

**Unterrichtung**

Niedersächsischer Landesrechnungshof  
- 1.1 - 04061.02 -

Hildesheim, den 24.05.2004

Herrn  
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages  
Hannover

**Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2002**

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2002 - vor.

Mit freundlichen Grüßen

Martha Jansen



**Jahresbericht  
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
2004  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

- Bemerkungen und Denkschrift  
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen  
für das Haushaltsjahr 2002 -



## Inhaltsübersicht

	Seite
<b>I. Allgemeines</b> .....	7
<b>II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO</b>	
1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2002 .....	8
2. Belege .....	8
3. Vorschüsse und Verwahrungen .....	9
4. Sicherheitsrisiken im Haushaltsvollzugssystem .....	10
5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe .....	11
<b>III. Vermögen und Schulden, Verpflichtungen</b>	
1. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO .....	12
2. Schulden, Verpflichtungen .....	12
<b>IV. Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur ausufernden Staatsverschuldung</b>	14
<b>V. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO</b>	
1. Niedersächsische Wirtschaftsförderung für Bayern und Frankreich .....	30
2. Verschleierung des Zuwendungsbedarfs für Investitionen durch Führung eines Kontos außerhalb der laufenden Buchführung .....	33
3. Zweckwidrige Verwendung von Mitteln des Hochschulsonder- programms III .....	35
4. Missachtung haushaltsrechtlicher und hochschulrechtlicher Vorschriften bei der Förderung einer privaten Fachhochschule .....	37
5. Rechtswidrige vollständige Lehrentlastung eines Dekans .....	40
6. Unzulässige Projektförderung eines Vereins zur Abwendung der Insolvenz .....	42
7. Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben im Rahmen des Programms „n-21: Schulen in Niedersachsen online“ ohne Begründung .....	45
8. Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Bauleitungsmitteln zur Finanzierung von Küchenzeilen u. a. ....	46
9. Unerwünschte Blicke in die Teeküche - nachträgliche Rechtfertigung eines Weisungsverstoßes .....	49
10. Rücklage der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungs- wesen; Handel mit Aktien statt Anlage zu marktüblichen Zinsen .....	50
11. Umgehung des Haushaltsaufstellungsverfahrens und des Budgetrechts bei der Bewilligung von überplanmäßigen Mitteln .....	52

**VI. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO**

1. Einleitung ..... 53

**Ministerium für Inneres und Sport**

2. Einstellung von zusätzlich 1 000 Polizeianwärtern ohne Not ..... 53
3. Die Kosten der so genannten zweigeteilten Laufbahn bei der Polizei ..... 57
4. Einsparmöglichkeiten bei den Aufnahmestellen des Landes für Asylbewerber ..... 63

**Finanzministerium**

5. Unzureichende Wirtschaftlichkeit der Telearbeit ..... 67
6. Bearbeitungsmängel im Bereich der steuerlichen Betriebsprüfung ..... 69
7. Effizienzreserven durch organisatorische Neuordnung der Lohnsteuer-Außenprüfung ..... 71
8. Wahrnehmung von Aufgaben durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen ..... 73
9. Ein Datenwarenhäuser ohne Kunden oder „Lieber ein Ende mit Schrecken als ...“ ..... 77
10. Fortbestehendes Landesinteresse an einer Schulungseinrichtung für Manager? ..... 80

**Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit**

11. Mängel bei der Förderung von Krankenhausinvestitionen nach § 9 Abs. 1 und 3 Krankenhausfinanzierungsgesetz ..... 83
12. Fehlender Bedarf für den Einsatz von Wohnungsbauförderungsmitteln ..... 87
13. Ausweitung eines Schattenhaushalts durch Finanzierung weiterer Landesaufgaben durch die Niedersächsische Landestreuhandstelle ..... 91
14. Überlange Verfahrensdauer beim besonderen Kündigungsschutz für Arbeitsverhältnisse von schwerbehinderten und gleichgestellten behinderten Menschen ..... 93
15. Arbeitsleistungen des Versorgungsärztlichen Dienstes ..... 94
16. Auswirkungen des Aufgabenrückgangs im Sozialen Entschädigungsrecht ..... 96
17. Unwirtschaftliche Varianten für das Land bei der Beschulung geistig Behinderter ..... 99
18. Überhöhte Personalausgaben im Bereich der nachgehenden Hilfe für Nichtsesshafte ..... 101
19. Ungleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben im Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht ..... 103
20. Gebotene Auflösung einer Stiftung des öffentlichen Rechts ..... 105

**Ministerium für Wissenschaft und Kultur**

21. Gewährung von Zuwendungen im Hochschulbereich .....	107
22. Zur Organisation der EU-Hochschulbüros - Einrichtungen des Ministeriums oder der Hochschulen? .....	110
23. Unzulässige Zusatzvergütungen für dienstliche Tätigkeiten an Hochschulkliniken .....	113
24. Funktionsfähigkeit der hochschulinternen Mittelverteilung .....	116
25. Nutzungsentgelt für in Nebentätigkeit erbrachte privatärztliche Behandlung in Hochschulkliniken .....	120

**Kultusministerium**

26. Mängel im Zuwendungsverfahren des Programms „n-21: Schulen in Niedersachsen online“ .....	124
27. Verminderung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte im allgemein bildenden Bereich .....	127
28. Großzügige Gewährung von Sonderurlaub für Lehrkräfte .....	133

**Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr****(bis 14.03.2003: Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales)**

29. Zielerreichungsgrad eines Arbeitsmarktprogramms für (noch) Beschäftigte kann nicht beurteilt werden .....	135
--	-----

**Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz**

30. Organisation der Forstbereiche der Landwirtschaftskammern .....	137
---	-----

**Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz  
- Landesforstverwaltung -**

31. Verzicht auf Eigenanzucht von Forstpflanzen .....	140
---	-----

**Justizministerium**

32. Registerführung bei den Amtsgerichten .....	142
---	-----

**Umweltministerium und Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**

33. Freizeitausgleich für geleistete Rufbereitschaft als willkommener Zusatzurlaub .....	144
34. Höhe der Entschädigung für Rufbereitschaft im Zeichen moderner Kommunikationstechnik nicht mehr zeitgemäß .....	146

**Hochbauten**

35. Planung und Herstellung von Außenanlagen bei Hochbaumaßnahmen  
des Landes - „Klein-Planten und Bloomen“ in Landesliegenschaften ..... 150
36. Vernachlässigte Unterhaltung der Landesbauten ..... 153

**Verschiedene Geschäftsbereiche**

37. Die Personalkostenfalle - Anmerkungen zur Mittelfristigen Finanzplanung  
des Landes 2004 bis 2007 ..... 160
38. Kosten und Nutzen der Altersteilzeit ..... 165
39. Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben)  
bei ausgewählten Mittel- und Oberbehörden ..... 169
40. Landeseigene Sportboothäfen - Defizite und Chancen ..... 173

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 beigefügt (§ 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.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind nicht in allen Fällen abgeschlossen.

Die Bemerkungen enthalten neben Feststellungen zum Hj. 2002 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. 2002 vom 18.12.2001 [Nds. GVBl. S. 792, geändert durch Nachtragshaushaltsgesetz 2002/2003 vom 12.12.2002 (Nds. GVBl. S. 805)] aufgestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 2002 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 10.12.2003 (Drs. 15/665) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2002 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. 2002*

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 2002 beträgt das Haushaltssoll	21 996 555 000,00	21 996 555 000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2001 übernommenen Haushaltsreste	65 308 864,48	718 491 486,33
c) Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 2001 übernommenen Haushaltsreste	22 061 863 864,48	22 715 046 486,33
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 2002 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	22 083 703 579,40	
bb) die Ist-Ausgaben		22 470 108 658,66
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Hj. 2002 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 2003 übertragen wurden	53 895 920,70	553 645 500,77
f) Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Hj. 2002 verbliebenen Haushaltsreste	22 137 599 500,10	23 023 754 159,43
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 2001 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt		
aa) die Mehreinnahme	75 735 635,62	
bb) die Mehrausgabe		308 707 673,10
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2002 (Fehlbetrag) (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	232 972 037,48 €	

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 Haushaltsrechnungen 2000 und 2001 nicht bescheinigen können, dass alle Zahlungen ordnungsgemäß belegt waren (vgl. Abschnitt II, Nr. 2 des Jahresberichts 2002 - Drs. 14/3420 - und Abschnitt II, Nr. 2 des Jahresberichts 2003 - Drs. 15/180 -). Da die im Laufe des Jahres 2001 begonnenen

planmäßigen Fehlerkorrekturen des Finanzministeriums im Wesentlichen im Hj. 2002 abgeschlossen wurden, gilt Entsprechendes noch für die Haushaltsrechnung 2002.

Unbeschadet weiterer Feststellungen des LRH zur Rechnungslegung über Vorschüsse und Verwahrungen (Abschnitt II, Nr. 3) sowie zu Sicherheitsmängeln des Haushaltsvollzugssystems „P 53“ (Abschnitt II, Nr. 4) sind die Haushaltsrechnungen der Jahre 2000 bis 2002 schon infolge der vorgenannten Buchführungsmängel fehlerhaft, was der Landtag mit Bedauern zur Kenntnis genommen hat (Tagesordnungspunkt 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 und Verwahrungen*

Auf die im März 2003 unvertretbar hohen Vorschuss- und Verwahrbestände im Haushaltsvollzugssystem hat der LRH in Abschnitt II, Nr. 3 seines Jahresberichts 2003 (Drs. 15/180) hingewiesen. Die ausgewiesenen Bestände beruhen sowohl anzahl- als auch betragsmäßig weit überwiegend auf fehlenden oder fehlerhaften Verknüpfungen entweder zwischen Vorverfahren und Haushaltsvollzugssystem oder innerhalb des Systems. Da das Finanzministerium die Korrektur im Bereich dieser Verknüpfungen sowie darüber hinaus eine weitere Fehlerkorrektur<sup>1</sup> zum 01.10.2003 veranlasst hat, zeigt das System seither die „echten“ Bestände an.

Diese Bestände bergen Risiken, die die Kassensicherheit (§ 78 LHO) gefährden können:

- a) Auf Vorschusskonten gebuchte Auszahlungen sowie die Abwicklung der Verwahrkonten unterliegen nicht der Haushaltsüberwachung nach Nr. 20.2.4 der Verwaltungsvorschrift zu § 70 LHO und Nr. 3.3.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 9 LHO.
- b) Weitere Risiken sieht der LRH darin begründet, dass mit Einführung des Haushaltsvollzugssystems ab dem Jahre 2000 und dem damit verbundenen Wegfall von Kassen und Zahlstellen in vielen Bereichen der Landesverwaltung sowohl unvermutete Prüfungen nach § 78 LHO als auch turnusmäßige Prüfungen nach Nr. 3.1/Nr. 10.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 78 LHO durch Kassen- bzw. Zahlstellenprüfer nicht mehr durchgeführt werden<sup>2</sup>.

Den Risiken muss präventiv - unter strikter Beachtung des so genannten Vieraugenprinzips - dadurch entgegengewirkt werden, dass Vorschüsse und Verwahrungen unverzüglich abgewickelt werden<sup>3</sup>.

Der LRH hat deshalb die nicht abgewickelten „echten“ Vorschüsse und Verwahrungen Anfang 2004 erneut stichprobenhaft geprüft und dabei u. a. festgestellt, dass die Bestände noch immer unvertretbar hoch sind. Sie betragen zum 01.03.2004<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> Bereits abgewickelte so genannte Sammelvorschüsse und Sammelverwahrungen wurden unzutreffend im noch abzuwickelnden Bestand ausgewiesen.

<sup>2</sup> Insoweit begrüßt der LRH die Initiative des Finanzministeriums, diese Prüfungslücke durch die Einrichtung einer Innenrevision zu schließen. Nur wenn die Landesregierung sich selbst davon überzeugt, dass ihr Handeln ordnungsgemäß ist, wird sie ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortung gegenüber dem Parlament gerecht.

<sup>3</sup> Vgl. Runderlass des Finanzministeriums vom 01.10.2002 (Nds. MBl. S. 886).

<sup>4</sup> Vgl. auch Drs. 15/907.

Haus- haltsjahr		€		€
2000	Einzelverwahrungen	206 285 452,59	Einzelvorschüsse	783 871 441,02
	Sammelverwahrungen	647 958 450,41	Sammelvorschüsse	26 331 574,10
	Summe	854 243 903,00		810 203 015,12
2001	Einzelverwahrungen	444 918 245,73	Einzelvorschüsse	- 301 645 663,77
	Sammelverwahrungen	- 609 216 718,40	Sammelvorschüsse	- 126 543 944,87
	Summe	- 164 298 472,67		- 428 189 608,64
2002	Einzelverwahrungen	- 279 296 687,92	Einzelvorschüsse	- 381 353 012,89
	Sammelverwahrungen	8 113 004,10	Sammelvorschüsse	- 319 259 606,00
	Summe	- 271 183 683,82		- 700 612 618,89
2003	Einzelverwahrungen	338 693 847,59	Einzelvorschüsse	- 13 039 314,27
	Sammelverwahrungen	- 25 186 027,71	Sammelvorschüsse	715 662 437,02
	Summe	313 507 819,88		702 623 122,75
2004	Einzelverwahrungen	- 555 440 895,89	Einzelvorschüsse	- 36 105 575,25
	Sammelverwahrungen	2 322 865,93	Sammelvorschüsse	- 414 704 247,28
	Summe	- 553 118 029,96		- 450 809 822,53
Gesamt	Einzelverwahrungen	155 159 962,10	Einzelvorschüsse	51 727 874,84
	Sammelverwahrungen	23 991 574,33	Sammelvorschüsse	- 118 513 787,03
	Summe	179 151 536,43		- 66 785 912,19

Soweit Vorschüsse der Hj. 2001 und früher noch immer nicht abgewickelt sind, ohne dass das Finanzministerium hierzu im Einzelfall seine Zustimmung erteilt hat, verstößt dies gegen § 60 Abs. 1 Satz 2 LHO.

#### 4. Sicherheitsrisiken im Haushaltvollzugssystem

Im Rahmen seiner Prüfung „Wahrnehmung der Funktion des Beauftragten für den Haushalt“ stellte der LRH fest, dass das Haushaltvollzugssystem Missbrauchsmöglichkeiten unter Umgehung des Vieraugenprinzips zulässt:

Die Bezirksregierung Hannover hat im November 2003 in einem praktischen Versuch nachgewiesen, dass es **einer** Person möglich ist, als Nutzer mit der Rolle „Benutzerpflege DST“ unter Verwendung nur **einer** Signaturkarte Landesmittel auf ein beliebiges Konto auszuführen, und sie sich so im Landshaushalt „bedienen“ kann. Die Bezirksregierung hat das Finanzministerium mit E-Mail vom 11.11.2003 auf diese Sicherheitslücke hingewiesen, die Vorgehensweise beschrieben und angeregt, die Sicherheitslücke durch Einführung des Vieraugenprinzips unverzüglich zu schließen. Dabei wies sie auch darauf hin, dass das System Verfügungen mit irgendeiner Signaturkarte zulasse, ohne die Übereinstimmung von Nutzerkennung und Signaturkarte zu prüfen<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Diesen Systemfehler hat der LRH im eigenen Hause am 16.04.2004 „erfolgreich“ überprüft.

Mit E-Mail vom 20.11.2003 antwortete das Finanzministerium der Bezirksregierung:

„... Die Sachlage an sich ist hier bereits vor einem Jahr anlässlich bestimmter Programmanpassungen bezüglich der Benutzerpflege thematisiert gewesen. Wie Sie darstellen, ist es nicht durch Irrtum oder aus Versehen möglich, sich im Landeshaushalt zu bedienen, sondern bedarf der kriminellen Energie und der besonderen Rechte eines Benutzerpflegers - davon unabhängig bleibt in jedem Falle durch die Signatur nachgewiesen, wer den Vorgang zu verantworten hat. Wir werden die Frage, ob nicht doch weitere Sicherheitsmaßnahmen wie Einführung des Vier-Augen-Prinzips zu ergreifen sind, zunächst mf-intern abarbeiten und entscheiden. ...“

Auf fernmündliche Rückfrage vom 16.04.2004 teilte das Finanzministerium dem LRH mit, die Sicherheitslücke sei noch nicht geschlossen.

Der LRH hält die bisher vom Ministerium vorgetragenen Gründe, keine Programmänderungen vorzunehmen, für nicht hinnehmbar. Kassensicherheit muss auch durch Präventivmaßnahmen sichergestellt werden. Er hat das Ministerium deshalb gebeten, die Sicherheitslücken unverzüglich zu schließen.

5. *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 481 817 284,18 € nachgewiesen (S. 42 der Anlagen I bis VII). Zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben über 250 € fehlte bei 22 Überschreitungen und zwei Vorgriffen die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.
- b) Die Nachweisung über die Inanspruchnahme der bei Kapitel 13 02 veranschlagten Verstärkungsmittel ist entfallen, da ab dem Hj. 2002 keine Verstärkungsmittel mehr veranschlagt worden sind.

### III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

#### 1. 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. 2002 aufgeführten Bestand in Höhe von rd. 2,01 Milliarden € 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 aufgrund der Einführung des automatisierten Darlehensverwaltungssystems, das Bestandteil des „P 53“-Moduls „Budget Allocation System“ ist, hat das Finanzministerium noch immer nicht abgeschlossen; zum 31.12.2002 weist das System lediglich einen Forderungsbestand in Höhe von rd. 0,66 Milliarden € aus.

Der LRH hält es für geboten, dass das Finanzministerium unverzüglich alle Forderungen des Landes im automatisierten Darlehensverwaltungssystem erfasst, damit die Vermögensbuchführung und die Vermögensnachweisung identische Beträge ausweisen.

#### 2. Schulden, Verpflichtungen

##### a) Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Hj. 2002:

Bezeichnung der Schulden		
<b>1. Kreditmarktschulden</b>		
a) Wertpapierschulden		
Anleihen		3 581 373 105,85
Landesschatzanweisungen		5 838 077 176,32
b) Schulden bei		
inländischen Banken und Sparkassen		28 486 480 578,25
inländischen Bausparkassen		-
inländischen Versicherungsunternehmen		1 219 020 876,02
Bundesbahn und Bundespost		-
der Bundesanstalt für Arbeit		4 522 180,39
öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen		-
sonstigen Sozialversicherungen		180 114,69
sonstigen inländischen Stellen		5 112 918,81
ausländischen Kreditinstituten		
- auf € lautend		1 576 178 962,38
- auf fremde Währung lautend		-
	zusammen	40 710 945 912,71

<b>2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte</b>	
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	193 611,05
Restkaufgelder	-
Sonstige	-
zusammen	193 611,05
<b>3. Schulden im öffentlichen Bereich</b>	
bei Bund und Lastenausgleichsfonds	
- für Wohnungsbau	1 211 531 496,00
- Sonstige	2 316 091,76
zusammen	1 213 847 587,76
<b>Fundierte Schulden insgesamt</b>	<b>41 924 987 111,52</b>

## b) Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Hj. 2002 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen

3 949 582 875,00 €.

## c) Verpflichtungsermächtigungen

Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2002 hat das Land Niedersachsen folgende Verpflichtungsermächtigungen (VE) belegt, durch deren Inanspruchnahme Rechtsverpflichtungen entstanden sind bzw. entstehen können:

VE belegt	kassenwirksam in					Summe €
	2003 €	2004 €	2005 €	2006 €	2007 ff. €	
bis 31.12.2001	563 175 662	317 706 157	228 725 215	165 936 475	488 238 601	1 763 782 109
in 2002	406 898 407	173 499 802	109 089 123	71 709 940	141 851 078	903 048 349
bis 31.12.2002	970 074 069	491 205 958	337 814 338	237 646 415	630 089 678	2 666 830 458

#### IV. Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur ausufernden Staatsverschuldung

*Der Anstieg der öffentlichen Verschuldung in Deutschland ist Besorgnis erregend: Der Schuldenstand beträgt zum Jahresende 2003 rd. 1,3 Billionen €. Steigende Zinslasten, die drastische Erhöhung der Sozialausgaben sowie Personalausgaben mit steigenden Versorgungslasten beanspruchen einen hohen Anteil der Gesamtausgaben. Die finanzwirtschaftlichen Gestaltungsspielräume werden hierdurch zunehmend eingeschränkt. Für die Finanzierung zukunftsrelevanter Aufgaben stehen immer weniger Haushaltsmittel zur Verfügung.*

*Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben deshalb am 05.05.2004 auf ihrer Konferenz in Hildesheim auf der Basis einer unter Federführung des Bundesrechnungshofs erarbeiteten Beratungsunterlage einstimmig einen Beschluss zur ausufernden Staatsverschuldung und zu Handlungsfeldern zur Begrenzung der Schuldenlast in den öffentlichen Haushalten gefasst.*

*Der Senat des Niedersächsischen Landesrechnungshofs gibt diesen Beschluss sowie die Beratungsunterlage - auch angesichts der schwierigen finanziellen Situation des Landes Niedersachsen<sup>6</sup> - wegen seiner grundsätzlichen Aussagen zu einer zukunftsfähigen Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder zur Kenntnis.*

1. **Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder**
- 1.1 Die Verschuldung der **öffentlichen** Haushalte in Deutschland hat mit rd. **1,3 Billionen €** bedrohliche Ausmaße angenommen. Rechnerisch entfällt auf jeden Einwohner Deutschlands - gleich welchen Alters - eine Schuldenlast von rd. 16.000 €. Das **Finanzierungsdefizit** der öffentlichen Haushalte war im letzten Jahr mit rd. **82 Milliarden €** oder rd. 3,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts so hoch wie nie zuvor. Das Ziel, einen ausgeglichenen Staatshaushalt mittelfristig zu erreichen, haben der Bund und die überwiegende Zahl der Länder aufgegeben.
- 1.2 Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung wird in ihrer Dramatik immer noch unterschätzt. Die **Folgen** der fortwährenden Aufnahme neuer Schulden in den letzten 30 Jahren sind jedoch unübersehbar. So steigt die Zinslast in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden immer weiter an. Fast 16 Prozent der Steuereinnahmen in den Haushalten der Gebietskörperschaften müssen allein für Zinsen verwendet werden. Aufgrund der ungünstigen demografischen Entwicklung werden sich die Sozialausgaben weiter drastisch erhöhen. Zudem beanspruchen die Personalausgaben insbesondere bei Ländern und Gemeinden einen hohen Anteil der Gesamtausgaben, wobei vor allem die Versorgungsausgaben für das Personal deutlich ansteigen werden. Hierdurch werden die finanzwirtschaftlichen **Gestaltungsspielräume zunehmend eingeschränkt**. Immer weniger Haushaltsmittel stehen für die Finanzierung zukunftsrelevanter Aufgaben, wie des weiteren Auf- und Ausbaus einer leistungsfähigen Verkehrs-, Forschungs- und Bildungsinfrastruktur, zur Verfügung.
- 1.3 Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder betrachten die Verschuldungsentwicklung mit höchster Sorge. Ein Ausweg aus dieser „**Schuldenfalle**“ wird immer schwieriger. **Erforderlich** ist ein schnelles und entschlossenes Handeln der politisch Verantwortlichen des Bundes, der Länder und Gemeinden, um die finanziellen Freiräume für zukunftsgerichtete

<sup>6</sup> Zur aktuellen Schuldenlast des Landes Hinweis auf Abschnitt III, Nr. 2 a.

Aufgaben wieder herzustellen. An dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Netto-neuverschuldung und - daran anschließend - einer Tilgung der aufgehäuften Schulden muss mit konkreten Maßnahmen konsequent festgehalten werden. Es ist nicht zuletzt ein Gebot der sozialen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit, geordnete Staatsfinanzen zu schaffen. Die nachfolgenden Generationen müssen ihre Lebensbedingungen eigenverantwortlich gestalten können.

- 1.4 Wichtige Konsolidierungsschritte wurden zum Jahresende 2003 unternommen. Die bisherigen Maßnahmen reichen aber nicht aus, um mittel- und langfristig tragfähige Haushalte zu **erhalten**. Dennoch mehren sich die Stimmen, die den eingeschlagenen Konsolidierungskurs als zu weitgehend empfinden und Korrekturen fordern. Dem halten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder entgegen, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte - neben anderen Reformmaßnahmen - ein wesentliches Element ist, um die **Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand** und der **sozialen Sicherungssysteme** nachhaltig zu gewährleisten.
- 1.5 Bei der **Bekämpfung** der Staatsverschuldung sind nach Auffassung der Rechnungshöfe vor allem folgende Gesichtspunkte zu beachten:
- Die weitere **Konsolidierung** muss **langfristig wirken** und in eine **auf Dauer angelegte Reformstrategie** eingebettet sein.
  - Die **Planung** der öffentlichen Haushalte muss **realitätsnäher** sein. Es ist nicht akzeptabel, wenn Finanz- und Haushaltspläne bereits kurz nach ihrer Verabschiedung riesige „Haushaltslöcher“ in Form von Einnahmeausfällen und Mehrausgaben aufweisen und sich hierdurch die bereits eingeplanten Finanzierungslücken noch einmal drastisch vergrößern. Das schadet der Glaubwürdigkeit der Haushalts- und Finanzplanung. Den Planungen sollten daher **vorsichtige Annahmen** zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zugrunde gelegt werden. Haushaltsrisiken dürfen nicht verdrängt, Chancen nicht überzeichnet werden. Gegebenenfalls sind durch vorsichtige Veranschlagung Reserven zum Ausgleich für mögliche künftige Haushaltsbelastungen vorzusehen.
  - Die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme waren weitgehend unwirksam, weil die für die Höchstgrenzenberechnung des Artikels 115 Grundgesetz und der vergleichbaren Vorschriften der Länder maßgebliche Investitionssumme zu weit gefasst und die **Kreditobergrenze** nach dem Verständnis der Finanzverwaltungen nur bei der **Haushaltsaufstellung** zu beachten ist. Die Forderungen der Rechnungshöfe, den Investitionsbegriff zumindest so einzugrenzen, dass Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und die Inanspruchnahme von Gewährleistungen von der Investitionssumme abgesetzt, Doppelzahlungen vermieden und Kredite durch die tatsächlich getätigten Investitionen begrenzt werden, blieben unbeachtet (Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 07. bis 09.05.2001).
  - Eine zu entwickelnde **neue nationale Verschuldungsregel** mit mehr „Biss“ sollte in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlauben. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise - etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten - zugelassen wird, wäre die **Tilgung** dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln. Mittel- bis langfristig sind **Haushaltsüberschüsse** anzustreben, damit begonnen werden kann, den riesigen Schuldenberg abzutragen.
  - Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine **aufgabenkritische Überprüfung** des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel einer Konzentration auf Kernaufgaben. Auch der Verwaltungsapparat selbst verfügt trotz der bislang auf den Weg gebrachten Reformen noch über erhebliche **Effizienzpotentiale**. Wichtige Bausteine eines modernen Verwaltungsmanagements sind z. B. der Abbau bürokratischer Hemmnisse, eine verursachungsgerechte Kostenanlastung sowie die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.

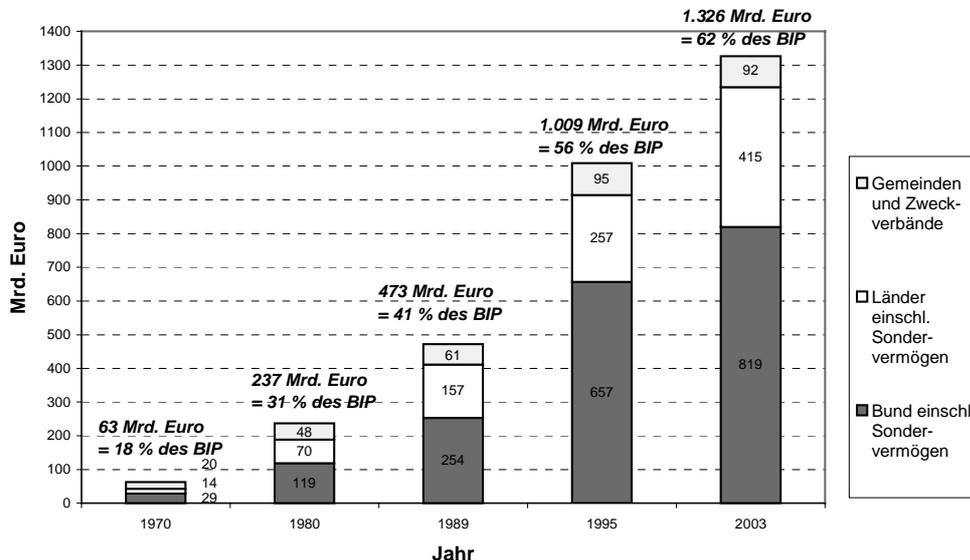
- Die Konsolidierung der Ausgaben muss zuvorderst bei den **konsumtiven Leistungen, Standards und Rechtsverpflichtungen** des Staates ansetzen. Dies umfasst auch eine Reform der **sozialen Sicherungssysteme**, ohne die eine Sanierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen kann.
  - Der Staat benötigt zur Finanzierung seiner vielfältigen öffentlichen Aufgaben eine **verlässliche Einnahmenbasis**. Deshalb ist eine Stabilisierung der Steuereinnahmen durch **verbreiterte Besteuerungsgrundlagen** im Zusammenhang mit einer **Vereinfachung des Steuersystems** anzustreben. Dies würde dazu beitragen, die hohen Fehlerquoten bei der Anwendung des immer komplizierter gewordenen Steuerrechts im Verwaltungsvollzug zu vermindern. Zudem ist den hohen Einnahmeausfällen aufgrund von Steuerbetrug und Steuerumgehung entschieden entgegenzutreten. Dadurch könnte im Ergebnis mehr **Steuergerechtigkeit** für den einzelnen Steuerpflichtigen erreicht werden. An Stelle der Steuerfinanzierung oder ergänzend dazu sind **alternative Einnahmequellen** in Betracht zu ziehen, die auf den Kreis der Nutzer von Leistungen der öffentlichen Hand abstellen.
  - Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine **gesamtstaatliche Aufgabe**, bei der alle Gebietskörperschaften zusammenwirken müssen. Im Rahmen der vorgesehenen **Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung** müssen Bund und Länder daher Wege finden, Bundes- und Landesaufgaben zu entflechten, die Steuerverteilung zu vereinfachen, einen wirksameren Steuereinzug sicherzustellen sowie die nationale Umsetzung der **europäischen Stabilitätsverpflichtungen** deutlich besser abzustimmen.
- 1.6 Deutschland hat in der Finanzpolitik **kein grundlegendes Erkenntnisproblem**. Es gibt eine Fülle von Analysen und zielführenden Vorschlägen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Sie reichen von den Jahresgutachten des Sachverständigenrates, den Gutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute bis zu den **regelmäßigen** Expertisen der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank. Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geben den Parlamenten und Regierungen auf der Grundlage ihrer Prüfungserkenntnisse regelmäßig Hinweise dafür, wie die begrenzten Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden können. Die grundsätzlichen Entscheidungen zur **Umsetzung** vorhandener Konsolidierungsvorschläge und -konzepte sind Sache der Politik.

