

**Unterrichtung**

Niedersächsischer Landesrechnungshof  
– 1.1 – 04061.97 –

Hildesheim, den 26. Mai 1999

An den  
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages  
Hannover

**Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Hj. 1997**

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Hj. 1997 – vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Heiner Herbst



**Jahresbericht  
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
1999  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

– Bemerkungen und Denkschrift  
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen  
für das Haushaltsjahr 1997 –

## Inhaltsübersicht

	Seite
<b>I. Allgemeines</b> .....	7
<b>II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO</b>	
1. Abschluß der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 1997.....	7
2. Belege .....	8
3. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	8
4. Haushaltstechnische Verrechnungen, durchlaufende Gelder .....	8
<b>III. Vermögen und Schulden, Verpflichtungen</b>	
1. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO .....	9
<b>IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO</b>	
1. Verzögerte Auswertung von Berichten der Großbetriebsprüfung durch ein Finanzamt.....	9
2. Gravierende Mängel bei der Förderung des Stadtbahnbaus .....	10
3. Schwere Vergabe- und Abrechnungsmängel beim Bau einer kommunalen Entlastungsstraße .....	15
4. Anmietung eines Dienstgebäudes trotz einer laufenden Organisations- untersuchung .....	19
5. Doppelte Vergütung von Rufbereitschaftszeiten.....	21
6. Unzulässige Abrechnung von Beratungsleistungen.....	24
7. Gewährung von Zuwendungen trotz Haushaltssperre .....	25
8. Doppelförderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung .....	26
9. Unzulänglich geplante Beschaffung einer „Poststraße“ durch eine Staatsanwaltschaft .....	29
10. Eigenmächtiger Bau einer Fischaufstiegshilfe am Ems-Jade-Kanal.....	32
11. Bau zweier aufwendiger Einfamilienhäuser als Dienstwohnungen für Schleusenwärter .....	35
12. Mißachtung bindender Vorgaben beim Neubau der Staats- und Universitätsbibliothek .....	37
13. Überhöhter Aufwand und erhebliche Mehrkosten beim Bau eines Amtsgerichts .....	39
<b>V. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO</b>	
1. Einleitung.....	43
<b>Innenministerium</b>	
2. Zuwendungen für die Sicherung und Betreuung pflegeverwaister jüdischer Friedhöfe .....	43
3. Mangelhafte Steuerung der Arbeiten in einer „Werft“ der Wasserschutz- polizei .....	47

	Seite
<b>Finanzministerium</b>	
4. Prüfung ausgewählter Einkommensteuerfälle unter besonderer Berücksichtigung des Jahressteuergesetzes 1996 .....	51
<b>Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales</b>	
5. Bettenbelegung im Maßregelvollzug .....	54
6. Beteiligung an den Unterbringungskosten im Maßregelvollzug .....	59
7. Pflegesätze im Maßregelvollzug .....	62
8. Überhöhte Geld- und Sachleistungen im Maßregelvollzug .....	66
9. Versorgungsärztlicher Dienst und Außengutachter im Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertengesetz .....	70
10. Nutzung der Liegenschaften der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser ....	73
11. Anpassung der Berechnungsgrundlagen für das pauschalierte Wohngeld .....	76
12. Verfahren und Verwaltungsaufwand beim pauschalierten Wohngeld .....	79
<b>Ministerium für Wissenschaft und Kultur</b>	
13. Gewährung von Freisemestern gemäß § 50 Abs. 6 Niedersächsisches Hochschulgesetz an der Hochschule für Bildende Künste .....	83
14. Künstlerprofessoren mit Wohnsitz und Wirkungsfeld weit außerhalb ihrer Hochschule .....	85
15. Ungereimtheiten der Lehrdeputatsbemessung beim „künstlerischen“ Personal .....	87
16. Unzureichendes Management in Hochschulinstitutionen .....	88
17. Auslastung des Opernensembles durch die Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH .....	90
18. Auslastung und Finanzierung der Orchester der niedersächsischen Staatstheater und des Göttinger Symphonie-Orchesters .....	93
<b>Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr</b>	
19. Straßenbaulast des Landes für Spielstraßen und Werksgelände .....	96
20. Hafendarbeiterunterkünfte als Feriendomizil für Landesbedienstete .....	99
21. Gewährung von Zuwendungen nach der Förderrichtlinie „Energie“ .....	101
22. Fortgeltung haushaltsrechtlicher Zustimmungsvorbehalte bei Budgetierung .....	103
<b>Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Allgemeine Finanzverwaltung</b>	
23. Outsourcing bei der Privatisierung der Harzwasserwerke .....	108
<b>Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten – Ernährung und Landwirtschaft –</b>	
24. Verfehlen des Zweckes bei der Förderung waldbaulicher Maßnahmen durch überhöhte Wildbestände .....	110

	Seite
<b>Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten</b>	
25. Aufgabenwahrnehmung durch die Gerichtshilfestellen.....	115
26. „Täter-Opfer-Ausgleich“ in Strafsachen gegen erwachsene Täter .....	119
<b>Allgemeine Finanzverwaltung</b>	
27. Rücklage der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen .....	124
<b>Umweltministerium</b>	
28. Konzeptionsloses, unwirtschaftliches und rechtswidriges Handeln bei der Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle .....	127
29. Gründung einer Altlastensicherungsgesellschaft.....	133
30. Finanzierung der Altlastensicherung über die Niedersächsische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH.....	134
<b>Umweltministerium, Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales</b>	
31. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung in der Gewerbeaufsichts- verwaltung.....	136
<b>Verschiedene Geschäftsbereiche</b>	
32. Errichtung und Wirtschaftsführung von Landesbetrieben.....	143
33. Haftungsansprüche des Landes in Schadensfällen gegen Mitarbeiter .....	147

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. 1997 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. 1997 und 1998 vom 13.12.1996 (Nds. GVBl. S. 497) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 1997 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 29.12.1998 (Drs. 14/430) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Hj. 1997 enthält in Abschnitt I die Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II das Vermögen und die Schulden sowie die eingegangenen Verpflichtungen. Sie enthält somit alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

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

#### 1. Abschluß der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 1997

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 1997 beträgt das Haushaltssoll	39 866 286 600,00	39 866 286 600,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 1996 übernommenen Haushaltsreste	353 412 276,80	1 034 032 804,91
c) Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1996 übernommenen Haushaltsreste	40 219 698 876,80	40 900 319 404,91
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 1997 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	39 378 525 295,38	
bb) die Ist-Ausgaben		39 378 525 295,38
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluß des Hj. 1997 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 1998 übertragen wurden	262 274 288,69	942 894 816,80
f) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Hj. 1997 verbliebenen Haushaltsreste	39 640 799 584,07	40 321 420 112,18

g) Gegenüber der Summe der Sollbe- träge und der aus dem Hj. 1996 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt		
aa) die Mindereinnahme	578 899 292,73	
bb) die Minderausgabe		578 899 292,73
<hr/>		
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahres- ergebnis 1997 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)		–,—

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 485.732.752,61 DM nachgewiesen (S. 39 der Anlagen). Zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben über 500 DM fehlte bei 15 Überschreitungen und sechs Vorgriffen die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO. Die Prüfung der übrigen über- und außerplanmäßigen Ausgaben des Hj. 1997 hat zu keinen Einwendungen des LRH geführt.
- b) Weitere überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 3.740.773,44 DM enthält die Anlage II („Nachweisung über die Inanspruchnahme der bei den Kapiteln 05 03 und 13 02 veranschlagten Verstärkungsmittel“).
- c) Zum Haushaltsausgleich hat die Landesregierung abweichend von § 25 Abs. 3 LHO einen Betrag in Höhe von 66.436.201,75 DM aus der Allgemeinen Rücklage entnommen. Diese als Einnahme in Kapitel 13 02 Titel 351 01 gebuchte Entnahme war im Haushaltsplan 1997 nicht veranschlagt. Das Finanzministerium unterrichtete den Ausschuß für Haushalt und Finanzen am 19.11.1997 über die Möglichkeit eines sich ergebenden geringen Haushaltsfehlbetrags. Aussagen über eventuell notwendige Dispositionen zur Herbeiführung eines ausgeglichenen Haushaltsabschlusses, wie sie der Landtag am 19.10.1988 für den Fall erheblicher Haushaltsfehlbeträge erbeten hatte (vgl. Jahresbericht 1988, Abschnitt V, S. 17 – Drs. 11/2570 – und Beschlüßempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen Nr. 8, S. 5 – Drs. 11/3046 –), machte es dabei nicht.

4. Haushaltstechnische Verrechnungen, durchlaufende Gelder

Nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik (Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan für die niedersächsische Landesverwaltung) muß die Gesamtsumme aller Zuführungen von anderen Kapiteln des Landeshaushalts (Gruppe 381) der Gesamtsumme aller Abführungen an andere Kapitel des Landeshaushalts (Gruppe 981) entsprechen. Dieses gilt auch für die durchlaufenden Gelder (Gruppen 382 und 982) und Bauleitungsmittel (Gruppen 383 und 984 bis 988).

Die Haushaltsrechnung 1997 weist wieder folgende Differenzen auf:

Einnahmen			Ausgaben			Differenz DM
Gruppe Nr.	Zweckbestimmung	DM	Gruppe Nr.	Zweckbestimmung	DM	
381	Zuführung von anderen Kapiteln des Landeshaushalts	135 428 673,68	981	Abführung an andere Kapitel des Landeshaushalts	133 228 497,21	+ 2 200 176,47
382	Durchlaufende Gelder	24 164 001,96	982	Durchlaufende Gelder	27 690 006,98	- 3 526 005,02
383	Bauleitungsmittel	30 182 133,12	984 bis 988	Bauleitungsmittel	35 881 031,59	- 5 698 898,47
OGr. 38	Summe	189 774 808,76	OGr. 98	Summe	196 799 535,78	- 7 024 727,02



### III. Vermögen und Schulden, Verpflichtungen

#### 1. 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. 1997 aufgeführte Bestand stimmt mit demjenigen überein, den die über das Vermögen des Landes geführten Bücher für das Hj. 1997 ausweisen.

Beanstandungen haben sich bei der Prüfung nicht ergeben.

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

1. Einzelplan 04 – Finanzministerium  
Kapitel 04 06 – Finanzämter

#### **Verzögerte Auswertung von Berichten der Großbetriebsprüfung durch ein Finanzamt**

*Das Finanzamt Osnabrück-Land hat Prüfungsberichte eines Finanzamts für Großbetriebsprüfung nicht zeitnah ausgewertet. Dadurch sind allein in 51 bedeutsamen Prüfungsfällen Mehrsteuern in Höhe von rd. 23 Millionen DM verspätet erhoben worden.*

#### *Allgemeines*

Die Finanzämter ermitteln die Besteuerungsgrundlagen u. a. durch Außenprüfungen (§§ 193 ff. Abgabenordnung). Bei Großbetrieben wird die Außenprüfung überwiegend von den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung durchgeführt. Die Prüfungsfeststellungen werden in einem Bericht zusammengefaßt und den zuständigen Veranlagungsfinanzämtern übersandt. Nach Berichtsauswertung setzen diese die sich aufgrund der Außenprüfung ergebenden Steuern durch Bescheid fest und sorgen für ihre Einziehung.

#### *Verspätete Auswertung von Prüfungsberichten*

Der LRH stellte 1998 bei einer steuerfachlichen Querschnittsprüfung fest, daß das Finanzamt Osnabrück-Land zahlreiche, bereits vor längerer Zeit übersandte Berichte der Großbetriebsprüfung nicht ausgewertet hatte. Bei Beginn seiner örtlichen Erhebungen (30.3.1998) lagen dem Finanzamt 43 unausgewertete Berichte vor. Davon waren 35 Berichte mit steuerlichen Mehrergebnissen in Höhe von ca. 4,7 Millionen DM bereits vor mehr als drei bis zu 13 Monaten eingegangen. Nach weiteren Feststellungen des LRH hatte das Finanzamt von den ihm in den Jahren 1995 bis 1997 übersandten, länger als drei Monate unbearbeiteten 51 Berichten mit steuerlichen Auswirkungen von jeweils mehr als 100.000 DM (insgesamt etwa 23 Millionen DM)

- 21 Berichte mit Mehrsteuern von rd. 9 Millionen DM nach etwa 6 bis 12 Monaten,
- 11 Berichte mit Mehrsteuern von rd. 4,5 Millionen DM nach mehr als 12 bis 18 Monaten,
- 7 Berichte mit Mehrsteuern von rd. 3,9 Millionen DM nach mehr als 18 Monaten

ausgewertet. In fünf dieser Fälle waren die 1997 übersandten Berichte bis zum Beginn der örtlichen Prüfung des LRH noch nicht bearbeitet.

Das Finanzamt begründete die nicht zeitnahe Auswertung von Berichten der Großbetriebsprüfung mit einem in dem betreffenden Arbeitsbereich seit längerem bestehenden unterdurchschnittlichen Bearbeitungsstand. Außerdem seien in den letzten Jahren außergewöhnlich viele Berichte der Großbetriebsprüfung eingegangen.

#### *Würdigung*

Der LRH hält die festgestellten Verzögerungen bei Auswertung von Prüfungsberichten für nicht hinnehmbar. Das Finanzamt hat § 34 Abs. 1 LHO nicht beachtet, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Ob dem Land hierdurch auch Zinsschäden entstanden sind, läßt der LRH wegen der Verzinsung von Steuernachforderungen (§ 233 a der Abgabenordnung) dahingestellt. Die Verzinsung von Steuernachforderungen entbindet die Finanzbehörden allerdings nicht von ihrer haushaltsrechtlichen Pflicht, Einnahmen rechtzeitig zu erheben. Nachforderungszinsen wirken sich zudem beim Steuerpflichtigen als Betriebsausgaben oder Sonderausgaben steuermindernd aus. Sie verringern somit das Steueraufkommen. Hinzu kommt, daß erhebliche zeitliche Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung und -erhebung wegen des Risikos einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse der geprüften Steuerpflichtigen die Gefahr des Ausfalls von Steuern allgemein erhöhen.

Ungeachtet sonstiger Arbeitsrückstände hätte das Finanzamt die vorrangige Auswertung der Prüfungsberichte durch geeignete personelle und organisatorische Maßnahmen sicherstellen müssen, zumal der betreffende Arbeitsbereich mindestens ausgeglichen besetzt war. Die festgestellten zeitlichen Bearbeitungsdefizite dürften in erster Linie auf fehlerhafte Arbeitsplanung sowie unzureichende Dienstaufsicht zurückzuführen sein.

Der LRH hat das Finanzamt bereits während seiner örtlichen Prüfung ersucht, die noch unbearbeiteten Berichte nunmehr zügig auszuwerten und künftig eine zeitnahe Berichtsauswertung sicherzustellen. Er stimmt mit dem Finanzamt darin überein, daß die Berichte grundsätzlich innerhalb von drei Monaten zu bearbeiten sind und dies durch den zuständigen Sachgebietsleiter überwacht werden muß.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

2. Einzelplan 08 – *Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr*  
 Kapitel 08 03 – *Allgemeine Bewilligungen im Bereich Verkehr*

#### **Gravierende Mängel bei der Förderung des Stadtbahnbaus**

*Der Stadtbahnbau in Hannover wird zum ganz überwiegenden Teil mit Bundes- und Landesmitteln durchgeführt. Die Abwicklung der einzelnen Fördermaßnahmen im Rahmen dieses kommunalen Großvorhabens leidet seit Jahren an gravierenden Mängeln. So zahlte das Land Förderbeträge in Millionenhöhe in der Regel ohne einen Zuwendungsbescheid aus. Für zahlreiche bereits seit langem abgeschlossene Vorhaben liegt bis heute kein derartiger für die Höhe der Zuwendung und für die Fördermodalitäten maßgebender Bescheid vor.*

*Zudem entsprachen weder die von einem externen Ingenieurbüro durchgeführte Antragsprüfung noch die Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel den sachlichen Notwendigkeiten. Die Bewilligungsbehörde hat die jährlichen vereinfachten Zwischenverwendungsnachweise seit mehreren Jahren nicht mehr geprüft. Eine abschließende Prüfung der sachgemäßen Verwendung der Fördermittel für die konkreten Vorhaben hat es überhaupt noch nicht gegeben, da die Zuwendungsempfänger in den vergan-*

*genen Jahrzehnten Schlußverwendungsnachweise für die einzelnen geförderten Vorhaben nicht vorgelegt haben. Dieser vom LRH bereits mehrfach beanstandete Mißstand bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen kann nicht länger hingenommen werden. Dies gilt um so mehr, als die geförderte Verkehrsgesellschaft mit der Durchführung der Baumaßnahmen Tochtergesellschaften beauftragt.*

#### *Förderung des Stadtbahnbaus im Großraum Hannover*

Der Bau der Stadtbahn im Großraum Hannover wird mit erheblichen finanziellen Mitteln gefördert. Dabei handelt es sich im wesentlichen um Bundesmittel, über die das Land aufgrund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) verfügen kann (z. Z. 75 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten). Daneben werden für diese Aufgabe kontinuierlich originäre Landesmittel aufgewandt (z. Z. 15,6 v. H. der zuwendungsfähigen Investitionsbeträge). Grundlage für die Mitfinanzierung bestimmter Projekte im Rahmen des Stadtbahnbaus ist ein Mitte der 60er Jahre mit der Stadt geschlossener Finanzierungsvertrag, der seither periodisch fortgeschrieben worden ist.

Der von kommunaler Seite bereitgestellte Anteil ist gering. Er betrug in der Vergangenheit maximal 9,4 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Für die Bewilligung der Zuwendungen ist die Bezirksregierung Hannover zuständig. Sie hat dabei auf eine ordnungsgemäße und sachgerechte Verwendung dieser Mittel zu achten.

Die Förderung wird durchgeführt nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 der LHO und – soweit GVFG-Mittel gewährt werden – zusätzlich nach den vom Land zur Durchführung des GVFG erlassenen Richtlinien (R-GVFG) vom 13.3.1972 und vom 9.11.1977. Auf die Neufassung der R-GVFG drängt der LRH seit über 15 Jahren. Dies war Thema eines Denkschriftbeitrags im Jahresbericht 1995 (Drs. 13/1455, Abschnitt V, Nr. 17).

#### *Bewilligungsverfahren*

In seine Prüfung im Jahr 1998 hat der LRH 21 Maßnahmen einbezogen, für die ab 1994 ein Förderantrag gestellt und bei denen das Förderverfahren noch nicht abgeschlossen war. Er hat dabei festgestellt, daß es nur für sieben Vorhaben einen Zuwendungsbescheid gab. Für die verbleibenden 14 Vorhaben hatte die Bezirksregierung lediglich den vorzeitigen Vorhabenbeginn zugelassen. Ein Bescheid über den vorzeitigen Maßnahmebeginn kann einen Zuwendungsbescheid nicht ersetzen. Insbesondere kann er keine Grundlage für die Auszahlung von Zuwendungsbeträgen sein. Die Maßnahmen, für die kein Zuwendungsbescheid ergangen war, waren zum Teil bereits baulich abgeschlossen. Auf diese Weise wurden Millionenbeträge ohne ausreichende Rechtsgrundlage ausgezahlt. Daten über den Baubeginn und das Bauende lagen der Bewilligungsbehörde und auch dem Zuwendungsempfänger nicht vor.

Offenbar um für die jährlichen Auszahlungen eine zuwendungsrechtliche Grundlage zu schaffen, hat die Bezirksregierung am 27.12.1996 und am 18.12.1997 insgesamt vier „Bewilligungsbescheide“ an das Verkehrsunternehmen gerichtet, in denen sie als Maßnahme den „Ausbau der Stadtbahn in Hannover einschließlich der dafür notwendigen Betriebshöfe sowie eines rechnergesteuerten Betriebsleitsystems mit Beschleunigungsmaßnahmen“ anführte und Höchstbeträge von 58,4 Millionen DM, 6,7 Millionen DM, 33,9 Millionen DM und 8,8 Millionen DM „bewilligte“. Bei diesen Förderbeträgen handelte es sich um die Endsummen aus den Haushaltsüberwachungslisten, d. h. um die Summe der Mittel, die dem Verkehrsunternehmen in den jeweiligen Jahren ohne genaue Vorhabenbezeichnung pauschal für Zwecke des Stadtbahnbaus überwiesen worden waren.

Auf der Grundlage von Endsummen aus den Haushaltsüberwachungslisten dürfen Bewilligungen jedoch in keinem Fall erfolgen, da sie sich nicht an den tatsächlichen zuwendungsfähigen Ausgaben der einzelnen Maßnahme orientieren. Der Zuwendungsbescheid mußte die zu fördernde Maßnahme so konkret umschreiben, daß die

Erreichung des Zweckes auch überprüft werden konnte. Die genannten Bescheide genügten mit ihrem nur grob umschriebenen Zweck nicht diesen Anforderungen. Letztlich wurden auf diese Weise dem Zuwendungsempfänger pauschal Mittel zur Verfügung gestellt, die es ihm ermöglichten, auch alle Kostenerhöhungen bei bereits begonnenen Maßnahmen unabhängig von ihrer Zuwendungsfähigkeit finanziell abzudecken.

#### *Technisch-wirtschaftliche Antragsprüfung*

Ein externes Ingenieurbüro, das im Auftrag der Bewilligungsbehörde tätig wurde, hatte die Förderanträge des Verkehrsunternehmens zwar in technisch-wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und die Ergebnisse der Prüfung in einem Vermerk niedergelegt. Aufgrund des vorgefundenen Inhalts der Prüfungsvermerke geht der LRH aber davon aus, daß das Prüfbüro nicht immer hinreichend zwischen zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Kosten dem Grunde und der Höhe nach unterschieden hatte. Es mangelte auch an einer präzisen und nachvollziehbaren Begründung für von ihm für erforderlich gehaltene Ansatzreduzierungen und/oder Ansatzerhöhungen. So hat das private Prüfbüro

- nicht zuwendungsfähige Ausgaben pauschal abgesetzt, ohne die entsprechende Leistung konkret zu bezeichnen;
- wirtschaftlich vertretbare und somit zuwendungsfähige Ausgaben nicht eindeutig abgegrenzt von kostenträchtigen Maßnahmen, die nicht notwendig, sondern lediglich städtebaulich wünschenswert waren. Dies betrifft insbesondere Forderungen, die von den durch den Stadtbahnbau betroffenen Kommunen erhoben wurden (z. B. Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Wartehallen und der Hochsteige). Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob derartige Maßnahmen noch wirtschaftlich vertretbar und damit förderfähig waren, fehlte. Tatsächlich widersprach die Förderung dieser sehr aufwendigen Bauformen Nr. 5.1 R-GVFG, wonach nur solche Aufwendungen zu den zuwendungsfähigen Kosten zählen, die für die betriebsfertige und verkehrssichere Herstellung des Vorhabens erforderlich sind;
- ein Vorhaben als zuwendungsfähig bezeichnet, obwohl es nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 GVFG als nicht zuwendungsfähig anzusehen war. Es handelt sich dabei um den Umbau einer Ortsdurchfahrt einer Kreisstraße mit einem gemeinsam genutzten Straßenkörper auf einer Ebene. Es fehlte der nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 GVFG erforderliche Fördergrund „besonderer Bahnkörper“. Zur Begründung für die Förderfähigkeit als Stadtbahnmaßnahme wurde ausschließlich darauf abgestellt, daß es sich um eine „preisgünstige“ und „intelligente“ Lösung handele. Daß dies allein kein Fördergrund sein kann, erkannte allerdings auch die Bewilligungsbehörde nicht;
- den Kostenansatz für Straßeneinläufe zur Aufnahme von Oberflächenwasser (Gullys) von veranschlagten 300 DM/Stück auf unrealistische 3.000 DM/Stück und hierdurch den Gesamtkostenansatz um 100.000 DM erhöht. Diese 100.000 DM konnten dann als „Puffer“ für Kostenerhöhungen und nicht zuwendungsfähige Ausgaben dienen.

#### *Wertausgleich*

Bei Zuwendungen ist ggf. auch ein Wertausgleich zu berücksichtigen. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat hierzu in seinem Runderlaß vom 22.2.1977 festgelegt:

„Bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten eines nach dem GVFG geförderten Vorhabens ist der Wertausgleich zu berücksichtigen, wenn im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Vorhabens ... eine Wertsteigerung oder -minderung durch Hinausschieben oder Vorverlegen des nächsten Erneuerungstermins eintritt.“

Bei allen vom LRH geprüften Vorhaben hat zwar das private Ingenieurbüro bei der wirtschaftlich-technischen Prüfung vermerkt, daß für „auszubauendes und wiederverwendbares Material der Restwert festzustellen und vom Zuschußbedarf abzusetzen“ sei. Um welches Material es sich dabei handelte, gab es jedoch bei keinem Vorhaben konkret an.

In einem Fall ermittelte das Prüfbüro einen Wertausgleich von insgesamt rd. 422.000 DM. Der Betrag blieb aber bei der Bemessung der Zuwendungshöhe bisher unberücksichtigt, weil es schon an einem Zuwendungsbescheid mangelte. Das Vorhaben ist zwischenzeitlich baulich abgeschlossen.

Da größtenteils keine Zuwendungsbescheide erlassen wurden und keine abschließende vorhabenbezogene Verwendungsprüfung erfolgte, ist nicht erkennbar, ob überhaupt und – falls ja – in welchem Umfang der Wertausgleich, aber auch andere zuwendungsrelevante Tatbestände bei der Überprüfung der zuwendungsfähigen Kosten im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigt wurden.

#### *Mittelanforderung, -bereitstellung und -kontrolle*

Für alle Maßnahmen des Stadtbahnbaus forderte das Verkehrsunternehmen pauschal die jeweils erforderlichen Mittel im laufenden Jahr kontinuierlich, in der Regel monatlich in einer Summe, von der Bezirksregierung an. Als zuwendungsfähig betrachtete das Verkehrsunternehmen alle Ausgaben mit Ausnahme der Planungskosten. Eine weitergehende Differenzierung in zuwendungsfähige und nicht zuwendungsfähige Baukosten im Sinne des GVFG und der hierzu ergänzend ergangenen Richtlinien fand nicht statt. Darüber hinaus enthielt die der Mittelanforderung anliegende Liste auch keine Angaben über die Höhe der bereits bewilligten Beträge und über andere zuwendungsrelevante Eckdaten (z. B. Antrag, Bescheid, Baubeginn, Bauende) der Maßnahmen. So führte das Verkehrsunternehmen in der Liste Maßnahmen auf und rechnete diese in den als „Zuwendungsanspruch“ deklarierten Betrag ein, die bereits über zehn Jahre fertiggestellt, mit massiven Kostenerhöhungen behaftet bzw. durch neue Vorhaben bereits überbaut waren. Es bestand somit keine maßnahmebezogene Kontrolle über die tatsächlichen zuwendungsfähigen Ausgaben. Es ist deshalb zu vermuten, daß Ausgaben gefördert wurden, die weder durch Bewilligungen gedeckt waren noch hätten bewilligt werden dürfen. So hatte der LRH bereits 1992 bei der Prüfung einer Stadtbahnmaßnahme mit zuwendungsfähigen Kosten von rd. 16,4 Millionen DM festgestellt, daß die gezahlten Zuwendungen schon damals rd. 7,2 Millionen DM über dem bewilligten Betrag lagen, ohne daß sich die Maßnahme verändert und die Bezirksregierung Kenntnis von dieser „Kostenerhöhung“ hatte.

#### *Überzahlungen*

Durch die pauschale Mittelabforderung und wegen der damit verbundenen mangelhaften Übersicht über die zuwendungsfähigen Kosten erhielt das Verkehrsunternehmen mehr Zuwendungsmittel zur Verfügung, als nach dem Baufortschritt der einzelnen Vorhaben benötigt wurden. Diese Überzahlungen betrug z. B. im Jahr 1995 nach Schätzungen des LRH rd. 20 Millionen DM. Sie wurden später in den Monaten Januar bis Juni 1996 durch vorübergehenden Stopp der Zuwendungszahlungen abgebaut. Auch im Jahre 1996 müssen Überzahlungen entstanden sein, da die erste Auszahlung an das Verkehrsunternehmen erst im Juni 1997 erfolgte. Durch die Überzahlungen hat das Verkehrsunternehmen einen Zinsvorteil erlangt, der nach Verwaltungsvorschrift Nr. 8.6 zu § 44 LHO in Verbindung mit Nr. 15.4 R-GVFG auszugleichen ist.

#### *Abschluß der Maßnahmen*

Die in die Förderung aufgenommenen Maßnahmen des Stadtbahnbaus waren zuwendungsrechtlich nicht abgeschlossen. Weder erstellte der Zuwendungsempfänger einen Schlußverwendungsnachweis, noch erteilte die Bewilligungsbehörde einen geson-

derten Bescheid auf die Schlußrate. Der Zuwendungsempfänger erhielt vielmehr so lange Fördermittel, wie er Ausgaben geltend machte und diese als solche in den jährlichen Zwischenverwendungsnachweisen erschienen. Da die Bezirksregierung keinerlei Übersicht über den Stand der jeweils geförderten Maßnahme hatte, ist es nicht auszuschließen, daß Bund und Land Änderungs- bzw. Ergänzungsmaßnahmen an bereits vor Jahrzehnten bewilligten Stadtbahnvorhaben förderten, ohne daß die Notwendigkeit und Zuwendungsfähigkeit von der Bezirksregierung geprüft wurden.

#### *Prüfung der Verwendungsnachweise*

Unverzichtbarer Bestandteil eines Zuwendungsverfahrens ist der abschließende Nachweis der sachgerechten Verwendung der Mittel. Der Verwendungsnachweis ist von der Bewilligungsbehörde zu prüfen. Dabei ist auch der Frage nachzugehen, ob der mit der Zuwendung verfolgte Zweck erreicht und ob die in den Zuwendungsbescheid aufgenommenen Nebenbestimmungen eingehalten wurden. Wie der LRH festgestellt hat, hatte die Zuwendungsempfängerin lediglich einen jährlichen Zwischenverwendungsnachweis vorgelegt. In ihm wurde nur erklärt, daß Mittel in Höhe der überwiesenen Beträge verausgabt worden waren. Diese Zwischenverwendungsnachweise hatte die Bewilligungsbehörde seit Jahren nicht geprüft. Projektbezogene Schlußverwendungsnachweise hatte die Zuwendungsempfängerin nicht vorgelegt, so daß eine Prüfung der sachgemäßen Verwendung der für die einzelnen Projekte gewährten Bundes- und Landesmittel nicht stattfinden konnte. Der LRH hält dies für nicht hinnehmbar. Abgesehen davon, daß die Richtlinien Verwendungsnachweise und deren Prüfung bindend vorschreiben, ist eine sorgfältige Kontrolle der Mittelverwendung auch aus folgendem Grund geboten: Während zunächst der Stadt die Zuwendungen gewährt wurden, ist in den letzten Jahren Zuwendungsempfängerin ein Tochterunternehmen der Stadt gewesen. Da es sich bei ihr um eine juristische Person des Privatrechts handelt, unterliegt sie weder der Kontrolle des kommunalen Rechnungsprüfungsamts noch der des Kommunalprüfungsamts des Landes. Das Tochterunternehmen beauftragt wiederum eine eigene Tochtergesellschaft mit der Planung und Durchführung der einzelnen Maßnahmen. Diese vergibt auch die Bauaufträge. Wie der LRH feststellte, erhielt u. a. auch ein weiteres Tochterunternehmen der Zuwendungsempfängerin einen Auftrag. Gerade bei einem derartigen Geflecht von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen ist eine strikte Beachtung der einschlägigen Vorschriften über die Bewilligung, Auszahlung der Mittel und Kontrolle der Mittelverwendung geboten.

#### *Abschließende Bemerkung*

Der LRH hat bereits in seinen Prüfungsmitteilungen vom 24.4.1989 und 9.10.1992 Mängel hinsichtlich der Bewilligung, Kontrolle der Mittelbereitstellung und der Verwendung aufgezeigt und Änderungsvorschläge unterbreitet. Die Bewilligungsbehörde hat dem LRH mit Schreiben vom 25.1.1994 angekündigt, ihre „Bewilligungspraxis transparenter und nachvollziehbarer zu machen“. Dieses war bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht geschehen. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, dem die Zustände bekannt waren, hat nicht – wie es seine Aufgabe gewesen wäre – im Wege der Fachaufsicht auf die offenbar überforderte Bezirksregierung eingewirkt, sondern die dortigen Mißstände bei der Bewilligungsbehörde tatenlos geduldet.

Wie das Ministerium dem LRH nunmehr mitgeteilt hat, ist ab 1999 das Bewilligungsverfahren geändert worden. In Zukunft sollen Zuwendungen nur noch aufgrund eines vorherigen Zuwendungsbescheids, der sich auf ein konkretes Projekt bezieht und der der Höhe nach bestimmt ist, ausbezahlt werden. Ferner soll auch eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise sichergestellt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

3. Einzelplan 08 – *Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr*  
Kapitel 08 20 – *Straßenbauverwaltung*

**Schwere Vergabe- und Abrechnungsmängel beim Bau einer kommunalen Entlastungsstraße**

*Durch mangelhafte Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung ist beim Bau einer fast ausschließlich mit Bundes- und Landesmitteln geförderten sogenannten kommunalen Entlastungsstraße ein Schaden in einer Größenordnung von 1 Million DM entstanden.*

*Finanzierung der Maßnahme*

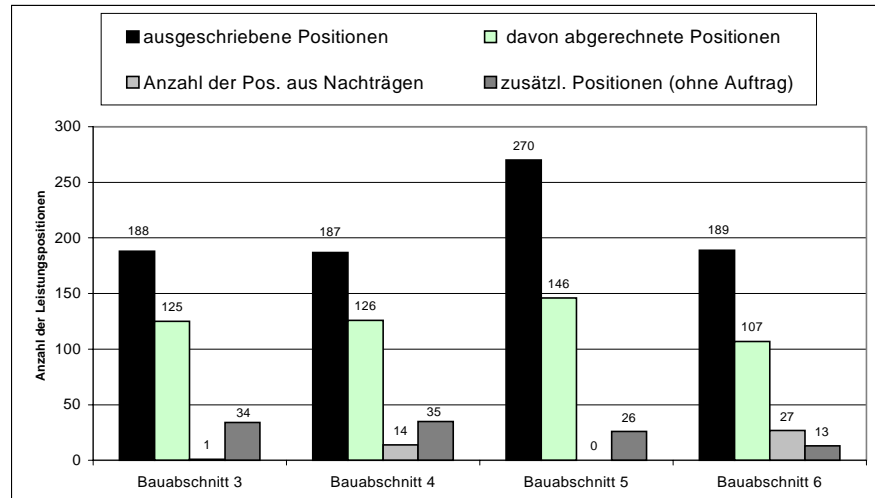
Der LRH hat bei seiner Prüfung der Ausgaben für die mit Bundes- und Landesmitteln geförderten kommunalen Entlastungsstraßen (vgl. Abschnitt V, Nr. 19 „Straßenbaulast des Landes für Spielstraßen und Werksgelände“) in einem Fall erhebliche Vergabe- und Abrechnungsmängel festgestellt. Dieses Straßenbauvorhaben wurde mit zuwendungsfähigen Ausgaben in Höhe von 23.060.000 DM abgerechnet. An Fördermitteln erhielt die Gemeinde eine Zuwendung aus vom Bund bereitgestellten Mitteln nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in Höhe von 75 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Weiter bewilligte das Land eine Zuwendung in Höhe von 20 v. H. aus Landesmitteln, so daß 95 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben (= 21.907.000 DM) durch Bundes- und Landesmittel abgedeckt wurden. Der Landkreis beteiligte sich mit einem Festbetrag von 560.000 DM (ca. 2,5 v. H. der veranschlagten Kosten). Schließlich erhielt die Gemeinde für diese Maßnahme noch eine Bedarfszuweisung in Höhe von 631.000 DM. Der Gemeinde verblieben Verwaltungs- und Planungskosten sowie nicht zuwendungsfähige Kostenanteile in Höhe von insgesamt rd. 2.870.000 DM.

*Mängel bei der Vergabe und Abrechnung*

Die kommunale Entlastungsstraße wurde in den Jahren 1992 bis 1996 gebaut. Die gesamte Leistung teilte sich in sechs Bauabschnitte auf. Im Auftrag der Gemeinde hatte ein Ingenieurbüro die Leistungsverzeichnisse für die Bauleistungen der einzelnen Bauabschnitte aufgestellt, die Angebote ausgewertet, die Vergabe vorbereitet und die Bauleistungen der einzelnen Bauabschnitte betreut und abgerechnet. Bei seiner Prüfung stellte der LRH folgende gravierende Mängel fest:

a) Differenzen zwischen ausgeschriebenen und abgerechneten Leistungen

Die vier Leistungsverzeichnisse für die Straßenbauarbeiten umfaßten insgesamt 834 Positionen, von denen jedoch nur 504, dies entspricht rd. 60 v. H., durchgeführt und abgerechnet wurden. Darüber hinaus hatte die Gemeinde verschiedene Nachtragsaufträge erteilt, zusätzlich aber auch Leistungen abgerechnet, für die weder ein Nachtragsangebot noch ein schriftlicher Auftrag vorlagen. Die Auswirkungen der mangelhaften Leistungsbeschreibungen sind in der nachfolgenden Grafik dargestellt.



Die Qualität der Leistungsverzeichnisse widersprach nach Eindeutigkeit und Vollständigkeit in nicht hinnehmbarer Weise den Forderungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen. Den Angeboten fehlte damit die konkrete Kalkulationsgrundlage. Dies war wiederum eine wesentliche Ursache dafür, daß die Gemeinde – wie unter b) dargestellt wird – nicht immer die günstigsten Angebote in Auftrag gab und letztlich überhöhte Preise zahlen mußte.

#### b) Unrealistische Einheitspreise

Die Angebote der Firmen, denen der Zuschlag erteilt wurde, enthielten bei 38 Positionen Preise, die in keinem realistischen Verhältnis zu der geforderten Leistung standen. Sie waren jeweils augenfällig zu niedrig kalkuliert (sogenannte Pfennigbeträge). Bei nur drei Positionen holte das beratende Ingenieurbüro Auskünfte über die Preisgestaltung ein, nachdem das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises im Rahmen der Vergabepfung um Aufklärung gebeten hatte. Sowohl das Ingenieurbüro als auch das Rechnungsprüfungsamt begnügten sich mit der Auskunft der Firma, daß die Positionen im Rahmen des Gesamtangebots zu betrachten seien. Die weiteren auffälligen Positionen und deren Preisgestaltung ließ das Ingenieurbüro außer acht.

Das Ingenieurbüro hat versäumt, auf die Aufklärung der Preisauffälligkeiten hinzuwirken und damit seine Pflichten verletzt.

Dieses Unterlassen in Verbindung mit der völlig unzulänglichen Leistungsbeschreibung führte bei den Bauabschnitten 4 und 5 dazu, daß jeweils ein Bieter den Auftrag erhielt, der bei einer nachträglichen Wertung der Angebote unter Zugrundelegung der tatsächlich abgerechneten Leistungen erheblich teurer war als andere Bieter. So hätte beim 4. Bauabschnitt der zweitgünstigste Bieter rd. 100.000 DM weniger erhalten, wenn ihm der Auftrag erteilt worden wäre. Beim 5. Bauabschnitt wäre der drittgünstigste Bieter um rd. 430.000 DM, der viertgünstigste Bieter um rd. 260.000 DM und selbst der fünftgünstigste Bieter noch um rd. 190.000 DM günstiger gewesen als der vermeintlich günstigste Bieter, d. h. als die Firma, die aufgrund des völlig mangelhaften Leistungsverzeichnisses in Verbindung mit den von ihr angebotenen unrealistisch niedrigen Preisen bei Positionen, die nicht ausgeführt wurden, den Zuschlag erhielt.

Der LRH erwartet, daß das Ingenieurbüro wegen Verletzung seiner vertraglichen Pflichten zur Rechenschaft gezogen wird.



## c) Unzulängliche Mengenermittlung und fehlerhafte Abrechnung

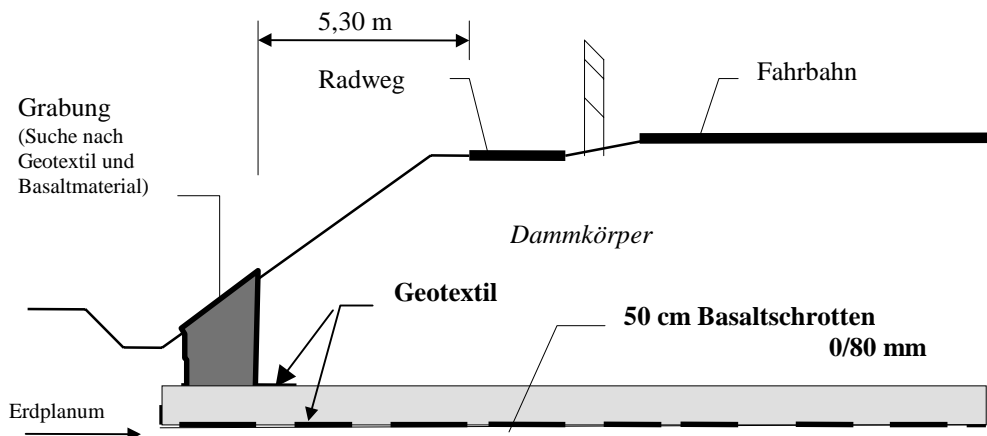
Besonders gravierende Fehler, die ebenfalls zu einem hohen Schaden führten, hat der LRH bei den Leistungen festgestellt, bei denen es um den Abbau von Fels ging. In zwei Leistungsverzeichnissen war der Abbau von leichtem Fels und von schwerem Fels beschrieben. Danach hatten die Auftragnehmer mit rd. 2.100 m<sup>3</sup> schwerem und rd. 3.400 m<sup>3</sup> leichtem Fels zu rechnen. Der Abbau des schweren Felses war naturgemäß teurer als der Abbau von leichtem Fels. Der LRH geht aufgrund seiner örtlichen Erhebungen davon aus, daß sowohl schwerer als auch leichter Fels anstand. Diese Annahme ist durch ein nachträglich vom LRH angefordertes Gutachten untermauert worden, nach dem ein Mengenverhältnis von leichtem Fels zu schwerem Fels von ungefähr 55 v. H. : 45 v. H. anzunehmen ist.

Die Abrechnung enthielt dagegen ausschließlich den Abbau von rd. 18.000 m<sup>3</sup> schwerem Fels. Der LRH hat daher Grund zu der Annahme, daß der Auftragnehmer anstelle des Abbaus leichten Felses den Abbau schweren Felses berechnete. Der finanzielle Schaden aus dieser offenbar fehlerhaften Mengenermittlung beläuft sich auf rd. 300.000 DM.

Obwohl der Abbau von schwerem Fels bereits im Leistungsverzeichnis beschrieben war und dafür ein Preis vorlag, verschaffte sich der Auftragnehmer einen zusätzlichen ungerechtfertigten Vorteil dadurch, daß er sich den Einsatz eines Stemmbaggers als Hilfsmittel für das Abbauen von schwerem Fels gesondert vergüten ließ. Die Abrechnung dieses unbegründeten Nachtrags führte zu einem Schaden in Höhe von rd. 55.000 DM.

## d) Abrechnung einer Horizontalfilterschicht mit Geotextil

Um Setzungen zu vermeiden, sollte der Auftragnehmer auf dem Rohplanum des Straßenkörpers eine Horizontalfilterschicht mit reißfestem Textilgewebe (Geotextil) einbauen.



Der Auftragnehmer rechnete auch annähernd 21.400 m<sup>2</sup> Geotextil ab. Der LRH prüfte vor Ort, ob dieses Gewebe und die Horizontalfilterschicht tatsächlich eingebaut waren. Er stellte durch Grabungen fest, daß der Boden unberührt war und das Gewebe und die Horizontalfilterschicht dort fehlten, wo sie lt. Abrechnung hätten vorhanden sein müssen. Den Schaden durch diese fehlende Leistung schätzt der LRH auf rd. 200.000 DM.

## e) Bodenaustausch an Brückenbauwerken

Die Brückenbauwerke wurden zunächst entsprechend der Planung mit Muschelkalk hinterfüllt. Nach Einbringung dieses Füllmaterials empfahl ein Erdbaulabor,

den Muschelkalk wieder auszubauen und durch ein kornabgestuftes verdichtungsfähiges Mineralgemisch zu ersetzen. Als Begründung für diesen Bodenaustausch gab es an, daß das Muschelkalk-Material wegen eines zu hohen Wassergehalts nicht geeignet sei. Der Auftragnehmer reichte dafür ein Nachtragsangebot ein und rechnete die Leistung mit rd. 310.000 DM ab. Sollte die Durchfeuchtung des ursprünglich eingebauten Materials auf eine nicht ordnungsgemäße Ableitung des Oberflächenwassers zurückzuführen gewesen sein, hätte ein eindeutiges Verschulden der Baufirma vorgelegen. Hierfür hätte die Firma haftbar gemacht werden müssen.

Auch in diesem Fall hat der LRH stichprobenhaft durch Grabungen geprüft, ob die Leistungen ausgeführt wurden. Dabei fand er zwar an der Oberfläche der Aufschüttung entsprechendes Material vor; darunter stieß er jedoch auf Kalksteinmaterial, das eigentlich hätte ausgetauscht werden sollen. Es besteht deshalb erheblicher Zweifel daran, daß der Auftragnehmer die Leistung tatsächlich erbracht hat. Der LRH geht hier von einem Schaden von über 300.000 DM aus.

#### *Würdigung*

Die vom LRH festgestellten Schäden sind nicht allein auf die Fehlleistungen des Ingenieurbüros zurückzuführen. Daß sie nicht rechtzeitig erkannt und auch nicht nachträglich aufgedeckt wurden, läßt auch auf eine unzulängliche Überwachung der freiberuflich Tätigen und eine mangelnde Kontrolle der eingesetzten staatlichen Mittel schließen.

Die Gemeinde war hierzu ersichtlich nicht in der Lage. Da sie über kein Personal mit bautechnischem Sachverstand verfügte, hatte sie sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Bau der Straße dem Ingenieurbüro übertragen. Dieses hatte faktisch einen unbegrenzten Einfluß auf die Planung und Durchführung der Maßnahme. So war es zuständig für die Bauleitplanung (Festsetzung der Trasse im Bebauungsplan), für die Erarbeitung der für die Förderung notwendigen Antragsunterlagen, für die Ausführungsplanung und die Bauausführung mit den Aufgaben der Ausschreibung, Bauüberwachung und Abrechnung. Trotz dieser weitgehenden Vergabe von Bauplanungs- und -überwachungsleistungen verblieben bei der Gemeinde noch die Aufgaben einer Bauherrin, die darin bestehen, die freiberuflich Tätigen zu überwachen. Soweit es hier um baufachliche Fragen ging, war die Gemeinde hierzu wegen fehlenden Fachpersonals nicht in der Lage.

Das für die Gemeinde zuständige Rechnungsprüfungsamt des Landkreises war – wie sich gezeigt hat – ebenfalls nicht in der Lage, eine effektive Überwachung und Kontrolle durchzuführen. Zwar hat es bei der Vergabeprüfung nach § 119 Abs. 1 Nr. 4 der Niedersächsischen Gemeindeordnung auf einige Auffälligkeiten hingewiesen. Es sah sich aber nicht veranlaßt, ihnen vertieft nachzugehen. Es kann dahingestellt bleiben, ob es sich hier um eine zu beanstandende Nachlässigkeit handelt oder ob diese nur lückenhafte Prüfung auf eine mangelnde Personalkapazität zurückzuführen ist. Die Vergabeprüfung kann jedenfalls nicht die Überwachung freiberuflich Tätiger ersetzen.

Daß das Rechnungsprüfungsamt nach Durchführung der Maßnahme eine ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungsmittel bescheinigte, erweckt zudem Zweifel, ob die Verwendungsnachweisprüfung den Anforderungen genügt. Zwar handelt es sich hier nur um eine Vorprüfung, die für die abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise durch die zuständige Bewilligungsbehörde nicht bindend ist. In der Praxis verläßt diese sich jedoch auf das Testat der kommunalen Prüfungsbehörde.

Nach alledem wird die Landesregierung zu prüfen haben, wie in derartigen Fällen die Überwachung und Kontrolle effektiver gestaltet werden kann. Dies gilt vor allen in den Fällen, in denen die Kommunen Baumaßnahmen durchführen, die fast ausschließlich aus Bundes- und Landesmitteln finanziert werden. Diese Forderung gilt unabhängig davon, daß an die Förderung kommunaler Straßenbaumaßnahmen mit

GVFG-Mitteln ein strengerer Maßstab anzulegen ist (vgl. Abschnitt V, Nr. 19). Im vorliegenden Fall wäre es jedenfalls zu den festgestellten Mängeln und den damit verbundenen erheblichen Schäden mit großer Wahrscheinlichkeit nicht gekommen, wenn die Straße richtigerweise als ein Teilstück der Landesstraße unter Leitung der Straßenbauverwaltung gebaut und sie nicht fälschlich als sogenannte kommunale Entlastungsstraße konzipiert worden wäre, um eine Förderung über GVFG-Mittel zu erreichen.

4. Einzelplan 08   -- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr  
Kapitel 08 20   -- Straßenbauverwaltung

**Anmietung eines Dienstgebäudes trotz einer laufenden Organisationsuntersuchung**

*Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat der Anmietung eines Dienstgebäudes für ein Straßenbauamt zugestimmt, obgleich ihm bereits bekannt war, daß der LRH im Zuge einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Auflösung des Amtes vorgeschlagen hatte. Unabhängig davon war die Anmietung und der damit verbundene Umzug des gesamten Amts unwirtschaftlich.*

*Sachverhalt*

Der LRH setzte im Oktober 1995 das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr davon in Kenntnis, daß er im Bereich der Straßenbauverwaltung eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung durchführen werde. Dabei war nicht auszuschließen, daß er als Ergebnis dieser Untersuchung die Auflösung und Zusammenlegung mehrerer Straßenbauämter sowie Aufgabenveränderungen und eine Anpassung des Stellenbedarfs vorschlagen würde. Zu den Straßenbauämtern, deren Fortbestand in besonderem Maße auf dem Prüfstand stehen mußte, zählte auch das Straßenbauamt Hildesheim, dessen Aufgaben erheblich zurückgegangen waren.

Diese Behörde war zu dem Zeitpunkt, als die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung begonnen wurde, noch in vier verschiedenen Dienstgebäuden (ein landeseigenes Grundstück mit 430 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche [HNF] und drei Mietobjekte mit rd. 768 m<sup>2</sup> HNF) untergebracht. Für die angemieteten Räumlichkeiten hatte das Land jährlich 107.000 DM Miete zu entrichten.

Die Aufteilung der Behörde auf mehrere Dienstgebäude, die trotz moderner Kommunikationsmittel zu organisatorischen Erschwernissen führt, bestand seit mehr als 30 Jahren. Da sich in der Vergangenheit das beabsichtigte Neubauvorhaben zur Verbesserung der Unterbringung nicht realisieren ließ, verhandelte das Amt seit Mai 1996 mit einer Firma über die Anmietung eines zu einem Bürogebäude umgebauten Geschäfts- und Wohnhauses. Bei einer insgesamt anzumietenden Fläche von 1.339,70 m<sup>2</sup> (Nutzfläche einschließlich Verkehrsfläche) sollte die Jahresmiete 207.000 DM betragen. Bei Aufnahme der Vertragsverhandlungen war dem Straßenbauamt bekannt, daß der LRH auch bei ihm im Rahmen seiner Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung örtliche Erhebungen durchführen wollte.

Im Juli 1996 beantragte das Amt bei der vorgesetzten Behörde, dem Landesamt für Straßenbau, die Zustimmung zur Anmietung. Dieses wandte sich wiederum im Herbst 1996 an das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr mit der Bitte, dem Abschluß eines Mietvertrags für eine Laufzeit von fünf Jahren zuzustimmen. Im April 1997 erklärte sich das Ministerium hiermit einverstanden, nachdem zuvor das Finanzministerium seine Bedenken gegen das Mietvorhaben zurückgestellt und seine Zustimmung zu der erforderlichen überplanmäßigen Ausgabe erteilt hatte.

Zu diesem Zeitpunkt lag dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr bereits der Teil 1 der die Straßenbauverwaltung betreffenden Prüfungsmitteilungen des LRH vor. Dieser Teil 1 enthielt Vorschläge des LRH zur Neuorganisation der Ortsebene (Straßenbauämter und Straßenmeistereien). Er war dem Ministerium vorab Anfang März 1997 mitgeteilt worden, damit sich die Verwaltung möglichst frühzeitig mit den Vorschlägen des LRH auseinandersetzen und auf sie bei weiteren Planungen in personeller und organisatorischer Hinsicht einstellen konnte. In ihm hat der LRH u. a. vorgeschlagen, die Bezirke der Straßenbauämter Hildesheim und Hameln zusammenzulegen mit einem zukünftigen Amtssitz in Hameln.

Der Mietvertrag wurde noch im April 1997 unterzeichnet. Das Mietverhältnis begann am 1.8.1997.

Neben der höheren Miete von jährlich 100.000 DM verursachte allein der Umzug Kosten in Höhe von 43.355 DM. Ferner hatte das Amt für die Vernetzung in dem neuen Dienstgebäude und für eine neue Telefonanlage 75.000 DM aufzubringen. Für Beleuchtungskörper in dem neuen Mietobjekt gab es weitere 45.000 DM aus. An Einsparungen erwartete es rd. 32.000 DM für den Wegfall von Festverbindungen sowie den Fortfall der Personalkosten in Höhe von rd. 90.000 DM jährlich für zwei Stellen, von denen eine im Jahr 2000 und eine weitere im Jahr 2002 entfallen soll.

#### *Unwirtschaftlichkeit der Anmietung*

Gemäß § 7 Abs. 1 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Eine nachträglich vom LRH durchgeführte Wirtschaftlichkeitsberechnung auf der Grundlage der sogenannten Barwertmethode führte zu dem Ergebnis, daß die Anmietung des neuen Gebäudes nicht wirtschaftlich war. Die Anmietung führte bei einer angenommenen Mietzeit von fünf Jahren zu einem Barwertnachteil von über 50.000 DM. Dabei hat der LRH unterstellt, daß sich die bei einer geschlossenen Unterbringung für möglich gehaltenen Personaleinsparungen auch tatsächlich zu den vorgesehenen Terminen (Abgang von zwei Stellen in den Jahren 2000 und 2002) realisieren lassen und daß diese Einsparungen ohne die Anmietung des Gebäudes nicht möglich wären. Ferner hat der LRH für das freigewordene landeseigene Gebäude, das nunmehr von der Fachhochschule Hildesheim/Holzminden genutzt wird, eine kalkulatorische Miete von 12 DM pro m<sup>2</sup> berücksichtigt.

Selbst wenn die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einem positiven Ergebnis gekommen wäre, hätte das Mietangebot mit einem durchschnittlichen Mietpreis von 12,88 DM/m<sup>2</sup> (Büroräume für 15 DM/m<sup>2</sup> und Kellerräume für 5 DM/m<sup>2</sup>) nicht akzeptiert werden dürfen, da – wie das Amt wußte – ein erheblich günstigeres Mietobjekt verfügbar war. In einem ehemaligen Kasernengelände konnten zur gleichen Zeit Büroräume zu einem deutlich niedrigeren Mietzins angemietet werden. Dort ist das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ) zu einem durchschnittlichen Mietzins von nur 7,68 DM/m<sup>2</sup> untergebracht. Die Liegenschaft ist nach dem Erwerb durch einen Investor modernisiert worden; die Diensträume verfügen über einen guten Standard. Auch ist das ehemalige Kasernengelände, in dem ferner Firmen und freiberuflich Tätige residieren, durch öffentliche Verkehrsmittel erschlossen. Die nach Ansicht des Amts nicht genügende Größe der Fenster ist weder vom NLÖ noch von den übrigen Mietern offenbar als Hindernis angesehen worden, die Räume anzumieten.

Die dort zur fraglichen Zeit noch freien Kapazitäten hätten für eine Unterbringung des Straßenbauamts ausgereicht. Auch wäre der Investor – wie die Anmietung durch das NLÖ gezeigt hat – voraussichtlich bereit gewesen, einen Mietvertrag mit einer entsprechenden Laufzeit abzuschließen. Bei einer Anmietung dieses Objekts hätte der jährlich zu zahlende Mietzins – verglichen mit der jetzigen Belastung – um 100.000 DM gesenkt werden können.

*Anmietung während einer laufenden Organisationsuntersuchung*

Der LRH hält es zudem nicht für hinnehmbar, daß während einer laufenden Organisationsuntersuchung für das gesamte Amt ein neues Gebäude angemietet wurde, ohne daß die Zweckmäßigkeit der Anmietung mit ihm abgestimmt wurde. Durch die Bindung des Landes an das neue Objekt mit Räumlichkeiten für alle Bediensteten für mindestens fünf Jahre wurden mögliche Organisationsveränderungen, wenn auch nicht ausgeschlossen, so doch jedenfalls erschwert. Die bisherige Unterbringung in einem landeseigenen Gebäude sowie in mehreren Mietobjekten bot vor allem die Möglichkeit, bei der Umsetzung neuer Unterbringungskonzepte flexibel reagieren zu können.

Das Ministerium hätte seine Zustimmung zur Anmietung wegen des laufenden Prüfungsverfahrens vor allem deshalb nicht erteilen dürfen, weil zu diesem Zeitpunkt bereits der Vorschlag des LRH bekannt war, dieses Straßenbauamt aufzulösen und mit einem anderen Amt zusammenzulegen. Die Auffassung, daß das Amt in seinem bisherigen Zuschnitt nicht bestehen bleiben kann, wurde im übrigen von der nach Eingang der Prüfungsmitteilungen vom Minister eingesetzten Projektgruppe „Neuorganisation der Straßenbauverwaltung“ geteilt und ist mittlerweile auch von der Landesregierung beschlossen worden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

5. Einzelplan 08 – Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr  
 Kapitel 08 30 (jetzt 08 31) – Häfen- und Schifffahrtsverwaltung

**Doppelte Vergütung von Rufbereitschaftszeiten**

*Bei einem Hafenamte wurden die Rufbereitschaftszeiten der Lotsen während mehrerer Jahre unter Verstoß gegen Tarif- und Haushaltsrecht doppelt abgerechnet und vergütet.*

Der LRH hat 1997/98 die persönlichen Verwaltungsausgaben der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung (HSV) für das Niedersächsische Hafenamte Cuxhaven (NHC) örtlich geprüft. Dabei hat er u. a. festgestellt, daß den angestellten Hafenslotsen überhöhte Vergütungen für von ihnen geleistete Rufbereitschaften gezahlt worden waren:

*Doppelte Berücksichtigung von Rufbereitschaftszeiten*

Das NHC beschäftigt fünf Lotsen im Angestelltenverhältnis. Von ihnen sind vier in die Vergütungsgruppe IV a BAT und einer in Vergütungsgruppe IV b BAT eingruppiert.

Die HSV hat in Aussicht genommen, die vom landeseigenen Lotsendienst wahrgenommenen Aufgaben der Lotsenbrüderschaft Elbe, einer der Aufsicht des Bundes unterstehenden Körperschaft des öffentlichen Rechts, mit der Maßgabe zu übertragen, daß die Lotsen vom Land finanziell abgefunden und von der Lotsenbrüderschaft als Lotsen übernommen werden (vgl. Abschnitt V, Nr. 22 „Fortgeltung haushaltsrechtlicher Zustimmungsvorbehalte bei Budgetierung“).

Bisher versehen die Lotsen ihre Arbeit im Wechselschichtdienst rund um die Uhr. Als Schichten sind eine Tagesschicht und eine Nachtschicht von jeweils zwölf Stunden Dauer eingerichtet. Sie sind mit einem Lotsen besetzt. Daneben befindet sich stets ein weiterer Lotse in Rufbereitschaft. Diese Rufbereitschaften erstrecken sich jeweils über 24 Stunden.

Bei einer örtlichen Prüfung der Personalausgaben für das NHC im Jahr 1983 war dem LRH die Zahlung ungewöhnlich hoher Überstundenvergütungen an die Lotsen aufgefallen. Wie er feststellte, beruhten sie nicht auf vermehrtem Arbeitsanfall, sondern wurden ganz wesentlich durch hohe Wartezeiten verursacht. Der LRH schlug vor, die Zahl der Überstunden durch eine zweckmäßigere Regelung der Arbeitszeit zu verringern. Er berichtete darüber auch dem Landtag in seinem Jahresbericht 1986 (Drs. 10/4270, S. 10).

Nach Verhandlungen mit den Lotsen, die sich bis 1992 hinzogen, regelte das NHC die Arbeitszeit für den Lotsdienst neu.

Bei seinen jetzigen Erhebungen hat der LRH erneut die Zahlung ungewöhnlich hoher Überstundenvergütungen festgestellt. Sie führten z. B. dazu, daß sich die Bezüge der Lotsen in Vergütungsgruppe IV a BAT, die im Jahr 1997 zwischen rd. 91.000 DM und 99.800 DM lagen, auf Beträge zwischen rd. 117.100 DM und 126.500 DM erhöhten.

Die berücksichtigte Mehrarbeit wurde zum Teil durch Personalausfälle hervorgerufen. Sie war aber auch auf fehlerhafte Berechnungen zurückzuführen:

- Das NHC nahm den tariflich vorgeschriebenen Soll-/Ist-Vergleich unzutreffend vor, indem es die dienstplanmäßige Arbeitszeitverteilung unbeachtet ließ. Das führte z. B. im Hj. 1996 zu rd. 500 zu Unrecht berücksichtigten Überstunden. Aufgrund der Hinweise des LRH hat das NHC diese fehlerhafte Handhabung mit Wirkung von Juli 1997 abgestellt.
- Das NHC hatte ferner Rufbereitschaftszeiten doppelt berücksichtigt: Es wertete – neben den voll zu berücksichtigenden Zeiten für „angefallene Arbeit“ – die Zeiten der Rufbereitschaft mit 12,5 v. H. als Arbeitszeit und ließ die sich so ergebenden Stunden mit der Überstundenvergütung abfinden. Diese bereits vergüteten Stunden brachte es den Lotsen darüber hinaus ein zweites Mal als Arbeitszeit dergestalt gut, daß sie im Rahmen des Wechselschichtdienstes durch Freizeit ausgeglichen bzw., soweit dies nicht möglich war, nochmals als Überstunden vergütet wurden.

Diese seit 1992 praktizierte tarifrechtlich unzulässige Doppelabfindung der Rufbereitschaftszeiten war dem NHC im Juli 1997 – kurz vor Beginn der Erhebungen des LRH – selbst aufgefallen. Es hat daraufhin mit Schreiben vom 29.7.1997 die Auszahlung der entsprechenden Überstundenvergütungen ausgesetzt und Rückforderungen im Rahmen der tarifvertraglichen Ausschlußfrist von sechs Monaten dem Grunde nach geltend gemacht.

Nach einem Bericht des NHC belaufen sich die von ihm gegen die Lotsen insgesamt erhobenen Ansprüche auf einen Betrag von rd. 17.000 DM. Dem Land ist darüber hinaus für die vorhergehenden Jahre ein Schaden entstanden, der sich – geschätzt – um rd. 200.000 DM bewegen dürfte. Dieser 17.000 DM übersteigende Schaden kann jedoch wegen Ablaufs der Ausschlußfristen gegenüber den Lotsen nicht mehr geltend gemacht werden. Damit scheiden insoweit auch Rückgriffsmöglichkeiten gegen verantwortliche Bedienstete aus.

#### *Arbeitsgerichtsverfahren*

Die Lotsen haben gegen die vom NHC mit dem Schreiben vom 29.7.1997 ausgesprochene Ablehnung einer doppelten Berücksichtigung von Rufbereitschaftszeiten ab Februar 1997 Klagen beim Arbeitsgericht Stade erhoben. Sie wenden sich gegen die vom Land geltend gemachten Rückforderungen über insgesamt rd. 17.000 DM und verlangen ihrerseits eine (nochmalige) Vergütung von Rufbereitschaftszeiten für die Zeit von August 1997 bis März 1999 von zusammen ca. 75.000 DM. Dabei berufen sie sich darauf, daß die bisher praktizierte Doppelabfindung 1991 ausdrücklich mit dem zuständigen Dezernenten der Bezirksregierung vereinbart worden sei.

Das Arbeitsgericht hat den Klägern in der mündlichen Verhandlung von Oktober 1998 Erfolgsaussichten eingeräumt und eine außergerichtliche Einigung angeregt. Daraufhin hat das NHC in Aussicht genommen, den Lotsen im Rahmen der vorgesehenen Abfindungsvereinbarungen auf die streitbefangenen Forderungen vergleichsweise noch über 59.000 DM zu zahlen.

Der LRH hat bei seiner Anhörung gemäß § 98 LHO gegen die vorgesehene außergerichtliche Einigung Bedenken erhoben. Er hält es gemäß § 58 Abs. 1 LHO für unvertretbar, den Lotsen Rufbereitschaftszeiten, die ihnen für die streitbefangenen Zeiträume bereits im Wert von über 92.000 DM gutgebracht worden sind, mit mehr als 59.000 DM ein zweites Mal zu vergüten:

- Die von den Hafenslotsen behauptete Vereinbarung, daß die von ihnen geleisteten Rufbereitschaftszeiten doppelt abgefunden werden sollten, würde fraglos eine Nebenabrede zum Arbeitsvertrag darstellen. Sie wird von der Bezirksregierung Weser-Ems und vom NHC nachdrücklich in Abrede gestellt. Auch die Aktenlage bei den beteiligten Behörden spricht eindeutig dagegen. Unabhängig davon soll die Nebenabrede nach dem eigenen Vortrag der Lotsen nur mündlich abgeschlossen worden sein. Gemäß § 4 Abs. 2 BAT ist als Wirksamkeitsvoraussetzung jedoch zwingend die Schriftform vorgeschrieben. Die behauptete Vereinbarung wäre somit selbst nach dem Vortrag der Lotsen unwirksam.
- Das Arbeitsgericht soll in der mündlichen Verhandlung im Oktober 1998 zu der behaupteten Nebenabrede darauf hingewiesen haben, daß angesichts der langjährigen Übung möglicherweise von einer Umkehr der Beweislast auszugehen sei und in diesem Fall nicht die Lotsen den Abschluß der von ihnen behaupteten Vereinbarung, sondern das Land deren Nicht-Abschluß zu beweisen hätte. Diese Auffassung wäre abwegig. Einer Entscheidung über die Verteilung der Beweislast bedarf es nur zu Fragen, die beweisbedürftig sind. Das ist hier nicht der Fall. Denn die Berufung der Lotsen auf die Nebenabrede ist unschlüssig, weil sie nach dem unstreitigen Sachverhalt wegen fehlender Schriftform in jedem Fall unwirksam wäre.
- Es erscheint wenig wahrscheinlich, daß die seinerzeit zuständige Bezirksregierung Lüneburg und das NHC den Lotsen eine doppelte Vergütung von Rufbereitschaftszeiten zugesagt haben könnten. Eine solche Nebenabrede wäre eindeutig tarifwidrig gewesen. Sie hätte allenfalls als übertarifliche Leistung vorgesehen werden können. Solche Personalausgaben, die nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhen, dürfen jedoch nur geleistet werden, wenn der Gesetzgeber dafür gemäß § 51 LHO Ausgabemittel im Haushaltsplan besonders zur Verfügung gestellt oder das Finanzministerium gemäß § 40 LHO in die außer- oder übertariflichen Zahlungen eingewilligt hat. Keine dieser Voraussetzungen hat hier vorgelegen. Anhaltspunkte, daß sich die zuständigen Mitarbeiter der Bezirksregierung und des NHC gleichwohl über die eindeutigen haushaltsrechtlichen Regelungen hinweggesetzt und damit Schadensersatzpflichtig, eventuell sogar wegen Untreue strafbar gemacht haben könnten, sind nicht zu erkennen.

#### *Folgerungen*

Nach Auffassung des LRH läßt die Eindeutigkeit der Rechtslage für den Abschluß eines außergerichtlichen Vergleichs mit dem Ziel, den Lotsen bereits abgefundene Rufbereitschaftszeiten zum Teil ein zweites Mal zu vergüten, trotz der Anregung des Arbeitsgerichts Stade keinen Raum. Er hält es vielmehr für unverzichtbar, den Rechtsstreit statt dessen ggf. vom Landesarbeitsgericht entscheiden zu lassen. Sollte auch dieses Gericht entgegen den Erwartungen des LRH von der behaupteten Nebenabrede ausgehen, bliebe zu prüfen, ob und inwieweit ein solches Urteil eine Handhabe bieten würde, nunmehr noch Schadensersatzansprüche gegen die für die damit als wirksam anerkannte rechtswidrige Nebenabrede verantwortlichen Bediensteten geltend zu machen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

6. Einzelplan 08 – *Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr*  
 Kapitel 50 83 – *Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen*  
 – *Ökologischer Bereich* –

#### **Unzulässige Abrechnung von Beratungsleistungen**

*Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vergütete einer Gesellschaft Beratungsleistungen, für die es bereits Zuwendungen gewährt hatte. Zudem bezahlte es eine fingierte Rechnung, mit der überwiegend Bewirtungsaufwendungen abgerechnet wurden.*

#### *Allgemeines*

Die 1991 gegründete X-GmbH erbringt Beratungsleistungen im Energiebereich. Bis zum 30.6.1994 waren an der Gesellschaft das Land und die Y-AG je zur Hälfte beteiligt. Beide Gesellschafter hatten sich durch Konsortialvertrag verpflichtet, die Verluste der X-GmbH auszugleichen. Das Land erfüllte die zugesagte anteilige Verlustübernahme durch Zuwendungen im Rahmen einer institutionellen Förderung. Die Förderung wurde letztmalig für das erste Halbjahr 1994 gewährt.

