land spätestens im Jahre 1991 hinreichend bekannt waren. Dem Land entstanden somit jährliche nicht notwendige Ausgaben von mehreren Millionen DM, weil die NLKH für Krankenhausbehandlungs- und Nichtkrankenhausbehandlungsfälle denselben Personal- und Sachaufwand betrieben und auch zu Lasten der Sozialhilfe den mit den Krankenkassen vereinbarten hohen Pflegesatz abrechneten. Angesichts der vom Finanzministerium auf jährlich 9 Millionen DM bezifferten Mehrausgaben für Sozialhilfe dürfte auch der Hinweis des Sozialministeriums auf zusätzliche Verwaltungskosten nicht zu rechtfertigen gewesen sein.

Zögerliche Umsetzung ministerieller Vorgaben

Nachdem sich das Sozialministerium mit dem Landessozialamt Niedersachsen (LSozA) – seit dem 1.1.1994 Niedersächsisches Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben (NLZSA) – darüber abgestimmt hatte, ab 1.1.1994 für Pflegefälle in den NLKH nur noch einen Pflegesatz von 150 DM zu zahlen, teilte das LSozA dies den NLKH im November 1993 per Verfügung mit, ohne zu differenzieren, was unter „Pflegefällen“ im einzelnen zu verstehen war. Auch unterließ es das LSozA, die herangezogenen Gebietskörperschaften in diesem Stadium entsprechend zu unterrichten. Es informierte sie und die NLKH im Dezember 1993 mit einer weiteren Rundverfügung lediglich über das Auslaufen des sogenannten Krankenkassenvertrags und die Einführung deshalb notwendig werdender Vordrucke.

Angesichts von Zweifelsfragen zur Anwendung der 150 DM-Regelung bat das NLZSA das Sozialministerium im Februar 1994 schriftlich um Klärung, ob dieser Betrag nur dann abgerechnet werden solle, wenn das Land als überörtlicher Sozialhilfeträger die Kosten des Aufenthalts leiste, oder ob er auch Selbstzahlern und anderen Kostenträgern in Rechnung zu stellen sei. Das Sozialministerium bestätigte daraufhin, daß *alle* in den NLKH befindlichen Pflegefälle *ab Jahresbeginn* mit einem Tagessatz von 150 DM abzurechnen seien, worauf das NLZSA die NLKH mit Rundverfügung vom März 1994 hinwies. Erst hierin stellte das NLZSA schriftlich klar, daß es sich bei den bislang als „Pflegefälle“ bezeichneten Personen um solche handelt, denen Hilfe zur Pflege nach § 68 BSHG oder sogenannte sonstige Eingliederungshilfe nach § 40 Abs. 1 (ohne Nr. 1) BSHG gewährt werde. Im Mai 1994 erläuterte das NLZSA in einem weiteren

Schreiben an die NLKH nochmals die Abgrenzung zwischen krankenhausbearbeitungsbedürftigen und nicht krankenhausbearbeitungsbedürftigen Fällen und erklärte die Folgen für die Abrechnung mit den örtlichen Trägern der Sozialhilfe, unterrichtete diese aber immer noch nicht.

Im Juni 1994 berichtete das NLZSA dem Sozialministerium über das Ergebnis einer Umfrage bei den NLKH, und zwar über die „fehlerhaften Zuordnungen“ bzw. die fehlerhafte Abgrenzung der Eingliederungshilfe nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 BSHG (Krankenhausbehandlung) von der sogenannten sonstigen Eingliederungshilfe gemäß § 40 Abs. 1 (ohne Nr. 1) BSHG (keine Krankenhausbehandlung). Da das NLZSA aufgrund des Umfrageergebnisses erhebliche Nachteile für die NLKH aus der 150 DM-Regelung befürchtete, bat es das Sozialministerium um mündliche Erörterung der Angelegenheit. Dabei stellte das Sozialministerium u. a. fest, „daß die im Zusammenhang mit der Auflösung des Krankenkassenvertrages vom früheren Landessozialamt und dem NLZSA getroffenen Regelungen klar und deutlich sind. Gleichwohl haben die NLKH die Patienten nicht in allen Fällen leistungsgerecht richtig zugeordnet, so daß jetzt unerwartet eine Vielzahl nichtkrankenhausbearbeitungsbedürftiger Personen festgestellt worden ist.“ Dazu teilte das NLZSA indessen den NLKH im Juni 1994 schriftlich mit, daß die Fälle „sonstiger Eingliederungshilfe, die bisher mit dem allgemeinen Pflegegesetz abgerechnet wurden,“ ab 1.7.1994 nur mit dem hierfür vorgesehenen Pflegegesetz von 150 DM abzurechnen seien. Nach dem Besprechungsvermerk hatte sich das NLZSA darüber nicht mit dem Sozialministerium abgestimmt. Auch hatte es das Finanzministerium hinsichtlich der Abweichungen von dessen Vorgabe, ab 1.1.1994 den besonderen Pflegegesetz von 150 DM einzuführen, zu keiner Zeit unterrichtet oder gar beteiligt.

Erst im Oktober 1994 sah sich das NLZSA durch „in letzter Zeit geführte Erörterungen“ veranlaßt, mit Rundverfügung „das Verfahren der Kostenübernahme im Verhältnis zu Sozialleistungsträgern nochmals zusammengefaßt darzustellen und auch auf Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung einzugehen“. Das NLZSA erläuterte nunmehr den NLKH ausführlich alle für die Umsetzung der ministeriellen Vorgaben notwendigen Verfahrensschritte. Die herangezogenen Gebietskörperschaften informierte das NLZSA sogar erst mit Schreiben vom Dezember 1994 darüber, daß die NLKH (nunmehr) seit dem 1.1.1994 für Personen, die keine Krankenhausbehandlung im Sinne der Sozialversicherung erfahren, nur noch einen Tagessatz von 150 DM berechnen.

Der LRH hält die Umsetzung der ministeriellen Vorgaben für mangelhaft. Die zunächst nicht erschöpfenden und unklaren sowie erst gegen Ende des Jahres 1994 ergangenen umfassenden Weisungen des NLZSA an die NLKH und örtlichen Träger waren ursächlich dafür, daß die NLKH über den 1.1.1994 hinaus Nichtkrankenhausbearbeitungsfälle mit dem vollen Krankenhauspflegegesetz statt mit dem vom Finanzministerium und Sozialministerium vorgegebenen niedrigeren Pflegegesetz abrechneten. Darüber hinaus gab das NLZSA hinsichtlich der Abrechnung der Nichtkrankenhausbearbeitungsfälle für den Zeitraum vor dem 1.7.1994 den NLKH sogar Informationen, die den Vorgaben der Ministerien eindeutig widersprachen. Das NLZSA hat bei den NLKH nicht kontrolliert, wie und ob seine Weisungen überhaupt umgesetzt wurden. Es befürchtete ebenso wie die NLKH hohe Einnahmeausfälle und daraus resultierende Verluste infolge der Einführung des Pflegegesetzes von 150 DM. Diese Befürchtung hat sich jedoch als unbegründet erwiesen. Die NLKH mußten nämlich nach einer infolge der Prüfung des LRH erteilten Weisung bereits im Jahresabschluß 1994 Rückstellungen für Erstattungsansprüche des Landes bilden und wiesen dennoch Gewinne aus.

Nach den vom LRH zur Abrechnung von Pflegeätzen beim NLZSA und drei NLKH angestellten Erhebungen sind allein für diese NLKH infolge der aufgezeigten Mängel im Jahre 1994 Überzahlungen von rd. 2,3 Millionen DM geleistet worden. Für die vier anderen NLKH kann aufgrund der dem NLZSA im Laufe des Jahres 1994 in diesem Zusammenhang gemeldeten Berechnungstage von weiteren Überzahlungen in Höhe von insgesamt mindestens 2,25 Millionen DM ausgegangen werden. Der LRH hat deshalb das Sozialministerium gebeten, alle Fälle, in denen Kostenanerkennnisse für Hilfe

zur Pflege nach § 68 BSHG oder für sonstige Eingliederungshilfe nach § 40 Abs. 1 (ohne Nr. 1) BSHG vorlagen und die ab 1.1.1994 nur noch mit einem Pflegesatz von 150 DM abgerechnet werden durften, in den NLKH überprüfen und die sich dabei ergebenden Überzahlungen von den NLKH unverzüglich erstatten zu lassen.

Nach Mitteilung des Sozialministeriums sind dem Land inzwischen insgesamt 2,984 Millionen DM erstattet worden (Stand: Oktober 1996). Die Überprüfungen in den NLKH dauern z. Z. an, so daß ein endgültiger Erstattungsbetrag noch nicht angegeben werden kann.

10. **Überhöhte Sozialhilfeausgaben in den Landeskrankenhäusern durch fehlerhafte Kostenanerkennnisse für krankenhausbehandlungsbedürftige Personen**
Kapitel 05 30

Die Sozialhilfeanträge für die Behandlung von Personen in den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern sind vielfach mangelhaft bearbeitet worden. Dies führte zu fehlerhaften Kostenanerkennnissen durch die herangezogenen Gebietskörperschaften.

Darauf beruhende Pflegesätze wurden an die Niedersächsischen Landeskrankenhäuser zu Lasten des Landes als überörtlicher Träger der Sozialhilfe gezahlt, obwohl vorrangig andere Leistungsträger in Anspruch zu nehmen waren, oder waren überhöht. Der Landeshaushalt wurde auf diese Weise in Millionenhöhe zu Unrecht in Anspruch genommen.

Zur Durchführung seiner Aufgaben als überörtlicher Träger der Sozialhilfe hat das Land durch Verordnung weitgehend die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe herangezogen. Nach § 3 dieser Verordnung (Heranziehungsverordnung-AG BSHG) bleiben aber dem Land die Anerkennung seiner sachlichen Zuständigkeit und die Entscheidung dem Grunde nach über den Inhalt der Hilfen in besonderen Lebenslagen in Anstalten, Heimen und gleichartigen Einrichtungen (Grundanerkennnis) vorbehalten. Ausdrücklich ausgenommen hiervon wird die Hilfe in besonderen Lebenslagen in Niedersächsischen Landeskrankenhäusern (NLKH). Da in diesen Fällen mit den NLKH schon eine Dienststelle des Landes beteiligt ist, entscheiden die herangezogenen Gebietskörperschaften hier unmittelbar über den Inhalt der Hilfeleistung und gleichzeitig über deren Kosten (Kostenanerkennnis).

Der LRH hat bei der Prüfung von drei NLKH festgestellt, daß weder die NLKH noch die herangezogenen Gebietskörperschaften mit der gebotenen Sorgfalt verhindert haben, daß unnötige Sozialhilfekosten für das Land entstanden sind.

Voraussetzung für die Gewährung von Sozialhilfe für eine stationäre ärztliche Behandlung in einem NLKH ist zunächst, daß eine Krankenhausbehandlung erforderlich wird. Dies bestätigt ein Arzt des aufnehmenden NLKH, und zwar bei Sozialhilfesuchenden im Sozialhilfeantrag gegenüber den herangezogenen Gebietskörperschaften und bei Krankenversicherten im Kostenübernahmeantrag gegenüber den zuständigen Krankenkassen.

Seit Auslaufen des sogenannten Krankenkassenvertrags am 31.12.1992 begrenzen die Krankenkassen ihre Kostenübernahme für die bei ihnen versicherten Personen jeweils auf wenige Monate und lassen durch ihren Medizinischen Dienst in Streitfällen überprüfen, ob eine Krankenhausbehandlung (weiterhin) erforderlich ist oder nicht. Der Medizinische Dienst stellte dabei häufig entgegen der Auffassung der Ärzte der NLKH fest, daß eine Krankenhausbehandlung nicht (mehr) erforderlich war, so daß die Krankenkassen von ihrer Leistungsverpflichtung befreit wurden.

Die herangezogenen Gebietskörperschaften dagegen gewährten nicht krankenversicherten Personen oft über lange Zeiträume Sozialhilfe für eine ärztliche Behandlung in den NLKH. Das war für die NLKH vorteilhaft, weil sie auf diese Weise den höheren allgemeinen Krankenhauspflegesatz auch über den 1.1.1994 hinaus (vgl. dazu Ab-

schnitt V, Nr. 9 „Überhöhte Sozialhilfeausgaben in den Landeskrankenhäusern durch verspätete Einführung eines niedrigeren Pflegesatzes für nicht krankenhausbearbeitungsbedürftige Personen“) erhielten. Eine Überprüfung durch von den NLKH unabhängigen ärztlichen Sachverständigen im Interesse des Landes als Kostenträger der Sozialhilfe fand nicht statt.

Um künftig die Zahl der nicht krankenversicherten Krankenhausbehandlungsfälle und die Dauer der Behandlung auf das notwendige Maß zu beschränken, hält der LRH Überprüfungen dieser Fälle durch Fachärzte des Landes oder beauftragte Ärzte, die nicht den wirtschaftlichen Interessen der NLKH unterliegen, für unerlässlich.

Weitere Voraussetzung für die Gewährung von Sozialhilfe für eine stationäre ärztliche Behandlung in einem NLKH ist, daß der Hilfesuchende nicht krankenversichert ist. Der LRH stellte bei seinen örtlichen Erhebungen fest, daß die NLKH und die herangezogenen Gebietskörperschaften auch für den Zeitraum ab 1.1.1994 in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen Leistungen der Sozialhilfe zu Lasten des Landes veranlaßten, obwohl ihnen bekannt war, daß die behandelten Personen krankenversichert waren. So kam es allein bei den drei geprüften NLKH bis Ende September 1994 für diese Fälle zu Pflegesatzzahlungen der Sozialhilfe von über 3 Millionen DM.

Die NLKH hätten für diese Hilfesuchenden keine Sozialhilfeanträge bei den herangezogenen Gebietskörperschaften stellen dürfen, sondern den Krankenkassen als zuständigen Leistungsträgern Anträge auf vollstationäre Krankenhausbehandlung vorlegen müssen. Die Krankenkassen hätten dann jeweils – sofern sie nicht nach Einschaltung ihres Medizinischen Dienstes zu anderen Erkenntnissen gelangt wären – die Kosten der Krankenhausbehandlung durch Zahlung der vollen Pflegesätze übernehmen müssen.

Die herangezogenen Gebietskörperschaften ihrerseits hätten keine Kostenanerkennnisse abgeben dürfen, mit denen sie das Land als Kostenträger der Sozialhilfe auswiesen, sondern wiederum die Krankenkassen vorrangig als Leistungsträger in Anspruch nehmen müssen, wenn eine Krankenhausbehandlungsbedürftigkeit bestätigt war. So aber führten die Kostenanerkennnisse der Gebietskörperschaften jeweils zur Zahlung des allgemeinen Krankenhauspflegesatzes zu Lasten des Landes.

Soweit in diesen Fällen tatsächlich von einer notwendigen Krankenhausbehandlung ausgegangen werden kann, sind die gezahlten Krankenhauspflegesätze in voller Höhe von den Krankenkassen zurückzufordern. Sollte das nicht durchsetzbar sein, ist die Haftungsfrage zu prüfen.

Da die Krankenkassen infolge der aufgezeigten Mängel als an sich zuständige Leistungsträger überhaupt nicht beteiligt worden waren und somit nicht die Möglichkeit erhalten hatten, über eine Kostenübernahme – ggf. unter Einschaltung ihres Medizinischen Dienstes – zu entscheiden, kann zweifelhaft sein, ob sich die Notwendigkeit einer Krankenhausbehandlung nachträglich stets nachweisen läßt. Jedenfalls wird man nach den Stellungnahmen der Ärzte der NLKH davon ausgehen müssen, daß in diesen Fällen zumindest eine stationäre Betreuung (nicht Krankenhausbehandlung) als Leistung der Sozialhilfe erforderlich war, mit der Folge, daß dann vom Land nur der besondere Pflegesatz von 150 DM pro Tag und Person für Nichtkrankenhausbearbeitungsfälle zu tragen gewesen wäre.

Der LRH hat das Sozialministerium aufgefordert, in diesen Fällen von allen NLKH die Differenzbeträge zwischen dem jeweiligen allgemeinen Krankenhauspflegesatz und dem besonderen Pflegesatz von 150 DM dem Sozialhilfehaushalt des Landes erstatten zu lassen. Allein bei den drei geprüften NLKH belaufen sich die Überzahlungen, bezogen auf alle krankenversicherten Personen, die zu Lasten der Sozialhilfe stationär behandelt worden sind, im Zeitraum Januar bis September 1994 nach den Erhebungen des LRH immer noch auf mehr als 1,7 Millionen DM.

Die hierfür erforderlichen Überprüfungen in den NLKH sind noch nicht abgeschlossen.

11. Förderung von Sozialen Betrieben

Kapitel 05 03

Der LRH hat bei der Förderung der beruflichen Qualifizierung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen auf Dauerarbeitsplätzen in Sozialen Betrieben Mängel festgestellt.

Im Rahmen des Programms „Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“ führte das Land im Jahre 1991 mit der Förderung „Sozialer Betriebe“ ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit ein. Ziele der Förderung sind zum einen die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen, auf denen Langzeitarbeitslose beruflich qualifiziert, sozial stabilisiert und sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden, und zum anderen die wirtschaftliche Existenzfähigkeit der Sozialen Betriebe. Damit enthält das Förderprogramm sowohl Elemente herkömmlicher Arbeitsmarktpolitik als auch der Wirtschaftsförderung.

Die Sozialen Betriebe erhalten nach den Förderrichtlinien des Sozialministeriums vom 25.6.1992 Zuwendungen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und aus Landesmitteln bis zur Dauer von höchstens drei Jahren. Die Förderung kann aus Landesmitteln auf insgesamt fünf Jahre verlängert werden. Für diesen Zweck wurden von 1992 bis 1996 an Landesmitteln rd. 58,1 Millionen DM und an Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds rd. 37,7 Millionen DM ausgezahlt. Das Sozialministerium erarbeitet derzeit Richtlinien für die Gewährung anschließender individueller Beschäftigungs- und Qualifizierungszuschüsse für die Dauer von jeweils bis zu zwei Jahren, ebenfalls aus Landesmitteln. Die Förderung der Sozialen Betriebe wird durch weitere nationale öffentliche Mittel ergänzt, im wesentlichen durch Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, dem Bundessozialhilfegesetz und dem Schwerbehindertengesetz.

Der LRH hat die Umsetzung des Förderprogramms für den Zeitraum 1992 bis 1994 geprüft und in diesem Zusammenhang zehn Soziale Betriebe untersucht.

Wirtschaftliche Existenzfähigkeit der Sozialen Betriebe

Nach den Förderrichtlinien sollen Soziale Betriebe die Mittel für ihre Ausgaben so weit wie möglich selbst erwirtschaften. Die erzielten Einnahmen sind zur Deckung der Projektausgaben einzusetzen. Die Förderung ist als Anschubfinanzierung gedacht. Nach ihrem Ende sollen die Betriebe möglichst ohne Zuwendungen existieren können.

Für die Beurteilung der Frage, ob ein Betrieb das Ziel der wirtschaftlichen Selbständigkeit erreichen kann, ist die Entwicklung und die Höhe der durch das Projekt erwirtschafteten Einnahmen von wesentlicher Bedeutung. Sie sind deshalb in den Antragsunterlagen in realistischer Höhe und für die Bewilligungsbehörde nachvollziehbar zu veranschlagen.

In den Finanzierungsplänen für die vom LRH geprüften zehn Sozialen Betriebe waren die als Einnahmen eingesetzten Beträge nicht in allen Fällen durch konkrete Berechnungen begründet oder in anderer Weise erläutert. Kalkulationsunterlagen besaßen nur geringe Aussagekraft oder fehlten teilweise ganz. Es wurde nicht immer deutlich, aufgrund welcher Marktüberlegungen die Betriebe davon ausgingen, daß ihre Dienstleistungen oder Produkte zu nach kaufmännischen Gesichtspunkten kalkulierten Preisen vom Markt aufgenommen würden.

Der LRH hält es für unverzichtbar, die veranschlagten Einnahmen im einzelnen zu erläutern. Hierfür sind Umsatzprognosen erforderlich, denen auch Marktanalysen zugrunde liegen sollten.

Die Förderrichtlinien enthalten keine konkreten Regelungen für die als Förderungsvoraussetzung mindestens zu erzielenden Einnahmen. Nähere Bestimmungen dazu traf das Sozialministerium erst später durch ergänzende Erlasse.

Zunächst legte es im April 1994 fest, daß „neue Soziale Betriebe ab 1994 grundsätzlich in den ersten drei Jahren im Durchschnitt 30 v. H. ihrer zuwendungsfähigen Gesamtausgaben durch Einnahmen zu erwirtschaften“ hatten, und daß „eine Verlängerung der Förderung über diesen Zeitraum hinaus grundsätzlich nur in Betracht kommt, wenn im 3. Förderjahr ein Kostendeckungsgrad von 40 – 50 v. H. der Gesamtausgaben nachgewiesen“ wurde. Damit galten für die Erst- und Anschlußförderung inhaltlich unterschiedliche Regelungen.

Ab Mai 1995 führte das Sozialministerium für beide Förderungen die Indikatoren „Kosten“ und „Wertschöpfung“ ein. Seitdem haben „neue Soziale Betriebe im Durchschnitt der ersten drei Jahre mindestens 30 v. H. ihrer Kosten – im dritten Jahr mindestens 45 v. H. – durch die Wertschöpfung zu decken“. Die Anschlußförderung kommt darüber hinaus grundsätzlich nur in Betracht, wenn „im dritten Förderjahr mehr als 45 v. H.“ und „im Durchschnitt während des vierten und fünften Jahres 60 v. H. der Kosten durch die Wertschöpfung gedeckt werden“.

Abweichend von seinen eigenen Regelungen hat das Sozialministerium zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Sozialen Betriebe auch den Begriff „Selbstfinanzierungsquote“ verwendet. So lag nach der Antwort der Landesregierung vom 12.12.1995 (Drs 13/1645, S. 33) auf die Große Anfrage vom 3.10.1995 die durchschnittliche Selbstfinanzierungsquote aller Sozialen Betriebe im Jahre 1994 bei 36,5 v. H.

Die Selbstfinanzierungsquote, die von dem mit der Durchführung der wissenschaftlichen Begleitung des Programms beauftragten Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe errechnet wurde, war jedoch zu keinem Zeitpunkt Maßstab für die Förderung neuer Sozialer Betriebe oder deren Anschlußförderung. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsmodalitäten sind die von den Sozialen Betrieben erreichten Selbstfinanzierungsquoten im Regelfall deutlich höher als deren Wertschöpfungsquoten.

Berechnungen, die der LRH anhand der Jahresabschlüsse für die zehn geprüften Betriebe auf der Grundlage der vom Sozialministerium vorgegebenen Indikatoren angestellt hat, haben für diese Betriebe durchschnittliche Wertschöpfungsquoten für 1993 von 13,3 v. H. und für 1994 von 20,9 v. H. ergeben.

Auch wenn zu berücksichtigen ist, daß es bei Antragstellung und Zuwendungsgewährung für diese Betriebe eine verbindliche Mindestquote für zu erzielende Einnahmen als Bewilligungsvoraussetzung noch nicht gab, so hat der LRH aufgrund der Ergebnisse für die meisten der geprüften Betriebe bezweifelt, daß sie sich auf Dauer wirtschaftlich behaupten können.

Der LRH hält es für erforderlich, daß die Bewilligungsbehörden die wirtschaftliche Entwicklung der von ihnen geförderten Sozialen Betriebe verstärkt beobachten und kontrollieren. Eine ansteigende Wertschöpfungsquote kann ein wichtiges Indiz für eine Erhöhung der Produktivität der Beschäftigten und damit der Leistungsfähigkeit des Betriebs sein. Der LRH hat daher angeregt, zukünftig von den Bewilligungsbehörden im Zusammenhang mit der Prüfung der Zwischennachweise jährlich die von den Betrieben erreichte Wertschöpfungsquote ermitteln zu lassen.

Höhe der öffentlichen Förderung

Nach den Finanzierungsplänen für die vom LRH geprüften Sozialen Betriebe betrug der Anteil der öffentlichen Mittel an den gesamten Projektausgaben, die aus „zuwendungsfähigen“ und „nicht-zuwendungsfähigen“ Ausgaben bestehen, in den ersten drei Jahren ihres Bestehens zwischen 62,9 v. H. und 95,6 v. H. und lag damit im Durchschnitt bei 82,7 v. H. Dies hatte zur Folge, daß die Betriebe durchschnittlich nur 17,3 v. H. der Projektausgaben selbst zu erwirtschaften hatten.

Noch höher war der Anteil der öffentlichen Mittel an den zuwendungsfähigen Ausgaben, zu denen im wesentlichen die Lohnaufwendungen für das Ausbildungspersonal und die übrigen Beschäftigten einschließlich Sozialabgaben, die Verbrauchskosten einschließlich Miete und Leasing für Geräte und Gebäude sowie die indirekten Ausgaben wie Geschäftsführung, Verwaltungspersonal, Sozialabgaben, Reisekosten und sonstige Verwaltungskosten (Büromaterial, Post- und Fernspreckgebühren, Wasser, Gas und Strom, Steuern und Versicherungen) gehören. Er betrug zwischen 64,7 v. H. und 100 v. H. und lag im Durchschnitt bei 91,7 v. H.

Ferner errechneten sich auf der Basis der Antragsunterlagen dieser Betriebe für jeden ehemals langzeitarbeitslosen Beschäftigten durchschnittliche jährliche Personalkosten von 45 060 DM und öffentliche Fördermittel von 77 790 DM. Damit überstiegen die umgerechnet pro Teilnehmer gewährten öffentlichen Mittel deren Personalkosten erheblich.

Durch die Einführung von Mindestquoten für den Einsatz eigener Einnahmen als Bewilligungsvoraussetzung für neue Soziale Betriebe ab 1994 hat sich der Anteil der öffentlichen Mittel an den Projektausgaben allerdings verringert. Der LRH hält jedoch die geltende Regelung, nach der im Durchschnitt der ersten drei Jahre mindestens 30 v. H., im dritten Jahr mindestens 45 v. H. der Kosten durch Wertschöpfung zu decken sind, noch für unzureichend. Diese Einschätzung wird durch die Tatsache bestätigt, daß keiner der geprüften Betriebe nach Ablauf der dreijährigen Förderung wirtschaftliche Selbständigkeit erreicht hat. Die Verlängerung der Förderung wird somit zur Regel.

Um zu vermeiden, daß unwirtschaftlich arbeitende Betriebe über lange Zeiträume hinweg gefördert und „künstlich“ am Leben gehalten werden, hat der LRH angeregt, die Prozentsätze für den Einsatz eigener Einnahmen zu erhöhen und dadurch die öffentliche Bezuschussung zu reduzieren. Dabei sollte eine im Laufe des Förderzeitraums zunehmende Produktivität der Sozialen Betriebe stärker als bisher berücksichtigt werden.

Wechsel von Beschäftigten in reguläre Betriebe

Ziel des Förderprogramms ist es, Langzeitarbeitslose durch Qualifizierung und Beschäftigung auf neu geschaffenen Dauerarbeitsplätzen in Sozialen Betrieben, die wirtschaftlich existenzfähig und damit Bestandteil des regulären Arbeitsmarktes werden sollen, in das Erwerbsleben zu reintegrieren. Durch den Abbau von Vermittlungshemmnissen soll den Beschäftigten außerdem ermöglicht werden, unmittelbar in Betriebe des ersten Arbeitsmarkts zu wechseln.

Aus den vom LRH untersuchten zehn Sozialen Betrieben mit insgesamt 161 Teilnehmerplätzen ist kein Beschäftigter in einen regulären Betrieb gewechselt. Nach dem Anfang 1996 vorgelegten Abschlußbericht des Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe in Oldenburg über die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleituntersuchung des Programms sind von 1.194 Beschäftigten in 74 Sozialen Betrieben lediglich 33 Beschäftigte, also weniger als 3 v. H., ausgeschieden, um eine Arbeit in einem anderen Betrieb aufzunehmen. Dabei ist besonders zu beachten, daß sich 30 der 74 Sozialen Betriebe als „Brückenbetriebe“ verstehen, die nach ihrem Selbstverständnis von vornherein beabsichtigen, einen Teil ihrer Beschäftigten an Unternehmen des regulären Arbeitsmarkts abzugeben. Offensichtlich konnten sie diesen selbst gewählten Anspruch nicht erfüllen, denn aus den 30 Betrieben mit 603 Beschäftigten wechselten nur 18 Mitarbeiter in andere Betriebe.

Bei einer derart geringen Anzahl von Wechseln hat der LRH bezweifelt, ob die Qualifizierung in den Sozialen Betrieben die Chancen der Beschäftigten für eine Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt tatsächlich steigern kann.

Die Frage, inwieweit bestehende Vermittlungshemmnisse wirksam abgebaut werden können, stellt sich insbesondere für Teilnehmer mit befristeten Arbeitsverhältnissen,

die größtenteils mit Beschäftigten abgeschlossen wurden, deren Einkommen nach dem Bundessozialhilfegesetz von den Kommunen finanziert wurden. Die Arbeitsverträge wurden in diesen Fällen regelmäßig auf zwölf Monate befristet, um danach andere, ebenfalls nach dem Bundessozialhilfegesetz geförderte Personen wiederum nur für die Dauer von zwölf Monaten einzustellen.

Eine lediglich auf zwölf Monate befristete Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen, die in der Regel nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses erneut arbeitslos werden, widerspricht den Zielen des Förderprogramms.

Überzahlte Abschläge

Die überwiegende Zahl der vom LRH geprüften Sozialen Betriebe hat die vierteljährlichen Abschlagszahlungen nicht nach dem tatsächlichen Bedarf, sondern auf der Grundlage der kalkulierten Zahlen des Finanzierungsplans angefordert.

Da die tatsächlichen Ausgaben in aller Regel niedriger waren, erhielten einige Betriebe über längere Zeiträume fortlaufend überhöhte Abschlagszahlungen. Die Überzahlungen wurden größtenteils mit nachfolgenden Mittelauszahlungen verrechnet. In zwei Fällen summierten sich die Überzahlungen auf sechsstelligen Beträge, die den Betrieben dann als liquide Mittel zur Verfügung standen und die sie auf Festgeldkonten anlegten. In Kenntnis dieser Überzahlungen bildeten die betreffenden Betriebe Rückstellungen zur späteren Erfüllung von Rückforderungen.

Der LRH hat das Sozialministerium aufgefordert, die Erstattung der überzahlten Fördermittel einschließlich Verzinsung zu überprüfen.

Gesamtwürdigung

Da sich das Förderprogramm noch in der Anlaufphase befand und der zunächst dreijährige Förderzeitraum bei keinem der Betriebe abgelaufen war, mußte auf eine vergleichende Bewertung der Wirksamkeit und des finanziellen Aufwands zu anderen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik verzichtet werden. Derartige Betrachtungen, in die dann auch die Kosten der vom Land finanzierten Beratung (vgl. Abschnitt V, Nr. 17 „Beteiligung des Landes an einer Gesellschaft zur Beratung Sozialer Betriebe“) einzu beziehen sind, sollte jedoch das Ministerium spätestens nach Abschluß der insgesamt fünfjährigen betrieblichen Förderung anstellen. Dann kann auch zuverlässig beurteilt werden, inwieweit es Sozialen Betrieben tatsächlich gelingt, Langzeitarbeitslose wieder in das Arbeitsleben zu integrieren und sich möglichst ohne öffentliche Förderung auf Dauer am Markt zu behaupten.

Bereits die bei dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnisse erfordern eine Überarbeitung der Förderrichtlinien. Dabei ist das Ziel der wirtschaftlichen Existenzfähigkeit der Sozialen Betriebe stärker als bisher zu berücksichtigen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung haben erst begonnen.

12. **Begrenztes Landesinteresse, mangelhafte Vorbereitung und haushaltsrechtliche Verstöße bei der Förderung der Landesausstellung „Natur im Städtebau“**
Kapitel 05 05 u. a.

Die Förderung der Landesausstellung „Natur im Städtebau“ in einer kreisangehörigen Stadt ist nicht auf den im Interesse des Landes notwendigen Umfang beschränkt worden. Stadt und Land haben die Ausstellung unzulänglich vorbereitet. Das Land hat die Zuwendungen in seinem Haushalt fehlerhaft veranschlagt. Die Bewilligungsverfahren enthielten erhebliche Mängel. Eine ordnungsgemäße Verwendung der Mittel ist über fünf Jahre nach Beendigung der Ausstellung immer noch nicht nachgewiesen.

Begrenztes Landesinteresse

Das Sozialministerium schrieb im Oktober 1986 die für 1991 vorgesehene Durchführung der 2. Landesausstellung „Natur im Städtebau“ unter den niedersächsischen Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern aus. Im Ausschreibungstext hieß es, es sollten die vielfältigen Aufgaben, die in der städtebaulichen Landschafts- und Freiraumplanung auftreten, mit praktischen Beispielen umfassend in einer Gemeinde dargestellt werden. Nach Verlautbarungen des Sozialministeriums sollten die Landesausstellungen „zeigen, daß sich mit bescheidenem finanziellen Aufwand, mit viel Ideen und Engagement eine Steigerung der Lebensqualität in unseren Städten und Gemeinden erreichen läßt“.

Aus 22 eingegangenen Bewerbungen wählte der Minister die Stadt B aus, die darüber am 24.8.1987 unterrichtet wurde. Die Stadt B veranstaltete die Ausstellung von April bis Oktober 1991. Sie kostete nach Mitteilung der Stadt rd. 42,5 Millionen DM. Davon trug die Stadt selbst aus allgemeinen Deckungsmitteln lediglich 8 Millionen DM. Das Land leistete unmittelbar zweckbezogen mindestens rd. 16 Millionen DM (eine vollständige Übersicht über weitere Förderungen der Maßnahme durch das Land war z. Z. der örtlichen Erhebungen nicht zu erhalten). Rd. 4 Millionen DM sind durch Einnahmen für den Besuch der Ausstellung u. a. erzielt worden.

Nach §§ 6, 7 LHO darf das Land nur die Geldmittel einsetzen, „die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind“. Nach § 23 LHO bedürfen Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung eines konkreten Landesinteresses, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Die Zielsetzungen der Landesausstellungen „Natur im Städtebau“, in den Städten und Gemeinden die Lebensqualität zu verbessern und die städtebauliche und ökologische Entwicklung anzuregen, sind in erster Linie Aufgaben der Gemeinden und Städte (§ 2 Niedersächsische Gemeindeordnung, § 1 Abs. 3 und 5 Baugesetzbuch). Wenn sich das Land an Maßnahmen, die in überwiegendem kommunalen Interesse liegen, beteiligt, muß es – ggf. durch Beschränkung der Planung und des Aufwands – dafür sorgen, daß die Finanzierung nicht den Rahmen eines beispielgebenden Anstoßes überschreitet. Dem entsprachen die mit der Ausschreibung verbundenen Verlautbarungen des Sozialministeriums wohl, nicht aber ihre Umsetzung.

Der 2. Landesausstellung waren die Sonderprogramme „Grün in der Stadt“ und „Grün im Städtebau“ sowie die 1. Landesausstellung in M vorausgegangen. Zu den Sonderprogrammen hatte sich der LRH bereits im Jahresbericht 1988 (Drs 11/2570, Abschnitt VI, Nr. 5, S. 23) kritisch geäußert. Die 1. Landesausstellung hatte rd. 6,9 Millionen DM gekostet und war vom Land mit rd. 2,7 Millionen DM bezuschußt worden. Diese Maßnahmen hätten zur Erzielung einer Anstoßwirkung ausreichen können. Zumindest aber hätten das kommunale Interesse an der Durchführung der 2. Landesausstellung sowie die vom Land gesetzten Ziele stärker bei der Bemessung des Finanzierungsanteils des Landes berücksichtigt werden müssen. Die Ausstellung in B hat sich in erheblichem Umfang Landes- und Bundesgartenschauen angeglichen. Das Sozialministerium selbst hat in der Kabinettsvorlage vom 27.11.1991 eine die Zielvorstellung des Landes beeinträchtigende Kommerzialisierung der Ausstellung beklagt. Nach veröffentlichten Aussagen kommunaler Vertreter konnten die Vorteile der Ausstellung für

die Stadt und ihre Bürger „konserviert“ und vermarktet werden. Danach übertraf das kommunale Interesse an der Ausstellung das des Landes bei weitem. Das hätte sich auch bei der Finanzierung auswirken müssen.

Fehlerhafte Veranschlagung der Zuwendungsmittel

Für die 2. Landesausstellung waren Landesmittel in beträchtlicher Höhe über einen mehrjährigen Zeitraum einzusetzen. Eine derartige Entscheidung ist nach § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Im Haushaltsplan 1987 waren bei dem betreffenden Titel (Kapitel 05 05 Titel 685 58) für diese Ausstellung weder Mittel noch Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Der Zuschlag für die 2. Landesausstellung „Natur im Städtebau“ in B hätte deshalb der Stadt erst erteilt werden dürfen, nachdem sich das Ministerium einen Überblick über die zu erwartenden Ausgaben verschafft hatte und in Höhe der vorgesehenen Landeszuwendungen (§ 11 Abs. 2 Nr. 3 LHO) im Haushaltsplan die dazu benötigten Verpflichtungsermächtigungen bewilligt waren.

Bereits zehn Tage nach der Vergabe der 2. Landesausstellung an die Stadt B stellte der zuständige Referatsleiter bei seinem Besuch in B Anfang September 1987 eine Finanzierungsbeteiligung des Landes in Höhe von ca. 1,5 Millionen DM und für die Erarbeitung und Veröffentlichung eines Buchs über B weitere 0,2 Millionen DM bis 0,3 Millionen DM in Aussicht. Am 29.4.1988 unterrichtete die Stadt B das Sozialministerium über die geschätzten Gesamtkosten von rd. 26,9 Millionen DM. Zur Finanzierung erwartete die Stadt vom Land Zuwendungen in Höhe von rd. 1,35 Millionen DM speziell für die Landesausstellung und rd. 7,66 Millionen DM Fördermittel aus der Städtebausanierung.

Erst am 15.11.1988 beschloß die Landesregierung, den über den bereits im Haushaltsplanentwurf 1989 vorgesehenen Ansatz von 0,4 Millionen DM hinausgehenden Bedarf von 0,8 Millionen DM im Rahmen der Haushaltsaufstellungen 1990 und 1991 zu berücksichtigen. In der Kabinettsvorlage unterrichtete das Sozialministerium die Landesregierung jedoch nicht über die voraussichtliche Höhe der Ausstellungskosten von rd. 26,9 Millionen DM, die bereits im Hj. 1988 bewilligten Zuwendungen von zusammen 120 000 DM, die angestrebte Einbeziehung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme und die vorgesehene Mitfinanzierung durch Zuwendungen aus Förderprogrammen anderer Ressorts.

In den Hj. 1989 bis 1991 veranschlagte das Sozialministerium für die 2. Landesausstellung insgesamt 2,1 Millionen DM und nahm darüber hinaus weitere „deckungsfähige“ Titel mit 0,8 Millionen DM in Anspruch, insgesamt also 2,9 Millionen DM statt der von der Landesregierung vorgesehenen 1,2 Millionen DM.