## 2. Nachrichtlich: Beratungsunterlage zum Beschluss der Präsidentenkonferenz

### 2.1 Besorgniserregender Anstieg der öffentlichen Verschuldung

Trotz erheblicher Konsolidierungsanstrengungen hat die Staatsverschuldung in Deutschland zunehmend an Dynamik gewonnen (vgl. **Übersicht 1**). Anfang der 70er-Jahre - zurzeit der großen Haushaltsrechtsreform - spielte die Verschuldung mit rd. 18 v. H. des Bruttoinlandsprodukts nur eine geringfügige Rolle. Auch in den zehn darauf folgenden Jahren wuchsen die Schulden vergleichsweise moderat - auf rd. 237 Milliarden € (1980). Seitdem haben die öffentlichen Haushalte in Deutschland ihre Verschuldung auf die gewaltige Summe von rd. 1 326 Milliarden € (2003) hochgetrieben. Vor allem seit der Wiedervereinigung ist die Verschuldung geradezu explodiert. Sie lag zum Jahresende 2003 fast dreimal so hoch wie im Jahr 1989 (473 Milliarden €). Damit entfällt auf jeden Einwohner Deutschlands - vom Kleinkind bis zum Greis - eine Staatsschuld von rd. 16 100 €. Das ist fast doppelt so viel wie 1992 (rd. 8 400 €) und sogar fast viereinhalb Mal so viel wie 1980 (rd. 3 800 €). Bei einer Gesamtverschuldung von rd. 1,3 Billionen € im Jahr 2003 und einer jährlichen Tilgung in Höhe von 10 Milliarden € würde es insgesamt noch 130 Jahre dauern, bis die öffentlichen Haushalte schuldenfrei wären.

**Übersicht 1: Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte<sup>7</sup>**



Die Schuldenlast ist nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit signifikant gestiegen. Lag der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 1980 noch bei rd. 31 v. H., so hat er sich mittlerweile verdoppelt und betrug Ende 2003 rd. 62 v. H. des BIP. Nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung fällt die Staatsschuld mit rd. 64 v. H. des BIP noch um zwei Prozentpunkte höher aus<sup>8</sup>. Deutschland überschreitet damit zum Jahresende 2003 das finanzpolitische Schuldenstandskriterium des Maastricht-Vertrags wieder deutlich. Es ist die höchste Staatsverschuldung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zu verzeichnen, nachdem die Schuldenquote noch zum Jahresende 2001 mit rd. 59,5 v. H. des BIP erstmals nach 1996 wieder unter dem Referenzwert von 60 v. H. gelegen hatte. Für das laufende Jahr 2004 ist mit einem weiteren Anstieg der Schuldenquote zu rechnen.

Innerhalb der öffentlichen Haushalte ist der Bund der größte Schuldenmacher. Gegenüber 1980 hat sich die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen fast siebenfach, gegenüber 1989 immerhin noch mehr als verdreifacht. Hier werden auch die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung deutlich. Demgegenüber ist die Verschuldung der Länder und Gemeinden zwar vergleichsweise geringer gestiegen - gegenüber 1980 um das 4½-fache und gegenüber 1989 um etwa das 2½ -fache. Die neuen Länder haben jedoch in den 13 Jahren ihres Bestehens bereits die durchschnittliche Verschuldung der alten Länder erreicht.

Der Bundesanteil an der öffentlichen Gesamtverschuldung ist dementsprechend größer geworden. In den 80er-Jahren bewegte er sich bei rd. 50 v. H.; bis zum Jahr 1998 ist er auf fast 2/3 gestiegen und hat sich danach bei rd. 62 v. H. stabilisiert.

Neben der offen ausgewiesenen Staatsverschuldung sind die öffentlichen Haushalte zudem mit künftigen Verpflichtungen und Belastungen konfrontiert, die sich insbesondere aus der demografischen Entwicklung ergeben. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung werden die Aufwendungen für die Alterssicherungssysteme weiter wachsen und damit auch der

<sup>7</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2002, Fachserie 14/Reihe 5; für 2003 vorläufige Zahlen.

<sup>8</sup> Der höhere Schuldenstand von rd. 1 366 Milliarden € zum Jahresende 2003 beruht insbesondere darauf, dass die Kassenverstärkungskredite und der Münzumsatz einbezogen werden.

staatliche Finanzierungsbedarf steigen. Anhand von Berechnungen auf der Grundlage von so genannten Generationenbilanzen oder ähnlicher Verfahren ergeben sich zusätzliche Belastungen, die bereits heute die verbrieften Staatsschulden übersteigen und die mit der absehbaren Verschiebung der Altersstruktur weiter zunehmen werden. Der aus der offenen und verdeckten Verschuldung ableitbare Konsolidierungsbedarf wird derzeit auf eine Größenordnung von jährlich 5 v. H. bis 6 v. H. des BIP geschätzt<sup>9</sup>.

Die Auswirkungen der hohen Verschuldung treffen die öffentlichen Haushalte vor allem in Form wachsender Zinslasten. Diese betragen rd. 66 Milliarden € allein im Hj. 2003; hiervon entfielen mit rd. 37 Milliarden € mehr als die Hälfte auf den Bundeshaushalt. Fast 16 v. H. der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden mussten für die Abdeckung der Zinsverpflichtungen eingesetzt werden; sie beanspruchten damit knapp 11 v. H. der öffentlichen Gesamtausgaben. Beim Bund und bei einigen Ländern liegen die entsprechenden Zinssteuerquoten und Zinsausgabenquoten noch deutlich höher. Als Folge der hohen Verschuldung ergeben sich auch höhere Zinsänderungsrisiken. Sie entstehen dadurch, dass die öffentlichen Haushalte in erheblichem Umfang neue Kredite aufnehmen müssen, um die Ausgaben für die Tilgung fälliger Kredite früherer Jahre zu finanzieren<sup>10</sup>. Dieses Problem könnte sich in einigen Jahren noch verstärken, wenn die in den letzten Jahren zu relativ niedrigen Zinssätzen aufgenommenen Kredite anschlussfinanziert werden müssen. Deshalb ist es aus Sicht der Rechnungshöfe nicht nur nötig, mittelfristig einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt zu erreichen, sondern darüber hinaus durch die Reduzierung der Gesamtverschuldung (Tilgung) das Zinsrisiko zu verkleinern (vgl. Nr. II. 5.).

Durch die jahrzehntelange fortwährende Aufnahme zusätzlicher Kredite haben die öffentlichen Haushalte zwar kurzfristig Handlungsspielräume für ihre Haushaltsführung gewonnen. Diese Freiräume waren allerdings nicht nachhaltig, sondern wurden durch die Folgebelastungen in Form höherer Zinsausgaben wieder aufgezehrt. So erreichen die im Bundeshaushalt in den letzten 30 Jahren zu leistenden Zinsausgaben fast das Volumen der in dieser Zeitspanne zur Haushaltsfinanzierung aufgenommenen Kredite. Die wachsende strukturelle Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte schränkt die Gestaltungsspielräume für zukunftsorientierte Ausgaben und Aufgaben zunehmend ein. Ein Ausweg aus dieser selbst gebauten Schuldenfalle wird immer schwieriger, da Schuldenstand und daraus folgende Zinsbelastungen sowie die jährlichen Nettokreditaufnahmen sich gegenseitig - wie in einer Aufwärtsspirale - hochtreiben<sup>11</sup>.

Vor allem seit Mitte der 90er-Jahre wurde verstärkt versucht, den Anstieg der Neuverschuldung durch eine Veräußerung öffentlicher Vermögensgegenstände zumindest teilweise zu kompensieren. Im Zeitraum 1995 bis 2003 erreichten allein beim Bund die zur Haushaltsfinanzierung eingesetzten Einnahmen aus Beteiligungsveräußerungen rd. 55 Milliarden €; im Bundeshaushalt 2004 sind weitere Privatisierungserlöse in Höhe von rd. 7,1 Milliarden € veranschlagt. Der permanente Aufbau neuer Schulden ging somit in vielen Haushalten der Gebietskörperschaften einher mit einem zunehmenden Abbau öffentlichen Vermögens. Beide Entwicklungen machen die Dramatik der Lage der **öffentlichen** Finanzen deutlich.

Die Perspektive eines Haushalts ohne Neuverschuldung, wie er im Zuge eines Beschlusses des Europäischen Rats für das Jahr 2002 und noch bis vor kurzem in den Planungen des Bundes und einiger Länder zumindest mittelfristig vorgesehen war, wurde fallen gelassen oder auf einen langfristigen Zeitraum verschoben.

<sup>9</sup> Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF zur Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, Bd. 69 der Schriftenreihe des BMF, I. Einleitung; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/2004, RN 35 bis 37; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2003, S. 65, und Monatsbericht März 2004, S. 28.

<sup>10</sup> Bei Zugrundelegung einer Bruttokreditaufnahme von 300 Milliarden €/Jahr würde bereits ein Anstieg des jahresdurchschnittlichen Zinsniveaus um nur einen halben Prozentpunkt zu Zinsmehrerausgaben von jährlich 1,5 Milliarden € führen. Bezogen auf den gesamten Schuldenstand hätte ein Anstieg der Durchschnittsverzinsung um einen Prozentpunkt Mehrausgaben von rd. 14 Milliarden € oder gut 0,5 v. H. des BIP zur Folge (vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2004, S. 31).

<sup>11</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2003, BT-Drucksache 15/2020 Nr. 2.5.2.

## 2.2 Handlungsfelder zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung

Auf dem Wege zur Begrenzung und Rückführung des hohen öffentlichen Schuldenstands lassen sich zusammengefasst sechs Handlungsfelder abstecken.

### 2.2.1 Tragfähige Haushalts- und Finanzplanung

Ausgangspunkt für eine nachhaltige Eindämmung der Staatsverschuldung muss eine ungeschönte Bestandsaufnahme der Situation der öffentlichen Haushalte sein. Darauf aufbauend sind realistische Haushalts- und Finanzpläne zu erstellen, die tragfähig sind, also positive Erwartungen nicht überzeichnen und Haushaltsrisiken nicht unterzeichnen. Dies kann vor allem dadurch gewährleistet werden, dass der Planung vorsichtige Annahmen zum wirtschaftlichen Wachstum, zu den steuerlichen Einnahmemöglichkeiten und zu den Ausgabenerfordernissen zugrunde gelegt werden. Die Vorteile einer derartigen vorsichtigen Haushalts- und Finanzplanung gegenüber eher optimistischen Planungen liegen auf der Hand:

- Haushaltsanpassungen aufgrund ungünstigerer wirtschaftlicher Entwicklungen mit höherer Neuverschuldung sind nicht erforderlich oder fallen zumindest geringer aus.
- Konsolidierungserfordernisse werden frühzeitiger erkennbar; dadurch werden mittel- und langfristig wirkende Konsolidierungsstrategien gefördert und kurzatmige Sparaktionen weitgehend vermieden.
- Nicht zuletzt wird das Vertrauen der Öffentlichkeit, der europäischen Partner sowie der nationalen und internationalen Finanzmärkte in die Belastbarkeit und Seriosität der Finanzpolitik gefördert.

Die Finanzpolitik hat sich in den letzten Jahren nicht immer an dieses Prinzip gehalten. Insbesondere waren die Steuerschätzungen durchweg zu optimistisch. Die Steuereinnahmen blieben in den letzten zehn Jahren allein aufgrund konjunktureller Änderungen um insgesamt rd. 642 Milliarden € hinter den Prognosen zurück; davon entfielen rd. 280 Milliarden € auf den Bundeshaushalt und rd. 362 Milliarden € auf die Haushalte der Länder und Gemeinden.

Insgesamt mussten in immerhin 14 der letzten 20 Steuerschätzungen die Steuereinnahmeerwartungen - zum Teil drastisch - zurückgenommen werden. Dies betraf keinesfalls nur Haushaltsjahre, in denen die wirtschaftliche Entwicklung stagnierte oder rückläufig war, sondern auch Jahre mit realem Wirtschaftswachstum. Da die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern sich in der Regel an den Ergebnissen der Steuerschätzungen orientieren, entstanden bei der Planfortschreibung „Haushaltslöcher“, die zum größten Teil durch zusätzliche Kredite und durch Vermögensverwertungen in erheblichem Umfang (insbesondere Privatisierungserlöse) gedeckt wurden.

Weitere Einnahmeherausfälle gab es dadurch, dass die Auswirkungen steuergesetzlicher Änderungen zu optimistisch beurteilt wurden. Unterschätzt wurden insbesondere die zum Teil langwierigen Gesetzgebungsverfahren bei zustimmungspflichtigen Steuergesetzen. Ein Beispiel hierfür bilden das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit und das Steuervergünstigungsabbaugesetz. Im Zusammenhang mit diesen beiden Gesetzen waren im ursprünglichen Bundeshaushalt 2003 Mehreinnahmen von rd. 3,8 Milliarden € veranschlagt. Diese fielen weitgehend aus und wurden durch eine entsprechend höhere Nettokreditaufnahme im Rahmen des Nachtragshaushalts 2003 ausgeglichen.

Ein besonderes Problem - insbesondere für die neuen Länder - ist der Rückgang der Einwohnerzahlen, der nur unzureichend bei den Planungen der Steuereinnahmen berücksichtigt wurde. Insgesamt liegen die Steuereinnahmen in den neuen Ländern im Jahr 2003 wieder unter dem Niveau von 1995. Die entstandenen Haushaltslücken wurden größtenteils durch eine höhere Nettokreditaufnahme abgedeckt.

Im Bereich der Ausgaben mussten demgegenüber bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzpläne immer wieder die Mittelsätze - z. B. für die Sozialleistungen und hier insbesondere für den Arbeitsmarkt - zum Teil kräftig nach oben angepasst werden.

Angesichts dieser Erfahrungen sollte das bisherige Verfahren zur Schätzung der Steuereinnahmen auf Verbesserungsmöglichkeiten überprüft werden. Es erscheint insbesondere überlegenswert, sowohl die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch deren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen vorsichtiger einzuschätzen. Bis dahin sollten in die Finanzpläne zur Absicherung Planungsreserven eingestellt werden, um eine pauschale Vorkehrung für unvorhergesehene Abweichungen insbesondere gegenüber dem prognostizierten Wirtschaftswachstum zu treffen. Auch Einnahmeausfälle aufgrund von Steuerrechtsänderungen könnten hierdurch eher aufgefangen werden. Eine derartige zentrale Haushaltsvorsorge für mögliche Zusatzbelastungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, mit denen der Erfahrung nach im Finanzplanungszeitraum zu rechnen ist, würde den Anpassungsbedarf und damit den Druck, zusätzliche Kredite für den Haushaltsausgleich aufzunehmen, zumindest verringern. Falls die Haushaltsrisiken nicht eintreten sollten, könnten die Planungsreserven bei der Fortschreibung zu Gunsten einer weiteren Rückführung der Nettoneuverschuldung oder einer Schuldentilgung aufgelöst werden<sup>12</sup>.

Darüber hinaus sollte die Transparenz der öffentlichen Haushalte hinsichtlich der bestehenden Vorbelastungen insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung verbessert werden. Bislang sind die finanzwirtschaftlichen Folgen einer alternden Bevölkerung nicht oder nur unzureichend ausgewiesen. Durch die Darstellung der verdeckten Zahlungsverpflichtungen der öffentlichen Hand könnte der Aussagewert der Haushalts- und Finanzpläne deutlich erhöht werden. Den politischen Entscheidungsträgern würde ermöglicht, besser als bisher die Auswirkungen von finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen auf künftige Generationen einzuschätzen.

Auch der durch Vermögensverwertungen verursachte Abbau des öffentlichen Vermögens sollte nachvollziehbar dokumentiert werden. Für eine umfassende Bestandsaufnahme von Vermögen und Schulden eignet sich die Vermögensrechnung, wenn diese zu einem aussagefähigen und belastbaren Informations- und Steuerungsinstrument ausgebaut wird<sup>13</sup>.

Nicht nur die Höhe der Schulden und der Ausverkauf öffentlichen Vermögens beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit und die Gestaltungsmöglichkeiten kommender Generationen. Mit neuen Finanzierungsinstrumenten wurden in den letzten Jahren Finanzierungsquellen erschlossen, die nicht immer wirtschaftlich sind. Ihr Hauptzweck ist oftmals die Entlastung aktueller Haushalte, die allzu häufig mit Belastungen und Risiken erkaufte wird, die später von anderen zu tragen sind. Diese Konstruktionen sind - ebenso wie alle anderen Maßnahmen auch - unter Einbeziehung der gesamten Laufzeit auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Erst wenn unter diesen Gesichtspunkten von einer wirtschaftlichen Durchführung ausgegangen werden kann, ist die Umsetzung vertretbar.

Vor dem Hintergrund des Schuldenbergs, der Veräußerung der übernommenen Vermögen und des Hinterlassens langfristiger Verbindlichkeiten werden neuerdings Überlegungen angestellt, zukünftige Einnahmen durch Dritte abgezinst vorfinanzieren zu lassen. Damit würde man zukünftigen Generationen auch noch die ihnen zustehenden Einnahmen vorenthalten und endgültig Abschied von der Generationengerechtigkeit nehmen.

### **2.2.2 Verbesserung der Struktur der Haushaltsausgaben**

Die schwierige Finanzlage in den öffentlichen Haushalten hat überwiegend strukturelle Ursachen, die insbesondere auf die angespannte Situation in den sozialen Sicherungssystemen, bei der öffentlichen Verschuldung sowie im öffentlichen Personalsektor zurückzuführen sind.

<sup>12</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2000, BT-Drucksache 14/4226 Nr. 2.5.

<sup>13</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2002, BT-Drucksache 15/60 Nr. 1.2.3.

Der Bund benötigte im Hj. 2003 rd. die Hälfte seiner Steuereinnahmen, um die Leistungen zur Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Alterssicherung der Versorgungsempfänger in der Bundesverwaltung sowie in den ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post, Alterssicherung der Landwirte) abzudecken. Bezieht man die sonstigen Ausgaben für den Sozialbereich und die Zinslasten ein, so entfielen mehr als 2/3 (rd. 68 v. H.) des Haushaltsvolumens im Bundeshaushalt 2003 und sogar 92 v. H. der gesamten Steuereinnahmen des Bundes im Jahr 2003 auf diese Ausgabenbereiche.

Bei den Ländern und Gemeinden beanspruchen neben den Zinslasten vor allem die Personalausgaben einen hohen Anteil sowohl an den Gesamtausgaben als auch an den Steuereinnahmen. Insbesondere die steigenden Lasten für die beamtenrechtliche Alterssicherung sind ein Problem der Länderhaushalte, denn die Länder beschäftigen mit rd. 1,25 Millionen 3/4 aller im öffentlichen Dienst tätigen Beamten und Richter. Der Anteil der Versorgungsempfänger hat etwa die gleiche Größenordnung. Im Jahr 2002 entfielen bei den Ländern auf den Personalbereich rd. 38 v. H. der Gesamtausgaben und rd. 54 v. H. der Steuereinnahmen. Bei den Gemeinden waren es rd. 28 v. H. der Gesamtausgaben und rd. 76 v. H. der Steuereinnahmen<sup>14</sup>.

Ein besonderes Strukturproblem sind die Leistungen für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme in den neuen Ländern (2004: rd. 2,6 Milliarden €). Daneben müssen alle Länder- und Gemeindehaushalte erhebliche soziale Leistungen erbringen, die weitestgehend durch Bundesgesetze bestimmt sind.

Der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben geht dagegen immer weiter zurück. Im Bundeshaushalt 2004 sind nur noch rd. 9,6 v. H. der veranschlagten Gesamtausgaben investiv gegenüber rd. 12,5 v. H. im Jahr 1989 und durchschnittlich rd. 13,3 v. H. in den 90er-Jahren. Damit setzt der Bund mittlerweile weniger als 1/6 der Summe seiner Sozial- und Zinsausgaben für investive Zwecke ein. Ein ähnlicher Rückgang des Investitionsanteils ist in den Haushalten vieler Länder und Gemeinden zu beobachten.

Diese negative Entwicklung aufzuhalten und umzukehren wird immer schwieriger, denn ein Großteil der konsumtiven Ausgaben in den öffentlichen Haushalten ist gesetzlich oder vertraglich festgelegt. Dies betrifft insbesondere die Sozialleistungen, den Zins- und Tilgungsaufwand, die Personalaufwendungen sowie eine Reihe von Finanzhilfen mit Subventionscharakter (z. B. die Kohlehilfen). Auch eine verbesserte gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird vor allem bei den Kosten der Alterssicherung und bei den Zinslasten zu keinen wesentlichen Entlastungen führen können. So steigen die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung nach dem geltenden Finanzplan, der auf einer optimistischen jährlichen Wachstumsprognose von real 2 v. H. beruht, bis zum Jahr 2007 um weitere rd. 3 Milliarden € auf dann rd. 80 Milliarden €<sup>15</sup>. Die Zinsausgaben werden sich ebenfalls als Folge des Schuldenanstiegs bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums deutlich erhöhen.

Auch die Länder sind mit zunehmenden Kosten der Alterssicherung konfrontiert, denn sie werden in den nächsten Jahren steigende Versorgungslasten tragen müssen. Bei ihnen wird die Zahl der Versorgungsempfänger - und damit auch die Höhe der Versorgungsausgaben - bis zum Jahr 2025 deutlich stärker zunehmen als beim Bund und den Gemeinden<sup>16</sup>.

Diese strukturellen Belastungen können mittel- und langfristig nur durch tief greifende Reformen vor allem im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, der öffentlichen Leistungen mit Subventionscharakter und der öffentlichen Verwaltung eingedämmt werden. Die zum Jahresende 2003 von Bund und Ländern gemeinsam auf den Weg gebrachten Reformmaß-

<sup>14</sup> Quellen: BMF-Projektion „Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2004“ vom November 2003; Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2003.

<sup>15</sup> Selbst dieser hohe Mittelbedarf wird aller Voraussicht nach nicht reichen, da die im Finanzplan vorgesehenen Einsparungen von jährlich 2 Milliarden € bei den Bundesleistungen an die Rentenversicherung bislang nicht umgesetzt worden sind.

<sup>16</sup> Vgl. Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 14/7220 Nr. 2.3.2.

nahmen bilden hierzu einen ersten wichtigen Schritt<sup>17</sup>. Weitere Schritte werden folgen müssen. Die Rechnungshöfe des Bundes und Länder werden die strukturelle Konsolidierung durch ihre Prüfungs- und Beratungstätigkeit weiterhin unterstützen und kritisch begleiten.

### 2.2.3 Modernisierung der Verwaltung

Durch eine effiziente Verwaltung bei Bund, Ländern und Gemeinden können finanzielle Handlungsspielräume für eine zukunftsorientierte Entwicklung geschaffen werden. Hierzu gehört eine ständige Aufgabenkritik, die staatliche Kernaufgaben neu definiert und insbesondere darauf abzielt, Standards zu überprüfen, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen, Regelungsdichte abzubauen und Hierarchieebenen zurückzuführen. Die Aufgabenkritik ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Innovations- und Investitionskräfte freigesetzt werden. Dies fördert auch Wachstum und Beschäftigung, trägt zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen - insbesondere durch Reduktion der Personalkosten - bei und modernisiert die Verwaltung insgesamt.

Es gibt einerseits staatliche Leistungen, deren Bedeutung abnimmt oder die auch von privaten Anbietern erbracht werden können. Diese Leistungen benötigen keine öffentliche Finanzierung mehr. Teilweise ist der Aufwand an Personal- und Sachmitteln auf mehrere Organisationseinheiten oder auch Ressorts verteilt, wobei einzelnen Organisationseinheiten oft keine Exekutivbefugnisse zukommen, sie vielmehr nur Interessen wahrnde oder beobachtende Funktion haben (so genannte Spiegelreferate). Als Gegenstück zu einer zunehmend dezentralen und verselbständigten Aufgabenwahrnehmung erscheinen u. a. die Festlegung operativer Ziele und die Entwicklung aussagefähiger Kennzahlen notwendig.

Dort wo die öffentliche Hand geldwerte Leistungen für einen bestimmten Nutzerkreis erbringt, sollte verstärkt geprüft werden, ob an Stelle der Steuerfinanzierung oder ergänzend dazu eine Finanzierung über Nutzungsentgelte oder Gebühren in Betracht kommt.

Auch im kommunalen Bereich wäre zu prüfen, ob durch die Einbeziehung von Privaten bei einer Reihe von Leistungen, z. B. für Ver- und Entsorgungssysteme, weitere Einsparungspotenziale erschlossen werden können. Allerdings ist für eine sachgerechte Durchführung solcher Kooperationsmodelle<sup>18</sup> spezielle Sachkenntnis erforderlich, die in der Verwaltung oft noch nicht vorhanden ist. Im europäischen Ausland spielen solche Modelle für die öffentliche Leistungserstellung oft schon seit langem eine wesentliche Rolle, z. B. in Frankreich und Italien.

Die vielfältigen Formen der länderübergreifenden bzw. interkommunalen Zusammenarbeit bieten weitere Möglichkeiten zur effektiven Aufgabenwahrnehmung, die zu einer Konsolidierung der Haushalte beitragen können. Durch die gemeinschaftliche Erfüllung von bestimmten Aufgaben und die Zusammenlegung von Servicebehörden und -einrichtungen - z. B. Statistische Landesämter - ist es möglich, Personal abzubauen, das verbleibende Personal besser zu qualifizieren und damit die Aufgabenerfüllung mit weniger Personal effektiver zu gestalten.

Effizienzgewinne in der Verwaltung lassen sich auch durch Zusammenführung von Fach- und Finanzierungsverantwortung sowie durch eine verstärkte Nutzung der im Haushaltsgrundsatzgesetz vorgeschriebenen betriebswirtschaftlichen Instrumente und Methoden für verwaltungsinterne Verrechnungen erzielen. Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern haben daher beispielsweise empfohlen, die Haushaltsmittel für Statistiken dezentral bei dem für die Fachaufgabe jeweils zuständigen Ressort zu veranschlagen und dadurch eine verursachungsgerechte Kostenanlastung sowie eine aufgabenkritische Prüfung

<sup>17</sup> Ein weiteres Beispiel hierfür bildet das Renten-Nachhaltigkeitsgesetz, das u. a. die Rentenanpassungsformel durch die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors modifiziert und die Altersgrenze für die vorzeitige Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit anhebt.

<sup>18</sup> Als gebräuchliche Bezeichnung hierfür wird der englischsprachige Begriff „Public Private Partnership“ (PPP) verwendet.

der Statistikproduktion zu erreichen<sup>19</sup>. Denn wenn das eigene Budget durch Einkauf von Verwaltungsleistungen von einer anderen Organisationseinheit oder Behörde belastet wird, ist ein sparsamerer Umgang mit den Ressourcen zu erwarten. Dezentrale Veranschlagungen kommen bei weiteren Dienstleistungseinrichtungen in Betracht, so z. B. bei dienstlichen Fortbildungsveranstaltungen, die u. a. von der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung durchgeführt werden.

Eine verursachungsgerechte Veranschlagung ist auch bei den Pensionslasten anzustreben. Auf eine Anregung des Bundesrechnungshofs hin sollen im Bundeshaushalt ab dem Hj. 2005 sukzessive alle Versorgungsausgaben dezentral bei den Ressorts veranschlagt werden, bei denen sie entstehen<sup>20</sup>. Darüber hinaus wird derzeit von der Bundesregierung ein Gesetzentwurf vorbereitet, mit dem eine kapitalgedeckte Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben angestrebt wird. Hierfür sollen die Ressorts für alle ab 2005 neu eingestellten Beamten einen prozentualen Anteil der Ruhegehaltfähigen Dienstbezüge in einen Pensionsfonds einzahlen, aus dem dann die Ruhestandsbezüge finanziert werden. Damit werden bisher verdeckte Verpflichtungen für Pensionen transparent gemacht.

Ein weiteres Beispiel für Verbesserungen beim Einsatz öffentlicher Mittel bildet die Neuordnung des Liegenschaftsmanagements. Ausgehend von Empfehlungen des Bundesrechnungshofs<sup>21</sup> wird ein IT-gestütztes einheitliches Immobilienmanagement für Bundesliegenschaften mit betriebswirtschaftlichen Steuerungselementen eingeführt, welches auch eine flächendeckende verursachungsgerechte Zuordnung der Nutzungskosten von Liegenschaften umfassen sollte. In einigen Ländern wurden ebenfalls entsprechende Neuordnungen eingeleitet.

Eine tragfähige Haushalts- und Finanzplanung kann durch den Einsatz des doppischen Rechnungswesens unterstützt werden. Die Doppik legt nicht nur den tatsächlichen Ressourcenverbrauch der öffentlichen Hand offen, sondern ist auch geeignet, zukünftige Haushaltsrisiken transparent darzustellen. So macht der Ansatz von Abschreibungen - beispielsweise auf Dienstgebäude - den nichtliquiditätswirksamen Werteverzehr einer Periode deutlich und weist auf Haushaltsbelastungen zukünftiger Jahre hin. Auch der im doppischen Rechnungswesen vorgesehene Ausweis insbesondere von Pensionsrückstellungen oder von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen zeigt kommende Haushaltsrisiken auf.

#### 2.2.4 Stabilisierung der Steuereinnahmen

Die öffentlichen Haushalte leiden nicht nur an einer ungünstigen Ausgabenstruktur, sie haben zunehmend auch ein strukturelles Einnahmeproblem. Die wachsende Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen in den öffentlichen Haushalten und die damit verbundene Erhöhung des Schuldensockels beruht zu einem großen Teil auf der ungünstigen Entwicklung der Steuereinnahmen. In den letzten Jahren haben sich die Steuereinnahmen zunehmend von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt. Mit ursächlich für diese strukturelle Einnahmeschwäche könnten Einnahmeverluste in zweistelliger Milliardenhöhe sein, die die Haushalte der Gebietskörperschaften durch Steuerbetrug und Steuerumgehung, z. B. bei der Umsatzsteuer, zu verzeichnen haben.

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote ist - vor allem in den letzten Jahren - deutlich rückläufig. Sie liegt im laufenden Hj. 2004 bei rd. 20,5 v. H. des Bruttoinlandsprodukts gegenüber noch rd. 23 v. H. im Jahr 2000<sup>22</sup>. Die Differenz entspricht einem jährlichen Steuerminderaufkommen von über 50 Milliarden €. Dies erscheint zwar auf den ersten Blick im Interesse einer verminderten Abgabenbelastung der Bürger positiv. Die niedrige Steuerquote ist

<sup>19</sup> Vgl. Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland - Beschluss der Präsidentenkonferenz vom 30.09.2002 bis 02.10.2002.

<sup>20</sup> In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits seit 1996 eine verursachungsgerechte Veranschlagung der Pensionsausgaben.

<sup>21</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1998, BT-Drucksache 14/29 Nr. 4.

<sup>22</sup> Steuerquote in finanzstatistischer Abgrenzung.

aber nur zum Teil steuerpolitisch beabsichtigt. Sie ist nicht unwesentlich auf ungeplante Steuerausfälle sowie - legale und illegale - Steuerumgehungen zurückzuführen. Auch durch die so genannte Schattenwirtschaft gehen dem Staat jährlich Steuer- und Beitragseinnahmen in Milliardenhöhe verloren<sup>23</sup>.

Die Rechnungshöfe haben in einer Reihe von Fällen aufgezeigt, wie Steuereinnahmen ohne Steuererhöhungen durch gesetzliche oder administrative Maßnahmen verstetigt werden können:

- Umsatzsteuerbetrug und Steuerumgehung sollten wirksamer als bisher bekämpft werden. Vor allem durch so genannte Karussellgeschäfte, durch so genannten Kettenbetrug im Baugewerbe und durch geplante Insolvenzen u. a. bei Leasinggeschäften entsteht in den Haushalten der Gebietskörperschaften ein jährlicher Steuerschaden in zweistelliger Milliardenhöhe<sup>24</sup>.
- Die Besteuerung von Einkünften aus Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren könnte sachgerechter ausgestaltet werden, um einen vollständigeren und damit verfassungsgemäßen Steuereinzug zu erreichen<sup>25</sup>.
- Auch die fehlerhafte Anwendung der steuerrechtlichen Vorschriften führt zu massiven Steuerausfällen. So haben die Rechnungshöfe in der Vergangenheit wiederholt hohe Fehlerquoten bei der Bearbeitung von Steuerfällen sowie unvollständige und ungleiche Festsetzungen der Steuern festgestellt.
- Die mittlerweile getroffenen und vorgesehenen gesetzlichen und administrativen Maßnahmen (Haushaltsbegleitgesetz 2004, Steueränderungsgesetz 2003, Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung) sollen eine gerechtere und konsequentere Besteuerung gewährleisten und damit die Einnahmenbasis der öffentlichen Haushalte stabilisieren helfen.

