

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- 1.1 - 04061.01 -

Hildesheim, den 21.05.2003

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2001

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2001 - vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Martha Jansen

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2003
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2001 -**

Inhaltsübersicht

	Seite
I. Allgemeines	6
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	
1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2001.....	6
2. Belege.....	7
3. Vorschüsse, Verwahrungen und Abschlagsauszahlungen.....	8
4. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	9
III. Vermögen und Schulden, Verpflichtungen	
Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO	10
IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO	
1. „Haushaltsausgleich“ auf Grund nicht bedarfsgerechter Veranschlagung von Rechtsverpflichtungen (Wohngeld).....	10
2. Finanzielle Schäden durch mangelhafte Dienst- und Fachaufsicht im Bereich der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe	12
3. Drohender Verlust von Bundesmitteln (Wohngeld).....	13
4. Abweichung von Konsolidierungsvorgaben der Landesregierung; fehlende Unabweisbarkeit für die Gegenfinanzierung von Bundesmitteln	14
5. Beschaffung eines Enterprise Management Systems für die gesamte Landesverwaltung	15
6. Budgetüberschreitungen bei der Bewirtschaftung von Mitteln Dritter im Hochschulbereich	17
7. Erhebliche Überschreitung des Personalkostenbudgets für den Schulbereich	19
8. Trotz erheblicher Überschreitung des Personalkostenbudgets: Einstellung von 700 zusätzlichen Lehrkräften	24
9. Wirtschaftsförderung ohne Rechtsgrundlage	26
10. Einsatz von Bauleitungskräften im Bereich der Hafenerhaltung.....	28
11. Globale Mehreinnahmen durch Vermögensaktivierung?	29
12. Schwere Mängel in der Wirtschaftsführung eines Beteiligungsunternehmens.....	31
V. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO	
1. Einleitung	34

Innenministerium

2. Landesamt für Statistik: Kosten sparen durch wirkungsvolle Finanzverantwortung und gemeinsame Lösungen	34
3. Landesamt für Statistik: Ungenutzte Einsparpotenziale	38
4. Personalausgaben in Titelgruppe 61 beim Landesamt für Statistik	42
5. Aufgabenübertragung von der Vermessungs- und Katasterverwaltung an Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure	44
6. Auslastung von Fortbildungseinrichtungen der Polizei	47
7. Prüfungsdefizite und deren Folgen im Bereich der Sportförderung	49
8. Abkehr von der jährlichen Erhöhung und effiziente Gestaltung der Förderung der Sportverbände und -vereine	52
9. Unzulässige Erweiterung der Aufgaben und zukünftiger Wirkungskreis der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen	55

Finanzministerium

10. Mängel bei der Bearbeitung von Intensivprüffällen durch die Finanzämter	57
11. Schwachstellen der programmgesteuerten Auswahl von Intensivprüffällen im Bereich der Steuerverwaltung	59
12. Preisbildung des Informatikzentrums Niedersachsen	61

Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales

13. Förderung von Initiativen und Selbsthilfeeinrichtungen durch das Ministerium	64
14. Überhöhte Förderung von Dauerarbeitsplätzen in Sozialen Betrieben	66
15. Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes und anderer Gesetze des Sozialen Entschädigungsrechts	68
16. Einsparung von Landesmitteln durch veränderten Einsatz der Lotto- und Toto-Mittel bei den Wohlfahrtsverbänden	70
17. Reformbedarf bei der pauschalen Förderung der Krankenhäuser	72
18. Einsparmöglichkeiten bei der Pauschalförderung der Krankenhäuser	75
19. Mängel bei der Förderung von Großgeräten in Krankenhäusern	77
20. Das Landesjugendamt wird seiner gesetzlichen Aufgabenstellung bisher nicht gerecht	79

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

21. Übergang von Grundstückseigentum des Landes auf die neuen Hochschulstiftungen; betriebsnotwendige Flächen und Flächenüberhänge im Hochschulbereich	82
22. Bewirtschaftung von Mitteln Dritter an Hochschulen	87
23. Organisation und Finanzierung des Patentwesens an den Hochschulen	89

24. Zwei Beispiele unzureichender Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente:
Hochschule Vechta, Wirtschaftswissenschaften an der Universität Lüneburg..... 93
25. Landesförderung der Erwachsenenbildung 97

Kultusministerium

26. Zur Einführung der Verlässlichen Grundschule - Unwirtschaftlichkeit
des Systems, unzureichende Beteiligung des Landtages 101

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

27. Ungelöste Probleme beim Versuch einer Neuordnung der
Wirtschaftsförderung in Niedersachsen..... 105
28. Mehrfache und kurzfristige Änderung der Finanzierungsart bei
Busbeschaffungen für den öffentlichen Personennahverkehr..... 108
29. Einsparungen bei den Straßenunterhaltungskosten durch Vergabe
der Grünpflege an Dritte..... 110
30. Unvertretbar hohe Baustillstandskosten wegen Kampfmittelsuche
im Emdener Hafen 112

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

31. Landesinstitut für Bienenkunde..... 117

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Landesforstverwaltung -

32. Regiemaschineneinsatz in der Forstverwaltung 120

Justizministerium

33. Explodierende Betreuungskosten 123

Allgemeine Finanzverwaltung

34. Der Staat als privatrechtlicher Betreiber von Spielbanken - Rien ne va plus 125

Umweltministerium

35. Fehlende Kostenvergleiche in der Gewässerunterhaltung des Landes 128

Verschiedene Geschäftsbereiche

36. Rehabilitation vor Versorgung? 130

Sonstige Prüfungen

37. Weitere Einsparpotenziale bei den Landesfunkhäusern des Norddeutschen
Rundfunks 133

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. Den Bemerkungen ist eine Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen beigelegt (§ 97 Abs. 6 LHO).

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.

In vielen Fällen sind die Erörterungen mit der Verwaltung noch nicht abgeschlossen.

Die Bemerkungen enthalten neben Feststellungen zum Hj. 2001 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre (§ 97 Abs. 3 LHO).

I. Allgemeines

1. Die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Hj. 2001 vom 20.12.2000 (Nds. GVBl. S. 365) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 2001 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 11.12.2002 (Drs. 14/4020) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2001 enthält in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Dass die Haushaltsrechnung alle Angaben enthält, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind, kann der LRH unter Hinweis auf Abschnitt II Nr. 2 und Nr. 3 dieses Jahresberichts nicht bescheinigen

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

1. *Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2001*

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 2001 beträgt das Haushaltssoll	43 713 259 800,00	43 713 259 800,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2000 übernommenen Haushaltsreste	605 351 513,19	1 285 972 041,30
c) Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 2000 übernommenen Haushaltsreste	44 318 611 313,19	44 999 231 841,30
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 2001 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	43 214 927 735,42	

bb) die Ist-Ausgaben		43 823 831 907,86
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Hj. 2001 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 2002 übertragen wurden	127 733 036,42	1 405 247 203,69
f) Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Hj. 2001 verbliebenen Haushaltsreste	43 342 660 771,84	45 229 079 111,55
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 2000 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt		
aa) die Mindereinnahme	975 950 541,35	
bb) die Mehrausgabe		229 847 270,25
h) Mithin rechnergemäßes Jahresergebnis 2001 (Fehlbetrag) (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)		1 205 797 811,60

2. Belege

Die Landesverwaltung hat ab dem Hj. 2000 das neue Haushaltsvollzugssystem „P 53“ eingesetzt, bei dessen Einsatz Probleme beim buchungsmäßigen Nachweis aufgetreten sind. Zwischen den in der Buchführung ermittelten Geldbeständen und den tatsächlichen Kontoständen haben erhebliche Differenzen vorgelegen. Mit planmäßigen Fehlerkorrekturen hat das Finanzministerium erst im Laufe des Jahres 2001 begonnen und Korrekturbuchungen überwiegend im Jahre 2002 vorgenommen.

Wegen der ungeklärten Geldbestandsdifferenzen hat der LRH bei Prüfung der Haushaltsrechnung 2000 nicht bescheinigen können, dass alle Zahlungen ordnungsgemäß belegt waren (vgl. Abschnitt II Nr. 2 des Jahresberichts 2002 - Drs. 14/3420). Da die planmäßigen Fehlerkorrekturen des Finanzministeriums erst im Laufe des Jahres 2001 begonnen haben, gilt Entsprechendes auch für die Haushaltsrechnung 2001.

Unbeschadet der Feststellungen des LRH zur Rechnungslegung über Vorschüsse, Verwahrungen und Abschlagsauszahlungen (Abschnitt II Nr. 3) sind die Haushaltsrechnungen der Jahre 2000 bis 2002 schon infolge der vorgenannten Buchführungsmängel fehlerhaft, was der Landtag mit Bedauern zur Kenntnis genommen hat (TOP 8 der 127. Plenarsitzung vom 22.01.2003; dazu: Nr. 1 der Anlage zur Drs. 14/3982). Er erwartet, dass die Landesregierung ab dem Hj. 2003 eine ordnungsgemäße, nachvollziehbare und vollständige Haushaltsrechnung vorlegt.

3. Vorschüsse, Verwahrungen und Abschlagsauszahlungen

Das Haushaltsvollzugssystem wies im März 2003 die folgenden nicht abgewickelten Vorschüsse, Verwahrungen und Abschlagsauszahlungen aus¹:

Haushaltsjahr		Vorschüsse (Stand 12.03.2003)	Verwahrungen (Stand 12.03.2003)	Abschlags- auszahlungen (Stand 19.03.2003)
2000	Anzahl	1 906	56 838	5 169
	Gesamt-Saldo (Millionen Euro)	5 827	638	- ²
2001	Anzahl	2 776	58 449	2 531
	Gesamt-Saldo (Millionen Euro)	7 338	- 553	-
2002	Anzahl	948	62 103	3 146
	Gesamt-Saldo (Millionen Euro)	7 916	50	-
Summe 2000 bis 2002	Anzahl	5 630	177 390	10 846
	Gesamt-Saldo (Millionen Euro)	21 081	135	-

Die vorgenannten Daten sind zudem um die offenen Fälle zu erhöhen, die im Haushaltsvollzugssystem nicht auf Vorschuss- oder Verwahrkonten erfasst sind, sondern als nicht abgewickelte Altfälle der früheren Kassen und Zahlstellen auf so genannte Abrechnungskonten umgebucht wurden.

Rechtslage

Nach § 60 Abs. 1 LHO darf eine Ausgabe nur dann als Vorschuss gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung zwar feststeht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann. Ein Vorschuss ist bis zum Ende des zweiten auf seine Entstehung folgenden Haushaltsjahres abzuwickeln; Ausnahmen bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Eine Einzahlung darf nur dann in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann; aus Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden (§ 60 Abs. 2 LHO).

Seit Einführung des Haushaltsvollzugssystems „P 53“ im Jahre 2000 ist die Abwicklung der Vorschüsse, Verwahrungen und Abschlagsauszahlungen ausschließlich Aufgabe der anordnenden Dienststellen. Diese haben Vorschüsse und Verwahrungen unverzüglich abzuwickeln; zum Jahresabschluss ist nachzuweisen, warum die Abwicklung bisher nicht möglich war (VV Nr. 5.2.4 zu § 80 LHO). Entsprechendes gilt für nicht abgerechnete Abschlagsauszahlungen: Soweit diese vor dem 1. Juli eines Haushaltsjahres gebucht worden sind, dürfen sie nur dann ins Folgejahr übertragen werden, wenn Hinderungsgründe für die Abwicklung vorliegen (VV Nr. 6.3 zu § 80 LHO).

Der Beauftragte für den Haushalt einer Dienststelle hat für die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften zu sorgen (VV Nr. 3.3.4 zu § 9 LHO).

Das Finanzministerium hat die anordnenden Dienststellen und ihre Beauftragten für den Haushalt mehrfach, z. B. mit RdErl. vom 01.10.2002 zum Jahresabschluss 2002 (Nds. MBl. S. 886), auf die Verpflichtung zur unverzüglichen Abwicklung hingewiesen.

¹ Quelle: So genannte SQL-Abfragen des Informatikzentrums Niedersachsen vom 12.03. und 19.03.2003.

² Nach Mitteilung des Informatikzentrums Niedersachsen sind betragsmäßige Zusammenstellungen insoweit nicht möglich.

Festgestellte Mängel und Würdigung

Der LRH hat bei seiner stichprobenhaften Prüfung festgestellt, dass von den im Haushaltsvollzugssystem als „Vorschüsse“ ausgewiesenen Beträgen von insgesamt rd. 21,1 Milliarden Euro allein rd. 20,6 Milliarden Euro auf das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) entfallen. Bei diesen im System als „Vorschuss“ des NLBV nachgewiesenen Beträgen handelt es sich jedoch nicht um Ausgaben im Sinne des § 60 Abs. 1 LHO; der Nachweis als Vorschuss beruht vielmehr auf fehlerhaften Verknüpfungen zwischen dem ADV-Vorverfahren KIDICAP des NLBV und dem Haushaltsvollzugssystem.

Der LRH hat bei seiner Prüfung auch festgestellt, dass ein Teil der offenen Fälle im Bereich der Verwahrungen auf fehlenden Verknüpfungen zwischen Buchung und Abwicklung beruht.

Er hält es für geboten, umgehend fehlerhafte Verknüpfungen zu korrigieren und fehlende Verknüpfungen nachzuholen, damit der Datenbestand ein tatsächliches Bild nicht abgewickelter Fälle wiedergibt. Dadurch wird sich allerdings im Wesentlichen nur die Anzahl der offenen Fälle verringern, Vorschüsse von mehr als 500 Millionen Euro bleiben abzuwickeln.

Anzahl und Gesamtbetrag der - nach Verknüpfung verbleibenden - nicht abgewickelten Vorschüsse, Verwahrungen und Abschlagsauszahlungen belegen, dass anordnende Dienststellen und ihre Beauftragten für den Haushalt ihre haushaltsrechtliche Verpflichtung zur unverzüglichen Bearbeitung offener Fälle in erheblichem Ausmaße verletzt haben. Dadurch entstehen dem Land Risiken, die angesichts ihrer Größenordnung auch Einfluss auf die notwendige Haushaltskonsolidierung haben können:

- So erfasste ein Amtsgericht (Kapitel 11 04) seit den 90er-Jahren Verwahrgelder in Höhe von rd. 78 Millionen Euro als haushaltswirksame Einnahme, die Auskehrung der Beträge jedoch als Vorschuss. Die Abwicklung des Vorschusses im Jahre 2003 hat den Haushalt 2002 mit 78 Millionen Euro belastet.
- Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur (Kapitel 06 09) vereinnahmte im Hj. 2000 haushaltswirksam zweimal rd. 2,56 Millionen Euro von einem Dritten, je einmal als Bankeinzug bzw. als Überweisung. Der Dritte widersprach dem Bankeinzug, das Ministerium buchte dies als Vorschuss. Die erforderliche Vorschussabwicklung stand zum Zeitpunkt der LRH-Prüfung aus, sie wird den Haushalt in Höhe des Vorschusses belasten.

Darüber hinaus bergen alle nicht abgewickelten Auszahlungen Risiken, wenn Zahlungen zu Unrecht geleistet worden sind. Insofern ist nicht hinnehmbar, wenn für eine Vielzahl von Auszahlungen der Jahre 2000 (und früher) die gesetzliche Frist zur Abwicklung unbeachtet blieb (§ 60 Abs. 1 Satz 2 LHO), ohne dass im Einzelfall die Ausnahmebewilligung des Finanzministeriums eingeholt worden ist.

4. 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 2 340 561 114,65 DM nachgewiesen (S. 38 der Anlagen). Zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben über 500 DM fehlte bei 19 Überschreitungen und drei Vorgriffen die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.
- b) Weitere überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 1 426 657,69 DM enthält die Anlage II („Nachweisung über die Inanspruchnahme der für das Hj. 2001 bei dem Kapitel 13 02 veranschlagten Verstärkungsmittel“).

III. Vermögen und Schulden, Verpflichtungen

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

Den in der Nachweisung der Forderungen des Landes Niedersachsen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens am Ende des Hj. 2001 aufgeführten Bestand hat das Land aus der Fortschreibung des Vorjahresbestands um die sich aus der Geldrechnung ergebenden Zu- und Abgänge sowie sonstige Veränderungen ohne haushaltsmäßige Zahlung ermittelt.

Die Überprüfung der Forderungsbestände auf Grund der Einführung des automatisierten Darlehensverwaltungssystems hat das Finanzministerium noch nicht abgeschlossen. Es hat die Abstimmung der in seiner Vermögensnachweisung erfassten Forderungen mit den Beständen der jeweiligen Dienststellen fortgesetzt.

Da Daten für die Vermögensnachweisung künftig nur aus dem Haushaltsvollzugssystem „P 53“ zur Verfügung stehen werden, aber nicht mehr aus dem bisherigen MHR-Verfahren, muss das Finanzministerium die Abnahme des noch fehlerbehafteten P53-Moduls „Vermögensrechnung“ forcieren.

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

- | | | |
|------------------|---|------------------------------|
| 1. Einzelplan 03 | - | Innenministerium |
| Kapitel 03 35 | - | Wohnungs- und Siedlungswesen |

„Haushaltsausgleich“ auf Grund nicht bedarfsgerechter Veranschlagung von Rechtsverpflichtungen (Wohngeld)

Durch die nicht bedarfsgerechte Veranschlagung von Haushaltsmitteln haben das Innenministerium und das Finanzministerium gegen das Gebot der vollständigen Veranschlagung und damit der Haushaltsklarheit und -wahrheit verstoßen.

Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 11.12.2001 und 01.10.2002 seine Einwilligungen zu den vom Innenministerium am 29.11.2001 und 20.09.2002 beantragten überplanmäßigen Ausgaben für Wohngeldleistungen in Höhe von rd. 18,5 Millionen Euro und 66 Millionen Euro erteilt.

Auf Grund der im Rahmen einer Wohngeldnovelle beschlossenen Leistungsverbesserungen zum 01.01.2001 war davon auszugehen, dass ab dem Hj. 2001 höhere Ansätze für Wohngeldzahlungen gebildet werden mussten. Allerdings war absehbar, dass die Leistungsverbesserungen³ nicht sofort, sondern erst in den folgenden Haushaltsjahren voll wirksam werden. Die Mittelfristigen Finanzplanungen des Landes (Mipla) enthielten daraufhin folgende Ansätze:

³ Rd. 716 Millionen Euro für Bund und Länder, vgl. NJW 2000, Heft 28.

Haushaltsjahr	Mipla 1999 bis 2003 Millionen Euro	Mipla 2000 bis 2004 Millionen Euro	Mipla 2001 bis 2005 Millionen Euro	Mipla 2002 bis 2006 Millionen Euro
1999	383,5			
2000	409,0	409,0		
2001	424,4	414,1	414,1	
2002	439,7	436,6	414,0	414,0
2003	439,7	436,6	414,0	414,0
2004		436,6	414,0	460,0
2005			414,0	450,0
2006				440,0

Das Ist 2002 hat rd. 479 Millionen Euro betragen.

Die vorstehende Entwicklung und die dem LRH vorliegenden Unterlagen belegen Folgendes:

Im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2001 wurde der für das Jahr 2001 in der Mipla vorgesehene Ansatz von 424,4 Millionen Euro um einen Betrag in Höhe von rd. 10 Millionen Euro reduziert, um den „Haushaltsausgleich ... durch ... Konsolidierungsschritte“ zu erreichen. Für die Jahre 2002 ff. wurde demgegenüber weiterhin eine Steigerung der Ansätze eingeplant. Anlässlich der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2002/2003 wurden dann allerdings zur „Herbeiführung des Haushaltsausgleichs entsprechend Art. 65 Niedersächsische Verfassung“ auch die Ansätze der Mipla für die Jahre 2002 und 2003 sowie für die Planungsjahre auf das Niveau des Hj. 2001 reduziert.

Nach der vorstehenden Verfahrensweise war offensichtlich nicht der Bedarf, sondern der „Haushaltsausgleich“ Grundlage der Veranschlagung der Mittel für die Wohngeldzahlungen. Dies wird insbesondere an der Höhe der Ansätze für die Hj. 2002 und 2003 bzw. an den gleichen Beträgen der Mipla für die Jahre 2001 bis 2005 deutlich. Die Fortschreibung des Ansatzes des Hj. 2001 in Höhe von 414 Millionen Euro war nämlich illusorisch, weil von vornherein feststand, dass die Wohngeldnovelle ab dem Hj. 2002 voll wirksam werden würde und deshalb höhere Ansätze zu bilden waren. Diese Aussage wird auch anhand der Mipla für die Jahre 2002 bis 2006 bestätigt, denn hiernach waren für die Jahre 2004 bis 2006 wieder höhere Beträge eingeplant. Im Übrigen sind in den Hj. 2001 und 2002 auch tatsächlich entsprechend höhere Ausgaben (rd. 428,5 Millionen Euro bzw. rd. 478,6 Millionen Euro) geleistet worden.

Der LRH hatte im Rahmen der Beratungen des Haushaltsplanentwurfs 2002/2003 am 18.10.2001 auf die Auswirkungen der Wohngeldnovelle hingewiesen und die Kürzung der Ansätze von 437 Millionen Euro auf 414 Millionen Euro kritisiert. Veränderungen wurden jedoch von der Landesregierung nicht vorgeschlagen, vielmehr wurde vom Innenministerium auf die ausreichenden Mittel des Hj. 2001 verwiesen. Noch vor der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2002/2003 am 14.12.2001 wurden demgegenüber bereits für das Hj. 2001 überplanmäßige Mittel in Höhe von rd. 18,5 Millionen Euro bewilligt und damit die zur Verfügung stehenden Mittel auf rd. 432,5 Millionen Euro erhöht. Demzufolge hätten auch die Ansätze für die Hj. 2002 und 2003 rechtzeitig angepasst und damit die Bereitstellung von überplanmäßigen Mitteln im Hj. 2002 vermieden werden können.

Im Ergebnis haben die als Konsolidierungsschritte bezeichneten Kürzungen der Ansätze für die Hj. 2001 bis 2003 gegen das Gebot der vollständigen Veranschlagung und damit der Haushaltsklarheit und -wahrheit verstoßen. Damit unterblieb der Druck zur Konsolidierung des Haushalts. Eine bedarfsgerechte Veranschlagung der als Rechtsverpflichtungen zu leistenden Wohngeldzahlungen hätte nämlich eine andere (echte) Einsparung zur Folge haben müssen.

2. Einzelplan 03 - Innenministerium
Kapitel 03 35 - Wohnungs- und Siedlungswesen

Finanzielle Schäden durch mangelhafte Dienst- und Fachaufsicht im Bereich der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe

Im Bereich der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe ist die Dienst- und Fachaufsicht unzureichend wahrgenommen worden. Diese Versäumnisse haben zu finanziellen Schäden von voraussichtlich mehr als 170 000 Euro geführt.

Die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe sollte zukünftig aus wirtschaftlichen Gründen auf eine Stelle konzentriert werden. Eine solche Aufgabenwahrnehmung würde auch die Dienst- und Fachaufsicht erleichtern.

Durch die Gesetze über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) und die Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen AFWoG vom 26.03.1993 sind die Voraussetzungen für die Erhebung der so genannten Fehlbelegungsabgabe geschaffen worden. Für Wohnungen, die mit Wohnungsfürsorgemitteln des Landes gefördert worden sind, obliegt es den Bezirksregierungen, die Ausgleichszahlungen festzusetzen und im Landeshaushalt (Kapitel 03 35 Titel 099 10) zu vereinnahmen.

Mangelhafte Sachbearbeitung

Nach den Prüfungsergebnissen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Braunschweig ist es im Zuständigkeitsbereich der Bezirksregierung Braunschweig zu erheblichen Verstößen gegen die geltenden Bestimmungen gekommen. Danach sind über einen mehrjährigen Zeitraum in einer Vielzahl von Einzelfällen die Vorgänge nicht zeitgerecht bearbeitet worden, notwendige Festsetzungen von Ausgleichszahlungen unterblieben und Ansprüche des Landes nicht in der vorgeschriebenen Weise verfolgt worden. Ferner wurden die Bestimmungen teilweise fehlerhaft angewandt. Die festgestellten Bearbeitungsmängel sind fast ausnahmslos auf das Fehlverhalten eines Sachbearbeiters zurückzuführen. Allerdings sind nach den Erkenntnissen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Braunschweig auch die notwendigen Maßnahmen der Dienst- und Fachaufsicht (Arbeitsplatzüberprüfungen, Geschäftsprüfungen) vollständig unterblieben oder verspätet durchgeführt worden.

Nachdem im Mai 2001 ein Dezernentenwechsel stattgefunden hatte, sind offensichtliche Hinweise auf die mangelhafte Sachbearbeitung im August 2001 vom zuständigen Dezernenten der Bezirksregierung aufgegriffen worden. Der Umfang der damals festgestellten Missstände wird zum einen daran deutlich, dass dieser Dezernent in einem Vermerk zum Ausdruck brachte, dass er während seiner „langjährigen beruflichen Tätigkeit noch keinen Arbeitsplatz/Dienstposten vorgefunden (hätte), der wie der Dienstposten des ... regelrecht ‚abgesoffen‘“ sei. Zum anderen war anschließend ein ca. einjähriger Einsatz von sechs bis acht Beschäftigten der Bezirksregierung erforderlich, um die Rückstände aufzuarbeiten und die Fehlbelegungsabgabe bestimmungsgemäß zu erheben. Darüber hinaus hat allein die Überprüfung der aktuellen Einzelfälle bzw. laufenden Mietverhältnisse ergeben, dass seit ca. 1997 ein Schaden in Höhe von rd. 170 000 Euro entstanden ist. Unter Berücksichtigung der vor diesem Zeitpunkt maßgebenden Mietverhältnisse ist von einem noch höheren Schaden auszugehen. Dieser ist nach Auskunft der Bezirksregierung Braunschweig aus organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen nicht konkret ermittelt worden. Das für die Haftungsprüfung zuständige Dezernat der Bezirksregierung Braunschweig wurde entsprechend unterrichtet.

Vorschlag zur Organisation

Nach den Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Braunschweig wird die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe von den Bezirksregierungen nach jeweils selbst aktualisierten bzw. gepflegten Datenbanksystemen abgewickelt. Eine fortlaufende landeseinheitliche Koordination und Kontrolle des automatisierten Verfahrensablaufs ist geboten.

Die Erhebungsgebiete sind zwischenzeitlich durch die Verordnungen vom 20.11.1995, 11.12.1998, 10.12.2001 und 28.11.2002 erheblich reduziert worden. Nach diesen Änderungen wird die Fehlbelegungsabgabe nur noch von der Bezirksregierung Braunschweig für die Stadt Göttingen, von der Bezirksregierung Hannover für die Städte und Gemeinden Garbsen, Hannover, Hemmingen, Laatzen, Langenhagen, Lehrte, Neustadt am Rübenberge, Seelze und Wunstorf und von der Bezirksregierung Lüneburg für die Stadt Lüneburg erhoben. Auf Grund dieser Entwicklung bietet es sich an, die Aufgabe zukünftig nicht mehr von drei Bezirksregierungen, sondern nur noch von einer Stelle wahrzunehmen. Durch eine Konzentration könnte die Aufgabe wirtschaftlicher erfüllt werden. Darüber hinaus könnten auch die Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht effizienter wahrgenommen und damit die bei der Bezirksregierung Braunschweig entstandenen Defizite eher vermieden werden.

- | | | |
|------------------|---|------------------------------|
| 3. Einzelplan 03 | - | Innenministerium |
| Kapitel 03 35 | - | Wohnungs- und Siedlungswesen |

Drohender Verlust von Bundesmitteln (Wohngeld)

Die Erstattungsansprüche des Landes gegenüber dem Bund sind über einen Zeitraum von 13 Jahren weder rechtzeitig noch vollständig erhoben worden. Ein Fehlbetrag in Höhe von rd. 0,8 Millionen Euro konnte trotz mehrjähriger Überprüfungen bisher nicht aufgeklärt werden.

Im Jahresbericht 1997⁴ hatte der LRH bereits darauf hingewiesen, dass die dem Land nach dem Wohngeldgesetz zustehenden Bundesmittel weder rechtzeitig noch vollständig erhoben wurden und hierdurch zusätzliche Zinsbelastungen entstanden sind. Für die Hj. 1990 bis 1996 bestand gegenüber dem Bund noch ein Erstattungsanspruch in Höhe von rd. 2,2 Millionen Euro. Der Landtag erwartete daraufhin, dass die Ansprüche unverzüglich verwirklicht und die den Wohngeldausgaben des Landes entsprechenden Erstattungen des Bundes zukünftig zeitgleich vereinnahmt werden.

Nach entsprechenden Verfahrensänderungen⁵ reduzierte sich der Fehlbetrag im Hj. 1997 zunächst auf einen Betrag in Höhe von rd. 131 000 Euro. Anschließend stieg er in den Hj. 1998 bis 2000 jedoch sogar auf einen Betrag in Höhe von rd. 4,2 Millionen Euro. Diese Entwicklung nahm der LRH zum Anlass, nochmals auf eine unverzügliche Klärung der Erstattungsdifferenzen und Vereinnahmung der Bundesmittel hinzuwirken. Die daraufhin vom Innenministerium veranlassten Überprüfungen durch die Bezirksregierungen führten im Hj. 2001 zu einer Reduzierung des Fehlbetrags auf eine Summe in Höhe von rd. 0,8 Millionen Euro. Diese Erstattungsdifferenz konnte auch im Hj. 2002 nicht aufgeklärt und damit den Erwartungen des Landtages⁶ nicht entsprochen werden.

Hinsichtlich der gegenüber dem Bund für die Vorjahre noch zu realisierenden Ansprüche in Höhe von rd. 0,8 Millionen Euro ist auch von Bedeutung, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durch Erlass vom 08.02.2002 festgelegt hat, dass Wohn-

⁴ Drs. 13/2900, S. 10 ff.

⁵ Vgl. Drs. 14/14, S. 17 ff.

⁶ Vgl. S. 16 der Niederschrift über die 26. Sitzung des Unterausschusses „Prüfung der Haushaltsrechnungen“ am 14.08.2002.

geldzahlungen, die länger als vier Kalenderjahre zurückliegen, nicht mehr erstattet werden. Diese Regelung hat bereits dazu geführt, dass das Bundesministerium Mittelanforderungen der Bezirksregierungen Hannover und Lüneburg in Höhe von rd. 21 000 Euro abgelehnt hat. Diesbezüglich sind allerdings das Innenministerium, das Finanzministerium und auch der LRH der Auffassung, dass es an einer Rechtsgrundlage fehlt und deshalb die Ansprüche weiterhin (ggf. auch auf dem Rechtsweg) geltend zu machen sind.

Nachdem die bisherigen Bemühungen um eine Aufklärung des noch offenen Betrags in Höhe von rd. 0,8 Millionen Euro erfolglos gewesen sind, hält es der LRH zur Realisierung der Ansprüche des Landes für erforderlich, dass das Innenministerium nunmehr sofort im Rahmen der Fachaufsicht eigene Prüfungen vor Ort durchführt.

- | | | |
|------------------|---|---|
| 4. Einzelplan 03 | - | <i>Innenministerium</i> |
| Kapitel 03 38 | - | <i>Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Wohnungsmodernisierung</i> |

Abweichung von Konsolidierungsvorgaben der Landesregierung; fehlende Unabweisbarkeit für die Gegenfinanzierung von Bundesmitteln

Das Finanzministerium hat abweichend von den gesetzlichen Regelungen und von Vorgaben der Landesregierung Komplementärmittel für ein kommunales Pilotprojekt im Bereich des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus bereitgestellt.

Das Innenministerium hat das Finanzministerium mit Antrag vom 25.09.2002 um die Einwilligung zu einer überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 750 000 Euro für die Durchführung eines Pilotprojekts im Rahmen des Programms „Stadtumbau West“ gebeten. Nach dem Antrag war vorgesehen, diese Landesmittel und kommunale Mittel in gleicher Höhe zur notwendigen Gegenfinanzierung von Bundesfinanzhilfen in Höhe von 1,5 Millionen Euro einzusetzen und damit insgesamt 3 Millionen Euro für Stadtumbaumaßnahmen in der Stadt Wilhelmshaven zu verwenden. Weil „durch die zusätzlichen Bundesfinanzhilfen zusätzliche Investitionen im Städtebau in Niedersachsen möglich werden“ und „dem Land (sonst) diese Bundesmittel verloren“ gingen, wurde das gemäß § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO vorgeschriebene „unabweisbare Bedürfnis“ als erfüllt angesehen. Zum Pilotprojekt selbst enthält der Antrag des Innenministeriums keine näheren Angaben. Das Finanzministerium hat dem Antrag am 23.10.2002 nach vorheriger persönlicher Entscheidung des Finanzministers entsprochen.

Die Hinweise auf zusätzliche Investitionen und die notwendige Gegenfinanzierung der Bundesfinanzhilfen reichen nicht aus, um ein unabweisbares Bedürfnis zu begründen. Diese Auffassung wird bereits durch die Vorgaben der Landesregierung gestützt. Nach Ziffer 3 des „zur Sicherung der Finanzierung der Haushalte künftiger Jahre“ ergangenen Runderlasses des Finanzministeriums vom 27.08.2002 (Nds. MBl. S. 698) dürfen neue Verpflichtungen nämlich nur dann eingegangen werden, wenn die neuen Maßnahmen zu 100 v. H. von Dritten finanziert werden. Ferner sollten nach dem von der Landesregierung beschlossenen Konsolidierungskonzept 2003 bis 2007 zukünftig auch „kofinanzierte Bereiche, in denen bisher Ausgabeentscheidungen stark unter dem Gesichtspunkt der Einwerbung von insbesondere EU- und Bundesmitteln standen, ... auf ihre Tauglichkeit unter originär landespolitischer Zielsetzung“ bewertet werden. Eine solche Bewertung ist hier unterblieben. Sie war auf Grund der fehlenden Angaben zu dem Projekt auch gar nicht möglich.

Für das fehlende unabweisbare Bedürfnis spricht zudem, dass es um die Bereitstellung von Mitteln für eine Zuwendung und damit für eine freiwillige Leistung des Landes ging, bei der die Voraussetzung überhaupt nur in wenigen besonders gearteten Ausnahmefällen eintreten kann. Außerdem handelt es sich um ein Pilotprojekt in der Stadt Wilhelmshaven, sodass entge-

gen der Auffassung des Finanzministeriums „für das Land ein schwerwiegender wirtschaftlicher Nachteil“⁷ nicht entstehen konnte. Auch der Hinweis des Finanzministeriums auf die (erst später festgestellte) „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ kann keine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung rechtfertigen.

Unabhängig von den fehlenden Voraussetzungen für den Einsatz der Landesmittel ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass in den Hj. 2003 bis 2006 bisher keine entsprechenden Entlastungen bei anderen Verpflichtungsermächtigungen gegenüberstehen. Diese sollen erst „zu gegebener Zeit bestimmt“ werden.

5. Einzelplan 04 - Finanzministerium

Beschaffung eines Enterprise Management Systems für die gesamte Landesverwaltung

Bei der Beschaffung eines Enterprise Management Systems hat das Finanzministerium gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot und das Vergaberecht und damit gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Es hat das Informatikzentrum Niedersachsen angewiesen, das System zu beschaffen, obwohl vor der Beschaffung keine umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt worden sind und die erforderlichen Haushaltsmittel nicht zur Verfügung standen. Über Hinweise des Informatikzentrums Niedersachsen, dass die Finanzierung nicht gesichert sei, hat sich das Finanzministerium hinweggesetzt.

Ein Enterprise Management System umfasst verschiedene Werkzeuge zur zentralen Verwaltung von Rechnern und Netzwerken sowie Softwareverteilung unter einer gemeinsamen Oberfläche und bietet die Möglichkeit der Darstellung und Bearbeitung von Systemmanagement- und Geschäftsprozessen.

Feststellungen

Der Landesbetrieb „Informatikzentrum Niedersachsen“ hat im Auftrag des Finanzministeriums im Dezember 2000 die Beschaffung eines Enterprise Management Systems ausgeschrieben, das in der gesamten Landesverwaltung auf bis zu 55 000 Bildschirmarbeitsplätzen eingesetzt werden kann.

Eine Untersuchung über die Wirtschaftlichkeit des landesweiten Einsatzes dieses Systems ist der Ausschreibung nicht vorausgegangen. Dem Finanzministerium war bekannt, dass verschiedene Ministerien massive Bedenken gegen dessen Einsatz in ihrem Geschäftsbereich erhoben hatten. Es hat sich aber darüber hinweggesetzt, weil es die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung schon bei einem Einsatz des Systems in den Verwaltungsbereichen für nachgewiesen hält, die eine „verbindliche Abnahme“ erklärt haben (Steuer-, Polizei-, Agrarstrukturverwaltung und Informatikzentrum Niedersachsen). Für den Bereich der Steuerverwaltung sieht das Finanzministerium die Investition als Ersatzbeschaffung an.

Eine für die Bewertung der Angebote eingerichtete Arbeitsgruppe empfahl die Beschaffung eines Softwareprodukts des Anbieters X zum Kaufpreis von rd. 10 Millionen Euro. Da dem Finanzministerium die für einen Kauf erforderlichen Haushaltsmittel nicht zur Verfügung standen, hat es vor der Zuschlagserteilung mit diesem Anbieter verhandelt, um eine Änderung des Angebots herbeizuführen, die es ermöglichte, das Produkt durch einen sich auf mehrere Jahre erstreckenden Ratenzahlungskauf zu erwerben. Eine besondere Ausschreibung der externen Finanzierungsdienstleistung hielt das Finanzministerium nicht für erforderlich.

⁷ Vgl. LRH-Jahresbericht 1998, Drs. 14/50, Abschnitt V, Nr. 3 „Einwilligung in eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung unter Missachtung des Budgetrechts (Teil IV)“, dort insbesondere S. 29 und 30.

Verpflichtungsermächtigungen für einen Ratenkauf waren im Haushaltsplan nicht ausgebracht. Deshalb hat das Finanzministerium das Informatikzentrum Niedersachsen beauftragt, die Finanzierung über eine Vermarktung innerhalb der Landesverwaltung sicherzustellen.

Im September 2001 hat das Finanzministerium den Zuschlag für die Beschaffung des Enterprise Management Systems erteilt und das Informatikzentrum Niedersachsen angewiesen, die Nutzungsrechte an dem Produkt in Form einer Landeslizenz durch Abschluss eines Rahmenvertrags mit Ratenzahlungskonditionen zu erwerben. Das Informatikzentrum Niedersachsen hat gegen den Vertragsabschluss Bedenken erhoben, weil es die Finanzierung nicht für gesichert hielt. Das Finanzministerium hat diese Bedenken zurückgewiesen.

Am 24.01.2003, also rd. 16 Monate nach der Beschaffung des Enterprise Management Systems, hat das Informatikzentrum Niedersachsen die Preise für die Vermarktung der Nutzungsrechte in der Landesverwaltung festgelegt. Danach sollen die Lizenzen bei einer Abnahmemenge von 25 000 Stück nunmehr zum Einzelpreis von 550 Euro an die interessierten Verwaltungsbereiche abgegeben werden. Im Juli 2001 hatte das Finanzministerium bei einem angenommenen Einsatz des Systems auf 40 000 Arbeitsplätzen „je Arbeitsplatz eine Kostenbelastung von grob kalkuliert nicht mehr als ca. 150,- DM je Jahr für Lizenz- und Pflegegebühren“ erwartet.

Bisher wird das System außer in einigen kleineren Pilotfeldern beim Finanzministerium und Informatikzentrum Niedersachsen lediglich in der Polizeiverwaltung genutzt.

Würdigung

Das Finanzministerium hat gegen das Haushaltsrecht verstoßen, indem es keine - den Anforderungen des § 7 Abs. 2 LHO und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften genügende - detaillierte und dokumentierte Untersuchung über die Wirtschaftlichkeit der Investitionsmaßnahme durchgeführt hat. Eine von dem Anbieter X zu einem Pilotprojekt erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung reicht für eine Maßnahme mit einem Investitionsvolumen von rd. 10 Millionen Euro nicht aus. Außerdem hat es gegen das Vergaberecht verstoßen, indem es mit dem Anbieter X unzulässige Verhandlungen über Vertragsmodalitäten geführt hat. Nach der Rechtsauffassung des LRH hätte das Finanzministerium eine für den Erwerb des Enterprise Management Systems vorgesehene Ratenfinanzierung gesondert ausschreiben müssen.

Weil das Finanzministerium die Nutzungsrechte für das Enterprise Management System trotz Vorbehalte mehrerer Ressorts für bis zu 55 000 Arbeitsplätze ohne vorherige konkrete Bedarfsermittlung beschaffen ließ und sich das Informatikzentrum Niedersachsen deshalb nicht in der Lage sah, die Preise für die Vermarktung der Nutzungsrechte in der Landesverwaltung festzulegen, war es den am Lizenzerwerb grundsätzlich interessierten Dienststellen nicht möglich, die Kosten für einen Einsatz des Systems in ihrem Geschäftsbereich zu berechnen und detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierdurch haben sich Entscheidungen über eine Nutzung des Systems erheblich verzögert. Dem Land ist dadurch, dass es die ersten Raten über ca. 6 Millionen Euro für die Nutzungsrechte bereits bezahlt hat, das Enterprise Management System aber noch nicht bei allen interessierten Dienststellen eingesetzt werden kann, ein Schaden entstanden.

Mit Blick auf die von den Aufsichtsbehörden zu fördernde wirtschaftliche Eigenständigkeit von Landesbetrieben und die Ergebnisverantwortung der Geschäftsführer ist die Weisung des Finanzministeriums, das Enterprise Management System zu den oben erwähnten Bedingungen zu beschaffen, aus Sicht der Finanzkontrolle unvertretbar.

Der LRH wertet das Vorgehen des Finanzministeriums als „Finanzierungsstrick“, der voraussichtlich zur Folge haben wird, dass das Informatikzentrum Niedersachsen die nach dem Rahmenvertrag zu leistenden Auszahlungen bei deren Fälligkeit nicht durch entsprechende Einnahmen erwirtschaften kann und zum Ausgleich der Vorfinanzierungskosten auf Zuführungen aus dem Landshaushalt angewiesen ist. Diese sind jedoch wiederum im Haushalt nicht eingeplant. Das Vorgehen ist deshalb mit den im Haushaltsrecht verankerten Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit nicht vereinbar.

Der Einsatz des Enterprise Management Systems verursacht erhebliche Kosten. Bisher ist nicht ersichtlich, dass der für die Landesverwaltung zu erwartende Nutzen die Kosten übersteigt. Selbst bei der Polizeiverwaltung, die im Rahmen der Einführung des Niedersächsischen Vorgangsbearbeitungs-, Analyse- und Dokumentationssystems eine weitgehend neue Informations- und Kommunikationstechnik-Ausstattung erhält, ist die Wirtschaftlichkeit - isoliert für diesen Verwaltungsbereich betrachtet - fraglich.

Die hohen Investitionskosten von ca. 10 Millionen Euro sind nur zu rechtfertigen, wenn dem durch Stelleneinsparungen erzielbare Minderkosten in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen. Daher müssen die erworbenen Nutzungsrechte nunmehr optimal genutzt und die erforderlichen Einsparungen erzielt werden, um einen weiteren Schaden für das Land zu vermeiden oder möglichst gering zu halten.

Nachdem das Enterprise Management System für die gesamte Landesverwaltung beschafft worden ist, wäre aus wirtschaftlicher Sicht zu empfehlen, die Informations- und Kommunikationstechnik umfassend von einer zentralen Stelle (im Informatikzentrum Niedersachsen) zu administrieren. Sofern dies nicht durchsetzbar ist, sind mindestens „ressortzentrale“ Lösungen geboten.

6. Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Budgetüberschreitungen bei der Bewirtschaftung von Mitteln Dritter im Hochschulbereich

Zwei Hochschulen haben es zugelassen, dass das für Drittmittelvorhaben jeweils zur Verfügung stehende Budget überschritten wurde, weil Projektleiter allein und letztlich unbeschränkt über Haushaltsmittel verfügten, ohne dass die erforderlichen zweckgebundenen Einnahmen zur Verfügung standen.

Diese Hochschulen haben derartigen Haushaltsverstößen nicht vorgebeugt und es auch unterlassen, zumindest für den Ausgleich der eingetretenen Budgetüberschreitungen zu sorgen. Sie haben vielmehr über Jahre hinweg erhebliche Budgetüberschreitungen hingenommen.

Vorbemerkung

Nach den auch für Hochschulen geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben dürfen die *Aufwendungen* für ein Vorhaben, das aus Mitteln eines privaten Dritten finanziert wird, nur bis zur Höhe der zum jeweiligen Zeitpunkt tatsächlich eingegangenen Erträge geleistet werden⁸.

Den Hochschulen ist durch verbindlichen Haushaltsvermerk⁹ zudem gestattet, dass sie in unabweisbaren Fällen *Zahlungsverpflichtungen* im Rahmen des jeweiligen Drittmittelvorhabens schon vor dem tatsächlichen Eingang der Drittmittel begründen dürfen, jedoch nur dann,

- wenn es sich um Vorhaben von mindestens 250 000 Euro (500 000 DM) handelt und das Finanzministerium zustimmt oder
- wenn durch schriftlichen Zuwendungsbescheid öffentliche Mittel bereits förmlich bewilligt sind.

Der LRH hat die Bewirtschaftung von Mitteln Dritter durch Hochschulen geprüft (vgl. Abschnitt V, Nr. 22).

⁸ Vgl. Nr. 3.1 der Richtlinien zur Haushaltsführung gemäß RdErl. des Finanzministeriums vom 13.12.2001 (Nds. MBl. S. 956) und § 22 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

⁹ Vgl. z. B. Bewirtschaftungsvermerk Nr. 5 zum Wirtschaftsplan für die Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin - für die GJ. 2002/2003 in Verbindung mit dem Haushaltsvermerk zu Kap. 06 12 Tit. 682 01.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Braunschweig hat die Prüfungsthematik bei zwei Hochschulen in ausgewählten Bereichen vertieft und u. a. festgestellt, dass beide Hochschulen im Rahmen von Drittmittelvorhaben wiederholt im Widerspruch zu den oben genannten Bestimmungen Zahlungsverpflichtungen eingegangen sind und auch Zahlungen geleistet haben.

Sachverhalt

Als Beispiele dienen die folgenden Sachverhalte:

- Im Rahmen einer wissenschaftlichen Kooperation hatte sich ein weltweit führendes Health-Care-Unternehmen verpflichtet, als Gegenleistung für die von der Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin - zu leistenden Forschungsarbeiten die Bruttoperalkosten für insgesamt sieben Mitarbeiter zu erstatten. Die Hochschule trug bei diesem Drittmittelprojekt jedoch höhere Aufwendungen als zweckgebundene Erträge zur Verfügung standen. So beschäftigte sie z. B. statt der vereinbarten sieben Mitarbeiter zurzeit der örtlichen Erhebungen sogar zehn Personen. Deren Vergütung führte mit dazu, dass das Projektbudget im Oktober 2001 um 191 895,89 Euro (375 315,74 DM) überschritten war. Trotz der fehlenden Mittel beschäftigte die Hochschule ab November 2001 eine weitere Mitarbeiterin, die aus den Drittmitteln dieses Projekts vergütet werden sollte.
- Die Medizinische Hochschule Hannover nutzte die nach ihrem Rechnungswesen durchaus gegebene Möglichkeit der zentralen Budgetkontrolle ebenfalls nicht hinreichend. Zahlreiche unzulässige Budgetüberschreitungen blieben dadurch unerkant bzw. unbeanstandet.

Z. B. wurden auf einer Finanzstelle für mehrere Drittmittelprojekte bis Januar 2001 zwar insgesamt rd. 247 000 Euro (483 000 DM) vereinnahmt, das Budget war aber zu diesem Zeitpunkt durch weitaus höhere Aufwendungen bereits um knapp 72 000 Euro (141 000 DM) überzogen. Obwohl danach lediglich geringfügige Erträge anfielen, ordnete die Hochschule dieser Finanzstelle weitere Aufwendungen zu und erhöhte die Budgetüberschreitung bis November 2002 auf mehr als 1 603 700 Euro (3 136 500 DM).

Eine andere Finanzstelle weist seit Jahren Fehlbeträge aus. Obwohl jährlich lediglich geringe Erträge aus Drittmitteln zu verzeichnen waren, wurden ihr monatlich erhebliche Personalaufwendungen zugeordnet. Die Budgetüberschreitungen stiegen daher in den letzten vier Jahren wie folgt:

31.12.1998	- rd. 46 700 Euro	(91 300 DM)
31.12.1999	- rd. 219 300 Euro	(428 900 DM)
31.12.2000	- rd. 252 500 Euro	(493 800 DM)
31.12.2001	- rd. 316 700 Euro	(619 400 DM)

Im März 2002 betrug die Überschreitung bereits mehr als 325 000 Euro (635 600 DM).

Würdigung

Die haushaltsrechtlich unzulässigen Budgetüberschreitungen sind unverzüglich auszugleichen.

Die Hochschulen müssen sicherstellen, dass künftig derartige Haushaltsverstöße unterbleiben und Aufwendungen aus Mitteln Dritter erst dann geleistet werden, wenn entsprechende Mittel tatsächlich auch zur Verfügung stehen.

Dies kann nach Auffassung des LRH nur erreicht werden, wenn

- die Hochschulen sich einen vollständigen Überblick über die aus Drittmitteln finanzierten Vorhaben verschaffen,
- sie die Einzelvorhaben jeweils auf eigenen Finanzstellen führen und abwickeln und

- die Projektverantwortlichen nicht länger ohne Vorgaben der Hochschulleitung eigenständig und im Ergebnis unbeschränkt über Zahlungen aus einem Drittmittelkonto entscheiden.

Das Ministerium teilt die Beanstandungen des LRH. Es hat die Hochschulen aufgefordert, die unzulässigen Budgetüberschreitungen auszugleichen und künftigen Haushaltsverstößen durch geeignete Verfahrensregelungen vorzubeugen. Die Hochschulen haben hierzu bereits einige Maßnahmen ergriffen.

7. Einzelplan 07 - Kultusministerium

Kapitel 07 10 bis 07 20

Erhebliche Überschreitung des Personalkostenbudgets für den Schulbereich

Das Kultusministerium hat im Jahr 2002 das Personalkostenbudget unter Berücksichtigung der zulässigen Ausgaben für andere Zwecke um mehr als 42 Millionen Euro überzogen. Auch wenn das Finanzministerium Verstärkungsmittel einsetzt, wird ein Defizit von mindestens 33 Millionen Euro verbleiben. In der Überziehung liegt eine Missachtung des Budgetrechts des Parlaments. Maßnahmen gegen die sich frühzeitig abzeichnende Entwicklung sind nicht ergriffen worden.

§ 8 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2002/2003, der eine Überschreitung des Personalkostenbudgets zulässt, wenn das Beschäftigungsvolumen eingehalten wird, darf nicht in der Weise ausgelegt werden, dass er dem Ministerium faktisch eine unbegrenzte Ausgabenermächtigung für andere Zwecke verschafft.

Überziehung des Personalkostenbudgets

Für die Schulkapitel im Haushaltsplan wurde ab 01.01.2000 die Personalkostenbudgetierung (PKB) eingeführt. Das sich auf der Basis des Beschäftigungsvolumens errechnende Personalkostenbudget, das insbesondere der Bezahlung der Lehrkräfte dient, ist insgesamt in einem Kapitel zusammengefasst. Die zugehörigen Titel bilden einen Deckungskreis und damit das Budget in Höhe von insgesamt gut 3 Milliarden Euro¹⁰.

Darüber hinaus können die Ansätze einzelner Titel des Personalkostenbudgets auf Grund einseitiger Deckungsvermerke für die Erfüllung von Aufgaben in Anspruch genommen werden, die außerhalb der budgetierten Personalausgaben liegen¹¹. Hierbei handelt es sich z. B. um Ausgaben für die Verlässliche Grundschule und den Modellversuch PKB an Schulen¹². Die jeweiligen Ausgabebetitel sind ihrerseits nicht dotiert, sodass etwaige Ausgaben vollständig zu Lasten des Personalkostenbudgets gehen.

Außerdem ist das Personalkostenbudget mit der Abführung an das so genannte virtuelle Sparbuch belastet, aus dem die späteren Ersatzeinstellungen für die Lehrkräfte finanziert werden, die die Altersteilzeit nach dem Blockmodell in Anspruch nehmen.

Das Personalkostenbudget wurde im Hj. 2002 insgesamt stärker belastet, als nach dem Gesamtansatz Haushaltsmittel zur Verfügung standen. Nach den vom LRH zum Stichtag 31.12.2002 aus dem Haushaltsvollzugssystem (HVS) des Landes gewonnenen Daten ergibt sich eine Überziehung des Personalkostenbudgets von ca. 42 Millionen Euro. Davon entfallen etwa 26 Millionen Euro auf Zahlungen aus Titeln außerhalb des Personalkostenbudgets,

¹⁰ Vgl. Kapitel 07 10 des Haushaltsplans 2002/2003, Erläuterungen zu Titel 422 .. bis 425 ..., § 8 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2002/2003. Für das Hj. 2002 beträgt das Personalkostenbudget insgesamt 3 095 957 000 Euro.

¹¹ Vgl. die Deckungsvermerke zu Kapitel 07 10 Titel 422 11, 425 13, 425 26.

¹² Kapitel 07 10 Titel 427 32 und Titelgruppe 63 (427 63).

ca. 11 Millionen Euro auf das virtuelle Sparbuch und rd. 3,8 Millionen Euro auf die Einstellung von 700 zusätzlichen Lehrkräften (vgl. Abschnitt IV, Nr. 8).

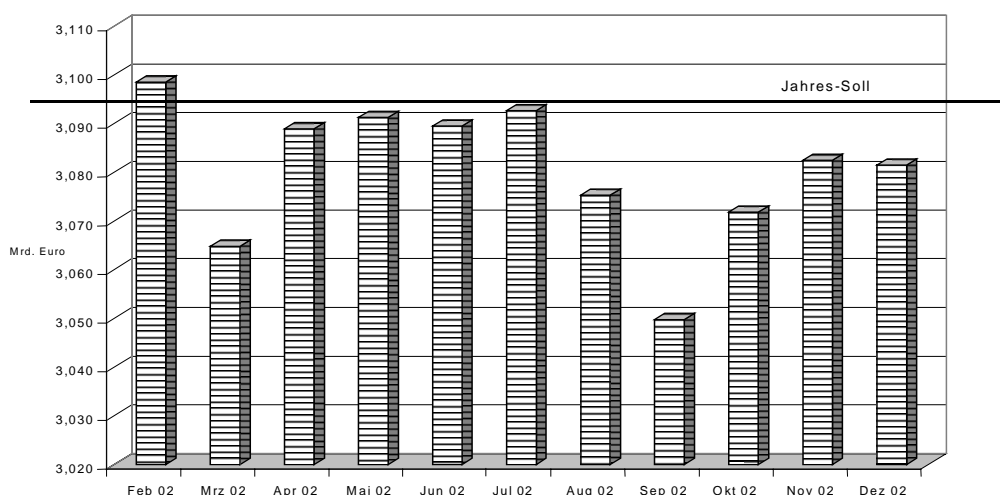
Würdigung

Überziehung des Personalkostenbudgets

Die Überziehung des Personalkostenbudgets ist hingenommen worden, ohne dass rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen worden sind. In der Überziehung des im Haushaltsplan festgesetzten Personalkostenbudgets liegt eine Missachtung des Budgetrechts des Landtages.

Um die Entwicklung des sich im Verlaufe des Haushaltsjahres verbrauchenden Personalkostenbudgets absehen zu können, rechnet das Finanzministerium im Rahmen der Planwerte des Systems der PKB monatlich den erreichten Stand auf das zum Jahresende zu erwartende Ergebnis hoch. Danach ergab sich für das Jahr 2002 durchgängig eine scheinbare Unterschreitung des Solls:

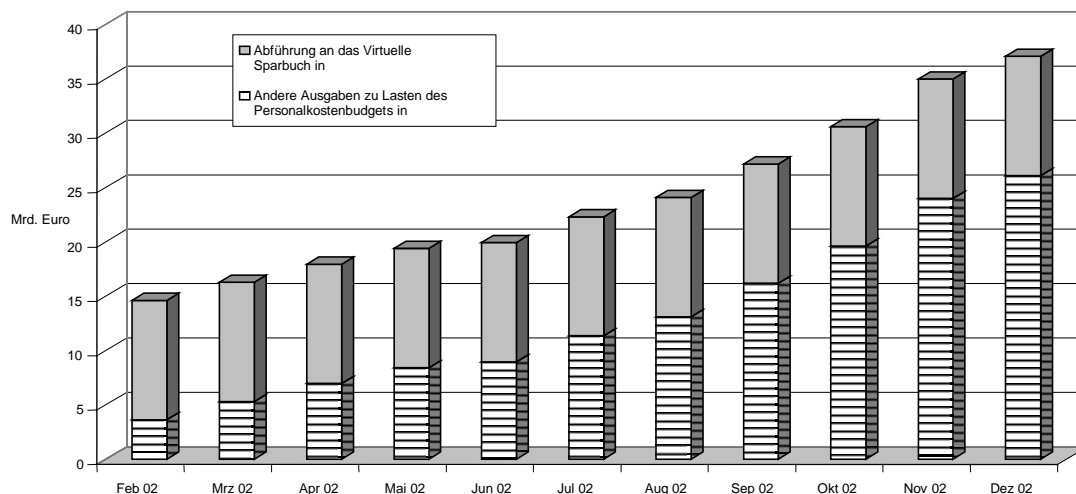
Hochrechnung des Finanzministeriums¹³



Diese Hochrechnung ist jedoch für die Gesamtentwicklung des Personalkostenbudgets allein nicht aussagekräftig, da sie nur die Personalausgaben berücksichtigt, die bei den personalkostenbudgetierten Titeln geleistet werden. Den prognostizierten Unterschreitungen des Solls sind deshalb insbesondere diejenigen Ausgaben hinzuzurechnen, die vom Kultusministerium zu Lasten des Personalkostenbudgets auf Grund bestehender Deckungsvermerke zu Gunsten anderer Aufgaben geleistet werden. Außerdem sind die Abführungen an das so genannte virtuelle Sparbuch zu berücksichtigen.

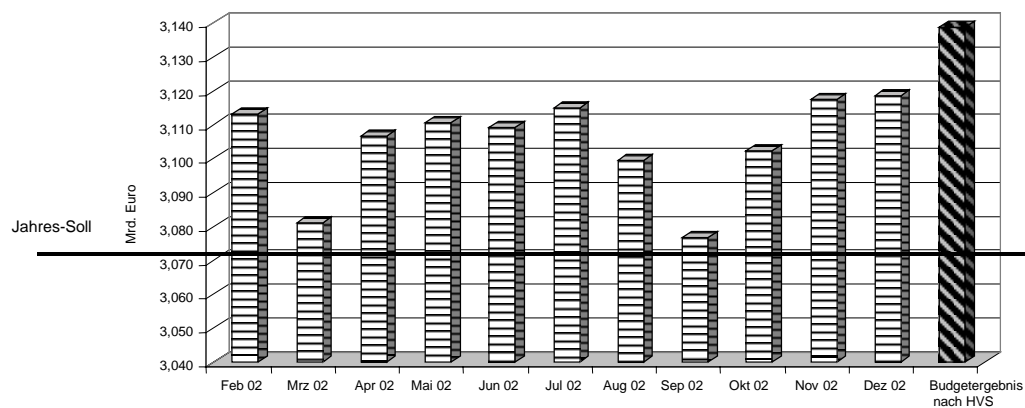
¹³ Die im März und September prognostizierten hohen Unterschreitungen des Solls basieren auf einer kurzfristigen Verzerrung, die sich durch die ausscheidenden Lehrkräfte und die erst mit Verzögerung berücksichtigten Ersatzeinstellungen zu bestimmten Stichtagen ergibt.

Zusätzliche Ausgaben zu Lasten des Personalkostenbudgets¹⁴



Nach der gebotenen Ergänzung der PKB-Prognose des Finanzministeriums um diese Positionen ergibt sich für das Jahr 2002 folgendes Bild:

Planbares Budget¹⁵



¹⁴ Zu den Besonderheiten der Monatswerte März und September vgl. Fußnote 13. Da das Kultusministerium von den Planungsdaten nach dem Verfahren der PKB ausgeht, wurden diese den Monatswerten zugrunde gelegt. Die tatsächlichen Zahlungen zu Lasten des Budgets ergeben sich jedoch aus den Werten des HVS; diese liegen, wie das Endergebnis zeigt, noch höher als die Planungsdaten nach dem PKB-Verfahren.

¹⁵ Zu der Besonderheit der Monatswerte März und September vgl. Fußnote 13. Da das Kultusministerium von den Planungsdaten nach dem Verfahren der PKB ausgeht, wurden diese den Monatswerten zugrunde gelegt. Die tatsächlichen Zahlungen zu Lasten des Budgets ergeben sich jedoch aus den Werten des HVS; diese liegen, wie das Endergebnis zeigt, noch höher als die Planungsdaten nach dem PKB-Verfahren.

Die monatsbezogenen Auswertungen belegen, dass das Kultusministerium, solange es keine Gegenmaßnahmen traf, durchgängig mit der Überziehung des Personalkostenbudgets rechnen musste. Es trifft insbesondere nicht zu, dass sich die Überziehung, wie das Kultusministerium geltend macht, erst zum Jahresende abgezeichnet hätte.

Korrektur des Budgetergebnisses durch den Einsatz von Verstärkungsmitteln des Finanzministeriums

Für die Darstellung des gesamten Budgetergebnisses sind - entgegen der Auffassung des Kultusministeriums - nicht die Hochrechnungsergebnisse des Finanzministeriums nach den Planungsdaten des Personalkostenbudgets, sondern die Daten des HVS des Landes zu berücksichtigen, da dieses die tatsächlichen Zahlungsflüsse wiedergibt und allein maßgebend für die Erstellung der Haushaltsrechnung ist. Danach ergibt sich nach dem bisherigen Stand zum Jahresende 2002 eine Überziehung des Personalkostenbudgets von insgesamt 42 Millionen Euro. Es ist nicht erkennbar, wie diese erhebliche Überziehung des Personalkostenbudgets im Rahmen der ausstehenden Haushaltsrechnung, mit der die endgültige Höhe der Überschreitung des Personalkostenbudgets erst festgestellt wird, noch wesentlich korrigiert werden könnte. So hat das Kultusministerium zwar dargelegt, dass das Finanzministerium aus den zentral veranschlagten Verstärkungsmitteln¹⁶ ca. 4 Millionen Euro für das so genannte VBL-Sanieungsgeld zugesagt habe. Überdies sei mit einer Unterstützung des Finanzministeriums für die Finanzierung der Mehraufwendungen auf Grund einer BAT-Änderung in Höhe von 5,1 Millionen Euro zu rechnen. Zudem gehe das Kultusministerium davon aus, dass sich auf Grund der Korrektur von Fehlbuchungen eine weitere Entlastung des Personalkostenbudgets in Höhe von ca. 1,2 Millionen Euro ergäbe.

Allerdings verbliebe selbst unter Berücksichtigung dieser Positionen eine Überschreitung des Personalkostenbudgets von ca. 33,6 Millionen Euro.

Außerdem meint das Kultusministerium, dass es wegen der vielfältigen Einwirkungen auf die Personalausgaben durch Veränderungen in den persönlichen Verhältnissen der Bediensteten und durch Rechtsänderungen nur verständlich sei, wenn die Soll- und Ist-Werte bei den Personalausgaben nicht übereinstimmen. Es macht jedoch gerade das Wesen der Budgetierung und der damit übertragenen Verantwortung aus, solche Einwirkungen anhand der tatsächlichen Belastung rechtzeitig zu erkennen und dieser ggf. entgegenzuwirken. Im Übrigen hat das Kultusministerium nicht substantiiert dargelegt, welche besonderen und von ihm nicht vorausgesehenen Einflüsse die eingetretene Überziehung bewirkt haben, und warum es nicht möglich war, der sich frühzeitig abzeichnenden Entwicklung entgegenzuwirken.