Im Juli 1994 traten zwei weitere Gesellschafter in die GmbH ein. Durch einen neuen Konsortialvertrag verpflichteten sich die Gesellschafter, der X-GmbH Aufträge in einem Umfang zu verschaffen, der es ihr ermöglichen sollte, zumindest ausgeglichene Ergebnisse zu erzielen. In Ausführung des Konsortialvertrags trafen Land und X-GmbH im Juni 1994 mit Wirkung per 1.7.1994 eine Rahmenvereinbarung über die Vergütung von Beratungsleistungen. Vereinbart wurden – jeweils netto – ein Stundensatz von 160 DM sowie ein Tagessatz von 1.250 DM.

#### *Doppelte Vergütung von Beratungsleistungen*

In der Aufsichtsratssitzung der X-GmbH am 4.5.1994 hatte ein Landesvertreter unter Bezugnahme auf den kurz vor dem Abschluß stehenden Rahmenvertrag ausdrücklich darauf hingewiesen, daß eine rückwirkende Abrechnung von projektbezogenen Einzelleistungen gegenüber dem Land auch dann nicht in Frage komme, wenn die Gesellschaft vor dem 1.7.1994 für Dritte unentgeltlich tätig gewesen sei. Derartige Leistungen seien durch Zahlungen im Rahmen der institutionellen Förderung abgegolten, zumal die Durchführung der Projekte auch im Landesinteresse gelegen habe.

Trotz dieses Hinweises und der eindeutigen Abreden über das Inkrafttreten des Rahmenvertrags stellte die Gesellschaft dem Ministerium Beratungsleistungen für vier Projekte in Rechnung, die vor dem Stichtag (1.7.1994) abgeschlossen worden waren. Das Ministerium bezahlte insoweit rd. 51.500 DM an die X-GmbH.

Der LRH hat die Vergütung beanstandet.

#### *Abrechnung einer Veranstaltung mittels fingierter Rechnung*

Die X-GmbH organisierte nach einer entsprechenden Kostenübernahmeerklärung des Ministeriums in dessen Auftrag am 16.5.1994 die Veranstaltung „Förderrichtlinien Ökologiefonds Niedersachsen“. Die Veranstaltung diente der Öffentlichkeitsarbeit. Im Juni 1994 übersandte die Gesellschaft dem Ministerium eine Abrechnung über ihre Auslagen und forderte unter Anrechnung der vereinnahmten Tagungsgebühren Auslagenersatz für die restlichen Tagungskosten (insbesondere Aufwendungen für Saalmiete, Tagungsgetränke und Buffet). Da nicht geklärt werden konnte, wer den Auftrag erteilt hatte, wurde die Rechnung nicht bezahlt.

Im September 1994 erhielt das Ministerium in derselben Angelegenheit von der X-GmbH eine „neue“ Rechnung für die Veranstaltung vom 16.5.1994, jetzt jedoch über Beratungsleistungen. Die Gesellschaft liquidierte hierfür 25,385 Stundensätze à 160 DM zuzüglich Umsatzsteuer. Auf dieser Rechnung bescheinigte der zuständige Refe-



rent – in Kenntnis des tatsächlichen Sachverhalts – die sachliche und rechnerische Richtigkeit und ließ den Gesamtbetrag zur Zahlung anweisen.

Der LRH hat beanstandet, daß das Ministerium Ausgaben für seine Öffentlichkeitsarbeit als Beratungsleistungen abrechnen ließ, obwohl derartige Ausgaben nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Niedersachsen nur aus der Hauptgruppe 531 (Festtitel 531 01, 531 03) hätten bezahlt werden dürfen. Nach seiner Auffassung verstoßen die Vorlage einer Scheinrechnung sowie der Rechnungsausgleich aus Mitteln des Kapitels 50 83 Titelgruppe 85 in nicht hinnehmbarer Weise gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme fehlerhaftes Verhalten seines – inzwischen verstorbenen – Referenten eingeräumt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

7. Einzelplan 08 – *Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr*  
 Kapitel 50 83 – *Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen*  
 – *Ökologischer Bereich* –

#### **Gewährung von Zuwendungen trotz Haushaltssperre**

*Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wies zwei Bezirksregierungen trotz einer vom Finanzministerium verhängten Haushaltssperre an, Ausgaben aus dem Sondervermögen „Wirtschaftsförderfonds“ zu leisten. Es hat sich dabei nicht mit dem Finanzministerium abgestimmt.*

Durch Erlaß vom 8.12.1992 verhängte das Finanzministerium eine Haushaltssperre (§ 41 LHO) über alle noch nicht belegten Ausgabeansätze der Hauptgruppen 5 bis 8. Das Finanzministerium ordnete auch für die Hj. 1993 und 1994 die Sperrung der Ausgabeansätze der Hauptgruppen 6 bis 8 an (Haushaltsführungserlasse vom 9.11.1993 sowie vom 27.5.1994). Hiernach durften nur Ausgaben geleistet werden, um rechtlich begründete Verpflichtungen gegenüber Dritten aus Gesetz, Rechtsverordnung oder Vertrag zu erfüllen. Auch Zuwendungsbescheide durften nicht erteilt werden. Mit Erlaß vom 16.12.1992 wies das Finanzministerium ergänzend darauf hin, daß Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns (vgl. Verwaltungsvorschriften Nr. 1.3 zu § 44 LHO) ebenfalls keine Rechtsverpflichtungen begründeten. Das Finanzministerium hatte allerdings in den Haushaltsführungserlassen nicht ausdrücklich unter Hinweis auf § 113 LHO erwähnt, daß die Haushaltssperren auch für Sondervermögen gelten sollten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr beachtete im Hj. 1992 und zunächst auch im Hj. 1993 die vom Finanzministerium verfügte Haushaltssperre. Nach den Feststellungen des LRH vertrat das Ministerium dann erstmals im September 1993 die Auffassung, daß die Haushaltssperre auf das Sondervermögen „Wirtschaftsförderfonds“ nicht anwendbar sei. Zur Begründung verwies das Ministerium auf eine Ausnahmeregelung in den Haushaltsführungserlassen, wonach die Sperre nicht für Ausgaben gelte, soweit diese von Dritten oder aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert würden. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wies deshalb unter dem 8.12.1993 einer Bezirksregierung Haushaltsmittel für die Gewährung einer Zuwendung zu. Am 17.12.1993 sah sich dieselbe Bezirksregierung in einem anderen Förderfall wegen der Haushaltssperre gehindert, einem Zuwendungsantrag zu entsprechen, und bat das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr um Weisung, wie zu verfahren sei. Das Ministerium unterrichtete deshalb die Bezirksregierung durch Erlaß vom 21.12.1993 darüber, daß die Ausgabesperre für Zuwendungen aus dem Sondervermögen nicht gelte.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hielt auch im Jahr 1994 an seiner Auffassung fest. Mit Erlaß vom 25.10.1994 teilte es einer Bezirksregierung folgendes mit:

„Aus gegebener Veranlassung möchte ich darauf hinweisen, daß der Haushaltsführungserlaß des Nieders. Finanzministeriums vom 27.5.1994 für den Wirtschaftsförderfonds keine Anwendung findet, da die Ausgaben des Wirtschaftsförderfonds aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden (siehe Nr. 3.6 des RdErl. des MF vom 27.05.1994).

Ich bitte daher, ab sofort entsprechend zu verfahren.“

Der LRH hält in Übereinstimmung mit dem Finanzministerium die Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, daß die Haushaltsführungserlasse für den Wirtschaftsförderfonds keine Anwendung finden sollen, für unzutreffend. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat verkannt, daß eine Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung nach § 8 LHO eine ausdrückliche gesetzliche Regelung voraussetzt. Eine solche Regelung enthält das Gesetz über den Wirtschaftsförderfonds aber nicht. Es ist darüber hinaus völlig unverständlich, daß das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr die Haushaltssperre für Zuwendungen aus dem Wirtschaftsförderfonds einseitig aufhob, ohne sich zuvor mit dem Finanzministerium abzustimmen.

Zur Klarstellung wird das Finanzministerium in künftigen Haushaltsführungserlassen darauf hinweisen, daß eine Haushaltssperre nach § 41 LHO auch auf Ausgaben des Sondervermögens Wirtschaftsförderfonds anzuwenden ist.

- |                  |  |
|------------------|--|
| 8. Einzelplan 09 | – Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten                          |
| Kapitel 09 03    | – Allgemeine Bewilligungen – Erzeugung und Betriebswirtschaft –                  |
| Kapitel 09 04    | – Gemeinschaftsaufgabe – Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes – |

#### **Doppelförderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung**

*Ein Kontrollring, der für die Beratung landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung Landeszuwendungen erhielt, erwirkte durch falsche Angaben über den Einsatz von Beratungskräften eine zusätzliche Förderung in Höhe von über 200.000 DM nach den für Wirtschaftsberatungsringe geltenden Richtlinien. Dies hätte nach Auffassung des LRH trotz der falschen Angaben vermieden werden können, wenn die Bewilligungsbehörde den darüber hinaus offenen zuwendungsrechtlichen Fragen hinreichend nachgegangen wäre.*

Das Land fördert seit vielen Jahren aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, die der Bund zu 60 v. H. und das Land zu 40 v. H. tragen, Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung durch Beratungs- und Kontrollringe sowie aus Landesmitteln die Beratung landwirtschaftlicher Betriebe durch Wirtschaftsberatungsringe. Für die beiden Förderbereiche werden jährlich zusammen rd. 11,1 Millionen DM verausgabt, davon rd. 2,1 Millionen DM für die Leistungsprüfungen und rd. 9 Millionen DM für die Wirtschaftsberatung. Bewilligungsbehörden sind die beiden Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems.

Bis 1996 galten für die beiden Förderbereiche gesonderte Richtlinien des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, und zwar zum einen die Richtlinien

über die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung vom 14.10.1987 (Nds. MBl. S. 1008) und zum anderen die Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ vom 12.9.1988 (Nds. MBl. S. 920). Eine parallele Förderung von Ringen nach beiden Richtlinien war nicht ausgeschlossen. In solchen Fällen waren gemäß den Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ von den zuwendungsfähigen Ausgaben die weiteren zur Deckung von Personalkosten zweckgebunden gewährten anderweitigen öffentlichen Mittel abzusetzen. Ab 1997 sind die beiden Förderbereiche in den Richtlinien „Wirtschaftsberatung und Leistungsprüfungen“ vom 25.4.1997 (Nds. MBl. S. 981) mit der Maßgabe zusammengeführt worden, daß Zuwendungen für Leistungs- und Qualitätskontrollen in der tierischen Erzeugung auf Zuwendungen für die Wirtschaftsberatung anzurechnen sind.

Bei der Prüfung von Zuwendungsgewährungen für Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung durch die Landwirtschaftskammer Hannover in den Jahren 1996 und 1997 hat der LRH festgestellt, daß ein Kontrollring durch unzutreffende Angaben erreicht hat, daß Beratungsleistungen für 1996 doppelt gefördert wurden:

#### *Unzutreffende Angaben im Zuwendungsantrag*

Der betroffene Kontrollring führte seit den 60er Jahren bei landwirtschaftlichen Betrieben Leistungskontrollen in der tierischen Erzeugung durch. Seit dem Beginn der Förderung solcher Aktivitäten aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe im Jahr 1973 erhielt er dafür von der Landwirtschaftskammer Hannover Zuwendungen aus Zuweisungen des Landes nach den jeweiligen Richtlinien. Dementsprechend wurden ihm auch für 1996 Fördermittel für die Durchführung von Schweinemastkontrollen, der Kontrolle von Zuchtsauen in Ferkelerzeugerbetrieben sowie von Rindermastkontrollen einschließlich der damit verbundenen Beratungen in Höhe von insgesamt 1.136.403 DM gewährt und ausgezahlt.

Mit Schreiben an die Landwirtschaftskammer vom 4.12.1996 beantragte der Kontrollring erstmalig, ihm für 1996 auch eine Förderung nach den damals noch geltenden Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ vom 12.9.1988 zu gewähren, und zwar

- für fünf namentlich benannte Berater eine Förderung in Höhe von 70 v. H. ihrer Personalkosten,
- für drei namentlich benannte Berateranwärter eine Förderung für insgesamt 31,5 Ausbildungsmonate à 1.000 DM sowie
- für die verwaltungstechnische Betreuung der benannten Berater und Berateranwärter eine Förderung in Höhe der halben Personalkosten einer namentlich benannten vollbeschäftigten Verwaltungsangestellten.

Mit Bewilligungsbescheiden vom 9.12.1996 bewilligte die Landwirtschaftskammer dem Kontrollring aus den ihr für diese Zwecke zugewiesenen Landesmitteln antragsgemäß insgesamt 247.401 DM. Soweit die Förderung die fünf Berater und die „halbe“ Verwaltungsangestellte betraf, waren die Angaben im Zuwendungsantrag jedoch falsch:

- Nach den 1996 noch geltenden Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ waren von den zuwendungsfähigen Aufwendungen anderweitige Mittel abzusetzen, die zur Deckung von Personalkosten zweckgebunden gewährt wurden. Hierzu erklärte der Zuwendungsempfänger in seinem Antrag vom 4.12.1996, daß die fünf genannten Berater „nicht über die Leistungs- und Qualitätskontrolle aus der Gemeinschaftsaufgabe gefördert“ würden, es sich vielmehr „um Berater, die überwiegend Kleinbetriebe beraten“ handele.

Den Unterlagen beim Zuwendungsempfänger und bei der Landwirtschaftskammer war demgegenüber zu entnehmen, daß die fünf Berater im Förderzeitraum nahezu ausschließlich Leistungs- und Qualitätskontrollen durchgeführt und der Kontroll-

ring für sie auch die in den Richtlinien über die Förderung von Leistungsprüfungen vorgesehenen Zuwendungen erhalten hatte.

- Nach den 1996 noch geltenden Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ konnten Beratungsringe, die sich zu „Bürogemeinschaften“ zusammengeschlossen hatten, Zuwendungen für Büropersonal erhalten. Als Bürogemeinschaften galten auch Beratungsringe unter der Voraussetzung, daß ihnen Berater angehörten,
  - die sich fachlich gegenseitig ergänzten,
  - die sich über Beratungsinhalte, Beratungsschwerpunkte und Beratungsprogramme abstimmten,
  - die Serviceleistungen, wie die EDV-Anwendung, Betriebsvergleiche, Betriebszweigvergleiche, Rundschreiben oder Informationsveranstaltungen, gemeinsam durchführten und
  - für die die verwaltungsmäßigen Belange über ein gemeinsames Büro erledigt wurden.

Insoweit stellte sich der Ring in seinem Zuwendungsantrag vom 4.12.1996 ausdrücklich als „Bürogemeinschaft“ dar und wies zur Begründung darauf hin, daß die Verwaltungsangestellte „für die verwaltungstechnische Betreuung der vorgenannten Berater und Berateranwärter“ eingesetzt werde.

Demgegenüber war dem Jahresbericht des Zuwendungsempfängers für 1996 über „Auswertungen und Ergebnisse ...“ zu entnehmen, daß die betroffenen fünf Berater in völlig unterschiedlichen und räumlich getrennten Bereichen eingesetzt waren. Von einer Zusammenarbeit in einer Bürogemeinschaft, für die die Verwaltungskraft die verwaltungstechnische Betreuung mit halber Arbeitskraft hätte wahrnehmen können, konnte unter den gegebenen Umständen keine Rede sein.

#### *Bewilligung trotz offener haushaltsrechtlicher Fragen*

Es ist davon auszugehen, daß sich die Landwirtschaftskammer, als sie die beantragte Zuwendung mit Bescheid vom 9.12.1996 gewährte, von den falschen Angaben im Zuwendungsantrag hat leiten lassen. Ihr hätten nach Auffassung des LRH allerdings unabhängig von den falschen Angaben Bedenken kommen müssen:

- Der Zuwendungsempfänger war mehr als 20 Jahre hindurch als nicht förderfähig nach den Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ behandelt worden. Zwar hatte er sich wegen der mit den Leistungsprüfungen verbundenen Beratungen schon seit längerem bemüht, zusätzlich in die Beratungsförderung einbezogen zu werden. In den Unterlagen fehlte jedoch jede Begründung, warum dem nunmehr zu entsprechen war. Nach Ansicht des LRH hätte Anlaß bestanden, dieser Frage zunächst einmal nachvollziehbar nachzugehen.
- Nach Nr. 7.2.1 der Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ waren Zuwendungsanträge bis zum 31.1. jeden Jahres einzureichen. Diese Regelung sollte dem Gebot der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 44 LHO Rechnung tragen, daß zur Vermeidung von gegen § 23 LHO verstoßenden Refinanzierungen Zuwendungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind. Hier wurde der Förderantrag erst am 4.12.1996 gestellt. Zu dieser Zeit waren nahezu alle zuwendungsfähigen Ausgaben bereits getätigt worden. Es kann dahinstehen, ob ein Schreiben der Landwirtschaftskammer an den Zuwendungsempfänger vom 20.12.1995 als Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns auch für die erstmalige Förderung nach den Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ angesehen werden konnte. Eine Bewilligung unmittelbar vor Ablauf des Förderjahres hätte jedenfalls zumindest einer genauen Prüfung bedurft, inwieweit dafür noch ein Bedarf bestanden haben könnte. Das ist, soweit der LRH hat feststellen können, nicht geschehen.

- Gemäß Nr. 4.13 der Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ können „Beratungsringe, die erstmals in die Förderung einbezogen werden, Zuschüsse erst mit Ablauf des Monats erhalten, in dem die Mitgliederzahl von 80 Betrieben/Berater erreicht wurde“. Auch das Vorliegen dieser Voraussetzungen wurde nicht überprüft. Dem Kontrollring wurde die Zuwendung sogar noch vollständig belassen, als sich aus dem Verwendungsnachweis ergab, daß nur auf einen Berater über 80 Betriebe, auf die anderen dagegen lediglich 42 bis 74 Betriebe entfielen.

#### *Folgerungen*

Die Landwirtschaftskammer hat die dem Kontrollring zusätzlich nach den Richtlinien „Wirtschaftsberatungsringe“ gewährte Zuwendung für die fünf Berater und die „halbe“ Verwaltungskraft sowie für einen Anwärter, für den der Zuwendungsempfänger ebenfalls bereits eine Förderung für die Durchführung von Leistungskontrollen erhalten hatte, wegen der vom LRH festgestellten falschen Angaben zurückgefordert. Der Zuwendungsempfänger hat den entsprechenden Betrag von 227.901 DM nebst 27.883 DM Zinsen zwischenzeitlich auch erstattet.

Nach Auffassung des LRH hätte die beanstandete Doppelförderung vermieden werden können, wenn den unabhängig von den falschen Angaben erkennbaren offenen zuwendungsrechtlichen Fragen hinreichend nachgegangen worden wäre.

- 9. Einzelplan 11
  - *Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten*
- Kapitel 11 04
  - *Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften*

#### **Unzulänglich geplante Beschaffung einer „Poststraße“ durch eine Staatsanwaltschaft**

*Eine Staatsanwaltschaft hat eine Kuvertier- und Frankiermaschine (Poststraße) beschafft, ohne deren Eignung für den Einsatz in der Praxis und die Wirtschaftlichkeit hinreichend untersucht zu haben. Die Anlage war infolgedessen erst nach monatelangem Bemühen der Behörde in der Lage, schrittweise die Erledigung des wesentlichen Teils der für sie vorgesehenen Arbeiten zu übernehmen.*

#### *Beschaffung der „Poststraße“*

Die Staatsanwaltschaft Oldenburg verfügte zur Bearbeitung der abzusendenden Post in ihrem Dienstgebäude sowie einem Nebengebäude über zwei Frankiermaschinen. Im Jahr 1997 mußte die Frankiermaschine in der Nebenstelle ersetzt werden. Da in der Hauptstelle täglich zwischen 600 und 800 Postsendungen zu bearbeiten sind, hielt die Staatsanwaltschaft es für angezeigt, die dort eingesetzte Frankiermaschine an die Nebenstelle abzugeben und zur Bewältigung der Massenpost in der Hauptstelle eine „Poststraße“ anzuschaffen, die die Briefe faltet, kuvertiert und frankiert.

Wie das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Oldenburg anlässlich einer Prüfung von Beschaffungen im Geschäftsbereich der Generalstaatsanwaltschaft Oldenburg festgestellt hat, forderte die Staatsanwaltschaft drei Firmen zur Abgabe eines Angebots zur Lieferung einer solchen „Poststraße“ auf, ohne zuvor ein Anforderungsprofil für die Geräte – insbesondere hinsichtlich des zu verarbeitenden unterschiedlichen Postguts – erstellt und die Wirtschaftlichkeit nachvollziehbar untersucht zu haben. Das günstigste der drei Angebote umfaßte eine „Poststraße“ bestehend aus

- einer Kuvertiermaschine mit Falzmodul und Einzelblattanleger,
- einem elektrischen Frankierautomaten sowie

– einer mikroprozessorgesteuerten Brief- und Päckchenwaage  
zum Preis von rd. 32.000 DM.

Eine „Poststraße“ des angebotenen Typs war bereits bei einem Unternehmen in Oldenburg in Betrieb. Die Staatsanwaltschaft informierte sich dort über die Leistung der Geräte im täglichen Einsatz.

Mit Bericht vom 31.7.1997 beantragte die Staatsanwaltschaft die Zuweisung der zur Beschaffung der Anlage notwendigen Haushaltsmittel bei der Generalstaatsanwaltschaft Oldenburg. Diese wies ihr, nachdem das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten mit Erlaß vom 13.10.1997 zugestimmt hatte, mit Verfügung vom 17.10.1997 die erforderlichen Haushaltsmittel in Höhe von 32.085 DM zu.

Die „Poststraße“ wurde am 20.11.1997 geliefert. Die Vertragsfirma baute sie in der Hauptstelle der Staatsanwaltschaft auf und führte einen Probelauf mit unbedrucktem Papier durch. Die Anlage arbeitete dabei einwandfrei.

#### *Mangelhafte Eignung der „Poststraße“ im praktischen Einsatz*

Als die neue „Poststraße“ im Anschluß an den Probelauf in der Praxis eingesetzt wurde, war sie nicht in der Lage, alle Arbeiten, für die sie beschafft worden war, ohne weiteres wie vorgesehen zu erledigen:

- Die Anlage konnte das mit den Laserdruckern der Behörde bedruckte Papier, das infolge der Wärmeeinwirkung beim Druckvorgang Verwerfungen aufwies, nicht verarbeiten. Die Staatsanwaltschaft versuchte dem zu begegnen, indem sie vom Kundendienst der Lieferfirma Wartungs- und Einstellungsarbeiten durchführen ließ, die bisher verwendeten Briefumschläge gegen andere austauschte sowie Papier einer höheren Qualität einsetzte. Dadurch erreichte sie, daß die Anlage *einseitige* Schreiben, die den größten Teil des Postguts der Behörde ausmachen, nunmehr trotz nicht vollständig beseitigter Verwerfungen des Papiers abarbeiten konnte. Es blieben jedoch Probleme, zu denen sie sich gegenüber dem RPA in einer Stellungnahme vom 30.9.1998 u. a. wie folgte äußerte:

„Ein automatisches Abarbeiten von mehrseitigen Schreiben ist zur Zeit nicht möglich, da durch die Verwerfungen des Papiers das jeweils nachfolgende Blatt gegen das bereits abgelegte Blatt stößt, was einen sofortigen Stau (Maschinenstillstand) auslöst. Durch manuelles Anlegen könnte dieses zwar vermieden werden, der erforderliche Arbeitsaufwand wäre allerdings zu hoch.

Trotz Einsatz von qualitativ höherwertigem Papier konnten (bei allen Laserdruckern) Verwerfungen des bedruckten Papiers nicht vermieden werden. Nicht nur wegen der Papierwellung, sondern auch aus anderen Gründen hat sich die Situation der im hiesigen EDV-System eingesetzten Drucker als unzureichend dargestellt. ... Ob sich ... die Verwerfungen beseitigen lassen, ...“

bleibt abzuwarten.

- Die „Poststraße“ konnte die in Ermittlungsverfahren gegen unbekannte Täter (UJs-Verfahren) von der Polizei mit Hilfe eines landeseinheitlichen Vordrucksatzes (Pol. N 286) vorbereiteten Einstellungsbescheide, die bei der Staatsanwaltschaft Oldenburg in einer jährlichen Stückzahl von ca. 50.000, das entspricht fast 200 pro Arbeitstag, anfallen, wegen der geringen Papierstärke nicht verarbeiten. Sie wurden deshalb zunächst kopiert und konnten erst dann der Anlage zur weiteren Bearbeitung zugeführt werden. Um dieses hochgradig unwirtschaftliche Verfahren abzustellen, gelang es der Staatsanwaltschaft schließlich, die Polizeidienststellen ihres Zuständigkeitsbereichs zu bewegen, den landeseinheitlichen Vordrucksatz für UJs-Verfahren ab 1.9.1998 – nach dem Verbrauch der noch vorhandenen Vordrucksätze – nicht mehr zu verwenden und die vorzulegenden Unterlagen statt dessen mit

dem PC auf stärkerem Papier, das von der Anlage problemlos verarbeitet werden kann, zu erstellen.

- Die „Poststraße“ konnte nicht zwischen ein- und mehrseitigen Schreiben unterscheiden. Dies macht es bis heute notwendig, mehrseitiges Postgut manuell auszusortieren und zu verarbeiten.
- Die Anlage war nicht in der Lage, auch dickeres Postgut zu frankieren. Zwar wäre es nicht ausgeschlossen, daß auch Postsendungen, die nicht von der „Poststraße“ abgearbeitet werden, frankiert werden. Dazu wäre es jedoch erforderlich, das auf Schienen installierte Frankierwerk seitlich herauszuziehen. Das wäre mit einem ständigen Umrüsten der Anlage verbunden. Um dies zu vermeiden, beantragte die Staatsanwaltschaft mit Bericht vom 25.11.1997 die Zuweisung weiterer Haushaltsmittel für die Beschaffung einer *zusätzlichen* Frankiermaschine neben dem in die Poststraße integrierten Frankierautomaten. Mit Verfügung vom 27.11.1997 wies ihr die Generalstaatsanwaltschaft Oldenburg die erforderlichen Haushaltsmittel in Höhe von 5.175 DM zu. Seitdem sind in dem Hauptgebäude der Staatsanwaltschaft zwei Geräte zum Frankieren von Postsendungen im Einsatz.

#### *Würdigung*

Nach alledem hat die Staatsanwaltschaft die neu beschaffte „Poststraße“ erst, nachdem sie erheblichen weiteren Aufwand betrieben hatte, ihrer Zweckbestimmung entsprechend einsetzen können. Zudem ist die Anlage nach wie vor nicht in der Lage, mehrseitiges Schreibwerk zu verarbeiten, das deshalb manuell behandelt werden muß. Auch kann die „Poststraße“ weiterhin diese manuell zu bearbeitenden dickeren Postsendungen nicht frankieren, so daß die Frankiermaschine, deren Beschaffung durch die „Poststraße“ entbehrlich gemacht werden sollte, für über 5.000 DM noch zusätzlich gekauft werden mußte.

Das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten hält die Beschaffung der „Poststraße“ im Ergebnis trotz allem für wirtschaftlich und hat dazu in seiner Stellungnahme vom 16.12.1998 u. a. ausgeführt:

„Die Staatsanwaltschaft Oldenburg hat zu den ... aufgeworfenen Fragen eine Stellungnahme abgegeben, der sich die Generalstaatsanwaltschaft Oldenburg angeschlossen hat. Als Ergebnis möchte ich vorwegnehmen, daß die Behörde – nachdem sie die Schwachstellen im Betrieb der Poststraße erkannt hatte – die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die Anlage einer ordnungsgemäßen Verwendung zuzuführen. Die Poststraße arbeitet inzwischen wirtschaftlich. ...

Allein für das Falten und Kuvertieren der Einstellungsbescheide in Verfahren gegen unbekannte Täter (UJs-Sachen) wurden ... täglich zwei Stunden aufgewendet. Die Zeit für das Frankieren ist hierin nicht enthalten ...

Seit Änderung des UJs-Verfahrens führt der Betrieb der hiesigen Poststraße zu einer Zeitersparnis von mindestens zwei Stunden täglich. Neben den Einstellungsbescheiden werden derzeit weitere Schreiben abgearbeitet, sofern sie nicht mehr als ein Blatt umfassen. ...

Es ist festzustellen, daß sich der Preis für die Poststraße bereits durch die jetzt realisierte Einsparung in wenigen Jahren amortisiert haben wird.“

Der LRH läßt dahingestellt, ob die vorstehenden Annahmen zutreffen. Immerhin hat nach seinen Informationen eine andere Staatsanwaltschaft, die ebenfalls die Beschaffung eines solchen Geräts in Aussicht genommen hatte, hiervon abgesehen, als sie bei der Prüfung des Vorhabens jene Schwierigkeiten erkannt hat, wie sie bei der Staatsanwaltschaft Oldenburg aufgetreten sind. Er überläßt es aber dem Ministerium, zu entscheiden, ob Anlaß besteht, den Fragen persönlicher Verantwortlichkeiten nach-

zugehen. Das Vorgehen der Staatsanwaltschaft Oldenburg bleibt jedoch unabhängig davon zu beanstanden:

Nach § 7 Abs. 1 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Das erfordert bei Beschaffungen der hier vorliegenden Art, daß die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens und damit auch die praktische Eignung der Gegenstände für die verfolgten Zwecke eingehend geprüft und die Ergebnisse nachvollziehbar aktenkundig gemacht werden.

Dem würde nicht entgegenstehen, wenn sich vorliegend die Beschaffung der „Poststraße“ zufällig im Endergebnis doch als wirtschaftlich hinnehmbar erweisen sollte. Das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten wird angesichts der Feststellungen des RPA Oldenburg in jedem Fall sicherzustellen haben, daß seine nachgeordneten Behörden die bei Beschaffungen zu beobachtenden Sorgfaltspflichten hinreichend beachten, zumal ihnen mit einer zunehmenden Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft zusätzliche Verantwortung für den wirtschaftlichen Umgang mit den ihnen zugewiesenen Haushaltsmitteln zuwächst.

10. *Einzelplan 15* – *Umweltministerium*  
*Kapitel 15 54* – *Küsten- und Hochwasserschutz*

#### **Eigenmächtiger Bau einer Fischaufstiegshilfe am Ems-Jade-Kanal**

*Das ehemalige Staatliche Amt für Wasser und Abfall in Aurich finanzierte den Ausbau eines Verbandsgewässers eigenmächtig aus Landesmitteln in Höhe von rd. 252.000 DM. Diese Mittel waren im Haushaltsplan für andere wasserwirtschaftliche Aufgaben vorgesehen.*

*In Zusammenhang mit dem Gewässerausbau wurde im Bereich einer Schleuse für rd. 100.000 DM eine Fischaufstiegshilfe gebaut, ohne daß das Land oder der Entwässerungsverband hierzu rechtlich verpflichtet waren. Die Anlage ist – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt für die Wanderung von Fischen geeignet. Die für die Entscheidung über den Mitteleinsatz zuständige Bezirksregierung hatte dieser Maßnahme ausdrücklich nicht zugestimmt.*

#### *Der Anlaß für den Gewässerausbau*

Der vom Land zu unterhaltende Ems-Jade-Kanal dient im Bereich Aurich auch als Entwässerungskanal für das Stadtgebiet Aurich und die angrenzenden Gemeinden. Überschüssiges Wasser aus dem Oberwasser des Kanals fließt über ein zum Teil automatisch betriebenes Abschlagbauwerk an der Schleuse Rahe über einen sogenannten Umlaufgraben dem rd. 2 m tiefer gelegenen unteren Kanalabschnitt in Richtung Emden zu. Dieser Umlaufgraben, ein Gewässer II. Ordnung, dient gleichzeitig der Oberflächenentwässerung des Stadtteils Haxtum mit seinen Neubaugebieten. Unterhaltungspflichtig für den Umlaufgraben ist der Entwässerungsverband Aurich.

Sowohl im Einzugsgebiet des Umlaufgrabens als auch des Ems-Jade-Kanals hat es in den vergangenen Jahrzehnten in überschwemmungsgefährdeten Bereichen der Stadt Aurich trotz Warnungen der Fachbehörden eine verstärkte Siedlungstätigkeit gegeben. Im Februar 1995 fand auf Veranlassung des ehemaligen Staatlichen Amtes für Wasser und Abfall (StAWA) in Aurich bei der Stadt Aurich ein Gespräch über die kritische Abflusssituation an der Schleuse Rahe statt. Ziel dieser Besprechung war es, von der Stadt eine „detaillierte Datenstruktur“ zu erhalten, um auf dieser Grundlage den „Bau einer Entlastung“ in Angriff nehmen zu können.

Bevor es jedoch zu konkreten Überlegungen für Entlastungsmaßnahmen kam, wurde durch einen sogenannten „Jahrhundertregen“ im Bereich Aurich am 4./5.9.1995 deutlich, daß für die Aufnahme derartiger Niederschläge die drei Straßendurchlässe



im Verlauf des Umlaufgrabens und der Abflußquerschnitt dieses Gewässers zu gering bemessen waren. Da die dem Umlaufgraben zufließenden Wassermengen sowie die Abschlagsmengen aus dem Kanal wegen des Rückstaus nicht abgeführt werden konnten, kam es zu großflächigen Überschwemmungen, und zwar auch in Wohngebieten, so daß mehrere Anwohner geschädigt wurden.

In einer kurz darauf anberaumten Besprechung kamen der Entwässerungsverband und das Land als die Unterhaltungspflichtigen für die betroffenen Gewässer sowie die Stadt als die Verantwortliche für die Bautätigkeit im überschwemmungsgefährdeten Gebiet überein, die verschärfte Abflußsituation im Bereich des Umlaufgrabens kurzfristig durch den Neubau der drei zu gering dimensionierten Durchlässe zu bereinigen. Der Entwässerungsverband als Planungs- und Ausbauträger der Gesamtmaßnahme, die Stadt Aurich und das StAWA für das Land erklärten sich bereit, je einen Durchlaß zu erneuern.

#### *Umgehung der Entscheidungszuständigkeit der Bezirksregierung*

Abweichend hiervon vereinbarten die drei Vertragspartner im September 1996 dann jedoch u. a. folgendes:

- Die Stadt und der Verband übernehmen für je einen Durchlaß einen Baukostenanteil in Höhe von 40.000 DM bzw. 30.000 DM.
- Das Land trägt die Kosten für den Ausbau des Umlaufgrabens und für den Bau des dritten Durchlasses sowie für die Errichtung eines Fischpasses am Ems-Jade-Kanal.

Da für die verabredete Baumaßnahme keine Haushaltsmittel eingeplant waren, hätte das StAWA rechtzeitig vor der Vereinbarung mit der Bezirksregierung Weser-Ems Verbindung aufnehmen und diese über die finanziellen Belastungen, die das Land tragen sollte, unterrichten müssen. Tatsächlich haben die Bezirksregierung und das Umweltministerium erst durch die Prüfung des LRH Kenntnis von der Durchführung dieser Maßnahme erhalten. Da der Entwässerungsverband für den Ausbau des Gewässers zuständig und dieser auch Träger der Baumaßnahme war, hätte dieses Vorhaben nur im Wege einer Zuwendung des Landes gefördert werden können. Für die Entscheidung über einen etwaigen Zuwendungsantrag war nicht das StAWA, sondern die Bezirksregierung zuständig. Außerdem war nach den geltenden Finanzierungsrichtlinien das Umweltministerium zu beteiligen.

Durch die gewählte Vorgehensweise umging das StAWA das vorgeschriebene Verfahren, und es unterließ damit auch die Entscheidungszuständigkeit der Bezirksregierung. Wenn der Verband bei der Bezirksregierung einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung gestellt hätte, hätte dieser – zumindest hinsichtlich des Baus einer Fischaufstiegshilfe – keinen Erfolg gehabt.

#### *Die finanzielle Abwicklung der Maßnahme*

Die Baumaßnahme wurde wie vereinbart in der Trägerschaft des Entwässerungsverbands, der wiederum das StAWA mit der Planung und Bauleitung beauftragte, durchgeführt, ohne daß dem Verband eine Zuwendung bewilligt worden war.

Im Dezember 1996 und im September und Dezember 1997 ordnete das StAWA Auszahlungen von rd. 252.000 DM aus einer Haushaltsstelle an, die für die Durchführung *landeseigener* Vorhaben des Hochwasser- und Küstenschutzes eingerichtet ist. Die Beträge wurden an eine Firma ausgezahlt, die mit der Durchführung der wasserbaulichen Maßnahme beauftragt war. Der Verband und die Stadt erhielten von der Firma gesonderte Rechnungen entsprechend der getroffenen Vereinbarung.

Dadurch, daß das Amt für den Gewässerausbau eines Wasser- und Bodenverbands Haushaltsmittel verwendete, die für landeseigene Maßnahmen des Küsten- und Hochwasserschutzes vorgesehen waren, beging es einen Haushaltsverstoß. Hinzu kommt, daß dem Amt bewußt sein mußte, daß das Vorhaben auch nicht teilweise als

landeseigene Maßnahme hätte durchgeführt werden können. Denn in der „Haushaltsunterlage nach § 24 LHO“ des StAWA vom 30.1.1996, die für landeseigene Tiefbaumaßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes am Ems-Jade-Kanal erstellt worden war, war das Vorhaben an der Rahe Schleuse nicht enthalten. Nach einem Haushaltsvermerk darf zwar das Umweltministerium „im Bedarfsfall mit Einwilligung des MF im Rahmen der hier insgesamt veranschlagten Ausgaben zusätzlich nicht veranschlagte Tiefbaumaßnahmen finanzieren“. Aber auch dann hätte das StAWA dieses Vorhaben bei der Bezirksregierung anmelden müssen.

#### *Der Bau der Fischaufstiegshilfe*

Der vom StAWA für den Entwässerungsverband aufgestellte „Antrag auf Plangenehmigung ... für die Herstellung einer ausreichenden Hochwasserabführung für den Umlaufgraben der Rahester Schleuse ... im Mai 1996“ führt unter Nr. 2 „Vorhandene Entwässerungsverhältnisse“ aus:

„Gleichzeitig soll die biologische Durchlässigkeit des Ems-Jade-Kanals verbessert werden. Zu diesem Zweck wird zwischen dem Ems-Jade-Kanal und dem Rahester Ringschloot eine Fischaufstiegshilfe erstellt.“

Die Fischaufstiegshilfe in Form eines Tümpelfischpasses wurde hier erstmals erwähnt. Diese Maßnahme steht in keinerlei Zusammenhang mit dem Erfordernis, die Hochwasserabführung zu verbessern. Aus welchen Gründen sie im Zuge dieser Maßnahme ausgeführt wurde, ist nicht dokumentiert worden. In den Akten ist lediglich vermerkt, daß sie „von allen begrüßt“ wurde. Sie verteuerte jedoch das ohnehin finanziell nicht abgesicherte Vorhaben um rd. 100.000 DM auf insgesamt rd. 322.000 DM.

Das StAWA führte auch diese Maßnahme eigenmächtig durch. Eine telefonische Anfrage vorab hatte die Bezirksregierung negativ beschieden. Das Amt – jetzt die Betriebsstelle Aurich des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft und Küstenschutz – vertritt die Auffassung, daß die Fischaufstiegshilfe als Ausgleichsmaßnahme anzusehen sei. In der Plangenehmigung vom 7.10.1996 wird sie aber nicht gefordert. Als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Ziffer 9 der Nebenbestimmungen) sind – bedingt durch den „verhältnismäßig kleinen Eingriff“ der Hochwasserschutzmaßnahme – lediglich Ersatzpflanzungen vorgeschrieben.

Die Frage, ob am Ems-Jade-Kanal eine Fischaufstiegshilfe eine sinnvolle Anlage und ggf. eine Bereicherung innerhalb des Niedersächsischen Fließgewässerschutzsystems sein konnte, hätte durch eine frühzeitige Beteiligung des bei dieser Maßnahme anzuhörenden Trägers öffentlicher Belange, dem „Niedersächsischen Landesamt für Ökologie – fischereikundlicher Dienst des Landes Niedersachsen“, geklärt werden müssen. Dies hat das StAWA jedoch ebenfalls versäumt.

Unabhängig davon können nach Auffassung des LRH Fischaufstiegshilfen an Gewässern, die nicht im Niedersächsischen Fließgewässerschutzsystem enthalten sind – insbesondere in Zeiten eingeschränkter Haushaltsmittel –, keine Priorität haben. Diese Auffassung wird vom Umweltministerium geteilt. Hinzu kommt, daß die Anlage an der Schleuse Rahe die ihr zgedachte Funktion wegen eines mangelnden bis fehlenden Leitstroms nicht oder nur sehr eingeschränkt erfüllen kann.

Das StAWA hat gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verstoßen, da es mit Landesmitteln eine Ausgleichsmaßnahme ausführte, zu der es nicht verpflichtet war und die auch von ihrer Funktionalität her in Frage zu stellen ist.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

11. Einzelplan 15 – Umweltministerium  
Kapitel 15 54 – Küsten- und Hochwasserschutz

**Bau zweier aufwendiger Einfamilienhäuser als Dienstwohnungen für Schleusenwärter**

*Der Bau zweier Einfamilienhäuser als Dienstwohnungen für einen Schleusenwärter und einen Sielwärter verteuerte sich von ursprünglich geplanten rd. 758.000 DM auf rd. 1,44 Millionen DM. Ursächlich für die Erhöhung der Baukosten auf fast das Doppelte waren eine unvollständige Planung und Abweichungen von der Ausführungsplanung infolge von „Zugeständnissen“ an die künftigen Nutzer.*

Im Zusammenhang mit dem Neubau eines Sperwerks hat das seinerzeit zuständige Staatliche Amt für Wasser und Abfall (StAWA) in Aurich in den Jahren 1992 und 1993 zwei baugleiche Einfamilienhäuser als Dienstwohnungen für den Schleusenwärter und für den Sielwärter errichten lassen. Mit der Planung und Durchführung der Maßnahme hatte es einen Architekten beauftragt. Die abgerechneten Baukosten für die beiden Gebäude und die Herrichtung der Grundstücke betragen rd. 1.436.000 DM. Demgegenüber belief sich die von der Bezirksregierung genehmigte Kostenschätzung vom 2.2.1988 für die Herstellungskosten beider Häuser auf 504.000 DM. Aktualisiert nach dem Preisindex für den Neubau von Wohngebäuden und auf der Grundlage des 1992 aufgestellten „baureifen“ Architektenentwurfs – bei Beachtung des Raumprogramms für Dienstwohnungen – entspricht dies einem Betrag von rd. 758.000 DM. Die veranschlagten und genehmigten Kosten hatten sich damit fast verdoppelt.

Die Aufträge für beide Gewerke hatte das Amt im Oktober 1992 nach Aufhebung der öffentlichen Ausschreibung vom Juni des Jahres und nach einer Nachverhandlung mit nur einem Bieter auf Grundlage der gemeinsam (d. h. mit dem Bieter) erarbeiteten Auftragsleistungsverzeichnisse pauschal mit einer Summe von brutto 952.800 DM zuzüglich der Stundenlohnarbeiten auf Nachweis erteilt.

Den Gründen für die Kostenerhöhung, wie z. B. höhere Einheitspreise, überhöhtes Raumprogramm und überhöhte Ausführungsstandards, war das StAWA zum Zeitpunkt der Auftragserteilung nicht nachgegangen. Darüber hinaus unterließ es „wegen hoher Arbeitsbelastung des verantwortlichen Bauleitungspersonals“, sich die erheblich höheren Baukosten von der Bezirksregierung genehmigen zu lassen. So unterblieb die Aufstellung eines entsprechenden Nachtrags zum Bauentwurf von 1988.

Die unvertretbare Erhöhung der Baukosten beruht u. a. auf folgenden Abweichungen vom genehmigten Entwurf:

- Während die Dienstwohnungsvorschriften des Landes bei einem Einfamilienhaus für eine Familie mit bis zu fünf Personen eine Wohnfläche von rd. 120 m<sup>2</sup> vorsehen, sind hier Häuser mit einer Wohnfläche von rd. 152 m<sup>2</sup> gebaut worden. Die Dienstwohnungen überschreiten somit in ihrer Größe das zulässige Maß um rd. 27 v. H. Der Ausbau aller Räume des Dachgeschosses in Wohnqualität führte zu unnötiger Vergrößerung der genehmigten Wohnfläche.
- Der umbaute Raum der beiden „baugleichen“ Wohnhäuser beträgt rd. 925 m<sup>3</sup>. Bewilligt waren je Haus dagegen nur 600 m<sup>3</sup>.
- Die Fläche der Garage ist in dem genehmigten Entwurf auf das Doppelte erweitert worden. Statt einer erhielt nun jedes Haus zwei Garagen. Abgesehen davon, daß auch insoweit der bewilligte Rahmen ohne Genehmigung überschritten wurde, erschließt sich auch die Notwendigkeit einer Doppelgarage nicht; denn die Arbeitsstätte des Dienstwohnungsinhabers lag unmittelbar neben dem Wohnhaus, so daß trotz der abgeschiedenen Wohnlage nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden mußte, daß die Anschaffung eines Zweitwagens zwingend war.

- Ohne daß dies zunächst vorgesehen war, sind die Häuser auf Wunsch der künftigen Nutzer so gebaut und ausgestattet worden, daß Teilbereiche als Ferienwohnung vermietet werden konnten.

So weist der Keller der Häuser in Abweichung vom üblichen Standard eine lichte Raumhöhe von 2,36 m auf. Mit Ausnahme des Öltankraums haben sämtliche Kellerräume einen wärme gedämmten Fußboden und einen Bodenbelag aus unglasierten Klinkerplatten erhalten. Diese Räume sowie der Kellerflur und das Treppenhaus zum Erdgeschoß haben Wohnraumqualität. Zwei nach Westen gelegene Kellerräume mit einer Größe von rd. 50 m<sup>2</sup> sind mit je einer Fenstertür und einem türhohen Fenster ausgestattet.

Vor den Fenstern und Außentüren der o. a. Kellerräume ist auf gleicher Höhe mit der Oberkante der Kellersohle eine rd. 20 m<sup>2</sup> große abgesenkte gepflasterte Terrasse zusätzlich zu der Terrasse des Erdgeschosses angelegt.

Als die Bezirksregierung davon Kenntnis erhielt, daß Teilbereiche der Häuser an Feriengäste vermietet werden sollten, untersagte sie eine derartige Nutzung.

- In beiden Häusern wurde in der Ausführungsplanung im Erdgeschoß ein 18,5 m<sup>2</sup> großes Arbeitszimmer vorgesehen. Dies war im Raumprogramm zu Recht nicht enthalten; denn die Arbeitsstätte des Schleusenpersonals ist die rd. 200 m entfernte Schleusen- und Sielanlage. In dem dortigen Gebäude ist ausreichend Platz für Bürotätigkeiten.

Nach Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts wird in beiden Häusern das geplante Arbeitszimmer nun als Elternschlafzimmer genutzt.

Die Baukosten in Höhe von 1,44 Millionen DM erhöhten sich noch durch die Kosten für die sehr aufwendige Gestaltung der Terrassen und der sonstigen Außenanlagen. So war z. B. der Umfang der in Auftrag gegebenen Garten- und Landschaftsarbeiten mit Gesamtkosten von rd. 77.000 DM völlig überzogen. Auf den beiden Grundstücken sind u. a. 1.927 Pflanzen in einem Wert von rd. 12.000 DM gesetzt worden. Neben 660 Windschutzpflanzen sind auf den jeweils ca. 2.500 m<sup>2</sup> großen Grundstücken – unmittelbar an der Nordsee – insgesamt folgende Obstgehölze gepflanzt worden: 11 Kirschbäume, 13 Apfelbäume, sechs Birnbäume, vier Pflaumenbäume, eine Quitte, 122 Brombeersträucher, 21 Johannisbeersträucher, sechs Stachelbeersträucher und zehn Heidelbeersträucher. Die Ziergärten wurden mit folgenden Pflanzen verschönert: 21 Bäume, 469 Sträucher, 30 Rosen und 220 Stauden. Die Einlassung der Verwaltung, wegen der exponierten Lage zur See und wegen des hohen Restsalzgehalts der aufgespülten Böden sei von vornherein einkalkuliert worden, daß ein erheblicher Anteil des Pflanzguts eingehen werde, ist nicht geeignet, diese Maßnahme als wirtschaftlich darzustellen.

Der jetzt zuständige Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (NLWK) begründet den Ausbau aller Räume des Dachgeschosses und des Kellers in Wohnqualität im nachhinein mit damaligen Forderungen des einzustellenden Personals, d. h. der zukünftigen Bewohner der Häuser. Die Forderungen sind allerdings nicht dokumentiert worden. Ohne „Zugeständnisse“ an die späteren Mieter wäre es nicht möglich gewesen, geeignete Bewerber für den Siel- und Schleusenwärterdienst zu verpflichten. Diese Einlassung überrascht. Der LRH kann nicht nachvollziehen, daß bei der hohen Zahl der Arbeitslosen Bewerber für eine „krisenfeste“ Tätigkeit im öffentlichen Dienst nur dann zu gewinnen sind, wenn Dienstwohnungen mit dem beschriebenen Standard, Doppelgaragen und gut bestückten Gartenanlagen bereitgestellt werden.

Darüber hinaus erklärt die Verwaltung Mängel und Versäumnisse mit der seinerzeitigen hohen Arbeitsbelastung des verantwortlichen Bauleitungspersonals. Ferner verweist sie auf die nur „untergeordnete Rolle“, die die Wärterhäuser „vom Gesamtumfang und ihrer Bedeutung für die technische Funktion des Siel- und Schleusenbau-

werks ... spielen“. Auch diese Einlassung kann der LRH nicht akzeptieren. Er beanstandet, daß das StAWA in Aurich

- beim Bau der beiden Wärterhäuser erheblich von der genehmigten Planung abwich und dabei einen Standard verwirklichte, der weit über das gebotene Maß hinausging,
- es versäumte, der Bezirksregierung darüber und über die mündlich verhandelten Sonderwünsche der zukünftigen Nutzer rechtzeitig zu berichten.

Der LRH geht davon aus, daß die Angelegenheit in haftungsrechtlicher und disziplinarrechtlicher Hinsicht geprüft wird. Er erwartet, daß künftig überholte Entwurfsplanungen rechtzeitig aktualisiert werden, und daß auch bei der Durchführung untergeordneter Vorhaben der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit strikt beachtet wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

12. Einzelplan 20 – Hochbauten  
 Kapitel 20 61 – Ministerium für Wissenschaft und Kultur  
 (Universität Göttingen)

#### **Mißachtung bindender Vorgaben beim Neubau der Staats- und Universitätsbibliothek**

*Beim Neubau der Staats- und Universitätsbibliothek in Göttingen hielt sich das Staatshochbauamt nicht an Weisungen des Ministeriums, die es im Rahmen der Genehmigung der Bauplanung erteilt hatte, um in Teilbereichen einen überhöhten Aufwand zu vermeiden. Zugleich hat das Staatshochbauamt damit auch den Willen des Landtages unterlaufen; dieser konnte bei der Bereitstellung der Mittel für die Baumaßnahme davon ausgehen, daß die Vorgaben des Ministeriums für die weitere Planung auf Ortsebene auch beachtet werden.*

Bei seiner Genehmigung der Haushaltsunterlage – Bau – (HU – Bau –) für die Staats- und Universitätsbibliothek in Göttingen im Jahr 1987 vermerkte das damals zuständige Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, daß hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Funktionalität des Entwurfs zwar Bedenken bestünden; da es aber die „übergeordnete gestalterische Zielsetzung des Architekten, einen introvertierten Verwaltungsbereich und einen außengeöffneten Nutzerbereich zu schaffen“, nicht in Frage stellen wollte, billigte es den Entwurf, bei dem großzügige Glasflächen das äußere Erscheinungsbild des Gebäudes bestimmten. Um gleichwohl die Baukosten zu begrenzen, gab es dem Staatshochbauamt mehrere kostenmindernde Planänderungen vor. Diese Änderungsvorgaben waren Bestandteil der für die Veranschlagung der Mittel maßgebenden HU – Bau –, die dem Ausschuß für Haushalt und Finanzen nach § 24 Abs. 3 LHO zur Einsicht vorgelegt wurden.

In folgenden Fällen hat das Staatshochbauamt die bindenden Vorgaben bei der weiteren Planung nicht beachtet:

#### *Glasdächer*

Der Architekt hatte außer verglasten Fassadenflächen auch umfangreiche Glasdächer geplant, so über der Eingangshalle, dem Zentralkatalog, dem Luftraum zwischen den sogenannten Fingern des Lesesaals und über einem Rundbau, der sogenannten Rotunde. Zu diesen Bauteilen verfügte das Ministerium, daß die Glasdächer über der Rotunde und dem Zentralkatalog entfallen sollten und der Aufwand für die Glasflächen und den Sonnenschutz über der Eingangshalle deutlich zu verringern sei.

Im Verlauf der weiteren Planung verabredeten Staatshochbauamt und Architekt zunächst, auf das Glasdach über der Rotunde zu verzichten und anstelle der Verglasung über dem Zentralkatalog sogenannte Sheddächer (schräggestellte Dachflächen mit einer senkrechten Glasfläche) vorzusehen, um dort eine natürliche Belichtung zu erhalten. Außerdem wollten sie die Glassheds über der Eingangshalle durch Verbreiterung der Rinnen verringern und auf den Sonnenschutz verzichten.

Diese Einsparungsmöglichkeiten wurden jedoch nicht verwirklicht. Vielmehr verblieb über der Rotunde, wenn auch in kleinerer Abmessung, ein Oberlicht. Außerdem erweiterte der Architekt die Glasflächen über der Eingangshalle, anstatt sie zu reduzieren. Zusätzlich erhielt ein innenliegender Treppenraum ein bis dahin nicht geplantes und zudem unnötig großes Oberlicht.

Zudem verteuerte sich die Konstruktion über der Eingangshalle durch zusätzliche Sprossenrahmen und Kippflügel an den Giebelseiten.

Hätte das Staatshochbauamt in diesem Bereich die Weisungen des Ministeriums beachtet, anstatt teilweise über die ursprünglich vorgesehene Planung noch hinauszugehen, hätten nach Schätzungen des LRH Baukosten in der Größenordnung einer halben Million DM eingespart werden können.

#### *Oberlichtfenster in Flurwänden*

In der HU – Bau – hatte der Architekt in den aus Gipskarton bestehenden Flurwänden Oberlichtbänder geplant. Das Ministerium lehnte diese Lösung mit einem eindeutigen „Nein“ ab. Anstelle der Oberlichtbänder ließen Staatshochbauamt und Architekt dann jedoch in die Flurwände einzelne Oberlichtfenster (187 Stück) einbauen. Die Kosten betragen dafür rd. 160.000 DM. Der Einbau war nicht erforderlich und widersprach auch der Vorgabe des Ministeriums, in diesem Bereich auf Oberlichtbänder zu verzichten.

#### *Flurtrennwände aus Glas*

Die Trennwände der Gruppenräume im 1. Obergeschoß, des Zentralkatalogs im 2. Obergeschoß und des Raums 160 im 3. Obergeschoß sollten nach der Vorstellung des Architekten zur Eingangshalle hin aus Stahlrahmenkonstruktionen mit Glasfüllung erstellt werden. Das damalige Ministerium für Wirtschaft und Verkehr wies das Staatshochbauamt dahingehend an, den Abschluß der Gruppenräume im 1. Obergeschoß zur Halle nicht durch aufwendige Verglasungen auszuführen. Ferner bat es, die entsprechenden Wände des Zentralkatalogs und des Raums 160 auf die Notwendigkeit einer Verglasung zu überprüfen. Nachdem das Staatshochbauamt diese Auflage zuerst befolgen und geschlossene Wände einsetzen wollte, ließ es schließlich doch die ursprünglich beabsichtigten Stahlrahmenkonstruktionen zu. Durch diese Entscheidung und Mißachtung der Weisung des Ministeriums nahm das Staatshochbauamt um rd. 100.000 DM höhere Kosten als bei geschlossenen Wänden, z. B. aus Gipskarton, in Kauf.

#### *Würdigung*

Das Staatshochbauamt hat in den beschriebenen Fällen die Weisungen des Ministeriums zur HU – Bau – nicht ausreichend beachtet und damit die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erheblich vernachlässigt. Zugleich hat es unbeachtet gelassen, daß Grundlage seiner weiteren Planung nur die vom Ausschuß für Haushalt und Finanzen gebilligte Fassung der HU – Bau – sein konnte. Daß sich das Staatshochbauamt über die Weisung der obersten Landesbehörde hinwegsetzt und die Meinungsbildung im Landtag offenbar als nicht maßgeblich betrachten konnte, ohne daß dies zu entsprechenden Reaktionen auf ministerieller Ebene geführt hat, hat der LRH mit Erstaunen zur Kenntnis genommen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

13. *Einzelplan 20* – *Hochbauten*  
*Kapitel 20 81* – *Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten*  
*(Gerichte und Staatsanwaltschaften)*

### **Überhöhter Aufwand und erhebliche Mehrkosten beim Bau eines Amtsgerichts**

*Die Staatshochbauverwaltung veranschlagte die Kosten für den Neubau eines Amtsgerichtsgebäudes, ohne die bedeutende städtebauliche Situation des Grundstücks und die Besonderheiten der Planung und Gestaltung bei der Kostenermittlung ausreichend zu berücksichtigen.*

*Nach Kenntnis der Unauskömmlichkeit des Kostenrahmens unterließ sie es, Einsparungsmöglichkeiten zu nutzen, so daß der Bau zu erheblichen Mehrkosten führte.*

#### *Veranschlagte und tatsächliche Kosten*

Zur Behebung der Raumnot und zur Verbesserung des Geschäftsbetriebs der Justizbehörden in Braunschweig war ein neues Dienstgebäude geplant. Als Standort wurde Anfang der 80er Jahre ein aus Sicht der Stadt und des Denkmalschutzes städtebaulich und historisch besonders bedeutungsvolles Grundstück festgelegt. In die Planungen einbezogen werden mußten zum einen ein unter Denkmalschutz stehendes, vom Wasserwirtschaftsamt genutztes Gebäude und zum anderen die Reste des ehemaligen Landschaftlichen Hauses, das im 2. Weltkrieg durch einen Bombenangriff zerstört worden war. Im Original waren im wesentlichen noch Sockelreste und vier Säulen des ehemaligen Eingangsbereichs vorhanden.

Die Bauverwaltung beauftragte drei Architekturbüros, im Rahmen eines Gutachtens die Verträglichkeit der Neubebauung mit großem Volumen auf diesem Grundstück zu prüfen und konkrete Bebauungsvorschläge zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage stellte das Staatshochbauamt im Jahr 1983 zwei Kostenvoranmeldungen – Bau – für das geplante Justizzentrum auf, und zwar die Variante A II ausschließlich als Neubau und die Variante B II „historisch“ als Neubau mit Erstellung einer Nachbildung des historischen Gebäudes. Die geschätzten Kosten einschließlich der Kosten des Erwerbs städtischer Flächen betragen nach Prüfung und Veränderungen durch das seinerzeit für Baumaßnahmen zuständige Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr für die Variante A II 40.200.000 DM und für die Variante B II 41.702.000 DM.

Nachdem das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr 1984 mit seinem Planungsauftrag festgelegt hatte, das historische Gebäude äußerlich wiederherzustellen, jedoch den „Grundriß dem heutigen Bedarf entsprechend zu planen“, stellten das Staatshochbauamt, die Architekten und die Sonderfachleute 1985 eine erste Fassung der Haushaltsunterlage – Bau – (HU – Bau –) auf. Nach Überarbeitungen und Prüfung der Unterlagen veranschlagte das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr die Baumaßnahme mit Gesamtkosten von 51.079.000 DM erstmalig im Haushaltsplan für das Hj. 1989. Im folgenden Haushaltsplan wurden die Gesamtkosten auf Vorschlag des Ministeriums auf 50.400.000 DM verringert.

Bereits bei Baubeginn zeichneten sich jedoch erhebliche Mehrkosten ab. Die vom Staatshochbauamt aufgestellten Nachtrags-HU – Bau – führten zu Mehrveranschlagungen im Haushaltsplan für das Hj. 1994 von 18.878.000 DM und im Haushaltsplan für die Hj. 1995/96 von nochmals 11.401.000 DM und damit zu veranschlagten Gesamtkosten von 80.679.000 DM. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 60 v. H.

#### *Ursachen für die Mehrkosten*

Den Erläuterungen in den Haushaltsplänen zufolge hatten sich „Die Gesamtkosten ... durch Lohn- und Materialpreisteigerungen sowie durch technisch unabweisbare Zusatzmaßnahmen und nachträgliche Nutzerforderungen ... erhöht“.

Zur HU – Bau – und den Mehrkostenveranschlagungen ist festzustellen:

Die Erläuterungen in den Haushaltsplänen zu den veranschlagten Mehrkosten sind Standardbegründungen, die nach Auffassung des LRH den Sachverhalt und die tatsächlichen Gründe nur unvollständig wiedergeben. Das Staatshochbauamt stellte in seinem Erläuterungsbericht zur dritten Nachtragsveranschlagung besonders die unzureichenden Kostenansätze in der ersten HU – Bau – heraus, die die kostenträchtigen Besonderheiten der Planung nicht berücksichtigten. Nach den Feststellungen des LRH ist dieser Sachverhalt von wesentlicher Bedeutung für die Mehrkosten. Die letztlich zu niedrige Grundveranschlagung in der genehmigten HU – Bau – anhand von Preisen bereits errichteter Amtsgerichtsgebäude gab in diesem Fall ein falsches Bild, weil der hier geplante hohe Bau- und Ausbaustandard sowie die historisch bedeutungsvolle Lage des Baugrundstücks in Verbindung mit der vorhandenen Nachbarbebauung und ihrer Auswirkung auf die Gestaltung und Konstruktion bei der Kostenermittlung unberücksichtigt blieben.

Unter Zugrundelegung der offiziellen Baupreisindizes betrug die Preissteigerung vom Zeitpunkt der Erstveranschlagung (1989) bis zum Jahr der Mehrkostenveranschlagung (1995) rd. 33 v. H. Setzt man für die Ermittlung der Preissteigerungen den Zeitpunkt der wichtigsten Bauvertragsabschlüsse an, so verringert sich der auf Preissteigerungen basierende Betrag deutlich. Die erheblich über die Preissteigerungen hinausgehenden Mehrkosten führt der LRH neben einer unzureichenden Erstveranschlagung auch darauf zurück, daß, was Materialwahl, Konstruktion und Detailausführung anbelangt, außerordentlich großzügig gebaut und in vielen Punkten unnötiger Aufwand betrieben wurde.

Dadurch, daß das Staatshochbauamt den beauftragten Architekten insoweit weitgehend freie Hand ließ, kam es seiner Verpflichtung, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO zu beachten, nicht nach.

#### *Beispiele für einen überzogenen Aufwand*

Beispielhaft sind folgende kostentreibende Maßnahmen zu nennen:

a) Naturwerksteine im Innern des „historischen Gebäudes“

Gemäß Planungsauftrag sollte das historische Gebäude nur in der äußeren Gestaltung wiederhergestellt, im Innern jedoch der Nutzung eines Amtsgerichts angepaßt werden. Die Architekten und das Staatshochbauamt beschränkten sich aber nicht darauf, das Innere in einer einem Amtsgericht angemessenen Weise wiederherzustellen, sondern ließen z. B. Fußbodenbeläge aus teuren massiven Naturwerksteinen herstellen.

b) Äußere Gestaltung des Neubaubereichs

Für die (äußere) Gestaltung des Neubaubereichs ließen die Architekten ebenfalls in erheblichem Umfang Naturwerksteinarbeiten ausführen. Neben Fensterbänken und -gewänden entstanden Wand-, Stützen- und Sturzbekleidungen. Allein die Fenstergewände und Fensterbänke aus Naturwerkstein kosteten mehr als 1,5 Millionen DM. Die Architekten gestalteten diese Bauelemente besonders aufwendig, z. B. mit hinteren und seitlichen Aufkantungen sowie Gewändeaufständen aus einem Stück und zum Teil in einer Materialdicke, die eine zweifach abgesetzte Profilierung der Ansichtsfläche ermöglichte.

Die 10 cm bis 15 cm dicken Natursteinfensterbänke kosteten z. B. im Durchschnitt rd. 1.280 DM/lfdm, die 23 cm dicken Bänke mit profilierter Ansichtsfläche dagegen rd. 1.920 DM/lfdm. Die Preise lagen damit um ein Vielfaches über Preisen üblicher Fensterbankkonstruktionen. Allein durch die Ausführung aller Natursteinfensterbänke im Neubaubereich in Dicken bis zu 15 cm und einem damit verbundenen Verzicht auf die zweifach abgesetzte Profilierung der Ansichts-



fläche hätte das Staatshochbauamt mehr als 200.000 DM und Baunebenkosten einsparen können.

c) Dekorative Strukturelemente

Neben den aufwendigen Naturwerksteinarbeiten ließen die Architekten und das Staatshochbauamt „dekorative Strukturelemente“ als Stahl-Edelstahlkonstruktionen an den Fassadenbereichen herstellen. Diese Elemente aus massiven Stahlstützen und -trägern, die weder funktionale noch statisch-konstruktive Bedeutung haben, kosteten mehr als 540.000 DM.

Das Staatshochbauamt mißachtete mit der aufwendigen äußeren Gestaltung die Weisung der Bezirksregierung, die im Rahmen ihrer Prüfung der Ausführungsunterlage – Bau – auf die Beachtung des Runderlasses des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr – Leitfaden zum sparsamen Planen und Bauen, Stand Dezember 1987 – hingewiesen hatte. Hiernach waren u. a. Konstruktionen ohne funktionalen Zweck abzulehnen.

d) Aufwand beim Innenausbau

Auch der Innenausbau ist in vielen Bereichen für ein Amtsgericht unangemessen aufwendig. So kosteten z. B. die Holzzinntüren und Zargen sowie die Holzwandverkleidungen und -einbauten mehr als 2 Millionen DM. Der hohe Preis ergab sich aus zum Teil sehr teuren Konstruktionen und Einzelanfertigungen. Z. B. kosteten 186 Stück Bürotüren im Neubaubereich aus furnierten Türblättern, Holzblockzargen mit Unterkonstruktionen und Edelstahlbeschlägen in Rohbaugrößen bis zu 1,01 m/2,658 m einschließlich Zubehör im Durchschnitt rd. 2.370 DM pro Tür oder 18 Stück einflügelige Türen im Saaltrakt mit üblichen Rohbauöffnungsweiten bis 1,01 m, die jedoch aus gestalterischen Gründen mit Oberteilen bis zu 3,48 m hoch hergestellt wurden, im Durchschnitt rd. 5.970 DM pro Tür. Damit lagen die Türpreise mindestens doppelt so hoch wie bei vergleichbaren Verwaltungsgebäuden mit gehobenem Ausbau.

e) Aufwand im Außenbereich

Toranlage

Zwischen dem historischen Gebäude und dem Neubau für den Bürotrakt befindet sich eine rd. 4 m breite Zuwegung zum Innenhof 3, die gemäß HU – Bau – mit einem Tor verschlossen wurde. Dieses sollte zwar „nicht ohne weiteres überwindbar“ sein, besondere Sicherheitsanforderungen waren jedoch nicht zu erfüllen. Mit der HU – Bau – hatten die Architekten und das Staatshochbauamt unter Kostengruppe 5.1.1 ein Stück Gittertor, Schmiedeeisen, mit 3.000 DM veranschlagt. Dieser Betrag blieb auch im Rahmen der Nachträge zur HU – Bau – unverändert. Für die Ausführung planten das Ingenieurbüro für Freiraumplanung und das Staatshochbauamt eine auffallend aufwendige zweiflügelige Toranlage mit Seitenteilen und elektrischen Sicherungseinrichtungen, die das Staatshochbauamt im Rahmen der Landschaftsbauarbeiten ausführen ließ. Der Preis betrug mehr als 46.000 DM.

Abdeckung der Innenhofflächen

Das Ingenieurbüro für Freiraumplanung plante, die Betonflächen der Innenhöfe 1 und 2 mit „Kiesel in der Körnung 8/16, gewaschen, weiß, Dolomit oder gleichwertiges Material“ zu überdecken. Nach einer Ausschreibung der Leistungen, bei der der mindestfordernde Bieter einen Einheitspreis von rd. 1.000 DM/m<sup>3</sup> forderte, ließ das Staatshochbauamt die angebotene Kiesschüttung – gemäß Schlußrechnung in einer Dicke von rd. 11 cm – ausführen. Insgesamt kostete die Kiesabdeckung in den Innenhöfen 1 und 2 rd. 68.000 DM zuzüglich Baunebenkosten. Nach Auffassung des LRH hätte eine geringere Schütthöhe – z. B. 5 cm bis 7 cm, wie auf Kiesdächern üblich – und ein preiswerteres Material – z. B. Leine-/Weserkies – keine Nachteile, aber deutlich geringere Kosten ergeben.