In einem weiteren Schritt wird es darum gehen, durch ein sachgerechtes und vereinfachtes Steuersystem Wachstumsanreize zu fördern und zugleich für Bund, Länder und Gemeinden eine stetige und tragfähige Finanzgrundlage zu schaffen. Dies könnte durch Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen bei gleichzeitigem Abbau der vielfältigen Steuervergünstigungen geschehen. Die dadurch gewonnenen Spielräume könnten zu einer weiteren Senkung der Steuertarife eingesetzt werden, ohne dass die notwendige Haushaltskonsolidierung gefährdet wird.

Ein grundlegend vereinfachtes Steuersystem wäre nicht zuletzt ein Beitrag für mehr Steuerungerechtigkeit. Das Steuermonopol ist wie das Gewaltmonopol konstitutiv für Geschichte und Wirklichkeit eines jeden Staats. Wenn die Umsetzung der Steuergesetze durch die Steuerverwaltung - nicht zuletzt wegen ihrer Komplexität und Undurchschaubarkeit - nur noch unzureichend gelingt, wenn das Steuerrecht also nicht mehr wirksam vollzogen wird, dann ist eine seiner tragenden Säulen gefährdet. Es kommt nicht nur zu erheblichen Steuerausfällen, auf die die öffentlichen Haushalte zur Finanzierung ihrer Aufgaben dringend angewiesen sind. Die Steuerpflichtigen werden auch in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise ungleichmäßig behandelt.

### 2.2.5 Wirksame Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Die zulässige Nettoneuverschuldung wird durch Regelungen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen begrenzt. Nach Artikel 115 Abs. 1 GG und den meisten Landesverfassungen bildet dabei die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investi-

<sup>23</sup> Hierzu zählen neben der so genannten Schwarzarbeit auch Straftaten wie etwa Drogenhandel und Betrug. Die in der Schattenwirtschaft erzielte Wertschöpfung wird auf bis zu 16 v. H. des offiziellen BIP geschätzt - mit steigender Tendenz.

<sup>24</sup> Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofs vom 03.09.2003, BT-Drucksache 15/1495.

<sup>25</sup> Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofs vom 24.04.2002, BT-Drucksache 14/8863.

tionen die Regelobergrenze für die Nettoneuverschuldung. Eine Überschreitung ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Diese Obergrenze darf aber keinesfalls immer ausgeschöpft werden. Nach Artikel 109 Abs. 2 GG haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. In Anknüpfung an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung erfordert dies nach Auffassung der Rechnungshöfe in konjunkturellen Normallagen einen völligen Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme, mindestens aber eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung deutlich unterhalb der Regelobergrenze. Langfristiges Ziel muss die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen (Nettotilgungen) sein<sup>26</sup>.

Die geltenden verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln haben den rasanten Schuldenanstieg in den Haushalten von Bund und Ländern nicht verhindert (vgl. **Übersicht 1**). Diese unzureichende Begrenzungswirkung wird am Beispiel des Bundeshaushalts besonders deutlich. Denn die Nettoneuverschuldung des Bundes summierte sich in den letzten 20 Jahren auf insgesamt fast 500 Milliarden €, das sind rd. 25 Milliarden € im Jahresdurchschnitt (vgl. **Übersicht 2**).

**Übersicht 2: Entwicklung der Nettokreditaufnahme (NKA) im Bundeshaushalt seit 1985**

Jahr	Nettokreditaufnahme Milliarden €	Investive Ausgaben (= Kreditgrenze) Milliarden €	Verhältnis NKA zu investiven Ausgaben v. H.	BIP-Wachstum (real) v. H.
1985	11,5	17,1	67,3	2,2
1986	11,7	16,8	69,6	2,4
1987	14,0	17,0	82,4	1,5
1988	18,1	17,1	105,8	3,7
1989	9,8	18,5	53,0	3,9
1990	23,9	20,1	118,9	5,7
1991	26,6	31,5	84,4	5,1
1992	19,7	33,7	58,5	2,2
1993	33,8	33,3	101,5	- 1,1
1994	25,6	31,3	81,8	2,3
1995	25,6	34,0	75,3	1,7
1996	40,0	31,2	128,2	0,8
1997	32,6	28,8	113,2	1,4
1998	28,8	29,2	98,6	2,0
1999	26,1	28,6	91,3	2,0
2000	23,8	28,1	84,7	2,9
2001	22,8	27,3	83,5	0,8
2002	31,9	24,1	132,4	0,2
2003	38,6	25,7	150,2	- 0,1
2004	29,3	24,6	119,1	1,5
1985 bis 2004	<b>494,2</b>	<b>518,0</b>	<b>95,4</b>	<b>49,8</b>

Die Nettokreditaufnahme lag innerhalb dieses Zeitraums achtmal - zum Teil deutlich - über der Regelobergrenze für die Neuverschuldung, und zwar auch in Jahren, in denen ein reales Wirtschaftswachstum zu verzeichnen war. Über den gesamten Zeitraum hat die Nettoneuverschuldung des Bundes mit rd. 95 v. H. fast das Volumen seiner Investitionsausgaben

<sup>26</sup> Vgl. Urteil des BVerfG vom 18.04.1989, BVerfGE Bd. 79, S. 311, 334; Urteil des NRW VerfGH vom 02.09.2003, NVwZ 2004, S. 217, 219; Urteil des Berliner VerfGH vom 31.10.2003, S. 12 des Urteilsabdrucks; Beschluss der Präsidentenkonferenz vom 07. bis 09.05.2001 zu TOP 7.2 Nr. 1.

erreicht, obwohl in derselben Zeitspanne die Gesamtwirtschaft um immerhin rd. 50 v. H. - oder jährlich im Durchschnitt rd. 2,1 v. H. - real gewachsen ist.

Weitere Schulden und Verbindlichkeiten in einer Größenordnung von rd. 250 Milliarden € wurden außerhalb der in Artikel 115 Abs. 1 GG normierten Kreditobergrenze in so genannten Sondervermögen - treffender „Sonderschulden“ - aufgebaut. Ein Großteil dieser in Nebenhaushalten wie dem Erblastentilgungsfonds, dem Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Bundeseisenbahnvermögen enthaltenen Schulden (rd. 200 Milliarden €) ist im Jahr 1999 in die Bundesschuld eingegliedert worden.

Für das Versagen der Verschuldungsregel des Artikels 115 GG und der vergleichbaren Vorschriften der Länder in der Haushaltspraxis sind insbesondere folgende Gründe maßgeblich:

- Der für die Kreditobergrenze maßgebliche Investitionsbegriff ist sehr weit gefasst. So zählen als investiv z. B. der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen, die Vergabe von Darlehen sowie die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen. Der Werteverzehr an hergestellten oder beschafften Investitionen der laufenden Periode (Abschreibungen) wird dagegen nicht berücksichtigt, obwohl auf ihn weit über die Hälfte der bestehenden Kredite und der zu leistenden Zinsen entfallen können. Keine investitionsmindernde Berücksichtigung finden auch der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen (Privatisierungen) und sonstige Vermögensverwertungen, die in ihrer Wirkung den Charakter von „Desinvestitionen“ haben<sup>27</sup>. Entsprechendes gilt für Investitionszuweisungen (bei der empfangenden Gebietskörperschaft) und Darlehen (Finanzinvestitionen) mit konsumtivem Verwendungszweck. Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern haben sich deshalb wiederholt für eine engere Fassung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs ausgesprochen<sup>28</sup>.
- Die bestehenden und einzugehenden Verpflichtungen, die zu künftigen Ausgaben führen werden, bleiben außer Betracht. Dadurch werden die bereits heute bestehenden erheblichen zusätzlichen Konsolidierungslasten, die insbesondere aus der Rentenversicherung und den staatlichen Pensionssystemen herrühren, nicht angemessen berücksichtigt.
- Bei Überschreiten der Regelobergrenze für die Nettoneuverschuldung muss der Gesetzgeber seine Entscheidung, die Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen, zwar plausibel begründen. Diese vom Bundesverfassungsgericht entwickelte erhöhte Begründungs- und Darlegungslast bildet jedoch in der Staatspraxis kein wirkliches Hindernis für eine höhere Neuverschuldung, wie die Bundeshaushalte 2002 bis 2004 zeigen. Selbst in Fällen, in denen die Verfassungswidrigkeit von Haushalten im Hinblick auf die Aufnahme neuer Kredite nachträglich gerichtlich festgestellt wird, entfalten diese Urteile angesichts der geschaffenen Fakten keine Sanktionswirkung.
- Von der Verwaltung wird zum Teil bestritten, dass die Kreditobergrenze auch für den Haushaltsvollzug gilt. Die Haushaltspraxis des Bundes und einiger Länder stellt allein auf die *veranschlagten* Investitionsausgaben ab. Dies kann dazu führen, dass die Regelobergrenze für die Kreditaufnahme in der Haushaltsdurchführung überschritten wird, ohne dass der Gesetzgeber eine entsprechende Ermächtigung hierfür erteilt hat<sup>29</sup>. Die Rechnungshöfe vertreten seit Jahren die Auffassung, dass die Kreditobergrenze auch für den Haushaltsvollzug maßgeblich ist. Denn für die Exekutive darf nichts anderes gelten als für den Haushaltsgesetzgeber selbst<sup>30</sup>.
- Eine Verpflichtung zur Tilgung einmal aufgenommener Schulden ist finanzverfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Fällig werdende Kredite können daher im Rahmen einer so genannten Anschlussfinanzierung durch neu aufgenommene Kredite getilgt werden (Umschuldung). Soweit Tilgungen zur Verminderung der Staatsschuld führen, beruhen

<sup>27</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshof 1999, BT-Drucksache 14/1667 Nr. 2.6.

<sup>28</sup> Vgl. Beschluss der Präsidentenkonferenz vom 07. bis 09.05.2001 zu TOP 7.2 Nrn. 2 und 3.

<sup>29</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1997, BT-Drucksache 13/8550 Nr. 2.5.1.

<sup>30</sup> Vgl. Beschluss der Präsidentenkonferenz vom 07. bis 09.05.2001 zu TOP 7.2 Nr. 3.

sie auf besonderen „freiwilligen“ Selbstverpflichtungen. Beispiele hierfür auf Bundesebene sind der Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Tilgung von Altschulden in den Jahren 2000 und 2001 sowie der zur Schuldentilgung beim Sondervermögen Erblastentilgungsfonds jährlich einsetzbare Bundesbankmehrgewinn<sup>31</sup>.

- Die Regelung, dass für Sondervermögen Ausnahmen von der Regelobergrenze zugelassen werden können (Artikel 115 Abs. 2 GG), lädt gerade dazu ein, durch Bildung von Sondervermögen - also in Nebenhaushalten - zusätzliche Schulden außerhalb der verfassungsmäßigen Kreditbeschränkungen aufzubauen.

Schließlich ist die nationale Verschuldungsregelung nicht kompatibel zu den Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands nach dem Vertrag von Maastricht sowie dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Danach orientiert sich die Regelobergrenze für das zulässige jährliche Staatsdefizit nicht an der Höhe der Investitionen, sondern am BIP (maximal 3 v. H./BIP). Darüber hinaus haben sich die EU-Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, mittelfristig das Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts einzuhalten.

Es ist festzuhalten, dass der weitgehend ungebremste Anstieg der öffentlichen Verschuldung nicht in erster Linie auf eine falsche Handhabung der Kreditbegrenzungsvorschriften oder deren zu häufige Überschreitung zurückzuführen ist. Das Anknüpfen der zulässigen Nettoneuverschuldung an die Höhe der Investitionen war und ist in der Haushaltspraxis ungeeignet, eine wirksame Schuldenbegrenzung sicherzustellen, weil sie zusätzlich zur Kreditaufnahme für die Investitionen die Kreditfinanzierung der Tilgungszahlungen zulässt. Die permanente Umschuldung einmal aufgenommener Kredite ohne einen Schuldenabbau erweckt den Eindruck, als sei die Einhaltung der Kreditobergrenze die finanzwirtschaftliche Normalsituation und erst die Überschreitung zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine ernst zu nehmende und nur kurzfristig vertretbare Ausnahme. So wird es heute teilweise schon als finanzpolitischer „Erfolg“ dargestellt, wenn ein verfassungsgemäßer Haushalt beschlossen wird und ohne Nachtragshaushalt eingehalten werden kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, für die öffentlichen Haushalte in Deutschland - in Anlehnung an entsprechende Bestimmungen z. B. in der Schweizer Bundesverfassung<sup>32</sup> - eine Verschuldungsregelung mit „mehr Biss“ zu entwickeln. Eine solche Regelung müsste folgenden Gesichtspunkten Rechnung tragen:

- Ein Haushalt sollte in Ausgaben und Einnahmen ausgeglichen sein, ohne dass Kredite aufgenommen werden müssen.
- Bei der Sicherstellung des Haushaltsausgleichs sind einmalige Einnahmen, also insbesondere Privatisierungserlöse, nicht mit einzubeziehen. Diese sollten ausschließlich zur Tilgung von bestehenden Altschulden eingesetzt werden.
- Soweit Kredite zum Haushaltsausgleich ausnahmsweise - etwa in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs - aufgenommen werden müssen, sind diese innerhalb eines jeweils festzulegenden Zeitraums zu tilgen. Dadurch würde gewährleistet, dass neue Kredite nicht zu einem dauerhaften Schuldenanstieg führen.

Der prinzipielle Verzicht auf einen kreditfinanzierten Haushaltsausgleich wäre ein wesentlicher Beitrag, um auf langfristige Sicht die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte gerade im Hinblick auf die wachsenden intergenerativen Belastungen zu gewährleisten. Dabei kommt der normativen Verankerung eines Neuverschuldungsverbots besondere Bedeutung zu.

<sup>31</sup> Die Mobilfunk-Versteigerungserlöse betragen rd. 51 Milliarden €.

Seit 1995 werden die über 3,5 Milliarden € liegenden Einnahmen des Bundes aus dem Bundesbankgewinn dem Erblastentilgungsfonds zugeführt.

<sup>32</sup> In Artikel 126 der Schweizer Bundesverfassung ist im Jahr 2001 eine so genannte Schuldenbremse eingeführt worden, nach der die Ausgaben sich grundsätzlich an den im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden ordentlichen Einnahmen zu orientieren haben.

Denn die letzten 30 Jahre haben gezeigt, dass die von der Finanzpolitik selbst aufgestellten Konsolidierungsziele - nicht zuletzt aufgrund ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit - in der Haushaltspraxis nicht eingehalten worden sind.

Den Rechnungshöfen ist bewusst, dass eine derartige weitgehende und ehrgeizige Verschuldungsregel angesichts der gegenwärtigen desolaten Situation der öffentlichen Haushalte nur mittel- bis langfristig zu realisieren sein dürfte. In einem Zwischenschritt sollte jedoch zumindest - wie von den Rechnungshöfen gefordert - der Investitionsbegriff enger gefasst werden, um das Risiko eines weiteren ungebremsten Schuldenanstiegs zu begrenzen.

### 2.2.6 Föderales Zusammenwirken zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mit dem Ziel einer nachhaltigen Schuldenbegrenzung kann nur gelingen, wenn Bund, Länder und Gemeinden konstruktiv zusammenwirken. Das geltende System der Finanzverfassung geht davon aus, dass sich die Gebietskörperschaften im Konsens über grundsätzliche Fragen und Probleme in den gemeinsamen Politikfeldern verständigen. In der Vergangenheit hat sich allerdings gezeigt, dass dieses Prinzip des „kooperativen Föderalismus“ in der Staatspraxis nur schwierig umzusetzen ist. Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern unterstützen daher die verstärkten Anstrengungen zu einer verbesserten und effektiveren Zusammenarbeit. Sichtbares Zeichen hierfür ist die am 07.11.2003 unter Beteiligung von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Verfassungskommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Hinsichtlich der Haushalts- und Verschuldungsproblematik sind für die Kommission vor allem folgende Fragen- und Themenkomplexe lösungsbedürftig:

- Das System der so genannten Mischfinanzierungen (Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen, Geldleistungsgesetze) ist einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Ein Abbau der Mischfinanzierungen würde die Eigenverantwortung der Länder für ihre Aufgaben stärken und den Mitteleinsatz transparent und frei von unnötigen Abstimmungs- und Lenkungsverfahren gestalten. Wer für die Aufstellung und Durchführung von Gesetzen zuständig ist, sollte auch die daraus erwachsenden Ausgaben übernehmen. Dieser in Artikel 104 a Abs. 1 GG festgelegte Grundsatz der Konnexität sollte künftig konsequent umgesetzt werden. Eine bundesweite Koordinierung überregional wirkender Maßnahmen und eine einheitliche Interessenvertretung gegenüber der Europäischen Union könnte auch ohne das Instrumentarium der Mischfinanzierung gewährleistet werden<sup>33</sup>.
- Neben der Aufgabenentflechtung sollte die bisherige Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden überdacht werden. Eine Neujustierung in diesem Bereich könnte zum Abbau der bestehenden - zum Teil komplexen und schwer nachvollziehbaren - Verteilungsmechanismen (wie etwa bei der Umsatzsteuer) beitragen. Zudem würde durch eine stärkere Trennung der Steuerarten die Eigenverantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft für ihre Einnahmenseite betont. Durch eine Neuordnung der Steuerverteilung mit klaren Zuständigkeiten für die Steuergesetzgebung könnten die in der Vergangenheit viel zu langwierigen und wenig transparenten Entscheidungsprozesse bei der Gestaltung der steuerlichen Rahmenbedingungen beschleunigt werden.
- Steuern - wie etwa die Versicherungssteuer -, bei denen Ertragshoheit (Bund) und Verwaltungskompetenz (Länder) auseinander fallen, wiesen in der Vergangenheit immer wieder schwerwiegende Mängel im Besteuerungsverfahren auf<sup>34</sup>. Derartige Vollzugsdefizite in der Steuerverwaltung mit der Folge von Einnahmeausfällen könnten künftig zumindest verringert werden, wenn die Zuständigkeit für den Steuereinzug der Gebietskörperschaft zugewiesen würde, welche die Ertragskompetenz hat.

<sup>33</sup> Vgl. im Einzelnen: Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Dezember 2002, Bd. 9 der BWV-Schriftenreihe.

<sup>34</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2003, BT-Drucksache 15/2020 Nr. 51.

- Nicht zuletzt ist eine bessere Abstimmung zwischen Bund und Ländern bei der Einhaltung der Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands als Teilnehmer der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion anzustreben. Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten müssen ihr innerstaatliches Haushaltsverfahren so regeln, dass die sich aus Artikel 104 EG-Vertrag sowie aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ergebenden Verpflichtungen erfüllt werden können.

Nach der seit dem Jahr 2002 bestehenden Regelung des § 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz streben Bund und Länder zwar eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Der Finanzplanungsrat erhält die Aufgabe, durch Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin die Einhaltung der europäischen Stabilitätsregelungen sicherzustellen. Es ist jedoch bislang nicht gelungen, verbindliche Vorgaben zur Wahrung der Haushaltsdisziplin in den Haushalten von Bund und Ländern aufzustellen. Der Finanzplanungsrat agiert insoweit als „Ritter ohne Schwert“. Zudem fehlen immer noch verbindliche Festlegungen, wie mögliche Sanktionszahlungen Deutschlands an die Europäische Union wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin auf Bund und Länder einerseits sowie unter den Ländern andererseits aufzuteilen wären. Der Bundesrechnungshof hat schon mehrfach eine Ergänzung des bisherigen Regelungswerks gefordert<sup>35</sup>.

### 2.3 Sicherung der finanzwirtschaftlichen Handlungsfähigkeit

Die Staatsverschuldung in Deutschland hat ein Maß erreicht, das bereits heute die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume in nicht akzeptabler Weise beschneidet und deshalb entschlossene Maßnahmen zur Gegensteuerung geradezu erzwingt. Ein weiteres Zuwarten würde die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand insbesondere für die kommenden Generationen ernsthaft gefährden. Vor allem die zum Jahresende 2003 verabschiedeten Maßnahmen zur Kürzung konsumtiver Ausgaben und zur Stabilisierung der Einnahmen durch den Abbau von Steuervergünstigungen bilden daher erste wichtige Konsolidierungsschritte.

Die Bekämpfung der öffentlichen Verschuldung erfordert allerdings einen langen Atem. Ungeachtet der sich abzeichnenden gesamtwirtschaftlichen Erholung ist daher die nachhaltige Rückführung der Finanzierungsdefizite vor allem durch strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen voranzutreiben. Mittelfristige Berechenbarkeit, konkrete Perspektiven und rationale Nachvollziehbarkeit für Parlament, Öffentlichkeit und Behörden sind dabei wesentliche Voraussetzungen, um finanzwirtschaftliche Handlungsspielräume zurückzugewinnen. Zentrale politische Vorgaben und Entscheidungen sind erforderlich, mit denen auf allen staatlichen Ebenen Maßnahmen der Aufgabenkritik vorbereitet und umgesetzt werden. Angesichts der aufgelaufenen Schulden-, Zins- und Zukunftsbelastungen ist es höchste Zeit, dass Bund und Länder sich auf eindeutige finanzpolitische Ziele und wesentliche Zwischenschritte auf dem Weg zu einem ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalt verständigen.

An dem Ziel eines Haushaltsausgleichs ohne Nettoneuverschuldung und - daran anschließend - eines Abtragens des in Jahrzehnten aufgehäuften Schuldenbergs muss daher trotz der Rückschläge der letzten drei Jahre konsequent festgehalten werden. Eine verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze mit „mehr Biss“ wäre hierfür hilfreich.

<sup>35</sup> Vgl. zuletzt Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2003, BT-Drucksache 15/2020 Nr. 2.7.2.

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

1. *Einzelplan 08* - *Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*  
*Kapitel 50 81* - *Wirtschaftsförderfonds - Gewerblicher Bereich -*

#### Niedersächsische Wirtschaftsförderung für Bayern und Frankreich

*Das Land beteiligte sich mit einer Zuwendung in Höhe von 12,8 Millionen € an einer Risikokapitalgesellschaft, um hierdurch die Bereitstellung von Wagniskapital für niedersächsische Unternehmen und den Standort Hannover als Sitz der Gesellschaft zu sichern.*

*Die Gesellschaft investierte jedoch nur 11 v. H. des gesamten Fondsvolumens und weniger als 50 v. H. der Zuwendungen des Landes in niedersächsische Unternehmen. Stattdessen förderte sie überwiegend Unternehmen in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Frankreich.*

#### *Überlegungen des Landes zur Mobilisierung von Risikokapital*

In ihrem ganzheitlichen Mittelstandskonzept sah die Landesregierung vor, „in Zusammenarbeit von Bundes- und Landespolitik und Kreditwirtschaft Maßnahmen zur Mobilisierung privaten Risikokapitals“ zu ergreifen, um insbesondere die unzureichende Eigenkapitalausstattung von Existenzgründern und jungen Technologieunternehmen zu verbessern. Das Wirtschaftsministerium beauftragte deshalb externe Berater, ein Konzept mit Vorschlägen zur Erweiterung des Angebots an Venture Capital in Niedersachsen zu entwickeln. Die Berater regten an, eine Venture Capital Beteiligungsgesellschaft mit Sitz in Hannover zu gründen und diese als Fonds auf privatrechtlicher Basis mit optionaler Beteiligung des Landes zu organisieren. Außerdem benannten sie drei Personen, die als potenzielle Investoren und Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaft in Betracht kamen.

Im Mai 1997 bestätigte der damalige Staatssekretär des Wirtschaftsministeriums der Investorengruppe „aufgrund des bisherigen Verhandlungsstands ... über die Gründung einer Venture Capital Gesellschaft in Hannover ... wunschgemäß, dass das Land beabsichtige, sich im Rahmen eines Zuwendungsvertrags mit einer Einlage in Höhe von ... maximal 25 Mio. DM an einem Niedersachsenfonds zu beteiligen“.

Im Juni 1997 gründeten die Investoren eine Risikokapitalgesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co. KG mit Sitz in Hannover. Gegenstand der Gesellschaft ist der Erwerb, die Verwaltung und Verwertung von Vermögensanlagen in Form von Beteiligungen an Portfolio-Unternehmen. Der Schwerpunkt sollte auf Beteiligungsunternehmen liegen, die einen geschäftsmäßigen Bezug zu Niedersachsen haben. Der Erwerb von Beteiligungen in anderen Bundesländern und im europäischen Ausland war allerdings nicht ausgeschlossen. Der Gesellschaftsvertrag der KG ermöglichte die Aufnahme weiterer Kommanditisten mit einer Mindesteinlage von jeweils 2,5 Millionen € sowie eine Beteiligung des Landes als stiller Gesellschafter mit einer Einlage von 12,8 Millionen €.

#### *Beteiligung des Landes an der Risikokapitalgesellschaft*

Mit Kabinettsvorlage vom Juli 1997 unterrichtete das Wirtschaftsministerium die Landesregierung über die Gründung der Risikokapitalgesellschaft und schlug eine Beteiligung des Landes durch Gewährung einer bedingt rückzahlbaren Zuwendung in Höhe von 12,8 Mio. € vor. Die Zuwendung sollte zu mehr als 50 v.H. in Unternehmen investiert werden, die ihren Sitz in Norddeutschland (Niedersachsen, Hamburg und Bremen) haben, und aus Erträgen der Gesell-

schaft zurückgezahlt werden. Das Ministerium begründete das wirtschaftspolitische Interesse für ein Engagement des Landes unter anderem mit der Bereitstellung von Wagniskapital für Existenzgründer und junge Technologieunternehmen, der Aufwertung des Wirtschaftsstandorts Niedersachsen durch eine „eigene“ Venture Capital Gesellschaft und mit ihrem Einsatz als Marketinginstrument für Unternehmensansiedlungen. Weiter führte das Wirtschaftsministerium aus, „dass nur mit einer Beteiligung des Landes der Standort der Beteiligungsgesellschaft für Hannover und die schwerpunktmäßige Ausrichtung des Fonds auf Unternehmen mit geschäftsmäßigem Bezug zu Niedersachsen gesichert werden könne“.

Nachdem die Landesregierung dem Vorhaben zugestimmt hatte, unterzeichnete der damalige Wirtschaftsminister im August 1997 den Gesellschaftsvertrag sowie die Zuwendungsvereinbarung.

Nur drei Wochen später übertrug die Komplementärin der Risikokapitalgesellschaft die Führung der Geschäfte der KG und damit auch die Auswahl und Verwaltung der Beteiligungsunternehmen auf eine in Berlin ansässige Treuhand GmbH.

Die Übertragung wesentlicher Teile des operativen Geschäfts auf eine Gesellschaft in Berlin reduzierte den Standort Hannover auf den Sitz einer unbedeutenden Außenstelle. Der kurze zeitliche Abstand zwischen Vertragsunterzeichnung durch das Land und Verlegung des operativen Geschäfts nach Berlin macht deutlich, dass die Investoren nicht ernsthaft daran interessiert waren, in Hannover eine Risikokapitalgesellschaft zu betreiben. Offenbar ging es in erster Linie um eine Verbesserung der Kapitalausstattung der KG durch Einwerbung entsprechender Landesmittel.

#### *Investitionen der Risikokapitalgesellschaft*

In der Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 24.09.1997 erklärte ein Vertreter des Wirtschaftsministeriums, die Landesregierung gehe davon aus, dass 50 v. H. des Zeichnungsvolumens der Risikokapitalgesellschaft in niedersächsische Unternehmen platziert werde.

Durch Aufnahme weiterer Kommanditisten konnte die Gesellschaft Risikokapital in Höhe von insgesamt 58 Millionen € generieren. Nach den Quartalszahlen der Gesellschaft für II/2003 lag Niedersachsen bei den Nettoinvestitionen von neun Bundes- und zwei europäischen Ländern an fünfter Stelle hinter Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Frankreich. So stellte die Gesellschaft bayerischen Unternehmen Risikokapital in Höhe von 14 Millionen € zur Verfügung, während sie in niedersächsische Unternehmen lediglich 6,35 Millionen € investierte. Dies entspricht nur rd. 11 v. H. des gesamten Fondsvolumens.

Die Gesellschaft begründete ihre Investitionsentscheidungen damit, dass vor allem in Bayern Existenzgründer intensiver gefördert würden und auch die dortigen Unternehmenskonzepte qualifizierter seien.

Das Land hat mit seiner Beteiligung an der Risikokapitalgesellschaft die im ganzheitlichen Mittelstandskonzept und in der Kabinettsvorlage vom Juli 1997 dargelegten Ziele nicht erreicht. Wegen der geringen Förderquote in Niedersachsen konnte die Eigenkapitalausstattung von niedersächsischen Existenzgründern und jungen Technologieunternehmen nicht nachhaltig verbessert werden. Auch gingen von dem Engagement des Landes keine nennenswerten Impulse für den Wirtschaftsstandort Niedersachsen aus.

#### *Wirtschaftliche Lage der Gesellschaft*

Nach den Planungen der Risikokapitalgesellschaft sollten das Eigenkapital der Kommanditisten und die Einlage des stillen Gesellschafters bereits ab dem fünften Jahr nach der Unternehmensgründung aus Beteiligungserlösen zurückgeführt werden.

Die Planrechnung vom Mai 1997 sah auf der Basis eines Zeichnungsbetrags von 51 Millionen € folgende Ergebnisse vor:

<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>
0,37 Mio. €	2,64 Mio. €	5,54 Mio. €	8,63 Mio. €

Die tatsächliche Ertragslage entwickelte sich wie folgt:

<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>
- 2,68 Mio. €	- 1,53 Mio. €	- 14,36 Mio. €	- 6,93 Mio. €

Die Gesellschaft konnte die Planerwartungen in keinem Geschäftsjahr erfüllen. Die Ertragssituation wird sich auch in den Folgejahren nicht verbessern, weil inzwischen 27 der ursprünglichen 44 Portfolio-Unternehmen in Insolvenz geraten sind. Aus diesem Grund wird die Gesellschaft auf Dauer nicht in der Lage sein, die Einlagen der Gesellschafter in Höhe ihres Nennbetrags zurückzuzahlen.

Nach Auskunft des Wirtschaftsministeriums ist der Marktwert der Einlage des Landes derzeit mit rd. 3,9 Millionen € anzusetzen. Dies entspricht einem Wertverlust von rd. 70 v. H. Bei weiteren Insolvenzen im Bereich der Portfolio-Unternehmen ist ein Totalverlust der Einlage des Landes nicht auszuschließen.

#### *Würdigung*

Gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO soll sich das Land an privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn ein wichtiges Landesinteresse vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Die Gewährung von Zuwendungen an privatrechtliche Unternehmen ist haushaltsrechtlich nur nach Maßgabe der §§ 44, 23 LHO zulässig. Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung von Aufgaben durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Das Engagement des Landes bei einer Risikokapitalgesellschaft war unter dem Gesichtspunkt des wichtigen bzw. erheblichen Landesinteresses bereits in der Gründungsphase des Unternehmens problematisch. Das ganzheitliche Mittelstandskonzept der Landesregierung sah nur die Mobilisierung privaten Risikokapitals, nicht hingegen eine unmittelbare finanzielle Beteiligung an einer derartigen Gesellschaft vor. Im Übrigen bestehen erhebliche Zweifel, ob es zu den Aufgaben des Landes gehört, öffentliche Mittel für spekulative und mit einem hohen Risiko behaftete Rechtsgeschäfte zur Verfügung zu stellen.

Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums war zum damaligen Zeitpunkt ein wichtiges bzw. erhebliches Interesse für ein Engagement des Landes bei einer privaten Risikokapitalgesellschaft gegeben. In dieser Zeit seien auch von Seiten des Staates große Erwartungen in den sich seiner Zeit rasant entwickelnden Neuen Markt und die diesen stärkenden Venture Capital Gesellschaften gesetzt worden. Das Wirtschaftsministerium verkennt, dass Erwartungen oder Wünsche für eine Beteiligung und die Gewährung von Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln nicht ausreichen. Vielmehr sind stets die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen umfassend und sorgfältig zu prüfen.

Das Wirtschaftsministerium hat darüber hinaus die Interessen des Landes gegenüber der Risikokapitalgesellschaft im Gesellschafts- und im Zuwendungsvertrag nicht hinreichend abgesichert. Nach den vertraglichen Abreden war die Risikokapitalgesellschaft nicht verpflichtet, überwiegend in niedersächsische Unternehmen zu investieren. Sowohl die konkreten Investitionsentscheidungen als auch die Übertragung des operativen Geschäfts auf eine Treuhand GmbH mit Sitz in Berlin machen deutlich, dass für die Gesellschaft Beteiligungen an niedersächsischen Unternehmen und die Stärkung des Finanzplatzes Hannover nur geringe Bedeutung hatten. Diese, bereits seit 1997 erkennbare Entwicklung hätte das Wirtschaftsministerium nicht widerspruchslos hinnehmen dürfen.

Das Wirtschaftsministerium trägt vor, dass die Risikokapitalgesellschaft bei ihren Engagements größtenteils als Lead- oder Co.-Lead-Investor fungiert und das Co-Investment durch 22 Investoren ermöglicht habe. Hierdurch seien eine erhebliche Hebelwirkung erzielt und Beteiligungskapital sowie Fördermittel in einem Gesamtvolumen von fast 90 Millionen € für Niedersachsen akquiriert worden, die direkt oder indirekt als Steuern und Konsumausgaben dem Land und der niedersächsischen Wirtschaft zugute gekommen seien.

Die Behauptung des Wirtschaftsministeriums, dass nur durch die geschäftlichen Aktivitäten der vom Land geförderten Gesellschaft auch andere Venture Capital Unternehmen in Niedersachsen investiert hätten, beruht auf Vermutungen. Jedenfalls trägt das Ministerium keine Einzelheiten vor, die einen derartigen Ursachenzusammenhang plausibel erscheinen lassen. Wahrscheinlicher ist, dass andere Venture Capital Gesellschaften sich an niedersächsischen Unternehmen beteiligten, weil sie von ihrem Erfolg überzeugt waren.

2. *Einzelplan 08* - *Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*  
*Kapitel 08 02* - *Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft*

#### **Verschleierung des Zuwendungsbedarfs für Investitionen durch Führung eines Kontos außerhalb der laufenden Buchführung**

*Eine vom Land institutionell im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung geförderte Schulungseinrichtung für Manager unterhielt über Jahre ein Konto außerhalb der laufenden Buchführung. Sie hat auf diese Weise den Abfluss von Zahlungsmitteln für Investitionen zum Jahresende 2000 fingiert und dadurch den Fehlbedarf unzulässig erhöht. Überdies hat sie Investitionen ohne die erforderliche Genehmigung umgewidmet.*

#### *Vorbemerkung*

Das Land fördert eine Schulungseinrichtung für Manager seit ihrer Gründung im Jahr 1989 institutionell im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung (siehe Abschnitt VI, Nr. 10 „Fortbestehendes Landesinteresse an einer Schulungseinrichtung für Manager?“). Der LRH hat die wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der der Gesellschaft gewährten Zuwendungen insbesondere für die Jahre 1999 bis 2001 geprüft.

#### *Führung eines Kontos außerhalb der laufenden Buchführung*

Die Gesellschaft führte außerhalb ihrer laufenden Buchführung jahrelang ein so genanntes Rechtsanwaltsanderkonto. Sie hatte auf dieses Konto z. B. 1998 streitige Mietforderungen und Vereinsbeiträge in Höhe von 17 500 € zur „Verwahrung“ überwiesen. Anfang 2000 betrug das Guthaben insgesamt rd. 20 900 €.

Am 29.12.2000 überwies die Gesellschaft auf das Konto weitere 82 250 €. Nach einem Begleitschreiben war der Betrag bestimmt zur Anzahlung auf

- Beschaffungskosten für EDV-Hardware in Höhe von 42 250 €,
- Beschaffungskosten für EDV-Software in Höhe von 25 000 € sowie
- einen Leasingvertrag für ein neues Dienstkraftfahrzeug in Höhe von 15 000 €.

Im 1. Halbjahr 2001 flossen über das Rechtsanwaltsanderkonto insgesamt rd. 92 000 € für die besagten Zwecke ab. Einschließlich gutgebrachter Zinsen ergab sich zum 30.06.2001 ein Kontostand von 11 600 €. Erst im Januar 2002 löste die Gesellschaft das Konto auf und führte das verbliebene Guthaben ihrem Barvermögen zu.

*Beschaffungszeitpunkt der Investitionen*

Bei der Prüfung der Belege hat der LRH weiter festgestellt, dass die Gesellschaft die EDV-Anlage erst Anfang 2001 bestellt hatte. So führte sie die für die Anlage abgegebenen Angebote erst am 12.01.2001 zusammen. Auch die Auslieferung des Personenkraftwagens erfolgte ausweislich eines Fax der Gesellschaft an das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr erst im Februar 2001. Die Gesellschaft hat somit die Anschaffungsvorgänge unbeantragt in das Jahr 2000 vorverlagert.

*Umwidmung von Investitionen*

Der genehmigte Wirtschaftsplan 2000 sah Investitionen in Höhe von 50 000 € vor, die für Einrichtungsgegenstände in Seminarräumen sowie Geräte und Schulungsmaterial aufgewendet werden sollten. Die Gesellschaft tätigte stattdessen jedoch Investitionen in eine neue EDV-Anlage und wendete dafür insgesamt 71 750 € auf. Unter Berücksichtigung der genehmigten, aber nur zum geringen Teil umgesetzten Investitionsmaßnahmen ergab sich eine Überschreitung des der Höhe nach genehmigten Investitionsvolumens von rd. 25 500 €.

*Würdigung*

Der LRH beanstandet, dass die Gesellschaft über Jahre hinweg ein Konto außerhalb der laufenden Buchführung geführt hat. Dies führte z. B. im Jahre 2000 zu einer Verschleierung der tatsächlichen Geldbestände der Gesellschaft und im Ergebnis wegen der nach kameralistischen Grundsätzen erfolgten Berechnung der Zuwendungen zu einer Erhöhung des Fehlbedarfs 2000 um 82 250 €. Zu bemängeln ist auch, dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in ihrem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Gesellschaft zum 31.12.2000 keine Angaben zu den festgestellten Sachverhalten gemacht hat<sup>36</sup>.

Nach Nr. 1.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint.

Angesichts der Führung eines „schwarzen Kontos“, der vorgenommenen erheblichen Änderungen im Investitionsplan ohne Einwilligung des Zuwendungsgebers und vor dem Hintergrund einer Überschreitung des Investitionsvolumens um rd. 50 v. H. bestehen begründete Zweifel, ob die Geschäftsführung der Gesellschaft die erforderliche Zuverlässigkeit im Sinne der zitierten Verwaltungsvorschrift besitzt.

In seiner Stellungnahme geht das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr davon aus, dass der Zuwendungsbedarf nicht verschleiert worden sei. Dass die Gesellschaft neben der laufenden Buchführung über Jahre ein Rechtsanwaltsanderkonto unterhalten habe, sei von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die im Übrigen für die betreffenden Jahre uneingeschränkte Testate erteilt habe, nicht beanstandet worden. Die Behauptung, der Abfluss von Zahlungsmitteln für Investitionen sei fingiert worden, sei daher zurückzuweisen.

Die Einlassung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zeigt, dass das Ministerium den Sinn einer Fehlbedarfsfinanzierung entweder verkennt oder ignoriert. Denn diese Finanzierungsform soll am Ende eines Kalenderjahrs kameralistisch ermittelte Verluste von Zuwendungsempfängern ausgleichen. Sie dient nicht der Bildung von Rücklagen für die Finanzierung von Investitionsgütern.

Nach alledem sieht der LRH keine Veranlassung, von seiner Auffassung abzuweichen.

<sup>36</sup> Nach dem Prüfungsauftrag hatte die Prüfungsgesellschaft auch die Vorschriften des § 53 Abs. 1 und 2 Haushaltsgrundsatzgesetzes zu beachten, nach denen u. a. auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zu prüfen war.

3. Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Kultur  
 Kapitel 06 08 - Förderung der Wissenschaft allgemein

### Zweckwidrige Verwendung von Mitteln des Hochschulsonderprogramms III

*EU-Hochschulbüros sind außerhalb ihres Aufgabenbereichs tätig geworden. Sie haben dadurch die vom Bund und den Ländern für die zusätzliche Förderung der Hochschulen und Forschung zur Verfügung gestellten Mittel zweckwidrig eingesetzt. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat dies geduldet.*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat im Rahmen der Umsetzung der Hochschulsonderprogramme II und III zur „Stärkung der europäischen Zusammenarbeit im Hochschulbereich“ ab Oktober 1991 vier regionale EU-Hochschulbüros eingerichtet und diese bis zum Jahr 2000 aus Bund-/Ländermitteln, danach ausschließlich aus Landesmitteln finanziert (vgl. Abschnitt VI, Nr. 22 „Zur Organisation der EU-Hochschulbüros - Einrichtungen des Ministeriums oder der Hochschulen?“). Diesen Büros hat das Ministerium die folgenden Aufgaben zugewiesen:

- „Information der Hochschulmitglieder“,
- „Beratung der Hochschulen in Fragen des Managements von EG-Projekten“,
- „Koordination bei laufenden und neu zu definierenden EG-Programmen“ und
- „Unterstützung der Hochschulmitglieder bei der Vermittlung in Mitgliedstaaten der EG und bei der Aufnahme und Betreuung ausländischer Studierender und Wissenschaftler“.

Über die Tätigkeiten der EU-Hochschulbüros ist das Ministerium durch die Teilnahme an der ständigen Konferenz der vier Büros und durch die jährlichen Tätigkeitsberichte dieser Büros laufend informiert.

Die EU-Hochschulbüros haben Aufgaben wahrgenommen, die nicht vom Errichtungserlass gedeckt waren:

#### *Praktika für Berufsschüler*

Es ist zwar Aufgabe der EU-Hochschulbüros, die Mobilitätsprogramme der EU zu betreuen. Hierzu gehört die Vermittlung von Praktika für *Studierende* bei Unternehmen im europäischen Ausland. Diese Tätigkeit nehmen das EU-Hochschulbüro Weser-Ems für seinen Bereich und im Übrigen das EU-Hochschulbüro Hannover/Hildesheim für den restlichen Bereich des Landes wahr.

Das EU-Hochschulbüro Weser-Ems vermittelte aber daneben seit 1996 regelmäßig auch solche Praktika für *Berufsschüler* und setzte hierfür ihm aus dem Hochschulsonderprogramm III zur Verfügung gestellte Mittel ein:

Während ursprünglich nur drei Berufsbildende Schulen aus dem Osnabrücker Raum beteiligt waren, nahmen vor allem seit 1999 weitere Schulen auch aus dem nördlichen Regierungsbezirk teil. Daneben organisiert das EU-Hochschulbüro Weser-Ems seit 2000 auch Mobilitäts-pools für Auszubildende kommunaler Verwaltungen.

Der LRH wendet sich nicht gegen den dargestellten Schüleraustausch an sich. Das EU-Hochschulbüro Weser-Ems hat sich jedoch auf die ihm obliegenden, dem Hochschulbereich zuzuordnenden Aufgaben zu beschränken und die dem Schulbereich zugehörigen Aufgaben den dafür zuständigen Dienststellen zu überlassen.

### *Projekte zur beruflichen Weiterbildung*

Das EU-Hochschulbüro Hannover/Hildesheim führte im Rahmen des Ziels 4 des Europäischen Sozialfonds und der Gemeinschaftsinitiative ADAPT ab 1998 das Projekt „Qualifizierungsnetzwerk für den europäischen Arbeitsmarkt“ durch, dessen Ziel es war, „die Region Süd- und Ostniedersachsen verstärkt über europäische Fördermöglichkeiten zur *beruflichen* Weiterbildung zu informieren“.

Weiterhin koordiniert das EU-Hochschulbüro Südniedersachsen seit 2000 das „Pilotprojekt zur Optimierung des Ausbaus der europabezogenen Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung (OPAL)“. Das Pilotprojekt dient der „Entwicklung von angepassten europabezogenen Weiterbildungsmaßnahmen für *Verwaltungspersonal*“. In dem Pilotprojekt haben zunächst ausgewählte öffentliche Verwaltungen aus verschiedenen Regionen Europas zusammengearbeitet. Die gewonnenen Ergebnisse und Erfahrungen des Pilotprojekts sollen danach auf andere lokale, regionale und staatliche Verwaltungen übertragen werden.

Die beiden vorgenannten Projekte können ebenfalls nicht den Aufgaben der EU-Hochschulbüros zugerechnet werden, weil sie den Bereich der beruflichen Fort- und Weiterbildung im nicht-wissenschaftlichen Bereich betreffen.

### *Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen*

Die Fachhochschule Osnabrück beantragte im Jahr 1995 bei der EU-Kommission die Übernahme des beim Landkreis Osnabrück bestehenden Euro Info Centre (EIC). Die zuständige Generaldirektion genehmigte 1996 die Einrichtung des EIC an der Fachhochschule. Das EIC ist dem EU-Hochschulbüro zugeordnet.

Das EIC ist Teil eines europäischen Netzwerks von über 330 Beratungseinrichtungen. Die anderen EIC sind jedoch bei kommunalen Wirtschaftsförderungen, Kammervereinigungen, Banken oder Technologiezentren angegliedert<sup>37</sup>.

Aufgabe der EIC ist es, kleine und mittlere Unternehmen über Entwicklungen, Initiativen und Programme der Europäischen Union zu informieren und zu beraten.

Die EU-Kommission stellt dem EIC an der Fachhochschule Osnabrück jährlich 25 000 € zur Verfügung. Diese Mittel reichen jedoch nicht aus, um die Kosten dieser Einrichtung zu decken.

Das EIC ist eine bei der Fachhochschule Osnabrück eingerichtete Beratungsstelle der EU für kleine und mittlere Unternehmen als Instrument der allgemeinen Wirtschaftsförderung, das mit den Aufgaben eines EU-Hochschulbüros nichts zu tun hat.

### *Ergebnis*

Die vorgenannten Tätigkeiten entsprechen nicht dem Aufgabenkatalog der EU-Hochschulbüros und stimmen nicht mit der Zielsetzung der Hochschulsonderprogramme II und III überein.

Soweit die EU-Hochschulbüros dennoch für diese Aufgaben Ressourcen eingesetzt haben, haben sie die ihnen vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur zur Verfügung gestellten Programmmittel nicht zweckentsprechend eingesetzt und insoweit den Hochschulen die zu deren Gunsten von Bund und Ländern finanzierten Ressourcen vorenthalten.

Dem ist das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nicht entgegengetreten, obwohl es über die geschilderten Vorgänge laufend unterrichtet war.

<sup>37</sup> <http://www.eic.de/inhalt2.htm>

4. Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Kultur  
Kapitel 06 08 - Förderung der Wissenschaft allgemein

#### **Missachtung haushaltsrechtlicher und hochschulrechtlicher Vorschriften bei der Förderung einer privaten Fachhochschule**

*Hochschul- und haushaltsrechtlich unzulässige Projektförderungen zu Gunsten einer staatlich anerkannten Fachhochschule führten zu einer verdeckten Erhöhung der im Haushalt veranschlagten institutionellen Förderung. Hierin liegt eine Missachtung des Budgetrechts des Landtages.*

#### *Vorbemerkung*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat eine bereits 1967 gegründete Bildungseinrichtung 1984 gemäß § 127 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) alte Fassung<sup>38</sup> (§ 64 NHG 2002<sup>39</sup>) als Fachhochschule in freier Trägerschaft staatlich anerkannt. Diese bietet als antroposophische Bildungsstätte einen Studiengang Kunsttherapie/Kunstpädagogik mit den Studienrichtungen Bildende Kunst und Darstellende Kunst und einen Studiengang Freie Bildende Kunst an.

Nach § 130 Abs. 1 und 2 NHG in der Fassung vom 14.06.1989<sup>40</sup> und § 139 Abs. 1 und 2 NHG in der Fassung vom 21.01.1994<sup>41</sup> durfte das Land staatlich anerkannten Fachhochschulen Zuwendungen zum laufenden Betrieb und zu Investitionsmaßnahmen im Sinne des Hochschulbauförderungsgesetzes gewähren.

Nach § 139 Abs. 5 NHG in der Fassung vom 24.03.1998<sup>42</sup> durfte es diese auch an Förderprogrammen beteiligen, wenn der Träger der Hochschule einen näher bestimmten Teil der zusätzlich entstehenden Kosten übernimmt.

Nach § 66 Abs. 3 NHG 2002 kann das Land nach Maßgabe des Haushalts weiterhin Zuwendungen zum laufenden Betrieb und zu Investitionsmaßnahmen gewähren.

#### *Sachverhalt*

Das Land gewährt der staatlich anerkannten Fachhochschule seit 1990 im Rahmen der institutionellen Förderung jährlich die im Kapitel 06 08 speziell für diese Fachhochschule veranschlagten Mittel, die sich bis 2002 auf jährlich 255 000 € erhöht haben.

Darüber hinaus hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur der Fachhochschule in den Jahren 1999 bis 2002 im Rahmen von Projektförderungen Zuwendungen aus den bei Kapitel 06 08 für die „Erhaltung und Förderung der Lehre und Forschung“ (Titelgruppe 71) sowie für den „Forschungs- und Berufungspool“ und - ab 2001 - auch für „innovative Hochschulprojekte“ (Titelgruppe 74) veranschlagten Mitteln gewährt:

<sup>38</sup> Bekanntmachung vom 23.10.1981 (Nds. GVBl. S. 263).

<sup>39</sup> Gesetz zur Hochschulreform in Niedersachsen vom 24.06.2002 (Nds. GVBl. S. 286).

<sup>40</sup> Bekanntmachung vom 14.06.1989 (Nds. GVBl. S. 223).

<sup>41</sup> Bekanntmachung vom 21.01.1994 (Nds. GVBl. S. 13).

<sup>42</sup> Bekanntmachung vom 24.03.1998 (Nds. GVBl. S. 300.)

Jahr	Kapitel/ Titelgruppe	Betrag - € -	Verwendungszweck
1999	06 08/74	15.339	EDV-Ausstattung, 1. Entwicklungsstufe Teil 1
2000	06 08/74	15.339	EDV-Ausstattung, 1. Entwicklungsstufe Teil 2
2001	06 08/74	51.129	EDV-Ausstattung, 2. Entwicklungsstufe
2002	06 08/71	51.129	Weiterentwicklung des Curriculums
2002	06 08/71	5.000	Ausstattung der Bibliothek (1. Abschlag)

Mittel der Titelgruppe 71 stehen für Zuwendungen an die private Fachhochschule nicht zur Verfügung. Die Mittel der Titelgruppe 74 dienen der Forschung. Die geförderte EDV-Ausstattung der Fachhochschule dient jedoch primär Verwaltungszwecken.

#### *Einzelfälle*

Bevor die Fachhochschule dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur Zuwendungsanträge vorlegte, hatte sie jeweils in Gesprächen sowohl mit dem Ministerium als auch im parlamentarischen Raum ihr Zuwendungsbegehren erörtert und abgesprochen, in welcher Höhe für welche Zwecke eine Förderung in Betracht kommen könne.

- So hatte das Ministerium der Fachhochschule am 01.02.1999 „eine auf zwei Jahre verteilte einmalige Hilfe für eine Verbesserung der EDV-Ausstattung von jeweils 30.000,- DM in Aussicht“ gestellt mit dem Hinweis, dass „ein Zuschuss nur dann gewährt werden kann, wenn mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden ist“. Dies veranlasste die Fachhochschule, auf ein früheres Zusammentreffen im Ministerium am 10.03.1998 hinzuweisen. Damals sei das „wesentliche Gesprächsergebnis“ gewesen, dass die Fachhochschule mit der Maßnahme beginnen könne, weil nicht absehbar gewesen sei, ob es zu einer Förderung kommen werde. Den Vertrag über die Herstellung und Implementierung eines Softwaresystems als „Ganzheitliches Informationssystem für Hochschulen“ hatte sie auch bereits am 19.03.1998 unterzeichnet. Das Ministerium bewilligte und zahlte daraufhin die verabredete Zuwendung.
- Nachdem eine parlamentarische Initiative, der Fachhochschule über den Haushaltsplan für 2001 mehr Mittel bereitzustellen, gescheitert war, hielt die Fachhochschule in ihrem Vermerk vom 21.11.2000 über ein Gespräch mit Parlamentariern und der Führungsebene des Ministeriums als Ersatz für die gescheiterte Erhöhung des Ansatzes für deren institutionelle Förderung fest:
 

„Ersatzweise könnten ‚Projektmittel‘ bis zu 100.000 DM beantragt werden, z. B. für die Implementierung und Nachrüstung der EDV. Einbezogen werden können Personal- und Sachkosten wie auch Kosten des Software-Unternehmens. Dem MWK ist klar, dass dieses sinnvollerweise nur Kosten sein können, die ohnehin entstehen.“

Zu dem daraufhin vorgelegten Zuwendungsantrag regte die Fachabteilung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur an, „noch einmal eine Sonderfinanzierung vorzunehmen“. Das Ministerium bewilligte daraufhin am 05.04.2001 die beantragte Zuwendung für von ihm als Investitionsausgaben bezeichnete „förderfähige Ausgaben“ von insgesamt rd. 73 100 €. Bei den von der Fachhochschule im Verwendungsnachweis dargestellten „tatsächliche(n) Ausgaben“ handelt es sich überwiegend nicht um Investitionen. Zum Teil wies sie lediglich (kalkulatorische) Kosten nach, denen keine zusätzlichen Ausgaben gegenüberstanden. Das Ministerium akzeptierte den vorgelegten, objektiv unrichtigen Verwendungsnachweis.

- In einem Gespräch mit der Fachhochschule am 23.10.2001 hatte das Ministerium die Förderabsichten für 2002 mit der Fachhochschule „ausgetauscht und die Vorgehensweise (Antragstellung der FH über 100.000,- DM) besprochen“. In einem Bearbeitungsvermerk wurde hierzu festgehalten, dem Ministerium sei aus dem parlamentarischen Raum nahe gelegt worden, letztmalig Mittel für die Unterstützung des laufenden Umbruchprozesses

zur Verfügung zu stellen. „Als förderungswürdig und -bedürftig wurde anliegender Projektantrag angesehen.“ Die Fachhochschule beabsichtigte, mit der beantragten Zuwendung die Curricula des Studiengangs Kunsttherapie/Kunstpädagogik weiter zu entwickeln.

Das Ministerium bewilligte daraufhin eine Zuwendung von 51 129,19 € für „Investitionsausgaben“ in Höhe von 71 580,86 €, die tatsächlich aber die Entwicklung des Curriculums betrafen und Personal- und Sachkosten von insgesamt 64 934,07 € enthielten. Zusätzliche Personalausgaben sind der Fachhochschule gar nicht entstanden.

Außerdem ist die Fachhochschule nach ihrer vom LRH ausgewerteten Kostenstellenrechnung tatsächlich in der Lage, durch eigene Anstrengungen ihre finanzielle Situation so weit zu verbessern, dass sie nicht auf finanzielle Unterstützungen durch das Land angewiesen ist.

#### *Würdigung*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat bei den vorgenannten Projektförderungen in schwerwiegender Weise gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen, indem es sich über elementare zuwendungsrechtliche Vorschriften hinweggesetzt hat. So durfte das Ministerium nicht über den vorzeitigen Beginn der zuwendungsrechtlichen Maßnahmen hinweggehen (Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO). Erst recht durfte das Ministerium nicht akzeptieren, dass laufende Ausgaben als Investitionsausgaben deklariert wurden und dass zum Teil zuwendungsfähige Ausgaben gar nicht entstanden waren. Das Ministerium hat zudem missachtet, dass die Zweckbestimmungen der o. a. Titelgruppen es nicht zulassen, aus den dort veranschlagten Mitteln der privaten Fachhochschule Zuwendungen zu gewähren.

Da es sich bei den Projektförderungen weder um Investitionsmaßnahmen im Sinne des Hochschulbauförderungsgesetzes (§ 139 Abs. 2 NHG alte Fassung) noch um Zuwendungen im Rahmen von „Förderprogrammen“ (§ 139 Abs. 5 NHG alte Fassung) handelte, waren diese finanziellen Hilfen als Projektförderungen auch hochschulrechtlich nicht zulässig.

Dies verdeutlicht, dass es dem Ministerium in Kenntnis des wahren Sachverhalts vorrangig darum ging, der Kunststudienstätte die mündlich verabredeten Beträge zukommen zu lassen, um die bei Kapitel 06 08 Titel 684 02 veranschlagten und für die institutionelle Förderung begrenzten Haushaltsmittel ohne dementsprechende haushaltsgesetzliche Ermächtigung aufzustocken. Die Projektförderung verstieß damit in schwerwiegender Weise auch gegen das parlamentarische Budgetrecht.

Der LRH missbilligt die festgestellten Rechtsverstöße. Er setzt voraus, dass das Ministerium Erwartungen, die im politischen Raum geäußert werden, in eigener Verantwortung auf ihre Realisierbarkeit überprüft und dass es sich hierbei nicht von der Beachtung des Rechts abbringen lässt.

Aufgrund der jeweils vorab in ständigen Gesprächen im parlamentarischen Raum erörterten Fördermöglichkeiten und avisierten Förderbeträge hat das Ministerium zudem offensichtlich auch keine Veranlassung gesehen, Hinweise auf die Kostensituation zielgerichtet zu hinterfragen, und deshalb verkannt, dass die Fachhochschule auch aus eigener Kraft ihre finanzielle Lage verbessern konnte und kann.

5. Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Kultur  
 Kapitel 06 37 - Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel

### Rechtswidrige vollständige Lehrentlastung eines Dekans

*Ein Professor einer Fachhochschule hat sich über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren vollständig von seiner Lehrverpflichtung entlastet gesehen, obwohl eine solche Entlastung nur bis zur Hälfte der Lehrverpflichtung in Betracht kam.*

*Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat es über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren nicht vermocht, diesen Professor zur Wahrnehmung der ihm nach der Lehrverpflichtungsverordnung obliegenden Lehrleistung anzuhalten.*

*Gegenüber dem LRH hat sich das Ministerium nicht an seine Zusagen gehalten, den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen, und den LRH über den wahren Sachverhalt im Unklaren gelassen.*

### Die Prüfungsfeststellung des LRH

Der LRH hatte im Jahr 2000 die Verwaltung und Verwendung der Zuwendungen des Landes Niedersachsen an eine GmbH geprüft, die zugleich An-Institut der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel ist<sup>43</sup>. Im Rahmen dieser Prüfung hatte der LRH u. a. festgestellt, dass der Professor der Fachhochschule, der die Geschäfte der GmbH führte, seiner ihm obliegenden Lehrverpflichtung seit dem Sommersemester 1991 nicht nachgekommen war. Der Professor hatte dies zwar im Wesentlichen eingeräumt, sah sich aber zur Abhaltung von Lehrveranstaltungen nicht verpflichtet. Ihm stünde eine Lehrentlastung auf Null zu, weil er auf Dauer und zeitgleich die Funktion des Dekans bzw. Gründungsdekans an mindestens zwei Fachbereichen ausgeübt habe. Im Übrigen habe er während des gesamten Zeitraums freiwillig einige Lehrveranstaltungen abgehalten sowie Studien- und Diplomarbeiten betreut.

### Zur Lehrverpflichtung von Fachhochschulprofessoren

Für den Umfang der Lehrverpflichtung von Hochschullehrern ist die Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO)<sup>44</sup> maßgeblich. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 LVVO beträgt die Regellehrverpflichtung an Fachhochschulen für Professorinnen und Professoren 18 Lehrveranstaltungsstunden. § 7 Abs. 1 LVVO zählt mehrere Ermäßigungstatbestände auf; nach Satz 1 Nr. 5 wird die Lehrverpflichtung für Dekaninnen und Dekane auf Antrag bis zu 50 v. H. ermäßigt. Nach § 7 Abs. 2 LVVO darf allerdings nur die höchste Ermäßigung in Anspruch genommen werden, wenn mehrere Ermäßigungstatbestände des Abs. 1 zusammentreffen. Dies bedeutet für den Fall des Doppeldekans, dass die Lehrverpflichtung nicht um mehr als 50 v. H. ermäßigt werden darf. Weiterhin kann nach § 7 Abs. 3 LVVO die Lehrverpflichtung von Lehrpersonen an Hochschulen für die Wahrnehmung solcher „besonderen Dienstaufgaben“ ermäßigt werden, die nicht bereits unter die Tatbestände des Abs. 1 fallen. Diese Regelung gilt jedoch ausdrücklich nicht für Lehrpersonen an Fachhochschulen.

Mit der Einführung des neuen Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG)<sup>45</sup> ist die Rechtslage insofern modifiziert worden, als nach § 43 Abs. 3 Satz 5 NHG die Dekanin oder der Dekan nach Maßgabe der Grundordnung für die Dauer der Amtszeit von den dienstlichen Aufgaben als Professorin oder Professor auch völlig freigestellt werden kann. Die Anpassung der LVVO an die neue Rechtslage steht noch aus. Die Fachhochschule hat von der Ermächti-

<sup>43</sup> Vgl. dazu den Jahresbericht des LRH 2001, Drs. 14/2400 S. 32 ff.

<sup>44</sup> Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung - LVVO -) vom 11.02.2000, Nds. GVBl. S. 18, zuvor Verordnung vom 18.01.1996, Nds. GVBl. S. 20. Die hier maßgeblichen Vorschriften gehen zurück auf die Anlage 4 der Kapazitätsverordnung vom 24.08.1983, Nds. GVBl. S. 226, 239, und sind inhaltlich unverändert.

<sup>45</sup> Artikel 1 des Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen vom 24.06.2002, Nds. GVBl. S. 286.

gung des NHG nur insoweit Gebrauch gemacht, als für das Dekanat insgesamt, das aus mindestens zwei Mitgliedern besteht, eine Entlastung von 18 Lehrveranstaltungsstunden gewährt werden kann. Für das einzelne Mitglied verweist § 13 Abs. 5 Satz 2 der neuen Grundordnung der Fachhochschule vom 24.04.2003 jedoch auf die Vorschriften der LVVO und damit auch auf deren Regelung des § 7 Abs. 2.

Die Zuständigkeit für Entscheidungen über Lehrdeputatsermäßigungen lag zunächst in den Händen des Fachministeriums, ist jedoch im Jahre 1996<sup>46</sup> auf die Hochschulleitung übergegangen. Nach den schriftlichen Unterlagen hatte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur das Lehrdeputat des Professors lediglich für seine Tätigkeit in einer Errichtungskommission für das Sommer- und Wintersemester 1991/1992 um acht und im „Studienjahr“ 1992 um neun Lehrveranstaltungsstunden ermäßigt. Schriftliche Entscheidungen der Fachhochschule zu Lehrentlastungen des Professors existierten nicht.