Unzulässigkeit der Überschreitung des Personalkostenbudgets im Hj. 2002

Das Kultusministerium meint weiterhin, dass eine Überschreitung des Personalkostenbudgets jedenfalls gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 Haushaltsgesetz 2002/2003 zulässig sei. Nach dieser Vorschrift ist die Überschreitung des Personalkostenbudgets insbesondere dann zulässig, wenn das dem Personalkostenbudget zugrunde liegende Beschäftigungsvolumen eingehalten wird.

In der Tat hat das Kultusministerium das Beschäftigungsvolumen nicht überschritten. Es verbietet sich jedoch eine solche, allein dem Wortlaut der Vorschrift verhaftete Auslegung. Sinn der Regelung ist nämlich, dass eine Überschreitung des Budgets ausnahmsweise dann zulässig sein soll, wenn das nach Pauschalen berechnete Budget nicht ausreicht, weil sich etwa die Zahlungen an die Bediensteten durch sich verändernde persönliche Umstände erhöhen. Diese Regelung darf aber nicht dazu führen, dass aus dem Budget Ausgaben für andere Zwecke finanziert werden, die eine Überschreitung des Personalkostenbudgets auslösen. Eine Anwendung des Haushaltsgesetzes, die dies legitimiert, würde einer der Höhe nach unbeschränkten Ausgabeermächtigung der Exekutive am Parlament vorbei gleichkommen und dadurch das Budgetrecht des Landtages (Artikel 65 Abs. 1 und 2 NV) aushebeln.

¹⁶ Kapitel 13 02 Titel 461 11; dieser Titel des Haushaltsplans ist für das Jahr 2002 mit 10 Millionen Euro dotiert.

Das Kultusministerium hätte deshalb die Belastung durch die Abführung an das virtuelle Sparbuch berücksichtigen müssen und das Personalkostenbudget für andere Ausgaben nur dann in Anspruch nehmen dürfen, wenn gewährleistet gewesen wäre, dass die aus dem Personalkostenbudget primär zu tragenden Personalausgaben tatsächlich finanziert werden können.

Ausblick: Überschreitung des Personalkostenbudgets im Hj. 2003

Da das Kultusministerium nicht aufgezeigt hat, wie der eingetretenen Entwicklung entgegen gewirkt werden soll, ist zu befürchten, dass es auch im Hj. 2003 zu einer vergleichbaren Entwicklung kommt.

Weiterhin vermindert eine Budgetüberschreitung im Hj. 2002 das Personalkostenbudget des Hj. 2003. § 8 Abs. 4 Sätze 5 und 6 Haushaltsgesetz 2002/2003 ordnet diese Rechtsfolge für den Fall an, dass die Voraussetzungen für eine zulässige Überschreitung des Personalkostenbudgets nach § 8 Abs. 3 nicht vorliegen. Dies trifft nach den vorstehenden Ausführungen zu.

Folglich wird das Kultusministerium im Hj. 2003 eine Budgetlücke von möglicherweise bis zu 70 Millionen Euro zu bewältigen haben. Dies entspricht einem personalwirtschaftlichen Handlungsbedarf im finanziellen Gegenwert von etwa 1 400 Lehrkräften.

Exkurs: Dotierung personalkostenbudgetfremder Ausgaben

Eine der Ursachen für die geschilderte Fehlentwicklung liegt darin, dass auf Grund von Deckungsvermerken Ausgaben für personalkostenbudgetfremde Zwecke zu Gunsten von Titeln geleistet werden dürfen, die ihrerseits nicht dotiert sind. Solche Ausgaben gehen in vollem Umfang zu Lasten des Personalkostenbudgets und müssen durch personalwirtschaftliche Maßnahmen aufgefangen werden. Dadurch wird das Personalkostenbudget zu einem erweiterten Budget eigener Art.

Dies erschwert die Übersicht im Rahmen der Bewirtschaftung des Personalkostenbudgets durch das bewirtschaftende Ressort, aber auch die übergreifende Kontroll- und Steuerungsfunktion des Finanzministeriums. Darüber hinaus werden die Grundsätze der Spezialität und Vollständigkeit des Haushaltsplans zu Lasten des Budgetrechts des Landtages beeinträchtigt (Artikel 65 Abs. 1 NV, § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO). So handelt es sich z. B. bei den Ausgaben für Verlässliche Grundschulen oder für den Modellversuch PKB an Schulen um Aufwendungen, die dem Grunde nach feststehen und der Höhe nach geschätzt werden können. Dann können und müssen die entsprechenden Ausgabebetitel aber im Interesse des verfassungsrechtlichen Gebots der Haushaltsklarheit und -wahrheit auch dotiert werden. Damit würde der Landtag zugleich auch darüber befinden, ob die für einen bestimmten Zweck vorgesehene Ausgabeermächtigung erforderlich ist und vom Gestaltungswillen des Parlaments getragen wird.

Der LRH schlägt deshalb vor, personalkostenbudgetfremde Titel nach den voraussichtlich zu leistenden Ausgaben eigens zu dotieren und vom Personalkostenbudget zu trennen.

8. Einzelplan 07 - Kultusministerium

Kapitel 07 10 bis 07 20

Trotz erheblicher Überschreitung des Personalkostenbudgets: Einstellung von 700 zusätzlichen Lehrkräften

Trotz der sich abzeichnenden erheblichen Überschreitung des Personalkostenbudgets hat das Kultusministerium im November 2002 700 Lehrkräfte zusätzlich eingestellt. Die Ausgaben hierfür betragen bis zum Ende des Jahres 2002 rd. 3,8 Millionen Euro. Zusätzliche Haushaltsmittel für die im Jahr 2003 benötigten 34 Millionen Euro standen nicht zur Verfügung.

Das Kultusministerium, das für 2003 auf einen Nachtragshaushalt setzte, hat durch die Einstellung vollendete Tatsachen geschaffen und der dem Landtag vorbehaltenen Entscheidung über die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel vorgegriffen.

Ausgangssituation

Das Kultusministerium hat das für die Vergütung der Lehrkräfte zur Verfügung stehende Personalkostenbudget nach dem im Januar 2003 festgestellten Stand erheblich überzogen. Dass es hierzu kommen würde, hatte sich, zumal auch keine Gegenmaßnahmen ergriffen wurden, im Verlauf des Jahres 2002 frühzeitig und durchgängig abgezeichnet (vgl. Abschnitt IV, Nr. 7).

Mit der Pressemitteilung vom 31.07.2002 kündigte das Kultusministerium an, zum 01.11.2002 im Rahmen eines zusätzlichen Einstellungstermins 700 Lehrkräfte einzustellen. Für Juli 2002 ließ das auf das Jahresende hochgerechnete Personalkostenbudget eine Überziehung von 19 Millionen Euro sowie für November 2002 von rd. 21,5 Millionen Euro erwarten.

Die Entscheidung des Kultusministeriums setzte voraus, dass es über genügend Mittel verfügt, die zusätzlichen Ausgaben zu decken.

Der LRH ist der Finanzierung der Einstellungsmaßnahme nachgegangen.

Nach dem im Verlauf der Prüfung nachträglich schriftlich fixierten Konzept benötigte das Kultusministerium zur Finanzierung der 700 Lehrkräfte für die Monate November und Dezember 2002 insgesamt 3 820 065 Euro. Dieser Bedarf war aus dem Personalkostenbudget zu decken. Das Kultusministerium zog hierzu 700 Stellen heran, die aus finanziellen Gründen nicht besetzt worden waren, weil der Altersteilzeitzuschlag ebenfalls aus dem Personalkostenbudget zu finanzieren ist. Zur Kompensation des nunmehr für den Altersteilzeitzuschlag fehlenden Betrags errechnete das Kultusministerium Einsparungen in Höhe von 3 365 284 Euro, die sich nach seiner Darstellung auf Grund anderer personalwirtschaftlicher Maßnahmen im Laufe des Jahres 2002 ergaben. Dennoch verblieb ein kalkulatorisches „Fehl“ von rd. 455 000 Euro.

Für das Hj. 2003 führt die Einstellungsmaßnahme zu einem Mittelbedarf von insgesamt ca. 34 Millionen Euro. Dieser soll nach den Vorstellungen des Kultusministeriums im Rahmen eines Nachtragshaushalts für das Hj. 2003 finanziert werden. Sollte der Haushaltsgesetzgeber diese Mittel nicht bewilligen, so beabsichtigt das Kultusministerium, zum 01.08.2003 entsprechend weniger frei werdende Stellen wieder zu besetzen.

Würdigung

Fehlender finanzieller Spielraum zur Einstellung von 700 Lehrkräften im Jahr 2002

Im Juli 2002 war abzusehen und im November 2002 stand mit hinreichender Sicherheit fest, dass das Personalkostenbudget bei weitem nicht ausreichen würde, um alle Ausgaben zu decken, die das Kultusministerium hieraus bestreitet. Da das Ministerium keine Maßnahmen ergriffen hatte, um das Defizit zu beseitigen, konnten auch die 700 zusätzlichen Lehrkräfte

nicht mehr aus dem Personalkostenbudget finanziert werden. Die Maßnahme hätte unterbleiben müssen.

Wenn das Personalkostenbudget insgesamt überschritten wird, nutzt es nichts, einzelne Ausgaben isoliert zu betrachten und durch Einsparungen im personalwirtschaftlichen Bereich gleichsam virtuell gegenzufinanzieren, ohne die Einhaltung des Budgets in seiner Gesamtheit zu kontrollieren und sicherzustellen.

Deshalb kommt es im Ergebnis nicht darauf an, dass das Kultusministerium in einem ersten Schritt zur Finanzierung der zusätzlichen Lehrkräfte Stellen in Anspruch nahm, die ursprünglich zur Finanzierung von Altersteilzeitzuschlägen nicht besetzt worden waren, und in einem zweiten Schritt nach Wegen suchte, den auf diese Weise verschobenen Finanzierungsbedarf durch andere personalwirtschaftliche Maßnahmen zu kompensieren. Dieses Finanzierungskonzept konnte das Problem der Überziehung des Personalkostenbudgets nicht lösen. Es bewirkte lediglich, dass sich das Defizit des Personalkostenbudgets nicht noch weiter vergrößerte. Es kennzeichnet allerdings die Enge der vermeintlich verbliebenen Handlungsspielräume, dass es nicht einmal gelang, die im Finanzierungskonzept verbliebene Lücke von weniger als 500 000 Euro zu schließen.

Trotz des in die Überziehung hineinlaufenden Personalkostenbudgets und des sich hieraus ergebenden Handlungsbedarfs hat das Kultusministerium die Einstellungen selbst dann noch vollzogen, als sich die Landesregierung vor der Notwendigkeit sah, einen Nachtragshaushalt zur Erhöhung der Neuverschuldung auf den parlamentarischen Weg zu bringen, um die sinkenden Steuereinnahmen zu kompensieren.

Finanzierung im Hj. 2003

Auch der vom Kultusministerium vorgesehene Weg zur Finanzierung der im Hj. 2003 für die Einstellung der 700 Lehrkräfte erforderlichen und im Haushaltsplan 2003 nicht berücksichtigten 34 Millionen Euro ist zu beanstanden:

Die in Aussicht genommene Finanzierung der eingestellten Lehrkräfte durch zusätzliche Mittel aus einem Nachtragshaushalt ändert nichts an den Ursachen, die bereits im Jahr 2002 zu einem Fehlbetrag im Personalkostenbudget geführt haben. Solange das Kultusministerium dem nicht entgegenwirkt, ist zu befürchten, dass es im Jahr 2003 auch dann zu einer vergleichbaren Fehlentwicklung kommt, wenn der Landtag zusätzliche Mittel für die eingestellten 700 Lehrkräfte zur Verfügung stellen würde.

Weiterhin beruht die Finanzierung mittels eines Nachtragshaushalts letztlich nur auf der Erwartung, dass der Landtag einen solchen Nachtrag tatsächlich im Sinne der Vorstellungen des Kultusministeriums verabschiedet. Hiermit durfte das Kultusministerium aus verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Gründen selbst dann nicht rechnen, wenn die Maßnahme, zusätzliche Lehrkräfte einzustellen, im politischen Raum auf allgemeine Zustimmung gestoßen ist. Ein solcher Vorgriff auf haushaltsgesetzliche Entscheidungen beeinträchtigt nämlich das Recht und die Pflicht des Finanzministeriums und der Landesregierung, einen den aktuellen Gesamterfordernissen der (haushalts-)wirtschaftlichen Lage entsprechenden Nachtragshaushalt aufzustellen und dem Landtag vorzulegen. Vor allem aber durfte das Kultusministerium nicht dem Budgetrecht des Parlaments (Artikel 65 Abs. 4 NV) vorgreifen, indem es Personalentscheidungen in der Erwartung traf, dass der Landtag die Entscheidung der Exekutive zu Lasten seiner eigenen Gestaltungsfreiheit nachträglich dotiert. Die Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Lage nach der im Juli 2002 getroffenen Einstellungsentscheidung unterstreicht die Notwendigkeit, das Haushaltsaufstellungsverfahren und das Budgetrecht des Parlaments zu respektieren.

Das Kultusministerium kann sich gegenüber diesem verfassungsrechtlichen Befund auch nicht darauf berufen, dass es im Falle der Nichtbewilligung der erforderlichen Mittel zum Einstellungstermin im August 2003 entsprechend weniger Lehrkräfte als bisher zur Befriedigung des Ersatzbedarfs vorgesehen einstellen werde. Eine solche nachträgliche Korrektur ändert nichts

daran, dass das Kultusministerium zunächst einmal eine Entscheidung vollzogen hat, für die der Haushaltsplan 2003 keine ausreichenden Mittel bereitgestellt hat.

9. Einzelplan 08 - Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Kapitel 50 81 - Titelgruppe 68

Wirtschaftsförderung ohne Rechtsgrundlage

Die Staatssekretärin des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wies die Bezirksregierung Lüneburg an, die Errichtung einer Betriebsstätte mit insgesamt 500 000 Euro zu fördern, obwohl die Zuwendung nach EU- und Haushaltsrecht unzulässig war.

Allgemeines

Nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) können Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft in strukturschwachen Regionen gefördert werden, sofern diese als Fördergebiet ausgewiesen sind. Zuwendungen an nicht im Fördergebiet ansässige oder ansiedlungswillige Unternehmen sind dagegen nur im Rahmen von Einzelfallentscheidungen bei Vorliegen eines erheblichen Landesinteresses (§ 44 LHO) möglich. In diesen Fällen sind allerdings die Vorgaben der EU-Kommission über die so genannten De-minimis-Beihilfen zu beachten, wonach die Zuwendungen jeweils 100 000 Euro nicht übersteigen dürfen.

Feststellungen des Rechnungsprüfungsamts

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Lüneburg prüfte eine Fördermaßnahme der dortigen Bezirksregierung, die aus Mitteln des Wirtschaftsförderfonds 500 000 Euro an ein Unternehmen der Süßwarenindustrie gezahlt hat.

Das Unternehmen plante, seine Produktionskapazitäten zu erweitern. Da dies am bisherigen Standort nicht möglich war, nahm es im November 1998 über die Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landkreises Harburg mbH (WLH) Kontakt zur Investment Promotion Agency (IPA Niedersachsen) auf. Bei der IPA Niedersachsen handelt es sich um eine Wirtschaftsförderungsagentur des Landes Niedersachsen, die in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr Unternehmen in allen Phasen der Ansiedlung unterstützend begleiten soll. Die IPA Niedersachsen signalisierte dem Zuwendungsempfänger eine Förderung in Höhe von 500 000 Euro für die Errichtung einer Betriebsstätte im Landkreis Harburg. Anfang Januar 1999 wies die IPA Niedersachsen den Zuwendungsempfänger auf Probleme bei einer direkten Förderung hin und stellte als Alternative ein Darlehen in Höhe von 1,1 Millionen Euro in Aussicht. In einer Besprechung unter Beteiligung des Ministeriums im März 1999 wurde dem Zuwendungsempfänger schließlich mitgeteilt, dass eine direkte Förderung der Maßnahme nicht möglich sei, weil sich der Landkreis Harburg nicht im GA-Fördergebiet befinde. Alternativ wurde dem Zuwendungsempfänger ein Zuschuss zu den Herstellungskosten einer Halle in Höhe von 100 000 Euro angeboten. Daneben sollte der WLH als Kompensation ein Darlehen von 1,25 Millionen Euro gewährt werden, um den Zuwendungsempfänger auch durch „kommunale“ Leistungen ergänzend fördern zu können. Das Unternehmen beantragte daraufhin im Mai 1999 bei der Bezirksregierung Lüneburg einen Zuschuss in Höhe von 100 000 Euro zur Verlagerung des Firmensitzes in den Landkreis Harburg. Das Ministerium ermächtigte die Bezirksregierung mit Erlass vom 13.08.1999, den Zuschuss als Einzelfallbewilligung wegen des erheblichen Landesinteresses an dem Ansiedlungsvorhaben zu gewähren. Mit Bescheid vom 23.08.1999 bewilligte die Bezirksregierung die Fördermittel.

Im Oktober 2000 wandte sich das geförderte Unternehmen an die Staatssekretärin des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und beschwerte sich über die Nichteinhaltung der „Zusage“ der IPA Niedersachsen, die Errichtung der Betriebsstätte im Landkreis Harburg mit insgesamt 500 000 Euro zu bezuschussen. Das Ministerium ersuchte daraufhin die Bezirksregierung Lüneburg im November 2000, dem Unternehmen weitere 400 000 Euro im Rahmen einer Einzelfallentscheidung außerhalb bestehender Richtlinien zu bewilligen. Nach Auffassung des Ministeriums war das Beschwerdeschreiben des Zuwendungsempfängers „als Antrag auf nachträgliche Erhöhung der bereits bewilligten Zuwendung zu werten“.

Die Bezirksregierung teilte dem Ministerium am 08.11.2000 nochmals ihre Bedenken in Bezug auf die Unvereinbarkeit der vorgesehenen Förderung mit europäischem Recht mit und bat um ausdrückliche Weisung, falls der Betrag trotzdem ausgezahlt werden sollte. Das Ministerium wies die Bezirksregierung mit Erlass vom 16.11.2000 wie folgt an:

„Aufgrund der mir von Frau StS in ... erteilten Weisung, weise ich Sie ebenfalls an, die Auszahlung des Zuschusses an die Firma ... zu veranlassen.“

Die Bezirksregierung stockte daraufhin die Förderung mit Bescheid vom 22.11.2000 auf eine neue Gesamtbewilligungssumme von 500 000 Euro auf, änderte den ursprünglichen Finanzierungsplan ab und zahlte den Zuschuss an den Zuwendungsempfänger aus.

Würdigung

Die Zuwendung in Höhe von 500 000 Euro an das Unternehmen der Süßwarenindustrie verstößt gegen europäisches Wettbewerbs- und auch gegen Haushaltsrecht.

Artikel 87 EGV schränkt die Gewährung staatlicher Beihilfen an privatwirtschaftliche Unternehmen mit Ausnahme von Zuwendungen auf De-minimis-Basis stark ein. Für nationale Förderprogramme besteht eine Notifizierungspflicht bei der Kommission. Gleiches gilt für Einzelbeihilfen, sofern diese nicht auf einem von der EU genehmigten Förderprogramm beruhen. Da die auf Weisung der Staatssekretärin gezahlte Zuwendung an das vorbezeichnete Unternehmen eine Einzelfallentscheidung außerhalb eines gemeinschaftsrechtlich zugelassenen Förderprogramms war, hätte zuvor die Kommission unterrichtet werden müssen (Artikel 88 Abs. 3 Satz 1 EGV). Außerdem bestand ein Vollzugsverbot für die Förderung. Denn nach Artikel 88 Abs. 3 Satz 3 EGV darf der betreffende Mitgliedstaat die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat.

Für die Zuwendung bestand darüber hinaus auch kein erhebliches Landesinteresse im Sinne von §§ 44, 23 LHO. Ein erhebliches Landesinteresse liegt u. a. nur dann vor, wenn der Zuwendungszweck - im Streitfall also die Errichtung einer Betriebsstätte - ohne die Förderung nicht erreicht werden kann. Das Unternehmen hatte jedoch die Betriebsstätte bereits vor Bewilligung der Restförderung gebaut und bezahlt.

In seinen Stellungnahmen vom 31.01.2003 und 11.03.2003 räumt das Ministerium ein, dass die Zuwendung an das Unternehmen der Süßwarenindustrie als Einzelbeihilfe von der Kommission hätte genehmigt werden müssen. Bei der unterlassenen Notifizierung handele es sich um einen Formfehler. Nach Auffassung des Ministeriums unterliege es aber unter Berücksichtigung der Spruchpraxis der Kommission keinem Zweifel, dass der Investitionszuschuss bei erfolgter Notifizierung auch genehmigt worden wäre. Außerdem weist das Ministerium darauf hin, dass durch die Errichtung der Betriebsstätte nach den Feststellungen der Bezirksregierung 70 neue Dauerarbeitsplätze geschaffen und besetzt worden seien.

Es mag dahingestellt bleiben, ob die Zuwendung nach europäischem Wettbewerbsrecht genehmigungsfähig gewesen wäre. Im Hinblick auf das sich aus Artikel 88 Abs. 3 Satz 3 EGV ergebende Vollzugsverbot hätte die Zuwendung vor einer abschließenden Entscheidung durch die Kommission nicht bewilligt und ausgezahlt werden dürfen.

Soweit sich das Ministerium auf die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen beruft, ist zu beachten, dass die Gewährung der Zuwendung hierfür nicht ursächlich war. Denn das Unternehmen hatte die Betriebsstätte bereits vor Bewilligung der Restförderung errichtet. Für das Unternehmen

ergab sich somit ein Mitnahmeeffekt in Höhe der nachbewilligten Fördersumme von 400 000 Euro.

10. Einzelplan 08 - Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
 Kapitel 08 31 - Häfen- und Schifffahrtsverwaltung
 - Modellversuch Budgetierung -

Einsatz von Bauleitungskräften im Bereich der Hafenunderhaltung

Das Hafenamts Ems-Dollart hat für die Aufgabe der Hafenunderhaltung Bedienstete eingesetzt, für die es keine im Haushalt ausgewiesenen Stellen gab. Dieses Personal wurde vielmehr als so genannte Bauleitungskräfte geführt und als solche aus Mitteln bezahlt, die ausschließlich für Hafenbauten bestimmt waren. Hierdurch verteuerten sich nicht nur die Baumaßnahmen, sondern dies führte auch dazu, dass unzulässigerweise Personalausgaben durch Kredite finanziert werden konnten. Zudem wurde hierdurch das Einsparpotenzial in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung verschleiert.

Allgemeines zu den so genannten Bauleitungskräften

In der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung werden zur Durchführung von Baumaßnahmen so genannte Bauleitungskräfte beschäftigt. Sie sind zwar Landesbedienstete, ihre Existenz wird aber im Haushaltsplan nicht offen gelegt. Weder sind für sie Stellen ausgebracht noch ist für sie ein besonderer Personalausgabebetitel mit entsprechenden Erläuterungen ausgewiesen. Faktisch werden sie wie freiberuflich tätige Ingenieure behandelt, indem die Personalausgaben für sie aus dem globalen Ansatz für die geplanten Hafenbaumaßnahmen bestritten werden. Im Rahmen der Sparmaßnahmen hat die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung die für Bauleitungskräfte vorgehaltenen Vollzeiteinheiten spürbar reduziert (von 34,6 im Jahr 1996 auf 13,75 im Jahr 2002). Ende 2002 beschäftigte die Verwaltung noch 16 Angestellte als Bauleitungskräfte, von denen 13 wegen unbefristeter Verträge unkündbar waren.

Fehlerhafter Einsatz von Bauleitungskräften

Anlässlich der Prüfung von Hafenbaumaßnahmen beim Hafenamts Ems-Dollart in Emden hat der LRH festgestellt, dass der Anteil der Planungs- und Bauleitungskosten bezogen auf die Gesamtkosten einiger Bauvorhaben überdurchschnittlich hoch war. Ursächlich hierfür war, dass aus den Mitteln für die durchgeführten Bauvorhaben auch „Bauleitungskräfte“ finanziert wurden, die gar nicht für die Vorhaben planend und leitend tätig gewesen waren. Vielmehr waren sie in anderen Aufgabenbereichen des Hafenamts eingesetzt, und zwar für planmäßige Daueraufgaben, für die durch den Haushalt Stellen bereitgestellt sind. In den vom LRH festgestellten Fällen waren ein Ingenieur mit der Leitung der Nassbaggerei und ein weiterer Ingenieur, ein Techniker und eine Zeichnerin des Bauleitungspersonals ausschließlich mit Unterhaltungsaufgaben betraut.

Dieser fehlerhafte Einsatz von Bauleitungskräften hatte bereits seit Gründung des Hafenamts im Jahr 1985 eingesetzt, als das Land von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes Bauleitungspersonal übernehmen musste und dieses nicht hinreichend mit Neu- und Ausbauvorhaben beschäftigen konnte. In den Hochphasen der Planungstätigkeiten für den „Dollarthafen“ und den „Bau eines Vorhafens auf dem Rysumer Nacken“ konnten die Personalkosten für die in der Hafenunderhaltung eingesetzten Bauleitungskräfte wegen der hohen eingeplanten Investitionsmittel aus den Planungsmitteln mitfinanziert werden, ohne dass die Fehlleitung dieser Mittel offensichtlich wurde. Diese „kreative“ Finanzierung, die von den vorgesetzten Dienststellen entweder nicht erkannt oder aber toleriert wurde, löste daher keinen Zwang aus, für den

Unterhaltungsbereich im Ministerium und beim Haushaltsgesetzgeber zusätzliche Stellen „einzuwerben“ und bei einem Überhang ggf. kw-Vermerke auszubringen.

Würdigung

Das Verhalten des Hafenamts ist in mehrfacher Hinsicht zu beanstanden:

Zunächst widerspricht es den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit, wenn in Bereichen der planmäßigen Daueraufgaben zusätzlich über den bewilligten Stellenbestand hinaus Personal eingesetzt wird, ohne dass dies im Haushaltsplan offen gelegt wird. Es muss der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers überlassen bleiben, darüber zu befinden, in welchem Umfang zusätzliche Stellen für Aufgabenfelder bereitgestellt werden.

Dadurch, dass der wahre Stelleneinsatz im Hafenunterhaltungsbereich verschleiert wurde, wurde auch das Einsparvolumen für den notwendigen Personalabbau nicht deutlich. Nicht hingenommen werden kann es, dass die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung im Bereich der Hafenunterhaltung vorgegebene Einsparauflagen formal erfüllt, dann aber die entstandenen Lücken - wie die Bezirksregierung einräumt - durch nicht ausgelastetes Bauleitungspersonal wieder auffüllt. Auf diese Weise werden die Einsparauflagen im Unterhaltungsbereich, durch die ein Druck zur Rationalisierung erzeugt werden soll, konterkariert.

Dadurch, dass die Personalausgaben für einen Teil des Bauunterhaltungspersonals aus Planungs- und Bauleitungsmitteln bestimmter Neu- und Ausbauvorhaben finanziert wurden, verteuerten sich diese Vorhaben ungerechtfertigt. In diesem Umfang wurden die Mittel nicht ihrer im Haushaltsplan vorgegebenen Zweckbestimmung zugeführt und schmälerten insoweit das Investitionsvolumen. Da Baumaßnahmen durch Kredite finanziert werden können (Art. 71 Satz 2 NV), kann eine derartige Verfahrensweise außerdem dazu führen, dass unzulässigerweise konsumtive Ausgaben (Gehälter) fremdfinanziert werden.

Die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung führt nach der Neuorganisation seiner Hafenamter zurzeit eine Personalbedarfsuntersuchung durch. Der LRH geht davon aus, dass die Verwaltung als Ergebnis die Versäumnisse der Vergangenheit beseitigt, indem sie künftig das ausschließlich für Planung und Bauleitung tätige Personal nachrichtlich in den Erläuterungen zu den Hafenbaumaßnahmen darstellt und die Stellenzahl für das im Unterhaltungsbereich tätige Personal den tatsächlichen Erfordernissen anpasst.

11. Einzelplan 13 - Finanzministerium

Globale Mehreinnahmen durch Vermögensaktivierung?

Die Planungen des Landes, durch Mobilisierung von Vermögen in den nächsten Jahren zusätzliche Einnahmen von 360 Millionen Euro zu erzielen, haben keine realistische Grundlage. Der für eine Veräußerung infrage kommende Beteiligungsbesitz ist mit Schulden belastet. Für den Verkauf von Liegenschaften fehlt ein schlüssiges Gesamtkonzept.

Planungen des Landes

Das Land plant, die niedersächsischen Sonderlasten aus der Abdeckung des BEB-Fehlbetrags sowie die sich aus dem EXPO-Verlust ergebende Zins- und Tilgungsbelastung in einer Größenordnung von insgesamt 120 Millionen Euro pro Jahr durch Aktivierung von Landesvermögen zu kompensieren. In der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes (Mipla)¹⁷ weist es deshalb für die Jahre 2004 bis 2006 jährliche globale Mehreinnahmen aus Veräußerungserlösen in entsprechender Höhe aus.

¹⁷ Staatskanzlei, Finanzministerium, Mipla 2002 bis 2006, S. 23 und 42.

Die beabsichtigte Vermögensaktivierung soll im Wesentlichen durch eine „strategische Neuaufstellung“ von Beteiligungsbesitz sowie durch Mobilisierung des Liegenschaftsvermögens umgesetzt werden.

Strategische Neuordnung von Beteiligungsbesitz

Konzeptionelle Grundlage der geplanten Vermögensaktivierung im Beteiligungsbereich ist das Gutachten der Roland Berger Strategy Consultants, wonach unter Wahrung der strukturpolitischen Belange u. a. ein Verkauf der Beteiligung des Landes an der Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH, der Deutsche Messe AG, der Spielbanken Niedersachsen GmbH und an den Staatsbädern empfohlen wird. Die Unternehmensberatung nimmt für diese Beteiligungen - ohne allerdings ihre Berechnungsgrundlagen offen zu legen - ein Erlöspotenzial zu Gunsten des Landes in Höhe von bis zu 470 Millionen Euro an.

Das Land ist an den vorbezeichneten Gesellschaften lediglich mittelbar beteiligt. Unmittelbare Gesellschafterin ist die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft (HanBG), die nach der kreditfinanzierten Herabsetzung ihres Stammkapitals um rd. 300 Millionen Euro mit Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 1,8 Milliarden Euro verschuldet ist. Dem in der Bilanz der HanBG aktivierten Wert des Beteiligungsbesitzes stehen Bankschulden in etwa gleicher Höhe gegenüber.

Sofern das Land seine mittelbar über die HanBG gehaltenen Anteile am Flughafen Hannover, an der Messe, an den Spielbanken und den Staatsbädern veräußern würde, müsste zunächst die Beteiligungsgesellschaft zumindest anteilig entschuldet werden. Anderenfalls drohte bei ihr Insolvenz. Die hohe Verschuldung der HanBG führt im Ergebnis dazu, dass das Land selbst dann, wenn es zu den von der Unternehmensberatung genannten Konditionen Beteiligungsbesitz verkaufen würde, keine flüssigen Mittel zur Verfügung hätte, die für Zwecke der Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden könnten.

Darüber hinaus ist es zweifelhaft, ob das von der Unternehmensberatung ermittelte Erlöspotenzial auch nur annähernd mit den zurzeit tatsächlich erzielbaren Kaufpreisen übereinstimmt.

- Die Vermögens- und Ertragslage des Flughafens Hannover-Langenhagen ist äußerst angespannt. Der in Erwartung überproportionaler Steigerungen beim Fluggastaufkommen erichtete Neubau des Terminals C bindet auf Dauer einen wesentlichen Teil der finanziellen Ressourcen der Gesellschaft. Vor dem Hintergrund der bei allen Verkehrsflughäfen zu verzeichnenden Umsatzrückgänge und der besonderen Probleme des Flughafens Hannover-Langenhagen wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren kein Käufer finden, der bereit wäre, die Anteile des Landes zu einem angemessenen Preis zu übernehmen.
- Der LRH prüfte im Jahr 2002 die Betätigung des Landes als mittelbarer Gesellschafter der Deutsche Messe AG. Wesentliche Erkenntnis dieser Prüfung war, dass der Messemarkt in der Bundesrepublik Deutschland übersättigt ist. Umsatz- und Gewinnsteigerungen - wie in den letzten Jahren - erwartet die Messe AG für die künftigen Geschäftsjahre nicht mehr. Versuche, mit anderen Messegesellschaften strategische Partnerschaften zu begründen, führten nicht zu den angenommenen Synergieeffekten. Aus Sicht des LRH ist die Messe AG nur für solche Partner interessant, die sich von einem entsprechenden Engagement die stärkere Kontrolle eines Mitbewerbers versprechen. Dies hätte aber fatale Auswirkungen auf den Messestandort Hannover.
- Die auch nach Auffassung des LRH dringend gebotene „Privatisierung“ der Spielbanken Niedersachsen GmbH (vgl. Abschnitt V, Nr. 34 „Der Staat als privatrechtlicher Betreiber von Spielbanken - Rien ne va plus“) erfordert zunächst eine Restrukturierung des Unternehmens mit dem Ziel, die Personalkosten zu senken und die Erträge des klassischen Spielbankgeschäfts spürbar zu verbessern. Dieser Restrukturierungsprozess wird - schon wegen des tarifvertraglich vereinbarten Kündigungsschutzes für die Mitarbeiter der Spielbanken -

einige Zeit in Anspruch nehmen, sodass eine Veräußerung der Gesellschaft im Mipla-Zeitraum eher unwahrscheinlich ist.

- Die Staatsbäder Bad Pyrmont und Bad Nenndorf erwirtschaften seit Jahren Verluste. Bei einem Zuschussbedarf von rd. 10 Millionen Euro p. a. sind sie dauerhaft auf Finanzhilfen des Landes angewiesen.

Mobilisierung von Liegenschaftsvermögen

Das Finanzministerium geht davon aus, einen Teil der globalen Mehreinnahmen durch „Aktivierung der Portfoliobestandteile“ (Mipla, a. a. O. (1), S. 25) des Landesliegenschaftsfonds zu realisieren.

Abgesehen davon, dass angesichts der allgemein sinkenden Nachfrage nach Immobilien kein nennenswertes Interesse potenzieller Investoren an Landesliegenschaften bestehen dürfte und mit der Gründung von Stiftungshochschulen ein Teil der Grundstücke dem Zugriff des Landes entzogen werden, konnten bislang die Erwartungen an die Neuordnung der Liegenschaftsverwaltung nicht erfüllt werden.

Das Finanzministerium beschäftigt sich seit fast fünf Jahren mit der Errichtung eines integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements (vgl. hierzu auch Jahresbericht 2002, Drs. 14/3420, S. 63). In dieser Zeit gelang es nicht, praxistaugliche Raum- und Flächenbedarfskriterien für die Behörden und Dienststellen des Landes zu entwickeln. Außerdem fehlt jegliche Übersicht über die voraussichtlichen Kosten der Herstellung selbständig verwertbarer wirtschaftlicher Einheiten. Bei einer an den Grundsätzen kaufmännischer Vorsicht orientierten Einschätzung der Verwertbarkeit von Landesliegenschaften muss sich das Finanzministerium darauf einstellen, dass in den nächsten Jahren keine zusätzlichen Einnahmen aus dem Verkauf von Immobilienbesitz zu erwarten sind.

12. Einzelplan 13	-	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel 13 20	-	Vermögensverwaltung

Schwere Mängel in der Wirtschaftsführung eines Beteiligungsunternehmens

Ein unter Beteiligung des Landes gegründetes Unternehmen, dessen Gegenstand Beratungsleistungen auf dem Gebiet der Energieeinsparung und der Nutzung regenerativer Energien sind, erwirtschaftet trotz Zuwendungen der Gesellschafter seit Jahren Verluste. Das Eigenkapital ist überwiegend aufgezehrt.

Der wirtschaftliche Misserfolg des Unternehmens beruhte auf gravierenden Managementfehlern. Im Übrigen bestand bei vielen Aufträgen, welche die Gesellschaft für das Land durchführte, ein erhebliches Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung.

Allgemeines

Das Unternehmen wurde im Jahr 1991 gegründet. Gründungsgesellschafter waren das Land und ein Mitgesellschafter. Der Gesellschaftsvertrag wurde in der Folgezeit mehrfach, zuletzt im Jahr 2000 geändert. Bei einem Stammkapital von 375.000 Euro hält das Land nunmehr einen Geschäftsanteil von 25 v. H.; der Rest verteilt sich auf vier weitere Gesellschafter.

Gegenstand des Unternehmens ist „das Angebot von Dienstleistungen und Beratungen sowie die Durchführung von Maßnahmen im Energiebereich, insbesondere zur rationellen Energienutzung und -umwandlung sowie zur Nutzung regenerativer Energiequellen“.

Die Gesellschaft erzielte in den Jahren 1997 bis 2001 folgende Umsatzerlöse:

1997 Mio. Euro	1998 Mio. Euro	1999 Mio. Euro	2000 Mio. Euro	2001 Mio. Euro
1,4	1,0	0,9	1,5	0,75

Für 2001 wies das Unternehmen ein Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von ./ 315 000 Euro aus. Die Insolvenz wegen Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung konnte nur durch anteilige Verlustübernahme der Gesellschafter in Höhe von 245 000 Euro abgewendet werden. Der Jahresfehlbetrag betrug ./ 70 000 Euro. Zum 31.12.2001 hatte die Gesellschaft nur noch ein Eigenkapital von rd. 127 000 Euro. Ausweislich des Lageberichts 2001 stellte sich die Geschäftsentwicklung *„in den ersten Monaten des Jahres 2002 weiterhin als schwierig dar“*. Als Ursache benannte die Gesellschaft den zunehmenden Konkurrenzdruck, der *„es immer schwerer mache als in den Vorjahren, Angebote bei potentiellen Kunden zu platzieren und Aufträge zu erhalten“*.

Der LRH prüfte im Jahr 2002 die Betätigung des Landes als Gesellschafter dieses Unternehmens sowie die Verwendung von Landeszuschüssen und die Vergabe von Aufträgen des Landes an die Gesellschaft, insbesondere für die Jahre 1998 bis 2000.

Zuwendungen und Aufträge des Landes

In den ersten Jahren nach Gründung der Gesellschaft erfüllte das Land die von ihm übernommene Verpflichtung zur (anteiligen) Fehlbetragsfinanzierung im Rahmen einer institutionellen Förderung. Nach dem Beitritt weiterer Gesellschafter schlossen die Beteiligten im Jahr 1994 einen so genannten Konsortialvertrag, der ihnen eine anteilige Finanzierung des Unternehmens über entgeltliche Beratungsleistungen auferlegte. In der Kabinettsvorlage vom 24.05.1994, die Grundlage für die Zustimmung der Landesregierung zum Abschluss des Konsortialvertrags war, wurde als Höchstwert für Aufträge des Landes an die Gesellschaft ein Betrag von 125 000 Euro pro Jahr genannt. Trotz dieser finanziellen Höchstgrenzen für Beratungsleistungen akquirierte die Gesellschaft in erheblichem Umfang Zusatzaufträge des Landes. Nach Erkenntnissen des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr erhielt die Gesellschaft in den Jahren 1997 bis 2000 für Zusatzaufträge Landesmittel in Höhe von 623 000 Euro.

Das zuständige Fachreferat des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr empfahl dem damaligen Staatssekretär, der zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der Gesellschaft war, die Landesregierung über den tatsächlichen Umfang der Zahlungen zu unterrichten. Obwohl die entgeltlichen Zusatzaufträge entgegen der Intention der Landesregierung eine faktische Doppelförderung der Gesellschaft bewirkten, wurde sie über den Sachverhalt nicht informiert.

Der LRH prüfte u. a. elf Aufträge des Landes an die Gesellschaft mit einem Auftragsvolumen von rd. 800 000 Euro. Teilweise bestand ein erhebliches Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung. So trug das Land bei einem Projekt, durch das eine Qualifizierungsoffensive für die Nutzung der Solarenergie durchgeführt werden sollte, Kosten in Höhe von rd. 300 000 Euro. Die Gesellschaft sollte im Rahmen des Projekts Fachleute und Bürger durch ca. 310 Kurse mit 5 200 Teilnehmern im Bereich der Solarenergietechnik schulen. Tatsächlich fanden nur knapp 100 Seminare mit 1 250 Teilnehmern statt. Bei einer vom Land finanzierten Veranstaltung zum Thema *„Regenerative Energien“* stellte die Gesellschaft fast 15 000 Euro in Rechnung und begründete dies damit, dass die Vorbereitung und Durchführung der Maßnahme einen Aufwand von 271 Stunden verursacht habe. Die zweimal durchgeführte Veranstaltung dauerte jeweils nur vier Stunden. Hiervon referierte ein Mitarbeiter der Gesellschaft jeweils 75 Minuten, im Übrigen sprachen Gastredner. Die Gesellschaft erklärte ihren hohen zeitlichen Aufwand mit der Erarbeitung einer Tagungsbroschüre. Davon wurden 15 verkauft. Setzt man die Hälfte der Auftragssumme als Entgelt für die Erstellung der Tagungsbroschüre an, so ergeben sich Stückkosten von 500 Euro je Exemplar.

Bei anderen Projekten bestand für Aufträge des Landes offenbar überhaupt kein Bedarf. Dieser wurde vielmehr durch die Gesellschaft selbst hervorgerufen: So unterbreitete sie dem Land ein Angebot über die „Erstellung einer fachlichen Beurteilung der Kraft-Wärme-Kopplung nach der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes“ zum Preis von 12 250 Euro. Da das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr das Angebot nicht unverzüglich annahm, erinnerte die Gesellschaft mit einem weiteren Schreiben an die schriftliche Auftragserteilung. Daraufhin beauftragte das Ministerium die Gesellschaft mit der Studie. Sie wurde nach Fertigstellung zu den Akten genommen.

Das Gutachten zu den „Auswirkungen der Liberalisierung des Elektrizitätssektors auf das Land Niedersachsen“ ging auf ein Gespräch des Geschäftsführers mit dem Ministerpräsidenten zurück: Die Staatskanzlei teilte der Staatssekretärin des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr in einem Schreiben vom Juli 2000 mit, der Ministerpräsident habe „gestern entschieden, dass es eine Fortschreibung des Energieeinsparkonzepts des Landes geben soll. Er bittet Sie in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob es nicht ggf. bei der Gesellschaft freie Kapazitäten gebe“. Das zuständige Fachreferat stellte hierzu fest, dass es ein Energieeinsparkonzept des Landes nicht gebe und es daher auch nicht fortgeschrieben werden könne. Der Geschäftsführer der Gesellschaft habe zudem erklärt, dass bei seinem Gespräch mit dem Ministerpräsidenten „nicht eine Fortschreibung des Energieeinsparprogramms vereinbart wurde, sondern eine gesonderte Stellungnahme im Umfang von vielleicht 20 Seiten zu den Auswirkungen auf die niedersächsische Energiewirtschaft mit den politischen Folgerungen der Liberalisierung und des Atomkonsenses“. Bei der Studie, die einen Monat später zum Preis von 11 000 Euro vorgelegt wurde, handelte es sich um eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für die Gesellschaft, deren Nutzen sich darauf beschränkte, dass das Umweltministerium auf Grund des Gutachtens eine Pressemitteilung erstellte.

Managementfehler

Die desolante wirtschaftliche Lage der Gesellschaft ist auf gravierende Managementfehler zurückzuführen.

Der LRH prüfte die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse von rd. 480 Projekten/Teilprojekten, welche die Gesellschaft in den Jahren 1998 bis 2001 durchgeführt hatte. Unter Berücksichtigung des von der Gesellschaft im Zusammenhang mit der jeweiligen Angebotsabgabe kalkulierten Aufwands erbrachten nur 20 v. H. der Projekte einen positiven Deckungsbeitrag. Zur Veranschaulichung wird auf die nachfolgenden Beispiele verwiesen:

- Bei einem Projekt, das sich auf die Einrichtung einer Fachstelle zur energetischen Nutzung von Biomasse bezog, erhielt die Gesellschaft für ihre Dienste ein Honorar von 225 000 Euro. Die Nachkalkulation ergab, dass sie für dieses Projekt eigene Aufwendungen in Höhe von ca. 325 000 Euro hatte. Die Gesellschaft erwirtschaftete deshalb einen betriebswirtschaftlichen Verlust von rd. 100 000 Euro.
- Bei einem anderen Projekt erarbeitete die Gesellschaft zu einem Preis von 9 000 Euro ein Konzept zur Verbesserung der klimatischen Raumbedingungen in einer Universität. Da der bei Angebotsabgabe geschätzte Arbeitsaufwand völlig unrealistisch war und für die Auftragsabwicklung erheblich mehr Personal eingesetzt werden musste, wies das Projekt im Ergebnis eine betriebswirtschaftliche Unterdeckung von rd. 24 000 Euro aus.

Teilweise bot die Gesellschaft auch Folgeprojekte zu Konditionen an, die bereits bei den Erstprojekten zu erheblichen Verlusten geführt hatten. Die Geschäftsführung versäumte es, die der Betriebsbuchhaltung und den Arbeitszeitaufzeichnungen der Mitarbeiter zu entnehmenden Informationen über Projektkosten den bei Angebotsabgabe kalkulierten Kosten gegenüber zu stellen, diese Erkenntnisse im Rahmen eines einheitlichen Projektcontrollings auszuwerten und Schwachstellen zu beseitigen. Ferner gelang es der Geschäftsführung nicht, für die einzelnen Wirtschaftsjahre halbwegs realistische Ertragsplanungen vorzulegen. Überdies entwickelte die Geschäftsführung kein Konzept, um die Kompetenzen der Gesellschaft im Bereich marktgängiger Dienstleistungen zu stärken. Die Gesellschaft war auch seit ihrem Bestehen nicht darauf angewiesen, betriebswirtschaftlich vernünftig und effizient zu arbeiten. Bei den von den Ge-

sellschaftern finanzierten Projekten standen häufig allgemeine energiewirtschaftliche Themen im Vordergrund. Die Gesellschaft erwarb deshalb kein praxis- und ergebnisorientiertes Know-how. Der nachhaltige Aufbau spezifischer Kompetenzen und Erfahrungen wäre jedoch eine unabdingbare Voraussetzung gewesen, um - auch ohne Zuwendungen der Gesellschafter - nach einer Anschubfinanzierung am freien Markt bestehen zu können.

Würdigung

Die Gesellschaft konnte sich auch mehr als zehn Jahre nach ihrer Gründung nicht am Markt behaupten. Ohne Zuwendungen und Aufträge des Landes hätte sie schon längst Insolvenz beantragen müssen. Eine Besserung der wirtschaftlichen Lage ist nicht in Sicht. Es wäre nicht vertretbar, die Gesellschaft weiterhin mit Landesmitteln zu finanzieren. Im Übrigen liegt ein wichtiges Landesinteresse im Sinne von § 65 Abs. 1 LHO für eine Beteiligung an der Gesellschaft nicht (mehr) vor. Dies erkannte die Staatskanzlei bereits im Jahr 2000. Denn in ihrem Vermerk vom 05.07.2000 führte sie Folgendes aus:

„Der energiepolitische Hintergrund für die Gesellschaftsgründung von Anfang der 90er Jahre hat sich mit der inzwischen erfolgreichen langjährigen Einführung alternativer Energien erheblich verändert. Ein großer Teil der damaligen Ziele ist inzwischen politisches Allgemeingut geworden und ist zudem in gültiges Recht überführt worden. Damit ist die politische Zielsetzung der Gesellschaftsgründung erreicht.“

Nach Auffassung des LRH muss das Land sein Engagement bei der Gesellschaft unverzüglich beenden. In Betracht kommt entweder eine Auflösung der Gesellschaft (§ 60 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG) oder aber eine Übertragung des Geschäftsanteils des Landes auf einen der Mitgesellschafter.

V. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO

1. Einleitung

Die Denkschrift behandelt vornehmlich Ergebnisse der Rechnungsprüfung für das Hj. 2001, 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. Landesamt für Statistik: Kosten sparen durch wirkungsvolle Finanzverantwortung und gemeinsame Lösungen

Kapitel 03 09

Das Statistikwesen von Bund und Ländern kann nachhaltig verbessert und wirtschaftlicher gestaltet werden. Durch eine Verlagerung der Finanzverantwortung auf die Fachressorts, auf deren Veranlassung die Statistiken durchgeführt werden, eine Bündelung der Informations- und Kommunikationsaufgaben und eine Zusammenlegung von Landesämtern können die Gesamtkosten der amtlichen Statistik erheblich gesenkt werden.

Die parallel betriebene Einrichtung eines Forschungsdatenzentrums des Bundes und eines der Länder ist mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unvereinbar.

Ausgangslage

Für die statistischen Aufgaben kommen beim Statistischen Bundesamt rd. 2 700 und bei den Landesämtern insgesamt rd. 6 300 Stellen zum Einsatz. Auf Niedersachsen entfallen rd. 400 Vollzeiteinheiten sowie durchschnittlich 60 Zeitarbeitskräfte. Die jährlichen Gesamtkosten der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Personal- und Sachkosten) liegen bei mehr als 500 Millionen Euro. Davon entfallen rd. 25 Millionen Euro auf Niedersachsen. Der Erhebungsaufwand der staatlichen, kommunalen und privaten Meldestellen ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder führen eine Vielzahl von Bundes- und koordinierten Landesstatistiken durch (in Niedersachsen mehr als 250), davon entfallen mehr als 80 v. H. auf Bundesstatistiken. Die Zahl der reinen Landesstatistiken ist gering.

Das Erhebungsprogramm der statistischen Landesämter ist weitgehend identisch: In der Regel werden die fachlichen und auch ablauforganisatorischen Anforderungen zu einer Bundesstatistik zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Landesämtern abgestimmt. Die informationstechnischen Verarbeitungsprogramme für die Statistiken werden arbeitsteilig erstellt. Erhebung, Plausibilisierung und Auswertung auf Landesebene führt jedes Land in eigener Zuständigkeit durch.

Auf Anregung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben zwölf Rechnungshöfe das öffentliche Statistikwesen gleichzeitig und abgestimmt geprüft und ihre Empfehlungen in einem gemeinsamen Bericht zusammengefasst. Sie sind auf Grund der Prüfungsergebnisse der Auffassung, dass in Teilen des Statistikwesens nur dann Verbesserungen erreicht werden können, wenn der Bund und die Länder gemeinsam Lösungen erarbeiten. Die Empfehlungen der Rechnungshöfe sind im Folgenden dargestellt, daneben hat der LRH die Einrichtung eines Forschungsdatenzentrums der Länder kritisch gewürdigt.

Aufgabenkritik

Alle Bemühungen, das Statistikwesen in der Bundesrepublik aufgabenkritisch zu bereinigen, haben zu keiner nachhaltigen Entlastung geführt. Durch Statistikbereinigung geschaffene Freiräume sind im Ergebnis durch neue und den Ausbau bestehender Statistiken geschlossen oder sogar überkompensiert worden.

Nach Ansicht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sind die gesetzlich festgelegten Rahmenbedingungen jeder Statistik regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies gilt für die Notwendigkeit einer Statistik schlechthin, einschließlich der Abwägung des mit ihr zu erzielenden konkreten Nutzens im Verhältnis zum Aufwand der Behörden und der Auskunftspflichtigen. Daneben sind Möglichkeiten der Nutzung vorhandener Datenbestände, Periodizität, erhobene Merkmale und der Kreis der Auskunftspflichtigen regelmäßig zu überprüfen.

Einer wirksamen Aufgabenkritik steht folgendes Strukturproblem entgegen: Zur Einführung neuer oder Änderung bestehender Statistiken ist regelmäßig ein Gesetzgebungsverfahren erforderlich. In den jeweiligen Bund-Länder-Ausschüssen und den Ausschussberatungen im Bundesrat gilt das Ressortprinzip. Im Ergebnis hat die Fachebene ein sehr deutliches Übergewicht bei den Vorgaben für das deutsche Statistikwesen. Eine Steuerung des Statistikwesens und eine wirksame Aufgabenkritik ist damit wirksam nur über die Fachressorts möglich. Die für die Durchführung von Statistiken benötigten Haushaltsmittel sind jedoch in den Einzelplänen des Ressorts veranschlagt, zu dem das Statistische Landesamt gehört, und nicht bei dem Fachressort, das die Statistik veranlasst hat. In Niedersachsen ist dies das Innenministerium. Es trägt die finanziellen Lasten des Statistikwesens, obwohl es den zugrunde liegenden Aufgabenbe-

stand nicht mitverantwortlich steuern kann. Damit fallen die Sachverantwortung für Entstehen und Ausgestaltung sowie die Finanzverantwortung für das Durchführen von Bundesstatistiken auseinander. Dies erschwert die stets gebotene Prüfung und Abwägung, ob der Aufwand für eine Statistik in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht (vgl. § 6 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz). Die Fachebene, die weitaus größere Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren hat und das eigentliche Interesse an der Statistik repräsentiert, ist mit ihren Kosten nicht belastet und deshalb weniger als finanziell unmittelbar Betroffene motiviert, die Notwendigkeit jeder Statistik und ihres Umfangs zu hinterfragen. Solche Prüfungen sind aber Grundlage von Aufgabenkritik als Zweckkritik und damit sparsamen und wirtschaftlichen Handelns. Nicht betrachtet wurde im Rahmen der gemeinsamen Prüfungen und der gemeinsamen Empfehlungen die Problematik der Kostenverteilung von Bundesstatistiken zwischen Bund und Ländern.

Das Strukturproblem lässt sich nur dadurch lösen, dass - wie in Hamburg im Fall der Dienstleistungsstatistik bereits praktiziert - die jeweils zuständigen Fachressorts die Haushaltsmittel für die Durchführung bereitstellen müssen. Die in den fachlichen Ausschüssen vertretenen Ressorts würden dann bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zu einer verstärkten Folgenabschätzung auch im Hinblick auf die Belastung ihres eigenen Haushalts gezwungen sein. Aufgabenkritik würde wirksamer betrieben und Finanzverantwortung sowie die Sachverantwortung für das Entstehen und die Fachverantwortung für das Durchführen einer Statistik würden enger miteinander verknüpft.

Der LRH hat das Innenministerium gebeten, die notwendigen Schritte für die Umsetzung dieser Empfehlung in Absprache mit dem Finanzministerium zu prüfen.

Bündelung der Aufgaben für Information und Kommunikation

Die IuK-Personal- und -Sachausgaben der Statistischen Landesämter betragen etwa ein Viertel ihrer Gesamtausgaben, also rd. 125 Millionen Euro jährlich. Die darin enthaltenen Ausgaben für Verfahrensentwicklung und -pflege schätzen die Rechnungshöfe auf insgesamt 40 bis 50 Millionen Euro jährlich. Sie erscheinen angesichts der eher überschaubaren Aufgabenkomplexität verhältnismäßig hoch und geben Anlass, Möglichkeiten der Kostensenkung zu prüfen.

Der Bund und die Länder erstellen die Software für die Statistikaufgaben arbeitsteilig in einem Entwicklungs- und Pflegeverbund. Jedes Land ist allein oder zusammen mit anderen für die Funktionsfähigkeit der Software für einige Statistiken verantwortlich. Kerngedanke der Arbeitsteilung ist „einer für alle“.

Die Verbundteilnehmer haben sich auf einen Soll-Aufwand für die Softwareentwicklung geeinigt, der ungefähr 80 Stellen umfasst. Durchweg ist jedoch erheblich mehr Personal gebunden als offiziell angegeben. Direkt und indirekt sind mindestens 130 Personen für die Softwareentwicklung tätig.

Die derzeitige Ausgestaltung der Arbeitsteilung gewährleistet nur unzureichende Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Die starke Zersplitterung auf viele Stellen und die Rahmenbedingungen im staatlichen Umfeld sind einer effizienten Softwareentwicklung abträglich. Wünsche der Fachreferate werden häufig ohne Prüfung der Kosten zu „Vorgaben“. Die Wirtschaftlichkeit wird weder vor noch nach dem Verfahrenseinsatz geprüft. Ein Kostenvergleich mit externer Softwareentwicklung fehlt ebenso wie eine klare Prioritätensetzung mit Zuordnung der Gesamtverantwortung für das wirtschaftliche Ergebnis. Die Programme müssen für heterogene Hardwareumgebungen entwickelt werden. Dadurch werden Realisierungstermine häufig überschritten und im Verfahrenseinsatz muss ständig nachgebessert werden. Der länderspezifische Anpassungsaufwand der vom Verbund gelieferten Software ist unverträglich hoch. 17 Softwareentwicklungsstellen und 16 Produktionsrechenzentren für den überschaubaren Bereich der amtlichen Statistik werden für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung nicht benötigt.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder empfehlen daher, die IuK-Aktivitäten länderübergreifend stärker zu bündeln und ein Projektmanagement sowie Projektcontrolling mit Kostenverantwortung einzuführen.

Softwareentwicklung und Rechenzentrums-Betrieb sind für die Statistischen Ämter kein Kerngeschäft, sondern Hilfsmittel ohne sachentscheidenden Charakter. Die Bündelungsüberlegungen sollten auf ein schrittweises „Outsourcing“ an ein oder allenfalls wenige Kompetenzzentren hinauslaufen.

Im Interesse der Wirtschaftlichkeit darf die Datenverarbeitung nicht an Landesgrenzen Halt machen. Wenige leistungsfähige Länder sollten die Statistiksoftware entwickeln und den anderen Ländern gegen einen finanziellen Ausgleich zur Verfügung stellen. Dieses Modell erlaubt die Bildung größerer und damit wirtschaftlicher arbeitender Einheiten und verringert durch weniger Schnittstellen den Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand.

Die Zusammenfassung der Softwareentwicklung und die Verarbeitung der Daten in einem einzigen Rechenzentrum ließen den höchsten Wirtschaftlichkeitsgewinn erwarten. Diese Ziel ließe sich aber nur stufenweise realisieren.

Der LRH hat sich diesen Empfehlungen angeschlossen und sie gegenüber dem Innenministerium vertreten.

Bündelungsmodelle

Bei grundsätzlich gleichem statistischen Aufgabenprogramm weichen die einwohnerbezogenen Pro-Kopf-Ausgaben für Statistik in den Ländern erheblich voneinander ab. So hatte das einwohnerstärkste Bundesland Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 mit 2,64 Euro die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben, das einwohnerschwächste Flächenland Mecklenburg-Vorpommern hatte Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von 6,54 Euro. Die Pro-Kopf-Ausgaben in Niedersachsen betragen 3,07 Euro. Grundsätzlich gilt: Je kleiner das Bundesland, desto höher sind seine Ausgaben je Einwohner für Statistik oder: Je größer die Einwohnerzahl ist, für die ein Statistisches Amt zuständig ist, desto einwohnerbezogen ausgabengünstiger ist es. An dem Faktor „Einwohnerzahl“ lässt sich ein rechnerisches Einsparpotenzial aufzeigen.

Die Gesamtausgaben der fünf norddeutschen Statistikämter Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen betragen im Jahr 2000 69,2 Millionen Euro, die Einwohnerzahl betrug 14,83 Millionen. Das Statistische Landesamt Nordrhein-Westfalen verursachte im Vergleichszeitraum bei 18 Millionen Einwohnern Kosten in Höhe von 47,6 Millionen Euro. Die Ursache für die Mehrausgaben liegt im Wesentlichen in den Fixausgaben (Ausgaben, die für die Betriebsbereitschaft anfallen) der Statistischen Ämter begründet, die in Nordrhein-Westfalen nur einmal, in Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen aber fünffach anfallen. Legt man die Pro-Kopf-Ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen als Maßstab (Benchmark) an, ergibt dies für die fünf genannten norddeutschen Länder rechnerisch Gesamtkosten von 39,16 Millionen Euro. Das durch eine Zusammenlegung der norddeutschen Ämter erzielbare rechnerische Einsparpotenzial liegt somit ohne weitere Optimierungen bei jährlich 30 Millionen Euro. Für Niedersachsen bedeutet dies ein Einsparpotenzial von 3,3 Millionen Euro. Qualitätseinbußen sind bei einer Zusammenlegung nicht zu befürchten. Übertragen auf das gesamte Bundesgebiet könnten die 16 statistischen Landesämter zu fünf annähernd gleich großen Behörden zusammengelegt werden, wodurch nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder rechnerisch ein dreistelliger Millionenbetrag eingespart werden könnte.

Die Innenministerkonferenz der norddeutschen Länder hat mehrfach Anstöße zu einer stärkeren Zusammenarbeit der norddeutschen Statistikämter gegeben, die aber bisher von niedersächsischer Seite nicht mit dem nötigen Nachdruck weiter verfolgt wurden. Dagegen haben die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein mittlerweile beschlossen, ihre jeweiligen Statistikämter zum 01.01.2004 zusammenzuführen. Ziel dieser Zusammenführung ist eine Fusion der Ämter.

Der LRH hat dem Innenministerium empfohlen, diese Überlegungen zu einer Zusammenlegung der Statistikämter aufzugreifen und zumindest die Bemühungen zu einer länderübergreifenden Zusammenarbeit zu intensivieren.

Forschungsdatenzentrum

Das Landesamt beteiligt sich seit April 2002 an einem zunächst befristet eingerichteten Forschungsdatenzentrum der Länder, in welchem der Wissenschaft der Zugang zu Mikrodaten ermöglicht werden soll. Parallel dazu hat das Statistische Bundesamt ein Forschungsdatenzentrum mit derselben Zielrichtung gegründet. Das führt dazu, dass zwei öffentliche Einrichtungen in unmittelbarer Konkurrenz zueinander mit denselben Daten denselben Kundenkreis bedienen. Hintergrund für diese Fehlentwicklung ist aus Sicht des LRH, dass die statistischen Landesämter einen Machtverlust zu Gunsten des Statistischen Bundesamts fürchten. Der LRH hält die Einrichtung von zwei Forschungsdatenzentren mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für unvereinbar. Das Innenministerium ist in seinem an das Landesamt gerichteten Erlass vom 28.08.2002 zu demselben Ergebnis gekommen.

Der LRH hat das Innenministerium gebeten, Verhandlungen mit den anderen Aufsichtsbehörden der statistischen Ämter des Bundes und der Länder mit dem Ziel der Errichtung eines gemeinschaftlich betriebenen Forschungsdatenzentrums aufzunehmen.

3. Landesamt für Statistik: Ungenutzte Einsparpotenziale

Kapitel 03 09

Im Rahmen seiner Prüfung hat der LRH speziell für das Niedersächsische Landesamt für Statistik folgende wesentlichen Erkenntnisse gewonnen:

- *Für die Beschaffungen im EDV-Bereich hat das Landesamt keine oder nur mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt. Es hat zu keiner Zeit ein IT-Gesamtkonzept aufgestellt. Die Vergabepaxis ist im Informations- und Kommunikationstechnik-Bereich fehlerhaft.*
- *Bei der Erhebung statistischer Daten kann das Landesamt durch die stärkere Nutzung von elektronischen Erhebungsmethoden statt herkömmlicher Listen allein für die Arbeitsschritte „Eingangskontrolle“ und „Mahnwesen“ ein Einsparpotenzial von ca. 50 v. H. erzielen.*
- *Bei elf geprüften Statistiken hat das Landesamt auf Grund einer an den Arbeitsspitzen ausgerichteten Personalausstattung einen Personalüberhang von durchschnittlich 46 v. H.*

Zum Abbau der Personalüberhänge und zur Nutzung der Personaleinsparmöglichkeiten sind als Sofortmaßnahme keine neuen Arbeitsverhältnisse zu begründen und Zeitarbeitsverträge auslaufen zu lassen. Der Technikeinsatz ist zu optimieren und ein flexibler Personaleinsatz für Arbeitsspitzen zu ermöglichen.