In den Haushaltsplan stellte das Sozialministerium keine Verpflichtungsermächtigung ein, wie es gemäß § 11 Abs. 2 LHO erforderlich gewesen wäre. Es versäumte auch, gemäß § 17 Abs. 2 LHO für diese sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bei der ersten Veranschlagung im Haushaltsplan die voraussichtlichen Gesamtkosten und bei jeder folgenden Veranschlagung außerdem die finanzielle Abwicklung darzustellen. Das Ministerium beachtete ferner nicht den Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit (§ 17 Abs. 4 und § 35 Abs. 2 LHO), nach dem Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für denselben Zweck nur dann bei verschiedenen Titeln ausgebracht und in Anspruch genommen werden dürfen, wenn der Haushaltsplan das ausdrücklich zuläßt. Das Ministerium hätte außerdem dem Haushaltsgesetzgeber die Veranschlagung der Fördermittel des Landes in verschiedenen Einzelplänen (wie erst ab Hj. 1994 geschehen), die Gesamtkosten der Ausstellung und die voraussichtliche Abwicklung insgesamt darlegen müssen, damit der Landtag sein Budgetrecht ausüben konnte.

Richtig wäre es gewesen, zunächst einige Bewerbungen in die engere Wahl zu nehmen, um Kostenschätzungen zu ergänzen, sodann intern die Entscheidung zugunsten einer

Stadt zu treffen sowie die notwendigen Mittel vom Landtag bewilligen zu lassen. Erst danach wäre die ausgewählte Stadt mit der Durchführung der Landesausstellung zu beauftragen gewesen. Dann hätte es auch nicht laufend Zweifel an einer gesicherten Ausstellungsfinanzierung gegeben, wie dies insbesondere bei der durchführenden Stadt B der Fall war, die stets neu an das Land wegen der Bereitstellung weiterer Finanzierungsmittel herantreten mußte.

Mängel der Ausstellungsvorbereitung

Nachdem die Stadt B in ihrer Bewerbung die örtlichen Gegebenheiten für eine Landesausstellung lediglich allgemein dargestellt hatte, besprachen Sozialministerium und Stadt schon am 3.9.1987 die städtischen Vorstellungen über die notwendigen Vorhaben. Für die Vorbereitung und Durchführung der Ausstellung errichtete die Stadt B eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Mit der Erarbeitung des Ausstellungskonzepts beauftragte die Stadt B auf Empfehlung des Sozialministeriums am 3.10.1989 denselben Landschaftsarchitekten, der bereits für die 1. Landesausstellung in M tätig war und dann für die 3. Landesausstellung in D wiederum tätig wurde.

In den Jahren 1987 bis 1991 erstellte die Stadt B eine Vielzahl von Planungskonzepten mit und ohne Kostenschätzungen. Die Konzepte enthielten zwischen elf und 64 Einzelmaßnahmen sowie zwischen 6,2 Millionen DM und 30,1 Millionen DM Gesamtkosten; an Zuwendungen erwartete die Stadt zwischen 4,1 Millionen DM und 14,3 Millionen DM. Die ursprüngliche Konzeption wurde dabei nicht nur laufend variiert, sondern auch erheblich ausgeweitet.

Andererseits beschränkte sich auch das Sozialministerium nicht auf die mit der Ausschreibung der 2. Landesausstellung vom 15.10.1986 verfolgten Ziele. Sollte danach noch mit bescheidenem Aufwand, mit viel Ideen und Engagement eine Steigerung der Lebensqualität erreicht werden, hieß es in der Kabinettsvorlage vom 27.11.1991 schließlich, durch „die Bündelung von Projekten aus den Bereichen Stadtanierung, Stadtgestaltung und Wohnungsbau, Grünplanung, Landschaftspflege, Verkehrswesen und Wasserbau“ sei einer „breiten Öffentlichkeit am Beispiel einer Stadt eine Gesamtschau qualitativ hervorragender städtebaulicher und ökologischer Maßnahmen zu präsentieren“. Ferner sollten die Landesausstellungen „der Stadt und der Region Impulse im kulturellen Bereich und für die Entwicklung des sanften Tourismus geben“.

Diese „Ausuferung“, die sich auch in der Entwicklung des finanziellen Aufwands widerspiegelt, zeigt, daß das Sozialministerium nicht oder nicht ausreichend auf die Maßnahmenplanungen im Sinne der Erfüllung des ursprünglich gesetzten Ziels eingewirkt hat. Zu Beginn der Ausstellungsförderung im Jahr 1988 waren weder die Einzelzwecke ausreichend bestimmt noch die Vorhaben gegeneinander abgegrenzt und die Finanzierungen gesichert. So ist die 2. Landesausstellung insgesamt anfinanziert worden, ohne daß die Gesamtkosten ermittelt, die Finanzierung geklärt und die Landesförderung haushaltsrechtlich garantiert war.

Fehlerhafte Bewilligungen

Das Land hat die 2. Landesausstellung „Natur im Städtebau“ aus Einzelplänen mehrerer Ministerien und mit einer Vielzahl von Zuwendungen gefördert. Der LRH hat lediglich die 14 vom Sozialministerium bewilligten Zuwendungen in Höhe von insgesamt fast 3 Millionen DM geprüft und dabei festgestellt:

Die einzelnen Zuwendungsanträge bezogen sich nicht immer auf abgegrenzte Vorhaben, enthielten die Gesamtausgaben zumeist nur summarisch, legten die Finanzierung nicht dar und ließen die Auswirkungen eines möglichen Vorsteuerabzugs in den Fällen unberücksichtigt, in denen die Ausstellungsgesellschaft Maßnahmeträger sein sollte.

Unzureichend waren auch die vom Ministerium als Bewilligungsstelle durchgeführten und dokumentierten Antragsprüfungen zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen sowie zur gesicherten Gesamtfinanzierung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer ggf. notwendigen weiteren Förderung, über die Abstimmung mit anderen Stellen in fachtechnischer Hinsicht sowie mit den Stellen, bei denen zu den Maßnahmen ebenfalls Zuwendungen beantragt waren, wegen der Zuwendungshöhe und Führung des Verwendungsnachweises.

Außerdem war das Bewilligungsverfahren mangelhaft. Bis Ende 1990 hat das Ministerium – insoweit gegen die Organisationsgrundsätze der Landesregierung verstoßend – die Bewilligungen selbst ausgesprochen und sie erst danach an die von vornherein zuständige Bezirksregierung übertragen. Die Bezirksregierung hätte anderenfalls die ihr als Bündelungsbehörde obliegende Koordinierung auch für die von ihr aus den anderen Einzelplänen bewilligten Zuwendungen wahrnehmen können. Im übrigen hätte das Sozialministerium selbst die einmal begonnenen Verfahren auch abschließen müssen; denn unterschiedliche Zuständigkeiten für ein Verwaltungsverfahren führen regelmäßig zu unklaren Verantwortlichkeiten und zu unwirtschaftlichen Arbeitsabläufen (vgl. auch Jahresbericht 1989, Drs 11/3900, Abschnitt V, Nr. 41, S. 97).

Da im Zuge der Antragsbearbeitung die Zuwendungszwecke nicht präzisiert wurden, haben das Ministerium und die Bezirksregierung die unbestimmten Zwecke in die Bewilligungsbescheide übernommen und somit nicht deutlich gemacht, welchen Zielen im Rahmen der Landesausstellung, die ein erhebliches Landesinteresse an der Förderung hätten begründen können, die einzelnen beantragten Maßnahmen überhaupt dienen sollten. Durch diese Bewilligungspraxis mußte bei der Stadt B als Zuwendungsempfängerin der unzutreffende Eindruck einer zwangsläufigen Förderung entstehen, wenn die vorgesehenen Maßnahmen nur in irgendeinem Zusammenhang mit der Landesausstellung gebracht werden konnten.

Unzulängliche Verwendungsprüfung

Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften sind die Verwendung einer Zuwendung binnen sechs Monaten von dem Zuwendungsempfänger nachzuweisen und der Verwendungsnachweis von der Bewilligungsbehörde oder der von ihr beauftragten Stelle unverzüglich zu prüfen. Das Ministerium hat nur drei Verwendungsnachweise selbst geprüft. Mit der Prüfung der übrigen elf Verwendungsnachweise war die Bezirksregierung beauftragt.

Über Schwierigkeiten, den Verwendungsnachweis zu führen, berichtete die Stadt B ein Jahr nach Beendigung der Ausstellung der Bezirksregierung und diese am 7.10.1992 dem Ministerium. Danach war der Stadt die Vorlage der Verwendungsnachweise aus verschiedenen Gründen noch nicht möglich. Die Stadt bat, in zwei Fällen Zwischenachweise führen, in den anderen Fällen die Nachweise später vorlegen zu dürfen. Gegen die aufgezeigte Verfahrensweise erhob das Ministerium mit seinem Erlaß vom 23.11.1992 keine Bedenken.

Als Mitte 1993 die Probleme bei der Führung der Verwendungsnachweise immer noch nicht ausgeräumt waren, vereinbarte die Bezirksregierung mit der Stadt am 25.5.1993, daß „für den jeweiligen Zuwendungszweck nur ein Verwendungsnachweis“ bis zum 1.8.1993 vorzulegen sei. Schließlich trug die Bezirksregierung am 14.9.1993 zu den Verwendungsnachweisen dem Ministerium weitere Schwierigkeiten vor und bat, der Stadt eine Nachfrist bis zum 28.2.1994 einzuräumen. Dem stimmte das Sozialministerium mit Erlaß vom 6.10.1993 zu. Bei der Prüfung durch den LRH im November 1993 lagen die Verwendungsnachweise deshalb immer noch nicht vor.

Die Probleme der Stadt und der Bezirksregierung mit der Aufstellung und Prüfung der Verwendungsnachweise sind offensichtlich auf die Mängel im Antrags- und Bewilligungsverfahren zurückzuführen. Sie verdeutlichen, daß deswegen die Erfüllung des Zuwendungszwecks nur schwer kontrollierbar ist und zumindest bis zur Prüfung durch

den LRH nicht feststand. Bei ihrer Prüfung der Verwendungsnachweise wird die Bezirksregierung insbesondere mögliche Überzahlungen zu beachten haben, die der LRH aufgezeigt hat. Inzwischen hat die Bezirksregierung die Prüfung der Verwendungsnachweise bis zu einer Entscheidung des Ministeriums über die weitere Vorgehensweise zurückgestellt.

Hinweise für etwaige künftige Förderungen

Wenn das Land an der Durchführung von Veranstaltungen wie der Ausstellungen „Natur im Städtebau“ ein so erhebliches Interesse hat, daß es sich daran finanziell beteiligen will, muß für die Geldhingabe eine angemessene Form gewählt werden. Soweit Maßnahmen aus bestehenden Programmen gefördert und lediglich mit der Ausstellung verbunden werden, wie dies hier mit Mitteln aus anderen Einzelplänen und den Städtebauförderungsmitteln geschehen ist, wird es auch in Zukunft bei Projektförderungen bleiben.

Etwas anderes könnte gelten, soweit es sich um die Durchführung der Ausstellung als solche und um unmittelbar auf den Ausstellungszweck bezogene und begrenzte Förderungen handelt. Das Sozialministerium spricht dann wohl von „Grundförderung“. Hier ist von Bedeutung, ob die für die Durchführung ausgewählte Gebietskörperschaft die Veranstaltung selbst vorbereiten oder ob sie dafür eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit beauftragen will. Für zwei der bisherigen drei Landesausstellungen „Natur im Städtebau“ haben die Städte besondere Gesellschaften errichtet.

In diesen Fällen scheint eine institutionelle Förderung durchführbar und flexibel handhabbar. Ein wesentlicher Vorteil einer institutionellen Zuwendungsförderung einer „Ausstellungs-Gesellschaft“ liegt in der Führung des Verwendungsnachweises, der hier „nur“ aus dem nach Handels- und Steuerrecht ohnehin zu erstellenden Jahresabschluß und einem Sachbericht der Gesellschaft besteht. Bei einer institutionellen Förderung hätten die aufgezeigten Schwierigkeiten weitestgehend vermieden werden können. Sie hätte es einerseits erleichtert, andererseits aber auch verlangt, die Förderung auf den im Interesse des Landes notwendigen Umfang zu beschränken.

In jedem Falle hält es der LRH für erforderlich, daß sich die verschiedenen Bewilligungsstellen eingehend über die Förderungsmodalitäten miteinander abstimmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

13. Unwirtschaftliches Verfahren der Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen

Kapitel 05 08 und 05 96

Der LRH hat erneut festgestellt, daß bei der Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet werden und hierdurch die für Zuwendungen vorgeschriebene Erfüllung bestimmter Zwecke gefährdet ist.

Vorbemerkung

Neben der vom Land geförderten und von der Stadt B durchgeführten Landesausstellung „Natur im Städtebau“ (vgl. Abschnitt V, Nr. 12 „Begrenztes Landesinteresse, mangelhafte Vorbereitung und haushaltsrechtliche Verstöße bei der Förderung der Landesausstellung „Natur im Städtebau“) hat die Stadt B zwei städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (Innenstadt I und II) begonnen und teilweise durchgeführt, für die das Land der Stadt ebenfalls Zuwendungen gewährt hat. Da die Maßnahme Innenstadt II gerade wegen der Landesausstellung in das Förderungsprogramm aufgenommen worden ist, hat der LRH die Förderung der zwei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in seine Prüfung einbezogen.

Fehlende Vorgaben, entbehrliche jährliche Fortschreibung und notwendiger Abschluß (Städtebauliche Sanierungsmaßnahme Innenstadt I)

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme Innenstadt I ist wie folgt abgewickelt worden:

- Mit „Anmeldung“ vom 2.5.1984 beantragte die Stadt B die Aufnahme des Vorhabens in das Förderungsprogramm. Nach diesem Antrag ging die Stadt von einem vierjährigen Durchführungszeitraum (1985 bis 1988) und von durch Einnahmen nicht gedeckten förderungsfähigen Gesamtkosten in Höhe von ca. 5,1 Millionen DM aus.
- Durch „Mitteilung“ vom 30.11.1984 nahm das Sozialministerium die Maßnahme erstmals in das Förderungsprogramm auf. Gleichzeitig legte es den Gegenstand der Förderung – das Sanierungsgebiet –, die Höhe der „förderungsfähigen Kosten“ (Kostenrahmen) mit 2 250 000 DM sowie den Förderungsbetrag mit 1 500 000 DM für das „Programmjahr 1985“ fest.
- Aufgrund weiterer Anmeldungen der Stadt schrieb das Sozialministerium das Vorhaben in den Programmjahren 1986 und 1987 jeweils fort, erhöhte den Kostenrahmen auf insgesamt 5 334 000 DM und stellte der Stadt Förderungsmittel in Höhe von 3 556 000 DM zur Verfügung. Mit der Bereitstellung dieses Betrags und im Hinblick auf die Berücksichtigung des von der Stadt erst für 1988 vorgesehenen Kostenrahmens ging das Sozialministerium davon aus, „daß die Maßnahme förderungsmäßig abgeschlossen ist“.
- Mit Erlaß vom 12.6.1987 schloß das Sozialministerium die städtebauliche Sanierungsmaßnahme „förderungsmäßig“ ab. Es bat die Stadt, „auf einen zügigen Abschluß der Gesamtmaßnahme hinzuwirken und die Abrechnung ... termingerecht der Bewilligungsstelle (Anmerkung: Bezirksregierung Lüneburg) vorzulegen“. Mit Bericht vom 10.8.1987 bestätigte die Bezirksregierung dem Sozialministerium, daß die Sanierungsmaßnahme „in einem verhältnismäßig kurzen und überschaubaren Zeitraum (1985 bis 1988) erfolgreich abgeschlossen werden“ kann.
- Aufgrund einer erneuten Anmeldung der Stadt schrieb das Sozialministerium das Vorhaben im Programmjahr 1989 wieder fort, erhöhte den Kostenrahmen um 700 000 DM auf 6 034 000 DM, setzte zur Finanzierung Einnahmen in Höhe von 700 000 DM fest und ging davon aus, „daß die Maßnahme ausgeführt ist“.
- Die nachfolgenden jährlichen Anmeldungen der Stadt für die Programmjahre 1990 bis 1994 zielten lediglich noch darauf ab, die Gesamtmaßnahme aufgrund noch nicht abgeschlossener oder nicht abgerechneter Einzelprojekte im Förderungsprogramm unverändert „fortschreiben“ zu lassen. Zur Anmeldung für 1991 teilte die Stadt mit Bericht vom 11.7.1990 mit, daß „bis zum Abschluß“ nur noch zwei „notwendige Einzelmaßnahmen durchzuführen sind: 1. Sanierungsträgerhonorar 1991 ... 2. Dokumentation ...“. Nach den weiteren Anmeldungen für 1992 bis 1994 war die Stadt jeweils bestrebt, die Maßnahme bis zum 31.12. des Vorjahres abschließen zu wollen.
- Das Sozialministerium schrieb die Maßnahme jährlich wiederkehrend entsprechend fort. Obwohl keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen, geschah dies auch im Hj. 1993. In der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes 1994 bis 1998 war deshalb die Maßnahme in der „Liste der laufenden Städtebauförderungsmaßnahmen aus Landesmitteln“ (vgl. S. 83) noch immer mit dem vom Sozialministerium im Programmjahr 1989 festgelegten Kostenrahmen von 6 034 000 DM enthalten.

Nach den Feststellungen des LRH war Anfang 1991 die letzte Baumaßnahme fertiggestellt worden. Bis zum 31.12.1991 betrug die nachgewiesenen und von der Bezirksregierung akzeptierten Ausgaben rd. 5,4 Millionen DM und die zweckgebundenen Einnahmen rd. 0,7 Millionen DM. Die von den Grundstückseigentümern zu leistenden Ausgleichsbeträge für die sanierungsbedingten Werterhöhungen waren mit dem Wertmittlungsstichtag vom 30.4.1988 bereits erhoben. Es konnte davon ausgegangen werden, daß die in der ersten Anmeldung der Stadt vom 2.5.1984 geschätzten durch

Einnahmen nicht gedeckten förderungsfähigen Gesamtkosten von ca. 5,1 Millionen DM eingehalten bzw. nicht wesentlich überschritten werden.

Dies war auch keineswegs eine Erkenntnis, die sich erst allmählich oder gegen Ende der Förderung herausbilden konnte. Die Maßnahme zeichnete sich, wie die Bezirksregierung Lüneburg betonte, von Beginn an gerade durch ihre „Kompaktheit und Überschaubarkeit“ aus. Deshalb wurde sie ausgewählt. Es gab keine inhaltlichen Veränderungen während des Förderungszeitraums, die das Sozialministerium zu Eingriffen hätten veranlassen müssen.

Hiernach wäre es anhand der von der Stadt B in der ersten Anmeldung gemachten Angaben möglich gewesen, bereits bei der erstmaligen Aufnahme des Vorhabens in das Programm sowohl den Förderungszeitraum als auch die förderungsfähigen Gesamtkosten und deren Finanzierung festzulegen. Hierdurch hätte die Maßnahme von Beginn an zielgerichtet und damit wirtschaftlicher gefördert werden können. Die späteren Fortschreibungen wären vermieden und hiermit der Verwaltungsaufwand reduziert worden.

Insbesondere die Fortschreibungen in den Programmjahren 1990 ff. lassen erkennen, daß es an zielgerichteten Vorgaben für die Förderung fehlte oder diese jedenfalls nicht umgesetzt wurden. Den Anträgen der Stadt folgte das Sozialministerium regelmäßig und selbst dann, wenn die Stadt wie bei ihrer Anmeldung für das Programmjahr 1993 gegenüber der Bezirksregierung auf ihr Bestreben hingewiesen hatte, die Maßnahme bereits bis Ende 1992 abzuschließen.

Wie die Darstellung des Stands der Sanierungsmaßnahme am Ende des Jahres 1991 ergibt, hätte das Sozialministerium sie zu diesem Zeitpunkt förderungsrechtlich abschließen können. Dagegen hat der förderungsrechtliche Abschluß vom 12.6.1987 nicht dem Stand der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme entsprochen und konnte deshalb tatsächlich nicht zum Abschluß bzw. zur Abrechnung führen.

Zusammenfassend stellt sich die Förderung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme Innenstadt I als unwirtschaftlich dar, weil

- das Sozialministerium das Vorhaben nicht zielgerichtet gefördert hat,
- durch die jährliche Fortschreibung vermeidbarer Verwaltungsaufwand entstanden ist und
- der förderungsmäßige Abschluß und die Abrechnung der Maßnahme erheblich verzögert worden sind.

Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß die Stadt laufend weitere Kosten geltend gemacht hat.

Im Rahmen des Jahresberichts 1993 (vgl. Drs 12/4820, Abschnitt V, Nrn. 8 und 9, S. 45 ff.) ist der LRH auf die Förderung, Dauer und Abrechnung sowie auf die Neugestaltung des Verfahrens für die Förderung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen eingegangen. Nach den daraufhin getroffenen Beschlüssen (vgl. Drs 13/1457, S. 20 und 21) hielt es der Landtag für erforderlich, die Vorhaben „zügig“ abzuschließen und abzurechnen sowie „das Verwaltungsverfahren ... zu vereinfachen“. Die hier getroffenen Feststellungen bestätigen diese Forderungen.

Der LRH hat das Sozialministerium gebeten, das Anfang 1997 noch immer laufende Vorhaben unverzüglich förderungsmäßig abzuschließen und abrechnen zu lassen.

*Gefährdung des Förderungsziels
(Städtebauliche Sanierungsmaßnahme Innenstadt II)*

Mit Anmeldung vom 21.5.1987 beantragte die Stadt B erstmals die Aufnahme der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme Innenstadt II in das Förderungsprogramm des Landes. Nach dem von der Bezirksregierung beim Sozialministerium vorgelegten Be-

richt vom 10.8.1987 strebte die Stadt als Sanierungsziel „insbesondere die Aufwertung des Stadtkerns als Wohn- und Arbeitsstandort, die Verbesserung der Funktionsfähigkeit“ des Sanierungsgebiets „sowie die Bildung von stadtprägenden Qualitäten, z. B. durch die Pflege der noch teilweise vorhandenen alten Bausubstanz, an“.

Nachdem das Sozialministerium das Vorhaben nicht in das Förderungsprogramm 1988 aufgenommen hatte, war die zweite Landesausstellung „Natur im Städtebau“ der maßgebende Anlaß, das Projekt ab dem Programmjahr 1989 in das Strukturhilfeprogramm einzubeziehen. Diese Förderung hatte zur Folge, daß die Stadt das Sanierungsgebiet „nicht zuletzt auch im Hinblick auf die zwischenzeitlich durch die 2. Landesausstellung „Natur im Städtebau“ eingetretene geänderte Situation“ neu festlegte und insbesondere der Ausstellung dienende Flächen einbezog. Dagegen blieb jetzt ein zum Stadtkern gehörender Bereich unberücksichtigt.

Die Verwirklichung und Förderung von Einzelvorhaben, die innerhalb des festgelegten Sanierungsgebiets dem Bereich der Landesausstellung zuzuordnen sind, hatten daraufhin Vorrang. Über diese Priorität hinaus wurden die einzelnen Vorhaben jedoch nicht nur aus Strukturhilfemitteln, sondern teilweise auch aus anderen Haushaltsstellen gefördert. Obwohl Straßenbepflanzungen in einem bestimmten Umfang bereits nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gefördert worden waren, wurden weitere Ausgaben für die Straßenbegrünung auch im Rahmen der Strukturhilfemaßnahme anerkannt. Ferner berücksichtigte die Bezirksregierung für mehrere der Landesausstellung zuzurechnende umfangreiche Maßnahmen abweichend von den Städtebauförderungsrichtlinien Ausgaben, die über den sanierungsbedingten Anteil hinausgingen. Auch hierzu gehörten in einem erheblichen Umfang Ausgaben, die für Pflanzungen anfielen.

Nachdem das Strukturhilfegesetz des Bundes aufgehoben und daraufhin der Widerruf von bereits bewilligten Förderungsmitteln erforderlich wurde, teilte die Stadt B der Bezirksregierung mit Bericht vom 13.10.1992 mit, daß „die Ziele der Sanierung ... bei einer Einstellung der Förderung ab 1994 jedoch nicht erreicht werden“ könnten bzw. „die Behebung der nachweislich vorhandenen städtebaulichen Mißstände damit unterbrochen und somit auf Dauer verhindert würden“. Nachdem die Bezirksregierung der Stadt dennoch empfohlen hatte, „einen Abschluß anzustreben“, beantragte die Stadt mit einem Hinweis auf die „Notwendigkeit einer Fortsetzung der Sanierungsmaßnahme“ die Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm 1994. Über diesen Antrag war zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH noch nicht entschieden.

Der vorstehende Sachverhalt verdeutlicht, daß der Abschluß der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme erheblich gefährdet ist. Dies ist nicht nur auf die Einstellung der Strukturhilfeszahlungen des Bundes zurückzuführen. Nach den Feststellungen des LRH hätten die Förderungsmittel auch wesentlich wirtschaftlicher und sparsamer eingesetzt werden können, wenn

- beim Einsatz der Strukturhilfemittel nicht die Vorhaben der Landesausstellung, sondern die dringendsten Sanierungsmaßnahmen im Vordergrund gestanden hätten,
- auf nicht notwendige zusätzliche Förderungen wie z. B. von Pflanzungen verzichtet worden wäre und
- die Bezirksregierung lediglich die sanierungsbedingten Kostenanteile anerkannt hätte.

Dann hätten für das eigentliche Förderungsziel, die Behebung der städtebaulichen Mißstände, frühzeitig Mittel zur Verfügung gestanden. Darüber hinaus sind – bedingt durch die Veränderung des ursprünglich festgelegten Sanierungsgebiets – auch weniger Einnahmen zu erwarten, weil zum Förderungsbereich jetzt erheblich mehr Flächen mit öffentlicher Nutzung gehören und damit die von den Grundstückseigentümern zu leistenden Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Werterhöhungen geringer ausfallen werden.

Da Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO nur zur Erfüllung bestimmter Zwecke eingesetzt werden dürfen, hat der LRH das Sozialministerium gebeten, darzulegen, in wel-

cher Weise nunmehr die städtebauliche Sanierungsmaßnahme bzw. das Förderungsprojekt zum Abschluß gebracht werden soll.

Die Bezirksregierung beabsichtigt – lt. Bericht vom Januar 1997 – hinsichtlich der Anerkennung von Kosten über den sanierungsbedingten Anteil hinaus, die betroffenen Kostenanerkennungsbescheide um 20 v. H. zu reduzieren und die dann evtl. überzahlten Fördermittel zurückzufordern.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

14. Fehlende Notwendigkeit des sogenannten Härteausgleichs Kapitel 05 05

Über die gemeinsam mit dem Bund finanzierten Wohnungsbauförderungsmitel und Wohngeldleistungen hinaus gewährt das Land Zuwendungen zur Senkung von Mieten. Ein Bedarf für diese zusätzlichen finanziellen Hilfen ist nicht zu erkennen.

Vorbemerkung

Mit dem ab dem Hj. 1991 wieder eingeführten sogenannten Härteausgleich verfolgt das Land das Ziel, die Mieten vor allem von Wohngeldempfängern, die in bereits mit Wohnungsbauförderungsmitel des Landes und/oder des Bundes geförderten Mietwohnungen wohnen, tragbar zu gestalten. Hierfür sind nach dem Stand vom 8.1.1997 in den Hj. 1991 bis 1996 rd. 6,1 Millionen DM ausgegeben worden. Während die Länder und der Bund die Mittel für die Wohnungsbauförderung und das Wohngeld gemeinsam zur Verfügung stellen, finanziert das Land den zusätzlichen Härteausgleich allein. Ähnlich verfahren von den vergleichbaren Flächenländern nur Hessen und Rheinland-Pfalz, während Nordrhein-Westfalen den Härteausgleich zum 1.7.1997 einstellt und andere – wie Niedersachsen – finanzschwache Länder eine entsprechende Förderung nicht kennen.

Die als Aufwendungszuschüsse bezeichneten Förderungsmitel werden auch nach der Auffassung des Sozialministeriums als zweckgebundene Leistungen, auf die der Empfänger keinen Rechtsanspruch hat, an Stellen außerhalb der Landesverwaltung vergeben (vgl. Verwaltungsvorschrift – VV – Nr. 1 zu § 23 LHO). Es handelt sich damit um Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO. Die Runderlasse, mit denen das Sozialministerium die Bedingungen für die Gewährung des sogenannten Härteausgleichs jährlich wiederkehrend festgelegt hat, sind deshalb als Förderrichtlinien für Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO anzusehen.

Mißachtung des Zweckzwecks

Nach den vom Sozialministerium bis einschließlich Hj. 1997 erlassenen Förderrichtlinien konnten bzw. können Aufwendungszuschüsse an den Vermieter zur Senkung der Miete für den Zeitraum vom 1.1. bis 31.12. des jeweils maßgebenden Haushaltsjahres gewährt werden. Anträge auf Bewilligung von Aufwendungszuschüssen waren bzw. sind zunächst bis zum 31.12. des jeweiligen Jahres bei der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (LTS) einzureichen. Diese Antragsfrist hat das Sozialministerium jährlich wiederkehrend durch besondere Runderlasse um sechs Monate verlängert.

Nach den Feststellungen des LRH hatte dieses Antragsverfahren zur Folge, daß die Bewilligungen in erheblichem Umfang für zurückliegende Zeiträume und selbst noch bis zu 13 Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraums ausgesprochen worden sind. So wurden allein rd. 40 v. H. der Bewilligungen für die Jahre 1991, 1992 und 1994 jeweils erst in dem dem Bewilligungszeitraum nachfolgenden Jahr ausgesprochen. Dieser Anteil betrug für den Bewilligungszeitraum vom 1.1. bis 31.12.1993 sogar rd. 66 v. H.,

denn von den insgesamt geförderten 1.824 Wohnungen wurden die Bewilligungen für 1202 Wohnungen erst im Hj. 1994 ausgesprochen. Auch die weiteren, bis zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres ausgesprochenen Bewilligungen bezogen zu einem wesentlichen Teil vorausgegangene Monate mit ein. Dies wird daran deutlich, daß nach dem Stand vom 2.2.1996 die Bewilligungen bis auf einen geringfügigen Betrag überhaupt erst ab der 2. Hälfte des jeweiligen Bewilligungszeitraums ausgesprochen worden sind.

Aufgrund dieser rückwirkenden Bewilligungen wurden beispielsweise zur Senkung der Miete für den Zeitraum vom 1.1. bis 31.12.1994 bewilligte Aufwendungszuschüsse zur Reduzierung der Mieten in den Monaten Februar und März 1995 verwendet oder „mit dem Mietzins Dezember 1994 verrechnet und das verbleibende Guthaben ... an den ... Mieter ausgezahlt“. In anderen Fällen zahlten die Vermieter die ihnen gewährten Aufwendungszuschüsse für 1993 „sämtlichen Mietern ... am 16. März dieses Jahres“ (Anmerkung: 1994) bzw. schrieben sie „dem entsprechenden Mietkonto gut“. Ferner gab es Einzelfälle, in denen sie die jeweils bewilligten Aufwendungszuschüsse direkt an die für die Mieter zuständigen Sozialämter weiterleiteten, weil diese offensichtlich aufgrund geleisteter Sozialhilfezahlungen Erstattungsansprüche übergeleitet hatten.

Zuwendungen sind gemäß §§ 23, 44 LHO nur zulässig für bestimmte Zwecke, an deren Erfüllung durch eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung das Land ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Diese Voraussetzungen sind bei durchgeführten Projekten und grundsätzlich auch bei bereits begonnten Maßnahmen nicht mehr zu erfüllen, weil in diesen Fällen die erforderliche zukunftsbezogene Zweckbindung der Mittel nicht mehr möglich und davon auszugehen ist, daß die Finanzierung auch ohne die Zuwendungen sichergestellt werden konnte. Refinanzierungen sind daher mit dem Gesetzeszweck nicht zu vereinbaren. Ein derartiger Fall liegt hier vor.

Als Vorhabenbeginn im Sinne der VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO ist bereits der Zeitpunkt anzusehen, zu welchem der Mietvertrag geschlossen worden ist. Durch diesen Mietvertrag hat sich der Mieter verpflichtet, dem Vermieter den vereinbarten Mietzins zu entrichten. Damit hat der Mieter auch zu erkennen gegeben, daß er in der Lage ist, die Miete ohne zusätzliche finanzielle Hilfen zu entrichten. Dieser Vorhabenbeginn im Sinne des Zuwendungsrechts lag bei allen Förderungsfällen vor, so daß nach den Grundsätzen der Subsidiarität, der Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Förderung ausgeschlossen war.

Diese haushaltsrechtlichen Grundsätze wurden darüber hinaus mißachtet, weil die Mieten, zu deren Senkung die Aufwendungszuschüsse gewährt worden sind, überwiegend bereits tatsächlich gezahlt worden waren und daher ein Bedarf nicht mehr bestand. Somit zahlte die LTS für bereits abgelaufene Zeiträume erhebliche Beträge aus, die von vornherein nicht mehr zur Erfüllung des Zuwendungszwecks in Betracht kamen. Dies führte zu der zutreffenden Einschätzung des Deutschen Mieterbundes: „Was nützt es den Mietern, wenn sie nach sehr langer Bearbeitungszeit eine Menge Geld auf einmal zugesprochen bekommen, wo sie doch das Geld monatlich zur Entlastung ihrer Ausgaben benötigen?“

Nach der dazu abgegebenen Stellungnahme des Sozialministeriums darf „sofern Mieten bereits gezahlt worden sind, ... davon ausgegangen werden, daß das nur unter ... Verzicht auf die Befriedigung anderer Bedürfnisse ... möglich war ... Die Nachzahlung des Härteausgleichs hilft, solche Bedürfnisse noch nachträglich zu befriedigen. Ob dann letztendlich, wenn eine Absetzung der Härteausgleichsleistung von der Miete wegen des Ablaufs des Antrags- und Bewilligungsverfahrens nicht mehr erfolgen konnte, eine Barauszahlung an den Mieter oder eine Verrechnung mit künftigen Mieten stattfindet, ist unter dem vorstehenden Gesichtspunkt für die Frage nach der Zweckerfüllung der Leistung ohne Belang“.

Diese Sichtweise ist mit dem Zuwendungsrecht nicht vereinbar, weil es gerade darauf ankommt, daß die Zuwendungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke eingesetzt und nicht „zur Befriedigung anderer Bedürfnisse“ verwandt werden.

Bagatellförderungen

Nach den Feststellungen des LRH wurden die Aufwendungszuschüsse in vielen Einzelfällen nicht nur rückwirkend, sondern darüber hinaus auch in sehr geringer Höhe bewilligt. So wurden beispielsweise mit Bescheiden vom 20.6. und 4.7.1995 Beträge in Höhe von 13,48 DM, 16,28 DM und 12,21 DM zur Reduzierung von Mieten für den Monat Dezember 1994 gewährt. In einem anderen Einzelfall wurden Mittel in Höhe von 100,66 DM mit Bescheid vom 28.7.1995 für den Zeitraum vom 1.1. bis 31.12.1994 bewilligt.

Die Förderungen in dieser geringfügigen Höhe sind darauf zurückzuführen, daß nach den vom Sozialministerium getroffenen Regelungen eine Förderung bereits in Betracht kommt, wenn der monatliche Mindestbetrag 7,50 DM beträgt.

Die Gewährung von Kleinstzuwendungen deutet allgemein und damit nicht nur für die unzulässigen rückwirkenden Bewilligungen darauf hin, daß in diesen Fällen weder das nach § 23 LHO erforderliche erhebliche Landesinteresse vorgelegen hat noch die Förderung notwendig war.

Würdigung

Die auch im Zusammenhang mit der schwierigen Haushaltssituation des Landes zu sehende Frage, ob die zusätzliche Gewährung des sogenannten Härteausgleichs notwendig ist, stellte sich schon deshalb, weil

- der Bund und das Land die Wohnungen bereits mit dem Ziel einer tragbaren Miete gefördert und darüber hinaus der weit überwiegenden Zahl der Zuwendungsempfänger ergänzend Wohngeldleistungen gewährt haben und
- die Fördermaßnahme zu einem Zeitpunkt wieder eingeführt wurde, zu dem gerade erst die Miethöchstbeträge nach dem Wohngeldgesetz angehoben worden waren.

Nach der Prüfung des LRH ist ein Förderungsbedarf insbesondere wegen der unzulässigen rückwirkenden Bewilligungen, der in großem Umfang bereits gezahlten Mieten und der zahlreichen Bagatellförderungen nicht zu erkennen.

Nachdem der LRH mehrfach auf die fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen hingewiesen hatte, ist das Haushaltsgesetz 1997/1998 (HG 1997/1998) um eine Regelung ergänzt worden (vgl. § 16 Abs. 3 HG 1997/1998). Sie ermächtigt die Landesregierung allerdings lediglich, „zur Senkung der Miete Aufwendungszuschüsse als Zuwendungen im Sinne der §§ 23 und 44 LHO zu gewähren“.

Diese Ermächtigung besteht schon nach der LHO in Verbindung mit den im Haushaltsplan für die entsprechenden Zuwendungen veranschlagten Mitteln. Sie reicht auch nach Auffassung des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages nicht aus, um die vom LRH festgestellten Mängel zu beheben. Mit der unveränderten Fortsetzung des Programms durch das Sozialministerium würden deshalb die gesetzlichen Bestimmungen mißachtet und Landesmittel ohne Bedarf bewilligt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

15. Entbehrlicher zusätzlicher Einsatz von Landesmitteln zur Wohnungsbauförderung

Kapitel 05 06 u. a.

Die in den Wohnungsbauprogrammen enthaltenen Förderungsmaßnahmen werden zum Teil allein vom Land finanziert. Durch die Einbeziehung in die vom Bund mitfinanzierten Maßnahmen könnte der Landeshaushalt entlastet werden. Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Notwendigkeit einer weiteren Förderung des Mietwohnungsbaues für Landesbedienstete.

Vorschriften für die Wohnungsbauförderung

Gesetzliche Grundlage für die Wohnungsbauförderung ist das Zweite Wohnungsbau-gesetz (II. WoBauG). Die Förderung obliegt nach § 1 des Gesetzes dem Bund, den Ländern, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden.

Der Bund beteiligt sich gemäß § 18 II. WoBauG jährlich an der Finanzierung der Wohnungsbauförderung der Länder. Auf Niedersachsen entfallen z. Z. rd. 140 Millionen DM. Über diese Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 GG schließt das Sozialministerium auf der Basis einer Grundvereinbarung jährlich mit dem Bund eine Verwaltungsvereinbarung. Hiernach ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Bundesmittel, daß das Land dem Barwert nach mindestens Mittel in gleicher Höhe zur Verfügung stellt. Bei der Berechnung des Bundes- und des Landesanteils dürfen lediglich Mittel „für die ländliche Siedlung und andere Wohnungsbaumaßnahmen, die aus den Haushalten der für die Landwirtschaft zuständigen Ressorts gefördert werden“, nicht berücksichtigt werden.

Die Förderungsmaßnahmen des Landes ergeben sich aus den vom Sozialministerium zu den sogenannten Wohnungsbauprogrammen erlassenen Förderrichtlinien. Diese legen u. a. fest, daß „die Förderung ... auf der Grundlage des II. WoBauG“ erfolgt.