#### *Die Reaktionen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur*

In seiner Prüfungsmitteilung vom Februar 2001 hatte der LRH das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die Fachhochschule darauf hingewiesen, dass die bisherige Praxis unzulässig sei, weil § 7 Abs. 2 LVVO ausdrücklich ausschliesse, die einem Dekan zustehende Entlastung zu addieren, wenn das Amt zweifach ausgeübt werde.

Anlässlich einer Besprechung im November 2001 hatte der LRH mit Vertretern des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur sowie dem Fachhochschulprofessor Einigkeit dahingehend erzielt, dass unverzüglich ein der geltenden Rechtslage entsprechender Zustand herzustellen sei. Im Januar 2002 teilte das Ministerium dem LRH auf Anfrage mit, dass es „die Beteiligten hinsichtlich der Lehrentlastung auf Null nachdrücklich auf die Beachtung dienstrechtlicher Regelungen hingewiesen habe“.

Anfang 2003 bat der LRH das Ministerium um Mitteilung des Sachstands. Aus den daraufhin vom Ministerium übersandten Unterlagen ging hervor, dass der Professor sich bereits im Oktober 2001 über die Leitung der Fachhochschule an das - an sich zur Entscheidung nicht zuständige - Ministerium gewandt hatte. Er beantragte, für seine Tätigkeit als Gründungsdekan eines Fachbereichs für eine Dauer von zwei Jahren sowie für seine fortdauernde Tätigkeit als Dekan eines anderen Fachbereichs vollständig von der Lehrverpflichtung entlastet zu werden. Hierzu erklärte das Ministerium im Juli 2002 gegenüber der Fachhochschule sein Einverständnis und berief sich dabei auf die Regelung des § 7 Abs. 3 LVVO.

Der LRH wies das Ministerium auf die offensichtlich fehlerhafte Rechtsanwendung hin. § 7 Abs. 3 LVVO gilt nämlich von vornherein nicht für Professoren an Fachhochschulen und außerdem nicht für solche Fälle, die bereits von den Tatbeständen des § 7 Abs. 1 LVVO erfasst sind. Das Ministerium räumte daraufhin gegenüber dem LRH seinen Rechtsirrtum ein und wies die Fachhochschule darauf hin, dass der Professor seine Lehrverpflichtung nunmehr ab dem Wintersemester 2003/2004 einzuhalten habe.

#### *Der Standpunkt der Fachhochschule*

Die Fachhochschule entgegnete dem LRH auf die Frage, welche Regelungen im Hinblick auf die Lehrverpflichtung des Professors mit Rücksicht auf den Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur für das laufende Wintersemester 2003/2004 sowie die folgenden Semester getroffen worden seien: Die Hochschulleitung gehe davon aus, dass der Professor sowohl im Wintersemester 2003/2004 als auch im Sommersemester 2004 weniger als neun Lehrveranstaltungsstunden erbringen werde. Der Professor hätte in den vergangenen Semestern regelmäßig Lehrveranstaltungen durchgeführt, obwohl er zu 100 v. H. von seiner Lehrverpflichtung befreit gewesen sei. Er werde sein angesammeltes Stundenguthaben in

<sup>46</sup> Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 der LVVO vom 18.01.1996.

den beiden genannten Semestern abbauen und anschließend den geltenden Regelungen entsprechend lehren.

#### *Würdigung*

Das rechtswidrige, zögerliche und verschleiende Verhalten des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur in dieser Angelegenheit ist nicht hinnehmbar. Das Ministerium hat die über Jahre praktizierte vollständige Lehrentlastung des Professors selbst auf die Feststellungen des LRH hin und trotz der Zusage gegenüber dem LRH nicht unterbunden und den LRH hierüber im Unklaren gelassen.

Als sich das Ministerium im November 2001 mit den Vertretern des LRH zusammensetzte, um u. a. das Problem der übermäßigen Lehrentlastung „vergleichsweise“ zu bereinigen, lag dem Ministerium der Antrag des Professors auf eine fortdauernde vollständige Lehrentlastung bereits vor. Dies war dem LRH nicht bekannt. Da dem Ministerium die Sach- und Rechtslage jedenfalls aufgrund der Ausführungen in der Prüfungsmitteilung des LRH deutlich war, hätte es spätestens zu diesem Zeitpunkt den Antrag des Professors zurückweisen und unverzüglich auf die lehrdeputatsgemäße Abhaltung von Lehrveranstaltungen durch den Professor hinwirken müssen.

Stattdessen hat das Ministerium einerseits gegenüber dem LRH den Eindruck erweckt, einen rechtmäßigen Zustand herstellen zu wollen, und andererseits gegenüber der Fachhochschule im Juli 2002 den Antrag des Professors befürwortet. Dabei hat sich das Ministerium auf die offensichtlich nicht einschlägige Vorschrift des § 7 Abs. 3 LVVO berufen.

Obwohl das Ministerium inzwischen seine Rechtsauffassung korrigiert hat, geht die Fachhochschule in ihrer Stellungnahme gegenüber dem LRH weiterhin davon aus, dass der Professor von seiner Lehrverpflichtung vollständig entlastet werden durfte und vorerst sein „Stundenguthaben“ abbauen dürfe. Dies überrascht umso mehr, als die Fachhochschule von der durch den neuen § 43 Abs. 3 Satz 5 NHG eingeräumten Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat, in der Grundordnung zu bestimmen, dass ein Dekan für die Dauer der Amtszeit von den dienstlichen Aufgaben als Professor auch vollständig freigestellt werden kann.

Aufgrund der durchgängig eindeutigen Rechtslage ist es nicht erklärlich, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die Fachhochschule nicht in der Lage waren, einen über zehn Jahre andauernden rechtswidrigen Zustand zu beseitigen. Man kann zwar zugute halten, dass sich der hiervon begünstigte Professor um den Aufbau des Fachhochschulstandorts und der von ihm betreuten Fachbereiche verdient gemacht hat. Dies rechtfertigt jedoch nicht die geschilderten Rechtsverstöße. Mit Befremden nimmt der LRH die Rolle des Ministeriums zur Kenntnis. Es hat den LRH über seine Aktivitäten im Unklaren gelassen und entgegen den mehrfachen Zusagen, dem rechtswidrigen Zustand abzuhelpfen, sogar noch daran mitgewirkt, diesen Zustand aufrecht zu erhalten.

- |    |                      |   |  |
|----|----------------------|---|--|
| 6. | <i>Einzelplan 06</i> | - | <i>Ministerium für Wissenschaft und Kultur</i>                 |
|    | <i>Kapitel 06 75</i> | - | <i>Förderung der Kunst, Kultur- und Heimatpflege allgemein</i> |

#### **Unzulässige Projektförderung eines Vereins zur Abwendung der Insolvenz**

*Eine haushaltsrechtlich unzulässige Projektförderung in Höhe von 300 000 € zu Gunsten eines Vereins führte zu einer verdeckten Erhöhung der im Haushaltsplan veranschlagten institutionellen Förderung. Hierin liegt eine Missachtung des Budgetrechts des Landtages.*

*Die Bezirksregierung gewährte die Zuwendung trotz erheblicher Bedenken auf Weisung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Die Zuwendung diente tat-*

sächlich zur Entschuldung des Vereins, um ein laufendes Insolvenzverfahren abzuwenden. Nach der endgültigen Insolvenz des Vereins dürfte die Zuwendung verloren sein.

#### *Finanzielle Entwicklung des Vereins*

Der vom Land geförderte Verein widmete sich der Bildungsarbeit. Er hatte seit längerem mit finanziellen Problemen zu kämpfen. Angesichts einer Gesamtverschuldung von insgesamt 2,4 Millionen € am Jahresende 2001 waren umfangreiche Umstrukturierungsmaßnahmen erforderlich, um eine finanzielle Konsolidierung des Vereins zu erreichen. Der Verein erarbeitete deshalb im Sommer 2002 ein Sanierungskonzept. Die darin vorgesehenen Maßnahmen reichten jedoch nicht aus, um die Finanzsituation des Vereins nachhaltig zu verbessern. Bei zu erwartenden Verlusten von insgesamt 343 000 € für die Jahre 2001 und 2002 waren nach Einschätzung des Vereins vielmehr eine finanzielle „Soforthilfe“ von bis zu 250 000 € im Jahr 2002, eine Verlustausgleichsbeteiligung für 2003 in Höhe von mindestens 146 000 € sowie zusätzliche Finanzmittel für den weiteren Schuldenabbau erforderlich.

#### *Gestaltung der finanziellen „Soforthilfe“ durch das Land*

Der Verein bat daraufhin am 19.09.2002 das Ministerium für Wissenschaft und Kultur um eine finanzielle „Soforthilfe“ des Landes in Höhe von 300 000 €. Als eine „erste Idee“ brachte der Verein ein Projekt ins Gespräch, das dem „Reengineering“ der Vereinsarbeit dienen sollte. Als Alternative schlug er eine Liquiditätshilfe zum Schuldenabbau vor. Die „Soforthilfe“ sei von „existentieller Bedeutung“. Im Ergebnis kam es dem Verein darauf an, mit der „Soforthilfe“ Zahlungsrückstände abzubauen, weil nur so die Zahlungsfähigkeit des Vereins aufrecht erhalten werden konnte.

Zur Umsetzung der begehrten „Soforthilfe“ entschied sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur für die Projektförderung. Dementsprechend beantragte der Verein mit Schreiben vom 26.09.2002 beim Ministerium die Gewährung einer Zuwendung in Höhe von 300 000 €. Wesentliches Projektziel war, die Vereinsstrukturen konzeptionell neu zu gestalten und durch verschiedene weitere Maßnahmen Einsparungen im Personalbereich zu erzielen.

#### *Verlauf des Entscheidungsprozesses*

Bereits zum Zeitpunkt des Antragseingangs hatte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur das vom Verein zuvor vorgelegte Sanierungskonzept abgelehnt, weil die darin vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichten, die finanzielle Situation des Vereins nachhaltig zu verbessern. Das Ministerium regte vielmehr an, für die Erarbeitung eines Erfolg versprechenden Sanierungskonzepts professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen. Obwohl der Verein das Sanierungskonzept nochmals überarbeitet hatte, bewertete die Unternehmensberatung der Hausbank das Konzept mit Gutachten vom 02.12.2002 jedoch ebenfalls negativ. Am 05.12.2002 beantragte der Verein daraufhin beim zuständigen Amtsgericht die Eröffnung des Insolvenzverfahrens.

Ein Vorstandsmitglied der Hausbank beurteilte jedoch - entgegen der Auffassung der Unternehmensberatung seines Unternehmens - die Zukunftsperspektiven des Vereins unter Berücksichtigung des Sanierungskonzepts günstiger. So hob er in seinem an den Ministerpräsidenten gerichteten Schreiben vom 06.12.2002 hervor, dass die wirtschaftliche Situation des Vereins kurzfristig mit Gewährung der Zuwendung zu stabilisieren sei, wenn die Projektidee im Umfang von 300 000 € übernommen und ein Teilbetrag noch im Jahr 2002 ausbezahlt werde.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur revidierte daraufhin seine Entscheidung und ermächtigte die Bezirksregierung mit Erlass vom 10.12.2002, die Zuwendung in beantragter Höhe aus Konzessionsabgabemitteln zu bewilligen und einen Teilbetrag von 120 000 € sofort auszuführen.

Mit Bericht vom 11.12.2002 erhob die Bezirksregierung gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur vor dem Hintergrund der Insolvenz erhebliche Bedenken gegen die Entscheidung. Es sei angesichts der finanziellen Lage des Vereins fraglich, ob der Verein die Mittel tatsächlich für das im Antrag bezeichnete Projekt einsetzen werde. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel sei insbesondere deshalb infrage zu stellen, weil der Verein bereits seit September 2002 keine Gehaltszahlungen mehr geleistet habe.

Trotz dieser Bedenken wies das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Bezirksregierung mit seinem Erlass vom 12.12.2002 an, wie vorgegeben zu bewilligen. Die Bezirksregierung bewilligte die beantragte Zuwendung am 13.12.2002 und zahlte die Zuwendung erlassgemäß in zwei Schritten aus. Der Verein nahm daraufhin den Insolvenzantrag zurück.

#### *Einsatz der Finanzmittel*

Für das Projekt setzte der Verein, wie von vornherein beabsichtigt, ausschließlich das Personal ein, das bereits vor Projektbeginn beim Verein beschäftigt war. Zusätzliche Personalausgaben sind dem Verein daher nicht entstanden. Vielmehr bezahlte der Verein aus den Projektmitteln, wie nach der Vorgeschichte zu erwarten, rückständige Gehälter und vollstreckbare Steuerforderungen.

#### *Ende des Vereins*

Im April 2003 kündigte das Land an, die institutionelle Förderung des Vereins für das Jahr 2003 um 252 000 € zu kürzen und mit Ablauf des Jahres 2004 vollständig einzustellen. Der Verein stellte am 09.05.2003 erneut einen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens, entließ alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und stellte den Betrieb zum 01.06.2003 ein. Eine wesentliche Masse zur Befriedigung der Gläubiger steht nicht zur Verfügung.

#### *Würdigung*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat bei der Projektförderung in schwerwiegender Weise gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen.

Eine Projektförderung darf nach § 44 LHO in Verbindung mit § 23 LHO nur für tatsächliche Ausgaben bewilligt werden, die dem Zuwendungsempfänger im Rahmen des Projekts entstehen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur wies die Bezirksregierung dennoch an, die Projektförderung zu gewähren, obwohl es offenkundig war, dass der Verein die Fördermittel ausschließlich zur Begleichung rückständiger Forderungen, nicht aber zur Finanzierung der Ausgaben für zusätzliches Personal zur Durchführung des Projekts einsetzen würde. Anders war die Zahlungsunfähigkeit nicht abzuwenden. Die Bezirksregierung hatte hierauf zu Recht hingewiesen. Dem Ministerium ging es in Kenntnis des Sachverhalts ausschließlich darum, mit der Projektförderung die im Haushalt für die institutionelle Förderung veranschlagten Haushaltsmittel ohne haushaltsgesetzliche Ermächtigung aufzustocken. Die Projektförderung verstieß damit auch gegen das parlamentarische Budgetrecht.

Hinzu kommt, dass die Förderung ihr wahres Ziel nicht einmal erreicht hat. Da der Verein im Mai 2003 erneut das Insolvenzverfahren einleiten musste, dürfte die Zuwendung endgültig verloren sein.

Der LRH missbilligt die festgestellten Rechtsverstöße. Er rügt, dass sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur über die berechtigten Bedenken der Bezirksregierung hinweggesetzt und diese angewiesen hat, die offenkundig rechtswidrige Zuwendung zu bewilligen.

Das Ministerium meint demgegenüber, dass nach dem positiv gestimmten Votum des Vorstandsmitglieds der Hausbank die Voraussetzungen gegeben waren, die beantragte Zuwendung zu bewilligen. Diese Stellungnahme verkennt jedoch, dass wegen der fehlenden Ausgaben des Vereins eine Zuwendung zur Projektförderung von vornherein ausgeschlossen war.

7. Einzelplan 07 - Kultusministerium, Finanzministerium  
 Kapitel 07 02 - Allgemeine Bewilligungen

### **Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben im Rahmen des Programms „n-21: Schulen in Niedersachsen online“ ohne Begründung**

*Das Finanzministerium hat in eine überplanmäßige Ausgabe des Kultusministeriums in Höhe von 2,4 Millionen € eingewilligt, ohne dass die von der Verfassung und dem Haushaltsrecht gesetzten Voraussetzungen hierfür überhaupt dargelegt worden wären.*

#### *Überplanmäßige Ausgabe zur Förderung nach dem Programm n-21*

Mit dem Ziel, Niedersachsens Schulen „fit für den Weg in die Wissensgesellschaft zu machen und die Voraussetzungen für die Integration der neuen Medien in das schulische Lernen zu schaffen“, beschloss die Landesregierung im Jahr 2000, in den folgenden drei Jahren das Aktionsprogramm „n-21: Schulen in Niedersachsen online“ durch die Vergabe von Zuwendungen an Schulträger und Träger anderer Bildungseinrichtungen durchzuführen<sup>47</sup>.

Der Landtag nahm in Aussicht, für dieses Programm 38,35 Millionen €, „gleichmäßig verteilt auf die Jahre 2001 bis 2003 mit je 12,78 Millionen €“, aufzuwenden<sup>48</sup>. Für das Hj. 2001 standen allerdings nur 12,18 Millionen € zur Verfügung, weil bereits der Start des Programms mit einer außerplanmäßigen Ausgabe im Jahr 2000 verbunden war.

Mitte des Jahres 2001 zeichnete sich ab, dass die im Haushaltsplan für das laufende Haushaltsjahr veranschlagten Mittel nicht ausreichen würden, um die Vielzahl der positiv bewerteten Anträge bedienen zu können.

Mit Schreiben vom 20.08.2001 stellte das Kultusministerium daraufhin beim Finanzministerium den Antrag, in eine überplanmäßige Ausgabe von 2,4 Millionen € im Vorgriff auf die erst für das Hj. 2002 veranschlagten Mittel einzuwilligen. Das Kultusministerium legte den zu deckenden Finanzbedarf dar und vermerkte im Übrigen lediglich: „Der Ministerpräsident hat erklärt, dass alle positiv bewerteten Förderanträge in diesem Jahr die beantragte Zuwendung erhalten sollen.“

Das Finanzministerium willigte daraufhin mit Schreiben vom 23.08.2001 in die überplanmäßige Ausgabe ein; die Zuwendungsbescheide wurden im Herbst 2001 erlassen.

#### *Zur Rechtslage*

Nach Artikel 67 NV sowie § 37 Abs. 1 LHO darf das Finanzministerium die Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs erteilen. Die Einwilligung darf insbesondere dann nicht erteilt werden, wenn die Ausgabe bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes zurückgestellt werden kann.

Die Voraussetzungen dafür, wann ein Bedarf unvorhergesehen und unabweisbar ist, hat das Bundesverfassungsgericht<sup>49</sup> näher konkretisiert: Danach ist das Tatbestandsmerkmal der Unabweisbarkeit nur dann erfüllt, wenn die vorgesehene Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Landesinteressen zeitlich nicht mehr aufgeschoben werden kann. Die Ausgabe muss also erforderlich sein, um „Nachteile für das Land zu vermeiden“ (Nr. 8 der Verwaltungsvorschrift zu § 37 LHO). Die Regelung des Artikels 67 NV ist damit als subsidiäre Kompetenz des Finanzministeriums für dringende Notfälle

<sup>47</sup> Vgl. Förderrichtlinie vom 15.11.2000, Nds. MBl. 2000 S. 758, Förderrichtlinie vom 29.04.2001, Nds. MBl. 2001 S. 362

<sup>48</sup> Haushaltsplan 2001, Einzelplan 07 Kapitel 07 02, Erlass zu Titelgruppe 69.

<sup>49</sup> Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 45, 1, 36 f.

konzipiert, in denen eine *zeitlich unaufschiebbare Ausgabe* getätigt werden muss, ohne dass der Landtag als Inhaber des Budgetrechts (Artikel 65 Abs. 1 und 4 NV) noch rechtzeitig reagieren kann.

#### *Würdigung*

Das Finanzministerium hat in die überplanmäßige Ausgabe des Kultusministeriums in Höhe von 2,4 Millionen € eingewilligt, ohne dass die von der Verfassung und der LHO aufgestellten Voraussetzungen hierfür überhaupt dargelegt worden wären.

In der Antragsbegründung nimmt das Kultusministerium nämlich lediglich Bezug auf die Erklärung des Ministerpräsidenten, wonach „alle positiv bewerteten Förderanträge in diesem Jahr die beantragten Zuwendungen erhalten sollen“. Der darin zum Ausdruck gekommene politische Wille der Exekutive, die Einführung neuer Medien in den Schulen zu forcieren, kann jedoch die aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotene Darlegung und Prüfung derjenigen Gründe nicht ersetzen, die es ggf. rechtfertigen, dass das Finanzministerium von dem Notbewilligungsrecht zu Lasten des Budgetrechts des Landtages Gebrauch macht.

Im vorliegenden Fall war eine eingehende Darlegung und Prüfung schon deshalb unumgänglich, weil die Unabweisbarkeit einer Ausgabe eher fern liegt, wenn es - wie hier - um die Bereitstellung von Mitteln für Zuwendungen (§§ 23, 44 LHO) und damit um *freiwillige* Leistungen des Landes geht. Dies gilt umso mehr, als Haushaltsmittel für das Jahr 2002 zur Verfügung standen und die Zuwendungsbescheide ohnehin erst zum Ende des Jahres 2001 die Zuwendungsempfänger erreichten. Auch eine Bewilligung der Zuwendungen erst zu Beginn des Hj. 2002 hätte damit zu keiner unvermeidbaren zeitlichen Verzögerung geführt.

Das vom Kultusministerium und Finanzministerium eingeschlagene Verfahren verletzt das Budgetrecht des Landtages.

8. *Einzelplan 04* - *Finanzministerium*  
*Kapitel 04 10* - *Staatliches Baumanagement Niedersachsen*

#### **Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Bauleitungsmitteln zur Finanzierung von Küchenzeilen u. a.**

*Mehrere Ämter des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen haben bei der Bewirtschaftung der sächlichen Verwaltungsausgaben gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Sie haben Ausgaben geleistet, für die sie nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen Mittel nicht in Anspruch nehmen durften und haben dabei zudem den Grundsatz einer sparsamen Haushaltsführung nicht beachtet.*

#### *Planaufgaben und Bauleitungsaufgaben des Staatlichen Baumanagements*

Bis zum Hj. 2003 waren die sächlichen Verwaltungsausgaben für das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) im Kapitel 04 10 in verschiedenen Titeln ausgebracht<sup>50</sup>. Für den laufenden Geschäftsbetrieb im Rahmen der so genannten Planaufgaben, zu denen z. B. die Bauunterhaltung, die kleinen Baumaßnahmen<sup>51</sup>, die Erstellung von Wertgutachten und die baufachliche Beratung gehören, waren - wie für andere Verwaltungszweige auch - gegensei-

<sup>50</sup> Die Mittel für die Bauvorhaben selbst sind in den Einzelplan 20 (Hochbauten) sowie für einige Hochschulbauvorhaben im Einzelplan 06 (Ministerium für Wissenschaft und Kultur) veranschlagt.

<sup>51</sup> Maßnahmen mit einem Mittelbedarf von 10 000 € bis 1 Million €; ab Hj. 2002 keine Planaufgabe mehr, sondern wie so genannte große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (mehr als 1 Million €) behandelt.

tig deckungsfähige Ausgabetitel eingerichtet (z. B. Geschäftsbedarf, Bewirtschaftung der Grundstücke, Mieten und Pachten, Heizung, Beleuchtung und elektrische Kraft, Reinigungskosten, Telefongebühren, Bücher und Zeitschriften, Reisekosten). Wegen der bereits lang anhaltenden Finanzenge des Landes hatte der Haushaltsgesetzgeber diese Mittel knapp bemessen. Dieser Umstand zwang die Ämter des SBN, ihre Haushaltsführung an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten und sich auf das Notwendige zu beschränken.

Neben diesen Ausgabetiteln waren im Kapitel 04 10 aber auch noch sächliche Verwaltungsausgaben in besonderen Titelgruppen veranschlagt. Hierbei handelte es sich zum einen um Mittel, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Baumaßnahmen des Landes standen und dem SBN zur Verfügung gestellt wurden, damit es diese Baumaßnahmen planen und begleiten konnte. Diese Mittel wurden aus den in anderen Einzelplänen veranschlagten Baukosten für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes „abgezweigt“ und in das Kapitel 04 10 überführt. In besonderen Titelgruppen waren aber auch die Mittel veranschlagt, die das SBN für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen Dritter - vor allem des Bundes - benötigte, um deren personellen und sachlichen Aufwand abzudecken. Diese so genannten Bauleitungsmittel wies die Oberfinanzdirektion den Ämtern des SBN auf deren Anforderung nach Bedarf zur Bewirtschaftung zu.

Die Haushaltsmittel für sächliche Verwaltungsausgaben betragen für die Planaufgaben, d. h. für die Aufgaben außerhalb der Errichtung von Bauvorhaben, jährlich ca. 4,5 Millionen DM (2,3 Millionen €)<sup>52</sup>. An sächlichen Mitteln für Bauleitungsaufgaben wurden durchschnittlich 4,2 Millionen DM (2,1 Millionen €) bereitgestellt. Die Kosten für Informations- und Kommunikationstechnik - rd. 2,5 Millionen DM (1,3 Millionen €) im Durchschnitt - wurden bis zum Hj. 2003 in einer besonderen Titelgruppe veranschlagt.

#### *Verletzung des Grundsatzes der sachlichen Bindung*

Die Prüfung der Bewirtschaftung dieser Mittel bei allen Ämtern des SBN durch das frühere Staatliche Rechnungsprüfungsamt Hannover I hat ergeben, dass die meisten Ämter die sächlichen Verwaltungsausgaben nicht jeweils - wie es erforderlich gewesen wäre - den Planaufgaben einerseits und Bauleitungstätigkeiten andererseits zugeordnet hatten. Vielmehr hatten sie den überwiegenden Teil, teilweise aber auch sämtliche getätigten sächlichen Verwaltungsausgaben in den Titelgruppen, d. h. als Bauleitungsausgaben, gebucht. Die Ämter finanzierten demnach die sächlichen Verwaltungsausgaben nicht jeweils aus den Titeln des Aufgabenbereichs, in dem die Ausgaben angefallen waren bzw. Leistungen erbracht worden waren (Plan- oder Titelgruppenbereich), sondern nahmen Haushaltsmittel, die für die Bauleitung zur Verfügung standen, auch für Ausgaben in Anspruch, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit einer Baumaßnahme standen. Dass dies nicht zulässig war, ergibt sich auch aus der seinerzeit geltenden Vorläufigen Bemessungs- und Verfahrensrichtlinie für Baunebenkosten - Bauleitungskosten - im Aufgabenbereich der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung (RBauNK). Nach Nr. 3.1.5 Abs. 2 der RBauNK dürfen aus Bauleitungsmitteln nur solche persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben geleistet werden, die für die Durchführung der Baumaßnahmen erforderlich sind.

Wie das damalige Staatliche Rechnungsprüfungsamt feststellte, buchten einige Ämter erst zum Jahresende einen Teil der Ausgaben ohne sachgerechte Zuordnung auf die Titel für die sächlichen Verwaltungsausgaben zur Erfüllung von Planaufgaben um, und zwar in Höhe der dort im Deckungskreis zur Verfügung gestellten Mittel. Der Rest verblieb in den Titelgruppen. Vorgekommen war aber auch der Fall, dass ein Amt die ihm zugewiesenen Mittel für den laufenden Geschäftsbetrieb (Planaufgaben) insgesamt in den Titelgruppenbereich überführte und dann Ausgaben nur hier buchte.

<sup>52</sup> Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2003.

Mit dieser „kreativen“ Art der Mittelbewirtschaftung verstießen die Ämter gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung. Danach dürfen - solange Titel nicht gegenseitig deckungsfähig sind - Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden (§ 27 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 45 Abs. 1 LHO). Die Ämter des SBN schufen sich auf diese Weise eigenmächtig einen Globalhaushalt für sächliche Verwaltungsausgaben, der es ihnen ermöglichte, Ausgaben ohne die Zwänge zu leisten, die ihnen das Haushaltsrecht und die knappe Veranschlagung bei Ausgaben für Planaufgaben auferlegt hatten. Durch die betragsgenauen Umbuchungen haben die Ämter die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel des Planbereichs nahezu vollständig ausgegeben.

#### *Verletzung des Gebots einer sparsamen Haushaltsführung*

Mit den zugewiesenen Haushaltsmitteln für sächliche Verwaltungsausgaben für Planaufgaben konnten die Ämter bei der gebotenen sparsamen Haushaltsführung zwar die notwendigen Beschaffungen und Leistungen tätigen, für lediglich Wünschenswertes reichten die Mittel jedoch nicht. Durch die beanstandete Art der Mittelbewirtschaftung war es den Ämtern nun möglich, die finanziellen Restriktionen zu umgehen. So finanzierten sie aus Bauleitungsmitteln z. B. Messebesuche, nicht bauleitungsbezogene Reise- und Fortbildungskosten, die Beschaffung von Hard- und Software, Büroeinrichtungen oder die Beschäftigung von ehemaligen Bediensteten im Rahmen von Werkverträgen. Diese Aufwendungen hätten die Ämter aus den dafür besonders vorgesehenen Titeln der Hauptgruppen 4, 5 und 8 des Planhaushalts sowie der Titelgruppen 98/99 leisten müssen.

Darüber hinaus haben sich einzelne Ämter Ausgaben für die Beschaffung ganzer Küchenzeilen, Schuhputzautomaten, Küchengeräte, Bewirtungs- und Fotokosten bei einem Amtsleiterwechsel oder für die Anmietung eines Omnibusses für einen Betriebsausflug geleistet. Diese Ausgaben widersprachen nicht nur der Zweckbestimmung der Mittel, sondern darüber hinaus dem Gebot einer sparsamen Haushaltsführung.

Nach den Erhebungsergebnissen des früheren Staatlichen Rechnungsprüfungsamts belaufen sich die zweckwidrigen Ausgaben in dem geprüften Zeitraum von zwei Jahren auf mindestens rd. 300 000 DM (rd. 153 000 €).

#### *Stellungnahme der Bauverwaltung*

Zur Begründung für diese Art der Mittelbewirtschaftung führten die Ämter an, dass eine nach Sachaufgaben getrennte Bewirtschaftung der Haushaltsmittel nicht wirtschaftlich sei, Mehrarbeit verursache und eine klare und eindeutige Trennung ebenso wie bei dem Einsatz des Planpersonals und des Titelgruppenpersonals nicht möglich sei.

Der LRH ist dagegen der Ansicht, dass sehr wohl eine Trennung der sachlichen Verwaltungsausgaben in Planmittel und Bauleitungsmittel möglich war. Selbst wenn dies zu Erschwerungen geführt haben sollte, hätte dies nicht dazu berechtigt, die Vorschriften beiseite zu schieben und sich eigenmächtig einen Globaltitel zu schaffen, mit dessen Hilfe der Zwang zur sparsamen Bewirtschaftung der knappen Mittel bei den Planaufgaben umgangen werden konnte.

#### *Ausblick*

Ab 01.01.2004 haben die Ämter des SBN im Rahmen des Projekts „Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen“ (LoHN) Budgets erhalten. Die bisher in den Titelgruppen ausgewiesenen sächlichen Verwaltungsausgaben wurden dabei mit den übrigen Sachausgaben zusammengeführt. Eine getrennte Bewirtschaftung bzw. Aufteilung der Haushaltsmittel - wie dies bisher haushaltsrechtlich erforderlich war - erübrigt sich somit.

Weiterhin zu beachten sind aber auch in diesem Fall die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Das vom LRH beanstandete Ausgabeverhalten wird daher auch bei einer Teilnahme an dem Projekt LoHN und der damit verbundenen Zusammenführung der Titel für

die Sachausgaben nicht zu tolerieren sein. Da die den Ämtern insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel für Sachausgaben ersichtlich zu großzügig bemessen waren, wird im Rahmen der kommenden Haushaltsaufstellung darauf zu achten sein, dass der Gesamtbetrag der Mittel der Hauptgruppe 5 zwar noch auskömmlich ist, nicht jedoch überzogene Ausgaben ermöglicht.