Ausgangslage

Das Niedersächsische Landesamt für Statistik wurde 1991 als obere Landesbehörde gegründet und untersteht der Fachaufsicht des Innenministeriums. Es beschäftigt bei einem Beschäftigungsvolumen von etwa 400 rd. 450 Personen dauerhaft. Daneben werden im Jahresdurchschnitt bis zu 100 weitere Personen beschäftigt, deren Vergütungen in der Titelgruppe 61 veranschlagt werden. Das Haushaltsvolumen des Landesamts beträgt etwa 25 Millionen Euro.

Veröffentlichungen

Das Landesamt veröffentlicht statistische Informationen als Standardprodukte, die in einem Veröffentlichungsverzeichnis aufgeführt sind, sowie Sonderpublikationen. Die Veröffentlichungen erfolgen hauptsächlich in Form von Druckerzeugnissen, daneben werden Daten elektronisch angeboten. Einen erheblichen Teil der Veröffentlichungen liefert das Landesamt in Pa-

pierform an öffentliche Stellen. Diese verfügen in der Regel über lokale Netzwerke, sodass für diesen Empfängerkreis aus Sicht des LRH ein mit erheblichen Druck- und Versandkosten verbundener Austausch in Papierform entbehrlich ist.

Die Sachausgaben für Veröffentlichungen sind in den letzten 20 Jahren erheblich gestiegen. Dem steht eine geringere Einnahmesteigerung gegenüber, deshalb ist der Zuschussbedarf überproportional angewachsen. Kostenkalkulationen konnten dem LRH nicht vorgelegt werden. Der LRH hält eine sachgerechte und nachvollziehbare Preiskalkulation für alle Veröffentlichungen für unabdingbar.

Planung, Beschaffungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Informations- und Kommunikationstechnik-Bereich (IuK-Bereich)

Die Planung und Organisation des Technikeinsatzes im Landesamt ist mangelhaft. Das Landesamt hat bei diversen Projekten Entscheidungen getroffen, die sich in der Folge als falsch herausstellten. Die dadurch entstandenen Probleme und Nachteile hätten bei einer sorgfältigen Vorbereitung und Planung vermieden werden können. Beispielsweise plante das Landesamt die Einführung eines Mailsystems, das nicht mit dem Landesstandard kompatibel war. Kurz vor der Einführung des Systems wies das Innenministerium das Landesamt darauf hin, dass der Landesstandard unbedingt einzuhalten sei. Daraufhin wurde ein auf dem Programm Novell Groupwise basierendes Mailsystem eingeführt, das zwar dem Landesstandard entspricht, aber in anderen Bereichen der Landesverwaltung kaum eingesetzt wird. Dies hat zur Folge, dass die Mitarbeiter des Landesamts keinen Zugriff auf das Globale Adressbuch des Landes haben, was zu einem Mehraufwand in der täglichen Praxis führt. Darüber hinaus musste das Landesamt für die Anbindung an den landesweiten E-Mail-Verbund einen separaten Server einsetzen.

Bei der geplanten Erweiterung des auf einer Server-Based-Computing-Architektur basierenden CITRIX-Systems ist das Landesamt von seiner ursprünglichen Planung, eine Vollausstattung zu erreichen, abgewichen, weil es nicht alle entscheidungsrelevanten Rahmenbedingungen vorab betrachtet hatte.

Im IuK-Bereich konnte das Landesamt auch für größere Beschaffungen entweder keine oder nur mit groben Fehlern behaftete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlegen.

Weiterhin hat der LRH erhebliche Mängel in der Vergabep Praxis des Landesamts festgestellt. Diese werden allein schon daran deutlich, dass das Landesamt in den letzten Jahren im IuK-Bereich keine öffentlichen Ausschreibungen durchgeführt hat. So hat das Landesamt bei der Beschaffung eines Datensicherungssystems mit einem Wert von etwa 100 000 Euro lediglich eine beschränkte Ausschreibung vorgenommen. Begründet wurde der Verzicht auf die öffentliche Ausschreibung nachträglich u. a. mit einer Eilbedürftigkeit sowie dem Wunsch, mit einem ortsansässigen Vertragspartner zusammenzuarbeiten. Eine Eilbedürftigkeit ist jedoch in dem gesamten Verfahren, das sich über insgesamt neun Monate erstreckte, nicht erkennbar. Die örtliche Nähe zum Vertragspartner kann bei einer technischen Standardlösung keinesfalls den Verzicht auf eine öffentlichen Ausschreibung begründen.

Selbst die durchgeführte beschränkte Ausschreibung war, wie auch bei weiteren Vergaben, mangelbehaftet. Die Akten sind lückenhaft, Begründungen für den Verzicht auf öffentliche Ausschreibungen wurden nicht dokumentiert, Vergabevermerke nicht gefertigt.

Für die Konzeption der Server-Based-Computing-Architektur und die Neubeschaffung des Datensicherungssystems hat das Landesamt externe Unterstützung eingekauft. Hierfür hat es ohne Ausschreibung und ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen Rahmenvertrag mit einer Beratungsfirma abgeschlossen, der das Landesamt zu einer jährlichen Abnahme von Beratungsleistungen in einem Wert von rd. 35 000 Euro verpflichtet. Für das Jahr 2002 hat es diese Beratungsleistungen abgenommen. Der Vertrag enthält jedoch eine Verlängerungsklausel, wodurch eine Kündigung frühestens zum 28.02.2004 wirksam wird. Bis zu diesem Termin ist das Landesamt zur weiteren Abnahme von Leistungen in Höhe von etwa 50 000 Euro verpflichtet. Ein weiterer Bedarf ist aber für den LRH ab 2003 nicht erkennbar, sodass dem Land durch die

Fortführung des Vertrags ein Schaden entstehen kann. Der LRH hat das Landesamt deshalb aufgefordert, den Vertrag sofort zu kündigen und ggf. die Haftungsfrage zu prüfen.

Der LRH hat das Landesamt weiterhin aufgefordert, die einschlägigen Vergabebestimmungen künftig unbedingt einzuhalten und den Beschaffungen eine den Anforderungen des § 7 LHO entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voranzustellen. Daneben hält es der LRH für erforderlich, dass das Landesamt seine vorhandene IT-Umgebung gründlich überprüft und daraus ein IT-Gesamtkonzept entwickelt sowie anstehende Projekte in einer Projektrahmenplanung dokumentiert.

Datenerhebung

Weite Bereiche der amtlichen Statistik sind gekennzeichnet von Erhebungsunterlagen in Papierform. Der Einsatz von Erhebungsbogen bedingt die Übertragung in eine maschinenlesbare Form als einen weiteren, meist sehr aufwändigen Arbeitsschritt. Neben der reinen Stapelerfassung bieten einige Verarbeitungsprogramme die Möglichkeit einer Dialogerfassung, bei der die Plausibilisierung während der Erfassung erfolgt. Das Landesamt setzt außerdem mehrere Hochleistungsbelegleser ein, bei denen die Nachbereitung der Daten nur einen geringen Arbeitsaufwand verursacht. Diese Belegleser werden gegenwärtig jedoch nur in sehr wenigen Bereichen eingesetzt.

Neben der Datenlieferung in Papierform gewinnt die Lieferung der Daten in elektronischer Form zunehmend Gewicht. Die Daten werden hierbei aus vorhandenen Datenbeständen generiert und per Internet oder Datenträgerlieferung übersandt. Daneben gibt es erste Überlegungen, vom Landesamt beauftragte Interviewer mit Laptops auszustatten, die eine direkte Erfassung, Plausibilisierung und medienbruchfreie Weiterverarbeitung der Daten ermöglichen.

Nach Einschätzung des LRH werden zurzeit bei der Erfassung statistischer Daten die vorhandenen technischen Möglichkeiten nicht immer genutzt. Dies ist unwirtschaftlich. Der LRH hat das Landesamt daher aufgefordert, die jeweils eingesetzte Erfassungsmethode zu überprüfen. In der Reihenfolge Interneterhebung oder Übertragung von Übergabedateien (möglichst per E-Mail), Belegleseverfahren, Dialogverarbeitung und Stapelverarbeitung sind dabei die einzelnen Methoden zu begutachten und nur auszuschließen, wenn ihr Einsatz aus wirtschaftlichen, technischen oder anderen nachvollziehbaren Gründen nicht in Betracht kommt. Zugleich muss das Landesamt die technischen Rahmenbedingungen für eine verstärkte Nutzung der elektronischen Datenerhebungsmethoden verbessern.

Programmunterstützung

Die Verarbeitungsprogramme der amtlichen Statistik werden arbeitsteilig in einem Programmierverbund erarbeitet, in dem alle statistischen Ämter des Bundes und der Länder vertreten sind. Die Softwareunterstützung durch den Statistikverbund beschränkt sich bisher im Wesentlichen auf die Aufgaben Plausibilisierung, Tabellierung, Registerpflege, Stichprobenziehung, Typisierung und Hochrechnung. Die Programme unterstützen die Erhebung unterschiedlich gut, eine ganzheitliche Unterstützung der Geschäftsprozesse wird allerdings nur selten erreicht. Teilweise erfordern die Verfahren einen arbeitsteiligen Geschäftsablauf, teilweise müssen Daten für verschiedene Arbeitsschritte mehrfach eingegeben werden.

Neben den oben genannten Kernaufgaben der Statistikaufbereitung gibt es weitere arbeitsintensive Aufgaben bei der Statistikerstellung, wie z. B. Berichtskreiserstellung und -pflege, Interviewerverwaltung, Eingangskontrolle und Mahnwesen, für die keine oder nur eingeschränkte Programme zur Verfügung stehen. Die Fachbereiche bedienen sich häufig herkömmlicher Listen, Karteikarten und einfacher Dateien, in denen Eingänge vermerkt werden oder auf die für Serienbriefe zugegriffen wird. Eine programmgestützte Bearbeitung der genannten Arbeitsschritte könnte die Arbeit erheblich beschleunigen und dabei Einsparpotenziale erschließen. So sind allein für die Arbeitsschritte „Eingangskontrolle“ und „Mahnwesen“ ausweislich der Kosten- und Leistungsrechnung des Landesamts im Jahr 2001 insgesamt rd. 33 Vollzeitkräfte eingesetzt. Der LRH erwartet bei der Umsetzung eines ganzheitlichen Programmansatzes, der

den Prozess der Statistikerstellung in allen Phasen abbildet, allein für diese Arbeitsschritte ein Einsparpotenzial von ca. 50 v. H.

Der Programmierverbund sieht zwar Handlungsbedarf hinsichtlich der Programmunterstützung, konkrete Maßnahmen hat er bisher jedoch nicht ergriffen. Daher hat der LRH das Landesamt aufgefordert, zu prüfen, inwieweit übergangsweise ein flexibles, statistikübergreifend einsetzbares Programm für die bisher nicht unterstützten Arbeitsschritte entwickelt oder beschafft werden kann.

Geprüfte Statistiken

Der LRH hat im Rahmen seiner Organisationsuntersuchung elf Statistiken aus unterschiedlichen Bereichen des Landesamts eingehend überprüft. Insgesamt sind mit der Bearbeitung der untersuchten Statistiken rd. 100 und damit etwa 25 v. H. der Mitarbeiter im Fachbereich des Landesamts betraut. Die Prüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf die Aufbau- und Aufgabenstruktur, die Aufgaben und Tätigkeiten der einzelnen Mitarbeiter, die Arbeitsabläufe, die DV-Unterstützung sowie die Feststellung von Mengengerüsten und den Zeitaufwand für die einzelnen Tätigkeiten.

Die Personalbedarfsberechnungen des LRH haben für den Sachbearbeiterbereich in den ausgewählten Statistiken einen Personalüberhang von rd. 45 Stellen ergeben. Dies entspricht im untersuchten Bereich einer Quote von rd. 46 v. H. der Sachbearbeiterstellen. Je nach Statistik lag die Quote zwischen 28 v. H. und 62 v. H. Hinzu kommt ein Personalüberhang im Bereich herausgehobener Bearbeiterstellen von vier weiteren Stellen.

Bei dem ermittelten Personalüberhang sind Potenziale, die sich aus den aufgezeigten Möglichkeiten zur Optimierung der Arbeitsabläufe oder einer stärkeren arbeitsteiligen Zusammenarbeit der Statistikämter der Länder ergeben, noch nicht berücksichtigt.

Eine Ursache für den erheblichen Personalüberhang sieht der LRH darin, dass der Personalbedarf in den betrachteten Statistiken am Spitzenbedarf ausgerichtet ist. Der Stellenbedarf ist jedoch grundsätzlich an einer durchschnittlichen Arbeitsauslastung auszurichten. Spitzenbelastungen sind durch organisatorische Maßnahmen auszugleichen. Auf Grund der Ergebnisse der Prüfung bei den ausgewählten Statistiken besteht Anlass, auch den Stellenbedarf bei den bisher nicht eingehend geprüften Statistiken analytisch zu ermitteln. Hierzu hat der LRH das Landesamt aufgefordert.

Erforderliche Maßnahmen zur Realisierung der Einsparungen

Zum Abbau der Personalüberhänge und zur Nutzung der Personaleinsparmöglichkeiten sind als Sofortmaßnahme keine neuen Arbeitsverhältnisse zu begründen und Zeitarbeitsverträge auslaufen zu lassen. Der LRH hat das Landesamt aufgefordert, für die mittelfristige Umsetzung der Personaleinsparvorschläge ein Konzept zu erarbeiten und dieses Personalkonzept nach seiner Umsetzung kontinuierlich fortzuschreiben. Das Innenministerium sollte diesen Prozess fachaufsichtlich begleiten. Einen wesentlichen Ansatz, den festgestellten Personalüberhang abzubauen, sieht der LRH darin, das Personal flexibler einzusetzen und damit besonders Arbeitspitzen besser auffangen zu können. Mittelfristig ist die Geschäftsverteilung des Landesamts neu zu ordnen, wobei neben einer fachlichen Nähe der Aufgaben auch die zeitlichen Abläufe der Statistiken zu berücksichtigen sind, sodass der Personaleinsatz flexibler an den Bedürfnissen ausgerichtet werden kann. Kurzfristig ist der Einsatz von Personalpools und damit einhergehend ein vermehrter Einsatz von so genannten Springern sowie eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung erforderlich. Flankiert werden sollten die genannten Maßnahmen durch eine Änderung der Periodizitäten sowie der Vorlagetermine, die ggf. mit dem Statistischen Bundesamt zu vereinbaren wären.

4. Personalausgaben in Titelgruppe 61 beim Landesamt für Statistik

Kapitel 03 09

Die Inanspruchnahme von persönlichen Verwaltungsausgaben für die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen durch das Landesamt für Statistik entspricht nicht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Durch eine überhöhte Kalkulation der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Haushaltsmittel in der Titelgruppe erlangte das Landesamt finanzielle Spielräume, die es u. a. dafür genutzt hat, Stelleneinsparungsverpflichtungen auszugleichen und damit nur scheinbar zu erfüllen. Durch diese Vorgehensweise sind Mehrkosten für das Land verursacht worden.

Ausgangslage und grundsätzliche Feststellungen

Der geltende Haushaltsplan ermächtigt das Niedersächsische Landesamt für Statistik - wie in den Haushaltsjahren zuvor -, neben dem Personal, für das im Haushaltsplan Stellen ausgewiesen sind, auch Angestellte zu beschäftigen, deren Vergütungen in der Titelgruppe 61 zur Durchführung von Statistiken veranschlagt sind. Der Veranschlagung liegen die in den Erläuterungen zu Titel 425 61 angegebenen Arbeitsmonate zugrunde. In den zurückliegenden Jahren seit Einrichtung des Landesamts (1992) schwankte die Zahl der Arbeitsmonate zwischen 755 (1998) und 1 339 (1995). Dem Haushaltsansatz für 2002 (3 355 000 Euro bei Titel 425 61) lagen 1 044 Arbeitsmonate zugrunde. Die in der Titelgruppe 61 veranschlagten Personalausgaben unterliegen nicht der Personalkostenbudgetierung.

Der Haushaltsplan 2002 ermächtigte das Landesamt, aus der Titelgruppe 42 Dauerarbeitsplätze mit unterschiedlicher, aber vorgegebener Wertigkeit zu finanzieren. Eine solche Ermächtigung zur Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen mit verbindlicher Festlegung von Zahl und Vergütungsgruppen enthält der Haushaltsplan seit 1997; seinerzeit waren es 32 Dauerarbeitsplätze. Diese hatte das Landesamt in Bereichen eingesetzt, in denen es einen zusätzlichen Personalbedarf gesehen hatte. Davon sind 23 Arbeitsplätze mit Datenerfassungskräften des Niedersächsischen Landesverwaltungsamts besetzt worden, deren Stellen dort wegen der Auflösung des Amts entbehrlich waren. Diese Stellen sind im Kapitel 03 08 als Einsparung dargestellt worden. Tatsächlich ist durch die Verlagerung aber keine Einsparung im Landshaushalt erzielt worden.

In den Folgejahren stieg die Zahl der Dauerarbeitsplätze bis zum Hj. 2000 auf 46 an. Seit dem Hj. 2002 gilt die oben genannte Zahl von 42 Dauerarbeitsplätzen.

Das Landesamt hat die Dauerarbeitsplätze insbesondere den Statistikbereichen „Unternehmensregister“, „Gewerbeanzeigenstatistik“ und „Umweltstatistiken“ zugewiesen. Hierbei handelt es sich um ständige und regelmäßige Statistiken und somit um Daueraufgaben des Landesamts.

Eine Veranschlagung von Personalausgaben in Titelgruppen für die Wahrnehmung von Daueraufgaben durch unbefristet eingestelltes Personal halten wir mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht für vereinbar. Dies verbietet sich auch nach Nr. 13 der Richtlinien für die Haushaltsaufstellung des Landes Niedersachsen (Anlage 1 zum Aufstellungsgrundschreiben 2001 der Staatskanzlei und des Finanzministeriums vom 29.12.1999), wonach eine Veranschlagung von persönlichen und sächlichen Verwaltungsaufgaben in Titelgruppen zur Erfüllung von Daueraufgaben des Landes grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Anmeldung und Inanspruchnahme von Titelgruppenmitteln

Das Landesamt kalkuliert regelmäßig einen überhöhten Bedarf an Haushaltsmitteln in der Titelgruppe 61. Seit 1991 nutzt es die in dieser Titelgruppe veranschlagten Personalmittel durchschnittlich nur zu 79 v. H. aus.

Besonders deutlich wird die nicht bedarfsgerechte Mittelanforderung am Beispiel der Gewerbeanzeigenstatistik. Das Landesamt hat für diese Statistik in den vergangenen Jahren eine er-

hebliche Steigerung des Bedarfs an Arbeitsmonaten (1999: 47, 2001: 72) angemeldet, den tatsächlichen Personaleinsatz in dieser Zeit aber kaum verändert. Für das Jahr 2003 und die Planungsjahre 2004 und 2005 hat es für diesen Bereich jeweils 120 Arbeitsmonate beantragt, obwohl keine Aufgabenausweitung geplant ist und in den kommenden Jahren wegen verstärkter Übermittlung der Gewerbeanzeigen auf elektronischem Wege mit einem sinkenden Personalbedarf zu rechnen ist.

Die Nichtausnutzung der beantragten Personalmittel ist auch darauf zurückzuführen, dass das Landesamt für die Veranschlagung der Personalausgaben in Titelgruppen die allgemein üblichen Durchschnittssätze zugrunde legt (vgl. RdErl. des Finanzministeriums vom 21.03.2002 - Nds. MBl. S. 279 -). Dies führt nach Berechnungen des Landesamts zu einer „Planungsreserve“ von ca. 10 v. H., da die tatsächlichen Personalausgaben in der Titelgruppe auf Grund der besonderen Personalstruktur entsprechend niedriger liegen.

Die Mittel, die dem Landesamt in der Titelgruppe wegen überhöhter Bedarfsanmeldungen für bestimmte Statistiken zur Verfügung standen, hat es in erheblichem Umfang für Statistiken verwendet, für die es einen entsprechenden Bedarf nicht angemeldet hatte. Teilweise hat das Landesamt die Titelgruppenmittel auch zweckwidrig verwendet. Z. B. hat es aus den Mitteln der Titelgruppe auf Grund der dafür geltenden gegenseitigen Deckungsfähigkeit Büromöbel in einem Wert von 20 000 Euro beschafft, deren Finanzierung ursprünglich aus der Reformdividende vorgesehen war.

Umgehung von Stelleneinsparungsverpflichtungen

Zur Finanzierung eines Stellenhebungsprogramms im Jahre 2000 musste das Landesamt mehrere Planstellen einsparen. Nach den vom LRH eingesehenen Unterlagen hat es u. a. in einem Referat zwei Planstellen mit der Begründung „Geschäftsprozessoptimierung“ als Einsparung ausgewiesen, die tatsächlich nicht erbracht wurde. Vielmehr hat das Landesamt den finanziellen Spielraum innerhalb der Titelgruppe zur Kompensation genutzt, indem es gleichzeitig zwei Dauerarbeitsplätze aus der Titelgruppe in dieses Referat verlagerte. Im Ergebnis hat es keine „echte“ Einsparung erzielt, da es real nicht auf Ressourcen verzichtete.

Zusammenfassung

Das Innenministerium hat es versäumt, auf eine bedarfsgerechte Mittelveranschlagung in der Titelgruppe 61 hinzuwirken. Um eine Umgehung von Einsparauflagen und eine zweckwidrige Verwendung der Titelgruppenmittel künftig zu verhindern und dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit mehr Gewicht zu verschaffen, hat der LRH das Innenministerium und das Finanzministerium aufgefordert, dem Landesamt für seine Daueraufgaben in Zukunft die notwendigen Planstellen zur Verfügung zu stellen, in der Titelgruppe 61 aber keine Dauerarbeitsplätze mehr auszuweisen.

Der Bedarf an Haushaltsmitteln in der Titelgruppe 61 ist auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Maßstab für die Kalkulation des Mittelbedarfs in der Titelgruppe sollte bei allen Statistiken der bisherige Personaleinsatz unter Berücksichtigung zu erwartender Rationalisierungsmöglichkeiten bei den Arbeitsabläufen sein.

Das Innenministerium hat künftig eine zweckentsprechende Verwendung der Titelgruppenmittel sicherzustellen.

5. Aufgabenübertragung von der Vermessungs- und Katasterverwaltung an Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure

Kapitel 03 18

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung sollte sich auf die hoheitlichen Kernaufgaben beschränken und die Liegenschaftsvermessungen durch öffentlich bestellte Vermessungsingenieure durchführen lassen. Hierdurch könnten bis zu 380 Stellen eingespart werden.

Negative Auswirkungen auf die Qualität der Aufgabenerledigung, die Leistung der Verwaltung oder das Serviceangebot für den Bürger sind nicht zu erwarten.

Bei der Aufgabenübertragung ist der geplante Einstellungskorridor zu überprüfen und ein Einstellungsstopp für die betroffenen Bereiche festzulegen.

Ausgangslage

Der Vermessungs- und Katasterverwaltung obliegen im Wesentlichen die Aufgaben der Landesvermessung und die Führung des Liegenschaftskatasters. Diese werden zurzeit von 24 Vermessungs- und Katasterbehörden, denen weitere 30 Katasterämter zugeordnet sind, den vier Bezirksregierungen, dem Innenministerium (Referat 16) und dem Landesbetrieb für Landesvermessung und Geobasisinformation ausgeübt. Für die Erledigung der Aufgaben standen der Verwaltung im Jahr 2002 insgesamt 2 588 Stellen zur Verfügung.

Im Bereich der öffentlichen Liegenschaftsvermessung befinden sich die Katasterämter im Wettbewerb mit Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI). In diesem Aufgabenbereich sind ca. 380 Stellen gebunden. Den Markt teilen sich die Anbieter dabei im Verhältnis von 50 : 50. Die prozentuale Verteilung bei der Übernahme von Liegenschaftsvermessungen ist gesetzlich nicht festgeschrieben. Das Innenministerium wirkt aber durch Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Behörden darauf hin, dass diese hälftige Aufteilung nicht zu Lasten der ÖbVI von den Vermessungs- und Katasterämtern überschritten wird. Trotz einer insgesamt rückläufigen Anzahl von Liegenschaftsvermessungen ist das prozentuale Verhältnis in dem geprüften Zeitraum seit 1997 unverändert.

Alle anderen Bundesländer (Ausnahme Bayern) streben ein deutlich besseres Verhältnis - bis hin zur völligen Privatisierung - zu Gunsten der ÖbVI an oder haben es bereits verwirklicht. Die Aufgabenverteilung stellt sich bundesweit wie folgt dar:

Land	ÖbVI-Anteil an hoheitlichen Vermessungen
Baden-Württemberg	50 v. H. (mittelfristig ist eine Übertragung auf 80 v. H. beabsichtigt)
Berlin	95 v. H.
Brandenburg	90 v. H.
Bremen	70 v. H.
Hamburg	72 v. H.
Hessen	40 v. H. (weitere Übertragung vorgesehen)
Mecklenburg-Vorpommern	85 v. H.
Nordrhein-Westfalen	85 v. H.
Rheinland-Pfalz	60 v. H.
Saarland	70 v. H.
Sachsen	97 v. H. (vollständige Übertragung vorgesehen)
Sachsen-Anhalt	80 v. H.
Schleswig-Holstein	75 v. H.
Thüringen	40 v. H. (vollständige Übertragung vorgesehen)

Vor diesem Hintergrund ist der LRH der Frage nachgegangen, ob Liegenschaftsvermessungen in Niedersachsen ganz oder zumindest zu einem überwiegenden Teil von der Vermessungs- und Katasterverwaltung auf die ÖbVI übertragen werden könnten und welche Konsequenzen dies für die Qualität der Aufgabenwahrnehmung, die Verwaltung, den Bürger und den Landeshaushalt haben würde.

Keine negativen Konsequenzen für die Leistungsqualität bei einer möglichen Übertragung der Arbeiten

Da die Liegenschaftsvermessungen in Niedersachsen bereits zu 50 v. H. von den ÖbVI durchgeführt werden und die Aufgabenerledigung keine Beanstandungen erkennen lässt, ist auch bei einer vollständigen Übertragung der Arbeiten auf die ÖbVI nicht mit Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerledigung zu rechnen. Die konjunkturelle Lage bedingt einen Anbieterüberschuss, sodass eine Übertragung auch möglich ist, d. h. vom Markt getragen werden könnte.

Die Vertreter der Vermessungs- und Katasterverwaltung haben sich jedoch in einem Grundlagenpapier im Rahmen der Verwaltungsreform aus dem Jahr 1998 dafür ausgesprochen, einen Restbestand von ca. 25 v. H. der Liegenschaftsvermessung durch den Außendienst der Verwaltung durchzuführen, um das erforderliche Fachwissen im Innendienst (Übernahme der Vermessungsdaten in die Nachweise und Bereitstellung dieser Daten) und die Ausbildung sicherzustellen. Für die Beibehaltung von Vermessungstätigkeiten spreche auch, dass der Wettbewerb mit den ÖbVI motivierend auf die Mitarbeiter wirke und folglich eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung - auch im Bereich des Innendienstes - gewährleiste.

Der LRH hat beanstandet, dass die Verwaltung trotz der bereits 1998 dargestellten Bereitschaft, zumindest 25 v. H. der Aufgaben zu übertragen, keine dementsprechenden Anordnungen eingeleitet hat. Er vertritt zudem die Auffassung, dass eine vollständige Übertragung der örtlichen Liegenschaftsvermessung einer fachgerechten Aufgabenerledigung im Innendienst nicht widerspricht. Nach den Erhebungen des LRH sind die Aufgabenfelder des Innendienstes und des Außendienstes klar voneinander getrennt und werden auch fast ausschließlich von un-

terschiedlichen Personen wahrgenommen. Routinierte Praxiserfahrungen sind hierfür nicht erforderlich. Zudem werden neben den vergabefähigen Liegenschaftsvermessungen noch weitere örtliche Vermessungen im Bereich der Grundlagenvermessung und des Bodenordnungsverfahrens von der Verwaltung durchgeführt, wodurch hinreichendes Fachwissen aufrecht erhalten bleiben kann. Der praktische Teil der Ausbildung für den vergabefähigen Bereich könnte vollständig auf die ÖbVI übertragen oder im Rahmen der verbleibenden Vermessungstätigkeiten organisiert werden.

Dass sich der Wettbewerb positiv auf die Mitarbeiter der Vermessungs- und Katasterverwaltung ausgewirkt hat, wird zwar begrüßt, rechtfertigt allein aber nicht die Beibehaltung vergabefähiger Leistungen bei der Verwaltung.

Keine negativen Auswirkungen für den Bürger

Entgegen der Ansicht des Innenministeriums lässt sich eine flächendeckende Versorgung an Vermessungsleistungen nach den Feststellungen des LRH allein durch die ÖbVI-Büros sicherstellen. Zurzeit sind in Niedersachsen 180 ÖbVI in 69 Büros an 59 Standorten tätig. Bis auf einige Ausnahmen ist an jedem Sitz eines Katasteramts auch ein ÖbVI-Büro ansässig. In allen sonstigen Gebieten ist ein Büro noch in einer Entfernung von höchstens 40 km erreichbar, sodass eine flächendeckende Versorgung bereits jetzt sichergestellt ist. Diese Situation würde sich mit einer weiteren Übertragung von Vermessungsleistungen auf die ÖbVI noch verbessern.

Risiko einer Haushaltsbelastung vermeiden

Ausweislich der seit 1997 eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung, die vom LRH auf ihre Ordnungsmäßigkeit überprüft wurde und keinen Anlass zu Beanstandungen gab, erbringt die Vermessungs- und Katasterverwaltung die vergabefähigen Leistungen kostendeckend. Insgesamt besteht jedoch ein Zuschussbedarf für die Vermessungs- und Katasterbehörden und -ämter, der im Hj. 2002 bei 52,25 Millionen Euro lag.

Das betriebswirtschaftlich positive Ergebnis bei den Marktleistungen kann die Verwaltung vor allem deshalb erreichen, weil sie derzeit entsprechend der Auftragslage ihr Personal wahlweise entweder im Bereich der Markt- oder der Amtsleistungen einsetzen kann. Die Möglichkeit der Verschiebung von Personalkapazitäten und damit von Personalkosten von den Markt- zu den Amtsleistungen lässt es zu, die Kosten der Marktleistungen immer der Erlössituation anzupassen. Eine rückläufige Auftragslage führt folglich derzeit noch nicht zwangsläufig zu einem negativen Betriebsergebnis der vergabefähigen Leistungen, wohl aber zur Erhöhung des Zuschussbedarfs bei den Amtsleistungen. Dies ist jedoch aus Sicht einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung kritisch zu bewerten, wenn nicht dargelegt werden kann, dass für diese temporäre Arbeitsleistung ein anders nicht zu befriedigender Bedarf besteht. Zudem ist anhand der Kosten- und Leistungsrechnung nicht belegbar, dass sich gleichermaßen die Produktivität der Amtsleistungen erhöht. Auch ist absehbar, dass sich die Auftragslage auf Grund der rückläufigen Bauwirtschaft noch verschlechtern wird. Mit einem ebenfalls zu erwartenden Rückgang der Amtsleistungen infolge der technischen Entwicklungen wird letztlich auch eine flexible Anpassung von den Markt- zu den Amtsleistungen erschwert. Die Verwaltung wird dann - auch auf Grund der personalrechtlichen Bestimmungen - nicht mehr ausreichend flexibel auf konjunkturelle Schwankungen reagieren können und eine unzureichende Personalauslastung und folglich einen Verlust in Kauf nehmen müssen. Dieses Risiko einer Haushaltsbelastung - die „Fixkostenfalle“ - sollte die Verwaltung vermeiden und die Aufgaben auf die ÖbVI übertragen.

Der Einwand der Vermessungs- und Katasterverwaltung, eine Aufgabenreduzierung führe zu einem Einnahmerückgang, dem geringere Ausgabeneinsparungen gegenüberstehen, greift nicht. Zwar wurden bei der Gebührenbemessung auch kalkulatorische Kosten einkalkuliert, die nicht gleichzeitig Ausgaben sind. Ausgaben fallen aber zu einem anderen Zeitpunkt an (wie beispielsweise bei den Pensionslasten). Unter gesamtbetriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten

ist folglich von einer kostenneutralen Aufgabenverlagerung auszugehen. Soweit bei den Marktleistungen eine Überdeckung erzielt werden konnte, verstößt diese im Übrigen gegen § 3 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes. Die Gebühren wären folglich anzupassen, ein Einnahmehüberschuss entfielen.

Sukzessiver Abbau auf Grund personalwirtschaftlicher Überlegungen

Eine kostenneutrale Übertragung der Aufgaben an die ÖbVI lässt sich nur durch einen entsprechenden Personalabbau bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung realisieren. Da die Verwaltung infolge der Reformbestrebungen und der technischen Entwicklungen ohnehin gezwungen ist, Personal abzubauen, sind besondere weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den zusätzlichen Personalabbau realisieren zu können. Vor diesem Hintergrund ist ein Einstellungsstopp für die betroffenen Bereiche festzulegen.

Fazit

Nach Auffassung des LRH sollte sich die öffentliche Verwaltung grundsätzlich stärker auf eine Rahmen setzende und gewährleistende Funktion beschränken und Aufgaben Dritten überlassen, die ohne Qualitätsverluste kostengünstiger oder kostenneutral die gleiche Leistung erbringen können. Nach dem Ergebnis der Prüfung sollte daher zeitnah die Übertragung der Liegenschaftsvermessungen auf die ÖbVI veranlasst werden, wofür auch die politisch geforderte Mittelstandsförderung spricht.

Bei der Aufgabenübertragung könnte ferner die Anzahl der Ämter verringert werden, was weitere Einsparpotenziale mit sich brächte.

6. Auslastung von Fortbildungseinrichtungen der Polizei

Kapitel 03 20

Eine wirtschaftliche Betriebsführung der von der Polizei für Fortbildungszwecke genutzten Liegenschaften ist auf Grund der unzureichenden Auslastung der Unterbringungs-kapazitäten nicht gegeben. Es mangelt bisher an einem qualifizierten Fortbildungskonzept, um den zukünftigen Unterbringungsbedarf ermitteln zu können.

Bei den nunmehr einzuleitenden Maßnahmen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit ist auch die Schließung von Einrichtungen ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Mit der Neuorganisation der Polizei im Jahr 1997 wurden die Landespolizeischule aufgelöst, die Ausbildung weitgehend auf die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege - Fachbereich Polizei - übertragen und ein zentrales Bildungsinstitut für polizei-spezifische Fortbildung in Niedersachsen (BIPNI) gegründet. Als Sitz des BIPNI wurde Hann. Münden bestimmt. Zu dem Bildungsinstitut gehören Standorte in Ahrbergen, Bad Iburg, Braunlage, Wennigsen und Hannover (Göttinger Chaussee). Daneben werden auch andere polizeiliche Liegenschaften in Lüchow, Oldenburg, Hannover (Tannenbergallee) und Braunschweig für die polizeiliche Fortbildung genutzt.

Unwirtschaftliche Betriebsführung der Fortbildungsstätte Braunlage

Der LRH hatte bei der Prüfung der Polizeiküchen im Jahr 1999 beanstandet, dass ein Teilnehmertag in der Fortbildungsstätte Braunlage Kosten in Höhe von rd. 100 Euro (200 DM) verursacht. Die deutlich zu hohen Kosten - auch gemessen an einer Hotelunterbringung - waren insbesondere auf die unzureichende Auslastung von knapp unter 60 v. H. der möglichen Unter-

bringungskapazität und eine überhöhte Personalausstattung zurückzuführen. Nach den Feststellungen des LRH fehlte vor allem eine nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Planung und Steuerung der Bildungsmaßnahmen.

Auf Grund der besonders geringen Auslastung erschien eine wirtschaftliche Betriebsführung dieser Liegenschaft nicht oder zumindest nur zu Lasten der Kapazitätsauslastung anderer Einrichtungen realisierbar. In seinem Jahresbericht 2000 (Drs. 14/1590, S. 23) hat sich der LRH daher dafür ausgesprochen, die Fortbildungsstätte Braunlage zu schließen.

Der Landtag ist der Forderung des LRH mit Beschluss vom 12.09.2000 grundsätzlich gefolgt, hat jedoch dem Innenministerium die Möglichkeit eröffnet, die Notwendigkeit der Fortbildungseinrichtung in Braunlage durch ein unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erstelltes Gesamtkonzept polizeilicher Aus- und Fortbildung nachzuweisen.

In der Folge hat das Innenministerium eine Arbeitsgruppe beauftragt, die Wirtschaftlichkeit der Fortbildungsstätten zu untersuchen. Die Arbeitsgruppe hat den zukünftigen Bedarf an Lehrgangspätzen für die Jahre 2002 und 2003 durch die Fortbildungskommission abgefragt und auf der Grundlage dieser Zahlen einen zukünftigen Auslastungsgrad von 80 v. H. errechnet. Da die Liegenschaft in Bad Iburg einer anderen Nutzung zugeführt werden soll und Lüchow auf Grund der Castor-Transporte besonderen Einsatzerfordernissen unterliegt, wurden diese beiden Liegenschaften nicht in die Überprüfung mit einbezogen. Anhand der im Jahr 2001 entstandenen Unterbringungskosten und der prognostizierten Auslastungsquote von 80 v. H. hat die Arbeitsgruppe einen Tagessatz von unter 50 Euro (100 DM) errechnet und damit die Wirtschaftlichkeit im Vergleich zu privaten Anbietern dargelegt. Entsprechend hat die Landesregierung in ihrer Stellungnahme vom 22.03.2001 (Drs. 14/2358) die Notwendigkeit des Standorts Braunlage gegenüber dem Landtag begründet.

Unzureichende Kapazitätsauslastung in allen Fortbildungsstätten der Polizei

Im Jahr 2002 hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Braunschweig den Raumbedarf des Bildungsinstituts untersucht und festgestellt, dass das BIPNI im Prüfungszeitraum von 1998 bis 2001 insgesamt nur eine durchschnittliche Auslastung von 59 v. H. der möglichen Unterkunftskapazität erreicht hatte.

Die Auslastung stellte sich in den Jahren 1998 bis 2001 im Einzelnen wie folgt dar:

Auslastung der Bettenkapazität in den Standorten				
Standort	1998 v. H.	1999 v. H.	2000 v. H.	2001 v. H.
Hann. Münden	52	60	60	71
Bad Iburg	51	53	29	37
Braunlage	63	59	58	78
Wennigsen	73	83	76	65
Hannover (Sutelstr.)	56	60	56	66
Ahrbergen	30	46	92	42

Entgegen der Darstellung der vom Innenministerium beauftragten Arbeitsgruppe war nach diesen Erhebungen kein Standort zu 80 v. H. ausgelastet. Die Ausnahme von 92 v. H. im Jahr 2000 in Ahrbergen ist auf die Unterbringung von Hundeführern anderer Bundesländer zur Expo 2000 zurückzuführen.

In den Liegenschaften Oldenburg, Lüchow, Hannover (Tannenbergallee) und Braunschweig wurden rd. 60 v. H. der Unterbringungskapazität allein durch die Teilnehmer des Aufstiegslehrgangs zur Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn genutzt. Ein Konzept, wie diese Liegenschaften nach Abschluss der Lehrgänge - voraussichtlich im Jahr 2005 - genutzt werden können, besteht noch nicht.

Nach den Feststellungen des Rechnungsprüfungsamts verfügt das BIPNI nicht über ein sachgerechtes Liegenschaftsmanagement. Eine optimale Kapazitätsauslastung wurde zudem durch kurzfristige Stornierungen auf Grund der Castor-Transporte oder der Anordnung zum Abbau von Überstunden erheblich erschwert.

Erforderliche Maßnahmen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit

Das Rechnungsprüfungsamt hat konkrete Maßnahmen zur kurzfristigen Optimierung der Wirtschaftlichkeit vorgeschlagen (z. B. eine weitere Kooperation mit dem Studieninstitut Niedersachsen einzugehen), um die Bettenkapazität des BIPNI auszulasten, statt auf private Anbieter zurückzugreifen.

Ausgehend von den Prüfungsergebnissen des Rechnungsprüfungsamts hat der LRH die Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Innenministeriums kritisch überprüft. Festgestellt wurde dabei, dass der für Fortbildungszwecke gemeldete Bedarf insgesamt nur zu 75 v. H. umgesetzt werden konnte, da zum Teil nicht genügend Dozenten für die benötigten Maßnahmen zur Verfügung standen oder die erforderlichen Haushaltsmittel fehlten. Daraus folgt, dass ohne weitere Steuerungsmaßnahmen die von der Arbeitsgruppe prognostizierte Auslastung, die von einer 100 %igen Umsetzung des Bedarfs ausging, bei weitem nicht erreicht werden kann.

Zwischen dem LRH und dem Innenministerium besteht Übereinstimmung, dass nunmehr zeitnah ein qualifiziertes Konzept zur wirtschaftlichen Nutzung der für Fortbildung genutzten Liegenschaften erstellt werden muss. Der LRH erwartet, dass dem Nutzungskonzept nicht nur der gemeldete Fortbildungsbedarf, sondern eine auf spezielle Anforderungen abgestellte bedarfsgerechte Fortbildungsplanung im Rahmen der Personalentwicklung zugrunde gelegt wird. Das Konzept muss ferner Aussagen zur Kapazitätsauslastung nach Beendigung der Lehrgänge zur Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn enthalten. Der LRH geht davon aus, dass ohne eine Schließung von Fortbildungsstätten eine Wirtschaftlichkeit nicht gewährleistet werden kann. Das Innenministerium hat sich dieser Frage daher ernsthaft zu stellen und in diesem Zusammenhang zu untersuchen, wie eine Schließung personalwirtschaftlich umgesetzt werden kann.

Das Konzept sollte bis zum 30.06.2004 erstellt werden. Angesichts der bereits vorliegenden Arbeiten zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung hält es der LRH für angemessen, einen Zwischenbericht bis zum 31.12.2003 zu fordern, der erste Aussagen über eine mögliche Schließung von Fortbildungseinrichtungen und die eingeleiteten Maßnahmen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Fortbildungsstätten enthält.

7. Prüfungsdefizite und deren Folgen im Bereich der Sportförderung

Kapitel 03 31

Dem LRH ist kein Prüfungsrecht gegenüber den rechtlich selbständigen Gliederungen des Landessportbunds und seinen Mitgliedern eingeräumt. Der LRH ist deshalb nicht in der Lage festzustellen, ob die vom Landessportbund in erheblichem Umfang weitergeleiteten Mittel tatsächlich benötigt und bestimmungsgemäß verwendet werden. Die bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässigen prüfungsfreien Räume sind zu schließen.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise durch den Landessportbund und durch die Bezirksregierung Hannover weist erhebliche Mängel auf.

Die vorgeschriebene Prüfung der Maßnahmen des Niedersächsischen Fußballverbands scheitert daran, dass der Landessportbund sein Prüfungsrecht nicht durchsetzen kann. Die Feststellungen des LRH geben Anlass, die zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfe bei dem vorgenannten Fachverband teilweise infrage zu stellen.

Schließung prüfungsfreier Räume

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und § 8 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotteriewesen (NLottG) vom 21.06.1997¹⁸ erhält der Landessportbund Niedersachsen e. V. (LSB) eine Finanzhilfe, die er zur Förderung des Sports in anerkannten niedersächsischen Sportverbänden und -vereinen und für eigene Maßnahmen zu verwenden hat (vgl. Abschnitt V, Nr. 8 „Abkehr von der jährlichen Erhöhung und effiziente Gestaltung der Förderung der Sportverbände und -vereine“). Gemäß § 5 Abs. 2 der dazu ergangenen Verordnung über die Förderung der Sportverbände und -vereine aus den Konzessionsabgaben (VO-Sport) vom 16.12.1998 (Nds. GVBl. S. 717) hat der LSB sicherzustellen, dass die zweckentsprechende Verwendung der von ihm vergebenen Mittel nachgewiesen wird. Ferner obliegt dem LSB grundsätzlich die Prüfung der Verwendungsnachweise¹⁹. Darüber hinaus hat die Bezirksregierung Hannover die zweckgerechte Verwendung der Finanzhilfe durch Stichproben beim LSB und bei den Mittelempfängern zu prüfen²⁰.

Das Recht des LRH, die an den LSB gezahlte Finanzhilfe zu prüfen, beruht auf § 104 Abs. 1 Nr. 1 LHO. Nach dieser Vorschrift wird die Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. geprüft, wenn sie auf Grund eines Gesetzes vom Land Zuschüsse erhalten. Unter dem Begriff „Zuschüsse“ sind auch als „Finanzhilfe“ bezeichnete Leistungen zu verstehen. Da nach dem NLottG lediglich der LSB als Empfänger der Finanzhilfe zur Sportförderung bestimmt wird, beschränkt sich das Prüfungsrecht des LRH auf den LSB und auf seine organisatorisch, aber nicht rechtlich eigenständigen Bereiche (Olympiastützpunkt, Sportjugend Niedersachsen und Bezirkssportbünde). Eine Prüfung bei den rechtlich selbständigen Gliederungen des LSB, den Kreis- und Stadtsportbünden, und bei seinen Mitgliedern, den Landesfachverbänden und Vereinen, ist dagegen nicht möglich. Das gilt auch für den Niedersächsischen Fußballverband e. V. (NFV). Diese aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zulässigen prüfungsfreien Räume waren im Landtag Gegenstand der Erörterungen des Gesetzentwurfs zum NLottG. Sowohl das Innenministerium als auch die Landesfachverbände einschließlich des NFV erhoben keine Bedenken gegen Prüfungen des LRH. Dennoch wurde die für die umfassende Wahrnehmung der Prüfungsrechte notwendige gesetzliche Regelung nicht in das NLottG aufgenommen, weil das Prüfungsrecht beim LSB als ausreichend angesehen wurde. Im Übrigen sollten wie bei den Wohlfahrtsverbänden²¹ zunächst die Erfahrungen aus der Anwendung der Vorschriften abgewartet werden.

Hinsichtlich der prüfungsfreien Räume bei der Verwendung von Landesmitteln durch die Wohlfahrtsverbände hat der Landtag auf Grund der vom LRH vorgestellten Prüfungsergebnisse die Landesregierung im Dezember 2002 aufgefordert, Vorschläge für eine gesetzliche Regelung zu unterbreiten, die prüfungsfreie Räume ausschließt und das Recht des LRH sichert, die Verwendung der Finanzhilfen des Landes auch bei den Letztempfängern zu prüfen²². Auf Grund der nachstehenden Erkenntnisse des LRH ist eine solche Regelung auch für den Bereich der Sportförderung nach dem NLottG (vgl. bereits § 9 b III, 3) zu treffen.

Prüfung der Verwendungsnachweise durch den LSB

Der LRH hat Folgendes festgestellt:

- Die Qualität der Verwendungsnachweise ist teilweise gering, weil die Mittelempfänger auf einem vom LSB vorbereiteten Formblatt „Gesamtverwendungsnachweis“ lediglich bestätigen müssen, „dass die o. a. Beträge unter Beachtung der maßgeblichen Richtlinien verausgabt wurden“. Die dem LSB vorliegenden Berichte und Verwendungsnachweise sind nur nach Haushaltsstellen gegliedert, führen keine Einzelmaßnahmen auf und umfassen kei-

¹⁸ Nds. GVBl. S. 289, zuletzt geändert durch Artikel 13, 14 des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 vom 18.12.2001 (Nds. GVBl. S. 806).

¹⁹ Vgl. § 5 Abs. 3 und 4 VO-Sport. Von der Möglichkeit, diese Aufgabe auf die Landesfachverbände oder die Kreis- und Stadtsportbünde zu delegieren, hat der LSB keinen Gebrauch gemacht.

²⁰ Vgl. § 5 Abs. 5 VO-Sport.

²¹ Vgl. LRH-Jahresbericht 2002 (Drs. 14/3420, S. 83 ff.).

²² Vgl. Drs. 14/3982, S. 13.

nerlei Belege, sodass ihre Aussagekraft gering ist. Auch die Jahresabschlüsse des NFV nach § 5 Abs. 1 Satz 2 VO-Sport lassen die konkrete Mittelverwendung nur ungenügend erkennen.

- Der LSB überwacht nur unzureichend, ob sämtliche Verwendungsnachweise vorgelegt werden.
- Seinen Prüfungsverpflichtungen kommt der LSB nur nach, wenn die Prüfungen sowohl den formellen Vorgaben als auch qualitativ den Anforderungen entsprechen, die das Land selbst an die Prüfung der Verwendung seiner Mittel stellt. Der für die zentrale und dezentrale Prüfung der Verwendungsnachweise beim LSB zuständigen Revision obliegen weitere vielfältige und zum Teil anspruchsvolle Aufgaben, wie z. B. Ordnungsmäßigkeits-, Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Erfolgskontrollen, Beratung bei der Erstellung und Änderung von Richtlinien sowie Prüfungen der Verwaltung/Geschäftsstellen des LSB, seiner Gliederungen und der Landesfachverbände. Diese umfangreichen Aufgaben können nur von einer angemessenen Zahl von Mitarbeitern²³ mit einer entsprechenden Qualifikation wahrgenommen werden. Diese Anforderungen werden nur unzureichend erfüllt.
- Nach § 5 Abs. 4 VO-Sport hat der LSB sicherzustellen, dass die stichprobenweise Prüfung der Verwendungsnachweise in einem vertretbaren Zeitraum alle Empfänger erfasst. Auf Grund dieser Vorgabe und im Hinblick auf den Umfang und auf die Dauer der Förderung des NFV (vgl. Abschnitt V, Nr. 8) war der LRH vor der Prüfung davon ausgegangen, dass zumindest einige Maßnahmen des NFV bereits durch den LSB geprüft worden waren. Zudem lagen dem LSB Erkenntnisse vor, die Anlass zu einer Prüfung gaben. Dennoch hatte er beim NFV bisher nicht geprüft. Vielmehr hat der LSB gegenüber dem LRH sogar darauf hingewiesen, dass eine Prüfung des NFV durch die Revision des LSB nicht durchsetzbar sei. Dieses ist nicht akzeptabel.

Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Bezirksregierung Hannover

Nach § 5 Abs. 5 VO-Sport hat die Bezirksregierung Hannover beim LSB und bei den Mittelempfängern die zweckgerechte Verwendung der Finanzhilfen durch Stichproben zu prüfen. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH, rd. drei Jahre nach dem In-Kraft-Treten des NLottG, hatte die Bezirksregierung lediglich den Verwendungsnachweis des NFV für das Jahr 1999 geprüft. Dabei hat sie nur Verfahrensmängel bzw. Mängel von nicht erheblicher Bedeutung festgestellt. Dagegen hat der LRH bei einer Durchsicht der bei der Bezirksregierung Hannover vorliegenden Unterlagen und der Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Prüfung der Jahresabschlüsse 1999 und 2000 festgestellt, dass der NFV in diesen Jahren Beträge in Höhe von rd. 629 000 Euro bzw. 236 000 Euro als „Ausgaben Wertberichtigungen an Anlagevermögen“ nachgewiesen hat. Der LRH hat Zweifel, ob es sich hier tatsächlich um Ausgaben handelt. Sofern lediglich Wertberichtigungen bzw. Abschreibungen angegeben wurden, dürfte die Verwendung der Finanzhilfe in dieser Höhe nicht belegt sein. Dieser Frage konnte der LRH wegen des fehlenden Prüfungsrechts beim NFV jedoch nicht weiter nachgehen. Auch weitere Ausgabepositionen des NFV konnte er nicht prüfen. So bleibt beispielsweise klärungsbedürftig, ob der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand des NFV²⁴ und die über die Sportversicherung des LSB/NFV hinausgehenden Versicherungen²⁵ des NFV berücksichtigungsfähig sind.

Würdigung

Die vorstehenden Feststellungen des LRH belegen die Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch den LSB und durch die Bezirksregierung Hannover. Die bei diesen Stellen vorliegenden Unterlagen sind nicht ausreichend. Außerdem können Prüfungen der

²³ Nach Auffassung des LRH drei Vollzeitkräfte.

²⁴ Vgl. Abschnitt V, Nr. 8, im Hj. 2000 rd. 261.000 Euro.

²⁵ Im Hj. 2000 rd. 102.000 Euro.

Verwendungsnachweise die Prüfungen des LRH vor Ort nicht ersetzen. Der LRH ist somit nicht in der Lage, beispielsweise folgende Fragen zu beantworten:

- Wie hoch sind die Rücklagen bei den Landesfachverbänden, bei den rechtlich selbständigen Gliederungen des LSB und bei den Vereinen (im Folgenden „Mittelempfänger“) tatsächlich? Haben sie ihre Rücklagen richtig deklariert?
- Verwenden der NFV und die sonstigen Mittelempfänger die Finanzhilfemittel zeitnah (auch während des Haushaltsjahres)?
- In welcher Weise werden die Richtlinien des LSB vor Ort von den Mittelempfängern umgesetzt? Stimmt die gegenüber dem LSB nachgewiesene Verwendung der Mittel mit der tatsächlichen überein? Sind die mit den Förderrichtlinien verfolgten Ziele erreicht worden?
- Stimmen der vom Land vorgegebene Förderumfang (z. B. durch die Festlegung von Mindestanteilen) und die vom LSB gesetzten Förderprioritäten mit dem Bedarf der Mittelempfänger überein?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand, der den Mittelempfängern durch die Abwicklung der Finanzhilfe nach dem NLottG entsteht? Lässt sich der Verwaltungsaufwand verringern?

Der LSB leitet derzeit mehr als 65 v. H. der Finanzhilfe an die übrigen Mittelempfänger weiter. Insoweit und damit in großem Umfang bestehen für die externe Finanzkontrolle unzulässige prüfungsfreie Räume. Der LRH kann für diesen Bereich kaum belastbare Aussagen über die Mittelverwendung treffen.

8. Abkehr von der jährlichen Erhöhung und effiziente Gestaltung der Förderung der Sportverbände und -vereine

Kapitel 03 31

Der Anteil der zweckgebunden - u. a. für die Sportförderung - zu verwendenden Konzessionsabgaben erhöht sich jährlich um einen gesetzlich festgelegten gleichbleibenden Betrag. Diese festgeschriebene Erhöhung ist unangemessen und angesichts der Finanzsituation des Landes nicht hinnehmbar.

Der Landessportbund bildet aus den Finanzhilfen jährlich Ausgabereste. Diese sind zu hoch, unwirtschaftlich und widersprechen dem Grundsatz einer zeitnahen Mittelverwendung.

Der Niedersächsische Fußballverband nimmt bei der Sportförderung eine gesetzlich nicht vorgesehene Sonderrolle ein.

Das Land bewilligt Zuwendungen im Bereich des Sports auch für solche Maßnahmen, die bereits unter die Sportförderungsaufgaben fallen, für die der Landessportbund seine Finanzhilfen einzusetzen hat. Es fehlt hier an einer klaren Aufgabenabgrenzung.

Abschaffung der jährlichen Erhöhung der Finanzhilfen

Ein Teil der nach dem Niedersächsischen Gesetz über das Lotteriede- und Wettwesen (NLottG) vom 21.06.1997²⁶ erhobenen Konzessionsabgaben ist nach § 7 NLottG zweckgebunden, u. a. für die Sportförderung, zu verwenden. Dieser zweckgebundene Teil erhöht sich jährlich auf Grund gesetzlicher Festlegung um 1 431 617 Euro.²⁷ Das Land stellt einen Großteil der für die Sportförderung einzusetzenden Konzessionsabgabemittel dem Landessportbund Niedersachsen e. V. (LSB) als Finanzhilfe zur Förderung der Sportverbände und -vereine und für eigene

²⁶ Nds. GVBl. S. 289, zuletzt geändert durch Artikel 13, 14 des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 vom 18.12.2001 (Nds. GVBl. S. 806).

²⁷ § 7 Abs. 1 Satz 2 NLottG in der Fassung des Zweiten Abschnitts, Artikel 3 Nr. 1 a des Niedersächsischen Euro-Anpassungsgesetzes vom 20.11.2001 (Nds. GVBl. S. 701). In den Jahren 2000 und 2001 erhöhte sich der zweckgebundene Teil um jeweils 2,8 Millionen DM.

Maßnahmen des LSB zur Verfügung. Im Jahr 2002 betrug dieser Anteil knapp 26 Millionen Euro. Die dem LSB zustehende Finanzhilfe erhöht sich jährlich um den gleichbleibenden Betrag von rd. 535 000 Euro (37,4 v. H. von 1 431 671 Euro).²⁸ Auch die anderen in § 7 NLottG genannten Empfänger der Finanzhilfe (Destinatäre) haben entsprechende, jährlich steigende Beträge erhalten.

Die Finanzhilfe nach dem NLottG stieg in den Jahren 2000 und 2001 um jeweils 2,2 v. H. und im Jahr 2002 um 2,1 v. H. Mit den jährlichen Steigerungsraten sollte nach den seinerzeit vom Innenminister getroffenen Aussagen ein Inflationsausgleich herbeigeführt werden. Nach den offiziellen statistischen Daten betrug die Inflationsrate im Jahr 1999 lediglich 0,6 v. H., in den Folgejahren aber 1,9 v. H. bzw. 2,5 v. H., sodass in diesen Jahren die Steigerungsrate in etwa mit der Inflationsrate übereinstimmte. Im Jahr 2002 sank sie jedoch wieder auf 1,3 v. H. und liegt damit relativ deutlich unter der Steigerungsrate für die Finanzhilfe.

Aus Sicht des LRH kann die Inflationsrate jedoch nicht das einzige Kriterium bei der Beurteilung der zukünftigen Höhe der Finanzhilfen sein. Deren Steigerung muss z. B. auch im Vergleich zur Entwicklung der Ausgaben und insbesondere der Subventionen und Zuwendungen des Landes angemessen sein.

Am 21.03.2002 haben Bund und Länder im Rahmen einer Sondersitzung des Finanzplanungsrats für die Länder ein jährliches Ausgabenwachstum von nur 1 v. H. beschlossen. Die Zuwendungen und Subventionen des Landes haben sich unter Berücksichtigung der in den Jahren 1998 bis 2002 veröffentlichten Berichte über Subventionen und Zuwendungen des Landes Niedersachsen²⁹ wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt entwickelt:

Jahr	Veränderung zum Vorjahr
1998	- 0,3 v. H.
1999	- 7,1 v. H.
2000	- 2,0 v. H.
2001	+ 1,9 v. H.

Die im NLottG festgelegte Steigerung der Finanzhilfen ist damit deutlich höher als das angestrebte Ausgabenwachstum des Landes und steht sogar im Widerspruch zu den jährlichen Einsparungen im Bereich der Zuwendungen und Subventionen in den vergangenen Jahren.

Die vorherige Landesregierung hat im Zusammenhang mit einer Kabinettsvorlage der Staatskanzlei und des Finanzministeriums vom 26.08.2002 wegen der Notwendigkeit einer konsequenten Haushaltskonsolidierung beschlossen, die in § 7 Abs. 1 Satz 2 NLottG vorgesehene kontinuierliche jährliche Steigerung der zweckgebunden zu verwendenden Konzessionsabgaben insgesamt, d. h. nicht nur für die Sportförderung, im Rahmen einer Gesetzesänderung abzuschaffen und die Finanzhilfen auf den Stand des Jahres 2002 einzufrieren. Einen entsprechenden Gesetzentwurf hat sie jedoch nicht beim Landtag eingebracht.

Aus Sicht des LRH sind die Finanzhilfen an den LSB und auch an die anderen Destinatäre aus den oben genannten Gründen ab dem Jahr 2004 zumindest auf die Höhe des für das Jahr 2002 zur Verfügung gestellten Betrags zu begrenzen. Der LRH hält es für erforderlich, unverzüglich einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen, damit die Empfänger der Finanzhilfe ihre Haushaltsplanungen nach der gesetzlichen Änderung frühzeitig auf die neuen Förderbeträge abstellen können.

Angesichts der Finanzsituation des Landes ist es für den LRH nicht nachvollziehbar, dass das NLottG dem LSB gleichsam ein finanzielles Schonreservat gesetzlich einräumt. Die Landesregierung sollte deshalb bei Abwägung zwischen dem Landesinteresse und dem Bedarf der

²⁸ Bis 2001 37,4 v. H. von 2,8 Millionen DM = 1 047.200 DM.

²⁹ Dort werden auch die Finanzhilfen an den LSB seit dem Jahr 2001 erfasst.

Destinatäre eine stufenweise jährliche Rückführung der Mittel vorsehen; in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes 2002 bis 2006 sind dafür erste Ansätze ersichtlich.

Zulässigkeit von Ausgaberesten

Der LSB bildet in seinem außerordentlichen Haushalt³⁰ regelmäßig Ausgabereste. Er unterscheidet dabei zwischen zweckgebundenen Resten, d. h. solche, für die bereits Zusagen gemacht bzw. die einem konkreten Zweck zugeordnet worden sind, und freien oder ungebundenen Ausgaberesten.

Jahr	LSB-Ausgabereste in v. H. der Gesamtausgaben	davon ungebundene Ausgabereste in v. H. der Gesamtausgaben
1998	4,01	-
1999	11,87	4,63
2000	8,07	1,86
2001	13,65	Nicht bekannt

Die Bildung von Ausgaberesten widerspricht dem Grundsatz einer zeitnahen Mittelverwendung. Auch die Verordnung über die Förderung der Sportverbände und -vereine aus den Konzessionsabgaben (VO-Sport) vom 16.12.1998 (Nds. GVBl. S. 717) nennt keine Voraussetzungen, unter denen die Bildung von Ausgaberesten zulässig sein soll; im NLottG werden Ausgabereste überhaupt nicht erwähnt. Im Hinblick darauf, dass die Höhe der dem LSB jährlich zustehenden Finanzhilfe und die Zeitpunkte der Mittelbereitstellung feststehen und damit für den LSB sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Ausführung des Haushaltsplans keine Unwägbarkeiten bestehen, dürften beim LSB Ausgabereste allgemein, insbesondere aber ungebundene Reste nur in sehr geringer Höhe entstehen. Sie lassen darauf schließen, dass die Finanzhilfen in dieser Höhe nicht zeitnah für Sportförderungszwecke eingesetzt wurden. Zwar legt der LSB nicht verwendete Finanzhilfemittel zinsbringend an. Diesen Zinseinnahmen des LSB stehen jedoch höhere Kreditzinsen des Landes gegenüber. Die Landesregierung sollte daher auf eine zeitnahe Mittelverwendung durch den LSB hinwirken bzw. die Voraussetzungen für die Rückforderung ungebundener Ausgabereste schaffen.

Darüber hinaus hält es der LRH generell für klärungsbedürftig, ob und ggf. in welchem Umfang der LSB sowie seine Gliederungen und Mitglieder aus der Finanzhilfe Ausgabereste bilden dürfen. Eine entsprechende Regelung sollte in die VO-Sport aufgenommen werden.

Sonderstellung des Niedersächsischen Fußballverbands

Der Niedersächsische Fußballverband (NFV) erhält gemäß einer vertraglichen Vereinbarung mit dem LSB aus der Finanzhilfe zuzüglich der Einnahmen des LSB aus der GlücksSpirale einen Pauschalbetrag in Höhe von 14,25 v. H. Dieser betrug 1999 rd. 3,5 Millionen Euro und 2000 rd. 3,7 Millionen Euro. Darüber hinaus berücksichtigt der LSB die Mitgliedsvereine des NFV zum Teil im Rahmen seiner Förderprogramme und übernimmt für den NFV die Beiträge für die Sportversicherung.