Umfang der Wohnungsbauprogramme

Unter der Bezeichnung „Wohnungsbauprogramme“ sind im Kapitel 05 07 Bundes- und Landesmittel ausgewiesen. Das Volumen für die Hj. 1997 und 1998 beträgt jährlich rd. 300 Millionen DM. Hierzu hat die Landesregierung entschieden, Landesmittel nur in dem Umfang bereitzustellen, wie es zur Gegenfinanzierung der Bundesfinanzhilfen notwendig ist. Diese Entscheidung wird auch vom Landtag getragen. Dieser hat sich in seiner 67. Sitzung am 13.11.1996 dafür ausgesprochen, „auch in den nächsten Jahren Wohnungsbauprogramme aufzulegen, die gleichgewichtig vom Bund und dem Land und möglichst unter Beteiligung der Kommunen finanziert werden sollen“ (vgl. Drs 13/2406).

Darüber hinaus sind allerdings im Kapitel 05 06 – Einzelmaßnahmen im Rahmen des Wohnungsbaues – Einnahmen und Ausgaben (nur Landesmittel) für Wohnungsbauförderungszwecke außerhalb der veranschlagten Wohnungsbauprogramme enthalten.

Bis zum Hj. 1996 sind zusätzlich bei Kapitel 05 08 Titel 883 01 – Zuweisungen an Gemeinden für die Modernisierung von Wohnungen in Problemgebieten – Landesmittel zur Förderung des Wohnungsbaues veranschlagt worden. Für die Hj. 1997 und 1998 hat die Landesregierung diese Förderung aus finanziellen Gründen „ausgesetzt“. Diese Entscheidung wurde vom Sozialministerium in der Sitzung des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen am 27.9.1996 damit begründet, daß „das Programm ‚Modernisierung von Wohnungen in Problemgebieten‘ auch teurer gewesen“ sei bzw. die Kommunen „höhere Zuschüsse ... als im Rahmen des Wohnungsbauprogramms“ erhalten hätten. Im übrigen kämen die Kommunen „auch mit den Konditionen, die im Rahmen des Wohnungsbauprogramms ausgehandelt worden seien, zurecht“. Tatsächlich werden derartige Maßnahmen deshalb nunmehr ausschließlich im Rahmen der Wohnungsbauprogramme gefördert.

Zusätzliche Landesmittel zur Förderung des Mietwohnungsbaues für Landesbedienstete

In dem für die Förderung von Einzelmaßnahmen im Rahmen des Wohnungsbaues maßgebenden Kapitel 05 06 werden zunächst die vom Land nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) eingenommenen Ausgleichszahlungen für Wohnungen, die mit Wohnungsfürsorgemitteln gefördert worden sind, wieder für solche Zwecke eingesetzt (vgl. Titel 099 01 und 893 02). Dieser Einsatz geschieht nach den zum jeweiligen Wohnungsbauprogramm ergangenen Richtlinien als Förderung des Mietwohnungsbaues für Landesbedienstete. Die in den Hj. 1997 und 1998 jeweils veranschlagten Mittel von 2,5 Millionen DM werden als Baukostenzuschüsse gewährt.

Nach § 10 Abs. 3 und 4 AFWoG sind die eingenommenen Ausgleichszahlungen wieder als Wohnungsfürsorgemittel nach dem II. WoBauG einzusetzen, soweit hierfür ein Bedarf besteht. Ausgaben für nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nach der Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 3.1 zu § 23 LHO nur dann veranschlagt werden, wenn der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann.

Dem LRH erscheint es zunächst fraglich, ob für die Förderung des Mietwohnungsbaues für Landesbedienstete überhaupt ein entsprechender Bedarf (noch) begründet werden kann. Diese Förderung war eingestellt und ist erst im Zusammenhang mit dem AFWoG wieder aufgenommen worden. Dagegen hat das Land die Förderung von Wohnungen bzw. Wohneigentum seiner Bediensteten aus beamtenrechtlicher Fürsorgepflicht endgültig eingestellt. Den Bediensteten „stehen daher zur Förderung von Wohnungsbaumaßnahmen allein die Angebote zur Verfügung, die von allen Bürgern in Anspruch genommen werden können“ (Kümmel, Kommentar zum Niedersächsischen Beamtengesetz, Anmerkung 14 zu § 82). Im Hinblick auf die sonst übliche Gewährung von Darlehen (so z. B. auch bei der Förderung von Alten- und Schwerbehindertenwohnungen) bezweifelt der LRH ferner, daß gerade bei dieser Fördermaßnahme anstelle von Darlehen die demgegenüber günstigeren Baukostenzuschüsse eingesetzt werden müssen, um den Zweck zu erreichen.

Dazu hat das Sozialministerium in der Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 2.2.1995 dargelegt, „daß das Ministerium bemüht sei, mit diesen Mitteln, die nicht sehr hoch seien, einen möglichst großen Effekt, d. h. eine möglichst große Zahl von Wohnungen zu erzielen. Dies sei mit Zuschüssen leichter möglich als mit Darlehen“. Im übrigen werde „das Programm auch verkompliziert ...“, wenn für diesen Zweck ein eigenes Darlehensprogramm zu eigenen Konditionen aufgelegt würde“.

Diese Begründungen überzeugen nicht. Das Sozialministerium muß bei jeder Förderung bemüht sein, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen, daß möglichst viele Wohnungen gebaut werden. Wenn dieses Ziel tatsächlich durch die Art der Förderung verwirklicht werden könnte, müßten auch die übrigen Förderungen in Form von Zuschüssen erfolgen. Das ist aber offenbar wegen der begrenzten Landesmittel und der Notwendigkeit von Rückflüssen (aus Darlehen) nicht zu vertreten. Zu dem behaupteten Aufwand weist der LRH darauf hin, daß gerade die Gewährung von Baukostenzuschüssen von der im Wohnungsbau üblichen Förderung mit Darlehen abweicht. Schließlich werden auch die anderen Fördermaßnahmen, wie z. B. die der Alten- und Schwerbehindertenwohnungen, nach „eigenen Konditionen“ durchgeführt.

Zusätzliche Landesmittel für die Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Amt Neuhaus

Über die Wohnungsfürsorgemittel hinaus werden im Kapitel 05 06 Zuschüsse für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Amt Neuhaus in Höhe von jährlich 550 000 DM veranschlagt (vgl. Titel 663 01). Diese Förderung ist eine Folge des zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen abgeschlossenen Staatsvertrags über die Umgliederung der Gemeinden im ehemaligen Amt Neuhaus

und anderer Gebiete nach Niedersachsen (vgl. Nds. GVBl 1993, S. 124). Nach Artikel 6 Satz 1 des Staatsvertrags werden Förderungen und Förderungsprogramme im Umgliederungsgebiet fortgeführt. Auch diese Fördermaßnahmen werden nach den Bestimmungen der Wohnungsbauprogramme abgewickelt.

Zur Finanzierung dieser Fördermaßnahmen ist in Artikel 6 Satz 2 des Staatsvertrags bestimmt, daß es der Prüfung und Abstimmung im Einzelfall vorbehalten bleibt, welches Land die Finanzierung der fortgeführten Förderungen zu tragen hat. Das Sozialministerium hat dem LRH auch auf mehrfache Nachfrage nicht mitgeteilt, ob eine solche Prüfung überhaupt stattgefunden hat bzw. auch nicht erläutert, aus welchen Gründen das Land Niedersachsen die Maßnahmen ausschließlich finanziert.

Zusammenfassende Würdigung

Nach den zu den Wohnungsbauprogrammen 1997 und 1998 getroffenen Entscheidungen des Landtages und der Landesregierung sollen Landesmittel nur zur Gegenfinanzierung der Bundesmittel eingesetzt werden. Demgegenüber stellt das Land zusätzliche Mittel für Fördermaßnahmen (Mietwohnungsbau für Landesbedienstete und Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Amt Neuhaus) bereit, die nach der mit dem Bund für 1997 bereits geschlossenen Verwaltungsvereinbarung bei der Berechnung des Bundes- und Landesanteils berücksichtigt werden dürften. Würden auch die Mittel für diese Maßnahmen lediglich gegenfinanziert, hätte dies nicht unerhebliche Vorteile für das Land.

Soweit ein Bedarf für die Förderung des Mietwohnungsbau für Landesbedienstete überhaupt verneint werden muß, wäre die Förderung einzustellen. Im übrigen können hälftig Bundesmittel eingesetzt werden. Damit lassen sich ca. 2,5 Millionen DM, mindestens aber ca. 1,5 Millionen DM der zusätzlichen Aufwendungen von jährlich ca. 3 Millionen DM einsparen. Aber auch unabhängig davon könnten beide Fördermaßnahmen im Rahmen des jährlichen Programm volumens von 300 Millionen DM berücksichtigt werden. Im Verhältnis zu diesem Volumen sind die zusätzlichen Aufwendungen von geringem Gewicht. Sie bewegen sich im Rahmen der Toleranz der Inanspruchnahme der Wohnungsbauprogramme, die erfahrungsgemäß z. B. durch die Bildung aktueller Schwerpunkte im Wohnungsbau, Bevorzugung zukunftsweisender Projekte, Förderung nach sozialer Dringlichkeit und Änderung der Förderungsstruktur entsteht. Hierfür spricht auch die derzeitige zögerliche Nachfrage nach Fördermitteln und die Schlußfolgerung, die das Sozialministerium zum Programm „Modernisierung von Wohnungen in Problemgebieten“ selbst gezogen hat, nämlich die zusätzliche Förderung einzustellen und die Modernisierungsmaßnahmen innerhalb des vom Bund mitfinanzierten Programm volumens von 300 Millionen DM zu fordern. Die in der Mittelfristigen Planung vorgesehene Zielgröße von rd. 4100 geförderten Wohnungen im Programmjahr wird hierdurch nicht beeinträchtigt. Die zusätzlichen Landesmittel von jährlich ca. 3 Millionen DM können daher insgesamt entfallen. Der einheitlichen verfahrensmäßigen Abwicklung nach den zu den Wohnungsbauprogrammen ergangenen Richtlinien entspräche dann insoweit auch eine einheitliche Finanzierung.

Über die vorstehenden Folgerungen hinaus ist die Förderung des Mietwohnungsbau für Landesbedienstete ggf. auf Darlehen umzustellen. Ferner ist hinsichtlich der Mittel für die Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Amt Neuhaus insbesondere klärungsbedürftig, ob und ggf. in welchem Umfang das Land Mecklenburg-Vorpommern zu der Finanzierung beiträgt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

16. „Dezemberfieber“ und Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen
Kapitel 05 08

Fördermittel für eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme sind vorzeitig ausbezahlt worden. Dabei wurde eine Finanzierung über den Bedarf hinaus bewußt in Kauf genommen.

Fördermittel sind nicht gekürzt worden, obwohl dies wegen der festgestellten Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen geboten gewesen wäre.

Vorzeitige Auszahlung von Fördermitteln; „Dezemberfieber“

Nach § 34 Abs. 2 LHO und Nr. 7.2 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften (VV-Gk) zu § 44 LHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind bzw. als die Zuwendung voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird. Dies gilt nach Nr. 1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften (ANBest-Gk) auch für die Anforderung der Zuwendung durch die Zuwendungsempfänger. Diese sind ferner gemäß Nr. 5.1.4 ANBest-Gk verpflichtet, der Bewilligungsstelle unverzüglich anzuzeigen, wenn die abgerufenen oder ausgezahlten Beträge nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung verbraucht werden können.

Über die vorstehenden Bestimmungen hinaus ist das Finanzministerium in seinen jährlichen Haushaltsführungserlassen auf die sich zum Jahresende häufenden Zahlungsfälle, die insofern zu beachtenden Auszahlungsvoraussetzungen und die Folgen der Nichtbeachtung der hier maßgebenden Vorschriften eingegangen.

Die vorzeitige Auszahlung von Fördermitteln für eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist vom LRH im Rahmen des Jahresberichts 1993 (vgl. Drs 12/4820, Abschnitt V, Nr. 10, S. 50 ff.) bereits einmal dargelegt worden. Daraufhin hat der Landtag es für erforderlich gehalten, „daß die Landesregierung die bisherigen Vorkehrungen zur Vermeidung solcher Verstöße auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und ggf. verstärkt“ und „das Sozialministerium nunmehr kurzfristig geeignete Vorkehrungen trifft, um solche Verstöße gegen das Haushaltsrecht künftig zu vermeiden“ (vgl. Drs 13/1457, S. 22 f.). In der immer noch unbefriedigenden Antwort der Landesregierung vom 10.6.1996 (vgl. Drs 13/2084, S. 10 f.) werden die vom LRH getroffenen Feststellungen in Zweifel gezogen. Eine weitere Prüfung bestätigt die Aussagen des LRH zum „Dezemberfieber“ eindeutig:

Von den für die städtebauliche Sanierungsmaßnahme Innenstadt I der Stadt B insgesamt bewilligten Fördermitteln in Höhe von 3 556 000 DM zahlte die Bezirksregierung Lüneburg aufgrund der Anforderungen der Stadt bis zum Ende des Hj. 1989 einen Betrag von 2 958 200 DM aus.

Am 4.11.1991 vermerkte die Stadt über ein Gespräch mit der Bezirksregierung folgendes: „...-Bez.Reg.- bittet um den sofortigen Abruf der noch zur Vfg. stehenden Mittel für die San.-Maßn. I in Höhe von 597 800 DM, auch dann, wenn Zinszahlungen vorsehbar sind.“

Daraufhin bereitete die mit der Abwicklung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme beauftragte Niedersächsische Gesellschaft für Landesentwicklung und Wohnungsbau mbH (NILEG) „wunschgemäß ... den Antrag auf Anforderung von Städtebauförderungsmitteln vor“. Sie wies die Stadt jedoch „nochmals“ darauf hin, „daß mit dieser Anforderung vorzeitig Städtebauförderungsmittel in Anspruch genommen werden“. Diese „vorzeitige Inanspruchnahme“ bezifferte die NILEG „maximal auf einen Betrag in Höhe von rd. 450 000 DM“.

Da „die Gefahr droht, daß im Hj. 1992 die nicht abgerufenen Mittel verfallen“, der „Nds. Städtetag ... den Sanierungsgemeinden ... empfohlen“ hatte, „die noch offenste-

henden Mittel in diesem Jahr abzurufen“ und nach Auffassung des Niedersächsischen Städtetages die „entsprechende Zinsforderung des Landes ... hingenommen werden“ sollte, bat die Stadt die Bezirksregierung mit Schreiben vom 12.11.1991, „bereits bewilligte Städtebauförderungsmittel in Höhe von 597 800 DM auszuzahlen“. Die Stadt versicherte, „daß die angeforderten Städtebauförderungsmittel innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt werden“. Die Bezirksregierung zahlte daraufhin die Mittel aus.

Aufgrund dieser Auszahlung entstand eine „Überfinanzierung“, die nach aktuellen Feststellungen der Vorprüfungsstelle der Bezirksregierung vier Jahre später, am 31.12.1995, immer noch in Höhe von rd. 227 000 DM bestand.

Hiernach haben die Bezirksregierung und die Stadt die aufgeführten Vorschriften bewußt mißachtet. Im Gegensatz zu der Auffassung der Stadt B war aufgrund der vom Land eingegangenen und damit zu erfüllenden Rechtsverpflichtungen auch nicht zu befürchten, „daß ... die nicht abgerufenen Mittel verfallen“. Die Vorprüfungsstelle hat ergänzend nachgewiesen, daß Städtebauförderungsmittel in mehr als der Hälfte der von ihr geprüften Fälle, insbesondere in den Monaten November und Dezember, vorzeitig ausgezahlt worden sind.

Im Beispielsfall hat die Bezirksregierung nach der Prüfung der Zwischenverwendungsnachweise für die Hj. 1992 bis 1995 aufgrund der vorzeitigen Auszahlung der Fördermittel nunmehr Zinsansprüche des Landes in Höhe von rd. 37 000 DM geltend gemacht. Sie hat die Zinsen im Hj. 1992 jedoch entgegen den Vorschriften nicht ab dem Auszahlungszeitpunkt berechnet und überhöhte Ausgaben anerkannt. Darüber hinaus sind nach Erhebungen der Vorprüfungsstelle für das Hj. 1994 Ausgaben von 340 000 DM vorzeitig berücksichtigt worden. Der Zinsanspruch des Landes wird damit höher ausfallen, er ist neu zu berechnen.

Unabhängig von der Verwirklichung der Zinsansprüche hat der LRH die Bezirksregierung gebeten, bei einer ggf. noch bestehenden „Überfinanzierung“ die notwendige Rückzahlung der Mittel zu veranlassen. Im übrigen hat der LRH die geprüften Stellen aufgefordert, die Bestimmungen zukünftig strikt zu beachten. Dies hat die Bezirksregierung zugesichert.

Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)

Zu der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme Innenstadt II der Stadt B unterrichtete die Bezirksregierung das Sozialministerium am 14.3.1990 über die bei der Prüfung von Kostenanerkennungsanträgen über ein „Kostenvolumen von brutto ca. 7,35 Mio DM“ festgestellten Verstöße der Stadt gegen die VOB. Dazu gehörte, daß die Bauleistungen nicht im Rahmen der hier vorgeschriebenen „Öffentlichen Ausschreibung“, sondern nach einer „Beschränkten Ausschreibung mit Veröffentlichung im Bundesanzeiger“ vergeben wurden. Gleichzeitig legte die Bezirksregierung befürwortend den Antrag der Stadt vor, „von der bei einem VOB-Verstoß üblichen Kürzung der Städtebauförderungsmittel um 15 % abzusehen“. Begründet wurde dieser Antrag „mit der angespannten finanziellen Situation aufgrund der Ausrichtung der Landesausstellung“.

Mit Schreiben vom 21.3.1990 übersandte das Sozialministerium dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr den Antrag der Stadt B und den Bericht der Bezirksregierung mit der Bitte um Stellungnahme. Hinsichtlich der „Frage, ob eine angemessene Kürzung der der Förderung zugrundezulegenden Kosten vertretbar ist“, verwies das Sozialministerium auf „Untersuchungen des Kopf-Instituts, Holzminden“, nach denen „bei einer beschränkten Ausschreibung von einer Steigerung des Preisniveaus um etwa 15 % gegenüber der öffentlichen Ausschreibung auszugehen sei“.

Nach der Antwort vom 28.3.1990 sah das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr „keine Anhaltspunkte, um von diesem Grundsatz (Anmerkung: der öffentlichen Ausschreibung) abweichen zu können“. Es hielt „eine Kürzung ... in Höhe von

15 % der Zuwendungen auch unter Berücksichtigung der Finanzschwäche der Stadt ... für gerechtfertigt“.

Mit Erlaß vom 19.6.1990 übermittelte daraufhin das Sozialministerium der Bezirksregierung zwar die Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, es teilte jedoch ergänzend mit:

„Mit Rücksicht auf die ... Landesausstellung ... und die damit im Zusammenhang stehenden Finanzierungsprobleme bin ich ... jedoch bereit, von einer Kürzung der Förderungsmittel abzusehen unter der Voraussetzung, daß durch die beschränkte Ausschreibung kein Schaden entstanden ist und auch im Falle einer öffentlichen Ausschreibung keine erkennbar kostengünstigeren Angebote hätten erzielt werden können.“

Nachdem die Stadt der Bezirksregierung mit Bericht vom 27.6.1990 bestätigt hatte, „daß eine für die Stadt kostengünstigere Vergabe auch bei einem ordnungsgemäß durchgeführten Ausschreibungsverfahren nicht erreicht worden wäre“, sah die Bezirksregierung davon ab, die Kostenanerkennnisse entsprechend zu reduzieren.

Mit diesem Verfahren hat das Sozialministerium eine notwendige Entscheidung offensichtlich umgangen und die Beurteilung des Verstoßes gegen die VOB und seiner Folgen in die Hand der Stelle gegeben, die den Verstoß begangen hat. Dieses Verhalten ist unververtretbar. Diese Schlußfolgerung wird auch durch Feststellungen des für die Stadt B zuständigen Rechnungsprüfungsamts gestützt, wonach die VOB-Verstöße offensichtlich in erheblichem Umfang zu überhöhten Bauabrechnungen geführt haben. Die eigentliche Ursache wird durch die folgende „allgemeine Feststellung“ des Rechnungsprüfungsamts besonders deutlich: „Die Grundsätze der Ausschreibung gem. § 16 VOB/A waren zum Zeitpunkt der Ausschreibung wegen mangelnder Planungsreife nicht einzuhalten.“

Der LRH hält es für erforderlich, die Entscheidung, von einer 15 %igen Kürzung der Zuwendung abzusehen, rückgängig zu machen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

Sozialministerium
Einzelplan 05

Frauenministerium
Einzelplan 16

17. **Beteiligung des Landes an einer Gesellschaft zur Beratung Sozialer Betriebe**
Kapitel 05 03 und Kapitel 16 02

Das Land hat eine Gesellschaft gegründet, ohne die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür hinreichend geprüft zu haben. Die von der Landesregierung genannten Gründe rechtfertigen die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf eine juristische Person des Privatrechts jedenfalls nicht.

Aufgaben und Finanzierung der Gesellschaft

Das Land beteiligt sich mit 88 v. H. der Anteile an einer im Oktober 1991 gegründeten GmbH. Ihr Gesellschaftszweck besteht in der landesweiten Beratung von Sozialen Betrieben, Beschäftigungsprojekten und anderen arbeitsmarktpolitischen Initiativen hinsichtlich

- des Konzepts der Projektidee,
- der Marktchancen,
- des technischen und organisatorischen Aufbaus sowie
- der finanziellen Planung und der Finanzierungsmöglichkeiten.

Darüber hinaus obliegt der Gesellschaft

- die Entwicklung und die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen für die Leitung von Beschäftigungsinitiativen,
- die Abgabe von Stellungnahmen und Gutachten in Verbindung mit beantragten öffentlichen Fördermitteln sowie
- die Beratung der Landesregierung bezüglich arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme.

Ein aus acht Mitgliedern bestehender Aufsichtsrat hat nach dem Gesellschaftsvertrag die Geschäftsführung zu überwachen. Er legt ferner nicht nur die Richtlinien für die Tätigkeit der Gesellschaft fest, sondern auch deren „arbeitsmarkt- und sozialpolitische Zielsetzungen“. Weiterhin besitzt die Gesellschaft einen zwölfköpfigen Beirat, der die Geschäftsführung in Fragen der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der Gesellschaft berät.

Die Gesellschaft erbringt die im Gesellschaftsvertrag fixierten Dienstleistungen für Soziale Betriebe weitgehend kostenlos. Von den insgesamt zehn Beschäftigten sind mit der Beratung von Sozialen Betrieben, Fortbildungsmaßnahmen sowie Öffentlichkeitsarbeit vier Beraterinnen und Berater sowie (anteilig) der Geschäftsführer befaßt. Außerdem gehören zu diesem Tätigkeitsbereich zwei Beschäftigte für die Sachbearbeitung und das Sekretariat. Die Mitarbeiter der Gesellschaft verfügen im Regelfall über unbefristete Arbeitsverträge. Die Finanzierung der Personal- und Sachkosten erfolgt zum weit überwiegenden Teil aus Landesmitteln (institutionelle Förderung). So erhielt die Gesellschaft zur Finanzierung ihres Fehlbedarfs 1992 Fördermittel in Höhe von 520 700 DM, 1993 in Höhe von 723 000 DM und 1994 in Höhe von 748 800 DM.

Der LRH hat die Gesellschaft 1995 geprüft.

Motive für die Wahl der Rechtsform

Die Errichtung der Gesellschaft basiert auf einem Beschluß der Landesregierung vom 13.8.1991, dem folgende Überlegungen zugrunde lagen:

Auf der Suche nach neuen arbeitsmarktpolitischen Wegen sah die Landesregierung eine Möglichkeit in der Förderung Sozialer Betriebe, denen bei der dauerhaften Integration von Langzeitarbeitslosen und schwer vermittelbaren Frauen und Männern eine wichtige Rolle zukommen sollte. Zur Beratung und Information der Sozialen Betriebe hielt sie unter Hinweis auf die Koalitionsvereinbarung vom 19.6.1990 die Errichtung einer Landesgesellschaft für erforderlich, weil es den Sozialen Betrieben zwar nicht an neuen Projektideen fehle, sie jedoch erhebliche Schwierigkeiten hätten, diese inhaltlich zu gestalten und die Finanzierung sicherzustellen. Darüber hinaus hätten Initiatoren von Sozialen Betrieben erfahrungsgemäß Schwierigkeiten, sich mit Behörden über ihre mit dem Betrieb und der Leitung von Betrieben zusammenhängenden Fragen zu beraten. Die Schwellenangst sei bei dieser Personengruppe besonders hoch. Aus diesem Grund und weil die Wirkungsbereiche der Landesgesellschaft keine hoheitlichen Aufgaben darstellten, sollten sie nicht vom Sozialministerium oder anderen öffentlichen Institutionen wahrgenommen werden. Die Landesregierung war der Auffassung, daß der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher als durch Gründung einer gemeinnützigen GmbH erreicht werden könnte. Zur Begründung wurde im Hinblick auf den sich schnell wandelnden Arbeitsmarkt auf die flexiblen Lenkungs- und Vertretungsregelungen einer GmbH, deren begrenzte Haftung und durch die Festlegung der Gemeinnützigkeit auf die steuerlichen Vorteile für das Land verwiesen.

Was das Gesetz fordert

Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO soll sich das Land an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn ein wichtiges Landesin-

teresse vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt. Da öffentlich-rechtliche Aufgaben regelmäßig in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform zu erfüllen sind (siehe auch Artikel 56 Abs. 1 NV), weil nur auf diese Weise die Rechte des Parlaments – insbesondere dessen Budgetrecht – in vollem Umfang gewahrt bleiben, dient diese Vorschrift als Regulativ, um einer „Flucht aus dem Budget“ durch Handeln in privatrechtlichen Gestaltungsformen vorzubeugen. Deshalb muß vor der Beteiligung des Landes an einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts sorgfältig geprüft werden, ob die Beteiligung durch ein wichtiges Interesse des Landes gerechtfertigt ist und ob der vom Land angestrebte Zweck besser und wirtschaftlicher als durch eine kapitalmäßige Beteiligung erreicht werden kann.

Der LRH hat nicht erkennen können, daß vor der Gesellschaftsgründung eine den Anforderungen des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO genügende Prüfung stattgefunden hat. Offenbar ist sie unterblieben, weil sich die Landesregierung durch die Festlegung in der Koalitionsvereinbarung gebunden fühlte. Eine Regelung in einer derartigen Vereinbarung kann jedoch nicht von der Prüfung gesetzlicher Voraussetzungen für eine Entscheidung der Landesregierung dispensieren.

Das wichtige Landesinteresse nicht erkennbar

Soweit die Landesregierung in der Kabinettsvorlage, die die Grundlage für die Organisationsentscheidung bildete, überhaupt Erwägungen zur Organisationsform angestellt hat, lassen sie jedenfalls kein wichtiges Interesse erkennen, das die Durchführung der vom Land zu erfüllenden öffentlichen Aufgabe „Beratung Sozialer Betriebe“ in der Rechtsform eines privatrechtlich organisierten Unternehmens rechtfertigen könnte.

Die Tatsache, daß eine Aufgabe zur Leistungsverwaltung zählt und somit nicht als hoheitlich zu qualifizieren ist, ist kein ausreichender Grund, von der Regelform der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung abzuweichen. Denn auch nichthoheitliche Aufgaben werden typischerweise in öffentlich-rechtlicher Form wahrgenommen, d. h. von Behörden oder sonstigen Einrichtungen des Landes, die unmittelbar der parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Dies gilt auch für Beratungsaufgaben.

Vermeintliche Schwellenängste etwaiger Initiatoren von Sozialen Betrieben sind ebenfalls kein hinreichender Grund für die Gründung einer GmbH. Denn derartige Ängste sind sicher auch in vergleichbaren Fällen bei anderen Bürgern vorhanden, die eine kommunale oder staatliche Stelle aufsuchen müssen oder wollen, ohne daß deswegen eine Umwandlung der Behörde in eine GmbH erwogen würde.

Fehlende Prüfung der Vor- und Nachteile alternativer Lösungen

Zu beanstanden ist vor allem, daß keine nachvollziehbaren Überlegungen angestellt wurden, ob die Aufgabe nicht besser und wirtschaftlicher von einer schon vorhandenen Organisationseinheit hätte wahrgenommen werden können. Eine Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen denkbarer Alternativen enthält die Kabinettsvorlage jedenfalls nicht.

So wäre zu erwägen gewesen, einen großen Teil der vorgesehenen Aufgaben – wie z. B. die Beratung zu Fragen der Finanzierung der Sozialen Betriebe, zu den Förderprogrammen, den Bedingungen des Haushalts- und Zuwendungsrechts oder zu den Genehmigungserfordernissen – den Behörden zu übertragen, die für die Bewilligung der Fördermittel zuständig werden sollten. Dies waren die Bezirksregierungen. Die für die Sozialen Betriebe Handelnden mußten diesen Behörden gegenüber ohnehin ihre Schwellenangst überwinden. Für die Zuordnung des wesentlichen Teils der Aufgaben zu diesen Behörden sprach nicht nur das Interesse, für die Sozialen Betriebe nur *einen* Ansprechpartner vorzusehen, sondern auch die im Vergleich zu einer landesweit agierenden Gesellschaft größere Ortsnähe dieser Behörden, ihre vielfältigen Verbindungen

zu anderen Behörden und Einrichtungen in der Region, aber vor allem auch ihre Aufgabenvielfalt als Bündelungs- und Koordinierungsbehörde. Die Bezirksregierungen haben Berührung mit fast allen Ressorts, insbesondere auch mit dem Sozialministerium und dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, aber auch mit fast allen Stellen im Regierungsbezirk (z. B. Kommunen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern).

Soweit ein spezifischer Beratungsbedarf durch die Bezirksregierungen nicht befriedigt werden konnte, war daran zu denken, andere öffentliche Stellen, die über den erforderlichen Sachverstand verfügen, intern zu beteiligen. Es wäre aber auch möglich gewesen, Leistungen bei privaten Beratungsunternehmen „einzukaufen“, anstatt eine eigene Gesellschaft zu gründen, dort erst den benötigten Sachverstand aufzubauen und dauerhaft vom Land zu finanzierendes Personal einzustellen. Daß eine Beratung der Sozialen Betriebe durch Dritte – z. B. durch die Industrie- und Handelskammern oder die Handwerkskammern, aber auch durch Beratungsfirmen – bei besonderen Fragestellungen möglich ist und sogar zum Beratungskonzept der Gesellschaft gehört, hat das Sozialministerium selbst dargelegt.

Die Zuordnung der Beratung der Sozialen Betriebe zu der Stelle, die auch die Förderentscheidung zu treffen hat, hätte auch den Vorteil gehabt, daß die sich an die Förderentscheidung anschließende notwendige Beobachtung und Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung (vgl. Abschnitt V, Nr. 11 „Förderung von Sozialen Betrieben“) von der Bewilligungsbehörde hätte effektiv wahrgenommen werden können. Die Schaffung einer Landesgesellschaft, die das Ergebnis ihrer Beratung den Bewilligungsbehörden mitzuteilen hat und auch die begleitende Beratung wahrnimmt, birgt das Risiko, daß die Bewilligungsbehörde sich an das Ergebnis der Beratung gebunden fühlt, so daß es bei der Frage der Recht- und Zweckmäßigkeit der erstmaligen Förderung und der Fortführung der Förderung zu einer Verwischung der Verantwortlichkeit kommen kann.

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch die Gesellschaft

Die Zuordnung der neuen Aufgabe „Beratung der Sozialen Betriebe“ zu einer bestehenden Behörde, verbunden mit einem „Einkauf“ besonderer Leistungen, wäre nach aller Erfahrung wirtschaftlicher gewesen.

In diesem Fall wären z. B. keine Kosten angefallen, die sich regelmäßig bei einem Ausweichen auf eine Gesellschaft des privaten Rechts ergeben. Zu nennen sind rechtsformbedingte Aufwendungen für Steuerberatung und Abschlußprüfung sowie für die Aufsichtsorgane oder Gremien, die auf freiwilliger Basis geschaffen werden, um Steuerungsdefizite auszugleichen – in diesem Fall ein achtköpfiger Aufsichtsrat bei einer Gesellschaft mit nur zehn Bediensteten und ein zwölf Personen umfassender Beirat. Ferner war die Zahlung von Umsatzsteuer ins Kalkül zu ziehen. Die steuerlichen Vorteile, mit denen die Eignung gerade einer GmbH als Rechtsform begründet wurde, kommen im übrigen nicht zum Tragen, da das zuständige Finanzamt den gemeinnützigen Charakter der Gesellschaft nicht anerkannt hat.

Bei einer Eingliederung der Aufgabe in die Bezirksregierungen hätten zudem bereits vorhandene Organisationseinheiten, die der gesamten Behörde zur Verfügung stehen – sei es der innere Dienst mit dem Schreibdienst und der Bücherei, sei es die Personalbewirtschaftung –, mit in Anspruch genommen werden können. Die Mitnutzung derartiger Einrichtungen ist kostengünstiger als der Aufbau und die Bereitstellung in einer selbständig bestehenden Einheit mit nur zehn Stellen. Ein Vergleich der Mittel, die das Land der Gesellschaft z. B. für den Geschäftsbedarf, für Bücher und Zeitschriften oder für die Reinigung der Büroräume zur Verfügung gestellt hat, mit den entsprechenden Mitteln für größere Behörden zeigt, daß der Mittelbedarf – bezogen auf den einzelnen Bediensteten – bei der Gesellschaft erheblich höher ist. Dies wird auch darauf zurückzuführen sein, daß in großen Einheiten Beschaffungen wegen des größeren Auftragsvolumens kostengünstiger durchzuführen sind.

Auch im Personalbereich besteht bei rechtlich verselbständigten Organisationen trotz des Besserstellungsverbots bei einer institutionellen Förderung die Tendenz, den Rahmen zu überschreiten, der den staatlichen Behörden durch die allgemeinen Regelungen des öffentlichen Rechts (z. B. das Bundesbesoldungsgesetz mit seinen Stellenobergrenzen), vor allem aber durch die Sparzwänge bei den Personalkosten gesetzt ist. Dies hat der LRH wiederholt beobachtet und auch hier festgestellt. Abgesehen davon, daß für die Besetzung der Landesgesellschaft in der Kabinettsvorlage vier Personalstellen genannt wurden, sich aber bereits 1992 die Gesamtzahl der Stellen auf zehn erhöht hatte, sind im Jahr 1994, als allenthalben der Sparzwang erkennbar war, in einem Fall die Bezüge spürbar angehoben worden. Obgleich das Finanzministerium mit Erlaß vom 21.9.1994 eine Beförderungssperre ab Besoldungsgruppe A 12, die auch auf Höhergruppierungen ab Vergütungsgruppe III BAT anzuwenden war, ausgesprochen hatte, wurden einem Bediensteten der Gesellschaft ab 1.11.1994 höhere Bezüge gezahlt. Dies beruhte zwar auf einer Regelung im Arbeitsvertrag, die vor Inkrafttreten der Beförderungssperre getroffen war, so daß ein Anspruch auf Anhebung des Gehalts bestand. Der LRH hat jedoch bemängelt, daß im Februar 1994, als wegen der Einnahmewicklung bereits mit Restriktionen im Haushaltsbereich gerechnet werden mußte, vorbehaltlos eine Anhebung der Bezüge ab November um eine Stufe der Vergütungsgruppe des BAT vereinbart worden war.

Die Abhängigkeit der Gesellschaft und ihrer „Kunden“ von öffentlichen Mitteln

Bei der Wahl der Rechtsform für die Beratung der Sozialen Betriebe war ferner zu bedenken, daß es bei einer rechtlich selbständigen Stelle mit einem derart engen Aufgabenspektrum zu erheblichen Problemen kommen kann, wenn der Beratungs- und Informationsbedarf schwankt, dauerhaft zurückgeht oder ganz entfällt. Dies gilt besonders dann, wenn – wie hier – überwiegend unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden. Im vorliegenden Fall ist die Frage vor allem deshalb von Bedeutung, weil nicht nur die Gesellschaft selbst, sondern auch ihre „Kunden“ in hohem Maße auf öffentliche Mittel angewiesen sind.

Die Gesellschaft ist ohne die oben genannten Fördermittel nicht lebensfähig. Für die Sozialen Betriebe als Adressaten ihrer Unternehmenstätigkeit gilt das Gleiche. Zuwendungen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und aus Landesmitteln sowie Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, dem Bundessozialhilfegesetz und dem Schwerbehindertengesetz sichern ihre Existenz (siehe Abschnitt V, Nr. 11 „Förderung von Sozialen Betrieben“).

Die zuvor geschilderten Abhängigkeiten von staatlichen Leistungen in Kombination mit der Ausrichtung der Unternehmenstätigkeit auf die Sozialen Betriebe bergen Risiken, die die Verwirklichung des Gesellschaftszwecks betreffen. Die Gesellschaft hängt nicht nur selbst existentiell von den jeweiligen finanzpolitischen Rahmenbedingungen ab, sondern sie ist dadurch auch bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben berührt.

So ist beispielsweise nicht auszuschließen, daß mit erheblichem Beratungsaufwand seitens der Gesellschaft erstellte tragfähige Konzepte wegen fehlender Mittel zur Förderung Sozialer Betriebe nicht umgesetzt werden können. Dies kann bedingt sein durch Mittelkürzungen, wenn die Finanzlage des Landes ein Aussparen dieses Bereichs nicht mehr zuläßt, aber auch durch Unwägbarkeiten bei der Mitfinanzierung durch Bundesprogramme, z. B. Mittelstreichungen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder anderen Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Daß die hier aufgezeigten Risiken nicht grundlos sind, zeigt die Entwicklung bei der Gründung Sozialer Betriebe. Von den 80 bestehenden Sozialen Betrieben (Stand: Oktober 1995) wurden nach Angaben der Gesellschaft 1992 33 errichtet, während 1993 und 1994 20 bzw. 19 Soziale Betriebe gegründet wurden. Im Jahre 1995 waren nur noch „zehn Betriebe zur Bewilligung vorgesehen“, obwohl noch Anfang 1994 70 Interessenten, die neue Soziale Betriebe planten, von der Gesellschaft beraten wurden. Auch die Zielplanung von insgesamt 100 zu fördernden Sozialen Betrieben bis Ende 1997 läßt eine wieder ansteigende Gründungstendenz nicht erwarten.

Vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten Abhängigkeiten und der damit einhergehenden Planungsunsicherheiten hat der LRH Zweifel geäußert, daß die Gesellschaft die ihr durch Gesellschaftsvertrag zugewiesenen Aufgaben auf längere Sicht wird erfüllen können. Kommt es zu einer Auflösung der Gesellschaft, wird das Land Belastungen zu tragen haben, die sich aus den unbefristeten Arbeitsverträgen ergeben.