9. Einzelplan 20 - Hochbauten

**Unerwünschte Blicke in die Teeküche - nachträgliche Rechtfertigung eines Weisungsverstoßes**

*Obgleich Ortsdienststellen des Staatlichen Baumanagements wiederholt Weisungen ihrer vorgesetzten Behörde zur Kostenminimierung missachtet hatten, handelte diese nicht konsequent und nicht mit dem erforderlichen Nachdruck, um dieses unzulässige Verhalten zu unterbinden. Stattdessen rechtfertigte sie das Verhalten eines Bauamts selbst dann noch, als der nicht genehmigte Einbau einer Anlage mit nachvollziehbaren Argumenten nicht mehr zu begründen war.*

*Vorbemerkungen*

Der LRH musste bei seiner Prüfung von Hochbaumaßnahmen des Landes in den vergangenen Jahren wiederholt feststellen, dass die mit der Durchführung der Maßnahme beauftragten Ortsbehörden Weisungen zur Minimierung der Baukosten ignoriert hatten und stattdessen die von ihnen ursprünglich geplante - kostenintensivere - bauliche Lösung realisiert hatten.<sup>53</sup> Dabei musste der LRH zu seiner Überraschung weiter zur Kenntnis nehmen, dass die vorgesetzten Dienststellen, die Oberfinanzdirektion (OFD) und das Finanzministerium, die Missachtung ihrer Weisungen nicht nachdrücklich verfolgten, sondern regelmäßig bestrebt waren, das Verhalten der Ortsinstanz zu rechtfertigen und zum Teil auch durch eine nachträgliche Korrektur der eigenen Entscheidung zu billigen. Der LRH kann das Verhalten der vorgesetzten Stellen nachvollziehen, wenn die Weisung von vornherein fachlich nicht vertretbar war oder sie wegen sich nachträglich ergebender Umstände zu korrigieren war, auch wenn dies nicht rechtfertigte, sich eigenmächtig und ohne vorherige Rückkopplung über die Weisung hinwegzusetzen. Kein Verständnis kann der LRH dagegen aufbringen, wenn die geforderte kostengünstigere Lösung ohne weiteres realisiert werden konnte und gleichwohl die vorgesetzte Stelle gegenüber dem LRH mit wenig überzeugenden Gründen versucht, das Verhalten der Ortsbehörde nachträglich zu legitimieren, wie dies beispielhaft im folgenden Fall geschehen ist:

*Missachtung der Weisung und der Rechtfertigungsversuch*

Bei dem Erweiterungsbau für die Bezirksregierung Hannover hatte der vom Bauamt für die Planung der Heizungs- und Lüftungstechnik eingeschaltete Sonderfachmann im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsunterlage - Bau - (HU - Bau -) für die Teeküchen Abluftanlagen eingeplant. Das für die Betriebstechnik zuständige Fachreferat der OFD hielt dagegen die Abluftanlagen nicht für erforderlich und strich sie aus der Bauunterlage.

<sup>53</sup> Siehe hierzu auch die Jahresberichtsbeiträge „Missachtung bindender Vorgaben beim Neubau der Staats- und Universitätsbibliothek“ (Drs. 14/750, Abschnitt IV, Nr. 12) und „Erneute Missachtung kostenminimierender Vorgaben für die Durchführung von Landesbauten“ (Drs. 14/3420 Abschnitt IV, Nr. 4).

Der Sonderfachmann erklärte im Zuge der weiteren Planung in einem Schreiben an das Bauamt zum Prüfvermerk der OFD, dass er die Entlüftung der Teeküchen weiterhin für erforderlich halte und nahm die Abluftanlagen für die Teeküchen wieder in die Planung auf.

Das Bauamt legte anschließend der OFD danach die Ausführungsplanung u. a. für die Gewerke Heizung/Lüftung mit der Bitte um Prüfung und Genehmigung vor. Die Entlüftung der Teeküchen blieb annähernd unverändert gegenüber der HU-Bau-Planung. Die OFD sah nach wie vor keine Notwendigkeit, die Teeküchen mechanisch zu entlüften und versagte erneut ihre Zustimmung.

Bei der Prüfung der Abrechnungsunterlagen stellte der LRH fest, dass das Bauamt die nicht genehmigte Entlüftung der Teeküchen dennoch ausgeschrieben, beauftragt und abgerechnet hatte. Die Kosten dafür betragen ca. 10 000 €.

In seiner aus dem Jahr 1999 datierenden Prüfungsmittelteilung bat der LRH die OFD u. a., die Frage einer Haftung zu prüfen und den LRH über das Ergebnis zu unterrichten. In der Folgezeit versuchte die OFD den weisungswidrigen Einbau der Abluftanlagen zu rechtfertigen. Dies gelang allerdings nur für die im Erdgeschoss und in den Geschossen 1 bis 4 installierten Anlagen. Dort waren aus brandschutztechnischen Gründen Türen mit automatischen Schließeinrichtungen erforderlich. Daher mussten zur Entlüftung der hier liegenden Teeküchen Abluftanlagen eingebaut werden.

Nicht überzeugen konnten den LRH dagegen die jeweils wechselnden Begründungen für die Anlagen zur Entlüftung der im 5. bis 7. Obergeschoss liegenden Teeküchen. Nachdem der LRH beharrlich die Prüfung der Haftungsfrage angemahnt hatte, stimmte die OFD im April 2003 dem Einbau der Abluftanlagen nachträglich mit folgender Begründung zu:

„Die Bezirksregierung ist eine Behörde mit viel Besucherverkehr. Da der öffentliche Dienst, dem Zeitgeist entsprechend, in der Kritik steht, dürfte es im Interesse der Dienststelle sein, wenn Türen der Teeküchen nicht ständig offen stehen.“

Weiterhin führte sie hygienische Gründe an, die den Einbau der Abluftanlagen aufgrund der nunmehr „überwiegend geschlossenen Türen“ rechtfertigen sollten. Wegen der nachträglich erteilten Zustimmung nahm die OFD von der Prüfung der Haftungsfrage Abstand.

#### *Würdigung*

Abgesehen davon, dass die Bezirksregierungen - anders als Gemeinde- und Landkreisverwaltungen - keine Behörden mit viel Besucherverkehr sind, bleibt festzuhalten, dass jedenfalls für die Teeküchen in den Geschossen 5 bis 7 Entlüftungsanlagen baufachlich nicht geboten waren. Das Bauamt hat damit unnötig einen höheren Aufwand betrieben. Dies ist selbst dann zu beanstanden, wenn es sich - gemessen an den gesamten Baukosten - um einen relativ geringen Betrag handelte. Begründungsversuche, die auf den oben zitierten Zeitgeist und dadurch ausgelöste „Versteckspiele“ abheben, wirken hier äußerst befremdlich. Der LRH erwartet, dass Weisungsverstöße in Zukunft konsequent verfolgt und die für die Mehrkosten Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden, anstatt dass versucht wird, das Verhalten mit fadenscheinigen Begründungen „unter den Teppich zu kehren“.

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

#### **Rücklage der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen; Handel mit Aktien statt Anlage zu marktüblichen Zinsen**

*Die Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen hat die Mittel aus ihrer Rücklage teilweise entgegen den vertraglichen Regelungen nicht zu*

*marktüblichen Zinsen, sondern in Form von Aktien angelegt. Diese Geldanlage hat zu zwischenzeitlichen Verlusten in erheblicher Höhe und geringeren Erträgen geführt.*

Die Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (LTS) ist Bewilligungsstelle für Fördermaßnahmen im Bereich des Wohnungsbaus. Nach dem zu diesem Zweck zwischen dem Land und der Nord/LB geschlossenen Treuhandvertrag vom 28.07./05.08.1993 erhebt die LTS für ihre Tätigkeit von den Zuwendungsempfängern Entgelte. Diese sollen die Aufwendungen decken, die der LTS bei der Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben entstehen. Überschüsse sind einer Rücklage zuzuführen, die zur Deckung des Verwaltungsaufwands der LTS bestimmt und damit als Risikovorsorge anzusehen ist. Nach dem Treuhandvertrag sind die Mittel aus dieser Rücklage „zu marktüblichen Zinsen anzulegen“. In seinem Jahresbericht 2002<sup>54</sup> hat der LRH darauf hingewiesen, dass gegen diese Verpflichtung bereits mehrfach verstoßen worden ist. Aktuelle Feststellungen belegen, dass die vertraglichen Vorgaben erneut missachtet worden sind.

Nach einer Stellungnahme des Finanzministeriums haben die in den letzten Jahren rückläufigen Renditen dazu geführt, dass die LTS im Oktober 1999 bei einer Investmentgesellschaft einen „LTS-Wohnungswesen-Fonds“ aufgelegt hat, der ausschließlich aus LTS-Mitteln gespeist wird. Nach den für diesen Fonds getroffenen Vereinbarungen war zunächst „lediglich eine Anlage in Rentenwerten des Euroraumes und die Hereinnahme von Sicherungsoptionen zulässig“. In diesem Rahmen wurden ausschließlich festverzinsliche Wertpapiere erworben. Im Dezember 2001 beschloss ein aus Vertretern der LTS, der Nord/LB und der Investmentgesellschaft bestehender Anlageausschuss „eine fakultative Beimischung von Euro-Standardwerteaktien bis 5 % des Fondsvermögens ... (Erwerbsgrenze)“.

Das Fondsvermögen der LTS beträgt nach dem Stand vom 30.12.2003 rd. 49,3 Millionen €. Davon entfallen 44,3 Millionen € auf Rentenpapiere, 2,9 Millionen € auf Aktien und 2,1 Millionen € auf „Kasse & Forderungen“. Aus dem Kauf und dem Verkauf von Aktien ergaben sich zunächst Verluste, die am 30.04.2003 rd. 293 000 € betrug. Nach dem Stand vom 31.12.2003 wurde nunmehr aus dem Aktienanteil einschließlich der gezahlten Dividenden ein Gewinn in Höhe von rd. 14 800 € realisiert. Hinzu kommen nicht realisierte Kursgewinne in Höhe von 335 845 €. Nach Angaben der LTS betrug die Rendite des gesamten Fonds zu diesem Stichtag 6,42 v. H.

Es ist festzustellen, dass der Erwerb von Aktien nach den Bestimmungen des Treuhandvertrags nicht zulässig ist, weil es sich nicht um eine Anlage zu marktüblichen Zinsen handelt und damit der eigentliche Zweck der Rücklage, die Risikovorsorge, gefährdet werden könnte. Diese Gefahr lässt sich insbesondere daran nachvollziehen, dass zwischenzeitlich tatsächlich ein erheblicher Verlust entstanden war. Unabhängig davon belegen der Aktienanteil von zuletzt rd. 2,9 Millionen € und die bis zum 31.12.2003 erzielten Gewinne bzw. vereinnahmten Dividenden in Höhe von 14 800 €, dass die realisierten Aktienerträge bis zu diesem Zeitpunkt deutlich unterhalb der erzielbaren marktüblichen Zinsen lagen.

<sup>54</sup> Vgl. Drs. 14/3420, Abschnitt V, Nr. 7 „Unzulässige Verwendung der Überschüsse und Rücklagen der Niedersächsischen Landestreuhandstellen für das Wohnungswesen und für Wirtschaftsförderung“.

11. Einzelplan 03 - Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit  
(bis 14.03.2003: Innenministerium)
- Kapitel 03 38 - Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen,  
Wohnungsmodernisierung

### **Umgehung des Haushaltsaufstellungsverfahrens und des Budgetrechts bei der Bewilligung von überplanmäßigen Mitteln**

*Ungeachtet von bereits bekannten und dem Landtag vorliegenden Feststellungen des LRH hat das Finanzministerium die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aufstellung eines Nachtragshaushalts umgangen und dadurch das Budgetrecht des Landtages verletzt.*

Anlässlich einer überplanmäßigen Bereitstellung von Landesmitteln im Hj. 2002 für ein kommunales Pilotprojekt im Bereich des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus hat der LRH im Jahresbericht 2003<sup>55</sup> darauf hingewiesen, dass das Finanzministerium die hierfür maßgebenden gesetzlichen Regelungen und Vorgaben der Landesregierung nicht beachtet hat. Diese Verfahrensweise ist vom Landtag beanstandet worden. Gleichzeitig wurde von der Landesregierung erwartet, dass die maßgebenden Bestimmungen zukünftig beachtet werden<sup>56</sup>.

#### *Sachverhalt*

Mit Anträgen vom 21.05.2003 ist das Finanzministerium vom Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit erneut gebeten worden, für die Durchführung eines kommunalen Pilotprojekts im Rahmen des Forschungsvorhabens „Stadtumbau West“ überplanmäßig Mittel in Höhe von 706 000 €<sup>57</sup> zur Gegenfinanzierung von Bundesfinanzhilfen zur Verfügung zu stellen.

Gleichzeitig war das Finanzministerium damit befasst, einen Nachtragshaushalt aufzustellen. Dieser Nachtragshaushalt sollte die haushaltswirtschaftliche Lage des Landes bereinigen und enthielt aus diesem Grunde eine Vielzahl von Positionen, mit denen geänderte oder zusätzliche Ausgaben des Landes begründet werden sollten.

#### *Würdigung*

Das Finanzministerium entschied weder im Mai/Juni über die überplanmäßigen Mittel noch stellte es die entsprechenden Beträge in den Nachtragshaushalt ein. Vielmehr genehmigte es die Mittel am 01.09.2003 als überplanmäßig. Auf diese Weise verletzte das Finanzministerium die Regeln der ordnungsgemäßen Aufstellung eines Nachtragshaushalts und nahm dem Landtag die Möglichkeit, im Rahmen seines Budgetrechts über die Bereitstellung der Mittel zu entscheiden.

<sup>55</sup> Vgl. Drs. 15/180, Abschnitt IV, Nr. 4 „Abweichung von Konsolidierungsvorgaben der Landesregierung; fehlende Unabweisbarkeit für die Gegenfinanzierung von Bundesmitteln“.

<sup>56</sup> Vgl. Ziff. 6 der Anlage zur Drs. 15/401.

<sup>57</sup> Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 564.800 € und Ausgabemittel in Höhe von 141 200 €.

## VI. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO

### 1. Einleitung

Die Denkschrift behandelt vornehmlich Ergebnisse der Rechnungsprüfung für das Hj. 2002, 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.

### Ministerium für Inneres und Sport

Einzelplan 03

### 2. Einstellung von zusätzlich 1 000 Polizeianwärtern ohne Not

Kapitel 03 20

*In der Landespolizei nehmen 1 295 Polizeivollzugsbeamte und -beamtinnen Aufgaben wahr, die nicht originäre polizeiliche Kenntnisse voraussetzen. Diese mit Aufgaben der Binnenverwaltung und der Technik befassten Polizeivollzugsbeamten und -beamtinnen sollten in den originären Vollzugsdienst umgesetzt und durch von der Verwaltungsreform betroffene Landesbedienstete ersetzt werden.*

*Die Landesregierung will zur Verbesserung der Polizeipräsenz in der Legislaturperiode 2003 bis 2008 zusätzlich 1 000 Polizeianwärter und Polizeianwärterinnen einstellen. Diese Ausgaben hierfür betragen neben den Anwärterbezügen von allein rd. 33,8 Millionen € (für 1 000 Anwärter für je drei Jahre Ausbildungszeit) langfristig weitere 2,8 Milliarden €.*

*Statt dieser geplanten Neueinstellungen mit den negativen Auswirkungen für den Landeshaushalt sollte ein Freisetzungs- und Stellenumwandlungskonzept erstellt werden, damit die in der Landespolizei mit Verwaltungsaufgaben betrauten Vollzugsbeamten schnellstmöglich in den originären Vollzugsdienst umgesetzt und durch Verwaltungskräfte ersetzt werden können.*

### Sachverhalt

Bereits die Reformkommission Polizei hatte in ihren Empfehlungen vom 31.03.1993 festgestellt, dass in den unterschiedlichsten Organisationseinheiten der niedersächsischen Landespolizei Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte mit Aufgabenbereichen und Tätigkeiten betraut seien, deren Wahrnehmung nur partielle polizeispezifische Kenntnisse und Ausbildungen erfordere<sup>58</sup>.

Im Jahr 1996 hat eine im Auftrag der Landesregierung eingesetzte „Arbeitsgruppe Verwaltung“ ein Freisetzungs- und Stellenumwandlungskonzept für Exekutivpersonal entwickelt. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass in den von ihr untersuchten Bereichen der Lan-

<sup>58</sup> Polizeireform in Niedersachsen, Empfehlungen der Reformkommission (Abschlussbericht), S. 67.

despolizei 450 bis 500 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte dadurch freigesetzt werden könnten, dass ihre Aufgaben von Verwaltungspersonal übernommen würden.

Bei der Überprüfung, inwieweit von Exekutivpersonal wahrgenommene Verwaltungs-, Technik- oder Serviceaufgaben durch Angestellte/Verwaltungsbeamte erledigt werden können, war die „Arbeitsgruppe Verwaltung“ von folgenden Aufgabenbereichen ausgegangen:

- Öffentlichkeitsarbeit,
- Polizeimusikkorps,
- Innendienst,
- Personalplanung,
- Aus- und Fortbildung,
- Zentrale Sportausbildung,
- DV-Angelegenheiten,
- Fahrdienst,
- Polizeigewahrsam,
- Kriminalaktenhaltung,
- Erkennungsdienst,
- IuK-Werkstatt,
- Kfz-Werkstatt,
- Medizinischer Dienst.

Nach Überprüfung der Dienstposten, die in den 14 Aufgabenbereichen für eine Zuordnung zum Verwaltungsdienst in Betracht kamen, gelangte die „Arbeitsgruppe Verwaltung“ zu dem Ergebnis, dass etwa 450 bis 500 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte bei den vier Bezirksregierungen und den beiden Polizeidirektionen sowie der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen freigesetzt werden könnten. Die Umwandlung der entsprechenden Dienstposten sollte bis zum Ende des Jahres 2005 erfolgen<sup>59</sup>.

#### *Prüfungsfeststellungen*

Der LRH hat im Jahr 2003 die Aufgaben und Aufgabenwahrnehmung im Polizeivollzugsdienst geprüft und dabei über die von der „Arbeitsgruppe Verwaltung“ untersuchten Bereiche hinaus *alle* Behörden, Dienststellen und Einrichtungen der Landespolizei dahingehend überprüft, ob und in welchem Umfang Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte Aufgaben wahrnehmen, die nicht originäre polizeiliche Kenntnisse voraussetzen. Es wurden folgende wesentliche Prüfungsergebnisse festgestellt:

- Das im Jahr 1996 im Auftrag der Landesregierung von der „Arbeitsgruppe Verwaltung“ entwickelte Freisetzungs- und Stellenumwandlungskonzept für Exekutivpersonal, nach dem 450 bis 500 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte in Teilbereichen der Landespolizei hätten freigesetzt werden können, hat das Ministerium für Inneres und Sport nur in Einzelfällen umgesetzt. Eine Umwandlung auf der Basis eines verbindlichen Gesamtkonzepts erfolgte nicht.

<sup>59</sup> Reform der niedersächsischen Landespolizei; Projektgruppe Organisation/Arbeitsgruppe Verwaltung:

- I. Freisetzungs- und Stellenumwandlungskonzept für Exekutivpersonal
- II. Rationalisierungsmöglichkeiten im Bereich der Polizeiverwaltung.

- In der Landespolizei sind über die Ergebnisse der „Arbeitsgruppe Verwaltung“ aus dem Jahr 1996 hinaus insgesamt 1 295 freisetzungsfähige Dienstposten für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte vorhanden.

Die Einzelheiten<sup>60</sup> sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

<b>Freisetzungsfähige Dienstposten in der Landespolizei</b>			
<b>Aufgabenbereich</b>	<b>ja</b>	<b>nein</b>	<b>Anzahl der Fälle</b>
<b>Öffentlichkeitsarbeit</b>	<b>28</b>	9	37
<b>Polizeimusikkorps</b>	<b>22</b>	23	45
<b>Innendienst</b>	<b>48</b>	330	378
<b>Personalplanung</b>	<b>144</b>	89	233
<b>Aus- und Fortbildung</b>	<b>277</b>	28	305
<b>Zentrale Sportausbildung</b>	<b>16</b>	2	18
<b>DV-Angelegenheiten</b>	<b>511</b>	423	934
<b>Fahrdienst</b>	<b>1</b>	292	293
<b>Polizeigewahrsam</b>	<b>9</b>	25	34
<b>Kriminalaktenhaltung</b>	<b>5</b>	17	22
<b>Erkennungsdienst</b>	<b>16</b>	82	98
<b>IuK-Werkstatt</b>	<b>31</b>	48	79
<b>Kfz-/WuE-Werkstatt</b>	<b>146</b>	232	378
<b>Medizinischer Dienst</b>	<b>23</b>	59	82
<b>Controlling</b>	<b>18</b>	5	23
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1.295</b>	<b>1.664</b>	<b>2.959</b>

Die mit Aufgaben der Binnenverwaltung und der Technik befassten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten erhalten, soweit ihnen das nach ihren Dienstbezügen zusteht, eine Stellenzulage - die so genannte Polizeizulage - und sind auch, wie bei der Polizei vorgesehen, mit 60 Jahren zu pensionieren. Die Polizeikräfte, die jetzt mit Aufgaben befasst sind, die keine polizeispezifische Ausbildung erfordern, sollten dem Vollzugsdienst zugeführt werden. Dies würde bedeuten, dass die von der Landesregierung geplanten Neueinstellungen nicht mehr erforderlich wären.

#### *Entbehrlichkeit der geplanten Neueinstellungen*

Die Landesregierung plant zur Verbesserung der Polizeipräsenz in der Legislaturperiode 2003 bis 2008 zusätzlich 1 000 Polizeianwärter und Polizeianwärterinnen einzustellen. Als Begründung wird die im Ländervergleich zu geringe Polizeidichte in Niedersachsen angeführt<sup>61</sup>. Die Bemessung des Bedarfs an Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten *allein* anhand der Polizeidichte kann nicht den Maßstab für die erfolgreiche Aufgabenerledigung der Landespolizei darstellen, da die Berechnung der Polizeidichte im besonderen Maße von landesspezifischen aufbau- und ablauforganisatorischen Entscheidungen, aber auch von Aufgabenzuweisungen abhängig ist.

Ein Ländervergleich ist aufgrund dieser uneinheitlich definierten Vorgaben höchst problematisch und wenig aussagefähig. Dem hat auch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder durch Beschluss vom 26.11.1993 Rechnung getragen, in dem sie fest-

<sup>60</sup> Der Aufgabenbereich Controlling ist erst zwischenzeitlich hinzugekommen.

<sup>61</sup> Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 04.03.2003.

gestellt hat, dass die Relation Polizeibeamte zu Einwohnerzahl (Polizeidichte) als Orientierungsmaßstab untauglich ist<sup>62</sup>.

Personalanforderungen und -bemessungen für die Polizei müssen sich vielmehr an mehreren, allgemein gültigen, Kriterien orientieren. Auch andere Faktoren müssen bei der Bewertung herangezogen werden - so können beispielsweise aus der demografischen Entwicklung oder aus der Zunahme bestimmter Straftatbestände Rückschlüsse gezogen werden. Ein wesentlicher Maßstab für die Frage der Personalbemessung dürfte beispielsweise die polizeiliche Kriminalstatistik sein. Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik bringt z. B. die Aufklärungsquote zum Ausdruck, zu welchem Anteil die Polizei die registrierten Straftaten eines Jahres erfolgreich aufklären konnte. Die Aufklärungsquote in den größeren westdeutschen Flächenländern entwickelte sich zwischen 1985 und 2002 wie folgt:

Aufklärungsquote								
	1985	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Nordrhein-Westfalen	45,5	43,4	44,7	49,8	50,1	49,1	48,2	46,6
Bayern	58,3	59,7	63,2	65,2	65,3	65,2	64,1	63,8
Baden-Württemberg	51,7	52,8	53,7	57,3	58,1	58,5	57,8	57,9
<b>Niedersachsen</b>	<b>46,8</b>	<b>48,8</b>	<b>44,5</b>	<b>50,1</b>	<b>50,3</b>	<b>53,1</b>	<b>52,7</b>	<b>53,3</b>
Hessen	37,3	38,4	42,2	47,4	47,5	48,6	47,9	48,6
Rheinland-Pfalz	49,8	51,2	51,5	56,6	56,9	58,9	56,6	56,7
Schleswig-Holstein	46,2	43,9	44,3	47,0	46,4	45,6	47,6	46,7
<b>Durchschnitt dieser Länder</b>				<b>53,5</b>	<b>53,8</b>	<b>54,1</b>	<b>53,3</b>	<b>52,7</b>
<b>Durchschnitt Bundesgebiet</b>				<b>52,3</b>	<b>52,8</b>	<b>53,2</b>	<b>53,1</b>	<b>52,6</b>

Die Aufklärungsquote der niedersächsischen Polizei ist auch in ein Verhältnis zu der registrierten Kriminalität (Straftatenshäufigkeit je 100 000 Einwohner) zu setzen. Die Entwicklung der registrierten Kriminalität in den größeren westdeutschen Flächenländern zwischen 1985 und 2002 verlief wie folgt:

Registrierte Kriminalität								
	1985	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Nordrhein-Westfalen	6.979	7.087	7.652	7.409	7.408	7.377	7.642	8.099
Bayern	4.705	4.913	5.642	5.701	5.680	5.620	5.751	5.630
Baden-Württemberg	5.548	5.240	5.640	5.553	5.445	5.389	5.473	5.643
<b>Niedersachsen</b>	<b>7.188</b>	<b>7.301</b>	<b>7.758</b>	<b>7.239</b>	<b>6.965</b>	<b>7.146</b>	<b>7.152</b>	<b>7.648</b>
Hessen	7.414	7.509	7.739	7.408	7.089	6.936	6.746	7.041
Rheinland-Pfalz	5.306	5.478	6.328	6.539	6.645	6.703	6.500	6.935
Schleswig-Holstein	9.109	9.382	10.195	9.089	8.590	8.865	8.807	9.157
<b>Durchschnitt dieser Länder</b>				<b>6.753</b>	<b>6.647</b>	<b>6.640</b>	<b>6.722</b>	<b>6.996</b>
<b>Durchschnitt Bundesgebiet</b>				<b>7.869</b>	<b>7.682</b>	<b>7.625</b>	<b>7.736</b>	<b>7.893</b>

Die in Niedersachsen im Jahr 2002 erreichte Aufklärungsquote von 53,3 v. H. (Bundesdurchschnitt 52,6 v. H.) zeigt, dass die Polizeiarbeit in Niedersachsen - trotz der (teilweise) besseren Aufklärungsquoten in anderen Bundesländern aber angesichts der weit höheren Straftatenshäufigkeit - gleichwohl einem Ländervergleich Stand halten kann.

Auch eine Studie belegt, dass die Sicherheitslage in Niedersachsen als stabil angesehen werden kann<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Beschlussniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 26.11.1993 in Qybin (TOP 28: Programm Innere Sicherheit (Fortschreibung 1994), S. 30).

<sup>63</sup> Studie der Bertelsmann Stiftung: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003 S. 90.

### Würdigung

Nach Auffassung des LRH sind in der Landespolizei 1 295 Dienstposten für Polizeivollzugsbeamte und -beamtinnen umgehend auf ihre Freisetzung- und Stellenumwandlungsfähigkeit zu überprüfen.

Die Landesregierung beabsichtigt im Rahmen der Verwaltungsreform, bis zu 6 743 -Stellen in der Landesverwaltung einzusparen. Der LRH hält es für erforderlich, die mehr als 1 000 auf freisetzungsfähigen Dienstposten eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten durch von der Verwaltungsreform betroffene Landesbedienstete zu ersetzen. Die freigesetzten Polizeivollzugsbeamten und -beamtinnen könnten sodann entsprechend ihrer Ausbildung dem originären Vollzugsdienst zugeführt werden. Dieses hätte zur Folge, dass es nicht mehr notwendig wäre, 1 000 Polizeianwärter und -anwärterinnen, die im Laufe ihrer Lebensarbeitszeit für das Land Kosten in Höhe von etwa 2,8 Milliarden € verursachen<sup>64</sup> würden, einzustellen. Hinzu käme noch die Ersparnis der während der Ausbildung zu zahlenden Anwärterbezüge in Höhe von rd. 33,8 Millionen €.

Neben dem Wegfall des Finanzierungsbedarfs für zusätzliche Personalausgaben hätte dieses Vorgehen für das Land weitere Vorteile:

- frühzeitige Verbesserung der Polizeipräsenz,
- Einsatz von durch die Verwaltungsreform freigesetzten Landesbediensteten,
- bewertungsgerechte Besetzung der von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten freigesetzten Dienstposten durch von der Verwaltungsreform betroffene Landesbedienstete unter Wegfall der Polizeizulage,
- Einsatz des Verwaltungspersonals bis zum 65. Lebensjahr.

Der LRH vermag keinen kostengünstigeren Weg zu erkennen, der dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) gerecht wird und gleichzeitig den Zielen der Landesregierung „Verbesserung der Polizeipräsenz“ und „Stelleneinsparungen im Rahmen der Verwaltungsreform“ Rechnung trägt.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat in einer ersten mündlichen Stellungnahme die Feststellungen des LRH als im Wesentlichen zutreffend anerkannt. Hinsichtlich der vom LRH genannten Anzahl von 1 295 freisetzungsfähigen Dienstposten sowie der weiteren Vorgehensweise sieht es noch Erörterungsbedarf.

### 3. Die Kosten der so genannten zweigeteilten Laufbahn bei der Polizei

#### Kapitel 03 20

*Durch die seit 1992 erfolgte Umwandlung von 12 248 Stellen des mittleren Dienstes in solche des gehobenen Dienstes im Zusammenhang mit der Schaffung der so genannten zweigeteilten Laufbahn im Polizeivollzugsdienst wird der Landeshaushalt jährlich mit rd. 25,9 Millionen € zusätzlich belastet. Hinzu kommen erhebliche Folgelasten durch höhere Altersbezüge.*

<sup>64</sup> Berechnung gemäß den standardisierten Personalkostensätzen des Finanzministeriums (Runderlass des Finanzministeriums vom 13.10.2003, Anlage 1, Spalte 9, Nds. MBl. S. 690: Gemittelte durchschnittliche Besoldung A 10/A 11 Bundesbesoldungsordnung, ohne Besoldungserhöhungen und Kapitalisierung des Betrags, berechnet für 35 Dienstjahre zuzüglich eines Zuschlags von 15 v. H. wegen der besonderen Altersgrenze für Polizeivollzugsbeamte sowie des längeren Versorgungszeitraums einschließlich der Polizeizulage).

*Es ist sowohl aus Rechtsgründen geboten, als auch aus finanziellen Gründen unvermeidbar, wieder zur dreigeteilten Laufbahn zurückzukehren. Damit würden wieder Besoldungsstrukturen geschaffen, wie sie beim Bund und in den meisten anderen Ländern bestehen.*

#### *Der Einstieg in die zweigeteilte Laufbahn im Polizeivollzugsdienst*

Die Niedersächsische Landesregierung beschloss im Juni 1992 den Einstieg in die so genannte zweigeteilte Laufbahn im Polizeivollzugsdienst. Hierunter wird dessen Reduzierung auf nur noch zwei Laufbahngruppen verstanden, und zwar auf den höheren und den gehobenen Dienst. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung war der Polizeivollzugsdienst noch durch den mittleren Dienst geprägt. Er umfasste im Jahr 1992 bei der (uniformierten) Schutzpolizei über 80 v. H. und bei der Kriminalpolizei über 40 v. H. der Stellen. Für den gehobenen und höheren Dienst waren die herausgehobenen Dienstposten vorgesehen.