Nach dem NLottG ist lediglich der LSB Empfänger der Finanzhilfen für den Sport. Diese muss er zum Teil an Sportverbände und -vereine weitergeben. Dabei hat er gemäß § 8 Abs. 4 NLottG die Mitgliedszahlen sowie die Vielfalt und soziale Bedeutung des sportlichen Angebots zu berücksichtigen. Sonderregelungen für bestimmte Sportverbände sind im Gesetz nicht enthalten. Dementsprechend gelten die Richtlinien des LSB, nach denen er die Finanzhilfe im Sinne der Vorgaben des NLottG und der VO-Sport an die Sportverbände und -vereine vergibt, grundsätzlich für alle seine Gliederungen und Mitglieder. Nur für die Förderung des Fußballs finden die Richtlinien nach ihrem Wortlaut häufig keine Anwendung. Der NFV verwendet die

³⁰ In diesem werden u. a. die Finanzhilfen des Landes abgebildet.

ihm pauschal vom LSB zur Verfügung gestellten Mittel nämlich zu einem großen Teil nach eigenen Grundsätzen.

Der LRH hat Zweifel, ob sich die Höhe der Pauschale des NFV an den gesetzlichen Vorgaben des § 8 Abs. 4 NLottG orientiert. Darüber hinaus hält er bei Verbänden, die pauschal aus der Finanzhilfe des LSB gefördert werden, Einflussmöglichkeiten insbesondere des Landes für unverzichtbar. Außerdem stellt er infrage, inwieweit nach dem NLottG die Sonderstellung des NFV gegenüber den sonstigen Sportverbänden noch gerechtfertigt ist. Zumindest sind Regelungen darüber, wofür und unter welchen Voraussetzungen die Pauschale verwendet werden darf, ebenso unerlässlich wie die Prüfung des NFV durch den LSB und den LRH (vgl. Abschnitt V, Nr. 7 „Prüfungsdefizite und deren Folgen im Bereich der Sportförderung“).

Zuwendungen zur Förderung des Sports

Das Land gewährt neben den Finanzhilfen an den LSB auch Zuwendungen zur Förderung des Sports. Im Jahr 2001 haben die Bezirksregierungen in diesem Zusammenhang allein für laufende Zwecke³¹ Mittel in Höhe von rd. 1 Million Euro bewilligt, z. B. für große internationale Sportveranstaltungen, für das Landesturnfest, für die sportmedizinische Betreuung der niedersächsischen Kaderathletinnen und Kaderathleten, für das Aktionsprogramm „Schule und Sportverein“ und für die Betriebs- und Unterhaltungskosten des Sportleistungszentrums Hannover. Empfänger dieser Zuwendungen waren u. a. der LSB, Sportverbände und Vereine. Eine Richtlinie hat den Zuwendungen nicht zugrunde gelegen. Der LSB hat für einige der vom Land geförderten Maßnahmen ergänzend Zuschüsse aus seinen Finanzhilfemitteln zur Verfügung gestellt.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 4 NLottG können dem LSB und den Sportverbänden und -vereinen Zuwendungen auch gewährt werden, wenn mit ihnen dieselben Zwecke erfüllt werden sollen wie mit der Finanzhilfe. Der LRH hat jedoch nicht erkennen können, aus welchen Gründen eine Maßnahme nur mit Zuwendungen, nur mit Finanzhilfemitteln des LSB oder aus beiden Quellen gefördert worden ist. Es fehlten eindeutige Strukturen und klare Zuständigkeitsregelungen. Der LRH hält es zum Zwecke einer effizienten Förderung und zur Abgrenzung von den aus der Finanzhilfe zu den mit Zuwendungen zu fördernden Maßnahmen für zweckmäßig, wenn der LSB mit der ihm zustehenden Finanzhilfe die in § 8 Abs. 3 NLottG genannten förderungswürdigen Aufgaben grundsätzlich vollständig abdeckt. Lediglich die dort nicht aufgeführten Aufgaben sollte das Land im Rahmen von Zuwendungen fördern.

9. Unzulässige Erweiterung der Aufgaben und zukünftiger Wirkungskreis der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen

Kapitel 03 37

Das Innenministerium und das Finanzministerium haben die Aufgaben der Landestreuhandstelle in unzulässiger Weise erweitert und damit verbundene Ausfallrisiken ohne gesetzliche Ermächtigung übernommen. Der zukünftige Wirkungskreis der Landestreuhandstelle sollte umfassend und effektiv gestaltet werden.

Nichtbeachtung gesetzlicher und vertraglicher Regelungen

Mit Schreiben vom 23.04.2002 hat sich das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium damit einverstanden erklärt, dass die Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (LTS) als neue Aufgabe die „Finanzierung von Maßnahmen im Rah-

³¹ Die Zuwendungen zur Errichtung und Sanierung von Sportanlagen waren nicht Inhalt der Prüfung des LRH und sind hier daher nicht enthalten.

men des Bund-Länder-Programms ‚Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt‘ durch Ausgabe von durch die Europäische Investitionsbank refinanzierten Krediten“ übernimmt. Gleichzeitig hat das Innenministerium die LTS ermächtigt, zu diesem Zweck bei der Europäischen Investitionsbank ein Darlehen in Höhe von 75 Millionen Euro aufzunehmen. Ferner hat das Ministerium gegenüber der NORD/LB eine „Patronatsklärung für die Ausfallrisiken der an Unternehmen als Endkreditnehmer ausgereichten Kredite“ bis zur Höhe von 25 Millionen Euro zuzüglich Zinsen abgegeben.

Sowohl die Erweiterung der Aufgaben der LTS als auch die Übernahme des Ausfallrisikos sind mit den hier maßgebenden gesetzlichen und vertraglichen Regelungen nicht zu vereinbaren.

Grundlage für die Tätigkeit der LTS ist der zwischen dem Land und der NORD/LB geschlossene Treuhandvertrag vom 28.07./05.08.1993. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 dieses Vertrags ist die LTS ausführende Stelle des Landes auf dem Gebiet der Förderung des Wohnungswesens. Zu dieser Aufgabe gehört auch die Verwahrung des zur Förderung des Wohnungswesens eingesetzten Fördervermögens³². Die Wahrnehmung dieser Aufgaben und damit auch der Abschluss des Treuhandvertrags sind auf die in § 44 LHO getroffenen Regelungen zurückzuführen. Danach sollte die LTS *als Treuhänderin* ausschließlich Landesmittel zur Förderung des Wohnungswesens verwalten bzw. entsprechende Zuwendungen vergeben. Deshalb hält der LRH es für nicht zulässig, der LTS eine Aufgabe zu übertragen, die diesen Vorgaben nicht entspricht und mit dem Förderungsbereich Wohnungswesen nur teilweise in Verbindung zu bringen ist. Dieses ist hier der Fall, denn die Mittel sollen nicht nur für Wohnungsmodernisierungen und den Erwerb vorhandenen Wohnraums, sondern auch für „Projekte aus Wirtschaft, Verkehr und Umwelt, Arbeit und Soziales sowie Kultur“ eingesetzt werden³³. Auch die nach dem Treuhandvertrag³⁴ bestehende Möglichkeit, der LTS im Einvernehmen zwischen dem Sozialministerium (jetzt Innenministerium), dem Finanzministerium und der NORD/LB neue, im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses noch nicht zugewiesene Aufgaben zu übertragen, ändert nichts an der Auffassung des LRH, weil ein anderer Wirkungskreis als die Förderung des Wohnungswesens im Auftrag des Landes nicht Vertragsgegenstand ist³⁵.

Da Aufgaben in nicht zulässiger Weise übertragen worden sind, besteht auch keine Ermächtigung nach § 4 Abs. 1 und 2 (Nr. 7) Haushaltsgesetz 2002/2003, Garantien zu Gunsten der LTS zu übernehmen.

Umfassende und effektive Gestaltung des zukünftigen Wirkungskreises

Die geringeren Wohnungsbauprogramme haben offensichtlich dazu geführt, dass die LTS zur Verbesserung ihrer Ertragslage an der Übernahme weiterer Aufgaben interessiert ist³⁶. Diese Interessenlage hat dazu geführt, dass die LTS nicht nur die Finanzierung von Maßnahmen des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“, sondern bereits im Vorfeld Informations- und Beratungsleistungen für die Abwicklung dieses Programms übernommen hat. In diesem Zusammenhang pflegt und koordiniert sie auch das Netzwerk „Soziale Stadt in Niedersachsen“. Darüber hinaus hat das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium der LTS mit Schreiben vom 02.07.2002 die neue Aufgabe „Basel II/Ratingberatung für Wohnungsbauunternehmen“ übertragen; auch diese Aufgabenübertragung scheint zweifelhaft.

Die Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf obliegt den Bezirksregierungen. Daher ist das Tätigwerden der LTS insoweit generell infrage zu stellen. Unabhängig hiervon ist nach den dem LRH bekannten Informationen nicht ersichtlich, dass die Übernahme der vorgenannten Aufgaben zu einer besonderen Verbesserung der Ertragslage der LTS führt.

³² Vgl. § 3 Abs. 1 des Treuhandvertrags.

³³ Vgl. Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 06.05.2002.

³⁴ Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 3.

³⁵ In diesem Sinne auch die Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Landtag vom 28.08.2000 - 82/0519-82 Az.: 5057 -.

³⁶ Vgl. Bericht der PwC Deutsche Revision über die Prüfung des Jahresabschlusses 2001, Anlage XV, S. 23.

Im Übrigen haben die Empfänger der Wohnungsbauförderungsleistungen zumindest teilweise durch entsprechende Entgelte einen Aufwand zu tragen, der nicht durch die Bearbeitung ihrer Förderanträge im Rahmen der Wohnungsbauprogramme verursacht wird. Dieses hält der LRH für nicht akzeptabel.

Der LRH ist vielmehr der Auffassung, dass im Sinne einer effektiven Förderung der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf darüber nachgedacht werden sollte, auch die Förderung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen auf die LTS zu übertragen und die entsprechenden rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen. Hierfür spricht, dass Gegenstand dieser Förderung u. a. solche Wohnungsbaumaßnahmen sind, die zu den förderfähigen Vorhaben der Wohnungsbauprogramme gehören. Diese Aufgabenverlagerung könnte ferner dazu beitragen, die vom LRH im Jahresbericht 2002³⁷ angesprochene Verschwendung von Wohnungs- und Städtebauförderungsmitteln zu vermeiden. Darüber hinaus würden die Bezirksregierungen um eine Förderaufgabe einschließlich deren Personal- und Sachkosten entlastet werden. Die Kosten der LTS könnten durch entsprechende Bearbeitungsentgelte finanziert werden. Hierdurch würde sich die Auslastung und damit die Ertragslage der LTS tatsächlich verbessern.

Finanzministerium

Einzelplan 04

10. Mängel bei der Bearbeitung von Intensivprüffällen durch die Finanzämter

Kapitel 04 06

Die Finanzämter ermittelten auch in intensiv zu prüfenden Steuerfällen den steuerlich relevanten Sachverhalt oftmals nur unzureichend. Deshalb sind hohe Steuerausfälle nicht auszuschließen. Außerdem verliert die Intensivprüfung ihre präventive Wirkung.

Allgemeines

Die niedersächsischen Finanzämter haben pro Jahr in rd. 2,7 Millionen Steuerfällen die Einkommen-, Körperschaft- oder Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuermessbeträge festzusetzen. Mit dieser Aufgabe sind in den Veranlagungsstellen der Finanzämter rd. 3 800 Vollzeitkräfte beschäftigt; das sind etwa 35 v. H. des gesamten Personals der niedersächsischen Steuerverwaltung³⁸.

Die obersten Finanzbehörden der Länder haben die Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen der Finanzämter bundeseinheitlich geregelt³⁹. Die bundeseinheitlichen Bearbeitungsgrundsätze dienen dem Zweck, den jährlichen Arbeitsanfall mit dem verfügbaren Personal organisatorisch zu bewältigen und gleichzeitig sicherzustellen, dass bestimmte Steuerfälle wegen ihrer Bedeutung oder aus vorbeugenden Gründen gründlich geprüft werden. Die Intensivprüfung erstreckt sich allerdings nur auf ca. 8 v. H. aller Steuerfälle. Die übrigen Steuerfälle sind demgegenüber lediglich überschlägig zu prüfen.

Nach den Bearbeitungsgrundsätzen für die Finanzämter soll bei überschlägigen Prüfungen den Angaben in den Steuererklärungen gefolgt werden, soweit sie schlüssig und glaubhaft sind. Bei Intensivprüfungen sind die erklärten Sachverhalte dagegen über ihre Glaubwürdigkeit hinaus auch auf Richtigkeit zu überprüfen.

Der LRH untersuchte bei sieben Finanzämtern die Veranlagungspraxis anhand von 4.400 intensiv oder überschlägig geprüften Steuerfällen.

Beanstandungen

³⁷ Vgl. Drs. 14/3420, Abschnitt IV, Nr. 3, S. 17.

³⁸ Ohne Oberfinanzdirektion Hannover und Finanzministerium.

³⁹ Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 19.11.1996, BStBl. 1996 I S. 1391.

Die Finanzämter bearbeiteten die intensiv zu prüfenden Steuerfälle häufig nicht sachgerecht. Rd. 40 v. H. dieser Steuerfälle waren zu beanstanden, weil die Finanzämter Sachverhalte nicht aufgeklärt oder steuerliche Vorschriften fehlerhaft angewandt hatten. Zum größten Teil sind die Beanstandungen darauf zurückzuführen, dass die Finanzämter Angaben in den Steuererklärungen auch dann akzeptierten, wenn sie unvollständig waren und für die Besteuerung bedeutsame Sachverhalte unaufgeklärt blieben. Zur Veranschaulichung wird auf folgende Beispiele verwiesen:

- Ein Steuerpflichtiger gab in seiner Einkommensteuererklärung 1998 an, sein Arbeitslohn von umgerechnet 175 000 Euro sei nach dem Doppelbesteuerungsabkommen mit Spanien in Deutschland nicht zu versteuern. Als Nachweis legte er eine Bescheinigung seines deutschen Arbeitgebers vor, die jedoch keine Angaben über die Aufenthaltsdauer des Steuerpflichtigen in Spanien enthielt. Das Finanzamt sah von einer Versteuerung ab, obwohl es auf Grund der nicht aussagekräftigen Bescheinigung des Arbeitgebers hätte ermitteln müssen, ob sich der Steuerpflichtige im Kj. 1998 tatsächlich an mehr als 183 Tagen in Spanien aufgehalten hatte und das Besteuerungsrecht daher Spanien zustand.
- Ein Finanzamt ließ es ohne Überprüfung zu, dass ein Unternehmen der Verkehrsforschung seinen Gewinn um rd. 400 000 Euro für Aufwendungen schmälerte, die es als „Fremdleistungen“ bezeichnete. So blieb ungeklärt, wer die Zahlungsempfänger waren und ob diese Personen überhaupt existierten.
- Ein anderes Finanzamt prüfte nicht, ob ein landwirtschaftliches Lohnunternehmen seinen Gewinn zu Recht um Abschreibungen auf Maschinen und maschinelle Anlagen in Höhe von rd. 450 000 Euro gemindert hatte, obwohl sich bei einer betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer der Wirtschaftsgüter von durchschnittlich zehn Jahren erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit so hoher Abschreibungen aufdrängten.
- Von den Einnahmen aus Kapitalvermögen ließ ein Finanzamt den Abzug von Beratungskosten in Höhe von rd. 34 000 Euro zu, ohne zu prüfen, worauf sich die Beratungstätigkeit erstreckte. Die Aufwendungen wären wegen fehlender Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften jedenfalls dann nicht abzugsfähig, wenn sie mit der Anschaffung oder dem Verkauf von Kapitalanlagen im Zusammenhang gestanden hätten.
- Wiederum ein anderes Finanzamt beanstandete es nicht, dass ein Wohnungsvermieter etwa die Hälfte seiner Kraftfahrzeugkosten von rd. 11 000 Euro unter Berufung auf eine Pauschalregelung von den Mieteinnahmen abzog. Diese vereinfachende Regelung ist für privat gehaltene Kraftfahrzeuge nicht zugelassen. Abzugsfähig sind nur die auf die Vermietungstätigkeit tatsächlich entfallenden Aufwendungen.
- Beim Abzug von Versorgungsleistungen an einen früheren Betriebsinhaber ging ein Finanzamt nicht der Frage nach, warum der Verpflichtete 88 000 Euro als Sonderausgaben geltend machte, obwohl der Berechtigte insoweit nur Einnahmen von 68 000 Euro erklärt hatte.

Würdigung

Der LRH hält es für unabdingbar, dass die Finanzämter bei den intensiv zu prüfenden Steuerfällen die tatsächlichen Besteuerungsgrundlagen zweifelsfrei aufklären. Anderenfalls sind hohe Steuerausfälle nicht auszuschließen. Darüber hinaus können Intensivprüfungen ihren präventiven Zweck nur dann erfüllen, wenn die Finanzämter durch Rückfragen, Ermittlungen vor Ort oder Gespräche mit Steuerpflichtigen deutlich machen, dass es zu ihrem gesetzlichen Auftrag gehört, eine zutreffende Besteuerung sicherzustellen. Unzureichende Ermittlungsaktivitäten bei der verhältnismäßig geringen Zahl der intensiven Prüfungen führen letztlich zu dem nicht hinnehmbaren Ergebnis, dass immer mehr Steuerpflichtige in Erwartung einer geringen Bearbeitungstiefe ihre steuerlichen Erklärungspflichten nur noch unzureichend erfüllen.

11. Schwachstellen der programmgesteuerten Auswahl von Intensivprüffällen im Bereich der Steuerverwaltung

Kapitel 04 06

Die zentrale maschinelle Auswahl intensiv zu prüfender Steuerfälle erfüllt nur eingeschränkt ihren Zweck, steuerlich bedeutende Sachverhalte einer gründlichen Prüfung zuzuführen. Sie muss gezielt weiterentwickelt und durch andere Auswahlssysteme ergänzt werden.

Allgemeines

Die Finanzämter haben rd. 8 v. H. der Steuerfälle intensiv und die übrigen lediglich überschlägig zu bearbeiten. Die intensiv zu prüfenden Steuerfälle werden teils maschinell und teils personell ausgewählt. Für die maschinelle Fallauswahl hat die Oberfinanzdirektion Hannover alle Steuerfälle nach der Höhe der Einkünfte in Gruppen eingeteilt, von denen jeweils eine bestimmte Anzahl intensiv zu prüfen ist. Die Zugehörigkeit zu einer Gruppe richtet sich nach den Verhältnissen des letzten Veranlagungszeitraums, für den ein Steuerbescheid vorliegt.

Der LRH prüfte rd. 1 700 Steuerfälle, die maschinell für eine intensive Prüfung ausgewählt worden waren. Hiervon beanstandete er rd. 45 v. H.

Fehlende Bearbeitungshinweise bei der programmgesteuerten Fallauswahl

Die Oberfinanzdirektion Hannover reglementiert die Auswahl der Intensivprüffälle zwar stark, überlässt es dann aber weitgehend den Bearbeitern in den Finanzämtern, Art und Umfang der Intensivprüfung in den jeweiligen Einzelfällen festzulegen. Es fehlt eine ADV-Unterstützung, die gezielte Hinweise auf prüfungswürdige Sachverhalte gibt. Deshalb werden diese aus steuerlicher Sicht problematischen Sachverhalte bei der Veranlagung häufig übersehen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Ein Profifußballer spielte in den Jahren 1998 und 1999 bei einem deutschen Bundesligavererein im Inland und gelegentlich auch in der Nationalmannschaft seines Heimatlandes. Das Finanzamt erfasste bei den Veranlagungen nur die Gehaltszahlungen des Bundesligaverains und nicht auch solche des ausländischen Fußballverbands. Von den Zahlungen des Bundesligaverains zog es Flugkosten in Höhe von 8 500 Euro ab, die u. a. durch Reisen des Steuerpflichtigen zur ausländischen Nationalmannschaft entstanden waren.

Das Finanzamt versäumte zu ermitteln, ob der ausländische Fußballverband die Spiele in der Nationalmannschaft wie in den Vorjahren vergütet hatte. Soweit die Spiele im Heimatland stattfanden, stand diesem das Besteuerungsrecht zu, während das Besteuerungsrecht für Vergütungen von Spielen in Drittstaaten bei Deutschland verblieb. Die von dem Steuerpflichtigen geltend gemachten Flugkosten waren nicht zu berücksichtigen, soweit sie mit den steuerfreien Einnahmen in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang standen.

- Bei der Veranlagung eines Bauunternehmens prüfte das Finanzamt nicht, warum der Bilanzansatz für die zum Teil fertig gestellten Bauprojekte um 2 Millionen Euro geringer ausfiel als derjenige für die geleisteten Anzahlungen. Üblicherweise entsprechen die Anzahlungen dem Baufortschritt, sodass die teilfertigen Arbeiten in etwa mit dem Wert der Anzahlungen gewinnerhöhend in die Bilanz einzustellen sind.
- Ein anderes Finanzamt untersuchte nicht, warum ein mittelständischer Handwerksbetrieb in seiner Bilanz keine Forderungen auswies. Dies entspräche nur dann den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung, wenn der Betrieb entgegen der üblichen Geschäftspraxis zum Jahresende keine Rechnung mit einer Zahlungsfrist erteilt hat und kein Kunde mit seinen Zahlungen in einen über den Jahreswechsel hinausgehenden Rückstand geraten ist.
- Wiederum ein anderes Finanzamt ging bei der Veranlagung eines Energieberaters davon aus, dass dieser - wie von ihm erklärt - eine freiberufliche Tätigkeit ausübe. Es prüfte trotz

entsprechender Hinweise nicht, ob der Steuerpflichtige mit seinen Auftraggebern erfolgsabhängige Entgelte vereinbart und demzufolge gewerbliche Einkünfte erzielt hatte. In diesem Fall würde er neben der Einkommensteuer eine bisher nicht festgesetzte Gewerbesteuer von jährlich etwa 13 000 Euro schulden.

- In der Erhöhung des Betriebskapitals eines Eisenwarenhandels um mehr als 200 000 Euro aus außerbetrieblichen Quellen sah ein Finanzamt keinen Anlass für eine Klärung, wie diese Mittel in den Verfügungsbereich des Steuerpflichtigen gekommen und ob hierbei steuerlich zu erfassende Sachverhalte verwirklicht worden waren.

Maschinelle Auswahl nicht prüfungsbedürftiger Steuerfälle

Darüber hinaus werden im maschinellen Verfahren wegen seiner Anknüpfung an Vorjahreswerte viele nicht prüfungsbedürftige Steuerfälle für eine intensive Prüfung ausgewählt. Bei außerordentlichen Einkünften - wie z. B. aus Betriebsveräußerungen und -aufgaben - geht die Intensivprüfung der zur Veranlagung anstehenden Steuererklärung (eines Folgejahres) oft ins Leere, weil sie wegen der Einmaligkeit solcher Einkünfte keine steuerlich bedeutsamen Sachverhalte mehr enthält. Auch Steuererklärungen von Arbeitnehmern bedürfen keiner gründlichen Prüfung, wenn die Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit auf der Lohnsteuerkarte bescheinigt sind und die Werbungskosten den Arbeitnehmerpauschbetrag nicht oder nur geringfügig übersteigen.

Würdigung

Die programmgesteuerte Auswahl von Intensivprüffällen ist als Instrument des Risikomanagements nur eingeschränkt tauglich und unterstützt die Finanzämter nicht im erforderlichen Umfang beim Erkennen prüfungswürdiger Sachverhalte. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die aktuellen Steuerdaten und nicht Vorjahreswerte für die Fallauswahl genutzt werden. Außerdem ist es geboten, die Prüfungskriterien bei der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen zu verbessern. Hierfür sind wesentlich mehr Besteuerungsmerkmale als bisher mit Kennzahlen zu versehen. Durch Einsatz einer geeigneten Software könnten vergleichbare Daten aus verschiedenen Steuererklärungen erfasst werden und (erhebliche) Abweichungen von Durchschnittswerten Anlass für eine Intensivprüfung sein.

Da eine entsprechende Software zurzeit noch nicht zur Verfügung steht, hat der LRH als Sofortmaßnahme vorgeschlagen, die maschinelle Fallauswahl durch andere Formen der Intensivprüfung zu ergänzen, ohne dabei allerdings die Gesamtzahl der Intensivprüffälle zu erhöhen. Für einzelne Veranlagungszeiträume könnte z. B. die Intensivprüfung einer Branche oder Branchengruppe vorgesehen werden. In Betracht kommen ferner sachverhaltsbezogene Intensivprüfungen sowie Intensivprüfungen nach pflichtgemäßem Ermessen der Amtsprüferinnen und Amtsprüfer in den Finanzämtern. Nur hierdurch wird im Rahmen der Steuerfestsetzung ein Mindestmaß an Flexibilität gewährleistet.

Eine Intensivprüfung nach pflichtgemäßem Ermessen ist aus Sicht des LRH insbesondere bei folgenden Sachverhalten unverzichtbar:

- Die erklärten Einkünfte reichen offenkundig nicht einmal für eine bescheidene Lebensführung aus.
- Für beträchtliche Einlagen in das Betriebsvermögen gibt es keine nachvollziehbare Erklärung.
- Der Steuerpflichtige hat seinen Gewinn aus Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit um hohe, nicht näher erläuterte Betriebsausgaben gemindert.

12. Preisbildung des Informatikzentrums Niedersachsen

Kapitel 04 30

Das Informatikzentrum Niedersachsen arbeitete nicht kostendeckend. Hierzu haben unzureichende Steuerungsinstrumente beigetragen.

Die „Jahresüberschüsse“ des Informatikzentrums beruhten zu einem wesentlichen Teil auf besonderen Zuschüssen des Landes, die an sich durch Umsatzerlöse zu erwirtschaften waren.

Allgemeines

Die Landesregierung gründete zum 01.05.1997 das Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) als Landesbetrieb gemäß § 26 LHO. § 7 Abs. 2 der Betriebsatzung des IZN enthält als wirtschaftliche Zielsetzung die Vorgabe, ohne Zuschüsse des Landes kostendeckend zu arbeiten.

Jahresabschlüsse

Die seit 1999 auf Basis der kaufmännischen doppelten Buchführung ermittelten Jahresabschlüsse des IZN weisen - abgesehen vom Gj. 2001 - Überschüsse aus.

Jahresabschluss	1999	2000	2001
	in Euro		
Gesamte Erträge	42 214 170	53 388 754	68 765 860
davon Umsatzerlöse	40 221 167	51 231 940	64 767 373
Gesamte Aufwendungen	39 199 862	51 904 027	69 095 123
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	3 014 308	1 484 727	- 329 263
in v. H. der Umsatzerlöse	7,5	2,9	- 0,5

Der Fehlbetrag in 2001 resultierte aus einer außerplanmäßigen Abschreibung auf die Landeslizenz für ein Enterprise-Management-System in Höhe von mehr als 2,8 Millionen Euro (vgl. Abschnitt IV, Nr. 5 „Beschaffung eines Enterprise Management Systems für die gesamte Landesverwaltung“). Ohne diesen Sonderaufwand hätte das IZN für 2001 einen Jahresüberschuss in Höhe von rd. 2,5 Millionen Euro ausweisen können.

Die Jahresüberschüsse des IZN sind aber nicht geeignet, die in § 7 Abs. 2 der Betriebsatzung vorgegebene Kostendeckung zu belegen, weil das bilanzielle Ergebnis durch Zuschüsse aus dem Landeshaushalt beeinflusst wird:

- Das Land gewährte dem IZN Investitionskostenzuschüsse für die Beschaffung des Anlagevermögens. Dies führte dazu, dass das IZN seinen Aufwand aus der Abschreibung der Investitionen nicht aus seinem Betriebsergebnis erwirtschaften musste, was jedoch im Hinblick auf das Ziel der Kostendeckung geboten war.
- Daneben gewährte das Land dem IZN Zuschüsse für laufende Aufwendungen, die ebenfalls vom IZN aus Entgelten für Dienstleistungen hätten erwirtschaftet werden müssen. Die bedeutendsten Posten hierfür sind Mietkostenerstattungen (ab 2001: rd. 1 Million Euro jährlich) sowie die Erstattung der pauschalierten Zahlung von Versorgungsanteilen an den Landeshaushalt (rd. 1,3 Millionen Euro ab 2002).

Eine Bereinigung der Jahresabschlüsse um diese Erträge aus Zuschüssen des Landes belässt nur 1999 ein positives Ergebnis. In 2000 und 2001 lagen die Jahresüberschüsse dagegen unter den durch Zuschüsse aus dem Landeshaushalt ausgelösten Erträgen:

	1999	2000	2001	Plan 2002
	in Euro			
Jahresabschluss (bereinigt um AfA für EMS)	3 014 308	1 484 727	- 329 263 2 509 646	0
Erträge aus Herabsetzung des Sonderpostens Investitionskostenzuschüsse	1 516 806	1 703 755	2 221 387	1 972 000
Mietkostenerstattung und Erstattung von Versorgungsanteilen			1 008 000	2 265 000
Ergebnis nach Bereinigung um die durch Zuschüsse ausgelösten Erträge	1 997 502	- 219 028	- 719 741	- 4 237 000

Hinzu kommt, dass vor dem Jahre 2002 die sich aus der Beschäftigung von Beamten ergebenden Versorgungslasten nicht berücksichtigt wurden.

Preisgestaltung als Steuerungsinstrument

Das IZN hat seine Leistungen gemäß § 7 Abs. 1 der Betriebssatzung auf Basis eines Entgeltverzeichnisses abzurechnen. Die Preise für die Dienstleistungen des IZN wurden Anfang 1999 auf Basis eines Plan-Betriebsabrechnungsbogens für das Gj. 1999 ermittelt. Seit dieser ersten Festsetzung der Preise nahm das IZN nur geringfügige Veränderungen am Entgeltverzeichnis vor, obwohl die Kostenstellenergebnisse für einige Bereiche erhebliche Abweichungen zwischen den Preisen und den tatsächlichen Produktionskosten aufwiesen. Abweichungen der Preise von den Produktionskosten sind in gewissem Umfang nicht zu verhindern und können unter Auslastungsaspekten kurzfristig sogar ökonomisch sinnvoll sein. Langfristig deutlich von den Produktionskosten abweichende Preise verhindern aber, dass die Nachfrage sich auf die effizienten Produktionsverfahren konzentriert. Dies führt gerade bei eingeschränktem Wettbewerb zu ineffizienten Produktionsstrukturen.

So erzielte der Großrechnerbereich in den Jahren 1999 bis 2001 zwar einen Gesamtüberschuss von mehr als 8 Millionen Euro, was einer Überdeckung der Kosten von 18,7 v. H. entspricht. Dies bedeutet aber, dass die Kunden insgesamt deutlich mehr für die Leistungen des Großrechnerbereichs zahlten, als für eine Kostendeckung erforderlich war. Durch diese Preise konnten andere Leistungen zu Lasten der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Großrechnerbereichs quersubventioniert werden.

Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung des IZN war zur Ermittlung kostendeckender Preise nicht geeignet. Insbesondere die Ermittlung der Personalkosten und Umlagen sowie die Kalkulation der Erträge wiesen Mängel auf, die den umfassenden Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung als Steuerungsinstrument beeinträchtigten.

Personalkosten

In der Kosten- und Leistungsrechnung des IZN wurden Angestellte mit den Bruttopersonalkosten kalkuliert, Beamte hingegen nur mit Bezügen und Beihilfen. Dies war aus Sicht des IZN zwar nachvollziehbar, weil es keine Versorgungslasten zu tragen hatte, genügte aber nicht den Anforderungen an eine Kostentransparenz aus der Sicht des Landes und führte zu einer Bevorzugung der Bereiche, in denen Beamte tätig waren. So fielen in der Kosten- und Leis-

tungsrechnung des IZN die für einen Beamten der Besoldungsgruppe A 13 angelasteten Kosten häufig geringer aus als für einen Angestellten der Vergütungsgruppe IV a BAT.

Umlagen

Die Umlage von Vorkostenstellen erfolgte nach Planungsschlüsseln, die für das ganze Jahr gültig blieben, selbst wenn die tatsächlichen Größenverhältnisse erheblich von den Planungsgrößen abwichen. Umlageschlüssel für die allgemeinen Kostenstellen waren Mitarbeiterzahl, Kosten und Fläche.

Insbesondere eine deutliche Abweichung des tatsächlichen Personalvolumens vom geplanten Personalvolumen führte zu nicht verursachungsgerechten Umlagen. Im Jahr 2001 wurde der Mitarbeiterschlüssel auf Basis von geplanten 431 Mitarbeitern festgelegt. Tatsächlich waren Ende 2001 nur 326 Mitarbeiter beim IZN beschäftigt. Da die Besetzungsquote zwischen den unterschiedlichen Bereichen stark schwankte, wurden Bereiche mit vielen unbesetzten Stellen durch erhöhte Umlagen über Gebühr belastet.

Im Jahr 2001 waren sowohl im Call-Center als auch im Bereich Datendienste jeweils elf Mitarbeiter tätig. In der Kalkulation für das Jahr 2001 waren aber zwölf bzw. 33 Mitarbeiter veranschlagt. Im Ergebnis wurden dem Bereich Datendienste in 2001 trotz gleicher Mitarbeiterzahl rd. 215 000 Euro mehr über diesen Schlüssel angelastet als dem Call-Center, was 12,2 v. H. der Gesamtkosten des Bereichs Datendienste ausmachte.

Kalkulation der Erträge

Auch die Kalkulation der Erträge erfolgte auf Basis der im Plan-Betriebsabrechnungsbogen veranschlagten Stellen. Da die Zahl der veranschlagten Stellen einiger Bereiche deutlich von der tatsächlichen Beschäftigtenzahl abwich, ergaben sich erhebliche Unterschreitungen der geplanten Erträge. Bei deutlichem Ausbau der personellen Kapazitäten war weder davon auszugehen, dass alle zusätzlichen Mitarbeiter für das gesamte Jahr zur Verfügung standen noch dass sie im gleichen Umfang wie eingearbeitete Mitarbeiter Umsatzerlöse erwirtschaften konnten. Die Kalkulation sämtlicher Zugänge mit vollen Umsätzen für das gesamte Planungsjahr war deshalb nicht realistisch. Dies führte zu überhöhten Umsatzzielen, die eine Orientierung der Kostenstellenverantwortlichen an den Vorgaben der Kosten- und Leistungsrechnung verhinderten und damit die Akzeptanz der Kosten- und Leistungsrechnung als Steuerungsinstrument beeinträchtigten.

Perspektiven

Neben dem speziellen Ziel der Kostendeckung des IZN hat die Landesregierung mit dessen Einrichtung auch das Ziel einer Nutzung von Synergieeffekten zu Gunsten des Landeshaushalts durch die Konzentration der Informations- und Kommunikations-Aufgaben (IuK-Aufgaben) verfolgt. Nur wenn der Aufgabenübergang zum zentralen Dienstleister vom konsequenten Abbau dezentraler Personalkapazitäten begleitet wird, kann sich eine Zentralisierung von IuK-Aufgaben rechnen. Ob und inwieweit die vorhandenen Synergieeffekte insgesamt zur Kostensenkung im IuK-Bereich genutzt werden konnten, lässt sich nicht beurteilen, da kein geeigneter Bewertungsmaßstab vorliegt. Es fehlt an einer genauen Analyse der Ausgangslage vor Gründung des IZN sowie an einer Formulierung der zu erreichenden Ziele und deren Fixierung mit geeigneten Kennzahlen. Dies gilt angesichts von rd. 1 050 mit dem IuK-Betrieb in den Ressorts betrauten Beschäftigten (Anfang 2001) insbesondere für den dezentralen IuK-Betrieb.

Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales

Einzelplan 05

13. Förderung von Initiativen und Selbsthilfeeinrichtungen durch das Ministerium

Kapitel 05 02

Es gehört nicht zu den Aufgaben des Landes, die Kontakt- und Informationsberatungsstellen im Selbsthilfebereich zu fördern, weil es dafür am erheblichen Landesinteresse fehlt. Zudem sollen gesetzliche Krankenkassen gemäß § 20 Abs. 4 V. Buch des Sozialgesetzbuchs solche Einrichtungen finanziell unterstützen. Dieser Verpflichtung kommen die Krankenkassen nur unzureichend nach.

Allgemeines

Das Land fördert im sozialen Bereich eine Reihe von Initiativen und Selbsthilfeeinrichtungen. Es handelt sich dabei um infrastrukturelle Einrichtungen, deren Aufgabe es u. a. ist, zur Entwicklung der Selbsthilfe beizutragen, Selbsthilfegruppen in bestimmtem Umfang zu unterstützen und gezielt Öffentlichkeitsarbeit für die Intensivierung der Selbsthilfe zu leisten. Zu diesen infrastrukturellen Einrichtungen zählen u. a. die Kontakt- und Informationsberatungsstellen (KIB).

Entwicklung der KIB

Seit 1990 hatte das Land die Absicht, in den Landkreisen und kreisfreien Städten durch Zuschüsse an die jeweiligen Träger ein landesweites Netz von KIB zu installieren. Von diesem ursprünglichen Ziel hat das Land nach einer Kürzung der Landesmittel Mitte der 90er-Jahre wieder Abstand genommen. Seither werden unverändert insgesamt 22 KIB vom Land mit jährlich ca. 710 000 Euro gefördert. Diese Summe wurde den Trägern der KIB seit 1996 routinemäßig und in jeweils gleichbleibenden Beträgen gewährt.

Nach einem Verzeichnis, das bundesweit alle KIB erfasst, existieren neben den 22 vom Land finanziell unterstützten KIB in Niedersachsen weitere 22, die keine Fördermittel vom Land erhalten. Von den 22 vom Land geförderten KIB befinden sich 19 in der Trägerschaft von Vereinen und jeweils eine wird von einer gemeinnützigen GmbH, einem Kirchenkreisamt und einer Kreisvolkshochschule betrieben. Zehn der 22 nicht vom Land mitfinanzierten KIB befinden sich ebenfalls in der Trägerschaft von Vereinen. Sieben der übrigen KIB werden von Allgemeinen Ortskrankenkassen und fünf von den Gesundheitsämtern kommunaler Gebietskörperschaften vorgehalten.

Aufgaben der KIB und Landesinteresse an der Wahrnehmung der Aufgaben

Die KIB

- unterstützen, beraten, informieren und vernetzen Selbsthilfegruppen, Selbsthilfeorganisationen und andere Stellen (z. B. Kommunen, Kliniken, Krankenkassen usw.) auf örtlicher Ebene,
- beraten Ratsuchende und andere anfragende Stellen in konkreten Selbsthilfefragen und vermitteln Kontakte zu einzelnen Selbsthilfegruppen,
- stellen Kontakte zwischen Fachpersonal und Selbsthilfegruppen her und
- betreiben Öffentlichkeitsarbeit.

Der LRH ist nach örtlichen Erhebungen in mehreren KIB zu der Auffassung gelangt, dass die dort geleistete Arbeit - unabhängig von der Trägerschaft - sinnvoll und für die Selbsthilfe vor

Ort bedeutsam ist. Dabei sind die Tätigkeiten der KIB nach den Feststellungen auf ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich begrenzt. Der LRH hält diese räumliche Bindung auch für notwendig, um die örtlich vorhandene Nachfrage nach Information, Beratung, Vermittlung und Unterstützung zu befriedigen. Wegen des örtlichen Charakters der Aktivitäten der KIB sieht der LRH diese als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Die Zuständigkeit für die KIB obliegt damit den kommunalen Gebietskörperschaften. Das für die Gewährung von Zuwendungen nach § 23 LHO erforderliche erhebliche Landesinteresse am Betrieb der KIB ist seitens der Landesregierung nicht dargelegt und wird vom LRH auch nicht gesehen.

Der LRH hat daher gefordert, die Förderung der KIB mit Landesmitteln einzustellen. Weil die langjährige Dauerförderung der KIB bereits institutionellen Charakter hat, hält er es für vertretbar, die Landesförderung über einen bestimmten Zeitraum und ggf. mit jährlich sinkenden Zuwendungen auslaufen zu lassen. Für dieses Verfahren hat der LRH Empfehlungen ausgesprochen. Diese Vorgehensweise gibt den Trägern der KIB zeitlichen Spielraum, für die entfallenden Landesmittel andere Finanzierungsbeiträge einzuwerben.

Selbsthilfeförderung nach § 20 Abs. 4 V. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB V)

Hinzu kommt, dass die KIB von den gesetzlichen Krankenkassen gefördert werden sollen. Am 17.12.1999 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz über die „GKV - Gesundheitsreform 2000“ beschlossen. Damit wurden auch die Möglichkeiten der Selbsthilfeförderung durch die gesetzlichen Krankenkassen ab dem Jahr 2000 in der Neufassung des § 20 Abs. 4 SGB V neu geregelt. Diese gesetzliche Bestimmung sieht u. a. vor:

„Die Krankenkasse soll Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen fördern, die sich die Prävention oder die Rehabilitation von Versicherten bei einer der im Verzeichnis nach Satz 2 aufgeführten Krankheiten zum Ziel gesetzt haben. (...). Die Spitzenverbände der Krankenkassen beschließen gemeinsam und einheitlich Grundsätze zu den Inhalten der Förderung der Selbsthilfe; eine über die Projektförderung hinausgehende Förderung der gesundheitsbezogenen Arbeit von Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen durch Zuschüsse ist möglich. (...). Die Ausgaben der Krankenkasse für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Satz 1 sollen insgesamt im Jahr 2000 für jeden Versicherten einen Betrag von einer Deutschen Mark umfassen; (...).“

Entsprechend dieser gesetzlichen Vorgabe haben die Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen am 10.03.2000 „Gemeinsame und einheitliche Grundsätze zur Förderung der Selbsthilfe gemäß § 20 Abs. 4 SGB V“ beschlossen. Darin ist u. a. die Förderung von Selbsthilfekontaktstellen (KIB) vorgesehen, die sowohl durch projektbezogene als auch durch pauschale Zuschüsse erfolgen kann.

Von den 22 mit Landesmitteln unterstützten KIB haben im Jahre 2000 zehn und im Jahre 2001 zwölf KIB pauschale Zahlungen von Krankenkassen vereinnahmt. Diese bewegten sich zwischen 1 100 DM (562 Euro) und 17 900 DM (9 152 Euro) und lagen, gemessen an den jeweiligen Gesamtausgaben der KIB, im einstelligen Prozentbereich.

Nach den Feststellungen des LRH ist das derzeitige Förderverhalten der Krankenkassen oftmals von Zufälligkeiten abhängig, die insbesondere in den unterschiedlichen Sichtweisen und Bewertungen durch die Krankenkassen ihren Ursprung haben. Eine kontinuierliche und einheitliche Förderpraxis für die KIB hat sich bislang nicht herausgebildet.

Dabei haben die gesetzlichen Krankenkassen in Niedersachsen 2001 nur rd. 0,04 DM (0,02 Euro) pro Versicherten statt des gesetzlich für die Förderung von Selbsthilfeaktivitäten vorgesehenen Betrags von 1 DM (0,51 Euro) ausgegeben. Bundesweit haben die Krankenkassen dagegen für die Förderung von Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen 2000 rd. 0,21 DM (0,11 Euro) und in den ersten drei Quartalen des Jahres 2001 rd. 0,28 DM (0,14 Euro) pro Versicherten zur Verfügung gestellt.

Auf Grund der sich seit 2000 für die Krankenkassen aus § 20 Abs. 4 SGB V ergebenden Verpflichtungen stuft der LRH deren Engagement und den bisherigen Förderumfang als zu gering ein. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach den Auskünften der geprüften KIB rd. 95 v. H. der eigenen Aktivitäten in direktem Zusammenhang mit gesundheitsbezogenen Themen stehen. Dabei spielen präventive und rehabilitative Ansätze eine besondere Rolle. Die davon ausgehenden positiven Wirkungen sind auch für die Krankenkassen als Kostenträger von Bedeutung. Deshalb werden offenbar auch sieben KIB von Krankenkassen betrieben und finanziert.

Der LRH hält es für erforderlich, nachhaltig auf die Krankenkassen und deren Spitzenverbände einzuwirken und darauf zu dringen, ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen und dabei auch die infrastrukturellen Einrichtungen finanziell stärker zu fördern. In diesem Zusammenhang wird auf die Landtagsentschließung vom 23.04.2002 (Drs. 14/3313) verwiesen, die inhaltlich gleiche Ziele verfolgt.

14. Überhöhte Förderung von Dauerarbeitsplätzen in Sozialen Betrieben

Kapitel 05 03

Prüfungen hinsichtlich der Notwendigkeit der Förderhöhe und Förderdauer von Dauerarbeitsplätzen in Sozialen Betrieben sind unterblieben. In allen Fällen haben die Zuwendungsempfänger die laufende Förderung im höchstmöglichen Umfang und für die höchstzulässige Dauer erhalten.

Einige Soziale Betriebe haben Zuwendungen erhalten, ohne dass die erforderlichen Voraussetzungen vorlagen.

Weil Bestimmungen der Förderrichtlinie nicht beachtet wurden, sind in einigen Fällen Personalausgaben überhöht gefördert worden.

Das Rechnungsprüfungsamt Lüneburg hat im Jahre 2002 die Umsetzung des Zuwendungsprogramms „Förderung von Dauerarbeitsplätzen in Sozialen Betrieben“ in seinem Bezirk geprüft.

Grundlagen der Förderung

Seit 1991 fördert das Land Niedersachsen die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in Sozialen Betrieben. Der LRH hatte das damalige Programm bereits 1996 untersucht (Jahresbericht 1997, Drs. 13/2900, S. 66). Das zuständige Landesministerium nahm Vorschläge des LRH auf und gab mit Runderlass vom 01.08.1997 (Nds. MBl. S. 1498) eine überarbeitete Richtlinie heraus. Nach dieser Richtlinie werden die Sozialen Betriebe seither gefördert. In den Hj. 2001 und 2002 wurden jeweils ca. 5 Millionen Euro aufgewendet.

Zuwendungsempfänger sind Neugründungen, Betriebe die nicht älter als drei Jahre sind, oder neu gegründete, klar abgegrenzte Abteilungen älterer Betriebe. Die Förderung erfolgt zunächst für drei Jahre und kann auf fünf Jahre verlängert werden, wenn zu erwarten ist, dass sich der Betrieb nach Ablauf der Förderung am Markt behaupten kann und der Betrieb im dritten Jahr mindestens 55 v. H. an Wertschöpfung erwirtschaftet hat. Zur Beurteilung der dauerhaften Existenzaussichten sowie einer erfolgreichen Etablierung am Markt ist bei Antragstellung und bei Verlängerung eine Stellungnahme der Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung mbH (LaBIB) erforderlich.

Die Zuwendung wird als Zuschuss zu den Arbeitsplatz- und Investitionskosten in Form einer Festbetragsfinanzierung zur Projektförderung gewährt. Der Zuschuss zu den Arbeitsplatzkosten beträgt im ersten Jahr bis zu 70 v. H. der Bemessungsgrundlage.

Durch das Rechnungsprüfungsamt festgestellte Mängel der Förderpraxis

Auswahlentscheidung und unzureichende Antragsprüfung

Die Förderanträge werden zunächst von der LaBIB mit den Antragstellern erörtert. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse erstellt die Landesberatungsgesellschaft eine Stellungnahme zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Konzepts und prognostiziert die Erfolgsaussichten. Aussagen zur Förderhöhe und Dauer der Förderung werden nicht getroffen.

Das Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass auch die Bezirksregierung als zuständige Bewilligungsbehörde die Förderhöhe und Förderdauer im Rahmen der Antragsprüfung in allen Fällen nicht geprüft, sondern stets die höchste Förderquote von 70 v. H. für die längstmögliche Förderdauer von drei Jahren bewilligt hat. Die von den Richtlinien vorgegebene Ermessensentscheidung wurde nicht getroffen. Die Bezirksregierung hat ihre Förderentscheidung im Ergebnis ausschließlich auf die positive Grundentscheidung der LaBIB zur voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung des Betriebs und seiner Erfolgsaussichten gestützt.

Unzulässige Förderungen

Nach den Feststellungen des Rechnungsprüfungsamts wurden Betriebe gefördert, die die Vorgaben der Förderrichtlinie nicht vollständig erfüllten. Mehr als 1 Million Euro sind in Betriebe geflossen, die keine klar vom bisherigen Bestand des Betriebs abgegrenzten Betriebsabteilungen waren. Bei ihnen bestand eine enge Verbindung zum Grundbetrieb, sodass für diesen Betriebsteil auch keine eigene „Wertschöpfungsquote“ ermittelt werden konnte. Eine ordnungsgemäße Buchführung und ein getrennter Jahresabschluss, wie durch die Förderrichtlinie ebenfalls verlangt wird, existierten nicht.

Auch die Vorgabe, dass 70 v. H. der im Betrieb beschäftigten Personen der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen angehören müssen, ist nicht immer beachtet worden. Die Prüfung ergab, dass ein Drittel der geförderten Betriebe diese Quote schon bei Antragstellung nicht erfüllte und auch später nicht erreichte. Allein für Betriebe mit einem Anteil von bis zu 50 v. H. Zielgruppenangehörigen an den Gesamtbeschäftigten sind Zuwendungen in Höhe von insgesamt ca. 920 000 Euro bewilligt worden.

Überhöhte Förderungen von Personalausgaben

Bei rd. 70 v. H. aller Erstbesetzungen von Arbeitsplätzen erfolgte eine parallele Förderung durch Dritte, hauptsächlich durch die Arbeitsverwaltung. In Einzelfällen ist es wegen unzureichender Antragsprüfungen und der generellen Gewährung des höchsten v. H.-Satzes zu Überförderungen von Personalausgaben gekommen.

Förderung von Investitionskosten

Als Investitionskostenzuschuss kann einmalig ein Betrag von bis zu rd. 10 000 Euro je Arbeitsplatz gewährt werden. Ohne Ausübung des eingeräumten Ermessens wurde in allen geprüften Fällen der Höchstbetrag bewilligt. Auch ist die Notwendigkeit einer höchstmöglichen Förderung nicht in den Antragsakten dokumentiert worden.

Dieses Verfahren trug dazu bei, dass der Investitionskostenzuschuss die tatsächlichen Investitionskosten der Betriebe in einer Spanne von 4,7 v. H. bis 97,2 v. H. abdeckte. Dies kann zu Ungleichbehandlungen und auch zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Konsequenzen

Der LRH hält es mit dem Rechnungsprüfungsamt u. a. für unverzichtbar, dass die Bewilligungsbehörden Förderanträge vollständig prüfen und ihr Ermessen nach den einschlägigen Bestimmungen ausüben. Positive Förderentscheidungen sind nur zulässig, wenn die maßgebli-

chen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Förderempfehlung der LaBIB allein ist keine ausreichende Entscheidungsgrundlage.

Ferner sind die jeweiligen Investitionskosten prozentual nur bis zu einem Höchstbetrag zu fördern, wie es auch im Bereich der Wirtschaftsförderung üblich ist.

15. Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes und anderer Gesetze des Sozialen Entschädigungsrechts

Kapitel 05 20

Durch eine geänderte Aufbauorganisation, verbesserte Verfahrensabläufe und qualitätssichernde Maßnahmen kann die Antragsbearbeitung nach dem Opferentschädigungsgesetz und anderen Gesetzen des Sozialen Entschädigungsrechts optimiert werden. Die bereits geplanten Maßnahmen müssen kurzfristig umgesetzt werden.

Die Geltendmachung und Einziehung von Schadensersatzansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz ist wegen der Bedeutung und Schwierigkeit der Aufgabe und einer entsprechenden bundesrechtlichen Regelung zentral im Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben wahrzunehmen.

Der LRH hat im Jahr 2001 durch das Rechnungsprüfungsamt Hannover den Vollzug des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz - OEG -) auf formale und materielle Schwachstellen und Defizite untersuchen lassen. Prüfungsschwerpunkte waren dabei das Verwaltungsverfahren, die Einheitlichkeit und die Qualität der Antragsbearbeitung in den Versorgungsämtern und im Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben (NLZSA), das u. a. die Aufgaben des Landesversorgungsamts wahrnimmt.

Das OEG gehört - wie z. B. das Häftlingshilfegesetz, Infektionsschutzgesetz, Soldatenversorgungsgesetz - zu den so genannten Anhangsgesetzen zum Bundesversorgungsgesetz (BVG). Anträge nach diesen Gesetzen werden in den Versorgungsämtern bearbeitet. Innerhalb der Versorgungsämter sind dafür die Organisationseinheiten für das Soziale Entschädigungsrecht (SER-Bereiche) zuständig.

Die aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen dieser Bereiche haben sich in den letzten 25 Jahren nur unwesentlich geändert. Sie sind noch immer geprägt von einer stark hierarchischen Gliederung (Hilfskräfte, Bearbeiter, qualifizierte Bearbeiter, Sachbearbeiter, Sachgebietsleiter, Abschnittsleiter usw.) und einer arbeitsteiligen Prozessorganisation.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt hat als Folge dieser Strukturen Schwachstellen und Defizite insbesondere bei der vorbereitenden Antragsbearbeitung durch Hilfskräfte und Bearbeiter, bei der Sachverhaltsaufklärung, der Beiziehung und Auswertung von Akten anderer Dienststellen sowie der Erstellung von Bescheiden festgestellt.

Der LRH hat vorgeschlagen, die Aufbauorganisation zu ändern und die Verfahrensabläufe zu optimieren. So wurde beispielsweise empfohlen, Angelegenheiten des BVG und der Anhangsgesetze nicht mehr wie bisher in getrennten Organisationseinheiten zu bearbeiten, Hierarchieebenen mit lediglich unterstützendem und zuarbeitendem Charakter abzuschaffen, eine teamorientierte und ganzheitliche Bearbeitung einzuführen und die Qualität der Antragsbearbeitung zu verbessern und zu sichern.

Im Rahmen eines laufenden Prozesses zur Organisations- und Personalentwicklung hat die geprüfte Verwaltung durch eigens eingesetzte Arbeitsgruppen Projekte zur Neuorganisation der SER-Bereiche und zur Qualitätssicherung durchgeführt und darin die Vorschläge des LRH aufgegriffen und - neben weiteren, eigenen Vorschlägen - weitgehend zur Umsetzung empfohlen. Der LRH begrüßt diese Entwicklung.

Zuständigkeitsregelung für Schadensersatzangelegenheiten nach § 5 OEG

Dem Opfer einer Gewalttat stehen gemäß §§ 823 ff. BGB Schadensersatzansprüche gegen den Täter zu. Diese gehen nach § 5 OEG in Verbindung mit § 81 a BVG kraft Gesetzes im Umfang der durch das OEG/BVG begründeten Pflicht zur Gewährung von Leistungen auf das Land über. Für die Geltendmachung der Ansprüche sind nach der (Bundes-)Verordnung über die sachliche Zuständigkeit in der Kriegsopferversorgung die Landesversorgungsämter zuständig. In Niedersachsen nimmt das Landesversorgungsamt (NLZSA) abweichend von der Bundesregelung nicht die gesamte Aufgabe selbst wahr, sondern die anspruchsvollen Fälle, wie solche mit laufenden Zahlungen (z. B. Renten) und die streitigen Verfahren. Die Anmeldung von Ansprüchen dem Grunde nach, die Durchsetzung von Ansprüchen in unstreitigen Verfahren und die fortlaufende Bearbeitung gesicherter Ansprüche wurden Versorgungsämtern übertragen.

Die Verteilung auf die Versorgungsämter erfolgte aber nicht entsprechend der örtlichen Zuständigkeiten. Die Außenstelle Osnabrück des Versorgungsamts Oldenburg nimmt die Tätigkeiten auch für den Bereich Oldenburg und zusätzlich die fortlaufende Bearbeitung gesicherter Ansprüche für die Versorgungsämter Verden und Hannover wahr. Das Versorgungsamt Braunschweig ist auch für den Bereich der Außenstelle Hildesheim zuständig. Für die Aufgaben sind landesweit 22 Stellen vorhanden. Im NLZSA stehen eine Stelle des höheren Dienstes, vier Stellen des gehobenen und eine Stelle des mittleren Dienstes zur Verfügung. Bei den herangezogenen Versorgungsämtern variiert die Stellenzahl zwischen einer Stelle (Versorgungsamt Verden) und sieben Stellen in der Außenstelle Osnabrück.

Der LRH hat sich aus rechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen dafür ausgesprochen, den gesamten Aufgabenbestand der Bearbeitung der Schadensersatzangelegenheiten mittelfristig zentral im NLZSA wahrnehmen zu lassen.

Die wesentlichen Gründe für die Zentralisierung waren, dass die bundesrechtliche Zuständigkeitsregelung eine Verlagerung auf die Ortsinstanz nicht vorsieht. Weiterhin fördert die zentrale Wahrnehmung der Aufgaben in einem Dezernat des NLZSA die einheitliche Rechtsanwendung und ist wirtschaftlicher, weil der Koordinierungsaufwand geringer ist, ein effizienterer Personaleinsatz möglich wird und die gleichmäßige Qualifikation der Bediensteten leichter sicherzustellen ist. Zudem werden Reibungsverluste vermieden, die sich aus der nur begrenzten Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Versorgungsämter/Außenstellen ergeben haben. In den herangezogenen Dienststellen sind außerdem auf Grund zu kleiner Arbeitseinheiten und wegen des erforderlichen umfangreichen Spezialwissens wirksame Vertretungen nicht immer möglich.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen und Soziales und das NLZSA haben in ihren Stellungnahmen deutlich gemacht, an der teilweisen Übertragung von Aufgaben auf die Ortsinstanz festhalten zu wollen. Zur Begründung wird auf den Reformgrundsatz „Dezentralisation vor Zentralisation“ und auf vergleichbare Verfahrensweisen in anderen Bundesländern verwiesen. Nach Auffassung des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales seien die vom LRH festgestellten Schwachstellen und Mängel im Rahmen des Reformprozesses zum Teil bereits beseitigt worden, Reibungsverluste und Koordinierungsaufwand konnten minimiert werden, die einheitliche Rechtsanwendung und gleichmäßige Qualifikation der Bediensteten würden ständig verbessert. Im Zuge der Neustrukturierung der SER-Bereiche sollen die auf die Ortsinstanz übertragenen Schadensersatzangelegenheiten in die zu bildenden SER-Teams integriert werden. Das NLZSA hält unter Verweis auf mittlerweile gewonnene Erfahrungen die örtliche Nähe der Bearbeitung insbesondere bei der Einziehung von Forderungen für wichtig.

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass die aufgezeigten Schwachstellen und Mängel eingeräumt werden und daran gearbeitet wird, sie abzustellen. Die Argumentation für das Festhalten an der teilweisen Übertragung von Schadensersatzangelegenheiten auf Versorgungsämter/Außenstellen überzeugt aber nicht. Das Volumen der Aufgaben rechtfertigt es nicht, in allen Versorgungsämtern spezialisiertes Personal vorzuhalten. Der Aufwand für Koordinierung, Personalsteuerung, Fortbildung und einheitlichen Vollzug wird auch nach Umsetzung der angekündigten Reformmaßnahmen größer sein als bei zentraler Aufgabenwahrnehmung im NLZSA. Im Übrigen sind zurzeit 19 Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen mit der Bearbei-

tung befasst (fünf im NLZSA, 14 in Versorgungsämtern). Bei vorsichtiger Einschätzung dürfte die Zentralisierung zu einer Einsparung von fünf bis sechs Planstellen führen.

Die örtliche Nähe der Bearbeitung wird sachlich nicht für erforderlich gehalten. Hinzu kommt, dass die derzeitige Verfahrensweise eben diese örtliche Nähe gar nicht bietet, betrachtet man beispielweise die Zuständigkeit der Außenstelle Osnabrück für die Versorgungsamtsbezirke Oldenburg, Verden und Hannover.

Der LRH hält an dem Vorschlag fest, die Schadensersatzangelegenheiten im NLZSA zu bearbeiten. Die Zentralisierung der Aufgabe sollte mittelfristig im Rahmen der Verwirklichung des Zielbeschäftigungsvolumens angestrebt werden.

16. Einsparung von Landesmitteln durch veränderten Einsatz der Lotto- und Toto-Mittel bei den Wohlfahrtsverbänden

Kapitel 05 36

Die niedersächsischen Wohlfahrtsverbände entscheiden faktisch allein über die Verwendung von jährlich über 20 Millionen Euro Landesmittel aus Lotto-Toto-Einnahmen. Wenn das Ministerium eine Vereinbarung über eine eindeutige Aufgabenteilung zwischen dem Land und den Wohlfahrtsverbänden treffen würde, könnten jährlich voraussichtlich ca. 10 Millionen Euro an anderer Stelle im Landeshaushalt eingespart werden.

Gesetzliche Grundlagen und Vereinbarung mit der Freien Wohlfahrtspflege

Das Land Niedersachsen zahlt den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege nach § 7 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotteriewesen (NLottG) vom 21.06.1997 (Nds. GVBl. S. 289) mit Änderung vom 15.12.2000 (Nds. GVBl. S. 378) Finanzhilfen zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben. Ihre durch Rechtsanspruch begründete Höhe steigt von rd. 39,6 Millionen DM aus dem Jahr 1999 auf rd. 48,3 Millionen DM im Jahre 2009 und beträgt für diese Jahre (1999 bis 2009) insgesamt 483,9 Millionen DM und damit rd. 250 Millionen Euro.

Nach § 9 NLottG dürfen die Mittel nur dann gezahlt werden, wenn eine „Vereinbarung“ zwischen Ministerium und Spitzenverbänden, ersatzweise eine Verordnung, folgende Gegenstände regelt:

- Die Aufteilung auf die einzelnen Spitzenverbände oder auf Gruppen von Spitzenverbänden,
- die nähere Bestimmung der wohlfahrtspflegerischen Aufgaben,
- die zu fördernden Aufgabenbereiche für mindestens 67 v. H. der Finanzhilfen unter Angabe der dafür einzusetzenden Mindestanteile,
- den Höchstanteil, der für Verwaltungsaufgaben verwendet werden darf,
- den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfe sowie der aus diesen an Dritte vergebenen Mittel durch die Spitzenverbände.

Der LRH hat im Jahr 2001 in einer Querschnittsprüfung die Finanzhilfen nach §§ 7, 9 NLottG und die den Zahlungen zugrunde liegende Vereinbarung zwischen dem Land und den Wohlfahrtsverbänden geprüft und hierüber im Einzelnen im Jahresbericht 2002 berichtet (Drs. 14/3420, S. 76 ff.). Der Landtag hatte gebeten, sich mit den Anregungen und Vorschlägen des LRH auseinander zu setzen.

Durch den LRH festgestellte Mängel der Vereinbarung

Der LRH hat festgestellt, dass die Verwendung der Finanzhilfen des Landes durch die weite Fassung des Maßnahmenkatalogs fast alle Aufgaben der Wohlfahrtsverbände umfasst und das Land zurzeit deshalb nicht steuernd eingreift. Er hat dabei insbesondere bereits im Jahresbericht 2002 deutlich gemacht, dass

- ein erheblicher Anteil der Landesmittel in die zentralen und dezentralen Geschäftsstellen der Wohlfahrtsverbände fließt und dies sowohl im Eigeninteresse der Verbände wie auch im Wettbewerb zu verbandsunabhängigen Trägern nicht vertretbar ist,
- Landesmittel nicht für Zwecke eingesetzt werden dürfen, bei denen die Verbände im Wettbewerb mit verbandsunabhängigen privaten Trägern stehen,
- keine Landesmittel für Bereiche eingesetzt werden sollten, für die ein spezialgesetzliches Finanzierungssystem besteht wie z. B. den Kindertagesstätten,
- das Land sich auf seine Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen beschränken und Mischfinanzierungen weitgehend vermeiden sollte.

Steuerung der wahrzunehmenden Aufgaben durch Änderung der Vereinbarung

Die an die Wohlfahrtsverbände weitergegebenen Einnahmen des Landes nach dem NLottG können effizienter eingesetzt werden und dadurch den Landeshaushalt entlasten. Durch Einschränkungen bzw. Neufestlegungen des Mitteleinsatzes können die den Wohlfahrtsverbänden zufließenden Mittel zumindest teilweise für Aufgaben eingesetzt werden, die zurzeit aus anderen Bereichen des Landeshaushalts finanziert werden.