*Zusammenfassung*

Nicht nur Lohn- und Materialpreissteigerungen, sondern auch die oben genannten Bauelemente und Bauausführungen haben zu erheblichen zusätzlichen Kosten geführt. Der LRH beanstandet die unrealistische Grundveranschlagung mit unzureichenden Ansätzen in der Kostenberechnung zur HU – Bau –. Die Staatshochbauverwaltung ließ die sich aus dem Zuschnitt und der städtebaulichen Situation des Grundstücks ergebenden Erschwernisse und die mit der beabsichtigten Planung und Gestaltung der Gebäude verbundenen Besonderheiten bei der Kostenberechnung unbeachtet. Durch die auffallend niedrige Erstveranschlagung und dadurch, daß sie mit dem Planungs- und Baufortschritt Maßnahmen billigte, die zu erheblichen Mehrkosten führten, versetzte sie in nicht hinnehmbarer Weise den Landtag in einen Zugzwang, die notwendigen Gelder bereitzustellen.

Wie aus dem Schriftverkehr zur Baumaßnahme und den Nachtragsveranschlagungen erkennbar, war der Bauverwaltung die Unauskömmlichkeit der Grundveranschlagung schon im frühen Ausführungszeitraum bekannt. Gleichwohl nutzte sie nicht die zu diesem Zeitpunkt noch gegebenen und zum Teil zudem von der Bezirksregierung geforderten Einsparungsmöglichkeiten, mit denen eine deutliche Reduzierung der Mehrkosten hätte erreicht werden können.

Mit der aufwendigen Bauplanung und -ausführung verstieß die Verwaltung erheblich gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

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. 1997, 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. Zuwendungen für die Sicherung und Betreuung pflegeverwaister jüdischer Friedhöfe

Kapitel 03 02

*Die Höhe der Zuwendungen und der Einsatz der Fördermittel, die der Landesverband der jüdischen Gemeinden in Niedersachsen für die Betreuung pflegeverwaister Friedhöfe erhält, bedürfen einer stärkeren Ausrichtung am Zuwendungszweck.*

Seit den 50er Jahren erhält der Landesverband der jüdischen Gemeinden in Niedersachsen aus dem Landeshaushalt Zuwendungen für die „Sicherung und Betreuung der in seiner Obhut befindlichen pflegeverwaisten jüdischen Friedhöfe in Niedersachsen“. Im Haushaltsplanentwurf für 1999/2000 sind bei Kapitel 03 02 Titel 685 07 hierfür 746.000 DM bzw. 761.000 DM veranschlagt.

Grundlage der Förderung ist eine Vereinbarung der zuständigen Bundes- und Landesministerien mit den jüdischen Organisationen vom 21.6.1957. Danach übernehmen die obersten Landesbehörden „in den beteiligten Ländern ... die Verantwortung vor der Öffentlichkeit für die Durchführung der dauernden Betreuung der jüdischen Friedhöfe im Lande unter maßgeblicher sachkundiger Mitwirkung des betreffenden jüdischen Landesverbandes“. Ferner ist u. a. vereinbart worden,

- welche Pflegemaßnahmen in diesem Rahmen im einzelnen in Betracht kommen,
- daß der Bund und das jeweilige Land die Kosten der Pflege je zur Hälfte tragen,
- daß diese Kosten nach einem Pauschalsatz zu bemessen sind, der seinerzeit mit vorläufig 0,25 DM je m<sup>2</sup> zu betreuender Friedhofsfläche festgelegt wurde.

Der Pauschalsatz ist zwischenzeitlich mehrmals, jeweils nach Abstimmung mit dem Bund, angehoben worden. So betrug er 1995 für Niedersachsen 2,26 DM. Damit lag er im Vergleich zu den acht alten Flächenländern der Bundesrepublik, für die Sätze zwischen 1,55 DM und 2,95 DM galten, im oberen Bereich.

Der LRH hat die Fördermaßnahmen stichprobenweise örtlich geprüft. Dabei hat er u. a. festgestellt:

#### *Fehlende Steuerung und unzureichende Kontrolle der Förderung*

Das Innenministerium bewilligte die Zuwendungen an den Landesverband selbst. Die weitere Abwicklung der Förderung einschließlich der Prüfung der Verwendungsnachweise überließ es dagegen der Bezirksregierung Hannover. Dies stand im Widerspruch zur Geschäftsordnung der Ministerien und der Staatskanzlei, nach der sich Ministerien im wesentlichen auf vorbereitende gesetzgeberische und allgemeinlen-

kende Aufgaben zu beschränken haben. Es wich zudem von dem auf einem Landtagsbeschluß fußenden Rundschreiben des Finanzministeriums an die Ministerien vom 18.7.1990 ab, nach dem die Gewährung von Zuwendungen als Vollzugsaufgabe grundsätzlich den nachgeordneten Behörden obliegt, in jedem Fall aber das gesamte Bewilligungsverfahren von einer Behörde abzuwickeln ist. Die geteilten Zuständigkeiten scheinen schließlich aber auch die Bearbeitung der Förderangelegenheiten beeinträchtigt zu haben:

So müssen nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO Anträge auf Zuwendungen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung erforderlichen Angaben enthalten. Bei Projektförderungen sind den Anträgen deshalb u. a. auch Finanzierungspläne, d. h. aufgegliederte Berechnungen der mit dem jeweiligen Zweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung, beizufügen.

Die dem Innenministerium vom Landesverband eingereichten Anträge enthielten demgegenüber Jahr für Jahr lediglich die Berechnung der beantragten Förderung für die „Pfleger und Instandsetzung unserer verwaisten Friedhöfe“, die sich aus der Multiplikation der zugrunde gelegten Gesamtfläche von 300.779 m<sup>2</sup> mit dem jeweiligen Pauschalbetrag ergab. Weitere Angaben über die – tatsächlich sehr unterschiedlichen – einzelnen für das jeweilige Jahr geplanten Pflegemaßnahmen, die hierfür aufzuwendenden Ausgaben sowie die in diesem Zusammenhang zu erwartenden Einnahmen von Dritten wurden nicht gemacht.

Die Angaben in den Anträgen reichten damit nicht annähernd aus, um das Innenministerium als Bewilligungsbehörde in die Lage zu versetzen, die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen zu prüfen. Dementsprechend enthielten auch die Zuwendungsbescheide keinerlei Angaben über die Maßnahmen, die tatsächlich gefördert werden sollten, sondern wiesen lediglich hin auf die Regelungen in der Vereinbarung vom 21.6.1957, auf das Ergebnis einer Besprechung des Landesverbands mit dem Innenministerium vom 1.10.1977 sowie auf ein Schreiben des Ministeriums vom 4.8.1980, mit denen allgemein festgelegt wurde, welche Pflegemaßnahmen zuwendungsfähig sind.

Die bei der Bezirksregierung eingereichten Verwendungsnachweise waren ebenfalls nicht auf die im einzelnen durchgeführten Maßnahmen bezogen, sondern enthielten nur eine summarische Darstellung aller Ausgaben, gegliedert in die Positionen Abgaben/Nebenkosten, Reparaturen, Pflege und Sonstiges. Die jeweiligen Rechnungen der Firmen waren beigelegt. Einnahmen von Dritten, wie etwa die seit 1978 gezahlten Zuschüsse der Stadt Hameln in Höhe von jährlich 1.500 DM bis 2.000 DM für die dortigen Friedhöfe, waren den Verwendungsnachweisen nicht zu entnehmen.

Die gesplitteten Zuständigkeiten von zwei Behörden für die Abwicklung des Förderverfahrens, die pauschale Bewilligung der Zuwendungsmittel, ohne die zu fördernden Maßnahmen in den Bewilligungsbescheiden genau zu beschreiben und die Zuwendungsfähigkeit exakt festzulegen, sowie die entsprechend unzulängliche Verwendungsprüfung führten dazu, daß die für jedes Zuwendungsverfahren unverzichtbare Steuerung des Einsatzes der öffentlichen Gelder fehlte und die Fördermittel infolgedessen – wie nachfolgend beispielhaft dargestellt – nicht hinreichend zweckentsprechend verwendet wurden.

Der LRH hat das Innenministerium gebeten, die Zuständigkeit für das gesamte Förderverfahren – wie es nunmehr auch Nr. 25 der Richtlinien zur Haushaltsführung vom 22.12.1998 vorsieht – der Bezirksregierung zu übertragen und dabei zugleich eine künftig ausreichende Steuerung der Verwendung der benötigten Zuwendungsmittel sicherzustellen.

#### *Berücksichtigung überhöhter Friedhofsflächen*

Nach der Vereinbarung vom 21.6.1957 bemessen sich die von Bund und Ländern je zur Hälfte zu tragenden Zuwendungen nach der m<sup>2</sup>-Größe der verwaisten jüdischen

Friedhöfe im Lande. In Zweifelsfällen kann auch ein zum Teil noch benutzter Friedhof mit in die Förderung einbezogen werden, wenn „die Kosten für die Instandhaltung der *größeren* nicht mehr genutzten Fläche im Vergleich zu den noch genutzten *kleineren* Teilen unverhältnismäßig hoch“ sind.

Das Innenministerium gewährte dem Landesverband zumindest ab 1984 unverändert Zuwendungsmittel für eine verwaiste Friedhofsfläche von 300.779 m<sup>2</sup>. Die Fläche schien in dieser Größe z. Z. der Erhebungen des LRH jedoch nicht mehr gerechtfertigt gewesen zu sein:

- So wurden z. B. bei einem Friedhof in Hannover von der Gesamtfläche von 15.305 m<sup>2</sup> bei der Förderung 11.619 m<sup>2</sup> berücksichtigt, obwohl davon nur die Hälfte pflegeverwaist war, während die andere Hälfte für neue Gräber und Vorratsflächen genutzt wurde. Überdies trug die jüdische Gemeinde in Hannover als Eigentümerin seit 1995 zumindest einen Teil der Pflegeaufwendungen. Der LRH hat in Frage gestellt, ob unter diesen Umständen eine Berücksichtigung dieses Friedhofs nach der Vereinbarung vom 21.6.1957 noch in Betracht kommen konnte. Das Innenministerium hält dies für den pflegeverwaisten Teil für sachgerecht.
- Bei einigen Friedhöfen wurden Flächen mit berücksichtigt, die als Parkplatz und für Verkehrszwecke genutzt wurden. In einem weiteren Fall blieb zu klären, ob eine Nutzung als Gartenland vorlag.
- Eine Reihe von Friedhöfen, die mit zusammen rd. 22.800 m<sup>2</sup> in die Förderung einbezogen wurden, wurde offenbar seit Jahren von den Grundstückseigentümern oder anderen Dritten (überwiegend den politischen Gemeinden) auf eigene Kosten gepflegt. Ihre Berücksichtigung bei der Bemessung der Zuwendung wäre unter diesen Umständen haushaltsrechtlich nicht zulässig.

Der LRH hält es für geboten zu überprüfen, welche Friedhöfe noch die Voraussetzungen für eine Förderung erfüllen. Ggf. werden die Zuwendungen entsprechend zu reduzieren sein.

#### *Nicht zweckentsprechende Verwendung von Fördermitteln*

Nach der Vereinbarung des Bundes und der Länder mit den jüdischen Organisationen vom 21.6.1957 „erfordert die Betreuung der Friedhöfe nach jüdischer religiöser Auffassung die Bewahrung der Ruhe der Toten und die Erhaltung des Friedhofs als in die Landschaft eingefügte Gesamtheit. Dazu gehören“:

- die „Erhaltung einer sicheren Einfriedung des Friedhofs mit verschließbarem Tor“,
- die „ordnungsgemäße Unterhaltung der Zugangswege und der Hauptwege auf dem Friedhof“,
- das „regelmäßige Schneiden des Grases und die Beseitigung des Unkrauts“ sowie
- das Wiederaufrichten umgefallener Grabsteine.

„Eine individuelle Pflege des Einzelgrabs bleibt den Angehörigen des Verstorbenen bzw. den jüdischen Stellen überlassen. Einzelfragen sind in Verbindung mit den zuständigen Stellen zu klären.“

Diese Regelungen sind in einer Besprechung des Innenministeriums mit dem Zuwendungsempfänger vom 1.10.1977 sowie in einem Schreiben des Ministeriums an ihn vom 4.8.1980 noch einmal ausdrücklich bestätigt worden. Dabei wurde besonders hervorgehoben, daß „weitergehende Maßnahmen – wie z. B. die Konservierung der Grabsteine –“ oder Maßnahmen der „Denkmalpflege und Bewahrung kulturellen Gutes“ einschließlic der hierfür erforderlichen Sicherungs- und Befestigungsarbeiten nicht zuwendungsfähig sind. In den Zuwendungsbescheiden wurde auf vorstehende Vorgaben auch stets ausdrücklich noch einmal hingewiesen.

Wie der LRH den Verwendungsnachweisen und weiteren Unterlagen entnommen hat, scheinen diese Zweckbestimmungen der Förderung nicht immer hinreichend beachtet worden zu sein:

- So wurde in den Jahren 1994 bis 1998 auf einem Friedhof eine umfangreiche Denkmalschutzmaßnahme „Modellvorhaben: Erhaltung von umweltgeschädigten Naturstein-Grabmalen auf der Grundlage neuester naturwissenschaftlicher Erkenntnisse im national wertvollen jüdischen Friedhof“ mit veranschlagten 2,9 Millionen DM durchgeführt. Hiervon trugen die Deutsche Bundesstiftung Umwelt rd. 2,4 Millionen DM, das Land Niedersachsen – überwiegend aus Mitteln der Denkmalpflege – nahezu 0,3 Millionen DM sowie die Stadt Hannover aus Städtebaufördermitteln rd. 0,1 Millionen DM. Einen Eigenanteil in Höhe von rd. 140.000 DM bestritt der Landesverband aus den Fördermitteln für die Pflege der verwaisten jüdischen Friedhöfe.
- Bei vier weiteren Sanierungsmaßnahmen der Denkmalpflege in den Jahren 1996 und 1997, die das Land mit insgesamt 170.000 DM aus Denkmalpflegemitteln förderte, bestritt der Landesverband seinen Eigenanteil von insgesamt rd. 170.000 DM ebenfalls aus den ihm pauschal bewilligten Fördermitteln für die Friedhofspflege.
- In den Jahren 1994 bis 1996 ließ der Landesverband auf 15 jüdischen Friedhöfen aus Fördermitteln zum Teil umfangreiche Arbeiten an Grabsteinen durchführen, indem *Liegeplatten* instandgesetzt sowie Grabsteine umgesetzt, gereinigt, hydrophobiert, zum Teil in Werkstätten aufwendig ergänzt und u. a. durch Steinfestiger gehärtet wurden. Auf zwölf der 15 Friedhöfe wurden sämtliche Grabsteine steinerhaltend behandelt, obwohl bei vielen Steinen die Standfestigkeit nicht in Frage gestanden haben dürfte. Nicht selten wurden zudem Fotodokumentationen angefertigt.
- Der Landesverband bestritt, soweit der LRH feststellen konnte, aus den pauschal bewilligten Fördermitteln schließlich auch Pachtzahlungen für die Teilfläche eines nicht im Eigentum des Landesverbands stehenden Friedhofs sowie für das Wege-recht zu einem anderen Friedhof, Ausgaben für den „Schließdienst“ auf einem überdies zu rd. einem Drittel nicht pflegeverwaisten Friedhof von jährlich 5.760 DM, für Haftpflichtversicherungen für nahezu alle Friedhöfe von jährlich rd. 6.400 DM, für die Straßen- und Fußwegreinigung außerhalb des Friedhofs für eine Reihe von Friedhöfen von jährlich rd. 19.800 DM sowie Ausgaben für öffentliche Lasten von Friedhöfen des Landesverbands, wie Deichbeiträge und Abgaben an Wasser- und Bodenverbände.

Der LRH hat das Innenministerium gebeten zu prüfen, inwieweit die Vereinbarung vom 21.6.1957 einen dem Vorstehenden entsprechenden Einsatz der Zuwendungsmittel künftig noch zuläßt, zumal eine Beteiligung des Bundes an darüber hinausgehenden Ausgaben ohne zusätzliche Absprachen mit ihm nicht zu rechtfertigen wäre.

#### *Nichtbeachtung der Vergabebestimmungen*

Nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung müssen Zuwendungsempfänger, wenn die Zuwendungen der öffentlichen Hand insgesamt mehr als 50.000 DM betragen, Aufträge und Leistungen unter Beachtung der Verdingungsordnungen für Bauleistungen bzw. für Leistungen vergeben. Danach sind Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert von über 25.000 DM grundsätzlich öffentlich, ggf. beschränkt auszuschreiben.

Der Landesverband forderte in den geprüften Haushaltsjahren nur in einem Fall auf Veranlassung der Bezirksregierung – Denkmalschutz – fünf Firmen zu einer Angebotsabgabe auf. Den Auftrag erhielt eine Firma S. für rd. 121.000 DM. Alle anderen Aufträge für Grabmalarbeiten erteilte er seit vielen Jahren ebenfalls dieser Firma S., jedoch stets freihändig.

Die generelle Einschaltung nur eines einzigen Unternehmers führte, da die Arbeiten landesweit zu erledigen waren, u. a. dazu, daß dieser zum Teil weite Wege zu Lasten der Zuwendungsmittel zurücklegte. Die Nichteinhaltung der Ausschreibungsbestimmungen war überdies mit einer wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Abwicklung der aus öffentlichen Mitteln bestrittenen Aufträge nicht zu vereinbaren. Hinzu kam, daß örtliche Bewerber von vornherein ausgeschlossen waren.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, ein künftig vorschriftsmäßiges Vorgehen sicherzustellen.

#### *Folgerungen*

Die vorstehenden Feststellungen des LRH deuten darauf hin, daß der Landesverband für eine der Vereinbarung vom 21.6.1957 entsprechende Friedhofspflege Zuwendungen in der bisherigen Höhe nicht mehr benötigt. Trifft das zu, dürfte der vom Land zur Hälfte zu tragende Förderungsbetrag – solange die Vereinbarung von 1957 unverändert bleibt – herabgesetzt werden können. Hierfür spricht auch, daß für Niedersachsen im Vergleich zu den alten Flächenländern der Bundesrepublik bisher stets ein überdurchschnittlich hoher Pauschalsatz maßgebend war.

Das Innenministerium hat den Feststellungen des LRH noch nicht im einzelnen nachgehen können. Es sieht es als notwendig an, das Zuwendungsverfahren insgesamt zu überdenken, und behält sich vor, dabei einzelne Prüfungsergebnisse zu hinterfragen und anders als der LRH zu würdigen.

Mit diesen Maßgaben werden die Erörterungen mit dem Innenministerium fortgesetzt werden.

### **3. Mangelhafte Steuerung der Arbeiten in einer „Werft“ der Wasserschutzpolizei Kapitel 03 20**

*Trotz sich über viele Jahre erstreckender Bemühungen ist es bisher nicht gelungen, daß der mit Reparatur-, Wartungs- und Ausrüstungsarbeiten an den Booten befaßte Technische Betrieb der Wasserschutzpolizei die maßgebenden Betriebsdaten erfaßt und mit ihrer Hilfe den Betrieb nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten steuert.*

*Die anfallenden Arbeiten sollten daher, aber auch, um den im Rahmen der Verwaltungsreform entwickelten Grundsätzen zu entsprechen, künftig an private Unternehmen vergeben werden. Als Alternative wird allenfalls die Überführung des Betriebs in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO mit einer Kosten- und Leistungsrechnung in Betracht kommen. Dieser Betrieb wird sich der Konkurrenz der Privatwirtschaft zu stellen haben.*

Die Wasserschutzpolizei unterhält einen Technischen Betrieb (TB) in Leer, der ihre Wasserfahrzeuge wartet und repariert sowie mit Ausrüstungsmaterial versorgt. Insgesamt sind 39 Fahrzeuge – fünf Küstenboote, elf Streckenboote, acht Hafengebäudeboote und 15 Hilfsboote – zu betreuen, die auf insgesamt 23 Standorte an der Küste, den Flüssen und Seen in Niedersachsen verteilt sind. Der TB beschäftigt 24 Personen, und zwar zwei Beamte, drei Angestellte und 19 Arbeiter.

Der LRH hat bei zwei Prüfungen in den Jahren 1973 bzw. 1987/89 festgestellt, daß die für eine wirtschaftliche Betriebsführung notwendigen Daten nicht zur Verfügung standen. Das hatte seine Ursache darin, daß die Einnahmen und Ausgaben des TB bei der Kasse nicht gesondert erfaßt, sondern mit sämtlichen der Bezirksregierung für die Landespolizei bei Kapitel 03 20 zugewiesenen Haushaltsmitteln bei den jeweiligen Titeln gebucht und in der Gesamtrechnung mit nachgewiesen wurden. Aus dieser – jährlich mit weit über 100.000 Rechnungsunterlagen belegten – Gesamtrechnung ließen sich die auf den TB entfallenden Einnahmen und Ausgaben mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht ermitteln. Die Betriebsabrechnungen waren deshalb auch

für den LRH bei seinen Erhebungen nicht nachprüfbar. Die sich anschließend über viele Jahre erstreckenden Bemühungen, dieses Datenmaterial künftig verfügbar zu machen, blieben bis heute im Ergebnis erfolglos.

#### *Vorgeschichte*

Nach einer Prüfung durch die damalige Preisbildungsstelle hatte das Innenministerium angeordnet, daß der TB ab 1955 eine von dem Prüfer entwickelte Betriebsabrechnung führt, um die Selbstkosten je Reparaturstunde zu ermitteln und sie mit den Reparaturstundenpreisen von Privatwerften vergleichen zu können. Diese Betriebsabrechnung wurde jedoch 1958 wieder aufgegeben.

In seiner Prüfungsmittelung vom 28.1.1974 schlug der LRH vor, wieder eine Betriebsabrechnung mit der Ermittlung eines Stundenverrechnungssatzes einzuführen, Vorgabezeiten für die einzelnen Werkstattleistungen festzulegen sowie die anfallenden Einnahmen und Ausgaben in einem besonderen Buchungsabschnitt zu erfassen (vgl. auch Jahresbericht 1974 des LRH, Drs. 8/420, S. 105). Das Innenministerium erklärte sich damit auch im Grundsatz einverstanden.

#### *Prüfung von 1987*

Bei erneuten Erhebungen im Jahre 1987 stellte der LRH fest, daß zwar mit erheblichem Verwaltungsaufwand eine Betriebsabrechnung erstellt wurde, daß sie aber ohne jegliche Beachtung blieb. Das lag vor allem daran, daß die den Betrieb betreffenden Einnahmen und Ausgaben weiterhin nicht gesondert erfaßt wurden und das in der Betriebsabrechnung zusammengestellte Zahlenwerk infolgedessen nicht nachprüfbar und nicht aussagefähig war. Da überdies abweichend von dem weiteren früheren Vorschlag des LRH auch keine Vorgabezeiten für die an den Booten zu leistenden Arbeitsstunden festgesetzt wurden, gestalteten sich die vom TB ermittelten Stundenverrechnungssätze um so günstiger, je länger sich die Reparaturzeiten jeweils hinzogen, unabhängig davon, ob ihnen auch entsprechende Mehrleistungen gegenüberstanden. Noch während der Prüfung gab der TB angesichts dessen die Betriebsabrechnung auf.

In seiner Prüfungsmittelung vom 21.8.1989 hielt es der LRH gemäß § 7 LHO weiterhin für unverzichtbar, mit Hilfe einer zweckmäßig gestalteten jährlichen Betriebsabrechnung eine sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung sicherzustellen. Voraussetzung sei aber, daß die Einnahmen und Ausgaben des Betriebs gesondert erfaßt und Vorgabezeiten erarbeitet würden. Anhand der so ermittelten Daten müsse unter Berücksichtigung der tatsächlich geleisteten und den Vorgabezeiten gegenübergestellten Arbeitsstunden ein auch mit privaten Betrieben zu vergleichender Stundenverrechnungssatz ermittelt werden.

#### *Weitere Entwicklung*

Am 8.1.1990 berichtete die Bezirksregierung, daß das für eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung erforderliche Ausgangsmaterial bisher nicht habe erstellt werden können, da die Einrichtung einer eigenen Buchungsstelle für den TB der Zustimmung des Finanzministeriums bedürfe. Die Erfahrungen mit den Vorgabezeiten, die „nach Abschluß der Planungsphase mittlerweile fester Bestandteil für den jeweils anstehenden Arbeitsaufwand geworden“ seien, seien aber positiv zu bewerten.

Mit Schreiben vom 25.6.1992 teilte das Innenministerium mit, aufgrund von Bedenken des Finanzministeriums werde die Einrichtung eines Objektkontos für den TB nicht weiterverfolgt. Statt dessen solle die Ermittlung der erforderlichen Daten über das EDV-System der Bezirksregierung angestrebt werden.

In Besprechungen mit dem Innenministerium und der Bezirksregierung zu Beginn und zum Ende des Jahres 1993 schlug der LRH, um Daten für Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu gewinnen, vor, einmal sämtliche Kosten des Betriebs zu ermit-



teln und aufzulisten. Ferner bat er unter Hinweis auf den im Rahmen der „Modernisierung der Landesverwaltung“ bei der Katasterverwaltung durchgeführten Modellversuch „KOLEIKAT“ die Möglichkeiten der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Einrichtung eines Landesbetriebs nach § 26 LHO zu prüfen.

Mit Schreiben vom 3.2.1994 teilte das Innenministerium mit, es gedenke die Erkenntnisse aus der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung mit einzubeziehen. Im Hinblick darauf habe es die Bezirksregierung gebeten, die anfallenden Haushaltsausgaben für den TB gruppenorientiert zu erfassen. Mit Schreiben vom 9.8.1995 übersandte es sodann eine von der Bezirksregierung erstellte Auflistung der im Jahre 1994 für den TB verausgabten Mittel mit dem Bemerkten, nunmehr könne ein Stundenverrechnungssatz für die an den Booten geleisteten Arbeiten ermittelt werden. Im übrigen sei der Bezirksregierung aufgegeben worden, „auf dieser Grundlage künftig die sparsame und wirtschaftliche Arbeitsweise in eigener Zuständigkeit sicherzustellen und zu überwachen“ sowie „in vergleichbaren Betrieben einen Kostenabgleich mit der Staatswerft Emden bzw. zu privaten Betrieben aufzustellen und daraus in eigener Verantwortung Konsequenzen zu ziehen“.

Der LRH hat die Prüfungsmitteilung daraufhin für erledigt erklärt und angekündigt, Anfang 1996 die vorgesehene Umsetzung zu prüfen. Mit Bericht vom 20.2.1996 bat die Bezirksregierung jedoch, den Prüfungstermin zu verschieben, da sich Kostenvergleiche und eine Nutzen-Kosten-Untersuchung derzeit noch nicht durchführen ließen.

Die Bezirksregierung legte schließlich bei einer erneuten Besprechung im Innenministerium am 16.7.1997 den Entwurf einer Betriebsabrechnung für das Jahr 1996 vor. Diesen Entwurf übersandte das Innenministerium dem LRH zusammen mit weiteren von ihm für erforderlich gehaltenen Unterlagen über die Steuerung des Betriebs anhand von Vorgabezeiten am 7.10.1998 zur Kenntnisnahme und Prüfung.

#### *Unvollständige Daten und mangelhafte Betriebssteuerung*

Die nunmehr rd. zehn Jahre nach der letzten Prüfung vorgelegten Unterlagen sind für eine dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 LHO entsprechende Steuerung des TB nach wie vor nicht ausreichend:

- Die für eine sachgerechte Wirtschaftsführung unverzichtbare Voraussetzung einer gesonderten Erfassung aller Einnahmen und Ausgaben des TB ist immer noch nicht erfüllt.
- Die Anregungen des LRH, einen Landesbetrieb nach § 26 LHO zu schaffen, zumindest eine Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten, sind nicht einmal nachvollziehbar geprüft worden.
- Der Entwurf einer Betriebsabrechnung enthält nicht die tatsächlichen den Betrieb betreffenden Kosten, sondern lediglich ungenaue Ansätze. Der mit 68,48 DM ermittelte Stundenverrechnungssatz ist erheblich zu niedrig und läßt sich mit den Sätzen von privaten Unternehmen nicht vergleichen. U. a. wurden
  - bei den Personalkosten Zulagen und Zuschläge nicht berücksichtigt,
  - der Personalgemeinkostenzuschlag statt mit 15 v. H. nur mit 5 v. H. einbezogen,
  - die Bewirtschaftungskosten der Dienstgebäude pauschal zu niedrig angenommen,
  - Ansätze für kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen insgesamt nicht berücksichtigt und
  - die an den Booten verrichteten Arbeitszeiten unzutreffend ermittelt, indem z. B. Zeiten für Leitungs- und Servicearbeiten sowie Rüst- und Ausfallzeiten nicht abgesetzt wurden.

- Eine Steuerung des Betriebs mit Hilfe von Vorgabezeiten findet offenbar entgegen den Angaben der Bezirksregierung nicht statt. Zwar werden Vorgabezeiten (Planzeiten genannt) für die einzelnen Reparaturschritte ausgeworfen. Diese Vorgaben blieben, wie der LRH anhand eines konkreten Falls nachvollziehen konnte, bei der Durchführung der Reparatur aber weitgehend unberücksichtigt und dienen nicht der Steuerung des Arbeitseinsatzes. Denn die tatsächlich aufgewandten Arbeitsstunden wurden nur insgesamt erfaßt und nicht den jeweiligen Sollzeiten zugeordnet mit dem Ergebnis, daß die vorgegebene Planzeit erheblich überschritten wurde. Diese Überschreitung wurde nur lapidar mit zusätzlichen, im einzelnen aufgeführten Arbeiten begründet.

#### *Folgerungen*

Seit dem Beginn der Bemühungen, entsprechend den mehrfachen Vorschlägen des LRH beim TB wieder eine Betriebsabrechnung mit der Ermittlung eines Stundenverrechnungssatzes einzuführen, Vorgabezeiten für die einzelnen Werkstattleistungen festzulegen sowie alle Einnahmen und Ausgaben des Betriebs gesondert zu erfassen, sind 25 Jahre und seit der letzten Prüfung rd. zehn Jahre vergangen, ohne daß die Verwaltung diesem Ziel entscheidend näher gekommen ist. Dies erscheint unverständlich, nicht zuletzt im Hinblick darauf, daß die Landesregierung im Rahmen der „Reform der Landesverwaltung“ seit Jahren betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente in Modellversuchen erprobt und in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung auch bereits eingeführt hat. Nach der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 30.3.1998 strebt sie an, „in allen Aufgabenbereichen der Landesverwaltung ... soweit das aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen möglich ist, bis 2002 betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente wie z. B. die Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Controlling“ einzuführen. Der TB, der als Werkstattbetrieb für andere Dienststellen der Wasserschutzpolizei Leistungen erbringt, hätte sich für derartige Steuerungsinstrumente oder die Umwandlung in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO von Anfang an bevorzugt angeboten.

Der LRH hält es für angezeigt, im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verwaltungsreform im Polizeibereich nunmehr alsbald auch das Erforderliche für den TB zu veranlassen. Dabei dürften nur noch zwei Lösungen in Betracht kommen:

- Sämtliche Arbeiten werden künftig an private Unternehmen vergeben. Insoweit dürfte nicht nur im Küstenbereich eine hinreichende Anzahl von Reparaturwerften die bisherigen Arbeiten des TB übernehmen und kostengünstig durchführen können.
- Der TB könnte auch in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO umgewandelt werden, wenn ihm vorgegeben wird, daß er sich bei den jeweiligen „Aufträgen“ der Konkurrenz der Privatwirtschaft zu stellen hat.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

**Finanzministerium**

Einzelplan 04

**4. Prüfung ausgewählter Einkommensteuerfälle unter besonderer Berücksichtigung des Jahressteuergesetzes 1996**

Kapitel 04 06

*Einige Finanzämter haben bei Einkommensteuerveranlagungen die durch das Jahressteuergesetz 1996 eingetretenen Rechtsänderungen nicht in ausreichendem Maß berücksichtigt und Kontrollmaterial unzureichend ausgewertet.*

*Allgemeines*

Die Finanzämter haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 Abgabenordnung). Die Besteuerungsgrundlagen sind von Amts wegen zu ermitteln. Art, Umfang und Intensität der Ermittlungen werden durch zahlreiche Dienstanweisungen geregelt.

Der LRH hat 1998 bei fünf Finanzämtern die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bestimmten Besteuerungsmerkmalen unter besonderer Berücksichtigung der durch das Jahressteuergesetz 1996 eingetretenen Rechtsänderungen schwerpunktartig geprüft.

*Abzug von Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer als Werbungskosten oder Betriebsausgaben*

Aufwendungen für ein steuerlich anzuerkennendes häusliches Arbeitszimmer waren bis zum Besteuerungszeitraum 1995 unbegrenzt als Werbungskosten oder Betriebsausgaben abziehbar. Nach dem Einkommensteuergesetz in der Fassung des Jahressteuergesetzes 1996 sind diese Aufwendungen ab dem Besteuerungszeitraum 1996 grundsätzlich nicht mehr abzugsfähig. Ein Abzug in voller Höhe ist nur noch dann zulässig, wenn das Arbeitszimmer (ausnahmsweise) den Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Tätigkeit des Steuerpflichtigen bildet. Des weiteren sind die Aufwendungen höchstens bis zu 2.400 DM jährlich abziehbar, wenn die betriebliche oder berufliche Nutzung des Arbeitszimmers mehr als die Hälfte der gesamten betrieblichen und beruflichen Tätigkeit beträgt oder für die betriebliche oder berufliche Tätigkeit kein anderer Arbeitsplatz zur Verfügung steht.

Der LRH hat in Einkommensteuerfällen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit sowie Gewinneinkünften geprüft, ob unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben die steuermindernde Geltendmachung von Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer dem Grunde und der Höhe nach gerechtfertigt war.

In Fällen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit hat der LRH folgendes festgestellt:

Anzahl der		Beanstandungsquote in v. H.		
insgesamt überprüften Steuerfälle	beanstandeten Steuerfälle	insgesamt	Bandbreite zwischen den geprüften Finanzämtern	
			von	bis
214	53	24,8	18,3	28,9

Besonders zu bemängeln ist, daß die Finanzämter in 25 Fällen Aufwendungen von jeweils mehr als 2.400 DM (insgesamt rd. 115.000 DM) als Werbungskosten berücksichtigt haben, obwohl die häuslichen Arbeitszimmer offensichtlich nicht räumlicher Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Betätigung waren. Nach Ansicht des LRH hätten die Finanzämter anhand der Steuerakten ohne weiteres feststellen können, daß die Abzugsbeschränkung beachtet werden mußte. In den übrigen Fällen berücksichtigten die Finanzämter Aufwendungen bis zu jeweils 2.400 DM als Werbungskosten (insgesamt rd. 56.000 DM), obwohl die gesetzlichen Voraussetzun-

gen nach Aktenlage nicht vorlagen. Trotz entsprechender Dienstanweisungen ist weitgehend darauf verzichtet worden, im Hinblick auf die Rechtsänderungen weitere Ermittlungen zu Art, Umfang und Intensität der Nutzung des häuslichen Arbeitszimmers anzustellen.

Auch bei Steuerpflichtigen mit Gewinneinkünften (z. B. Gewerbetreibende, Freiberufler) blieben die mit dem Jahressteuergesetz 1996 eingeführten Abzugsbeschränkungen wiederholt unbeachtet. Außerdem stellte der LRH fest, daß die Finanzämter in etwa der Hälfte der untersuchten Fälle teilweise nicht einmal bei Außenprüfungen ermittelten, ob es sich um ein steuerlich anzuerkennendes Arbeitszimmer handelt und dieses zum notwendigen Betriebsvermögen gehört. Als notwendiges Betriebsvermögen hätten häusliche Arbeitszimmer im Jahresabschluß erfaßt bzw. in ein Anlageverzeichnis aufgenommen werden müssen, um einen etwaigen Wertzuwachs nach Ausscheiden des Wirtschaftsguts aus dem Betriebsvermögen besteuern zu können.

*Abzug von Mehraufwendungen wegen doppelter Haushaltsführung als Werbungskosten*

Begründet ein Steuerpflichtiger aus beruflichem Anlaß einen doppelten Haushalt, so kann er die notwendigen Mehraufwendungen (Fahrtkosten, Verpflegungsmehraufwendungen, Unterkunftskosten) als Werbungskosten geltend machen. Das Einkommensteuergesetz in der Fassung des Jahressteuergesetzes 1996 schränkt ab dem Besteuerungszeitraum 1996 den Abzug dieser Aufwendungen zeitlich ein. So ist die Berücksichtigung der Verpflegungsmehraufwendungen auf die ersten drei Monate, die der übrigen Aufwendungen auf die ersten zwei Jahre begrenzt. Dies gilt auch bei einer bereits vor 1996 begründeten doppelten Haushaltsführung.

Der LRH hat in Einkommensteuerfällen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit geprüft, ob die als Werbungskosten abgezogenen Mehraufwendungen wegen doppelter Haushaltsführung dem Grunde und der Höhe nach anzuerkennen waren. Dazu stellte er folgendes fest:

Anzahl der		Beanstandungsquote in v. H.		
insgesamt überprüften Steuerfälle	beanstandeten Steuerfälle	insgesamt	Bandbreite zwischen den geprüften Finanzämtern	
			von	bis
334	87	26,0	19,8	34,3

In zahlreichen Fällen erkannten die Finanzämter auch Verpflegungsmehraufwendungen an, die erst nach Ablauf der „Dreimonatsfrist“ entstanden waren. Häufig wurde auch nicht die Angemessenheit der Kosten für eine Zweitunterkunft geprüft. In 27 Fällen mit rd. 312.000 DM Unterkunftskosten für insgesamt 230 Monate wurde der Werbungskostenabzug zugelassen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Monatsmiete von rd. 1.350 DM für die Zweitunterkunft. In anderen Fällen zogen die Finanzämter Mehraufwendungen trotz Ablaufs der Zweijahresfrist antragsgemäß ab. Wiederholt blieben auch Zweifel an der beruflichen Veranlassung der doppelten Haushaltsführung unaufgeklärt. Manche Fälle waren wegen dieser Mängel zum Teil mehrfach zu beanstanden.

*Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz*

Das Fördergebietsgesetz sieht u. a. für die Herstellung, Anschaffung sowie Modernisierung von Gebäuden in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin Sonderabschreibungen vor. Die Abschreibungen können nicht nur im Jahr des Investitionsabschlusses und in den folgenden vier Jahren, sondern auch bereits für Anzahlungen auf Anschaffungskosten und für Teilerstellungskosten in Anspruch genommen werden.

Für vor dem 1.1.1997 abgeschlossene Baumaßnahmen sind Sonderabschreibungen bis zu 50 v. H. der Bemessungsgrundlage zulässig. Das gleiche gilt bei einem Inve-

stitutionsabschluß nach dem 31.12.1996, soweit vor dem 1.1.1997 Anzahlungen auf Anschaffungskosten geleistet worden oder Teilerstellungskosten entstanden sind. Für spätere Aufwendungen sieht das Fördergebietsgesetz in der Fassung des Jahressteuergesetzes 1996 nur noch Sonderabschreibungen in Höhe von bis zu 40 v. H., 25 v. H. oder 20 v. H. vor. Investitionen nach dem 31.12.1998 werden – mit Ausnahme vorheriger begünstigter Anzahlungen auf Anschaffungskosten oder Teilerstellungskosten – nicht mehr gefördert.

Der LRH hat 120 Einkommensteuerfälle überprüft, in denen die gewährten Sonderabschreibungen zu Verlusten aus Vermietung und Verpachtung und dadurch zu teilweise erheblichen Steuerminderungen geführt haben. Von diesen – nach den Dienstabweisungen zumeist intensiv zu prüfenden – Fällen war ein Drittel (40 Fälle mit Sonderabschreibungen von insgesamt rd. 7,6 Millionen DM) vornehmlich aus den nachstehenden Gründen zu beanstanden:

Mehrfach haben die Finanzämter nicht geprüft, ob statt begünstigter Anzahlungen auf Anschaffungskosten sogenannte willkürliche Vorauszahlungen geleistet wurden. Nach den einschlägigen Verwaltungsanweisungen ist diese Prüfung grundsätzlich geboten, wenn das betreffende Objekt nicht spätestens im auf die Vorauszahlung folgenden Jahr geliefert wird. Gerade wegen der ab dem Besteuerungszeitraum 1997 reduzierten Abschreibungssätze hätten die Finanzämter dieser Frage besonders bei den Einkommensteueranmeldungen für 1996 nachgehen müssen. Wiederholt erwerben Steuerpflichtige zum Jahresende 1996 noch zu errichtende Gebäude, leisteten unmittelbar nach Vertragsabschluß zum Teil hohe Vorauszahlungen und machten wegen dieser Zahlungen in der Steuererklärung 1996 Sonderabschreibungen von bis zu 50 v. H. geltend (z. B. in einem Einzelfall Sonderabschreibungen von rd. 600.000 DM auf erklärte Anzahlungen von rd. 1,2 Millionen DM). In diesen Fällen hätten die Sonderabschreibungen ggf. erst für einen späteren Besteuerungszeitraum und in wesentlich geringerer Höhe gewährt werden dürfen.

Außerdem beanstandete der LRH Fälle, in denen Steuerpflichtigen Sonderabschreibungen für ein vom Verkäufer zu modernisierendes Gebäude gewährt wurden. Sonderabschreibungen sind hier nur auf die Modernisierungskosten zulässig. Häufig übernahmen die Finanzämter die in den Kaufverträgen ausgewiesene Aufteilung des Gesamtkaufpreises für Modernisierung, Grund und Boden sowie das Altgebäude, ohne diese insbesondere nach dem Verhältnis der Verkehrswerte zu überprüfen.

#### *Besteuerung von Einkünften aus Spekulationsgeschäften bei privaten Grundstücksverkäufen*

Wird ein privates Grundstück innerhalb von zwei Jahren nach dem entgeltlichen Erwerb wieder veräußert, liegt ertragsteuerlich ein Spekulationsgeschäft vor. Übersteigt der Veräußerungspreis die Anschaffungskosten zuzüglich etwaiger sonstiger Aufwendungen für das veräußerte Grundstück, so ist der Unterschiedsbetrag einkommensteuerpflichtig, wenn der aus Spekulationsgeschäften erzielte Gesamtgewinn im Kalenderjahr mindestens 1.000 DM betragen hat.

Die Steuerpflichtigen haben Einkünfte aus Spekulationsgeschäften in ihren Einkommensteuererklärungen als sonstige Einkünfte anzugeben. Den Finanzämtern steht für die Prüfung, ob aus privaten Grundstücksverkäufen Spekulationsgewinne erzielt worden sind, außerdem Kontrollmaterial zur Verfügung. So erhalten die für die Einkommensteueranmeldung zuständigen Arbeitsbereiche neben Veräußerungsmitteilungen auch maschinell erstellte Einheitswertmitteilungen mit Hinweisen auf ein mögliches Spekulationsgeschäft. Dienstabweisungen regeln die Auswertung des Kontrollmaterials.

Der LRH hat 59 Steuerfälle, in denen Steuerpflichtige Privatgrundstücke innerhalb von zwei Jahren wieder veräußert hatten, daraufhin untersucht, ob die Finanzämter einen etwaigen Spekulationsgewinn besteuert haben. Dazu stellte er fest, daß in etwa der Hälfte der Fälle (31) mit Unterschiedsbeträgen zwischen Veräußerungs- und Ein-

kaufpreis von zusammen rd. 1,3 Millionen DM die Besteuerung eines Spekulationsgewinns ohne erkennbaren Grund unterblieben war. Soweit Steuererklärungen vorgelegt haben, enthielten diese hierzu keinerlei Angaben. In einigen Fällen lag das Kontrollmaterial unausgewertet in den Steuerakten, teilweise war es unauffindbar. Die einschlägigen Dienstanweisungen sind weitgehend unbeachtet geblieben, was in den beanstandeten Fällen wegen der zumeist endgültigen Veranlagungen zu nicht unerheblichen Steuerausfällen geführt haben dürfte.

Der LRH hat der Verwaltung aufgezeigt, wie die Finanzämter das Kontrollmaterial durch eine verbesserte maschinelle Unterstützung mit weniger Aufwand und wirksamer auswerten können.

#### *Würdigung*

Der LRH hält die festgestellten Bearbeitungsdefizite nicht für vertretbar. Dies gilt sowohl für Bearbeitungsfehler infolge unzureichender Sachverhaltsaufklärung, als auch für Mängel in der Rechtsanwendung. Die recht hohe Beanstandungsquote wegen Nichtbeachtung der Vorgaben des Jahressteuergesetzes 1996 zeigt im übrigen, daß die Beschäftigten der Finanzämter auf Rechtsänderungen durch interne Fortbildungsmaßnahmen noch besser vorbereitet werden müssen. Außerdem liegen Anhaltspunkte dafür vor, daß die Sachgebietsleiterinnen und Sachgebietsleiter ihre fachaufsichtlichen Koordinierungs- und Kontrollaufgaben nicht in ausreichendem Umfang wahrgenommen haben. Sie hätten vor allem wegen der eingetretenen Rechtsänderungen Steuerfälle mit einschlägigen Besteuerungsmerkmalen – zumindest zeitweise oder stichprobenartig – intensiver nachprüfen und die Bearbeiterinnen/Bearbeiter auf wiederholte Fehler oder unterlassene Sachverhaltsermittlungen hinweisen müssen.

Der LRH verkennt nicht, daß die Finanzämter bei begrenzten personellen und sächlichen Mitteln einen von Jahr zu Jahr steigenden Arbeitsanfall in angemessener Zeit zu bewältigen haben. Es ist nicht möglich, jeden Steuerfall umfassend zu prüfen. Die Dienstanweisungen sehen deshalb eine abgestufte Prüfungsintensität vor, die sich grundsätzlich an der steuerlichen Bedeutung des Falls orientiert. Dies entbindet die Finanzämter aber nicht von ihrer Pflicht, Steuerrechtsänderungen sowie Dienstanweisungen zu beachten, Kontrollmaterial konsequent auszuwerten und hierdurch die (relative) Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

### **Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales**

#### Einzelplan 05

#### **5. Bettenbelegung im Maßregelvollzug**

##### Kapitel 05 36

*Das Land ist z. Z. nicht in der Lage, in seinem Zuständigkeitsbereich alle Personen, denen gegenüber nach §§ 63, 64 Strafgesetzbuch freiheitsentziehende Maßregeln angeordnet worden sind, in den Landeskrankenhäusern entsprechend unterzubringen und unverzüglich zu behandeln. Andererseits sind dort für sie vorgesehene Plätze mit Personen belegt worden, die nicht dem Vollzug einer Maßregel und damit nicht einer einschlägigen Behandlung unterliegen.*

*Der LRH hat eine Reihe von Verbesserungen für die Bereitstellung und Schaffung von Maßregelvollzugsbetten vorgeschlagen und dabei Wege zur Vermeidung überhöhter Pflegesatzkosten für das Land aufgezeigt.*

#### *Maßregelvollzug*

Der Maßregelvollzug (MRV) findet innerhalb des allgemeinen psychiatrischen Versorgungssystems statt. Maßregeln der Besserung und Sicherung sind u. a. die Unter-

bringung schuldunfähiger oder erheblich vermindert schulfähiger Täter in einem psychiatrischen Krankenhaus (§ 63 Strafgesetzbuch – StGB –) und von suchtkranken Tätern in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB). Ziel einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus ist es, den Untergebrachten soweit wie möglich zu heilen oder seinen Zustand so weit zu bessern, daß er nicht mehr gefährlich ist. Ziel einer Unterbringung in einer Entziehungsanstalt ist es, den Untergebrachten von seinem Hang zu heilen und die zugrunde liegende Fehlhaltung zu beheben. Beide Maßregeln dienen zugleich dem Schutz der Allgemeinheit. Zur Verwirklichung dieser Ziele wird der Untergebrachte in der im Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetz (Nds. MVollzG) beschriebenen Weise untersucht, behandelt und gefördert.

#### *Vorgehaltene Betten und deren Belegung*

Für die Durchführung des MRV in den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern (NLKH) waren in den Haushaltsplänen 1995 und 1996 jeweils 526 MRV-Betten und im Haushaltsplan 1997 sogar 562 MRV-Betten ausgewiesen. Tatsächlich standen jedoch in diesen Jahren allenfalls 494, 498 bzw. 536 MRV-Betten zur Verfügung. Bei den übrigen handelte es sich u. a. um Betten der Regelversorgung, die zwar mit im MRV unterzubringenden Personen belegt, aber vielfach nicht einmal von anderen Betten auf den Stationen getrennt waren; weitere Betten waren geplant, aber noch nicht eingerichtet.

Die danach für den MRV zur Verfügung stehenden Betten waren zudem teils mit anderen Personen des sogenannten forensischen Bereichs belegt. Hierbei handelte es sich um einstweilige Unterbringungen nach § 126 a Strafprozeßordnung (StPO), Einweisungen zur Beobachtung von Beschuldigten nach § 81 StPO, Sicherungsunterbringungen nach § 453 c StPO und Unterbringungen von Betreuten nach § 1906 BGB.

Die tatsächliche Belegung mit Personen des gesamten forensischen Bereichs lag im Schnitt mit 576 (1995), 596 (1996) und 664 (1997) deutlich über der jeweiligen Zahl sowohl der zur Verfügung stehenden als auch der im Haushaltsplan ausgewiesenen MRV-Betten. Für durchschnittlich 82 (1995), 98 (1996) bzw. 128 (1997) Personen standen in den für MRV ausgewiesenen Einrichtungen der NLKH keine Betten und damit auch kein entsprechendes Behandlungsangebot zur Verfügung. Diese Personen waren deshalb in Betten der Regelversorgung untergebracht.

Allein die Unterbringungen nach § 63 StGB sowie nach § 64 StGB erforderten im Jahre 1997 im Durchschnitt rd. 587 Betten, also 51 mehr als die zur Verfügung stehenden 536. Dies führte dazu, daß eine entsprechende Anzahl eingewiesener Täter auf ihre MRV-Behandlung in der Regelversorgung der NLKH warten mußte.

Diese Auswirkung verstärkte sich noch dadurch, daß zunehmend mehr Personen nach § 126 a StPO zur Untersuchung einstweilig unterzubringen waren und im Falle eines besonderen Sicherheitsbedürfnisses in den entsprechend gesicherten MRV-Einrichtungen aufgenommen wurden. So belegten im Jahre 1997 in den beiden dafür vorgesehenen NLKH zusammen rd. 26 nach § 126 a StPO einstweilig Untergebrachte MRV-Betten, so daß zusätzlich zu den 51 Fällen weitere 26 endgültig Untergebrachte ebenfalls auf ihre MRV-Behandlung in der Regelversorgung warteten.

#### *Unzulässiger Einsatz von Fördermitteln nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)*

Die Belegung von Krankenhausbetten in Bereichen der Regelversorgung der NLKH mit Untergebrachten nach §§ 63, 64 StGB führte u. a. dazu, daß NLKH für diese Betten unzulässigerweise KHG-Fördermittel zur Finanzierung von Investitionen einsetzen.

So erhielt eines der beiden geprüften NLKH für Krankenhausbetten der Regelversorgung, in der es Personen nach § 63 StGB untergebracht hatte (z. B. im Jahresdurchschnitt 1997 18,22 Fälle), KHG-Fördermittel gemäß § 9 Abs. 3 KHG, obwohl Einrichtungen in Krankenhäusern für Personen, die im MRV aufgrund strafrechtlicher Bestimmungen untergebracht sind, gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 b KHG nicht gefördert werden dürfen. Dies hatte zur Folge, daß Landkreise und kreisfreie Städte entsprechend der in § 2 Abs. 1 Nr. 2 Nds. KHG festgelegten Höhe zu einem Drittel an der Aufbringung dieser Fördermittel beteiligt waren.

#### *Fehlende Abrechnung investiver Kosten*

NLKH, in denen nach den §§ 63, 64 StGB eingewiesene Personen in Krankenhausbetten der Regelversorgung untergebracht waren, rechneten für diese Unterbringungen gewöhnlich nur den allgemeinen Pflegesatz ab, der keine Kostenanteile für investive Maßnahmen enthält.

Die Formen der Finanzierung von Investitionen der NLKH sind unterschiedlich und abhängig davon, ob es sich um Investitionen im Bereich von Einrichtungen des MRV oder der Regelversorgung handelt. Für Einrichtungen des MRV hat das Land gemäß § 25 Abs. 1 Nds. MVollzG grundsätzlich die Kosten der Unterbringung zu tragen. Deshalb sind auch die Kosten für Investitionen über den besonderen Pflegesatz für den MRV abzurechnen. Demgegenüber gilt im Bereich der Regelversorgung das duale Finanzierungssystem des KHG, d. h., größere Investitionen sowie Wiederbeschaffungen kurzfristiger Anlagegüter und kleine bauliche Maßnahmen werden grundsätzlich gesondert aus Fördermitteln nach § 9 Abs. 1 und 3 KHG finanziert, so daß diese Kosten nicht in den (allgemeinen) Pflegesatz einzubeziehen sind.

Da eine Förderung von Investitionen für Krankenhausbetten der Regelversorgung, in denen nach §§ 63, 64 StGB eingewiesene Personen untergebracht sind, gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 b KHG nicht in Betracht kommt, waren die Investitionskosten entweder in den allgemeinen Pflegesatz zusätzlich einzubeziehen oder als besonderer Zuschlag abzurechnen. Insbesondere in Fällen, in denen Personen anderer Bundesländer untergebracht werden und diese Kostenträger sind, ist es unerlässlich, den auf den Unterbringungsplatz entfallenden Investitionskostenanteil in Rechnung zu stellen, wie dies auch umgekehrt geschieht.

#### *Abrechnung hoher Pflegesätze für im MRV Untergebrachte in Betten der Regelversorgung*

Für nach §§ 63, 64 StGB untergebrachte Täter, die mangels freier MRV-Betten in der Regelversorgung auf ihre Behandlung warten mußten, wurden häufig höhere Pflegesätze abgerechnet als für bereits zur Behandlung in MRV-Einrichtungen Untergebrachte.

In den Jahren 1995 und 1996 waren die allgemeinen Pflegesätze einiger NLKH höher als die für den MRV. Diese NLKH rechneten auch für die auf Stationen wartenden nach §§ 63, 64 StGB Untergebrachten ihre höheren allgemeinen Pflegesätze ab (monatlich bis zu 12.000 DM oder mehr je Person). Selbst im Vergleich zu den MRV-Pflegesätzen des NLKH Moringen, das ausschließlich für Zwecke des MRV zuständig ist, lagen die von anderen NLKH für wartende Untergebrachte dem Land berechneten allgemeinen Pflegesätze noch verschiedentlich zum Teil deutlich höher, obwohl die MRV-Pflegesätze des NLKH Moringen anders als die allgemeinen Pflegesätze der anderen NLKH sogar die Investitionskosten einschlossen.

#### *Teure einstweilige Unterbringungen gemäß § 126 a StPO*

Sowohl die in Betten der Regelversorgung als auch die in MRV-Betten nach § 126 a StPO einstweilig Untergebrachten verursachten dem Land mehr Ausgaben als notwendig.



Aufgrund zunehmender Einweisungen nach § 126 a StPO hat sich der Anteil der einstweilig Untergebrachten in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Allein die hierfür im Jahre 1997 bei Kapitel 11 04 Titel 536 14 verausgabten Landesmittel betragen inzwischen rd. 9,82 Millionen DM. Dieser Betrag erhöht sich noch um die für die Untersuchungen/Begutachtungen selbst geleisteten Ausgaben. Gemessen an den für Abrechnungszwecke zugrunde gelegten Berechnungstagen wurde 1997 ein Belegungsdurchschnitt von rd. 69 Betten bzw. Untergebrachten erreicht. Dies ergab bei Unterbringungskosten von rd. 9,82 Millionen DM einen durchschnittlichen Tagespflegesatz von rd. 390 DM pro Untergebrachten.

Diese Personen wurden in der Mehrzahl in geschlossene Stationen im Bereich der Regelversorgung der NLKH aufgenommen. Das führte dort zu erheblichen negativen Auswirkungen auf andere Patienten und zu zusätzlichen Belastungen für das Personal. Alle einstweilig Untergebrachten verblieben meist Monate und länger bis zum Hauptverhandlungstermin und des öfteren auch noch darüber hinaus in den NLKH, weil die vor der Untersuchung/Begutachtung notwendigen gerichtlichen Ermittlungen noch nicht abgeschlossen waren, sich die Untersuchung/Begutachtung selbst über längere Zeit erstreckte und/oder die Anberaumung des Verhandlungstermins nach Abschluß der Untersuchung/Begutachtung weitere Zeit in Anspruch nahm. Während dieses Aufenthalts erhielten sie regelmäßig keine Behandlung, wie sie nach dem Nds. MVollzG erst für nach §§ 63, 64 StGB Untergebrachte vorgesehen ist. Im Vordergrund stand die Verwahrung der einstweilig Untergebrachten bis zum Abschluß ihres Verfahrens.

Kostenmäßig rechneten die NLKH aber je nach Unterbringungsplatz entweder ihre für den Bereich der Regelversorgung geltenden Pflegesätze ab, die keine Investitionskostenanteile enthielten, oder stellten ihre MRV-Pflegesätze, die Kosten für Investitionen einschlossen, in Rechnung. In beiden Fällen bezogen sich wesentliche Kostenbestandteile auf die sehr personalkostenintensive Behandlung. Eine Behandlung ist jedoch für einstweilig Untergebrachte zumindest nicht in dem in den Pflegesätzen berücksichtigten Umfang gesetzlich vorgesehen und kam diesen Personen auch nicht zugute.

Wenngleich die Pflegesätze im Bereich der Regelversorgung im Gegensatz zu den Pflegesätzen im MRV nicht die Kosten des umfänglichen Sicherungsaufwands für Untergebrachte berücksichtigten, dürften diese zusätzlichen Kosten nicht den Anteil der Behandlungskosten übersteigen, sondern eher erheblich darunterliegen. Infolgedessen dürften die für einstweilig Untergebrachte abgerechneten Pflegesätze sowohl für den Bereich der Regelversorgung als auch für den MRV deutlich überhöht gewesen sein und tatsächlich zwischen den von den NLKH abgerechneten Pflegesätzen (390 DM im Jahre 1997) und dem von der Justizverwaltung für 1997 ermittelten Tageshaftkostensatz eines Gefangenen von 153 DM liegen, der wie der Pflegesatz im Bereich der Regelversorgung noch nicht die Investitionskosten umfaßt.

#### *Blockierung von MRV-Plätzen durch Unterbringungen nach § 1906 BGB*

Von Betreuern nach § 1906 BGB untergebrachte Personen blockierten im MRV (teure) Plätze.

Im NLKH Moringen befanden sich seit Jahren auch Personen, die entweder nicht mehr dem Vollzug von Maßregeln unterlagen oder nie verurteilt worden waren, in beiden Fällen aber durch ihren Betreuer mit Genehmigung des Vormundschaftsgerichts gemäß § 1906 BGB untergebracht worden waren. Für die Unterbringung dieser Personen berechnete das NLKH aufgrund von Kostenanerkennnissen nach den §§ 37 und 40 Bundessozialhilfegesetz den zuständigen Sozialhilfeträgern – bei unter 60jährigen den überörtlichen, bei über 60jährigen den örtlichen – den vollen MRV-Pflegesatz. Im Jahre 1997 handelte es sich um insgesamt 2.815 Berechnungstage. Das entsprach einem Belegungsdurchschnitt von 7,71 MRV-Betten. Den Sozialhilfeträgern entstanden hierdurch Ausgaben in Höhe von rd. 1,036 Millionen DM.

Bei der Unterbringung gemäß § 1906 BGB steht der Gedanke des Schutzes und der Sicherheit der Betreuten im Vordergrund. Kosten der Behandlung, die den MRV-Pflegesatz im wesentlichen ausmachen, fielen für diese Personen deshalb durchweg gar nicht an. Das NLKH berechnete den zuständigen Sozialhilfeträgern also mehr Kosten als nötig, wodurch auch das Land als überörtlicher Träger zu hoch belastet wurde. Außerdem führte die Belegung von MRV-Plätzen mit Untergebrachten nach § 1906 BGB dazu, daß diese Plätze nicht zur Behandlung von nach §§ 63, 64 StGB eingewiesenen Tätern zur Verfügung standen und sich die ohnehin angespannte Versorgung mit MRV-Betten weiter verschlechterte.

#### *Zusammenfassung und Zielvorstellungen*

Die Situation im MRV war besonders dadurch gekennzeichnet, daß die in den MRV-Einrichtungen der NLKH vorhandenen MRV-Betten nicht ausreichten, um den Bedarf, der zur Unterbringung und unverzüglichen Behandlung der nach §§ 63, 64 StGB eingewiesenen Täter notwendig war, abzudecken. Der Mangel an MRV-Betten hatte sich noch dadurch verstärkt, daß MRV-Plätze mit Personen belegt wurden, die nicht dem Vollzug einer Maßregel und damit auch nicht einer entsprechenden Behandlung unterlagen. Insbesondere diese „Fehlbelegungen“ verursachten dem Land unnötige Ausgaben.

Der LRH hält deshalb einschneidende Veränderungen bei der Bereitstellung und Belegung von MRV-Betten für unerlässlich. Dazu hat er folgende Hinweise gegeben:

- Ziel der Veränderungen sollte es sein, sowohl bei der Bereitstellung und Schaffung von Betten als auch bei deren Belegung stärker als bisher zwischen Regelversorgung und MRV zu trennen.
- Als MRV-Betten sollten künftig nur solche Betten ausgewiesen werden, in denen die für den MRV vorgeschriebene Behandlung und Sicherung auch tatsächlich durchgeführt werden kann. Nur diese sind in den Haushaltsplan aufzunehmen, um sie zur Grundlage für alle weiteren Planungen und Pflegesatzberechnungen zu machen.
- Die Anzahl der MRV-Betten sollte so innerhalb der Gesamtbettenzahl bemessen werden, daß nach §§ 63, 64 StGB untergebrachte Täter unverzüglich behandelt werden können. Dies ist Sinn und Zweck des Nds. MVollzG und so auch vom Oberlandesgericht Celle bekräftigt worden. Jede zwischenzeitliche Unterbringung dieser Täter auf Nicht-MRV-Plätzen ohne Behandlung und Betreuung, die den therapeutischen und pädagogischen Erfordernissen dieser Klientel entspricht, führt zu längerem Aufenthalt im NLKH als eigentlich notwendig und erhöht somit die vom Land aufzubringenden Mittel.
- Für alle Gruppen von Untergebrachten, für die kein Behandlungsauftrag nach dem Nds. MVollzG besteht (Untergebrachte nach § 126 a StPO, zur Beobachtung Eingewiesene nach § 81 StPO, Sicherungsuntergebrachte nach § 453 c StPO sowie Betreute nach § 1906 BGB), kann ein Bettenbedarf im Rahmen des Nds. MVollzG nicht geltend gemacht werden. Für diese Gruppen bedarf es nach Ansicht des LRH deshalb einer gesonderten Konzeption mit dem Ziel, sie sowohl vom Bereich der Regelversorgung als auch vom MRV getrennt mit den notwendigen (gestuften) Sicherungsvorkehrungen in NLKH unterzubringen und mit besonderen (niedrigeren) Pflegesätzen abzurechnen. Dies würde beträchtliche Einsparungen von Landesmitteln zur Folge haben. Unabhängig davon sollten die derzeitigen Bemühungen der NLKH, Betreute nach § 1906 BGB in Einrichtungen außerhalb der NLKH zu verlegen, fortgesetzt und noch intensiviert werden.
- Solange noch Krankenhausbetten der Regelversorgung für die Unterbringung von bereits nach §§ 63, 64 StGB eingewiesenen Tätern sowie von einstweilig Untergebrachten nach § 126 a StPO in Anspruch genommen werden müssen, hält es der LRH für unumgänglich, für diese Personenkreise besondere (niedrigere) Pflegesät-

ze abzurechnen und für Krankenhausbetten, die mit den nach §§ 63, 64 StGB eingewiesenen Tätern belegt werden, keine KHG-Fördermittel in Anspruch zu nehmen und investive Kosten mit in Rechnung zu stellen.

- Auch für einstweilig Untergebrachte nach § 126 a StPO und Betreute nach § 1906 BGB auf MRV-Plätzen müssen bis zu einer Änderung der gegenwärtigen Situation besondere (niedrigere) Pflegesätze berechnet werden.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales sind noch nicht abgeschlossen.

## 6. Beteiligung an den Unterbringungskosten im Maßregelvollzug Kapitel 05 36

*Von den im Maßregelvollzug untergebrachten Personen sind keine Beiträge zu den Kosten ihrer Unterbringung eingefordert worden, obwohl dies möglich und notwendig gewesen wäre. Der LRH hat das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales gebeten, die Kostenbeteiligung sicherzustellen.*

*Im Rahmen einer vom LRH angeregten Initiative könnte die Begünstigung von im Maßregelvollzug Untergebrachten gegenüber Bewohnern von Behinderteneinrichtungen und Altenpflegeheimen beseitigt werden.*

### *Bundes- und landesrechtliche Ausgangssituation*

Die Beteiligung von Straftätern im Strafvollzug und Untergebrachten im Maßregelvollzug (MRV) an ihren Unterbringungskosten ist bundesrechtlich geregelt. Sie richtet sich nach den Kriterien des § 10 Abs. 1 Justizverwaltungskostenordnung (JVKostO). Ihr Umfang bestimmt sich nach der Höhe des in § 50 Strafvollzugsgesetz (StVollzG) geregelten Haftkostenbeitrags (§ 10 Abs. 2 JVKostO). In Fällen, in denen Gefangene oder Untergebrachte in einem freien Beschäftigungsverhältnis stehen, darf ein Haftkostenbeitrag unmittelbar nach § 50 Abs. 2 StVollzG erhoben werden.

Der Strafvollzug gehört zur konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Nr. 1 GG). Für den MRV haben einige Länder – so auch Niedersachsen – eigene Regelungen erlassen. In § 25 Abs. 1 Niedersächsisches Maßregelvollzugsgesetz vom 1.6.1982 (Nds. MVollzG) ist festgelegt, daß das Land die Kosten einer Unterbringung nach diesem Gesetz trägt, soweit nicht ein Sozialleistungsträger oder ein im MRV Untergebrachter zu den Kosten beizutragen hat. Nach § 25 Abs. 2 Nds. MVollzG hat der Untergebrachte zu den Kosten nach den Grundsätzen und Maßstäben beizutragen, nach denen ein Hilfeempfänger nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) bei nicht nur vorübergehender stationärer Behandlung sein Einkommen einzusetzen hätte.

### *Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Landesregelungen*

Verantwortlich für den Vollzug dieser Kostenbestimmung war das damalige Landessozialamt Niedersachsen (heute: Niedersächsisches Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben – NLZSA –). In einem Bericht an das seinerzeit zuständige Sozialministerium (heute: Ministerium für Arbeit, Frauen und Soziales) erhob es unmittelbar nach Inkrafttreten des Nds. MVollzG Bedenken gegen die oben angeführten landesgesetzlichen Regelungen. Diese widersprächen den Vorschriften des § 10 JVKostO und des § 50 StVollzG, die eine eingeschränkte Kostenbeteiligung vorsehen, sowie den dazu ergangenen Verfügungen des Justizministeriums. Das Ministerium bat daraufhin das Landesamt mehrfach, von einer Anwendung des § 25 Abs. 2 Nds. MVollzG abzusehen und die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung der Untergebrachten auf der Rechtsgrundlage des § 10 JVKostO zu prüfen. Parallel dazu bat es 1982 und 1983 das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG), den Ländern bei der Beseitigung von Mängeln behilflich zu sein, die sich für den MRV in psych-

iatrischen Krankenhäusern durch die Anwendung des § 10 JVKostO ergäben. Es schlug vor, die Regelung der Kostenbeteiligung für den Vollzug von Maßregeln der Besserung und Sicherung aus der JVKostO herauszunehmen und hilfsweise die Kostenbeteiligung in Anlehnung an die Bestimmung des § 25 Nds. MVollzG zu regeln. Diese Bemühungen blieben ohne Erfolg, obwohl sich die Justizminister und -senatoren der Länder gegenüber dem BMJFG nachdrücklich für eine Novellierung des § 10 JVKostO ausgesprochen hatten.

Aufgrund eines Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des Landgerichts Bremen hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit dem Maßregelvollzugsgesetz der Hansestadt Bremen zu befassen. Zu klären war die Frage, ob eine dem § 25 Abs. 2 Nds. MVollzG entsprechende Regelung mit § 10 JVKostO vereinbar sei. Mit Urteil vom 12.12.1991 stellte das Bundesverfassungsgericht deren Nichtigkeit gemäß Artikel 72 Abs. 1 GG fest, da § 10 JVKostO als bundesgesetzliche Regelung weder ausfüllungs- noch ergänzungsfähig sei (BVerfGE 85, S. 134 ff.). Das Bundesverfassungsgericht führte u. a. sinngemäß aus, da nach § 10 JVKostO ein gleicher Kostensatz im Strafvollzug und im MRV gewollt sei, müsse der im MRV Untergebrachte zu den Kosten der Unterbringung ebenso wie ein Strafgefangener zu den Haftkosten herangezogen werden. Es meinte, der bremische Landesgesetzgeber habe seine Gesetzgebungskompetenz auch nicht durch die im Gesetz vorgenommene Aufstufung des Unterbrachten zum „Patienten“ wiedergewinnen können. Der durch die Verurteilung verhängte Zwangsstatus der Unterbringung sei bundesrechtlich abschließend bestimmt (a. a. O., S. 147).

Damit war bereits seit 1991 die in § 25 Abs. 2 Nds. MVollzG enthaltene inhaltgleiche Regelung nicht mehr anwendbar und die Unterbrachten als nicht schuldfähige kranke Straftäter ebenso wie schuldhafte Straftäter gemäß §§ 10 JVKostO und 50 StVollzG zu den Kosten der Vollstreckung heranzuziehen.