Der Entscheidung, zunächst den Stellenanteil des gehobenen Dienstes deutlich zu erhöhen und schließlich die Laufbahngruppe des mittleren Dienstes völlig abzuschaffen, lag die Erwägung zugrunde, dass wesentliche Tätigkeitsbereiche der Polizei, die traditionell dem mittleren Dienst zugeordnet waren, bei funktionsgerechter Bewertung im gehobenen Dienst anzusetzen seien. Neben dem im Ermittlungsverfahren tätigen Sachbearbeiter der Schutz- und Kriminalpolizei treffe dies - so die Begründung in der Kabinettsvorlage vom 15.06.1992 - in besonderer Weise für die das Bild der Polizei prägende Tätigkeit des Streifenbeamten zu.

Die Landesregierung beschloss lediglich den *Einstieg* in die zweigeteilte Laufbahn, weil sie für eine sofortige vollständige Umsetzung des Vorhabens folgende Randbedingungen als nicht erfüllt ansah: Der vollständigen Abschaffung des mittleren Dienstes stand Bundesrecht entgegen. Dieses ließ zwar eine deutliche Ausweitung des gehobenen Dienstes zu, schloss aber eine Abschaffung der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes im Polizeivollzugsdienst aus. Ferner gab es im Polizeibereich Dienstposten, die nur schwerlich nach der vom Gesetz<sup>65</sup> geforderten sachgerechten Bewertung dem gehobenen Dienst zugeordnet werden konnten. Und nicht zuletzt mussten die finanziellen Voraussetzungen für die mit erheblichen Mehrkosten verbundene Änderung der Stellenstruktur geschaffen werden.

#### *Die strukturellen Verbesserungen von 1992 bis 2004*

In der Folgezeit sind Jahr für Jahr Stellen des mittleren Dienstes in Stellen des gehobenen Dienstes umgewandelt worden, insgesamt bis zum Jahr 2004<sup>66</sup> 12 248 Stellen. Das für 2005 anvisierte Ziel einer vollständigen Umwandlung ist damit fast erreicht. Dem mittleren Dienst sind zurzeit nur noch 436 Stellen (= 2,55 v. H.) zugeordnet. Ferner wurden 1 220 Stellen für Nachwuchsbeamte, d. h. Stellen für Beamte im Vorbereitungsdienst, vom mittleren Dienst in den gehobenen Dienst umgewandelt und zusätzlich 1 132 neue Anwärterstellen für die Laufbahn des gehobenen Dienstes geschaffen.

Bis zum Jahr 2003 wurden die Stellen aus Gründen der Finanzierbarkeit lediglich in die Besoldungsgruppen (BesGr.) A 9 (Polizeikommissar/Kriminalkommissar; 7 914 Stellen) und A 10 (Polizeioberkommissar/Kriminaloberkommissar; 3 901 Stellen) umgewandelt. Mit dem Haushaltsplan 2004 weitete das Land dann aber das Umwandlungsprogramm auch auf den Bereich der BesGr. A 11 aus, um auf diese Weise weitere Beförderungsmöglichkeiten zu schaffen.

Nach dem Stand des Haushaltsplans 2004 stellt sich der Stellenbestand im gehobenen Dienst im Vergleich zum Bezugsjahr 1992 wie folgt dar:

<sup>65</sup> § 18 Bundesbesoldungsgesetz: Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung; ebenso § 9 Landesbesoldungsgesetz.

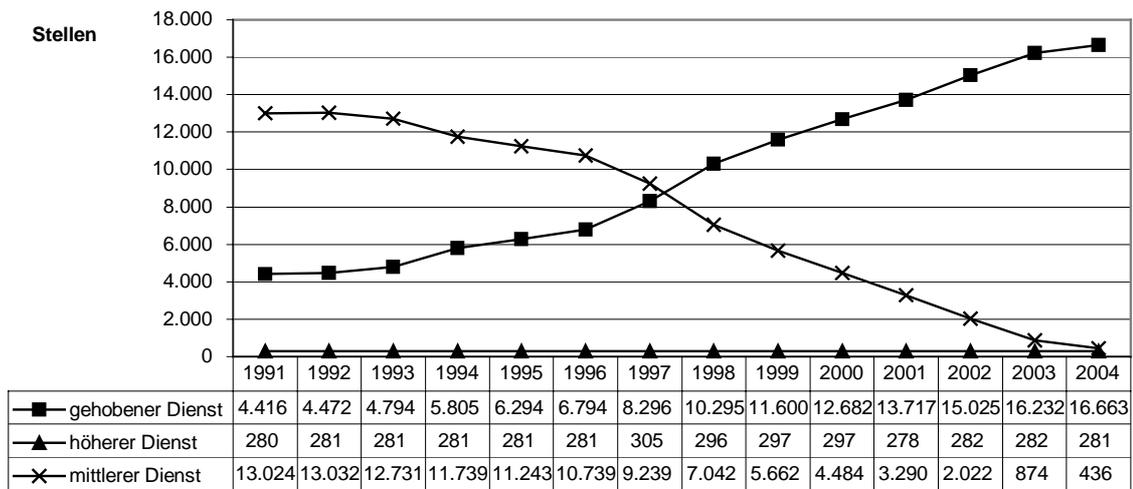
<sup>66</sup> D. h. einschließlich der mit dem Haushaltsplan 2004 vollzogenen Umwandlungen.

Übersicht 1

Sparte	Laufbahn	Stellen <sup>67</sup> 1992	in v. H.	Stellen 2004	in v. H.
Kriminalpolizei	mittlerer Dienst	1.414	43,71	115	3,56
	gehobener Dienst	1.821	56,29	3.118	96,44
Schutzpolizei (uniformiert)	mittlerer Dienst	11.618	81,42	321	2,32
	gehobener Dienst	2.651	18,58	13.545	97,68
mittlerer Dienst zusammen		13.032	74,45	436	2,55
gehobener Dienst zusammen		4.472	25,55	16.663	97,45

Der Verlauf des Umwandlungsprozesses ergibt sich aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 2



*Die Kosten der strukturellen Verbesserungen*

Legt man die für die einzelnen Besoldungsgruppen zu veranschlagenden Jahresbeträge<sup>68</sup> zugrunde, dann sind im Zusammenhang mit der Einführung der zweigeteilten Laufbahn allein durch die Umwandlung der Stellen vom mittleren in den gehobenen Dienst zusätzliche jährliche Personalkosten - nur bezogen auf das Jahr der jeweiligen Umwandlung - in Höhe von

<sup>67</sup> Jeweils ohne Anwärterstellen.

<sup>68</sup> Zugrunde gelegt wurden die Beträge nach den standardisierten Personalkostensätzen gemäß RdErl. des Finanzministeriums vom 13.10.2003 (Nds. MBl. S. 690).

insgesamt 25 865 970 € entstanden. Nicht einbezogen sind die Mehrkosten für die Schaffung von Anwärterstellen für den gehobenen Dienst<sup>69</sup>.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die aus den Stellenumwandlungen resultierenden Mehrkosten nicht nur in dem Jahr der Stellenumwandlung angefallen sind, sondern auch in den Folgejahren. Kumuliert man die zusätzlichen Kosten für den Zeitraum von 1992 bis zum Jahr 2004, ergibt dies eine Gesamtmehrbelastung des Haushalts von rd. 160 Millionen €.

Durch die strukturellen Verbesserungen, d. h. durch die Stellenumwandlungen vom mittleren in den gehobenen Dienst einerseits und durch die Stellenhebungen im gehobenen Dienst andererseits, wird der Landeshaushalt erheblich zusätzlich belastet. Für die Bediensteten der Schutz- und Kriminalpolizei waren nach dem Haushaltsplan 2003 an Personalkosten 614 854 000 € zu veranschlagen. Hätte der Polizeivollzugsdienst noch eine Stellenstruktur, wie sie vor dem Einstieg in die zweigeteilte Laufbahn bestand, wäre der Landeshaushalt nur mit 591 150 000 € belastet. Ohne Berücksichtigung der höheren Versorgungsbezüge hat sich demnach jährlich eine zusätzliche Belastung des Haushalts in Höhe von 23 704 000 € ergeben. Dieser durch die Einführung der zweigeteilten Laufbahn verursachte zusätzliche Finanzbedarf entspricht beinahe dem Betrag, den das Land der Polizei für ihre gesamten Investitionen, d. h. für die Beschaffung von Fahrzeugen, von Waffen und sonstigem technischen Gerät, Fernmeldeanlagen und Gerät der Informations- und Kommunikationstechnik, Baumaßnahmen usw. bereitgestellt hatte<sup>70</sup>.

Nicht ermittelt hat der LRH die Kosten, die einmalig angefallen sind, um nach Möglichkeit noch alle Beamten des mittleren Dienstes eine Pensionierung aus dem gehobenen Dienst zu ermöglichen sowie die dauerhaften Mehrkosten durch die Vermittlung eines vom Land bezahlten Studiums zur Erlangung der Befähigung für den gehobenen Dienst. Schließlich hat der LRH auch keine Berechnungen angestellt, in welchem Umfang das Land dauerhaft durch höhere Altersbezüge belastet wird. Dadurch, dass die Landesregierung bei der Einführung der zweigeteilten Laufbahn entschieden hatte, durch entsprechende erleichterte Aufstiegsmöglichkeiten Altersabgänge aus dem mittleren Dienst praktisch auszuschließen und die durch Umwandlung oder Hebung im gehobenen Dienst geschaffenen Stellen auch sofort zu besetzen, ist diese finanzielle Last noch zusätzlich verschärft worden.

#### *Fehlgeschlagene Versuche der Kostenreduzierung*

Die Einführung der zweigeteilten Laufbahn war zunächst ohne eine Gegenfinanzierung konzipiert. Allerdings wurde der Polizeibereich ab 1996 in das allgemeine Einsparprogramm des Landes einbezogen. Und zwar sollten zunächst in den Jahren 1997 und 1998 je 180 Stellen, und danach auch in den Jahren 1999 und 2000 jeweils weitere 180 Stellen, insgesamt also 720 Stellen eingespart werden. Da die Stellen aber nicht sofort in Abgang gestellt werden konnten, weil sie benötigt wurden für Nachwuchsbeamte, die sich bereits in der Ausbildung befanden und die einen Übernahmeanspruch hatten, konnte die Einsparung nur mit zeitlicher Verzögerung realisiert werden. Haushaltstechnisch wurde diese Vorgabe durch so genannte kw-Vermerke umgesetzt. Diese sahen vor, dass je 180 Stellen zum 31.12.1997, 31.12.1998, 31.12.1999 und 31.12.2000 wegfallen sollten. Tatsächlich vollzogen wurde aber nur die Einsparung von 180 Stellen im Jahr 1997. Die Einsparverpflichtungen aus dem allgemeinen Einsparprogramm des Landes hinsichtlich der restlichen 540 Stellen wurde der Polizei mit dem Nachtragshaushalt 1998 erlassen.

Da aber mittlerweile die von der Landesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe „Personalkostenreduzierung“ in einem Zwischenbericht vom April 1996 die Auffassung vertreten hatte, dass

<sup>69</sup> Hier hat es folgende zusätzliche Personalkosten gegeben:

Umwandlung von Anwärterstellen des m. D. in solche des g. D.	(1997):	538 350 €
Neue Stellen für Anwärter g. D.	(1993 und 1994):	1 693 200 €
Neue Stellen für Anwärter m. D.	(1992 bis 1996):	6 028 074 €.

<sup>70</sup> Ansatz für die Hauptgruppe 7 und 8 im Kapitel 03 20 für das Hj. 2003 = 29,418 Millionen €.

die weitere Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn nur dann möglich sei, wenn die daraus ergebenden Mehrkosten - einschließlich der Versorgungskosten - durch besondere Einsparungen gedeckt würden, wurde der Polizeivollzugsdienst nicht völlig von Stelleneinsparvorgaben freigestellt. Nachdem das Innenministerium errechnet hatte, dass mit einer Einsparung von jährlich 78 A 7-Stellen die Kostenneutralität der jährlichen „Stellenumwandlungspakete“ gewährleistet sei, wurden zunächst nur entsprechende kw-Vermerke ausgebracht, und zwar mit dem Nachtragshaushalt 1998 78 Stellen der BesGr. A 7 - wegfallend zum 31.12.1999 - und 78 Stellen der entsprechenden Wertigkeit - wegfallend zum 31.12.2000 -, ferner mit dem Haushaltsplan 1999/2000 jeweils 78 Stellen - wegfallend zum 31.12.2001 und zum 31.12.2002 - und schließlich mit dem Haushaltsplan 2001 78 Stellen - wegfallend zum 31.12.2003 -. Abgesehen davon, dass dadurch nicht die Mehrkosten der Stellenumwandlungen der Vorjahre (1992 bis 1997) aufgefangen werden konnten, sind auch diese kw-Vermerke überwiegend nicht durchgesetzt worden. Da mit dem Haushaltsplan 2002/2003 die noch bestehenden kw-Vermerke auf Initiative der Mehrheitsfraktion gestrichen wurden, sind lediglich die auf den 31.12.1999 und 31.12.2000 festgesetzten kw-Vermerke (zweimal 78 Stellen) vollzogen worden.

Festzuhalten ist demnach Folgendes: Vorgesehen und durch entsprechende Haushaltsvermerke unterlegt war, zur Finanzierung der zweigeteilten Laufbahn 390 Stellen<sup>71</sup> einzusparen. Tatsächlich in Abgang gestellt wurden aber nur 156 Stellen. Dies reichte nicht annähernd aus, um die dauerhafte Belastung durch die durch die zweigeteilte Laufbahn verursachten Mehrkosten bei den Bezügen für die aktiven Beamten, aber auch die Zusatzkosten für die Ruhestandsbeamten auszugleichen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Einsparung der 156 Stellen dem Innenministerium als Beitrag zur Erfüllung der dem gesamten Einzelplan 03 mit dem Ziel der Reduzierung der Personalkosten auferlegten Einsparverpflichtung<sup>72</sup> angerechnet wurde. Diese Stellenabgänge wurden also doppelt gerechnet: Zum einen als Erfüllung der dem Geschäftsbereich des Innenministeriums auferlegten Einsparverpflichtung, zum anderen als Gegenfinanzierung für die durch die Einführung der zweigeteilten Laufbahn verursachten Mehrkosten.

#### *Der Stand in anderen Bundesländern*

Als die Landesregierung im Jahr 1992 beschloss, die zweigeteilte Laufbahn im Polizeivollzugsdienst einzuführen, ging sie davon aus, dass dies eine Entwicklung sei, die sich - wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit - in allen Bundesländern und auch beim Bund vollziehen werde. Dies ist aber nicht so eingetreten. Nach einer Länderumfrage aus dem Jahr 2002 beabsichtigen weder der Bund noch die Mehrzahl der Bundesländer, in der Schutzpolizei die zweigeteilte Laufbahn einzuführen. Darunter befinden sich Länder, die finanziell erheblich leistungsfähiger sind als das Land Niedersachsen und als so genannte Geberländer in den Länderfinanzausgleich einzahlen. Die Länder, die die zweigeteilte Laufbahn nicht einführen wollen, haben zwar in der Vergangenheit das Stellenverhältnis zwischen dem mittleren und dem gehobenen Dienst deutlich zu Gunsten des gehobenen Dienstes verbessert, der Anteil des mittleren Dienstes betrug aber im Jahr 2002 z. B. in Baden-Württemberg immer noch 53 v. H. und in Bayern 49 v. H. Weiter vorangeschritten in der Umwandlung der Stellen vom mittleren in den gehobenen Dienst als Niedersachsen (Anteil des mittleren Dienstes im Jahr 2002 = 11,8 v. H.) war nur Hessen (2,5 v. H.).

#### *Fehlende Anpassung des Bundesrechts*

Die Landesregierung war sich bei dem Einstieg in die zweigeteilte Laufbahn bewusst, dass das geltende Besoldungsrecht einen völligen Wegfall des mittleren Dienstes im Polizeivollzugsdienst nicht zuließ. Diese bereits in der Kabinettsvorlage vom 15.06.1992 geäußerte

<sup>71</sup> Je 78 Stellen wegfallend Ende 1999, 2000, 2001, 2002 und 2003.

<sup>72</sup> Aufgrund des § 9 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 1997/1998.

Auffassung wurde anschließend untermauert durch ein Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Niedersächsischen Landtages (GBD), das einige Monate später für die parlamentarische Beratung eines Entschließungsantrags der CDU gefertigt wurde. Der GBD kam zu dem Ergebnis, dass das Land wegen der zu beachtenden bundesrechtlichen Besoldungsregelungen im Bereich des Polizeivollzugsdienstes gehindert sei, die Ämter des Polizeivollzugsdienstes - unter Wegfall des mittleren Dienstes - ausschließlich den Laufbahngruppen des gehobenen und des höheren Dienstes zuzuordnen oder einen mittleren Dienst in einem nur bedeutungslosen Umfang beizubehalten. Diese Sperre gelte, solange der Bund in seinen Besoldungsvorschriften für den Polizeivollzugsdienst noch den mittleren Dienst vorsehe. Unproblematisch sei aber eine Ausweitung des Stellenanteils im gehobenen Dienst, wenn dem eine sachgerechte Bewertung der Dienstposten vorausgehe. Diese Rechtsansicht, die auch der LRH vertrat, ließ es immerhin zu, zunächst nur den Einstieg in die zweigeteilte Laufbahn zu beschließen und in jährlichen Schüben Stellen vom mittleren Dienst in den gehobenen Dienst umzuwandeln. Dabei war es nach allgemeiner Ansicht unproblematisch, den gehobenen Dienst auf einen Anteil von 50 v. H. auszuweiten. Diese Grenze wurde aber in den Folgejahren in Niedersachsen überschritten, ohne dass der Frage der rechtlichen Zulässigkeit der weiteren Umwandlungen noch Beachtung geschenkt wurde. Die zunächst geäußerte Hoffnung, der Bund werde im Laufe der nächsten Jahre „nachziehen“ und auch die zweigeteilte Laufbahn einführen und in diesem Zusammenhang das Besoldungsrecht ändern, erfüllte sich nicht. Daraus folgt: Der gegenwärtig in Niedersachsen erreichte Stand bei der Einführung der zweigeteilten Laufbahn verletzt Bundesrecht.

#### *Notwendigkeit einer Revitalisierung des mittleren Dienstes*

Wegen der dargestellten Rechtslage ist eine Rückkehr zur dreigeteilten Laufbahn im Polizeivollzugsdienst schon aus Rechtsgründen unumgänglich.

Darüber hinaus erfordert es aber auch die finanzielle Situation des Landes, nicht nur von weiteren Stellenumwandlungen zur vollständigen Einführung der zweigeteilten Laufbahn abzusehen, sondern im Polizeivollzugsdienst auch den mittleren Dienst mit einem erheblichen Anteil vorzuhalten. Da es dem Land trotz erheblicher Anstrengungen nicht gelungen ist, einen verfassungskonformen Haushalt aufzustellen, ist es nicht länger vertretbar, für den Polizeivollzugsdienst Besoldungsstrukturen vorzusehen, die erheblich kostenintensiver sind als die des Bundes und anderer Bundesländer. Dem stehen auch nicht zwingende Gründe einer effektiven Polizeiarbeit entgegen. Der LRH hat keine Anhaltspunkte dafür, dass die Polizei in den Ländern, die den mittleren Dienst in der Polizei beibehalten haben, ihre präventiven und repressiven Aufgaben der Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung in den vorhandenen Strukturen nicht ausreichend erfüllen können.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die finanzielle Belastung noch erheblich steigen wird. Zum einen werden bereits jetzt steigende Versorgungsbezüge dauerhaft den Landeshaushalt belasten. Zum anderen ist, wie die Vergangenheit im Bereich des mittleren Dienstes gezeigt hat, mit weiteren Stellenhebungen - nun allerdings im gehobenen Dienst - zu rechnen. Die Umwandlungen vom mittleren Dienst in den gehobenen Dienst beschränkten sich bisher weitgehend darauf, Stellen des gehobenen Dienstes im Eingangsammt (BesGr. A 9) und im ersten Beförderungsammt (BesGr. A 10) zu schaffen, während die Besoldungsgruppen ab dem zweiten Beförderungsammt kaum bedacht wurden. Hierdurch ergibt sich eine große Lücke zwischen zulässigen Stellenanteilen in dem Bereich der BesGr. A 11 (30 v. H.), A 12 (20 v. H.) und A 13 (10 v. H.) und den aktuellen v. H.-Sätzen (im Jahr 2004 BesGr. A 11 = 12,19 v. H., A 12 = 4,62 v. H. und A 13 = 2,05 v. H.). Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft von innen und außen Druck aufgebaut wird, dieses Ungleichgewicht zu beseitigen. Spätestens dann, wenn ein Beförderungsstau spürbar wird und die Unzufriedenheit bei den Polizistinnen und Polizisten wächst, weil sie nach Abitur oder Fachhochschulreife und einem Fachhochschulstudium für lange Zeit nicht über das erste Beförderungsammt hinausgelangen, wird das Land massiven Forderungen ausgesetzt sein, die zulässigen Stellenobergrenzen noch auszuschöpfen. Der LRH befürchtet, dass das Land trotz der erkannten Konsolidierungsnotwendigkeiten dem nicht standhalten können - mit allen daraus folgenden finanziellen Belastungen, die sich dau-

erhaft auf den Landeshaushalt auswirken werden. Auch aus diesem Grund sollte der mittlere Dienst revitalisiert werden.

**4. Einsparmöglichkeiten bei den Aufnahmestellen des Landes für Asylbewerber**

Kapitel 03 23 und 03 26

*Die beiden Zentralen Anlaufstellen für Asylbewerber sind unzureichend ausgelastet. Wenn die Asylbewerber sofort nach Abschluss der eigentlichen Erstaufnahme die Zentralen Anlaufstellen für Asylbewerber verlassen, würde das Land Kosten sparen und zudem nur noch die Hälfte der jetzt vorgehaltenen Plätze benötigen. Eine Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber könnte aufgegeben werden. Damit wären Personaleinsparungen von ca. 3 Millionen € jährlich möglich.*

*Asylbewerber, bei denen eine baldige Rückführung zu erwarten ist, sollten nach der Erstaufnahme nicht auf die Kommunen verteilt, sondern in einer vom Land betriebenen Gemeinschaftsunterkunft durch intensive personelle Betreuung und mithilfe finanzieller Mittel zur Ausreise bewegt werden.*

*Die beiden vorhandenen Ausreisezentren arbeiten mit nur mäßigem Erfolg. Ihre räumliche Anbindung an die Zentralen Anlaufstellen für Asylbewerber ist problematisch. Es sollte daher nur eine Einrichtung mit geänderter Konzeption weiter betrieben und nach spätestens drei Jahren einer Erfolgskontrolle unterzogen werden.*

Der LRH hat in den Jahren 2002/2003 die Aufnahmestellen des Landes für Asylbewerber, Spätaussiedler und jüdische Emigranten im Rahmen einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft.

Zur Erstaufnahme von Asylbewerbern betreibt das Land zwei Zentrale Anlaufstellen für Asylbewerber (ZASTen), und zwar

- die ZAST Braunschweig mit einem Wohnheim in Goslar als Außenstelle und
- die ZAST Oldenburg mit einer Außenstelle in der Landesaufnahmestelle (LAsT) Bramsche (ehemaliges Grenzdurchgangslager Bramsche).

Neben der Erstaufnahme von Asylbewerbern dienen die ZASTen auch als Gemeinschaftsunterkunft zur längerfristigen Unterbringung von Asylbewerbern. Außerdem werden dort in so genannten „Ausreisezentren“ solche Ausländer untergebracht, die bereits in Gemeinden verteilt waren, aber kein dauerhaftes Bleiberecht erhalten haben und zur Ausreise bewegt oder abgeschoben werden sollen.

Die Struktur und die Platzzahlen der beiden ZASTen mit den Außenstellen (Stand 2003) sind der folgenden Übersicht 1 zu entnehmen:

	Plätze insgesamt		Erstaufnahme Asylbewerber	Davon:	
	Soll-Betten	Auslastung 2002		Wohnheim für Asylbewerber	Ausreisezentrum für Ausländer
<b>ZAST Braunschweig</b>	700	63 v. H.	600	50	50
<b>Außenstelle Goslar</b>		85 v. H.		300	
<b>ZAST Oldenburg</b>	700	59 v. H.	600	50	50
<b>Außenstelle in LAsT Bramsche</b>		54 v. H.			
	(LAsT insgesamt)	(LAsT insgesamt)		200	
<b>Summe</b>	<b>2.400</b>	<b>62 v. H.</b>	<b>1.200</b>	<b>600</b>	<b>100</b>

Die Ausgaben der Einrichtungen sowie ihre personelle Ausstattung stellen sich wie folgt dar (Übersicht 2):

	Nettoausgaben 2001 in €	Ausgaben 2001 pro Ø belegtem Bett in €	Vorhandene Stellen 2002	Beschäftigungs- volumen 2002/2003
ZASt Braunschweig	6,8 Mio.	14.300	102	77
Außenstelle Goslar	0,5 Mio.	4.100	privat betrieben	entfällt
ZASt Oldenburg	6,1 Mio.	14.300	66	56
LASt Bramsche				
<b>insgesamt</b>	5,6 Mio.	12.200	132	91
<b>Summe</b>	19,0 Mio.		300	224

#### *Erstaufnahme von Asylbewerbern*

Der LRH hat festgestellt, dass sich die Asylbewerber im Schnitt ca. 28 Tage in den ZASten aufhalten. Die eigentliche Erstaufnahme der Asylbewerber ist jedoch nach spätestens zehn Tagen abgeschlossen. Danach könnten die Asylbewerber auf die Kommunen verteilt werden. Diese sind nach dem Niedersächsischen Aufnahmegesetz zur Unterbringung der Flüchtlinge verpflichtet und erhalten dafür vom Land eine pauschale Kostenabgeltung von rd. 3 900 € pro Jahr pro Flüchtling.<sup>73</sup> Verglichen mit den Ausgaben, die dem Land für die Unterbringung der Asylbewerber in den ZASten entstehen (siehe Übersicht 2), ist es für das Land grundsätzlich unwirtschaftlich, die Asylbewerber länger als für die Erstaufnahme erforderlich in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes unterzubringen. Die Aufnahme- und damit Aufenthaltszeit der Asylbewerber in den ZASten ist dementsprechend zu kürzen. Dies hätte allerdings zur Folge, dass die ZASten noch schlechter ausgelastet wären als bisher. Nach den Feststellungen des LRH reicht deshalb für die Erstaufnahme von Asylbewerbern landesweit *eine* Einrichtung mit 600 Plätzen aus. Die Umstrukturierung würde langfristig zu einer Personaleinsparung von rd. 80 Vollzeiteneinheiten bzw. 3 Millionen € jährlich führen.

#### *Gemeinschaftsunterkunft des Landes für Asylbewerber*

Trotz der gerade beschriebenen ungünstigen Kostensituation in den vom Land betriebenen Einrichtungen ist es nach Auffassung des LRH für Asylbewerber, über deren Asylantrag das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge voraussichtlich kurzfristig entscheidet und die unter Berücksichtigung der Situation in ihrem Herkunftsland schnell abgeschoben oder zu einer freiwilligen Ausreise veranlasst werden können, zweckmäßig und langfristig sogar wirtschaftlich, sie nicht schnellstmöglichst auf die Kommunen zu verteilen. Stattdessen sollten sie sofort nach der Erstaufnahme in der ZAS in einer Landeseinrichtung mit 400 bis 600 Plätzen zusammengefasst werden. Dort müssten sie intensiv durch besonders geschultes bzw. ausgebildetes Personal betreut und zur Ausreise bewegt werden. Durch eine schnellere Rückführung glichen sich die durch die Unterbringung in der Gemeinschaftsunterkunft zunächst entstehenden Mehrkosten des Landes wieder aus.

Der LRH hält die LASt Bramsche im Hinblick auf die dort vorhandenen personellen und räumlichen Kapazitäten für geeignet, diese Aufgabe zu übernehmen. Denkbar wäre auch, eine der beiden ZASten, die nicht mehr für die Erstaufnahme benötigt wird, zukünftig mit voller Kapazität nur noch als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber zu betreiben. Als Personalausstattung wären dafür ca. 60 Vollzeiteneinheiten erforderlich.

<sup>73</sup> Aufnahmegesetz vom 12.06.1997 (Nds. GVBl. S. 264), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 20.11.2001 (Nds. GVBl. S. 701).

### *Ausreisezentren*

Die kommunalen Ausländerbehörden stehen oftmals vor dem Problem, dass vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer - in der Regel ehemalige Asylbewerber - ihre Identität oder Herkunft verschleiern und damit ihre Rückführung erschweren. Um die Rückführungschancen dieses Personenkreises zu verbessern, hat das Innenministerium 1998 als Modellprojekt in den beiden ZASTen die so genannten Ausreisezentren eingerichtet. Mitarbeiter der ZAST (grundsätzlich Sozialarbeiter) und der Dezernate 301 der Bezirksregierungen bemühen sich dort kontinuierlich, die Betroffenen zur Preisgabe ihrer Identität und Mitwirkung an ihrer Ausreise zu veranlassen.

Der LRH hat festgestellt, dass sich die Ausländer im Schnitt über zwei Jahre, teilweise sogar über vier Jahre, in diesen Einrichtungen aufhielten. Darüber hinaus war der bisherige Erfolg der Ausreisezentren zweifelhaft:

- Von den knapp 300 für die Aufnahme in den Ausreisezentren vorgesehenen Ausländern sind 58 v. H. untergetaucht.
- Nur 19 v. H. der tatsächlich aufgenommenen 193 Ausländer konnten abgeschoben werden oder sind freiwillig ausgewandert.

Da die Kommunen mit der Rückführung dieses Personenkreises allein häufig überfordert sind und das Land ein finanzielles Interesse an der Beendigung des unrechtmäßigen Aufenthalts von Ausländern hat, hält es der LRH dennoch für geboten, ein Ausreisezentrum zu betreiben. Hierfür ist jedoch eine einzige Einrichtung ausreichend, wenn folgende Kriterien beachtet werden:

- Eine räumliche Trennung von der ZAST ist erforderlich, um soziale Konflikte zu vermeiden und die neu ankommenden Asylbewerber nicht zu beeinflussen.
- Das Ausreisezentrum sollte verwaltungsmäßig an eine bestehende Aufnahmeeinrichtung des Landes angebunden werden.
- Es sollte entfernt von Großstädten liegen.
- Die Aufenthaltsdauer in der Einrichtung ist auf ein Jahr zu begrenzen.
- In dieser Zeit sollten die Ausländer intensiv durch besonders geschultes Personal betreut werden.
- Wegen der zukünftig begrenzten Aufenthaltsdauer reichen 60 Plätze aus; mehr sollten es auch wegen des sozialen Konfliktpotenzials nicht sein.
- Die bestehenden Anreize zur Preisgabe der Identität und Rückreise in das Heimatland sind für die Betreuer transparent zu machen und dazu mögliche Leistungen der unterschiedlichsten Träger (Bund, Land, Dritte) zusammenzustellen. Ein Teil der Leistungen des Landes sollten die Mitarbeiter nach Ermessen vergeben können.
- Mithilfe einer Erfolgskontrolle in spätestens drei Jahren sollte festgestellt werden, ob die Einrichtung unter den geänderten Voraussetzungen erfolgreich arbeiten kann. Anderenfalls sollte darauf verzichtet werden.

### *Zukünftige Struktur der Aufnahmeeinrichtungen des Landes für Asylbewerber*

Der LRH hält insgesamt für die Zukunft folgende Struktur für geeignet und wirtschaftlich:

- Eine ZAST mit 600 Plätzen für die Erstaufnahme von Asylbewerbern.
- Eine Gemeinschaftsunterkunft mit 400 bis 600 Plätzen für solche Asylbewerber, die voraussichtlich innerhalb eines Zeitraums von ca. neun Monaten zur Rückkehr bewegt bzw. abgeschoben werden können und die direkt von der ZAST in die Gemeinschaftsunterkunft verlegt werden.