Aus dem in Betracht kommenden Aufgabenbereich könnten z. B. Förderungen von Frauen (Frauenhäuser pp.), Selbsthilfegruppen, Schuldnerberatungsstellen, Aidsbekämpfungsstellen, Suchtbekämpfung, präventiver Jugendschutz, familienbezogene Maßnahmen und Jugendmaßnahmen finanziert werden. Zusätzlich dürften weitere, z. B. modellhafte Maßnahmen mit Ehrenamtlichen möglich werden. Beim Land würden im Übrigen erhebliche Kosten für die Abwicklung der Zuwendungsverfahren entfallen.

Ein veränderter Einsatz der Finanzhilfen sollte deshalb mit den Wohlfahrtsverbänden vereinbart oder erforderlichenfalls von der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, ihn im Ordnungswege vorzugeben.

Ablehnende Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen des LRH

Auf die Prüfungsmitteilung des LRH vom 12.12.2001 hat das Ministerium am 24.07.2002 mitgeteilt, dass es „den Grundansatz“ der Prüfung nicht teile und „die grundsätzlichen Auffassungsunterschiede“ durch eine Stellungnahme „zu einzelnen Punkten verwässert“ würden.

Da die noch ausstehende Stellungnahme der Landesregierung an den Landtag nach diesem Erkenntnisstand keine andere Haltung erkennen lassen dürfte, weist der LRH noch einmal auf die Problematik hin. Nach Auffassung des LRH könnte ein Einsparpotenzial von jährlich ca. 10 Millionen Euro im Landeshaushalt erreicht werden. Dies sollte ausgeschöpft werden.

Der LRH hält es deshalb für geboten, dass das zuständige Ministerium die Vorschläge des LRH ernsthaft prüft und zur Entlastung des Landeshaushalts beiträgt.

17. Reformbedarf bei der pauschalen Förderung der Krankenhäuser

Kapitel 05 40

Die Pauschalförderung für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter von jährlich rd. 100 Millionen Euro bemisst sich in Niedersachsen weitgehend nach der Zahl der in den Krankenhäusern vorhandenen Planbetten. Dies widerspricht den Absichten des Gesundheitsstrukturgesetzes 1993, nicht notwendige Betten zu reduzieren.

Allein der Zusammenschluss von Krankenhäusern ohne strukturelle Veränderungen darf nicht dazu führen, dass ein Anspruch auf höhere Fördermittel entsteht.

Sachverhalt

Krankenhäuser werden nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes (KHG)⁴⁰ durch ein duales System finanziert, in dem die Investitionskosten von den jeweiligen Ländern und die Betriebskosten von den Krankenkassen bzw. ihren Mitgliedern aufgebracht werden. Die Krankenhäuser haben nach § 8 Abs. 1 KHG Anspruch auf Investitionsförderung für die in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommenen Planbetten. Investitionskosten fallen im Wesentlichen für Baumaßnahmen (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 KHG) und die Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern an (§ 9 Abs.1 Nr. 2 und § 9 Abs. 3 KHG). Die jährlichen Fördermittel nach § 9 Abs. 3 KHG für die im Krankenhausplan enthaltenen 201 Krankenhäuser⁴¹ belaufen sich in Niedersachsen auf rd. 100 Millionen Euro jährlich, wovon die kommunalen Gebietskörperschaften nach dem Niedersächsischen Krankenhausfinanzierungsgesetz (Nds. KHG)⁴² ein Drittel aufzubringen haben.

Gefördert wird nach den Bestimmungen der Abgrenzungsverordnung die Wiederbeschaffung von Wirtschaftsgütern des zum Krankenhaus gehörenden Anlagevermögens mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als drei Jahren und bis zu fünfzehn Jahren. Dies sind insbesondere Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände wie Fahrzeuge, Geräte, Apparate, Maschinen usw. Dazu zählen auch medizinisch-technische Großgeräte sowie immaterielle Vermögensgegenstände (z. B. Softwarelizenzen).

Die Fördermittel, die ein Krankenhaus erhält, hängen in Niedersachsen von der Anforderungsstufe ab, die für das jeweilige Krankenhaus gilt. Diese wiederum ist von der Höhe der im Krankenhaus vorhandenen Planbetten abhängig. Die in § 6 Abs. 2 Satz 1 KHG geregelten Anforderungsstufen und die jeweilige Höhe der jährlichen Förderbeträge⁴³ pro Planbett betragen zurzeit (in Euro):

Anforderungsstufe	Bettenzahl	Förderbetrag
1	bis 230	1 612
2	231 bis 330	1 956
3	331 bis 630	2 261
4	über 630	2 891

⁴⁰ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG -) vom 29.06.1972 (BGBl. I S. 1009) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch das Fallpauschalengesetz vom 23.04.2002 (BGBl. I S. 1412).

⁴¹ Ohne Medizinische Hochschule Hannover und Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin -.

⁴² § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Niedersächsischen Gesetzes zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze - Nds. KHG - vom 12.11.1986 (Nds. GVBl. S. 463), zuletzt geändert durch das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich vom 19.12.1995 (Nds. GVBl. S. 463).

⁴³ Zuletzt geändert durch die Verordnung zur Neufestsetzung der pauschalen Förderbeträge nach dem Niedersächsischen Gesetz zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 23.11.2001, Nds. GVBl. S. 708.

Nach dem durch das Gesundheitsstrukturgesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2266) mit Wirkung vom 01.01.1994 eingefügten Satz 2 des § 9 Abs. 3 KHG sollen die Pauschalbeträge nicht ausschließlich nach der Zahl der in den Krankenhausplan aufgenommenen Bettenzahl bemessen werden. Nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf (BT-Drs. 12/3605, S. 132) sollten die Landesgesetzgeber durch die bundesrechtliche Neuregelung aufgefordert werden, im Rahmen ihrer Förderhoheit keine Kriterien festzulegen, die den Abbau überflüssiger Krankenhausbetten behindern. Darin kommt der Gedanke zum Ausdruck, dass die Bettenzahl als Fördermaßstab einem Abbau unwirtschaftlicher Krankenhausbetten entgegensteht. Die Mehrzahl der Bundesländer hat inzwischen die landesgesetzlichen Regelungen zur Pauschalförderung dementsprechend geändert.

In Niedersachsen bemisst sich die Höhe der Pauschalfördermittel aber nach wie vor weitgehend nach der Anzahl der im jeweiligen Krankenhaus vorhandenen Planbetten. Auf Hinweis des LRH, dass die Umsetzung des Willens des Gesetzgebers somit in Niedersachsen seit Jahren aussteht, legte das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (MFAS) dar, dass es vier „Spezial-Krankenhäuser“ in eine höhere und die Mehrzahl der psychiatrischen Krankenhäuser (insbesondere die Niedersächsischen Landeskrankenhäuser) in eine niedrigere als nach der Bettenzahl dieser Häuser zutreffende Anforderungsstufe eingeordnet habe und die Beschaffung medizinisch-technischer Großgeräte gesondert fördere; diese (auf § 6 Abs. 2 Satz 2 Nds. KHG beruhenden) Sonderregelungen betrachte es als ausreichende Regelung im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 2 KHG.

Keine Berücksichtigung des Leistungsgedankens

Der LRH teilt diese Auffassung nicht. Für die Mehrzahl der zu fördernden Krankenhäuser (190 von 201) und Planbetten (etwa 40 000 von rd. 44 400⁴⁴) ist, sieht man von der speziellen Großgeräteförderung ab, weiterhin die Anzahl der Planbetten die ausschließlich maßgebende Bemessungsgrundlage für die Pauschalförderung. Der Leistungsgedanke hat bisher keinen Eingang in die gesetzlichen Regelungen des Nds. KHG gefunden.

Deutlich wird dies auch daran, dass bei einer an der vorhandenen Planbettenzahl gewährten Pauschalförderung der Auslastungsgrad der Betten und damit deren Belegung kein Förderkriterium ist und dadurch im Ergebnis leerstehende (und damit nicht bedarfsgerechte) Betten in nicht unerheblichem Umfang gefördert werden.

In Niedersachsen besteht schon seit geraumer Zeit die Erkenntnis, dass die für die Pauschalförderung maßgebenden Kriterien zu überarbeiten sind: so wurde bereits im Jahre 1986 durch den Planungsausschuss⁴⁵ eine Arbeitsgruppe beim damaligen Sozialministerium (MS) eingerichtet, die das Ziel hatte, alternative Bemessungsgrundlagen für die pauschale Förderung der Krankenhäuser zu erarbeiten (Orientierung der Förderpauschale auch am Leistungsspektrum). Der Abschluss der Beratungen war zuletzt für das erste Halbjahr 1996 in Aussicht gestellt worden⁴⁶, und unter Hinweis auf die Existenz der Arbeitsgruppe wies das MS (bzw. später das MFAS) regelmäßig alle Anregungen zur Änderung der Pauschalförderung zurück; nach Kenntnis des LRH liegt jedoch bis heute kein entsprechender Abschlussbericht vor, und seit mindestens 1996 hat auch keine Sitzung der Arbeitsgruppe mehr stattgefunden. Zwar legte das MS in einer Sitzung des Planungsausschusses Ende 1997 dar, dass auf der Basis bereits in anderen Bundesländern bestehender Regelungen derzeit Alternativmodelle zur Pauschalförderung erörtert würden, über die im Jahr 1998 entschieden werden solle⁴⁷. Obwohl jedoch schon damals Mitglieder des Planungsausschusses anmerkten, dass eine Reform der Pauschalförde-

⁴⁴ Auf Basis der 17. Fortschreibung des Niedersächsischen Krankenhausplans auf den 01.01.2002 (ohne Medizinische Hochschule Hannover, Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin - und Betten in teilstationäre Einrichtungen).

⁴⁵ Dem Planungsausschuss gehören nach § 9 Abs. 1 Nds. KHG die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, die Niedersächsische Krankenhausgesellschaft, die Arbeitsgemeinschaft der Sozialversicherungsträger Niedersachsens und der Landesausschuss des Verbands der privaten Krankenversicherung an.

⁴⁶ Hinweis auf Nr. 4 der Drs. 13/1748.

⁴⁷ Ergebnismitschrift der Planungsausschusssitzung vom 10.12.1997, TOP 3.2.

rung zu lange hinausgeschoben worden sei, sind die gesetzlichen Regelungen bis heute unverändert geblieben.

Eine Reform der Pauschalförderung ist geboten

Die dringend gebotene Reform der Pauschalförderung sollte die Folgen des Zusammenschlusses von Krankenhäusern berücksichtigen. Der derzeit den Krankenhäusern pro Planbett zustehende Förderbetrag erhöht sich mit der Anforderungsstufe, die dem Krankenhaus beizumessen ist. Da die Förderstufe zurzeit ausschließlich von der Bettenzahl abhängig ist, sind die Krankenhäuser (u. a.) zur Erreichung einer möglichst hohen Förderung grundsätzlich bestrebt, möglichst große Einheiten zu bilden.

So sind z. B. vier örtlich voneinander getrennte Krankenhäuser eines Krankenhausträgers Mitte der 70er-Jahre zu einem Klinikum zusammengelegt worden. Dadurch entstand für die in den vier Krankenhäusern insgesamt vorhandenen 1 583 Betten Anspruch auf Förderung mit der höchsten Anforderungsstufe, obwohl vorher nur in einem Krankenhaus die für die höchste Anforderungsstufe erforderliche Bettenzahl erreicht wurde. Bezogen auf die aktuellen Förderbeträge bedeutet die Berücksichtigung als ein Krankenhaus nur in diesem Einzelfall höhere Fördermittel von jährlich rd. 660 000 Euro.

Es ist davon auszugehen, dass durch die derzeitige Veränderung der Krankenhauslandschaft (nicht zuletzt auch durch die Einführung der DRG⁴⁸, die vor allem Effizienzressourcen der Krankenhäuser aufdecken sollen) die Tendenz zu einer immer intensiveren Zusammenarbeit bis hin zur Zusammenlegung von Krankenhäusern zunehmen wird. Dies birgt bei unveränderter Beibehaltung der Regelungen zur Pauschalförderung durch die bloße Addition der Bettenzahlen zusammengelegter Krankenhäuser und den damit verbundenen Eintritt in eine höhere Förderstufe ein nicht unerhebliches Erhöhungspotenzial für die zu bewilligenden Förderbeträge. Die Gewährung höherer Pauschalfördermittel sollte jedoch davon abhängig gemacht werden, ob das Krankenhaus durch den Zusammenschluss leistungsfähiger geworden ist. Wenn die Betriebsstellen und der Versorgungsauftrag unverändert bleiben und nur der Name des Krankenhauses geändert wird, dürfte ein Mehrbedarf an kurzfristigen Anlagegütern nicht entstehen.

In Nordrhein-Westfalen ist hierzu in § 33 Abs. 2 des Krankenhausgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (KHG NRW)⁴⁹ bestimmt, dass benachbarte Betriebsstellen eines Krankenhausträgers nur dann ein Krankenhaus im Sinn des Gesetzes bilden, wenn die Betriebsstellen organisatorisch und wirtschaftlich unselbständige und voneinander abhängige Einrichtungen sind, in denen insbesondere Abteilungen nicht parallel vorgehalten werden. § 25 Abs. 10 Satz 2 KHG NRW sieht bei Fusionen von Krankenhäusern nur dann entsprechend höhere Fördermittel vor, wenn eine Leistungssteigerung zu Gunsten der Patientenversorgung und höhere Wiederbeschaffungskosten nachgewiesen werden.

Der LRH sieht es deshalb als dringend erforderlich an, dass nunmehr kurzfristig zumindest ein bedeutender Teil der Pauschalförderung in Niedersachsen an leistungsorientierten Kriterien festgemacht wird. Der LRH regt - unter Hinweis auf eine entsprechende Regelung in Nordrhein-Westfalen - weiterhin an, das Nds. KHG so zu ändern, dass „unechte“ Zusammenschlüsse von Krankenhäusern nicht die für die Pauschalförderung maßgebende Bettenzahl erhöhen und dadurch ein Anspruch auf höhere Förderung entsteht.

⁴⁸ DRG = Diagnosis Related Groups; System zur Klassifizierung aller stationär behandelten Patienten in Gruppen; Hinweis auf das Gesetz zur Einführung des diagnose-orientierten Fallpauschalensystems für Krankenhäuser (Fallpauschalengesetz - FPG -) vom 23.04.2002, BGBl. I S. 1412 ff.

⁴⁹ Krankenhausgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.12.1998 - KHG NRW -, GV. NRW. S. 696 ff.

18. Einsparmöglichkeiten bei der Pauschalförderung der Krankenhäuser

Kapitel 05 40

Bei der Pauschalförderung der Krankenhäuser können im Bereich von psychiatrischen und psychotherapeutischen Betten sowie von Betten in teilstationären Einrichtungen erhebliche Mittel eingespart werden. Krankenhäuser sollten nicht durch die Einbeziehung der Zahl ihrer psychiatrischen und psychotherapeutischen Betten in eine höhere Anforderungsstufe gelangen mit der Folge, dass dadurch für alle im Krankenhaus vorhandenen Betten ein Anspruch auf höhere Förderbeträge entsteht.

Sachverhalt

Nach § 9 Abs. 3 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes des Bundes (KHG)⁵⁰ wird die Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern in den Krankenhäusern durch feste jährliche Pauschalbeträge der Länder finanziert⁵¹. In Niedersachsen richtet sich die Höhe der Fördermittel nach der Anforderungsstufe, die für das jeweilige Krankenhaus gilt. Diese wiederum ist von der Zahl der im Krankenhaus vorhandenen Planbetten abhängig; die Fördermittel pro Bett sind umso höher, je mehr Planbetten in einem Krankenhaus vorhanden sind. Dadurch erhalten Allgemeinkrankenhäuser für alle psychiatrischen und psychotherapeutischen Planbetten Pauschalbeträge entsprechend ihrer Gesamtbettenzahl.

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales geht bei psychiatrischen Einrichtungen von einem geringeren Ausstattungsbedarf als bei anderen Krankenhäusern aus; deshalb hat es für ausschließlich psychiatrische Krankenhäuser, insbesondere auch die Landeskrankenhäuser, (grundsätzlich) die niedrigste Anforderungsstufe (1) vorgesehen.

Psychiatrische und psychotherapeutische Planbetten sowie teilstationäre Einrichtungen werden bei der Bemessung der Förderung nicht gesondert berücksichtigt.

Unbegründete Höhereinstufung eines Psychiatrie-Krankenhauses

Aus diesem Grund ist nicht ersichtlich, warum das Ministerium für ein Krankenhaus, in dem ausschließlich psychiatrische Betten vorhanden sind, seit Jahren eine Förderung nach der Anforderungsstufe 2 vorsieht. Bei einer Einstufung in die Anforderungsstufe 1, wie bei allen anderen psychiatrischen Krankenhäusern, würden Fördermittel von rd. 95 000 Euro jährlich eingespart.

Vorschläge des LRH

Der LRH regt an, nicht nur die psychiatrischen Krankenhäuser, sondern auch die psychiatrischen und psychotherapeutischen Planbetten in den Fachabteilungen der Allgemeinkrankenhäuser - unabhängig von der für das jeweilige Krankenhaus anzuwendenden Förderstufe - wegen des geringeren Ausstattungsbedarfs in gleicher Höhe wie die in den Fachkrankenhäusern vorhandenen Planbetten zu fördern. Es ist nicht ersichtlich, warum für die in Allgemeinkrankenhäusern vorhandenen psychiatrischen und psychotherapeutischen Planbetten eine bis zu rd. 80 v. H. höhere Förderung (2 891 Euro statt 1 612 Euro, Differenz von Anforderungsstufe 1 zu Anforderungsstufe 4) gewährt wird als für die in Fachkrankenhäusern vorhandenen Betten.

⁵⁰ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG -) vom 29.06.1972 (BGBl. I S. 1009) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch das Fallpauschalengesetz vom 23.04.2002 (BGBl. I S. 1412).

⁵¹ In Niedersachsen tragen ein Drittel davon die kommunalen Gebietskörperschaften nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Niedersächsischen Gesetzes zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze - Nds. KHG - vom 12.11.1986 (Nds. GVBl. S. 463), zuletzt geändert durch das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich vom 19.12.1995 (Nds. GVBl. S. 463).

Entsprechende Überlegungen hatte das Sozialministerium bereits 1996 angestellt, aber im Hinblick auf die seinerzeit im Vermittlungsausschuss diskutierte zweite Stufe des Gesundheitsstrukturgesetzes damals zurückgestellt und bis heute nicht wieder aufgenommen.

Würde diesem Vorschlag gefolgt, ergäbe sich (bei zwölf betroffenen Krankenhäusern) eine mögliche Einsparung von Fördermitteln in Höhe von insgesamt mehr als 600 000 Euro⁵² jährlich.

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob die Anforderungsstufe 1, wie sie zurzeit auch für alle Planbetten in Allgemeinkrankenhäusern mit bis zu 230 Betten gilt (und damit für mehr als 60 v. H. der Krankenhäuser und rd. ein Drittel der Planbetten)⁵³, im Bereich der psychiatrischen und psychotherapeutischen Planbetten bereits dem reduzierten Ausstattungsbedarf an kurzfristigen Anlagegütern entspricht oder ob hierfür nicht geringere Beträge ausreichend sind: So werden in Nordrhein-Westfalen Betten in psychiatrischen Fachkrankenhäusern und in psychiatrischen Abteilungen in Allgemeinkrankenhäusern mit 80 v. H. der pauschalen Fördermittel der ersten (von ebenfalls vier) Anforderungsstufen gefördert⁵⁴; soweit in anderen Bundesländern die Pauschalförderung auf der Basis einer Fallmengenpauschale ermittelt wird, weisen die psychiatrischen Fälle regelmäßig die geringste Gewichtung auf (z. B. in Baden-Württemberg: 0,6)⁵⁵. Der LRH sieht deshalb auch in diesem Bereich erhebliche Einsparmöglichkeiten und hat das Ministerium dazu um Stellungnahme gebeten.

Nach Berechnungen des LRH (betroffen wären sieben Krankenhäuser) könnte ein Einsparpotenzial in Höhe von jährlich mehr als 740 000 Euro⁵⁶ realisiert werden.

Zwischen voll- und teilstationären Einrichtungen differenzieren

Bei der Förderung der Investitionskosten der Krankenhäuser für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter nach § 9 Abs. 3 KHG unterscheidet das Nds. KHG bisher nicht zwischen vollstationärer Versorgung und teilstationären Einrichtungen⁵⁷; beide Bereiche werden in gleicher Höhe gefördert.

In den meisten anderen Bundesländern werden teilstationäre Einrichtungen nicht in gleicher Höhe wie vollstationäre Betten gefördert⁵⁸; z. B.

- erhalten in Nordrhein-Westfalen teilstationäre Einrichtungen 50 v. H. der Fördermittel der ersten Anforderungsstufe⁵⁹,
- gewährt Schleswig-Holstein für einen Tagesklinikplatz 75 v. H. der Fördermittel eines Planbetts,
- haben teilstationäre Einrichtungen in Brandenburg Anspruch auf 50 v. H. der Fördermittel der Versorgungsstufe, die für das Krankenhaus in Betracht kommt.

Der LRH hält es deshalb für vertretbar, teilstationäre Einrichtungen auch in Niedersachsen künftig in deutlich geringerem Umfang als bisher zu fördern. Hinzu kommt, dass es sich bei der überwiegenden Zahl der teilstationären Plätze um psychiatrische (einschließlich Kinder- und Jugendpsychiatrie) und psychotherapeutische Plätze handelt (im Niedersächsischen Kran-

⁵² Auf Basis der 16. Fortschreibung des Niedersächsischen Krankenhausplans auf den 01.01.2001.

⁵³ Auf Basis der 17. Fortschreibung des Niedersächsischen Krankenhausplans auf den 01.01.2002.

⁵⁴ § 25 Abs. 6 Satz 1 des Krankenhausgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (KHG NRW) und Bericht der Deutschen Krankenhausgesellschaft über die „Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern - Stand Juli 2002“; <http://www.dkgev.de>.

⁵⁵ Bericht der Deutschen Krankenhausgesellschaft über die „Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern - Stand Juli 2002“; <http://www.dkgev.de>.

⁵⁶ Auf Basis der 16. Fortschreibung des Niedersächsischen Krankenhausplans auf den 01.01.2001.

⁵⁷ Im Gegensatz zu vollstationärer Unterbringung sind dies im Allgemeinen Tages- oder Nachtklinikplätze.

⁵⁸ Bericht der Deutschen Krankenhausgesellschaft über die „Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern - Stand Juli 2002“; <http://www.dkgev.de>.

⁵⁹ § 25 Abs. 6 Satz 3 KHG NRW.

kenhausplan sind dies 726 von 918 Plätzen)⁶⁰, die - wie schon ausgeführt - ohnehin einen geringeren Ausstattungsbedarf haben.

Eine Verminderung der Förderung teilstationärer Plätze auf die Hälfte der bisherigen Beträge würde nach Berechnungen des LRH Fördermittel in Höhe von rd. 890 000 Euro jährlich einsparen. Eine andere Möglichkeit wäre eine Reduzierung der Förderbeträge auf einen Teilbetrag der niedrigsten Anforderungsstufe.

Grundsätzliche Neuregelung der Pauschalförderung

Ungeachtet der hier gemachten Vorschläge hat der LRH in seinem Jahresberichtsbeitrag „Reformbedarf bei der pauschalen Förderung der Krankenhäuser“ (Abschnitt V, Nr. 17) eine umfassende Neuregelung der Pauschalförderung gefordert. Aber auch bei einer solchen Reform wären die aufgezeigten Besonderheiten bei der künftigen Förderung psychiatrischer und psychotherapeutischer Betten sowie von Betten in teilstationären Einrichtungen in angemessenem Umfang zu berücksichtigen.

Das Ministerium sollte die vom LRH dargestellten Möglichkeiten zur Einsparung von Fördermitteln durch eine Neuregelung der Pauschalförderung berücksichtigen.

19. Mängel bei der Förderung von Großgeräten in Krankenhäusern

Kapitel 05 40

Das bisherige Verfahren zur Förderung von medizinisch-technischen Großgeräten ist intransparent. Es fehlt eine auslastungsbezogene Kontrolle des Fördermitteleinsatzes. Die Fördermittel werden oft nicht zeitnah verwendet. Die Großgeräteförderung könnte zu Gunsten einer Erhöhung der allgemeinen Fördermittel entfallen.

Sachverhalt

Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommen sind, haben nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG)⁶¹ Anspruch auf Förderung ihrer Investitionskosten. Nach § 9 Abs. 3 KHG fördern die Länder die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter sowie kleine bauliche Maßnahmen durch feste jährliche Pauschalbeträge oder auch durch Einzelbeträge. Zu den kurzfristigen Anlagegütern im Sinne des § 9 Abs. 3 KHG zählen auch medizinisch-technische Großgeräte (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Krankenhausfinanzierungsgesetz - Nds. KHG -). Solche Großgeräte sind: Linksherzkatheder-Messplätze, Computer-Tomographie-Geräte, Magnet-Resonanz-Tomographie-Geräte (MRT), Linearbeschleuniger sowie Nieren- und Gallenlithotripter.

In den Jahren 1998 bis 2000 hat das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales den Erwerb von medizinisch-technischen Großgeräten in Höhe von zusammen rd. 24 Millionen Euro gefördert; dies geschah ausnahmslos durch Festbeträge. Die Fördermittel bewilligte das Ministerium; die Bezirksregierungen erhielten in der Regel Durchschriften des Bewilligungsbescheids und entsprechende Mittelzuweisungen mit der Bitte, die Fördermittel auszuzahlen.

⁶⁰ Auf Basis der 16. Fortschreibung auf den 01.01.2001 (ohne Medizinische Hochschule Hannover und Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin -).

⁶¹ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG -) vom 29.06.1972 (BGBl. I S. 1009) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch das Fallpauschalengesetz vom 23.04.2002 (BGBl. I S. 1412).

Mangelhaftes Förderverfahren

Das Förderverfahren weist verschiedene, teilweise gravierende Mängel auf:

- Keine Beteiligung des Planungsausschusses

Das Ministerium hat es generell versäumt, bei der als Ausnahmeförderung im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 2 Nds. KHG zu beurteilenden Großgeräteförderung die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung des Planungsausschusses durchzuführen.

- Das Förderverfahren ist nicht transparent

Nach Angaben des Ministeriums liegen grundsätzlich nur wenige Förderanträge für medizinisch-technische Großgeräte vor. Im Allgemeinen „regt“ das Ministerium im letzten Quartal eines jeden Jahres entsprechende Anträge bei den Krankenhausträgern nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Fördermittel an und bewilligt die kurzfristig gestellten Anträge meistens innerhalb weniger Tage, im Extremfall noch am Eingangstag. Diese Vorgehensweise birgt die Gefahr, dass unnötig Haushaltsmittel im „Dezemberfieber“ ausgegeben werden. Das Ministerium konnte dem LRH keine Aufzeichnungen vorlegen, anhand derer die Auswahl der „angesprochenen“ Krankenhäuser vorgenommen wurde und aus denen die Reihenfolge oder die Dringlichkeit der Großgeräteförderung ersichtlich ist. Durch die Initiierung und Steuerung der Anträge durch das Ministerium und auf Grund der dadurch fehlenden Transparenz ist eine sachgerechte Vergabe der Fördermittel an die etwa 90 mit Großgeräten ausgestatteten Krankenhäuser nicht gewährleistet.

- Häufig fehlt die Dokumentation der Ermittlung der Förderbeträge

Aus den beim Ministerium geführten Akten ging in der Regel nicht hervor, wie es die Förderbeträge ermittelt hatte. Gleichartige Großgeräte wurden in verschiedenen Krankenhäusern in unterschiedlicher Höhe gefördert, ohne dass nachvollziehbar war, worauf die ungleiche Förderhöhe beruhte.

- Das Ministerium hat es unterlassen zu prüfen, ob die Ersatz- oder Neubeschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten notwendig war

Soweit solche Geräte ersetzt werden sollten, sah das Ministerium den Ersatz der Geräte als förderfähig an, ohne zu ermitteln, in welcher Höhe die Altgeräte ausgelastet bzw. welche Leistungszahlen mit ihnen erbracht worden waren. Nach den Feststellungen des LRH hat das Ministerium auch Erstbeschaffungen von Großgeräten gefördert, die - mangels Auslastung - unwirtschaftlich waren. So wurden dem Träger eines Krankenhauses im Jahre 1998 für den Kauf eines MRT Fördermittel in Höhe von rd. 360 000 Euro bewilligt. Nach den vom Krankenhaus vorgelegten Aufzeichnungen ist das Gerät in den Jahren 2000 bzw. 2001 lediglich 145- bzw. 347-mal eingesetzt worden; in den ersten drei Quartalen 2002 sind damit 285 Untersuchungen durchgeführt worden. Nach den Unterlagen des (bis Ende 1996 existenten) Großgeräteausschusses sind für einen wirtschaftlichen Einsatz eines MRT jedoch etwa 1 800 bis 2 800 Untersuchungen jährlich erforderlich. Erstbeschaffungen von Großgeräten sollten deshalb nur gefördert werden, wenn die voraussichtliche Auslastung hinreichend sicher prognostiziert werden kann.

- Fördermittel wurden vorzeitig abgerufen

Der LRH hält es für nicht hinnehmbar, dass die Krankenhausträger Investitionen des Öffentlichen erst ein bis zwei Jahre und im Einzelfall erst vier Jahre nach Auszahlung der Fördermittel vorgenommen haben, weil das Land die bereits ausgezahlten Gelder refinanzieren muss. Hinzu kommt, dass der Krankenhausträger durch die Verfügungsmöglichkeit über die ausgezahlten Fördermittel Zinserträge erzielen bzw. Ausgaben für Schuldzinsen einsparen kann und so stärker als vorgesehen gefördert wird.

Würdigung

Auf Grund der obigen Feststellungen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Jahre 2002 die finanziellen Mittel für diese Förderung erheblich zurückgegangen sind (rd. 2,6 Millionen Euro) und sich auch 2003 voraussichtlich in dieser Höhe bewegen werden, regt der LRH an - unbeschadet des grundsätzlichen Reformbedarfs bei der Pauschalförderung (vgl. „Reformbedarf bei der pauschalen Förderung der Krankenhäuser“, Abschnitt V, Nr. 17) -, künftig auf eine gesonderte Großgeräteförderung (ggf. zu Gunsten einer Erhöhung der „allgemeinen“ Fördermittel) zu verzichten. Sollte an der Großgeräteförderung festgehalten werden, muss gewährleistet sein, dass diese transparent, nachvollziehbar und bedarfsgerecht durchgeführt wird.

20. Das Landesjugendamt wird seiner gesetzlichen Aufgabenstellung bisher nicht gerecht

Kapitel 05 71

Die sachlichen Schwerpunkte und die organisatorische Struktur des Landesjugendamts entsprechen noch nicht der gesetzlichen Zielsetzung.

Einrichtungsberatung und Aufsicht müssen zurückgedrängt werden. Dafür sind die Beratung für Hilfen zur Erziehung, die Förderung der Erziehung in der Familie, der Jugendschutz und die Fortbildung der Mitarbeiter der Jugendhilfe zu stärken.

Für die Aufsicht über die Kindertagesstätten sollten die Landkreise und kreisfreien Städte herangezogen werden.

Die innere Organisation ist zu straffen, der Verwaltungsaufwand zu reduzieren und der Personaleinsatz sollte teamorientiert gestaltet werden. Die behördliche Zuordnung sollte überdacht und eine Zusammenlegung mit dem Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben erwogen werden.

Allgemeines

Der Bund hat das Kinder- und Jugendhilferecht mit dem VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) ab 1991 neu geregelt. Dabei hat er auch die Aufgaben der örtlichen und der überörtlichen Träger neu definiert. Den örtlichen Trägern obliegen danach im Wesentlichen alle konkreten Maßnahmen für die jungen Menschen, während der überörtliche Träger für überregionale Maßnahmen, Beratung und Fortbildung verantwortlich ist und Modelle initiiert. Die Aufgaben der örtlichen Jugendhilfeträger erfüllen in Niedersachsen die Landkreise und kreisfreien Städte sowie einige weitere besonders bestimmte Kommunen als Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches. Überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist nach dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz das Land. Seine im § 85 Abs. 2 SGB VIII definierten Aufgaben nimmt das Landesjugendamt (mit 86,5 Stellen) durch den Landesjugendhilfeausschuss und die Verwaltung des Landesjugendamts wahr.

Der LRH hat die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Landesjugendamts im Jahr 2002 untersucht und im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

Aufgabenwahrnehmung

Die vom Land wahrgenommenen Tätigkeiten im Kinder- und Jugendhilfebereich sind in Jahrzehnten gewachsen, sie folgen jedoch in Teilen noch nicht den Intentionen des SGB VIII. So nehmen ca. zwölf Mitarbeiter die *Heimaufsicht* (ohne Kindertagesstättenaufsicht) nach § 45 Abs. 1 SGB VIII intensiv wahr. Dazu werden grundsätzlich nach Abschluss neuer Leistungs- und Entgeltvereinbarungen zwischen Heimen und örtlichen Trägern - an denen sie häufig mitwirken - auch neue Betriebserlaubnisse erteilt. Das führt faktisch zur Genehmigung aller Leistungsvereinbarungen, was nicht vorgesehen ist. Der LRH hat vorgeschlagen, sich nur auf gra-

vierende das Kindeswohl betreffende Fragen zu beschränken, jedoch Veränderungen berichten zu lassen, damit ein jederzeitiges Einschreiten möglich ist. Hier ist eine Personalreduzierung möglich, zumal in anderen Bundesländern zum Teil mehr als doppelt so viele Heime von einem Bearbeiter betreut werden. Der LRH hat eine Übertragung dieser Aufgaben auf örtliche Träger geprüft, wegen geringer Fallzahl aber verworfen.

Kaum wahrgenommen wird im Landesjugendamt die Beratung der örtlichen Träger für *Hilfen zur Erziehung*, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder, Hilfe für junge Volljährige (§§ 27 bis 41, aber auch § 42), obwohl sie dem Landesjugendamt nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII als wichtige Aufgabe obliegt. In diesem Bereich wird bei den örtlichen Trägern die Hauptarbeit der öffentlichen Jugendhilfe geleistet. Gerade hier könnten durch ein Weitertragen der besten Lösungen und eine qualifizierte Beratung, verbunden mit Modellprojekten, Fachtagungen und Ähnlichem die öffentlichen Mittel erheblich effektiver zum Wohle der Kinder und Jugendlichen eingesetzt werden. Dieses Aufgabenfeld ist daher im Landesjugendamt zu stärken.

Die Aufsicht einschließlich der Aufsichtsberatung über die über 4 000 *Kindertagesstätten* im Land nehmen ca. 15 Mitarbeiter des Landesjugendamts in einer besonderen Organisationseinheit und zum Teil von auswärtigen Stellen aus wahr. Der LRH hat die Vor- und Nachteile einer Übertragung der Aufgaben auf die örtlichen Träger geprüft. Dabei hat er darauf hingewiesen, dass im Land Bayern mit bundesgesetzlicher Ausnahme bereits seit Jahrzehnten die Aufsicht von den Landratsämtern ausgeübt wird und das Land Hessen die örtlichen Träger mangels einer bundesgesetzlichen Delegationsmöglichkeit zu den Aufsichtsaufgaben herangezogen hat und nur wenige zentrale Aufgaben beim Land verblieben sind. Da die örtlichen Träger in Niedersachsen auch bereits jetzt im Aufsichtsverfahren beteiligt sind, ihr Mehraufwand nach Vorliegen einheitlicher Vorgaben gering ist, die Kollision finanzieller und fachlicher Interessen durch die ausgeprägte Wahrnehmung der Elterninteressen im Kindertagesstättenbereich relativiert werden und die Kommunen schon jetzt die Fachberatung ihrer Einrichtungen sicherstellen müssen, schlägt der LRH die Heranziehung der Landkreise und kreisfreien Städte für die Aufsichtsaufgaben über Kindertagesstätten nach § 45 SGB VIII vor. Hierdurch werden beim Landesjugendamt zehn Stellen entbehrlich und es verblieben wenige zentrale Aufgaben, allerdings wäre die allgemeine qualifizierte fachliche Beratung zu stärken.

Das Land finanziert neben dem Landesjugendamt auch andere Einrichtungen, die sich mit Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Kinder- und Jugendschutz (§§ 11 bis 14 SGB VIII) befassen. Insbesondere für den *Jugendschutz* sollte geprüft werden, inwieweit von diesen Einrichtungen Aufgaben in das Landesjugendamt integriert werden sollten, da er ein bedeutsamer Teil der Kinder- und Jugendhilfe ist und eine Vernetzung mit den im Landesjugendamt bereits wahrgenommenen Aufgaben unerlässlich erscheint.

Fachkräfte für Fragen der Förderung der *Erziehung in der Familie* (§§ 16 bis 21 SGB VIII) sind im Landesjugendamt nicht vorhanden. Das Aufgabenfeld wird nicht bearbeitet. Zurzeit wickelt das Landesjugendamt lediglich die finanzielle Förderung der Familienbildungsstätten und die Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes ab. Der LRH hält es für geboten, Fachpersonal für die Förderung der Erziehung in der Familie im Landesjugendamt einzusetzen.

Dem Landesjugendamt obliegt gesetzlich auch die *Fortbildung* von Mitarbeitern in der Jugendhilfe. Es besteht zwar ein Fortbildungskonzept, das jedoch nur wenige Ansätze einer zentralen Steuerung, Bedarfsanalyse und Erfolgskontrolle enthält. Nach den vorliegenden Zahlen hat das Fortbildungsprogramm in den letzten Jahren an Attraktivität verloren. Der LRH hat daher empfohlen, das bisherige Konzept zu überarbeiten und die Fortbildung verstärkt zentral u. a. durch Bedarfsanalysen, Erfolgskontrollen pp. zu steuern. Sie sollte sich möglichst auf Multiplikatoren konzentrieren.

Dem Land obliegt nach § 85 Abs. 2 Ziffer 4 SGB VIII Planung, Anregung, Förderung und Durchführung von *Modellvorhaben* zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe als wesentliches Element für eine zukunftsweisende Beratung. Landesmittel stehen hierfür aber kaum zur Verfügung. Vielmehr werden die Landesmittel hauptsächlich für langjährig laufende Förderprogramme eingesetzt. Nach Auffassung des LRH sollte das Land seinen Mittelansatz verändern

und verstärkt auch Modelle finanzieren, die von zentraler Stelle im Landesjugendamt initiiert, koordiniert und ausgewertet werden.

Eingebettet sein sollten die Aufgaben des Landes in einen *Landesjugendhilfepplan*, den das Land nach § 80 SGB VIII vorlegen soll. Er steht aus und würde die praktische Arbeit des Landesjugendamts auf vielen Arbeitsfeldern erleichtern.

Vereinfachungen und innerorganisatorische Veränderungen

Der LRH hat eine Reihe von *Vereinfachungen* vorgeschlagen. Diese betreffen sowohl die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente, die Reduzierung von Meldepflichten wie auch die Vereinfachung der Aufbereitung notwendiger statistischer Daten und die Erhöhung der Effektivität der Veröffentlichungen wie auch die Abwicklung von Fördermaßnahmen. Allerdings sollte künftig entgegen der bisherigen Praxis nach Förderrichtlinien verfahren und den Erfolgskontrollen eine erheblich größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die bestehenden Rückstände zur Prüfung von Verwendungsnachweisen müssen abgebaut werden.

Die *innere Organisation* des Landesjugendamts ist durch Außenstandorte, mehrere Hierarchiestufen und einen nicht hinreichend koordinierten Einsatz von verwaltungs- und sozialpädagogischen Fachkräften schwerfällig. Der LRH hat vorgeschlagen, die innere Organisation erheblich zu straffen und die Zusammenarbeit durch eine Teambildung von Sozialpädagogen und Verwaltungskräften zu verbessern. Auf Außenstandorte sollte bei Heranziehung der örtlichen Träger zur Kindertagesstättenaufsicht verzichtet werden. Zwischen Ministerium und Landesjugendamt sollte eine klare Aufgabenabgrenzung eingehalten werden, nach der sich das Ministerium auf planende, leitende und lenkende, also strategische Aufgaben beschränkt und der Fachbehörde Landesjugendamt das operative Geschäft, z. B. auch die konkrete Erarbeitung von Förderprogrammen, Modellvorhaben und Ähnliches, überlässt.

Der LRH hat auch darauf hingewiesen, dass bei der notwendigen Neufassung des Jugendförderungsgesetzes bzw. eines umfassenden Ausführungsgesetzes zum SGB VIII auch aus finanziellen Gründen die Landesrechtsvorbehalte des SGB VIII ausgefüllt und der Landesjugendhilfeausschuss mit dem Beirat für Jugendarbeit zusammengelegt werden sollten.

Organisatorische Einbindung

In vielen Bundesländern sind die Landesjugendämter in Ämter eingebunden, die mit sozialen Aufgaben (Sozialhilfe pp.) befasst sind. In kleiner Zahl sind sie in das Ministerium integriert oder werden als eigenständiges Amt geführt. Niedersachsen hat als einziges Bundesland eine Lösung als landesweite Vorortaufgabe bei einer Mittelbehörde gewählt. Diese Lösung enthält neben Vorteilen auch eine Reihe von Nachteilen.

Der LRH hat daher Modelle zur künftigen organisatorischen Einbindung des Landesjugendamts entwickelt und bewertet:

- Ein verbesserter Ist-Zustand

Dabei bleibt es bei der Einbindung des Landesjugendamts in die Bezirksregierung Hannover als Vorortaufgabe, wobei die Verwirklichung der Vorschläge des LRH vorausgesetzt wird.

- Ein eigenständiges Landesamt

Dabei wird das Landesjugendamt wieder als eigenständiges Amt unter Verstärkung der Querschnittsaufgaben geführt.

- Ein Landesjugendamt im Ministerium

Hierbei werden Aufgaben und Personal des Landesjugendamts in das Ministerium integriert, soweit Aufgaben nicht der unteren Verwaltungsebene übertragen werden. Im Ministe-

rium würden dann sowohl planende und lenkende wie auch ausführende Aufgaben wahrgenommen.

- Ein Zusammenlegen des Landesjugendamts mit dem NLZSA

Hierbei werden Aufgaben und Personal des künftigen Landesjugendamts mit dem NLZSA zusammengelegt und dort als Abteilung geführt. Der im SGB VIII vorgesehene Leiter des Landesjugendamts ist der entsprechende Abteilungsleiter.

Der LRH gibt der Zusammenlegung des Landesjugendamts mit dem NLZSA nach einer Nutzwertanalyse den Vorzug. Allerdings hat er einschränkend darauf hingewiesen, dass es vor einer Realisierung geboten scheint, die Verwaltungsmodernisierung mit Stellenabbau im NLZSA abzuschließen.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Einzelplan 06

21. Übergang von Grundstückseigentum des Landes auf die neuen Hochschulstiftungen; betriebsnotwendige Flächen und Flächenüberhänge im Hochschulbereich

Kapitel 06 10, 06 12, 06 21, 06 29, 06 30, 06 33

Der Übergang von im Eigentum des Landes stehenden Grundstücken auf die zum 01.01.2003 errichteten fünf Stiftungen als Träger ihrer Hochschulen ist, mitverursacht durch den insoweit nicht eindeutigen Wortlaut des neuen § 55 Abs. 1 Satz 4 Niedersächsisches Hochschulgesetz, nicht durchweg nach transparenten Kriterien erfolgt. Es bedarf der Klarstellung, nach welchen Grundsätzen das Grundstockvermögen künftiger Stiftungen gebildet werden soll.

Der LRH hält es für erreichbar, den Bestand an Hauptnutzfläche bei den niedersächsischen Hochschulen in einem langfristigen Prozess erheblich zu vermindern. Nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, aber auch im Interesse der Gleichbehandlung aller niedersächsischer Hochschulen hält es der LRH für geboten,

- *nach allgemein gültigen Kriterien den Flächenbedarf der Hochschulen festzusetzen,*
- *die Finanzierung der Hochschulen mit diesem festzustellenden Bedarf abzustimmen und im Übrigen*
- *ein von den Hochschulen selbst zu verantwortendes Liegenschaftsmanagement zu entwickeln, das Anreize für eine Verminderung des Flächenbestands schafft.*

Übergang von Grundstückseigentum des Landes auf die neuen Hochschulstiftungen

Die Landesregierung hat gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) durch entsprechende Verordnungen⁶² fünf Hochschulen des Landes mit Wirkung ab 01.01.2003 in die Trägerschaft jeweils einer zu diesem Zweck errichteten Stiftung des öffentlichen Rechts überführt.

In diesen Verordnungen sind gemäß § 55 Abs. 1 Satz 4 NHG „die für den Betrieb der Hochschule benötigten Grundstücke im Eigentum des Landes“ aufgeführt. Die in der jeweiligen Verordnung benannten Grundstücke gehen kraft dieser Rechtsvorschrift unentgeltlich in das Eigentum der Stiftung über. Der Gesetzgeber hat mit dieser Formulierung erreichen wollen,

⁶² NHG in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen vom 24.06.2002, Nds. GVBl. S. 285, Verordnungen vom 17.12.2002, Nds. GVBl. S. 812 ff.

dass die in das Eigentum der Stiftung übergehenden Grundstücke nach dem sachenrechtlichen Bestimmtheitsgebot hinreichend klar ermittelt werden können (Gesetzesbegründung, Drs. 14/2541, S. 93).

Ermittlung der zu übertragenden Grundstücke

Die Landesregierung hat zur Vorbereitung ihrer Entscheidung, welche Grundstücke in die jeweilige Verordnung aufzunehmen sind, in der Zeit von Anfang Juli bis Mitte September 2002 das Projekt „Ermittlung des betriebsnotwendigen Liegenschaftsvermögens der kurzfristig in Stiftungen zu überführenden Hochschulen Niedersachsens“ durchgeführt. An diesem Projekt waren unter Einbeziehung der betroffenen Hochschulen Vertreter des Finanzministeriums und des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur sowie im Auftrag des Finanzministeriums eine Unternehmensberatungsfirma beteiligt.

Bei vier der fünf in die Trägerschaft einer Stiftung überführten Hochschulen⁶³ ergab der Projektbericht, gestützt auf einen Vergleich nach drei unterschiedlichen Berechnungen⁶⁴, dass die bisher genutzten Hauptnutzflächen⁶⁵ den im Bericht angenommenen Bedarf erheblich überschreiten, und zwar je nach Berechnung in Höhe von

- 21 v. H. bis 55 v. H. bei der Universität Lüneburg,
- 3 v. H. bis 28 v. H. bei der Fachhochschule Osnabrück⁶⁶,
- 37 v. H. bis 57 v. H. bei der Universität Hildesheim,
- 51 v. H. bis 83 v. H. bei der Universität Göttingen⁶⁷.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur widerspricht diesen von der Unternehmensberatungsfirma im Rahmen des Projekts der Landesregierung ermittelten Ergebnissen. Es ist der Auffassung, dass der Flächenbedarf der Hochschulen bei deren nach dem Hochschulbauförderungsgesetz geförderten Baumaßnahmen jeweils bereits gewürdigt worden sei. Jedenfalls habe aber eine bereits vorliegende spezielle Untersuchung des Flächenbedarfs der niedersächsischen Hochschulen durch die HIS-GmbH⁶⁸, die sich auf die bundesweit für Hochschulen angewandten Flächenrichtwerte nach dem Hochschulbauförderungsgesetz stützt, ganz andere Ergebnisse gezeigt. Danach wäre Lüneburg bedarfsgerecht ausgestattet, Göttingen hätte einen Flächenübersatz von gut 6 v. H. und Hildesheim sowie Osnabrück hätten sogar einen zusätzlichen Flächenbedarf von gut 11 v. H. bzw. 36 v. H.⁶⁹

Würdigung

Der LRH stellt fest, dass offenbar Unklarheit bei der Auslegung des § 55 Abs. 1 Satz 4 NHG besteht.

Es ist bereits fraglich, ob diese Vorschrift fordert, einen nach abstrakten Kriterien ermittelten Gesamtflächenbedarf zu ermitteln, um auf dieser Grundlage die auf die Stiftung zu übertragen-

⁶³ Es handelt sich um die Universitäten Göttingen, Hildesheim und Lüneburg, die Tierärztliche Hochschule Hannover und die Fachhochschule Osnabrück. Die Tierärztliche Hochschule Hannover bleibt im Projektbericht deshalb außer Betracht, weil für ihren Flächenbedarf besondere Bedingungen gelten.

⁶⁴ Alle drei Berechnungen beziehen sich auf den Vergleich mit verschiedenen Flächenrichtwerten. Die Unternehmensberatungsfirma hat sich hierzu auf Richtwerte nach dem Hochschulbauförderungsgesetz, des BMBF, der Universität Witten-Herdecke sowie von Institutionen in Großbritannien und der Schweiz berufen, ohne jedoch ihre Ableitungen in allen Einzelheiten offen zu legen.

⁶⁵ Bei der Ermittlung dieser Überhänge sind die von den Hochschulen zusätzlich angemieteten Flächen nicht berücksichtigt.

⁶⁶ Ohne in Bau oder in Planung befindliche Flächen.

⁶⁷ Ohne Berücksichtigung der von der Stiftung „Studentenwerk Göttingen“ genutzten Hochschulfächen, ohne Humanmedizin und ohne in Bau oder in Planung befindlichen Flächen.

⁶⁸ „Zu den Flächen niedersächsischer Hochschulen, Untersuchung aus Anlass der Errichtung eines integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements des Landes Niedersachsen“, Hannover, September 2001.

⁶⁹ Untersuchung (Fußnote 68), Anhang B, Tabellen 4; die Werte sind ohne Berücksichtigung des Flächenbedarfs und -bestands für sonstige Nutzer und ohne Abminderungen für mangelnde Nutzungstauglichkeit errechnet.

den Grundstücke festzulegen. Das Gesetz spricht nicht von dem Flächenbedarf der künftigen Stiftungshochschulen, sondern von den Grundstücken, die für den Betrieb der Hochschule benötigt werden und deshalb durch Verordnung zu übertragen sind. Es bedarf der Klärung der (Vor-)Frage, ob das Gesetz nach dieser Begrifflichkeit eine betriebswirtschaftliche Sicht einnimmt und danach fragt, wie viel Grundstücksfläche insgesamt für den Betrieb der Hochschule erforderlich ist, oder ob die Bestimmung im Hinblick auf den sachenrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz das jeweils einzelne, von der Hochschule bisher genutzte Grundstück im Auge hat und unter der Voraussetzung, dass dieses im Eigentum des Landes steht, danach fragt, ob es zur Aufgabenerfüllung der Hochschule erforderlich ist.

Unabhängig von dieser Rechtsfrage bedauert der LRH, dass trotz eines gemeinsamen Projekts des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur und des Finanzministeriums offenbar keine Einigkeit in der Landesregierung erzielt werden konnte, welcher Flächenbedarf für die künftigen Stiftungshochschulen sowie für das Liegenschaftsmanagement der Hochschulen insgesamt zugrunde zu legen ist. Auch diese eher betriebswirtschaftlich zu beurteilende Frage muss geklärt werden, um zumindest langfristig zu einem Liegenschaftsmanagement zu gelangen, das alle Hochschulen gleich behandelt und vor allem die zur Aufgabenerfüllung benötigten Flächen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedarfsgerecht zuweist.

Umsetzung der Projektergebnisse

Im Laufe des von dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur und dem Finanzministerium durchgeführten Projekts wurden im August und September 2002 mit jeder betroffenen Hochschule Gespräche „zur Ermittlung des jeweiligen hochschulspezifischen betriebsnotwendigen Liegenschaftsvermögens und (zu) der Verhandlung über die übergehenden Liegenschaften“ geführt, in denen „konkret über die zu übertragenden Liegenschaften objektscharf verhandelt wurde und an deren Ende eine Einigung stehen sollte“.

Den Verhandlungen mit den künftigen Stiftungshochschulen lagen demgemäß nicht die oben erwähnten Minderbedarfe, sondern „den individuellen Gegebenheiten der Hochschule angepasste und damit abgemilderte konsensorientierte Empfehlungen“ zugrunde.

Der letztlich gegenüber dem Gesamtflächenbestand⁷⁰ empfohlene Minderbedarf lag bei etwa

- 2 v. H. für die Universität Lüneburg,
- 1 v. H. für die Fachhochschule Osnabrück,
- 2 v. H. für die Universität Hildesheim,
- 5 v. H. für die Universität Göttingen.

Der LRH hat anhand der Grundstücksangaben in den Errichtungsverordnungen nicht ermitteln können, inwieweit es im Ergebnis zu einer Reduzierung der Flächen gekommen ist. Ihm liegt lediglich eine Gegenüberstellung der Summen der bis zum 31.12.2002 bei den Hochschulen vorhandenen und der zum 01.01.2003 an die Stiftungen abgegebenen landeseigenen Flächen vor, die folgende Veränderungen (in v. H. der Hauptnutzfläche) ausweist:

- 0,2 v. H. für die Universität Lüneburg,
- keine Veränderung für die Fachhochschule Osnabrück,
- + 2,1 v. H. für die Universität Hildesheim
- 9,5 v. H. für die Universität Göttingen.

⁷⁰ Lt. LINFOS (Liegenschafts-Informationssystem des Landes Niedersachsen); ohne Humanmedizin, ohne in Bau oder Planung befindliche Flächen und ohne vom Studentenwerk genutzte Flächen.

Würdigung

Es ist letztlich nicht transparent, nach welchen Kriterien der Flächenbedarf der einzelnen künftigen Stiftungshochschulen ermittelt worden ist und wie danach die im Eigentum übergehenden Grundstücke bestimmt worden sind. Es ist insbesondere nicht hinreichend bekannt, nach welchen Parametern die herangezogene Unternehmensberatungsfirma den letztlich empfohlenen Minderbedarf festgelegt und inwieweit sich die Landesregierung diesen Maßstab zu Eigen gemacht hat.

§ 55 NHG legt jedoch tatbestandlich fest, welche Grundstücke auf die künftigen Stiftungen übergehen. Die Vorschrift konkretisiert Artikel 63 Abs. 1 NV, wonach das Landesvermögen im Eigentum des Volkes steht und nur mit Zustimmung des Landtages veräußert werden darf. Sie ist zwar in ihrer Anwendung ihrerseits konkretisierungsbedürftig, jedoch im Lichte des Artikels 63 Abs. 1 NV, also eng, auszulegen. Insbesondere gewährt § 55 NHG dem Land keinen Ermessensspielraum und den Hochschulen kein Mandat für „konsensorientierte“ Verhandlungen. Es kommt vielmehr auf das allein von der Landesregierung zu verantwortende Ergebnis an, dass die jeweilige Verordnung, durch die das Eigentum an den dort benannten Grundstücken auf die zu gründende Stiftung übergehen soll, nicht gegen die Ermächtigungsnorm des § 55 Abs. 1 NHG verstößt. Andernfalls wäre die Verordnung nichtig und der Eigentumsübergang fehlgeschlagen.

Einzelfälle

Zur Illustration der vorstehend geschilderten Problematik seien die folgenden Fälle angesprochen, bei denen der LRH nach den ihm bekannt gewordenen Umständen die Berechtigung des Eigentumsübergangs nicht aus sich heraus nachvollziehen kann.

Zum Grundstücksübergang auf die „Stiftung Georg-August-Universität Göttingen“

Die Landesregierung hat eine Reihe von Grundstücken in das Eigentum der Stiftung übergehen lassen, obwohl diese Grundstücke im Rahmen des Projekts als zu realisierender Minderbedarf empfohlen und anschließend vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur dem Landtag gegenüber in einer „Negativliste“ zusammen mit folgendem Schreiben⁷¹ benannt worden waren:

„... übersende ich eine Auflistung der von den ... Stiftungshochschulen genutzten Standorte sowie, in Form einer Negativliste, eine Auflistung derjenigen Teilstandorte bzw. Grundstücke, die davon nicht auf die Stiftungen übergehen.

... Bezüglich eines Teils der Grundstücke ist noch eine Klärung in einem abschließenden Ministergespräch vorgesehen.“

Weiterhin hat die Landesregierung Grundstücke in die Errichtungsverordnung aufgenommen, obwohl für diese nach den Ergebnissen des Projekts Folgendes gelten sollte:

„Sofern als Ersatz für bereits bestehende Hochschuleinrichtungen Neubauten (regelmäßig mit Landesmitteln) errichtet werden, werden die bestehenden Liegenschaften grundsätzlich nicht in das Stiftungseigentum überführt, sondern bleiben im Eigentum des Landes und können bis zur Fertigstellung des Neubaus unentgeltlich von der Hochschule genutzt werden.“

Zum Grundstücksübergang auf die „Stiftung Universität Hildesheim“

In einem späten Stadium der Gespräche mit der Universität Hildesheim hat sich die Landesregierung entschlossen, zusätzlich auch das Eigentum an einem 973 m² großen Grundstück übergehen zu lassen, das im Zentrum von Hildesheim, ca. 2 km entfernt von allen übrigen Hochschulgebäuden, gelegen ist.

Auch dieses Grundstück war im Rahmen des Projekts als nicht betriebsnotwendig bezeichnet worden; für die dort untergebrachte Fotografie und für die Veranstaltung von Vernissagen sei

⁷¹ Schreiben vom 12.11.2002, Nachtrag zur Landtagsvorlage 1 zu Drs. 3795.

nach dem Gedanken eines „kulturellen Zentrums“ die auf die Stiftung übergehende Domäne Marienburg bestens geeignet.

Ausblick

Der LRH verkennt nicht, dass die Entscheidungsfindung, welche Grundstücke auf die künftigen Stiftungen überzugehen haben, unter einem starken - von der Landesregierung allerdings selbst gesetzten - Zeitdruck standen. Dies ändert aber nichts daran, dass die zu übertragenen Grundstücke wegen des mit einer fehlerhaften Verordnung verbundenen rechtlichen Risikos, aber auch im wirtschaftlichen Interesse sowohl des Landes als auch der künftigen Stiftungen strikt nach der gesetzlichen Vorgabe des § 55 Abs. 1 Satz 4 NHG bestimmt werden müssen.

Der LRH schlägt mit Blick auf die Zukunft vor:

- Um für die etwaige nächste Runde der Gründungen von Stiftungen gewappnet zu sein und um im Übrigen alle Hochschulen nach dem Gleichheitsgrundsatz zu behandeln, wird die Landesregierung sich Klarheit über den Regelungsgehalt des § 55 Abs. 1 Satz 4 NHG verschaffen sowie transparente und allgemein gültige Kriterien zur Beantwortung der Frage entwickeln müssen, welche Grundstücke für den „Betrieb der (jeweiligen) Hochschule benötigt“ werden.
- Darüber hinaus sollte die Landesregierung ermitteln und festlegen, welcher Flächenbedarf den einzelnen (Stiftungs-)Hochschulen des Landes nach dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zuzumessen ist.

Hierzu sollten die Erkenntnisse des Projekts „Ermittlung des betriebsnotwendigen Liegenschaftsvermögens der kurzfristig in Stiftungen zu überführenden Hochschulen Niedersachsens“ ausgewertet und weiter entwickelt werden. Sie geben deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die bisherige Raum- und Flächenplanung sowie die bisherige Zuweisung von Grundstücken zu erheblichen Wirtschaftlichkeitsreserven geführt haben.

Außerdem sollte ein Vergleich mit Hochschulen in anderen Bundesländern, Hochschulen in privater Trägerschaft und ausgewählten Hochschulen im Ausland herbeigeführt werden, die ihr Liegenschaftsmanagement selbst verantworten. Der LRH hält es für durchaus realistisch, dass sich mittelfristig die von den Hochschulen insgesamt genutzten Flächen um mindestens 20 v. H. vermindern ließen, wenn die Hochschulen konsequent und umfassend die Verantwortung für die von ihnen genutzten Flächen trügen.

- Ist der Flächenbedarf nach allgemein gültigen Kriterien festgelegt, so sollte die Landesregierung für eine Übergangszeit finanzielle Anreize dafür schaffen, dass die Hochschulen ihren Flächen- und Raumbestand nutzergerecht optimieren.

In die Finanzierung der Hochschulen sollte anschließend nur noch der festgelegte Flächenbedarf - im Rahmen von Kennzahlen - einfließen. Lässt sich der Flächenbestand wie vom LRH erwartet deutlich absenken, so können auch die Zuführungen des Landes insbesondere wegen der fallenden Unterhaltungs-, Pflege- und Energiekosten sinken. Bei den Hochschulen entstände demgegenüber der Anreiz, den festgesetzten Flächenbedarf noch zu unterbieten, um die so eintretenden Ersparnisse nach eigener Entscheidung zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen zu können. Überschreiten sie jedoch diesen Bedarf, so hätten sie die daraus folgenden finanziellen Belastungen selbst zu tragen.

In ihrer Konsequenz laufen die Überlegungen des LRH darauf hinaus, allen Hochschulen die volle, auch finanzielle Verantwortung für die von ihnen genutzten betriebsnotwendigen Liegenschaften zu übertragen.

22. Bewirtschaftung von Mitteln Dritter an Hochschulen

Kapitel 06 12, 06 19, 06 21

Einige Hochschulen haben keinen Überblick über die von ihnen durchgeführten Projekte in der Forschung sowie in der Fort- und Weiterbildung, die mit Mitteln Dritter finanziert werden.

Hochschuleinrichtungen bewirtschaften nach wie vor rechtswidrig Hochschulmittel außerhalb der Hochschulhaushalte.

Es ist Aufgabe der Hochschulleitung, für eine angemessene Verteilung der aus drittmittelfinanzierten Vorhaben erzielten Überschüsse zu sorgen. Diese sollten zumindest teilweise der Hochschule insgesamt zugute kommen und nicht in der alleinigen Entscheidungsgewalt einzelner Projektleiter verbleiben. Bei der Verwendungsentscheidung ist auch die Funktion des Anreizes zur Einwerbung von Drittmitteln zu berücksichtigen.

Vorbemerkung

Der LRH hat 2001/2002 bei der Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin - und bei der Medizinischen Hochschule Hannover die Forschungsvorhaben nicht öffentlicher Auftraggeber (Drittmittelvorhaben, Auftragsforschung) sowie bei der Tierärztlichen Hochschule Hannover die Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen geprüft, die ebenfalls mit Mitteln Dritter, z. B. mit Teilnehmerbeiträgen, finanziert wurden. Ferner hat er eine Prüfung der mit Drittmitteln finanzierten Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen der beiden Hochschulen im Bereich der Humanmedizin begonnen (vgl. hierzu Abschnitt IV, Nr. 6).

Dabei hat er folgende Feststellungen getroffen:

Fehlender Überblick über die aus Drittmitteln finanzierten Vorhaben

Die Tierärztliche Hochschule Hannover hatte keinen Überblick über die von ihr durchgeführten Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen. Selbst die veranstaltenden Hochschuleinrichtungen konnten hierzu keine vollständigen Angaben machen.

Entsprechendes gilt für die Auftragsforschung am Bereich Humanmedizin der Universität Göttingen. Sie richtete zwar für die Drittmittelvorhaben in ihrem Rechnungswesen Finanzstellen (Drittmittelkonten) ein, die entsprechend der jeweiligen Mittelherkunft bzw. der Auftraggeber unterschiedlichen Fonds zugeordnet waren. Innerhalb dieser Fonds wickelte sie jedoch häufig auch mehrere Vorhaben über lediglich eine Finanzstelle ab. Dadurch fehlte nicht nur der Überblick über die Gesamtheit und die Abwicklung der von der Hochschule durchgeführten Drittmittelvorhaben. Die auf Grund der unterbliebenen Abgrenzung der Einzelvorhaben mangelnde Transparenz bei der finanziellen Abwicklung der unterschiedlichen Projekte verhinderte zudem sowohl eine zentrale Budgetkontrolle als auch eine etwaige Mittelverwendungsprüfung. Diese Möglichkeiten bestanden dagegen bei der Medizinischen Hochschule Hannover, die regelmäßig für jedes Drittmittelvorhaben eine eigene Finanzstelle einrichtete.