#### *Nichtausschöpfung der geltenden gesetzlichen Möglichkeiten*

Das Ministerium teilte dem NLZSA im Jahre 1992 zwar auf Anfrage mit, durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sei abschließend festgestellt worden, daß sowohl für die Zukunft als auch für die Vergangenheit § 10 JVKostO in der gültigen Fassung Anwendung finde, gleichwohl setzte das Landesamt dieses nicht um. Vielmehr bat es die Niedersächsischen Landeskrankenhäuser (NLKH) zunächst zu berichten, ob aus ihrer Sicht eine sinnvolle Anwendung dieser Vorschrift möglich sei, wenn man berücksichtige, daß die Arbeitstherapie Teil der medizinischen Behandlung sei. Des weiteren leitete das NLZSA dem Ministerium für Arbeit, Frauen und Soziales im Jahre 1994 den Entwurf einer Rundverfügung zu, die künftig die Erhebung von Kostenbeiträgen für die Unterbringung regeln sollte. Gegen den vom Ministerium für Arbeit, Frauen und Soziales dazu dem Justizministerium im November 1994 übersandten Erlaßentwurf erhob dieses Bedenken, und zwar wegen der darin vorgesehenen Anordnung, daß bei Unterbrachten im MRV die NLKH für die Einziehung der Kosten nach § 10 JVKostO zuständig sein sollten. Es sah hierfür – wie vor dem Inkrafttreten des Nds. MVollzG – ausschließlich die Staatsanwaltschaften als Vollstreckungsbehörden als zuständig an.

Wegen weiterer inhaltlicher Differenzen, insbesondere hinsichtlich der Beurteilung von Möglichkeiten, Unterbrachte zu Kostenbeiträgen heranzuziehen, kam es nicht zu einer Herausgabe eines Runderlasses, der die notwendige Anwendung des § 10 JVKostO im niedersächsischen MRV verdeutlicht hätte. Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, das hierzu die Initiative hätte ergreifen müssen, blieb untätig.

Es wurden deshalb bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH im Sommer 1997 keine Kostenbeiträge von Unterbrachten im MRV erhoben, und zwar auch dann nicht, wenn die Unterbrachten Bezieher z. B. hoher Renteneinkünfte waren oder einem freien Beschäftigungsverhältnis außerhalb der Einrichtung des jeweiligen NLKH nachgingen.

Der LRH sieht keine hinreichenden Gründe dafür, daß in der Vergangenheit von einer Beteiligung der im MRV untergebrachten Personen an der Aufbringung der Kosten ihrer Unterbringung im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten abgesehen worden ist. Spätestens nach der klarstellenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1991 (a. a. O.) wäre die Anwendung des § 10 JVKostO unerläßlich gewesen.

#### *Vergleich der Kostenbeteiligung von Strafgefangenen und im MRV Untergebrachten*

Die Geltendmachung des Anspruchs auf Ersatz der Vollstreckungskosten wird durch § 10 JVKostO an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Danach werden von Gefangenen, die eine ihnen zugewiesene oder ermöglichte Arbeit verrichten, Kosten der Vollstreckung von Freiheitsstrafen und von freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung unbeschadet des Anspruchs nicht erhoben. Sie werden selbst dann nicht herangezogen, wenn sie weitere Einkünfte (z. B. Renten) während ihrer Gefangenschaft beziehen. In ihrer Arbeit wird offenbar ein ausreichendes Äquivalent zu den Vollstreckungskosten gesehen. Dem entspricht die in § 41 StVollzG verankerte Pflicht zur Arbeit, die es im MRV nicht gibt.

So trugen die Gefangenen in den niedersächsischen „Arbeitsbetrieben der Justizvollzugs-, Jugendstraf- und Jugendarrestanstalten“ beispielsweise im Jahre 1996 aus den Erlösen ihrer Arbeiten immerhin 10,733 Millionen DM, mit denen die für sie angefallenen Personal- und Sachkosten gedeckt werden konnten, zum Landeshaushalt bei. Darüber hinaus erwirtschafteten die Arbeitsbetriebe sogar noch einen Gewinn von 3,312 Millionen DM, den sie ebenfalls dem Landeshaushalt zuführten.

Demgegenüber erarbeiteten die Untergebrachten im MRV keine Kostendeckungsbeiträge oder gar Gewinne, die den Landeshaushalt hätten entlasten können. So konnten z. B. im größten Beschäftigungsbereich des NLKH Moringen – den Arbeiten im Rahmen von Industrieaufträgen – im Hj. 1996 die Einnahmen aus Entgelten für die Herstellung von Produkten nur die für die Untergebrachten aufgewendeten Zuwendungen von 0,179 Millionen DM abdecken. Im Vergleich zu schuldfähigen Straftätern mangelte es somit an einem von den Untergebrachten erarbeiteten Äquivalent für die Kosten der Vollstreckung.

#### *Vergleich der Kostenbeteiligung von Hilfeempfängern in Behinderteneinrichtungen und Pflegeheimen und im MRV Untergebrachten*

Die nach § 10 JVKostO, § 50 StVollzG mögliche Kostenbeteiligung erfaßt nicht die Untergebrachten, die gegen Entgelt arbeiten und zusätzlich außerhalb des Vollzugs Einkünfte beziehen. So kann ein Untergebrachter, der beispielsweise im Rahmen einer arbeitstherapeutischen Beschäftigung eine Zuwendung als Entgelt in Höhe von monatlich 220 DM erhält und daneben eine Rente von 1.000 DM bezieht, bislang nicht zu den Kosten seiner Unterbringung herangezogen werden. Die im MRV Untergebrachten sind hierdurch bessergestellt als die Bewohner in Behinderteneinrichtungen und Altenpflegeheimen mit entsprechenden Renteneinkünften, von denen dies im Rahmen der Regelungen des BSHG über die Nachrangigkeit der Sozialhilfe verlangt wird.

Die Regelung des § 25 Abs. 2 Nds. MVollzG, mit der die im MRV Untergebrachten ebenfalls an den Kosten ihrer Unterbringung beteiligt und so den Sozialhilfeempfängern gleichgestellt werden sollten, ist nicht mehr anwendbar. Die unterschiedliche Rechtslage innerhalb und außerhalb des Vollzugs führte in der Vergangenheit wiederholt dazu, daß Personen mit einer Rente oder anderen außervollzuglichen Einkünften, die aus medizinischer und/oder kriminalprognostischer Sicht in ein Heim entlassen werden konnten, nur deshalb im MRV verblieben, weil sie aus finanziellen Gründen die Zustimmung zur Entlassung verweigerten. Allerdings benannten die Untergebrachten die drohende finanzielle Einbuße nur selten als tatsächlichen Hinderungsgrund. Vielmehr wiederholten oder verstärkten sie ihre sozial auffälligen Ver-

haltensweisen oder Krankheitssymptome, um ihre Entlassung zu verhindern oder ihre Wiedereinweisung in den MRV zu bewirken.

#### *Folgerungen*

Ob und in welchem Umfang im MRV Untergebrachte hinsichtlich der Beteiligung an den Kosten ihrer Unterbringung deshalb bessergestellt werden sollten als schuldfähige Strafgefangene, weil sie behandelt werden sollen und müssen, wird hier nicht beurteilt. Jedenfalls kann es nicht angehen, daß die im MRV Untergebrachten in diesem Fall auch noch davon profitieren, daß die JVKostO und das StVollzG eine am Sozialhilferecht orientierte Regelung nicht kennen, wie sie der nicht mehr anwendbare § 25 Abs. 2 Nds. MVollzG enthielt.

Der LRH hat hierzu angeregt, auf Bundesebene initiativ zu werden. In diesem Zusammenhang könnte zumindest die Besserstellung von im MRV Untergebrachten gegenüber Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern in Behinderteneinrichtungen und Altenpflegeheimen beseitigt werden. Das wäre möglich, indem § 10 JVKostO durch auf den MRV abgestellte Regelungen ergänzt wird. Diese könnten inhaltlich dem Abs. 2 des § 25 Nds. MVollzG entsprechen. Damit würde den in der Fachwelt vorhandenen Bestrebungen nach einer stärkeren Herausstellung des „Patientencharakters“ der Untergebrachten Rechnung getragen.

Sollte es bei der gegenwärtigen vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom Jahre 1991 klargestellten Rechtslage bleiben, müßten Leistungen für Untergebrachte im MRV an die deutlich niedrigeren Leistungen an Strafgefangene im Strafvollzug angeglichen werden. Die Orientierung am höheren Niveau der Sozialhilfe müßte dann aufgegeben werden. Auch diese Überlegung hat der LRH angeregt (vgl. Abschnitt V, Nr. 8 „Überhöhte Geld- und Sachleistungen im Maßregelvollzug“).

Unabhängig davon müssen nunmehr die Ansprüche des Landes auf Ersatz der Vollstreckungskosten gegenüber den hierfür in Betracht kommenden Personen geltend gemacht werden.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales sind noch nicht abgeschlossen.

## **7. Pflegesätze im Maßregelvollzug**

### Kapitel 05 36

*Das an der Krankenhausfinanzierung orientierte Pflegesatzsystem der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser ist für den Maßregelvollzug ungeeignet. Der LRH hat Vorschläge für die Entwicklung eines auf den Maßregelvollzug abgestellten Pflegesatzsystems unterbreitet, mit dem die Kosten für unterschiedliche Bereiche im Maßregelvollzug und andere Maßnahmen auf Maßregelvollzugsplätzen sachgerecht erfaßt, der Verwaltungsaufwand reduziert sowie die Haushaltsplanung vereinfacht und nachvollziehbar werden.*

#### *Fragwürdige Grundlagen*

Die Kosten des Vollzugs der durch strafrichterliche Entscheidung angeordneten freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt trägt weitgehend das Land. Dennoch ist die Ermittlung und Abrechnung der Kosten des Maßregelvollzugs (MRV) auf der Grundlage eines Pflegesatzsystems schon deshalb erforderlich, weil auf niedersächsischen MRV-Plätzen auch Personen zu Lasten anderer Kostenträger untergebracht werden. So sind Kosten mit der Justizverwaltung (§ 126 a Strafprozeßordnung – StPO –), mit Sozialhilfeträgern (Eingliederungshilfe) oder anderen Bundesländern (MRV) zeitgerecht abzurechnen.

Die Niedersächsischen Landeskrankenhäuser (NLKH) wenden – mit geringfügigen Abweichungen – das Pflegesatzsystem nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und der Verordnung zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (BPflV) einschließlich der Krankenhausbuchführungsverordnung (KHBV) an. Sie buchen deshalb ihre Aufwendungen und Erträge für den MRV nach den Vorgaben der KHBV und kalkulieren die Kosten für den MRV bzw. die daraus resultierenden Pflegesätze mit einer Leistungs- und Kalkulationsaufstellung nach der BPflV.

KHG, BPflV und KHBV gelten allerdings ausdrücklich nicht für Krankenhäuser im MRV. Das hat gute Gründe:

Die Krankenhausfinanzierung ist durch das duale Finanzierungssystem bestimmt. Krankenhäuser werden dadurch wirtschaftlich gesichert, daß sie Investitionskosten im Wege öffentlicher Förderung und leistungsgerechte Erlöse aus den Pflegesätzen erhalten. Es sind Fallpauschalen und Sonderentgelte sowie krankenhausespezifisch vorausschauend Abteilungspflegesätze und ein Basispflegesatz auf der Grundlage eines Budgets zu vereinbaren.

Im MRV findet das duale Finanzierungssystem keine Anwendung. Um alle anfallenden Kosten den verschiedenen Kostenträgern in Rechnung stellen zu können, sind daher auch die Investitionskosten oder Investitionsfolgekosten in die Pflegesätze einzubeziehen. Das System von Fallpauschalen und Sonderentgelten sowie der Grundsatz der vorausschauenden Festsetzung der Pflegesätze werden im MRV ebenfalls nicht angewandt.

Daß das Pflegesatzsystem aus der Krankenhausfinanzierung dennoch auf den MRV übertragen worden ist, hat nach den Feststellungen des LRH zu erheblichen Verwerfungen geführt.

#### *Ungeeignete und unübersichtliche Vordrucke*

Zur Ermittlung des Budgets und der Pflegesätze wurden in den NLKH die umfangreichen Vordrucke nach der Anlage der BPflV eingesetzt, die speziell auf die Erfordernisse von Krankenhäusern zugeschnitten sind. Die Leistungs- und Kalkulationsaufstellung des NLKH Moringen für 1997 umfaßte z. B. 33 Seiten einschließlich Anlagen. Auf 14 Seiten der Vordrucke waren 352 Zeilen für Eintragungen vorgesehen, von denen nahezu die Hälfte nicht ausgefüllt war oder nur Wiederholungen enthielt, weil die Zeilen nicht auf den MRV zutrafen. Dagegen wurden auf sieben zusätzlichen Seiten Kostenpositionen aufgeschlüsselt, weil die Vordrucke hierfür nichts vorsahen. Schon der unnötige Umfang der Leistungs- und Kalkulationsaufstellung erschwert den Umgang mit ihr. Aufschlüsselungen der Kostenarten sind nur mit Mühe zu finden und nachzuvollziehen.

Wie ungeeignet diese Formulare sind, wird besonders daran deutlich, daß Kosten, die in einem Regelkrankenhaus nicht anfallen, mangels vorgesehener Zeilen für den MRV erst in den Aufschlüsselungen unter Kostenarten aufgeführt wurden, die damit in keinem sachlichen Zusammenhang stehen. So findet man unter medizinischem Bedarf auch die Entgelte für Arbeitstherapie, Beschäftigungstherapie und Schulbesuch, im Verwaltungsbedarf sind auch Bewachungskosten enthalten. Die Kostenart „Sonstiges“ enthält u. a. mit den Kosten für Abschreibungen, Mieten und Pachten, Freizeitveranstaltungen, Fort- und Weiterbildung des Personals, Sitzwachen, Betreuung in Werkstätten für Behinderte und Bekleidung ein breites Spektrum, das allein fast 9 v. H. des Gesamtbudgets beträgt.

#### *Nicht kostengerechte Abteilungspflegesätze und Basispflegesatz*

Nach der BPflV sind für Krankenhäuser auf der Grundlage des Budgets und der voraussichtlichen Belegung Abteilungspflegesätze und ein Basispflegesatz zu vereinbaren. Abteilungspflegesätze sind die Entgelte für ärztliche und pflegerische Tätigkeit und die durch diese veranlaßten Leistungen „für jede organisatorisch selbständige

bettenführende Abteilung“. Der Basispflegesatz ist das Entgelt für die nicht durch ärztliche und pflegerische Tätigkeit veranlaßten Leistungen. Auch dieses noch recht neue Modell aus der Krankenhausfinanzierung, das dort den Vergleich mit anderen Krankenhäusern ermöglichen und zu mehr Wirtschaftlichkeit führen soll, wurde auf den MRV übertragen. So wurden für das NLKH Moringen drei „Abteilungspflegesätze“ für die Bereiche MRV, Aufnahme-Intensivbereich und offener MRV in Hannover (zehn Plätze) festgesetzt. Daneben war jeweils der Basispflegesatz abzurechnen.

Das Modell wäre hier nur dann sinnvoll, wenn die Kosten der Abteilungen getrennt ermittelt werden können (auch durch innerbetriebliche Leistungsverrechnung) und im Basispflegesatz lediglich die Kosten für Leistungen enthalten sind, die mehr oder weniger gleichmäßig alle Untergebrachten in den verschiedenen Bereichen betreffen.

Dies ist nach den Feststellungen des LRH im NLKH Moringen aber nicht der Fall. Die dort durch ärztliche oder pflegerische Tätigkeit entstehenden oder die dadurch veranlaßten Leistungen waren für die Abteilungspflegesätze noch relativ einfach zu ermitteln und sachgerecht zuzuordnen. Anders verhielt es sich mit den Kosten der nicht durch ärztliche oder pflegerische Tätigkeit veranlaßten Leistungen. Im NLKH Moringen entfielen diese Kosten tatsächlich entweder nicht oder aber nur in sehr unterschiedlicher Höhe auf alle Untergebrachten. Das galt insbesondere für Personalkosten des Wirtschafts- und Versorgungsdienstes sowie des technischen Bereichs, Kosten für Wasser, Energie und Brennstoffe sowie für Instandhaltungskosten, und zwar schon wegen der unterschiedlichen Aufgaben und räumlichen Verhältnisse in Moringen (geschlossener MRV, umfangreiches landeseigenes Gebäudevolumen) und Hannover (offener MRV, Mietobjekt). Unter der Position „Sonstiges“ (rd. 27 v. H. des Basispflegesatzes!) fand sich eine Fülle von Kosten für ganz individuelle Leistungen, darunter 391.000 DM für 17 Betreute in einer Werkstatt für Behinderte.

Ein Basispflegesatz auf dieser Grundlage ist nicht kosten- und leistungsgerecht, er verhindert vielmehr eine aufwandgerechte Abrechnung der Unterbringungskosten. Hohe Kosten für nur wenige Untergebrachte werden über den Basispflegesatz auf alle verteilt und damit als vertretbar dargestellt. Statt des Basispflegesatzes aus der BPfIV ist für den MRV eine differenzierte Kostenstellenrechnung mit einer innerbetrieblichen Leistungsverrechnung erforderlich, um aufwandgerechte Pflegesätze für verschiedene Bereiche bzw. Maßnahmen zu ermitteln.

#### *Hoher Verwaltungsaufwand durch häufige Pflegesatzänderungen*

Für die Jahre 1994, 1995 und 1996 kam es allein für das NLKH Moringen zu neun, davon drei vorläufigen, Pflegesatzfestsetzungen. Eine zeitlich begrenzte Pflegesatzabsenkung 1995 galt nur für niedersächsische Kostenträger. In mehreren Fällen waren dabei Gewinnanteile aus Vorjahren oder sogar Vorvorjahren beim Budget abgesetzt.

Die mehrmalige Änderung der Pflegesätze im Laufe des Jahres hatte vornehmlich folgenden Grund: Eine höhere Anzahl von niedersächsischen im MRV Untergebrachten hätte höhere Ausgaben des Landes zur Folge gehabt. Mit einer erheblichen Absenkung der Pflegesätze sollten diese verhindert, zumindest aber verringert werden. Derartige Pflegesatzabsenkungen wären eigentlich nur verständlich, wenn damit eine Minderung der Leistungen der NLKH für die einzelnen Untergebrachten verbunden gewesen wäre. Statt dessen kam es weitgehend zum Ausgleich mit Gewinnvorträgen aus Vorjahren oder überhöhten Pflegesätzen im Folgejahr.

Diese Verfahrensweise ist nicht haltbar. Sie ist nicht nur in hohem Maße verwaltungsaufwendig für die pflegesatzfestsetzende Stelle und die abrechnenden Stellen, sie macht auch Haushaltskalkulation und Pflegesatzgestaltung schwer durchschaubar und entspricht nicht den Anforderungen der Kosten- und Leistungsrechnung.



*Zielvorstellung*

Da das Land für den MRV sowohl Hauptkostenträger als auch Einrichtungsträger ist, kann es selbst ein speziell auf den MRV ausgerichtetes Pflegesatzsystem mit darauf abgestellten Vordrucken zur Kostenkalkulation und zum Kosten- und Leistungsnachweis sowie Verfahrensregelungen dazu entwickeln.

Abgeleitet aus detaillierten Kostenstellenrechnungen mit den Ist-Kosten des Vorjahres sollten alle zu erwartenden notwendigen Kosten und die zu erwartenden Berechnungstage des laufenden Jahres Grundlage für die Ermittlung der Pflegesätze des jeweiligen Bereichs sein. Für die verschiedenen Kostenarten sind dabei sachgerechte Vorgaben erforderlich, die nach Möglichkeit für alle NLKH (die MRV-Plätze vorbehalten) gelten. Dies sind Stellenpläne aufgrund von für den MRV geeigneten Stellenschlüsseln bei den Personalkosten und Richtwerte bei den Sachkosten. Die Kosten für individuelle Nebenleistungen wie z. B. Taschengeld sollten neben dem Pflegesatz abgerechnet werden.

Da die Investitionen für Plätze im MRV nicht nach dem System der Krankenhausfinanzierung gefördert werden, müssen die darauf entfallenden, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten jährlichen Kosten wie z. B. kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen in den Pflegesatz einbezogen werden, um die gesamten Kosten der Einrichtung mit allen Kostenträgern abrechnen zu können.

Es sollten nur einmal Pflegesätze für das ganze Jahr festgesetzt werden, die von allen Kostenträgern für jeden Berechnungstag des Jahres zu zahlen sind. Als Zeitpunkt der Festsetzung ist ein Termin zu Beginn des laufenden Jahres sinnvoll, an dem die Ist-Zahlen des Vorjahres feststehen. Bis zu diesem Zeitpunkt können die Pflegesätze des Vorjahres abschlagsweise weitergezahlt werden. Gewinne und Verluste des Vorjahres sind bei den neuen Pflegesätzen zu berücksichtigen (Gewinn- und Verlustausgleich).

Erforderlich ist die Festsetzung verschiedener Pflegesätze für die unterschiedlichen Leistungen auf den MRV-Plätzen eines NLKH. Neben den unterschiedlichen Formen des MRV müssen auch die anderen Maßnahmen (Unterbringung nach § 126 a StPO, Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz u. a.) berücksichtigt werden. Im übrigen sollten für die Pflegesatzfestsetzung nicht die Mitarbeiter der Trägerverwaltung der NLKH im gleichen Haus zuständig sein (Interessenkollision). Denkbar wäre die Übertragung der Pflegesatzfestsetzung auf die Mitarbeiter des für Pflegesatzvereinbarungen mit sozialen Einrichtungen zuständigen Dezernats im Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben, denen das aufbereitete Zahlenmaterial von den NLKH vorgelegt wird.

Dieses System mit der beschriebenen Verfahrensweise würde nicht nur den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren, die NLKH hätten auch verlässliche Vorgaben, und die Haushaltsplanung des Landes wäre vereinfacht und für alle Beteiligten nachvollziehbar. Gewinne kämen dem Landeshaushalt bereits im Folgejahr zugute und würden nicht, wie bisher, teilweise über Jahre bei den NLKH „zwischenlagert“. Schließlich würde die Vergleichbarkeit der Pflegesätze verschiedener NLKH so erst hergestellt, jedenfalls aber erheblich vereinfacht. Die Vergleichbarkeit ist eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch das Land.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## 8. Überhöhte Geld- und Sachleistungen im Maßregelvollzug

### Kapitel 05 36

*Die in den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern zum Zwecke des Maßregelvollzugs Untergebrachten erhalten Geld- und Sachleistungen, die sogar zu einer Besserstellung gegenüber Sozialhilfeempfängern in und außerhalb von sozialen Einrichtungen führen. Die Leistungen sollten auf ein angemessenes Maß zurückgeführt werden.*

#### *Allgemeines*

Die im Maßregelvollzug (MRV) Untergebrachten erhalten in erheblichem Umfang Geld- und Sachleistungen. Zum Teil gründen sich die Zahlungen unmittelbar auf Vorschriften des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes (Nds. MVollzG). Dieses verweist zu Einzelheiten auf Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) oder auf die Grundsätze für die Gewährung von Zuwendungen für Kranke und Behinderte in den psychiatrischen Landeskrankenhäusern. Zu einem anderen Teil wird nach Anweisungen des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales oder des Niedersächsischen Landesamts für Zentrale Soziale Aufgaben (NLZSA) gezahlt.

Im Hj. 1996 zahlte z. B. das Niedersächsische Landeskrankenhaus (NLKH) Moringen an Geldleistungen insgesamt 866.762 DM aus, u. a. für Zuwendungen aus der Arbeitstherapie, Taschengelder, Weihnachtsbeihilfen. Daneben wurden den Untergebrachten aber auch noch Sachleistungen (z. B. Heimfahrten, Freizeitmaßnahmen, ärztliche Behandlungen) in einer beträchtlichen Größenordnung gewährt. Dafür verausgabte allein das NLKH Moringen 1996 insgesamt 625.741 DM.

Der LRH hat die Geld- und Sachleistungsregelungen und ihre praktische Anwendung im MRV geprüft und sie einerseits mit den Leistungen im Strafvollzug und andererseits mit der Sozialhilfe verglichen.

#### *Zuwendungen aus der Arbeitstherapie*

Das Nds. MVollzG sieht in § 12 Abs. 1 für die Leistung wirtschaftlich ergiebiger Arbeit, für die Teilnahme an beruflicher Eingliederung, am Unterricht oder an heilpädagogischer Förderung die Zahlung von Zuwendungen vor.

Im MRV besteht keine Pflicht zur Arbeit. Nach den Feststellungen des LRH im NLKH Moringen erhielten die Untergebrachten für Tätigkeiten in der Arbeitstherapie, z. B. für Industrieaufträge, in den Werkstätten, in der Gärtnerei, im Stationsdienst, in der Cafeteria und in der Küche Zuwendungen, die im Regelfall zwischen 100 DM und 300 DM monatlich betragen, im Einzelfall auch über 400 DM monatlich. Die Einnahmen aus den Industrieaufträgen wurden dabei in voller Höhe wieder ausgezahlt. Die wöchentliche Regelarbeitszeit in der Arbeitstherapie betrug 27 Stunden. Neben der Zuwendung wurde grundsätzlich auch Taschengeld gezahlt; für die Zuwendungen und das Taschengeld bestanden keine Verfügungsbeschränkungen.

Dagegen ist im Strafvollzug der Gefangene verpflichtet, eine zugewiesene, seinen körperlichen Fähigkeiten angemessene Arbeit, arbeitstherapeutische oder sonstige Beschäftigung auszuüben. Er kann jährlich bis zu drei Monaten zu Hilfstätigkeiten in der Anstalt herangezogen werden. Übt der Gefangene eine zugewiesene Arbeit, sonstige Beschäftigung oder eine Hilfstätigkeit aus, erhält er ein Arbeitsentgelt. Bei angenommenen 20 Arbeitstagen ergab sich für 1997 ein monatliches Arbeitseinkommen zwischen 153,80 DM und 256,20 DM. Durch Zulagen konnten diese Entgelte um bis zu 30 v. H. steigen. Die wöchentliche Arbeitszeit betrug 38,5 Stunden. Die Gewährung von Taschengeld neben dem Arbeitsentgelt war dabei grundsätzlich ausgeschlossen, wenn das Arbeitsentgelt des Gefangenen den Taschengeldsatz von rd. 50 DM überschritt. Daneben gab es weitere Verfügungsbeschränkungen.

Danach empfangen die im MRV Untergebrachten monatliche Zuwendungen grundsätzlich in vergleichbarer Größenordnung wie sie Strafgefangenen für zugewiesene

Arbeit als Arbeitsentgelt gezahlt wurden, in Einzelfällen auch darüber hinaus, obwohl ihre Arbeitszeit und Arbeitsproduktivität deutlich niedriger war und sie zusätzlich ein Taschengeld erhielten.

Derartige Unterschiede müssen in Regelungen über Zuwendungen für die Leistung wirtschaftlich ergebiger Arbeit im MRV berücksichtigt werden. Der LRH hält es deshalb für erforderlich, diesen Bereich im Zusammenhang mit den anderen Geld- und Sachleistungen und der Kostenbeteiligung (vgl. Abschnitt V, Nr. 6 „Beteiligung an den Unterbringungskosten im Maßregelvollzug“) grundsätzlich neu zu ordnen, und hat hierzu weiterführende Hinweise gegeben. Unabhängig davon sollten die NLKH angehalten werden, ihre Bemühungen um wirtschaftlich ergebige Industrieaufträge zu verstärken.

#### *Ausbildungsvergütungen*

Anstelle der im Nds. MVollzG vorgesehenen Zuwendungen für die Teilnahme an beruflicher Eingliederung erhielten die im NLKH Moringen in handwerklichen Berufen auszubildenden Untergebrachten eine bedeutend höhere Ausbildungsvergütung, weil Ausbildungsverträge nach dem Manteltarifvertrag für Auszubildende abgeschlossen wurden.

1996 entstanden so 44.333 DM Personalkosten für die Ausbildungsvergütung von vier Untergebrachten. Dabei zahlte das NLKH aufgrund einer Entscheidung des NLZSA die Ausbildungsvergütung in voller Höhe, obwohl im Ausbildungsvergütungstarifvertrag eine Kürzung vorgesehen ist, wenn dem Auszubildenden Unterkunft und Verpflegung gewährt werden. Dies führte zu erheblichen Mehrausgaben für das Land und bewirkte nicht nur eine erhebliche Besserstellung dieser Auszubildenden gegenüber den anderen im NLKH Moringen Untergebrachten, sondern auch gegenüber Auszubildenden außerhalb des MRV.

Da für die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen im MRV und im Strafvollzug eine Zuwendung vorgesehen ist, hält der LRH es für unerlässlich, die Ausbildung während des MRV schnellstmöglich darauf umzustellen.

#### *Taschengeld*

Gemäß § 11 Nds. MVollzG erhält der Untergebrachte ein Taschengeld nach den Grundsätzen und Maßstäben, die für das Taschengeld nach dem BSHG gelten. Danach wird das Taschengeld für einen Erwachsenen in Höhe von 30 v. H. des Regelsatzes eines Haushaltsvorstands bemessen. Das waren bis Juni 1997 159,30 DM im Monat. Voraussetzung für die Gewährung von Taschengeld ist die „Bedürftigkeit“, d. h. der Betroffene hätte vorrangig sein Einkommen oder sein Vermögen einzusetzen.

Das NLZSA hatte jedoch abweichend davon festgelegt, daß Einkommen aus der Arbeitstherapie bis zu einem Freibetrag von 150 DM zuzüglich einer Arbeitsmittelpauschale von 10 DM monatlich unberücksichtigt bleibt und das durchschnittliche monatliche Einkommen auf volle 10 DM abzurunden ist.

Diese Regelung und ihre tatsächliche Anwendung hat der LRH mit den folgenden Sachverhalten verglichen:

- Auch im Strafvollzug kann ein angemessenes Taschengeld gewährt werden. Es beträgt 25 v. H. der Eckvergütung, die für 1996 auf 9,91 DM pro Arbeitstag festgesetzt war. Bei angenommenen 20 Arbeitstagen ergab sich daraus ein Taschengeld von 49,55 DM im Monat. Die Voraussetzungen für die Zahlung von Taschengeld im Strafvollzug sind wesentlich enger gefaßt. So wird einem Gefangenen nur dann ein angemessenes Taschengeld gewährt, wenn er ohne sein Verschulden kein Arbeitsentgelt und keine Ausbildungsbeihilfe erhält und zudem bedürftig ist, d. h. soweit ihm aus Eigengeld nicht ein Betrag bis zur Höhe des Taschengelds zur Verfügung steht.

- Ein Sozialhilfeempfänger in einer stationären Einrichtung erhält Hilfe in besonderen Lebenslagen (einschließlich des oben genannten Taschengelds von 159,30 DM), soweit ihm die Aufbringung der Mittel aus dem Einkommen und Vermögen nicht zuzumuten ist. Zugemutet wird dem Hilfeempfänger bei Einkommen, das er aus einer entgeltlichen Beschäftigung erzielt, die Aufbringung eigener Mittel, soweit sie ein Achtel des Regelsatzes eines Haushaltsvorstands zuzüglich 25 v. H. des diesen Betrag übersteigenden Einkommens aus der Beschäftigung überschreiten.
- Für die gemäß § 126 a Strafprozeßordnung (StPO) im NLKH einstweilig Untergebrachten ist bei Bedürftigkeit nach einem Beschluß des Niedersächsischen Obergerichtes vom 8.10.1993 – 4 M 2855/93 – nur ein Taschengeld in Höhe von 15 v. H. des Regelsatzes eines Haushaltsvorstands – bis Juni 1997 waren das 79,65 DM – anerkannt worden.

Danach war der Taschengeldbetrag im MRV doppelt so hoch wie der für die nach § 126 a StPO in einem psychiatrischen Krankenhaus einstweilig Untergebrachten und betrug sogar mehr als das Dreifache des Taschengelds eines Gefangenen. Auch gegenüber dem Sozialhilfeempfänger ergab sich eine erhebliche Besserstellung, da dieser sein Einkommen und Vermögen einzusetzen hat.

Der LRH hält es deshalb für erforderlich, den Taschengeldbetrag für die im MRV Untergebrachten deutlich abzusenken. Die derzeitige, vom NLZSA ohne rechtliche Grundlage angeordnete Freibetragsregelung ist unverzüglich aufzuheben. Letztlich erscheint die Anleihe des Nds. MVollzG im Sozialhilferecht unangemessen, weil ein Teil der durch das Taschengeld zu befriedigenden Bedürfnisse eines Sozialhilfeempfängers im MRV gar nicht entstehen kann und ein anderer Teil in der MRV-Einrichtung unentgeltlich abgedeckt wird.

#### *Überbrückungsgeld*

Ähnlich wie im Strafvollzug soll gemäß § 12 Abs. 4 Nds. MVollzG von den Zuwendungen und den sonstigen Einkünften ein Betrag zurückgelegt werden, der zur Eingliederung des Untergebrachten bestimmt ist (Überbrückungsgeld). Die Höhe soll (grundsätzlich) so bemessen werden, daß der notwendige Lebensunterhalt in den ersten vier Wochen nach der Entlassung gesichert ist.

Von 1994 bis einschließlich 1997 wurden im NLKH Moringen jährlich Beträge etwa zwischen 47.000 DM und 60.000 DM auf Überbrückungsgeldkonten eingezahlt. Bei nur rd. 10 v. H. handelte es sich dabei um Gelder der Untergebrachten, etwa 90 v. H. erwiesen sich im Ergebnis als zusätzliche und nicht gerechtfertigte Leistungen des Landes.

Das NLKH Moringen nutzte nämlich die Bildung von Überbrückungsgeld dazu, den Freibetrag übersteigende Teile des Einkommens aus der Arbeitstherapie, die eigentlich eine entsprechende Kürzung des Taschengelds hätte zur Folge haben müssen, dem Untergebrachten zu erhalten. Die Kürzung wurde dadurch umgangen, daß das über dem Freibetrag liegende Arbeitseinkommen dem Überbrückungsgeldkonto zugeführt wurde. Dem Untergebrachten floß damit ein Betrag zu, den er ohne Bildung von Überbrückungsgeld gar nicht erhalten hätte; sein Taschengeld wäre um diesen Betrag gekürzt worden. Statt dessen wurde das Überbrückungsgeld mit zusätzlichen Mitteln des Landes, nämlich erhöhten Taschengeldzahlungen, finanziert.

Darüber hinaus wurden die Zeiträume der Finanzierung von Überbrückungsgeld aus Taschengeldbeträgen verlängert, indem in zunehmendem Maße große Teile des Überbrückungsgelds nicht, wie gesetzlich vorgesehen, erst bei der Entlassung, sondern schon während der Unterbringungszeit ausgezahlt wurden. So entfielen im NLKH Moringen 1995 von insgesamt etwa 23.000 DM ausgezahlten Übergangsgeldern allein rd. 9.700 DM auf Auszahlungen während der Unterbringung, 1996 waren es von 24.400 DM schon rd. 15.400 DM, 1997 von rd. 40.000 DM sogar fast 30.000 DM.

In den 69 Fällen, in denen in der Zeit von 1994 bis 1997 während der Unterbringungszeit Beträge von Überbrückungsgeldkonten ausgezahlt wurden, entfielen allein 26 auf Ausgaben für Musikgeräte, Fahrräder und Modellbau, 22 auf Computer einschließlich Zubehör; in zwei Fällen war der Zweck nicht einmal bekannt. Das Überbrückungsgeldkonto wurde dadurch fast wie ein normales Eigengeldkonto genutzt.

Die mißbräuchliche Verwendung wird besonders deutlich in den Fällen, in denen immer dann Beträge vom Überbrückungsgeldkonto ausgezahlt wurden, wenn der vom NLZSA festgelegte Höchstbetrag von 4.500 DM erreicht war oder dies in Kürze bevorstand. In den entsprechenden Anträgen der Untergebrachten wurde auch ganz offen als Grund genannt, man wolle sich „einige Dinge anschaffen“, weil das Sparbuch 4.500 DM erreicht hatte oder z. B. bei 4.200 DM angelangt war. Auf diese Weise verstetigte sich der Einsatz zusätzlicher Landesmittel anstelle der eigentlich erforderlichen Kürzung des Taschengelds.

Der LRH hält eine generelle Überarbeitung der Regelungen zur Bildung und Auszahlung von Überbrückungsgeld für dringend erforderlich. Es muß sichergestellt werden, daß das Überbrückungsgeld aus den tatsächlich zur Verfügung stehenden Zuwendungen oder sonstigen Bezügen gebildet wird. Die bisherige Praxis, mit den Sparraten für das Überbrückungsgeld die Taschengeldzahlung in voller Höhe zu erhalten, ist unverzüglich einzustellen. Das Ansparen von Beträgen zum Erwerb von Musikgeräten, Computern und anderen Gegenständen ist über ein Eigengeldkonto möglich.

#### *Weihnachtsbeihilfe*

Seit 1983 erhielten die im MRV Untergebrachten, wenn sie die Voraussetzung für die Gewährung eines monatlichen Taschengelds erfüllten, im Dezember eines jeden Jahres eine Weihnachtsbeihilfe nach Richtlinien über entsprechende freiwillige Leistungen an Empfänger von Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge und Jugendhilfe. So zahlte das NLKH Moringen 1996 an 231 Untergebrachte zusammen 15.246 DM, die Fachabteilung Bad Rehburg des NLKH Wunstorf an 51 Untergebrachte zusammen 3.366 DM Weihnachtsbeihilfen.

Weder für den Strafvollzug noch für den MRV ist diese Leistung gesetzlich vorgesehen. Sie wird im Strafvollzug auch nicht gewährt. Der Empfängerkreis ist in den genannten Richtlinien abschließend geregelt. Der LRH sieht schon deshalb keine Notwendigkeit für die Zahlung einer Weihnachtsbeihilfe im MRV.

#### *Kosten für Heimfahrten, Urlaube und Besuche*

Im MRV können dem Untergebrachten, wie auch den Gefangenen im Strafvollzug, Lockerungen des Vollzugs oder Urlaub gewährt werden. Ein Anspruch auf Finanzierung dieser Maßnahmen durch die NLKH ergibt sich aus dem Nds. MVollzG nicht.

Vom zuständigen NLZSA wurden in der Vergangenheit Sonderregelungen für den MRV eingeführt. So brauchten Untergebrachte ihre Einkünfte bis zu 150 DM sowie ihr Taschengeld zur Finanzierung von Fahrtkosten nicht einzusetzen. Gepäckbeförderungskosten anlässlich der Entlassung übernahmen die NLKH in voller Höhe. Daneben zahlten die NLKH teils bis 1995, teils auch bis 1996 Verpflegungsgelder während des Urlaubs, danach nur noch für die Tage des Antritts und der Beendigung. Bei „fehlender sozialer Bindung“ wurden ferner Zuschüsse zu Übernachtungskosten in Hotels gezahlt. Schließlich erhielten sogar anreisende Angehörige aus Mitteln des MRV Fahrtkosten und Tagegelder. Zudem wurden die Regelungen in den NLKH unterschiedlich angewendet, so daß auch unterschiedliche Ausgaben anfielen, und zwar im NLKH Moringen (300 Betten) bis zu rd. 23.000 DM im Jahr, im NLKH Wunstorf (55 Betten) dagegen bis zu rd. 57.000 DM im Jahr.

Im Strafvollzug hingegen haben die Gefangenen diese Aufwendungen weitgehend selbst zu tragen.

Der LRH hält es für erforderlich, Regelungen zu treffen, die sich grundsätzlich an denen des Strafvollzugs orientieren und von allen MRV-Einrichtungen des Landes einheitlich anzuwenden sind.

#### *Weitere Geld- und Sachleistungen*

Daneben hat der LRH weitere Geld- und Sachleistungen geprüft. Bei Zuwendungen für die Teilnahme an schulischen Maßnahmen, Geldleistungen für Freizeitmaßnahmen sowie für ärztliche und zahnärztliche Behandlungen wurden ähnliche Mängel festgestellt und dem Ministerium Vorschläge zur Abhilfe unterbreitet.

#### *Gesamtwürdigung*

Die Regelungen im MRV und ihre Anwendung gehen nicht nur deutlich über die für Gefangene im Strafvollzug hinaus, sie bewirken sogar noch eine Besserstellung gegenüber Sozialhilfeempfängern, die in sozialen Einrichtungen betreut werden. Die den im MRV Untergebrachten zur freien Verfügung stehenden Geldbeträge aus „Arbeitseinkommen“ zuzüglich Taschengeldzahlungen stellen diese sogar besser als Personen, die im Alltagsleben Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten oder nur ein geringes Einkommen haben. Hinzu kommt noch, daß die im MRV Untergebrachten gegenwärtig nicht zu den Kosten ihrer Unterbringung herangezogen werden (vgl. Abschnitt V, Nr. 6), während dies im Strafvollzug grundsätzlich zu geschehen hat.

Damit widersprechen die Regelungen und ihre Anwendung dem im Nds. MVollzG festgelegten Grundsatz, daß der Vollzug soweit wie möglich den allgemeinen Lebensverhältnissen angeglichen werden und den Untergebrachten auf eine selbständige Lebensführung vorbereiten soll.

Der LRH hat daher das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales gebeten, die Leistungen auf ein angemessenes Maß zurückzuführen, abhängig von der Art der Beteiligung an den Unterbringungskosten (vgl. Abschnitt V, Nr. 6) orientiert am Strafvollzug oder an der Sozialhilfe.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

### **9. Versorgungsärztlicher Dienst und Außengutachter im Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertengesetz**

#### Kapitel 05 20

*Der Einsatz von Außengutachtern zur Erledigung von Aufgaben der versorgungsärztlichen Dienste sollte weiter erhöht werden. Die Stellen für Versorgungsärzte sind entsprechend zu verringern und im übrigen laufend an die zurückgehenden Arbeitsmengen anzupassen.*

*Um die Versorgungsärzte besser und gleichmäßiger auszulasten, ist eine Pen-  
senregelung erforderlich.*

#### *Vorbemerkung*

Am Jahresende 1997 lebten in Niedersachsen 659.980 amtlich anerkannte Schwerbehinderte (mit einem Grad der Behinderung von 50 oder höher). Das entspricht bei 7,8 Millionen Einwohnern einer Schwerbehindertenquote von rd. 8,4 v. H. Zuständige Behörden für das Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertengesetz sind die Versorgungsämter in Braunschweig, Hannover, Oldenburg und Verden mit den Außenstellen in Hildesheim und Osnabrück. Dort gehen jährlich rd. 120.000 Erstanträge und Änderungsanträge ein. Die Versorgungsämter sind dem Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben in Hildesheim nachgeordnet, dem in diesem Zusammenhang neben der Fachaufsicht die Bearbeitung von Widersprüchen, Klage- und Berufungsverfahren obliegt.

Auf Antrag stellen die Versorgungsämter, die ihrerseits bereits vorhandene ärztliche Unterlagen, z. B. von behandelnden Ärzten, Krankenhäusern oder Sozialversicherungsträgern, beiziehen und ihren ärztlichen Dienst beteiligen, das Vorliegen einer Behinderung, den Grad der Behinderung und weitere gesundheitliche Merkmale für die Inanspruchnahme von Nachteilsausgleichen fest und fertigen einen entsprechenden Ausweis aus. Aus der Anerkennung einer Schwerbehinderung ergeben sich je nach Behinderungsart und zusätzlichen Merkzeichen erhebliche Folgekosten für die öffentlichen Haushalte, z. B. wegen der Gewährung von Steuerermäßigungen, der unentgeltlichen Beförderungen im Personenverkehr, der Berücksichtigung von Freibeträgen bei bestimmten Leistungsgesetzen, des Anspruchs auf Landesblindengeld oder des vorzeitigen Renteneintritts- oder Pensionsalters.

Da die personelle Kapazität der ärztlichen Dienste in den Versorgungsämtern bei weitem nicht ausreicht, um die Vielzahl der Anträge zu bewältigen, werden die ärztlichen Begutachtungen überwiegend von externen medizinischen Sachverständigen (Außengutachtern) vorgenommen. Dafür sind dem Land im Jahr 1997 Ausgaben von rd. 2.960.000 DM entstanden.

Der LRH hat 1998 den Einsatz des versorgungsärztlichen Dienstes und von Außengutachtern im Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertengesetz im Jahr 1996 geprüft.

#### *Versorgungsärztlicher Dienst*

Die ärztlichen Dienste sind selbständige Organisationseinheiten. Sie haben in den jeweiligen Ämtern die Aufgabe, die Anträge aus medizinischer Sicht zu beurteilen und der Verwaltung nach den vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung herausgegebenen „Anhaltspunkten für die ärztliche Gutachter Tätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz“ Vorschläge für die Entscheidungsfindung zu unterbreiten.

Der LRH hat die Arbeitsleistungen der ärztlichen Dienste in den Versorgungsämtern unter Berücksichtigung der Fallzahlen, des für die Bearbeitung erforderlichen Zeitaufwands und der Zahl der besetzten Arztstellen miteinander verglichen und festgestellt, daß sie deutlich voneinander abweichen. Gemessen an den tatsächlich bearbeiteten Fällen wurde von keinem der ärztlichen Dienste die für eine Vollzeitkraft für die Einzelfallbearbeitung in dem Vergleich zugrunde gelegte durchschnittliche Nettoarbeitszeit von 360 Minuten pro Arbeitstag und Stelle erreicht; dieser Wert liegt am unteren Ende der in anderen Bundesländern verwendeten Werte.

Im Jahr 1993 hatte das Landesamt damit begonnen, eine Pensenregelung für den versorgungsärztlichen Dienst in Niedersachsen zu entwickeln. Obwohl damals bereits ein Katalog von empfohlenen durchschnittlichen Bearbeitungszeiten entstand, wurde letztlich keine Pensenregelung eingeführt. Dagegen bestehen in mehreren anderen Bundesländern einheitliche Pensenschlüssel. Neben der Dienstaufsicht können sie der Vergleichbarkeit zwischen den Ämtern und insbesondere als Grundlage dienen, um im Landesamt und im Ministerium den Personalbedarf an Versorgungsärzten und Außengutachtern zu bestimmen.

Der Aufgabenumfang in der Versorgungsverwaltung und damit auch in den ärztlichen Diensten ergibt sich aus der Zahl der Anträge nach dem Schwerbehindertengesetz, die aufgrund der bisherigen Entwicklung nach Einschätzung des LRH in den nächsten Jahren in etwa gleich bleiben wird, und aus den Bestandsfällen im Bereich des sogenannten sozialen Entschädigungsrechts, insbesondere der Rentenberechtigten nach dem Bundesversorgungsgesetz. Als Folge der demographischen Entwicklung wird sich nach einer Berechnung des LRH bei letzterem Personenkreis der Aktenbestand von derzeit rd. 100.000 in den nächsten zehn Jahren auf rd. 35.600 reduzieren. Die daraus resultierende Verringerung der Arbeitsmenge muß zum einen zu einem Stellenabbau in der Verwaltung und in den ärztlichen Diensten führen und erfordert darüber hinaus organisatorische Veränderungen in der Versorgungsverwaltung.

*Außengutachter*

Von den im Jahr 1996 für den Bereich des Schwerbehindertengesetzes abgegebenen 214.854 ärztlichen Beurteilungen wurden 149.395 von Außengutachtern verfaßt, das sind 69,5 v. H. Dabei handelte es sich fast ausschließlich um gutachtliche Stellungnahmen nach Aktenlage, also ohne körperliche Untersuchung der Antragsteller. Zur Erledigung dieser Aufgaben waren 149 Außengutachter tätig. Als Außengutachter wurden in etwa zu gleichen Teilen aktive oder pensionierte Ärzte aus dem öffentlichen Gesundheitswesen und frei praktizierende Ärzte beauftragt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Außengutachter reichte von 14 bis zu 4.300 Fällen im Jahr. Das Jahreshonorar betrug im Höchstfall 69.680 DM.

Die im Hinblick auf möglichst fehlerfreie ärztliche Begutachtungen besonders bedeutsame Auswahl, Einarbeitung, Fort- und Weiterbildung der Außengutachter durch die leitenden Ärzte der Versorgungsämter und des Landesamts war nicht zu beanstanden. Sie hat im Ergebnis dazu geführt, daß die Arbeitsqualität der Außengutachter nach den Erhebungen des LRH und den ihm erteilten Auskünften der Versorgungsärzte nicht schlechter ist als die der Versorgungsärzte. Allerdings ist der Einsatz von Außengutachtern für das Land erheblich kostengünstiger. Nach Berechnungen des LRH betragen die durchschnittlichen Kosten einer gutachtlichen Stellungnahme nach Aktenlage durch einen Versorgungsarzt 29,40 DM und bei einem Außengutachter 17,30 DM.

*Künftige Entwicklung*

Der LRH hält es für geboten, die Bemühungen um eine landeseinheitliche verbindliche Pensenregelung für den versorgungszärztlichen Dienst wieder aufzunehmen und alsbald abzuschließen. Er hat dafür einen konkreten Vorschlag gemacht und ergänzende Hinweise gegeben.

Zumindest die gutachtlichen Stellungnahmen nach Aktenlage sollten in noch stärkerem Ausmaß als bisher an Außengutachter vergeben werden. Die Versorgungsärzte sollten nur noch Aufgaben wahrnehmen, die aus zwingenden sachlichen Gründen nicht von Außengutachtern erledigt werden können.

Eine verstärkte Vergabe der ärztlichen Beurteilungen an Außengutachter, verbunden mit einem entsprechenden Stellenabbau bei den Versorgungsärzten würde zu einer erheblichen Einsparung von Landesmitteln führen. Nach einer Modellrechnung des LRH auf der Basis der Daten des Jahres 1996 könnten die Einsparungen bis zu rd. 1,3 Millionen DM jährlich betragen. Weitere Vorteile ergeben sich aus der größeren Flexibilität beim Einsatz von Außengutachtern. So wäre es ohne weiteres jederzeit möglich, die Aufträge dem Bedarf entsprechend zu erhöhen oder zu reduzieren und ggf. auch die Zahl der Außengutachter den veränderten Verhältnissen anzupassen.

Der Stellenbedarf für die ärztlichen Dienste ist unter Berücksichtigung des prognostizierten Aufgabenrückgangs, der festzulegenden Arbeitspensen und des weiter zu verstärkenden Einsatzes von Außengutachtern aktuell zu ermitteln und laufend zu überprüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.



## 10. Nutzung der Liegenschaften der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser

Kapitel 05 21 und 05 27

*Die Landeskrankenhäuser verfügen über Grundstücke, die sie auf absehbare Zeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigen. Von diesen Grundstücken müssen sie sich trennen. Dies gilt auch für inzwischen entbehrliche Personalunterkünfte.*

### *Allgemeines*

Das Land unterhält neun Landeskrankenhäuser (NLKH), die als Landesbetriebe im Sinne des § 26 LHO nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden. Sie verfügen über umfangreichen Grundbesitz, den sie zur Ausführung des ihnen obliegenden Versorgungsauftrags, aber auch durch Vermietung und Verpachtung nutzen.

Der LRH hat 1998 die Nutzung der Dritten überlassenen Grundstücke und Einrichtungen geprüft und dazu bei vier NLKH örtliche Erhebungen angestellt.

### *Entbehrlicher Grundbesitz*

Zahlreiche Grundstücke wurden zur Ausführung des Versorgungsauftrags der NLKH nicht benötigt. Die Grundstücke waren daher vermietet, verpachtet oder anderen Behörden unentgeltlich zur Nutzung überlassen worden. Das Vorhalten und Bewirtschaften von Grundstücken, die in absehbarer Zeit nicht (wieder) für Krankenzwecke benötigt werden, binden in nicht unerheblichem Maße Verwaltungskräfte und finanzielle Mittel. Zudem werden in jedem NLKH Landesbedienstete mit den gleichen Fragen und Problemen der Grundstücksverwaltung, wie z. B. Abschluß von Miet- und Pachtverträgen, Miet- und Pachtzinsermittlungen oder -anpassungen, nur in größeren Zeitabständen befaßt.

Da die einzelnen NLKH als Landesbetriebe nach § 26 LHO unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten selbständig geführt werden, gilt für sie gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2.3 zu § 64 LHO zwar nicht die Verpflichtung, die nicht mehr benötigten Grundstücke dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen. Unabhängig von der Frage, ob die Landesbetriebe auch künftig von dieser Verpflichtung ausgenommen sein sollen, müssen jedenfalls die Synergieeffekte, die durch eine Zusammenfassung der Querschnittsaufgabe Grundstücksverwaltung zugunsten des Landes zu erzielen sind, auch hier genutzt werden. Von den entbehrlichen Grundstücken sollten sich die NLKH trennen, z. B. durch Abgabe an die jeweils zuständige Bezirksregierung (Liegenschaftsverwaltung der Allgemeinen Finanzverwaltung). Sollte gegen die Abgabe eines Gebäudes allein der Umstand sprechen, daß dieses inmitten des Krankenhausesgeländes liegt, wäre zunächst zu prüfen, ob durch die Verlegung von Krankeneinrichtungen Liegenschaften im Randbereich des Geländes für eine Veräußerung freigemacht werden können.

Das Ministerium teilt die Auffassung des LRH, daß eine Vermietung und Verpachtung von Liegenschaften durch die NLKH nur in Betracht kommt, wenn dies mit der Aufgabenstellung eines psychiatrischen Krankenhauses in unmittelbarem Zusammenhang steht oder ein Gebäude befristet für Krankenzwecke nicht benötigt wird. Von danach entbehrlichen Liegenschaften haben sich die NLKH zu trennen. Eine mit dem Finanzministerium abgestimmte Stellungnahme, in welcher Weise dies geschehen soll, steht noch aus.

### *Personalunterkünfte*

Die NLKH unterhielten überwiegend Personalunterkünfte, für deren Nutzung die Mitarbeiter Vergütungen zu entrichten hatten, die durch den Tarifvertrag über die Bewertung der Personalunterkünfte für Angestellte festgelegt waren. Hiernach waren 1996 für eine möblierte Unterkunft im Normalfall monatlich zwischen 10,99 DM und 16,49 DM pro m<sup>2</sup> zu zahlen.

Eine gesetzliche oder durch Tarifvertrag vereinbarte Verpflichtung, den Mitarbeitern Wohnraum zur Verfügung zu stellen, bestand nicht. Es handelte sich bei den Unterkünften auch nicht um Dienstwohnungen.

Die Bereitstellung von Personalunterkünften mag in der Vergangenheit zum Zweck der Personalgewinnung und -erhaltung erforderlich gewesen sein. Die geringe Inanspruchnahme der Wohnheimplätze durch Mitarbeiter der NLKH macht jedoch deutlich, daß diese Gründe inzwischen entfallen sind. So wurden z. B. z. Z. der örtlichen Erhebungen (März 1998) in einem NLKH (Osnabrück) lediglich neun Zimmer von Auszubildenden gegen Entgelt genutzt. Weitere neun Zimmer und ein Appartement standen dagegen leer oder waren Dritten unentgeltlich überlassen worden.

Auch im Hinblick auf die beim Betrieb der Personalunterkünfte regelmäßig angefallenen Verluste – diese betragen z. B. bei dem vorgenannten NLKH 1996 rd. 150.000 DM – hält der LRH die Vorhaltung dieser Unterkunftsplätze in dem bisherigen Umfang für nicht länger vertretbar. Sofern ausnahmsweise bei einem NLKH ein Bedarf bestehen sollte, der nicht auf dem Wohnungsmarkt gedeckt werden kann, wäre dieser eingehend und nachvollziehbar zu begründen und die Anzahl der vorgehaltenen Plätze auf den benötigten Umfang zu begrenzen. Auch wäre es denkbar, daß die NLKH bei Aufgabe ihrer bisherigen Personalunterkünfte die von ihnen noch benötigten Plätze dadurch absichern, daß sie sich ein Belegungsrecht einräumen lassen.

Wiederholt hatten die NLKH Unterkunftsplätze Mitarbeitern anderer Krankenhäuser, die bei ihnen z. B. ein Praktikum absolvierten, unentgeltlich überlassen, obwohl dies weder vertraglich noch betrieblich begründet werden konnte. Sollten diese Maßnahmen auf Gegenseitigkeit beruhen und die NLKH lediglich wegen einer angenommenen Ausgewogenheit der von den Beteiligten jeweils zu erbringenden Leistungen von einer Verrechnung abgesehen haben, ist dieses Verfahren nach Ansicht des LRH gleichwohl nicht länger hinnehmbar.

Auch aus Gründen der Kostentransparenz sowie wegen etwaiger Abrechnungsmöglichkeiten gegenüber den Krankenkassen müssen die Kosten und Leistungen bei den entsprechenden Kostenstellen in richtiger Höhe erfaßt werden. Aus denselben Gründen sind in der Kosten- und Leistungsrechnung auch interne Leistungsverrechnungen für die unentgeltliche Inanspruchnahme von Unterbringungsplätzen durch Zivildienstleistende vorzunehmen.

Das Ministerium teilt diese Auffassung und wird die NLKH u. a. auffordern, mit den Liegenschaftsverwaltungen darüber zu verhandeln, daß diese die Verwaltung der Personalunterkünfte übernehmen.

#### *Miet- und Pachtverträge*

Die Miet- und Pachtverträge waren nicht immer schriftlich abgeschlossen worden. Damit fehlten insbesondere nachvollziehbare Unterlagen über den Gegenstand und den Beginn der Nutzungsüberlassung.

Der LRH hält den Abschluß von schriftlichen Verträgen für notwendig, damit über die gegenseitigen Rechte und Pflichten aus diesen Nutzungsüberlassungen an Dritte jederzeit Klarheit besteht.

Auf die Einhaltung vertraglicher Nebenpflichten – z. B. die Vorlage von Aufwands- und Ertragsaufstellungen, die die Berechnungsgrundlage für die Höhe des zu entrichtenden Pachtzinses betreffen –, darf nicht, wie geschehen, verzichtet werden. Ferner müssen zukünftig Nebenkosten zeitnah abgerechnet werden; in einem Fall rechnete z. B. ein NLKH rückwirkend für 96 Monate ab.

Das Ministerium will die NLKH entsprechend anweisen.

*Nutzungsüberlassung nach dem Sachwertverfahren*

Mit einer Rundverfügung hatte das damalige Landessozialamt Niedersachsen 1988 allen landeseigenen Krankenhäusern die Auffassung des seinerzeit zuständigen Sozialministeriums zur Überlassung von Einrichtungen an Dritte sowie zur Definition des „vollen Wertes“ nach § 63 Abs. 3 LHO, „soweit Marktpreise nicht feststellbar sind“, bekanntgegeben. Danach sollte für die Festsetzung des vollen Werts vom Sachwert ausgegangen werden, „sofern durch die Überlassung von Gebäuden, Gebäudeteilen oder einzelnen Räumen das therapeutische Konzept des Krankenhauses unterstützt wird und die Erwirtschaftung von Erträgen nicht Ziel der Nutzung ist“. Als Sachwert war „die jährliche Abschreibung des Gebäudes/Gebäudeteils/Raums einschließlich der Einrichtungsgegenstände zugrunde zu legen“.

Die einzelnen NLKH legten die Anweisungen unterschiedlich aus. So berücksichtigte ein NLKH für die Mietzinsberechnungen die im Leitfaden zur Baukostenplanung im Aufgabenbereich der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung für die jeweiligen Bauwerksgruppen vorgesehenen „Planungs- und Kostendaten“, die Werte pro m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche vorsehen. Für den Betrieb einer Cafeteria waren danach 3,26 DM pro m<sup>2</sup> zu entrichten. Ein anderes NLKH ging bei seiner Pachtzinsberechnung dagegen von Herstellungskosten pro m<sup>3</sup> umbauten Raum aus. Der danach für die Cafeteria errechnete m<sup>2</sup>-Preis betrug 2,05 DM und machte damit nur knapp 63 v. H. des Entgelts aus, das für die vergleichbare Nutzungsüberlassung in dem anderen NLKH zu entrichten war.

Bei der Pachtzinsberechnung für eine Altenpflegeschule hatte das zweite NLKH Gebäudeherstellungskosten gänzlich unberücksichtigt gelassen und lediglich Instandhaltungskosten auf eine angenommene Nutzungsdauer von 30 Monaten verteilt, da das Gebäude bereits abgeschrieben war. Dies traf jedoch auch für die Cafeteria zu. Gleiche Sachverhalte hat das NLKH somit ungleich behandelt.

Der LRH hält eine einheitliche Vorgehensweise bei der Ermittlung des Pachtzinses in allen NLKH für angezeigt. Dabei erscheint eine umsatzabhängige Entgeltberechnung, wie sie z. B. von einzelnen NLKH mit den Betreibern vereinbart wurde, sachgerecht. Damit würden sich auch die anderenfalls regelmäßig vorzunehmenden – bei einigen NLKH bislang jedoch unterbliebenen – Überprüfungen und ggf. Neuvereinbarungen der Nutzungsentgelte erübrigen.

Das Ministerium hält die Vorgabe eines einheitlichen Verfahrens zur Kalkulation eines Mietzinses im Hinblick auf die erhöhte Bewirtschaftungsfreiheit der NLKH nicht mehr für erforderlich. Aus diesem Grunde und um die vom LRH aufgezeigten Mißstände abzustellen, wird es die bisher maßgebliche Rundverfügung aufheben und die NLKH auf die Nachteile der Entgeltermittlung nach dem Sachwertverfahren hinweisen.

*Miet- und Pachtzinsüberprüfung*

Die NLKH hatten grundsätzlich die Miet- und Pachtzinsen regelmäßig überprüft und angepaßt. Lediglich bei den Nutzungsvereinbarungen, bei denen das Entgelt nach dem Sachwert ermittelt wurde, unterblieb dies; die Miet- und Pachtzinsen wurden seit nahezu zehn Jahren in unveränderter Höhe erhoben, obwohl in diesem Zeitraum sowohl die Miet- und Pachtzinsen als auch der Baupreisindex (dieser von 105,5 im Jahr 1988 auf 145,7 im Jahr 1996 – Basis 1985 = 100 –) erheblich gestiegen waren.

Auch eine Entgeltberechnung nach dem Sachwert darf nicht dazu führen, daß erforderliche Überprüfungen und Anpassungen unterbleiben. Die Entwicklung des Baupreisindex zeigt deutlich, daß der Sachwert ebenfalls der allgemeinen Preisentwicklung unterliegt. Dies kann nicht länger unberücksichtigt bleiben. Der LRH hat gefordert, die betreffenden Miet- und Pachtzinsen – sofern ein umsatzunabhängiges Nutzungsentgelt beibehalten werden soll – umgehend den derzeitigen Marktpreisen anzupassen.

Das Ministerium wird die NLKH zu einer Überprüfung der Nutzungsvereinbarungen anhalten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

#### 11. **Anpassung der Berechnungsgrundlagen für das pauschalierte Wohngeld** Kapitel 05 05

*Die Höhe des pauschalierten Wohngelds richtet sich nach einem Vomhundertsatz der im Sozialhilferecht anerkannten Aufwendungen für die Unterkunft. Einige der hierfür maßgeblichen Eckdaten wurden bei der erstmaligen und bisher einzigen Festsetzung des Vomhundertsatzes lediglich bis Ende 1994 kalkuliert. Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales hat es versäumt, nachhaltig darauf hinzuwirken, daß der Vomhundertsatz entsprechend der im Gesetz festgelegten Verpflichtung der tatsächlichen Entwicklung angepaßt wird. Die vom Gesetzgeber bei der Einführung des pauschalierten Wohngelds angestrebte Kostenneutralität konnte daher seit Jahren nicht mehr gewahrt werden. Es haben sich Kostenerhöhungen zum Nachteil des Landes ergeben.*

*Das Land sollte auf die Neufestsetzung des Vomhundertsatzes und in diesem Zusammenhang auch auf einen Ausgleich der finanziellen Mehrbelastungen der Vergangenheit dringen.*

##### *Vorbemerkung*

Gemäß § 1 Wohngeldgesetz (WoGG) ist es Zweck des Wohngelds, ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich zu sichern. Die Ausgaben für das Wohngeld werden von Bund und Land gemeinsam getragen. Nach § 34 WoGG erstattet der Bund dem Land die Hälfte des gezahlten Wohngelds; von der dem Land verbleibenden Hälfte übernimmt der Bund zusätzlich jährlich einen Festbetrag von 27 Millionen DM. Vom Land waren 1992 für Wohngeld insgesamt 248,5 Millionen DM zu tragen. 1998 war diese Summe auf 333,5 Millionen DM gestiegen.

Bis zum 31.3.1991 war die Gewährung von Wohngeld für alle Empfänger einheitlich geregelt. Maßgebliche Kriterien für die in einem formalen Verfahren zu beantragenden und aus entsprechenden Tabellen abzulesenden Wohngeldbeträge waren insbesondere die Höhe des Familieneinkommens, die Höhe der zuschußfähigen Wohnkosten und die Zahl der Familienmitglieder (sogenanntes Tabellenwohngeld).

Mit Wirkung vom 1.4.1991 hat der Bundesgesetzgeber das WoGG ergänzt und für einen besonderen Empfängerkreis in den alten Bundesländern und Berlin-West das pauschalierte Wohngeld eingeführt. Für die neuen Bundesländer und Berlin-Ost gilt abweichendes Wohngeldrecht. Ziel der Gesetzesänderung war es, das Verfahren für Bewilligungsbehörden und Antragsteller zu vereinfachen sowie den Verwaltungsaufwand insgesamt zu verringern, ohne damit eine Verschiebung der finanziellen Lasten auszulösen. Der LRH hat geprüft, ob die mit der Einführung des pauschalierten Wohngelds angestrebten Ziele erreicht worden sind.

Empfänger von pauschalierem Wohngeld sind im wesentlichen Personen, die laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten, darüber hinaus auch Personen, die ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundesversorgungsgesetz beziehen. Nach § 31 Abs. 1 WoGG wird pauschaliertes Wohngeld grundsätzlich ohne Antrag gewährt.

Das pauschalierte Wohngeld wird gemäß § 32 Abs. 1 WoGG nach einem Vomhundertsatz der im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes anerkannten laufenden Aufwendungen für die Unterkunft bemessen.

*Ermittlung des Vomhundertsatzes als Garant für die Kostenneutralität*

Nach § 36 Abs. 2 WoGG ist die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für jedes Land diesen Vomhundertsatz festzulegen. Durch den Vomhundertsatz soll der durchschnittliche Anteil des Wohngelds an den Mieten der Empfänger von Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge so bemessen werden, als erhielten sie Tabellenwohngeld. Der jeweilige Vomhundertsatz ist neu festzulegen, wenn die Bestimmungen des WoGG geändert werden, die die Höhe des Tabellenwohngelds beeinflussen. Ferner kann der Vomhundertsatz angepaßt werden (ohne vorherige Änderung der maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen), wenn sich der bei seiner Festlegung erwartete Anteil des Wohngelds an den Mieten anders als angenommen entwickelt. Unterschiede zwischen dem tatsächlichen und dem erwarteten durchschnittlichen Anteil des Wohngelds an den Mieten sind bei einer Neufestlegung des Vomhundertsatzes auszugleichen (Kostenneutralität).

Die Bundesregierung hat die Vomhundertsätze durch die Siebente Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung vom 25.3.1991 festgelegt. In Niedersachsen werden seither unverändert 50,8 v. H. der anerkannten laufenden Aufwendungen für die Unterkunft als pauschaliertes Wohngeld gewährt. Den Vomhundertsätzen liegen die Wohngeldstatistikdaten des Jahres 1989 und die Ergebnisse eines Mikrosimulationsmodells als Kalkulationsbasis zugrunde. Dabei wurden jährliche Steigerungsraten für Mieten und Familieneinkommen bis einschließlich 1994 berücksichtigt.

*Entwicklung der Ausgaben für Wohngeld*

Die Ausgaben für Wohngeld in Niedersachsen haben sich nach Einführung des pauschalierten Wohngelds zum 1.4.1991 wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben Millionen DM	Tabellenwohngeld Millionen DM	pauschaliertes Wohngeld Millionen DM
1991	538	449	89
1992	551	312	239
1993	526	253	273
1994	559	243	316
1995	628	240	388
1996	677	249	428
1997	729	272	457

Während die Gesamtausgaben für diesen Zweck von 1992 bis 1997 lediglich um rd. 32 v. H. gestiegen sind, erhöhten sich die Ausgaben für das pauschalierte Wohngeld um rd. 91 v. H.; sie haben sich damit fast verdoppelt. Im gleichen Zeitraum sanken die Ausgaben für das Tabellenwohngeld um rd. 13 v. H. Nachdem der Anteil des pauschalierten Wohngelds an den Gesamtausgaben im Jahr 1992 rd. 43 v. H. betragen hatte, lag er im Jahr 1997 bei rd. 63 v. H.

*Empfängerhaushalte und durchschnittliche Wohngeldzahlungen*

Die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte hat sich in der Zeit von 1992 bis 1996 insgesamt von 222.655 um 30.662 (13,8 v. H.) auf 253.317 erhöht. Während die Fallzahlen für das Tabellenwohngeld in diesem Zeitraum kontinuierlich von 146.344 auf 102.282 gesunken sind, sind sie für das pauschalierte Wohngeld stetig von 76.311 auf 151.035, d. h. um 97,9 v. H., gestiegen. Der Anteil der Haushalte, die pauschaliertes Wohngeld bezogen, erhöhte sich von 34,3 v. H. (1992) auf 59,6 v. H. (1996).