Gefahr einer Interessenkollision

Da der Bestand der Gesellschaft unmittelbar mit dem Umfang der Neugründungen und der Zahl der bestehenden Sozialen Betriebe verknüpft ist, stellt sich zudem die Frage, ob die Gesellschaft ihre Aufgaben frei von jeglicher Interessenkollision wahrnehmen kann. Die Gefahr, daß die Beratung der Sozialen Betriebe, die letztlich den Bestand der Gesellschaft sichern, in einer Weise wahrgenommen wird, die dem Gebot einer objektiven und an den sachlichen Notwendigkeiten ausgerichteten Tätigkeit widerspricht, ist ein Gesichtspunkt, der bei der Wahl der richtigen Organisationsform hätte mitbedacht werden müssen.

Stellungnahme des Sozialministeriums

In seiner Stellungnahme nimmt das Sozialministerium im wesentlichen Bezug auf die Kabinettsvorlage, die dem oben genannten Beschluß der Landesregierung zugrunde lag. Neue Aspekte, die geeignet wären, das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO zu belegen, enthält sie nicht.

Das Sozialministerium vertritt die Auffassung, die vom LRH beschriebenen Niveauschwankungen bei den Arbeitsmarktprogrammen seien ohne Einfluß auf die Arbeit der Gesellschaft, deren Auslastung voll und ganz durch den Beratungsbedarf der Sozialen Betriebe bestimmt werde. Auch sei vor dem Hintergrund der politischen Willensbildung eine Auflösung der Gesellschaft nicht geplant. Gleichwohl geht auch das Sozialministerium davon aus, daß das Land die unvermeidbaren finanziellen Auswirkungen zu tragen habe, sollte es trotzdem irgendwann zu einer Auflösung der Gesellschaft kommen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur Einzelplan 06

18. Wirtschaftlichkeit auswärtiger Fachhochschulstandorte Kapitel 06 34

Die Aufteilung der Fachhochschule Hildesheim/Holzminden auf die drei jeweils etwa 100 km auseinanderliegenden Standorte Hildesheim, Holzminden und Göttingen führt zu einem vermeidbaren Mehraufwand.

Sachverhalt

Die Fachhochschule Hildesheim/Holzminden hat folgende zehn Fachbereiche

- Architektur in Hildesheim,
- Architektur in Holzminden,
- Bauingenieurwesen in Hildesheim,

- Bauingenieurwesen in Holzminden,
- Forstwirtschaft in Göttingen,
- Kommunikationsgestaltung in Hildesheim,
- Produktgestaltung in Hildesheim,
- Sozialpädagogik in Hildesheim,
- Wirtschaft in Hildesheim,
- Physik-, Meß- und Feinwerktechnik in Göttingen.

Nach insofern übereinstimmenden Stellungnahmen und Empfehlungen der Hochschulstrukturkommission für das Land Niedersachsen vom Mai 1990 sowie des Wissenschaftsrats von 1991 widerspricht der Ausbau auswärtiger Standorte durch Errichtung neuer Institute und Fachbereiche hochschulstrukturellen Erwägungen sowie insbesondere dem Gebot einer sparsamen Mittelverwendung. Die Hochschulstrukturkommission hat deswegen seinerzeit die Zusammenlegung der Teilstandorte der Fachhochschule Hildesheim/Holzminden empfohlen und es vorrangig für notwendig erachtet, die in Hildesheim und Holzminden parallel vorhandenen Fachbereiche Architektur und Bauingenieurwesen am Standort Hildesheim zusammenzuführen und den Standort Holzminden aufzugeben. Darüber hinaus hat sie sogar eine Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen der Standorte Hannover und Hildesheim angeregt.

Nach den Vorstellungen des Wissenschaftsrats sollten Fachhochschulstandorte mindestens drei Fachrichtungen und mindestens 1000 Studienplätze aufweisen (vgl. z. B. Empfehlungen und Stellungnahmen des Wissenschaftsrats 1992, S. 174 f.). Diese Kriterien werden von den Standorten Holzminden und Göttingen nicht erfüllt. Holzminden weist zudem eine Monostruktur in Gestalt der zwei Baufachbereiche Architektur und Bauingenieurwesen auf.

Feststellungen der LRH

Nach den Feststellungen des LRH bei der Fachhochschule Hildesheim/Holzminden führen Unterhaltung und Betrieb von Außenstandorten zu Mehraufwendungen u. a. durch höhere Reise- und Kommunikationskosten, Zeitverluste, personelle und sächliche Doppelausstattungen, Vorhalten zusätzlicher Vertretungskräfte sowie tendenzielle Minderauslastung aller dezentrierten personellen und sächlichen Ressourcen.

So sind die Mitarbeiter in den Dezernaten der Hauptverwaltung auf eine enge Zusammenarbeit mit dem wissenschaftlichen Personal in den Dekanaten und mit den Verwaltungshilfskräften in den Fachbereichssekretariaten angewiesen. Die Zusammenarbeit mit auswärtigen Fachbereichen erfordert einen deutlich höheren Aufwand bei der Telekommunikation und bei Dienstreisen.

Bezüglich der Studenten-, Prüfungs- und Studienberatungsverwaltung verhindern die auswärtigen Standorte eine Rationalisierung durch Bündelung von Aufgabenfeldern. Auch insofern verursachen sie zusätzliche Reisekosten und vermeidbaren Zeitaufwand.

Schließlich ist der Betrieb der Teilbibliotheken sowie der Sekretariate an den Außenstandorten mit erhöhtem Personal- und Sachaufwand verbunden, der insbesondere bei Zusammenlegung der doppelt vorgehaltenen Fachbereiche Architektur sowie Bauingenieurwesen an je einem Standort erheblich verringert werden könnte. Insbesondere könnten Doppelausstattungen vermieden werden.

Eine u. a. aus Ministeriums- und Fachhochschulvertretern im Rahmen des Projekts „Globalisierung der Haushaltszuführungen an die Fachhochschulen des Landes Niedersachsen“ beim Ministerium für Wissenschaft und Kultur eingerichtete Arbeitsgruppe geht z. Z., gestützt auf Zahlenmaterial des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, davon aus, daß pro Außenstandort einer Fachhochschule jährlich insgesamt Mehr-

kosten in einer Größenordnung von 125 000 DM bis 150 000 DM entstehen dürften. Sie erwägt vorzuschlagen, den Grad der „Standortzersplitterung“ einer Hochschule zu einem von mehreren Bemessungsfaktoren für einen künftigen Globalzuschuß gemäß § 132 Abs. 5 Niedersächsisches Hochschulgesetz zu machen.

Votum des LRH

Nach § 7 LHO erscheint daher eine Konzentration der Fachhochschule Hildesheim/Holzminden auf einen Standort, zumindest aber eine Zusammenführung der jeweils parallelen Fachbereiche Architektur und Bauingenieurwesen zu jeweils nur einem Fachbereich am Standort Hildesheim – und damit die Schließung des Standorts Holzminden – erforderlich.

Äußerung der Fachhochschule

Die Fachhochschule Hildesheim/Holzminden hat demgegenüber im wesentlichen eingewandt, daß ihre Fachbereiche Architektur und Bauingenieurwesen nach dem Entwurf des Projektberichts der Hochschul-Informationssystem GmbH „Ausstattungsvergleich niedersächsischer Universitäten und Fachhochschulen II“ vom September 1996 die günstigsten Kosten pro Diplom und die günstigsten durchschnittlichen Kosten pro Studienjahr erzielt haben und damit die Wirtschaftlichkeit insgesamt nachgewiesen sei.

Äußerung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hält in seiner Äußerung vom 20.3.1997 die Stellungnahme der Hochschulstrukturkommission von 1990 für überholt, weil sie zeitlich vor dem „allgemeinen hochschulpolitischen Konsens“ über den notwendigen Ausbau der Fachhochschulen und vor dem „Hintergrund der damals stark zurückgegangenen studentischen Nachfrage nach den Studiengängen des Bauwesens“ abgegeben worden sei; die Nachfrage nach diesen Studiengängen sei aber „ab 1991 sprunghaft angestiegen“ und halte „bis heute“ an.

Eine Schließung des Hochschulstandorts Holzminden

- würde einen „räumlichen Ausbau in Hildesheim“ erfordern, der teurer wäre als die Aufrechterhaltung des Außenstandorts,
- widerspreche der „Regionalisierung des Fachhochschulsystems“, für die sich auch „der Wissenschaftsrat ... wiederholt ... ausgesprochen“ habe, und
- setze „eine Änderung des NHG“ voraus.

„Bleibe der Standort Holzminden erhalten, und würden die Fachbereiche Architektur und Bauingenieurwesen dabei jeweils zusammengeführt und auf je einen Standort konzentriert, so hätte dies zur Folge, daß die vorhandenen Synergieeffekte zwischen den Fachbereichen an beiden Standorten weitgehend wegfallen würden. Die nachteiligen Auswirkungen von Monostrukturen wären dann noch schwerwiegender. Ein solcher Schritt wäre somit grob sachwidrig.“

Im übrigen handele es sich bei dem Mehraufwand für auswärtige Standorte „in der genannten Größenordnung (125 000 bis 150 000 DM p. a.)“ nur um Schätzwerte.

Würdigung

Der LRH hält die Voten der Hochschulstrukturkommission nicht für überholt. Können Entwicklungen der vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur geltend gemachten Art Erkenntnisse so bedeutender Gremien wie der Hochschulstrukturkom-

mission schon nach einem Jahr entwerten, stellte sich überdies die Frage, inwieweit sich der Aufwand für solch kostspielige Untersuchungen und Gutachten überhaupt noch rechtfertigen läßt.

Warum eine Schließung des Standorts Holzminden eine Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes erfordern sollte, hat das Ministerium nicht begründet. Sollte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur dies aus dem Namensbestandteil „Holzminden“ ableiten, führte dies zu sachwidrigen Ergebnissen: Denn dann könnten die Außenstandorte Göttingen der Fachhochschule Hildesheim/Holzminden, Wolfsburg und Salzgitter der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel, Lingen der Fachhochschule Osnabrück sowie alle Standorte der Fachhochschule Nordostniedersachsen ohne Gesetzesänderung geschlossen werden, weil diese Standorte nicht Namensbestandteil sind.

Den Hinweis des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur auf die „nachteiligen Auswirkungen von Monostrukturen“ hält der LRH dagegen für berechtigt. Damit stellt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur allerdings seine Entscheidungen zur Schaffung der neuen Außenstandorte Göttingen, Wolfsburg, Salzgitter und Lingen sowie die gesamte „Regionalisierung des Fachhochschulsystems“ selbst in Frage.

Die Äußerung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 20.3.1997 vermag daher das Votum des LRH nicht zu entkräften.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

19. Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis Kapitel 06 10 und 06 17

Die „Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis“ gehört nicht zu den originären Hochschulaufgaben. Die Hochschulen dürfen solche Anwendung gemäß § 2 Abs. 11 Niedersächsisches Hochschulgesetz zwar vornehmen, aber nur für Entgelte, die alle Kosten decken.

Schon seit langer Zeit erörtert der LRH mit der Landesverwaltung immer wieder Hochschulaktivitäten unter dem Gesichtspunkt, ob es sich dabei im Einzelfall um Drittmittelforschung im Sinne des § 31 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) – also um die Erfüllung einer originären Hochschulaufgabe – handelt oder aber lediglich um die Anwendung von Forschungsergebnissen in der Praxis, also um die Erfüllung von Annexaufgaben gemäß § 2 Abs. 11 NHG.

Diese rechtliche Einordnung ist u. a. haushaltsrechtlich bedeutsam. Ist ein mit externen Geldgebern vereinbartes Projekt als Drittmittelforschung (§ 31 NHG) anzusehen, so läßt § 31 Abs. 5 NHG eine Mittelbereitstellung durch Dritte auch ohne Vollkostendeckung genügen. Dagegen führt die rechtliche Einordnung eines mit Externen vereinbarten Projekts als Annexaufgabe (§ 2 Abs. 11 NHG) dazu, daß diese Externen sämtliche der Hochschule entstehende Kosten einschließlich der Gemeinkosten und der (anteiligen) Investitionskosten zu tragen haben.

Bau eines Sternsimulators

Die B-GmbH wollte einen Röntgensatelliten bauen. Dazu benötigte sie einen Sternsimulator. Sie wandte sich deswegen an die Sternwarte der Universität Göttingen, weil diese bereits zwei kleine Sternsimulatoren entwickelt hatte. Die Sternwarte unterbreitete der B-GmbH daraufhin ein Angebot, für ein Entgelt von 238 000 DM den benötigten Sternsimulator zu entwickeln, zu bauen sowie zu justieren und zu eichen. Schließlich erklärte sich die Sternwarte bereit, den Simulator für ein Entgelt in Höhe von lediglich 167 900 DM zu bauen. Letztlich erhielt die Universität Göttingen für die Entwicklung, den Bau und die Justierung des Sternsimulators nur 142 900 DM, weil die GmbH wegen angeblich nicht vollständiger Erfüllung des Auftrags 25 000 DM einbehält.

Nach den vom LRH 1984 getroffenen Feststellungen benötigte die Sternwarte das von der GmbH gezahlte Entgelt zu einem großen Teil, um die von den Mitarbeitern der Werkstätten der Sternwarte geleisteten Überstunden zu bezahlen. Da genaue Aufzeichnungen fehlten, ließ sich nicht eindeutig feststellen, inwieweit das Entgelt auch die in der regulären Arbeitszeit erbrachten Arbeitsleistungen, den Einsatz der hochwertigen Geräte der Werkstätten, den Energieverbrauch, die Leistungen der Wissenschaftler bei der Entwicklung und Justierung des Simulators sowie die Investitions- und Gemeinkosten der Universität abdeckte. Der LRH hat dies beanstandet und darauf gedrungen, daß für Entwicklungs- und Bauleistungen der im Beispielfall aufgezeigten Art künftig alle Kosten deckende Entgelte zu erheben seien.

Mit Bericht vom 31.1.1986 räumte die Universität Göttingen ein, daß „die Herstellung des Sternsimulators nicht unmittelbar den Forschungsaufgaben der Sternwarte zuzuordnen“ sei. Mit Bericht vom 7.9.1993 machte sie dann aber geltend, „daß es das Hauptmotiv für den Bau des Sternsimulators durch die Universitätssternwarte war, über den dadurch erst möglichen Einsatz des Röntgensatelliten ROSAT neue wissenschaftliche Daten zu gewinnen“. Mit diesem Hinweis will die Universität offenbar Zweifeln an ihrer Berechnung begegnen, daß

„nach den hier zur Verfügung gestellten Unterlagen in den Jahren 1984 bis 1987

DM	95 299,98	für Personalkosten (Hauptgruppe 4)
und DM	32 325,82	für Sachkosten (Hauptgruppe 5)
DM	127 625,80	

verwendet“

wurden, so daß neben dem Gewinn für die Wissenschaft „zusätzlich ein darstellbarer Überschuß entstanden ist“.

Die Hochschul-Informationssystem GmbH geht in ihrer neuesten Veröffentlichung über „Wissenschaftliche Werkstätten an Hochschulen“ (Hochschulplanung, Band 121; 1997, S. 99 [103]), davon aus, daß der Anteil der direkten Personalkosten an den Vollkosten pro Werkstattarbeitsstunde deutlich unter 50 v. H. liegt. Wir halten dieses Ergebnis und seine Herleitung aus Zahlenmaterial von innerhalb und außerhalb des Hochschulbereichs für generell überzeugend und für auch auf diesen über zehn Jahre zurückliegenden Sachverhalt übertragbar. Danach wären allein die Werkstattkosten selbst dann mit mindestens 200 000 DM anzusetzen gewesen, wenn die direkten Personalkosten für das Werkstattpersonal wirklich nur rd. 95 000 DM betragen haben sollten.

Letztlich will die Universität Göttingen mit ihrem Hinweis darauf, wie nützlich die Entwicklung und der Bau des Sternsimulators mittelbar für die Gewinnung wissenschaftlicher Daten gewesen seien, darauf hinaus, daß es des Nachweises der Deckung aller Kosten gar nicht bedürfe, weil es sich bei der Herstellung des Sternsimulators um ein Forschungsvorhaben im Auftrage eines Dritten gehandelt habe, bei dem nach § 31 Abs. 5 NHG nur die „zusätzlich entstehenden Personal- und Materialkosten“ zu decken sind und „zu den Kosten für die Inanspruchnahme des vorhandenen Personals und der vorhandenen Einrichtungen“ lediglich „angemessen beizutragen“ ist.

Der LRH verfolgt den vorstehend geschilderten Fall nicht weiter, weil das Datenmaterial mangels hinreichender Aufzeichnungen in der geprüften Einrichtung dazu nicht ausreicht. Er hält die dargelegte Argumentation aber nicht für hinnehmbar. Denn anderenfalls müßte die Entwicklung und der Bau aller Geräte, die für die Forschung nützlich sein können, eine vom jeweiligen Auftraggeber nicht vollständig zu bezahlende Aufgabe der Hochschulen sein.

Bau eines Spektroradiometers

Das Institut für Biophysik der Universität Hannover hatte 1984 von der Universität München einen Auftrag zum Bau eines Spektroradiometers erhalten und diesen als eigenständige Entwicklung ausgeführt. Dabei hatte es auf vorangegangenen Forschungsansätzen aufgebaut; seine Entwicklungsarbeiten waren jedoch nicht in seine laufende

Forschung integriert. Das für den Bau des Spektroradiometers erhobene Entgelt deckte die dem Land einschließlich der (anteiligen) Investitionskosten und der Gemeinkosten insgesamt entstandenen Kosten nicht. Es floß vom Gesamtentgelt (125 500 DM) nur ein Betrag von 80 500 DM über die zuständige Regierungsbezirkskasse in den Landeshaushalt, während ein Teilbetrag von 45 000 DM haushaltsrechtswidrig über Privatkonten bewirtschaftet wurde.

Der LRH hat dies beanstandet. Demgegenüber hat sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit Schreiben vom 7.12.1994 auf den Rechtsstandpunkt gestellt, „daß die Forschung in den Hochschulen ... sich ... auch auf die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis erstrecken kann. Letztere Konstellation umfaßt den Technologietransfer in jedem Sinn“. Nach Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur handelt es sich somit um Drittmittelforschung als Teil der Hochschulforschung. Deswegen müßten Entgelte lediglich im Rahmen des § 35 Abs. 6 NHG alte Fassung (vgl. jetzt § 31 Abs. 5 NHG) erhoben werden. Infolgedessen brauchten nicht sämtliche Kosten voll gedeckt zu werden.

Würdigung

Nach § 22 Satz 2 Hochschulrahmengesetz kann „Gegenstand der Forschung“ auch „die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis einschließlich der Folgen sein, die sich aus der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse ergeben können“. „Die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis“ ist danach nicht Aufgabe der Hochschule, sondern Gegenstand empirischer Untersuchung, soziologischer, ökonomischer, rechtlicher, ethischer, theologischer Analyse und philosophischer Durchdringung.

So war auch die z. Z. der Auftragserteilung gültige Bestimmung des § 31 Satz 2 NHG in der Fassung vom 23.10.1981 zu verstehen, nach der sich die Hochschulforschung auch „auf die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis sowie auf die Folgen ... erstrecken“ konnte, „die sich aus der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse ergeben können“. Die Auslegung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur hätte jede Grenzziehung zwischen den Hochschulen einerseits und gewerblichen Unternehmen andererseits unmöglich gemacht; denn fast alle gewerblichen Unternehmen leben davon, daß sie wissenschaftliche Erkenntnisse anwenden.

Wenn § 27 Abs. 1 Satz 1 NHG, der an die Stelle des ursprünglichen vorstehend zitierten und des durch die Novelle vom 10.4.1989 geänderten – hier nicht zitierten – § 31 NHG getreten ist, heute bestimmt, daß „die Forschung ... der Gewinnung und Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse, deren allgemeiner Verbreitung und praktischer Nutzung für friedliche und die natürlichen Lebensgrundlagen erhaltende Zwecke“ „dient“, so sind damit die Ziele der Forschung umschrieben; es ist aber keineswegs gesagt, daß die Hochschulen die genannten Ziele auch selbst verwirklichen sollen. Andernfalls hätten die Hochschulen den größten Teil der freien Wirtschaft zu ersetzen, jedenfalls mit ihm zu konkurrieren.

Die Aufgaben der Hochschulen sind nicht in § 27 NHG bestimmt, sondern in § 2 NHG. Dort taucht „die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse“ nur als Relativsatz zur Umschreibung derjenigen „beruflichen Tätigkeiten“ auf, auf die die Hochschulen vorbereiten sollen (§ 2 Abs. 1 Satz 3 NHG). Im übrigen haben die Hochschulen lediglich die „Verbreitung und Nutzung ihrer Arbeitsergebnisse im gesellschaftlichen Leben in der beruflichen Praxis“ zu „fördern“; sie haben diese Ergebnisse also gerade nicht selbst – wie ein gewerbliches Unternehmen – zu nutzen.

Allerdings gestattet § 2 Abs. 11 NHG den Hochschulen, „andere als die im Gesetz genannten Aufgaben (zu) übernehmen, soweit diese mit ihren gesetzlichen Aufgaben zusammenhängen und deren Erfüllung durch die Wahrnehmung der neuen Aufgaben nicht beeinträchtigt wird“. Für die Erfüllung solcher Annexaufgaben müssen sie aber Entgelte fordern, die alle Kosten einschließlich der Investitionskosten und der Ge-

meinkosten mindestens decken. Denn anderenfalls würden sie die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben dadurch beeinträchtigen, daß sie einen Teil der ihnen dafür bewilligten – angeblich nicht einmal ausreichenden – Mittel für andere Zwecke einsetzen.

Die Auseinandersetzung über die an diesen Beispielen erneut aufgezeigte Problematik dauert seit mehreren Jahrzehnten an. Der LRH hält es für erforderlich, den Hochschulen zu verdeutlichen, daß sie mit stärkeren Mittelkürzungen rechnen müssen, wenn sie ihre Ressourcen weiterhin für Zwecke einsetzen, die nicht zu ihren eigentlichen Aufgaben gehören.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat in seiner Äußerung vom 20.3.1997 „betont“, daß es an seiner vom LRH „referierten Rechtsauffassung weiterhin festhält“.

Die Erörterungen mit der Landesverwaltung werden kein Ende nehmen, solange der Landes-(haushalts-)gesetzgeber die Aufgaben und Ausgaben der Hochschule nicht eindeutig begrenzt.

20. Graduiertenkollegs

Kapitel 06 05 (bis Hj. 1995), 06 07, 06 08, 06 09, 06 10 (ab Hj. 1996), 06 19, 06 21 (ab Hj. 1996), 06 29 (ab Hj. 1996)

Bei der Bildung von Graduiertenkollegs sind die im Interesse der Zielerreichung und der Wirtschaftlichkeit gebotenen Regelungen, wie der Erlaß einer Ordnung gemäß § 117 Niedersächsisches Hochschulgesetz und Entscheidungen der Hochschulleitungen über die Befugnis zur Vertretung nach außen, nicht getroffen worden. In einem Fall erscheint es zweifelhaft, ob das Graduiertenkolleg überhaupt den Zweck erreichen kann, auf den die Förderung abzielt. Bei der Gewährung von Stipendien sind die im Interesse der Zielerreichung und zur Vermeidung fehlsamer Mittelverwendung gebotenen Entscheidungen vielfach nicht sachgerecht getroffen worden.

Allgemeines

Bund und Länder haben am 29.11.1989 eine Vereinbarung über die gemeinsame Förderung von Graduiertenkollegs nach Artikel 91 b GG geschlossen. Die Vereinbarung ist am 1.1.1990 in Kraft getreten und gilt auf unbestimmte Zeit. Graduiertenkollegs sind langfristige, aber nicht auf Dauer angelegte Einrichtungen der Hochschulen zur Förderung des graduierten wissenschaftlichen Nachwuchses durch Beteiligung an der Forschung. Sie werden auf Antrag einer Hochschule mit Zustimmung des Sitzlandes durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) in ein Programm aufgenommen. Die DFG führt dieses Programm durch, legt die Einzelheiten des Förderverfahrens fest und unterrichtet darüber die Vertragschließenden. Durch einen Bewilligungsausschuß, dem 22 Wissenschaftler sowie je ein Vertreter jedes Landes und zwei Bundesvertreter angehören, sind Bund und Länder an der Entscheidung über die Anträge beteiligt. Nach der Entscheidung, der Einrichtung und Förderung eines Kollegs zuzustimmen, gewähren der Bund und das Sitzland der DFG auf deren Antrag zur Ausstattung des jeweiligen Kollegs mit Mitteln für

- dessen Geschäftsbedarf,
- Stipendien für Doktoranden und Postdoktoranden,
- eine Pauschale für Forschungskosten und
- internationale Kooperation

sowie für die mit der Durchführung des Programms verbundenen Verwaltungskosten der DFG Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 BHO/LHO. Die zuwendungsfähigen Ausgaben werden bis zum 31.12.1998 im Verhältnis 65 : 35 und ab 1.1.1999 im Verhältnis 50 : 50 vom Bund und vom jeweiligen Sitzland aufgebracht. Die DFG bewilligt die für das Kolleg bestimmten Mittel der jeweiligen Hochschule. Die für die Einrichtung eines Kollegs erforderliche Grundausrüstung muß an der Hochschule vorhanden sein.

Rechtsstellung und Organisation der Graduiertenkollegs

Nach § 117 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) kann die Hochschule „Graduiertenkollegs bilden, die fachübergreifende und interdisziplinäre Aufgaben in Forschung und Lehre, Studium und Weiterbildung, insbesondere zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses oder zur Förderung der Zusammenarbeit mit anderen wissenschaftlichen Einrichtungen oder mit der beruflichen Praxis wahrnehmen. Das Nähere regelt eine vom Senat zu beschließende Ordnung. Für die Leitungen gelten § 83 Abs. 1 und § 98 Abs. 2 Satz 2 und 3 entsprechend“.

An keiner der vier Hochschulen, an denen der LRH in den Jahren 1995 und 1996 ein Graduiertenkolleg geprüft hat, hatte der Senat eine entsprechende Ordnung beschlossen, wie sie zur Erreichung der mit der Graduiertenförderung verfolgten Zwecke und aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich ist. Eine solche Ordnung sollte nämlich gewährleisten, daß das mit der Förderung beabsichtigte Ziel, Promotionen in einem umfassenden Forschungszusammenhang und im Rahmen eines systematisch angelegten Studienprogramms zu ermöglichen, erreicht wird und die Förderung nicht lediglich zum Ersatz anderweitig zu finanzierender Doktorandenstellen und zur Verbesserung der allgemeinen Ausstattung der Hochschulinstitute genutzt wird. Für keines der Kollegs war die innere Struktur sowie die Vertretungsbefugnis gegenüber dem inneruniversitären und dem außeruniversitären Bereich geregelt, wie dies insbesondere auch im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen den aus Mitteln der Förderung der Graduiertenkollegs einerseits und den aus allgemeinen Hochschulmitteln andererseits zu bestreitenden Ausgaben notwendig ist. Zwar hat jedes Kolleg aus dem Kreis der beteiligten Hochschullehrer einen Sprecher gewählt, der gemäß den von der DFG verfaßten Grundsätzen die laufenden Geschäfte führt und das Kolleg auch nach außen vertreten soll. Eine derartige Vertretungsbefugnis für das Kolleg als Einrichtung der Hochschule kann jedoch nicht die DFG festlegen. Eine solche Befugnis kann vielmehr nur die Leitung der Hochschule einräumen, indem sie die ihr kraft Gesetzes (§ 86 Abs. 2 Satz 2 NHG) obliegende Aufgabe insoweit delegiert.

Neben dem gewählten Sprecher bilden alle am Kolleg beteiligten Hochschullehrer ein Gremium des Kollegs. Fragen des Kollegs werden auch in Versammlungen unter Beteiligung der Kollegiaten erörtert. Besondere Regelungen hierüber liegen nicht vor. Gremien, die gemäß § 83 Abs. 1 NHG aus Angehörigen aller Mitgliedergruppen zusammengesetzt sind, bestehen nicht.

Zusammensetzung des Graduiertenkollegs der Universität Hildesheim

An der Universität Hildesheim wohnen sechs der acht Stipendiaten des Graduiertenkollegs nicht am Hochschulort oder in dessen Nähe, sondern in Bremen, Freiburg, Göttingen, Kassel, Köln und Menden. Zwei dieser Stipendiaten streben eine Promotion an den Universitäten in Utrecht/Niederlande und Freiburg an. Beide Stipendiaten haben neben einem Betreuer am Hochschulort auch je einen Betreuer in Utrecht und Freiburg. Zwei weitere Stipendiaten werden ebenfalls zusätzlich durch auswärtige Hochschullehrer in Tübingen und Göttingen betreut.

Dazu hat sich die Universität Hildesheim wie folgt geäußert:

„Für das Professorenkollegium des Hildesheimer Graduiertenkollegs, das bei der Findung der Stipendiaten streng darauf achtete, ausschließlich unter dem Gesichtspunkt wissenschaftlicher, innovativer Qualität (woher die Stipendiaten auch immer kommen mochten) auszuwählen und entsprechend in keiner Weise auf Interessen der örtlichen Doktoranden-Versorgung einging, bedeutete dies nicht automatisch, hildesheimische Residenzpflicht von den Kollegiaten zu verlangen. Es erwies sich im Gegenteil – im Blick auf die einzelnen Forschungsvorhaben, die in den meisten Fällen charakteristischerweise nicht nur ... transdisziplinär angelegt sind, sondern auf analytische und theoretische Transferleistungen zwischen Wissenschaft und Künsten, daß es sinnvoller und effektiver ist, den Graduierten statt dieser Resi-

denzpflicht abzuverlangen, neben den regelmäßigen Graduiertenkolleg-Treffen (trotz fehlender Extra-Reisemittel) mobil zu sein in bezug auf andere Erfahrung- und Praxisfelder, ihr individuelles Forschungsvorhaben zu qualifizieren durch einzelne Gruppen-Treffen in der Bundesrepublik oder im europäischen Ausland. So gab es (neben den eigentlichen Graduiertenkolleg-Treffen in Hildesheim und internen Treffen der Kollegiaten untereinander an verschiedenen Orten) Treffen in Hamburg, Göttingen, Kassel, Berlin, bei denen Institutionen bzw. deren Quellen (Filmreihen, Theatervorführungen, Kunstsammlungen) aufgesucht wurden, die für die einzelnen Vorhaben der Stipendiaten wie für die Gesamtarbeit am Begriff der ‚Authentizität als Darstellungsform‘ von Wichtigkeit waren.“

Trotzdem erscheint es fraglich, ob damit Ziele der Einrichtung der Graduiertenkollegs zu erreichen sind, wie

- Einbeziehung der Doktoranden in die gemeinsame Forschungsarbeit der beteiligten wissenschaftlichen Einrichtungen,
- angemessene Beteiligung der Doktoranden neben der Arbeit an ihrer Dissertation an den wissenschaftlichen und forschungsbezogenen Aufgaben und Arbeiten des Fachbereichs,
- Überwindung der Regionalisierung bei der Wahl des Studienorts und der Fixierung auf meist einen Studienort zugunsten einer größeren von fachlichen Gesichtspunkten geleiteten räumlichen Mobilität der Doktoranden, z. B. Wahl der Hochschule, an der die wissenschaftliche Weiterqualifizierung und Promotion stattfinden sollen, nicht nur nach persönlichen Bindungen und im grundständigen Studium geknüpften Kontakten, sondern auch nach der Attraktivität von Forschungsschwerpunkten und der darauf aufbauenden Ausbildungsprogramme,
- regelmäßige Treffen der Mitglieder des Kollegs und ständige Kommunikation der Stipendiaten untereinander, um die soziale Zusammengehörigkeit entwickeln zu können, die eine wesentliche Voraussetzung für die wissenschaftliche Arbeitsfähigkeit des Kollegs darstellt.

Stipendien

Aus den von der DFG bewilligten und im Landeshaushalt vereinnahmten Mitteln gewähren die Hochschulen den in die Kollegs aufgenommenen Graduierten gemäß den Bestimmungen der DFG Stipendien.

Unabhängig davon, ob es sich bei den Stipendien letztlich um Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO oder um Billigkeitsleistungen im Sinne des § 53 LHO handelt, ist ihre Gewährung so auszugestalten, daß das mit der Förderung der Graduiertenkollegs verfolgte Ziel nicht verfehlt wird und eine mißbräuchliche Mittelverwendung ausgeschlossen ist.

Die Mitteilungen der Hochschulen oder der Graduiertenkollegs an die Stipendiaten über die Gewährung der Stipendien entsprachen aber in vielen Fällen weder den Anforderungen, die allgemein an einen Zuwendungsbescheid zu stellen sind, noch den Vorgaben der DFG. So enthielten Schreiben z. B. keine Angaben über das Forschungsvorhaben sowie den Bewilligungszeitraum, die Höhe und Zusammensetzung des Stipendiums oder über Widerrufsründe, keine Hinweise auf Anrechnung von Nebenverdiensten, auf entsprechende Mitteilungspflichten und auf mit der Annahme des Stipendiums verbundene weitere Verpflichtungen. Auch bei der Zahlung der Stipendien waren Mängel festzustellen. Grundsätzlich klärungsbedürftig blieben Fragen, wie z. B. die Gewährung von Kinderbetreuungszuschlägen, die Art der Anrechnung eigenen Einkommens oder die Verwendung der den Kollegs bewilligten Mittel für Reisen und Verbrauchsmaterial neben dem jedem Stipendiaten bewilligten Sachkostenzuschuß von monatlich 200 DM.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

21. **Finanzierung von Ausgaben für Hochschulen durch Kommunen**
verschiedene Kapitel

Um Hochschulstandort zu werden oder um den bestehenden Hochschulstandort zu sichern, erbringen Gemeinden Leistungen, die nach geltendem Recht vom Land zu erbringen wären.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) sind „die Gemeinden ... in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen“. Nach § 1 Abs. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) bedürfen die Errichtung, Zusammenlegung und Auflösung von Hochschulen des Landes eines Gesetzes; nach § 75 Abs. 1 NHG sind diese Hochschulen Einrichtungen des Landes. Danach gehören die Errichtung und Einrichtung von Hochschulen des Landes nicht zu den Aufgaben der Gemeinden.

Trotzdem hat das Land mehrfach mit Kommunen Vereinbarungen abgeschlossen, in denen diese sich bereit erklärt haben, Ausgaben des Landes zu übernehmen, wenn es auf ihrem Gebiet Hochschulstandorte errichtet und/oder ausbaut.

Institut für Fahrzeugbau der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel in Wolfsburg

Nach der Kabinettsvorlage des Ministers für Wissenschaft und Kunst vom 21.5.1987 hatten ein Industrieunternehmen, die Stadt Wolfsburg und die Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel im März 1986 an den Minister die Bitte herangetragen, an der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel ein Studienangebot für die Ausbildung von Ingenieuren auf dem Gebiet des Fahrzeugbaus einzurichten. Bei den im November 1986 abgeschlossenen Verhandlungen hatten sich das Unternehmen und die Stadt Wolfsburg bereit erklärt, rd. je ein Drittel der Kosten für die Errichtung und den Betrieb des Instituts zu übernehmen.

Am 2.7.1987 traf das Ministerium mit dem Unternehmen und der Stadt Wolfsburg eine Vereinbarung. Danach wird in Wolfsburg zum 1.7.1987 ein „Institut für Fahrzeugbau Wolfsburg des Fachbereichs Maschinenbau der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel“ errichtet. „Die Stadt Wolfsburg stellt der Fachhochschule die für die Unterbringung des Instituts erforderlichen Gebäude unentgeltlich zur Verfügung.“ Sie „beteiligt sich ... an den Ersteinrichtungskosten“ und „übernimmt die Personalkosten für eine Schreib- bzw. Verwaltungskraft (BAT VII)“. Das Unternehmen erstattet dem Land die Ausgaben für zwei Professuren der Besoldungsgruppe C 3 Bundesbesoldungsordnung einschließlich der anteiligen Grundausstattung, darunter die Personalkosten für eine Stelle der Vergütungsgruppe IV b BAT. Die Vereinbarung gilt zunächst für zehn Jahre und „verlängert sich um jeweils weitere fünf Jahre, sofern nicht ein Vertragspartner spätestens ein Jahr vor Fristablauf widerspricht“.

Nach der der Vereinbarung beigefügten Anlage entfielen auf die Stadt Wolfsburg neben den nach den Durchschnittssätzen des Landes abzurechnenden Kosten für die Verwaltungskraft in der Zeit vom 1.7.1987 bis Ende 1990 für Sachmittel und nicht aufteilbare Personalmittel einschließlich der übernommenen Gebäudekosten Jahresbeiträge von 120 000 DM (für 1987) bis 246 000 DM (für 1989).

Nach den Ansätzen im Haushaltsplan 1997/98 bei Kapitel 06 37 Titel 233 70 erwartet das Land Erstattungen von Personal- und Sachmitteln von der Stadt Wolfsburg in Höhe von jährlich 184 200 DM.

Ersteinrichtung und Büchergrundbestände für (neue) Studiengänge in Wolfsburg

Der Wissenschaftsrat hat in seiner Stellungnahme vom 5.5.1992 empfohlen, Wolfsburg „zu einem eigenständigen Teilstandort mit mindestens drei Studiengängen und 1000 flächenbezogenen Studienplätzen“ auszubauen. Dies dürfe aber „keinesfalls zu Lasten

der Maßnahmen gehen, die zu einer spürbaren räumlichen Entlastung des Standortes Wolfenbüttel notwendig sind“.

Da die Stadt Wolfsburg an einem weiteren Ausbau der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel am Standort Wolfsburg interessiert war, beschloß der Rat der Stadt am 24.6.1992, „daß sich die Stadt Wolfsburg mit insgesamt 2,2 Mio. DM an dem Ersteinrichtungsbedarf für die neu am Hochschulstandort Wolfsburg geschaffenen Studiengänge beteiligen wird“. Nach Angaben des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur sind darin enthalten

- der Landesanteil von 1,55 Millionen DM für das Rahmenplan-Vorhaben „Beschaffung einer Ersteinrichtung für neue Studiengänge“ (Rahmenplan-Nr. 189),
- der Landesanteil von 346 000 DM für das Rahmenplan-Vorhaben „Büchergrundbestand für die neue Fächergruppe Betriebswirtschaft“ (Rahmenplan-Nr. 190) und
- die Gesamtausgaben in Höhe von 304 000 DM für den nicht rahmenplanfähigen Büchergrundbestand für die Studiengänge „Recycling“ und „Fertigungsinformatik“.

Im Landeshaushaltsplan 1997/98 sind im Kapitel 06 08 bei Titel 812 36 noch Ausgaben in Höhe von 2 212 000 DM für die Ersteinrichtung erläutert. Die Fachhochschule erwartet als restliche Beträge der von der Stadt Wolfsburg für Ersteinrichtung und Bücher zugesagten 2,2 Millionen DM 1997 200 000 DM und 1998 950 000 DM, die in Teilbeträgen bei Kapitel 06 04 Titel 333 01 und bei Kapitel 06 37 Titel 282 01 als Einnahmen veranschlagt sind.