Der LRH hält es für unerlässlich, dass die Finanzierung eines jeden einzelnen drittmittelfinanzierten Vorhabens (sei es in der Forschung, in der Lehre oder in der Weiterbildung) transparent und einer zentralen Budgetkontrolle zugänglich ist (vgl. auch § 22 Abs. 1 Satz 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz - NHG -). Dagegen will die Universität Göttingen sich mit der Überwachung der Einhaltung des Gesamtbudgets durch seine Drittmittelverwaltung begnügen. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur teilt die Auffassung des LRH und kündigte an, in die von ihm ebenfalls für notwendig angesehenen Ausführungshinweise zur Forschung mit Mitteln Dritter entsprechende Vorgaben aufzunehmen.

Abwicklung von Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen außerhalb des Hochschulhaushalts

Der LRH hatte in der Vergangenheit immer wieder festgestellt, dass Hochschuleinrichtungen oder einzelne Hochschulbedienstete Gelder, die Dritte der Hochschule für Hochschulzwecke zur Verfügung stellten, außerhalb des Landeshaushalts auf Konten von Fördervereinen bewirtschafteten und damit gegen Bestimmungen des Haushaltsrechts verstießen. Entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 12.09.2000 (Drs. 14/1823, S. 14, Nr. 25) forderte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Juli 2001 sämtliche Hochschulen auf, die Zusammenarbeit mit ihren Fördervereinen im Hinblick auf eine rechtswidrige Bewirtschaftung von Hochschulmitteln auf Fördervereinskonten zu prüfen und eine solche sofort zu beenden. Ferner sollten die Hochschulen sicherstellen, dass die Hochschulbediensteten die einschlägigen gesetzlichen Regelungen und Erlasse zur Verwaltung von Mitteln Dritter beachten.

Die Tierärztliche Hochschule Hannover setzte diese Vorgaben nicht hinreichend um. Zwar bestätigten die Hochschuleinrichtungen durchweg, keine Hochschulmittel über Fördervereinskonten zu bewirtschaften. In wenigstens drei Fällen waren diese Erklärungen jedoch unzutreffend, da die Einrichtungen weiterhin Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen der Hochschule über Konten Dritter abwickelten.

Stichprobenhafte Untersuchungen der Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen im Bereich der Humanmedizin der beiden anderen Hochschulen, die mit Mitteln Dritter (mit-)finanziert wurden, ergaben, dass auch hier die Hochschuleinrichtungen die haushaltsrechtlichen Vorschriften und Anweisungen weiterhin missachteten und Veranstaltungen finanziell über Konten Dritter abwickelten.

Im Hinblick auf die vom Landtag in seinem Beschluss zum Ausdruck gebrachte Schwere der durch die fortgesetzte Bewirtschaftung von Hochschulmitteln außerhalb des Landeshaushalts bewirkten Haushaltsverstöße sowie wegen der wahrheitswidrigen Erklärungen der Hochschuleinrichtungen hat der LRH disziplinarische Maßnahmen gefordert.

Hochschulinterne Mittelvergabe

Nach § 22 NHG sind die in der Forschung tätigen Mitglieder der Hochschule berechtigt, im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben Forschungsvorhaben durchzuführen, die ganz oder teilweise aus Mitteln Dritter finanziert werden. Die Durchführung derartiger Drittmittelprojekte ist damit Teil der Hochschulforschung. Dies hat zur Folge, dass die Drittmittel zunächst nur für das betreffende Forschungsvorhaben verwendet werden dürfen. Werden Drittmittel für das zugrunde liegende Forschungsvorhaben nicht (mehr) benötigt, dürfen sie, sofern sie nicht an den Drittmittelgeber zurückzuzahlen sind, nur dann für (andere) Vorhaben oder Aufgaben der Hochschule eingesetzt werden, wenn dies die Hochschule generell oder im Einzelfall so bestimmt hat. Diese Umwidmungsentscheidungen überließen die Hochschulen bislang allein den Projektverantwortlichen, die die Drittmittel eingeworben hatten.

Diese benötigten die z. T. nicht unerheblichen Einnahmeüberhänge jedoch offensichtlich nicht immer zeitnah zur Finanzierung ihrer Hochschultätigkeiten:

- Den rd. 64 000 DM (rd. 32 700 Euro) Einnahmen anlässlich eines von der EU mitfinanzierten dreitägigen Workshops der Tierärztlichen Hochschule Hannover standen lediglich knapp 41 200 DM (rd. 21 000 Euro) Ausgaben gegenüber.
- Allein bei einer Finanzstelle konnte ein Professor der Universität Göttingen Anfang August 2001 über nicht verbrauchte bzw. nicht gebundene Drittmittel aus Auftragsforschung in Höhe von mehr als 221 000 DM (rd. 113 000 Euro) eigenständig verfügen.
- Ein weiterer Hochschullehrer dieser Hochschule verschaffte sich aus einer „Ermächtigung zur Durchführung humangenetischer Leistungen für RVO- und Ersatzkassenpatienten“ im Institut X innerhalb von rd. 3 ½ Jahren sogar knapp 1,3 Millionen DM (rd. 664 700 Euro), über deren Verwendung er zusätzlich und ohne Vorgaben der Hochschule entscheiden durfte.
- Anfang 1986 vereinnahmte die Universität Göttingen aus einem Kooperationsprojekt mit einer Medizintechnikfirma 42.000 DM (rd. 21 500 Euro), von denen Ende des Jahres

rd. 24 700 DM (rd. 12 600 Euro) nicht verausgabt waren. Selbst zehn Jahre später standen dem Projektleiter aus diesem Vorhaben noch mehr als 8 100 DM (rd. 4 100 Euro) zur Verfügung. Bis Mitte 2001 verringerte er diesen Einnahmerest auf lediglich rd. 4 700 DM (rd. 2 400 Euro).

Der LRH hat angeregt zu prüfen, ob eine Zusammenführung der nach Abschluss eines Drittmittelvorhabens nicht mehr benötigten Mittel z. B. auf Fakultäts-, Zentrums- oder Abteilungsebene erfolgen sollte. Jedenfalls sollten nicht allein die Projektleiter über die Vergabe der verbliebenen Mittel befinden. Hierzu wäre zunächst das Präsidium der Hochschule berufen, das insbesondere über die aufgaben- und leistungsorientierte Mittelbemessung in der Hochschule zu entscheiden hat (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 NHG). Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, in welchem Umfang die Inanspruchnahme von vorhandenem Personal und von vorhandenen Einrichtungen diese (rechnerischen) Überschüsse ermöglichen. Im Übrigen wird auch ein angemessener Ausgleich zu finden sein zwischen dem Interesse, einen Anreiz zur Einwerbung von Drittmitteln zu schaffen, und dem Interesse der Hochschule, Mittel für übergreifende Aufgaben, neue Forschungsschwerpunkte, Verbesserung der apparativen Ausstattung u. Ä. zur Verfügung zu haben.

Dies gilt nicht nur für die Drittmittel für Forschungsvorhaben, insbesondere der Auftragsforschung, sondern gleichermaßen für die Verwendung der im Zusammenhang mit Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der Hochschulen vereinnahmten Finanzierungsbeiträge Dritter.

Ausblick

Werden Hochschulen in die Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts überführt, so gelten die vorstehenden Ausführungen sinngemäß auch für diese Stiftungen. Wie bisher garantiert das Hochschulrecht, dass sämtliche Einnahmen, die die Hochschule erzielt, ihr bzw. der Stiftung zur Erfüllung der Hochschulaufgaben ungeschmälert verbleiben. Dies bedeutet aber auch, dass die Hochschul- bzw. Stiftungsleitung die Verantwortung für die Wirtschaftsführung wahrnehmen muss und diese nicht vollständig an die Verantwortlichen für einzelne Forschungs- oder Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen abgeben darf.

23. Organisation und Finanzierung des Patentwesens an den Hochschulen

Kapitel 06 17

Das Land fördert seit 1996 im Rahmen des Technologietransfers besonders die Patentberatung und -verwertung im Hochschulbereich. Dabei sind allein für die Anmeldung von 115 Patenten etwa 820 000 Euro aufgewandt worden. Verwertungserfolge sind jedoch ausgeblieben, vielmehr ist ein Verwertungsstau entstanden. Dies dürfte auch daran liegen, dass ein Verwertungskonzept fehlte.

Die Aktivitäten der Hochschulen auf dem Gebiet des Patentwesens werden sich auf absehbare Zeit wirtschaftlich nicht selbst tragen. Es steht zu befürchten, dass ständig steigenden Aufwendungen allenfalls geringe Erträge gegenüberstehen.

Um dem entgegenzuwirken, sollte das Land die Organisation des Patentwesens an den Hochschulen erneut überprüfen und im Übrigen ein tragfähiges Patentverwertungskonzept entwickeln.

Die Entwicklung des Patentwesens an Hochschulen

Anfang der 90er-Jahre setzte sich bundesweit die Überzeugung durch, dass die Sicherung von Schutzrechten an Hochschulerfindungen intensiviert werden müsse. Neben der Wahrung volkswirtschaftlicher Interessen sollte hiermit auch die wirtschaftliche Lage der Hochschulen durch Teilhabe an den Erlösen aus der Verwertung von Erfindungen des wissenschaftlichen Personals verbessert werden. Der bundesweite Anteil der Patentanmeldungen aus Hochschulen

ist im Verhältnis zum Gesamtaufkommen mit ca. 4 v. H. gering. Allerdings ist in Niedersachsen und gerade auch im Wissenschaftsbereich eine Aufwärtsentwicklung festzustellen. Dabei stehen Stärken in eher traditionellen Bereichen wie Chemie und Instrumentenbau und neueren Bereichen wie Biotechnologie und Prozesstechnik andere Bereiche wie Maschinenbau, Konsumgüter und Bauwesen gegenüber, in denen nur wenige Patente von Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen angemeldet werden⁷².

Aus der Erkenntnis heraus, dass zur Ausweitung des Patentaufkommens die Ressourcen über die Aktivitäten einzelner Wissenschaftler und Hochschulen hinaus gebündelt werden sollten, führte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur in der Zeit von 1996 bis 2000 das Pilotprojekt „Patentberatung und -verwertung an niedersächsischen Hochschulen“ durch. Es richtete eine für alle Hochschulen zuständige zentrale Stelle für Patentberatung und -verwertung ein, die in die Technologietransferstelle der Universität Hannover integriert wurde. Die Technologietransferstelle kooperierte mit der in Hannover ansässigen „Erfinderzentrum Norddeutschland GmbH“, die im Auftrag des Landes kleine und mittlere Unternehmen und Privaterfinder bei der Schutzrechtsanmeldung unterstützt⁷³.

Entscheidung für eine privatrechtliche Organisationsform

In der anhaltenden Diskussion empfahlen die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, die Hochschulrektorenkonferenz und die Kultusministerkonferenz, die Schutzrechtssicherung und -verwertung von Forschungsergebnissen mittels geeigneter Organisationsformen außerhalb der eigentlichen Hochschulverwaltung zu betreiben. Das Land gründete Mitte 1999 als erste entsprechende regionale Einrichtung die „Innovationsgesellschaft Universität Hannover GmbH“. Deren Gesellschaftsanteile wurden nach einer Novellierung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes im August 2001 auf die Universität Hannover als Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen.

Noch vor Ablauf des Pilotprojekts „Patentberatung und -verwertung“ legten das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr im Rahmen des gemeinsamen Aktionsprogramms „Wissenschaft und Wirtschaft für neue Arbeitsplätze“ das Nachfolgeprojekt „Patentoffensive an niedersächsischen Hochschulen“ auf. Dieses auf zwei Jahre angelegte Projekt wurde zunächst von der Technologietransferstelle der Universität Hannover durchgeführt, nach Erwerb der Gesellschaftsanteile der Innovationsgesellschaft durch die Universität Hannover jedoch der Innovationsgesellschaft übertragen.

Die Verwertungsoffensive des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Mitte 2001 startete das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms des Bundes die bis Ende 2003 befristete „BMBF-Verwertungsoffensive“. Hiermit beteiligt der Bund die Länder insgesamt mit 35 Millionen Euro an den Ersparnissen aus dem Versteigerungserlös der UMTS-Lizenzen. Nach den Förderrichtlinien des BMBF sollen sich Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen zu einem Verbund zusammenschließen und eine rechtlich selbstständige Patent- und Verwertungsagentur mit der schutzrechtlichen Sicherung und Verwertung ihrer Forschungsergebnisse beauftragen. In Niedersachsen schlossen sich daraufhin 17 Hochschulen in einer Kooperationsvereinbarung zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammen und beauftragten die Innovationsgesellschaft Universität Hannover mbH, für sie die Aufgaben einer Patent- und Verwertungsagentur wahrzunehmen. Wegen der unsicheren Anschlussfinanzierung nach Auslaufen des BMBF-Projekts erklärte sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur gegenüber den beteiligten Hochschulen bereit, die Existenz der Innovationsgesellschaft nach positiver Evaluation durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel zu sichern.

⁷² Hierzu näher „Patentanmeldungen aus Niedersachsen und deren ökonomische Verwertung“, Studie im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, vorgelegt vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), Hannover, in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe, Mai 2002, vgl. insbesondere S. 72 f., 163 f.

⁷³ RE-Richtlinie vom 10.04.1990, Nds. MBl. 1990, S. 710.

Die Novellierung des Arbeitnehmererfindergesetzes

Die BMBF-Verwertungsoffensive stand in unmittelbarem Zusammenhang mit der Novellierung des Arbeitnehmererfindergesetzes (ArbNErfG)⁷⁴, insbesondere mit der Abschaffung des bislang in § 42 ArbNErfG verankerten so genannten Hochschullehrerprivilegs. In Abkehr von der bisherigen Rechtslage sind die Hochschulen nunmehr berechtigt, auch die Forschungsergebnisse der bisher ausgenommenen Gruppe der Professoren, Dozenten und wissenschaftlichen Assistenten in Anspruch zu nehmen. Hierdurch will der Bundesgesetzgeber die Anzahl der Hochschulpatente steigern und zugleich die Voraussetzung für den erfolgreichen Aufbau eines aus Verwertungserlösen finanzierten Patent- und Verwertungswesens an Hochschulen schaffen. In Bezug auf die Beteiligung des Erfinders am Verwertungserlös hat der Gesetzgeber in § 42 Nr. 4 ArbNErfG eine Vergütung in Höhe von 30 v. H. der Einnahmen aus der Verwertung festgelegt, die auf der Basis der Bruttoeinnahmen, also ohne Berücksichtigung der Kosten des Patentierungs- und Verwertungsverfahrens, zu berechnen ist.

Die Gründung der N-Transfer GmbH

Da die Universität Hannover mit ihrem Körperschaftsvermögen alleinige Gesellschafterin der Innovationsgesellschaft Universität Hannover GmbH ist, wurde in der Hochschularbeitsgemeinschaft strittig, wie mit der Verteilung etwaiger Erlöse aus der Verwertung von Patenten aus anderen Hochschulen zu verfahren sei. Deshalb wurde zu Beginn des Jahres 2003 von zwölf Hochschulen die so genannte N-Transfer GmbH gegründet, an der die Hochschulen aus ihrem Körperschaftsvermögen mit einer Stammeinlage von jeweils 2.500 Euro als Gesellschafter beteiligt sind. Fünf Hochschulen, darunter die Medizinische Hochschule Hannover und die Universität Göttingen, beteiligen sich nicht an der N-Transfer GmbH und gehen bei der Patentverwertung eigene Wege.

Wirtschaftliche Resultate der Schutzrechtssicherung

Die Aktivitäten des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur und der Hochschulen auf dem Gebiet der Schutzrechtssicherung und -verwertung haben bisher zur Anmeldung von 115 Patenten, zwölf Geschmacksmustern und zwei Marken geführt. In der Zeit von 1996 bis 2001 wandte das Land für die Anmeldung und Sicherung von 80 Patenten ca. 360 000 Euro auf. Im Jahr 2002 sind allein für die Anmeldung und Aufrechterhaltung von Patenten etwa 460 000 Euro aufgewandt worden. Bisher sind jedoch weder nennenswerte Verwertungsanstrengungen noch messbare Verwertungserfolge zu erkennen. Stattdessen ist ein regelrechter „Verwertungstau“ entstanden.

*Würdigung***Fehlendes Verwertungskonzept**

Im Vordergrund der bisherigen Diskussion um die Patentierung und Verwertung standen Fragen der Organisation. Es fehlt jedoch bis heute an einem differenzierten und schlüssigen Konzept des Landes für die Patentverwertung an Hochschulen. Dies dürfte als Mitursache dafür anzusehen sein, dass die bisherigen Verwertungsanstrengungen ohne nennenswerten Erfolg geblieben sind.

⁷⁴ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Arbeitnehmererfindungen vom 18.01.2002, BGBl. I, S. 414.

Die Beteiligung an der BMBF-Verwertungsoffensive

Die unter der Führung der Universität Hannover organisierte Beteiligung der meisten Hochschulen des Landes an der bis Ende 2003 befristeten BMBF-Verwertungsoffensive leidet an der fehlenden langfristigen Perspektive. Nach allgemeiner Einschätzung dauert es mindestens zehn Jahre, eine funktionsfähige Struktur der Patentverwertung aufzubauen, die die Chance bietet, sich aus eigenen Erträgen zu finanzieren. Deshalb wird die vom Bund mit der Förderung angestrebte Schaffung von Patentverwertungsagenturen in den Ländern zu erheblichen und auch nicht überschaubaren Folgekosten für das Land und seine Hochschulen führen.

Erhöhte Anforderungen im Bereich der Patentverwertung

Die ohnehin problematischen Ertragsaussichten aus der Patentverwertung haben sich durch die Änderung des ArbNErfG nachteilig verändert. Weil nach § 42 Nr. 4 ArbNErfG das Erfindehonorar unabhängig von den Patentierungskosten und insbesondere unabhängig davon zu zahlen ist, ob mit der Erfindung eine Wertschöpfung erzielt werden konnte, ist das Verwertungsrisiko einseitig auf den Dienstherrn verlagert. Hierdurch hat sich weiterhin das an die Patentverwerter zu stellende Anforderungsprofil erhöht, weil der Frage nach der Inanspruchnahme oder Freigabe einer Erfindung entscheidende Bedeutung zukommt. Eine erfolgreiche Patentverwertung erfordert qualifizierte und erfahrene Mitarbeiter, die über eine umfassende Marktkennntnis verfügen und die Ertragskraft einer Erfindung sicher beurteilen können. Solches Personal steht den Hochschulen zurzeit nicht zur Verfügung.

Ausblick

Bei einer Fortsetzung des bisherigen Wegs drohen eine nicht funktionsfähige Struktur der Patentverwertung und den Hochschulen ein sich verstärkendes Auseinanderklaffen von Mitteleinsatz und Ertrag. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen gelangen ohnehin lediglich 10 v. H. aller Erfindungen zu einer erfolgreichen ökonomischen Verwertung⁷⁵, sodass die Erfolgsaussichten für eine wirtschaftlich tragfähige Patentverwertungseinrichtung von vornherein sehr begrenzt sind.

Die auf den Betrieb einer einzigen Einrichtung ausgerichtete Organisation der Patentberatung und -verwertung an Hochschulen und Forschungseinrichtungen sollte deshalb mit dem Auslaufen der BMBF-Verwertungsoffensive erneut überprüft werden.

Ein wesentliches Augenmerk wird darauf zu richten sein, dass die Entwicklung und Verwertung von Patenten und Schutzrechten vor allem dann gelingt, wenn Erfinder und potenzielle Nutzer frühzeitig zusammenfinden. In der Wirtschaft werden nämlich drei Viertel der angemeldeten Patente auch genutzt, während zwei Drittel der Patente aus dem Bereich der Wissenschaft und der Privaterfinder ungenutzt bleiben. Da den Patenten aus dem Hochschulbereich offenbar häufig die Marktnähe fehlt, bleibt es zweifelhaft, ob sich eine niedersächsische Patent- und Verwertungseinrichtung jemals wirtschaftlich selbst tragen wird. Deshalb kommen bereits im Vorfeld der Patentierung und Verwertung der Kooperationsforschung und Gründerförderung besondere Bedeutung zu⁷⁶.

Weiter wäre zu klären, welche Aufgaben die Hochschulen unter den gegebenen Umständen überhaupt selbst erfüllen können. Aus der Sicht des LRH dürfte es sich im Wesentlichen um eine erste Beratung der Erfinder handeln.

Für den Bereich der Patentverwertung sollten Alternativen zum eingeschlagenen Weg in Betracht gezogen werden. Dies gilt umso mehr, als es nicht gelungen ist, mit der Gründung der N-Transfer GmbH alle Hochschulen auf eine einheitliche Strategie und Organisation zu verpflichten. Insbesondere sollte geprüft werden, ob die Hochschulen mit anderen Landes- oder

⁷⁵ Vgl. Fußnote 72, Studie, S. 169.

⁷⁶ Vgl. Fußnote 72, Studie, S. 167.

auch Bundeseinrichtungen kooperieren können, die bereits über Erfahrungen mit der Verwertung von Erfindungen aus dem Wissenschaftsbereich und über entsprechend qualifiziertes Personal verfügen. Ein allgemeiner Beratungsbedarf dürfte bei der Zielgruppe der kleinen und mittleren Unternehmen bestehen. In diesem Bereich wirkt seit längerem das Erfinderzentrum Norddeutschland GmbH⁷⁷. Weiterhin bietet sich eine sektorale Gliederung der Patentverwertung für besondere Technikfelder wie etwa die Biotechnologie an, in denen z. B. Forschungseinrichtungen bereits tätig sind. Die Bündelung mehrerer Patente für Zwecke der Verwertung erhöht zudem die Chance der wirtschaftlichen Nutzung.

Soweit danach noch ein Bedarf besteht, dass Hochschulen oder besondere Einrichtungen der Hochschulen weiterhin eigenständig Patentverwertung betreiben, bedarf es eines tragfähigen Patentverwertungskonzepts. Dies schließt die Beantwortung der Frage mit ein, wie entsprechend qualifiziertes Personal gewonnen und auch gehalten werden kann.

24. **Zwei Beispiele unzureichender Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente: Hochschule Vechta, Wirtschaftswissenschaften an der Universität Lüneburg**

Kapitel 06 18, 06 30

Die Hochschule Vechta ist mehrfach mit stets umfassend negativen Ergebnissen evaluiert und als Hochschule infrage gestellt worden. Das Land hat hieraus bisher keine nachhaltigen Konsequenzen gezogen.

Obwohl bereits im Jahr 2001 die Wirtschaftswissenschaften an der Universität Lüneburg wegen der geringen Forschungsleistung durch das Ergebnis der Evaluation infrage gestellt wurden, hat sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bisher nicht mit den standortübergreifenden, hochschulplanerischen Empfehlungen der Evaluation auseinandergesetzt.

Evaluation und Zielvereinbarung

Forschung und Lehre sind bei (universitären) Hochschulen, anders als bei Fachhochschulen, aufeinander bezogene und gleichberechtigt zu erfüllende Aufgaben. Die Lehrverpflichtung der an ihnen tätigen Professorinnen und Professoren⁷⁸ ist so bemessen, dass die Hälfte der Arbeitsleistung für die Forschung zur Verfügung steht.

Mit der im Jahr 2002 verabschiedeten Hochschulreform strebt das Land eine neue Steuerung der Hochschulen an. Die staatliche Finanzierung soll sich künftig nicht nur an den Aufgaben der Hochschulen orientieren, sondern zunehmend - output-orientiert - an den von ihnen erbrachten Leistungen (§ 1 Abs. 2 NHG). Wesentliches Element der Reform ist das Instrument der Zielvereinbarung. Nach § 1 Abs. 3 NHG trifft das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit jeder Hochschule „Zielvereinbarungen für mehrere Jahre über strategische Entwicklungs- und Leistungsziele und deren staatliche Finanzierung“. Es sind insbesondere Vereinbarungen über Studienplätze und Studiengänge, über die Sicherung der Qualität von Forschung und Lehre und über die Festlegung von Forschungsschwerpunkten zu treffen.

Grundlage hierfür ist die Hochschulentwicklungsplanung des Landes und die Entwicklungsplanung der einzelnen Hochschule (§ 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 NHG). Bisher fehlt es allerdings noch an einer aktuellen und umfassenden Landeshochschulplanung, die den Reformansatz des neuen Hochschulgesetzes aufgreift und an der sich die Entwicklungsplanungen der Hochschulen orientieren könnten.

⁷⁷ Vgl. Fußnote 72, Studie, S. 166.

⁷⁸ § 2 Abs. 1 und 2 Hochschulrahmengesetz (HRG) in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) sowie §§ 24 Abs. 1, 30 Abs. 1 NHG in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen vom 24.06.2002, Nds. GVBl. S. 285.

Eine weitere wesentliche Grundlage der Zielvereinbarungen sind die Ergebnisse der internen und externen Evaluationen, die in den Hochschulen in regelmäßigen Abständen zur Begutachtung und Bewertung der Erfüllung ihrer Aufgaben stattzufinden haben (§ 5 NHG).

Die externe Evaluation der Lehre führt die bereits 1995 gegründete und aus Landesmitteln finanzierte Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover durch. Die 1997 gegründete und ebenfalls aus Mitteln des Landes finanzierte Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen evaluiert die Forschung und berät das Ministerium hinsichtlich der Entwicklung von Forschungsschwerpunkten der einzelnen Hochschulen.

Die bislang vorliegenden zahlreichen Berichte beider Einrichtungen zu den einzelnen Fächern geben deutliche Hinweise, welche Stärken und Schwächen die Gutachter bei den einzelnen Hochschulen sehen.

Bereits im Dezember 2001 hatte das Ministerium gewissermaßen als Probelauf mit den Hochschulen des Landes - mit Ausnahme der Hochschule Vechta - für die Jahre 2002/2003 Zielvereinbarungen abgeschlossen. Mit Blick auf die anstehenden Haushaltspläne für das Jahr 2004 und ggf. auch 2005 soll im ersten Halbjahr 2003 die zweite Runde der Zielvereinbarungen folgen.

Zur Hochschule Vechta

Die Hochschule Vechta hat ihren Ursprung in der regional bedeutsamen Lehrerausbildung. Sie genießt durch das Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Land Niedersachsen eine besondere Stellung. Den mit dem Ausbau der Hochschullandschaft durch die Neugründungen in Osnabrück und Oldenburg verbundenen Standortnachteilen wurde zunächst durch die Einbindung in die Universität Osnabrück und im Übrigen durch eine Erweiterung des Fächerspektrums Rechnung getragen. Nach einer Änderung des Konkordats⁷⁹ wurde Vechta 1995 erneut verselbständigt.

Bereits 1987 hatte der Wissenschaftsrat ein erweitertes Studiengangskonzept, durch das zusätzliche Studenten angezogen werden sollten, auf Grund mangelnder fachlicher Fundierung abgelehnt und dem Land empfohlen, den Standort Vechta aufzugeben. Auch nach der erneuten Verselbständigung wurden die strukturellen Mängel nach den Feststellungen des Wissenschaftsrats nicht beseitigt. Weder Hochschulrat noch Hochschule verfügten über ein zukunftssicherndes Konzept. Der Wissenschaftsrat kam deshalb im Januar 1999 zu dem Schluss, dass die Hochschule nicht den Anforderungen des Hochschulbauförderungsgesetzes genügt und deshalb nicht nach diesem Gesetz gefördert werden kann⁸⁰.

Die Wissenschaftliche Kommission gelangte 2001 zu einem negativen Befund hinsichtlich der Forschungsleistungen in den Berufswissenschaften der Lehrerausbildung und bezeichnete die Hochschule Vechta als eine Institution, die man nicht „als Standort für eine Hochschule aktuell akzeptieren könne“⁸¹.

Sie sah auch im März 2002 „nach den bisherigen Begutachtungsergebnissen und den ungenutzten Chancen der letzten Jahre keine Entwicklungsperspektive“ für die Lehrerausbildung und empfahl deren Einstellung⁸². Ohne die Lehrerausbildung dürfte der Standort allerdings nicht lebensfähig sein.

Vor diesem Hintergrund sah sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nicht in der Lage, mit der Hochschule Vechta eine Zielvereinbarung abzuschließen, wie es dies im Dezember 2001 mit allen anderen Hochschulen getan hat. Die Hochschule hat nunmehr, wie auch vom Landtag gefordert (Entschließung vom 16.05.2001, Drs. 14/2495), ein neues Strukturkonzept vorgelegt. Hiermit befassen sich das Ministerium und die Wissenschaftliche Kommission;

⁷⁹ Vertrag vom 29.10.1993, Nds. GVBl. 1994 S. 308, in Verbindung mit dem Gesetz zu dem Vertrag zur Änderung des Konkordats mit dem Heiligen Stuhle vom 12.07.1994, Nds. GVBl. 1994 S. 304.

⁸⁰ Empfehlungen und Stellungnahmen des Wissenschaftsrats 1999, S. 255 ff. 261.

⁸¹ Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen, Forschungsevaluation an niedersächsischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Berufswissenschaften der Lehrerbildung, Bericht und Empfehlungen, März 2002, S. 123.

⁸² Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Lehrerbildung der Wissenschaftlichen Kommission Niedersachsen, Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Lehrerbildung in Niedersachsen, März 2002, S. 144 ff., 147.

Ergebnisse und deren Einarbeitung in eine Zielvereinbarung für die Jahre 2004/2005 werden nunmehr für den Herbst 2003 erwartet.

Forschung in den Wirtschaftswissenschaften am Beispiel der Universität Lüneburg

Die zwischen dem Land und der Universität Lüneburg am 13.12.2001 für die Jahre 2002/2003 geschlossene Zielvereinbarung steht hinsichtlich der „Aussagen zu Lehre und Forschung im Bereich Wirtschaftswissenschaften unter dem Vorbehalt einer abschließenden Bewertung der gutachtlichen Äußerungen sowohl der Wissenschaftlichen Kommission Niedersachsen als auch der Zentralen Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover“. Nach der Zielvereinbarung will die Universität im Wesentlichen durch den Einsatz eigener Mittel die Forschung im Bereich der Wirtschaftswissenschaften durch neue Akzente und durch Juniorprofessuren stärken. Dem Vorbehalt der Zielvereinbarung liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Schon 1999 hatte die Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover Lehre und Studium in den Fächern der Wirtschaftswissenschaften evaluiert. Deren Bericht enthielt bereits deutliche Hinweise auf Defizite im Bereich der Forschung und Nachwuchsförderung⁸³. Die Gutachter vermissten insgesamt ein strategisches Konzept, wiesen darauf hin, dass von den sechs Instituten, in die sich der Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften gliedert, (lediglich) zwei mit „spezifischer Forschungsausrichtung“ ausgestaltet seien und mahnten mehr Forschungs- und Kooperationsvorhaben sowie eine stärkere Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an.

Parallel zur Verhandlung über die Zielvereinbarungen evaluierte die Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen ab Februar 2001 die Forschung der Wirtschaftswissenschaften an den niedersächsischen Universitäten.

Im Evaluationsbericht aus dem Oktober 2001⁸⁴ werden die Forschungsleistungen des Fachbereichs der Universität Lüneburg „insgesamt betrachtet als gering eingeschätzt“ (S. 21 ff.). Dies führt die Kommission zu den folgenden standortübergreifenden Strukturüberlegungen:

„Vor diesem Hintergrund besteht aus der Sicht der Gutachter und im Interesse der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung *dringender Handlungsbedarf*⁸⁵. Das Land Niedersachsen muss zunächst darüber befinden, ob ein universitärer wirtschaftswissenschaftlicher Studiengang in Lüneburg zwingend erforderlich ist, obgleich in Hannover und Hamburg gute Alternativen vorhanden sind. Sollte sich das Land zum Erhalt entschließen, müsste der Fachbereich sein Profil zukünftig deutlich gegenüber dem von Fachhochschulen abgrenzen.“

Auf S. 35 des Berichts fordert die Kommission, das Land solle einen Aufholprozess kräftig fördern, damit zumindest eine der Landesuniversitäten einen Platz in der Spitzengruppe in Deutschland erobern und damit Anschluss an die internationale Entwicklung finden könne. Lüneburg wird als Standort benannt, der „kein Leistungsprofil“ in der Forschung vorweise:

„Obgleich die Forschungsleistungen in Lüneburg - bis auf wenige Ausnahmen - nicht zufriedenstellend sind, ist der Standort nach eigener Darstellung und den Ergebnissen der Lehrevaluation in der Lehre gut ausgelastet und erfolgreich. Vor diesem Hintergrund ist abzuwägen, ob ein universitärer Studiengang in Lüneburg weiterhin sinnvoll ist oder ob entsprechende Kapazitäten an einer Fachhochschule geschaffen werden sollten. Wenn das Land an einem wirtschaftswissenschaftlichen

⁸³ Schriftenreihe „Evaluation der Lehre“ 14/99, Hannover, November 1999, S. 14, 99 ff.

⁸⁴ Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen: Forschungsevaluation an niedersächsischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Wirtschaftswissenschaften, Bericht und Empfehlungen.

⁸⁵ Hervorhebung durch LRH.

Fachbereich in Forschung *und* Lehre an der Universität Lüneburg festhalten will, muss dort ein konsequenter Neuanfang gemacht werden.“

Auf Grund des Kommissionsberichts bat der LRH das Ministerium, die von der Wissenschaftlichen Kommission angemahnten grundsätzlichen Entscheidungen herbeizuführen, die mit der Universität Lüneburg für die Jahre 2002/2003 geschlossene Zielvereinbarung bezüglich der Wirtschaftswissenschaften unverzüglich zu überprüfen und zeitnah eine ergänzende Zielvereinbarung mit der Universität Lüneburg abzuschließen.

Das Ministerium teilte dem LRH daraufhin unter Berufung auf die „alternative Empfehlung der Gutachter“ mit, dass es eine Schließung der Wirtschaftswissenschaften wegen der starken Nachfrage nach Studienplätzen nicht in Betracht ziehe. Stattdessen werde die Universität „im Rahmen ihrer vorhandenen Ausstattung“ die Forschung in den Wirtschaftswissenschaften personell und strukturell stärken. Der Fachbereich werde seine „vorhandenen Ressourcen mit einem neuen Konzept unter Berücksichtigung von Leistungen und Erfolgen in Lehre und Forschung gleichgewichtet einsetzen“. Die hierzu „zeitnah“ angekündigte ergänzende Zielvereinbarung mit der Universität Lüneburg liegt jedoch bis heute nicht vor.

Würdigung

Der LRH vermisst bisher, dass das Ministerium die Ergebnisse der Evaluationseinrichtungen eigenverantwortlich und nachvollziehbar würdigt, diese Ergebnisse in eine das gesamte Hochschulwesen und die Hochschulstandorte umfassende Landeshochschulplanung integriert und die daraus zu ziehenden Folgerungen nach den Vorgaben des neuen Hochschulgesetzes in Form steuernder Zielvereinbarungen durch Anreize oder Sanktionen umsetzt.

Im Falle der *Hochschule Vechta* hat sich das Land in einem Zeitraum von 25 Jahren über die Empfehlungen der begutachtenden Wissenschaftsorganisationen hinweggesetzt. Die Hochschule ist nicht einmal nach den Maßstäben des Hochschulbauförderungsgesetzes anerkannt. Alle Maßnahmen, die die Situation in Vechta verbessern sollten, haben zu keiner wesentlichen Änderung der Lage geführt. Es ist für den LRH bisher auch nicht erkennbar, durch welche neuen Initiativen des Landes die durchgängig festgestellten Strukturmängel behoben werden sollen. Die Glaubwürdigkeit des wesentlich auf die Evaluation gründenden neuen Steuerungssystems muss jedoch leiden, wenn die eindeutigen Hinweise und Vorschläge der Evaluatoren mehrfach und ohne überzeugendes Gegenkonzept übergangen werden.

Im Beispielsfall der *Wirtschaftswissenschaften in Lüneburg* hat sich das Ministerium nicht mit den Hinweisen und Forderungen des Evaluationsberichts der Wissenschaftlichen Kommission auseinandergesetzt. Es verkehrt vielmehr die Vorschläge der Kommission in ihr Gegenteil, indem es die geforderten hochschularten- und standortübergreifende Entscheidungen vermeidet und es stattdessen allein der Hochschule überlässt, die dort festgestellten Mängel zu beseitigen. Dies ist nicht der „konsequente Neuanfang“, den die Kommission als Alternative zur Schließung oder Verlagerung der Wirtschaftswissenschaften in Lüneburg gefordert hat. Auch ist nicht zu ersehen, ob das Ministerium das Kernanliegen der Kommission teilt, dass zumindest an einem universitären Standort in Niedersachsen die Wirtschaftswissenschaft den Anschluss an die nationale Spitzengruppe finden soll, und wie dieses Ziel ggf. zu erreichen ist. Dem angemahnten „dringenden Handlungsbedarf“ ist das Ministerium bisher nicht nachgekommen.

Es bleibt daher seitens des Ministeriums zu prüfen, wie die *Forschung* in den Wirtschaftswissenschaften in Niedersachsen insgesamt gestärkt werden kann und ob und inwieweit die vorhandene Nachfrage nach wirtschaftswissenschaftlicher *Lehre*

- durch die anderen wirtschaftswissenschaftlich aktiven niedersächsischen Universitäten
 - oder aber, worauf die Wissenschaftliche Kommission besonders hingewiesen hat,
 - durch den Fachhochschulbereich, insbesondere die ebenfalls Wirtschaftswissenschaften lehrende Fachhochschule Nordostniedersachsen
- zweckmäßiger und wirtschaftlicher befriedigt werden kann.

Anderenfalls entstehen Zweifel, ob das Ministerium den neuen Instrumenten der Evaluation und Zielvereinbarung den gebotenen Stellenwert auch dann einräumen will, wenn die Evaluation negativ ausfällt oder Anlass zur Prüfung gibt, bei welcher Hochschule welche Schwerpunkte gesetzt werden sollen. Die vom Gesetzgeber bereitgestellten neuen Möglichkeiten der Hochschulsteuerung werden jedenfalls dann nicht genutzt, wenn lediglich standortbezogene Mängelbeseitigung betrieben und nicht die Chance gesucht wird, durch hochschularten- und standortübergreifende Überlegungen zu landesweit insgesamt höherer Effizienz zu gelangen.

Der LRH erwartet nunmehr, dass das Ministerium die Landeshochschulplanung fach- und standortbezogen fertig stellt und dem Landtag auf dieser Grundlage mit den zu den Haushaltsberatungen vorzulegenden neuen Zielvereinbarungen (§ 1 Abs. 4 NHG) aufzeigt, wie es die Ergebnisse der Evaluation in Forschung und Lehre umsetzen wird.

25. Landesförderung der Erwachsenenbildung

Kapitel 06 80

Das Land Niedersachsen fördert die Erwachsenenbildung mit jährlich rd. 50 Millionen Euro. Die Förderung je Einwohner ist höher als in jedem anderen westdeutschen Flächenland und übertrifft diese Vergleichsländer teils um das Drei- bis Vierfache.

Die staatliche Förderung der Erwachsenenbildung ist nicht transparent. Soweit sich Vergleichszahlen mit anderen Bundesländern ableiten lassen, zeigt sich, dass das Land die örtlichen Volkshochschulen stärker und dass die Kommunen die örtlichen Volkshochschulen geringer als jedes Vergleichsland fördern. Darüber hinaus fördert das Land auch die Erwachsenenbildung der landesweit tätigen Einrichtungen in der Trägerschaft von Verbänden und die der Heimvolkshochschulen höher als jedes Vergleichsland.

Die Förderung der Erwachsenenbildung ist danach insgesamt zu überprüfen.

Zur Entwicklung der Erwachsenenbildung

Die Erwachsenenbildung⁸⁶ hat sich als so genannte vierte Säule des Bildungswesens neben den Schulen, den Hochschulen und dem dualen Ausbildungssystem entwickelt. Sie ist ein eigenständiger Teil des Bildungswesens und wird auf kommunaler Ebene durch Volkshochschulen und im Übrigen landesweit durch Einrichtungen von Verbänden (so genannten Landeseinrichtungen) sowie durch Heimvolkshochschulen geleistet. Alle Bundesländer fördern die Erwachsenenbildung durch Finanzleistungen, deren Art, Umfang und Höhe aber unterschiedlich ist.

Das Land Niedersachsen hatte mit dem Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung (EBG) vom 13.01.1970 (Nds. GVBl. S. 7) das erste substanzielle Erwachsenenbildungsgesetz in Deutschland erlassen. Diesem Beispiel sind in den Folgejahren fast alle anderen alten Bundesländer gefolgt.

Im Jahre 1999 wurde die staatliche Förderung der Erwachsenenbildung in Niedersachsen neu strukturiert mit dem Ziel, die bislang input-orientierte Förderung (Zahl, Qualifikation und Vergütung des in den Bildungseinrichtungen eingesetzten Personals) durch eine verstärkte output-orientierte Förderung (Menge und Inhalt der geleisteten Bildungsarbeit) zu ersetzen. Das Niedersächsische Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG) vom 17.12.1999 (Nds. GVBl. S. 430) ist am 01.01.2000 in Kraft getreten.

⁸⁶ Der hier verwendete Begriff „Erwachsenenbildung“ hat in Niedersachsen eine lange Tradition. In der bildungspolitischen Diskussion und in anderen Bundesländern wird stattdessen der Begriff „Weiterbildung“ als Oberbegriff verwendet.

Intransparenz der staatlichen Förderung der Erwachsenenbildung

Das hohe Niveau der Landesförderung der Erwachsenenbildung in Niedersachsen in Höhe von jährlich rd. 50 Millionen Euro ist im Grundsatz bekannt. Die staatliche Förderung der Erwachsenenbildung in Deutschland ist jedoch mangels zuverlässiger Vergleichsdaten nicht transparent. Lediglich für den Bereich der Volkshochschulen bestehen aussagekräftige Statistiken zur Finanzierung und zum Umfang der geleisteten Arbeit. Es fehlen auch vergleichende Untersuchungen zur Qualität der geleisteten Arbeit. Deshalb sind keine Aussagen über den Zusammenhang zwischen der Art und Höhe der staatlichen Förderung und dem damit erzielten quantitativen und qualitativen Erfolg in der Anhebung des Bildungsstandards der Erwachsenen möglich.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH exemplarisch für das Hj. 2000 die staatliche Förderung der Erwachsenenbildung in anderen Bundesländern untersucht und mit der Höhe der niedersächsischen Förderleistungen verglichen. Der Vergleich beschränkt sich auf die westdeutschen Flächenländer, weil sich in diesen die staatliche Förderung der Erwachsenenbildung ähnlich wie in Niedersachsen entwickelt hat.

Vergleich der Haushaltsansätze der westdeutschen Flächenländer im Jahr 2000

Der Vergleich der Ausgaben der westdeutschen Flächenländer für die Förderung der Erwachsenenbildung stützt sich auf die Haushaltspläne für das Hj. 2000⁸⁷. Er hat folgendes Ergebnis:

Land	Gesamtbetrag der Förderansätze (in DM ⁸⁸)	Anteil an der Förderung aller Vergleichsländer (in v. H.)
Baden-Württemberg	35 686 200	9,1
Bayern	40 305 000	10,3
Hessen	17 050 300	4,4
Niedersachsen	97 827 200	25,1
Nordrhein-Westfalen	170 654 300	43,7
Rheinland-Pfalz	15 127 000	3,9
Saarland	5 871 500	1,5
Schleswig-Holstein	7 990 600	2,0
Insgesamt	390 512 100	100,0

Verhältnis des Förderaufwands zur Gesamtbevölkerung

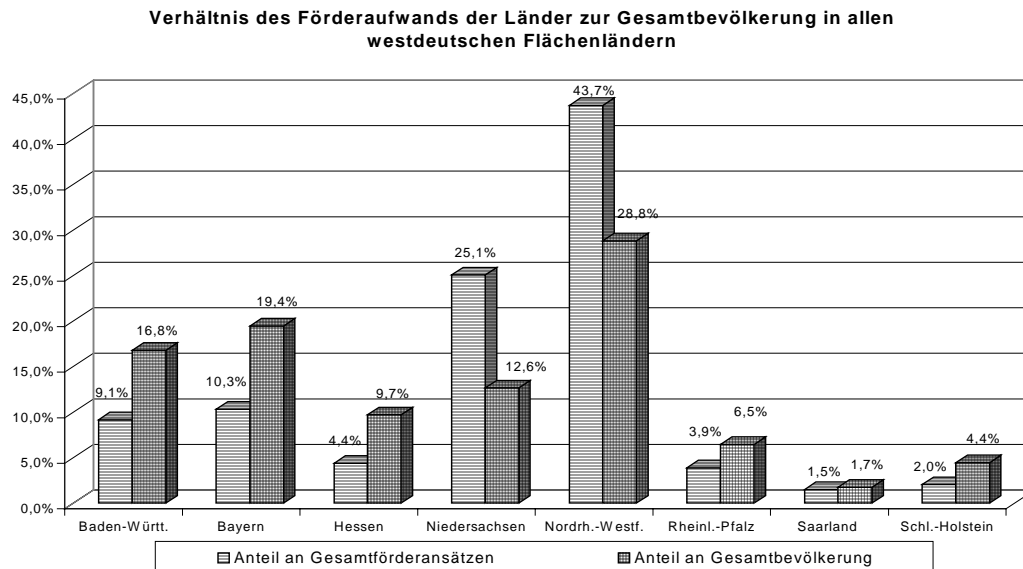
Danach nahm Niedersachsen mit 97,8 Millionen DM einen Spitzenplatz bei der Finanzierung der Erwachsenenbildung unter den westdeutschen Flächenländern ein.

Der Anteil der Bevölkerung Niedersachsens an der Gesamtbevölkerung der Vergleichsländer macht 12,6 v. H. aus, der Anteil der Fördermittel an dem Gesamtansatz dieser Länder betrug aber 25,1 v. H. Niedersachsen wendete somit im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl für die Förderung der Erwachsenenbildung deutlich mehr Fördermittel auf als die Gesamtheit der Vergleichsländer.

⁸⁷ Die Ausgaben für die Erwachsenenbildung sind in den Haushaltsplänen der Bundesländer nicht nach einheitlichen Grundsätzen veranschlagt. Es bestehen auch Unterschiede in der Zuordnung von Aufgaben zur Erwachsenenbildung. Soweit dies möglich war, sind die sich hieraus ergebenden Differenzen bereinigt. Die verbleibenden Unschärfen dürften das hier vermittelte Gesamtbild nicht wesentlich beeinträchtigen.

⁸⁸ Hier und im Folgenden sind die Beträge in DM angegeben, soweit sie sich auf das Zahlenwerk des Jahres 2000 stützen.

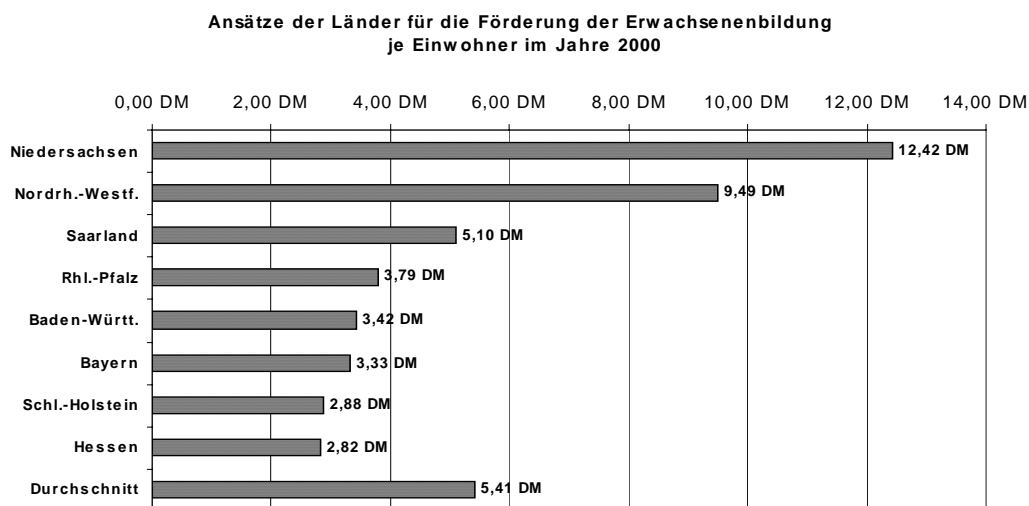
Dies zeigt folgende Grafik:



Förderbetrag je Einwohner

Ein wesentlicher Indikator für die Bewertung des Förderaufwands eines Landes ist die Kennzahl „Förderbetrag je Einwohner“. Der LRH hat diese Kennzahl aus den Gesamtförderansätzen der Vergleichsländer ermittelt⁸⁹.

Die folgende Grafik zeigt das unterschiedliche Förderniveau für die Erwachsenenbildung in den westdeutschen Flächenländern:



⁸⁹ Die verwendete Einwohnerzahl der Länder entspricht dem Stand 1999; Statistisches Jahrbuch 2001.

Danach lag das Land Niedersachsen im Ländervergleich mit einem Förderbetrag von 12,42 DM je Einwohner deutlich an der Spitze. Es wendete im Ergebnis für die Förderung der Erwachsenenbildung ein Mehrfaches der Pro-Kopf-Förderbeträge der meisten anderen Flächenländer auf. So machte der Förderbetrag des Landes Niedersachsen je Einwohner mehr als das Dreifache der Förderbeträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz und das Vierfache der Länder Hessen und Schleswig-Holstein aus.

Förderung der Volkshochschulen, Landeseinrichtungen und Heimvolkshochschulen

Die Landesförderung in Höhe von rd. 50 Millionen Euro entfällt zu etwa 50 v. H. auf die Volkshochschulen, zu 34 v. H. auf die so genannten Landeseinrichtungen und zu 16 v. H. auf die Heimvolkshochschulen.

Das Land förderte die Volkshochschulen mit 5,68 DM je Einwohner nach Nordrhein-Westfalen am stärksten. Die anderen Flächenländer zahlten lediglich Beträge zwischen 1,47 DM und 2,48 DM. Jede Unterrichtsstunde wurde in Niedersachsen mit durchschnittlich 21,38 DM gefördert. Bei den Vergleichsländern lag der Durchschnitt bei 13,99 DM. Der hohe Landesanteil korrespondiert mit der Feststellung, dass die niedersächsischen Kommunen ihre Volkshochschulen geringer als alle Vergleichsländer förderten. Lediglich 15 v. H. ihrer Ausgaben trugen die Kommunen, während diese Quote im Ländervergleich bei 27 v. H. lag.

Neben den Volkshochschulen führen auch die so genannten Landeseinrichtungen Erwachsenenbildung durch. Die Förderung des Landes lag mit 4,15 DM je Einwohner ebenfalls weit höher als in jedem anderen Vergleichsland. Der Durchschnitt der Förderung lag bei 1,90 DM. Die Förderung je Unterrichtsstunde war mit 25,61 DM sogar höher als bei den Volkshochschulen.

Niedersachsen ist neben Schleswig-Holstein das einzige Land, das eine größere Zahl von Heimvolkshochschulen fördert. Deren Anzahl hat sich in den letzten 30 Jahren von 13 auf 25 sogar fast verdoppelt. Auch hier lag der Förderbetrag des Landes mit 1,98 DM je Einwohner weit vor Schleswig-Holstein mit 1,38 DM.

Würdigung

Die Gesamtschau aller Kennzahlen zeigt, dass das Land Niedersachsen je Einwohner weit mehr als jedes andere Vergleichsland für die Erwachsenenbildung aufwendet und dass hiervon alle Organisationsformen der Erwachsenenbildung profitieren.

Untersuchungen, die einen messbar höheren Stand der Erwachsenenbildung in Niedersachsen im Vergleich zu anderen westdeutschen Flächenländern belegen, sind dem LRH nicht bekannt. Es gibt weiterhin kein Konzept, das die Notwendigkeit der verschiedenen Organisationsformen der Erwachsenenbildung begründet und deren Förderung aufeinander abstimmt. Es besteht vielmehr der Eindruck, dass sich die Landesförderung isoliert in den unterschiedlichen Organisationsformen letztlich nach Maßgabe des jeweils geltend gemachten Bedarfs entwickelt hat. Anders lässt sich z. B. kaum erklären, dass sich einerseits die Kommunen weit unterdurchschnittlich an der Förderung ihrer Einrichtungen beteiligen und dass das Land andererseits Unterrichtsstunden bei den Landeseinrichtungen höher fördert als bei den Volkshochschulen.

Die Gestaltung und Förderung der Erwachsenenbildung in Niedersachsen bedarf insgesamt und insbesondere angesichts der Finanzlage des Landes hinsichtlich der Höhe des Förderniveaus der Überprüfung. Dies hat die Landesregierung im Grundsatz auch bereits erkannt, denn sie selbst hatte in ihrer mittelfristigen Finanzplanung aus dem Jahr 2000 bereits eine Senkung der Gesamtfinanzhilfe um ca. ein Drittel vorgesehen, diese aber nicht verwirklichen können. Selbst nach einer solchen Senkung der Finanzhilfen läge Niedersachsen noch immer - je Einwohner - auf dem Niveau Nordrhein-Westfalens und weit vor Vergleichsländern wie Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz.

Als Maßstab für die gebotene Überprüfung sollte das Subsidiaritätsprinzip herangezogen werden. Erwachsenenbildung ist im Kern eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft und damit eine kommunale Angelegenheit (Artikel 57 Abs. 3 NV). Dazu steht im Widerspruch, dass Niedersachsen im Ländervergleich mit Abstand die geringste kommunale Förderquote bei den Volks-

hochschulen aufwies. Auch in Niedersachsen war ursprünglich beabsichtigt, dass die Volkshochschulen je zu einem Drittel vom Land, von den Kommunen und aus eigenen Einnahmen finanziert werden sollten. Ob bereits das auf die Förderung der Kommunen und nicht auf die Förderung der Volkshochschulen ausgerichtete NEBG aus dem Jahr 1999 eine Besserung bewirkt, bleibt abzuwarten. Außerdem ist nach dem Subsidiaritätsprinzip zu begründen, mit welcher Aufgabenstellung und Zielrichtung sich die zusätzliche Förderung der so genannten Landeseinrichtungen und Heimvolkshochschulen durch das Land rechtfertigt.

Die nach dem Gesetz von 1999 output-orientierte Förderung der Erwachsenenbildung hat das Förderwesen des Landes verbessert. Sie schafft insbesondere den Anreiz, wirtschaftliche Organisationsstrukturen der Einrichtungen zu fördern. Darüber hinaus sollte aber geklärt werden, ob diese Förderung, die Art und Umfang der von den Bildungseinrichtungen geleisteten Unterrichtsstunden honoriert, künftig auf Grund von Evaluationsergebnissen (§ 10 NEBG) durch eine Komponente erweitert werden kann, die die Qualität der Bildungsarbeit berücksichtigt.

Schließlich sollte sich das Land dafür einsetzen, dass Finanzierung und Arbeit der Erwachsenenbildung über den Bereich der Volkshochschulen hinaus durch länderübergreifende Statistik und Evaluation transparent gestaltet werden.

Kultusministerium

Einzelplan 07

26. Zur Einführung der Verlässlichen Grundschule - Unwirtschaftlichkeit des Systems, unzureichende Beteiligung des Landtages

Kapitel 07 10

Das System der Verlässlichen Grundschule schöpft die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte nicht aus. Die so entstehenden Überhangstunden stehen der Unterrichtsversorgung nicht zur Verfügung. Sie werden den Landeshaushalt jährlich mit 19 Millionen Euro belasten.

Jede dritte Überhangstunde fällt im Rahmen der so genannten Arbeitszeitkonten nach der Arbeitszeitverordnung für Lehrkräfte an. Danach erbringen Lehrkräfte über ihre Regelstundenverpflichtung hinaus zusätzliche Unterrichtsstunden, die ihnen nicht vergütet, sondern lediglich auf einem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben und in einer späteren Phase wieder ausgeglichen werden. Damit fehlen diese Stunden in der Ausgleichsphase der Unterrichtsversorgung ein weiteres Mal.

Das Angebot an die Eltern, ihre Kinder in der Schule betreuen zu lassen, rechtfertigt eine Kostenbeteiligung. Selbst ein symbolischer Betrag von 1 Euro je Betreuungsstunde würde sich auf gut 12 Millionen Euro summieren.

Die Landesregierung hat die Verlässliche Grundschule nicht als Modell erprobt, sondern von vornherein deren flächendeckende Einführung angestrebt. Eine solche Grundsatzentscheidung sollte dem Landtag im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens vorbehalten bleiben.

Konzeption und Organisation der Verlässlichen Grundschule

Mit ihrem Beschluss vom 18.05.1999 strebt die Landesregierung an, alle niedersächsischen Grundschulen innerhalb von fünf Jahren in Verlässliche Grundschulen umzuwandeln.

Nach dem Konzept der Verlässlichen Grundschule⁹⁰ verbringen die Schülerinnen und Schüler zu täglich gleichbleibenden Zeiten fünf Zeitstunden in der Schule. Um Unterrichtsausfall zu

⁹⁰ Vgl. hierzu die Erläuterungen zu Titel 425 26, 427 32 und 538 02 in Kapitel 07 10 des Haushaltsplans 2002/2003.

vermeiden, wird für die Verlässliche Grundschule eine Vertretungsreserve in Höhe von 5 v. H. des Grundbedarfs an Lehrerstunden vorgehalten. Die Schülerinnen und Schüler des ersten und zweiten Schuljahrgangs werden mindestens 20 Stunden unterrichtet. Sie können nach vorheriger Anmeldung durch die Eltern an einer täglich einstündigen Betreuung teilnehmen. Die dritten und vierten Klassen erhalten insgesamt 26 Stunden, in denen zwei zusätzliche Unterrichtsstunden zur Einführung in eine Fremdsprache enthalten sind.

Die Umwandlung der bestehenden Grundschulen in die neue Organisationsform wird im Rahmen eines Schulversuchs im Sinne des § 22 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) durchgeführt. Wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme am Schulversuch ist, dass der Schulträger sämtliche Grundschulen seines Zuständigkeitsbereichs, also auch die Vollen Halbtagschulen, in den Schulversuch einbezieht. Diese waren bis zur Schulgesetznovelle des Jahres 2002⁹¹ im Schulgesetz als besondere Organisationsform der Grundschule zugelassen⁹². Für die Vollen Halbtagschulen gilt - wie für die Verlässlichen Grundschulen - ein Zeitrahmen von fünf Stunden. Im Unterschied zur Verlässlichen Grundschule werden in diesen für Unterrichts- und Vertretungszwecke sowie sonstige pädagogische Angebote ausschließlich Lehrkräfte eingesetzt.

Zu Beginn des Schuljahrs 2001/2002 waren von insgesamt 1.865 Grundschulen schon insgesamt 1.100 Grundschulen „verlässlich“, die danach verbleibenden 765 Grundschulen sollen bis zum Schuljahresbeginn 2003/2004 folgen. Eine Evaluation des Schulversuchs wurde bislang nicht durchgeführt.

Finanzbedarf

In der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes (Mipla) 2001 bis 2005 war für die flächendeckende Einführung der Verlässlichen Grundschule ein Finanzbedarf von jährlich insgesamt 95 Millionen DM (48,6 Millionen Euro) ausgewiesen.

Nach der aktuellen Mipla 2002 bis 2006 erhöht sich der Finanzbedarf auf 64,8 Millionen Euro. Diese Steigerung um ein Drittel ergibt sich aus der Einbeziehung der Vertretungs- und Betreuungskräfte in den Geltungsbereich des BAT zum 01.01.2002. Vor dem Hintergrund des für die flächendeckende Einführung der Verlässlichen Grundschule erforderlichen erheblichen Finanzbedarfs hat der LRH das System der Verlässlichen Grundschule untersucht und die folgenden Schwachstellen festgestellt:

Unwirtschaftlichkeit im System der Verlässlichen Grundschule

Überhangstunden

Innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens von täglich fünf Zeitstunden lassen sich nur 26 Lehrerwochenstunden einsetzen. Die wöchentliche Regelstundenzahl für Lehrkräfte an Grundschulen beträgt jedoch 28 Stunden; hinzu kommen Stunden im Rahmen verpflichtender und freiwilliger Arbeitszeitkonten⁹³. Dadurch entstehen die so genannten Überhangstunden.

Da diese Überhangstunden nicht innerhalb des Vormittags als volle Unterrichtsstunden abgeleistet werden können, werden sie häufig aufgeteilt und für unterschiedliche kurzzeitige Einsätze verwendet, wie beispielsweise für Fördermaßnahmen vor Unterrichtsbeginn, für ein gemeinsames Frühstück und für organisierte Pausenaktivitäten.

⁹¹ Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens vom 26.06.2002, Nds. GVBl. S. 312.

⁹² § 23 Abs. 3 NSchG in der Fassung vom 03.03.1998, Nds. GVBl. S. 137.

⁹³ § 3 Abs. 2 Nrn. 1, 5, 6 der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.1999 (Nds. GVBl. S. 62 - VORIS 20411 01 28 00 000 -).

Würdigung

Der Einsatz von Überhangstunden ist zweckwidrig, soweit diese nicht ausschließlich für unterrichtliche Zwecke genutzt werden. Dem Argument, dass die Überhangstunden jedenfalls für pädagogisch nützliche Zwecke verwendet werden, ist nämlich entgegenzuhalten, dass deren tatsächliche Verwendung teilweise der Verpflichtung widerspricht, die Arbeitszeit der Lehrkräfte für Unterricht einzusetzen⁹⁴. Außerdem werden die Verlässlichen Grundschulen insoweit ungleich behandelt, als die Überhangstunden mehr oder minder zufällig und nicht gleichmäßig an den einzelnen Schulen anfallen. Dies hängt insbesondere davon ab, in welchem Umfang Teilzeitkräfte eingesetzt werden.

Überhangstunden sind unwirtschaftlich, weil sie zur Umsetzung des Systems der Verlässlichen Grundschule nicht erforderlich sind. Nach den im Februar 2000 getroffenen Feststellungen des LRH ergaben sich unter der Annahme der flächendeckenden Einführung der Verlässlichen Grundschulen ca. 6 000 Überhangstunden. Dies entspricht einem Finanzvolumen von etwa 14,5 Millionen Euro. Nach den eigenen Angaben des Kultusministeriums lag die Zahl der Überhangstunden zum Beginn des folgenden Schuljahres sogar bei 7 860 Stunden⁹⁵. Dies entspricht einem Finanzvolumen von 19,1 Millionen Euro.

Etwa ein Drittel der Überhangstunden fällt im Rahmen der freiwilligen und verpflichtenden Arbeitszeitkonten im Sinne der §§ 5 und 6 ArbZVO-Lehr an. Nach diesen Regelungen erbringen die Lehrkräfte über ihre Regelstundenverpflichtung hinaus zusätzliche Unterrichtsstunden, die ihnen nicht vergütet, sondern lediglich auf einem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben und in einer späteren Phase wieder ausgeglichen werden.

Dieser Anteil der Überhangstunden belastet das Land doppelt: Einerseits können die Stunden nicht zur Erteilung von Pflichtstunden und damit entgegen der Intention der Arbeitszeitverordnung nicht zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung eingesetzt werden. Andererseits werden die angesparten Stunden den Lehrkräften als Arbeitszeit gutgeschrieben und in einer späteren Phase wieder ausgeglichen. Damit stehen sie auch in der Abbauphase nicht mehr zur Sicherstellung der Unterrichtsversorgung zur Verfügung.

Es ist deshalb vordringlich geboten, solche Lehrkräfte von den Regelungen über die verpflichtenden und freiwilligen Arbeitszeitkonten auszunehmen, die ausschließlich an einer Verlässlichen Grundschule mit einer Regelstundenverpflichtung von mehr als 26 Unterrichtsstunden eingesetzt sind.

Um den darüber hinausgehenden Anteil an Überhangstunden zukünftig zu vermeiden, sollte durch eine Veränderung der konzeptionellen Vorgaben der Verlässlichen Grundschule angestrebt werden, die von den Lehrkräften zu erbringenden Unterrichtsstunden ausschließlich zur Erfüllung des Pflichtstundenunterrichts einzusetzen.