Bei den durchschnittlichen monatlichen Zahlbeträgen ist ein unterschiedlicher Verlauf zu beobachten. 1990 hatte der durchschnittliche monatliche Zahlbetrag noch 160 DM betragen. Nach Einführung des pauschalierten Wohngelds errechneten sich 1991 für Tabellenwohngeld 143 DM und für pauschaliertes Wohngeld 227 DM. Während der Zahlbetrag für das Tabellenwohngeld in den Folgejahren sogar zurückging und erst 1996 auf 152 DM anstieg, haben sich die Zahlungen für das pauschalierte Wohn-

geld ohne Ausnahme Jahr für Jahr erhöht und betragen 1996 durchschnittlich 288 DM. Dabei lagen die durchschnittlichen monatlichen Zahlbeträge im Jahresvergleich erheblich – in der Spitze um mehr als das Doppelte – über denen des Tabellenwohngelds. Die Höhe der Mieten hat zu diesen Unterschieden nicht beigetragen. So lagen bei den Zahlfällen des pauschalierten Wohngelds die durchschnittlichen Mieten des Jahres 1996 mit einer Ausnahme in allen Haushaltsgrößen unter den Mieten der Fälle, für die Tabellenwohngeld gezahlt wurde.

Wie groß die finanziellen Unterschiede beim Wohngeld tatsächlich sein können, zeigen die nachfolgenden Standardfälle aus der Praxis:

- Bei einem Alleinstehenden wurde im Rahmen der Sozialhilfe die tatsächlich gezahlte Miete als Unterkunftskosten in Höhe von 521,95 DM in Anlehnung an einen Mietspiegel für angemessen angesehen. Auf der Basis dieser Unterkunftskosten ergab sich ein pauschaliertes Wohngeld in Höhe von 265 DM (50,8 v. H.). Nach einer geringfügigen Einkommensveränderung durfte kein pauschaliertes Wohngeld mehr gewährt werden. Im Folgemonat erhielt der Antragsteller auf der Basis einer unveränderten Miete in Höhe von 521,95 DM ein Tabellenwohngeld in Höhe von 117 DM, dessen Höhe insbesondere darauf zurückzuführen war, daß bei der Berechnung statt der tatsächlichen Miete der maßgebliche Höchstbetrag von 355 DM berücksichtigt wurde.
- Eine Alleinerziehende mit zwei minderjährigen Kindern erhielt bei einer tatsächlichen Miete von 920 DM und einem Miethöchstbetrag von 590 DM ein Tabellenwohngeld in Höhe von 319 DM. Nach Ablauf des Bewilligungszeitraums wurden die Voraussetzungen für die Gewährung von pauschaliertem Wohngeld festgestellt. Dieses wurde dann anhand der tatsächlichen Unterkunftskosten in Höhe von 467 DM (50,8 v. H. von 920 DM) bewilligt.

#### *Würdigung*

Die für Niedersachsen dargestellte Entwicklung ist in den anderen alten Ländern ähnlich verlaufen. Es haben sich Kostenverlagerungen zum Nachteil der Länder und auch des Bundes, aber zugunsten der Kommunen ergeben. Die mit der Einführung des pauschalierten Wohngelds u. a. angestrebte Kostenneutralität ist deshalb nicht erreicht worden.

Dies ist zunächst darauf zurückzuführen, daß die Vomhundertsätze seit Einführung des pauschalierten Wohngelds unverändert gelten, die ihnen zugrunde liegenden Daten aber nur den Zeitraum bis zum 31.12.1994 berücksichtigen. Unabhängig davon, ob die seinerzeit für die Jahre 1991 bis 1994 angenommenen jährlichen Steigerungsraten für die Mieten und die Familieneinkommen der Empfänger von pauschaliertem Wohngeld mit den tatsächlich eingetretenen Werten übereinstimmen und nicht bereits insoweit Anpassungsbedarf besteht, ist die Entwicklung der maßgeblichen Berechnungsgrößen ab dem Jahr 1995 bislang völlig ohne Einfluß auf die Höhe des Vomhundertsatzes geblieben.

Neben der Entwicklung der Gesamtausgaben für das pauschalierte Wohngeld und für das Tabellenwohngeld zeigt insbesondere die Höhe der durchschnittlichen Wohngeldzahlungen darüber hinaus auf, daß der Vomhundertsatz die mit ihm verbundene Funktion nicht mehr erfüllt, da er zu einem im Vergleich mit dem Tabellenwohngeld höheren durchschnittlichen Anteil von pauschaliertem Wohngeld an den Mieten führt. Dieses gilt auch dann uneingeschränkt, wenn man berücksichtigt, daß die Anzahl der Haushalte von Sozialhilfeempfängern erheblich zugenommen hat und dieser Personenkreis aufgrund des durchschnittlich geringeren Einkommens ein durchschnittlich höheres Tabellenwohngeld erhalten würde.

Der Bund und die Länder haben die Fehlentwicklung des pauschalierten Wohngelds zwar erkannt und sind sich der Notwendigkeit, die entsprechenden Bestimmungen zu novellieren, bewußt. Nach den Feststellungen des LRH hat es aber lediglich Ansätze

für eine allgemeine Novellierung des Wohngeldrechts gegeben. Selbst diese sind offensichtlich aufgrund der von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe befürchteten Mehrbelastungen gescheitert.

Die durch die fehlende Anpassung entstandenen erheblichen Mehrbelastungen für den Bund und die Länder machen es zwingend erforderlich, die Vmhundertsätze unverzüglich neu festzusetzen und dabei die in der Vergangenheit eingetretenen Kostenverlagerungen zu berücksichtigen. Das Land sollte kurzfristig und nachdrücklich – ggf. gemeinsam mit anderen Ländern – gegenüber dem Bund auf eine entsprechende Änderung der Wohngeldverordnung dringen.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales sind noch nicht abgeschlossen.

## 12. Verfahren und Verwaltungsaufwand beim pauschalierten Wohngeld

### Kapitel 05 05

*Das mit der Einführung des pauschalierten Wohngelds verfolgte Ziel, das Verfahren zu vereinfachen und den Verwaltungsaufwand zu verringern, ist weitgehend nicht erreicht worden. Für die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zum pauschalierten Wohngeld waren zahlreiche und detaillierte Verwaltungsvorschriften erforderlich. Um die ordnungsgemäße Durchführung der Vorschriften sicherzustellen, mußten darüber hinaus Hinweise zu einzelnen Bestimmungen und deren Anwendung gegeben und zahlreiche Rechtsprobleme geklärt werden. Allein hierdurch und aufgrund weiterer Umstände hat sich der Verwaltungsaufwand erhöht.*

*Der LRH hat angeregt, das gesamte Verfahren zu vereinfachen und dem Ministerium hierfür Vorschläge unterbreitet.*

Mit der Einführung des pauschalierten Wohngelds (vgl. Abschnitt V, Nr. 11 „Anpassung der Berechnungsunterlagen für das pauschalierte Wohngeld“) sollte das Verfahren vereinfacht und der Verwaltungsaufwand verringert werden. Aber auch die Empfänger laufender Leistungen der Sozialhilfe und der Kriegsofferfürsorge sollten davon insoweit profitieren, als sie wegen der Hilfen zum Lebensunterhalt und des Wohngelds nur noch eine Behörde aufsuchen müssen und beide Leistungen in einem Bescheid bewilligt bekommen. Diese Ziele sind nach Feststellungen des LRH weitgehend nicht erreicht worden.

#### *Umfangreiche Vorschriften*

Wesentliche Grundlage für die Gewährung von Wohngeld für Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe und Kriegsofferfürsorge ist der Fünfte Teil des Wohngeldgesetzes (WoGG) mit den §§ 31 bis 33. Daneben sind aber auch andere Einzelvorschriften des WoGG anzuwenden. Für die Festsetzung des pauschalierten Wohngelds sind die Verwaltungsvorschriften zum WoGG (WoGVwV) zu beachten, die umfangreiche und detaillierte Regelungen enthalten. Darüber hinaus werden in einer Anlage zu den WoGVwV 18 Tatbestände beschrieben, in denen die Gewährung pauschalierten Wohngelds nicht in Betracht kommt. Für einen der 18 Tatbestände wurde wiederum eine Ausnahme geschaffen, für die verschiedene Fallkonstellationen aufgelistet wurden, in denen pauschaliertes Wohngeld dennoch gewährt werden kann. Über die genannten Vorschriften hinaus war es – wie offensichtlich in anderen Bundesländern auch – erforderlich, die ordnungsgemäße Durchführung des WoGG durch eine Reihe ergänzender Regelungen und Maßnahmen sicherzustellen.

*Probleme bei der Bewilligung von Wohngeld*

Die Einführung des pauschalierten Wohngelds hatte zur Folge, daß in Niedersachsen nach dem Stand vom 29.4.1997 insgesamt 237 sogenannte Wohngeldstellen weiterhin Tabellenwohngeld bewilligen und 383 Behörden neben der Sozialhilfe zusätzlich über die Gewährung von pauschalierem Wohngeld entscheiden. Wohngeldstellen und Sozialämter sind zwar in größerem Umfang bei denselben Behörden eingerichtet. Von den 383 Behörden mußten seinerzeit aber ca. 150 erstmalig Wohngeldrecht anwenden. Es handelt sich dabei um jene kreisangehörigen Gemeinden, denen zwar die Ausführung von Teilen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), nicht jedoch die Gewährung von Tabellenwohngeld übertragen worden war. Damit hat sich gegenüber der früheren Rechtslage eine erheblich höhere Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit dem Wohngeldrecht auseinanderzusetzen.

Schon die Bearbeitung des komplexen Sozialhilferechts erfordert umfassende Kenntnisse. Die zusätzliche Anwendung der Vorschriften für das pauschalierte Wohngeld erhöht die an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu stellenden Anforderungen. Hinzu kommt, daß das Sozialhilferecht und das Wohngeldrecht in einzelnen Fragestellungen voneinander abweichen und daher gleiche Sachverhalte unterschiedlich zu würdigen sind. Diese Besonderheit führt immer wieder zu Schwierigkeiten, so daß die vom LRH aufgesuchten Städte Braunschweig und Hildesheim trotz der bereits bestehenden umfassenden Vorschriften interne Bearbeitungshilfen (Leitfaden, Arbeitshinweise) herausgegeben haben, um die Rechtslage weiter zu verdeutlichen.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen Rahmenbedingungen hat der LRH bei der Anwendung einzelner Vorschriften u. a. folgende besondere Bearbeitungsprobleme festgestellt:

*Erstattungsanspruch nach anderweitiger Sozialleistung*

Gemäß § 30 Abs. 4 WoGG hat die Wohngeldstelle, wenn nach dem Antrag eine anderweitige Sozialleistung gewährt worden ist, unter bestimmten Voraussetzungen einen Erstattungsanspruch.

Zu dieser Vorschrift gibt es bereits umfassende ergänzende Regelungen. Für die Fortbildung beim Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung Hannover e. V. ist zusätzlich ein Ablaufschema für die Anwendung des § 30 Abs. 4 WoGG bei pauschalierem Wohngeld erarbeitet worden. Der Umfang der schematischen Darstellung und die Vielzahl der aufgezeigten Möglichkeiten spiegelt die Kompliziertheit der Materie wider, läßt Rückschlüsse auf den hohen Verwaltungsaufwand zu und belegt die unerläßliche Zusammenarbeit mit der Wohngeldstelle.

*Prüfung von Ausnahmetatbeständen*

Bereits die Notwendigkeit, die Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen für das pauschalierte Wohngeld nicht nur durch die detaillierten Verwaltungsvorschriften, sondern darüber hinaus mit einer besonderen Anlage zu den WoGVwV zu erleichtern, macht deutlich, daß die Rechtsanwendung kompliziert ist. Die Prüfung aller 18 Ausnahmetatbestände ist schon vom Umfang her aufwendig. Aber auch die Beurteilung eines einzelnen Ausschlußgrunds kann schwierig werden. Nach Feststellungen des LRH ist dies regelmäßig dann der Fall, wenn

- Hilfe zum Lebensunterhalt und anteilige Unterkunftskosten für einen Teil des Monats beantragt werden,
- Alleinerziehende keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, dieser Anspruch für die Bedarfsgemeinschaft aber sehr wohl besteht,
- in einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft im Sinne des § 122 BSHG nur einer der Partner auch Mieter der Wohnung ist.



Welchen Aufwand die Regelungen im Einzelfall konkret verursachen, mag auch der nachstehende Fall verdeutlichen, der aus dem LRH vorgelegten Akten der Stadt Hildesheim entnommen worden ist:

Antragsteller war eine Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft mit einem minderjährigen Kind. Beide Partner hatten den Mietvertrag unterschrieben. Nur die Mutter und das minderjährige Kind bezogen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Dem anderen Partner wurden Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz gewährt. Die Mutter und das Kind erhielten als Bezieher der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt für ihre Mietanteile pauschaliertes Wohngeld in Höhe von insgesamt 288 DM. Dem Partner konnte für dessen Mietanteil nur Tabellenwohngeld bewilligt werden, und zwar in Höhe von 207 DM. Da bei einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft gemäß § 18 Abs. 2 WoGG zu prüfen ist, ob diese besser gestellt wäre als ein entsprechender Familienhaushalt, mußte eine weitere Berechnung vorgenommen und der fiktive Tabellenwohngeldanspruch für einen Familienhaushalt ermittelt werden. Dieser betrug 391 DM. Die Ansprüche waren nun gegenüberzustellen und das Tabellenwohngeld war ggf. zu kürzen. Das Besserstellungsverbot führte hier dazu, daß statt des zunächst ermittelten Tabellenwohngelds von 207 DM nur ein auf 103 DM (391 DM – 288 DM = 103 DM) gekürztes Tabellenwohngeld zu bewilligen war.

#### *Auswirkungen auf die Fehlerquote*

Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Fülle von zum Teil auch auf Gruppen von Einzelfällen bezogenen Regelungen stellen für die Entscheidung über die Gewährung von pauschalierem Wohngeld eine erhebliche Fehlerquelle dar. So hat das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Braunschweig im Rahmen der Vorprüfung des pauschalierten Wohngelds die nachstehend aufgeführten Fehlerquoten ausgewiesen:

	geprüfte Akten	davon Akten mit Prüfungsbemerkungen	in v. H.
1991	755	168	22
1992	882	332	38
1993	291	134	46
1995	457	192	42

Ergänzend führte das Rechnungsprüfungsamt zu den Zahlen des Jahres 1995 aus, daß die Anzahl der Beanstandungen noch höher gewesen sei, da in einigen Fällen mehrere Fehler vorgelegen hätten, aber je Fall nur eine Prüfungsbemerkung gefertigt worden sei.

Anläßlich der örtlichen Erhebungen im Sozialamt der Stadt Hildesheim hat der LRH bereits nach einer Durchsicht von Akten (von einer detaillierten Prüfung wurde abgesehen) festgestellt, daß 50 v. H. der Vorgänge Mängel mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Höhe des pauschalierten Wohngelds aufwiesen.

#### *Erheblicher Verwaltungsaufwand*

Die Einführung des pauschalierten Wohngelds (vgl. Abschnitt V, Nr. 11) hat zu erheblichem Verwaltungsaufwand geführt. Zur Wohngeldstatistik (§ 35 WoGG) sind zusätzliche Angaben zu machen. Die durch komplizierte Bestimmungen über die Berechnung des pauschalierten Wohngelds bedingte hohe Fehlerquote macht weitere Klärung von Rechtsproblemen, Fortbildung von Bediensteten und zusätzliche Geschäftsprüfungen der Bezirksregierungen sowie Rechnungsprüfungen der kommunalen Rechnungsprüfungsämter und der Rechnungshöfe einschließlich ihrer Prüfungsämter erforderlich.

Anlaß für weiteren zusätzlichen Verwaltungsaufwand ist die Zahl der Sozialhilfe- und Kriegsopterfürsorgeempfänger, die aufgrund der vielfältigen Ausnahmeregelungen nicht das pauschalierte Wohngeld, sondern Tabellenwohngeld erhalten. 1996 gab es in den alten Ländern einschließlich Berlin-West 143.000 derartige Fälle. Für diese

Hilfeempfänger ist nach den Bestimmungen zunächst von den Sozialämtern ohne Antrag zu prüfen, ob pauschaliertes Wohngeld gewährt werden muß. Schon diese Prüfung ist nach Feststellungen des LRH teilweise besonders schwierig; sie erfordert eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Sozialämtern und Wohngeldstellen. Hinzu kommt, daß die Anspruchsberechtigten anschließend eigenständig Tabellenwohngeld bei den Wohngeldstellen beantragen müssen und die Anträge dort erneut geprüft sowie entschieden werden müssen. Es kommt also in beträchtlichem Umfang zu doppelten Fallbearbeitungen und, soweit Wohngeldstellen und Sozialämter nicht bei ein und derselben Behörde eingerichtet sind, für die Antragsteller auch zu zusätzlichen Behördengängen.

#### *Bewertungen durch die Länder und den Bund*

In der Vergangenheit haben sich die Länder mehrfach zum Verfahren und zum Verwaltungsaufwand geäußert. Die jeweiligen Erfahrungen sind dem Bund für den alle zwei Jahre zu erstellenden Wohngeld- und Mietenbericht mitgeteilt worden. Zuletzt war dies für den Bericht 1997 der Fall. Dabei bildeten sich ganz überwiegend die nachstehenden Schwerpunkte heraus:

Aufgrund der Bearbeitung von zwei verschiedenen, zum Teil komplizierten Rechtsgebieten entständen immer wieder Probleme bei der Umsetzung der Vorschriften. Die Anzahl der schwierigen Fälle, deren Bearbeitung gleichzeitig auch besonders aufwendig sei, nehme stetig zu. Die mit der Einführung des pauschalierten Wohngelds gewollte Vereinfachung der Wohngeldgewährung für Sozialhilfeempfänger sei nicht erreicht worden. Die Belastung der Mitarbeiter in den Sozialämtern sei gestiegen. Besonderer Aufwand entstehe für Vergleichsberechnungen bei Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften sowie bei Erstattungsverfahren gemäß § 30 Abs. 4 WoGG. Erhöhten Aufwand verursachten auch die häufigen Wechsel zwischen den Wohngeldarten.

Nach den Feststellungen des LRH hat die Mehrheit der niedersächsischen Bewilligungsbehörden keine Vereinfachung des Verfahrens verzeichnen können. Vielmehr haben die Bewilligungsbehörden den erheblichen Aufwand und die arbeitsintensive Umsetzung der Rechtsmaterie geschildert und das konkrete Ausmaß dieser Belastungen anhand von Einzelfällen verdeutlicht. Eine besondere Rolle kam dabei den Ausnahmeregelungen zu, deren Anzahl als zu hoch eingestuft wurde.

Die Bundesregierung ist offenbar zu einer anderen Einschätzung gekommen. Sie hat in ihrem Wohngeld- und Mietenbericht 1997 vom 31.3.1998 ausgeführt, daß die „Auswirkungen der Wohngeldpauschalierung ... von den Bewilligungsbehörden überwiegend positiv beurteilt“ werden. Ferner sei die Zusammenarbeit zwischen den Wohngeldstellen und den pauschaliertes Wohngeld bewilligenden Sozialämtern weitgehend problemlos.

#### *Würdigung*

Der LRH schließt aus seinen Erhebungen, daß das Ziel der Einführung des pauschalierten Wohngelds, das Verfahren zu vereinfachen und den Verwaltungsaufwand zu verringern, weitgehend nicht erreicht worden ist. Gerade die unterschiedlichen Formen der Gewährung von Wohngeld haben zusätzliche Rechtsprobleme aufgeworfen, den Verwaltungsaufwand erhöht und für einen Teil der Antragsteller zusätzliche Unannehmlichkeiten verursacht.

Der LRH hat daher vorgeschlagen, die Trennung zwischen Tabellenwohngeld und pauschaliertem Wohngeld aufzugeben, damit allen Wohngeldempfängern Leistungen nach einheitlichen Maßstäben und in einem vereinfachten Verfahren bewilligt werden können. Dadurch könnten die zahlreichen Ausnahmeregelungen entfallen, gleiche Sachverhalte müßten nicht mehr unterschiedlich gewürdigt werden und ständige Neuberechnungen aufgrund der Wechsel zwischen Tabellenwohngeld und pauschaliertem Wohngeld gehörten ebenfalls der Vergangenheit an.

Ferner hat der LRH angeregt zu prüfen, ob und wie die folgende Vorstellung umgesetzt werden kann: Die Behördenzuständigkeit für die Bewilligung von Wohngeld und laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sollte nicht auseinanderfallen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 6 der Allgemeinen Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht). Damit eröffnete sich auch die Möglichkeit, die Aufgaben bei nur einer Organisationseinheit innerhalb der Behörde zu bündeln. Dies würde die ohnehin erforderliche enge Zusammenarbeit erleichtern. Für Antragsteller ergäbe sich eine beachtliche Erleichterung, weil sie nur noch eine Behörde aufsuchen müßten. Die Änderungen im Verfahren und in der Behördenzuständigkeit könnten auch zu Personaleinsparungen führen.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales sind noch nicht abgeschlossen.

### **Ministerium für Wissenschaft und Kultur**

Einzelplan 06

#### **13. Gewährung von Freisemestern gemäß § 50 Abs. 6 Niedersächsisches Hochschulgesetz an der Hochschule für Bildende Künste** Kapitel 06 22

*Obwohl bei jeder Freistellung gemäß § 50 Abs. 6 Niedersächsisches Hochschulgesetz nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden ist, ob sie „ganz oder teilweise“ geschehen soll, wurden bei der Hochschule für Bildende Künste Braunschweig ohne Ermessensausübung nur volle Freistellungen ausgesprochen.*

Gemäß § 50 Abs. 6 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) „kann“ die Hochschulleitung Professorinnen und Professoren „für die Dauer eines Semesters ganz oder teilweise von der Verpflichtung zur Lehre“, zur Beteiligung an der Ausgestaltung der Studiengänge und an der Studienberatung sowie zur Abnahme von Prüfungen freistellen zugunsten von Dienstaufgaben in der Forschung oder der künstlerischen Entwicklung, wenn die ordnungsgemäße Vertretung der Fächer in der Lehre gewährleistet ist und die Kosten gedeckt sind.

Diese Ermessensentscheidung oblag bis zum Ende des Jahres 1993 dem Ministerium (§ 55 Abs. 6 NHG in der damals geltenden Fassung).

Die Hochschule für Bildende Künste Braunschweig (HBK) hat für den Zeitraum Wintersemester 1978/79 bis Wintersemester 1998/99 eine Liste mit 78 Freistellungs-fällen vorgelegt. Daraus geht hervor, daß das Ministerium (nach Anhörung der HBK) und ab 1994 die HBK ihr Ermessen in keinem dieser Fälle dahingehend ausgeübt haben, die betreffende Lehrperson nur *teilweise* von den in § 50 Abs. 6 NHG genannten Verpflichtungen zu befreien.

Die HBK hat ihre Entscheidungspraxis wie folgt zu rechtfertigen versucht:

Ermessenserwägungen, die eine nur teilweise Freistellung rechtfertigen würden, „könnten einerseits nur sein, daß das Forschungsvorhaben nicht die gesamte Arbeitskraft bindet. Dies kann allerdings nur der/die Antragsteller/in selbst beurteilen. Andererseits könnte eine Ermessenserwägung die sein, daß die Verhältnisse keine ganze Freistellung zulassen, weil die Lehre nicht vollständig ersetzt werden kann oder die anderen Aufgaben noch eine eingeschränkte Anwesenheit des/der Lehrenden erfordern. Wenn allerdings die Vertretung sichergestellt ist und die anderen Aufgaben, z. B. Prüfungen, wahrgenommen werden“, seien zulässige Ermessenserwägungen, die eine nur teilweise Freistellung rechtfertigen könnten, nicht zu erkennen.

Wenn die HBK sich darauf beruft, nur der betreffende Professor selbst könne beurteilen, ob das Vorhaben seine gesamte Arbeitskraft binde, billigt sie diesem gleichsam einen höchstpersönlichen, nicht überprüfbaren Beurteilungsspielraum zu. Dies entspricht nicht der Rechtslage: Wenn das Gesetz der Hochschulleitung die inhaltlich zu verantwortende Entscheidung darüber zuweist, ob das wissenschaftliche oder künstlerische Vorhaben überhaupt eine Freistellung erfordert, so traut es der Hochschulleitung – beraten von dem anzuhörenden Fachbereich – auch die Beurteilung der Frage zu, wie groß voraussichtlich der Anteil an Arbeitszeit und -kraft ist, der von dem Vorhaben absorbiert wird.

Nicht tragfähig erscheint auch das Argument der HBK, wenn die Lehre durch einen anderen Hochschullehrer sichergestellt sei, könne es keine zulässigen Ermessenserwägungen zugunsten einer nur teilweisen Freistellung von der Lehre mehr geben:

Jeder Hochschullehrer hat (mehr oder weniger) sein eigenes inhaltliches und didaktisches Konzept, das er im Rahmen des Artikels 5 Abs. 3 GG selbständig umsetzen kann. Von daher ist die Fortführung von Lehraufgaben eines anderen bei künstlerischen Hochschulen grundsätzlich problematisch. Denn im künstlerischen Bereich vollzieht sich die Lehre in Klein- und Kleinstgruppen und ist in besonderem Maße auf eine enge persönliche Bindung im Verhältnis zwischen Lehrenden und Studierenden angelegt. Diese Bindung wird naturgemäß tendenziell beeinträchtigt, wenn die Lehrverpflichtung der ursprünglichen Lehrperson während eines ganzen Semesters auf Null reduziert wird und die Studierenden mit teilweise abweichenden Inhalten und didaktischen Konzepten konfrontiert werden. Die Vertretungskraft wird im Zweifel ein gleichwertiges enges Verhältnis nicht aufbauen können und in Anbetracht der Vorläufigkeit der Vertretungslehre auch nicht aufbauen wollen.

Außerdem ist in die Ermessenserwägung auch einzubeziehen, daß die Vertretungskraft während der Vertretungszeit eine Doppelbelastung zu tragen hat, was (insbesondere durch die zeitweise Verschlechterung der Betreuungsrelationen) zur Beeinträchtigung von Lehrqualität und -quantität führen kann.

Die HBK beruft sich weiterhin darauf, im Ergebnis gebe es bei ihr die gesetzlich vorgesehenen Teilfreistellungen längst:

Bei „der überwiegenden Zahl der Freistellungen“ sei bisher „zwar vollständig von der Lehre, aber nur teilweise von den anderen (in § 50 Abs. 6 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 2) genannten Pflichten freigestellt“ worden. Insbesondere seien „auch während des Forschungsfreisemesters die Pflichten zur Studienberatung und zur Abnahme von Prüfungen in den meisten Fällen wahrgenommen worden. Dies wurde auch vor Bewilligung des Forschungsfreisemesters abgefragt. Es ist allerdings einzuräumen, daß dies auf freiwilliger Basis geschah“.

Die HBK will künftig in Fällen, „in denen Prüfungsaufgaben und/oder Aufgaben in der Selbstverwaltung oder Studienberatung auch im Forschungssemester wahrgenommen werden sollen“, „die Freistellung auch ausdrücklich als teilweise“ kennzeichnen.

Diese Ankündigung erscheint zwar begrüßenswert, sie lenkt aber von der eigentlichen Problematik ab. Sie entbindet jedenfalls nicht von der Pflicht, Erwägungen über eine eventuelle Teilfreistellung vor allem bei der Lehre im engeren Sinn anzustellen und zu dokumentieren.

Im übrigen sind die gesetzlich geforderten Ermessensentscheidungen über das Ausmaß der jeweiligen Freistellungen nicht etwa deshalb verzichtbar, weil einige Hochschullehrer einige der Pflichten gemäß § 50 Abs. 6 Satz 1 NHG während ihrer Freistellung freiwillig erfüllen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

#### 14. Künstlerprofessoren mit Wohnsitz und Wirkungsfeld weit außerhalb ihrer Hochschule

Kapitel 06 22

*An der Hochschule für Bildende Künste Braunschweig wirken in großem Umfang – im Bereich Freie Kunst sogar überwiegend – Professorinnen und Professoren, die ihren ständigen Wohnsitz außerhalb Niedersachsens haben. Eine Professorin und zwei Professoren der Freien Kunst wohnen sogar ständig im Ausland. Dies liegt weder im Interesse von Qualität und Quantität der Lehre noch im regionalpolitischen Interesse des Landes.*

Im Vorlesungsverzeichnis der Hochschule für Bildende Künste Braunschweig (HBK) für das Wintersemester 1997/98 sind 47 Professorinnen und Professoren (ohne Gast-, Honorar- und Ruhestandsprofessorinnen und -professoren) mit ihrer privaten Anschrift aufgeführt. 22 davon geben eine Anschrift außerhalb Niedersachsens an.

Von den oben genannten 47 Professorinnen und Professoren gehören 19 dem Bereich der Freien Kunst an. Von diesen wohnen wiederum 14 (also knapp 75 v. H.) außerhalb Niedersachsens, und zwar in Amsterdam, S. Caterina Di Cortona (Italien), Genf, Berlin (drei), Essen, Köln (drei), Hamburg (zwei), Düsseldorf und Mönchengladbach.

Die HBK und das Ministerium für Wissenschaft und Kultur halten eine derartige Trennung zwischen der Lehrstätte der Professorinnen und Professoren einerseits und deren existentielltem Lebensraum und eigentlichem Wirkungsfeld andererseits aus folgenden Gründen für hinnehmbar: Das künstlerische Renommee werde im Bereich der Freien Kunst – anders als in den wissenschaftlichen Disziplinen – nicht innerhalb der Hochschule, sondern außerhalb des Hochschulbereichs erworben. Die HBK könne nur dann erstklassige, international anerkannte Künstler als Hochschullehrer gewinnen, wenn sie diesen einräume, ihr (auswärtiges) künstlerisches Umfeld und ihr (auswärtiges) Privatatelier beizubehalten. Denn Braunschweig sei nach den Maßstäben der Kunstszene leider nur „Provinz“. Das Vorbild erfolgreicher künstlerischer Tätigkeit habe für die künstlerische Lehre auch dann die gleiche Bedeutung wie die Durchführung von Lehrveranstaltungen, wenn sich der künstlerische Genius weit außerhalb der Hochschule entfalte und sein Charisma im wesentlichen aus der Ferne strahle. Die HBK könne zwar versuchen, durch Zurverfügungstellung von Ateliers den Künstler-Hochschullehrern die kreative Umgebung zu verschaffen, die am Hochschulort eigene kreative Arbeit ermöglicht, erzwingen könne sie eine Residenz dieser Hochschullehrer in Braunschweig oder dessen Umfeld oder auch nur in Niedersachsen aber nicht.

Nach Maßstäben der Kunstszene mag Braunschweig „Provinz“ sein. Solange das Land den Hochschulen regionalpolitische Bedeutung beimißt, darf es sich damit aber nicht abfinden. Vielmehr muß es versuchen, die schöpferischen Kräfte in seinen Zentren – wie Braunschweig – zu versammeln, um so auch weitere Kräfte an sich zu ziehen. Dazu bietet das Niedersächsische Hochschulgesetz (NHG) im Rahmen des Berufungsverfahrens, insbesondere bei Berufungszusagen, sowie in Ausgestaltung der Lehrverpflichtung – z. B. Präsenz an vier Tagen in jeder Woche – durchaus Gelegenheit.

Unstreitig ist das Vorbild international anerkannter Künstler für die Studierenden von prägender Bedeutung. Der schöpferische Funke kann aber auf die Studierenden nur überspringen, wenn sie dem Funkenregen kontinuierlich ausgesetzt sind und wenn die Funken nicht wie Sternschnuppen verglühen, bevor sie die Sphäre der Studierenden erreichen. Wenn der Hochschullehrer seine Kunst mehrere hundert Kilometer vom Hochschulstandort ausübt und die Studierenden davon *unmittelbar* nur bei seltenen punktuellen Besuchen erfahren, läßt sich die notwendige Initialzündung schwerlich erreichen.

Künstler, die geltend machen, sich mit ihrem künstlerischen Schaffen nicht ohne Schaden für ihre Kunst aus einem bestimmten – von Braunschweig weit entfernten –

regionalen Umfeld lösen zu können, erwecken Zweifel an ihrer Eignung als Hochschullehrer an der HBK. Ihnen dürfte mehr an einem staatlichen Salär als an dem Renommee ihres Dienstherrn und der Ausbildung der Landeskinder gelegen sein.

Unabhängig davon hat das Ministerium in seiner Stellungnahme vom 14.12.1998 selbst auf folgendes aufmerksam gemacht:

„Auch von einem Künstler mit auswärtigem Atelier ist selbstverständlich zu fordern, daß er nicht nur seine Lehrveranstaltungen abhält, sondern auch den übrigen Aufgaben eines Professors nach § 50 NHG nachkommt. Das erfordert eine Präsenz in der Hochschule über den zeitlichen Umfang der Lehrtätigkeit hinaus. Es wäre nicht hinnehmbar, daß eine Professorin oder ein Professor die Übernahme der neben der Lehrtätigkeit wahrzunehmenden Dienstaufgaben mit dem Hinweis auf eine weiter entfernt liegende Wohnung ablehnt.

Daß die Dienstobliegenheiten in vollem Umfang wahrgenommen werden, ist von der Hochschulleitung sicherzustellen.“

Zu diesen „übrigen Aufgaben“ gehört nach § 2 Abs. 1 NHG – wie bei den wissenschaftlichen Hochschulen die Forschung – bei den künstlerischen Hochschulen vor allem die Kunstausübung, die als eine zentrale Aufgabe der HBK und somit auch als eine zentrale Dienstaufgabe der dort in den künstlerischen Fächern tätigen Professoren aufzufassen ist (vgl. Lynen, Das Recht der Kunsthochschulen, Randnummer 23, in: Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz). Diese Kunstausübung – will sie im Einzelfall als Erfüllung der Hochschulaufgabe und der Dienstaufgabe des betreffenden Professors gewertet werden – kann nicht ständig völlig losgelöst vom Sitz der Hochschule irgendwo außerhalb Niedersachsens oder gar außerhalb Deutschlands erbracht werden. Kunstprofessoren der HBK, die sich als Bestandteil der Amsterdamer (oder Kölner oder Berliner) Kunstszenen sehen, ihre Kunstausübung ganz auf ihr Amsterdamer (oder Kölner oder Berliner) Atelier konzentrieren, Braunschweig als „Provinz“ empfinden und die HBK nur punktuell zu einzelnen Lehr- und Prüfungsveranstaltungen oder Sitzungen aufsuchen, tragen dazu bei, daß sich dieser Standortnachteil der HBK auf Dauer verfestigt.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die als Resolution des Deutschen Hochschulverbands am 28.3.1998 verabschiedeten „Leitsätze zum Beruf des Universitätsprofessors“ (DUZ 7/98, S. 351) hinzuweisen, worin es u. a. heißt:

„Während der Vorlesungszeit hat die Erfüllung der Lehrverpflichtung grundsätzlich Vorrang vor den anderen Aufgaben des Universitätsprofessors. Dies setzt die Bereitschaft voraus, zur Erfüllung der vielfältigen Lehraufgaben während der ganzen Woche und von der ersten bis zur letzten Woche der Vorlesungszeit zur Verfügung zu stehen.“

Nach alledem dürfte den Ausbildungsvoraussetzungen an der HBK und den Berufsaussichten der dortigen Absolventen sowie regionalpolitischen Belangen auf Dauer mit im Raum Braunschweig tätigen und präsenten Künstler-Hochschullehrern wesentlich mehr gedient sein als mit auswärtigen Berühmtheiten, die mit Braunschweig künstlerisch nichts anfangen können oder wollen. Daß sich eine Ansiedlung in Braunschweig oder dessen niedersächsischem Umland auch erreichen ließe, hat der LRH vorstehend beispielhaft dargetan.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## 15. Ungereimtheiten der Lehrdeputatsbemessung beim „künstlerischen“ Personal Kapitel 06 22, 06 23

*Die derzeit gültige Lehrverpflichtungsverordnung ist unvollständig. Die Praxis der Lückenschließung ist unausgewogen. Der LRH hält eine vollständige, in sich geschlossene, funktionsgerechte Regelung für dringend geboten.*

Die Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (LVVO) vom 18.1.1996 (Nds. GVBl. S. 20) regelt nach ihrem § 1 nur „die Lehrverpflichtung des hauptamtlichen und hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an den Hochschulen sowie des künstlerischen Personals an Fachhochschulen“, nicht dagegen insbesondere die des künstlerischen Personals an den künstlerischen Hochschulen wie der Hochschule für Musik und Theater Hannover (HMT) oder der Hochschule für Bildende Künste Braunschweig (HBK). Für dieses Personal verweist § 9 Abs. 6 der jetzt gültigen Kapazitätsverordnung auf Anlage 4 der bis zum 1.4.1996 maßgeblichen Kapazitätsverordnung.

Danach müßten die Professoren der HBK zwölf Semesterwochenstunden und die der HMT 27 Semesterwochenstunden lehren. Da auch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hierin einen Systemfehler sieht, hat es die Praxis der HMT hingenommen, den künstlerische Lehre betreibenden Professoren lediglich 18 Semesterwochenstunden abzufordern.

Der LRH hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur gebeten, diese Lücke systemfehlerfrei zu schließen und dabei auch weitere offene Fragen zu klären, wie

- die Definition des Begriffs „künstlerisch“, in Abgrenzung zu den wissenschaftlichen Fächern, insbesondere die Zuordnung der Architektur, der Design-Fächer und der Kommunikation durch neue Medien,
- die Dauer einer Lehrveranstaltungsstunde (45 oder 60 Minuten), vor allem auch bezüglich des Einzelunterrichts.

### *Überlegungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur strebt ausweislich der Antwort der Landesregierung vom 7.1.1999 (Drs. 14/477) auf den Beschluß des Landtages vom 10.12.1997 zur Reform der Personalstruktur an Universitäten (Drs. 13/3504) im Rahmen der „anstehenden Reformen des Hochschulrahmengesetzes (HRG) und insbesondere des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG)“ u. a. an, daß „individuell bezogene Lehrverpflichtungen ... im Verhältnis Staat – Hochschule durch institutionell orientierte Lehrdeputate (im Zusammenhang mit formelgebundenen Mittelzuweisungen) ersetzt werden. Die dienstrechtliche Umsetzung der individuellen Lehrverpflichtungen“ soll danach „der Hochschule innerhalb eines vom Staat gesetzten dienstrechtlichen Dispositionsspielraums“ obliegen.

Dessen unbeschadet konzipiert das Ministerium für Wissenschaft und Kultur jetzt für seinen Geschäftsbereich eine Neufassung der LVVO für die Lehrverpflichtung des hauptamtlichen und hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals aller Hochschulen, in der kein Bereich mehr ausgeklammert bleiben soll.

Die Regellehrverpflichtung für Professorinnen und Professoren in den künstlerischen Fächern soll danach grundsätzlich 18 Lehrveranstaltungsstunden betragen. Dabei soll nach der Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur gegenüber dem LRH vom 9.3.1999 „die Abgrenzung von künstlerischen Fächern von wissenschaftlichen Fächern ... nicht durch abstrakt generelle Regelung leistbar sein, sondern sich in einer Kasuistik herausbilden müssen“. Das Ministerium beabsichtige daher „für die häufigsten Fälle, so auch für die Zuordnung der Architektur und der Design-Fächer zu den überwiegend wissenschaftlichen Fächern, nach Inkrafttreten der o. a. Neufassung eine Handreichung an die Hochschulen“.

Insbesondere für den Bereich der bildenden Künste erwägt das Ministerium, auf den Zeitaufwand als Bemessungskriterium zu verzichten und die Lehrverpflichtung ohne weiteres als erfüllt anzusehen, wenn die Lehrperson eine Klasse von mindestens 15 Studierenden betreut.

#### *Würdigung*

Der LRH hat Zweifel, ob die letzt umschriebenen Überlegungen der Verordnungsermächtigung des § 64 NHG, „den Umfang der dienstrechtlichen Lehrverpflichtung ... festzulegen“, angemessen Rechnung tragen.

Der Verordnungsgeber hat diese Verpflichtung mittels klarer Abgrenzungskriterien in der Verordnung selbst festzulegen. Er darf die Hochschulpraxis nicht statt dessen auf die „Herausbildung“ einer „Kasuistik“ und auf eine künftige „Handreichung an die Hochschulen“ „für die häufigsten Fälle“ vertrösten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

## 16. Unzureichendes Management in Hochschulinstituten

alle Hochschulkapitel

*Die Vorstände der Hochschulinstitute nehmen ihre Managementaufgaben (§ 111 Abs. 7 Niedersächsisches Hochschulgesetz) zumeist nicht ausreichend wahr.*

#### *Einführung*

Nach § 111 Abs. 5 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) „beraten die in der wissenschaftlichen Einrichtung Tätigen mindestens einmal im Semester über den Arbeitsplan und dessen Durchführung“; und zwar „unter dem Vorsitz der geschäftsführenden Leitung“ der Einrichtung, der nach § 111 Abs. 2 Satz 2 NHG in der Regel „mindestens drei Planstellen für Professoren und Professorinnen zugeordnet oder zugeteilt sein“ müssen.

§ 111 Abs. 7 Sätze 1 und 2 NHG schreibt seit Verabschiedung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes zudem vor:

„Der Vorstand stimmt die Durchführung der Vorhaben in der wissenschaftlichen Einrichtung ab und erstellt einen Arbeits- sowie einen Kosten- und Finanzierungsplan für die Vorhaben, soweit dies aus Gründen des wirtschaftlichen Einsatzes der zur Verfügung stehenden personellen, sächlichen und finanziellen Mittel geboten ist. Er entscheidet über die Verwaltung der Ausstattungsgegenstände, insbesondere der Arbeitsräume, Werkstätten, Geräte und Sammlungen, und über die Verwendung der Planstellen, anderen Stellen, Ausgabemittel für Personal sowie der Sachmittel, die der wissenschaftlichen Einrichtung zugeordnet oder zugewiesen sind.“

#### *Feststellungen des LRH*

Der LRH hat bei 23 Instituten erfragt, wie sie diese Vorschrift umsetzen. Von acht Instituten steht die Beantwortung noch aus. Nach dem Ergebnis der schriftlichen Erhebungen bei 15 und örtlichen Erhebungen bei acht Instituten verschiedener Hochschulen findet eine Abstimmung und eine detaillierte Planung der Vorhaben zum Zweck einer grundsätzlichen und alle Tätigkeitsbereiche umfassenden Optimierung des Ressourceneinsatzes auf Institutsebene überwiegend nicht statt. Dies gilt insbesondere für die aus Landesmitteln finanzierte Lehre und Grundlagenforschung.



Eine regelmäßige Erfassung des Aufwands für die einzelnen Institutsaufgaben und die Überprüfung der Angemessenheit dieses Aufwands unterbleibt zumeist. Somit unterlassen es die Institutsvorstände zugleich, regelmäßig nach ungenutzten oder fehlgenutzten Ressourcen zu forschen.

Den personellen, räumlichen, apparativen und sonstigen sächlichen Aufwand für die genehmigungsfreie und die genehmigte Nebentätigkeit berücksichtigen selbst die wissenschaftlichen Einrichtungen, die überhaupt planen, ausnahmslos nicht, obwohl dies geboten wäre. Denn selbst wenn einem Hochschullehrer pauschal gemäß § 75 c Niedersächsisches Beamtenengesetz genehmigt wurde, die Ressourcen des Instituts, dem er angehört, in Anspruch zu nehmen, so entbindet dies den Institutsvorstand nicht von der Entscheidung, nach § 111 Abs. 7 NHG die notwendigen Prioritäten zu setzen. Reichen die Ressourcen des Instituts nicht aus, allen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, muß ggf. sogar eine im öffentlichen oder wissenschaftlichen Interesse liegende Nebentätigkeit hinter die eigentlichen Aufgaben der Hochschule für Forschung und Lehre zurücktreten. Die für eine dementsprechende sachgerechte Entscheidung notwendigen Daten dürfen dem Institutsvorstand nicht vorenthalten werden, auch nicht unter Berufung auf einen Datenschutz der an Nebentätigkeit interessierten Hochschullehrer.

#### *Auswirkungen der Institutsstruktur auf die Erfüllung der Aufgaben nach § 111 Abs. 7 NHG*

Soweit es sich um Institute mit mehreren Professorenplanstellen handelt, wie dies § 111 Abs. 2 NHG so strikt vorschreibt, daß eine Ausnahme nur durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zugelassen werden kann, haben sie sich zumeist in „Abteilungen“ untergliedert, deren jede so arbeitet, als sei sie ein eigenes Institut. In diesen Fällen werden die Ressourcen ohne Beachtung des § 111 Abs. 7 NHG nach festen Kontingenten auf die „Abteilungen“ – zumeist nach Anciennität (z. B. im Verhältnis von 85 : 10 : 5) – aufgeteilt.

In den meisten Fällen ist damit schon aus aufbauorganisatorischen Gründen ein Institutsmanagement, wie es der Gesetzgeber für den Regelfall vorgeschrieben hat, praktisch unmöglich gemacht. Eine Aufgaben- und Ressourcenplanung, wie sie § 111 Abs. 7 Sätze 1 und 2 NHG vorschreiben, ist dann sogar für „Mehr-Mann-Institute“ ausgeschlossen, für die sie „aus Gründen des wirtschaftlichen Einsatzes der zur Verfügung stehenden personellen, sächlichen und finanziellen Mittel“ besonders geboten ist. Denn ein abgestimmtes, planvolles Arbeiten erscheint, wenn mehrere auf ein und dasselbe begrenzte Budget zurückgreifen müssen, stets wirtschaftlicher als das starre Fortschreiben und Verteidigen von Besitzständen oder auch als die schlichte Praxis des „ersten Zugriffs“ („Windhundprinzip“); Fälle, in denen die Abstimmung und Planung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ausnahmsweise nicht geboten sind (§ 111 Abs. 7 Satz 1 a. E. NHG), lassen sich hier kaum noch konstruieren.

#### *Bedeutung des § 111 Abs. 7 NHG für den Erfolg der haushaltsrechtlichen Neuerungen im Hochschulbereich (Globalzuschuß; belastungs- und leistungsorientierte Mittelbemessung; Zielvereinbarung; kaufmännische Buchführung; Wirtschaftspläne)*

Gerade vor dem Hintergrund der in den vergangenen Jahren *geschaffenen Möglichkeiten flexiblerer Haushaltsführung und Einnahmeerzielung*, z. B. § 132 Abs. 6 NHG und § 13 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997/1998 sowie angesichts der Umwandlung aller Fachhochschulen in Landesbetriebe sowie der Überlegungen, auch die wissenschaftlichen Hochschulen in Landesbetriebe umzuwandeln, gewinnt die Planung in den wissenschaftlichen Einrichtungen eine besondere Bedeutung.

Wenn die Hochschulen ihre Mittel künftig im Rahmen globalisierter Haushaltszuführungen auf der Basis eines Wirtschaftsplans erhalten, müssen die Ressourcen auch innerhalb eines jeden Instituts auf der Grundlage geeigneter Pläne verteilt werden. Nur eine Planung und Abstimmung, wie sie derzeit § 111 Abs. 7 NHG vorschreibt, ver-

mag eine tragfähige und realistische *Grundlage für den (Gesamt-)Wirtschaftsplan* der Hochschule zu liefern. Letzterer ist ja nichts anderes als die Verdichtung und Zusammenfassung aller (Teil-)Planungen, wie sie als *Basis kaufmännischer Betriebsführung* üblich und im Interesse der angestrebten Haushaltsautonomie unerlässlich sind.

Ein solches Management ist für den Erfolg der Einführung leistungsorientierter Mittelzuweisung und Leistungsvereinbarungen in allen Hochschulinstituten zwingend notwendig. Dies gilt auch für drittmittelschwache Fachgebiete. Auch dort sind die Institute darauf angewiesen, mit den zur Verfügung stehenden Etatmitteln optimale Leistungen zu erbringen.

Darüber hinaus müssen die Hochschulen in die Lage versetzt werden, im zunehmenden Wettbewerb untereinander und insbesondere mit Hochschulen außerhalb Niedersachsens zu bestehen. Dieser Wettbewerb richtet sich nicht nur auf die Einwerbung von Drittmitteln sowie auf das Erreichen hoher Studenten- und Absolventenzahlen, sondern im Interesse des Forschungs- und Ausbildungsniveaus nicht zuletzt auf das Gewinnen und Halten qualifizierten Personals. Ihn werden die Hochschulen sowie ihre einzelnen Fachbereiche und Institute mangels zusätzlicher finanzieller Mittel nur mit Hilfe geeigneter Schwerpunktsetzungen und Profilbildungen, also durch Umstrukturierungen innerhalb der Hochschulen und ihrer Einrichtungen, bestehen können. Dies wiederum setzt ein Management innerhalb der Institute voraus, wie es § 111 Abs. 7 NHG vorsieht. Von daher gesehen dürften der „Soweit“-Satz des § 111 Abs. 7 Satz 1 a. E. NHG und dessen einschränkende Wirkung immer mehr an praktischer Bedeutung verlieren.

Nach den bislang evaluierten Ergebnissen der Modellversuche durch die Technische Universität Clausthal, die Universität Oldenburg und die Fachhochschule Osnabrück gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß die bloße Umwandlung von Hochschulen in Landesbetriebe mit kaufmännischer Buchführung in den einzelnen wissenschaftlichen Einrichtungen und Fachbereichen von selbst zu einem Management führt, das eine Aufgaben-, Arbeits- und Ressourcenplanung erzeugt, wie sie § 111 Abs. 7 NHG vorsieht.

#### *Zum Verfahren*

Die Erörterungen mit der Verwaltung haben erst begonnen. Sie sind dadurch erschwert worden, daß acht Hochschuleinrichtungen die Fragebogen des LRH nicht fristgerecht beantwortet und dadurch die weiteren schriftlichen sowie insbesondere die mündlichen Erhebungen vor Ort beeinträchtigt und vor allem verzögert haben.

Diesen Versäumnissen geht der LRH gesondert nach.

#### **17. Auslastung des Opernensembles durch die Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH** Kapitel 06 75

*Die Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH nimmt zahlreiche Mitglieder ihres Opernensembles dienstlich zu gering in Anspruch. Sie verpflichtet aber zahlreiche Gastsängerinnen und Gastsänger. Die Landesregierung wird auf einen wirtschaftlich vertretbaren Einsatz der Opernensemblem Mitglieder der Gesellschaft hinzuwirken haben. Der LRH hat hierzu Anregungen gegeben, die auch die Opernensembles der beiden anderen niedersächsischen Staatstheater einschließen.*

Die Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH (NSH) befindet sich in der alleinigen Trägerschaft des Landes. Ihr wurden für das Wj. 1995/96 Zuwendungen des

Landes für den laufenden Betrieb in Höhe von rd. 84,1 Millionen DM bewilligt. Dem von der Gesellschaft unterhaltenen Opernensemble gehörten im Mai 1996 40 Sängerinnen und Sänger an.

Der LRH hat die Auslastung des Opernensembles in der Spielzeit 1995/96 untersucht. Er hat seinen Feststellungen die Unterlagen und Angaben der NSH zugrunde gelegt und im übrigen den jeweils von der Gesellschaft genannten maximalen Zeitaufwand für Aufführungen, Proben und andere Aktivitäten berücksichtigt, sofern ihm keine genaueren Angaben zur Verfügung standen. Den häuslichen Übungsaufwand hat er in Anlehnung an die aus dem Orchesterbereich vorliegenden Erfahrungswerte mit 30 v. H. der danach ermittelten Ist-Anwesenheitszeit angesetzt. Den genannten Gagen liegen die Angaben über die steuerpflichtigen Entgelte für die Monate Mai bzw. August 1996 zugrunde.

Nach den Feststellungen des LRH waren die Sängerinnen und Sänger durchschnittlich an 140,5 Tagen im Theater anwesend. Die tägliche Anwesenheitszeit lag im Mittel bei 3,5 Stunden. Unter Berücksichtigung des häuslichen Übungsaufwands waren die Ensemblemitglieder durchschnittlich 4,52 Stunden je Anwesenheitstag und 635,06 Stunden in der Spielzeit dienstlich in Anspruch genommen. Sie erhielten im Durchschnitt eine Gage in Höhe von 7.300,84 DM monatlich.

Die dienstliche Inanspruchnahme der Sängerinnen und Sänger wies eine erhebliche Schwankungsbreite auf. So waren die sechs am geringsten belasteten Ensemblemitglieder, deren monatliche Gage im Durchschnitt 8.448,30 DM betrug, 3,72 bis 5,75 Stunden an 67 bis 88 Tagen, mithin nur zwischen 256,68 und 450,56 Stunden in der Spielzeit dienstlich in Anspruch genommen. Die fünf am stärksten in Anspruch genommenen Sängerinnen und Sänger wiesen demgegenüber eine durchschnittliche Belastung von 949,15 Stunden in der Spielzeit auf. Deren durchschnittliche Monatsgage betrug aber lediglich 6.405,70 DM. Das am meisten beschäftigte Ensemblemitglied erbrachte mit durchschnittlich 5,5 Stunden an 211 Tagen eine spielzeitbezogene Gesamtstundenzahl von 1.160,5. Seine Gage betrug im Mai 1996 jedoch nur 4.715,50 DM. Die übrigen Sängerinnen und Sänger waren in der Spielzeit durchschnittlich 633,72 Stunden dienstlich in Anspruch genommen, wobei die Spanne von 488 bis 865,3 Stunden reichte.

In Ermangelung tariflicher oder berufstypischer Regelungen oder Rahmenvorgaben zur Arbeitszeit der Opernsängerinnen und Opernsänger hat der LRH diese spielzeitbezogenen Gesamtstundenzahlen zur Orientierung mit der vom Finanzministerium für die Verwaltung ermittelten durchschnittlichen Jahresarbeitszeit für die Zeit ab 1.4.1996 von 1.472 Stunden verglichen. Danach bewegte sich die durchschnittliche Arbeitszeit der vollbeschäftigten und vollbezahlten Ensemblemitglieder zwischen rd. 17 v. H. und rd. 79 v. H. der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit in der Verwaltung, im Mittel lag sie bei rd. 43 v. H.

Der LRH erkennt nicht, daß die vom Finanzministerium für die Verwaltung ermittelte durchschnittliche Jahresarbeitszeit von 1.472 Stunden auf Opernsängerinnen und Opernsänger nicht übertragen werden kann und daß bei der Belastung der Sängerinnen und Sänger zwischen tragenden Rollen und Nebenrollen unterschieden werden muß. Die ermittelten Beschäftigungszeiten der höher belasteten Ensemblemitglieder zeigen jedoch, daß eine Beschäftigung im Umfang von 900 Stunden jährlich und mehr möglich ist, selbst wenn sich die Sängerinnen und Sänger bei einer solchen Inanspruchnahme der Leistungsgrenze annähern sollten. Beschäftigungszeiten, die – wie die durchschnittliche Jahresarbeitszeit der Ensemblemitglieder von rd. 635 Stunden – wesentlich darunter liegen, erscheinen bei Entgelten in der dargestellten Höhe nicht ohne weiteres hinnehmbar.

So würde das Brutto-Monatsentgelt eines mit einer Jahresarbeitszeit von lediglich rd. 257 Stunden beschäftigten Ensemblemitglieds mit monatlichen Bezügen in Höhe von 9.360 DM, hochgerechnet auf eine Vollzeitbeschäftigung mit einer Jahresarbeitszeit von 1.472 Stunden, ein monatliches steuerpflichtiges Entgelt in Höhe von rd. 53.610

DM ergeben. Bei einer Jahresarbeitszeit von nur 900 Stunden läge dieses monatliche Entgelt immer noch bei rd. 32.778 DM und selbst bei einer dem Durchschnitt aller Ensemblemitglieder entsprechenden jährlichen Arbeitszeit von lediglich 635 Stunden immerhin noch bei rd. 23.127 DM.

Der LRH hat Zweifel daran geäußert, ob die Größe des Opernensembles vor dem Hintergrund der tatsächlichen Inanspruchnahme der Ensemblemitglieder noch zu rechtfertigen ist. Er hält es für geboten, die Auslastung der betroffenen Sängerinnen und Sänger und damit die durchschnittliche Auslastung des Ensembles insgesamt zu verbessern. Um dies zu erreichen, hat er vorgeschlagen, geringer ausgelastete Ensemblemitglieder im Rahmen der von ihnen zu fordernden Dienste als „Gäste“ auch in den Staatstheatern Braunschweig und Oldenburg einzusetzen, ohne daß insoweit zusätzlich die sonst üblichen Gästegagen gezahlt werden (vgl. Abschnitt V, Nr. 18 „Auslastung und Finanzierung der Orchester der niedersächsischen Staatstheater und des Göttinger Symphonie-Orchesters“). Dies würde zugleich ausschließen, daß die trotz voller Gage geringer in Anspruch genommenen Sängerinnen und Sänger in weitaus größerem Maße entgeltliche Nebentätigkeiten, z. B. auch als Gast bei einem der beiden anderen niedersächsischen Staatstheater, ausüben können als die höher ausgelasteten Künstlerinnen und Künstler.

Der LRH hat empfohlen, einen solchen theaterübergreifenden Einsatz von Ensemblemitgliedern auf alle drei niedersächsischen Staatstheater zu erstrecken und zu diesem Zwecke einen gemeinsamen (Gäste-, Aushilfen- oder Stellen-)Pool einzurichten. Mit diesem Pool könnte ein theaterübergreifender Ausgleich von Auslastungshöhen und -tiefen zwischen den beteiligten Staatstheatern angestrebt werden. Zugleich ließen sich so für die Dauer des jeweiligen auswärtigen Einsatzes von Ensemblemitgliedern im abgebenden Theater nutzlose Aufwendungen und im aufnehmenden Theater teure Gästeverpflichtungen vermeiden, jedenfalls aber reduzieren. Nicht zuletzt könnte eine solche Poolregelung den Theaterleitungen als Instrument zur Steuerung der Ensemblegröße und -zusammensetzung dienen.

Dem etwaigen Einwand, ein solches Konzept könne die künstlerische Geschlossenheit des jeweiligen Ensembles beeinträchtigen, ist die zunehmende Praxis entgegenzuhalten, für tragende Rollen Gäste zu engagieren.

Nach den Feststellungen des LRH beschäftigte die NSH in der Spielzeit 1995/96 trotz des großen Ensembles und dessen geringer Auslastung 92 Gastsängerinnen und Gastsänger, die teilweise mehrfach in denselben Stücken eingesetzt wurden. Die Honorare für diese Solisten betragen 911.279 DM.

Der LRH hält einen derart umfangreichen Einsatz von Gästen im Hinblick auf die geringe Auslastung des Opernensembles für bedenklich. Die Mitwirkung von Gästen kann grundsätzlich nur dann in Betracht kommen, wenn das Stammpersonal angemessen ausgelastet ist. Insoweit hat der LRH zu erwägen gegeben, künftig Teilzeitdienstverträge mit entsprechend angepaßten Gagenvereinbarungen oder Stückverträge abzuschließen.

Sollten sich infolge von personellen Maßnahmen, wie sie der LRH vorgeschlagen hat (Gästepool, Teilzeitverträge, Stückverträge), Auswirkungen auf den Spielplan nicht vermeiden lassen, so dürften sie in Anbetracht der Haushaltslage des Landes hinzunehmen sein.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat gegen den dargestellten Sachverhalt keine Einwendungen erhoben, gleichwohl aber den Schlußfolgerungen des LRH widersprochen. Diese seien ausschließlich haushaltswirtschaftlich geprägt und berücksichtigten die dazu häufig im Widerstreit stehenden fachlichen – „d. h. künstlerischen und kulturpolitischen“ – Gegebenheiten und Erfordernisse nicht hinreichend. Das Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) gelte zwar auch für staatliche Theater, könne aber für die Beschäftigung von künstlerischem Personal nicht allein ausschlaggebend sein. Im einzelnen wolle es sich im Zusammenhang mit der

– noch ausstehenden – Beantwortung der Prüfungsmitteilung des LRH vom 4.5.1998 äußern.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur verkennt den Begriff der Wirtschaftlichkeit. Natürlich wäre ein den fachlichen Gegebenheiten und künstlerischen Erfordernissen widersprechender Einsatz von Ensemblemitgliedern nicht wirtschaftlich. Ein solcher Widerspruch ist aber gar nicht gegeben, wenn Sängerinnen und Sänger im Rahmen der Belastungsgrenzen gefordert werden. Solange diese Grenzen – wie im vorliegenden Falle – auch nicht annähernd ausgeschöpft sind, kommt das Engagement von Gästen nur in Betracht, wenn sich eine Rolle aus der Mitte des Ensembles nicht besetzen läßt. Dies dürfte bei einem Ensemble von 40 Sängerinnen und Sängern nur selten der Fall sein.

Der LRH hält es deswegen weiterhin für geboten, die Auslastung der betroffenen Ensemblemitglieder und damit die durchschnittliche Auslastung des Ensembles insgesamt zu verbessern. Angesichts der angespannten Finanzlage des Landes und der ungewissen finanziellen Zukunftsrisiken (Länderfinanzausgleich, Auswirkungen einer Neuregelung des Familienlastenausgleichs auf den Landeshaushalt etc.) dürfte sich die kulturelle Vielfalt im Lande anders gar nicht sichern lassen. Es liegt damit auch im Interesse der Ensemblemitglieder und der NSH selbst, daß sich die Sängerinnen und Sänger stärker in ihrem Theater engagieren und insoweit ihre Nebentätigkeiten einschränken.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

#### 18. Auslastung und Finanzierung der Orchester der niedersächsischen Staatstheater und des Göttinger Symphonie-Orchesters

Kapitel 06 60, 06 61, 06 74, 06 75

*Die drei niedersächsischen Staatstheater haben nicht die tarifvertraglich zulässige Zahl von „Diensten“ ihrer Orchestermitglieder in Anspruch genommen. Konsequenzen hinsichtlich der Gagen der Orchestermitglieder oder der Größe der Orchester haben sie daraus nicht gezogen. Vielmehr erhalten selbst Orchestermitglieder mit geringer dienstlicher Inanspruchnahme bei voller Entgeltzahlung durch ihr Stammorchester im Rahmen von Nebenbeschäftigungen als selbständig beschäftigte Künstler bei anderen vom Land getragenen oder subventionierten Orchestern zusätzliche Gagen. Diese Praxis verursacht vermeidbare Kosten.*

##### *Auslastung der Orchester*

Der LRH hat auf der Basis des für die Musiker der Staatsorchester geltenden „Tarifvertrags für die Musiker in Kulturorchestern (TVK)“ vom 1.7.1971 in seiner jeweils geltenden Fassung die Auslastung der Orchester der niedersächsischen Staatstheater in Braunschweig, Hannover und Oldenburg sowie des Göttinger Symphonie-Orchesters geprüft. Nach seinen Feststellungen sieht der TVK „Dienste“ auch für Spieler von Instrumenten vor, die sich von einem einzelnen Orchester zumeist gar nicht so auslasten lassen, wie der TVK dies zuläßt. Soweit die geprüften Orchester über entsprechende Instrumentalisten verfügen, die sie nicht auslasten können, gestatten sie diesen – in Nebentätigkeit –, in anderen Orchestern (auch des Landes) tätig zu werden. Soweit sie über solche Instrumentalisten nicht hinreichend verfügen, engagieren sie sie, nicht selten in der Weise, daß sie sie von anderen Orchestern (auch des Landes) ausleihen. So hat z. B. die Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH allein in der Spielzeit 1995/96 auch aus diesem Grunde für Orchesteraushilfen 612.102,25 DM verausgabt. Das vom Land geförderte Göttinger Symphonie-Orchester hat im Wj. 1996 für Orchesterverstärkungen 256.591,92 DM gezahlt. Zahlreiche festangestellte Musiker der genannten Orchester sind bei voller Entgeltzahlung durch ihr Stammorchester von jeweils anderen dieser Orchester im Rahmen von Ne-

benbeschäftigungen als Orchesteraushilfen oder -verstärkungen gegen zusätzliches Entgelt engagiert worden.

Nach § 15 Abs. 2 TVK „richtet sich die Anzahl der Dienste des Musikers nach der Größe und den Aufgaben des Kulturorchesters. Der Musiker ist verpflichtet, im Durchschnitt von acht Kalenderwochen bzw. bei Konzertorchestern von 16 Kalenderwochen – nachfolgend Ausgleichszeitraum genannt – wöchentlich höchstens acht Dienste zu leisten. Enthält ein Ausgleichszeitraum zahlenmäßig überwiegend Aufführungen von Werken, die nach der Partitur als schwierig zu beurteilen sind, hat der Musiker in diesem Ausgleichszeitraum im Durchschnitt wöchentlich höchstens sieben Dienste zu leisten“.

Nach den Feststellungen des LRH betrug die Zahl der tatsächlich geleisteten Dienste je Musiker pro Woche im Durchschnitt

- im Staatstheater Braunschweig in der Spielzeit 1993/94 je nach Instrument 4,00 bis 6,00,
- im Oldenburgischen Staatstheater in den Spielzeiten 1993 bis 1996 je nach Instrument 3,68 bis 6,22, im Mittel 5,45 und
- in der Niedersächsischen Staatstheater Hannover GmbH in der Spielzeit 1995/96 je nach Instrument 4,54 bis 6,39, im Mittel 5,48 und in der Spielzeit 1996/97 je nach Instrument 5,02 bis 6,59, im Mittel 5,88 Dienste.

Dagegen lag sie im Göttinger Symphonie-Orchester, für das, „um den Ansprüchen eines Reiseorchesters gerecht zu werden“, eine Betriebsvereinbarung mit einer von § 15 Abs. 2 TVK abweichenden Höchstzahl von Diensten getroffen ist, in den Jahren 1995 bis 1997 bei durchschnittlich 8,50 Diensten pro Woche.

Letztlich sind die Musiker des Göttinger Symphonie-Orchesters wesentlich stärker in Anspruch genommen worden als die des Staatstheaters Braunschweig, des Oldenburgischen Staatstheaters und der Niedersächsischen Staatstheater Hannover GmbH. Sie allein haben die für Staatsorchester übliche Höchstverpflichtung erfüllt, im Ausgleichszeitraum „im Durchschnitt ... wöchentlich ... acht Dienste zu leisten“ (§ 15 Abs. 2 TVK).

Demgegenüber haben die niedersächsischen Staatstheater es bislang nicht fertig gebracht, von ihren Orchestermusikern die nach § 15 Abs. 2 TVK zulässigen acht Dienste wöchentlich einzufordern.

Unter Berücksichtigung der tatsächlich geleisteten Dienste ergeben sich für die Musiker an den Orchestern der Staatstheater in Hannover und Oldenburg im Prüfungszeitraum 1993 bis 1996 unter Einschluß der Vorbereitungszeiten wie häusliches Üben, Instrumentenpflege etc. pro Woche eine durchschnittliche Gesamtdienstzeit in Oldenburg im Umfang von durchschnittlich 24,86 Stunden und für die Musiker beim Staatstheater Hannover in der Spielzeit 1995/96 24,15 Stunden sowie in der Spielzeit 1996/97 25,94 Stunden.

#### *Kritik des LRH*

Nach § 7 LHO ist es geboten, die tarifvertraglich zulässige Dienstzahl einzufordern. Danach ist insbesondere auszuschließen, daß Orchestermusiker mit geringerer dienstlicher Inanspruchnahme bei voller Entgeltzahlung durch ihr Stammorchester im Rahmen von Nebenbeschäftigungen als selbständig beschäftigte Künstler bei anderen vom Land unmittelbar oder durch Subventionen finanzierten Orchestern zusätzliche Gagen erhalten.

Der LRH hat deswegen empfohlen, für die vom Lande finanzierten Orchester einen gemeinsamen (Aushilfen-, Gäste- oder Stellen-)Pool zu bilden. Mit seiner Hilfe ließen sich auch den nur gering beanspruchten Musikern bis zur Höchstgrenze alle

Dienste abfordern. Auf diese Weise ließen sich zugleich Doppelzahlungen (Vergütung im Stammorchester und Gage als Aushilfe) vermeiden.

Das Land sollte auf die Bildung eines solchen Pools dadurch hinwirken, daß sie denjenigen Orchestern, die sich einer solchen Poolbildung verweigern, Mittel vorenthält oder entzieht und den Orchestern, die sich an einem derartigen Pool beteiligen, zusätzliche Mittel gewährt.

Der LRH hat der Verwaltung dazu ein Finanzierungsmodell vorgeschlagen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat gegen den dargestellten Sachverhalt keine Einwendungen erhoben, gleichwohl aber den Schlußfolgerungen des LRH widersprochen. Diese seien ausschließlich haushaltswirtschaftlich geprägt und berücksichtigten die dazu häufig im Widerstreit stehenden fachlichen – „d. h. künstlerischen und kulturpolitischen“ – Gegebenheiten und Erfordernisse nicht hinreichend. Das auch für staatliche Theater geltende Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) könne für die Beschäftigung von künstlerischem Personal nicht allein ausschlaggebend sein. Es verbiete insbesondere nicht Nebentätigkeiten für Orchestermusiker nach Ableistung ihrer jeweiligen Dienstverpflichtung. Den strukturellen Unterschieden zwischen den Staatsorchestern, die überwiegend Operndienste und daneben Konzertverpflichtungen erfüllen, und dem Göttinger Symphonie-Orchester als reinem Konzertorchester, dessen Musikerauslastung besser planbar sei, trage der LRH nicht Rechnung. Im einzelnen wolle es sich im Zusammenhang mit noch ausstehenden Antworten auf die Prüfungsmitteilungen des LRH äußern.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur verkennt den Begriff der Wirtschaftlichkeit. Natürlich wäre ein den fachlichen Gegebenheiten und künstlerischen Erfordernissen widersprechender Einsatz von Ensemblemitgliedern nicht wirtschaftlich. Ein solcher Widerspruch ist aber gar nicht gegeben, wenn Orchestermitglieder im Rahmen der vereinbarten Dienstpflichten gefordert werden. Der Einsatz von Orchestermitgliedern, die in einem der vom Land betriebenen oder geförderten Orchester nicht ausgelastet sind und nicht ausgelastet werden können, in einem anderen vom Land (mit-)finanzierten Orchester, kann „künstlerische und kulturpolitische“ Belange allenfalls dann gefährden, wenn die Qualität der Instrumentalisten erheblich voneinander abweicht. Dafür gibt es aber keine Anhaltspunkte, zumal sich die Orchester die jeweils fehlenden Kräfte größtenteils wechselseitig ausleihen.