Räumlicher Ausbau der Fachhochschulstandorte Wolfsburg und Salzgitter

Nach den Ausführungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur in seiner Kabinettsvorlage vom 31.3.1993 über den „Ausbau der Fachhochschulstandorte Salzgitter und Wolfsburg“ hat „die Stadt Wolfsburg ... dem Land am 21.12.1992 mitgeteilt, daß sie für den Bau der Fachhochschule über 35 Mio. DM zur Verfügung stellen will“. Nach dieser Kabinettsvorlage würde allerdings der vom Wissenschaftsrat empfohlene Ausbau auf 1000 flächenbezogene Studienplätze in einem zweiten Schritt voraussichtlich weitere rd. 30 Millionen DM erfordern.

Nach derselben Kabinettsvorlage „investiert“ die Stadt Salzgitter „zur Errichtung des Fachbereichs Verkehrswesen (erste Ausbaustufe) rd. 25 Mio. DM“. Nach den Ausführungen in der Anlage zu dieser Kabinettsvorlage wünscht die Stadt Salzgitter, „daß mit dem Land ein Vertrag über den Erwerb der auf die Fachhochschule entfallen(d)en Gebäude abgeschlossen wird. Der Zeitpunkt des Erwerbs könnte bis zu zehn Jahre nach Vorfinanzierung durch die Stadt betragen. Die Stadt verfolgt die Absicht, den Verkaufserlös nach Übernahme durch das Land alsbald zu reinvestieren, um daraus eine zweite Ausbaustufe (auf die angestrebten 1000 Studienplätze) vorzufinanzieren, für deren spätere Übernahme ebenfalls eine langfristige Absprache mit dem Land getroffen werden soll“.

Nach der Kabinettsvorlage vom 2.9.1993 „sollten die Gebäude (langfristig) vom Land übernommen werden. Dies hätte im Ergebnis eine kommunale Vorfinanzierung von Landesaufgaben bedeutet. Nach eingehender Überprüfung der Angebote (der Stadt Wolfsburg und der Stadt Salzgitter) unter Beteiligung von MI und MF soll dieser Weg aus grundsätzlichen Erwägungen im Hinblick auf §§ 96 und 97 NGO nicht aufgegriffen werden. In beiden Fällen werden vielmehr private Bauträger die Herrichtung der Gebäude übernehmen, die die Herstellungskosten über Bankkredite finanzieren. Das Land wird die Gebäude von dem jeweiligen privaten Bauträger anmieten, so daß die Kosten für die Herstellung der Gebäude nicht zu Lasten der kommunalen Haushalte gehen. Entsprechend dem Ansiedlungsinteresse werden dabei die Grundstücke unentgeltlich eingebracht“.

In der Anlage 2 zu dieser Kabinettsvorlage führt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zu dem Fachhochschulstandort Wolfsburg u. a. aus, daß das im September 1988 errichtete Institut für Fahrzeugbau von einem Industrieunternehmen mitfinanziert wird. Die oben dargestellte Mitfinanzierung durch die Stadt Wolfsburg bleibt dagegen unerwähnt.

Entwicklung am Standort Wolfsburg

Die Stadt Wolfsburg bestellte inzwischen der Niedersächsischen Gesellschaft für Landesentwicklung und Wohnungsbau mbH (NILEG) ein Erbbaurecht an den für den Hochschulneubau und den Bau einer Versuchshalle vorgesehenen Grundstücken.

Die NILEG hat sich in dem mit der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel am 17.10.1996 abgeschlossenen Mietvertrag verpflichtet, den von ihr „auf den Erbbaugrundstücken zu errichtende(n) Neubau für die Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel sowie die erforderlichen Außenanlagen nach vorgegebener Planung nebst den dafür notwendigen Grundstücken“ voraussichtlich vom 1.4.1998 an für zunächst 30 Jahre zu vermieten, „wobei die erste Mietperiode 4 Jahre umfaßt“. „Entsprechend der aufgenommenen Finanzierungsmittel beträgt der Mietzins DM 1 403 600,00 für das erste Mietjahr, DM 1 293 600,00 für das zweite Mietjahr.“ „Sofern der Mieter die ihm gemäß des separat zu diesem Vertrag abzuschließenden Kaufoptionsvertrags eingeräumte Kaufoption ausübt, findet die nachfolgende Mietzinsstaffel Anwendung: DM 862 400,00 für das dritte Mietjahr, DM 431 200,00 für das vierte Mietjahr.“ Außerdem fallen Mietnebenkosten an.

Die Stadt Wolfsburg hat sich in der mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur am 25.9.1996 unterzeichneten „Vereinbarung ... über die weitere Entwicklung des Fachhochschulstandorts Wolfsburg“ verpflichtet, „einen Zuschuß zu den Mietkosten in Höhe von 50 % im ersten Jahr der Laufzeit des Mietvertrages (zu) gewähren, im Folgejahr wird der Mietzuschuß auf 40 % der Mietkosten abgesenkt, in den weiteren Jahren reduziert sich der Betrag in jeweiligen Schritten um 10 %-Punkte. Falls für das Mietobjekt eine Kaufoption vor Ablauf von fünf Jahren nach Beginn des Mietverhältnisses durch das Land ausgeübt wird, bleibt die Höhe des Zuschusses an die Fachhochschule davon unberührt. Der Zuschuß der Stadt Wolfsburg wird auf insgesamt höchstens 2,5 Mio. DM begrenzt“. Darüber hinaus wird die Stadt für die „genannten Erbbaugrundstücke solange auf Erbbauzinsen verzichten, solange diese für Lehre und Forschung gemäß § 2 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes genutzt werden“. „Die bestehenden Vereinbarungen und Zusagen der Stadt, insbesondere über die Errichtung des Instituts für Fahrzeugbau Wolfsburg der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel vom 02.07.1987 bleiben von dieser Vereinbarung unberührt.“

Weiterhin will die Stadt die Fachhochschule nach Maßgabe einer besonderen Vereinbarung „während der Aufbauphase durch die vorübergehende Überlassung von Räumen und Einrichtungen unterstützen“.

Der Haushaltsplan enthält für 1997 im Kapitel 06 04 bei Titel 821 06 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 24 000 000 DM zu Lasten der Hj. 1999 bis 2001 für den Erwerb von Grundstücken für die Fachhochschule am Standort Wolfsburg. Nach der Äußerung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 1.4.1997 „hat der Wissenschaftsrat kürzlich dem Erwerb des Gebäudes ... zugestimmt, so daß sich für die Stadt nach dem Eigentumsübergang keine weiteren Belastungen ergeben“.

Entwicklung am Standort Salzgitter-Calbrecht

Nach den Ausführungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 30.1.1997 „wurde der brachliegende Gewerbestandort in Salzgitter-Calbrecht ... im Auftrage der Stadt Salzgitter von der ...gesellschaft ... zur Aufnahme des Gründer- und Technologiezentrums (Gewerbepark) sowie des Fachbereichs Verkehrswesen der Fachhochschule

hergerichtet. Insoweit hat die Stadt Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Rahmen der ... Förderung zur Reaktivierung stillgelegter Industrieanlagen in Anspruch genommen. Diese Mittel hätten ohne die Ansiedlung des Fachhochschulstandortes nicht zur Verfügung gestanden“. Darüber hinaus hat „die Deutsche Bundesstiftung Umwelt ... zur Entwicklung des FH-Standortes weitere 14,7 Mio. DM als Zuwendung in Aussicht gestellt, deren Umsetzung z. Zt. Gegenstand von Verhandlungen ist. Insoweit sind die vertraglichen Abmachungen noch nicht zum Abschluß gekommen“.

„Die Fachhochschule (hat) mit Mietvertrag vom 09.06./20.06.1995 von der ...gesellschaft ... eine Gesamtfläche von 4208 qm angemietet, davon sind knapp 2400 qm Hauptnutzfläche. In diesem Mietvertrag ist vom Land unter Parlamentsvorbehalt die Absicht erklärt worden, das Mietobjekt bis spätestens Ende 2004 anzukaufen, und zwar nach den tatsächlich entstandenen Gesamtbaukosten, höchstens jedoch nach den maßgeblichen Kostenrichtwerten für Hochschulbauten nach dem Preisstand vom November 1993. Eine Mensa mit einer Gesamtfläche von knapp 690 qm (ca. 460 qm Hauptnutzfläche) soll ebenfalls mit einer Kaufoption angemietet werden, wenn ein genehmigungsfähiges Mensanutzungskonzept vorgelegt wird. Daneben sollen vom Technologiezentrum zu gegebener Zeit weitere bis zu 1400 qm Hauptnutzfläche angemietet werden, die das Land späterhin nicht erwerben soll und wird.“

„Am Standort Salzgitter wurde durch das Vorhaben die Konversion der Industriebrache in Calbrecht überhaupt erst ermöglicht und zugleich eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Ansiedlung von hochwertigen Gewerbebetrieben geschaffen. Die Entscheidung zur Entwicklung des konkreten Mikrostandortes folgt in erster Linie einem kommunalen Interesse der Stadtentwicklung; für Zwecke der Hochschulplanung wäre auch eine Ansiedlung im Kernbereich von Salzgitter-Bad denkbar und mit geringerem baulichen Aufwand möglich gewesen. Ohne städtische Unterstützung hätte das Vorhaben freilich schon im Hinblick auf den Finanzierungsstau auf seiten des Bundes nicht mit der auch von der Stadt gewünschten zeitlichen Priorität in Angriff genommen werden können. Insoweit folgt die – befristete – Inanspruchnahme kommunaler Haushaltsmittel dem Ansiedlungsinteresse der Stadt.“

Nach der Antwort der Landesregierung vom 19.10.1994 auf eine Kleine Anfrage (Drs 13/361) entspricht das Ansiedlungsinteresse der Stadt „der Differenz zwischen örtlicher Vergleichsmiete und Kostenmiete. ... Damit liegt die tatsächliche Belastung weit unter den Kosten, die die Stadt bei einer unentgeltlichen Überlassung hätte aufbringen müssen“.

Nach den von der Landesregierung unwidersprochen hingenommenen Ausführungen in der Kleinen Anfrage soll „die Kostenmiete für den gesamten Gebäudekomplex ... bei weit über 20 DM je Quadratmeter“ liegen. Demgegenüber hat das Land einen „Mietpreis von 8,- DM pro qm zuzüglich Nebenkosten“ ausgehandelt.

Andererseits hat die Stadt Salzgitter nach den Antworten der Landesregierung vom 22. und 27.11.1996 auf andere Kleine Anfragen (Drs 13/2430 und 13/2512) in den Jahren 1995 und 1996 vom Land Bedarfszuweisungen „wegen einer außergewöhnlichen Lage“ nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) in Höhe von 10 Millionen DM und 8 Millionen DM erhalten.

Nach seiner Äußerung vom 1.4.1997 will sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur „bemühen, den Erwerb der Gebäude voranzutreiben, um die Stadt insoweit bald möglichst zu entlasten“.

Auffassung des LRH

Hochschulen sind keine lokalen Einrichtungen. Sie haben vielmehr ihrem Wesen nach einen überörtlichen, tendenziell sogar einen universellen Wirkungskreis. Demgemäß behält die NV die Finanzierung der Hochschulen eindeutig ausschließlich dem Land

vor (Artikel 5 Abs. 2 NV). Dem entspricht die gesetzliche Aufgaben-, Lasten- und Kompetenzverteilung (vgl. §§ 4, 5 und 82 ff. NGO, § 1 NFAG sowie §§ 1 und 75 NHG). Diese Regelungen schließen eine Mitfinanzierung des Baus und der Ausstattung sowie der laufenden Unterhaltung und des Betriebs von Hochschuleinrichtungen durch kommunale Körperschaften aus.

Unter Hinweis auf Artikel 5 Abs. 2 NV, §§ 4, 5 und 82 ff. NGO, § 1 NFAG sowie §§ 1 und 75 NHG hat der LRH die aufgezeigte Mitfinanzierung des Baues und der Ausstattung sowie der laufenden Unterhaltung und des Betriebs der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel beanstandet.

Insbesondere ist es seines Erachtens nicht hinnehmbar, daß Gemeinden die Finanzschwäche des Landes ausnutzen, um durch „Subventionen“ Einfluß auf Standortentscheidungen im Hochschulbereich zu nehmen. Denn nach den Erkenntnissen des LRH verursachen auswärtige Standorte von Hochschulen vermeidbare Mehrkosten. Im Rahmen von Überlegungen, die globale Dotation von Hochschulen an Kennzahlen auszurichten, wird sogar ein pauschaler Zuschlag für auswärtige Standorte erwogen. Nach einer ersten zurückhaltenden Kalkulation sollen für jeden auswärtigen Standort jährlich Mehrkosten in der Größenordnung von 125 000 DM zu veranschlagen sein.

Seines Erachtens hätten die Bedenken, die die Landesregierung gemäß §§ 96 und 97 NGO davon abgehalten haben, die in der Kabinettsvorlage vom 2.9.1993 angesprochenen Gebäude von den beiden Kommunen vorfinanzieren zu lassen, auch für die Übernahme von Personal- und (laufenden) Sachausgaben des Landes sowie für die kostenlose Bereitstellung von Grundstücken durch Kommunen beachtet werden müssen.

Der LRH hat dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur sowie dem Innenministerium und dem Finanzministerium zuletzt am 30.8.1996 mitgeteilt, daß er es nicht nur für unzulässig hält, „wenn Kommunen (Fach-)Hochschulgebäude errichten, sie dem Land zur Verfügung stellen und dann zehn Jahre warten, bis das Land Eigentum erwirbt“, sondern auch, wenn eine Gemeinde „für den Hochschulbau ein Grundstück zur Verfügung stellt“, „den Landesanteil für Ersteinrichtung und Büchergrundbestand finanziert“ und „für eine begrenzte Zeit die Mietkosten des Landes bezuschußt“.

Stellungnahme der Ministerien

Nach der mit dem Innenministerium und dem Finanzministerium abgestimmten Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 30.1.1997 sind die beiden Vorhaben in Wolfsburg und Salzgitter „jeweils vorab durch die Verwaltungen mit der Kommunalaufsicht (Bezirksregierung) abgestimmt worden“.

„Für beide Kommunen bedeutet die Fachhochschulansiedlung die Schaffung hochqualifizierter Arbeitsplätze, die Bindung zusätzlicher Kaufkraft in der Region und die Verbesserung der Chancen zur Unternehmensansiedlung durch Bereitstellung von qualifizierten Hochschulabsolventen und von Weiterbildungs- sowie Technologietransferangeboten. Die z. T. kritische Entwicklung in beiden Kommunen ist u. a. auf die strukturell einseitige Ausrichtung auf bestimmte Industriebranchen zurückzuführen, deren wirtschaftliche Situation jeweils unmittelbar auch auf die Einnahmesituation der Kommune durchschlagen kann. Insoweit stellt die Fachhochschulansiedlung einen bedeutenden Beitrag zur Strukturverbesserung im Interesse kommunaler Wirtschaftsförderung dar.“

Schließlich weist das Ministerium für Wissenschaft und Kultur noch darauf hin, daß das Innenministerium bei der Behandlung der Kabinettsvorlage vom 2.9.1993 „im Kabinett unterstrichen (hat), daß mit den Vorhaben kein Einstieg in eine dauerhafte Mitfinanzierung von Hochschulbetriebsausgaben zulasten der kommunalen Haushalte verbunden sein dürfe. Demgemäß handelt es sich bei den ... angesprochenen kommunalen Leistungen um einmalige oder jedenfalls zeitlich befristete Beiträge, deren Höhe dem kommunalen Ansiedlungsinteresse Rechnung trägt“.

In seiner ergänzenden Stellungnahme vom 1.4.1997 weist das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zudem darauf hin, „zum Zeitpunkt der Verhandlungen mit der Stadt Salzgitter ...“ sei „die Entwicklung der Haushaltslage der Stadt nicht vorhersehbar“ gewesen. Zudem könne angenommen werden, daß die Haushaltslage der Stadt heute günstiger wäre, wenn Stadt und Land sich rechtzeitig um eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur einschließlich einer Ansiedlung von Einrichtungen des tertiären Bereichs bemüht hätten.

Letztlich sieht das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Hochschulen, obwohl sie „zweifelloso einen überregionalen Wirkungskreis“ haben, als lokale Einrichtungen an. Dies gilt seines Erachtens „sowohl für die Herkunft der Studierenden als auch hinsichtlich des Wissens- und Personaltransfers innerhalb der Region“. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur begrüßt deswegen „ein freiwilliges Engagement der Kommunen“, zumal dies „auch im Eigeninteresse der Kommunen“ liege, denn

- die Errichtung einer Hochschuleinrichtung sei „generell mit einer wirtschaftlichen Aufwertung der Kommune verbunden“,
- neue Fachhochschulstandorte seien „wichtige Faktoren für die Wirtschaft der Region“, da „Fachhochschulabsolventen ... von der Produktion bis zum Marketing vor allem in den regional ansässigen Unternehmen tätig“ würden und „damit das Rückgrat der Wirtschaft in der Region“ bildeten,
- es seien „Studierende ... – wie die übrigen Hochschulmitglieder – für die örtliche Geschäftswelt und damit für das kommunale Steueraufkommen von hohem Interesse“, da überschlägig „tausend Studierende über eine Kaufkraftsumme von rund 12 Mio. DM im Jahr“ verfügten,
- die Errichtung einer Fachhochschule trüge dazu bei, „die Eigenständigkeit und die Wirtschaftskraft einer Region zu stärken“, wie die Leistungen verdeutlichten, die „die Fachhochschulen im Bereich 'Angewandte Forschung und Entwicklung' erbringen“,
- schließlich seien auch „die Impulse, die für die Gemeinden von einer Hochschuleinrichtung im Bereich Kunst und Kultur ausgehen, bedeutsam“.

Nach Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur kann zudem nicht davon die Rede sein, „daß Gemeinden die Finanzschwäche des Landes ausnutzen, um durch Subventionen Einfluß auf Standortentscheidungen im Hochschulbereich zu nehmen“. Seines Erachtens ist es „vielmehr so, daß die Standortentscheidungen des Landes vom Wissenschaftsrat ausdrücklich gewürdigt wurden“. Zu den Fachhochschulstandorten Wolfsburg und Salzgitter habe „er seine *vorherige* Zustimmung erteilt“.

Schließlich handelt es sich bei „den Angaben von jährlichen Mehrkosten in Höhe von 125 000 DM je Außenstandort“ nach Ansicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur lediglich um „Schätzwerte“. „Als Alternative zu Außenstandorten wären“ seines Erachtens nur „selbständige Hochschulen in Betracht gekommen“, was „einen vielfach größeren finanziellen Aufwand zur Folge gehabt“ hätte.

Würdigung

Auch das unverkennbare kulturelle und ökonomische Interesse einer Gemeinde, Sitz einer Hochschule zu werden oder zu bleiben, rechtfertigt keine Ausnahme von der durch Artikel 5 Abs. 2 NV sowie die §§ 4, 5, 82 ff. NGO, § 1 NFAG sowie §§ 1 und 75 NHG vorgegebenen Aufgaben-, Lasten- und Kompetenzverteilung, zumal eine solche Ausnahme das gesamte System der Ertrags- und Lastenverteilung durcheinander brächte. Dies zeigt sich am deutlichsten am Beispiel des Hochschulstandorts Salzgitter-Calbrecht, für dessen Förderung die Stadt Salzgitter auf Bedarfszuweisungen angewiesen war und ist. Nach § 14 Abs. 1 NFAG darf das Innenministerium Bedarfszuweisungen aber nur „wegen einer außergewöhnlichen Lage oder besonderer Aufgaben im Einzelfalle“ bewilligen. Diese Voraussetzungen lagen bezüglich der (Vor-)Finanzie-

rungsleistungen der Stadt für die Errichtung des Fachbereichs Verkehrswesen der Fachhochschule nicht vor und können bei einer dem Land von Verfassungen wegen vorbehaltenen Aufgabe niemals vorliegen. Denn nach Nr. 2.1.1 der Richtlinien über die Gewährung von Bedarfszuweisungen nach § 14 NFAG (RdErl. des Innenministeriums vom 15.8.1994 – Nds. MBl. S. 1338 –, geändert durch RdErl. vom 13.2.1996 – Nds. MBl. S. 244 –) dürfen Bedarfszuweisungen nur „finanzschwachen Gemeinden ... gewährt werden, die trotz sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung bei Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten nicht in der Lage sind, ihren Haushalt auf Dauer auszugleichen und denen ohne die Gewährung von Bedarfszuweisungen ein Kassennotstand drohen würde“.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

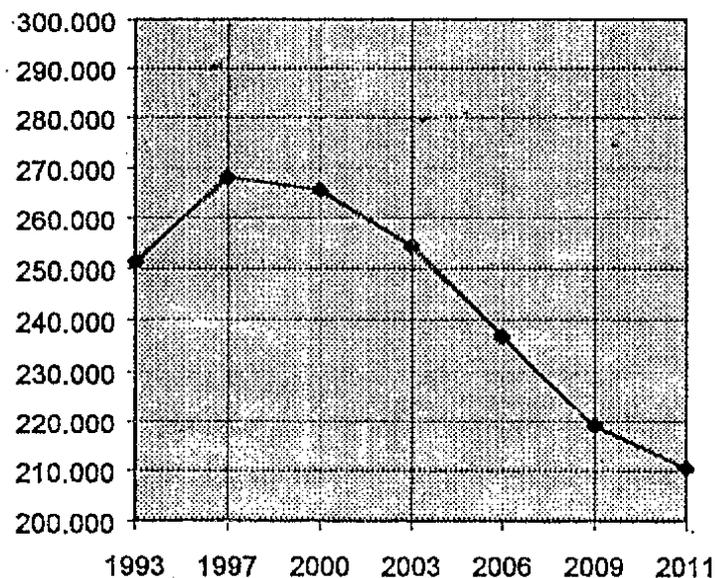
Kultusministerium Einzelplan 07

22. Bedarf an Kindertagesstättenplätzen landesweit gedeckt Kapitel 07 74

Da die Rechtsansprüche auf einen Kindertagesstättenplatz in Niedersachsen nach der prognostizierten Entwicklung der Kinderzahlen landesweit durch die vorhandenen Plätze erfüllt werden können, sollte sich die Landesförderung künftig auf bestehende erhebliche Versorgungslücken einzelner örtlicher Träger der Jugendhilfe beschränken. Dabei sollten verstärkt Übergangslösungen und andere spätere Nutzungsarten eingeplant werden, um künftig Überkapazitäten zu vermeiden.

Das Land hat den Bau von Kindertagesstätten seit 1990 mit über 250 Millionen DM gefördert. Der Landtag hat mit dem Doppelhaushalt 1997/98 weitere 15 Millionen DM zur Verfügung gestellt. Die Mittel sollen die Kommunen in den Stand versetzen, den Rechtsanspruch auf einen Kindertagesstättenplatz zu erfüllen. Diesen Rechtsanspruch hat ein Kind nach § 24 VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt. Der Anspruch ist nach § 12 Niedersächsisches Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) gegenüber den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe geltend zu machen; das sind in Niedersachsen die Landkreise und kreisfreien Städte sowie weitere unter § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) fallende kreisangehörige Gemeinden. Der Anspruch ist nach § 12 Abs. 1 KiTaG „möglichst ortsnah zu erfüllen“ und richtet sich auf einen Platz in einer Vormittagsgruppe eines Kindergartens oder einer dem Kindergarten entsprechenden „kleinen Kindertagesstätte“. Soweit ein ausreichendes Angebot an Vormittagsplätzen nicht zur Verfügung steht, kann der Rechtsanspruch nach den in §§ 12, 22 und 22 a KiTaG enthaltenen näheren Bestimmungen auch durch einen Platz in einer Nachmittagsgruppe eines Kindergartens, in einem Kinderspielkreis, durch Vermittlung einer Tagespflegestelle, einen Platz in einer Vorklasse oder ein anderes Förderangebot erfüllt werden.

Nach der Vorausschätzung des Niedersächsischen Landesamts für Statistik steigen die Zahlen der drei- bis sechsjährigen *Kinder* – unter Berücksichtigung von Wanderungen – in Niedersachsen zwischen den Jahren 1993 bis 2011 zunächst kurzfristig an, sinken dann aber kontinuierlich:



Das Kultusministerium geht davon aus, daß der Bedarf an Kindertagesstättenplätzen für die drei Jahrgänge der Drei- bis Sechsjährigen im Durchschnitt im Verhältnis 75/90/90 v. H zu befriedigen sein wird. Unklar ist die Nachfrage für die Kinder, die in der Zeit vom 1.1. bis 31.7. eines Jahres drei Jahre alt werden und nach der neuen Rechtslage sofort nach dem Geburtstag angemeldet werden könnten, aber möglicherweise erst mit Beginn des Kindergartenjahres am 1.8. tatsächlich eine Kindertagesstätte nutzen.

Nach den Veröffentlichungen des Niedersächsischen Landesamts für Statistik, das die nach §§ 98, 99 SGB VIII erforderliche Statistik „zur Beurteilung der Auswirkungen der Bestimmungen dieses Buches und zu seiner Fortentwicklung“ führt, standen mit Stichtag vom 31.12.1994 insgesamt 198 741 Kindergartenplätze (ohne Krippen- und Hortplätze) zur Verfügung. Diesen sind hinzuzurechnen:

- 9 025 neue Kindergartenplätze aus Bewilligungen des Jahres 1994,
- 16 620 neue Kindergartenplätze aus Bewilligungen des Jahres 1995,
- ca. 10 000 neue Kindergartenplätze aus Bewilligungen des Jahres 1996 und
- 10 939 Kinder in Vorklassen (1994).

Danach stehen insgesamt ca. 245 000 Kindergartenplätze zur Verfügung. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, daß sich ca. 5690 Kinder in Schulkindergärten befinden, die gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 b KiTaG sonst in Kindergärten unterzubringen wären. Auch sind von den Kindern dieser Altersstufe ca. 5300 in stationären oder teilstationären Behinderteneinrichtungen untergebracht.

Es ist deshalb davon auszugehen, daß nach Abschluß der 1996 geförderten Maßnahmen ca. 256 000 Plätze für Kinder vorhanden sein werden. Wenn in die Berechnung Übergangslösungen nach dem KiTaG wie der Einsatz von Tagesmüttern sowie eine stärkere Anrechnung von Nachmittagsgruppen und Kinderspielkreisen (vgl. Art. 12 des Gesetzes zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit vom 28.5.1996, Nds. GVBl. S. 242) einbezogen werden, kann der Rechtsanspruch durch die vorhandenen Kapazitäten erfüllt werden. Die Anzahl der Drei- bis Sechsjährigen geht vom Jahr 2000 an erheblich zurück. Für die bis dahin zu erwartende höhere Nachfrage aufgrund der größeren Jahrgangsstärken ist der Weg der Landesregierung über vorübergehende Maßnahmen (Vorklassen, Nachmittagsgruppen, Tagesmütter) folgerichtig, zumal der vorübergehende tatsächliche Bedarf durch eine Reihe von Unwägbarkeiten, wie z. B.

die Akzeptanz der Kindertagesstätten bei steigenden Benutzungsgebühren, ungewiß ist. Bereits jetzt sind die vorhandenen Kapazitäten nicht voll ausgenutzt. So beträgt die Gruppenstärke z. B. landesweit 21,7 Kinder, sie schwankt in den Landkreisen von 19,7 bis 24,8 Kindern; damit liegt sie zum Teil erheblich unter dem Richt- und Höchstwert von 25 Kindern pro Gruppe. Dies ist nur zu einem geringen Anteil darauf zurückzuführen, daß Räume nicht groß genug waren. Regional unterschiedlich wird es in Zukunft in nicht unerheblichem Umfang zu Überkapazitäten kommen.

Das Kultusministerium weist darauf hin, daß die geringeren Gruppengrößen dadurch bedingt seien, daß z. B. Nachmittagsgruppen und Kinderspielkreise erfahrungsgemäß kleiner sind. Immerhin besteht aber Spielraum für derartige Angebote. Im übrigen hat die Prüfung des LRH ergeben, daß die geringen Gruppengrößen in einem beachtlichen Umfang auf freie Plätze zurückzuführen sind.

Die vom LRH verwandten Zahlen des Landesamts für Statistik stimmen nach Mitteilung des Kultusministeriums nicht überein mit denen des Landesjugendamts, die offenbar niedriger ausfallen. Bei den Unterlagen, die der LRH herangezogen hat, handelt es sich um die im SGB VIII vorgesehene amtliche Quelle. Sie muß deshalb für die Frage, ob und inwieweit noch ein Bedarf an Kindertagesstättenplätzen besteht, zunächst maßgebend sein. Unabhängig davon wird das Ministerium zu klären haben, worauf die Differenzen beruhen, und letztlich auch dafür zu sorgen haben, daß das Landesjugendamt für seine Planungen die amtlichen Zahlen zugrunde legt.

Das Land sollte sich künftig darauf beschränken, noch bestehende erhebliche Versorgungslücken einzelner örtlicher Träger schließen zu helfen, die nicht durch Übergangslösungen behoben werden können. Dabei müßten frühzeitig ohne größeren Aufwand veränderbare Nutzungsmöglichkeiten eingeplant werden, wie dies heute schon für Nutzungen als Hortplatz geschieht. Es sollte aber auch an andere Nutzungen gedacht werden, zumal die Nachfrage nach Hortplätzen in einigen Regionen sehr begrenzt sein dürfte.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

23. Undifferenzierte Förderung des Baues von Kindertagesstätten

Kapitel 07 74

Das Land gewährt Kommunen als Bauträgern Zuwendungen pro Platz für den Bau von Kindertagesstätten, ohne deren finanzielle Leistungsfähigkeit oder die höchst unterschiedlichen Investitionsausgaben pro Platz zu berücksichtigen. Angemessene Kindertagesstättenplätze können mit Beträgen bis 25 000 DM pro Platz errichtet werden. Das Land sollte dies bei seiner künftigen Förderung berücksichtigen und die Bauträger entsprechend verstärkt beraten.

Die örtlichen Träger der Jugendhilfe haben eine ausreichende Anzahl von Plätzen in Kindertagesstätten für Dreijährige bis zum Schuleintritt zur Verfügung zu stellen. Die Landkreise als örtliche Träger haben in Niedersachsen diese Pflicht durch Vereinbarungen den Gemeinden übertragen, jedoch die Planungsverantwortung behalten.

Das Land fördert den Bau von Kindertagesstätten für Kinder bis zum Schuleintritt nach § 17 Niedersächsisches Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KITaG) und §§ 23, 44 LHO durch Zuwendungen. In der Praxis errichten vorwiegend Gemeinden die Bauten, die zum Teil nach Fertigstellung freien Trägern der Jugendhilfe zum Betrieb überlassen werden. Nach den Förderrichtlinien des Kultusministeriums werden Neubauten von Kindergärten mit einem Festbetrag bis zu 5000 DM je Platz gefördert.

Der LRH hat die Förderung stichprobenweise geprüft und dabei u. a. festgestellt, daß diese Zuwendungen vergeben werden, ohne daß das Land nach dem regionalen Bedarf, nach der Finanzkraft der kommunalen Bauträger und nach der Angemessenheit der Bauaufgaben differenziert.

Regionaler Bedarf

Bei den Bewilligungen unterscheidet das zuständige Landesjugendamt z. Z. nicht nach dem Versorgungsgrad der örtlichen Träger mit Kindertagesstättenplätzen. Vielmehr entspricht es allen Anträgen nach Begründung des örtlichen Bedarfs der Gemeinde und Bestätigung durch den Landkreis. Im Laufe der Jahre hat sich die Versorgung im Land mit Kindergartenplätzen in den einzelnen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten sehr unterschiedlich entwickelt. Von den Drei- bis Sechsjährigen sind zwischen ca. 38,1 v. H. bis 88,9 v. H. in Kindertagesstätten aufgenommen. Die durchschnittliche Gruppengröße, die höchstens 25 betragen darf, schwankt dabei zwischen 19,7 Kindern und 24,8 Kindern. Durch einen Vergleich der vorhandenen Plätze mit den aufgenommenen Kindern wird deutlich, daß nicht in jedem Falle von einem niedrigen Versorgungsgrad auf einen hohen Nachholbedarf geschlossen werden kann. Allerdings lassen sich durchaus Landkreise und kreisfreie Städte mit einem erheblichen weiteren Bedarf ausmachen, der noch durch Stellungnahmen der örtlichen Träger präzisiert werden kann. Im Hinblick auf die begrenzten Mittel sollten für künftige Förderungen auf Landesebene Prioritäten gebildet werden (vgl. Abschnitt V, Nr. 22 „Bedarf an Kindertagesstättenplätzen landesweit gedeckt“).

Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen als Bauträger wird bei der Förderung z. Z. nicht berücksichtigt. Stets ist der mögliche Höchstbetrag von 5000 DM pro Platz bei Neubauten zugrunde gelegt und als Zuwendung gezahlt worden. § 26 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) schreibt jedoch auch für diese Zuwendungen vor, „daß auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften berücksichtigt wird“. Das für den Finanzausgleich zuständige Innenministerium hat noch in einem Runderlaß aus dem Jahre 1992 in Anbetracht der „einschneidenderen finanziellen Belastungen“ auf die „besondere Bedeutung“ dieser Regelung im NFAG hingewiesen und eine differenzierte Förderhöhe nach der Leistungsfähigkeit der Kommunen gefordert. „Dabei sollten auch Extremfälle – keine Gewährung von Zweckzuwendungen bei finanzstarken Kommunen und Projektfinanzierungen zu 90 v. H. bei finanzschwachen Kommunen – nicht ausgeschlossen werden.“ Dies entspricht den §§ 23, 44 LHO, nach denen die Bewilligungsbehörde die Interessen der einzelnen Kommunen mit den von ihr in den Finanzierungsplänen eingesetzten Eigenmitteln gegenüber dem Landesinteresse abzuwägen hat, um die Notwendigkeit einer Landesbeteiligung beurteilen zu können.

Bei der Änderung der Förderrichtlinien für den Bau von Kindertagesstätten im Jahre 1993 hatte das Innenministerium zunächst auf eine Differenzierung nach dem NFAG „als Mußvorschrift“ bestanden. Auf den Einwand des Kultusministeriums, daß dies zumindest längerer Vorarbeiten bedürfe, hat es seine Bedenken „vorläufig“ zurückgestellt. Auch das Niedersächsische Landesjugendamt (NLJA) als Bewilligungsbehörde wollte 1993 die finanzielle Leistungsfähigkeit zumindest in der Weise berücksichtigen, daß später hinzutretende Fremdmittel nicht die zunächst im Finanzierungsplan eingesetzten Eigenmittel verringern, sondern die Landeszuwendung mindern. Dem ist das Kultusministerium jedoch mit dem Argument entgegengetreten, daß bei dieser Förderung im Hinblick auf die durchschnittlich schlechte Finanzlage der Kommunen ein Festbetrag gewählt worden sei, der ein möglichst einfaches Zuwendungsverfahren ohne eine Differenzierung nach finanzieller Leistungsfähigkeit erlaubt.

Der LRH hält es nach § 26 NFAG, §§ 23, 44 LHO für geboten, die Zuwendungen nach der Finanzkraft der kommunalen Bauträger zu differenzieren. Er hat ein arbeitssparendes Verfahren zur Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit aufgezeigt.

Begrenzung der Bauausgaben

Bei der Bemessung des Förderungsbetrags von bis zu 5000 DM je neu geschaffenen Platz ging das Kultusministerium von 20 000 DM bis 25 000 DM zuwendungsfähigen

Investitionsausgaben pro Platz aus. Nach den Unterlagen der Förderungen des Jahres 1994 schwankten die zuwendungsfähigen Investitionsausgaben pro Platz zwischen 14 538 DM bis 46 771 DM. Die vom LRH in eine stichprobenweise Erhebung einbezogenen Förderungen aus mehreren Jahren haben bei konventioneller Bauweise anrechnungsfähige Investitionsausgaben von 17 282 DM bis 45 539 DM ergeben. Für einen mit vorgefertigten Bauteilen errichteten Kindergarten sind lediglich 11 085 DM pro Platz investiert worden. Die Investitionsausgaben pro Platz streuten zwischen den Mindest- und Höchstsätzen in voller Breite.

Der Einfluß, den die Bauträger auf die Gestaltung ausübten, entschied sehr weitgehend über die unterschiedliche Höhe der Investitionsausgaben. Die Bauträger haben sich in der Regel vor der Einleitung der Planung häufig gemeinsam mit einem ausgewählten freien Architekten verschiedene in Betrieb befindliche Kindertagesstätten in der näheren, aber auch weiteren Umgebung angesehen. Sie haben dabei die Vorstellungen des Kindergartenpersonals sowie der sozialpädagogischen Fachkräfte des NLJA eingeholt, denen nach dem VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) auch die Aufsicht obliegt. Vielen Trägern ist dabei offensichtlich nicht hinreichend deutlich geworden, welche Forderungen des NLJA gesetzlich begründet und welche lediglich sozialpädagogisch wünschenswert waren. Die Bauträger haben sich auffallend oft, zum Teil bewußt, für einen gehobenen Standard sowohl in der architektonischen Gestaltung wie auch in der Materialwahl entschieden, weil etwas „Ordentliches“, „Vorzeigbares“, „Ansehnliches“ errichtet werden sollte. Die freien Architekten sind bereitwillig auf derartige Planungsvorstellungen der Bauträger eingegangen und haben fast immer die Wünsche der sozialpädagogischen Berater einfließen lassen. Auch die Beratungsergebnisse der Staatshochbauverwaltung haben sich darauf nicht kostenmindernd ausgewirkt. Selbst wenn die Bauträger keine Entscheidungen für gehobene Standards getroffen hatten, haben beauftragte Architekten kostenaufwendige Planungen vorgelegt, die die Wünsche aller Beteiligten berücksichtigten. Ohne auf kostengünstigere Lösungen zu drängen, haben die Bauträger dies vielfach bewußt oder als nicht mehr änderbar hingenommen. Dadurch sind aufwendige Fassadengestaltungen oder Dachformen gebaut, zusätzliche Raum- und Spielangebote eingeplant und aufwendige Konstruktionen gewählt worden, wie z. B.

- gebogene Brettschichtholzbinder anstelle schiefelechte,
- aufwendig konstruierte Oberlichtlaternen,
- begehbare Grasdachflächen,
- Wandfliesen mit zusammenfügbaren graphischen Motiven in den Waschräumen der Kinder,
- verflieste, in der Mitte des Kinderwaschraums angeordnete dreikantige Säulen mit an jeweils einer Wandfläche installiertem Kinderhandwaschbecken,
- verchromte Wand- und Dachauslässe für die Be- und Entlüftungsanlagen,
- größere als nach den gesetzlichen Vorgaben erforderliche Gruppenräume sowie zu hohe Mehrzweckräume.