Dies setzt insgesamt flexiblere Möglichkeiten des Lehrkräfteeinsatzes im System der Verlässlichen Grundschule voraus. Beispielsweise könnte den einzelnen Schulen ein zeitversetzter Unterrichtsbeginn sowie ein zeitversetztes Unterrichtsende ermöglicht werden. Um verlässliche Anfangszeiten zu gewährleisten, müssten die Schülerinnen und Schüler allerdings bis zum Beginn des zeitversetzten Unterrichts betreut werden. Dadurch ergäbe sich insgesamt eine längere Zeitspanne, innerhalb derer die Lehrerstunden für den Pflichtunterricht eingesetzt werden könnten. Lehrkräfte könnten dann in dem Umfang frei werdender Überhangstunden an andere Schulen abgeordnet werden. Es sollte ferner angestrebt werden, zukünftig mehr teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte in den Verlässlichen Grundschulen einzusetzen. § 4 Abs. 2 ArbZVO-Lehr bietet weitere Möglichkeiten, die Unterrichtsverpflichtung flexibel festzusetzen.

⁹⁴ Vgl. § 4 Abs. 1 ArbZVO-Lehr.

⁹⁵ Parlamentarische Antwort des Kultusministeriums, Stenografischer Bericht 14/99 S. 9892 (Anlage 29).

Stundenrahmenverträge

Die Vertretungslehrkräfte an Verlässlichen Grundschulen werden im Rahmen befristeter Beschäftigungsverhältnisse u. a. auch in Form von Stundenrahmenverträgen eingestellt. Sie begründen die Verpflichtung, die vereinbarten Stundendeputate innerhalb der Vertragslaufzeit zu erbringen.

Die Schulen können jedoch u. a. mangels geeigneter Datengrundlagen die Anzahl und den Umfang der notwendigen Stundenrahmenverträge mit Vertretungslehrkräften oftmals nur grob schätzen. Dies führt häufig zu überhöhten Stundendeputaten mit der Folge, dass ein Teil der Vertretungsstunden nicht ausgeschöpft oder nicht bestimmungsgemäß verwendet wird.

Würdigung

Den Schulen sollte vorgegeben werden, Stundenrahmenverträge zukünftig nicht von vornherein mit der höchstmöglichen Stundenzahl abzuschließen, sondern in Höhe der Stundenzahl, die erfahrungsgemäß tatsächlich in Anspruch genommen wird. Darüber hinaus sollte die vom Kultusministerium⁹⁶ bereits vorgeschlagene „Poolbildung von Vertretungskräften“ intensiviert werden, um einen flexibleren Einsatz von Vertretungskräften zu gewährleisten.

Finanzielle Beteiligung der Eltern an Betreuungskosten

Die Teilnahme der Schülerinnen und Schüler des ersten und zweiten Schuljahrgangs am täglich einstündigen Betreuungsangebot der Verlässlichen Grundschule ist für die Eltern kostenlos.

Die Schule übernimmt damit - außerhalb des eigentlichen Bildungsauftrags nach § 2 NSchG - eine zusätzliche Aufgabe, die primär den Eltern im Rahmen der elterlichen Sorge und im Übrigen den Gemeinden als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zuzurechnen ist. Die Eltern, die dieses Angebot nach eigenem Entschluss in Anspruch nehmen, werden dadurch entlastet. Unter diesem Aspekt sowie unter Berücksichtigung zunehmend knapper werdender Haushaltsmittel ist es daher zu vertreten, die Eltern angemessen an den Kosten zu beteiligen. Dies würde auch der Intention des Angebots nicht entgegenstehen, insbesondere dem kinderbetreuenden Elternteil die Aufnahme einer beruflicher Tätigkeit dadurch zu erleichtern, dass eine Betreuung zu festen Zeiten gewährleistet wird.

Bei einer - eher symbolischen - Kostenbeteiligung der Eltern von lediglich 1 Euro pro Betreuungsstunde⁹⁷ ergäbe sich bei einer flächendeckenden Einführung der Verlässlichen Grundschule für das Schuljahr 2004/2005⁹⁸ ein Finanzvolumen von immerhin gut 12 Millionen Euro⁹⁹.

Beteiligung des Landtages

Modellversuch

Die Umwandlung der bestehenden Grundschulen in Verlässliche Grundschulen wird seit 1999 im Rahmen eines Schulversuchs nach § 22 NSchG durchgeführt.

Es ist jedoch sehr zweifelhaft, ob es sich überhaupt um einen Schulversuch handelt¹⁰⁰. Es mangelt nicht nur an der gesetzlich vorgesehenen Dokumentation und Auswertung des Versuchs. Insbesondere dürfte es von vornherein an der Absicht gefehlt haben, das Modell ergebnisoffen zu erproben.

⁹⁶ Niedersachsen macht Schule - Hinweise zur Durchführung des Schulversuchs, Kultusministerium, Hannover, Juni 2000, S. 8.

⁹⁷ Bei der Berechnung wird pro Schulhalbjahr von 18 Schulwochen zu je fünf Schultagen und einem täglichen Betreuungsangebot von einer Stunde ausgegangen.

⁹⁸ 353 000 Schüler/innen in Verlässlichen Grundschulen, einstündige Betreuung in 36 Schulwochen mit jeweils fünf Schultagen.

⁹⁹ 353 000 x Beteiligungsgrad von 19 v. H. x 180 Betreuungsstunden zu je 1 Euro = 12 072 600 Euro.

¹⁰⁰ Vgl. Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes vom 25.04.2002 - 5265 -.

Vielmehr hat die Landesregierung schon mit der Einführung des Schulversuchs die Umwandlung *aller* Grundschulen in einem vorgegebenen Zeitrahmen angestrebt. Bereits zu Beginn des Schuljahres 2001/2002 waren annähernd 60 v. H. der Grundschulen „verlässlich“. Der verbleibende Anteil der Grundschulen soll zum folgenden Schuljahr folgen. Im Ergebnis schafft die Schulverwaltung dadurch vollendete Tatsachen.

Zur Erforderlichkeit eines Gesetzgebungsverfahrens

Deshalb stellt sich die Frage, ob nicht die Entscheidung für die Einführung der Verlässlichen Grundschule vom Landtag als Regelung des Schulgesetzes hätte getroffen werden sollen. Der LRH lässt dahingestellt, ob es sich hierbei um eine Entscheidung handelt, die nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts dem Parlament vorbehalten ist. Für die Befassung des Schulgesetzgebers mit der Entscheidung über die Einführung der Verlässlichen Grundschule spricht jedenfalls, dass sie schulfachliche Entscheidungen des Gesetzgebers berührt und über das einzelne Haushaltsjahr hinaus auf Dauer erhebliche finanzielle Folgelasten nach sich zieht:

Die Volle Halbtagschule, die durch die Einführung der Verlässlichen Grundschule seit 1999 faktisch verdrängt wird, war nämlich im Schulgesetz bis zu dessen Änderung vom 25.06.2002 vorgesehen. Weiterhin wird den Grundschulen mit der Betreuung auf Dauer eine zusätzliche Aufgabe auferlegt, die über den in § 2 NSchG geregelten Bildungsauftrag hinausgeht. Damit hat die Exekutive zugleich auch den künftigen Haushaltsgesetzgeber faktisch gebunden. Die Verlässliche Grundschule ist außerdem mit zusätzlichem Unterricht durch die Einführung einer Fremdsprache verbunden. Diese Maßnahme ist nicht nur von grundsätzlicher pädagogischer Bedeutung, sie präjudiziert ebenfalls zusätzlichen Bedarf an Lehrkräften und bindet damit den Haushaltsgesetzgeber. In die gleiche Richtung wirkt die Vertretungsreserve, die den Verlässlichen Grundschulen vorbehalten ist.

Letztlich handelt es sich bei der Einführung der Verlässlichen Grundschule um eine das Schulwesen betreffende Grundsatzentscheidung. Diese kann in ihrer vollen Bedeutung und ihren gesamten Auswirkungen nur in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einschließlich einer Gesetzesfolgenabschätzung angemessen erfasst und gewürdigt werden. Es wird deshalb der erforderlichen Willensbildung des Landtages nicht gerecht, seine Entscheidung auf die finanzpolitische Maßnahme zu reduzieren, im Rahmen der Jahreshaushalte ggf. erforderliche zusätzliche Haushaltsmittel bereitzustellen.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Einzelplan 08

27. Ungelöste Probleme beim Versuch einer Neuordnung der Wirtschaftsförderung in Niedersachsen

Die Wirtschaftsförderung in Niedersachsen weist in konzeptioneller Hinsicht Mängel auf. Eine organisatorische Neuordnung durch Errichtung einer Investitions- und Förderbank ist als Einzelmaßnahme allein nicht geeignet, die Effizienz der Wirtschaftsförderung zu verbessern. Vielmehr müssen auch die materiellen Schwachstellen - insbesondere Unübersichtlichkeit der Förderprogramme, fehlende konkrete Förderziele und Erfolgskontrollen sowie Mittelverteilung nach dem Gießkannenprinzip - beseitigt werden.

Allgemeines

Der LRH untersuchte durch 14 Prüfungen jeweils Teilaspekte der Wirtschaftsförderung in Niedersachsen. Er hat die wesentlichen Ergebnisse dieser Prüfungen zu einer allgemeinen Schwachstellenanalyse zusammengefasst und ist in diesem Zusammenhang auch der Frage nachgegangen, ob durch Gründung eines zentralen Förderinstituts die Effizienz der Wirtschaftsförderung verbessert werden kann.

Schwachstellen der Wirtschaftsförderung

Neben fehlenden Erfolgskontrollen¹⁰¹ ist vor allem die unzureichende Transparenz der Förderprogramme zu bemängeln. In verschiedenen Bereichen bestehen Bundes- und Landesförderprogramme mit ähnlichen Zielen und Fördermöglichkeiten nebeneinander. So können beispielsweise Existenzgründer durch 15 verschiedene Bundes- oder Landesprogramme des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr gefördert werden. Daneben werden aus Mitteln des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales die Existenzgründungen von Hochschulabsolventen, Personaltransfers aus Hochschulen sowie die Gründung regionaler Beschäftigungsinitiativen bezuschusst. Diese Programme sind zum Teil deckungsgleich mit Förderprogrammen des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Ähnliches gilt - in anderen Förderbereichen - für die Initiative „Pro Land“ des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, durch die die Errichtung von Dienstleistungseinrichtungen, touristische Maßnahmen sowie das ländliche Handwerk gefördert werden.

In den meisten Förderrichtlinien fehlen darüber hinaus konkrete Förderziele. An ihre Stelle treten Generalklauseln, wie z. B.:

- „Gründung, Weiterentwicklung und Steigerung der Leistungsfähigkeit, Risikobereitschaft und Innovationsfreudigkeit kleiner und mittlerer gewerblicher Unternehmen“¹⁰²,
- „um besondere Belastungen und Erschwernisse von Frauen auszugleichen“¹⁰³,
- „Vorhaben der industriellen Forschung, die das planmäßige Forschen bzw. kritische Erforschen mit dem Ziel der Gewinnung neuer Erkenntnisse zur Nutzung für neue oder erheblich verbesserte Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen zum Inhalt haben“¹⁰⁴ oder
- „Die Förderung hat das Ziel, bestehende größenbedingte Defizite in der Unternehmensführung, die sowohl im betriebswirtschaftlichen als auch im technischen Bereich angesiedelt sein können, oder Informationsdefizite zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auszugleichen“¹⁰⁵.

Das Gebot, jegliches Verwaltungshandeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten (§ 7 LHO), verlangt, ein angestrebtes Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz und bestmöglichem Ergebnis zu erreichen. Der Zuwendungsgeber ist hiernach gehalten, das Förderziel in ein Konzept mit konkreten operationalen Kriterien einzubetten, die eine Bewertung erlauben, inwieweit ein Förderprogramm erfolgreich war.

Diesen Anforderungen und damit einer wirksamen Erfolgskontrolle werden die beispielhaft aufgeführten Förderziele nicht gerecht. Sie enthalten äußerst unbestimmte, allgemeine Formulierungen und versuchen gleichsam in werbender Weise, die Bedeutung des Förderprogramms herauszustreichen, um hierdurch die Nachfrage nach Zuwendungen zu stimulieren. Je unbestimmter ein Förderziel formuliert ist, desto größer dürfte die Wahrscheinlichkeit sein, dass die Fördermaßnahme entbehrlich ist.

¹⁰¹Hinweis auf den Denkschriftsbeitrag „Verfehlung von Förderzielen, Mitnahmeeffekte und fehlende Erfolgskontrollen im Bereich der Wirtschaftsförderung“ im Jahresbericht 2001 (Drs. 14/3420, S. 115 ff.).

¹⁰²Richtlinie für die Gewährung von Landesdarlehen zur Wirtschaftsförderung in Niedersachsen.

¹⁰³Richtlinie für die Gewährung von Landesdarlehen zur Förderung von Existenzgründungen durch Frauen in Niedersachsen.

¹⁰⁴FuE-Richtlinie.

¹⁰⁵Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der einzelbetrieblichen Unternehmensberatung im Rahmen des Ziel-2-Förderprogramms der EU.

Die Durchführung der Wirtschaftsförderung wird zurzeit noch auf Grund der unübersichtlichen Zuständigkeiten für Fördermaßnahmen erschwert. Neben den Bezirksregierungen und der Landestreuhandstelle-Wirtschaft sind 18 weitere Einrichtungen mit Fragen der Wirtschaftsförderung betraut. Die für potenzielle Antragsteller nicht durchschaubare Vielfalt der Zuständigkeiten vereitelt häufig zielgerichtete Fördermaßnahmen „aus einer Hand“ und schreckt insbesondere kleine Unternehmen sowie Existenzgründer ab, sich über staatliche Förderprogramme zu informieren.

Die Vielfalt der Förderprogramme mit unbestimmten Zielen und teilweise deckungsgleichen Förderschwerpunkten benachteiligt kleine Unternehmen sowie Existenzgründer. Im Gegensatz zu Großunternehmen mit speziell geschultem Personal, das öffentliche Fördermittel gezielt einwirbt, haben diese in Bezug auf Fördermöglichkeiten erhebliche Informationsdefizite. Mangels hinreichender Kenntnisse über Förderprogramme und die jeweils zuständigen Ansprechpartner hängt es häufig vom Zufall ab, ob kleine Unternehmen überhaupt in den Genuss von Fördermitteln kommen.

Der LRH stellte fest, dass Fördermittel nicht zielgerichtet unter Bildung von spezifischen Förderschwerpunkten verteilt wurden. Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft lagen die gewährten Zuschüsse bislang bei durchschnittlich rd. 10 v. H. der förderfähigen Investitionen. Nach den Rahmenplänen waren dagegen Investitionszuschüsse bis 28 v. H. bei kleinen und mittleren Unternehmen und bis 18 v. H. bei den übrigen Unternehmen zulässig. Die Höchstgrenzen wurden deshalb nicht ausgeschöpft, um offenbar möglichst vielen Antragstellern Fördermittel zukommen zu lassen. Der Verzicht auf konkrete Förderschwerpunkte bewirkt im Ergebnis eine allgemeine Wirtschaftsförderung nach dem Gießkannenprinzip. Hinzu kommt, dass der LRH bei seinen Erhebungen im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung gewerblicher Betriebe in einer Vielzahl der geprüften Zuwendungsfälle Mehrfach- bzw. Anschlussförderungen mit bis zu vier Förderungen eines Zuwendungsempfängers in zehn Jahren feststellte. Daneben sah sich das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vor allem bei wirtschaftsnahen Forschungsinstituten wiederholt veranlasst, Anschubfinanzierungen in Dauerfinanzierungen zu überführen, weil das Planziel der Selbstfinanzierung wegen fehlender Akzeptanz am Markt nicht erreicht wurde. Dauerfinanzierungen binden Fördermittel und schränken den finanziellen Spielraum ein, um in anderen Förderbereichen flexibel reagieren zu können. Sie sollten daher unterbleiben.

Neuordnung der Wirtschaftsförderung

Die - auch nach Auffassung des LRH - gebotene Neuordnung der Wirtschaftsförderung wird zurzeit ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Errichtung einer landeseigenen Investitionsbank diskutiert. Diese Maßnahme mag geeignet sein, die vielfältigen Zuständigkeiten im Bereich der Wirtschaftsförderung zu konzentrieren, die Fördermittelberatung für potenzielle Investoren zu verbessern und die Bearbeitung von Förderanträgen zu beschleunigen. Sie reicht allerdings nicht aus, um auch die materiellen Schwachstellen der Wirtschaftsförderung zu beseitigen. Hierzu sind ergänzende Schritte erforderlich, insbesondere

- Bildung von branchenspezifischen und regionalen Förderschwerpunkten auf der Grundlage eines strategischen Gesamtkonzepts zu den Zielen der Wirtschaftsförderung in Niedersachsen,
- Verringerung der Zahl der (landeseigenen) Förderprogramme,
- ressortübergreifende Koordinierung der Förderaktivitäten,
- Abschaffung von „Kleinstförderungen“, die nur symbolischen Charakter haben, und
- Einführung eines Fördermittel-Controllings, um die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen zu evaluieren.

Nach Erkenntnissen des LRH beschäftigte sich das Ministerium im Jahr 2002 ausschließlich mit der Gründung der Investitionsbank, nicht aber mit materiellen Fragen der Wirtschaftsförderung. In seiner Äußerung zu Prüfungsmitteilungen des LRH mit Vorschlägen zur Neuordnung

dieses Bereichs geht das Ministerium überwiegend davon aus, dass durch eine privatrechtliche Investitionsbank sämtliche Probleme der Wirtschaftsförderung zu lösen sind. Es wird mehr Transparenz in der Wirtschaftsförderung erwartet. Durch Konzentration der für die Antragstellung und Mittelvergabe zuständigen Institutionen sollen Klein- und Mittelbetriebe verstärkt gefördert und auch die infrastrukturellen Probleme durch bedarfsgerechte Steuerung gelöst werden. Die Bezirksregierungen könnten ihre Aufgaben im Rahmen des Regionalmanagements vor Ort „optimieren“.

Die „schlichte“ Organisationsprivatisierung ist jedoch kein Allheilmittel. Sie weckt vielmehr Erwartungshaltungen, die ohne eine zuvor abgeschlossene Programmkritik und wirksame Instrumente der Erfolgskontrolle nicht erfüllt werden können. Bei der Beseitigung materieller Schwachstellen der Wirtschaftsförderung handelt es sich im Übrigen um eine originäre Aufgabe des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Es muss seine konzeptionelle Verantwortung und die sich daraus ergebenden Aufgaben künftig auch trotz Errichtung einer Investitionsbank verstärkt wahrnehmen. Ohne grundlegende Änderung des bisherigen Rollenverständnisses des Ministeriums kann die Effizienz der Wirtschaftsförderung in Niedersachsen nicht nachhaltig verbessert werden.

28. Mehrfache und kurzfristige Änderung der Finanzierungsart bei Busbeschaffungen für den öffentlichen Personennahverkehr

Kapitel 08 03

Für die Förderung der Beschaffung von Omnibussen für den öffentlichen Personennahverkehr änderte das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr in der maßgeblichen Richtlinie mehrfach und in kurzen Zeitabständen die Finanzierungsart. Der jeweilige Wechsel zwischen einer Festbetrags- und einer Anteilfinanzierung erschwerte nicht nur die Bearbeitung der Zuwendungen durch die Bewilligungsbehörden, sondern beeinträchtigte auch die Planungssicherheit der Antragsteller.

Wenn die Förderung der Beschaffung von Omnibussen aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes fortgeführt werden soll, sollte die Anschaffung - je nach Bustyp - im Interesse eines einfachen Verwaltungsverfahrens mit Festbeträgen gefördert werden.

Mehrfache Änderung der Finanzierungsart bei der Förderung von Busbeschaffungen

Zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden fördert das Land aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) die Beschaffung von Standard-Linienomnibussen und Standard-Gelenkombussen, soweit diese zum Erhalt und zur Verbesserung von Linienverkehr nach § 42 Personenbeförderungsgesetz erforderlich sind und überwiegend für diese Verkehre eingesetzt werden.

Ziel der Förderung ist nach § 6 Abs. 1 GVFG die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse besonders außerhalb von Verdichtungsräumen. Gefördert wird die Beschaffung entweder solcher Omnibusse, die bei Errichtung neuer Linien erstmalig beschafft werden oder solcher Busse, die als Ersatz für ausgesonderte Fahrzeuge auf bereits bestehenden Linien verkehren sollen. Der Katalog der förderungsfähigen Kraftomnibusse wurde im Lauf der Zeit dem Stand der Technik entsprechend aktualisiert, sodass sich die Anzahl von ursprünglich fünf förderungsfähigen Bustypen auf nunmehr elf konventionell betriebene und zehn erdgasbetriebene Bustypen erweitert hat.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hatte erstmalig mit Erlass vom 21.09.1988 (Nds. MBl. Nr. 31/1988 S. 918) in den „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für die Beschaffung von neuen Omnibussen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“ im Land Niedersachsen auf Grund des § 2 Abs. 1 Nr. 6 des GVFG die Durchführung derartiger Förderungen geregelt. Dabei hat es festgelegt, dass die jeweils zuständige

Bezirksregierung die Zuwendung als Projektförderung im Wege der Anteilfinanzierung gewährt, d. h. nur einen bestimmten Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben bewilligt.

Durch die nachfolgende Richtlinie vom 22.02.1995 über die Gewährung von Zuwendungen für die Beschaffung von neuen Omnibussen für den ÖPNV gab das Ministerium vor, die Zuwendung in Form von bestimmten Teilbeträgen als Projektförderung, d. h. im Wege so genannter Festbetragsfinanzierung zu gewähren. In den folgenden Jahren änderte das Ministerium die Finanzierungsart mehrfach.

So erließ es mit Erlass vom 15.02.1996 folgende Bestimmung: „Nr. 4.5 der Richtlinie vom 22.2.1995 - Gewährung der Zuwendung als Festbetrag - ist nicht anzuwenden. Der GVFG-Zuschuss ist als Anteilsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung auf die tatsächlich entstehenden Beschaffungskosten zu bewilligen.“

Mit Erlass vom 07.11.1997 hob das Ministerium diese Regelung erneut auf, sodass bei der Förderung der Beschaffung von Omnibussen für den ÖPNV wieder nach der Regelung zu Nr. 4.5 in der ursprünglich geltenden Fassung von 1995 - Zuwendung als Festbetrag - zu verfahren war.

Nach Auslaufen dieser Richtlinie durch Befristung bis zum 31.12.1998 wies das Ministerium die Bezirksregierungen an, die Förderung für die Bewilligungen im Jahr 1999 nach dem Entwurf der künftigen Richtlinie (verkündet mit RdErl. vom 28.03.2000 - Nds. MBl. S. 303 -) durchzuführen; diese Bestimmung sah wieder eine Anteilfinanzierung vor.

Abgesehen von dem geplanten erneuten Wechsel der Finanzierungsart hatte das Ministerium versäumt, zwischen dem Gültigkeitsende der Richtlinie am 31.12.1998 und seinem Erlass vom 08.07.1999 rechtzeitig zu regeln, nach welchen Richtlinien die Fördermittel im Jahr 1999 durch die Bezirksregierungen zu bewilligen waren.

Bereits mit Erlass vom 12.05.1999 hatte das Ministerium die Bewilligungsbehörden ermächtigt, die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel für die Beschaffung von Omnibussen für den ÖPNV zu bewirtschaften, ohne darauf hinzuweisen, dass die Art der Finanzierung wiederum geändert werden sollte. Auf Grund der unklaren Rechtslage konnten bis zum Zeitpunkt der Kenntnis des Erlasses vom 08.07.1999 die Bewilligungsbehörden Zuwendungen sowohl als Festbetrags- oder als Anteilfinanzierung bewilligen.

Die für das Jahr 1999 anzuwendende Finanzierungsart legte das Ministerium erst mit seinem Erlass vom 08.07.1999 fest. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die von uns geprüfte Bezirksregierung im Jahr 1999 Bewilligungen in acht Fällen in Form der Festbetragsfinanzierung ausgesprochen, erst danach erfolgten in sieben Fällen die Zuwendungen im Wege der Anteilfinanzierung.

Würdigung

Der mehrfache Wechsel der Förderart ist zu beanstanden.

Durch die verspätete Bekanntgabe der anzuwendenden Förderrichtlinie und deren Veröffentlichung entstanden bei den Bewilligungsbehörden Irritationen und Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der anzuwendenden Förderungsvoraussetzungen.

Es wäre zu erwarten gewesen, dass das Ministerium die Vor- und Nachteile der Finanzierungsarten abwägt und sich dann auf die Fördermodalitäten festlegt, um auf diese Weise einerseits den Bewilligungsbehörden verlässliche zuwendungsrechtliche Arbeitsgrundlagen zu bieten und andererseits den Antragstellern Planungssicherheit zu verschaffen.

Wenn die Förderung der Beschaffung von Omnibussen fortgeführt werden soll, sollten für die verschiedenen Bustypen Festbeträge vorgesehen werden. Dies hätte den Vorteil, dass das Zuwendungsverfahren erheblich vereinfacht würde. Zudem würde dies einen Anreiz zur wirtschaftlichen Beschaffung von Omnibussen liefern.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr möchte jedoch an der Anteilfinanzierung festhalten, da sie sich in der Verwaltungspraxis auch unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bewährt habe. Die von ihm vorgetragene Gründe überzeugen aber nicht:

- Soweit das Ministerium befürchtet, dass Antragsteller bei einer Festbetragsfinanzierung eine höhere Zuwendung erhalten könnten, als dies nach den Richtlinien zulässig wäre, so ist dieser Einwand unbegründet. In den vom LRH überprüften Fällen, in denen bisher schon die Busbeschaffung durch einen Festbetrag gefördert wurde, konnte eine derartige Überschreitung der zulässigen prozentualen Höchstförderung nicht festgestellt werden. Im Übrigen könnte einer derartigen Gefahr dadurch vorgebeugt werden, dass der Festbetrag so niedrig bemessen wird, dass eine Überschreitung der Fördersätze ausgeschlossen ist.
- Den weiteren Einwand, dass eine Festbetragsfinanzierung eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes bedeuten würde, kann der LRH nicht nachvollziehen. Da jeder Antragsteller für die Beschaffung eines Fahrzeugs, das bestimmte Standards erfüllt, den gleichen Festbetrag erhalte, wäre gerade der Gleichheitsgrundsatz gewahrt.

29. Einsparungen bei den Straßenunterhaltungskosten durch Vergabe der Grünpflege an Dritte

Kapitel 08 20

Die Grünpflege - und hier insbesondere das Grasmähen - stellt im Unterhaltungsbereich der Straßen einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Die niedersächsische Straßenbauverwaltung führt die Grünpflege überwiegend durch eigenes Personal durch. Durch den Abbau von Geräten und Personal bei gleichzeitiger Vergabe von ca. 85 v. H. Mähleistungen an Dritte lassen sich auf mittlere Sicht jährlich ca. 700 000 Euro einsparen.

Geringer Vergabeanteil beim Mähen von Grasflächen an Straßen

Bei den von den Straßenbauämtern zu erledigenden Mäharbeiten wird zwischen Intensiv- und Extensivbereichen unterschieden. Bei den Intensivbereichen handelt es sich um Flächen, die aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (Sicht) niedrig zu halten sind. Zu dem Extensivbereich zählen dagegen die Flächen, die nur wenig oder gar nicht gepflegt werden müssen.

Der LRH hat bei einer Überprüfung aller 13 Straßenbauämter festgestellt, dass Mäharbeiten nur im Ausnahmefall an private Unternehmer vergeben worden waren. Nur bei fünf Ämtern waren Private mit Mäharbeiten im Extensivbereich beauftragt worden. Die Mahd im Intensivbereich durch Private war noch seltener; nur bei zwei Ämtern konnte dies festgestellt werden. Es handelte sich in allen Fällen ohnehin nur um das Mähen von Teilflächen in verschiedenen Straßenzügen. Grundsätzlich hatte kein Straßenbauamt das flächendeckende Mähen ganzer Straßenzüge ausgeschrieben. Es verblieben auch bei einer Einschaltung Privater immer noch Mähflächen für den Regiebetrieb der Straßenmeistereien. Der Vergabeanteil bei Mäharbeiten lag nach Einschätzung des LRH bei 15 v. H. aller Mäharbeiten an den von der niedersächsischen Straßenbauverwaltung betreuten Straßen.

Die Mahd an Straßen durch Unternehmer und die damit verbundene Vergabe der Mähleistungen auf Grund eines Wettbewerbs ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen. Soweit die Ämter vereinzelt Mäharbeiten vergeben hatten, lag dem keine Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde. Sie begründeten die Vergabe an Dritte vielmehr hauptsächlich mit einem Mangel an Straßenwartungspersonal. Die Regieleistungen rechtfertigten die Ämter damit, dass die entsprechenden Geräte, insbesondere die Auslegemähgeräte, vorhanden seien und eingesetzt werden sollten.

Kostenvergleich zwischen Unternehmer- und Regieleistung bei Mäharbeiten

Um einen Vergleich der Kosten der Regieleistungen mit den Unternehmerleistungen auf eine sichere Grundlage stellen zu können, wollte der LRH die Ergebnisse der Kosten-Leistungs-Rechnung des Straßenbauamts Lüneburg auswerten. Die Kosten-Leistungs-Rechnung in der Straßenbauverwaltung wurde 1999 als Pilotprojekt bei diesem Amt eingeführt. Die Abfrage beim Straßenbauamt Lüneburg zu entsprechenden Kosten- und Leistungsdaten des Regiedienstes aus den Jahren 2000 bis 2001 in Bezug auf die Mäharbeiten wurde aus den dort vorliegenden Tagesberichten durchgeführt und das Ergebnis den Unternehmerpreisen gegenübergestellt. Hierbei zeigte sich, dass nur das Mähen der Bankette an Fahrbahnen mit den so genannten Randstreifenmähern und das Mähen von Mulden und Gräben mit den Auslegemähgeräten sich im Regiebetrieb als kostengünstiger darstellten. Die Kosten im Regiebetrieb für das Mähen dieser Flächen mit den handgeführten Motormähern und das Mähen der übrigen Grasflächen lagen - teilweise sogar bis zum vierfachen - über den Kosten, die sich bei einem Unternehmereinsatz ergeben hätten. Der LRH hält daher eine verstärkte Vergabe der Mäharbeiten für zwingend geboten.

Die bisher nur vereinzelte Vergabe von Mäharbeiten an Dritte wirkt sich im Übrigen wegen des nur geringen Volumens hemmend auf einen funktionierenden Wettbewerb aus. Größere Auftragsvolumina für in sich geschlossene Gebiete schaffen eine bessere Wettbewerbs- und Preissituation. Nach Beobachtungen des LRH hatten sich Unternehmer bereits aus diesem Marktsegment zurückgezogen. Festzustellen war bei den wenigen öffentlichen Ausschreibungsverfahren, dass die Angebotssummen große Differenzen (bis zu 400 v. H.) zeigten und der sich aus mittelständischen Gartenbau- und Lohnbetrieben zusammengesetzte Bieterkreis lange Anfahrtswege zur Arbeitsstelle, zwischen 80 km bis 370 km, bei der Kalkulation berücksichtigen musste. Ortsnahe Anbieter waren kaum vorzufinden.

Einsparungsmöglichkeiten bei einer Erhöhung des Vergabeanteils

Reduzierung des Bestands an Mähgeräten

Für die Straßenmeistereien hat das Landesamt für Straßenbau den „Soll“-Bestand an Fahrzeugen und Geräten festgelegt. Die vorgegebene Mindestsollausstattung für handgeführte Motormäher solle danach 166 Geräte betragen. Dieser Sollbestand orientierte sich nach Auffassung des LRH bereits an einem sehr hohen Niveau. Die tatsächliche Ausstattung aller Straßenmeistereien - ermittelt nach der Fahrzeug- und Gerätedatei - überschritt diese Sollwerte jedoch erheblich; sie lag bei rd. 280 handgeführten Motormähern. Auch die Leistungskenngrößen, km pro handgeführten Motormäher, differieren je Straßenmeisterei erheblich. Sie betragen zwischen 26 km und 124 km zu betreuender Straßenlänge.

Der LRH geht davon aus, dass der Vergabeanteil bei den Mähleistungen durch eine vollständige Vergabe im Extensivbereich und eingeschränkte Vergabe im Intensivbereich massiv angehoben werden kann. Bei einem vom LRH für möglich gehaltenen Anteil an Fremdleistungen von 85 v. H. würden zwei handgeführte Motormäher pro Straßenmeisterei und somit insgesamt 96 Geräte ausreichen. Darüber hinaus können unter dem gleichen Aspekt auch insgesamt 17 Auslegemähgeräte, An- und Aufmäher, entfallen. Diese Geräte wurden aus dem Landes- und aus dem Bundeshaushalt finanziert. Bei einer Reduzierung dieses Gerätebestands können allein im Landeshaushalt in den nächsten fünf Jahren bis zur Erreichung des reduzierten Bestands jährlich rd. 210 000 Euro und in den weiteren Jahren durch den niedrigeren Ersatzbeschaffungsbedarf 100 000 Euro jährlich eingespart werden.

Reduzierung des Personalbedarfs

Durch die Vergabe von Mäharbeiten an Dritte entfallen diese Leistungen im Regiebetrieb der Straßenmeistereien. Die vorhandene Personalstärke der Straßenmeistereien bemisst sich nach den Ausführungen und Berechnungen der Projektgruppe „Dienstleister Straßenbauverwaltung“ nach den jährlich wiederkehrenden Arbeiten auf den Meistereien. Hierzu zählt auch das Grasmähen. Zurzeit binden die Mäharbeiten im Regiebetrieb auf den Landesstraßen aller nieder-

sächsischer Straßenmeistereien über das Jahr gerechnet 42 Lohnempfänger. Für die künftig noch verbleibenden und vom Regiedienst zu leistenden Mäharbeiten werden - über das Jahr gerechnet - nur noch acht Lohnempfänger benötigt. Dies ergibt rechnerisch im Bereich der Lohnempfänger eine Einsparung von 34 Vollzeitkräften im Landesstraßenbereich. Bei Ausschöpfung dieses Einsparpotenzials könnten die Personalkosten um rd. 1,55 Millionen Euro reduziert werden.

Einsparpotenzial unter Berücksichtigung der Unternehmerleistungen

Dem geschätzten Einsparungsvolumen an Personalkosten von jährlich 1,55 Millionen Euro und an Sachkosten (Mähgeräte und Betriebskosten) von jährlich 260 000 Euro stehen zur Aufgabenerledigung jährliche Kosten für den Unternehmereinsatz gegenüber. Der LRH hat den an Unternehmer zu vergebenden Leistungsumfang anhand einer fiktiven niedersächsischen Normstraßenmeisterei ermittelt und die vergabefähige Mähfläche an Landesstraßen auf rd. 22 000 000 m² festgesetzt. Die Ausgaben für diese Unternehmerleistung beziffert der LRH auf rd. 1,1 Millionen Euro. Stellt man diese jährlichen Ausgaben dem Einsparvolumen gegenüber, so ließen sich langfristig Personal- und Sachkosten im Landeshaushalt bei Kapitel 08 20 von jährlich rd. 710 000 Euro einsparen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat sich der Auffassung des LRH angeschlossen und tritt ebenfalls dafür ein, dass Mäharbeiten in einem stärkeren Umfang als bisher an Private vergeben werden. Es wird dafür Sorge tragen müssen, dass dies auch vor Ort umgesetzt wird und vor allem die notwendigen Schlussfolgerungen für den Gerätebestand und den Personalbedarf für Unterhaltungsaufgaben gezogen werden. Der LRH wird die weitere Entwicklung verfolgen.

30. Unvertretbar hohe Baustillstandskosten wegen Kampfmittelsuche im Emdener Hafen

Kapitel 08 31

Durch die ohne Not erst nach Ausschreibung der Bauarbeiten eingeleitete - im Übrigen ergebnislose - Suche nach Bombenblindgängern verteuerte sich der Ausbau des Borkumkais im Emdener Hafen um ca. 1,8 Millionen DM (0,92 Millionen Euro). Als sich abzeichnete, dass es wegen der Suche zu hohen Baustillstandskosten kommen würde, versäumte es die Verwaltung, durch Ausschöpfung aller ihr zu Gebote stehenden Mittel eine Ausuferung dieser Kosten zu verhindern.

Für zukünftige Bauarbeiten des Landes - insbesondere in Hafenbereichen - sind klare Vorgaben dafür zu entwickeln, wann vor Beginn der Bauarbeiten der Kampfmittelbeseitigungsdienst des Landes zu beteiligen und in welcher Intensität nach Kampfmitteln zu suchen ist. Dabei muss auch geklärt werden, welche Kompetenzen der Kampfmittelbeseitigungsdienst bei der Entscheidung über das Ob und Wie der Kampfmittelsuche hat.

Extreme Kostensteigerungen beim Ausbau des Borkumkais im Emdener Hafen

Der so genannte Borkumkai im Emdener Außenhafen wurde Ende der 90er-Jahre grundlegend umgestaltet. Für die beiden ersten Bauabschnitte, die die Errichtung einer neuen Kaianlage mit mehreren Liegeplätzen einschließlich einer Geländeauffüllung im bisherigen Außenhafenbereich sowie die Herstellung der Kaiflächenbefestigung umfassen sollten, waren ursprünglich 33 Millionen DM (16,9 Millionen Euro) veranschlagt worden. Mit diesem Betrag hatte der Landtag die Maßnahme gebilligt. Nachdem der 1. Bauabschnitt mit gut zweijähriger Verzögerung fertiggestellt worden war, teilte das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr im Dezember 2001 dem Landtag mit, dass sich die Baumaßnahme verteuern werde. Die Bau-

kosten für die beiden ersten Abschnitte würden voraussichtlich 47 Millionen DM (24 Millionen Euro) betragen, was eine Steigerung um rd. 42 v. H. bedeutete.

Eine wesentliche Ursache für die Verzögerung der Bauarbeiten war die erst nach Ausschreibung der Bauarbeiten eingeleitete Suche nach Bombenblindgängern. Sie allein führte zu nicht eingeplanten Mehrkosten von rd. 1,8 Millionen DM (0,92 Millionen Euro). Davon entfielen auf Unternehmerleistungen für die eigentliche Suche nur 0,4 Millionen DM (0,2 Millionen Euro). Kostentreibender Faktor waren Mehrkosten, die der Arbeitsgemeinschaft dreier Firmen (ARGE), die den Bauauftrag erhalten hatte, wegen der langwierigen Kampfmittelsuche entstanden waren. Im Wesentlichen handelte es sich hier um so genannte Stillstandskosten.

Europaweite Ausschreibung ohne vorherige Kampfmittelsuche

Das für die Maßnahme zuständige Niedersächsische Hafenamts Emden (jetzt Niedersächsisches Hafenamts Ems-Dollart) hatte es zunächst nicht für erforderlich gehalten, den Baugrund nach Kampfmitteln abzusuchen oder zumindest den bei der Bezirksregierung Hannover angesiedelten Kampfmittelbeseitigungsdienst des Landes (KBD) um eine Stellungnahme zu bitten. Seine Entscheidung traf es nach der Auswertung des ihm vorliegenden Kartenmaterials, das Aufschluss über die Bombardierungen im Hafengebiet Emdens während des 2. Weltkriegs gab. Die hier einschlägige Karte wies nur Bombeneinschläge am äußersten Rand des Baugebiets - im Bereich der Flutschleuse - auf. Auf den sonstigen Flächen, die zur Bebauung (Kaimauer und Kaiflächenbefestigung) oder als Arbeitsfläche auf dem Wasser vorgesehen waren, fanden sich keine Einschläge. Zudem stützte sich das Amt bei seiner Entscheidung, von einer Beteiligung des KBD abzusehen, darauf, dass in dem fraglichen Bereich bereits in den 60er-Jahren die Kaianlage unter Einsatz von Rammgerät umgestaltet und die Hafensohle jahrzehntelang mit tiefgreifenden Eimerkettenbaggern aufgereinigt worden war, ohne dass sich irgendwelche Hinweise auf Bombenblindgänger gefunden hätten. Auch hatte das Land bei vergleichbaren Baumaßnahmen im Hafen Emden seit dem 2. Weltkrieg auf eine Kampfmittelsuche verzichtet. Das Hafenamts veranlasste daher unter dem 17.12.1996 ohne vorherige Beteiligung des KBD und folglich auch ohne eine Suche nach Kampfmitteln die europaweite Ausschreibung der Bauarbeiten.

Beteiligung des Kampfmittelbeseitigungsdienstes nach Ausschreibung

An demselben Tage erteilte das Hafenamts aber auch einer auf Kampfmittelsuche spezialisierten Firma den Auftrag, im Bereich einer nahe gelegenen anderen Baustelle (II. Hafeneinschnitt) Sondierungen auf dem Lande und auf Wasserflächen vorzunehmen. Dieses Gebiet war im 2. Weltkrieg stark bombardiert worden. Daher hatte der KBD auf eine entsprechende Anfrage des Hafenamts empfohlen, in diesem Bereich das Gelände durch Sondierungen auf Blindgänger zu untersuchen.

Offenbar unter dem Eindruck der vom KBD hier für erforderlich gehaltenen Sondierungen und der Umsetzung dieser Empfehlung richtete das Hafenamts - entgegen seiner ursprünglichen Absicht - auch hinsichtlich der Baustelle Borkumkai eine Anfrage an den KBD. Dies geschah aber erst am 17.02.1997, d. h. zu einem Zeitpunkt, als das Ausschreibungsverfahren schon zwei Monate lief. Termin zur Einreichung von Angeboten war hier der 20.02.1997; die Zuschlagsfrist endete am 15.04.1997.

Auf die Bitte des Hafenamts um kurzfristige Mitteilung, ob im Baustellenbereich mit Munitionsaltslasten zu rechnen sei, antwortete der KBD erst nach fast einem weiteren Monat - am 13.03.1997 - mit einem standardisierten Schreiben, in dem er lediglich mitteilte, dass er die alliierten Luftbildaufnahmen ausgewertet habe; die Aufnahmen zeigten Bombardierungen innerhalb des Baubereichs. Aus Sicherheitsgründen werde eine Überprüfung durch Sondierung auf eigene Kosten empfohlen. Mit den Arbeiten möge das Land eine der in der Anlage genannten Landesvertragsräumfirmen beauftragen.

Mittlerweile waren die Angebote aus der EU-Ausschreibung geöffnet und gewertet worden. Den Zuschlag erhielt die ARGE, die u. a. unter der Position 1.08.380 angeboten hatte: „Still-

liegetage einer Rammeinheit 5 Tage ... DM“. Tatsächlich wurden unter dieser Position am Ende wegen der nun für erforderlich gehaltenen Sondierungen auf Grund eines Nachtragsangebots vom 04.03.1998 insgesamt 89 Tage abgerechnet, was allein Kosten von 550 000 DM (281 287 Euro) verursachte. Weitere Leistungen der ARGE im Zusammenhang mit der Suche nach Kampfmitteln führten insgesamt zu zusätzlichen Forderungen der ARGE von 1 761 221,29 DM (900 498 Euro).

Die langwierige und erfolglose Suche nach Blindgängern

Nachdem das Hafenamts entschieden hatte, der Empfehlung des bei der Bezirksregierung Hannover angesiedelten KBD zu folgen und den Baugrund durch Sondierungen zu untersuchen, gelang es ihm zwar noch am 11.04.1997, die Zuschlagsfrist, die am 15.04.1997 geendet hätte, bis zum Ende des Monats April zu verlängern. Da aber eine weitere Verlängerung nicht mehr möglich war, sah sich das Amt gezwungen, der ARGE am 22.04.1997 den Zuschlag zu erteilen.

Im weiteren Verlauf kamen die ARGE und das Hafenamts überein, dass die ARGE die Arbeiten „Kampfmittelsondierungen“ im Wege eines Nachtrags übernehmen sollte, wobei diese sich verpflichtete, drei Vergleichsangebote der „Landesvertragsräumfirmen“ einzuholen und den günstigsten Bieter als Subunternehmer zu beauftragen. Nachdem entsprechende Angebote von Subunternehmen eingeholt worden waren und auf der Baubesprechung am 22.05.1997 - d. h. erst einen Monat nach Zuschlagserteilung - zwischen dem Hafenamts, dem KBD und der ARGE die Modalitäten der Kampfmittelsuche festgelegt worden waren, wurde dem Amt noch an demselben Tage ein Angebot der ARGE für einen Nachtrag für diese Arbeiten zugeleitet. Es schloss mit einem Gesamtbetrag von rd. 1,3 Millionen DM (0,66 Millionen Euro) ab, wobei für den Stillstand einer Rammeinheit gemäß dem Hauptauftrag nur 15 Tage veranschlagt wurden.

Tatsächlich dauerten die Sondierungs- und Bergungsarbeiten aber vom 28.05. bis zum 04.07.1997. Die lange Zeitspanne ist darauf zurückzuführen, dass der KBD eine Freigabebescheinigung für den Beginn der Bauarbeit erst nach einer gründlichen Kampfmittelsuche erteilen wollte. Die gesamte durch die Bauarbeiten unmittelbar oder mittelbar berührte Wasserfläche, d. h. die für die Kaimauer und die zur Befestigung vorgesehene Fläche, aber auch die auf dem Wasser vorgesehene Arbeitsfläche einschließlich einer Sicherheitszone (insgesamt 33 000 m²) musste abgesucht werden. Vor dem ersten Rammschlag und dem Beginn der Baggararbeiten musste daher diese Wasserfläche in einem ersten Arbeitsgang mit einem Sondierschiff streifenweise abgefahren werden. Auf der Basis der Messergebnisse wurde eine Karte erstellt, in die die gemessenen elektromagnetischen Spannungen in Abhängigkeit der Feldstärke eingetragen wurde. Die Karte wurde dann vom KBD ausgewertet, wofür allein eine Woche veranschlagt wurde. Es wurden die Verdachtspunkte lokalisiert und koordinatenmäßig erfasst, wobei sich diese auch im Schlick- bzw. Kleibodenbereich befinden konnten. Da der KBD unter den Verdachtspunkten etwaige Bombenblindgänger nicht identifizieren konnte, er aber auch nicht in der Lage war, bestimmte Punkte als offensichtlich nicht verdächtig (z. B. Kleinstteile) auszuschließen, musste jedem einzelnen verdächtigen Punkt nachgegangen werden. Dabei wurde wie folgt verfahren: Von einem Arbeitsponton aus wurde mit einem Seilbagger und einem Magneten die Bergung des metallhaltigen Gegenstands versucht, wobei an dem Magneten zusätzliche Spüldüsen montiert wurden, um mit einem Hochdruckwasserstrahl die Verdachtskörper unterhalb der Hafensohle freizuspülen. War eine Bergung durch den Magneten nicht möglich, mussten die Gegenstände mithilfe von Tauchern geborgen werden. Nachdem in einem ersten Durchgang 28 Verdachtspunkte ermittelt und deren Bergung veranlasst worden war, wurde die gesamte Wasserfläche erneut abgefahren. Bei dieser Kontrollsondierung ergaben sich weitere 19 Verdachtspunkte. Auch diese neuen Verdachtspunkte mussten in der beschriebenen Weise aufgeklärt werden, um die nach Meinung des Amts für den Beginn der Bauarbeiten erforderliche Freigabebescheinigung des KBD zu erhalten. Kampfmittel befanden sich nicht unter den geborgenen Gegenständen, wohl aber z. B. „Schrottspäne“ und Kleinstteile. Erst jetzt gab der KBD das Baufeld frei, sodass mit den Bauarbeiten endlich am 05.07. - d. h. viereinhalb Monate nach der Anfrage beim KBD - begonnen werden konnte.

Würdigung

Die Art und Weise, wie das Amt und der KBD die Frage der Kampfmittelfreiheit des für die Bauarbeiten vorgesehenen Gebiets im vorliegenden Fall geklärt haben, ist in mehrfacher Hinsicht zu beanstanden.

Kampfmittelsuche weder aus rechtlichen noch aus sonstigen Gründen geboten

Das Hafenamtsamt war nicht verpflichtet - vor allem nicht zu dem späten Zeitpunkt nach Einleitung des Ausschreibungsverfahrens -, den KBD einzuschalten, ihn zum Vorhandensein von Kampfmitteln zu befragen und sich von ihm durch eine Freigabebescheinigung „grünes Licht“ für den Beginn der Bauarbeiten geben zu lassen. Es gab hierfür weder eine rechtliche Notwendigkeit noch war dies aus sonstigen Gründen geboten. Die Bezirksregierung Weser-Ems hatte die wasserrechtliche Zulässigkeit der Baumaßnahme geprüft und hierfür am 10.04.1996 eine mit Nebenbestimmungen versehene Plangenehmigung nach § 128 des Niedersächsischen Wassergesetzes (NWG) erteilt. Bestandteil dieser Plangenehmigung war auch die bauordnungsrechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung (vgl. § 128 NWG).

Das Hafenamtsamt hatte auch keine Veranlassung, an der Richtigkeit seiner Entscheidung, die Baumaßnahme ohne vorherige Kampfmittelsuche durchzuführen, zu zweifeln. Es hatte den gebotenen Sorgfaltsmaßstab beachtet, indem es das Kartenmaterial auf mögliche Bombeneinschläge ausgewertet und Erkenntnisse in die Entscheidungsfindung hatte einfließen lassen, die es durch die bisherigen Baumaßnahmen im fraglichen Bereich gewonnen hatte. Die bisherigen Bauaktivitäten und Baggerungen im Baugebiet hatten keinerlei Hinweise auf Bombardierungen und Blindgänger gegeben. Allein der Umstand, dass der Emdener Hafen im 2. Weltkrieg stark von den Alliierten bombardiert worden war, konnte nicht dazu führen, dass nunmehr überall, und zwar auch dort, wo die Karte keine Einschläge aufwies und wo bereits in den Jahrzehnten zuvor massiv gerammt und gebaggert worden war, in der hier durchgeführten Weise nach Bombenblindgängern gesucht wurde. Anders wäre es nur gewesen, wenn neuere Erkenntnisse über die Zuverlässigkeit der Karteneintragungen vorgelegen hätten. Das war aber ersichtlich nicht der Fall; denn auch der KBD stützte sich bei seiner Empfehlung, das Gebiet zu sondieren, allein auf das Kartenmaterial.

Wahl des falschen Zeitpunkts für eine Beteiligung des KBD

Wenn das Hafenamtsamt es aber unter dem Eindruck der Reaktion des KBD auf die Anfrage zur Baustelle II. Hafeneinschnitt für erforderlich hielt, auch für das Baugebiet „Borkumkai“ eine Stellungnahme des KBD einzuholen, hätte es dies tun müssen, bevor die Ausschreibung eingeleitet wurde. Denn mit der Ausschreibung verlor das Amt seine Entscheidungsfreiheit über den weiteren Verfahrensablauf. Wie dem Amt bekannt sein musste, geben das EG-Vergaberecht und die Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A strikte Verfahrensregelungen vor; eine Aufhebung der Ausschreibung war nur unter bestimmten - hier nicht gegebenen - Voraussetzungen möglich. Auch durfte die Erteilung des Auftrags an den Bieter mit dem annehmbarsten Angebot nicht beliebig hinausgezögert werden. Daher hätte das Amt - wenn es dies denn trotz der vorliegenden Plangenehmigung und seiner eigenen Recherchen für erforderlich hielt - den KBD noch vor Ausschreibung um die Stellungnahme bitten müssen.

Das Hafenamtsamt kann nicht damit gehört werden, dass es zum Zeitpunkt, zu dem die europaweite Ausschreibung eingeleitet wurde, noch nicht hinsichtlich der Frage einer erforderlichen Beteiligung des KBD ausreichend sensibilisiert gewesen sei, sondern erst später im Zusammenhang mit der Kampfmittelsuche beim II. Hafeneinschnitt die Notwendigkeit einer Beteiligung des KBD auch beim Borkumkai erkannt habe. Auf die Problematik der vorherigen Klärung der Kampfmittelfreiheit und eine etwaige Beteiligung des KBD war das Hafenamtsamt schon Anfang November 1996 gestoßen. Unter dem 07.11.1996 hatte es eine Anfrage an den KBD gerichtet, die vorhandenen Bombeneinschläge im Bereich des II. Hafeneinschnitts zu überprüfen. Am 29.11.1996 hatte der KBD dann dem Amt mit einem standardisierten Schreiben mitgeteilt, dass die alliierten Luftbilder Bombardierungen im Planungsbereich zeigten. Da zu befürchten sei, dass noch Bombenblindgänger vorhanden seien, empfahl der KBD aus Sicherheitsgründen eine Sondierung. Diese Sondierung gab das Amt genau an dem Tag in Auftrag, an dem es auch die

Ausschreibung für den Borkumkai veranlasste. Das Amt war daher schon vor der Ausschreibung mit der Frage konfrontiert worden, ob es erforderlich sei, seine bisherige Entscheidung auf Grund der Erfahrungen bei der Baumaßnahme II. Baueinschnitt zu revidieren.

Keine ausreichenden Maßnahmen zur Schadensbegrenzung

Nachdem dem Hafenamts eine Aufhebung der Ausschreibung und ein weiteres Hinauszögern der Zuschlagserteilung nicht möglich waren, drohten Schadensersatzansprüche wegen Annahmeverzugs des Landes bei einer Kündigung des Vertrags bzw. - falls an dem Vertrag festgehalten werden sollte - hohe zusätzliche Kosten wegen der dann fällig werdenden vertraglich vereinbarten Vergütung bei einem Baustillstand. Unter diesen Umständen hätte das Amt alles daran setzen müssen, um die Kosten so gering wie möglich zu halten.

So hätte es das Unternehmen, das die Kampfmittelsuche durchführen sollte, selbst beauftragen müssen, um den Ablauf selbst steuern zu können. Zudem hätte es auf ein Höchstmaß an Beschleunigung bei der Zusammenarbeit mit dem KBD drängen müssen. So ist es z. B. nicht verständlich, dass die Anfrage des Hafenamts an den KBD erst einen Monat später mit einem standardisierten Schreiben beantwortet wurde und dabei dem Amt lediglich das mitgeteilt wurde, was es ohnehin schon wusste. Auch bei der sonstigen Zusammenarbeit hätte das Amt auf absolut vorrangige Bearbeitung durch den KBD drängen müssen und dieser Landesdienststelle vor Augen führen müssen, um wie viel sich die Maßnahme bei jedem weiteren Tag des verzögerten Baubeginns verteuern würde. Hier hätte auch die Aufsichtsbehörde eingeschaltet werden müssen, um eine prioritäre Bearbeitung der Angelegenheit zu erreichen. Auf diese Weise hätte der Zeitraum zwischen der Anfrage beim KBD und dem Beginn der Bauarbeiten von viereinhalb Monaten verkürzt werden können.

Ursächlich für den langen Zeitraum des Stillstands war vor allem die Forderung des KBD, vor Beginn der Bauarbeiten das gesamte Baugebiet einschließlich des wasserseitigen Arbeitsfelds und zusätzlich einer Sicherheitszone in der beschriebenen Weise abzusuchen und verdächtige Gegenstände zu bergen. Das Amt hat sich hier ohne Not den Maximalforderungen des KBD gebeugt. Der KBD hätte dazu befragt werden müssen, was ihn zu der Annahme verleitet, dass sich auf den Wasserflächen Blindgänger befinden könnten, obgleich in dem ihm und auch dem Amt vorliegenden Kartenmaterial keine Bombardierung verzeichnet war. Der KBD hätte ferner dazu Stellung nehmen müssen, warum es nicht möglich war, das Suchgebiet auf die kritischen Bereiche (Rammtrasse und Umgebung der Flutschleuse) zu beschränken und warum es nicht vertretbar war, wie beim II. Hafeneinschnitt das Gebiet sukzessive abzusuchen und parallel dazu die Bauarbeiten fortzuführen. Da nicht mehr beabsichtigt war, in die vorhandene Spundwand Löcher zu sprengen, war die diesbezügliche Stellungnahme des KBD (keine Spreng- bzw. Rammarbeiten, bevor das Areal nicht abgesucht und vom KBD freigegeben ist) obsolet geworden.

Das Amt hätte auch beachten müssen, dass der KBD kein Recht hatte, den Baubeginn von seiner Freigabe abhängig zu machen. Für die Entscheidung darüber, wann und in welcher Weise der Bau durchzuführen war, war allein das Amt zuständig, da es im Besitz einer wirksamen Plangenehmigung war. Der KBD hatte keinerlei Befugnisse, den Bau zu stoppen oder den Baubeginn von der Erfüllung bestimmter Auflagen abhängig zu machen. Der KBD ist keine Gefahrenabwehrbehörde, sondern wird lediglich für die zuständigen Behörden im Wege der Amtshilfe tätig (RdErl. des Umweltministeriums vom 08.12.1995, Nds. MBl. 1996, S. 111). Eine „Freigabe“ eines Grundstücks zur Bebauung durch den KBD ist weder in der NBauO noch im Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetz (NGefAG) vorgesehen. Letztlich war daher das Hafenamts Herr des Verfahrens und nicht auf das Plaket des KBD angewiesen. Zwar ist es verständlich, dass das Amt, nachdem es den KBD beteiligt und die Empfehlung erhalten hatte, das Gelände durch eine Sondierung zu überprüfen, bestrebt war, das Einverständnis des KBD zu einem Baubeginn zu erlangen. Als sich aber abzeichnete, dass der KBD keine konkreten Hinweise auf das Vorhandensein von Blindgängern hatte und er sich auch dadurch absichern wollte, indem das gesamte Gelände in der beschriebenen Weise gründlich durchsucht wurde, hätte das Amt die notwendigen Entscheidungen zur Begrenzung des Untersuchungsaufwands treffen müssen.

Zukünftige Verfahrensweise

Der vom LRH aufgegriffene Fall muss der Landesregierung Veranlassung geben, eine Reihe von Fragen zu klären, damit nicht wieder in vergleichbaren Fällen eine Ortsbehörde Entscheidungen trifft, die die Landeskasse in unvertretbarer Weise belasten:

- Es ist zu klären, in welchen Fällen eine Beteiligung des KBD bei Landesbauten erforderlich ist. Dieser Klärungsbedarf besteht vor allem für Bauten im Bereich der Landeshäfen, wenn auch die Wasserflächen von der Baumaßnahme betroffen sind.
- Es ist zu klären, welcher Aufwand betrieben werden muss, um eine hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, dass das für die Bebauung vorgesehene Areal keine Gefahren in sich birgt.
- Es sind die Verantwortlichkeiten für Gefahrerforschungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Bombenblindgängern im Bereich der Landeshäfen zu klären. Neben einer Klarstellung der Aufgaben des KBD ist zu entscheiden, ob hier eine Zuständigkeit der Hafenämters auf Grund des § 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten für die Gefahrenabwehr in Hafen-, Fähr- und Schifffahrtsangelegenheiten vom 19.12.1984 (Nds. GVBl. S. 289) besteht oder ob hier die allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften des NGefAG anzuwenden sind. Die Spezialregelung der genannten Verordnung kommt dann zur Anwendung, wenn es sich um eine Frage der Gefahrenabwehr in Hafenangelegenheiten in Seehäfen einschließlich der Lade- und Umschlagstellen handelt. Hiervon ging im vorliegenden Fall die Stadt Emden aus, die daher ihre Zuständigkeit für die Gefahrerforschungsmaßnahmen verneinte. Demgegenüber ist der LRH der Ansicht, dass es sich hier nicht um eine Gefahr handelt, die für den Betrieb eines Hafens typisch ist, es somit keine Hafenangelegenheit im Sinne der Verordnung ist und daher nicht die besondere Zuständigkeit des Hafenamts begründen kann.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Einzelplan 09

31. Landesinstitut für Bienenkunde

Kapitel 09 71

Beim Niedersächsischen Landesinstitut für Bienenkunde standen im Jahr 2000 über 2,5 Millionen DM (rd. 1,3 Millionen Euro) an Ausgaben nur Einnahmen in Höhe von 0,4 Millionen DM (rd. 0,2 Millionen Euro) gegenüber. Das entspricht einem Zuschuss von über 2,1 Millionen DM (rd. 1,1 Millionen Euro).

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sollte prüfen, ob das Institut fortzuführen ist und einzelne unverzichtbare Aufgaben auf andere Institutionen verlagert werden können. In jedem Fall sind Aufgaben des Instituts daraufhin zu untersuchen, ob diese künftig überhaupt noch oder in einem geringeren Umfang durchzuführen sind. Die Einnahmen können gesteigert werden.

Das Institut wurde 1927 von der damaligen Hannoverschen Provinzialregierung mit dem Ziel gegründet, durch eine staatliche Schulungs- und Forschungsinstitution sowie imkerliche Beratung den starken Rückgang der Bienenhaltung in der Provinz Hannover aufzuhalten und den hohen volkswirtschaftlichen Nutzen der Honigbiene zu sichern. Das inmitten eines größeren Stadtgartens in Celle untergebrachte Institut beschäftigt derzeit auf 22 Stellen 24 Angestellte.

Zuschussbedarf

Der jährliche Zuschussbedarf des nicht als Landesbetrieb, sondern kameralistisch geführten Instituts lag seit Jahren bei rd. 2,1 Millionen DM (rd. 1,1 Millionen Euro). Es erreichte lediglich einen Ausgabendeckungsgrad von rd. 16 v. H., da den Ausgaben von rd. 2,5 Millionen DM (rd. 1,3 Millionen Euro) nur Einnahmen von rd. 0,4 Millionen DM (rd. 0,2 Millionen Euro) gegenüberstanden.

Die einzelnen vom Institut wahrzunehmenden Aufgaben lassen sich den nachfolgenden Bereichen zuordnen. Diese haben im Jahre 2000 mit folgenden Fehlbeträgen abgeschlossen:

– Imkerei und Züchtung	600 675 DM	(307 120 Euro)
– Forschung	478 185 DM	(244 492 Euro)
– Berufsimkerschule	441 186 DM	(225 575 Euro)
– Beratung, Bienengesundheitsdienst	326 702 DM	(167 040 Euro)
– Laborwesen	131 283 DM	(67 124 Euro)
– Öffentlichkeitsarbeit	103 237 DM	(52 784 Euro)
– Gutachten, Stellungnahmen	72 204 DM	(36 918 Euro)
– Wohnheim	<u>10 121 DM</u>	<u>(5 175 Euro)</u>
	2 163 593 DM	(1 106 228 Euro)

Vorschläge zur Zuschussminderung

Der LRH hat zur Kostensenkung und zur Einnahmeverbesserung Folgendes vorgeschlagen:

Imkerei und Züchtung (Fehlbetrag 600 675 DM - 307 120 Euro -):

Die insbesondere in diesen Bereichen eingesetzten drei Imkermeister betreuten insgesamt 440 Bienenvölker und waren im Wesentlichen für die acht Auszubildenden zuständig.

Ohne Einschränkung der Aufgabenwahrnehmung könnte nach eigenen Angaben des Instituts die Zahl der Bienenvölker um 150 reduziert werden. Wenn zudem die Anzahl der Auszubildenden, die ohnehin über den tatsächlichen Bedarf an Berufsimkern hinaus ausgebildet werden, vermindert würde, könnte mindestens eine Stelle eines Imkermeisters eingespart werden.

Forschung (Fehlbetrag 478 185 DM - 244 492 Euro -):

Nach seinem Jahresbericht 2000 war das Institut in 14 Projekten wissenschaftlich forschend tätig. Nur ein geringer Anteil der Forschungstätigkeit wurde jedoch auf Grund von entgeltlichen Verträgen mit Dritten durchgeführt. Um den Fehlbetrag zu verringern, sollte bei den nicht vergüteten Tätigkeiten das Land prüfen und vorgeben, inwieweit Forschung überhaupt erforderlich und ob zumindest eine arbeitsteilige Zusammenarbeit mit anderen Instituten auch in benachbarten Bundesländern möglich ist.