Der LRH hält es deswegen weiterhin für geboten, die tarifvertraglich zulässige Dienstzahl der Orchestermusiker einzufordern. Insbesondere ist seitens der Theater sicherzustellen, daß die Musiker unter weitestgehender Ausschöpfung der tarifvertraglichen Möglichkeiten ohne vermeidbare zusätzliche Kosten für das Land eingesetzt werden, bevor sie im Rahmen von Nebentätigkeiten bei anderen vom Land finanzierten Orchestern zusätzliche Gagen erhalten. Um dies zu erreichen, hat der LRH Vorschläge unterbreitet. Er verkennt dabei nicht die strukturellen Unterschiede zwischen den Staatsorchestern und dem Göttinger Symphonie-Orchester, geht jedoch davon aus, daß die diesen strukturellen Unterschieden entsprechenden unterschiedlichen Personalkapazitäten dies im wesentlichen kompensieren können. Im übrigen erhebt der LRH keine Einwände gegen Nebentätigkeiten der Orchestermusiker, die diese nach Ableistung ihrer Dienstverpflichtung ausüben.

Angesichts der angespannten Finanzlage des Landes und der ungewissen finanziellen Zukunftsrisiken (Länderfinanzausgleich, Auswirkungen einer Neuregelung des Familienlastenausgleichs auf den Landeshaushalt etc.) dürfte sich die kulturelle Vielfalt im Lande nur sichern lassen, wenn die vom LRH aufgezeigten Möglichkeiten genutzt werden. Dies läge auch im Interesse der Orchestermitglieder und der Theater selbst.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

**Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr**

Einzelplan 08

**19. Straßenbaulast des Landes für Spielstraßen und Werksgelände**

Kapitel 08 20

*Während das Land den Bau von Ortsumgehungen im Verlauf von Landesstraßen seit Jahren eingestellt hat, bauen an seiner Stelle Kommunen sogenannte kommunale Entlastungsstraßen. Sie werden in der Regel zu 95 v. H. aus Bundes- und Landesmitteln finanziert. Der LRH hat festgestellt, daß es sich bei den von ihm überprüften Straßenabschnitten nicht um Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz im Sinne des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes handelt. Vielmehr leiten diese Straßen den überörtlichen Verkehr um die betreffende Gemeinde herum. Diese Straßenabschnitte, die mit dem Landesstraßennetz untrennbar verbunden und dessen Teil sind, hätten vom Land gebaut und von ihm allein finanziert werden müssen.*

*Die für den überregionalen Verkehr nicht mehr genutzten Landesstraßen im Bereich der Ortsdurchfahrten verblieben trotz entgegenstehender Regelungen in der Baulast des Landes. Sie wurden von den Gemeinden umgestaltet und zweckentfremdet genutzt, ohne daß ein Baulastträgerwechsel stattfand.*

*Der Bau sogenannter kommunaler Entlastungsstraßen anstelle von Landesstraßen*

Seit 1994 stellt das Land – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – für den Bau von Landesstraßen auf neuer Trasse und damit auch für Ortsumgehungen im Zuge von Landesstraßen keine Mittel mehr bereit. Schon zuvor hatte es die Mittel hierfür drastisch reduziert. Dennoch sind in der Vergangenheit zahlreiche Ortsumgehungen im Verlauf von Landesstraßen gebaut und – zumindest teilweise – in Gegenwart des Ministers für Wirtschaft, Technologie und Verkehr durch einen symbolischen Akt (Entfernen einer Sperre, Banddurchschneiden) eröffnet worden. Der LRH ist diesem Widerspruch nachgegangen und hat festgestellt, daß seit 1988 anstelle des Landes Kommunen den Bau in eigener Trägerschaft durchgeführt hatten.

Zur Finanzierung dieser Straßenabschnitte, die in der Fachsprache als kommunale Entlastungsstraßen bezeichnet werden, wurden aber nur zu einem ganz geringen Teil kommunale Mittel eingesetzt. 75 v. H. bzw. 60 v. H. der förderfähigen Ausgaben sind aus Mitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) getragen worden. Diese Mittel werden vom Bund bereitgestellt. Weitere Fördermittel stellt und stellt auch weiterhin das Land mit der Zweckbestimmung „Zuweisungen an kommunale Baulastträger zum Bau von Straßen zur Entlastung von Ortsdurchfahrten“ in einer Spannbreite von 15 v. H. bis 30 v. H. zur Verfügung. Im Regelfall wurden die Entlastungsstraßen zu 95 v. H. aus Bundes- und Landesmitteln gefördert. In Einzelfällen hatte auch der jeweilige Landkreis die Maßnahme gefördert, um die Lücke zu einer 100 %igen Förderung weiter zu schließen (vgl. Abschnitt IV, Nr. 3 „Schwere Vergabe- und Abrechnungsmängel beim Bau einer kommunalen Entlastungsstraße“).

*Fehlleitung von GVFG-Mitteln*

Um eine Förderung nach dem GVFG zu ermöglichen, wurden die Umgehungsstraßen als „verkehrswichtige Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz“ gewertet. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c GVFG sind derartige Zubringerstraßen förderungsfähige Vorhaben. Allein im Mehrjahresprogramm 1996 waren 18 derartige Vorhaben mit zuwendungsfähigen Gesamtkosten von rd. 211 Millionen DM enthalten.

Wie der LRH bei seiner Prüfung festgestellt hat, handelt es sich bei den als kommunale Entlastungsstraßen ausgewiesenen Vorhaben bei richtiger Einordnung um den



Bau von Landesstraßen auf neuer Trasse. Sie zweigen vor einer Ortschaft von der in den Ort führenden Landesstraße ab und münden am anderen Ende des Ortes wieder in die Landesstraße ein. Sie nehmen aufgrund baulicher und verkehrslenkender Maßnahmen den Landesstraßenverkehr auf und leiten ihn um den Ortskern herum. Die Kommunen sind durchweg bestrebt, die nicht mehr für den Landesstraßenverkehr genutzten Landesstraßenabschnitte innerhalb der Ortschaft nach ihren planerischen Vorstellungen umzugestalten und den Verkehr herauszudrängen, obwohl die Straßen weiterhin den Status einer Landesstraße haben und damit nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Straßengesetzes (NStrG) insbesondere dem Durchgangsverkehr dienen müßten.

Weil es sich bei den hier in Frage stehenden kommunalen Entlastungsstraßen nicht um Zubringerstraßen, sondern um Ortsumgehungen handelt, die ein untrennbarer Bestandteil des Landesstraßennetzes geworden sind, hätte das Land für sie die Baulast tragen müssen. Hieraus folgt, daß die Vorhaben nicht aus Mitteln des GVFG gefördert werden durften. Zweck des GVFG ist es, die Kommunen bei dem Bau bedeutsamer Straßen sowie bei der Durchführung anderer Maßnahmen mit besonderer verkehrlicher Bedeutung zu unterstützen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Realisierung derartiger Maßnahmen die finanzielle Leistungsfähigkeit des kommunalen Trägers überschreiten würde. Die GVFG-Mittel sind dagegen nicht dazu da, dem Land den Bau von Umgehungsstraßen im Verlauf von Landesstraßen dadurch zu ermöglichen, daß Kommunen diese Aufgabe unter Verwendung von Bundes- und Landesmitteln und des Einsatzes eigener Mittel übernehmen. Auf diese Weise werden die GVFG-Mittel fehlgeleitet.

Abgesehen von dieser Zweckverfehlung, die zu Lasten derjenigen Kommunen geht, die bei der Mittelvergabe für GVFG-konforme Maßnahmen nicht mehr berücksichtigt werden können, besteht hier auch ein erhebliches Risiko, daß begonnene Maßnahmen wegen einer gerichtlichen Intervention nicht zu Ende geführt werden können. So hat anläßlich eines Ortstermins der Vorsitzende eines Senats des Niedersächsischen Obergerichtes den Bau einer sogenannten kommunalen Entlastungsstraße als „Etikettenschwindel“ bezeichnet (siehe Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 3.2.1999, S. 12).

Die Übernahme von Landesaufgaben durch Kommunen ist besonders dann zu beanstanden, wenn für das Vorhaben noch zusätzlich Bedarfszuweisungen gewährt werden (vgl. Abschnitt IV, Nr. 3), denn hierbei handelt es sich um Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, die vom Land lediglich „treuhänderisch“ verwaltet werden und für andere Zwecke bestimmt sind. Der LRH hatte schon in der Vergangenheit Anlaß zu rügen, daß das Land sich seine ihm obliegenden Aufgaben von Kommunen erledigen ließ und dabei zumindest zum Teil die Finanzierungslast auf den kommunalen Sektor verlagerte (siehe Jahresbericht 1997, Abschnitt IV, Nr. 21, S. 100, und Nr. 26, S. 114).

#### *Unterlassene Umstufung*

Die nach dem Bau der Umgehungsstraße für den überörtlichen Verkehr nicht mehr benötigten Straßenabschnitte innerhalb der Ortschaften wurden nach den Feststellungen des LRH nicht oder erst nach vielen Jahren entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung eingestuft und damit aus der Baulast des Landes entlassen. In einem Fall verstrichen sieben Jahre, ehe die Straße umgestuft wurde.

Eine umgehende Abstufung dieser alten Landesstraßenabschnitte war zwingend erforderlich; denn nach § 7 Abs. 1 NStrG ist eine Straße dann umzustufen, wenn sie nicht mehr nach ihrer Verkehrsbedeutung der Straßengruppe entspricht, in die sie eingestuft ist. Diese Voraussetzungen waren in allen geprüften Fällen erfüllt. Der Landesstraßenverkehr wurde auf die kommunale Entlastungsstraßen geführt, so daß für die Landesstraßenabschnitte in der Ortslage die Bedeutung als Landesstraße verloren ging.

Dieses Unterlassen einer zeitnahen Umstufung dürfte darauf zurückzuführen sein, daß die betreffenden Kommunen Rückforderungsansprüche befürchten, wenn durch eine alsbaldige Umstufung der Gemeinde- zu einer Landesstraße die Umgehung der Förderatbestände des GVFG und der nicht zweckentsprechende Einsatz der jeweiligen Zuwendung offensichtlich werden.

Die vermeintliche Notwendigkeit, eine „Schamfrist“ verstreichen zu lassen, verdeutlicht nicht nur, daß der hier gewählte Weg schon im Ansatz verfehlt ist, sondern sie führt in der Praxis auch zu völlig ungereimten Ergebnissen:

So hat der LRH bei seiner Prüfung festgestellt, daß in einem Fall das nicht mehr für den überörtlichen Verkehr benötigte Teilstück der Landesstraße vollständig beseitigt war, ohne daß das Land die Baulastträgerschaft für Ersatzstrecken übernommen hatte. In einem anderen Fall war der Straßenabschnitt als Fußgängerzone bzw. Spielstraße umgestaltet und entsprechend beschildert. Obgleich diese Strecke noch den Status einer Landesstraße hatte, war sie für den allgemeinen Kraftfahrzeugverkehr gesperrt. Die Baulast hierfür lag noch in vollem Umfang beim Land. Schließlich mußte der LRH feststellen, daß eine noch als Landesstraße gewidmete Strecke als Werksgelände genutzt wurde. Die Landesstraße diente als Holzlager, die Schutzplanken als Preistafel. Die Nutzung der Landesstraße war durch Schilder wie z. B. „Unbefugten ist das Betreten des Werksgeländes verboten – Eltern haften für ihre Kinder“ eingeschränkt.

In allen Fällen hätte die Straßenbauverwaltung umgehend nach Verkehrsfreigabe die Abstufung der Landesstraße im Bereich der Ortsdurchfahrt zur Gemeindestraße und die Aufstufung der kommunalen Entlastungsstraße als Ortsumgehung zur Landesstraße betreiben müssen. Die Verzögerung der Umstufungen führte zudem zu nicht sachgerechten und verwaltungstechnisch unsinnigen Vereinbarungen zwischen den kommunalen Baulastträgern der kommunalen Entlastungsstraße und dem Land. So wurden z. B. sogenannte „Umleitungsvereinbarungen“ geschlossen, die davon ausgehen, daß der Landesstraßenverkehr die kommunale Entlastungsstraße als „Umleitung“ nutzt und das Land dafür ohne Rechtsverpflichtung und Haftung den Winterdienst durchführt. Den Kommunen obliegt aber weiterhin die Verkehrssicherungspflicht auf der kommunalen Entlastungsstraße, und sie halten das Land auf der umgestalteten Landesstraße von Ansprüchen Dritter frei. So kommt es, daß zwar das Räum- und Streufahrzeug der Straßenbauverwaltung im Winterdienst die kommunale Entlastungsstraße befährt und nicht die noch als solche gewidmete Landesstraße, der Streckenkontrolldienst aber wegen der sich aus der Baulastträgerschaft ergebenden Verkehrssicherungspflicht die fälschlich noch als solche eingestufte Landesstraße kontrolliert und nicht die vom Landesstraßenverkehr genutzte kommunale Entlastungsstraße.

Der LRH hält es für geboten, daß die Straßen nunmehr so eingestuft werden, wie das NStrG es vorgibt.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sind noch nicht abgeschlossen.

20. **Hafenarbeiterunterkünfte als Feriendomizil für Landesbedienstete**  
Kapitel 08 31

*Die Niedersächsische Häfen- und Schifffahrtsverwaltung unterhält auf den Ostfriesischen Inseln sogenannte Hafenarbeiterunterkünfte. Da diese Liegenschaften teilweise gar nicht oder nur in einem sehr geringen Umfang für dienstliche Zwecke genutzt wurden, vermietete die Verwaltung die Unterkünfte als Ferienwohnungen an Landesbedienstete. Die hierfür erhobenen Entgelte waren zu niedrig bemessen. Obgleich die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung mit Hilfe der bei ihr eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung feststellen konnte, daß eine Kostendeckung nicht erreicht wurde, hat die Verwaltung hieraus nicht die Konsequenz gezogen, die Mietentgelte neu zu kalkulieren. Soweit sich die Verwaltung nicht ohnehin von den Liegenschaften trennen muß, sind die Mietsätze angemessen zu erhöhen.*

Mit dem Übergang der bis zum 31.12.1984 von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes wahrgenommenen Landesaufgaben auf die Niedersächsische Häfen- und Schifffahrtsverwaltung übernahm diese auch vier Liegenschaften mit insgesamt acht sogenannten Hafenarbeiterunterkünften auf den Ostfriesischen Inseln Norderney, Langeoog, Spiekeroog und Wangerooge. Weitere drei Unterkünfte auf Baltrum ließ sich die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung ab 1986 von der Wasserwirtschaftsverwaltung durch eine Verwaltungsvereinbarung übertragen. Der Zweck dieser Unterkünfte besteht darin, den Hafenarbeitern Übernachtungsmöglichkeiten zu bieten, wenn sie mehrtägige Arbeitseinsätze in den landeseigenen Inselhäfen wahrnehmen oder die Hin- und Rückfahrt aus Gründen der Tideabhängigkeit der Fährverbindungen nicht an einem Tag möglich ist.

Die Wohnungen weisen überwiegend einen Standard auf, der auch bei Ferienwohnungen anzutreffen ist (mehrere Zimmer, Küche bzw. Kochnische, zum Teil Fernsehgerät).

*Belegung der Hafenarbeiterunterkünfte*

Der LRH hat die Belegung der Hafenarbeiterunterkünfte geprüft und dabei festgestellt, daß sie in der Mehrzahl nicht oder in unwesentlichem Umfang für dienstliche Zwecke in Anspruch genommen wurden. Sie standen entweder leer oder wurden – überwiegend in der Hauptsaison – an Bedienstete der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung als Ferienwohnung vermietet. Zu dem Personenkreis, der Zugang zu den Wohnungen hatte, zählten aktive oder pensionierte Angehörige der niedersächsischen Hafenamter und des Häfen- und Schifffahrtsdezernats der Bezirksregierungen Weser-Ems und Lüneburg sowie Bedienstete des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, die mit Belangen der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung in Berührung kamen. Aufschluß über die Belegung im Jahr 1997 gibt die nachfolgende Übersicht:

Unterkunft	Nutzung als Ferienwohnung (Tage)	v. H.-Anteil	Dienstliche Belegung (Tage)	v. H.-Anteil	Leerstehend (Tage)	v. H.-Anteil
Baltrum I	116	31,8	57	15,6	192	52,6
Baltrum II	5	1,4	127	34,8	233	63,8
Baltrum III	184	50,4	49	13,4	132	36,2
Langeoog Mitte	177	48,5	0	0,0	188	51,5
Langeoog Ost	168	46,0	0	0,0	197	54,0
Langeoog West	142	38,9	0	0,0	223	61,1
Norderney	243	66,6	14	3,8	108	29,6
Spiekeroog I	126	34,5	0	0,0	239	65,5
Spiekeroog II	139	38,1	0	0,0	226	61,9
Wangerooge I	56	15,3	303	83,0	6	1,6
Wangerooge II	0	0,0	365	100,0	0	0,0
Summen bzw. Durchschnitt	1 356	33,8	915	22,8	1.744	43,4

Die ermittelten Werte für das Jahr 1997 machen deutlich, daß in diesem Zeitraum

- eine ausreichende dienstliche Auslastung nur bei den Unterküften auf Wangerooge festzustellen war, wobei diese nicht auf die Belegung durch Arbeiter der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung, sondern auf die Anmietung der Unterküfte durch das Bauamt für Küstenschutz zurückzuführen war;
- alle Unterküfte auf Langeoog und Spiekeroog nicht und die Unterküfte auf Norderney, aber auch die auf Baltrum nur in geringem Maße dienstlich (auch hier nicht durch Hafentarbeiter der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung) in Anspruch genommen wurden;
- die Unterkunft auf Norderney demgegenüber acht Monate und die Unterküfte „Baltrum III“, „Langeoog Mitte“ und „Langeoog Ost“ ca. sechs Monate im Jahr – vorwiegend in der Hauptsaison (März bis Oktober) – als Ferienwohnungen genutzt wurden.

Vergleichbare Nutzungs- bzw. Auslastungswerte waren auch im Jahr 1996 zu verzeichnen. Die Tatsache, daß die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung die Unterküfte bereits ab 1986 für eine private Nutzung zur Verfügung stellte, läßt vermuten, daß auch schon vorher die dienstliche Inanspruchnahme eine eher untergeordnete Bedeutung hatte.

#### *Entgeltregelung*

Für die Nutzung der Unterküfte für Erholungszwecke erhob die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung Entgelte, deren Höhe maßgeblich von der ursprünglichen Überlegung der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung bestimmt wurde, auch finanziell schwächer gestellten Bediensteten einen Urlaub auf den ostfriesischen Inseln zu ermöglichen. Allerdings wurden in der Folgezeit die Unterküfte keineswegs nur von einkommensschwachen Bediensteten, d. h. von Angehörigen niedriger Lohn-, Gehalts- oder Vergütungsgruppen gemietet. So nutzten z. B. in den Jahren 1996 und 1997, die der LRH stichprobenartig überprüft hat, in großem Umfang aktive und ehemalige Bedienstete des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr die Gebäude als Ferienwohnung. Unter ihnen befanden sich Beamte der Besoldungsgruppen A 12, A 13, A 16, B 3 und B 6 sowie ein Angestellter der Vergütungsgruppe III BAT. Auch aktive oder ehemalige Bedienstete der Hafentämter in Führungsfunktionen kamen in den Genuß der „Sozialtarife“. Wie der LRH weiter festgestellt hat, war es im übrigen nicht sichergestellt, daß nur Angehörige der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung zu dem berücksichtigungsfähigen Personenkreis gehörten.

Konkrete Ermittlungen zu der Ausgestaltung der Entgelte im einzelnen hat die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung zu keinem Zeitpunkt angestellt. Darüber hinaus wurden erst nach neun Jahren zum 1.3.1995 die pro Person berechneten Tagessätze erhöht, und zwar für jeden Erwachsenen von 4,50 DM auf 7,50 DM und für jedes Kind von 3,50 DM auf 4,50 DM, wobei allerdings gleichzeitig die Altersgrenze für diesen Personenkreis von 14 auf 16 Jahre angehoben wurde. Zum 1.1.1996 wurden die Tagessätze noch einmal heraufgesetzt. Seither zahlt ein Erwachsener pro Tag unabhängig von der Saison 11 DM; für Kinder und Jugendliche bis 16 Jahre werden 6 DM berechnet. In dem Tagesmietpreis ist die Gestellung von Bettwäsche enthalten. Ob die Entgelte kostendeckend waren oder sind, hat die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung zu keinem Zeitpunkt untersucht. Jedenfalls liegen die Entgelte weit unter den Mieten, die auf den Inseln für vergleichbare Ferienwohnungen zu zahlen sind. So sind auf Norderney für Zwei-Raum-Wohnungen (mit zwei bis vier Betten), die in derselben Straßen liegen, in der sich auch die Hafentarbeiterunterkunft befindet, ausweislich der Preisliste 1999 in der Zeit vom 15.5. bis 30.9. pro Tag 100 DM bis 175 DM zu zahlen. Für die Nutzung der Hafentarbeiterwohnung wären dagegen auch in der Hauptsaison maximal (vier Erwachsene) nur 44 DM pro Tag zu zahlen.

*Würdigung*

Nach Auffassung des LRH sind die Hafentarbeiterunterkünfte weitgehend bisher weder zweckgerecht genutzt worden noch hat sich die im Zusammenhang mit der Bereitstellung als Ferienwohnungen verfolgte Zielvorstellung realisiert. Es kann zudem nicht Aufgabe der Verwaltung sein, Ferienwohnungen für eigene, zumal höherrangige Bedienstete zu äußerst geringen Entgelten zur Verfügung zu stellen und auf diese Weise „Sozialleistungen“ für diesen Personenkreis zu erbringen. Der LRH hält es deshalb für erforderlich, die im Jahre 1995 auch hinsichtlich der Hafentarbeiterunterkünfte auf Veranlassung des Finanzministeriums eingeleiteten Überlegungen zur Abgabe entbehrlicher Liegenschaften mit Nachdruck weiterzuverfolgen.

Im übrigen beanstandet der LRH, daß die Verwaltung es bis zum Zeitpunkt seiner Prüfung nicht für erforderlich gehalten hatte, die Entgelte unter dem Gesichtspunkt einer ausreichenden Kostendeckung zu überprüfen. Hierzu hätte vor allem deshalb Anlaß bestanden, da sich der Nutzerkreis keineswegs auf einkommensschwache Landesbedienstete beschränkte. Statt dessen wurden die Entgelte 1995 und 1996 nur pauschal und zudem völlig unzureichend angehoben.

Daß die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung es unterließ, die Entgelte auf der Grundlage ermittelter Kosten zu überprüfen und anzuheben, verwundert um so mehr, als mit der zum 1.1.1996 eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung das Ziel verfolgt wird, Kostentransparenz und kostenbewußtes Verhalten zu erzeugen und auf diese Weise mehr Effizienz innerhalb der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung zu erreichen. Nach den Ergebnissen der – nach Ansicht des LRH allerdings noch zu verbessernden – Kosten- und Leistungsrechnung ergaben sich für alle Unterkünfte, die ausschließlich oder vorwiegend vermietet worden waren, in den Jahren 1996 und 1997 erhebliche Kostenunterdeckungen.

Soweit es wirtschaftlich ist, Liegenschaften auf den Ostfriesischen Inseln weiterhin für dienstliche Zwecke vorzuhalten, und dabei auch die zeitweise Vermietung als Ferienwohnung in Betracht kommt, ist es daher dringend geboten, die Höhe der Entgelte unter Einbeziehung der Informationen der Kosten- und Leistungsrechnung neu und damit kostendeckend zu kalkulieren. Die Wohnungen wären dann ohne Beschränkung auf einen bestimmten Nutzerkreis zu vermieten.

Eine Antwort der Verwaltung steht noch aus.

**21. Gewährung von Zuwendungen nach der Förderrichtlinie „Energie“**

Kapitel 50 83

*Verfehlte Weisungen des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr führten bei der Umsetzung der Förderrichtlinie „Energie“ zu massiven Verstößen gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften.*

Zuwendungen dürfen nach §§ 44 Abs. 1, 23 LHO nur gewährt werden, wenn das erhebliche Landesinteresse an der Erfüllung des Zweckes ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Bei der Gewährung von Zuwendungen ist darüber hinaus auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu beachten.

Die vorgenannten Zuwendungsvoraussetzungen sind bei Fördermaßnahmen nach der Förderrichtlinie „Energie“ gemäß Bekanntmachung vom 10.7.1992 (Nds. MBl. S. 1383) mehrfach mißachtet worden.

In den Hj. 1992 bis 1994 gab das Land für den Förderzweck „Neue und erneuerbare Energien, rationelle und sparsame Energieverwendung“ insgesamt rd. 94 Millionen

DM aus. Vorrangig wurden Maßnahmen nach Maßgabe der Förderrichtlinie „Energie“ durch nicht rückzahlbare Zuwendungen gefördert. Dies waren u. a.

- Windenergieanlagen als Einzelanlagen und Windparks,
- Anlagen der Kraftwärmekopplung mit einer Gesamtleistung pro Anlage/Standort bis zu 3 Megawatt (Blockheizkraftwerke).

Die Richtlinie lag seit Mitte 1991 im Entwurf vor; sie wurde seither angewendet. Nach dem Entwurf waren auch Ausgaben für Null-/Niedrigenergiehäuser als Pilot- und Demonstrationsvorhaben förderfähig.

Als Förderbetrag sollte je nach Förderbereich ein Zuschuß von bis zu 50 v. H. der förderfähigen Ausgaben gewährt werden. Neben Zuschüssen nach dieser Richtlinie konnten für dasselbe Vorhaben Fördermittel aus anderen Programmen in Anspruch genommen werden, wenn damit in den hier geschilderten Fällen eine Förderhöchstgrenze von 50 v. H. nicht überschritten wurde.

#### *Kumulation mit anderen Förderprogrammen*

Der Bund förderte die Errichtung und den Betrieb von Windkraftanlagen im Rahmen des Programms „250 Megawatt Wind“. Nach der dazu veröffentlichten Richtlinie vom 13.2.1991 (Bundesanzeiger S. 950) gewährte der Bund grundsätzlich einen laufenden Zuschuß von 0,06 DM je erzeugter kWh Elektrizität für die Dauer von zehn Jahren; ein einmaliger Investitionszuschuß konnte nur bewilligt werden, wenn die Anlage nicht zu einem gewerblichen Betriebsvermögen gehörte.

Nach der Kumulationsregel des Landes konnten bei der Förderung einer Windkraftanlage neben Zuschüssen des Landes Fördermittel aus anderen Programmen für „dasselbe Vorhaben“ in Anspruch genommen werden, wenn eine Förderhöchstgrenze von 50 v. H. nicht überschritten wurde. Das Ministerium legte diese Regelung dahingehend aus, daß ein nach dem „250 Megawatt-Wind-Programm“ des Bundes gewährter „Betriebskostenzuschuß“ nicht zu berücksichtigen sei. Denn der Zuschuß werde nicht für die Errichtung, sondern für den Betrieb einer Windkraftanlage gezahlt. Das Ministerium unterrichtete die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden im November 1992 entsprechend. Viele Betreiber von Windkraftanlagen erhielten deshalb – neben der zusätzlichen Vergütung nach dem Stromeinspeisungsgesetz – Zuwendungen aus Bundes- und Landesmitteln von über 50 v. H. ihrer Kosten für Bau und Betrieb der Anlagen. Der LRH hat diese Förderpraxis beanstandet; sie widerspricht der Förderrichtlinie „Energie“ des Landes nach ihrem Inhalt und Zweck: Gefördert wurden „Windenergieanlagen“ ohne Beschränkung des Förderzwecks auf die Anschaffung und Herstellung der Anlagen. Durch eine derartige Einschränkung – unter Ausklammerung des Förderzwecks „Betrieb“ – wäre auch die Zielsetzung des Förderprogramms verfehlt worden, weil nur hierdurch die Energiegewinnung aus regenerativen Quellen verbessert werden konnte.

Das Ministerium teilt nunmehr die Auffassung des LRH, daß die Bundesmittel im Hinblick auf die Einhaltung der Kumulationsgrenze anzurechnen sind.

#### *Mitnahmeeffekte als Folge fehlenden Förderbedarfs*

Bei Prüfung des Förderbereichs „Blockheizkraftwerke“ stellte der LRH fest, daß Investoren ihre Baumaßnahmen vorwiegend aus betrieblichen Gründen durchführten; sie hätten die Blockheizkraftwerke in jedem Fall – d. h. auch ohne öffentliche Förderung – errichtet. Nach den Kalkulationsrechnungen betrug die Amortisationszeit ihrer Anlagen auch ohne Landeszuwendungen in vielen Fällen weniger als drei Jahre, in einem Fall sogar weniger als ein Jahr. Deshalb beehrten einzelne Antragsteller allein die Gewährung eines Zuschusses und lehnten die angebotene Zuwendung in Form eines Darlehens ab.

Die Vergabe von Darlehen hatte das Ministerium ab Frühjahr 1993 aufgrund der Haushaltssituation erwogen und veranlaßt, Antragsteller, die an sich einen Zuschuß wünschten, über eine darlehensweise Förderung zu unterrichten. Nachdem das Ministerium jedoch aus anderen „Fördertöpfen“ Mittel für die Bezuschussung von Blockheizkraftwerken freigesetzt hatte, bat es die Bezirksregierungen am 15.9.1993, bei den Antragstellern nachzufragen, ob für ihre Projekte noch im Jahre 1993 Ausgaben anfallen würden. In diesem Fall könnten doch noch Zuschüsse gewährt werden. Die Nachfrage der Bezirksregierungen bei den Antragstellern führte zu einem „positiven“ Ergebnis. Danach wurden Zuschüsse auch in den Fällen bewilligt, in denen lediglich ein Darlehen begehrt wurde. So erhielt z. B. ein Antragsteller statt des erwarteten Darlehens von 450.000 DM einen nicht rückzahlbaren Zuschuß in dieser Höhe.

#### *Überfinanzierung zuwendungsfähiger Ausgaben*

Nach der Förderrichtlinie „Energie“ gewährte das Land Zuwendungen für den Bau von Niedrigenergiehäusern in Höhe der Hälfte der Kosten für zusätzliche Wärmeschutzmaßnahmen, die über die Standards der Wärmeschutzverordnung hinausgingen. Die Mehrausgaben betragen – auch nach Erfahrungen in anderen Bundesländern – 60 DM bis 200 DM pro m<sup>2</sup> Wohnfläche. Gleichwohl stellte das Ministerium die Förderung Anfang 1992 auf pauschale Förderbeträge von 200 DM je m<sup>2</sup> Wohnfläche (maximal 10 v. H. der förderfähigen Gesamtbaukosten) um. Da nach der Förderrichtlinie Zuwendungen in Höhe der hälftigen Mehrausgaben bewilligt werden sollten, ging das Ministerium somit von Zusatzkosten in Höhe von 400 DM je m<sup>2</sup> Wohnfläche für die Wärmedämmung bei Niedrigenergiehäusern aus.

Durch die Pauschalförderung ergaben sich Zuwendungen in einer Höhe, die die tatsächlichen Mehrkosten für Niedrigenergiehäuser überstiegen. So erhielt z. B. ein Bauherr für Mehrausgaben von 29.323 DM eine Zuwendung in Höhe von 38.900 DM, ein anderer für Mehrausgaben von 26.464 DM eine Zuwendung in Höhe von 28.500 DM.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## **22. Fortgeltung haushaltsrechtlicher Zustimmungsvorbehalte bei Budgetierung** Kapitel 08 30 (jetzt 08 31)

*Im Zusammenhang mit der Übertragung des Lotsdienstes in einem Hafen des Landes auf eine Lotsenbrüderschaft hat die Häfen- und Schiffsverkehrsverwaltung fünf vom Land angestellten Lotsen ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung Abfindungen angeboten, die die tariflichen Leistungen insgesamt um mehrere 100.000 DM übersteigen. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sieht sich faktisch gezwungen, den überzogenen Forderungen der Lotsen nachzugeben, um den wirtschaftlichen Aufgabenübergang nicht zu gefährden. Es hat nach Auffassung des LRH versäumt, rechtzeitig die notwendigen Schritte zu ergreifen, um diese Situation zu vermeiden.*

*Die Häfen- und Schiffsverkehrsverwaltung ist davon ausgegangen, daß haushaltsrechtliche Vorbehalte, wie die besondere Veranschlagung von nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhenden Personalausgaben im Haushaltsplan (§ 51 LHO) oder die Einwilligung des Finanzministeriums zu über- oder außertariflichen Leistungen (§ 40 LHO), für budgetierte Haushaltskapitel nicht gelten, soweit die entsprechenden Maßnahmen als wirtschaftlich anzusehen sind, und aus dem Budget finanziert werden. Sie erkennt, daß mit der Budgetierung von Haushalten die Geltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften nur eingeschränkt und Zustimmungen des Landtages und des Finanzministeriums nur allgemein erteilt werden können, soweit dies mit vorrangigem Bundesrecht*

*vereinbar ist und soweit dies ausdrücklich geschieht. Das Finanzministerium sollte, um sich auseinander entwickelnden Handhabungen in den Ressorts entgegenzuwirken, diese Rechtslage bei Budgetierung gegenüber allen Landesbehörden eindeutig klarstellen.*

Das Niedersächsische Hafenamts Cuxhaven (NHC) beschäftigt fünf Lotsen im Angestelltenverhältnis (vgl. Abschnitt IV, Nr. 5 „Doppelte Vergütung von Rufbereitschaftszeiten“). Ihnen obliegt die Aufgabe, Schiffe mit Lotsenannahmepflicht, die den Hafen von Cuxhaven anlaufen bzw. verlassen, in den Hafen bzw. aus dem Hafen zu geleiten.

Dem entsprechenden Hafenrevier ist das Seelotsrevier Elbe vorgelagert. Durch dieses Revier müssen die in Betracht kommenden Schiffe von Seelotsen der Lotsenbrüderschaft Elbe, einer der Aufsicht des Bundes unterliegenden Körperschaft des öffentlichen Rechts, geleitet werden. Der Wechsel zwischen See- und Hafenlotsen findet in der Nähe der Hafeneinfahrt Cuxhaven statt.

Die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung (HSV) hat, um den für das Land höchst unwirtschaftlichen Lotsenwechsel entbehrlich zu machen, in Aussicht genommen, die von den Hafenlotsen wahrgenommenen Aufgaben künftig von der Lotsenbrüderschaft Elbe mit erledigen zu lassen. Die vorhandenen Hafenlotsen des Landes sollen finanziell abgefunden, auf Kosten des Landes zu Seelotsen ausgebildet und von der Lotsenbrüderschaft Elbe übernommen werden.

Der LRH hat bei einer Prüfung der persönlichen Verwaltungsausgaben der HSV für das NHC im Jahr 1997/98 auch Feststellungen über die bisher nicht abgeschlossenen Abfindungsverhandlungen mit den Hafenlotsen getroffen. U. a. hat sich ergeben:

#### *Abfindungsangebot des Landes*

Nach umfangreichen Voruntersuchungen beauftragte das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr das NHC, den Hafenlotsen ein Angebot über die Auflösung ihrer Arbeitsverhältnisse unter Zahlung von Abfindungen zum 1.4.1999 zu machen:

- Das NHC unterbreitete den Lotsen, nachdem sie ein erstes Angebot nicht akzeptiert hatten, für die Abfindungszahlungen ein „Festbetragsangebot“, mit dem zugleich vor dem Arbeitsgericht Stade rechtshängige Ansprüche auf doppelte Vergütung von Rufbereitschaftszeiten (vgl. Abschnitt IV, Nr. 5) abgegolten sein sollten. Das Angebot ging von dem „voraussichtlichen Jahres-Arbeitnehmer-Brutto 1998“ der Lotsen aus und sah für sie die in nachstehender Übersicht 1 als Angebot A aufgeführten Abfindungsbeträge vor. Als sich die Bedenken des LRH gegen die doppelte Abfindung von Rufbereitschaftszeiten abzeichneten, unterbreitete das NHC den Lotsen ein, die rechtshängigen Ansprüche ausklammerndes, neues Angebot B:

#### Übersicht 1:

	Lotsen 1 – 5
Vergütungsgruppen	IV b/IV a
voraussichtliches Jahres-Arbeitnehmer-Brutto 1998	121 100 DM – 183 100 DM
Anzahl der berücksichtigten Monatsbezüge	5 – 9
zusätzliche Festbeträge	0 DM – 53 226 DM
Angebot A	50 500 DM – 175 300 DM = insgesamt 535 500 DM
Angebot B	50.500 DM – 146.700 DM = insgesamt 493.000 DM



- Der dem LRH vorliegende Entwurf des vom Land mit den Lotsen abzuschließenden Auflösungsvertrags sieht in seinem § 2 über die geplante Abfindung hinaus eine von der Lotsenbrüderschaft Elbe durchzuführende Ausbildung der fünf Hafenslotsen zu „Revierlotsen auf der Elbe“ mit der Maßgabe vor, daß sie für diese Zeit vom Land von der Arbeit freigestellt werden unter Zahlung der Urlaubsvergütung sowie in Ausnahmefällen einer zusätzlichen Überstundenvergütung.

*Tarifvertragliche Ansprüche der Lotsen*

Die Übertragung des Lotsdienstes im Hafen von Cuxhaven auf die Lotsenbrüderschaft Elbe stellt eine Rationalisierungsmaßnahme dar im Sinne des Tarifvertrags über den Rationalisierungsschutz für Angestellte, die unter den Geltungsbereich des BAT fallen (TVR). Dieser Tarifvertrag verpflichtet den Arbeitgeber vorrangig zur Arbeitsplatzsicherung, indem er dem Arbeitnehmer einen Arbeitsplatz, ggf. bei einem anderen Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes oder einem gleichstehenden Arbeitgeber, zur Verfügung zu stellen hat (§ 3 TVR). Nur wenn das nicht gelingt und der Arbeitnehmer im gegenseitigen Einvernehmen oder aufgrund einer Kündigung aus dem Arbeitsverhältnis ausscheidet, hat er Anspruch auf eine Abfindung (§ 7 TVR).

Der LRH läßt dahingestellt, ob der vom Land durch eine Vereinbarung mit dem Bund begleitete Wechsel der Hafenslotsen zur Lotsenbrüderschaft Elbe in eine freie, nicht gewerbsmäßige Berufstätigkeit als Maßnahme der Arbeitsplatzsicherung im Sinne des TVR anzusehen ist, die keine Abfindungsansprüche auslösen würde. Selbst wenn die Lotsen hier im Sinne des § 7 TVR aus dem Arbeitsverhältnis ausscheiden sollten, stehen ihnen zwar Abfindungen, jedoch nicht annähernd in der vom Land angebotenen Höhe zu:

- Nach § 7 TVR erhalten Angestellte, die im Zusammenhang mit einer Rationalisierungsmaßnahme im Sinne dieses Tarifvertrags auf Veranlassung eines Arbeitgebers aus dem Arbeitsverhältnis ausscheiden, eine Abfindung, die sich aus der Multiplikation einer bestimmten, von der Beschäftigungszeit abhängigen Zahl von Monaten mit dem Betrag ergibt, „der dem Angestellten als Summe aus der Vergütung (§ 26 BAT), der allgemeinen Zulage nach dem Tarifvertrag vom 17.5.1982 und den in der Protokollnotiz Nr. 1 zu § 6 Abs. 2 genannten Zulagen im letzten Kalendermonat vor dem Ausscheiden zugestanden hat oder zugestanden hätte“. Dies würde für die fünf betroffenen Lotsen nach den Berechnungen des LRH nur folgende Abfindungen – die sich durch Steigen in den Lebensaltersstufen und Beschäftigungszeiten bis zum vorgesehenen Ausscheiden noch um insgesamt rd. 6.500 DM erhöhen würden – ergeben:

Übersicht 2:

	Lotsen 1 – 5
Vergütungsgruppen	IV b/IV a
Monatsvergütungen im Sinne des § 7 TVR	4.941 DM – 6.462,12 DM
Anzahl der nach § 7 TVR zu berücksichtigenden Monatsbezüge	0 – 11
Abfindungen nach dem TVR	0 DM – 71.083,32 DM insgesamt 192.645,77 DM
Angebot B nach Übersicht 1	50.500,00 DM – 146.700,00 DM insgesamt 493.000,00 DM
Mehrbetrag	42.791,90 DM – 81.501,33 DM insgesamt 300.354,23 DM

Danach übersteigt das Abfindungsangebot der HSV für die Lotsen von zusammen 493.000 DM die nach dem TVR zustehenden Abfindungen von insgesamt rd. 192.650 DM um rd. 300.000 DM, d. h. um 155 v. H.

Die ungemein hohen Unterschiede kommen dadurch zustande, daß das Abfindungsangebot weit überhöhte Monatsbezüge zugrunde legt, zum Teil eine unzutreffende Zahl von Monaten berücksichtigt sowie zusätzliche Festbeträge vorsieht, für die eine Rechtsgrundlage auch nicht annähernd zu erkennen ist.

- Die in § 2 des Entwurfs des Auflösungsvertrags vorgesehene Kostenübernahme für die Ausbildung der fünf ausscheidenden Lotsen zu „Revierlotsen auf der Elbe“ findet im TVR keine Rechtsgrundlage. Er sieht in seinem § 4 zwar eine Kostenübernahme für eine Fortbildung oder Umschulung durch den Arbeitgeber vor. Das gilt jedoch nur bei Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherung, nicht aber in den Fällen, in denen nach § 7 eine Abfindung zu zahlen ist. Hinzu kommt hier, daß entgegen der vorgesehenen Regelung im Entwurf des Auflösungsvertrags während einer Freistellung vom Dienst zum Zwecke der Ausbildung Mehrarbeitszeiten, die durch Überstundenvergütungen abgegolten werden könnten, schon begrifflich nicht entstehen können, zumal die während der Freistellung zu zahlende Urlaubsvergütung ihrerseits üblicherweise zu leistende Überstunden mit abgilt.

Danach überschreitet das den fünf Lotsen vom Land unterbreitete Abfindungsangebot die tariflich zustehenden Ansprüche um mehrere 100.000 DM.

#### *Übertarifliche Leistungen*

Personalausgaben, die – wie hier – nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhen und zu zusätzlichen Ausgaben führen können, dürfen nur geleistet werden, wenn der Gesetzgeber dafür gemäß § 51 LHO Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt hat oder wenn das Finanzministerium gemäß § 40 Abs. 1 LHO – unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Landtages nach § 40 Abs. 2 LHO – einwilligt.

- Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat demgegenüber darauf hingewiesen, daß in der HSV der „Modellversuch Budgetierung 1997 bis 2001“ durchgeführt werde, und hat geltend gemacht, mit der Budgetierung im Haushaltsplan würde der Gesetzgeber zugleich für die betroffenen Verwaltungsbereiche alle haushaltsrechtlichen Zustimmungsvorbehalte für das Finanzministerium ersetzen, soweit dies im Interesse der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung liegt. Die HSV sei demgemäß zur Gewährung aller übertariflichen Leistungen befugt, die sie für ihren Bereich für wirtschaftlich halte und aus ihrem Budget bestreite.

Dieser Standpunkt ist nach Ansicht des LRH rechtlich abwegig:

- Der Haushaltsgesetzgeber hat in bezug auf die Budgetierung in der HSV in den allgemeinen Erläuterungen zu Kapitel 08 31 Abweichungen von haushaltsrechtlichen Vorschriften zugelassen. Die entsprechenden Bestimmungen sind ausdrücklich genannt, so z. B. der Verpflichtungsermächtigungen betreffende § 38 Abs. 2 und 3 LHO. Die Vorschriften der §§ 51, 40 LHO befinden sich nicht darunter. Der Gesetzgeber geht danach von ihrer uneingeschränkten Geltung auch im Rahmen des Modellversuchs aus.
- Das Finanzministerium hat den Modellversuch in einer „Aufzeichnung“ vom 4.6.1996 seinerseits eingehend geregelt. Darin hat es eine Reihe haushaltsrechtlicher Vorschriften, soweit sie ihm Entscheidungsbefugnisse einräumen, ausdrücklich befristet ausgesetzt. Im Unterschied zu z. B. § 41 LHO (Haushaltswirtschaftliche Sperre) befindet sich § 40 LHO nicht darunter.
- Eine generelle befristete Vorab-Ermächtigung der HSV durch den Gesetzgeber oder durch das Finanzministerium gemäß § 40 Abs. 1 LHO zu außer- und übertariflichen Leistungen an Angestellte wäre überdies rechtswidrig. Die dem Landesgesetzgeber durch § 24 Haushaltsgrundsatzgesetz bundesrechtlich vorgegebene Vorschrift ermächtigt das Finanzministerium ausschließlich zu Entscheidungen im Einzelfall oder für einen Kreis von bestimmten Einzelfällen unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten. Diese Befugnisse können weder der Gesetzgeber noch das Finanzministerium auf andere Stellen übertragen. Sie

können auch keine allgemeine Vorab-Zustimmung erteilen. Anderenfalls würden sie im Ergebnis die Bindung der Landesverwaltung an die gesamten Tarifvorschriften derart suspendieren, daß jede denkbare Besserstellung von Bediensteten mit oft langjährigen Verpflichtungen des Landes dem unkoordinierten Gutdünken der einzelnen Dienststellen überlassen bliebe. Damit wären Landesbehörden sogar in der Lage, sich besonders qualifizierte Kräfte durch Angebote übertariflicher Leistungen gegenseitig abzuwerben, wenn sie dies nur für wirtschaftlich vertretbar halten.

- Der vorstehenden Rechtslage trägt auch der Abschlußbericht der Unterarbeitsgruppe „Budgetierung und Planung des Landeshaushalts“ vom 27.2.1998 Rechnung. Nach den Ausführungen in diesem Bericht verbleiben dem Finanzministerium auch im Rahmen der Budgetierung die Rechte und Pflichten aus § 40 Abs. 1 LHO.
- Das Ministerium hält die Gewährung der den Lotsen von der HSV im Zusammenhang mit ihrem vorgesehenen Wechsel zur Lotsenbrüderschaft Elbe angebotenen übertariflichen Abfindungen und Ausbildungskostenübernahmen unabhängig davon für unvermeidlich: Die Übertragung des Lotsendienstes im Hafen von Cuxhaven auf die Lotsenbrüderschaft Elbe sei aus wirtschaftlichen Gründen geboten. Die Lotsenbrüderschaft sei zur Übernahme der Aufgaben jedoch nur bereit, wenn das Land mit den Hafenslotsen Einvernehmen über ihr Ausscheiden erziele. Dieses Junktim versetze die Lotsen in die Lage, dem Land ihre Forderungen bis zur Grenze der Wirtschaftlichkeit zu „diktieren“.

Der LRH erkennt das große Interesse des Landes an der Abgabe des Hafenslotsendienstes nicht. Für ihn ist jedoch nicht nachvollziehbar, wie die Lotsen eine Verhandlungsposition erreichen konnten, von der aus sie dem Land die Bedingungen ihres Ausscheidens vorschreiben können: Das Land ist rechtlich frei, im Falle des Aufgabenübergangs auf die Lotsenbrüderschaft Elbe die Hafenslotsen als Angestellte des Landes an anderer Stelle ihren Vergütungsgruppen entsprechend – und damit zu erheblichen verminderten Gesamtbezügen – zu beschäftigen. Es könnte ihnen auch – trotz der Selbstbindung des Landes in der Vereinbarung nach § 81 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz über die sozialverträgliche Gestaltung der Verwaltungsreform – nach § 5 TVR unter Zahlung der tariflichen Abfindung nach § 7 TVR jedenfalls dann kündigen, wenn die Tätigkeit für die Lotsenbrüderschaft als Arbeitsverhältnis anzusehen sein sollte, die Lotsen es jedoch ablehnen, zu den tariflichen Bedingungen des TVR dorthin mit der Aufgabe zu wechseln. Diese Möglichkeiten werden zwar faktisch durch das behauptete Junktim der Lotsenbrüderschaft eingeschränkt. Nach Auffassung des LRH kann ein solches Verhalten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Bundes untersteht, in einer Angelegenheit, bei der es um die Abschaffung einer für das Land – letztlich aber auch für den Bund – unwirtschaftlichen Verfahrensweise geht, keinesfalls hingenommen werden. Das Ministerium hätte daher rechtzeitig die notwendigen Schritte bei den zuständigen Bundesbehörden ergreifen und gleichzeitig eine auch die Interessen des Landes an der Einhaltung der tariflichen Regelungen berücksichtigende Verhandlungsposition gegenüber den Lotsen aufbauen müssen. Zu prüfen bleibt, welche Möglichkeiten insoweit jetzt noch vorhanden sind.

#### *Folgerungen*

Der LRH hält vorliegend übertarifliche Regelungen, soweit sie sich wie z. B. mit einer Ausbildungskostenübernahme oder der Zahlung einer Abfindung an einen der Lotsen, der nach dem TVR leer ausginge, in einem angemessenen Rahmen halten würden, unter den Voraussetzungen der §§ 51 oder 40 LHO für sachlich erwägenswert. Die den Lotsen von der HSV angebotenen Leistungen sind seines Erachtens jedoch völlig unvertretbar. Das Ministerium wird deshalb zu prüfen haben, ob das Land dem von der Lotsenbrüderschaft aufgestellten Junktim noch die Wirkung nehmen kann. Falls das nicht der Fall sein sollte, stellen sich seines Erachtens die Haftungs-

frage für die unvertretbare Entwicklung und die Frage nach persönlichen Verantwortlichkeiten.

Die Zweifel des Ministeriums zur Anwendbarkeit der §§ 40 und 51 LHO auf budgetierende Haushalte scheinen im übrigen auf verbreitete Unklarheiten in der Landesverwaltung über den bei der Budgetierung geltenden haushaltsrechtlichen Rahmen hinzudeuten. Das Finanzministerium sollte deshalb die Rechtslage klarstellende Regelungen herausgeben, auch um sich auseinander entwickelnden Verfahrensweisen in den Ressorts entgegenzuwirken. Es wird insbesondere deutlich zu machen haben, daß bei Budgetierung die Geltung haushaltsrechtlicher Vorschriften nur eingeschränkt und Zustimmungen des Landtages und des Finanzministeriums nur allgemein erteilt werden können, soweit dies mit vorrangigem Bundesrecht vereinbar ist und soweit dies ausdrücklich so geregelt wird.

Das Finanzministerium teilt die vom LRH vertretenen grundsätzlichen Rechtspositionen. Im übrigen sind die Erörterungen noch nicht abgeschlossen.

### **Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Allgemeine Finanzverwaltung**

Einzelplan 13

#### **23. Outsourcing bei der Privatisierung der Harzwasserwerke**

Kapitel 13 20

*Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr beauftragte externe Berater zur Durchführung der Privatisierung der Harzwasserwerke. Dies geschah ohne vorherige Ausschreibung und ohne zuvor Notwendigkeit, Umfang und Kosten der Beratungsleistungen ermittelt zu haben.*

##### *Beauftragung der externen Berater*

Der Ministerpräsident hatte nach einem Gespräch Ende März 1995 mit dem Geschäftsführer der Firma X, einem Unternehmen im Investmentbereich, entschieden, diese als externe Beraterin für die Privatisierung der Harzwasserwerke einzusetzen. Bei einer Besprechung im Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr Mitte Mai 1995 wurden die wesentlichen Eckpunkte des Privatisierungsverfahrens erörtert und Firma X gebeten, ein Angebot über ihre Vergütung abzugeben. Mit Fax vom 30.5.1995 schlug Firma X eine Vergütung in Abhängigkeit von dem erzielten Verkaufserlös vor.

Aufgrund dieses Angebots erteilte das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr der Firma X am 1.6.1995 den Auftrag zur Abwicklung des Gesamtprojekts. Anlässlich dieses Gesprächs wies X darauf hin, daß für das Privatisierungsvorhaben auch eine Rechtsberatung durch Dritte erforderlich sei. X schlug hierfür eine dem Ministerium bereits bekannte Anwaltskanzlei vor. Das Ministerium stimmte der Erteilung eines entsprechenden Unterauftrags zu.

Nach Mandatserteilung übernahmen Firma X und die Anwaltskanzlei federführend die wirtschaftliche, organisatorische und rechtliche Abwicklung des Privatisierungsvorhabens einschließlich des Bieterverfahrens. In diesem Zusammenhang wurden u. a. auch folgende Leistungen erbracht:

- Vorbereitung einer Kabinettsvorlage sowie eines Gesetzentwurfs zur Umwandlung der Harzwasserwerke in eine GmbH,
- Entwurf einer Antwort auf eine Kleine Anfrage,

- Stellungnahmen zu Steuerfragen im Zusammenhang mit der Privatisierung der Harzwasserwerke sowie
- Stellungnahme zur wasserrechtlichen Genehmigungslage des Talsperrenbetriebs sowie des Oberharzer Wasserregals.

Die Anwaltskanzlei erhielt für ihre Tätigkeit ein Pauschalhonorar von netto 1,9 Millionen DM, wovon das Land einen Teilbetrag in Höhe von 1,15 Millionen DM bezahlte.

#### *Würdigung*

Nach § 7 LHO muß jegliches Verwaltungshandeln den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen, weil nur so die bestmögliche Nutzung finanzieller und fachlicher Ressourcen möglich ist. Das Ministerium hätte vor Einschaltung der externen Berater prüfen müssen, ob das beabsichtigte Privatisierungsverfahren ganz oder zumindest teilweise mit dem in der Landesverwaltung vorhandenen Sachverstand hätte durchgeführt werden können. Eine den Anforderungen des § 7 LHO genügende verwaltungsinterne Willensbildung zur Vorbereitung eines Privatisierungskonzepts, das insbesondere Eckpunkte zu Art, konkretem Umfang und wirtschaftlichem Nutzen der Inanspruchnahme externer Dienstleistungen festlegt, hat nicht stattgefunden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat vor Erteilung des Beratungsauftrags weder das für die Harzwasserwerke fachaufsichtlich originär zuständige Umweltministerium noch die als Ortsbehörden zuständigen Bezirksregierungen beteiligt oder zumindest über das Verfahren unterrichtet. Im übrigen ist es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar, daß Kernaufgaben der Ministerialverwaltung, wie die Vorbereitung von Kabinettsvorlagen, Gesetzentwürfen und Antwortentwürfen auf Kleine Anfragen, von externen Beratern erledigt werden.

Darüber hinaus hat das Ministerium versäumt, die vergaberechtlich als gewerbliche Tätigkeit zu qualifizierende Investmentleistung gemäß der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A (VOL/A) auszuschreiben. Als Begründung hierfür vermerkte es lediglich: „Nur bestimmte Unternehmen vorhanden, Erfahrung, Geheimhaltung, Dringlichkeit“. Nach § 3 Nr. 5 in Verbindung mit § 30 Nr. 1 VOL/A ist aktenkundig zu machen und zu begründen, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgesehen wird. Das Aufzählen einiger in § 3 Nr. 4 VOL/A aufgeführter Stichworte reicht hierfür nicht aus. Das Ministerium hätte zumindest schlüssig und nachvollziehbar darlegen müssen, daß nach seiner Ansicht nur die Firma X zur Durchführung der Privatisierung geeignet war. Auch Gründe für die Geheimhaltung und Dringlichkeit hat das Ministerium nicht dargelegt; sie sind auch nicht erkennbar. Zudem hat das Ministerium nicht die Richtlinie des Rates Nr. 92/50/EWG vom 18.6.1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungen beachtet, die wegen nicht fristgerechter Umsetzung in nationales Recht unmittelbar anzuwenden war, worauf das Ministerium mit Runderlaß vom 24.8.1993 (Nds. MBl. S. 944) selbst hingewiesen hatte.

Hinsichtlich der Beauftragung der Anwaltskanzlei hat das Ministerium versäumt, durch Markterkundung zu prüfen, ob andere Kanzleien die „benötigten“ Beratungsleistungen zu einem günstigeren Honorar hätten anbieten können. Denn anwaltliche Leistungen in komplexen wirtschaftsrechtlichen Angelegenheiten werden regelmäßig auf der Grundlage individuell ausgehandelter Honorarvereinbarungen (§ 3 Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung) vergütet. Wegen des zunehmenden Wettbewerbs zwischen insoweit einschlägig spezialisierten Kanzleien sind zum Teil erhebliche Preisdifferenzen in bezug auf Pauschalvergütungen, Stundensätze etc. nicht auszuschließen.

Nach § 55 Abs. 2 LHO ist beim Abschluß von Verträgen nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren. Hierbei ist die VOL Teil B nach ihrer Präambel anzuwenden. Dies

beachtete das Ministerium nicht; Verträge mit der Firma X und der Anwaltskanzlei über Art und Umfang der Leistungen im Zusammenhang mit dem Privatisierungsverfahren wurden nicht geschlossen. Ebenso fehlten Dokumente über die für bestimmte Leistungen konkret getroffenen Honorarabreden. Die einzige Unterlage, die der LRH bei seiner Prüfung hierzu gefunden hat, war das Angebot der Firma X vom 30.5.1995.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr begründet seine Vorgehensweise im wesentlichen mit dem ihm vorgegebenen engen Zeitrahmen und der Erwartung eines bestimmten finanziellen Ergebnisses, welches bis Ende 1996 wegen der angespannten Haushaltslage kassenwirksam werden sollte. Die Komplexität des Veräußerungsvorgangs hätte ein konzentriertes Vorgehen erforderlich gemacht.

Die vom Ministerium vorgetragenen Gründe rechtfertigen es nicht, sich über haushaltsrechtliche und vergaberechtliche Vorschriften hinwegzusetzen. Dies gilt vor allem deshalb, weil das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr Fachressort für das Vergaberecht ist und in dieser Funktion die strikte Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen sicherstellen muß.

Der LRH erwartet, daß bei zukünftigen Privatisierungen von Landesvermögen

- die Notwendigkeit und der Umfang externer Dienstleistungen vor deren Beauftragung sorgfältig geprüft,
- die Leistungen ordnungsgemäß ausgeschrieben,
- der Umfang der externen Leistungen und die Höhe der Vergütung vertraglich geregelt und
- sämtliche Verhandlungsergebnisse in allen Stufen des Verfahrens ordnungsgemäß und nachvollziehbar dokumentiert werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

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

Einzelplan 09

#### **24. Verfehlen des Zweckes bei der Förderung waldbaulicher Maßnahmen durch überhöhte Wildbestände**

Kapitel 09 02 (jetzt 09 04)

*Der mit der Förderung von waldbaulichen Maßnahmen im Privatwald verfolgte Zweck wird häufiger durch Wildschäden schwer beeinträchtigt, wenn nicht gar ganz verfehlt. Nur in seltenen Ausnahmefällen, in denen der Zuwendungsempfänger zugleich jagdausübungsberechtigt war, führte dies bisher zu einer vollen oder teilweisen Rückforderung der öffentlichen Mittel.*

*Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besitzen Waldeigentümer generell eine rechtliche Handhabe, von den Unteren Jagdbehörden zu verlangen, auf die Reduzierung überhöhter Wildbestände einzuwirken. Zuwendungsempfänger, die von diesen Rechten keinen Gebrauch machen, werden sich nicht hinnehmbare Wildschäden künftig zurechnen lassen müssen und sind auf volle oder teilweise Rückzahlung der öffentlichen Mittel in Anspruch zu nehmen.*

Das Land fördert seit Jahrzehnten waldbauliche und sonstige forstliche Maßnahmen im Privatwald durch Zuwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GA). Im Haushaltsplanentwurf für

1999/2000 sind bei Kapitel 09 04 Titelgruppe 74 dafür 19,8 Millionen DM bzw. 20 Millionen DM veranschlagt. Die Mittel werden zu 60 v. H. vom Bund und zu 40 v. H. vom Land getragen. Bewilligungsbehörden sind die Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems für die von ihnen betreuten Privatwaldgebiete.

#### *Hohe Wildschäden an geförderten Kulturen*

Der LRH hat die Förderung waldbaulicher und sonstiger forstlicher Maßnahmen in den Bereichen des Landwirtschaftskammer-Forstamts (LwK-FoA) Celle und des LwK-FoA Walsrode örtlich geprüft. Dabei hat er insbesondere in den Rotwild-Kerngebieten im Nordteil des Landkreises Celle erhebliche Schäden an heranwachsenden Bäumen, vor allem infolge Verbiß und Schälen durch das Rotwild, festgestellt. Betroffen waren dort vornehmlich großflächige Waldgebiete, deren Wiederaufforstung nach den Sturmschäden vom November 1972 mit öffentlichen Mitteln in Höhe von ca. 1,9 Millionen DM gefördert worden war.

Die Wildschäden hatten bei den Nadelholzjungbeständen, um die es sich vorliegend handelte, zu erheblichen Qualitätsminderungen des Holzes geführt. An einigen Stellen waren die Waldbestände durch die Rotwildschäden sogar zerstört worden. Der Förderzweck, auf den sturmgeschädigten Flächen wieder Hochwald für eine ordnungsgemäße und rentable Forstbewirtschaftung zu begründen, war insoweit verfehlt worden.

Die gravierenden Waldschäden waren unverkennbar auf stark überhöhte Wildbestände in den betroffenen Gebieten zurückzuführen. Verantwortlich war dafür nicht zuletzt, daß sich die Untere Jagdbehörde des Landkreises Celle bei der Abschlußplanung und der Überwachung ihrer Umsetzung durch die Jäger nicht hinreichend an den vorgegebenen vertretbaren Wilddichten (Obergrenzen) orientiert hatte:

Nach § 1 Abs. 1 Bundesjagdgesetz (BJagdG) ist mit dem Jagdrecht die Pflicht zur Hege des Wildes verbunden. Ziel dieser Hege ist nach § 1 Abs. 2 „die Erhaltung eines den landschaftlichen und landeskulturellen Verhältnissen angepaßten artenreichen und gesunden Wildbestandes“, und sie „muß so durchgeführt werden, daß Beeinträchtigungen einer ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung, insbesondere Wildschäden, möglichst vermieden werden“. Diesen Vorgaben entsprechend sieht Abschnitt B Nr. 1.3 – Wilddichte – der Anlage zu den Niedersächsischen Hegerichtlinien des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 16.5.1986 als Obergrenze für die Lüneburger Heide zwei bis drei Stück Rotwild je 100 ha vor. Mit Verfügung vom 25.2.1991 hat die Bezirksregierung Lüneburg überdies für den hier betroffenen Norden des Landkreises Celle festgelegt, daß „die Wilddichte ... 2,5 Stücke/100 ha nicht überschreiten“ soll.

Die damit vorgegebenen Wilddichten müssen nach den vorgefundenen Wildschäden seit vielen Jahren um ein Mehrfaches überschritten worden sein. Dies entspricht auch den sonstigen Informationen des LRH und wird zudem durch ein Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 6.2.1992 bestätigt, das die zu niedrige Abschlußfestsetzung durch den Landkreis Celle in einem im Schadensgebiet gelegenen Jagdrevier für rechtswidrig erklärt hat.

Bei der vom LRH im Rahmen der vorliegenden Prüfung festgestellten schweren, den Verwendungszweck massiv beeinträchtigenden Schädigung von öffentlich gefördertem Wald durch überhöhte Wildbestände handelt es sich nicht um eine Ausnahmeerscheinung. Vergleichbare Schäden, wenn auch von unterschiedlichen Ausmaßen, sind vielmehr auch in anderen Waldgebieten Niedersachsens festzustellen.

#### *Fehlende Maßnahmen der Zuwendungsempfänger gegen Wildschäden*

Die z. Z. der geförderten Wiederaufforstung des durch den Sturm von 1972 geschädigten Waldes geltenden Richtlinien des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 19.7.1973 (Nds. MBl. S. 1543) sahen u. a. vor:

„... Eine Förderung ist ... nur zulässig, wenn ... die sachgemäße Pflege der geförderten Anlagen durch den Zuwendungsempfänger gewährleistet ist.

Der Antragsteller hat im Antrag eine entsprechende Erklärung abzugeben.

Die Bewilligungsbehörde und die betreuende Dienststelle sind berechtigt, die Pflege einschließlich Schutz und Nachbesserung der Kulturen oder Schutzpflanzungen zu überwachen und dem Antragsteller die erforderlichen Auflagen zu erteilen. ...“

Im Zuwendungsantrag gaben die Zuwendungsempfänger dementsprechend folgende Verpflichtungserklärung ab, auf die anschließend im Zuwendungsbescheid noch einmal ausdrücklich hingewiesen wurde:

„Ich verpflichte mich, die geförderte Kulturfläche ausreichend durch Schutzvorkehrungen gegen Wildschäden zu sichern, ggf. erforderlich werdende Maßnahmen zur Forstschädlingsbekämpfung durchzuführen sowie Nachbesserungen und eine sachgemäße Pflege vorzunehmen. Den diesbezüglichen Anordnungen der betreuenden Dienststelle werde ich fristgerecht nachkommen.“

Weder die von den Zuwendungsempfängern eingegangenen Verpflichtungen, die geförderten Kulturflächen ausreichend durch Schutzvorkehrungen gegen Wildschäden zu sichern, noch die Berechtigung der Bewilligungsbehörde und der betreuenden Dienststelle, die Pflege einschließlich Schutz und Nachbesserung zu überwachen und dem Zuwendungsempfänger die erforderlichen Auflagen zu erteilen, haben hier dazu geführt, daß wirksame Maßnahmen gegen Wildschäden ergriffen wurden. Nach den Auskünften der zuständigen Forstbeamten der Landwirtschaftskammer läßt sich Rotwildschäden bei hohen Wilddichten allerdings auch nur sicher vorbeugen, wenn die Kulturen eingattert werden, so daß das Wild nicht mehr an die Jungbestände gelangen kann. Solche Maßnahmen sind jedoch sehr kostenaufwendig und deshalb bei Nadelholzbeständen nicht üblich und für den Eigentümer auch kaum zumutbar. Zudem haben Eingatterungen den Effekt, daß das Wild auf die verbleibenden Flächen abgedrängt wird und dort entsprechend höhere Schäden verursacht.

Damit bleibt, um über das hinnehmbare Maß hinausgehende Wildschäden zu vermeiden, nur die Möglichkeit, die Wilddichten entsprechend zu reduzieren. Dazu sind letztlich jedoch nur die Jagdausübungsberechtigten im Rahmen der jährlichen Abschußpläne befugt. Die Landkreise beteiligen sie auch bei der Aufstellung dieser Pläne. Die Jäger geraten dabei allerdings, soweit sie nicht ausnahmsweise zugleich Eigentümer der Waldflächen sind, in einen Interessenwiderstreit. Denn ihnen ist naturgemäß vorrangig an der Erhaltung von ihrer Jagdausübung angemessenen Wildbeständen in dem ihnen gegen Entgelt überlassenen Revier gelegen, während für sie der Schutz des Waldes vor Wildschäden, für die sie gegenüber dem Eigentümer nicht einzustehen haben, eindeutig dahinter zurücktritt. Dieser liegt vielmehr zuvörderst im Interesse der Eigentümer und der betreuenden Dienststellen. Beide mußten bisher jedoch davon ausgehen, daß sie keine realistische rechtliche Handhabe besitzen, unmittelbar die notwendigen Maßnahmen ergreifen oder auf sie hinwirken zu können.

#### *Nur ausnahmsweise Rückforderungen von Fördermitteln*

Ein Zuwendungsbescheid kann widerrufen und die Zuwendung ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn im Zuwendungsbescheid enthaltene Auflagen nicht erfüllt werden (vgl. die Verwaltungsvorschriften Nrn. 8.2.5, 8.3 zu § 44 LHO). Dies hätte vorliegend gegenüber den Eigentümern der geschädigten Flächen in Betracht kommen können angesichts der von ihnen abgegebenen Verpflichtungserklärungen, die geförderten Kulturflächen ausreichend gegen Wildschäden zu sichern. Dementsprechend weisen die z. Z. geltenden Förderrichtlinien vom 15.8.1988 (Nds. MBl. S. 869) ausdrücklich auf die Möglichkeit der Rückforderung von Zuwendungen hin, „wenn im Rahmen der Förderung waldbaulicher Maßnahmen die Pflege einschließ-



lich Schutz und Nachbesserung der Kulturen oder Schutzpflanzungen vernachlässigt wird“.

Die Bewilligungsbehörden haben demgemäß in Einzelfällen auch schon Zuwendungen zurückgefordert. Dabei hat es sich jedoch bisher nur um seltene Ausnahmen gehandelt, in denen der Eigentümer selbst zugleich jagdausübungsberechtigt war und damit unmittelbaren Einfluß auf die Höhe der Wildbestände in dem ihm gehörigen Wald hat ausüben können. Ganz überwiegend sind bisher aber keine Rückforderungen geltend gemacht worden. Das galt auch vorliegend mit der Folge, daß Rückzahlungsansprüche z. Z. der Prüfung des LRH – jedenfalls soweit sie wiederaufgeforstete Sturmschadensflächen von November 1972 betrafen – wegen Ablaufs der Zweckbindung nicht mehr durchsetzbar waren.