Nach den Ermittlungen des LRH können mit Investitionsausgaben *bis* zu 25 000 DM pro Platz in *jedem* Fall angemessene Kindertagesstätten in Niedersachsen errichtet werden. Sie genügen den gesetzlichen Anforderungen nach dem KiTaG und sichern für die Kinder ein gutes Raum- und Spielangebot. Diese Feststellungen beziehen sich auf konventionelle Bauten; Verbilligungsmöglichkeiten durch vorgefertigte Bauteile sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Es bleibt den kommunalen Bauträgern im Rahmen ihrer Selbstverwaltung unbenommen, kostenaufwendige Kindertagesstätten zu errichten. Nach Auffassung des LRH sollte sich das Land angesichts seiner Finanzlage und im Hinblick auf §§ 23, 44 LHO bei seiner Förderung jedoch nur an den angemessenen Investitionsausgaben bis 25 000 DM pro Platz, von denen auch das Kultusministerium ursprünglich ausgegangen war,

orientieren. Bei höheren Investitionsausgaben sollte das Land von einer Förderung absehen. Jedenfalls erscheint eine Beteiligung des Landes an den Investitionsausgaben über 30 000 DM pro Platz unvertretbar, weil der Träger damit dokumentiert, daß er auch ohne die Förderung des Landes in Höhe von 5000 DM pro Platz angemessen bauen könnte.

Der LRH hält es darüber hinaus für zweckmäßig, daß das Land als überörtlicher Träger der Jugendhilfe ein Merkblatt zum Bau von Kindertagesstätten herausgibt, in dem zum einen nach dem KiTaG auf jeden Fall einzuhaltende Standards aufgeführt, zum anderen die sozialpädagogischen Empfehlungen knapp und übersichtlich dargestellt und im Anhang erläutert werden. Hierdurch könnte auch der sozialpädagogische Beratungsaufwand des Landes für die einzelnen Baumaßnahmen nicht unerheblich reduziert werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

24. Unzureichende Ausgestaltung einer Förderung zur beruflichen Eingliederung junger Menschen

Kapitel 07 72

Das Land finanziert die kommunale Aufgabe der beruflichen Eingliederung junger Menschen mit EU-Unterstützung, ohne hierzu ermächtigt zu sein, ohne die Kommunen hieran angemessen zu beteiligen und ohne einen hinreichenden Überblick über vergleichbare Angebote im Land zu haben.

Das Land finanziert seit 1989 „Regionale Arbeitsstellen zur beruflichen Eingliederung junger Menschen in Niedersachsen“ (RAN), seit 1995 mit Beteiligung der EU. Ihre Aufgabe ist es, „durch Formen aufsuchender und aktivierender Sozialarbeit junge Menschen, die sich schon weitestgehend zurückgezogen haben, wieder an die Berufs- und Arbeitswelt heranzuführen. Durch qualifizierte Fachkräfte werden die jungen Menschen, die lernbehindert oder sozial benachteiligt sind, angesprochen, zu berufsqualifizierenden Angeboten hingeführt, auf ihrem individuell abgestimmten Weg in die Arbeitswelt sozialpädagogisch betreut (Aufsuchen, Helfen, Beraten, Erarbeiten von abgestimmten Qualifizierungswegen)“ (vgl. Drs 13/1276, S. 16). Die Förderung wurde bis zum 31.12.1993 als Modell geführt und wird seither fortgesetzt und ausgeweitet. 1995 bestanden sieben RAN, weitere acht sind inzwischen eingerichtet worden. Das gegenwärtig in Anspruch genommene EU-Programm läuft bis zum 31.12.1999.

Die Aufgaben der RAN beruhen als Teil der Jugendsozialarbeit auf § 13 VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII). Danach sollen jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, ihre Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern. Die Angebote sollen mit anderen Maßnahmen, z. B. der Bundesanstalt für Arbeit, abgestimmt werden (vgl. § 13 Abs. 4 SGB VIII). Sachlich zuständig sind für diese Aufgaben nach § 85 Abs. 1 SGB VIII die örtlichen Träger der Jugendhilfe. Das sind in Niedersachsen die Landkreise und kreisfreien Städte sowie bestimmte kreisangehörige Gemeinden; sie erfüllen die Aufgaben innerhalb ihres eigenen Wirkungskreises. Dem Land als überörtlichem Träger obliegt nach § 85 Abs. 2 SGB VIII neben der Beratung der örtlichen Träger und Förderung der Zusammenarbeit u. a. die Förderung und Durchführung von Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe sowie von Maßnahmen, die den örtlichen Bedarf übersteigen. Eine nach § 15 SGB VIII vorgesehene landesgesetzliche Bestimmung über Inhalt und Umfang der Jugendsozialarbeit gibt es nicht.

Finanzierungsgrundlagen

Nach der sachlichen Zuständigkeitsregelung in § 85 Abs. 1 SGB VIII, der die Finanzierungszuständigkeit folgt, sind für diese Maßnahme der Jugendsozialarbeit die örtlichen Träger der Jugendhilfe zuständig. Die Modellphase, die eine finanzielle Zuständigkeit des Landes nach § 85 Abs. 2 SGB VIII begründen könnte, ist abgeschlossen. Auch erfüllen die Einrichtungen keinen über den Bereich des Trägers hinausgehenden Bedarf, was ebenfalls zu einer zulässigen Mitfinanzierung des Landes hätte führen können. Diese Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises haben die örtlichen Träger vielmehr selbst zu finanzieren. Die notwendigen Mittel hierfür hat das Land ihnen nach Artikel 58 NV durch Erschließung eigener Steuerquellen oder im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit – wie geschehen – durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Daneben besteht für die Gewährung von Zuwendungen kein Raum. Wenn es die Landesregierung für erforderlich hält, an der Erfüllung dieser kommunalen Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises ein „erhebliches Landesinteresse“ im Sinne des § 23 LHO durch den zusätzlichen Einsatz von Mitteln zu dokumentieren, bedürfte es hierfür einer besonderen landesgesetzlichen Ermächtigung. Das Kultusministerium will eine derartige Grundlage erst im Rahmen einer nächsten Novellierung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes bzw. des Jugendförderungsgesetzes „erwägen“. Dies reicht nicht aus.

Finanzierungsanteil der Träger

Träger der RAN sind teils Kommunen, teils private Dritte (z. B. Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen). Das Land finanzierte alle 1995 vorhandenen Einrichtungen mit EU-Unterstützung voll.

Nach den Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 LHO ist eine Vollfinanzierung von Projekten kommunaler Gebietskörperschaften ausgeschlossen. Eine Sonderregelung mit Einvernehmen des Finanzministeriums ist nicht getroffen worden und wäre auch bei dieser kommunalen Pflichtaufgabe nicht zu rechtfertigen, selbst wenn für Zuwendungen eine gesetzliche Grundlage geschaffen würde.

Da die Aufgabe den Kommunen obliegt, sie mit anderen wesentlichen Aufgaben der Jugendhilfe wie auch der Sozialhilfe im engen Zusammenhang steht und die Tätigkeit der RAN langfristig durch verminderte Jugendhilfe- und Sozialhilfearwendungen finanzielle Vorteile für die Kommunen bietet, muß ein erhebliches Eigeninteresse der Kommunen unterstellt werden. Dies sollte in einer mindestens 50 %igen finanziellen Beteiligung an den Ausgaben für die RAN zum Ausdruck kommen. Eine entsprechende Reduzierung der Förderhöhe hält der LRH auch im Hinblick auf die von der EU gebilligten Förderkonzeption des Landes für ratsam. Die Konzeption geht von einem flächendeckenden Netz dieser Einrichtungen aus.

Nach Mitteilung des Kultusministeriums ist bei neuen RAN in kommunaler Trägerschaft „jeweils von vornherein eine finanzielle kommunale Beteiligung als Fördervoraussetzung vorgesehen“. Die Höhe der Beteiligung bleibt jedoch offen. Darüber hinaus müßten die Kommunen im Hinblick auf ihre Pflichtaufgabe auch dann zur Finanzierung der RAN beitragen, wenn sie nicht selbst deren Träger sind. Wegen der Ausweitung des Programms wird das Ministerium Förderrichtlinien erarbeiten müssen.

Übersicht über Beratungstätigkeit auf Landesebene

Ein flächendeckendes Angebot mit RAN ist bei weitem nicht erreicht. Allerdings stellte der LRH fest, daß sich auch andere Institutionen um sozial benachteiligte junge Menschen im Sinne des § 13 SGB VIII kümmern. So fördert die Arbeitsverwaltung Kräfte in vorhandenen RAN sowie Mitarbeiter für entsprechende Aufgaben wahrnehmende Einrichtungen, auch in kommunaler Trägerschaft. Kommunen bemühen sich außer-

halb von RAN – schon zur Entlastung ihrer Sozialtats –, durch besonders eingesetzte Kräfte junge arbeitslose Menschen in das Erwerbsleben einzugliedern.

Eine Übersicht über die verschiedenen Aktivitäten im Lande besteht nicht. Es ist nicht einmal bekannt, in welchem Umfang und an welchen Orten die Arbeitsverwaltung in die konkrete Förderung eingetreten ist. Die nach § 13 Abs. 4 SGB VIII vorgegebene Abstimmung der Maßnahmen wird bisher lediglich durch Beiräte bei den Einrichtungen der RAN zu erfüllen versucht.

Das Kultusministerium hat nunmehr damit begonnen, die Beteiligung der Arbeitsverwaltung ermitteln zu lassen. Der LRH hält es darüber hinaus für geboten, vor einer Festsetzung der finanziellen Beteiligungsquote an den RAN für die nächsten Jahre, einen umfassenden Überblick über derartige Einrichtungen zu schaffen und mit der Arbeitsverwaltung möglichst verbindliche Absprachen über die Förderung zu erreichen. Dabei sollte auch geklärt werden, wieviele nationale Mittel (Bund, Land, Kommunen) letztlich für die Maßnahmen eingesetzt werden und ob aufgrund eines erweiterten Gesamtumfangs die EU-Förderung für diese Maßnahmen erhöht werden kann.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen. Das Kultusministerium hat jedoch mitgeteilt, es sei schon jetzt gelungen, die EU-Förderung weiter zu erhöhen.

25. Förderung des betreuten Jugendwohnens ohne Grundlage und Konzept Kapitel 07 72

Für die bisherige Förderung des betreuten Jugendwohnens fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Die Förderung könnte für Modellvorhaben fortgesetzt werden. Hierzu müßten Richtlinien erarbeitet werden, die den Modellcharakter sichern.

Das Land bezuschußt einige Maßnahmen freier Träger der Jugendhilfe unter der Bezeichnung „Betreutes Jugendwohnen“. Jährlich stehen hierfür ca. 255 000 DM zur Verfügung. Das betreute Jugendwohnen ist ein Teil der Jugendsozialarbeit nach § 13 VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII). Die Rechtsgrundlagen für die Förderung und die für die Jugendsozialarbeit festgelegten Zuständigkeiten sind im Beitrag „Unzureichende Ausgestaltung einer Förderung zur beruflichen Eingliederung junger Menschen“ (vgl. Abschnitt V, Nr. 24) im einzelnen dargestellt. Sie gelten auch hier. Danach kann jungen Menschen u. a. Unterkunft in sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen angeboten werden.

Die Förderungen des Landes waren ohne Richtlinien historisch gewachsen. Die Prüfung des LRH hat u. a. ergeben, daß

- es sich bei den geförderten Maßnahmen nicht um Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe gehandelt hat. Diese bedürften einer genauen Definition als Modell mit zeitlicher Befristung und vorgegebener Erfolgskontrolle,
- die Maßnahmen keinen überörtlichen Charakter gehabt haben,
- von den örtlichen Trägern der Jugendhilfe keine Stellungnahmen zu den jährlichen Förderungen eingeholt worden sind,
- auch Personen gefördert worden sind, die nicht sozial benachteiligt oder individuell beeinträchtigt waren,
- die Grenze von Jugendsozialarbeit zur Heimerziehung überschritten war.

Danach ist festzuhalten, daß eine Zuständigkeit des Landes zur Finanzierung dieser Maßnahmen nach § 85 Abs. 2 SGB VIII nicht besteht, weil es sich weder um Modellvorhaben noch um einen überörtlichen Bedarf handelt. Die Aufgabe obliegt den örtlichen Trägern der Jugendhilfe als Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises. Deren

Finanzierung wird im Rahmen des Finanzausgleichs sichergestellt. Eine spezialgesetzliche Ermächtigung, auf deren Basis das Land sich hieran über § 85 Abs. 2 SGB VIII hinaus beteiligen dürfte, existiert nicht. Selbst wenn es sie gäbe, läge ein Landesinteresse an einer Mitfinanzierung dieser Maßnahmen nicht vor, da sie zum Teil einen anderen Personenkreis erfassen und im übrigen, wie der LRH festgestellt hat, von örtlichen Trägern so wirksam unterstützt werden, daß Landesmittel entbehrlich sind. Wenn sich das Land an dieser kommunalen Aufgabe weiterhin beteiligen will, müßte hierfür eine neue Zielsetzung mit tragfähiger Grundlage geschaffen werden. Darüber hinaus hat der LRH eine Reihe von Anregungen zum Zuwendungsverfahren gegeben.

Das Kultusministerium will die bisherigen Maßnahmen nicht weiterfördern, sondern künftig in demselben Bereich nur noch ausgewiesene Modellvorhaben mit zeitlicher Befristung, Evaluation und Projektbeirat sowie Einrichtungen für sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte junge Menschen, die den örtlichen Bedarf übersteigen, fördern. Hierzu sollen Förderrichtlinien aufgestellt, die örtlichen Träger beteiligt und die Anregungen des LRH zum Förderverfahren berücksichtigt werden.

Entsprechende Richtlinien des Kultusministeriums bleiben abzuwarten.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr Einzelplan 08

26. Bau von Radwegen an Landesstraßen durch Gemeinden – kein Modell Kapitel 08 20

Das Land läßt von Kommunen Radwege an Landesstraßen bauen und durch sie im Regelfall zur Hälfte finanzieren, obgleich dies eine Landesaufgabe ist. Dabei ist die vom Land aufgestellte Dringlichkeitsliste unbeachtet geblieben; vielfach sind auf diese Weise Radwege gebaut worden, die keine Priorität hatten. Ferner sind in zahlreichen Fällen Gemeinden mit dem Bau und der Mitfinanzierung betraut worden, die so finanzschwach waren, daß sie bereits mit Bedarfszuweisungen unterstützt werden mußten.

Während bis zum Hj. 1988 für den Anbau von Radwegen an vorhandenen Landesstraßen ausschließlich Mittel für Maßnahmen bereitgestellt wurden, die „im Rahmen eines Radwegeprogramms zur Erhöhung der Verkehrssicherheit“ realisiert werden sollten, wurden erstmalig in dem Haushaltsplan für das Jahr 1989 auch Mittel für die sogenannten Modellradwege veranschlagt. In den Erläuterungen der entsprechenden Titelgruppe heißt es hierzu, daß in dem für den Radwegebau vorgesehenen Ansatz von 25 Millionen DM 500 000 DM „zur Erprobung neuer Finanzierungsmodelle (Modellversuch: Bau von Radwegen durch Dritte)“ enthalten seien. Mit dieser Zweckbestimmung wurden danach im Landeshaushalt alljährlich Mittel bereitgestellt, wobei sich deren Anteil für den Modellradwegebau ständig erhöhte. Waren es 1989 noch 2 v. H. und 1990 schon 23 v. H., so stieg der Anteil bis 1996 auf 78 v. H. der für den Radwegebau veranschlagten Mittel an (Nachtragshaushalt 1996).

Beim sogenannten Modellradwegebau verpflichten sich die Gemeinden oder Samtgemeinden gegenüber dem Land in einer Vereinbarung, Radwege an Landesstraßen zu planen, zu bauen und nach Fertigstellung (Abnahme der Baumaßnahme) das Eigentum an den Wegeflächen auf das Land zu übertragen. Das Land wiederum geht die Verpflichtung ein, den Kommunen im Regelfall 50 v. H. der Aufwendungen für den Grunderwerb, die Planung und die reinen Baukosten zu erstatten. Nach Übergabe der Radwege ist das Land allein für sie verantwortlich. Dies bedeutet, daß das Land von der Übernahme an die Radwege zu unterhalten und später ggf. zu erneuern sowie für die Verkehrssicherheit zu sorgen hat.

Der LRH hat sich bereits in einer Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 1990 kritisch mit dem Modellradwegebau auseinandergesetzt. Aufgrund eines Beitrags im Jahresbericht 1992 bat der Landtag die Landesregierung zu prüfen, welche Konsequenzen sich aus den damals dreijährigen Erfahrungen mit dem Modellradwegebau für den Radwegebedarfsplan und den generellen Ausbaustandard der Radwege an Landesstraßen ergäben. Im Juli 1994 antwortete das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, die bisher gesammelten Erfahrungen ließen erkennen, daß der Bau von Radwegen überdacht, die Planung und Ausführung geändert werden könne bzw. müsse. Der Landtag stellte daraufhin im August 1995 fest, daß trotz der damals fast sechsjährigen Erfahrungen mit dem Bau und der Finanzierung sogenannter Modellradwege immer noch kein Konzept für den zukünftigen Radwegebau entwickelt worden sei. Er sah aber im Hinblick auf eine erneute Prüfung des LRH in diesem Bereich von einer Weiterverfolgung dieser Angelegenheit ab.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr konnte dem LRH bei seiner erneuten Prüfung in den Jahren 1995/96 immer noch keine abschließende Bestandsaufnahme und Bewertung der Ergebnisse des Modellvorhabens vorlegen. Nach einer Laufzeit des Modellversuchs von sieben Jahren dürfte die Straßenbauverwaltung nunmehr hinreichende Erfahrungen gesammelt haben, um entscheiden zu können, wie der Radwegebau an Landesstraßen in finanzieller und technischer Hinsicht fortgeführt werden soll. Dabei sollten auch folgende Punkte bedacht werden:

Die Zulässigkeit des Baues und der Finanzierung von Radwegen an Landesstraßen durch Kommunen

Das Modellvorhaben wurde und wird in den Haushaltsplänen allein damit begründet, daß neue Finanzierungsmodelle erprobt werden sollen. Tatsächlich wurden aber auch Erfahrungen mit verschiedenen technischen Lösungen gesammelt. Hierzu hätte es jedoch keiner Übertragung des Baues auf die Gemeinden bedurft. Vielmehr hätte es nahegelegen, mit der Erprobung baulicher Varianten die zuständige Straßenbauverwaltung zu beauftragen.

Die „neuen Finanzierungsmodelle“ beschränkten sich bei den realisierten „Modellvorhaben“ darauf, daß die ausgewählten Kommunen die Radwege bauen und zur Hälfte finanzieren mußten. Ob es zweckmäßig ist, eine Landesaufgabe durch eine andere öffentlich-rechtliche Körperschaft erledigen und zur Hälfte finanzieren zu lassen, ist eine Frage, zu deren Beantwortung ein Modellvorhaben nichts beitragen kann.

Dies gilt auch für die Frage, die zunächst zu prüfen gewesen wäre, ob der Bau und die Finanzierung der Radwege durch Kommunen überhaupt rechtlich zulässig sind. Dies ist nach Auffassung des LRH nicht der Fall, da es hierfür an einer rechtlichen Grundlage mangelt.

Die Radwege an Landesstraßen sind Teil dieser Straßen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 des Niedersächsischen Straßengesetzes – NStrG –). Daher erstreckt sich die Straßenbaulast – das sind alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben (§ 9 Abs. 1 Satz 1 NStrG) – auch auf die Radwege. Da Träger der Straßenbaulast für Landesstraßen das Land ist (§ 43 Abs. 1 Satz 1 NStrG), ist es damit auch für den Bau von Radwegen an Landesstraßen zuständig. Die Übertragung der Bauaufgaben auf die Kommunen verstößt daher gegen die gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten.

Aus der Verantwortung des Landes für den Bau der Radwege an Landesstraßen folgt zugleich auch die Verpflichtung, diese Aufgabe zu finanzieren. Selbst wenn demnach die Straßenbauverwaltung des Landes die Radwege eigenverantwortlich gebaut und die Kommunen sich nur zur Mitfinanzierung verpflichtet hätten, wäre dies nicht zulässig gewesen. Nach dem Grundsatz der Konnexität der Aufgabenverantwortung und Ausgabentragung hat die Körperschaft, die nach der Kompetenzordnung für eine bestimmte Aufgabe zuständig ist, auch die Finanzmittel bereitzustellen. Dies gilt eindeutig im Verhältnis des Bundes zu den Ländern einschließlich seiner Kommunen (vgl. Artikel 104 a GG), muß aber entsprechend auch im Verhältnis der Länder zu den Kom-

munen gelten. Ebensovienig wie die Bundesbahn die Kommunen zur Finanzierung ihrer Aufgaben heranziehen kann (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.3.1989, Die Öffentliche Verwaltung 1989, 640) oder die Bundeswehr die Beibehaltung eines Standorts von einer Unterhaltung ihrer Liegenschaften durch die betreffende Gemeinde abhängig machen darf, kann es dem Land erlaubt sein, sich von Kommunen Hochschulen bauen zu lassen (siehe hierzu Abschnitt V, Nr. 21 „Finanzierung von Ausgaben für Hochschulen durch Kommunen“) oder sich – wie hier – Landesstraßen oder Teile von ihnen finanzieren zu lassen, solange diese Aufgabe den Gemeinden nicht gesetzlich übertragen ist. Der untrennbare Zusammenhang zwischen der Aufgabenverantwortung und der Pflicht zur Tragung der hieraus resultierenden Ausgaben ergibt sich auch aus Artikel 57 Abs. 4 und Artikel 58 NV. Wenn einerseits das Land für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zur Erfüllung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben zu sorgen hat, kann es andererseits nicht zulässig sein, daß sich das Land dadurch finanziell entlastet, daß es sich von den Kommunen Landesaufgaben finanzieren läßt mit der Folge, daß den Gemeinden unter Umständen dann die Mittel für die Erfüllung der eigenen Aufgaben fehlen.

Auch das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr konnte dem LRH keine Rechtsgrundlage für den Bau von Modellradwegen durch Gemeinden nennen. Es hat die Vereinbarungen zwischen den Kommunen und dem Land über den Bau dieser Radwege als „Ingenieurvereinbarungen“ bezeichnet, was den Charakter der Regelungen aber nicht trifft.

Unsicherheiten bei der Umsetzung der Modellvorhaben vor Ort

Daß das Land zwar nach dem NStrG für den Bau der Radwege an Landesstraßen grundsätzlich verantwortlich sein soll, dieses dann aber durch Vereinbarungen Gemeinden gegen eine teilweise Kostenerstattung die Aufgabe zeitlich befristet übertragen kann, wobei sich die Straßenbauverwaltung wiederum umfangreiche Mitwirkungsrechte vorbehalten soll, führte nach den Feststellungen des LRH vor Ort zu erheblichen Unsicherheiten über die Verantwortlichkeiten. So

- führte das Straßenbauamt Lingen trotz gegenteiliger Festlegungen in den Vereinbarungen die Planung und den Bau der Modellradwege, die Bauüberwachung und die Abrechnung so durch, als handele es sich um eine Maßnahme des Landes; der Beitrag der Kommunen beschränkte sich auf die Mitfinanzierung,
- griff das Straßenbauamt Nienburg massiv in die Baudurchführung der Kommunen ein; es forderte, daß die Kommunen den fachtechnischen Anweisungen der Leiter der jeweils zuständigen Straßenmeistereien Folge zu leisten hätten, führte aber ansonsten die Finanzierung des Landesanteils und die Abrechnung wie eine „Zuwendungsmaßnahme“ durch,
- erteilte das Straßenbauamt Celle Bediensteten, zu deren Hauptamt im Normalfall die Bearbeitung solcher Maßnahmen gelegen hätte, Nebentätigkeitsgenehmigungen,
- führte das Straßenbauamt Oldenburg-West in Einzelfällen im Namen und im Auftrag der Gemeinde das straßenrechtliche Verfahren für die Maßnahmen sowie den Bau, die Bauüberwachung und die Abrechnung der Modellradwege durch.

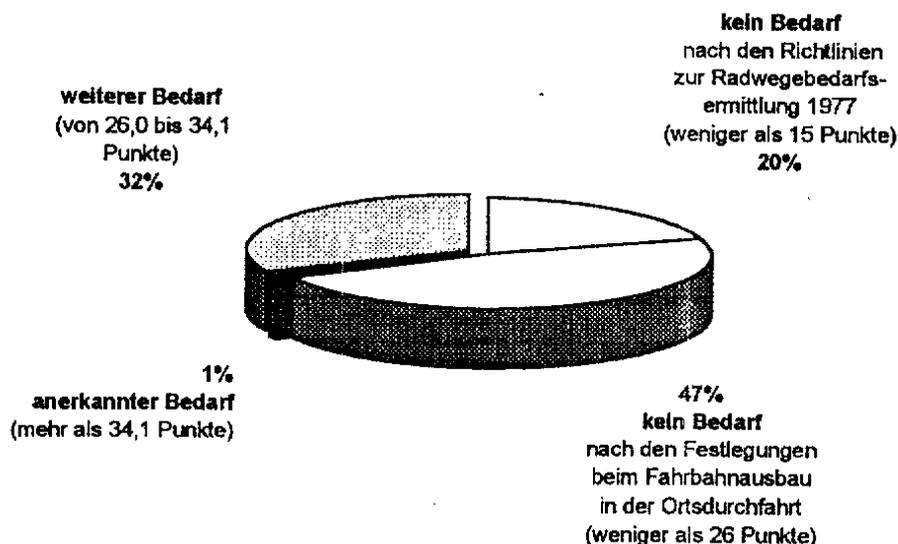
Vernachlässigung des Gesichtspunkts der Dringlichkeit bei der Auswahl der Modellvorhaben

Der Radwegebedarfsplan des Landes, der mit noch heute gültigem Runderlaß des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 20.1.1977 (Nds. MBl. S. 225) veröffentlicht und zuletzt 1985 fortgeschrieben wurde, geht davon aus, daß bei einer Dringlichkeit von weniger als 15 Punkten kein Radwegebedarf besteht. Zwar hält es auch der LRH generell für erstrebenswert, daß zur Erhöhung der Verkehrssicherheit die Radfahrer und Fußgänger vom allgemeinen Fahrzeugverkehr getrennt werden; we-

gen der Begrenztheit der Mittel ist aber die Festlegung von Prioritäten unabdingbar, um zunächst die dringlichsten Maßnahmen zu realisieren.

Auch die Antworten der Landesregierung in den letzten Jahren auf Kleine Anfragen zum Thema „Radwegebau an Landesstraßen“ haben immer wieder die Notwendigkeit eines Radwegebedarfsplans, der sich an der Dringlichkeit der Maßnahmen orientiert, zum Ausdruck gebracht. Bei Forderungen nach dem Bau eines Radweges verwies die Landesregierung auf die mangelnde Priorität des angesprochenen Radweges sowie die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Der Bedarfsplan ist demnach ein wichtiges Mittel der Steuerung des Radwegebaues an Landesstraßen; denn nur durch die Bewertung des Bedarfs können Finanzierungsmittel des Landes wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Eine Überprüfung der bisher gebauten Modellradwege ergab jedoch, daß auf diesem Wege die Frage der Dringlichkeit weitgehend in den Hintergrund gedrängt wurde. Ganz überwiegend wurden Wege gebaut, die im Radwegebedarfsplan des Landes nachrangig eingestuft waren und somit mittelfristig nicht realisiert werden sollten.

Aufteilung der Modellradwegmaßnahmen nach der Dringlichkeitsreihung des Landes aus dem Jahre 1985 (Bezugsgröße in km)



Bei Punktzahlen nach dem Radwegebedarfsplan 1985 unter 15 muß auch heute noch davon ausgegangen werden, daß nach den Kriterien der Bedarfsermittlung der Bau eines Radweges nicht erforderlich ist. Trotzdem sind nach den Feststellungen des LRH 47 Maßnahmen (ca. 20 v. H. der vom LRH ausgewerteten Maßnahmen) mit einer derart geringen Punktzahl gebaut worden. Bei einem mittleren Kostenansatz von rd. 190 000 DM pro km (Ermittlung 1990 bis 1994) ergibt dies ein Investitionsvolumen von rd. 26 Millionen DM für Radwegemaßnahmen, für die kein Bedarf bestand.

Auch wenn der Landesanteil an diesen Radwegen „nur“ rd. 50 v. H. beträgt, kann es nicht Ziel der Landesregierung sein, Radwege „ohne Bedarf“ zu bauen mit der Folge, daß diese langfristig unterhalten werden müssen, der vordringliche Bedarf unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit jedoch nicht befriedigt wird.

Bau von Modellradwegen von sogenannten Bedarfszuweisungsgemeinden

Gemäß § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 19.12.1995 (Nds. GVBl. S. 463) kann das Innenministerium bei einer außergewöhnlichen Lage und bei besonderen Aufgaben im Einzelfall Kommunen Bedarfszuweisungen bewilligen. Sie können finanzschwachen Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreisen gewährt werden, die trotz sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung bei Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten nicht in der Lage sind, ihren Haushalt auf Dauer auszugleichen und denen ohne die Gewährung von Bedarfszuweisungen ein Kassennotstand drohen würde.

Der LRH hat 132 Gemeinden bzw. Samtgemeinden ermittelt, mit denen Vereinbarungen über den Bau sogenannter Modellradwege geschlossen wurden. Davon erhielten 21 Gemeinden (d. h. rd. 16 v. H.) vom Land in den Jahren 1988 bis 1994 einmal oder sogar mehrmals Bedarfszuweisungen.

Daß der Haushalt der am Bau von Modellradwegen beteiligten Bedarfszuweisungsempfänger nicht mehr ausgeglichen werden konnte und diese Gemeinden am Rande eines Kassennotstands standen, dürfte auch darauf zurückzuführen sein, daß diese Kommunen freiwillig Lasten übernahmen, die nach dem Gesetz das Land zu tragen hatte.

Der LRH hält es nicht für hinnehmbar, daß das Land Gemeinden, die aus eigener Finanzkraft Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllen können, ermuntert, Mittel für Aufgaben bereitzustellen, für die das Land zuständig ist. Auf diese Weise kommen die Bedarfszuweisungen dem Land zugute. Dies ist insofern bedenklich, als die Mittel für die Bedarfszuweisungen der für den Finanzausgleich vorgesehenen Ausgleichsmasse entnommen werden und dort den Betrag schmälern, den die Kommunen erhalten, um ihre unterschiedliche Finanzkraft auszugleichen. Dieser Umstand gebietet es, bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen einen strengen Maßstab anzulegen und zu verhindern, daß die freiwillige Übernahme von Aufgaben des Landes durch extrem finanzschwache Gemeinden letztlich aus diesen Mitteln finanziert wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

27. Außenstände der Amtlichen Materialprüfanstalten Kapitel 08 13

Die Einrichtungen der amtlichen Materialprüfung haben es versäumt, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, daß Auftraggeber Leistungen des Landes rechtzeitig bezahlt haben. Dies hat zu Forderungsausfällen geführt.

Die Zentrale für Amtliches Materialprüfwesen in Niedersachsen (ZAMP) nimmt sämtliche Zuständigkeiten im Rahmen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens für den Geschäftsbereich der amtlichen Materialprüfung wahr. Sie erteilt aufgrund der ihr

von den fünf Amtlichen Materialprüfanstalten (MPA) übersandten Rechnungsausfertigungen (Sammel-)Annahmeanordnungen. Darin weist sie die Regierungsbezirksskassen (RBK) Hannover durch den Schlüssel „2“ jeweils an, ihr Geldeingänge durch eine Zahlungsanzeige mitzuteilen und säumige Schuldner zu mahnen. Zahlte der Schuldner trotz Mahnung nicht, erhielt die ZAMP danach von der RBK eine Rückstandsanzeige. Der ZAMP oblag es dann, „weitere Maßnahmen (Beantragung eines Mahnbescheides, Klageerhebung, Beauftragung eines Gerichtsvollziehers mit der Vollstreckung) ... zu treffen“, wie dies in Abweichung von dem üblichen Verfahren nach der Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 41.3 Satz 2 zu § 70 LHO zulässig ist. Die ZAMP ihrerseits übersandte den einzelnen MPA Kopien der Rückstandsanzeigen und unterrichtete sie zusätzlich durch monatlich erstellte Listen über deren noch offene Forderungen (sogenannte Offene-Posten-Listen), so daß die MPA bei ihren Auftraggebern für eine unverzügliche Bezahlung sorgen konnten. Anhand der Offene-Posten-Listen beobachtete die ZAMP die weitere Entwicklung. Blieben Schuldner weiterhin säumig, erteilte sie der RBK nach Absprache mit der jeweiligen MPA grundsätzlich eine Änderungsanordnung, durch die sie den Schlüssel „2“ „auf 0 setzte“. Mahnung und Vollstreckung richteten sich dann nach dem Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz; die RBK hatte nach erfolgloser (weiterer) Mahnung die Vollstreckung einzuleiten.

Von 1994 bis 1996 erzielten die fünf MPA durch Materialprüfungen insgesamt Einnahmen von jährlich mehr als 20 Millionen DM.

Die für alle fünf MPA für diese Jahre zum Quartalsende erstellten Offene-Posten-Listen weisen – ohne Berücksichtigung der Forderungen aus dem jeweils letzten Monat vor der Erstellung der Listen – Forderungen aus Materialprüfungen in folgender Höhe aus:

Liste vom	Offene Posten bis	1994 DM rd.	1995 DM rd.	1996 DM rd.
März/April	Februar	790 100	468 400	682 600
Juli	Mai	992 000	664 500	888 300
September/Oktober	August	922 200	899 300	1 139 100
Januar	November	777 400	576 300	914 400

Darin enthalten sind auch ausstehende Kostenvorschüsse gemäß § 7 Abs. 2 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG), die die MPA von ausländischen Auftraggebern vor allem in Höhe der voraussichtlich anfallenden Kosten, im übrigen aber auch für „die fortlaufende jährliche Überwachung von Firmen“ aufgrund von Überwachungsverträgen angefordert hatten. Nach den Ausführungen der ZAMP vom 17.1.1997 werden „die jährlichen Aufwendungen dieser Überwachungen ... jährlich zweimal abgerechnet. Dies geschieht zunächst mit Kostenvorschüssen, die am Beginn eines Jahres erstellt werden und etwa in Höhe von 50 % der geschätzten jährlichen Überwachungskosten liegen. Am Ende eines Jahres erfolgen dann die Schlußabrechnungen für die im Kalenderjahr erbrachten Leistungen“.

Bei fortlaufender jährlicher Überwachung aufgrund von Überwachungsverträgen erbrachten die MPA Leistungen aber auch dann, wenn die Kostenvorschüsse ausblieben. In diesen und in allen Fällen ohne Vorauszahlungsabrede sorgten die Einrichtungen der amtlichen Materialprüfung entgegen § 34 Abs. 1 LHO nur unzureichend für einen rechtzeitigen und vollständigen Eingang der Einnahmen.

Seit der Empfehlung des LRH, im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und zur Entlastung der ZAMP der RBK gemäß VV Nr. 41.3 Satz 1 zu § 70 LHO auch die Einziehung des jeweiligen Betrags nach erfolgloser Mahnung zu übertragen, verwendet die ZAMP grundsätzlich den Mahnschlüssel „0“, „so daß auch die Vollstreckung ohne jeden zeitlichen Verzug direkt durch die Regierungsbezirksskassen erfolgen kann“. Sie bezweifelte allerdings, ob dies „zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung und Entlastung der ZAMP und der Materialprüfanstalten führt“. Sie befürchtete vielmehr das

Gegenteil, da die MPA ihre Sammelanordnungen getrennt danach erstellen müßten, ob es sich um Auftraggeber handelt, bei denen im Falle der Nichtbegleichung des Kostenfestsetzungsbescheids direkt vollstreckt werden kann, oder um Auftraggeber, bei denen dies nicht der Fall ist (ausländische Auftraggeber, Behörden). Zudem fehlten in Kostenfestsetzungsbescheiden häufig die für eine Vollstreckung durch die RBK zwingend notwendigen Angaben. Sie ließen sich auch bei schriftlicher Auftragserteilung nicht immer aus den Schriftsätzen entnehmen.

Später räumte die ZAMP allerdings ein, daß der „geänderte Mahnschlüssel bei inländischen Forderungen ... sicherlich auch schon dazu beigetragen“ habe, „die Zahl der über den Fälligkeitstermin hinaus offenen Kostenfestsetzungsbescheide zu minimieren“. Der zuvor vorgetragene Verwaltungsaufwand habe sich nach Schwierigkeiten in der Anlaufphase weiter verringert, so daß sie im nachhinein ihre vorgetragenen Bedenken als nicht mehr so schwerwiegend ansehe.

Im übrigen sei zu berücksichtigen, daß die Offene-Posten-Listen noch Beträge aus Kostenfestsetzungsbescheiden gegenüber Auftraggebern enthalten, bei denen die Zwangsvollstreckung über die RBK bereits eingeleitet war, aber noch nicht zum Erfolg gebracht werden konnte. Das gleiche gelte für Konkursverfahren, soweit die Beträge noch nicht bis zur endgültigen Abwicklung des Konkurses befristet niedergeschlagen worden sind.

Nach Äußerung des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 19.3.1997 ist des weiteren zu berücksichtigen, daß

- „es häufig erst durch die langwierige Inanspruchnahme Dritter (Amtsgerichte, Einwohnermeldeämter) zu ladungsfähigen Anschriften kommt (z. B. Name des Geschäftsführers, Anschrift);
- Forderungen eher beglichen sind, als sie aus der Offene-Posten-Liste herausgenommen werden können (Laufzeiten RBK – ZAMP)“.

Seines Erachtens „verhalten sich die Materialprüfanstalten ... schon heute wie privatwirtschaftlich ausgerichtete Betriebe“.

Diese Auffassung teilt der LRH nicht.

Es ist nicht hinnehmbar, daß das Land ständig mit erheblichen Forderungsausfällen, Mahn- und Vollstreckungsaufwand sowie erhöhtem Zinsaufwand für die von ihm aufzunehmenden Kredite belastet ist. Nur soweit die MPA den Prüfungsbeginn tatsächlich vom Zahlungseingang abhängig gemacht haben, hat ein Zahlungsverzug nicht zu einer vermeidbaren Kreditaufnahme geführt.

Wirksame Abhilfe können nach Auffassung des LRH vor allem die MPA selbst schaffen, wenn sie sich rechtzeitig ein Bild von der Bonität und von der Zahlungsmoral ihrer Auftraggeber verschaffen und Leistungen an private Auftraggeber in Zweifelsfällen von geleisteten Vorauszahlungen abhängig machen.

Da die MPA unabhängig davon, ob sie – wie geplant – als Landesbetriebe gemäß § 26 LHO geführt werden oder nicht, künftig dem Wettbewerb mit anderen akkreditierten Prüfeinrichtungen öffentlicher und privater Träger ausgesetzt sind, müssen sie das Risiko einer Fehleinschätzung der Bonität und der Zahlungsmoral ihrer Auftraggeber selbst tragen und in ihre Preise einkalkulieren. Sie werden eigenverantwortlich zu klären haben, inwieweit sich Vorauszahlungen durchsetzen lassen oder wegen deren fehlender Akzeptanz Auftrags- und damit Umsatzeinbußen hinzunehmen sind, zumal Beitreibungen durch die RBK dann ausscheiden dürften. In jedem Falle werden die für die kaufmännische Leitung und die Kundenpflege Verantwortlichen der MPA durch andere geeignete Maßnahmen dafür sorgen müssen, daß die Auftraggeber die Leistungen der Landesbetriebe rechtzeitig bezahlen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

Umweltministerium
Einzelplan 15

28. Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der Gewerbeaufsichtsverwaltung
Kapitel 15 06

Seit 1979 ist die Gewerbeaufsichtsverwaltung nacheinander mit drei verschiedenen elektronischen Bearbeitungssystemen ausgestattet worden, ohne daß es bisher gelungen ist, die Vorteile der Informations- und Kommunikationstechnik voll auszuschöpfen. Während mittlerweile auch die in den Jahren 1991 bis 1994 beschaffte Hardwaregeneration technisch veraltet sein dürfte, mangelt es immer noch an einer verbindlichen Einführung einheitlicher Fachprogramme zur Unterstützung der Aufgaben der Gewerbeaufsichtsämter. Dies ist vor allem auf ein unzulängliches Projektmanagement des Umweltministeriums zurückzuführen.