Berufsimkerschule (Fehlbetrag 441 186 DM - 225 575 Euro -):

Die Berufsimkerschule bietet Lehrgänge und Seminare für (Freizeit-)Imker und Interessierte an. Nach den Angaben des Instituts war die Schule jedoch zu 75 v. H. durch Berufsschulunterricht für eine benachbarte Schule ausgelastet. Da dieser Unterricht nicht zu den Aufgaben des Instituts und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gehört, sollte das zuständige Kultusministerium die hierfür erforderlichen Aufwendungen zumindest mit übernehmen.

Beratung und Bienengesundheitsdienst (Fehlbetrag 326 702 DM - 167 040 Euro -):

Für die durchgeführten Schulungsveranstaltungen bei Imkervereinen, beratenden Standbesuchen bei Ausstellungen, Probenahmen zur Erkennung von Bienenerkrankungen und Bienen-seuchenbekämpfung hat das Institut ausnahmslos keine Entgelte erhoben. Eine angemessene Beteiligung der Imker an den Ausgaben ist zwingend geboten.

Laborwesen (Fehlbetrag 131 283 DM - 67 124 Euro -):

Die gebührenpflichtigen Untersuchungen des Instituts deckten nur einen Teil der Aufwendungen ab. Die hier zugrunde liegenden Gebührensätze der allgemeinen Gebührenordnung sollten entsprechend angehoben werden.

Darüber hinaus hat der LRH um Prüfung gebeten, ob Einsparungen durch die Zusammenlegung der Verwaltung mit einer anderen Landesbehörde, z. B. mit dem Niedersächsischen Landgestüt am gleichen Ort erzielt werden könnten. Erfahrungsgemäß fällt in kleinen Verwaltungseinheiten eine Reihe von Verwaltungsaufgaben nur selten an, sodass Kostenvorteile bei Routinearbeiten sich nicht auswirken.

Antwort des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten will den Ausgabendeckungsgrad durch folgende Maßnahmen erhöhen:

- Bei der Neuberechnung der Gebühren sind nunmehr auch kalkulatorische Kosten berücksichtigt worden.
- Für die Tätigkeiten des Imkerberatungsdienstes und für Fortbildungsveranstaltungen außerhalb des Instituts werden Entgelte erhoben, welche die unmittelbaren Kosten vor Ort abdecken. Insgesamt kostendeckende Entgelte stünden der Aufgabenstellung, die Bienenhaltung zu fördern, entgegen.
- Bei Standbesuchen und Probenahmen an Bienenvölkern werden nur dann Entgelte erhoben, wenn diese Tätigkeiten im direkten Zusammenhang mit der Erstellung eines Gesundheitszeugnisses durch den Amtstierarzt zwecks Bienenwanderungen stehen.
- Das Kultusministerium zahlt ab 2004 rd. 12 000 Euro für den Berufsschulunterricht als nebenamtliche Tätigkeit.
- Die vom Institut gehaltenen Bienenvölker werden auf insgesamt 350 verringert.
- Die Zusammenarbeit mit anderen Instituten im Forschungsbereich ist ausgeweitet worden.

Darüber hinaus soll noch geprüft werden, inwieweit durch die Erhebung von Entgelten für die überbetriebliche Ausbildung und die Vorbereitungskurse auf die Gehilfenprüfung Teilkosten abgedeckt sowie, ob die Prüfungszeiten abgekürzt werden können.

In der Zusammenlegung der Verwaltungen des Instituts und des Landgestüts sieht das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten keine Einsparpotenziale. Höhere Gebühren bei Lehrgängen für Freizeitimker würden nach seiner Ansicht sich negativ auf die Teilnehmerzahlen auswirken und damit der politisch gewollten Förderung der Imkerei zuwiderlaufen. Die Anzahl der Ausbildungsplätze soll wegen des Programms der Landesregierung gegen Jugend- arbeitslosigkeit mindestens gehalten werden.

Folgerung

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sollte grundsätzlich prüfen, ob das Institut fortzuführen ist:

Synergieeffekte entstehen bei einer engen, arbeitsteiligen Kooperation und ggf. einem Zusammenschluss mit einem entsprechenden Institut eines anderen Bundeslandes. Die Forschungstätigkeit könnte an eine Hochschule, die Untersuchungen von Honig und Pollen auf ein Lebensmitteluntersuchungsinstitut und andere Bereiche, wie die Beratung, die Fortbildung der Imker und der Bienengesundheitsdienst an die Landwirtschaftskammern sowie der Berufsschulunterricht an die örtliche Berufsschule verlagert werden. Die eingeleiteten Maßnahmen werden den Ausgabendeckungsgrad nicht wesentlich erhöhen, insbesondere weil die derzeitige Personalausstattung nicht reduziert wird.

Sollte das Institut bestehen bleiben, muss der Zuschussbedarf merklich verringert werden. Alle vom Institut weitgehend schon seit 1927 wahrgenommenen Aufgaben sind daraufhin zu untersuchen, ob diese künftig überhaupt noch oder in verringertem Umfang durchzuführen sind. Auch unter Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit an der Erhaltung einer ausreichenden Zahl von Bienenvölkern in Niedersachsen und unter Berücksichtigung des Eigeninteresses der Imker und Imkerzusammenschlüsse können die Einnahmen beträchtlich erhöht werden. Bei einer kritischen Prüfung, die die angespannte Haushaltslage zu berücksichtigen hat, dürfte ein Ausgabendeckungsgrad von mindestens einem Drittel zu erreichen sein. Dem Institut sollte dieser Deckungsgrad in Verbindung mit Zeitzielen vorgegeben werden.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**- Landesforstverwaltung -**

Einzelplan 10

32. Regiemaschineneinsatz in der Forstverwaltung

Kapitel 10 04

Niedersachsen setzt in den Landesforsten in größerem Umfang als andere Bundesländer Forstmaschinen in eigener Regie ein.

Der Regiemaschineneinsatz hat Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte nicht hinreichend berücksichtigt. Maschinen wurden für forstliche Arbeiten vorgehalten, die forstwirtschaftliche Lohnunternehmer günstiger anbieten. Der Einsatz weist zudem organisatorische Mängel auf.

Die Organisation des Maschineneinsatzes ist durch Verringerung der Anzahl der Stützpunktforstämter zu straffen. Die selbst unterhaltene Reparaturwerkstatt sollte aufgegeben werden.

Weiterhin sollte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten prüfen, mittelfristig bei einem entsprechenden Angebot der Lohnunternehmer ganz auf den Einsatz von eigenen Maschinen zu verzichten oder zumindest forstliche Arbeiten in weit stärkerem Umfang als bisher an Lohnunternehmer zu vergeben.

Einsparungen von jährlich ca. 1 Million Euro dürften bei Umsetzung der Vorschläge zu erzielen sein.

Die Landesforstverwaltung setzt in ihrem rd. 330 000 ha großen Forstwirtschaftsbetrieb in größerem Umfang als andere Bundesländer eigene Forstmaschinen vornehmlich zur Holzernte ein. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass sie die besonderen Einsatzmöglichkeiten der so ge-

nannten High-Tech-Maschinen wie Harvester (Holzernter) und Forwarder (Transportfahrzeuge) frühzeitig richtig erkannt und weiter entwickelt hat.

Ausgestaltung des Einsatzes

Die Landesforstverwaltung hat bei sieben von insgesamt 50 Niedersächsischen Forstämtern forsttechnische Stützpunkte (Stützpunktforstämter) eingerichtet, die im Wesentlichen die landeseigenen Forstmaschinen vorhalten und im eigenen sowie den benachbarten Forstämtern einsetzen.

Die Maschineneinsatzleiter bei den Stützpunktforstämtern planen und koordinieren den Einsatz der Maschinen und der Maschinenführer. Die Verteilung der Bediensteten auf die einzelnen Stützpunktforstämter ist nachfolgend dargestellt:

Stützpunkt-NFA/ Maschineneinsatz	Dassel	Deister	Göhrde	Lauter- berg	Nien- burg	Roten- burg	Unter- lüß	Gesamt
Maschineneinsatz- leiter	1	2	1	2	1	1	1	9
Maschinenführer	6	12	5	12,5	8	7	9	59,5
Personalbesatz	7	14	6	14,5	9	8	10	68,5

Die Stützpunktforstämter verfügten über eine stark voneinander abweichende Anzahl von Forstmaschinen. Gründe hierfür konnte die Landesforstverwaltung nicht nennen. Die meisten Forstämter haben nur einen Maschineneinsatzleiter eingesetzt, sodass eine gegenseitige Vertretung nicht möglich war.

Weiterhin unterhält das Stützpunktforstamt Deister in Hannover-Misburg eine Reparaturwerkstatt für Forstmaschinen, in der ein Kfz-Meister und eine gelegentlich beschäftigte Aushilfskraft tätig sind. Auch wenn der LRH sie nicht näher untersucht hat, dürfte die Werkstatt bei dieser Ausstattung und der zudem nicht zentralen Lage kaum wirtschaftlich zu betreiben sein.

Kosten des Einsatzes

Nach der vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vorgegebenen Maschinenbuchführung haben die Stützpunktforstämter Einsatzkosten für die einzelnen Maschinen berechnet. Einbezogen wurde der Lohnaufwand für die Fahrtätigkeit, die Reparaturen und die Wartung sowie der jeweilige durch die Maschine verursachte Sachaufwand einschließlich der Abschreibungen und der Verzinsung. Ein Verwaltungszuschlag wurde ebenfalls eingerechnet. Dieser deckte jedoch nicht die Kosten der Verwaltung ab.

Den somit unvollständig ermittelten Gesamtkosten für die einzelnen Maschinen wurden fiktive „Erlöse“ gegenübergestellt, die auf Grund einer Vorplanung errechnet worden waren. Damit konnten die Stützpunktforstämter lediglich in einem beschränkten Innenkostenvergleich feststellen, ob und inwieweit die einzelnen Maschinen von den kalkulierten Kosten abgewichen waren. Darüber hinaus blieb die tatsächliche Produktivleistung der Maschinen - Festmeter je Einsatzstunde (Stücksätze) - außer Betracht. Entsprechend eingeschränkt waren die Steuerungsmöglichkeiten.

Die Forstverwaltung setzt in beträchtlichem Umfang Lohnunternehmer ein. Es fehlte für die Gesamtsteuerung des Regiemaschineneinsatzes jedoch ein Vergleich mit den Entgelten, die forstwirtschaftliche Lohnunternehmer für diese Arbeiten erheben.

Der LRH hat unter Berücksichtigung der durch den Maschineneinsatz unmittelbar verursachten Kosten die entstandenen Maschineneinsatzkosten je Einsatzstunde mit den Richtsätzen für forstliche Lohnunternehmer verglichen. Hierbei war der Einsatz von eigenen High-Tech-

Maschinen etwas günstiger. Dagegen verursachten die übrigen Maschinen, wie insbesondere die Seil-, Spezial- und Forstschlepper, höhere Kosten.

Sofern Lohnunternehmen nicht nach Einsatzstunden, sondern nach Stücksätzen leistungsbezogen entlohnt werden, kann angenommen werden, dass bei den Lohnunternehmern das Eigeninteresse zu einem effizienten Einsatz der Maschinen führt. Darüber hinaus tragen die Unternehmen die Risiken für Ausfallzeiten der Maschinen und des Personals. Auch bei konjunkturellen Schwankungen am Holzmarkt kann die Verwaltung auf Grund der personalrechtlichen Bestimmungen des öffentlichen Dienstes nicht hinreichend flexibel reagieren (Fixkostenfalle). Zu unterstellen ist, dass bei weiterer Fremdvergabe der Leistungen sich ein Markt mit ausdifferenziertem Maschinenangebot entwickeln wird und die Betriebe der privaten forstlichen Lohnunternehmen im Sinne der vom Land gewollten Mittelstandsförderung gestärkt werden.

Vorschläge

Kurzfristig sollten grundsätzlich nur noch High-Tech-Maschinen für die Holzernte in Eigenregie eingesetzt werden. Die Forstspezialmaschinen sind sukzessive auf dem sich ausweitenden Markt der Lohnunternehmer anzubieten. Bei der Auftragsvergabe kann das Land die Aspekte zum Bodenschutz und der Umweltvorsorge durch entsprechende vertragliche Gestaltung absichern. Die unwirtschaftliche Reparaturwerkstatt ist aufzugeben.

Der Regiemaschineneinsatz ist organisatorisch zu straffen. Er sollte auf drei Stützpunktforstämter konzentriert werden. Der Gesamteinsatz sollte zentral von einem Stützpunktforstamt als Vorortaufgabe gesteuert werden. Bei entsprechender Organisation der Arbeitseinsätze und -abläufe dürften die Kosten für ggf. in Kauf zu nehmende weitere Entfernungen nicht besonders ins Gewicht fallen.

Bei dieser Ausgestaltung verfügt jedes Stützpunktforstamt über eine hinreichende Anzahl von noch verbleibenden High-Tech-Maschinen, zwei sich gegenseitig vertretende Maschineneinsatzleiter werden ausgelastet, und hinreichende Steuerungsmöglichkeiten für einen wirtschaftlichen Einsatz sind gegeben.

Durch die Verminderung der Anzahl der Maschinenführer um vier, der Maschineneinsatzleiter um drei sowie weitere Einsparungen auf Grund der gestrafften Organisation dürften Kosten von jährlich rd. 1 Million Euro einzusparen sein.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sollte zudem prüfen, bei einem entsprechenden Angebot der Lohnunternehmer auf den Einsatz von eigenen Maschinen mittelfristig ganz zu verzichten oder zumindest die forstlichen Arbeiten in weit stärkerem Umfang als bisher an forstwirtschaftliche Lohnunternehmer zu vergeben.

Stellungnahme des Ministeriums

Nach der Stellungnahme des Ministeriums sei eine Arbeitsgruppe im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses eingerichtet worden. Die erforderliche sachgerechte Analyse der Rahmenbedingungen und Zukunftsstruktur beinhalte auch die Aufgabenbereiche der Maschinenstützpunkte, sodass über Zahl und zukünftige Struktur erst nach Vorlage des Berichts der Arbeitsgruppe entschieden werden solle. Nach heutiger Einschätzung werde die Zahl der Stützpunktforstämter zu reduzieren sein, wobei die künftige Organisation der gesamten Holzernnte maßgebend sein werde.

Zum Vorschlag, grundsätzlich nur noch High-Tech-Maschinen einzusetzen, weist das Ministerium darauf hin, dass entsprechende Kapazitäten im Lohnunternehmerbereich bei den speziell auf den Waldeinsatz ausgerichteten Seilschleppern derzeit nicht zur Verfügung stünden.

Justizministerium

Einzelplan 11

33. Explodierende Betreuungskosten

Kapitel 11 04

Seit dem Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes am 01.01.1992 sind in allen Bundesländern die Ausgaben für die Betreuung ständig gestiegen. Bei Verdopplung der Fallzahlen sind die Ausgaben des Landes Niedersachsen pro Jahr von rd. 1 Million DM (rd. 0,5 Millionen Euro) im Jahr 1992 auf rd. 80 Millionen DM (rd. 41 Millionen Euro) im Jahr 2001 angewachsen.

Diese Entwicklung hat das Justizministerium erst in einem zu Beginn des Jahres 2003 erstellten Gutachten näher untersucht. Die für diese Kostenentwicklung maßgebenden Daten, insbesondere die durch die berufliche Betreuung verursachten Kosten, werden jedoch nach wie vor nicht erfasst. Eine auch nur ansatzweise Steuerung der Ausgaben war so von vornherein nicht möglich.

Das Justizministerium ist gefordert, im Ausgabenbereich Transparenz zu schaffen, um den Dienststellen die erforderlichen Informationen für eine effektive und wirtschaftliche Bearbeitung der Betreuungssachen zu vermitteln. Aussagekräftige Daten sind zu erheben und auszuwerten.

Auf Bundesebene sind Regelungen zu initiieren, die beruflich geführten Betreuungen zu befristen und auf ein unabdingbares Maß zurückzuführen. Strukturelle Veränderungen, wie die Verlagerung von nicht verfassungsrechtlich gebotenen richterlichen Entscheidungen auf den Rechtspfleger oder die Betreuungsbehörde, sind zu prüfen.

Im Jahre 1992 ist mit dem Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz) die Betreuung der Hilfsbedürftigen geändert und insbesondere professionalisiert worden.

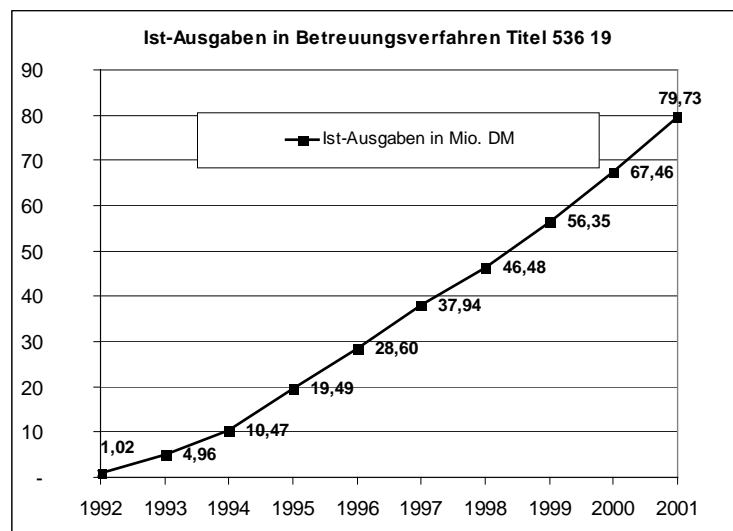
Die betreute Person hat die Kosten der notwendigen Betreuung zu tragen. Das Land muss jedoch diese Kosten übernehmen, wenn die betreute Person mittellos ist.

Anstieg der Kosten

Die Ausgaben für Betreuungsleistungen sind in allen Bundesländern gestiegen.

Die Ausgaben des Landes für die Entschädigungen auf Grund des Betreuungsgesetzes sind - nach einer kurzen Anfangsphase - dramatisch angewachsen. So betragen die Gesamtausgaben 1993 „nur“ 4,96 Millionen DM (2,54 Millionen Euro), aber im Jahr 2001 bereits 79,73 Millionen DM (40,77 Millionen Euro). Sie sind damit auf das Sechzehnfache angestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die zum Jahresende anhängig gewesenen Verfahren von 55 585 auf 108.036 Verfahren angewachsen. Sie haben sich lediglich verdoppelt. Einem Betreuungsverfahren standen im Jahre 1993 lediglich Landesausgaben in Höhe von 72,30 DM (36,97 Euro), im Jahre 2001 aber 580,41 DM (296,38 Euro) gegenüber.

Anstieg der Kosten



Betreuungen sind grundsätzlich ehrenamtlich ohne Vergütung wahrzunehmen. Berufliche Betreuer können jedoch eingesetzt werden, wenn geeignete Ehrenamtliche nicht zur Verfügung stehen.

Die Prüfungsergebnisse deuten auf eine signifikante Ausgabensteigerung im Zusammenhang mit der Bestellung von Berufsbetreuern hin. Ehrenamtliche Betreuer erhalten lediglich Ersatz von Aufwendungen, und zwar regelmäßig als Pauschale in Höhe von zurzeit 600 DM (312 Euro) für das Betreuungsjahr. Demgegenüber steht dem Berufsbetreuer neben dem Ersatz seiner Aufwendungen eine zusätzliche Vergütung zu. Diese bemisst sich nach dem Zeitaufwand. Die Stundensätze betragen je nach Qualifikation des Berufsbetreuers zwischen 35 DM (18 Euro) bis 60 DM (31 Euro). Die Abrechnung mit den Berufsbetreuern auf der Basis von Stundenvergütungen führt dazu, dass die den ehrenamtlichen Betreuern gezahlte Jahrespauschale im Regelfall erheblich überschritten wird.

Mangelhafte Datengrundlage

Für die Steuerung der Bestellung und Auslastung der Berufsbetreuer sowie deren Abrechnungsverhalten liegen den beteiligten Dienststellen nur ungenügende Erkenntnisse und Daten vor. Da die Abrechnungen einzelfallbezogen sind, können Unplausibilitäten bei den in Rechnung gestellten Zeiten und der Auslastung des jeweiligen Betreuers weder von den Gerichten noch den Betreuungsbehörden erkannt werden. Die für die Gewinnung des notwendigen Überblicks erforderlichen Daten werden an keiner Stelle zusammengeführt. Insbesondere fehlen Angaben über

- die jeweilige Anzahl der ehrenamtlichen und beruflichen Betreuer,
- die Ausgaben im Bereich der ehrenamtlichen und beruflichen Betreuung.

Eine wirtschaftliche Kontrolle der Landesaufgaben und -ausgaben in Betreuungssachen findet zurzeit faktisch nicht statt. Auch fehlt der Überblick über die aktuelle Auslastung der Betreuer.

Das Justizministerium hat erst zu Beginn des Jahres 2003 eine empirische Studie über die Kostenentwicklung in Betreuungssachen und die Möglichkeiten ihrer Reduzierung (Gutachten) erstellen lassen. Das Gutachten führt den Kostenanstieg ebenfalls auf den hohen Anteil der beruflichen Betreuung zurück. Es schlägt zur Kostenreduzierung Begrenzungen der beruflichen Betreuung, eine verstärkte Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer einschließlich einer Auswei-

tung von Vorsorgevollmachten sowie verschiedene Verfahrensregelungen vor. Diese Maßnahmen sowie weitere Möglichkeiten zur Kostenbegrenzung werden nur Erfolg haben können, wenn auf aussagefähiges Datenmaterial zurückgegriffen werden kann.

Folgerungen

- Das Justizministerium sollte unverzüglich alle kostenbeeinflussenden Daten flächendeckend erheben. Die Auslastung und das Abrechnungsverhalten von Berufsbetreuern müssen transparenter dargestellt werden. Diese Transparenz ist unabdingbare Voraussetzung, um zielgerichtete Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben für Betreuungssachen ergreifen und Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegensteuern zu können.
- Anzahl und Dauer der beruflich geführten Betreuung sind auf ein unabdingbares Maß zurückzuführen. Dies könnte durch intensivere Öffentlichkeitsarbeit über das Rechtsinstitut der Vorsorgevollmacht und durch verstärkte Werbung für die ehrenamtliche Betreuung erreicht werden. Die ehrenamtliche Betreuung ist ggf. durch Anhebung der Pauschale zu stärken. Zu überlegen ist, ob die Anzahl der dem jeweiligen Berufsbetreuer übertragenen Fälle limitiert werden soll.
- Bestellung und Kontrolle der Tätigkeit der Betreuer sind durch ein Datensystem zu unterstützen, das die erforderlichen Informationen für Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung von Betreuungssachen verbessert. Das Land sollte zudem auf Bundesebene initiativ tätig werden, um beruflich geführte Betreuungen grundsätzlich zu befristen. Ein einheitlicher Stundensatz ist für die beruflich geführte Betreuung festzusetzen.
- Zu prüfen ist, ob Aufgabenkreise der Betreuung, soweit verfassungsrechtlich richterliche Entscheidungen nicht geboten sind, auf den Rechtspfleger oder die Betreuungsbehörde übertragen werden können.

Allgemeine Finanzverwaltung

Einzelplan 13

34. Der Staat als privatrechtlicher Betreiber von Spielbanken - Rien ne va plus

Kapitel 13 20

Das Land hat in seiner Funktion als alleiniger mittelbarer Gesellschafter der wirtschaftlich angeschlagenen Spielbanken Niedersachsen GmbH bereits erhebliche Teile dieses Landesvermögens verloren. Es sollte sich alsbald aus dem Unternehmen zurückziehen.

Entwicklung der Spielbanken Niedersachsen GmbH

Nachdem ein Konzessionär letztlich durch überhöhte Entnahmen die ehemalige Spielbank Hannover/Bad Pyrmont heruntergewirtschaftet hatte, entzog ihm im November 1987 das Innenministerium die Spielerlaubnis. Wie der LRH in seinen Prüfungsberichten 1988¹⁰⁶ darlegte, hatten mehrjährige ungünstige Entwicklungen schließlich 1987 zu dem Zusammenbruch des Unternehmens geführt. Die Landesverwaltung hatte das vorhandene Aufsichtsinstrumentarium nicht in der gebotenen Weise genutzt und somit nicht rechtzeitig eingegriffen. Dadurch war dem Land auch finanzieller Schaden entstanden.

¹⁰⁶Berichte des LRH zu den in der 53. Sitzung am 02.12.1987 gefassten Beschlüssen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen betreffend die Niedersächsische Spielbank Hannover/Bad Pyrmont GmbH & Co. KG in Konkurs vom 03.03., 11.08. und 20.12.1988.

Auf Grund dieser Erfahrungen erwuchs nach der Aussage des damaligen Innenministers „*ein breiter Konsens darüber, dass Spielbanken künftig von einer Gesellschaft in der Hand des Landes betrieben werden sollen*“. Deshalb legt das Niedersächsische Spielbankgesetz (NSpielbG) seit 1989 fest, dass Spielbanken nur von einer privatrechtlichen Gesellschaft betrieben werden dürfen, deren sämtliche Anteile unmittelbar oder mittelbar dem Land gehören.

Schon Ende 1987 gründete das Land die Hannoversche Spielbanken GmbH, die später in Spielbanken Niedersachsen GmbH (SNG) umfirmierte. Sämtliche Geschäftsanteile der SNG werden mittelbar über die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH (HanBG) vom Land gehalten.

Wirtschaftlicher Abstieg

Die SNG betreibt die neun vom Innenministerium konzessionierten öffentlichen Spielbanken in Niedersachsen. Sie weist seit Jahren negative Betriebsergebnisse aus. Diese erwuchsen trotz einiger betriebswirtschaftlich vorteilhafter Abgabensenkungen, die aber zu Lasten des Landes gingen. Allein die Verluste in den letzten drei geprüften Geschäftsjahren beliefen sich auf mehr als 5 Millionen Euro. Sie gehen vor allem auf die überproportional gestiegenen Personalaufwendungen zurück, die sich wegen Besucherrückgangs seit etlichen Jahren nicht mehr aus den sinkenden Tronceinnahmen decken lassen. Die Verluste haben das Geschäftskapital der SNG inzwischen bedrohlich geschmälert.

Verschärft wird die Situation durch einen Mitte 2002 ausgesprochenen Verzicht der Gesellschaft auf betriebsbedingte Kündigungen bis Mitte 2004. Der Verzicht war Teil eines Schlichterspruchs, dessen Ergebnis auch auf das Einwirken des Staatssekretärs im Innenministerium als Aufsichtsratsvorsitzenden der SNG zurückging.

Die 1989 dem Gesetz zugrunde gelegte Annahme, durch die Festlegung auf den Staat als privatrechtlichen Betreiber ließe sich der Niedergang einer konzessionierten Spielbank vermeiden, hat getrogen. Auch die staatliche SNG steht - trotz bisheriger erheblicher Hilfen des Landes - wegen wirtschaftlichen Abstiegs vor dem gänzlichen Verlust ihres Vermögens. Dieser Zustand ähnelt jenem von 1987. Während der Spielbanken KG 1987 die Überschuldung wegen zu hoher Entnahmen aus dem Betriebsvermögen drohte, liegt ein wesentlicher Grund für den jetzigen Niedergang der SNG in dem überhöhten Geldabfluss wegen des viel zu aufwändigen Personalbestands insbesondere im Bereich des klassischen Tischspiels.

Weder die staatlichen noch die handelsrechtlichen Aufsichtsinstrumentarien haben die dramatische Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der SNG verhindert.

Mangelnde Mitarbeitermotivation?

Da das Land als Eigentümer des Unternehmens auftritt, mögen die Mitarbeiter der SNG glauben, sie seien nicht dem Wettbewerb des freien Arbeitsmarkts ausgesetzt. Diesen Eindruck hat der LRH jedenfalls im Laufe seiner Prüfung gewonnen. Die Angestellten scheinen der Annahme zuzuneigen, der Staat halte seine schützende Hand über sie. Dazu mögen auch gelegentliche Absprachen zwischen Eigentümernvertretern und Arbeitnehmern auf von der Geschäftsführung getrennten Ebenen beigetragen haben.

Der LRH kann nicht ausschließen, dass sich die geschilderte Einstellung der Mitarbeiter des Unternehmens leistungsdämpfend auswirkt. Deshalb kommt er zu der Aussage, dass die für das Wohlergehen der SNG mit entscheidende Mitarbeitermotivation durch das Staatseigentum an dem Betrieb jedenfalls nicht positiv beeinflusst wird.

Strafsachen

Manipulations- und Betrugsversuche hat es wie in fast allen so auch in niedersächsischen Spielbanken immer einmal wieder gegeben. Sie traten in der einen oder anderen Spielbank

auch vermehrt auf. Es lässt sich nicht feststellen, dass deren Anzahl oder Gewichtigkeit abgenommen hat, seitdem nur staatliche Gesellschaften konzessioniert werden dürfen. Deshalb sieht der LRH auch insoweit keine Verbesserung durch die entsprechende, 1989 geschaffene Vorschrift im NSpielbG.

Fehlendes Staatsinteresse

Es gehört nicht zu den staatlichen Aufgaben, Eigentümer von Wirtschaftsunternehmen zu sein. Das Land darf sich an einer GmbH nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt (vgl. § 65 LHO). Ein wichtiges Interesse vermögen wir nicht zu erkennen; denn sämtliche ordnungs-, sicherheits- und finanzpolitischen Regeln für das Betreiben von Spielbanken müssen unabhängig davon erlassen und ihre Einhaltung überwacht werden, ob das Spielbankunternehmen im Privat- oder Staatseigentum steht.

Im Übrigen sind in den meisten Bundesländern private Betreiber staatlich konzessioniert worden.

Interessenkollisionen

Die SNG ist unternehmerisch tätig. Sie muss sich im Wettbewerb behaupten und ihr Geschäftsvermögen zumindest sichern oder besser noch mehren. Nach Gesetz und Satzung hat die Gesellschaft einen Aufsichtsrat. Ihm gehören u. a. die Staatssekretäre des Innenministeriums und des Finanzministeriums an. Den Vorsitz in dem Gremium führt der Staatssekretär des Innenministeriums.

Das Innenministerium führt nach den Vorschriften des NSpielbG zugleich die Aufsicht über die Spielbanken. Es erteilt deren Zulassung und erlässt die Spielordnung. Dem Innenministerium unterstehen zur Ausführung und Überwachung Mittel- und Ortsinstanzen. Die Aufgaben des Innenministeriums konzentrieren sich in der Person des Staatssekretärs. Zu seinen Aufgaben gehört es, das Glücksspiel in geordnete Bahnen zu lenken und das Spielgeschehen zu reglementieren.

So können beispielsweise bei einer Entscheidung über die Installation technischer Überwachungsanlagen die Interessen der ordnungspolitischen Spielbankaufsicht und die Interessen der wirtschaftlich zu führenden GmbH auseinander laufen. Deshalb entstehen unauflösbare Konflikte, wenn der für die Spielaufsicht im Land zuständige oberste Beamte (oder sonst eine der Spielaufsicht verpflichtete Person) zugleich einem Organ der GmbH angehört, die das Glücksspielgeschäft im Interesse der Unternehmensentwicklung prosperierend betreiben sollte.

Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Spätestens seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19.07.2000 (NVwZ 2001, S. 790 ff.) zum Spielbankgesetz Baden-Württemberg ist es fraglich, ob die Regelung in § 1 Abs. 2 des NSpielbG mit dem Grundrecht der Berufswahlfreiheit nach Artikel 12 Abs. 1 GG vereinbar ist. Auch das baden-württembergische Spielbankgesetz sieht in § 1 Abs. 3 vor, dass die Spielbankerlaubnis nur einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts erteilt werden darf, dessen sämtliche Anteile unmittelbar oder mittelbar vom Land gehalten werden. Diese Regelung ist mit der niedersächsischen Rechtslage vergleichbar. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass diese Regelung im Spielbankgesetz Baden-Württembergs nichtig ist.

Fazit

Der LRH vermag nicht zu erkennen, dass die Gesetzesvorgabe der privatrechtlichen Unternehmensform in Staatshand für die Spielbanken von Vorteil ist. Sie führt zudem zu Interessen-

kollisionen bei der Führung der Aufsicht. Hinsichtlich der polizeirechtlichen Aufsicht ergeben sich ohnehin keine Unterschiede zu nicht vom Staat betriebenen Spielbanken.

Deshalb regt der LRH unter Hinweis auf die vorgenannten Gründe dringend an, dass die Landesregierung alsbald die Initiative zur entsprechenden Novellierung von § 1 Abs. 2 NSpielbG ergreift und das Land sodann seine mittelbar gehaltenen Geschäftsanteile an der SNG an Private veräußert. Dabei unterstellt der LRH, dass die Landesverwaltung unverändert ihre vorschriftsgemäßen Aufsichten über die Spielbankengesellschaft und deren Betriebsstätten ausübt.

Umweltministerium

Einzelplan 15

35. Fehlende Kostenvergleiche in der Gewässerunterhaltung des Landes

Kapitel 15 55

Der Wasserwirtschaftsverwaltung des Landes fehlen hinreichende Erkenntnisse darüber, auf welche Weise die Gewässerunterhaltung am wirtschaftlichsten zu erledigen ist. Obwohl sie seit langem die Notwendigkeit erkannt hat, die Kosten und Leistungen der eigenen Betriebshöfe transparent zu machen, ist der 1998 errichtete Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz derzeit nicht in der Lage, Kostenvergleiche hinsichtlich der Alternative „Eigenregie“ oder „Fremdvergabe“ vorzunehmen. Potenziale zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bleiben deshalb ungenutzt.

Einführung

Das Land unterhält Gewässer von erheblicher und überregionaler Bedeutung, die entweder im Eigentum des Landes stehen oder zu deren Unterhaltung das Land gesetzlich oder vertraglich verpflichtet ist. Es ist des Weiteren zuständig für den Betrieb und die Unterhaltung der wasserwirtschaftlichen Anlagen des Hochwasser-, Insel- und Küstenschutzes. Insgesamt 277 Stellen stehen dem Land zur Verfügung, um insbesondere den ordnungsgemäßen Wasserabfluss sicherzustellen, das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer zu erhalten bzw. zu verbessern, die Befahrbarkeit einiger Kanäle zu gewährleisten sowie Küstenschutzanlagen, Sturmflutsperrwerke, Schleusen, Wehre, Stauanlagen und Hochwasserrückhaltebecken zu betreiben und zu unterhalten.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung des Landes hat sich seit 1995 mehrfach mit der Frage befasst, wie die Wirtschaftlichkeit der Gewässerunterhaltung zu verbessern ist. Dabei ist auch immer wieder die Vergabe von Leistungen an Private diskutiert worden. Es hat Einvernehmen darüber bestanden, dass zunächst eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden müsse, um Preis- und Leistungsvergleiche mit den Angeboten Dritter vornehmen zu können.

Zum 01.01.1998 errichtete die Landesregierung den Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (NLWK). Er wurde beauftragt, sofort mit den Vorarbeiten zur Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung und der Entwicklung einer Kosten- und Leistungsrechnung zu beginnen.

Fremdvergabe von Leistungen

Der LRH hat bei der Prüfung der Gewässerunterhaltung festgestellt, dass der NLWK den größten Teil aller anfallenden Arbeiten von eigenem Personal erledigen ließ. Hierfür hielt er Wasserbauer und Handwerker mit unterschiedlichen Berufsausbildungen, einen umfangreichen Fahrzeug- und Gerätepark sowie überwiegend gut ausgestattete Werkstätten vor. So beschäf-

tigte er bei seinen Betriebshöfen auch Tischler und Maler in eigens dafür hergerichteten Werkstattbereichen.

Der NLWK hat die Vergabe regelmäßig zu erledigender Unterhaltungsarbeiten bisher nicht systematisch verfolgt. Die Beauftragung Dritter erfolgte überwiegend, weil eigenes Personal nicht ausreichend vorhanden war, geeignete Maschinen/Großgeräte fehlten oder die Einsatzorte sehr entfernt lagen. Teilweise wurden Arbeiten routinemäßig vergeben, wobei die Verantwortlichen die Gründe für die Vergabeentscheidungen nicht mehr nachvollziehen konnten. Die Direktion des NLWK hatte keinen Überblick über die Art und den Umfang der Fremdvergaben in der Gewässerunterhaltung. Steuernde Vorgaben zur Vergabe bestimmter Leistungen fehlten.

Nach den Feststellungen des LRH basierten die Vergabeentscheidungen nicht auf wirtschaftlichen Erwägungen. In keinem der Einzelfälle lagen Kostenvergleiche oder Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vor. Eine wirkliche Konkurrenzsituation zwischen den Leistungen der Betriebshöfe und der privaten Wirtschaft existierte in der Gewässerunterhaltung bisher nicht.

Kosten- und Leistungsrechnung

Der NLWK hat im Jahr 2000 eine Kostenrechnung eingeführt. Sie beschränkte sich darauf festzustellen, welche Kosten entstehen (Kostenarten), wo sie entstehen (Kostenstellen) und wofür sie entstehen (Kostenträger). Mit ihr können im Bereich der Gewässerunterhaltung Aussagen darüber getroffen werden, welche Kosten bei den einzelnen wasserwirtschaftlichen Anlagen (z. B. für ein Gewässer oder ein Schöpfwerk) sowie bei Projekten entstehen. Da der NLWK den Kosten aber bisher noch keine Leistungen mit Leistungsmengen gegenübergestellt hat, fehlte weitgehend die unmittelbare Zuordnung der Kosten zu konkreten Leistungen der Betriebshöfe. Die zum Prüfungszeitpunkt vorhandene Kostenrechnung traf keine Aussagen darüber, was es im Einzelfall kostete, mit eigenen Mitarbeitern und Geräten beispielsweise

- eine bestimmte Strecke eines Gewässers zweimal im Jahr zu mähen,
- einen Uferabbruch zu beseitigen,
- eine Gerätereparatur durchzuführen oder
- eine Brücke mit einem Renovierungsanstrich zu versehen.

Ferner gab es keine Erkenntnisse darüber, in welchem Umfang und bei welchen Objekten der NLWK z. B. Malerarbeiten mit eigenen Mitarbeitern durchgeführt hat, da die Maler über die Kostenrechnung hinaus keine genauen Tätigkeitsnachweise geführt haben und die Kostenrechnung nach den in der Landesverwaltung vereinbarten Regeln nicht über den Einsatz einzelner Personen informiert. Ebenfalls nicht vorhanden waren Aufzeichnungen und Untersuchungen über den Betreuungsaufwand bei Eigenregiearbeiten (Einweisung der Mitarbeiter, Überwachung vor Ort etc.) und bei Fremdvergaben (Ausschreibung und Vergabe, Überwachung der Arbeiten, Abrechnung etc.).

Schlussfolgerung

Nach den Feststellungen des LRH reicht die bisherige verursachungsgerechte Erfassung der Kosten durch das Personal der Betriebshöfe nicht aus, um hinreichend differenzierte Informationen zu den Kosten und zur Effizienz der Eigenregiearbeiten zu erhalten. Auf Grund der unzureichenden Informationen ist dem NLWK kein Urteil darüber möglich, ob die Betriebshöfe kostenmäßig mit der privaten Wirtschaft konkurrieren können. Da sich die Frage, ob Eigenregie oder Fremdvergabe im Einzelfall kostengünstiger ist, noch nicht befriedigend beantworten lässt, bleiben Potenziale zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit ungenutzt.

Die festgestellten Mängel lassen den Schluss zu, dass die Prioritäten nicht richtig gesetzt wurden. Nach Auffassung des LRH wäre die Einführung einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung vorrangig gewesen. Wegen der Errichtung eines Landesbetriebs nach § 26 LHO musste der NLWK jedoch zunächst andere Arbeiten in Angriff nehmen (z. B. Um-

stellung auf kaufmännische Buchführung, Bewertung der Liegenschaften), was zur Folge hatte, dass nur eine Kostenrechnung entwickelt werden konnte.

Der LRH hält es für erforderlich, unverzüglich die notwendigen Voraussetzungen für Leistungsvergleiche zwischen Regiebetrieb und Privatwirtschaft zu schaffen. Hierfür muss die Kostenrechnung um eine Leistungsrechnung vervollständigt werden. Um den Markt zu erkunden und Daten für Vergleichsberechnungen zu erhalten, sind vergabefähige Arbeiten aususchreiben und zu vergeben. Künftig sollte neues Personal nur noch für die Erledigung von regelmäßig anfallenden Aufgaben eingestellt werden, wenn erwiesen ist, dass diese in Eigenregie wirtschaftlicher wahrgenommen werden können.

Verschiedene Geschäftsbereiche

36. Rehabilitation vor Versorgung?

In den Jahren 1995 bis 2001 wurden in der Landesverwaltung 19.000 Beamtinnen und Beamte in den Ruhestand versetzt, davon 8 000 (42 v. H.) vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit. Trotz der gesetzlichen Maßnahmen zur Stärkung des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“ nahmen Frühpensionierungen sogar zu.

Allgemeines

Im Rahmen der Dienstrechtsreformgesetzgebung¹⁰⁷ änderten der Bundes- und Landesgesetzgeber seit 1997 zahlreiche beamtenrechtliche Rechtsvorschriften u. a. mit dem Ziel, die hohe Frühpensionierungsquote bei Beamtinnen und Beamten spürbar zu begrenzen. Rechtspolitisches Leitbild ist die Umsetzung des auch im Sozialversicherungsrecht geltenden Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“. Die wichtigsten gesetzlichen Maßnahmen sind:

- Einführung von Versorgungsabschlägen,
- Absehen von einer Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit, wenn die Beamtin oder der Beamte noch anderweitig verwendet werden kann, sowie
- Einführung der begrenzten Dienstfähigkeit.

Eine verlässliche Prognose, ob die Maßnahmen des Gesetzgebers zu einem nachhaltigen Rückgang der Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit führen werden, ist zurzeit noch nicht möglich. Nach Feststellungen des Finanzministeriums entwickelte sich die Zahl der Frühpensionierungen in den Jahren 1995 bis 2002 wie folgt:

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
882	944	918	866	1 268	2 034	1 128	920

Die hohe Zahl der Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit insbesondere in den Jahren 1999 und 2000 dürfte im Wesentlichen mit der (beabsichtigten) Einführung von Versorgungsabschlägen zusammenhängen. Es ist anzunehmen, dass Beamtinnen und Beamte, bei denen bereits eine ernsthafte Erkrankung vorlag, in Erwartung der Abschläge vermehrt ihre Versetzung in den Ruhestand betrieben haben. Andererseits indiziert der Umfang der Frühpensionierungen im Jahr 2002, dass eine Trendwende bei der durchschnittlichen Frühpensionierungs-

¹⁰⁷Zu den Dienstrechtsreformgesetzen zählen insbesondere: Das Dienstrechtsreformgesetz vom 24.02.1997 (BGBl. I S. 322), das Versorgungsreformgesetz vom 29.06.1998 (BGBl. I S. 1666), das Versorgungsreform-Änderungsgesetz vom 21.12.1998 (BGBl. I S. 3834), das Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge vom 19.12.2000 (BGBl. I S. 1786), das Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3926) sowie die damit zusammenhängenden Änderungen des Niedersächsischen Beamtengesetzes.

quote trotz der Maßnahmen des Gesetzgebers zur Stärkung des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“ nicht zu erwarten ist.

Der LRH prüfte 871 Zuruhesetzungs-Verfahren der im Jahr 2001 frühpensionierten Beamtinnen und Beamten. Außerdem untersuchte er 92 Fälle, bei denen begrenzte Dienstfähigkeit festgestellt wurde. Ärzte der niedersächsischen Landesversicherungsanstalten (LVA) unterstützten die Prüfung des LRH aus medizinischer Sicht.

Anderweitige Verwendung

Von der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit soll abgesehen werden, wenn der Beamtin oder dem Beamten ein anderes Amt derselben oder einer anderen Laufbahn übertragen werden kann (§ 54 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz - NBG -).

In der Praxis werden Möglichkeiten der alternativen Verwendung dienstunfähiger Beamtinnen und Beamten kaum geprüft. Es bestehen erhebliche Vollzugsdefizite. In 80 v. H. der vom LRH untersuchten Zuruhesetzungs-Verfahren sahen die Personaldezernate von Überlegungen über anderweitige Verwendungsmöglichkeiten ab. Sie begründeten ihre Untätigkeit im Wesentlichen mit

- ihrer Unkenntnis über alternative Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des eigenen Bereichs,
- Problemen, die Leistungsfähigkeit der dienstunfähigen Beamtinnen und Beamten sachgerecht zu beurteilen,
- einem eingeschränkten Einsatzspektrum bei fachspezifischer Ausbildung (z. B. Lehrkräfte) sowie
- fehlenden Umschulungsmöglichkeiten.

Ein weiterer Grund für die Untätigkeit der Personaldezernate dürfte darin zu sehen sein, dass die Prüfung alternativer Verwendungsmöglichkeiten mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden ist. Im Übrigen müssen die Dienststellen die Kosten für Frühpensionierungen nicht aus ihrem Budget finanzieren. Überdies können sie die frei werdende Stelle in aller Regel wieder besetzen.

Nach Auffassung des LRH können die Vollzugsdefizite bei Anwendung des § 54 Abs. 3 NBG nur dann verringert werden, wenn bei Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit auch das Beschäftigungsvolumen der Dienststelle (anteilig) gekürzt wird. Diese Maßnahme würde den Handlungsdruck in den Dienststellen erhöhen, anderweitige Verwendungsmöglichkeiten für dienstunfähige Beamtinnen und Beamte ernsthaft zu prüfen. Darüber hinaus sollten in der Landesverwaltung - losgelöst von Einzelfällen - dienststellen- und ressortübergreifende Konzepte zur anderweitigen Verwendung von Beamtinnen und Beamten der wichtigsten Laufbahnen und Laufbahngruppen entwickelt werden. Für die Umschulung sollten Lehrpläne und institutionalisierte Veranstaltungsangebote vorliegen. Die Dienststellen könnten dann bei Bedarf auf standardisierte Maßnahmen zur alternativen Verwendung zurückgreifen. Ferner könnte die für die Landesverwaltung eingerichtete Job-Börse die Vermittlung dienstunfähiger Beamtinnen und Beamten in andere Tätigkeitsbereiche als zusätzliche Aufgabe übernehmen.

Verwaltungsverfahren und Rehabilitationsmaßnahmen

Über den Gesundheitszustand dienstunfähiger Beamtinnen und Beamten ist ein (amts-)ärztliches Gutachten zu fertigen.

Nach Feststellungen des LRH sind die amtsärztlichen Gutachten teilweise wenig aussagekräftig. Dienstvorgesetzte können daher häufig nicht beurteilen, ob aus medizinischer Sicht eine alternative Verwendung möglich ist. Da die Untersuchungen durch Amtsärzte der kommunalen Gesundheitsämter durchgeführt werden, wird zudem die notwendige Kooperation mit der Personaldienststelle erschwert.

Der LRH regt an, die bisherigen amtsärztlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der vorzeitigen Zuruhesetzung von Beamtinnen und Beamten Landesbehörden zu übertragen. Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen führt den Rückgang der Frühpensionierungen in der dortigen Landesverwaltung u. a. auf die seit 1996 auf sieben Medizinalabteilungen der Regierungen zentralisierte Gutachtenerstellung zurück.

Der LRH empfiehlt außerdem die obligatorische Einführung von Gesprächen zwischen Dienstvorgesetzten und erkrankten Beamtinnen und Beamten vor Einleitung des Frühpensionsverfahrens, damit sich die Dienststelle einen persönlichen Eindruck über den Gesundheitszustand sowie die individuelle Verwendbarkeit der Betroffenen in anderen Tätigkeitsgebieten verschaffen kann.

In ca. 25 v. H. der den ärztlichen Gutachtern der LVA vorgelegten Fälle hätten rechtzeitige Rehabilitationsmaßnahmen die Frühpensionierung mit hoher Wahrscheinlichkeit verhindern können. Nach Auffassung der LVA-Gutachter wurden Rehabilitationsmaßnahmen bei einem weit überwiegenden Teil der betroffenen Beamtinnen und Beamten gar nicht, nicht optimal auf das Krankheitsbild abgestimmt oder zu spät genutzt. Die Gutachter bemängelten insbesondere, dass eine dem Rentenrecht vergleichbare vollständige Rehabilitationsplanung mit fachlicher Begleitung und Erfolgskontrolle fehle. Dabei blieben allgemeine präventive und arbeitsbegleitende Aspekte ebenso unberücksichtigt wie Steuerungsmöglichkeiten der Personaldezernate, bei bestimmten Erkrankungen frühzeitig Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitskraft ergreifen zu können.

Begrenzte Dienstfähigkeit

Von der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit soll abgesehen werden, wenn die Beamtin oder der Beamte das 50. Lebensjahr vollendet hat und unter Beibehaltung des bisherigen Amtes die Dienstpflichten noch während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit erfüllen kann (§ 54 a Abs. 1 NBG). Die Begrenzung des Anwendungsbereichs der Teildienstfähigkeit auf lebensältere Beamtinnen und Beamte führt dazu, dass bei dienstunfähigen Beschäftigten, die das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, auch dann eine Versetzung in den Ruhestand verfügt werden muss, wenn sie noch teilweise arbeitsfähig sind. Nach Feststellungen des LRH wurden im Jahr 2001 151 Beamtinnen und Beamte vor Vollendung des 50. Lebensjahres wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Wegen der durch § 54 a Abs. 1 NBG vorgegebenen Altersgrenze war bei diesem Personenkreis eine alternative Verwendung im Rahmen der Teildienstfähigkeit nicht zulässig.

Darüber hinaus ist nach niedersächsischem Recht eine Reaktivierung aus dem Ruhestand nur bei Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit möglich, jedoch nicht bei begrenzter Dienstfähigkeit.

Im Gegensatz zum Landesrecht lässt das Rahmenrecht sowohl die Anwendung der begrenzten Dienstfähigkeit vor Vollendung des 50. Lebensjahres (§ 26 a Abs. 1 Beamtenrechtsrahmengesetz) als auch eine Reaktivierung aus dem Ruhestand in eine begrenzte Dienstfähigkeit zu (§ 29 Abs. 3 Beamtenrechtsrahmengesetz).

Der LRH regt an, die landesrechtlichen Regelungen zur begrenzten Dienstfähigkeit an das durch das Versorgungsänderungsgesetz vom 20.12.2001 (BGBl. S. 3926) geänderte Rahmenrecht anzupassen.

Sonstige Prüfungen

37. Weitere Einsparpotenziale bei den Landesfunkhäusern des Norddeutschen Rundfunks

Die Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer des Norddeutschen Rundfunks halten es zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalt im Bereich ihrer Landesfunkhäuser über die vom Norddeutschen Rundfunk bereits erreichten Einsparungen hinaus für erforderlich, deren Strukturen noch transparenter und einheitlicher zu gestalten, auch um sie unter Effizienz Gesichtspunkten besser vergleichen zu können.

Die Rechnungshöfe haben dem Norddeutschen Rundfunk anhand konkreter Beispiele aufgezeigt, wo er in den Verwaltungsabteilungen der Landesfunkhäuser weitere Kostensenkungspotenziale finden und ausschöpfen kann.

Wegen teilweise geringer Teilnahmequoten war die Beschlussfähigkeit bei Landesrundfunkratssitzungen nicht immer gegeben. Damit stellt sich auch die Frage, ob innerhalb der Gremien strukturelle Änderungen geboten sind.

Die Regelung in der Satzung des Norddeutschen Rundfunks zur Gewährung eines Sitzungsgelds für die Teilnahme an den Sitzungen der Landesrundfunkräte ist durch den Wortlaut des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk nicht gedeckt.

Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) unterhält Landesfunkhäuser in Hamburg, Hannover, Kiel und Schwerin sowie zum Teil Regionalstudios im Sinne einer regionalen Gliederung (§ 2 Abs. 2 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk - NDR-Staatsvertrag -). Gemäß § 3 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag ist es Aufgabe der Landesfunkhäuser, Landesprogramme, die für die jeweiligen Länder bestimmt sind, zu gestalten.

Die Rechnungshöfe der am NDR-Staatsvertrag beteiligten Länder haben Teilbereiche der Landesfunkhäuser geprüft. Dabei handelte es sich u. a. um die Stellenpläne der Direktionsbereiche, die Verwaltungsabteilungen sowie die von den Landesrundfunkräten wahrzunehmenden Aufgaben und die dafür anfallenden Aufwendungen. Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass der NDR in den vergangenen Jahren bereits erhebliche Anstrengungen unternommen hat, bei den Landesfunkhäusern Rationalisierungspotenziale auszuschöpfen. Die Rechnungshöfe halten es im Hinblick auf die zu beachtenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für geboten, diesen Weg konsequent fortzusetzen und haben hierzu Folgendes festgestellt und vorgeschlagen:

Fehlende Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Landesfunkhäusern

Bei den Landesfunkhäusern gibt es sowohl in den Direktionsbereichen als auch in den Verwaltungsabteilungen zum Teil erhebliche Unterschiede in Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung, in der Organisation sowie in der Kostenstellenstruktur. Strukturierte Vergleiche hat der NDR nur vereinzelt vorgenommen, Vergleichskennziffern wie Fallzahlen lagen nur für ausgewählte Bereiche vor.

In einigen Bereichen fehlte es an der nötigen Transparenz, um die Entscheidungsgrundlagen und die Auswirkungen der Entscheidungen erfassen und bewerten zu können. Der NDR konnte beispielsweise keine Angaben dazu machen, in welchem Umfang die Programmbeiträge durch Planstelleninhaber einerseits und durch freie Mitarbeiter andererseits erbracht wurden und inwieweit sich dieses Verhältnis infolge des überproportionalen Anstiegs der Honorare gegenüber den Personalaufwendungen verändert hatte. Dem Einsatz von Planstellenpersonal lag in den letzten Jahren keine einheitliche Personalbedarfsermittlung zugrunde. Geeignete Schritte zur Festlegung des Leistungsumfangs, der durch freie Mitarbeiter erbracht werden soll, hatte der NDR bisher nicht unternommen.

Die Rechnungshöfe halten Vergleiche in weiten Bereichen der Landesfunkhäuser für möglich und für geeignet, um Ansätze für weitere Rationalisierungen zu erhalten. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Ausgangsbasis verbessert wird, indem einheitliche und transparente Strukturen geschaffen werden und eine Bereinigung um Faktoren erfolgt, die den Vergleich wesentlich beeinträchtigen.

Der NDR weist darauf hin, dass Forderungen der Rechnungshöfe nach mehr Transparenz mit anderen, von ihm im Einzelfall höher gewichteten Zielen wie Flexibilität und Wirtschaftlichkeit konkurrieren. Hinsichtlich der von den Rechnungshöfen angeregten transparenten und vergleichsgerechten Darstellung des Einsatzes freier Mitarbeiter an der Programmgestaltung sieht er eine Vielzahl von Problemen, die den Nutzen eines entsprechenden Aufwands infrage stellen. Der NDR will sich aber um Möglichkeiten einer Verfeinerung seines Instrumentariums bemühen.

Weitere Einsparpotenziale bei den Verwaltungsabteilungen

Bei einem Vergleich der Aufwendungen der Verwaltungsabteilungen der Landesfunkhäuser in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein - das Landesfunkhaus Hamburg wurde nicht berücksichtigt, da dessen Verwaltungsangelegenheiten überwiegend von der Zentrale wahrgenommen werden - haben die Rechnungshöfe festgestellt, dass die Anteile der Aufwendungen der Verwaltungsabteilungen an den Gesamtaufwendungen der Landesfunkhäuser deutliche Unterschiede aufweisen. Die Rechnungshöfe sehen hierin Anzeichen, dass die Einsparpotenziale noch nicht ausgeschöpft sind. Bei einem Vergleich ausgewählter Bereiche der Verwaltungsabteilungen der Landesfunkhäuser haben sie folgende Ansatzpunkte für mögliche Einsparpotenziale festgestellt:

- Die Rechnungshöfe sehen bei Verwaltungsabteilungen weitere Potenziale für eine Straffung der Organisationsstruktur.
- Die Personalbetreuungsquoten in den Personalbüros der Verwaltungsabteilungen divergierten - bezogen auf die Planstellen - zwischen 1 : 108 und 1 : 182. Die Rechnungshöfe sehen Einsparpotenzial bei Art und Umfang der Personalsachbearbeitungsaufgaben. Sie halten eine Überprüfung der Personalbetreuungsquote für erforderlich.
- Das Verhältnis zwischen dem Personaleinsatz im Fahrdienst und der Zahl der zu betreuenden Fahrzeuge differierte stark. Durch die Anpassung des Personaleinsatzes des Landesfunkhauses mit der ungünstigsten „Fahrzeug-Betreuungsquote“ auf den durchschnittlichen Personaleinsatz der beiden anderen Landesfunkhäuser bei gleichzeitiger Erhöhung der Selbstfahrerquote könnten mindestens 2,5 Stellen eingespart werden. Weiteres Einsparpotenzial ergibt sich durch die Auflösung der bei einem Landesfunkhaus vorhandenen Werkstatt.
- Die Aufgabe „Baubetreuung“ wurde von zwei Landesfunkhäusern in Eigenregie wahrgenommen und war in einem Landesfunkhaus fremd vergeben. Die Fremdvergabe hat sich im Untersuchungszeitraum als kostengünstigere Lösung dargestellt. Durch Ausweitung der Fremdvergabe können weitere Kosten eingespart werden.
- Beim Vergleich ausgewählter Gebäudebetriebskosten durch den NDR hat dieser zum Teil gravierende Unterschiede bei einzelnen Positionen (zum Teil mehr als 300 v. H.) festgestellt. Eingehende Ursachenanalysen wurden nicht vorgenommen. Konsequenzen wurden nur vereinzelt gezogen. Mögliche weitere Einsparpotenziale blieben dadurch ungenutzt.
- Der Personaleinsatz im Bereich Gebäudetechnik war in einem Landesfunkhaus überproportional hoch. Die Rechnungshöfe sehen Rationalisierungspotenzial bei der Bedienung der Anlagen sowie beim Umfang der notwendigen Eigen- bzw. Fremdwartung und dem damit verbundenen Personaleinsatz für die betriebstechnischen Anlagen.
- Für den Betrieb der Tankstelle bei einem Landesfunkhaus hat der NDR weder die betriebliche Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen. Die vom NDR für sich er-

hofften wirtschaftlichen Vorteile durch die private Nutzung gegen Kostenerstattung sind bisher nicht eingetreten. Der Tankstellenbetrieb sollte eingestellt werden.

Der NDR hat zugesagt, die unterbreiteten Anregungen aufzugreifen und im Rahmen des ihm Möglichen und unter Berücksichtigung von landesfunkhauspezifischen Besonderheiten umzusetzen. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

Mangelnde Beschlussfähigkeit der Landesrundfunkräte

Der NDR-Staatsvertrag sieht vor, dass bei jedem Landesfunkhaus ein Landesrundfunkrat gebildet wird, dem die Mitglieder des jeweiligen Landes im Rundfunkrat angehören. Wesentliche Aufgaben der Landesrundfunkräte sind die Überwachung der Einhaltung der Programmanforderungen für das jeweilige Landesprogramm sowie die Wahrnehmung von Beratungsfunktionen. Die Landesrundfunkräte haben Mitwirkungsrechte bei der Berufung des Direktors oder der Direktorin des Landesfunkhauses und bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe gibt das Teilnahmeverhalten der Landesrundfunkratsmitglieder bei den Sitzungen Anlass zur Kritik. Im Zeitraum von 1996 bis 2000 war die Beschlussfähigkeit, die die Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des jeweiligen Landesrundfunkrats voraussetzt, bei insgesamt 16 von 117 Sitzungen (rd. 13,7 v. H.) nicht gegeben. Bei drei Landesrundfunkräten lag der prozentuale Anteil der Sitzungen, bei denen es an der Beschlussfähigkeit mangelte, zwischen rd. 15,4 v. H. und 19 v. H.

Im Zeitraum ab der Neukonstituierung der Landesrundfunkräte im Juni 1997 bis Ende 2000 hatten 30 von insgesamt 58 Landesrundfunkratsmitgliedern eine Nicht-Teilnahme-Quote von über 20 v. H. Darunter waren sieben Mitglieder, die während ihrer Amtszeit an mehr als der Hälfte der Landesrundfunkratssitzungen nicht teilgenommen haben.

Die Rechnungshöfe bezweifeln, dass die Funktionsfähigkeit der Landesrundfunkräte hinreichend gewährleistet ist. Sie halten es für opportun, wenn die Landesregierungen bei der regelmäßig vorzunehmenden Überprüfung der Zusammensetzung des Gremiums das Teilnahmeverhalten der Mitglieder als mögliches Indiz für das Interesse an der Tätigkeit berücksichtigen und hieraus ggf. Konsequenzen ziehen. Die Rechnungshöfe verkennen dabei nicht, dass gemäß § 17 Abs. 4 NDR-Staatsvertrag die Verantwortung für die Entsendung eines Mitglieds in den Rundfunkrat bei den jeweiligen Organisationen und Gruppen selbst liegt. Sollten künftig keine positiven Veränderungen des Teilnahmeverhaltens zu verzeichnen sein, halten die Rechnungshöfe strukturelle Änderungen für geboten. Die Vorsitzenden der Landesrundfunkräte haben erklärt, dass sie die Bitte der Landesrechnungshöfe umsetzen werden, künftig im Rahmen ihrer Möglichkeiten verstärkt darauf hinzuwirken, dass bei den Sitzungen der Landesrundfunkräte eine möglichst hohe Teilnehmerzahl gewährleistet sei. Dabei werde der Frage der Beschlussfähigkeit besondere Bedeutung zugemessen.

Zahlung eines Sitzungsgelds ohne Ermächtigung im NDR-Staatsvertrag

Gemäß § 19 Abs. 4 NDR-Staatsvertrag haben die Mitglieder des Rundfunkrats Anspruch auf Aufwandsentschädigung, Ersatz von Reisekosten sowie auf Tagegelder und Übernachtungsgelder. Die NDR-Satzung trifft Regelungen zum Empfängerkreis und zur Höhe der Aufwandsentschädigung. Sie sieht u. a. ein zusätzliches Sitzungsgeld für die Mitglieder des Rundfunkrats pro Sitzungstag für die Teilnahme an bestimmten Sitzungen, zu denen ausdrücklich auch die Sitzungen des jeweiligen Landesrundfunkrats gehören, vor.

Die Rechnungshöfe halten es - auch ohne ausdrückliche Regelung im Staatsvertrag - grundsätzlich für vertretbar, eine Aufwandsentschädigung als Kombination von Aufwandsentschädigung und Sitzungsgeld zu gewähren.

Demgegenüber haben die Mitglieder der Landesrundfunkräte jedoch gemäß § 23 Abs. 4 Satz 2 NDR-Staatsvertrag lediglich Anspruch auf Ersatz von Reisekosten sowie auf Tagegelder und Übernachtungsgelder. Nach der Gesetzesbegründung heißt es hierzu ausdrücklich: „Wegen der

Personenidentität von Mitgliedern im Rundfunkrat und Landesrundfunkrat sieht Abs. 4 Satz 2 ... ausdrücklich von der Gewährung einer weiteren Aufwendungsersatzpauschale ab“. Der NDR-Staatsvertrag schließt sowohl nach seinem Wortlaut als auch nach der vorgenannten Gesetzesbegründung die Gewährung einer (weiteren) Aufwandsentschädigung und damit auch eines Sitzungsgelds als Teil der Aufwandsentschädigung an Mitglieder der Landesrundfunkräte ausdrücklich aus. Insoweit geht die Satzung hier über die Vorgaben des NDR-Staatsvertrags hinaus. Die Rechnungshöfe halten eine klarstellende Regelung im NDR-Staatsvertrag für erforderlich.

Die Erörterungen mit dem NDR sind noch nicht abgeschlossen.

Hildesheim, 01.04.2003

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Meyerding

Jansen

Dr. Reffken

Palm

Göke

Dr. Thörmer

Müller