Die vorstehende Handhabung der Bewilligungsbehörden ist nachvollziehbar angesichts der bisher zweifelhaften Rechtslage in der Frage, ob und ggf. welche Möglichkeiten Waldeigentümer, die nicht zugleich jagdausübungsberechtigt sind, besitzen, auf die ihre Ländereien betreffende Abschlußplanung und ihre Umsetzung Einfluß zu nehmen, und inwieweit ihnen unter diesen Umständen als Zuwendungsempfängern über das vertretbare Maß hinausgehende Wildschäden zugerechnet werden können.

#### *Künftige Handhabung*

Der Entwurf des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Neufassung der Richtlinien zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen in Niedersachsen sieht vor, daß künftig eine

„... Förderung ... nur zulässig (ist), wenn ... der Schutz der geförderten Anlagen und ein angemessener Wildbestand gewährleistet werden. Im Antrag ist eine entsprechende Erklärung abzugeben. Soweit der begründete Verdacht auf örtlich überhöhte Schalenwildbestände besteht, kann die betreuende Dienststelle vom Antragsteller die Vorlage eines neutralen Fachgutachtens verlangen. In dem Fachgutachten ist die Verbiß- und/oder Schältschadenbelastung von einem ... Sachverständigen zu ermitteln und zu werten. Schließt die betreuende Dienststelle aus dem Ergebnis des Fachgutachtens auf überhöhte Wildbestände, die das Erreichen der Förderziele in Frage stellt, ist die Zuwendung zu versagen.“

Mit einer solchen Regelung dürfte bei konsequenter Anwendung künftig ausgeschlossen werden können, daß Zuwendungen für waldbauliche Maßnahmen vergeben werden, wenn in den betroffenen Gebieten bereits im Zeitpunkt der Bewilligung mit untragbaren Wilddichten zu rechnen ist. In Fällen, in denen sich hohe Wildschäden erst nach der Förderung abzeichnen, bietet sie allerdings weiterhin keine Handhabe.

Das Bundesverwaltungsgericht und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof haben zwischenzeitlich jedoch in Grundsatzurteilen vom 30.3.1996 (BVerwGE 98, S. 118 ff.) bzw. vom 7.11.1996 (Agrarrecht 1998, S. 259 f.) die Rechte des Waldeigentümers, auf die Jagdausübung auf seinen Ländereien einzuwirken, gestärkt: Sie haben den drittschützenden Charakter des den Abschluß regelnden § 21 Abs. 1 BJagdG anerkannt und für Landwirte und Waldbesitzer die Möglichkeit bejaht, den zur Aufrechterhaltung einer tragbaren Wilddichte erforderlichen Abschluß notfalls gerichtlich durchzusetzen. In materieller Hinsicht enthalten beide Urteile deutliche Hinweise auf eine Vorrangstellung der Ansprüche der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzer gegenüber jagdlichen Interessen.

Die damit klargestellte Rechtslage versetzt das Land nach Auffassung des LRH bei öffentlichen Fördermaßnahmen im Privatwald in die Lage, zu verhindern, daß unverträglich hohe Wildschäden zu einem mehr oder weniger wirkungslosen Einsatz der staatlichen Haushaltsmittel führen. Denn künftig wird auch der nicht zur Jagd berechtigte Waldeigentümer eine realistische – notfalls einklagbare – rechtliche Handhabe besitzen, mit der er die Untere Jagdbehörde zur Sicherstellung tragbarer Wild-

dichten im Wege einer sachgerechten Abschlußplanung und Überwachung ihrer Erfüllung anhalten kann. Er wird deshalb hierzu in den entsprechenden Zuwendungsbescheiden auch ausdrücklich zu verpflichten sein. Soweit weiterhin unvertretbar hohe Wildschäden eintreten oder sich abzeichnen, können ihm diese generell zugerechnet und die Fördermittel ganz oder teilweise zurückgefordert werden.

Nach Auffassung des LRH könnte als Alternative allerdings auch in Betracht kommen, daß die Privatwaldeigentümer die betreuenden Dienststellen entweder jeweils im Zusammenhang mit einer Fördermaßnahme oder generell ermächtigen, die ihnen nach der genannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zustehenden Rechte gegenüber den Unteren Jagdbehörden geltend zu machen. Dabei dürfte ausgeschlossen werden können, daß dies – über einen allenfalls in Betracht kommenden Musterprozeß hinaus – zu gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Landkreisen und von den Landwirtschaftskammern vertretenen Waldeigentümern führen würde. Die betreuenden Dienststellen erhielten aber eine auf notfalls durchsetzbare Rechte gestützte Handhabe, ihren Einschätzungen entsprechende sachgerechte Abschlußplanungen und konsequente Überwachungsmaßnahmen von den Landkreisen als Unteren Jagdbehörden zu verlangen. Damit würden Wege zu Erörterungen und gegenseitigen Abstimmungen eröffnet, die nach Auffassung des LRH zu einem sachgerechten Ausgleich zwischen jagdlichen und forstlichen Interessen beitragen würden, wie er bisher nicht hinreichend gewährleistet ist.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hält in seiner Antwort vom 10.12.1998 eine Ermächtigung der betreuenden Dienststellen zur Wahrnehmung der Rechte der Waldeigentümer gegenüber den Unteren Jagdbehörden für problematisch. Es hat aber angekündigt, in der Neufassung der Förderrichtlinien ausdrücklich vorzusehen, daß eine Rückforderung von Förderbeträgen auch in Betracht kommt, wenn die Förderzwecke nicht mehr erfüllt werden, weil

„Wildschäden den Förderzweck in Frage stellen und der Zuwendungsempfänger das mit Grundsatzurteil vom 30.3.1996 (BVerwGE 98, S. 118 ff.) zugestandene Klagerecht zur Aufrechterhaltung einer tragbaren Wilddichte nicht wahrnimmt“.

Der LRH hält die vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vorgesehene Regelung zumindest zunächst für ausreichend unter der Voraussetzung, daß die Bewilligungsbehörden die Belastung geförderten Privatwaldes durch Wildbestände während des Zweckbindungszeitraums unter Einschaltung der betreuenden Dienststellen in angemessenen Zeitabständen überprüfen und die Zuwendungsempfänger ggf. konsequent zur Wahrnehmung ihrer Rechte gegenüber den Unteren Jagdbehörden sowie notfalls auf Rückzahlung in Anspruch nehmen. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

**Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten**

Einzelplan 11

**25. Aufgabenwahrnehmung durch die Gerichtshilfestellen**

Kapitel 11 04

*Die Gerichtshilfestellen bei den Staatsanwaltschaften weisen erhebliche Unterschiede in der Stellenausstattung, in den Arbeitsschwerpunkten, in der Arbeitsorganisation und in der Arbeitsbelastung auf. Die Justizverwaltung sollte die Arbeit der Gerichtshilfestellen stärker als bisher mit dem Ziel einer gleichermaßen sachgerechten und zweckmäßigen Aufgabenerledigung steuern.*

Die Gerichtshilfe im Erwachsenenstrafrecht wird – anders als die Jugendgerichtshilfe, die nach § 38 Jugendgerichtsgesetz (JGG) von den Jugendämtern im Zusammenwirken mit den Vereinigungen für Jugendhilfe wahrgenommen wird – gemäß Artikel 294 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) in Verbindung mit der Allgemeinverfügung des damaligen Ministers der Justiz vom 24.5.1976 in Niedersachsen von Gerichtshilfestellen wahrgenommen, die bei den Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten eingerichtet sind. Der LRH hat die Gerichtshilfestellen in Braunschweig, Verden und Oldenburg örtlich geprüft und bei ihnen deutliche Unterschiede in der Wahrnehmung der Aufgaben festgestellt:

*Aufgaben und Besetzung*

Nach § 160 Abs. 3 Strafprozeßordnung (StPO) soll die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen auch auf Umstände erstrecken, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat von Bedeutung sind. Dazu kann sie sich der Gerichtshilfe bedienen. Gemäß § 463 d StPO können auch das Gericht oder die Vollstreckungsbehörde im Rahmen der Strafvollstreckung die Gerichtshilfe zur Vorbereitung bestimmter Entscheidungen heranziehen. Hierzu zählen z. B. die Strafaussetzung zur Bewährung und vor allem ihr Widerruf. Eingeschaltet wird die Gerichtshilfe auch in Gnadensachen von den dafür zuständigen Stellen.

Im Zusammenhang mit vorstehenden Aufgaben haben die Gerichtshelfer die Persönlichkeit und das Umfeld erwachsener Beschuldigter und Verurteilter, insbesondere im Hinblick auf die Ursachen und Beweggründe für strafbares Verhalten, sowie die Aussichten, Ansatzpunkte, Einwirkungsmöglichkeiten und Wege für eine künftig geordnete Lebensführung zu erforschen. Sie haben dabei sowohl die zugunsten als auch die zu Lasten des Betroffenen ins Gewicht fallenden Umstände zu berücksichtigen.

Die Gerichtshilfestellen bei den Staatsanwaltschaften sind mit Beamten des gehobenen Sozialdienstes besetzt sowie mit vergleichbaren nach dem BAT beschäftigten Angestellten. Sie unterstehen der Dienstaufsicht des Leitenden Oberstaatsanwalts. In dem der Prüfung zugrunde gelegten Jahr 1994 waren sie wie folgt personell ausgestattet:

## Übersicht 1\*:

Gerichtshilfestelle bei der Staatsanwaltschaft	Zahl der Gerichtshelfer	Gerichtseingesessene im Landgerichtsbezirk (gemäß Handbuch der Justiz 1996)	Gerichtshelfer pro 100 000 Gerichtseingesessene	Aufträge im Monat pro Gerichtshelfer
<b>Braunschweig</b>	<b>4</b>	<b>949 957</b>	<b>0,42</b>	<b>29,44</b>
Bückeburg	1	161 107	0,62	18,67
Göttingen	2	489 477	0,41	20,75
Hannover	5	1 162 123	0,43	18,48
Hildesheim	3	722 494	0,42	20,22
Lüneburg	3	656 337	0,46	17,06
Stade	2	561 934	0,36	15,96
<b>Verden</b>	<b>2</b>	<b>686 784</b>	<b>0,29</b>	<b>23,08</b>
Aurich	1	436 866	0,23	32,58
<b>Oldenburg</b>	<b>4</b>	<b>974 396</b>	<b>0,41</b>	<b>24,54</b>
Osnabrück	2	913 888	0,22	29,04
insgesamt	29	7 715 359	0,38	22,71

\* Geprüfte Gerichtshilfestellen in Fettdruck.

Nach dieser Übersicht wiesen die Stellenausstattungen der Gerichtshilfestellen bei den niedersächsischen Staatsanwaltschaften, bezogen auf die Zahl der Gerichtseingesessenen, erhebliche Unterschiede auf. Auch die Zahlen der Auftragseingänge pro Gerichtshelfer wichen deutlich voneinander ab, allerdings ohne daß diese Abweichungen mit den Unterschieden in den auf Gerichtseingesessene bezogenen Stellenausstattungen korrespondierten.

Die monatlichen Eingänge pro Gerichtshelfer betragen im Landesdurchschnitt 22,71 Aufträge. Das entsprach dem Eingang rd. eines Auftrags für jeden Bediensteten pro Arbeitstag ohne Rücksicht auf Urlaubs-, Krankheits- und sonstige Ausfalltage.

#### Arbeitsschwerpunkte

Die geprüften Einrichtungen waren 1994 wie folgt mit Aufträgen aus den für die Gerichtshilfe vorgesehenen unterschiedlichen Aufgabenfeldern befaßt:

#### Übersicht 2:

Aufgaben	Gerichtshilfestelle Braunschweig			Gerichtshilfestelle Verden			Gerichtshilfestelle Oldenburg		
	– 4 Gerichtshelfer –			– 2 Gerichtshelfer –			– 4 Gerichtshelfer –		
	Zahl der Aufträge im Jahr	in v. H. aller Aufträge	durchschnittl. Zeitaufwand pro Fall in Minuten	Zahl der Aufträge im Jahr	in v. H. aller Aufträge	durchschnittl. Zeitaufwand pro Fall in Minuten	Zahl der Aufträge im Jahr	in v. H. aller Aufträge	durchschnittl. Zeitaufwand pro Fall in Minuten
Bewährungsverfahren	104	7,4	305	102	18,4	240	155	13,2	135
Vollstreckungsverfahren	232	16,4	135	87	15,7	240	136	11,5	140
Haftentscheidungshilfe	16	1,1	405	219	39,5	395	119	10,1	165
Einstellungen nach § 153 a StPO	5	0,4	135	64	11,6	155	88	7,5	135
Bericht zur Hauptverhandlung	15	1,1	665	30	5,4	365	49	4,2	175
Gnadungsverfahren	12	0,8	360	9	1,6	335	37	3,1	165
Täter-Opfer-Ausgleich	1	0,1	225	22	4,0	285	35	3,0	270
Frühhilfe	–	0	–	–	0	–	5	0,4	–
Arbeit statt Strafe	1 028	72,7	215	21	3,8	175	554	47,0	180
<b>insgesamt</b>	<b>1 413</b>	<b>100</b>	<b>–</b>	<b>554</b>	<b>100</b>	<b>–</b>	<b>1 178</b>	<b>100</b>	<b>1 193</b>
Dienstfahrten (reine Fahrzeiten)			4 739			38 720			9 885
durchschnittl. Jahreszeitaufwand pro Gerichtshelfer in Minuten (rd.)	–	–	82 000	–	–	121 000	–	–	59 000

Nach vorstehender Übersicht betrafen die Aufträge für die Gerichtshelfer in Braunschweig zu fast 75 v. H. Aufträge nach der Verordnung über die Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen durch freie Arbeit (Arbeit statt Strafe). Daneben wurden sie noch im Vollstreckungsverfahren (über 16 v. H.) und in Bewährungsverfahren (über 7 v. H.) nennenswert in Anspruch genommen. Mit anderen für die Gerichtshilfe in Betracht kommenden Aufträgen waren sie dagegen praktisch nicht befaßt.

Für die Gerichtshilfestelle in Verden ergab sich ein gegenteiliges Bild. Die Aufgabe „Arbeit statt Strafe“ spielte eine nur nebensächliche Rolle (weniger als 4 v. H.). Arbeitsschwerpunkte waren statt dessen Haftentscheidungshilfen (fast 40 v. H.), Bewährungsverfahren (über 18 v. H.), Vollstreckungsverfahren (fast 16 v. H.) sowie Einstellungen nach § 153 a StPO (über 11 v. H.).

Die Gerichtshilfestelle in Oldenburg nahm eine mittlere Position ein. Auch bei ihr lag der Schwerpunkt der Tätigkeit mit fast 50 v. H. der Aufträge eindeutig bei der Auf-

gabe „Arbeit statt Strafe“. Sie erhielt aber auch aus anderen Aufgabenfeldern zahlreiche Aufträge.

Die festgestellten großen Unterschiede in den Arbeitsschwerpunkten dürften von den die Gerichtshilfe einschaltenden Amts- und Staatsanwälten wesentlich mit beeinflusst worden sein. Offensichtlich bestehen auch bei ihnen Unklarheiten darüber, wie diese Einrichtungen im einzelnen eingesetzt werden sollten.

#### *Arbeitsorganisation*

Der LRH ist der Frage, mit welchem Zeitaufwand sich die einzelnen Gerichtshelfer den ihnen erteilten Aufträgen widmen, im Rahmen von eingehenden Interviews nachgegangen, die er mit allen in die Erhebungen einbezogenen Gerichtshelfern unter Zuordnung von Arbeitszeiten zu den einzelnen Arbeitsschritten geführt hat. Der so ermittelte Zeitaufwand, wie er sich aus Übersicht 2 ergibt, beruht zwar nur auf geschätzten Werten, die mit Unsicherheiten behaftet sind. Gleichwohl lassen die Ergebnisse den Schluß zu, daß der durchschnittliche Arbeitsaufwand, den die drei geprüften Gerichtshilfestellen in die unterschiedlichen Aufgabenbereiche investierten, stark voneinander abwich. In fast allen Tätigkeitsfeldern lag die Gerichtshilfestelle in Oldenburg mit ihrem jeweiligen durchschnittlichen Arbeitsaufwand an der unteren Grenze, bei einigen lag sie sogar um ein Mehrfaches unter den Werten einer und zum Teil beider anderen Gerichtshilfestellen.

Die Abweichungen dürften u. a. auf unterschiedlichen persönlichen Arbeitsweisen der einzelnen Bediensteten beruhen, wie sie bei Aufgaben der hier vorliegenden Art stets anzutreffen sind und in gewissem Rahmen auch hingenommen werden müssen. Sie können die festgestellten großen Differenzen allein jedoch nicht erklären. Vorwiegend waren sie auf eine unterschiedliche Gestaltung von Arbeitsabläufen zurückzuführen, für die vielfach ein unterschiedliches Verständnis von den Aufgaben der Gerichtshilfe ursächlich zu sein schien.

- So hat der LRH z. B. in Verden Fälle festgestellt, in denen die Gerichtshelfer mehrere Besuche durchzuführen pflegten, während bei den anderen Gerichtshilfestellen regelmäßig nur ein Besuchstermin stattfand.
- Die Gerichtshelfer haben bestimmte entscheidungserhebliche Umstände zu erforschen und Zusammenhänge aufzuklären. Die Einleitung sozialer Hilfsmaßnahmen gehört dagegen nach den ausdrücklichen Vorgaben des Ministeriums nur im Falle offenkundiger Notlagen und die soziale Betreuung von Probanden und Familienangehörigen in keinem Fall zu ihren Aufgaben. Nach dem vom LRH vor Ort gewonnenen Eindrücken wurde diese Grenze – ausgelöst durch ein anerkanntes großes Engagement der Bediensteten für die Betroffenen – nicht immer und überall hinreichend eingehalten. So wurde z. B. in Verden zur Haftvermeidung nicht nur versucht, die Wohnungssituation und die Beschäftigungsmöglichkeiten aufzuklären. Vielmehr kam es häufig auch zu umfangreichen Bemühungen, Wohnungen und Arbeitsstellen zu beschaffen.

#### *Arbeitsbelastung*

Die unterschiedlichen Arbeitsweisen und die unterschiedliche Handhabung bei der Einleitung sozialer Hilfsmaßnahmen wirkte sich nach den Feststellungen des LRH erheblich auf die Arbeitsbelastung aus:

Läßt man die Ungenauigkeiten der aufgrund von Interviews gewonnenen Daten einmal außer Betracht, dann wendeten, wie sich aus Übersicht 2 ergibt, die vier Gerichtshelfer in Braunschweig in dem geprüften Jahr durchschnittlich für die Erledigung von 353 Aufträgen pro Bediensteten – ohne Verteilzeiten und Zeiten für Verwaltungsarbeiten – rd. 82.000 Minuten auf. Sie dürften damit bei der damals auch für Beamte maßgebenden Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden, die einer jährlichen Netto-Sollarbeitszeit von rd. 94.600 Minuten entsprach, die Belastungsgrenze zumin-

dest erreicht haben. Die beiden Gerichtshelfer in Verden leisteten im Durchschnitt für die Erledigung der erheblich geringeren Zahl von 277 Aufträgen pro Bediensteten über 120.000 Minuten. Sie waren damit in einem hohen, nicht auf Dauer hinnehmbaren Maß überlastet. Demgegenüber benötigten die vier Gerichtshelfer in Oldenburg mit durchschnittlich weniger als 60.000 Minuten nicht einmal die Hälfte der in Verden erbrachten Arbeitszeiten, obgleich sie mit etwa 295 Aufträgen pro Bediensteten eine höhere Erledigungsleistung erbrachten. Ihnen dürften danach noch angemessene Reserven zur Verfügung gestanden haben, um ggf. in begrenztem Rahmen Belastungsschwankungen und Personalausfälle auffangen zu können.

Wären die Gerichtshelfer in Verden auch nur annähernd mit dem in Oldenburg erreichten durchschnittlichen Zeitaufwand pro Fall ausgekommen, wären sie – auch bei Berücksichtigung des sehr unterschiedlichen Zeitaufwands für Dienstfahrten – allenfalls angemessen ausgelastet gewesen.

#### *Folgerungen*

Die Landesjustizverwaltung hat die Arbeit in den Gerichtshilfestellen so zu steuern, daß diese landesweit in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben gleichermaßen sachgerecht und zweckmäßig zu erledigen. Der LRH hält dies angesichts der von ihm festgestellten großen Unterschiede in der Stellenausstattung, in den Arbeitsschwerpunkten, in der Arbeitsorganisation und in der Arbeitsbelastung noch nicht für hinreichend gewährleistet. Er hat das Ministerium gebeten, dem unter Beteiligung aller Gerichtshilfestellen des Landes nachzugehen und steuernd einzugreifen. Dabei wird auch die Auftragserteilung durch die Dezernenten bei den Staatsanwaltschaften mit einzubeziehen sein.

Das Ministerium ist sich der Notwendigkeit, die Arbeit der Gerichtshilfestellen verstärkt zu steuern, bewußt. So hat es bereits 1994 erkannte Unterschiede im Verfahrensablauf bei der Wahrnehmung der Aufgabe „Arbeit statt Strafe“ zum Anlaß genommen, die einschlägige Verordnung am 19.4.1996 neu zu fassen mit dem Ergebnis, daß in stetig steigendem Umfang Haft vermieden werden konnte. Das Ministerium beabsichtigt nunmehr, den Feststellungen des LRH im Wege der Dienstaufsicht Rechnung zu tragen:

In seiner Stellungnahme vom 22.2.1999 führte es aus, es habe neben der vermehrten Durchführung von Dienstbesprechungen schon im vergangenen Jahr zusätzliche Fortbildungsveranstaltungen und Personalentwicklungsmaßnahmen speziell für die Gerichtshilfe durchgeführt, die in diesem Jahr fortgesetzt würden. Die mit Mitteln der Verwaltungsreform mitfinanzierte Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahme habe zum Ziel, einheitliche Qualitätsstandards zu erarbeiten und die Ablaufstruktur innerhalb dieses sozialen Dienstes bei der Staatsanwaltschaft zu verbessern. Mit der Qualitätsentwicklung sei ein externer Berater für Organisationsentwicklung beauftragt, der bereits über besondere Erfahrungen im Umgang mit den sozialen Diensten der Strafrechtspflege in Niedersachsen verfüge und sich eine hohe Akzeptanz in der Praxis erworben habe. Die Konzeptentwicklung und praktische Umsetzung in der Gerichtshilfe solle von einer Steuerungsgruppe unter Beteiligung des Ministeriums begleitet werden.

Das Ministerium weist allerdings darauf hin, daß die gegenwärtige Personalausstattung der Gerichtshilfestellen sehr angespannt sei. Das gelte in erster Linie für die nur mit einem Gerichtshelfer besetzten Einrichtungen, die Personalausfälle durch Urlaub und Krankheit nicht ausgleichen und damit eine kontinuierliche Arbeitserledigung nicht gewährleisten könnten. Wegen einer überdies vor allem bei der Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen durch freie Arbeit erheblich gestiegenen Arbeitsbelastung sei jedenfalls für neue Arbeitsschwerpunkte – insbesondere auch für einen weiteren Ausbau des „Täter-Opfer-Ausgleichs für erwachsene Straftäter“ (vgl. Abschnitt V, Nr. 26 „Täter-Opfer-Ausgleich“ in Strafsachen gegen erwachsene Täter“) – ohne Personalverstärkungen kein Raum.

Der LRH begrüßt die vom Ministerium bereits eingeleiteten Schritte. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten. Das Ministerium wird im übrigen zu prüfen haben, inwieweit durch Personalverstärkungen begründbar mehr Wirtschaftlichkeit in der Abwicklung von Straf- und Vollstreckungsverfahren – z. B. durch ersparte Haftzeiten (1997 nach Angaben des Ministeriums allein durch „Arbeit statt Strafe“ 71.000 Hafttage) – erreicht werden könnte. Das würde Verbesserungen in der Personalausstattung der Gerichtshilfestellen rechtfertigen. Ggf. wäre hierfür der Reformarbeitsmarkt in Anspruch zu nehmen, auf dem nach Auflösung des Landesjugendamts geeignetes Personal zur Verfügung stehen dürfte.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## 26. „Täter-Opfer-Ausgleich“ in Strafsachen gegen erwachsene Täter

### Kapitel 11 02

*Die Landesregierung hat sich die weitere Förderung eines konsequenten landesweiten Ausbaus des „Täter-Opfer-Ausgleichs“ auch in Strafsachen gegen erwachsene Täter zum Ziel gesetzt. Der LRH hält es nach seinen Feststellungen bei den mit freien Trägern durchgeführten Modellversuchen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit für angezeigt, diese Aufgabe von seiten des Landes grundsätzlich den Gerichtshilfestellen der Staatsanwaltschaften zu übertragen.*

*Eine zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung erfordert Rahmenvorgaben, wie sie das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten zwischenzeitlich auch in Aussicht genommen hat, sowie die Einführung von Erfolgskontrollen.*

Der durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28.10.1994 in das Strafgesetzbuch (StGB) eingefügte § 46 a über den „Täter-Opfer-Ausgleich, Schadenswiedergutmachung“ erlaubt den Gerichten, eine Schadenswiedergutmachung durch den Täter oder auch nur sein ernsthaftes Bemühen um einen „Täter-Opfer-Ausgleich“ (TOA) strafmildernd zu berücksichtigen, ggf. ganz von Strafe abzusehen. In bestimmten Fällen kann gemäß § 153 b Abs. 1 Strafprozeßordnung (StPO) auch bereits die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Gerichts von der Erhebung einer öffentlichen Klage Abstand nehmen.

In Niedersachsen wurde der TOA erstmals im Rahmen eines 1984 begonnenen Modellversuchs in Braunschweig im Jugendstrafverfahren erprobt und vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) evaluiert. Nachdem der TOA durch Gesetz vom 30.8.1990 in das Jugendgerichtsgesetz aufgenommen worden war, wurde der Aufbau eines TOA auch im Erwachsenenstrafverfahren im Rahmen eines Modellversuchs von einem dafür gegründeten Verein in Hannover untersucht. Das Projekt lief vom 1.7.1992 bis 31.3.1995 und wurde vom Land aus Kapitel 11 02 Titel 685 53 durch Zuwendungen finanziert. Die Begleitforschung oblag wieder dem KFN, das dafür von der Volkswagen-Stiftung für einen Zeitraum von drei Jahren insgesamt 834.000 DM erhielt. Ab 1993 finanzierte das Land einen zweiten Modellversuch durch einen Verein in Oldenburg.

Der LRH hat die Förderung der beiden Modellversuche aus dem Landeshaushalt geprüft und in diesem Zusammenhang u. a. festgestellt:

#### *Modellversuch in Hannover*

Die Durchführung des Modellversuchs TOA im Erwachsenenstrafrecht in Hannover wurde vom KFN betrieben. Es initiierte zu diesem Zweck die Gründung des Vereins die WAAGE durch neun Mitglieder, die sich aus Wissenschaftlern verschiedener Fakultäten, Vertretern der örtlichen Staatsanwaltschaft und der Polizei sowie pädagogi-

schen Mitarbeitern einer Justizvollzugsanstalt und einer Jugendgerichtshilfe zusammensetzten.

Der Verein nahm seine Schlichtertätigkeit am 1.7.1992 auf. Sie endete am 31.3.1995. Der Verein erhielt für den Versuchszeitraum als Zuwendungen des Landes zur Projektförderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung aus Kapitel 11 02 Titel 685 53 insgesamt rd. 529.590 DM.

Die WAAGE richtete für ihre Tätigkeit zwei Stellen für Schlichter ein. Sie besetzte sie mit einer Vollzeitkraft sowie zwei halbtags beschäftigten „Aktionsforschern“, die jeweils zur anderen Hälfte ihrer Arbeitskraft in der Begleitforschung des KFN tätig waren.

Bei dem Verein gingen im Versuchszeitraum insgesamt 544 Schlichtungsfälle ein, und zwar

1992 (1.7. bis 31.12.)	45 Fälle,
1993	202 Fälle,
1994	236 Fälle,
1995 (1.1. bis 31.3.)	<u>61 Fälle.</u>
insgesamt	544 Fälle.

Von den 544 Schlichtungsfällen konnte der Verein im Versuchszeitraum 509 zum Abschluß bringen. Davon lehnte er 79 Fälle sogleich wegen fehlender Eignung für einen TOA ab. Von den verbleibenden 430 Fällen kam es in 171 Fällen zu keinen Schlichtungsversuchen, weil Täter oder/und Opfer nicht zu einem TOA bereit waren. In 259 Fällen fanden Schlichtungsgespräche statt. Sie waren in 27 Fällen erfolglos, in 232 Fällen erfolgreich.

Zum Beginn des Modellversuchs wies der Leiter der Staatsanwaltschaft Hannover die Staats- und Rechtsanwälte seiner Behörde, soweit sie mit ggf. für einen TOA in Betracht kommenden Verfahren befaßt waren, auf die Möglichkeit hin, einen entsprechenden Schlichtungsversuch durch den Verein zu veranlassen. Dabei stellte er die Entscheidung über die Einschaltung der WAAGE in das „pflichtgemäße Ermessen“ der Dezenten. In der Folgezeit bemühten sich die Beteiligten, die Zuweisung geeigneter Schlichtungsfälle an den Verein ständig zu steigern. So richtete z. B. die Staatsanwaltschaft zum 1.1.1993 ein Sonderdezernat ein, an das Rechtsanwälte die Verfahren, die sie nach erster Sichtung für einen TOA für geeignet hielten, abgeben konnten. Zum 1.1.1994 kam ein entsprechendes Sonderdezernat für Staatsanwälte hinzu. Darüber hinaus intensivierte die WAAGE ihrerseits den Kontakt zur Staatsanwaltschaft und warb dort 1994 in mehreren Besprechungen und justizinternen Veranstaltungen für den TOA. Schließlich appellierte der Leiter der Staatsanwaltschaft mehrmals an seine Dezenten, von den Möglichkeiten des TOA in allen geeigneten Fällen Gebrauch zu machen.

Die geschilderten Bemühungen führten dazu, daß die Zahl der Schlichtungsverfahren beim Verein 1993 und 1994 gegenüber 1992 prozentual nicht unerheblich zunahm und sich für 1995 am 31.3., als der Versuch endete, eine weitere leichte Steigerung abzeichnete.

#### *Modellversuch in Oldenburg*

In Oldenburg wurde der Modellversuch ebenfalls von einem Verein durchgeführt. Dieser Verein wurde im August 1987 gegründet. Er war Träger der Jugendhilfe, gehörte als assoziiertes Mitglied einem großen Sozialverband an und führte seit seiner Gründung den TOA im Jugendstrafrecht durch.

Mit seinen Bemühungen um den Modellversuch trat der Verein in Konkurrenz zu der Gerichtshilfestelle der Staatsanwaltschaft, die sich ihrerseits dieser Aufgabe annehmen beabsichtigte. Durch Erlaß vom 11.3.1992 an die Leitende Oberstaatsanwältin in Oldenburg ordnete das Ministerium an, daß der Verein den TOA innerhalb der



Stadt Oldenburg durchführen sollte, die Gerichtshilfe dagegen im Landkreis. Die Leitende Oberstaatsanwältin forderte daraufhin die Dezentertinnen und Dezenten zu einer vermehrten Einschaltung der Gerichtshilfe auch im Zusammenhang mit dem TOA auf. Zugleich machte sie auf die Zuständigkeit des Vereins für das Stadtgebiet Oldenburg aufmerksam.

In den folgenden Monaten des Jahres 1992 erhielt die Gerichtshilfe fünf Schlichtungsaufträge, der Verein keinen. In einer daraufhin anberaumten Dienstbesprechung vom 20.10.1992 wurde dem Verein die Gelegenheit gegeben, für den TOA und seine Einschaltung zu werben.

Ab Januar 1993 förderte das Ministerium auch das Modellprojekt in Oldenburg finanziell durch Zuwendungen aus Kapitel 11 02 Titel 685 53. Für die Zeit bis zum 31.3.1995 erhielt der Verein insgesamt rd. 173.880 DM.

Zu einer nennenswerten Einschaltung des Vereins im Erwachsenenstrafrecht kam es aber auch seitdem nicht. In der Zeit von 1993 bis zum 31.3.1995 gingen bei ihm vielmehr nur 43 Schlichtungsfälle dieser Art ein. In 23 Fällen kam es nicht zu einem Ausgleichsgespräch, da entweder die Opfer oder die Täter dazu nicht bereit waren. In den elf anderen Fällen wurden Schlichtungsversuche durchgeführt. Sie waren in acht Fällen erfolgreich und in drei Fällen erfolglos.

Das Ministerium hat sich mehrfach vergeblich bemüht, die Zuweisung einer für den Modellversuch angemessenen Zahl von Schlichtungsfällen an den Verein zu erreichen. So hat es die Staatsanwaltschaft im November 1993 gebeten, um die Zuweisungszahlen zu erhöhen, eventuell Sonderdezernate wie bei der Staatsanwaltschaft Hannover einzurichten. Es folgte der Versuch, das Zuweisungsverhalten der Staatsanwaltschaft Oldenburg durch ein Gespräch mit Vertretern des Projektträgers in Hannover und der Staatsanwaltschaft Hannover zu ändern. An der Besprechung nahmen allerdings lediglich drei Amtsanwälte und vier Staatsanwälte aus Oldenburg teil. Im Februar 1994 stellte der zuständige Referatsleiter des Ministeriums bei einem Besuch vor Ort fest, daß es erhebliche Kommunikationsprobleme zwischen dem Verein und der Staatsanwaltschaft gab und der Verein zu wenig unternommen hatte, um damit fertig zu werden. Dieser hatte auch die Möglichkeiten, für das Projekt zu werben, im Vergleich zur WAAGE in Hannover nicht hinreichend ausgeschöpft. Hinzu kamen Vorbehalte bei den Dezenten, zumal der Verein immer Wert auf Distanz zur Justiz und insbesondere zur Staatsanwaltschaft gelegt hatte. Am 6.6.1994 bemühte sich die Ministerin persönlich in verschiedenen Gesprächen, den Modellversuch zu beleben. Als auch dies nicht zu der unerläßlichen Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Verein führte, beendete das Ministerium im Dezember 1994 den Modellversuch und räumte dem Verein eine Übergangsfrist zur Abwicklung bis zum 31.3.1995 ein.

Der Modellversuch in Oldenburg war damit gescheitert. Trotz aller Bemühungen war es nicht gelungen, die Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Verein und Staatsanwaltschaft zu schaffen.

#### *TOA in Niedersachsen nach Abschluß der Modellversuche*

In Hannover hat die WAAGE ihre auf einen TOA gerichtete Schlichtertätigkeit im Erwachsenenstrafverfahren nach Abschluß des Modellversuchs am 31.3.1995 fortgesetzt. Im Jahr 1997 stieg nach den Informationen des LRH die Zahl der Schlichtungsverfahren auf 345.

Finanziert wird die Schlichtertätigkeit weiterhin durch Zuwendungen des Landes aus Kapitel 11 02 Titel 685 53. Im Hj. 1996 betragen die Ausgaben fast 216.000 DM bei einem Ansatz von 270.000 DM. Für 1997 wurde ein Haushaltsansatz von 275.400 DM ausgebracht; für 1998 waren es 280.900 DM.

In Oldenburg wird der TOA im Erwachsenenstrafrecht von der Gerichtshilfestelle der Staatsanwaltschaft durchgeführt. Ihr ist es gelungen, 1997 die Zahl von 113 Schlichtungsverfahren zu erreichen.

In den anderen Landgerichtsbezirken in Niedersachsen bleibt der TOA ebenfalls den Gerichtshilfestellen überlassen (siehe Abschnitt V, Nr. 25 „Aufgabenwahrnehmung durch die Gerichtshilfestellen“). Die Verfahrenseingänge sind zum Teil allerdings sehr gering.

#### *Folgerungen*

Der Gesetzgeber mißt dem TOA erkennbar eine wichtige kriminalpolitische Bedeutung zu. Der LRH hat angesichts seiner Prüfungserkenntnisse gleichwohl die Frage gestellt, ob es als Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte angesehen werden könne, von sich aus auch im Erwachsenenstrafrecht auf eine Ausschöpfung der Möglichkeiten für einen TOA im Sinne des § 46 a StGB hinzuwirken oder ob der Staat lediglich gehalten sei, Einrichtungen zur Verfügung zu halten, deren sich Täter oder Opfer bedienen könnten, um einen von ihnen gewünschten Ausgleich zu bestreiten, oder ob sich der Staat (Gerichte und Staatsanwaltschaft) gar, ohne selbst in geeigneten Fällen Initiativen zu ergreifen, auf die Prüfung beschränken könne, inwieweit und mit welchem Erfolg sich der Beschuldigte um eine Wiedergutmachung des Schadens bemüht habe.

Das Ministerium räumt in seiner Stellungnahme vom 23.12.1998 ein, daß die den TOA im Erwachsenenstrafrecht betreffenden Vorschriften für Staatsanwaltschaften und Gerichte nicht die Rechtspflicht begründen, den Versuch eines TOA einzuleiten. Ein gesetzlicher Anspruch auf TOA sei weder für Täter noch für Opfer begründet worden. Aus der Begründung des Gesetzes gehe aber unmißverständlich hervor, daß der Gesetzgeber eine aktive Rolle der Justiz bei der Ausschöpfung der neuen gesetzlichen Möglichkeiten gewollt habe, und daß nach dem gesetzgeberischen Willen auch die hierfür geeigneten Einrichtungen zu schaffen seien. Die Landesregierung habe sich dem Votum des Gesetzgebers stets verpflichtet gefühlt und sich zum Ziel gesetzt, einen konsequenten landesweiten Ausbau des TOA zu fördern.

Der LRH respektiert die vom Landtag mitgetragene politische Vorgabe der Landesregierung. Ihre Umsetzung muß sich aber im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorgabe von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) halten:

- Beide Modellversuche haben gezeigt, daß sich die Einschaltung freier Träger in einen weiteren Ausbau des TOA problematisch gestaltet:

Bei Staats- und Rechtsanwälten bestehen Vorbehalte, die ihnen gesetzlich anvertraute Verantwortung für die Strafverfolgung auf außerstaatliche Stellen so weitgehend zu übertragen, wie es mit der Einleitung eines TOA-Verfahrens verbunden ist. Das gilt um so mehr, je weniger transparent die Strukturen eines solchen Trägers für sie sind. Hinzu kommt, daß die Einleitung von TOA-Verfahren für Staats- und Rechtsanwälte mit einer zusätzlichen Arbeitsbelastung verbunden ist und sich die Strafverfahren im Falle des Scheiterns eines TOA nicht unerheblich verzögern.

Diese Vorbehalte sind nicht ohne weiteres zu überwinden. Der WAAGE in Hannover ist dies gelungen. Das war nach den Feststellungen des LRH möglich, weil sich das Personal des Vereins zum einen in ganz außerordentlicher Weise um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft bemüht hat. Zum anderen waren die Ausgangsvoraussetzungen besonders günstig: Die WAAGE war auf Betreiben des KFN speziell für den Modellversuch gegründet worden. Die Mitglieder des Vereins waren den Staats- und Rechtsanwälten bekannt; zum Teil waren es Kollegen. Infolgedessen waren Verein, Vereinsführung und auch der Kreis der Beschäftigten überschaubar und für sie transparent.

Solche Ausgangsvoraussetzungen sind landesweit außergewöhnlich. Auch für den Verein in Oldenburg waren sie dementsprechend ungleich schlechter. Vor allem deshalb dürfte es ihm trotz der Bemühungen aller Beteiligten nicht gelungen sein, die unverzichtbare Akzeptanz bei den Staats- und Rechtsanwälten zu erreichen.

Nach den Feststellungen bei beiden Modellprojekten muß somit davon ausgegangen werden, daß eine institutionalisierte Einschaltung freier Träger in den weiteren Ausbau des TOA durch das Land stets mit erheblichen Reibungsverlusten verbunden wäre. Überdies ließe sich nicht sicherstellen, daß die mit Landesmitteln finanzierten Personalkapazitäten angesichts nicht konstanter Eingangszahlen angemessen mit im Interesse des Landes liegenden Aktivitäten ausgelastet würden. Andererseits sind bei allen Staatsanwaltschaften Gerichtshilfestellen eingerichtet (vgl. Abschnitt V, Nr. 25). Diese sind mit Sozialarbeitern besetzt, die für Aufgaben, wie sie der TOA darstellt, speziell ausgebildet und die in ihrer gesamten Tätigkeit auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Dezernenten ihrer jeweiligen Behörde ausgerichtet sind. Sie führen – von der Ausnahme in Hannover abgesehen – in allen anderen Landgerichtsbezirken auch bereits TOA-Verfahren durch; allerdings sind die Eingangszahlen zum Teil noch gering.

Der LRH hält es danach für wirtschaftlich nicht vertretbar zu versuchen, den TOA in Niedersachsen unter institutionalisierter Einschaltung weiterer durch Zuwendungen zu fördernder freier Träger auszubauen. Für den Landgerichtsbezirk Hannover bietet es sich angesichts der dortigen besonderen Gegebenheiten an, die WAAGE wie bisher als Konfliktschlichtungsstelle einzubinden, zumal sie nach Auskunft des Ministeriums mit ihrem Know-how in die Funktion einer konzeptionell beratenden Institution hineingewachsen ist. In allen anderen Landgerichtsbezirken sollten die TOA-Verfahren dagegen grundsätzlich den Gerichtshilfestellen bei den Staatsanwaltschaften übertragen werden.

- Die Wirksamkeit des TOA dokumentiert sich in der Zahl der erfolgreichen Schlichtungen. Setzt man die rd. 530.000 DM, die der Verein in Hannover für den von ihm durchgeführten Modellversuch insgesamt erhalten hat, in Beziehung zu den im Versuchszeitraum erfolgreichen 232 Schlichtungen, dann sind im Ergebnis auf einen erfolgreichen TOA 2.327 DM an Landesmitteln entfallen. Für den Modellversuch in Oldenburg ergibt die entsprechende Berechnung bei Zuwendungen von insgesamt rd. 170.000 DM und acht Schlichtungen 21.250 DM pro erfolgreichem TOA.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zu diesem Zahlenwerk für die von dem Verein in Hannover im Jahr 1997 erreichten 243 Schlichtungen Aufwendungen von rd. 1.500 DM und eine Entlastung des Landes von Kosten, die anderenfalls für die Fortsetzung der Strafverfahren sowie ggf. anschließende Zivilprozesse entstanden wären, von rd. 1.200 DM pro Schlichtung grob geschätzt errechnet. Es hält einen TOA unter solchen Umständen schon wegen seines darüber hinausgehenden, monetär nicht greifbaren kriminalpolitischen Nutzens für wirtschaftlich vertretbar.

Das Ministerium hat dabei noch nicht berücksichtigt, daß durch einen TOA auch Haftkosten erspart werden können. Überdies geht der LRH davon aus, daß eine Einschaltung der Gerichtshilfestellen geringere Kosten verursacht, weil sie Möglichkeiten eröffnet, die Abstimmungen zwischen Dezernenten und Schlichtungsstellen behördenintern zweckmäßiger zu gestalten und die Arbeitsabläufe auch im übrigen zu rationalisieren.

Unabhängig davon bleibt allerdings – soweit wie möglich – sicherzustellen, daß Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte Initiativen zur Durchführung eines TOA nicht in Fällen ergreifen, in denen keine begründeten Erfolgsaussichten bestehen. Erfolgreiche Schlichtungsversuche verursachen stets Verfahrensverzögerungen und zusätzliche Kosten. Der LRH hält deshalb die Herausgabe verfahrensteuernder Richtlinien für angezeigt, die eine frühzeitige Klärung der Eignung und der Bereitschaft der Beteiligten für einen TOA und ggf. eine unverzügerte Einleitung entsprechender Schlichtungsmaßnahmen durch die Polizei und die Staatsanwaltschaft sowie eventuell auch eine Einbeziehung der Anwaltschaft vorsehen. Darüber hinaus wird die Justizverwaltung das Verhältnis von erfolgreichen zu erfolglosen Schlich-

tungsversuchen anhand von jährlichen Geschäftsübersichten laufend zu überwachen haben, um ggf. steuernd eingreifen zu können.

Das Ministerium hat angekündigt, im Anschluß an eine vorgesehene Bestandsaufnahme landeseinheitliche Richtlinien zu erarbeiten, die insbesondere das Verfahren und die Kooperation der beteiligten Stellen regeln. Auch soll die Anwaltschaft umfassend über die bestehenden Möglichkeiten des TOA unterrichtet werden. Es räumt im übrigen Probleme ein, die sich bei der Einschaltung freier Träger unter weniger günstigen Umständen, als sie in Hannover vorgelegen haben, ergeben, weist aber darauf hin, daß die personellen Kapazitäten bei den Gerichtshilfestellen mehr als ausgeschöpft seien und eine Steigerung der TOA-Fallzahlen deshalb kaum noch zuließen.

Dem LRH ist die angespannte Personallage bei den Gerichtshilfestellen bekannt (vgl. Abschnitt V, Nr. 25). Seines Erachtens sollte das Land jedoch zumindest dann, wenn es zusätzliche Haushaltsmittel für den Ausbau des TOA zur Verfügung stellt, sie grundsätzlich nicht für die Gewährung von Zuwendungen an weitere freie Träger vorsehen, sondern für die Aufgabenwahrnehmung durch die Gerichtshilfestellen einsetzen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

### **Allgemeine Finanzverwaltung**

Einzelplan 13

#### **27. Rücklage der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen** Kapitel 13 20

*Der überwiegende Teil der bei der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen aus Entgelten von Darlehensnehmern gebildeten Rücklage wird durch unzulässige Verfügungen über das eingebrachte Kapital gebunden. Die Rücklage kann deshalb ihren Sicherheitszweck nicht erfüllen.*

#### *Allgemeines*

Die als wirtschaftlich und organisatorisch selbständige Abteilung der Norddeutschen Landesbank – Girozentrale – (Nord/LB) eingerichtete Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (LTS) ist Bewilligungsstelle für Fördermaßnahmen des Landes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Das Land fördert den sozialen Wohnungsbau insbesondere durch zinsgünstige und zinslose Darlehen, die nach Maßgabe des Zweiten Wohnungsbaugesetzes an Bauherren ausgezahlt werden.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der LTS sind u. a. in dem zwischen Land und Nord/LB geschlossenen Treuhandvertrag vom 28.7./5.8.1993 geregelt. Hiernach erhebt die LTS von den Darlehensnehmern Bearbeitungsentgelte. Sie sollen die Aufwendungen decken, die der LTS bei Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben entstehen. Die Höhe der Entgelte wird vom Sozialministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und der LTS festgesetzt.

§ 13 Abs. 1 des Treuhandvertrags lautet wie folgt:

„Überschüsse sind unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Aufsichtsrates ... am Ende des Geschäftsjahres einer Rücklage zuzuführen, die zur Deckung des Verwaltungsaufwandes der Landestreuhandstelle bestimmt und Bestandteil des Geschäftsvermögens ist. Die Mittel aus der Rücklage sind zu marktüblichen Zinsen anzulegen. Die Zinsen fließen der Rücklage zu.“

Die Rücklage dient der Risikovorsorge. Fehlbeträge aus der Tätigkeit der LTS sind durch entsprechende Entnahmen auszugleichen. Reicht die Rücklage nicht aus, hat das Land geeignete Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (§ 12 Abs. 2 Treuhandvertrag).

*Höhe und Kriterien für die Bemessung der Rücklage*

Die Rücklage hat sich in bezug auf ihr nominell ausgewiesenes Kapital wie folgt entwickelt:

1993 Millionen DM	1994 Millionen DM	1995 Millionen DM	1996 Millionen DM
75,1	82,8	89,8	96,9

Das Rücklagekapital war jedoch – zum Teil auf Veranlassung des Sozialministeriums – am 31.12.1996 (Bewertungsstichtag) in Höhe von rd. 83,5 Millionen DM wie folgt gebunden:

- Für Zwecke des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus wurden aus der Rücklage zur Teilfinanzierung des Wohnungsbauprogramms 1974 ca. 70 Millionen DM als Baudarlehen ausgezahlt. Der Buchwert der Darlehensforderungen lag zum Stichtag bei rd. 51 Millionen DM.
- Die LTS kann zinsgünstige Darlehen zur Abwendung von Zwangsversteigerungen bei in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenen Kreditnehmern gewähren. Hierfür steht aus der Rücklage ein Betrag von ca. 15 Millionen DM zur Verfügung.
- Nach ihrer Sozialordnung erhalten Mitarbeiter der Nord/LB auf Antrag zinsgünstige Arbeitgeberdarlehen. Soweit die Mitarbeiter bei der LTS tätig sind, werden die Darlehen aus der Rücklage finanziert. Zum Stichtag waren die Forderungen mit einem Nennbetrag in Höhe von 15 Millionen DM ausgewiesen.
- In Höhe des Buchwerts des Sachanlagevermögens der LTS (2,5 Millionen DM) sind die Finanzierungsmittel aus der Rücklage langfristig gebunden.

Bereits im Jahr 1996 regte der LRH an, Kriterien zur Bemessung und Höhe der Rücklage festzulegen sowie den Treuhandvertrag entsprechend zu ergänzen. Das Sozialministerium vertrat zum damaligen Zeitpunkt die Ansicht, daß Orientierungsgröße für das erforderliche Rücklagekapital die dreifache Höhe der jährlichen Aufwendungen für Personal- und Sachkosten der LTS von rd. 33 Millionen DM pro Jahr sei. Wegen des dem Land eingeräumten Rechts, den Treuhandvertrag mit einer Frist von drei Jahren zu kündigen, müsse das frei verfügbare Rücklagekapital ca. 100 Millionen DM betragen. Nur so könne im Kündigungsfall eine verlustfreie Abwicklung der Geschäfte der LTS gewährleistet werden.

Am 1.7.1997 legte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft X ein im Auftrag der LTS erstelltes Gutachten „zur Angemessenheit der Höhe der Rücklage“ vor. Nach Auffassung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist der Verwaltungsaufwand als solcher zur Bestimmung der Rücklagenhöhe nicht geeignet. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise diene die Rücklage vielmehr dem Zweck, zukünftige Verluste der LTS abzudecken, die im Rahmen des laufenden Geschäftsverkehrs bzw. bei Eintritt außerordentlicher Ereignisse auftreten könnten. Die Rücklage müsse deshalb eine angemessene Eigenkapitalausstattung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der LTS sicherstellen. Um jedoch eindeutige Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Rücklage festzulegen, bedürfe es der Auslegung des Treuhandvertrags, die mit bindender Wirkung nur durch die Organe der LTS vorgenommen werden könne und damit letztlich auch von politischer Meinungsbildung und haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten abhängig sei.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft schlug vor, die Höhe möglicher durch die Rücklage zu deckender Verluste im Rahmen von Modellannahmen durch Ertragsplanungsrechnung zu ermitteln, ohne dabei die gebundenen Rücklagemittel zu berücksichtigen. Sie kam zu dem Ergebnis, daß für die LTS eine (mobilisierbare) Rücklage von bis zu 110 Millionen DM als angemessen anzusehen sei.

Das Kuratorium der LTS beschloß im Dezember 1997, die Höhe der Rücklage grundsätzlich nach dem von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgeschlagenen Verfahren zu beurteilen. Außerdem solle „das Gutachten als Basis für zukünftige Entscheidungen über die Einstellung von Jahresüberschüssen in die Rücklage dienen“.

*Würdigung*

Die Verwendung des Rücklagekapitals für zusätzliche Fördermaßnahmen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sowie für Arbeitgeberdarlehen an Mitarbeiter der LTS ist nach dem Inhalt des Treuhandvertrags nicht zulässig. Die LTS sowie das Sozialministerium und das Finanzministerium als aufsichtführende Ressorts hätten stattdessen sicherstellen müssen, daß die der Rücklage zugeführten Überschüsse in marktgängige Finanzanlagen mit angemessener Verzinsung investiert werden. Nach den eindeutigen und in diesem Punkt nicht auslegungsfähigen Abreden im Treuhandvertrag dient die Rücklage ausschließlich dem Zweck, (künftige) Fehlbeträge aus der Tätigkeit der LTS auszugleichen. Dies schließt es aus, Verfügungen über das eingebrachte Kapital zu treffen, die rechtlich und wirtschaftlich einen erheblichen Teil der Rücklagemittel mit dem Risiko des Forderungsausfalls oder nicht angemessener Verzinsung binden und deshalb für Zwecke der Risikovorsorge ausscheiden.

Die von den Vorgaben des Treuhandvertrags abweichenden Dispositionen über das Rücklagekapital sind auch deshalb nicht hinnehmbar, weil sie Darlehensnehmer, die von der LTS öffentliche Fördermittel erhalten, durch Bearbeitungsentgelte zusätzlich belasten: Die zweckwidrige Verwendung des Rücklagekapitals bindet einen nicht unwesentlichen Teil der Bearbeitungsentgelte und führt dazu, daß auf Dauer höhere Entgelte zu entrichten sind als erforderlich wären, um den Geschäftsbetrieb der LTS zu finanzieren sowie eine in bezug auf Mobilisierbarkeit, möglichst geringe Ausfallrisiken und angemessene Verzinsung dem Treuhandvertrag entsprechende Sicherheitsrücklage zu bilden.

Darüber hinaus ist es auch in rechtlicher Hinsicht zweifelhaft, ob überhaupt Bearbeitungsentgelte erhoben werden dürfen, die anteilig für zusätzliche Fördermaßnahmen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sowie für Arbeitgeberdarlehen an Mitarbeiter der LTS verwendet werden. Nach dem Treuhandvertrag ist bei der Erhebung von Bearbeitungsentgelten das Äquivalenzprinzip zu beachten: Die Entgelte sollen hiernach die Aufwendungen decken, die der LTS bei Erfüllung der ihr als Bewilligungsstelle für Fördermaßnahmen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus obliegenden Aufgaben entstehen.

Die LTS ist eine Einrichtung, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Deshalb sollten sie und die Ministerien sich bei der Bemessung der Bearbeitungsentgelte an den Grundsätzen des Verwaltungskostenrechts orientieren. Nach § 3 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes sind Gebühren für öffentliche Leistungen so festzusetzen, daß ihr Aufkommen den auf die „Amtshandlungen“ entfallenden durchschnittlichen Verwaltungsaufwand nicht übersteigt.

Der Beschluß des Kuratoriums der LTS vom Dezember 1997, künftig nach den Vorschlägen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu verfahren, ist keine geeignete Grundlage, dem Treuhandvertrag entsprechende Festlegungen zur Angemessenheit der Höhe der Rücklage zu treffen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat zur Frage der zweckwidrigen Bindung eines wesentlichen Teils des Rücklagekapitals nicht Stellung genommen. Das Gutachten bezog sich nur auf den „mobilisierbaren“ Teil der Rücklage. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ließ zwar anklingen, daß die gebundenen Rücklagemittel einen Ablöswert (Barwert) haben; sie bezifferte ihn aber nicht. Der Verzicht auf die monetäre Bewertung der gebundenen Rücklagemittel nach handelsrechtlichen Grundsätzen verfälscht im übrigen die Modellrechnungen, weil hierdurch die mobilisierbare Rücklage dauerhaft auf einem niedrigen Niveau gehalten wird.

Insbesondere im Interesse der Darlehensnehmer, die gegenwärtig Bearbeitungsentgelte für die Gewährung öffentlicher Fördermittel zu zahlen haben, hält es der LRH für dringend geboten, verbindliche, den Vorgaben des Treuhandvertrags entsprechende Regelungen zur Angemessenheit der Höhe der bei der LTS gebildeten Rücklage zu treffen.

**Umweltministerium**

Einzelplan 15

**28. Konzeptionsloses, unwirtschaftliches und rechtswidriges Handeln bei der Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle**

Kapitel 15 10

*Das Umweltministerium hat seine Aufgabe, eine Landessammelstelle zur Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle vorzuhalten und zu betreiben, ohne ein ausreichendes Konzept wahrgenommen. So hat es keine Vorkehrungen für die weitere Aufgabenerfüllung getroffen, als sich die Erschöpfung der Lagerkapazität der Landessammelstelle Steyerberg abzeichnete. Es hat ferner keine Maßnahmen gegen den defizitären Betrieb der Landessammelstelle ergriffen. Das Niedersächsische Landesamt für Ökologie hat zudem Sachverständigenleistungen erbracht, ohne hierfür Einnahmen zu erheben.*

*Bei der „Annahme“ von 3.400 nicht existenten Fässern radioaktiven Abfalls kurz vor Schließung der Landessammelstelle im Januar 1998 hat das Land Entscheidungen getroffen, denen die rechtliche Grundlage fehlte. Die Erklärung des abliefernden Unternehmens, daß die Fässer konditioniert seien, war falsch und ist von den zuständigen Landesbediensteten nicht richtiggestellt worden.*

*Pflicht zum Betrieb einer Landessammelstelle*

Für die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle haben die Bundesländer gemäß § 9 a Abs. 3 Atomgesetz Landessammelstellen einzurichten. In Niedersachsen nahm am 1.9.1981 die – zwischenzeitlich geschlossene – Landessammelstelle Steyerberg (LSSSt) ihren Betrieb auf. Deren Benutzungsordnung schrieb vor, daß die für eine Zwischenlagerung vorgesehenen Abfälle konditioniert, d. h. für die Einlagerung in einem Endlager hergerichtet, und in zugelassenen Fässern verpackt sein mußten.

*Fehlende Anpassung der Gebühren an die Entwicklung der Betriebskosten*

Gemäß § 21 a Atomgesetz sind für die Benutzung der Landessammelstellen von den Ablieferungspflichtigen Gebühren zu erheben. Die Gebührenordnung für die LSSSt trat am 1.9.1981 in Kraft. Obgleich nach § 21 a Abs. 2 Atomgesetz die Gebührensätze so zu bemessen sind, daß sie die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der Landessammelstellen decken, waren jedenfalls seit 1986 die Betriebskosten der LSSSt stets höher als deren Gebühreneinnahmen. Gleichwohl erhöhte das Umweltministerium die seit Inbetriebnahme der LSSSt unveränderte Gebühr von 2.400 DM für ein 200 l-Faß nicht. Es nahm nicht einmal eine Anpassung der Gebühr an die gestiegenen Personal- und Sachkosten vor. Nachdem der Bund zunächst die nicht gedeckten Betriebskosten als im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung geleistete Zweckausgaben (Artikel 104 a Abs. 2 GG) erstattet hatte, stellte er mit Beginn des Jahres 1994 seine bisherige Praxis ein und leistete seitdem keine entsprechenden Ausgleichszahlungen mehr. Trotz des Hinweises des Bundes, daß er eine umgehende Anpassung der Gebührensätze mit dem Ziel der Kostendeckung für dringend erforderlich halte, sah sich das Umweltministerium auch nunmehr nicht zu entsprechenden Gebührenerhöhungen veranlaßt. Von 1994 bis 1997 entstanden hierdurch folgende Defizite:

Jahr	Betrag in DM
1994	197 714,36
1995	392 936,84
1996	218 983,69
1997	312 592,88
Summe	1 122 227,77

Die Untätigkeit des Umweltministeriums über Jahre hinweg verstieß nicht nur gegen die Vorgaben des § 21 a Abs. 2 Satz 2 Atomgesetz, sondern war zugleich in hohem Maße unwirtschaftlich. Spätestens, nachdem der Bund von weiteren Erstattungszahlungen Abstand genommen hatte, hätte das Umweltministerium unverzüglich konkrete Schritte zur Kostendeckung einleiten müssen.

In seiner Stellungnahme vom 25.2.1999 hat das Umweltministerium erklärt, daß es zwar die Notwendigkeit einer Gebührenerhöhung gesehen, diese aber mit Rücksicht auf die mögliche Übernahme des Betriebs der Landessammelstelle durch ein privates Unternehmen nicht realisiert habe, zumal in diesem Zusammenhang das Ziel verfolgt worden sei, mit dem Unternehmen zu einer kurzfristig tragfähigen Lösung zu kommen.

Es kann dahingestellt sein, ob eine rechtzeitige Gebührenerhöhung eine Übernahme des Betriebs durch das Unternehmen behindert oder – was wahrscheinlicher ist, weil das Unternehmen Hauptzulieferer der LSSSt war – sogar begünstigt hätte. In jedem Fall können die Verhandlungen mit dem Unternehmen – schon wegen des Risikos ihres Scheiterns – die Jahre andauernde Untätigkeit und die damit verbundene finanzielle Belastung des Landes nicht rechtfertigen.

#### *Konzeptionsloses Vorgehen beim Betrieb und bei der Schließung der LSSSt*

Im Juli 1990 gelangte das damals für den Betrieb der LSSSt zuständige Landesamt für Immissionsschutz (NLIS) aufgrund neuer Zahlen über den Umfang der zur Ablieferung anstehenden Abfallmenge zu der Einschätzung, daß die Lagerkapazität der LSSSt im Laufe des Jahres 1993 erschöpft sein würde. Dabei ging das NLIS davon aus, daß in den vorhandenen fünf Gebäuden eine Einlagerung von rd. 1.900 Fässern zu ebener Erde möglich sei. Von der Inbetriebnahme der LSSSt im September 1981 bis Ende 1989 waren 681 Fässer abgeliefert und eingelagert worden. Demgegenüber wurde für die kommenden sechs Jahre eine Ablieferung von insgesamt etwa 1.800 Fässern prognostiziert.

Auf dem Betriebsgelände eines Unternehmens, zu dessen geschäftlichem Aufgabebereich es gehört, radioaktive Reststoffe und Abfälle aus Medizin, Forschung und Industrie zurückzunehmen und zu konditionieren, und das Hauptzulieferer der LSSSt war, lagerten zu diesem Zeitpunkt Abfälle, die nach Angaben des Unternehmens etwa 1.485 Fässer füllen würden. Weder diese Zahlen noch die mehrfachen Hinweise und Vorschläge des NLIS, angesichts des zu erwartenden zusätzlichen Lagerbedarfs die bestehende LSSSt um eine zusätzliche Halle zu erweitern, veranlaßten das Umweltministerium in der Folgezeit zu entsprechenden Maßnahmen. In einer Antwort der Landesregierung vom 25.6.1993 gab das Umweltministerium vielmehr an, daß „die vorhandene Kapazität ... bis voraussichtlich Ende des Jahrzehnts ausreichend“ wäre. Zur Begründung führte das Ministerium aus, daß die Schätzungen aufgrund plausibler Mitteilungen des Hauptablieferers zur Ausschöpfung der derzeitigen Kapazität hätten korrigiert werden müssen. Erste Betriebserfahrungen sowie die mittelfristige Auftragslage bei der Konditionierung radioaktiver Abfälle aus der – rückläufigen – Verwendung längerlebiger radioaktiver Stoffe erlaubten nun präzisere Aussagen zu dem Abfallaufkommen, das in der LSSSt zu lagern wäre.

Am 30.12.1994/12.1.1995 schlossen das Land Niedersachsen, vertreten durch das Umweltministerium, und der Flecken Steyerberg eine Verwaltungsvereinbarung, in der sich das Land verpflichtete, die derzeitige Kapazität der LSSSt von 1.900 Stellplätzen bis zur Beendigung des Betriebs nicht zu erhöhen und den Umfang der bestehenden Genehmigung nicht zu erweitern. Der Flecken Steyerberg nahm daraufhin vereinbarungsgemäß seine Widersprüche zurück, die er gegen die erteilten Genehmigungen, Erlaubnisse und Zustimmungserklärungen für die LSSSt eingelegt hatte.

Zum selben Zeitpunkt – in der LSSSt lagerten zwischenzeitlich 1.153 Fässer – nahm das Umweltministerium mit dem Hauptablieferer Verhandlungen mit dem Ziel auf, diesem Unternehmen die Betriebsführung über die LSSSt im Wege der Beauftragung



nach § 9 a Abs. 3 Satz 2 Atomgesetz zu übertragen. Ausgehend von den damaligen Überlegungen des neu gegründeten und nunmehr für die LSSSt zuständigen Niedersächsischen Landesamts für Ökologie (NLÖ), daß unter Einbeziehung der bislang nicht genutzten Kellergeschosse insgesamt etwa 2.600 Fässer in der LSSSt eingelagert werden könnten, und unter Berücksichtigung der aktuellen Einlagerungsmenge teilte das Umweltministerium dem Unternehmen anläßlich einer Besprechung am 6.6.1996 mit, daß „derzeit noch eine freie Kapazität von 1.300 Fässern“ vorhanden sei. Bauliche Änderungen für eine Nutzung der Kellerräume hielt das Unternehmen nicht für erforderlich, und von beiden Seiten wurde „eine Erörterung der durch die Verwaltungsvereinbarung mit dem Flecken Steyerberg bezüglich der begrenzten Lagerkapazität der LSSSt ausgelösten Fragen z. Z. nicht für erforderlich gehalten“. Das Unternehmen wies in diesem Zusammenhang auf seine Absicht hin, in den nächsten Jahren rd. 350 Fässer jährlich an die LSSSt abzuliefern, und begründete diese höhere Ablieferungsmenge mit einem demnächst abzuarbeitenden Lagerrückstand von Abfällen aus Forschungseinrichtungen.

Im weiteren Verlauf wies das Umweltministerium in seinem Schreiben vom 14.4.1997 das Unternehmen, das inzwischen bereits eine Genehmigung zum Betrieb der LSSSt erhalten hatte, darauf hin, daß von einer maximalen Lagerkapazität von 1.900 Stellplätzen auszugehen sei und auf einen Stellplatz durchschnittlich 2,5 Abfallfässer entfielen, so daß gegen die Auffassung des Unternehmens, bei optimaler Ausnutzung der in Steyerberg zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten sei die Möglichkeit zur Einlagerung weiterer 1.500 bis 1.600 Stück 200 l-Fässer realistisch, keine Bedenken bestünden. Zum Abschluß eines Betriebsführungsvertrags ist es in der Folgezeit gleichwohl nicht gekommen.

Im Juli 1997 kündigte der Bund gegenüber den Ländern seine Absicht an, den Kostenbeitrag für die Endlagerung von radioaktivem Abfall pro Kubikmeter Abfallgebinderolumen auf 25.000 DM zu erhöhen, und bat gleichzeitig darum, diesen erhöhten Betrag spätestens ab dem 1.2.1998 zu erheben. Der in der Gebühr für ein 200 l-Faß (2.400 DM) enthaltene Endlagerkostenanteil von 1.000 DM stieg damit auf 5.000 DM. Das als Hauptablieferer dieser Abfälle geltende Unternehmen meldete daraufhin unter Hinweis auf die anstehende Erhöhung mit Schreiben vom 23.12.1997 beim NLÖ 3.500 Fässer zur Ablieferung an die LSSSt an. Insgesamt 100 der angeordneten Fässer wurden in den Monaten Januar und Februar 1998 eingelagert; anschließend teilte das NLÖ dem Umweltministerium mit, daß die Lagerkapazität der LSSSt zum 1.3.1998 erschöpft und eine weitere Einlagerung nicht mehr möglich sei. Zum Zeitpunkt der Schließung befanden sich in der LSSSt insgesamt 1.485 Fässer.

Das Vorgehen des Umweltministeriums läßt nicht erkennen, daß dem Betrieb der LSSSt eine Konzeption zugrunde lag. Obwohl bereits bis Mitte 1990 Abfallmengen angefallen waren, die im Falle ihrer Konditionierung und Einlagerung die Lagerkapazität der LSSSt überschritten hätten, hat das Umweltministerium nichts unternommen, um zu gegebener Zeit über die erforderlichen zusätzlichen Lagerflächen verfügen zu können. Es hat vielmehr zunächst die weitere Entwicklung hingenommen und sich im weiteren Verlauf durch unterschiedliche Betrachtungsweisen über die vorhandenen Lagermöglichkeiten in Widerspruch zu vorangegangenen Aussagen bzw. Vorgehensweisen gesetzt.

Der in diesem Zusammenhang mit dem Flecken Steyerberg geschlossene Vergleich war darüber hinaus aus Sicht des LRH sowohl unzweckmäßig als auch unwirtschaftlich und hätte somit gemäß § 58 LHO nicht geschlossen werden dürfen. Dafür, daß die von der Gemeinde angegriffenen Genehmigungen und Erlaubnisse einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten würden, gab es keine Anhaltspunkte. Andererseits konnten nun die möglichen Lagerkapazitäten nicht mehr ausgeschöpft werden. Zugleich engte sich das Umweltministerium in Anbetracht der dem Land verbleibenden Verpflichtung, eine Landessammelstelle zu betreiben, in unvertretbarer Weise in seinen Handlungsmöglichkeiten ein. Das Umweltministerium hat dadurch eine baldige Schließung der LSSSt in Kauf genommen, ohne aber sicherzustellen, daß eine

Nachfolgeeinrichtung zur Verfügung stand, oder zumindest ein Konzept für die Zwischenlagerung künftig anfallender radioaktiver Abfälle entwickelt zu haben.