Die Bemühungen, die Arbeit der Gewerbeaufsichtsverwaltung durch den Einsatz der EDV zu unterstützen, reichen weit zurück. So wurden schon ab 1979 Geräte zur Einführung der programmierten Textverarbeitung (Bitsy) beschafft. Obwohl Arbeitsgruppen, die aus Mitarbeitern der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter gebildet wurden, Texthandbücher für Fachanwendungen erstellt hatten, brachte der Einsatz der EDV nicht die erwarteten Rationalisierungsgewinne. Dies war nach den Feststellungen einer Unternehmensberatungsgesellschaft, die die Gewerbeaufsichtsverwaltung Mitte der 80er Jahre untersucht hatte, u. a. darauf zurückzuführen, daß ein ganzheitliches Informationsverarbeitungskonzept fehlte, die Hardwareausstattung unzureichend war und die vorhandenen Textsysteme nur zum Teil untereinander kompatibel waren.

Ab 1987 wurde dann das Bürokommunikationssystem M 32 eingeführt, das jedoch nicht – wie durch ein weiteres Gutachten belegt wurde – die erwarteten Erfolge brachte. Da dieses System zudem nicht mehr fortgeführt werden konnte, entschloß sich das nun zuständige Umweltministerium zu Beginn der 90er Jahre, die Gewerbeaufsichtsämter zur Unterstützung der Sachbearbeiter mit einer völlig neuen Hard- und Software auszustatten. In der Zeit von 1991 bis 1994 wurde die Ortsebene – nunmehr flächendeckend – mit insgesamt 465 Bildschirmarbeitsplätzen ausgerüstet.

Obgleich mittlerweile ein einheitliches Konzept für den IuK-Einsatz entwickelt worden war, wurde das jetzt zur Verfügung gestellte Potential immer noch nicht ausreichend genutzt. Dies führte im November 1993 zu einer Kleinen Anfrage (Drs 12/5731), in der die unzureichende IuK-Unterstützung des Innendienstes der Gewerbeaufsichtsbeamten und die nur bedingte Einsetzbarkeit des IuK-Systems angesprochen wurden. U. a. wurde gefragt, wann mit der Fertigstellung und Einführung der Anwenderprogramme zu rechnen sei. Diese Anwenderprogramme sollen die Vorgangsbearbeitung bei Aufgaben unterstützen, die weitgehend formalisiert ablaufen und mit einer geringen Anzahl von Schriftstücktypen erledigt werden können.

Das Umweltministerium antwortete (Drs 12/6065) hierauf im Februar 1994, daß die Hardware-Ausstattung im Vergleich zu anderen Bundesländern überdurchschnittlich sei; die Arbeitsplätze der Bediensteten seien zu etwa 80 v. H. mit PC ausgestattet. Die wichtigsten Fachanwendungen seien entwickelt und befänden sich im Testbetrieb; in der Zeit vom 1.7. bis 30.9.1994 würden sie endgültig eingeführt.

Der LRH stellte bei der Prüfung verschiedener IuK-Systeme im Jahre 1995 fest, daß die dritte Systemgeneration in der Gewerbeaufsichtsverwaltung Sach-, Entwicklungs-, Infrastruktur- und Arbeitsplatzkosten in Höhe von rd. 10,3 Millionen DM verursacht hatte. Allein für die Beschaffung der Hard- und Software in den Jahren 1991 bis 1994 wurden rd. 5,3 Millionen DM aufgewandt.

Wie sich bei einer späteren Prüfung zweier Gewerbeaufsichtsämter im Jahr 1996 ergab, war bis dahin vom Umweltministerium kein einziges Fachanwendungsprogramm verbindlich eingeführt worden. Der in der Antwort auf die Kleine Anfrage genannte zeitli-

che Rahmen für die verbindliche Einführung einheitlicher Fachprogramme war zum Zeitpunkt der Prüfung bereits zwei Jahre überschritten. Die Gewerbeaufsichtsämter setzten zu diesem Zeitpunkt immer noch den Testbetrieb der entwickelten Fachanwendungen fort, wobei sie vielfach die Programme entsprechend ihren eigenen Vorstellungen abwandelten. Eine einheitliche Programmpflege unterblieb. Einzelne Ämter entwickelten auch unabgestimmte „Insellösungen“, weil das Umweltministerium die Aufgabe des lenkenden und entscheidenden Projektmanagements nur unvollkommen wahrnahm.

Bei einer individuellen Umprogrammierung wird der Datenaustausch und eine Weiterverarbeitung der Daten behindert. Zudem wird durch die unabgestimmte, zum Teil parallele Um- und Nachprogrammierung in den Ämtern ein nicht vertretbarer Arbeitsaufwand verursacht. Eine kostengünstige Systempflege ist nicht gesichert. Keinesfalls darf es den einzelnen Ämtern überlassen sein, ob sie die mit hohen Kosten entwickelten Fachprogramme anwenden. Der LRH hat daher beanstandet, daß das Umweltministerium die einsatzfähigen Fachprogramme immer noch nicht verbindlich eingeführt hat.

Das Umweltministerium hat erklärt, daß der Testbetrieb der Programme erheblich langwieriger gewesen sei als geplant. Die Zustimmung des Hauptpersonalrats zur Einführung der bereits verwendungsfähigen Programme sei zwar mittlerweile eingeleitet; dieser habe sich aber bisher noch nicht in der Lage gesehen, der Anwendung der Fachprogramme zuzustimmen.

Die Änderungen der Fachanwendungsprogramme hätten die Ämter eigenmächtig vorgenommen. Das Ministerium habe sie darauf hingewiesen, daß dies unzulässig sei.

Der LRH hält es nicht für vertretbar, daß auf Veranlassung der jeweils zuständigen Ministerien – seit 1989 das Umweltministerium – mit einem hohen finanziellen Aufwand IuK-Systeme beschafft werden, ohne daß zugleich durch ein straffes und zielorientiertes Projektmanagement für einen zeitgerechten und effektiven Einsatz dieser Systeme gesorgt wird. Er erwartet, daß das Umweltministerium nunmehr mit Nachdruck seine Steuerungsfunktion wahrnimmt und unverzüglich die Voraussetzungen dafür schafft, daß die vorhandenen und erprobten Fachanwendungen eingeführt und in den Ämtern genutzt werden.

Frauenministerium

Einzelplan 16

29. Übermäßiger Verwaltungsaufwand bei Leistungen von Unterhaltsvorschuß Kapitel 16 02

Mehr als 70 v. H. der alleinerziehenden Mütter und Väter, die für ihre Kinder Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz erhalten, beziehen zugleich aus kommunalen Haushalten Sozialhilfe. Weil die Unterhaltsleistungen auf die Sozialhilfe angerechnet werden, bewirkt das Gesetz insoweit nicht die erwartete finanzielle Verbesserung. Den Kommunen entstehen für den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zusätzliche Kosten.

Der Abrechnungsverkehr zwischen Land und Kommunen verursacht erheblichen und verminderten Aufwand. Er wird noch erhöht durch eine gesetzlich nicht vorgesehene Geschäftsstatistik.

Zielsetzung des Unterhaltsvorschußgesetzes

Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschußgesetz – UVG –) vom 23.7.1979 in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.1.1994 (BGBl. I

S. 166) gibt alleinerziehenden Elternteilen für ihre noch nicht zwölf Jahre alten Kinder für die Dauer von längstens sechs Jahren einen Anspruch auf finanzielle Hilfen, wenn der andere Elternteil sich der Pflicht zur Zahlung von Unterhalt ganz oder teilweise entzieht, hierzu nicht oder nicht in hinreichendem Maße in der Lage ist, oder wenn er verstorben ist. Das Gesetz wird im Auftrag des Bundes von den Ländern ausgeführt. Die Leistungen werden je zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen. Die Unterhaltsansprüche der Berechtigten gehen auf das Land über, das die von den Unterhaltspflichtigen eingezogenen Beträge zur Hälfte an den Bund abzuführen hat.

Umsetzung des Unterhaltsvorschußgesetzes

In Niedersachsen haben sich die Zahlungen an die Berechtigten und die Erstattungen von den Unterhaltspflichtigen (auszugsweise) folgendermaßen entwickelt:

Jahr	Leistungen an die Berechtigten DM	Erstattungen von Unterhaltspflichtigen DM
1980	8 840 600	633 200
1984	18 809 500	4 866 500
1988	24 322 500	7 177 500
1992	32 322 900	9 646 400
1993	98 848 300	12 797 400
1994	125 381 900	20 238 400
1995	147 616 000	24 076 000

Die Leistungen an die Berechtigten steigen demnach stetig. Bemerkenswert ist nach der Gesetzesänderung 1992 – Erhöhung des Alters der zu berücksichtigenden Kinder von sechs auf zwölf Jahre und der Bezugsdauer von drei auf sechs Jahre – eine Verdreifachung und danach eine erhebliche jährliche Erhöhung. Die Erstattungsquote durch die Unterhaltspflichtigen lag zunächst bei etwa einem Drittel und ist nach der Gesetzesänderung auf ca. ein Sechstel zurückgefallen.

Für die Durchführung des UVG sind in Niedersachsen das Niedersächsische Landesjugendamt (NLJA) und die örtlichen (kommunalen) Jugendämter zuständig. Lt. der vom Bund zum 31.12.1994 erhobenen Geschäftsstatistik gab es 1994 in Niedersachsen 36 561 Zahlfälle. Wie die auf das Land hochgerechneten Erhebungen des LRH ergeben haben, erhielten die Antragsteller/innen in durchschnittlich mindestens 70 v. H. dieser Fälle auch Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Weil die Unterhaltsvorschußzahlungen als Einkommen auf die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG anzurechnen sind, bewirken die UVG-Zahlungen insoweit häufig nicht die erwartete finanzielle Verbesserung. Ein wesentliches Ziel des UVG, die schnelle und unbürokratische Bevorschussung von Unterhaltsleistungen, wird in diesen Fällen nicht erreicht; denn nach den Feststellungen des LRH wird die Leistung nach dem UVG auch nicht schneller berechnet und ausgezahlt als die Leistung nach dem BSHG. Diese Feststellungen decken sich mit den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofs aus den Jahren 1983 (bei einer niedersächsischen Stadt) und 1993 sowie dem Ergebnis einer Querschnittsuntersuchung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen 1994/95.

Allerdings entsteht den Kommunen mit der Durchführung des UVG erheblicher Verwaltungsaufwand. Auf der Basis der vom LRH erhobenen Daten bearbeitet eine Verwaltungskraft ca. 230 Unterhaltsvorschußfälle im Jahr. Somit sind allein für die Bearbeitung der rd. 25 000 Zahlfälle, die auf Sozialhilfeleistungen angerechnet werden, etwa 110 Verwaltungskräfte notwendig, die jährlich Kosten in Höhe von 12,1 Millionen DM verursachen. Auch wenn man berücksichtigt, daß in diesen Fällen ohnehin die Voraussetzungen zweier Leistungsgesetze geprüft werden müssen und dies gewollt ist, entsteht

den Kommunen durch die Bearbeitung selbständiger Anträge in unterschiedlichen Ämtern zusätzlicher Verwaltungsaufwand.

Auf entsprechende Hinweise des LRH hat das Frauenministerium, das das Sozialministerium und das Innenministerium beteiligt hat, die unterschiedlichen Zielsetzungen des UVG und des BSHG und insbesondere den familienpolitischen Ansatz des UVG betont: Das UVG sei in die Aufgaben des NLJA eingebunden und ermögliche es diesem, zum Wohl des Kindes tätig zu werden, was es allerdings auch ohne die Unterhaltsvorschußleistungen „in etwas anderer Reihenfolge“ zu tun habe. Zudem verweist es auf die Subsidiarität der Sozialhilfe.

Diese Argumentation räumt die Bedenken des LRH noch nicht aus. Es sollte geprüft werden, wie die „schnelle und unbürokratische“ Bevorschussung von Unterhaltsleistungen auch in Fällen gleichzeitiger Sozialhilfeberechtigung verwirklicht werden kann. Ziel sollte es sein, in den Fällen gleichzeitiger Sozialhilfeberechtigung den Verwaltungsaufwand zu vermindern.

Das Frauenministerium hat nunmehr angekündigt, gemeinsam mit dem Sozialministerium und den Kommunen Möglichkeiten zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands und zur Vereinfachung der Antragstellung prüfen zu wollen.

Zahlungsverkehr

Die zuständigen 62 Jugendämter der Landkreise und Städte verauslagen die Leistungen an die Unterhaltsberechtigten und fordern monatlich die ausgezahlten Beträge vom NLJA zur Erstattung an. Parallel dazu melden sie monatlich mit gesondertem Bericht die von den Unterhaltspflichtigen eingezogenen Beträge und überweisen diese an die Regierungsbezirksskasse Hannover (RBK). Das NLJA erteilt monatlich der RBK für die von den Jugendämtern angeforderten Erstattungsbeträge Auszahlungsanordnungen und fordert durch entsprechende Kassenanordnungen an die RBK (Einnahme) und die Bundeskasse Hannover (Ausgabe) den 50 %igen Bundesanteil ab. Bei Geldeingangsanzeige der RBK fertigt es Annahmeanordnungen für die von den Jugendämtern von den Unterhaltspflichtigen eingezogenen und an das Land zurückgezahlten Beträge, für jeden Regierungsbezirk eine Sammelannahmeanordnung und monatlich eine Auszahlungsanordnung für den abzuführenden 50 %igen Bundesanteil davon sowie eine entsprechende Annahmeanordnung hierzu für die Bundeskasse Hannover.

Der LRH hält dieses Verfahren für bei weitem zu aufwendig. Er hat dem NLJA Vorschläge zur Verfahrensvereinfachung gemacht, die im wesentlichen durch allgemeine Zahlungsanordnungen besondere Kassenanordnungen überflüssig machen und eine Aufrechnung der von den Kommunen zu erhaltenden und zu leistenden Beträge vorsehen.

Das NLJA beabsichtigt, das Abrechnungsverfahren umzustellen. Die Vorschläge sind noch nicht abschließend erörtert.

Statistik

Aufgrund von Erlassen des Bundes und des Landes werden jährlich etwa 30 statistische Daten, die bei den Jugendämtern im Geschäftsgang anfallen, manuell erfaßt und dem NLJA zugeleitet, das sie für das Land zusammenstellt und über das Frauenministerium dem zuständigen Bundesministerium übermittelt. Obwohl der Arbeitsaufwand für die Datengewinnung beträchtlich ist, liegt die dafür gemäß § 3 des Beschlusses des Landesministeriums über die Statistische Ordnung vom 11.10.1988 (Nds. MBl. S. 927) notwendige Zustimmung des Statistischen Landesausschusses nicht vor. Die Statistik ist zudem lückenhaft: So wird etwa weder die Wechselbeziehung zur Sozialhilfe erfaßt noch gibt sie Aufschluß darüber, in welchem Verhältnis Vorschußleistungen, die noch offene Forderungen des Landes und des Bundes darstellen, zu Ausfälligkeiten stehen.

Allerdings differenzieren die Jugendämter bei Bewilligung, Auszahlung und Nachweis auch nicht nach Vorschuß- und Ausfalleistungen, weil im Interesse der Unterhaltsberechtigten die Leistungsbewilligung Vorrang hat vor der Feststellung der Anspruchsberechtigung des Landes und der Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen. Die spätere Entscheidung hierüber dokumentieren die Jugendämter ausschließlich in den Einzelfallakten.

Der LRH hält es im Hinblick auf das Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungsführung für angezeigt, den Verwaltungsaufwand für die Statistik auf das notwendige Maß zu reduzieren. Er hat das Frauenministerium gebeten, die dazu erforderlichen Abstimmungen und Festlegungen mit dem Bund und den anderen Ländern einzuleiten und auf seine Beiträge in den Jahresberichten 1986 und 1993 (Drs 11/55, Abschnitt VI, Nr. 22, S. 64; Drs 12/4820, Abschnitt V, Nr. 13, S 57) und die dazu gefaßten Beschlüsse des Landtages (Drs 11/656, Nr. 35, S. 17; Drs 12/5384, Nr. 25, S. 13) über verwaltungsaufwendig erhobene Daten verwiesen.

Das Frauenministerium hält die Statistik in ihrer derzeitigen Form für unverzichtbar. Es hat nunmehr die Zustimmung des Statistischen Landesausschusses zur Führung der Geschäftsstatistik beantragt. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Hochbauten
Einzelplan 20

Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Einzelplan 06

30. **Einsparungsmöglichkeiten bei der Planung von Hochbaumaßnahmen**
verschiedene Kapitel des Einzelplans 20 und Kapitel 06 04

Bei der Prüfung der Pläne und Kostenberechnungen für die zu veranschlagenden Hochbaumaßnahmen des Landes hat der LRH festgestellt, daß die Staatshochbauverwaltung nicht immer die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet hat. Besonders bei Vorhaben, die aus prämierten Entwürfen eines Architektenwettbewerbs hervorgegangen sind, war in Einzelfällen der architektonische Aufwand unverhältnismäßig hoch.

Die Staatshochbauverwaltung hat vor der Veranschlagung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten Pläne und Kostenberechnungen aufzustellen und die Vorhaben zu erläutern. Diese Haushaltsunterlagen sind gemäß § 24 Abs. 3 LHO dem Landtag zur Einsicht vorzulegen.

In diesem Zusammenhang prüft der LRH stichprobenhaft die Unterlagen daraufhin, ob die geplanten Maßnahmen mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) vereinbar sind. Dabei richtet er sein Augenmerk im wesentlichen auf

- die Eignung des Grundstücks,
- die Erfüllung der funktionalen Anforderungen,
- die Gliederung des Baukörpers,
- die Materialwahl,
- die Planungs- und Kostenrichtwerte und
- die Kostenberechnung.

Der LRH versucht dabei auch die Folgekosten des geplanten Vorhabens zu bedenken. Falls nach seiner Auffassung die Staatshochbauverwaltung die o. g. Grundsätze nicht genügend beachtet hat, empfiehlt er, alternative Überlegungen im Rahmen der weiteren Planung anzustellen. Kann die Staatshochbauverwaltung die Bedenken nicht ausräumen, trägt der LRH sie dem Landtagsausschuß für Haushalt und Finanzen vor.

Ziel dieses Zusammenwirkens ist es, die Staatshochbauverwaltung in ihrer Bemühung zu unterstützen, Bauvorhaben wirtschaftlich und sparsam zu planen und zu bauen.

Dies ist nach Ansicht des LRH vor allem deshalb erforderlich, weil er bei verschiedenen Planungen feststellen mußte, daß die Staatshochbauverwaltung die Vorhaben architektonisch aufwendig und kompliziert geplant, Verkehrsflächen (Flure und dergleichen) zu großzügig bemessen und teure Materialien, sowohl für Fassaden als auch für den Ausbau, vorgesehen hatte. In diesen Fällen waren regelmäßig Architekten oder Sonderfachleute mit der Planung beauftragt worden, so daß sich die Verwaltung lediglich auf die Funktion des Bauherrn beschränkt hatte.

Die oben genannten kostenerhöhenden Faktoren trafen besonders dann zusammen, wenn die Haushaltsunterlage – Bau – (HU – Bau –) aus dem 1. Preis eines Planungswettbewerbs entwickelt worden war. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß bei Wettbewerben die architektonische und städtebauliche Wirkung im Vordergrund steht und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dabei leicht aus dem Blickfeld geraten.

Im folgenden sind Beispiele für die angesprochenen Feststellungen aus den letzten fünf Jahren aufgeführt:

Polizeidirektion Hannover, Umbau und Erweiterung, Hardenbergstraße 1

Das Vorhaben liegt zwischen dem Altbau und der Leine. Der zur Realisierung ausgewählte Entwurf ist als 1. Preis aus einem Architektenwettbewerb hervorgegangen. Die Hauptachse des Baukörpers ist als leichtgeschwungenes „S“ geplant mit mehreren, teilweise aufgeständerten Quertrakten, die einen künstlich zu schaffenden Wasserarm überspannen sollen. Der Baukörper ist stark gegliedert. Dies allein wirkt sich bereits kostensteigernd aus. Auch die S-Form der Gebäudeachse führt zu höheren Kosten im Vergleich zu einem gradlinigen Trakt.

Der Entwurf, der mit dem 2. Preis ausgezeichnet wurde, war gradlinig konzipiert. Bei ihm hatten die Architekten zudem auf die Schaffung eines künstlichen Wasserlaufs mit der dann notwendigen Aufständering verzichtet. Die bei ihm veranschlagten Kosten lagen um 12 Millionen DM unter den Gesamtkosten, die für die Realisierung des mit dem 1. Preis ausgezeichneten Entwurfs veranschlagt waren (ca. 120 Millionen DM).

Trotz der erheblichen Mehrkosten entschloß sich das Land – offenbar auch auf Drängen der Stadt –, den mit dem 1. Preis prämierten Entwurf in einzelnen Bauabschnitten zu verwirklichen. Der LRH hat u. a. vorgeschlagen, das Gebäude zu komprimieren, auf die Schaffung eines Wasserlaufs und – zumindest in Teilen – auf die Aufständering zu verzichten. Die Staatshochbauverwaltung nahm zwar einige Anregungen auf, die zu Raumreduzierungen (u. a. Verringerung der Verkehrsflächen) und verschiedenen Detailänderungen führten und die immerhin Einsparungen in Höhe von rd. 10 Millionen DM bewirkt haben sollen. Die Aufständering über einem künstlichen Wasserlauf wurde jedoch nicht in Frage gestellt, so daß weitere Einsparmöglichkeiten nicht realisiert wurden.

Universität Oldenburg, Hörsaalzentrum, Neubau

Der aus einem Architektenwettbewerb hervorgegangene Entwurf sieht einen Rundbau vor, in dem drei Hörsäle, das Foyer und verschiedene Nebenräume untergebracht sind.

Daran angebunden ist ein linearer Baukörper mit Seminarräumen, vorwiegend an einer Flurseite (1-Bund-Anlage).

Der LRH hat wegen der höheren Bau- und Folgekosten die Rundform des Hörsaaltrakts in Frage gestellt. Zudem hat er empfohlen, die Gebäudehöhe zu reduzieren, den Verglasungsumfang – insbesondere die 9,50 m hohe Glasfassade des Foyers – zu verringern, auf Blendarkaden vor dem Rundbau zu verzichten, die Cafeteria in das Gebäude einzubeziehen und den Seminartrakt in eine sogenannte 2-Bund-Anlage, d. h. mit Räumen an beiden Flurseiten, umzuändern. Außerdem bat er um Überprüfung verschiedener konstruktiver Details hinsichtlich ihrer Kostenauswirkung. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur als Nutzerressort und die Staatshochbauverwaltung stimmten der Reduzierung der Gebäudehöhe zu; ferner wollten sie prüfen, ob die Cafeteria in das Gebäude integriert werden könne. Weitere architektonische Änderungen lehnten sie jedoch ab. Die möglichen Einsparungen bei Berücksichtigung seiner Vorschläge hatte der LRH grob auf 2 Millionen DM geschätzt.

Neubau eines Zentrums für Unterwassertechnik

Für das Institutsgebäude wurde ein Treppenhaus geplant, das in seiner Art und Größe funktional nicht begründet war und zudem eine – wegen des sehr hohen Grundwasserstands aufwendige – Teilunterkellerung mit großen Verkehrs- und Funktionsflächen besaß, die nicht zwingend im Kellergeschoß angeordnet werden mußten.

Der LRH wies nach der Überprüfung der HU – Bau – auf Einsparungsmöglichkeiten hin und regte eine teilweise Überarbeitung der Planung an.

Es gelang der Staatshochbauverwaltung, Treppenhaus- und Kellerflächen unter Einhaltung des Raumbedarfs erkennbar zu reduzieren. Die zunächst für diese Bereiche veranschlagten Kosten (einschließlich der mit dem Kellergeschoß verbundenen Kosten für besondere Bauausführungen und besondere Installationen) konnten um rd. 700 000 DM verringert werden.

Neubaumaßnahmen für die Fachhochschule Ostfriesland in Emden

Mit der HU – Bau – planten und veranschlagten die beauftragten Architekten eine Gesamtanlage mit mehreren Gebäuden, Verbindungsbrücken in der Obergeschoßebene, umfangreiche Gracht- und Teichanlagen und eine aufwendige Neugestaltung von erst vor wenigen Jahren angelegten Freiflächen.

Nach Einsichtnahme in die HU – Bau – wies der LRH auf Einsparungsmöglichkeiten in den o. a. Bereichen hin. Seine Anregungen und Bedenken veranlaßten die Staatshochbauverwaltung, die Planung gemeinsam mit den Architekten grundlegend zu überdenken, die Gesamtanlage erheblich wirtschaftlicher zu gestalten und die Kostenberechnung zu überarbeiten.

Nachdem der LRH die bei Berücksichtigung seiner Empfehlungen erzielbaren Einsparungen zunächst „nur“ auf mehr als 2 Millionen DM geschätzt hatte, erreichte die Staatshochbauverwaltung durch die Neugestaltung (Zusammenlegung) von Baukörpern, Planungsänderungen im Außenbereich und die Überarbeitung der Kostenberechnung eine Minderveranschlagung für die Neubaumaßnahmen von rd. 4,7 Millionen DM.

Universität Oldenburg, Erweiterungsbau für die Arbeitsgemeinschaft „Systemforschung Regenerative elektrische Systeme“

Der Baukörper ist als lineare Anlage mit Nutzflächen vorwiegend an einer Flurseite (1-Bund-Anlage) geplant. Der Verkehrsflächenanteil von 1-Bund-Anlagen ist höher als bei 2-Bund-Anlagen (Räume an beiden Flurseiten).

Der LRH hat eine Komprimierung des Grundrisses vorgeschlagen. Falls die Verwaltung den Einsparungsvorschlag berücksichtigte, dürften sich Minderausgaben von rd. 180 000 DM ergeben.

Fachhochschule Nordostniedersachsen, Neubau für den Fachbereich „Automatisierungstechnik“ in Lüneburg

Die HU – Bau – wurde auf der Grundlage eines prämierten Wettbewerbsentwurfs erstellt. Nach Durchsicht der Planung und Veranschlagung stellte der LRH in mehreren Punkten erheblichen konstruktiven und gestalterischen Aufwand fest, wie z. B.

- die Aufständigung des Bibliothekstrakts,
- eine Teichanlage unterhalb desselben,
- die Abfangung von Obergeschossen an der Nord- und Südseite und
- eine dreigeschossige Eingangshalle (Höhe ca. 13 m) mit Treppen, Galerien und Brücken.

Der LRH wies ausdrücklich auf die Einsparungsmöglichkeiten hin und bat die Staatshochbauverwaltung um Berücksichtigung.

Die Bezirksregierung Lüneburg – Vorprüfungsstelle – ermittelte im Rahmen einer Prüfung der Ausführungsplanung nach Baubeginn, daß die Staatshochbauverwaltung die vom LRH angeregten Einsparungsmöglichkeiten nur zu einem sehr geringen Teil genutzt hat.

Der LRH wird die angesprochenen Sachverhalte ggf. im Rahmen einer abschließenden Prüfung der Baumaßnahme weiterverfolgen.

Würdigung

Die oben genannten Beispiele zeigen, daß die Staatshochbauverwaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer ausreichend beachtet hat. Sie hat sie gegenüber städtebaulichen und architektonischen Gesichtspunkten hintangestellt, ohne daß dies in allen Fällen zwingend geboten war.

Der LRH verkennt nicht, daß in Ausnahmefällen bei Landesbauten mit besonderer Funktion – insbesondere bei Repräsentationsbauten – architektonischen und gestalterischen Gesichtspunkten eine besondere Bedeutung zukommt und hier auch ein höherer Aufwand gerechtfertigt sein kann. Allerdings lassen sich auch bei einer besonders sensibel empfundenen städtebaulichen Situation angemessene architektonische Lösungen finden, die den üblichen Kostenrahmen nicht überschreiten müssen; denn anspruchsvolle Architektur muß nicht zwangsläufig zu höheren Kosten führen. Dies muß die Staatshochbauverwaltung stärker berücksichtigen. Vor allem auch in Anbetracht der Finanzlage des Landes ist ein überzogener Aufwand – unter Umständen mit weiteren Folgekosten –, wie ihn der LRH mehrfach festgestellt hat, nicht zu rechtfertigen.

Der LRH hat einen unvertretbar hohen gestalterischen Aufwand besonders dann festgestellt, wenn die Planungen auf prämierten Wettbewerbsentwürfen beruhten. Hier hat sich die Staatshochbauverwaltung offenbar Bindungen ausgesetzt gesehen, die sie davon abgehalten haben, auf eine wirtschaftlichere Lösung zu dringen.

Die Staatshochbauverwaltung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, daß der Architektenwettbewerb eine lange und bewährte Tradition habe und dieser zum festen Bestandteil der Baukultur geworden sei. Dies ist unbestritten. Der LRH teilt jedoch nicht die Auffassung der Verwaltung, daß die Entscheidungen über die Auslobung von Wettbewerben stets sorgfältig und kostenbewußt getroffen worden seien. Der LRH hat vielmehr wiederholt beanstanden müssen, daß die Staatshochbauverwaltung gerade bei Architektenwettbewerben ihre Funktion als Bauherrin, die auch die Aufgabe umfaßt,

auf eine wirtschaftliche Bauausführung zu achten, nicht hinreichend wahrgenommen hatte.

Daher hat er bereits in seinem Jahresbericht 1989 Vorschläge für die Durchführung von Architektenwettbewerben unterbreitet, um in diesem Bereich festgestellte Mängel in Zukunft zu vermeiden. U. a. hat er vorgeschlagen, schon bei der Formulierung der Auslobung dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit einschließlich der Folgekosten besonderes Gewicht beizumessen. Die Maßstäbe für Landesbauten müssen aussagekräftig und transparent dargestellt werden. Ferner hat der LRH gefordert, daß die Staatshochbauverwaltung jederzeit Herr des Verfahrens bleiben muß, da sie für die Entscheidung verantwortlich ist, welcher Entwurf realisiert wird. Wesentlich ist hier, daß schon bei der Besetzung des Preisgerichts eine ausreichende Einflußnahme der Staatshochbauverwaltung auf die Bewertung und Umsetzung der Entwürfe sichergestellt wird.

Der LRH sieht Veranlassung, hierauf erneut hinzuweisen.

Verschiedene Geschäftsbereiche

31. Neue Steuerungsinstrumente in der Haushaltswirtschaft

Neue Steuerungsinstrumente müssen die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern, zugleich jedoch das Budgetrecht des Landtages respektieren. Die Neuen Steuerungsinstrumente müssen sich auch sonst an den durch das Grundgesetz, das Haushaltsgrundsätzgesetz und die Niedersächsische Verfassung gezogenen Rahmen halten. Sie müssen weiter die Gesamtsteuerung des Haushalts durch das Finanzministerium ermöglichen. Diese Grenzen sind bisher nicht bei allen Modellversuchen eingehalten worden.

Der Bund, die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften suchen gegenwärtig im Rahmen umfassender Reformen der Verwaltung auch nach Wegen, die Anwendung des Haushaltsrechts und die Haushaltswirtschaft flexibler zu gestalten und die damit verbundenen Verwaltungsverfahren zu straffen. Soweit das gegenwärtige Haushaltsrecht nicht ausreicht, sollen Experimentierklauseln in den Haushaltsgesetzen (HG) oder Haushaltsvermerke in den Haushaltsplänen den Weg ebnen. Beim Bund, in fast allen Ländern und im kommunalen Bereich gibt es Pilotprojekte.

Eine der Ursachen für diese Bestrebungen dürfte in den gegenwärtigen finanziellen Engpässen der öffentlichen Hand zu sehen sein. Der erhöhte Zwang zum Sparen soll zu einer „schlankeren“ Verwaltung und zu mehr Wirtschaftlichkeit und einem effizienteren Mitteleinsatz führen.

Mit den Neuen Steuerungsinstrumenten, insbesondere durch ein modernes Rechnungswesen, sollen die Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung gestärkt, Sach- und Finanzverantwortung zusammengeführt und dazu Möglichkeiten einer flexibleren, dezentralen Haushaltsführung genutzt werden.

Vielfach wird aber die Meinung vertreten, diesen Bestrebungen stehe das angeblich „starre“ Haushaltsrecht entgegen; es müsse deshalb geändert werden.

Maßnahmen, Modellversuche und Projekte in Niedersachsen

Der *Haushaltsplan 1997/98* weist eine Reihe unterschiedlich ausgestalteter Maßnahmen und Modellversuche zur Budgetierung und Flexibilisierung aus. Das *HG 1997/98* enthält darüber hinaus weitere Ermächtigungen.

Landesbetriebe nach § 26 LHO

Das Land betreibt seit 1995 drei sogenannte Modellhochschulen (Universität Oldenburg, Technische Universität Clausthal, Fachhochschule Osnabrück) als Landesbetriebe nach § 26 LHO, die neben die seit längerem vorhandenen Einrichtungen dieser Art (Kliniken der Universität Göttingen, Medizinische Hochschule Hannover, Landeskrankenhäuser, Arbeitsverwaltung der Justizvollzugs-, Jugendstraf- und Jugendarrestanstalten, selbstbewirtschaftete Domänen) getreten sind. Die bisherige Abteilung Landesvermessung des Landesverwaltungsamts ist nunmehr in einen Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN)“ umgewandelt worden. Vorgesehen ist ferner das „Informatikzentrum Niedersachsen (IZN)“ für zentrale Aufgaben der Informations- und Kommunikationstechnik, in dem alle Verwaltungsrechenzentren zusammengefaßt werden sollen. Die Einrichtung weiterer Landesbetriebe wird untersucht.

Modellversuche

Der Haushaltsplan 1997/98 enthält für Modellversuche allgemeine Haushaltsvermerke für verschiedene Einzelpläne oder Kapitel, besondere Haushaltsvermerke für einzelne Titel sowie verbindliche und unverbindliche Erläuterungen.

Mit dem Modellversuch bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung wurde bei fünf von 24 Vermessungs- und Katasterbehörden der Ortsinstanz die Budgetierung eingeführt. Es sind zwei Einnahme- und zwei Ausgabebetitelgruppen gebildet worden. 20 v. H. bestimmter Mehreinnahmen verbleiben bei den in den Versuch einbezogenen Vermessungs- und Katasterbehörden, „um die erforderlichen Mehraufwendungen für diese Mehreinnahmen abdecken zu können“. Es wird ferner „die Möglichkeit eröffnet, losgelöst von der Jährlichkeit, erwirtschaftete und nicht verausgabte Haushaltsmittel dem nächsten Haushaltsjahr zuzuführen, um so die zweckmäßigste und damit wirtschaftlichste Lösung zum richtigen Zeitpunkt treffen zu können“ (vgl. Erläuterungen und Haushaltsvermerke zu Kapitel 03 03 Titelgruppen 62 bis 64 und 65 bis 67).

Im Geschäftsbereich des Innenministeriums gibt es ein weiteres, im Haushaltsplan nicht ausdrücklich als Modellversuch bezeichnetes Vorhaben zur Budgetierung innerhalb einer Behörde (vgl. Haushaltsvermerke zu Kapitel 03 05 Titel 511 01 und 811 01 sowie Titelgruppe 99): In der Bezirksregierung *Weser-Ems* haben einzelne Dezernate über die bisherige Titelverwaltung hinaus Budgetverantwortung erhalten.

Für die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung ist in einem besonderen Haushaltskapitel 08 31 ein Gesamtbudget festgelegt worden, das lediglich aus einer Einnahme- und einer Ausgabebetitelgruppe besteht. Verschiedene Bauausgaben sind in dem angestammten Kapitel 08 30 herkömmlich veranschlagt. Durch die verbindliche allgemeine Erläuterung zu Kapitel 08 31 sind u. a. folgende Ausnahmen vom Haushaltsrecht zugelassen:

- Die Mitwirkung des Finanzministeriums für die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen ist nicht erforderlich.
- Nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen gelten bis zur Verkündung des neuen HG weiter. Eine davon abweichende Regelung gilt nicht für diesen Modellversuch.
- Ausgabereste dürfen gebildet, übertragen und in Anspruch genommen werden. Die insoweit erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums gilt als erteilt.
- Abweichend von § 14 Abs. 1 Nr. 1 HG 1997/98 sind die Erläuterungen zu den Titeln der Gruppen 811 und 812 nicht verbindlich.

Ferner sind die Stellen der Angestellten und Arbeiter nicht in verbindlichen Stellenübersichten enthalten, sondern lediglich in einer unverbindlichen Erläuterung zu Titel 429 61 dargestellt. Bei diesem mit rd. 18 Millionen DM dotierten Titel mit der Zweckbestimmung „Nicht aufteilbare Personalausgaben für das etatisierte Personal“ sind die Vergütungen und Löhne zusammengefaßt. Daneben ist ein weiterer Titel 429 62 mit

der Zweckbestimmung „Nicht aufteilbare Personalausgaben für das nicht etatisierte Personal“ eingerichtet, bei dem rd. 39,9 Millionen DM veranschlagt sind.

Im Geschäftsbereich des *Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* wird ein Modellversuch „Wirtschaftliche und bedarfsorientierte Eigenverantwortung im Hinblick auf den Einsatz der Sachmittel“ durchgeführt. In den jeweiligen Kapiteln der Einzelpläne 09 (Landwirtschaft) und 10 (Landesforstverwaltung) sind die Ausgaben der Obergruppen 51 bis 54 bei jeweils einem Titel (Titel 546 01) zusammengefaßt veranschlagt. Im Einzelplan 09 sind sie übertragbar. Es dürfen Ausgabereste gebildet werden, die grundsätzlich zu 80 v. H. in das Folgejahr übertragen werden. Die Deckungsfähigkeit gilt auch für übertragene Ausgaben. Die Ausgaben sind nach der Haushaltssystematik zu buchen (vgl. die verbindlichen Allgemeinen Erläuterungen zu den Kapiteln der Einzelpläne 09 und 10).

Im Geschäftsbereich des *Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten* sind von der Flexibilisierung bei den Einnahmen der Titel 113 01 und die Gruppe 132, bei den Ausgaben die Hauptgruppen 4, 5 und 8 betroffen. Zugelassen ist eine erweiterte Deckungsfähigkeit und die Überschreitung der Ausgabeansätze in den Hauptgruppen 5 und 8 bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei den o. a. Einnahmetiteln. Bei den vom Modellversuch erfaßten Titeln dürfen Ausgabereste gebildet, übertragen und mit Einwilligung des Finanzministeriums ohne Anrechnung auf die Ausgabeansätze des Folgejahres in Anspruch genommen werden (vgl. die das Ministerium sowie die Gerichte und Staatsanwaltschaften betreffenden verbindlichen Erläuterungen in Abschnitt C des „Vorworts zum Einzelplan 11“ sowie Haushaltsvermerke und Erläuterungen in den verschiedenen Kapiteln).