*Die „Annahme“ der nicht existenten 3.400 Fässer*

Die übrigen 3.400 „Fässer“, die das Unternehmen zur Ablieferung angemeldet hatte, gab es nicht. Die radioaktiven Abfälle waren vielmehr noch nicht konditioniert und lagerten in etwa 10.000 Gebinden auf dem Betriebsgelände des Unternehmens. Das Umweltministerium wußte dies. In dem nach dem Ablieferungsverlangen der Firma einsetzenden Schriftverkehr zwischen dem Umweltministerium und dem Unternehmen wurde gleichwohl stets der Begriff „Fässer“ verwendet. Da die Annahme unkonditionierter Abfälle nicht zulässig und im übrigen die Lagerung einer derart großen Zahl von Fässern in der LSSst auch gar nicht möglich war, meinte das Umweltministerium, das Problem dadurch lösen zu können, daß es die Abfälle zwar auf dem Firmengelände beließ, gleichwohl aber das Unternehmen so behandelte, als seien die Fässer vom Land übernommen worden. Diese fingierte Übergabe der Fässer bestätigte das Umweltministerium dem Unternehmen mit Schreiben vom 14.1.1998, ohne daß sich bis zu diesem Zeitpunkt das Ministerium oder Bedienstete des nachgeordneten Bereichs von der Richtigkeit der Angaben des Unternehmens überzeugt hatten. Zuvor hatte das Unternehmen auf Wunsch des Umweltministeriums – ebenfalls schriftlich – zugesichert, die „Fässer“ so vorzubereiten, daß sie den zu einem späteren Zeitpunkt geltenden Einlagerungsbedingungen eines Endlagers entsprechen würden, den Transport der „Fässer“ vom Firmengelände zum Bundesendlager durchzuführen und keinerlei Kostenerstattungsansprüche gegenüber dem Land geltend zu machen.

Mit Schreiben vom 16.1.1998 teilte das Unternehmen dem NLÖ weiterhin mit, daß die „Fässer“ konditioniert seien. Noch im Januar 1998 sollte nach Aussage des Unternehmens darüber hinaus eine Dokumentation der in den 3.400 „Fässern“ vorhandenen radioaktiven Abfälle erstellt werden und auf Datenträgern und in Papierform zur Verfügung stehen. Nach Angaben des NLÖ lagen verwertbare Daten hingegen erst ab dem 14.7.1998 vor.

Der LRH hält es für nicht hinnehmbar, daß Landesbedienstete im Zusammenwirken mit dem Unternehmen zumindest für Außenstehende den Anschein erweckten, es handele sich tatsächlich um Fässer. Zudem beanstandet der LRH, daß sich das Land nicht veranlaßt sah, die Angaben des Unternehmens zu überprüfen und, soweit das Unternehmen wahrheitswidrige Angaben gemacht hatte, diese richtigzustellen. Nach Auffassung des LRH war das Umweltministerium im übrigen nicht verpflichtet, nicht konditionierte Abfälle anzunehmen. § 85 Strahlenschutzverordnung eröffnet die Möglichkeit, die Art der Behandlung radioaktiver Abfälle vor deren Anlieferung anzuordnen, und von dieser Möglichkeit hat das Land Niedersachsen durch die Vorschriften der Benutzungsordnung der LSSst Gebrauch gemacht. Eine entsprechende Konkretisierung findet sich im übrigen in der dem Unternehmen erteilten, bestandskräftigen Umgangsgenehmigung vom 29.12.1993, ausweislich derer Abfälle vor der Abgabe nach einem bestimmten technischen Verfahren zu konditionieren sind.

Das Umweltministerium hat in seiner Stellungnahme vom 24.2.1999 darauf hingewiesen, daß alle Reststoffe und Abfälle bei Ankunft, Lagerung, Verarbeitung und anschließender Zwischenlagerung in einem besonderen Verfahren beim Unternehmen dokumentiert würden. Dadurch sei die jederzeitige Nachvollziehbarkeit gegeben. Der LRH bezweifelt nicht die Möglichkeit einer nachträglichen Überprüfung. Gegenstand seiner Kritik ist vielmehr das Verhalten des Umweltministeriums zum Zeitpunkt bzw. im Vorfeld seiner damaligen Entscheidungen. Diesen Entscheidungen ist eine konkrete Überprüfung der Mengenangaben des Unternehmens an Ort und Stelle und aufgrund einer Dokumentation nicht vorausgegangen. Es sollen nach Angaben des Umweltministeriums die von dem Unternehmen genannten Zahlen lediglich auf Plausibilität überprüft worden sein. Dies reichte jedoch selbst dann nicht, wenn – was nach Landesrecht nicht zulässig war – nur die Übergabe von Rohabfällen gewollt war. Denn auch in diesem Fall hätten die Rohabfälle im Zusammenhang mit der vermeint-

lichen Annahme konkretisiert werden müssen. Daran mangelt es hier. Im übrigen deutet nichts darauf hin, daß lediglich Rohabfall angenommen werden und die endgültige Abrechnung erst nach Konditionierung erfolgen sollte.

#### *Rechtswidrigkeit des Gebührenbescheids*

Auf Anordnung des Umweltministeriums setzte das NLÖ mit Bescheid vom 19.1.1998, in dem als Rechtsgrundlage die „Gebührenordnung für die Übernahme schwach radioaktiver Abfälle durch die Landessammelstelle Steyerberg“ angegeben war, eine Gebühr für die Ablieferung der 3.400 „Fässer“ in Höhe von 3.400.000 DM fest. Dieser Betrag umfaßte damit lediglich die Endlagerkostenpauschale, die der Bund bis zum 31.1.1998 mit 1.000 DM pro Faß berechnet und die das Land an den Bund abzuführen hatte. Gegenüber der ab 1.2.1998 geltenden Pauschale war sie um insgesamt 13.600.000 DM (3.400 Fässer à 4.000 DM) geringer.

In der zitierten Gebührenordnung ist ein Gebührentatbestand, der bei Ablieferung von unkonditionierten Abfällen die Einziehung nur des Bundesanteils vorsieht, hingegen nicht enthalten. Die Gebührenordnung stellt vielmehr ausschließlich auf die Ablieferung konditionierter Fässer ab. Für deren Einlagerung ist eine Gebühr in Höhe von 2.400 DM pro Faß vorgeschrieben.

Die Gebührenordnung hätte somit nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden dürfen. Das Umweltministerium hat zwischenzeitlich vorgetragen, daß hier von der durch das Verwaltungskostengesetz eröffneten Möglichkeit, von der Gebühr aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses zu befreien oder sie zu ermäßigen, Gebrauch gemacht wurde, weil das Unternehmen den Aufwand für Lagerung und Transport zu einem Bundesendlager zu tragen habe. Abgesehen davon, daß sich in den Vorgängen keine Anhaltspunkte für Billigkeits- oder Ermessensentscheidungen aufgrund des Verwaltungskostengesetzes finden, ist diese Einlassung schon deshalb nicht erheblich, weil eine Gebührenbefreiung bzw. -ermäßigung das Vorliegen eines Gebührentatbestands vorausgesetzt hätte, und gerade daran fehlt es hier.

#### *Widersprüchlichkeit der atomrechtlichen Anordnung*

Mit Bescheid vom 16.1.1998, d. h. nachdem das Umweltministerium eine Ablieferung der unkonditionierten Abfälle bestätigt hatte, verpflichtete das auf Weisung des Umweltministeriums handelnde Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Braunschweig das Unternehmen gemäß § 19 Abs. 3 Atomgesetz u. a. dazu, die Fässer weiterhin auf dem Betriebsgelände zu lagern und sicherzustellen, daß die Abfälle in einen Zustand gebracht würden, der zum Zeitpunkt der Einlagerung in einem Bundesendlager den dann gültigen Endlagerungsbedingungen entspreche. Die „im Eigentum des Landes“ stehenden Abfallgebilde seien an ein Bundesendlager abzuführen. Diese Anordnung erging kostenfrei.

Das Umweltministerium hat hier widersprüchlich gehandelt. § 19 Abs. 3 Atomgesetz findet nur dann Anwendung, wenn der Besitzer der Abfälle noch atomrechtlich verpflichtet ist und daher Adressat einer derartigen aufsichtsbehördlichen Anordnung sein kann. Wenn nach Auffassung des Umweltministeriums – deren Richtigkeit unterstellt – das Unternehmen seine Ablieferungspflicht ordnungsgemäß erfüllt hatte, war das Land für die ordnungsgemäße Lagerung und weitere Behandlung der Abfälle verantwortlich. Das Unternehmen konnte nicht einerseits – d. h. in gebührenrechtlicher Hinsicht – so behandelt werden, als habe es seine Ablieferungspflicht im Einklang mit den Vorschriften erfüllt, und andererseits als jemand betrachtet werden, der trotz Ablieferung des Abfalls an die LSSSt und Übertragung des Eigentums auf das Land atomrechtlich weiterhin für die ordnungsgemäße Lagerung verantwortlich ist. Zudem war durch die vermeintliche Ablieferung an das Land weder ein rechtswidriger Zustand beim Unternehmen entstanden, noch hatte sich, weil hinsichtlich des Lagerungsorts keine Änderung eingetreten war, eine Gefahrenlage auf dem Grundstück entwickelt.

Aus welchen Gründen für die Anordnung keine Gebühr erhoben wurde, hat das Umweltministerium bisher nicht überzeugend dargelegt.

*Nichtberücksichtigung von Sachverständigenkosten*

Dem Unternehmen ist bei der Genehmigung des Prüffolgeplans aufgegeben worden, im Rahmen der Konditionierung der radioaktiven Abfälle einen sachverständigen Mitarbeiter des NLÖ hinzuzuziehen. Die bis zum Zeitpunkt der Prüfung angefallenen Personal- und Sachkosten aus dieser Sachverständigentätigkeit waren weder bei der Kostenaufstellung für die LSSSt berücksichtigt, noch gegenüber dem anliefernden Unternehmen geltend gemacht worden.

Der LRH hat bemängelt, daß für diese Tätigkeit des NLÖ Einnahmen nicht erhoben wurden. Mittlerweile hat das Umweltministerium zugesagt, die künftig entstehenden Kosten gegenüber dem anliefernden Unternehmen geltend zu machen und zu prüfen, in welchem Umfang die Dienstleistungen noch rückwirkend abgerechnet werden können.

*Unklare Situation hinsichtlich des künftigen Umgangs des Landes mit radioaktiven Abfällen*

Mit Runderlaß vom 11.3.1998 hat das Umweltministerium allen Dienststellen der Gewerbeaufsichtsverwaltung und der Bergverwaltung aufgegeben, gegenüber Inhabern von Genehmigungen zum Umgang mit radioaktiven Stoffen anzuordnen, daß sie die radioaktiven Abfälle bis auf weiteres an das als Hauptablieferer geltende Unternehmen abzugeben hätten. Das Ministerium hat in diesem Zusammenhang ferner darauf hingewiesen, daß dieses Unternehmen berechtigt sei, radioaktive Abfälle an ein Bundesendlager abzuliefern und im Blick darauf die angenommenen Abfälle bis zur Ablieferung zwischenzulagern habe. Vor diesem Hintergrund hat das Land bislang nicht die Notwendigkeit gesehen, eine neue Sammelstelle einzurichten.

Nicht zuletzt wegen der aktuellen Entwicklung in der Frage des Endlagerprojekts „Schacht Konrad“ hält der LRH es jedoch für geboten, die jetzige Haltung des Landes aufzugeben und den gesetzlich normierten Anforderungen künftig verstärkt Rechnung zu tragen. Die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle in einer Landes-sammelstelle ist den Ländern als hoheitliche Aufgabe zugewiesen und soll nach der Systematik der einschlägigen Vorschriften die Regel darstellen. Mit dem jetzigen Vorgehen wird die staatliche Zwischenlagerung umgangen und das bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt. Darüber hinaus trägt gegenwärtig das Unternehmen das volle Kostenrisiko für künftig angenommene Abfälle hinsichtlich der ungewissen Dauer der Zwischenlagerung und der Einhaltung der gegenwärtig noch offenen Anlieferungsbedingungen einer noch nicht in Betrieb genommenen Anlage des Bundes zur Endlagerung radioaktiver Abfälle. Für das Land besteht damit die nicht kalkulierbare und nicht beeinflussbare Gefahr, die Abfälle ohne Kostenersatz in die Verantwortung übernehmen zu müssen, wenn das private Unternehmen dieses Kostenrisiko nicht mehr tragen können sollte.

Der LRH begrüßt deshalb die in der Stellungnahme des Umweltministeriums vom 24.2.1999 geäußerte Absicht, die niedersächsischen Strukturen für die Entsorgung schwach radioaktiver Abfälle durch eine Arbeitsgruppe überprüfen zu lassen. Dabei soll auch der Frage nachgegangen werden, ob es in Niedersachsen bei den bisherigen Strukturen bleiben könne, oder ob es im Lichte der atomrechtlichen Regelungen geboten sei, einer unmittelbaren staatlichen Wahrnehmung dieser Aufgaben größeres Gewicht zu geben.

Die Erörterungen mit dem Umweltministerium sind noch nicht abgeschlossen.

**29. Gründung einer Altlastensicherungsgesellschaft**

Kapitel 15 40

*Das Land hat zum Zweck der Altlastensicherung eine GmbH gegründet, ohne die Wirtschaftlichkeit der Organisationsprivatisierung geprüft zu haben.*

*Allgemeines*

Das Land sieht sich rechtlich verpflichtet, Sicherungsmaßnahmen an der Altlast Sonderabfalldeponie Münnehagen zu ergreifen und die Kosten hierfür zu übernehmen. Wegen langdauernder Entscheidungsprozesse forderte der Landtag die Landesregierung mit seiner Entschließung vom 16.10.1996 auf (Drs. 13/2316), die Sicherung der Deponie effizienter zu gestalten und ggf. staatliche Aufgaben auf Dritte zu übertragen, „wenn dadurch eine effektivere und qualitativ bessere Abwicklung des Projektes erreicht werden kann“.

*Gründung einer Altlastensicherungsgesellschaft*

Im September 1997 beschloß die Landesregierung Sicherungsmaßnahmen zur Sanierung der Deponie (Einkapselung des Geländes durch Dichtwände, Oberflächenabdeckung sowie Einrichtung eines Überwachungssystems). Nach Abschluß der Sanierung im Jahre 2002 sollen sich die Betriebskosten des Landes für die derzeitigen provisorischen Sicherungsvorkehrungen von jährlich rd. 10 Millionen DM auf etwa 1,7 Millionen DM pro Jahr reduzieren.

Zur technischen und organisatorischen Abwicklung des Projekts wurde im Dezember 1997 die Altlastensicherungsgesellschaft mbH (ASG) mit Sitz in Wiedensahl gegründet. Alleingesellschafterin ist die landeseigene Niedersächsische Sonderabfalldeponie Hoheneggelsen GmbH.

Durch Geschäftsbesorgungsvertrag übertrug die Bezirksregierung Hannover – unbeschadet ihrer hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse – der ASG die Planung und Umsetzung der Sicherungsmaßnahmen. Die ASG hat Anspruch auf Ersatz der ihr aus der Geschäftsbesorgung entstehenden Aufwendungen. Sie erhält vom Land in den Jahren 1998 bis 2001 Aufwendersersatz in Höhe von rd. 107 Millionen DM für Sicherungsmaßnahmen (rd. 73 Millionen DM), Betriebskosten (27 Millionen DM) sowie Personalkosten (7 Millionen DM).

Die Gesellschaft hat ihre Arbeit im Jahr 1998 aufgenommen. Sie beschäftigt u. a. zwölf Landesbedienstete, die bislang bei der Bezirksregierung und anderen Behörden für die Sonderabfalldeponie zuständig waren.

Das Land hat die Organisationsprivatisierung wiederholt mit dem LRH erörtert, ihre Wirtschaftlichkeit jedoch trotz mehrfacher Auskunftersuchen nicht im einzelnen dargelegt. Das Umweltministerium und das Finanzministerium vertreten die Auffassung, daß die Übertragung der Aufgaben auf eine private Gesellschaft am wirtschaftlichsten und äußerst effektiv sei. Nur hierdurch seien zielgenaues Kostencontrolling und zentrale Aufgabenerledigung vor Ort möglich. Die schnellstmögliche Sicherung der Altlast erfordere zudem die Einbeziehung externen kaufmännischen Sachverständigen sowie unternehmerisches Management. Dies rechtfertige den eingeschlagenen Weg auch finanziell, weil im Jahr rd. 10 Millionen DM Betriebskosten vornehmlich für provisorische Sicherungsarbeiten anfielen; sie würden nach einem raschen Eingreifen wesentlich sinken.

*Würdigung*

Gemäß §§ 7 und 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO und auch nach der Landtagsentschließung vom Herbst 1996 waren vor Gründung und Beauftragung der ASG nähere Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Organisationsprivatisierung geboten, die nicht durch nur pauschale Hinweise auf allgemeine Vorteile privatrechtlicher Unternehmen ersetzt werden können.

Das Finanzministerium und das Umweltministerium hätten Kosten und Effektivität der Altlastensanierung durch einen Vergleich zwischen

- behördlichen Organisationsformen unter Einbeziehung einer aufgabenspezifischen Projektorganisation,
- Organisationsprivatisierung und
- einer Vergabe an Dritte

ermitteln müssen. Geeignete Prüfungsinstrumente sind hier die Nutzwertanalyse sowie die Kosten-Nutzen-Analyse.

In bezug auf die Gründung einer mittelbar vom Land gehaltenen Kapitalgesellschaft hätte berücksichtigt werden müssen, daß

- schon die rechtsformbedingten Aufwendungen die Aufgabenerledigung verteuern können,
- auch Leistungen aus Geschäftsbesorgung grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig und damit für öffentliche Auftraggeber zumindest hinsichtlich der Personalgestellung mit Zusatzkosten verbunden sind,
- die Mitarbeiterrekrutierung der ASG aus dem Bestand des Verwaltungsfachpersonals nach allen Erfahrungen zu Personalkostenerhöhungen führt,
- kein Vorteil beim Baukostenrisiko entsteht; denn das Risiko wird weder satzungsnach vertragsgemäß von der ASG übernommen.

Der LRH hat erhebliche Zweifel, ob das Land mit Gründung und Beauftragung der ASG die wirtschaftlichste Lösung zur Durchführung der Altlastensanierung gewählt hat.

### 30. Finanzierung der Altlastensicherung über die Niedersächsische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH

Kapitel 15 40

*Trotz eines entgegenstehenden Landtagsbeschlusses aus dem Jahr 1992 überträgt das Finanzministerium der Niedersächsischen Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH weiterhin Finanzierungsaufgaben.*

Auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags hat die Altlastensicherungsgesellschaft mbH (ASG) vom Land die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an der Altlast Sonderabfalldeponie Münchehagen übernommen (vgl. Abschnitt V, Nr. 29 „Gründung einer Altlastensicherungsgesellschaft“). Das Land hat sich verpflichtet, der ASG in den Jahren 1998 bis 2001 rd. 107 Millionen DM Aufwundersatz zu zahlen.

Dem Land stehen zur Finanzierung in den genannten Jahren nur rd. 59 Millionen DM Einnahmen aus dem Aufkommen der Wasserentnahmegebühr zur Verfügung. Die darüber hinaus erforderlichen Mittel sollen über die Niedersächsische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH (NFG) beschafft werden. Dadurch werden in den vier Investitionsjahren nach der Kabinettsvorlage des Umweltministeriums zur Gründung der ASG vom 25.8.1997 voraussichtlich rd. 8 Millionen DM Zinsen fällig, die ebenfalls von der NFG finanziert werden sollen. Die Gesellschaft hat somit insgesamt 56 Millionen DM Kreditmittel zu beschaffen und dem Land zur Verfügung zu stellen. Sie sollen in den Jahren 2002 bis 2011 zurückgeführt werden. Die Kreditkosten trägt das Land.

Nach den Entscheidungen der Landesregierung vom September 1997 über die Modalitäten der Altlastensicherung ist dieser Finanzierungsweg gewählt worden, weil „eine andere Lösung in Anbetracht der schwierigen finanziellen Situation des Landes gegenwärtig nicht zu realisieren“ sei.

Dem LRH ist nicht ersichtlich, warum eine Finanzierung der Maßnahmen durch unmittelbare Landeskredite nicht möglich, sondern statt dessen die Zwischenschaltung der NFG – bei im Ergebnis gleicher Kreditbelastung – angezeigt sein soll. Die Existenz der Gesellschaft verursacht Personal-, Sach- und Jahresabschlußprüfungskosten, die vom Land getragen werden.

Der LRH hat bereits in der Denkschrift zum Hj. 1990 seine Bedenken zur Finanzierung von Landesaufgaben durch die NFG geäußert. Sie bestehen fort. Unverändert führt dieses Vorgehen zu einer verdeckten Verschuldung des Landes und zur Verfälschung der Kreditaufnahmeobergrenze. Vor allem aber verursacht die NFG Mehrkosten, die in voller Höhe eingespart werden können.

Deshalb hat der Landtag am 9.9.1992 beschlossen, „das Finanzministerium sollte zur Ausgabeneinsparung der Gesellschaft künftig keine Finanzierungsaufgaben mehr übertragen“ (Drs. 12/3611, Nr. 55). Der LRH hat das Finanzministerium zum wiederholten Mal daran erinnert.

Zwar sind seitdem mit Wissen des Haushaltsgesetzgebers der NFG weitere Finanzierungsaufgaben übertragen worden (im Zusammenhang mit der EXPO sowie zugunsten der Oper Hannover). Das Ministerium folgert daraus offenbar, der Landtag halte an seinem Beschluß nicht mehr fest oder lasse beliebig viele Ausnahmen zu. Dies trifft jedoch nicht zu. Trotz der akzeptierten Ausnahmen hat der Landtag nicht zu erkennen gegeben, daß er von seinem Beschluß abgerückt sei.

Im Interesse einer auf den Grundsätzen der Vollständigkeit und Wahrheit des Haushaltsplans beruhenden transparenten Haushaltswirtschaft und wegen des nach § 7 LHO zu beachtenden Gebots, wirtschaftlich und sparsam zu handeln, muß auf eine Finanzierung der Altlastensicherung durch die NFG verzichtet werden.

**Umweltministerium, Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales**  
 Einzelpläne 15 und 05

**31. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung in der Gewerbeaufsichtsverwaltung**

Kapitel 15 06

*Die Gewerbeaufsichtsverwaltung könnte ihre Aufgaben wirtschaftlicher erfüllen. Der LRH hat vorgeschlagen, die Dienst- und Fachaufsicht beim Umweltministerium zusammenzuführen, die Organisationsstrukturen weiter zu straffen, bei den Gewerbeaufsichtsämtern für die Überwachungsaufgaben vermehrt Aufsichtsbeamte des mittleren Dienstes einzusetzen und den Außendienst zu verstärken. Außerdem hat er verschiedene Änderungen in der Ablauforganisation, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und Verbesserungen beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik angeregt. Der LRH hält eine Einsparung von rd. 30 Stellen für möglich und hat ein Konzept für die Ermittlung und Fortschreibung des Stellenbedarfs erarbeitet.*

*Überblick*

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung besteht aus

- dem Umweltministerium als oberster Dienstaufsichtsbehörde und oberster Fachaufsichtsbehörde für die den Immissionsschutz und die Abfallwirtschaft betreffenden Aufgaben der Gewerbeaufsichtsverwaltung,
- dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales als oberster Fachaufsichtsbehörde für die den Arbeitsschutz betreffenden Aufgaben der Gewerbeaufsichtsverwaltung,
- den für die mittelinstantlichen Aufgaben der Gewerbeaufsichtsverwaltung zuständigen Bezirksregierungen sowie
- zehn Gewerbeaufsichtsämtern mit Standorten in Braunschweig, Celle, Cuxhaven, Emden, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg und Osnabrück.

Die wesentlichen Aufgaben der Gewerbeaufsichtsverwaltung liegen in der Überwachung

- des Betrieblichen Arbeitsschutzes zur Vermeidung von Gesundheitsgefahren beim Umgang mit Gefahrstoffen und von Unfallgefahren bei der Verwendung von Maschinen und sonstigen technischen Geräten im Arbeitsleben,
- des Sozialen Arbeitsschutzes zur Sicherstellung der gesetzlichen Regelungen über Arbeitszeiten, Ruhezeiten und Ruhepausen sowie der Schutzbestimmungen für besonders schutzbedürftige Personengruppen (z. B. Mütter, Frauen, Jugendliche und Heimarbeiter),
- des Technischen Öffentlichkeitsschutzes zur Einhaltung der technischen Anforderungen
  - zur Gerätesicherheit, besonders bei „überwachungsbedürftigen Anlagen“,
  - im Sprengstoffwesen (explosionsgefährliche Stoffe),
  - bei Anwendung der Gentechnik,
  - bei Gefahrguttransporten sowie
  - beim Strahlenschutz,
- des betrieblichen oder anlagenbezogenen Umweltschutzes nach den Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes sowie der dazu erlassenen Ausführungsverordnungen zur Durchsetzung der erforderlichen Maßnahmen
  - zur Luftreinhaltung und



- zur Vermeidung oder Minderung von Geräuschen, Erschütterungen und
  - nichtionisierender Strahlung,
- von Vorschriften im Bereich der Kreislaufwirtschaft/Abfallbeseitigung, soweit der Gewerbeaufsichtsverwaltung abfallrechtliche bzw. -wirtschaftliche Zuständigkeiten zugewiesen sind.

Die Überwachungsaufgaben haben überwiegend präventiven und in geringerem Umfang auch repressiven Charakter. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Beratung von Betrieben und Unternehmen mit Blick auf die von ihnen zu beachtenden Vorschriften der Gewerbeordnung, des Arbeitsschutzgesetzes, des Bundesimmissionsschutzgesetzes und seiner Ausführungsverordnungen sowie weiterer Spezialgesetze in den Bereichen Arbeitsschutz, Umweltschutz und Abfallwirtschaft.

Für die Durchführung der Aufgaben waren im Haushaltsplan 1997/98 (Kapitel 15 06) insgesamt 595 Stellen (ohne Stellen für Arbeiter und beamtete Hilfskräfte) ausgewiesen. Davon entfielen auf

- die Bezirksregierungen:           28 Planstellen für Beamte,  
  5 Stellen für technische Angestellte,
- die Gewerbeaufsichtsämter:   424 Planstellen für Beamte,  
  16 Stellen für technische Angestellte und  
  122 Stellen für Verwaltungsangestellte,  
  davon 61 im Schreibdienst.

Damit war die Anzahl der Stellen im Vergleich zu 1988 (443) um insgesamt 152 gestiegen. Der vom LRH bei den Gewerbeaufsichtsämtern ermittelte Arbeitskräfteeinsatz entsprach 1997 der Kapazität von rd. 522 Vollzeitkräften. Bei den Bezirksregierungen entsprach der Arbeitskräfteeinsatz (einschließlich der Dienstkräfte, deren Stellen im Kapitel 03 05 ausgewiesen werden) der Kapazität von rd. 40 Vollzeitkräften.

Die Ausgaben der Gewerbeaufsichtsverwaltung (Kapitel 15 06) beliefen sich 1997 auf rd. 53,4 Millionen DM. Die Summe der Kosten hat der LRH auf der Grundlage des ihm mitgeteilten Arbeitskräfteeinsatzes nach den Durchschnittssätzen des Finanzministeriums in Höhe von rd. 74,2 Millionen DM ermittelt. Dem standen 1997 Einnahmen in Höhe von 12,8 Millionen DM gegenüber. Der Kostendeckungsgrad lag somit bei rd. 17 v. H.

#### *Prognose zur künftigen Aufgabenentwicklung*

Der Aufgabenbestand wird sich nach Einschätzung des LRH nicht in dem Umfang entwickeln, wie es in den vergangenen zehn Jahren der Fall war. Die Finanznot der „öffentlichen Hand“ hat inzwischen eine Abkehr von dem Anspruch an eine in Beratung und Überwachung „lückenlose“ Gewerbeaufsicht bewirkt, den bislang die Interessenvertreter sowohl des Arbeitsschutzes als auch des Immissionsschutzes und die Gewerbeaufsichtsverwaltung selbst bei ihren Hinweisen zu Vollzugs- und Personaldefiziten zugrunde gelegt haben. Die Gewerbeaufsichtsverwaltung ordnet deshalb ihre Aufgaben neu. Ihre Zukunft wird sich an den Entwicklungen betrieblicher Eigenverantwortung, an den Notwendigkeiten der Verwaltungsreform, aber auch an dem Schutzanspruch der Allgemeinheit gegen neue und neu erkannte Gefährdungen sowie an Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft orientieren.

Dabei sind insbesondere die Auswirkungen der sogenannten EG-Öko-Audit-Verordnung zu berücksichtigen, die darauf abzielt, die Unternehmen anzuleiten, ihren betrieblichen Umweltschutz in eigener Verantwortung und unter eigener Kontrolle kontinuierlich zu verbessern. Die Landesregierung hat als Anreiz zur Teilnahme am Öko-Audit durch Runderlaß des Umweltministeriums vom 2.4.1998 „Vollzugserleichterungen“ gewährt für Betriebe, die sich am Öko-Audit-System beteiligen.

Der LRH geht nicht davon aus, daß kurzfristig entscheidende Arbeitserleichterungen für die Gewerbeaufsichtsverwaltung erreicht werden. Längerfristig rechnet er jedoch mit einer Erweiterung des Teilnehmerkreises beim Öko-Audit, die den Arbeitsumfang der Gewerbeaufsichtsverwaltung verringern kann.

#### *Aufbauorganisation*

Der LRH hat sich nachdrücklich dafür ausgesprochen, die ministerielle Dienst- und Fachaufsicht beim Umweltministerium zusammenzufassen. Er hat seine Empfehlung durch das Ergebnis einer Nutzwertanalyse belegt, die die Vor- und Nachteile einer Zusammenführung im einzelnen bewertet. Der LRH schließt sich damit der Auffassung des Kabinettsausschusses Verwaltungsreform an, der bereits am 18.10.1995 beschlossen hatte:

„Der Kabinettsausschuß ist der Überzeugung, daß die Zusammenführung der Dienst- und Fachaufsicht über die Gewerbeaufsichtsverwaltung in einem Ressort die beste Lösung ist. Spätestens sollte darüber bei der Regierungsneubildung zu Beginn der nächsten Wahlperiode entschieden werden.“

Der LRH hat außerdem vorgeschlagen, die Zahl der Referate in der Abteilung 3 „Immissionsschutz, Kreislaufwirtschaft und Abfall“ des Umweltministeriums weiter zu verringern und die den Arbeitsschutz betreffenden ministeriellen Aufgaben, die derzeit noch beim Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales liegen, wegen der bisher zu geringen Leitungsspanne in einem Referat zusammenzufassen.

Für die Ortsinstanz hat der LRH angeregt, die räumlichen Zuständigkeitsgrenzen dadurch zu „optimieren“, daß

- der Amtsbezirk des Gewerbeaufsichtsamts Osnabrück („zu Lasten“ des Gewerbeaufsichtsamts Oldenburg) um das Gebiet des Landkreises Vechta und
- der Amtsbezirk des Gewerbeaufsichtsamts Celle um einen Teil des Amtsbezirks des Gewerbeaufsichtsamts Cuxhaven

erweitert wird. Damit wäre die Größe dieser Amtsbezirke ausgewogener.

Die gegenwärtig sehr unterschiedliche innere Struktur der Gewerbeaufsichtsämter sollte nach den Vorstellungen des LRH soweit wie möglich vereinheitlicht werden. Eine Aufteilung der Fachabteilungen in Sachgebiete und die Bestellung von Sachgebietsleitern hält er mit dem Gebot des organisatorischen Minimums nicht für vereinbar. Bei einigen Gewerbeaufsichtsämtern sollte die Zahl der Fachabteilungen verringert werden. Dadurch lassen sich mindestens vier Stellen für Abteilungsleiter einsparen.

#### *Aufgabenverlagerungen, Aufgabenwegfall*

Der LRH hat empfohlen, die den Bezirksregierungen nach dem Runderlaß des Umweltministeriums vom 28.6.1991 obliegenden Aufgaben im Zusammenhang mit Begleitscheinen nach der Verordnung über Verwertungs- und Beseitigungsnachweise (Nachweisverordnung) dem Niedersächsischen Landesamt für Ökologie zu übertragen. Es handelt sich um ein Routine- und Massengeschäft, das nach dem „Strategiepapier zur Aufgabenstellung und Funktion sowie zur Binnenstruktur der Bezirksregierungen“ nicht den Bezirksregierungen als zentralen Verwaltungsbehörden der Mittelinstanz zugeordnet, aber aus Wirtschaftlichkeitsgründen auch nicht dezentral von den Gewerbeaufsichtsämtern wahrgenommen werden sollte.

Nachdem das Niedersächsische Abfallabgabengesetz mit Wirkung vom 1.1.1998 aufgehoben worden ist, sind die den Bezirksregierungen zugewiesenen Aufgaben der Erhebung und Abrechnung der Abfallabgabe weggefallen. Der LRH hat darauf hingewiesen, daß die den Bezirksregierungen dafür zur Verfügung gestellten 23 Stellen zum frühestmöglichen Zeitpunkt einzusparen sind.

Die Bezirksregierungen Braunschweig und Hannover sind Anmelde- und Genehmigungsbehörden nach dem Gentechnikgesetz. Den Gewerbeaufsichtsämtern obliegt als Überwachungsbehörden u. a. die Kontrolle der gesetzlich vorgeschriebenen Aufzeichnung aller gentechnischen Arbeiten. Sie verfügen aber nur eingeschränkt über den dazu erforderlichen Sachverstand. Der LRH hält es deshalb für sachgerecht, diese Aufgabe den vorgenannten Bezirksregierungen, die Mitarbeiter mit den erforderlichen Spezial- und Fachkenntnissen haben, zu übertragen.

Der LRH begrüßt im übrigen die Bestrebungen des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales, mit verschiedenen Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung Vereinbarungen nach § 21 Abs. 4 Arbeitsschutzgesetz zur Übernahme von arbeitsschutzrechtlichen Überwachungsaufgaben zu schließen, um Doppelarbeit zu vermeiden, die dadurch entsteht, daß verschiedene Träger öffentlicher Aufgaben bei denselben Adressaten vergleichbare Überwachungsaufgaben wahrnehmen.

#### *Aufgabenrückgang*

Die Zahl der Genehmigungsverfahren nach §§ 4 bzw. 16 des Bundesimmissionsschutzgesetzes ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Dadurch verringerte sich der Arbeitsaufwand sowohl bei den Bezirksregierungen als auch bei den Gewerbeaufsichtsämtern. Die Gewerbeaufsichtsämter sind außerdem entlastet worden, weil nach Inkrafttreten der Verordnung über die Einschränkung von Prüfungen im Baugenehmigungsverfahren Arbeitserleichterungen bei der Abgabe von Stellungnahmen zu Bauanträgen gegenüber den Baugenehmigungsbehörden eingetreten sind. Das gilt entsprechend für die Überwachung von Baustellen, die – soweit Belange des Immissionsschutzes betroffen sind – seit dem 1.1.1998 den Landkreisen und kreisfreien Städten obliegt. Tendenziell rückläufig sind bei den Gewerbeaufsichtsämtern auch die Aufgaben nach dem Mutterschutzgesetz. Einen deutlichen Rückgang des Arbeitsumfangs gab es weiterhin bei den Aufgaben nach dem Heimarbeitsgesetz, die vier Gewerbeaufsichtsämtern als „Vor-Ort- Aufgaben“ übertragen sind. Der LRH hat das Umweltministerium gebeten, den Umfang des Aufgabenrückgangs und die Auswirkungen auf den Stellenbedarf gezielt zu untersuchen.

#### *Aufgabendelegation*

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales hat sich die Entscheidung über Ausnahmen nach § 13 Abs. 4 und 5 sowie nach § 15 Abs. 2 des Arbeitszeitgesetzes (Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen bei bestimmten Verfahren; Zulassung von weiteren Ausnahmen als im Gesetz vorgesehen im öffentlichen Interesse) vorbehalten. Der LRH hält es nicht für sinnvoll und mit dem Ziel der Aufgabenreduzierung vereinbar, daß eine oberste Landesbehörde Einzelfallentscheidungen trifft. Er empfiehlt, die Aufgabe auf die Ebene der Bezirksregierungen zu delegieren.

Der LRH hat im übrigen angeregt, den Gewerbeaufsichtsämtern weitergehende Kompetenzen zur Ausübung dienstrechtlicher Befugnisse zu übertragen; denn die Delegationsmöglichkeiten nach den Beschlüssen der Landesregierung vom 7.6.1994 und 30.8.1994 sind nicht ausgeschöpft.

#### *Aufgabenkonzentration*

Der LRH hält es für zweckmäßig, die Überwachung des Sprengstoffwesens innerhalb der Regierungsbezirke bei jeweils einem Gewerbeaufsichtsamt als „Vor-Ort-Aufgabe“ zu konzentrieren, möglichst bei einem Gewerbeaufsichtsamt, in dessen Aufsichtsbezirk Betriebe angesiedelt sind, die Sprengstoff herstellen oder verarbeiten.

#### *Aufgabenvielfalt der Aufsichtsbeamten*

Der LRH hält es für sachgerecht und wirtschaftlich, daß die Aufsichtsbeamten der Gewerbeaufsichtsämter bei Betriebsbesichtigungen grundsätzlich sowohl die Einhal-

tung von Vorschriften des Arbeitsschutzes als auch des Umweltschutzes überwachen. Dem steht nicht entgegen, daß die Gewerbeaufsichtsämter sogenannte Fachreferenten bestellen, die sich für bestimmte Rechtsgebiete vertiefte Kenntnisse aneignen und insoweit mit Spezialsachverstand den Kollegen intern als Ratgeber zur Verfügung stehen. Der LRH hat auch keine Einwände dagegen, daß die Gewerbeaufsichtsämter die Bearbeitung bestimmter Sonderaufgaben (z. B. Mutterschutz, Sprengstoffwesen, Strahlenschutz) einzelnen Dienstkräften abweichend von dem oben genannten Grundsatz übertragen.

#### *Verteilung der Aufgaben auf die Laufbahngruppen*

Nach den Feststellungen des LRH hat sich die Aufgabenverteilung auf die Laufbahngruppen in den vergangenen Jahren erheblich geändert. Dies ergibt sich aus der folgenden Übersicht, in der die durchschnittlichen Anteile der Laufbahngruppen am gesamten Stellenbestand der Fachbeamten (ohne Differenzierung nach den Gewerbeaufsichtsämtern, bei denen sich insoweit kein einheitliches Bild ergibt) dargestellt sind:

	Höherer Dienst	Gehobener Dienst	Mittlerer Dienst
Anfang der 80er Jahre (rd.)	19 v. H.	42 v. H.	39 v. H.
Angestrebt und 1988 annähernd verwirklicht (rd.)	17 v. H.	50 v. H.	33 v. H.
1997 (rd.)	20 v. H.	54 v. H.	26 v. H.

Während die Gewerbeaufsichtsverwaltung die Stellenanteile im höheren und gehobenen Dienst verstärkte, hat sie die Zahl der Stellen des mittleren Dienstes im Verhältnis der Laufbahngruppen zueinander deutlich verringert. Diese Entwicklung sollte nach Auffassung des LRH korrigiert werden. Er hält – auch nach eigener Anschauung – eine Aufgabenverteilung im Verhältnis 1 (höherer Dienst 12,5 v. H.) : 4 (gehobener Dienst 50 v. H.) : 3 (mittlerer Dienst 37,5 v. H.) für sachgerecht. Er geht davon aus, daß ausgebildete Beamte des mittleren Gewerbeaufsichtsdienstes den hohen Anforderungen einer umfassenden Aufgabenwahrnehmung mindestens in Kleinbetrieben (Größenklasse 4 mit einem bis zu 19 Beschäftigten), die rd. 90 v. H. aller Betriebe ausmachen, grundsätzlich gewachsen sind, wenn – wie es die Regel ist – nur qualifizierte Bewerber (Techniker oder Meister) bei der Einstellung berücksichtigt werden. Beim Einsatz des mittleren Dienstes ist auch die Art der Betriebe zu beachten.

Den finanziellen Umfang der Einsparungsmöglichkeiten, die sich aus dem Abbau von Stellen des höheren und gehobenen Dienstes unter Berücksichtigung von Umwandlungen in Stellen des mittleren Dienstes ergeben, schätzt der LRH auf jährlich mehr als 3 Millionen DM.

#### *Außendienstumfang*

Nach den Feststellungen des LRH sind die Aufsichtsbeamten der Gewerbeaufsichtsverwaltung durchschnittlich an ein bis zwei Tagen in der Woche im Außendienst. Die Besichtigung von Betriebsstätten und anderen Arbeitsstellen ist die Grundlage des Überwachungsauftrags der Gewerbeaufsichtsverwaltung. Diesen Auftrag kann sie effektiv nur wahrnehmen, wenn ihre Fachbeamten in den Betriebsstätten hinreichend präsent sind und „vor Ort“ mit der notwendigen Sorgfalt beispielsweise präventive Schutzmaßnahmen beurteilen, Auswirkungen von Planungen bewerten, Unfallhergänge und Betriebsabläufe rekonstruieren und Gefahrenpotentiale erkennen. Das gilt für die Überwachungsaufgaben allgemein und besonders für den Bereich des Strahlenschutzes. Die notwendige örtliche Präsenz muß organisatorisch sichergestellt werden und darf auf keinen Fall an knappen Reisekostenmitteln scheitern.

*Ablauforganisation*

Der LRH hat u. a. angeregt,

- die Überwachungsaufgaben aufgrund der „Sozialvorschriften im Straßenverkehr“ bei wenigen Aufsichtsbeamten (in der Regel des mittleren Dienstes) zu konzentrieren, die für die Überwachung von Speditionen, Fuhrunternehmen und ähnlichen Betrieben zuständig sind,
- die formale Abwicklung von Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz wegen der damit verbundenen verfahrensrechtlichen Besonderheiten bei ausgewählten Aufsichtsbeamten (des gehobenen Dienstes) zu konzentrieren,
- die Bearbeitung von Stellungnahmen zur kommunalen Bauleitplanung ebenfalls bei wenigen Aufsichtsbeamten (des gehobenen Dienstes) zusammenzufassen, weil dadurch der erforderliche Sachverstand gebündelt und eine fristgerechte Aufgabenerledigung leichter sicherzustellen sind,
- die mit dem Erlaß von Kostenfestsetzungsbescheiden verbundenen Arbeitsabläufe sowie die umfangreiche Aktenverwaltung unter Nutzung der IuK-technischen Möglichkeiten zu vereinheitlichen und wirtschaftlicher zu gestalten.

Der LRH hält im übrigen die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Gewerbeaufsichtsverwaltung für erforderlich, um für mehr Kostentransparenz und Kostenbewußtsein zu sorgen, Möglichkeiten eines Ämtervergleichs (Benchmarking) und fundierte Grundlagen für die Gebührenkalkulation zu schaffen, Einsparungsmöglichkeiten aufzuzeigen und Erkenntnisse darüber zu liefern, ob es günstiger ist, bestimmte Leistungen selber zu erbringen oder an Dritte zu vergeben. Die Kosten- und Leistungsrechnung sollte Grundlage für ein Controllingssystem sein, das als Planungs- und Führungsinstrument die Führungsebenen mit den für Entscheidungen notwendigen Daten versorgt, als Grundlage für strategische und operative Planungen sowie für Erfolgskontrollen dient, alternative Lösungsmöglichkeiten aufzeigt und Erkenntnisse für Zielkorrekturen liefert.

*Informations- und Kommunikationstechnik*

Die Arbeitsplätze in der Gewerbeaufsichtsverwaltung sind bereits zu ca. 75 v. H. mit – allerdings teilweise veralteter – Informations- und Kommunikationstechnik ausgestattet und untereinander vernetzt. Der LRH hält es für erforderlich,

- für die Ausstattung der Gewerbeaufsichtsämter mit neuer Informations- und Kommunikationstechnik und die alternativen Beschaffungsverfahren (Kauf, Miete oder Leasing) unverzüglich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen,
- das Vorhaben, ein neues Betriebskataster einzuführen, zügig zu realisieren und dabei auch die bisherigen Fachanwendungen anzupassen und neue zu entwickeln,
- ein umfassendes elektronisches Vorschriften-Informationssystem einzuführen, da die dafür erforderliche technische Infrastruktur in allen Gewerbeaufsichtsämtern vorhanden ist,
- die Auswertung der Diagrammscheiben mit den vorhandenen Auswertegeräten zu optimieren, diese Geräte sinnvoll einzusetzen und in die vorhandene Netzinfrastruktur einzubinden,
- ein einheitliches Verfahren zur Bußgeldfestsetzung unter Einschluß des Haushaltsvollzugs zu entwickeln, das die derzeit vorhandenen Medienbrüche innerhalb der Gewerbeaufsichtsämter beseitigt,
- die Schulung der Bediensteten zu verbessern, um die vorhandene Informations- und Kommunikationstechnik besser zu nutzen.

*Stellenbedarf*

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung hat die von der Landesregierung für die Jahre 1995 bis 1998 vorgegebene Einsparungsquote von 8 v. H. der vorhandenen Stellen im wesentlichen erfüllt. Der LRH hält eine weitere Einsparung von bis zu 5 v. H. der Stellen für möglich, wenn die Verwaltung den Empfehlungen der Prüfungsmittlung folgt und ihr Prioritätenmanagement dementsprechend ausrichtet. Das würde die Einsparung von weiteren 31 Stellen bedeuten, die zu rd. zwei Dritteln im Aufsichtsdienst und zu rd. einem Drittel im Verwaltungsdienst verwirklicht werden könnte.

Der LRH hat der Gewerbeaufsichtsverwaltung ein von ihm entwickeltes Modell zur Ermittlung und Fortschreibung des Stellenbedarfs im Aufsichtsdienst vorgestellt und empfiehlt dem Haushaltsgesetzgeber, neuen Stellenforderungen der Gewerbeaufsichtsverwaltung vor der verbindlichen Einführung eines geeigneten Instruments zur Stellenbedarfsermittlung nicht mehr zu entsprechen. Beim Stellenbedarf für den Verwaltungsdienst ist nach Auffassung des LRH für jedes Amt ein Grundbedarf anzuerkennen, im übrigen aber die Abhängigkeit vom Stelleneinsatz im Aufsichtsdienst zu berücksichtigen.

Im übrigen hat der LRH beanstandet, daß die Gewerbeaufsichtsämter die ihnen für bestimmte Aufgaben zugewiesenen Stellen (1988: 15 neue Stellen für die Überwachung von Gefahrguttransporten; 1991: elf neue Stellen für Überwachungsaufgaben nach dem Gentechnikgesetz) in erheblichem Umfang nicht für diese Aufgaben, sondern für allgemeine Revisionsaufgaben einsetzen, ohne den Bedarf für die jeweiligen Aufgabenbereiche zu konkretisieren. Das Umweltministerium hat es unterlassen, gezielte Bedarfskontrollen durchzuführen. Das gilt entsprechend für die Überwachung von Medizingeräten (1989: acht neue Stellen), für die die Zuständigkeit mit Wirkung vom 1.7.1997 auf die Bezirksregierungen (Dezernat Gesundheit) übergegangen ist. Mit der Übertragung dieser Aufgabe wurden lediglich fünf Stellen verlagert, drei Stellen sind in der Gewerbeaufsichtsverwaltung verblieben.

*Weitere Feststellungen*

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung hat eine „Rufbereitschaft bei der Staatlichen Gewerbeaufsicht außerhalb der Dienstzeit“ eingeführt, um „sicherzustellen, daß die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter die ihnen zugewiesenen Aufgaben der Gefahrenabwehr auch außerhalb der Dienstzeit (nachts, sonnabends sowie sonn- und feiertags) wahrnehmen können“. Die Zahl der Alarme, die während der Rufbereitschaft eingehen, ist sehr gering. Die tatsächlichen Einsatzzeiten sind bedeutungslos („praktisch 0“). Die Kosten der Rufbereitschaft sind dagegen wegen des dafür zu gewährenden Freizeitausgleichs sehr hoch. Der Umfang des Freizeitausgleichs beträgt je Amt mehr als 750 Stunden jährlich. Das entspricht Kosten von mehr als 100.000 DM. Danach belaufen sich die Kosten der Rufbereitschaft für alle zehn Gewerbeaufsichtsämter jährlich auf mehr als 1 Million DM. Der LRH hält es mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung nicht für vereinbar, an dieser Form der Rufbereitschaft festzuhalten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung haben begonnen.

## Verschiedene Geschäftsbereiche

### 32. Errichtung und Wirtschaftsführung von Landesbetrieben

*Die Landesregierung hat in den letzten Jahren eine Vielzahl zusätzlicher Landesbetriebe eingerichtet und plant die Einrichtung weiterer Betriebe. Dies ist jedoch nur bei fiskalischen und – in Ausnahmefällen – bei schlichten Hoheitsaufgaben, nicht aber in der Eingriffsverwaltung zulässig.*

*Verwaltungseinheiten, die in Landesbetriebe umgewandelt werden sollen, müssen sich dafür eignen; die Einrichtung des Landesbetriebs muß wirtschaftlich und zweckmäßig sein. Geeignet sind insbesondere Verwaltungseinheiten, die als Hersteller oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen am Markt tätig werden und am marktmäßigen Wettbewerb teilnehmen. Ferner können geeignet sein Verwaltungseinheiten mit öffentlichen Aufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet oder mit einer in erster Linie am Bedarf orientierten Wirtschaftsweise oder zur Deckung des Eigenbedarfs der Landesverwaltung. Zu untersuchen ist allerdings stets, ob nicht eine Privatisierung wirtschaftlicher wäre. Bei allen übrigen Verwaltungseinheiten außerhalb der Eingriffsverwaltung ist besonders sorgfältig und in der Regel erst nach längerfristigen Modellversuchen zu entscheiden, ob sie sich zur Umwandlung in einen Landesbetrieb eignen.*

*Zur Flexibilisierung bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne und bei der Wirtschaftsführung der Landesbetriebe ist eine Befreiung von bestimmten Regelungen des Haushaltsrechts möglich. Das Finanzministerium sollte die Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO um Regelungen ergänzen, die eine nach einheitlichen Kriterien abgestimmte Vorgehensweise ermöglichen. Die Grenzen der haushaltsrechtlichen Erleichterungen werden durch das Budgetrecht des Parlaments, die Verantwortung des Finanzministeriums für den Gesamthaushalt und den Zwang zum Sparen gezogen.*

In Niedersachsen sind derzeit 39 Landesbetriebe eingerichtet. Dazu gehören u. a. der Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation, das Informatikzentrum, die Kliniken der Universität Göttingen, die Medizinische Hochschule Hannover, die Universität Oldenburg, die Technische Universität Clausthal, die Hochschule Vechta, die Fachhochschulen, die Landeskrankenhäuser, das Meß- und Eichwesen, die Materialprüfanstalten und das Staatstheater Braunschweig.

Die Landesregierung prüft, ob die noch nicht als Landesbetrieb eingerichteten Hochschulen, die Landesforstverwaltung, das Landgestüt Celle und das Bekleidungswesen der Polizei ebenfalls in Landesbetriebe umgewandelt werden sollten.

Im Hj. 1999 beträgt die Summe sowohl der Erträge als auch der Aufwendungen aller Erfolgspläne 3.044,7 Millionen DM, die aller Finanzpläne 94,9 Millionen DM, zusammen mithin 3.139,6 Millionen DM<sup>1</sup>. In den Stellenplänen sind 3.933 Planstellen für Beamte veranschlagt. Zur Beschäftigung von Arbeitnehmern in den Landesbetrieben sind für 1999 insgesamt 18.357 Stellen vorgesehen<sup>2</sup>.

#### *Rechtliche Grundlagen für Landesbetriebe*

In Übereinstimmung mit Artikel 110 Abs. 1 GG sieht § 18 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) die Möglichkeit vor, als Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit Bundes- und Landesbetriebe einzurichten. Das Land hat dies in seine Verfassung (Artikel 65 Abs. 3) und in seine LHO (§ 26 Abs. 1) übernommen.

<sup>1</sup> „Übersicht über die Erfolgs- und Finanzpläne der Landesbetriebe“ im Vorbericht zum Haushaltsplan für die Hj. 1999 und 2000.

<sup>2</sup> Mittelfristige Planung Niedersachsen 1998 bis 2002, Zusatztablette zur Tabelle 12, S. 130. Über die in den Landesbetrieben beschäftigten Beamten gibt es keine Zusammenstellung.

Das Haushaltsrecht enthält weder eine Legaldefinition des Begriffs „Landesbetrieb“ noch Kriterien für dessen Einrichtung. Es setzt die Tatsache der Einrichtung vielmehr voraus. Aus den Verwaltungsvorschriften ergibt sich, daß Landesbetriebe rechtlich unselbständige abgesonderte Teile der Landesverwaltung sind, deren Haushalts- und Wirtschaftsführung außerhalb des Haushaltsplans des Landes abgewickelt wird.

#### *Kriterien für die Einrichtung von Landesbetrieben*

Ein Betrieb ist zu definieren als „planvoll organisierte Wirtschaftseinheit (Einzelwirtschaft), in der Sachgüter produziert und Dienstleistungen bereitgestellt werden“ (Brockhaus-Enzyklopädie). Hat eine Verwaltungseinheit des Landes derartige Aufgaben, kann sie prinzipiell als Landesbetrieb organisiert werden. Dies ist allerdings nur zulässig bei fiskalischen Aufgaben und – in Ausnahmefällen – schlichten Hoheitsaufgaben und muß entsprechend den rechtlichen Grundlagen für diese Organisationsform die Ausnahme bleiben. Für Landesbehörden der Eingriffsverwaltung ist die Organisationsform des Landesbetriebs unzulässig; denn sowohl das GG (Artikel 84 Abs. 1) als auch die NV (Artikel 56 Abs. 1) gehen von der Behördenstruktur der Verwaltung aus, wenn sie dem Bürger in Ausübung der Staatsgewalt gegenübertritt. Die Einrichtung von Landesbetrieben darf auch deshalb nicht zur Regel werden, weil damit der Grundsatz der Einheit des Staatshaushalts ausgehöhlt würde.

Sollen in diesem Rahmen Verwaltungseinheiten als Landesbetriebe eingerichtet werden, müssen sie sich dafür eignen, und die Einrichtung muß überdies wirtschaftlich und zweckmäßig sein. Die in den Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO enthaltene Voraussetzung, deren Tätigkeit müsse „erwerbswirtschaftlich ausgerichtet“ sein, ist von der Rechtsvorschrift nicht gedeckt. Sie greift auch zu kurz, wenn man darunter nur solche Betätigungen versteht, die ausschließlich oder primär mit Gewinnerzielungs- oder sogar -maximierungsabsicht verfolgt werden, oder auch nur ein langfristig kostendeckendes Wirtschaften<sup>3</sup>. Die Einrichtung eines Landesbetriebs hat vielmehr den Sinn, dieser Verwaltungseinheit unter Befreiung von bestimmten Regelungen des Haushaltsrechts zu ermöglichen, einen Leistungsauftrag mittels eines entgeltlichen Leistungsangebots zu erbringen, also Sachgüter und Dienstleistungen gegen Entgelt anzubieten, um wenigstens das eingesetzte Kapital zu erhalten und damit die betriebliche Funktionsfähigkeit sicherzustellen<sup>4</sup>. Die Grenzen der haushaltsrechtlichen Erleichterungen werden durch das Budgetrecht des Parlaments und die Verantwortung des Finanzministeriums für den Gesamthaushalt gezogen.

Unter diesen Voraussetzungen sind für die Umwandlung in einen Landesbetrieb insbesondere geeignet

- Verwaltungseinheiten, die als Hersteller oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen am Markt tätig werden und am marktmäßigen Wettbewerb teilnehmen (z. B. die Domänenverwaltung, die Forstverwaltung oder die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsverwaltung, die ihre Produkte im freien Wettbewerb mit privaten Unternehmen am Markt absetzen müssen),  
sowie
- Verwaltungseinheiten mit öffentlichen Aufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet, die sich grundsätzlich auch für eine Privatisierung eignen würden (z. B. die Eichverwaltung, deren nichthoheitliche Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen auch Privaten übertragen werden können),
- Verwaltungseinheiten mit einer in erster Linie am (Versorgungs-)Bedarf orientierten Wirtschaftsweise (z. B. Universitätskliniken, Landeskrankenhäuser),

<sup>3</sup> Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 143, m. w. N.

<sup>4</sup> Eichhorn, Unternehmensverfassung in der privaten und öffentlichen Wirtschaft, 1989, S. 197.



- Verwaltungseinheiten zur Deckung des Eigenbedarfs der Landesverwaltung (z. B. Informatikzentrum Niedersachsen, Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen, Werkstätten, Laboratorien),

soweit nicht eine Privatisierung wirtschaftlicher wäre.

Bei allen übrigen Verwaltungseinheiten außerhalb der Eingriffsverwaltung ist besonders sorgfältig und in der Regel erst nach der Auswertung längerfristiger Modellversuche zu entscheiden, ob sie sich zur Umwandlung in einen Landesbetrieb eignen. Dies gilt vor allem auch für den Hochschulbereich. So hat der LRH mehrfach darauf hingewiesen, daß der Anfang Januar 1994 begonnene, auf zehn Jahre angelegte Modellversuch „Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten“ nach vier Jahren noch nicht die notwendigen Erkenntnisse gebracht hat, die eine Umwandlung sämtlicher Fachhochschulen in Landesbetriebe rechtfertigen würden. Die Modellhochschulen haben verschiedene Anlaufschwierigkeiten noch nicht überwunden, zudem ist eine Reihe offener Fragen noch nicht geklärt. Gleichwohl werden alle Fachhochschulen im Haushaltsplan 1999 als Landesbetriebe geführt.

#### *Wirtschaftspläne der Landesbetriebe*

Landesbetriebe haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist; dies ist in der Praxis stets der Fall. Der in der Regel aus einem Erfolgs- und einem Finanzplan bestehende Wirtschaftsplan ist in den Haushaltsplan des Landes als Anlage oder Erläuterung aufzunehmen und mit diesem dadurch verknüpft, daß im Haushaltsplan die Zuführungen an den Betrieb und die Ablieferungen des Betriebs veranschlagt sind.

#### *Erträge und Aufwendungen*

In die Wirtschaftspläne des Landesbetriebs dürfen nur Erträge und Aufwendungen aufgenommen werden, die zu dessen wirtschaftlichem Erfolg beitragen, wie z. B. Umsatzerlöse, Personalaufwendungen, sonstige betriebliche Aufwendungen, Aufwendungen für Investitionen, Abschreibungen.

Keinesfalls darf der Wirtschaftsplan Transferausgaben (z. B. Ausgaben aufgrund von Geldleistungsgesetzen, Zuwendungen) enthalten. Grundsätzlich gehören die Ausführung von Geldleistungsgesetzen und die Bewilligung von Zuwendungen nicht zu den Aufgaben eines Landesbetriebs. Sollte dies ausnahmsweise der Fall sein, sind die dafür erforderlichen Haushaltsmittel außerhalb des Wirtschaftsplans zuzuweisen.

Den Landesbetrieben muß auch die Aufnahme von Krediten verwehrt bleiben, wie sie z. B. im Finanzplan des Informatikzentrums Niedersachsen in der Kontengruppe 42 des Finanzplans – allerdings ohne Ansatz – vorgesehen ist. Dies ist nach § 13 Abs. 1 HGrG und § 18 Abs. 2 LHO zur Gesamtsteuerung des Haushalts – auch im Hinblick auf Artikel 71 NV – ausschließlich dem Finanzministerium vorbehalten. Für den Körperschaftshaushalt von Hochschulen verbietet § 134 Abs. 4 Nr. 1 des Hochschulgesetzes ausdrücklich die Aufnahme von Darlehen.

#### *Planstellen und Stellen*

Die Planstellen für die beim Landesbetrieb beschäftigten planmäßigen Beamten sind im Haushaltsplan des Landes veranschlagt.

Die Übersichten über die Stellen der beamteten Hilfskräfte, Angestellten und Arbeiter sind dagegen den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe (als „Anlage zum Wirtschaftsplan“ oder als „Anlage zu den Erläuterungen zu Kontengruppen 60 bis 62“) beigefügt. Diese Übersichten sind in der Regel nicht verbindlich. So findet sich in der „Vorläufigen Anweisung für die Veranschlagung und Abrechnung der Betriebsergebnisse der als Landesbetriebe nach § 26 Abs. 1 LHO geführten Hochschulen Technische Universität Clausthal, Universität Oldenburg und Fachhochschule Osnabrück“ vom 14.10.1994, die aufgrund entsprechender Haushaltsvermerke auch für die übrigen Landesbetriebe im Einzelplan 06 gilt, folgende Regelung: „Die Landesbetriebe sind befugt, von den Übersichten unter Beachtung des Tarifrechts und der Begren-

zung der Mittel im Rahmen einer eigenverantwortlichen Wirtschaftsführung abzuweichen. Es dürfen keine strukturellen Änderungen vorgenommen werden, die künftige Haushalte belasten.“ Die Betriebsatzung für den Landesbetrieb Meß- und Eichwesen Niedersachsen sieht vor, daß die Stellen für Angestellte und Arbeiter zu erläutern sind. Die Auflistung der Stellen ist nach Vergütungs- und Lohngruppen zu gliedern; über Abweichungen entscheidet der Betrieb. Die Betriebsatzungen für das Informationszentrum Niedersachsen und die Materialprüfanstalten sehen keine Bestimmungen über Abweichungen von den Stellenplänen vor.

Die Landesverwaltung ist an die Stellenpläne und grundsätzlich auch an die Stellenübersichten und Bedarfsnachweise gebunden; dies folgt aus dem Budgetrecht des Landtages. Die Bindung ist zudem auch deshalb erforderlich, weil sich die Verwaltung aus arbeits- und tarifrechtlichen Gründen nur sehr eingeschränkt aus Dauerarbeitsverträgen lösen kann. Ausnahmen sind daher nur innerhalb enger Grenzen zugelassen<sup>5</sup>.

Im Hinblick auf den sehr hohen Anteil der Personalausgaben am Landeshaushalt müssen diese allgemeinen Regeln auch für die über 22.000 Stellen der Landesbetriebe gelten. Der allgemeine Zwang zum Abbau von Stellen kann nicht dadurch unterlaufen werden, daß den Landesbetrieben zur Flexibilisierung ihrer Wirtschaftsführung gestattet ist, ohne wesentliche Restriktionen von den Stellenübersichten abzuweichen.

#### Verwaltungsvorschriften

Hinsichtlich der Aufstellung von Wirtschaftsplänen gibt es lediglich einige Regelungen in den Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung, die die Landesbetriebe inzwischen haben, reichen diese nicht mehr aus. Das Finanzministerium erarbeitet z. Z. eine Neufassung der Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO. Es sollte nach Auffassung des LRH weitergehende Regelungen erlassen, wie sie z. B. in Bremen und Hamburg bestehen. Anhaltspunkte könnte auch die für die kommunalen Gebietskörperschaften geltende Eigenbetriebsverordnung<sup>6</sup> bieten.

Die Wirtschaftspläne der einzelnen Landesbetriebe sind unterschiedlich aufgebaut und allenfalls innerhalb der jeweiligen Ressorts vergleichbar. Dies erschwert sowohl die maschinelle Aufbereitung und Auswertung der Wirtschaftspläne als auch deren Lesbarkeit. Der LRH hat bereits im Jahresbericht 1998<sup>7</sup> vorgeschlagen, das Finanzministerium sollte eine einheitliche Grundstruktur für die Wirtschaftspläne und einen Grundkontenplan vorschreiben.

#### Wirtschaftsführung der Landesbetriebe

Die Wirtschaftsführung der Landesbetriebe richtet sich einerseits nach kaufmännischen Grundsätzen, andererseits aber auch nach den Regelungen der LHO, soweit die Verfassung dies gebietet oder soweit sie unverzichtbar sind. An der Einwilligung des Finanzministeriums zur Bildung von Ausgaberesten muß insoweit festgehalten werden, als diese im Folgejahr erhöhte Zuführungen aus dem Landeshaushalt nach sich ziehen. Auch andere Maßnahmen, die höhere als die im Haushaltsplan veranschlagten Zuführungen erfordern und mithin zu überplanmäßigen Ausgaben führen, müssen an die Einwilligung des Finanzministeriums gebunden bleiben.

Das Finanzministerium sollte die Verwaltungsvorschriften zu den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe um Regeln für die Wirtschaftsführung erweitern.

<sup>5</sup> Allgemeine Bestimmungen zu den Stellenplänen, Stellenübersichten und Bedarfsnachweisen (Anlage 2 zu den jährlichen Haushaltsgesetzen), Stellenveränderungen und Abweichungen von den Stellenübersichten (RdErl. des Finanzministeriums vom 6.2.1996 – Nds. MBl. S. 246 –), Grundsätze der Haushaltsführung im personalwirtschaftlichen Bereich (RdErl. des Finanzministeriums vom 7.3.1996 – Nds. MBl. S. 674 –), geändert durch RdErl. des Finanzministeriums vom 31.1.1997 – Nds. MBl. S. 292 –).

<sup>6</sup> Verordnung über Eigenbetriebe und andere prüfungspflichtige Einrichtungen vom 15.8.1989 (Nds. GVBl. S. 318).

<sup>7</sup> Jahresbericht 1998 – Drs. 14/50 – Abschnitt VI Nr. 29: „Darstellung der Landesbetriebe im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung“

### 33. Haftungsansprüche des Landes in Schadensfällen gegen Mitarbeiter

*Der LRH hat Mängel bei der Prüfung der Haftungsfrage gegenüber Mitarbeitern festgestellt. Er hat vorgeschlagen, die Haftungsprüfung bei einer unbeteiligten Stelle zusammenzufassen. Im übrigen hat er eine Reihe von Verbesserungen zur Erledigung der Aufgabe empfohlen.*

Verletzt ein Landesbeamter vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihm obliegenden Pflichten, so hat er dem Land den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen (§ 86 Niedersächsisches Beamtengesetz). Nach den tarifrechtlichen Bestimmungen gilt diese Vorschrift auch für die Arbeitnehmer des Landes.

Der LRH hat mit einer Querschnittsprüfung in verschiedenen Verwaltungszweigen untersucht, wie die Verwaltung die Haftungsfrage geprüft hat, wenn sie Schadensersatz an Fremde geleistet hat oder ihr ein Eigenschaden entstanden ist. Die meisten der vom LRH untersuchten Schadensfälle waren Kraftfahrzeugschäden, überwiegend im Bereich der Polizei.

Der LRH hat festgestellt, daß die Verwaltung in allen von ihm untersuchten Schadensfällen, in denen eine Haftung von Mitarbeitern des Landes in Betracht zu ziehen war, die Haftungsprüfung innerhalb der Verjährungsfrist vorgenommen hat. Dabei ließ sie es jedoch sowohl bei der Sachverhaltsaufklärung als auch bei der rechtlichen Würdigung an der gebotenen Sorgfalt mangeln. Überwiegend war die Haltung anzutreffen, man wolle „im Interesse des Mitarbeiters“ zu einem Ergebnis kommen, das einen Rückgriff des Dienstherrn gegen ihn ausschließt. Diese Art von Verwaltungspraxis trägt dazu bei, daß die beamten- und tarifrechtlichen Haftungsbestimmungen regelmäßig ins Leere laufen. Dem Landeshaushalt entstehen hierdurch erhebliche Verluste.

Die Entscheidungen der Verwaltung in der Haftungsfrage führten auch dazu, daß in der Regel eine Prüfung unterblieb, inwieweit erhebliche Rechtsverstöße disziplinarisch zu ahnden sind. Dem LRH ist aus den von ihm geprüften Schadensfällen jedenfalls nicht erkennbar geworden, daß entsprechende Ermittlungen stattgefunden haben.

Entscheidend für die Fehlentwicklungen sind die organisatorischen Rahmenbedingungen. Die Schadensbearbeitung und die Haftungsprüfung obliegen den jeweiligen Verwaltungszweigen und innerhalb dieser häufig einer Reihe von Dienststellen. Die Erledigung der Aufgaben setzt ein hohes Maß an Sachverstand und Erfahrung voraus und erfordert eine qualifizierte und zugleich rationelle und übersichtliche Bearbeitung. Deshalb eignet sich dafür am besten eine zentrale Stelle. Zudem kann der Interessenkonflikt zwischen Rechtssicherheit und Fürsorgepflicht nur wirksam aufgelöst werden, wenn die Haftungsprüfung vollständig von neutraler Seite vorgenommen wird. Deshalb hat der LRH vorgeschlagen, die Schadensbearbeitung und die Haftungsprüfung entweder behördenintern von einer Dienstkraft wahrnehmen zu lassen, die – ähnlich wie ein Untersuchungsführer im Disziplinarverfahren – von anderen Organisationseinheiten unabhängig ist, oder diese Aufgaben einer behördenübergreifend tätigen Organisationseinheit zu übertragen.

Der LRH hat im übrigen für die Schadensregulierung und die Haftungsprüfung empfohlen,

- die Arbeitsabläufe zu verbessern und für die Haftungsprüfung aus Gründen der Verwaltungsökonomie an einer Bagatellgrenze, wie sie bereits vorläufig eingeführt ist, festzuhalten, die Einzelheiten der Regelung jedoch zu überprüfen,
- die Mitarbeiter verstärkt durch Schulungen, problemorientierte Besprechungen und die Herausgabe von Informationsblättern fortzubilden,
- den Mitarbeitern Arbeitshilfen (Handreichungen, Checklisten, Sammlungen der Rechtsprechung) – möglichst computerunterstützt – zur Verfügung zu stellen und diese laufend zu aktualisieren und

– nach dem Vorbild der Versicherer Computerprogramme zur Erfassung und Berechnung von Schäden sowie zur Abwicklung des Schriftverkehrs einzuführen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung haben begonnen.

Hildesheim, 20.4.1999

Niedersächsischer  
Landesrechnungshof

Herbst

Dr. Ohling

Mestwerdt

Dr. Schultze

Dr. Reffken

Palm