Bei der *Gewerbeaufsichtsverwaltung* und bei der *Wasser- und Abfallwirtschaftsverwaltung* darf das Umweltministerium „nach Vorlage eines Konzepts für eine weitere Flexibilisierung bei der Inanspruchnahme der Haushaltsmittel mit Einwilligung des Finanzministeriums und des Ausschusses für Haushalt und Finanzen“ unter bestimmten Voraussetzungen „zur Erreichung einer wirtschaftlicheren Erfüllung der wahrzunehmenden Aufgaben geeignete Regelungen treffen“ (vgl. Haushaltsvermerke in den Kapiteln 15 06 und 15 50).

In der *Naturschutzakademie* dürfen die Ausgaben der Titelgruppe 66 (Kosten des Veranstaltungsbetriebs und der Forschung) bis zur Höhe bestimmter Mehreinnahmen überschritten werden. Ausgabereste dürfen gebildet, übertragen und in Anspruch genommen werden. Die insoweit erforderlichen Einwilligungen des Finanzministeriums gelten als erteilt (vgl. Haushaltsvermerk in Kapitel 15 23).

Regelungen des Haushaltsgesetzes 1997/98

Nach § 6 HG kann das Finanzministerium auf Antrag einer obersten Landesbehörde für bestimmte Bereiche der Verwaltung, die zur Durchführung von Modellversuchen geeignet sind, mit Zustimmung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtages zulassen, daß veranschlagte Ausgaben übertragbar sind, gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind oder bis zur tatsächlichen Höhe damit zusammenhängender Einnahmen überschritten werden dürfen, soweit erwartet werden kann, daß dadurch die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessert werden kann. Von den Bestimmungen des § 6 HG wird erstmals für einen Modellversuch im Bereich der Polizei Gebrauch gemacht.

§ 9 Abs. 5 HG enthält Regelungen über die sogenannte „Reformdividende“. Soweit über die vorgegebenen Einsparungen im Personalhaushalt weitere Haushaltsmittel eingespart werden, sind diese deckungsfähig mit Ausgaben für Aus- und Weiterbildung sowie für den Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnik. Die als deckungsfähig erklärten Ausgaben sind übertragbar, soweit sie für die genannten Zwecke verwendet werden.

Für alle Hochschulhaushalte werden nach § 13 Abs. 2 HG bei den Titeln der Hauptgruppen 5, 6 und 8 sowie in Titelgruppen auch der Hauptgruppe 4 „Ausgabereste gebildet und übertragen“. Davon dürfen Ausgabereste aus zweckgebundenen Einnahmen in voller Höhe, die übrigen „zunächst“ bis zu 1 v. H. der veranschlagten Ausgaben des Kapitels in Anspruch genommen werden. Entsprechendes gilt für nicht verwendete Ausgaben im Sinne des § 132 Abs. 3 Satz 4 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes. Die nach § 45 Abs. 4 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Inanspruchnahme der Ausgabereste ist nicht erforderlich.

§ 11 Abs. 1 HG enthält Regelungen für die Deckungsfähigkeit von sächlichen Verwaltungsausgaben der Hauptgruppe 5. § 13 Abs. 1 erklärt die Investitionsausgaben im Einzelplan 20 und im Kapitel 06 04 innerhalb von Titelgruppen für übertragbar und läßt zu, daß dort Verpflichtungsermächtigungen für deckungsfähig erklärt werden.

Ein weiteres großes Vorhaben der Landesregierung hat noch keinen Niederschlag im Haushaltsplan gefunden. Es ist vorgesehen, die Veranschlagung der Personalausgaben auf eine *Personalkostenbudgetierung* umzustellen. Nach dem bisherigen Verfahren bildete das Ist-Ergebnis des Vorjahres die Ausgangsbasis; zu erwartenden Stellenveränderungen wurde mit Durchschnittsbeträgen Rechnung getragen (vgl. im einzelnen die Allgemeinen Bemerkungen zur Veranschlagung der Personalausgaben im Haushaltsplan, S. 25 des Vorberichts). Nach dem inzwischen vorliegenden Konzept soll als neues Instrument das „Beschäftigungsvolumen“ als Grundlage für die „Personalmengensteuerung“ sowie für die Ermittlung des Personalkostenbudgets eingeführt werden. Das Beschäftigungsvolumen ist die jahresdurchschnittliche Beschäftigtenzahl, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte. Für jedes Kapitel soll ein Personalkostenbudget gebildet werden; es ist das monetär quantifizierte Beschäftigungsvolumen.

Grenzen, Risiken und Nebenwirkungen

Budgetrecht des Landtages

Die Verantwortung für den Haushalt des Landes obliegt dem Landtag. Er übt dieses Recht für jedes Jahr erneut aus, um mit dem Haushalt Politik gestalten und damit die für das Land wesentlichen Entscheidungen treffen zu können. Der Landtag veranschlagt die Einnahmen und legt Zweck, Höhe und zeitliche Verfügbarkeit der Ausgaben fest. Das Budgetrecht des Parlaments ist wesentlicher und unabdingbarer Bestandteil der Verfassung (Artikel 110 GG, Artikel 65 NV); es darf durch Neue Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung nicht beeinträchtigt werden.

Das Budgetrecht des Landtages wird aber insbesondere dann beeinträchtigt, wenn er die Zweckbestimmung der Ausgaben nicht mehr steuern kann. Ausgehend von Artikel 110, 112 GG bestimmt § 12 Abs. 4 des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG), daß alle Einnahmen nach dem Entstehungsgrund und alle Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen sind. Die darin enthaltenen Grundsätze der Spezialität und der Vollständigkeit haben auch Eingang in die NV gefunden (Artikel 65 Abs. 1). Diese Bestimmungen enthalten keine detaillierten Regelungen darüber, wie differenziert die Einnahmen und Ausgaben im einzelnen dargestellt werden müssen. Der Landtag muß jedoch in der Lage sein, den Haushaltsplanentwurf so zu beurteilen, daß er sachgerechte Entscheidungen über die Verwendung der Haushaltsmittel und die Prioritäten treffen kann.

Die Rechte des Landtages sind in der Regel noch gewährleistet, wenn die persönlichen und die sächlichen Verwaltungsausgaben in sich für deckungsfähig erklärt oder wenn diese, wie z. B. in den Einzelplänen 09 und 10 die Obergruppen 51 bis 54, im Wege der „Globalisierung“ in einem Titel veranschlagt werden. Die Zusammenfassung der sächlichen Verwaltungsausgaben in einem Titel, die sich z. B. auch in den Modellversuchen der Vermessungs- und Katasterverwaltung sowie der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung findet, ist auch zweckmäßig; denn die in der deutschen Verwaltungstradition entstan-

dene sehr weitgehende Titelaufteilung der für das bloße „Funktionieren“ der Behörden vorgesehenen Mittel erschwert die Haushaltsaufstellung und -ausführung ebenso wie die Beratungen im Landtag. Es muß aber sichergestellt sein, daß beim Haushaltsvollzug entsprechend den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung nach dem Gruppierungsplan gebucht wird, um den landesinternen Informationsbedarf zu befriedigen und die bundesweite volkswirtschaftliche und finanzpolitische Auswertung nicht zu gefährden. Unabhängig davon sollte allerdings eine Straffung der bundeseinheitlichen Haushaltssystematik angestrebt werden.

Das Budgetrecht des Landtages wird ausgehöhlt, wenn die Haushaltsmittel, mit denen der Landtag politische Entscheidungen treffen will, wie z. B. die Transferausgaben oder die Investitionsausgaben, unbegrenzt für deckungsfähig erklärt oder in die Budgetierung einbezogen würden. In diesen Bereichen soll insbesondere der Grundsatz der Einzelveranschlagung die Rechte des Parlaments stützen.

Grundgesetz, Haushaltsgrundsätzegesetz und Niedersächsische Verfassung

Das GG enthält eine Reihe haushaltsrechtlicher Grundentscheidungen, die in das aufgrund des Artikels 109 erlassenen HGrG Eingang gefunden haben. Dieses Gesetz enthält bindende Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Neue Steuerungsinstrumente müssen sich daher im Rahmen des GG und damit des HGrG halten. Das schließt nicht aus, das HGrG zu ändern, wenn es sich als notwendig erweisen sollte und dadurch die wesentlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine ordnungsmäßige und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft nicht in Frage gestellt werden.

In Übereinstimmung mit dem Grundgesetz sind wesentliche haushaltsrechtliche Grundsätze in die NV aufgenommen:

- Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.
- Über- und außerplanmäßige Ausgaben setzen unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf voraus und sind im Hinblick auf die jeweilige Höhe begrenzt.
- Die Kreditaufnahme darf eine Obergrenze nicht überschreiten.
- Die Landesregierung hat gegenüber dem Landtag Rechnung zu legen. Die Prüfung der Rechnung obliegt dem unabhängigen LRH. Sie ist Voraussetzung für das Entlastungsverfahren.
- Der LRH hat das umfassende Recht zur Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes.

Die haushaltsrechtlichen Regelungen der Verfassung „dienen dem Ziel“, wie es ein Arbeitsausschuß der Finanzministerien formuliert hat, „einerseits die finanzielle Belastung der Bürger so gering wie möglich zu halten und andererseits mit den vorhandenen Mitteln für die Bürger eine effektive Leistung zu erbringen. Dieses verpflichtet den Staat, in Verantwortung vor seinen Bürgern seinen Aufwand so gering wie möglich zu halten und hierzu alle Möglichkeiten zur Effektivierung der Verwaltung zu nutzen“.

Die durch das GG, das HGrG, die NV und die LHO gezogenen Grenzen sind nicht bei allen Modellversuchen eingehalten worden.

Wirtschaftlichkeit

Die Einführung Neuer Steuerungsinstrumente zur Flexibilisierung der Anwendung des Haushaltsrechts und der Haushaltswirtschaft darf kein Selbstzweck sein. Vielmehr muß untersucht werden, ob Mängel vorhanden sind, worin die Ursachen für diese Mängel liegen und welche Maßnahmen erforderlich sind, um diese Mängel zu beheben.

Es ist unabdingbar, daß durch die einzelnen Vorhaben „die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessert wird“, wie es § 6 HG 1997/98 für neue Maßnahmen ausdrücklich voraussetzt. Dies ist bei manchen Vorhaben, wie z. B. bei der geplanten Personalkostenbudgetierung, noch nicht erkennbar. Da die erwartete

Wirtschaftlichkeit dieses Vorhabens im Hinblick auf den voraussichtlichen hohen Verwaltungsaufwand nicht hinreichend belegt ist, sollte es auf keinen Fall sofort für die gesamte Landesverwaltung eingeführt, sondern seine Eignung und Wirtschaftlichkeit modellhaft erprobt werden.

Für *jeden* Modellversuch muß vor seinem Start untersucht werden, ob seine Umsetzung erwarten läßt, daß die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessert werden. Es ist dann aber auch geboten, durch begleitende und abschließende Erfolgskontrollen die Wirtschaftlichkeit der erprobten Steuerungsinstrumente nachzuweisen, bevor diese auf Dauer eingeführt werden. Die Erfolgskontrolle muß sich auch auf die nichtmonetären Vor- und Nachteile erstrecken.

Gesamtwirtschaftliche Funktionen des Haushalts

Nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft haben Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten (§ 1 Satz 1). Um dies zu ermöglichen, war ein wesentliches Ziel der Haushaltsreform Ende der 60er Jahre die Einführung einer in Bund und Ländern einheitlichen Haushaltssystematik, die auch mit der Haushaltssystematik der Kommunen abgestimmt ist. Der Gruppierungsplan und der Funktionenplan berücksichtigen bei der Ordnung der Einnahmen und Ausgaben die ökonomischen Gesichtspunkte der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die einheitliche Darstellung der öffentlichen Haushalte soll

- die haushaltsmäßigen Erfordernisse bei Aufstellung, Ausführung und Abschluß des Haushalts berücksichtigen,
- den wirtschaftspolitischen Gehalt des Haushalts und die Wirkungen der finanzpolitischen Entscheidungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und auf den Konjunkturablauf ausweisen sowie zeigen, in welchen Größenordnungen sich die Verflechtungen mit der Volkswirtschaft bewegen,
- Auskunft darüber geben, in welchem Umfang einzelne öffentliche Aufgaben (Funktionen) erfüllt werden

(vgl. Vorbemerkungen zu den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Niedersachsen).

Neue Steuerungsinstrumente müssen diesen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragen. Die Veranschlagungspraxis bei den niedersächsischen Modellvorhaben ist so unterschiedlich, daß bereits innerhalb des Landes der Überblick erschwert ist. Ein Vergleich mit den anderen Ländern ist in manchen Bereichen nur noch bedingt möglich. So werden zum Teil die persönlichen und die sächlichen Verwaltungsausgaben in je einem Globaltitel mit der Zweckbestimmung „Nicht aufteilbare ... Ausgaben“ zusammengefaßt, der zudem nicht immer die gleiche Titelnnummer trägt. Bei einer derart weitgehend zusammengefaßten Veranschlagung muß auf jeden Fall beim Haushaltsvollzug nach dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Gruppierungsplan *gebucht* werden, um den landesinternen Informationsbedarf zu befriedigen und die bundesweite volkswirtschaftliche und finanzpolitische Auswertung nicht zu gefährden.

Es sollte jedoch angestrebt werden, die bundeseinheitliche Haushaltssystematik zu straffen; dies gilt insbesondere für die traditionell weit gefächerte Aufteilung der Hauptgruppe 5. Hierzu könnte der Modellversuch des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entsprechende Erkenntnisse liefern.

Einzelne Formen der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln

● Übertragbarkeit

Kraft Gesetzes sind Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Andere Ausgaben können für übertragbar erklärt werden, „wenn sie für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bestimmt sind und wenn die

Übertragbarkeit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel fördert“ (§ 15 Abs. 1 HGrG, § 19 Abs. 1 LHO). Der Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung zählt zu den Haushaltsgrundsätzen, die sicherstellen sollen, daß die Haushaltsgestaltung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für einen demokratischen und föderativen Rechtsstaat nicht zuwiderläuft. Er soll z. B. sicherstellen, daß die veranschlagten Mittel auch nur für die vorbestimmten Zwecke im *laufenden Haushaltsjahr* ausgegeben werden dürfen. Die für den Einzelfall mögliche Durchbrechung des Haushaltsgrundsatzes darf immer nur die Ausnahme sein.

Zudem führt die Bildung von Ausgaberesten aus übertragbaren Haushaltsmitteln zu einem „Schattenhaushalt“, der um so größer und damit problematischer ist, je mehr von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird. Für verschiedene Modellvorhaben ist die Übertragung unmittelbar durch Haushaltsvermerk zugelassen, ohne daß es des in § 45 LHO vorgeschriebenen Verfahrens bedarf. So ist bestimmt, daß „nicht verbrauchte Ausgaben den Ausgaben für das nächste Haushaltsjahr zuwachsen“ und „dadurch eintretende Mehrausgaben geleistet werden dürfen“ (Kapitel 03 03) und daß „Ausgabereste gebildet, übertragen und in Anspruch genommen werden dürfen“ und „die insoweit erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums als erteilt gilt“ (Kapitel 08 31). Bei allen derartigen Regelungen ist die aus gutem Grund notwendige Einwilligung des Finanzministeriums nicht mehr vorgesehen. Das Finanzministerium muß aber für Deckung sorgen. Es besteht die große Gefahr, daß dies dem für die Gesamtsteuerung des Haushalts verantwortlichen Finanzministerium nicht mehr gelingt.

- Landesbetriebe

Eine Weiterentwicklung der Globalisierung ist die Einrichtung von Landesbetrieben nach § 18 Abs. 1 HGrG, § 26 LHO. Im Landshaushalt reduziert sich die Veranschlagung auf Zuführungen und Ablieferungen. Der Wirtschaftsführung des Betriebs liegt ein Wirtschaftsplan mit einer von der Haushaltssystematik abweichenden Kontierung zugrunde, dessen Ansätze in der Regel weitgehend deckungsfähig sind; insoweit werden auch die Ziele der Flexibilisierung erreicht.

Welche weiteren Teile der Verwaltung als Landesbetriebe in Betracht kommen, bedarf näherer Untersuchung und ggf. einer Erprobung. Zu denken wäre an bereits jetzt betriebsähnlich organisierte Verwaltungen und Einrichtungen sowie Verwaltungen, die Leistungen anbieten und dabei ggf. sogar im Wettbewerb stehen.

Es muß allerdings sichergestellt werden, daß die in den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe veranschlagten Mittel und Stellen den in den Übersichten zum Haushaltsplan (§ 14 LHO) und zur Haushaltsrechnung (§ 85 LHO) enthaltenen Summen hinzugerechnet werden, um ein falsches Bild über die Landesfinanzen zu vermeiden. Darauf hat der LRH immer wieder hingewiesen.

- Budgetierung

Mit der „Budgetierung“ soll erreicht werden, daß die einzelnen Behörden eines Verwaltungszweigs oder die Organisationseinheiten einer größeren Behörde oder Einrichtung für ihre Finanzen selbst verantwortlich sind. Das System dürfte den sogenannten Profitcentern in der Wirtschaft nachgebildet sein. Wesentliche Merkmale sind vorher festgelegte Leistungen einer Organisationseinheit und in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmter Mitteleinsatz.

Der Investitionsbereich – insbesondere soweit es sich nicht etwa nur um Büroausstattungen und dgl., sondern z. B. um Baumaßnahmen handelt – wird von der Budgetierung ganz oder zumindest weitgehend ausgenommen werden müssen. Das ist einerseits wegen der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmeobergrenze, andererseits wegen der in der Investitionssteuerung liegenden Lenkungsfunction höherer Instanzen der Verwaltung notwendig. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß man den Investitionsbegriff ggf. anders faßt, indem z. B. die willkürlich gezogene und nicht mehr zeitgemäße Veranschlagungsgrenze von 10 000 DM wesentlich erhöht wird.

- Bindung an Stellenübersichten

Bei der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung gibt es derzeit nur Stellenpläne für die Beamten. Stellenübersichten für Angestellte und Arbeiter sind nicht mehr vorhanden. Deren Stellen sind lediglich in Form einer Erläuterung zu Kapitel 08 31 Titel 429 61 dargestellt. Damit besteht keine Bindung mehr an die Zahl der Stellen und die Vergütungsgruppen. Die Vergütungen für das sogenannte „etatisierte Personal“ sind bei einem Titel, für das „nicht etatisierte Personal“ bei einem zweiten Titel veranschlagt. Auf diese Weise ist nicht mehr erkennbar, worin eigentlich der Unterschied liegen soll.

Es muß auch dringend davor gewarnt werden, die Bindung an Stellenpläne und Stellenübersichten aufzuweichen oder langfristig sogar aufzugeben. Das Personal der öffentlichen Verwaltung ist – wie die Beamten – auf Lebenszeit angestellt oder – wie die auf unbestimmte Zeit beschäftigten Angestellten und Arbeiter – nach Ablauf bestimmter Zeiten unkündbar. Aus dem Budgetrecht des Landtages folgt, daß die Verwaltung nur dann eine so langfristige Bindung eingehen darf, wenn sie dazu ausdrücklich ermächtigt ist. Dies geschieht durch die Ausbringung entsprechender Stellen, die insoweit der Verpflichtungsermächtigung bei Sachmitteln entspricht. Aus diesen Gründen hat der LRH seit Jahren darauf hingewiesen, daß Personal für Daueraufgaben nicht aus Titelgruppen bezahlt werden darf. Mit dem Wegfall oder der Aufweichung der Bindung an die Stellenpläne und Stellenübersichten würden eine Ungleichbehandlung und der Trend zu höherwertigen Stellen vorprogrammiert.

Ferner muß sichergestellt sein, daß das Land eine Übersicht behält, welche Mitarbeiter in welchen Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen vorhanden sind. Daher muß zumindest das „etatisierte Personal“ in die Zusammenstellungen über die vorhandenen Stellen aufgenommen werden.

Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling

Die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt die haushaltswirtschaftlichen Veranschlagungs- und Bewirtschaftungssysteme. Sie ist in Landesbetrieben mit kaufmännischer doppelter Buchführung unverzichtbar. Sie kann auch neben der kameralistischen Buchführung insbesondere für solche Verwaltungszweige zweckmäßig sein, die Leistungen nach außen erbringen oder für die innerhalb der Landesverwaltung eine Nachfrage besteht. Vor der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sind die Notwendigkeit, die inhaltliche Ausgestaltung, aber auch die damit verbundenen Kosten zu untersuchen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist in der Regel ohne ein Controlling-System nicht sinnvoll. Controlling ist ein Instrument zur Unterstützung der Verwaltungsführung; es sorgt für Transparenz im Verantwortungsbereich der Führungskräfte.

Fazit

Nicht alles, was neu ist und von außen kommt, ist von vornherein für die öffentliche Verwaltung geeignet oder wirtschaftlicher als das, was sich in jahrelanger Übung entwickelt hat. Die für Unternehmen mit ihrer gegenüber der öffentlichen Verwaltung völlig anderen Zielsetzung entwickelten Regeln und Instrumente der Betriebswirtschaft können für eine Übertragung auf die öffentliche Verwaltung geeignet sein. Das setzt aber sorgfältige Untersuchungen und Erprobungen voraus. Die Verwaltung sollte Neue Steuerungsinstrumente erst dann endgültig einführen, wenn die Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Modellversuchen gründlich geprüft und kritisch bewertet worden sind. Die Neuen Steuerungsinstrumente müssen die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern, das Budgetrecht des Landtages respektieren, sich auch im übrigen an die durch das GG, das HGrG und die NV gezogenen Grenzen halten und die Gesamtsteuerung des Haushalts durch das Finanzministerium ermöglichen. Dies ist bisher nicht bei allen Modellversuchen gegeben.

32. Begünstigung freigestellter Personalratsmitglieder in Stufenvertretungen

Freigestellte Personalratsmitglieder in Stufenvertretungen erhalten gemäß § 37 Abs. 2 Satz 1 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz zeitlich unbegrenzt Reisekostenvergütungen für die täglichen Fahrten zwischen ihrer Wohnung und dem Sitz der Geschäftsstelle ihrer Stufenvertretung. Diese Regelung stellt sie besser als die freigestellten Mitglieder von Stufenvertretungen im Bund und anderen Ländern sowie als alle Bundes- und Landesbediensteten, die längere Zeit hindurch außerhalb ihrer „Stamm“-Dienststelle Dienst leisten müssen.

Nach § 37 Abs. 2 Satz 1 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz (Nds. PersVG) erhalten Mitglieder des Personalrats – insoweit entsprechend den Regelungen in anderen Bundesländern und in § 44 Abs. 1 Satz 2 des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG) – für Reisen in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Reisekostenvergütungen nach den Vorschriften des Reisekostenrechts. In Niedersachsen gilt dies allerdings ausdrücklich mit der besonderen „Maßgabe, daß Dienort der Sitz der Dienststelle oder der Schule ist, der das Personalratsmitglied angehört“.

Mitglieder von Schwerbehindertenvertretungen besitzen gemäß § 26 Abs. 3 Satz 1 Schwerbehindertengesetz (SchwbG) gegenüber dem Arbeitgeber die gleiche persönliche Rechtsstellung wie die Mitglieder von Personalvertretungen.

Prüfungsfeststellungen

Wie eine Vorprüfungsstelle im Rahmen der Prüfung von sächlichen Verwaltungsausgaben festgestellt hat, fuhr ein Mitglied einer Stufenvertretung nach dem SchwbG, das bei einer Behörde an seinem 44 km entfernt gelegenen Wohnort beschäftigt, jedoch für seine Aufgaben nach dem SchwbG voll freigestellt war, täglich – soweit es nicht anderweitige Dienstreisen im Zusammenhang mit diesen Aufgaben ausführte – von seiner Wohnung zu der auswärtigen Geschäftsstelle seiner Schwerbehindertenvertretung. Dies waren in dem geprüften Jahr 1994 – neben 33 anderen Dienstreisen – 163 Fahrten. Für sie erhielt der Bedienstete jeweils die volle Reisekostenvergütung in Form

- des der Abwesenheitsdauer entsprechenden Tagegelds nach § 9 Abs. 1 und 3 Bundesreisekostengesetz (BRKG) sowie
- der erhöhten Wegstreckenentschädigung, die nach § 6 Abs. 2 BRKG für ein „anerkanntes“ Kraftfahrzeug des Dienstreisenden zu zahlen ist.

Insgesamt bezog er für die 163 Fahrten (rd.) 2047 DM an Tagegeldern und 6460 DM an Wegstreckenentschädigungen, das waren im Durchschnitt pro Tag 12,50 + 39,60 DM = 52,10 DM.

Diese Abfindung stand insofern mit dem Reisekostenrecht nicht im Einklang, als anstelle des Tagegelds nur eine geringere „Aufwandsvergütung“ nach § 17 BRKG hätte gewährt werden dürfen, da es sich hier um „häufigere Dienstreisen nach demselben Ort“ handelte. Im übrigen entsprach sie aber der Rechtslage in Niedersachsen, wie sie unter vergleichbaren Umständen bei allen voll freigestellten Mitgliedern von Stufenvertretungen nach dem Personalvertretungs- und dem Schwerbehindertenrecht mit ähnlichem Ergebnis zum Tragen kommt.

Besserstellung der freigestellten Mitglieder von Stufenvertretungen in Niedersachsen

Wäre vorliegend und in den entsprechenden weiteren Fällen nicht niedersächsisches Recht, sondern Bundesrecht oder das Recht eines anderen Bundeslandes anzuwenden, stünde den Betroffenen nicht während der gesamten Zeit ihrer Freistellung für alle täglichen Fahrten von ihrer Wohnung zu ihrer Geschäftsstelle volle Reisekostenvergütung, sondern nur ein geringeres Trennungsgeld nach § 6 Trennungsgeldverordnung (TGV) zu:

Die Gewährung von Reisekostenvergütung setzt nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BRKG die Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb des Dienstorts voraus. Dienstort ist der Ort, an dem der Bedienstete – längere Zeit hindurch – ständig oder überwiegend Dienst leisten muß. Nach einem Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.2.1990 (Der Personalrat 1990, S. 130 f.) ist dies für ein freigestelltes Personalratsmitglied einer Stufenvertretung der Ort, an dem die Geschäftsstelle der Stufenvertretung ihren Sitz hat, so daß die Fahrten nach dort keine Reisen *außerhalb* des Dienstorts, sondern Fahrten *zum* Dienstort sind, die nur mit Trennungsgeld abgefunden werden dürfen. Für sie sind demgemäß nach § 6 TGV nur zu gewähren

- anstelle eines Tagegelds ein Verpflegungszuschuß für die Tage, an denen die Abwesenheitsdauer elf Stunden übersteigt, zudem lediglich in Höhe von 4 DM,
- als Wegstreckenentschädigung nicht die erhöhten Sätze für „anerkannte“ Kraftfahrzeuge (0,52 DM für bis zu 10 000 km/Jahr, 0,38 DM für jeden weiteren km), sondern nur die üblichen Sätze (0,38 DM pro km).

In dem von der Vorprüfungsstelle aufgegriffenen Fall hätte der Bedienstete danach 1994 anstelle der oben genannten Tagegelder von rd. 2047 DM nur einen Verpflegungszuschuß von 4 DM erhalten, da er nur an *einem* Tag länger als elf Stunden abwesend war. Außerdem wären an Wegstreckenentschädigung, da eine „Anerkennung“ des Kraftfahrzeugs des Bediensteten nicht in Betracht gekommen wäre, rd. 1400 DM weniger zu zahlen gewesen.

Mit seiner Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht bundesweit eine Gleichbehandlung von Personalratsmitgliedern in Stufenvertretungen mit allen anderen Bediensteten herbeigeführt, die für längere Zeit außerhalb ihres bisherigen Beschäftigungsorts *Dienst* leisten müssen. Sie sind abzuordnen und erhalten gemäß §§ 22 BRKG, 6 TGV ebenfalls nur Trennungsgeld in der oben dargestellten Höhe.

Niedersachsen hat jedoch mit der Verabschiedung des Nds. PersVG vom 2.3.1994 die Anwendung dieser Rechtsprechung für den Landesbereich bewußt ausgeschlossen, indem es in § 37 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 ausdrücklich bestimmt hat, „daß Dienstort der Sitz der Dienststelle ... ist, der das Personalratsmitglied angehört“. Die Landesregierung hat hierzu in der Begründung zu § 37 des Gesetzentwurfs ausgeführt (Drs 12/4370, S. 121):

„Gegenüber § 52 Abs. 2 Satz 1 (des geltenden) Nds. PersVG enthält Satz 1 (des Entwurfs) hinsichtlich der Anwendbarkeit des Reisekostenrechts die Maßgabe, daß Dienstort des reisenden Personalratsmitgliedes der Sitz seiner Dienststelle oder Schule ist. Mit der ausdrücklichen gesetzlichen Klarstellung sollen die Folgen vermieden werden, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Beschluß vom 14.2.1990 ... ergeben. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, daß ein freigestelltes Mitglied einer Stufenvertretung keinen Anspruch auf Reisekostenvergütung für die täglichen Fahrten zwischen seinem Wohnort und dem Sitz der Geschäftsstelle der Stufenvertretung hat, weil Dienstort der Sitz der Geschäftsstelle sei, so daß eine Dienstreise ausscheide. Nach der bisherigen Verwaltungspraxis ist in diesen Fällen jedoch Reisekostenvergütung wie bei einer Dienstreise gezahlt worden. Hieran soll festgehalten werden, da es nicht darauf ankommen kann, wo die Stufenvertretung den Sitz ihrer Geschäftsstelle hat. Solange eine Abordnung oder Versetzung nicht erfolgt, gehört ein freigestelltes Mitglied einer Stufenvertretung seiner „Stamm“-Dienststelle an ...“.

Die Landesregierung hat, soweit sie die vorgesehene Regelung rechtfertigt, „solange eine Abordnung oder Versetzung nicht erfolgt“ ist, verkannt, daß der Dienstherr nach der nicht bestrittenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht befugt ist, ein freigestelltes Mitglied einer Stufenvertretung an den Ort der entsprechenden Geschäftsstelle abzuordnen oder gar zu versetzen. Das bedeutet, daß ihm in diesen Fällen das Instrumentarium genommen ist, von dem er bei allen anderen für längere Zeit außerhalb ihrer „Stamm“-Dienststelle tätigen Bediensteten aufgrund seiner Verpflichtung

zum sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln Gebrauch machen muß (§ 34 Abs. 2 Satz 1 LHO). Die Landesregierung hat es ferner unterlassen darauf hinzuweisen, daß die freigestellten Mitglieder von Stufenvertretungen mit der vorgesehenen Regelung demgemäß nicht nur eine Besserstellung erfahren gegenüber allen Bundes- und Landesbediensteten – auch des Landes Niedersachsen –, die längere Zeit hindurch außerhalb ihres bisherigen Dienstorts *Dienst* leisten müssen, sondern auch gegenüber den freigestellten Mitgliedern von Stufenvertretungen im Bund und anderen Ländern einschließlich des Landes Schleswig-Holstein, an dessen Mitbestimmungsgesetz sich Niedersachsen besonders orientiert hat.

Die Landesregierung ist sich dieser Sonderstellung der freigestellten Mitglieder von Stufenvertretungen in Niedersachsen auch bewußt. So hat das Innenministerium in seiner Antwort vom 13.12.1995 an die Vorprüfungsstelle u. a. ausgeführt:

„... nach der amtlichen Begründung zu § 37 Abs. 2 Nds. PersVG sollten mit der ausdrücklichen Klarstellung die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Beschluß vom 4.2.1990 (richtig: 14.2.1990) ... ergebenden Folgen vermieden werden. Auch wenn die Regelung *bundesweit einmalig* ist, bleibt sie im vorliegenden Fall als Spezialbestimmung Rechtsgrundlage ...“.

Folgerungen

Die Regelung in § 37¹ Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 Nds. PersVG ist mit dem das Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder beherrschenden und in § 107 Satz 1 Halbsatz 1 BPersVG auch für die Länder verbindlich vorgegebenen Grundsatz, daß Mitglieder des Personalrats wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt, aber auch nicht begünstigt werden dürfen (vgl. auch § 41 Abs. 1 Nds. PersVG), nicht vereinbar. Sie sollte deshalb im Gesetz alsbald ersatzlos gestrichen werden. Dies ist nach Auffassung des LRH auch angezeigt, um zu dokumentieren, daß Niedersachsen nicht zuletzt angesichts seiner besonders angespannten Haushaltslage auf jede Besserstellung seiner öffentlichen Bediensteten im Verhältnis zum Bund und den anderen Ländern verzichten sollte, die – wie hier – nicht von der Sache her geboten ist.

Das zuständige Ressort ist im übrigen gehalten, in dem von der Vorprüfungsstelle aufgegriffenen Fall bis zu einer entsprechenden Änderung des Nds. PersVG die Tagegeldzahlungen durch die Gewährung einer Aufwandsvergütung nach § 17 BRKG abzulösen. Diese ist an den bei den ständigen Fahrten nach demselben Ort erfahrungsgemäß geringeren *Mehraufwendungen* auszurichten und dürfte daher – sowohl hinsichtlich des Entschädigungssatzes als auch der Zeitdauer – kaum höher zu bemessen sein als der Verpflegungszuschuß nach § 6 TGV. Das Finanzministerium hat für die Übergangszeit durch Rundschreiben an alle Ressorts vom 26.3.1997 auch bereits allgemein darauf hingewiesen, daß in Fällen der hier genannten Art künftig gemäß § 17 BRKG eine höchstens dem Verpflegungszuschuß nach § 6 Abs. 2 TGV entsprechende Aufwandsvergütung festzusetzen ist.

Das zuständige Ressort hält in seiner Antwort vom 3.4.1997 im vorliegenden Einzelfall allerdings für die insgesamt „hochpreisige“ Landeshauptstadt Hannover die Annahme, es entstünden geringere *Mehraufwendungen*, für nicht gerechtfertigt. Dabei läßt es unberücksichtigt, daß bei häufigen Dienstreisen nach demselben Ort vom Dienstreisenden die preisgünstigen Einkaufs- und Speisemöglichkeiten genutzt werden können, die sich fraglos – wenn nicht sogar insbesondere – auch in Hannover bieten, nicht zuletzt in den Kantinen der dortigen Behörden. Soweit das Ministerium des weiteren meint, der hier betroffene schwerbehinderte Bedienstete sei auf eine höhere Aufwendungen verursachende Beköstigungsart angewiesen, die seiner Gesundheit zuträglich ist, wird eine Ausnahmeregelung in Betracht kommen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen anhand eines ärztlichen Attests plausibel nachgewiesen sind.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

VI. Volkswagen-Stiftung

Am 15.12.1993 hatte das Oberverwaltungsgericht Lüneburg unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts Hannover vom 21.2.1991 dem LRH

„untersagt, Berichte, Stellungnahmen sowie etwaige sonstige Äußerungen aufgrund der Rechnungsprüfung (*der Volkswagen-Stiftung*) anderen Einrichtungen oder Dienststellen als den Organen der Klägerin (*also der Stiftung*), der Stiftungsaufsicht sowie dem Bundesrechnungshof zur Kenntnis zu bringen“.

Danach durfte 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 hätte dem Landtag seine Erkenntnisse demzufolge nicht einmal dann mitteilen dürfen, wenn dieser es gemäß §§ 88 Abs. 3, 96 Abs. 4 oder 99 Abs. 2 LHO gewünscht hätte.

Der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts lag der folgende, bereits im Jahresbericht des LRH 1994 (Drs 12/6240, Abschnitt VI, S. 124) mitgeteilte Sachverhalt zugrunde:

Am 13.6.1973 hatten 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 hatte 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 Prüfungsmittelungen hatte die Stiftung am 8.12.1987 verwaltungsgerichtliche Klage mit dem der oben genannten Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts entsprechenden Antrag erhoben.

Der LRH hätte es für seine Pflicht gehalten, bereits in dem Jahresbericht 1994 eine Reihe von Fragen, die bei den Erhebungen zutage getreten sind und bislang nicht zufriedenstellend beantwortet wurden, zur Erörterung zu stellen und dadurch einer sachgerechten Lösung zuzuführen.

Dies war dem LRH nach der genannten Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg nicht mehr möglich.

Wie sich aus der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht ergab, war es das Hauptanliegen der Stiftung, eine Unterrichtung des Landtages und (damit) der Öffentlichkeit zu verhindern. Der Prozeßvertreter des LRH hatte deswegen – wenn auch ohne Erfolg – darauf hingewiesen, daß eine Beiladung des Landtages notwendig sei.

Auf Anregung des LRH und entsprechender Empfehlung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen (Drs 12/6334) hat der Landtag in seiner 107. Sitzung am 15.6.1994 einstimmig darauf hingewiesen, daß er sich in ständiger Staatspraxis darauf verlassen habe, daß ihn der LRH nach dem Verfassungsgrundsatz lückenloser öffentlicher Finanzkontrolle von sich aus über alles informiert, was für die Kontrolle der Verwendung von Vermögen öffentlicher Herkunft und damit für das Land von finanzpolitischem Interesse ist, und demgemäß davon ausgegangen sei, daß bei allen vom Land ins Leben gerufenen Stiftungen die stets ausbedungene Satzungsvorschrift, nach der die jeweilige Stiftung der Prüfung durch den LRH unterliegt, auch dessen Befugnis einschließt, den Landtag über die Ergebnisse seiner Prüfung zu unterrichten. Wegen seines Interesses, daß ihm diese Informationsrechte und Kontrollbefugnisse ungeschmälert auch in den Fällen erhalten bleiben, in denen die Prüfungsbefugnisse auf § 104 LHO beruhen, hat der Landtag das Bundesverwaltungsgericht gebeten, ihn nunmehr nach den Vorschriften über die notwendige Beiladung (§§ 65 Abs. 2, 142 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung) beizuladen.

Diesem Ersuchen hat das Bundesverwaltungsgericht zwar nicht stattgegeben. Auf die Revision des LRH hat das Bundesverwaltungsgericht aber am 19.12.1996 das Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 15.12.1993 geändert und die Berufung der Volkswagen-Stiftung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 21.2.1991 in vollem Umfang zu-

rückgewiesen und damit den Interessen des Landtages letztlich voll Rechnung getragen. Die Urteilsgründe liegen schriftlich noch nicht vor.

Danach wird der LRH den Landtag auch bezüglich der Volkswagen-Stiftung weiterhin nach dem Verfassungsgrundsatz lückenloser öffentlicher Finanzkontrolle von sich aus über alles informieren, was für die Kontrolle der Verwendung von Vermögen öffentlicher Herkunft und damit für das Land von finanzpolitischem Interesse ist.

Hildesheim, 14.4.1997

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Herbst

Dr. Ohling

Fittschen

Mestwerdt

Kramer

Dr. Schultze

Dr. Reffken