- Ein Ausreisezentrum mit 60 Plätzen für Ausländer, die bereits in die Kommunen verteilt worden waren, aber kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht haben und aus selbst verursachten Gründen nicht zurückgeführt werden können.

Von den bisher vorhandenen 1 900 Plätzen des Landes für Asylbewerber würden demnach maximal nur noch 1 260 benötigt. Das Beschäftigungsvolumen könnte von ca. 222 auf 117 Vollzeiteneinheiten gesenkt werden. Dies ergäbe eine Einsparung von rd. 4 Millionen € jährlich allein bei den Personalausgaben.

#### *Konsequenzen der Landesregierung*

Die Landesregierung ist den Vorschlägen des LRH teilweise nachgekommen. So betreibt sie Bramsche nur noch als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber und beabsichtigt, dort bis zu 500 Asylbewerber unterzubringen.

Trotz weiter rückläufiger Asylbewerberzahlen will die Landesregierung allerdings an den beiden Erstaufnahmeeinrichtungen und der Außenstelle in Goslar festhalten. Damit die ZASTen zukünftig wirtschaftlicher arbeiten, soll aber ihre Auslastung erhöht werden, indem die Asylbewerber noch länger als bisher dort untergebracht werden. Dadurch spare das Land zudem bei den Erstattungen an die Kommunen nach dem Aufnahmegesetz. Diese Planungen des Landes sind allerdings unwirtschaftlich:

	<b>maximale Belegung</b>	<b>Ausgaben pro Bett bei Vollbelegung €</b>
<b>ZAST Braunschweig</b>	700	9.700
<b>Außenstelle Goslar</b>	300	1.700
<b>ZAST Oldenburg</b>	700	8.700
<b>LAST Bramsche</b>	700	8.000
<b>Pauschale nach Aufnahmegesetz</b>		3.900

Die Ausgaben pro durchschnittlich belegtem Bett lägen selbst bei einer - praktisch nicht umsetzbaren - dauerhaften Vollbelegung der Einrichtungen unter Zugrundelegung der in Übersicht 2 angegebenen Netto-Ausgaben immer noch doppelt so hoch wie die Pauschale nach dem Aufnahmegesetz.

**Ministerium für Inneres und Sport und andere Geschäftsbereiche**

Verschiedene Einzelpläne

**5. Unzureichende Wirtschaftlichkeit der Telearbeit**

*Das Innenministerium hat drei Jahre nach Einführung von Telearbeit noch keine Evaluation der Ziele der Telearbeit durchgeführt.*

*Die Dienststellen, die Telearbeitsplätze eingerichtet haben, achten nicht oder nur unzureichend auf eine wirtschaftliche Ausgestaltung der Telearbeit. Die Folge sind erhöhte Sachkosten.*

*Die Dienststellen haben es versäumt, Kriterien für die Messung von Produktivitätsveränderungen zu entwickeln und Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Telearbeit systematisch und nachvollziehbar auszuwerten. Soweit sich nach Einschätzung der Telearbeiterinnen und Telearbeiter sowie der bei den Dienststellen bestellten Telemanagerinnen und Telemanager Produktivitätssteigerungen ergeben haben, wurden diese kaum zur Einsparung von Personalkosten genutzt.*

*Die Zahlung von Aufwandsentschädigungen für Telearbeit sollte eingestellt werden.*

*Ausgangslage*

1995 beschloss der Kabinettsausschuss „Verwaltungsreform“, Möglichkeiten der Telearbeit auszuloten. In den Jahren 1998 bis 2000 hat das Innenministerium hierzu das Pilotprojekt „P 17 - Flexiblere Arbeitszeit durch Telearbeit“ durchgeführt. Aufgrund der in diesem Projekt gewonnenen Erkenntnisse hat die Landesregierung im Jahr 2000 zum Zwecke der Einführung von Telearbeit in der Landesverwaltung eine Vereinbarung nach § 81 des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes (NPersVG) mit den Gewerkschaften geschlossen<sup>74</sup>. Dabei hat sie u. a. folgende Ziele angestrebt:

- Beschleunigung und Intensivierung von Veränderungen in der Landesverwaltung,
- bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Steigerung der Motivation der Bediensteten und der Produktivität der Sachbearbeitung,
- Einsparung von Arbeitsplatz- und Betriebskosten sowie
- ökologische Effekte durch eine Verminderung des Berufsverkehrs.

Aufgrund der oben genannten Vereinbarung besteht seit 2001 die Möglichkeit der „alternierenden Telearbeit“, d. h., Bedienstete erbringen ihre individuelle regelmäßige Arbeitszeit überwiegend zu Hause und teilweise in der Dienststelle. Im August 2003 waren in der unmittelbaren Landesverwaltung insgesamt 125 Telearbeitsplätze eingerichtet. 120 davon hat der LRH geprüft, um festzustellen, ob die Telearbeit für das Land wirtschaftlich ist.

*Umsetzung durch die Dienststellen*

Die Landesdienststellen haben sich bei der Einführung der Telearbeit überwiegend auf den vom Innenministerium herausgegebenen Einführungsleitfaden<sup>75</sup> gestützt. Einige Dienststellen

<sup>74</sup> Gemeinsame Bekanntmachung des Innenministeriums und des Finanzministeriums vom 14.02.2001 (Nds. MBl. Nr. 11/2001 S. 289).

<sup>75</sup> „Telearbeit - Eine innovative Arbeitsform mit vielen Vorteilen“ in der Reihe Verwaltungsreform Niedersachsen, Herausgeber: Niedersächsisches Innenministerium, April 2001.

haben darüber hinaus eigene Konzepte und Zielvorstellungen entwickelt (z. B. mit Aussagen zur Eignung von Arbeitsplätzen, zu sozialen Aspekten und zu Fragen des Datenschutzes), um die Einführung der Telearbeit mit konkreten dienstlichen Belangen in Einklang zu bringen. Andere Dienststellen haben die Telearbeit zunächst pilotweise eingeführt. Konkrete Überlegungen, wie die mit der Einführung der Telearbeit verbundenen Ziele erreicht werden können, haben die Dienststellen nicht angestellt. Das Innenministerium hat bisher keine Evaluation durchgeführt.

Der LRH hält es für dringend notwendig, dass die Zielerreichung vor allem im Hinblick auf Sach- und Personalkosteneinsparungen durch Produktivitätssteigerungen überprüft werden und das Innenministerium die Erkenntnisse der Dienststellen, die Erfahrungen mit Telearbeit gesammelt haben, zusammenfasst, auswertet und daraus ggf. abzuleitende Maßnahmen veranlasst.

#### *Arbeitszeit*

Die oben genannte Vereinbarung nach § 81 NPersVG legt fest, dass im Rahmen der Telearbeit die tariflichen und gesetzlichen Bestimmungen des Arbeitsschutzes zu beachten sind und auch während der Arbeitszeit in der häuslichen Wohnung - mit einigen Ausnahmen - die Gleitzeitvereinbarung<sup>76</sup> anzuwenden ist. Mehr als die Hälfte aller Telearbeiterinnen und Telearbeiter arbeitet jedoch auch außerhalb des damit eingegrenzten Arbeitszeitrahmens, davon etwa zwei Drittel ein- bis viermal im Monat und ein Drittel noch häufiger.

Der LRH regt an, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Anpassung der arbeitszeitrechtlichen Vorschriften, die gemäß Kabinettsbeschluss<sup>77</sup> bis zum 01.01.2006 zu erfolgen hat, zum Anlass nimmt, eine geeignete und flexible Rechtsgrundlage für die Besonderheiten der Arbeitszeit bei Telearbeit zu schaffen.

#### *Einsparungen bei der Sachmittelausstattung*

Durch die Einrichtung von Telearbeitsplätzen sollen die Haushalte der Dienststellen grundsätzlich nicht zusätzlich belastet werden. Eventuelle Mehrausgaben sind durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.

Der LRH hat festgestellt, dass für Telearbeiterinnen und Telearbeiter zum Teil neben dem häuslichen Arbeitszimmer ein weiterer Büroarbeitsplatz mit identischer PC-Ausstattung vorgehalten wird. Dies ist unwirtschaftlich.

Die Dienststellen müssen (z. B. durch den Einsatz von Laptops oder ein „Sharing“ bei der Nutzung von Arbeitsplatzcomputern) sicherstellen, dass zusätzliche Arbeitsplatzkosten vermieden werden. Ebenso haben sie auf eine Senkung der Raumkosten hinzuwirken, z. B. indem mehrere Bedienstete mit Telearbeit und/oder Teilzeitkräfte vorhandene Büroräume gemeinsam nutzen, dies kann auch organisationseinheitenübergreifend geschehen.

#### *Aufwandsentschädigung*

Jede Telearbeiterin und jeder Telearbeiter in der niedersächsischen Landesverwaltung erhält nach Nr. 13 der oben genannten Vereinbarung nach § 81 NPersVG eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 33,23 € „für Energie, Nutzung und Unterhalt der häuslichen Arbeitsstätte“. Ein Vergleich mit anderen Bundesländern und der Bundesverwaltung zeigt, dass dort überwiegend keine entsprechende Entschädigung gezahlt wird.

<sup>76</sup> Vereinbarung über die Grundsätze für die gleitende Arbeitszeit in der niedersächsischen Landesverwaltung vom 23.04.1999 (Nds. MBl. Nr. 11/1999 S. 194).

<sup>77</sup> Beschluss zur Einführung von Telearbeit in der niedersächsischen Landesverwaltung vom 19.12.2000 (Ratgeber für Dienststellen und Beschäftigte zur Verwaltungsreform - Telearbeit -, Herausgeber: Innenministerium, 2001).

Die Telearbeiterinnen und Telearbeiter haben durch die Telearbeit erhebliche Vorteile, dazu zählen der Zeitgewinn durch ersparte Fahrzeit und die geringeren Fahrtkosten. Außerdem haben sie die Möglichkeit, den häuslichen Arbeitsraum steuerlich geltend zu machen.

Der LRH sieht daher keine Notwendigkeit für die Zahlung einer Aufwandsentschädigung und empfiehlt, die oben genannte Vereinbarung nach § 81 NPersVG entsprechend zu ändern.

#### *Einsparungen bei den Personalkosten*

Eine Messung der Produktivitätssteigerung hat bei den Dienststellen bisher nicht stattgefunden. Nach den Befragungen des LRH erwarteten fast alle in die Prüfung einbezogenen Dienststellen (85,2 v. H.) eine Produktivitätssteigerung auf den Telearbeitsplätzen. Nach Einschätzung der meisten Telearbeiterinnen und Telearbeiter haben sich diese Erwartungen erfüllt<sup>78</sup>. Bei den Telemanagerinnen und Telemanagern beträgt der Anteil derer, die eine Produktivitätssteigerung annehmen, etwas mehr als ein Drittel<sup>79</sup>.

Nur vereinzelt haben Dienststellen die von ihnen erkannten Produktivitätssteigerungen zum Anlass genommen, besondere Arbeitsbelastungen an anderer Stelle durch Arbeitsumschichtung zu Lasten der Telearbeiterinnen und Telearbeiter aufzufangen. Überwiegend haben es die Dienststellen versäumt, Arbeitsreserven bei den Telearbeiterinnen und Telearbeitern, z. B. durch Erhöhung der Fallzahlen, auszuschöpfen und dadurch frei werdende Stellenanteile einzusparen. Vorhandene Möglichkeiten zur Senkung der Personalkosten blieben insofern ungenutzt.

Der LRH erwartet, dass die Dienststellen die mit der Einführung von Telearbeit einhergehenden Produktivitätssteigerungen künftig prüfen und konsequent für Stelleneinsparungen nutzen. Dies kann ggf. auch im Zuge von Arbeitsumschichtungen auf anderen Arbeitsplätzen oder Dienstposten geschehen.

### **Finanzministerium**

Einzelplan 04

## **6. Bearbeitungsmängel im Bereich der steuerlichen Betriebsprüfung**

Kapitel 04 06

*Die gewerblichen Amtsbetriebsprüfungsstellen einiger Finanzämter ermittelten bei Außenprüfungen die Besteuerungsgrundlagen oftmals nur unzureichend. Dies führte zu Steuerausfällen und verringert die präventive Wirkung der Betriebsprüfung.*

#### *Allgemeines*

Steuerpflichtige, die gewerblich oder freiberuflich tätig sind, haben vielfältige Möglichkeiten, ihre steuerlichen Verhältnisse zu gestalten. Die in den Steuererklärungen und Jahresabschlüssen ausgewiesenen Gewinne können vom Innendienst der Finanzämter nur eingeschränkt überprüft werden. Der Innendienst kennt weder die Buchführung noch Einzelheiten über Art und Umfang der geschäftlichen Aktivitäten. Bei Steuerpflichtigen mit Gewinneinkünften sind

<sup>78</sup> Steigerung bis zu 10 v. H. = 30 v. H. der Nennungen; Steigerung bis zu 20 v. H. = 22,5 v. H. der Nennungen; Steigerung über 20 v. H. = 10,8 v. H. der Nennungen.

<sup>79</sup> Steigerung bis zu 10 v. H. = 19,2 v. H. der Nennungen; Steigerung bis zu 20 v. H. = 12,5 v. H. der Nennungen; Steigerung über 20 v. H. = 3,9 v. H. der Nennungen.

deshalb Prüfungen „vor Ort“ ein wichtiges Instrument, um eine zutreffende Besteuerung sicherzustellen.

Die niedersächsische Steuerverwaltung beschäftigt in den 57 gewerblichen Amtsbetriebsprüfungsstellen etwa 1 000 Vollzeitkräfte (800 im gehobenen und 200 im mittleren Dienst).

Der LRH hat bei drei Finanzämtern die Arbeitsweise der gewerblichen Amtsbetriebsprüfungsstellen untersucht und in diesem Zusammenhang rd. 500 Arbeitsakten über durchgeführte Betriebsprüfungen ausgewertet.

#### *Beanstandungen*

Die Auswertung der Arbeitsakten ergab ca. 280 Hinweise auf Bearbeitungsmängel. Nach den Feststellungen des LRH klärten die Betriebsprüfer häufig steuerlich bedeutsame Sachverhalte nicht oder nicht vollständig auf. Teilweise überprüften sie die Vollständigkeit der erklärten Betriebseinnahmen auch dann nicht, wenn die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung zweifelhaft war und z. B. formelle Kassenmängel, Kassenfehlbeträge oder schwankende Aufschlagsätze auf Einnahmeverkürzungen hindeuteten. Oftmals war auch die Rechtsanwendung fehlerhaft. Ein wesentlicher Teil der Beanstandungen ist darauf zurückzuführen, dass die Betriebsprüfer verfügbare Verprobungs- und Ermittlungsmethoden nicht umfassend einsetzten. Außerdem wurden in vielen Fällen gewinnerhebliche Bilanzpositionen, wie Warenbestand, teulfertige Arbeiten und Ansparrücklagen nur unzureichend überprüft.

Die folgenden Beispiele verdeutlichen nach Auffassung des LRH typische Bearbeitungsmängel im Bereich der steuerlichen Betriebsprüfung:

- Ein Großhandelsbetrieb nahm auf seinen Warenbestand Teilwertabschreibungen von 500 000 € vor. Die Amtsbetriebsprüfungsstelle beschränkte ihre Prüfung auf die technische Umsetzung des Bewertungsverfahrens und erhöhte den Warenbestand nur um 15 000 €. Ungeklärt blieb, ob die Teilwertabschläge dem Grunde und der Höhe nach berechtigt waren. Der Warenwert hätte ohne größeren Aufwand unter Berücksichtigung der tatsächlich erzielten Verkaufspreise ermittelt werden können.
- Die Betriebsprüfungsstelle eines anderen Finanzamts stellte fest, dass eine Baufirma am Bilanzstichtag bereits Anzahlungen von 490 000 € für insgesamt 20 Gewerke erhalten hatte, die Bilanz jedoch für diese Aufträge keine teulfertigen Arbeiten auswies. Trotz dieser Sachlage prüfte sie nicht, ob die Firma vor dem Bilanzstichtag mit Baumaßnahmen begonnen hatte und deshalb ein entsprechender Aktivposten in der Bilanz zu bilden war.
- Eine Handelsfirma bildete für die geplante Anschaffung einer Produktionsmaschine eine den Gewinn mindernde Ansparrücklage in Höhe von 32 000 €, obwohl das Unternehmen die Eigenfertigung eingestellt hatte. Nach den Erkenntnissen der Betriebsprüfung hatte die Handelsfirma ihre Investitionsabsicht auch nicht in ihren betrieblichen Unterlagen dokumentiert. Der Betriebsprüfer verzichtete dennoch auf eine ergebniswirksame Auflösung der Rücklage.
- Eine Erlösverprobung bei einem Handwerksbetrieb führte der Betriebsprüfer nur unvollständig durch. Bei Beachtung branchenüblicher Richtwerte hätten sich Kalkulationsdifferenzen in Höhe von 110 000 € ergeben.
- Ein Installateurbetrieb führte lt. Buchführung pro Jahr nur wenige Heizungswartungen durch. Ausweislich der Kundenkartei hatte die Firma aber einen großen Kundenkreis und vor allem eine hohe Zahl von Stammkunden, sodass Anhaltspunkte für Wartungsarbeiten ohne Rechnung vorlagen. Der Betriebsprüfer unterließ weitere Ermittlungen zur Aufdeckung von Erlösen, die nicht in der Buchführung erfasst waren.

### *Würdigung*

Die Außenprüfung dient dem Zweck, die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse, die für die Steuerpflicht und für die Bemessung der Steuer maßgebend sind, zu ermitteln. Die Betriebsprüfungsstellen dürfen deshalb nicht die Arbeitsweise des Innendienstes der Steuerverwaltung übernehmen, Steuerfälle nur noch überschlägig zu prüfen.

Der LRH hält es - insbesondere wegen der präventiven Wirkung von Außenprüfungen - für unverzichtbar, dass die Betriebsprüfungsstellen alle notwendigen Ermittlungen gründlich durchführen, Sachverhalte mit erheblichen Gewinnauswirkungen umfassend aufklären und materiell-rechtlich zutreffend würdigen. Nach den Erkenntnissen des LRH weist die Arbeitsweise der Betriebsprüfung vor allem hinsichtlich der Bearbeitungstiefe Mängel auf, die korrekturbedürftig sind.

Angesichts der festgestellten Bearbeitungsdefizite wird der LRH in einem weiteren Prüfungsvorhaben und in enger Abstimmung mit dem Finanzministerium sowie der Oberfinanzdirektion Hannover Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen unterbreiten.

## **7. Effizienzreserven durch organisatorische Neuordnung der Lohnsteuer-Außenprüfung**

### Kapitel 04 06

*Die Lohnsteuer-Außenprüfung weist organisatorische Schwachstellen auf. Ihre Effizienz kann insbesondere durch eine gezieltere Fallauswahl sowie durch Konzentration der Prüfungsaufgaben verbessert werden.*

### *Allgemeines*

Arbeitgeber müssen die Lohnsteuer von den Löhnen und Gehältern ihrer Arbeitnehmer einbehalten und - in der Regel monatlich oder vierteljährlich - an das Finanzamt abführen. Die periodisch abzugebenden Lohnsteuer-Anmeldungen geben allerdings keine Auskunft darüber, ob der Lohnsteuerabzug den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Außenprüfungen in diesem Bereich dienen deshalb dem Zweck, die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse, die für die Steuerpflicht und für die Bemessung der Lohnsteuer maßgebend sind, zu ermitteln.

Die niedersächsische Steuerverwaltung beschäftigt 234 Vollzeitkräfte als Lohnsteuerprüfer. 74 gehören dem gehobenen und 160 dem mittleren Dienst an. Die Lohnsteuer-Außenprüfung ist dreistufig organisiert. Sie obliegt den 57 örtlichen Betriebsstättenfinanzämtern, 16 zentralen Prüfungsstellen und drei Finanzämtern für Großbetriebsprüfung:

- Für 220 000 Unternehmen mit weniger als 50 Arbeitnehmern sind die Lohnsteuerprüfer des mittleren Dienstes der Betriebsstättenfinanzämter zuständig.
- Die Lohnsteuer-Außenprüfung bei 7 500 Betrieben mit 50 bis 999 Arbeitnehmern ist Aufgabe der zentralen Prüfungsstellen, denen Prüfer des gehobenen Dienstes zugewiesen sind.
- Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung prüfen hingegen 300 Arbeitgeber mit 1 000 und mehr Arbeitnehmern und setzen hierfür ebenfalls Beamte des gehobenen Dienstes ein.

Der LRH hat die Arbeitsweise der Lohnsteuer-Außendienste u. a. aus organisatorischer Sicht untersucht.

*Feststellungen des LRH*

Im Jahr 2002 prüften die Betriebsstättenfinanzämter rd. 18 000 Klein- und Kleinstbetriebe. Etwa 47 v. H. dieser Prüfungen schlossen sie ohne Ergebnis ab. Im Jahr 2001 lag die Quote der „0 Fälle“ bei 44 v. H. und im Jahr 2000 bei 42 v. H.

Ohne Mehrergebnis verliefen die Prüfungen vor allem bei Freiberuflern und Einzelunternehmen des Dienstleistungsgewerbes, die nur wenige Arbeitnehmer beschäftigten und geringe Lohnsteuerbeträge angemeldet hatten. Dagegen führten die Prüfungen von Bau- und Reinigungsunternehmen sowie von Alten- und Pflegeheimen unabhängig von der Betriebsgröße durchweg zu Steuernachforderungen.

Der LRH hält es für unwirtschaftlich, dass die Finanzämter erhebliche personelle Ressourcen für Prüfungen ohne Mehrergebnis einsetzen. Zwar haben Lohnsteuerprüfungen auch einen präventiven Zweck. Solche vorbeugenden Prüfungen sind jedoch vornehmlich bei neu eröffneten Betrieben angezeigt, damit Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und unterbunden werden. Bei Folgeprüfungen sind dagegen Kosten und Nutzen der Prüfungstätigkeit zu berücksichtigen.

Um die Wirtschaftlichkeit des Lohnsteuer-Außendienstes zu verbessern, schlägt der LRH vor, die zu prüfenden Klein- und Kleinstbetriebe gezielter auszuwählen und gleichzeitig die Zahl der Prüfungen zu verringern. Das hierfür erforderliche Aussteuerungsverfahren kann mit geringem Aufwand durch programmtechnische Maßnahmen eingeführt werden. Der LRH regt an, die Arbeitgeber von den maschinell erstellten Vorschlagslisten für prüfungswürdige Betriebe abzusetzen, die die folgenden Merkmale erfüllen:

- Der Arbeitgeber ist keine Kapitalgesellschaft,
- er beschäftigt nicht mehr als zehn Arbeitnehmer,
- die für das letzte Kalenderjahr festgesetzte Lohnsteuer lag bei maximal 3 000 € und
- bei ihm wurde bereits eine Lohnsteuerprüfung ohne oder mit geringem Mehrergebnis (bis 500 €) durchgeführt.

Darüber hinaus sollten lohnsteuerliche Klein- und Kleinstbetriebe - mit Ausnahme der Risikobranchen - in größeren Zeitabständen als bisher geprüft werden.

Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen könnte die Quote der Prüfungen ohne Mehrergebnis spürbar gesenkt und außerdem der Personalbedarf für Lohnsteuerprüfer des mittleren Dienstes reduziert werden.

Der LRH hat im Rahmen seiner Untersuchung je 100 Prüfungsakten über Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Betrieben verschiedener Größenklassen<sup>80</sup> ausgewertet. Für die größeren Betriebe sind an sich Prüfer des gehobenen Dienstes zuständig. Nach unseren Feststellungen unterscheiden sich diese Unternehmen aus steuerfachlicher Sicht jedoch nicht wesentlich von den kleineren Betrieben, bei denen die Lohnsteuerprüfung von Beschäftigten des mittleren Dienstes durchgeführt wird. Lohnsteuerlich bedeutsame Sachverhalte - wie z. B. Tantiemehzahlungen, Betriebsveranstaltungen, Reisekostenersatz und Kraftfahrzeugüberlassungen - sind durchweg bei Unternehmen beider Größenklassen anzutreffen. Wegen der vergleichbaren Prüfungsschwerpunkte setzten einige Finanzämter für Lohnsteuerprüfungen bei größeren Betrieben<sup>81</sup> mit gutem Erfolg auch Beamte des mittleren Dienstes ein. Angesichts der positiven Erfahrungen dieser Finanzämter empfiehlt der LRH, die vorgenannten Unternehmen künftig nur noch durch Beschäftigte des mittleren Dienstes prüfen zu lassen. Hierdurch verringert sich der Personalbedarf für Lohnsteuerprüfer des gehobenen Dienstes um etwa 14 Vollzeitkräfte.

<sup>80</sup> Es handelte sich einerseits um Betriebe mit 20 bis 49 Arbeitnehmern und andererseits um Betriebe mit 50 bis 99 Arbeitnehmern.

<sup>81</sup> 50 bis 99 Arbeitnehmer.

Die Effizienz des Lohnsteuer-Außendienstes kann nach Auffassung des LRH schließlich dadurch verbessert werden, dass die dritte Prüfungsebene bei den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung künftig wegfällt. Diese Maßnahme führt zu einem rationelleren Personaleinsatz und verkürzt die Kommunikationswege innerhalb der Steuerverwaltung und auch für die Steuerpflichtigen. Die bisher bei den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung beschäftigten Lohnsteuerprüfer könnten den zentralen Prüfungsstellen zugewiesen werden. Der LRH schlägt vor, die Zahl der zentralen Prüfungsstellen von 16 auf zwölf zu reduzieren. Durch Zuordnung der Lohnsteuerprüfer des gehobenen Dienstes bei zwölf Zentralstellen würden leistungsfähige Organisationseinheiten gebildet, die im Gegensatz zu den heutigen Zentralstellen groß genug sind, um auf Personalausfälle, Vakanzen und Versetzungen und kurzfristig durchzuführende Prüfungen flexibel reagieren zu können.

Bei Umsetzung der vom LRH vorgeschlagenen Maßnahmen könnten der Personalbestand des Lohnsteuer-Außendienstes ohne Qualitätsverluste für die Aufgabenerledigung um schätzungsweise 20 v. H. verringert und die Personalkosten der Steuerverwaltung um jährlich rd. 1,9 Millionen € gesenkt werden.

## 8. Wahrnehmung von Aufgaben durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen

### Kapitel 04 10

*Durch den Berechnungsmodus und die Bezugsgrößen der angestrebten Eigenplanungsquote von 25 v. H. wird ein Eindruck von „Privatisierung“ erweckt, dem die tatsächliche Beteiligung von freiberuflich Tätigen an den Aufgaben des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen nicht entspricht.*

*Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen ist gegenwärtig nicht in der Lage, das Personal kontinuierlich auszulasten und dabei die selbstgesteckten „Privatisierungsziele“ zu erreichen. Um lediglich die selbstgewählte Eigenplanungsquote zu erreichen, bedarf es eines verstärkten Personalabbaus.*

*Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen muss nach Vorgaben der Landesregierung und wegen des Aufgabenrückgangs bei Bundesbauten im Personalbestand 786 Vollzeiteinheiten abbauen. Dabei führt der Abbau von insgesamt 373 Vollzeiteinheiten nicht zu einer Entlastung des Landeshaushalts, weil insoweit lediglich die mit dem Bund vereinbarte Reduzierung der Kostenerstattung kompensiert wird.*

*Bei der beabsichtigten Reduzierung der Zahl der Ämter von 18 auf acht können im Bereich von Leitungs- und Verwaltungstätigkeiten mindestens 50 bis 70 Vollzeiteinheiten eingespart werden.*

*Im Bereich der Bauunterhaltung sollte das Staatliche Baumanagement Niedersachsen in einem Pilotversuch ermitteln, ob verstärkt Leistungen an freiberuflich Tätige vergeben werden können und dies zu Einsparungen führt.*

*Aufgaben für Dritte sollte das Staatliche Baumanagement Niedersachsen kurzfristig nur übernehmen, wenn dafür zugleich kostendeckende Entgelte vereinbart werden. Mittelfristig sollte das Staatliche Baumanagement Niedersachsen diese nicht zum Kernbereich zählende Aufgabenübernahme einstellen.*

*Auf Vor-Ort-Prüfungen der Tariftreue sollte das Staatliche Baumanagement Niedersachsen in Zukunft verzichten.*

### Ausgangslage

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) erbringt seine Leistungen für das Land Niedersachsen, den Bund, die in Niedersachsen stationierten Gaststreitkräfte und verschiedene andere Dritte. Es betreute 2003 in Niedersachsen rd. 6 900 Bauwerke des Landes und

25 000 Bauwerke des Bundes. Am 31.12.2002 waren in der Hochbauverwaltung des Landes Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem Umfang von insgesamt 1 539,56 Vollzeiteneinheiten tätig, davon 142,55 in der Oberfinanzdirektion - Landesbauabteilung -. Zu Beginn des Jahres 2004 hatte das SBN 18 eigenständige Ämter und zusätzlich 20 auswärtige Organisationseinheiten<sup>82</sup>.

Zu den Aufgaben des SBN gehören neben der Wahrnehmung seiner Bauherrenfunktion insbesondere Planung, Realisierung, Abrechnung und Kontrolle der Kleinen und Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie die Bauunterhaltung inkl. baufachlicher Bedarfsfeststellung und Baubestandsanalyse. Das SBN berät die Nutzerdienststellen und den Landesliegenschaftsfonds in baufachlichen Angelegenheiten und fungiert als Ansprechpartner für Architekten, Ingenieure und Bauunternehmen.

#### *Eigenplanungsanteil*

Das SBN befindet sich seit einigen Jahren in einem Reformprozess. Auslöser dieses Reformprozesses war einerseits ein Aufgabentrückgang - insbesondere im Bereich des Bundesbaus - andererseits die Absicht des SBN, sich auf seine Kernaufgaben zu beschränken. Durch Vergabe eines großen Teils der Planungsleistungen an freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure will die Bauverwaltung das Risiko reduzieren, bei einem weiteren Aufgabentrückgang das vorhandene Personal nicht mehr auslasten zu können und damit in eine „Fixkostenfalle“ zu geraten. Gleichwohl will die Bauverwaltung einen Teil der Planungsleistung weiter selbst erbringen, um die eigene Fachkompetenz zu erhalten. Aus diesen Überlegungen resultiert eine Eigenplanungsquote in Höhe von durchschnittlich 25 v. H. der Planungsleistungen (innerhalb eines Korridors von 15 v. H. bis 35 v. H.) als eine wesentliche Grundlage der 1998 entwickelten, auf das Jahr 2010 ausgerichteten strategischen Personalbedarfsplanung für das SBN. Diese Eigenplanungsquote schränkt das SBN durch folgende Maßnahmen ein:

Das SBN belegt nicht sein gesamtes Leistungsspektrum mit einer Eigenplanungsquote, sondern lediglich die baufachlichen Leistungen aus dem Bereich von Kleinen und Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten. Insgesamt bezieht sich die Eigenplanungsquote damit auf weniger als 30 v. H. der gesamten fachlichen Tätigkeiten des SBN.

Das SBN ermittelt die Eigenplanungsquote zunächst projektbezogen für jede Baumaßnahme, ausgehend von dem dafür erforderlichen Aufwand an eigene und an externe Auftragnehmer zu vergebenden Planungsleistungen. Dabei berücksichtigt es die Leistungen der freiberuflich Tätigen, indem es deren Honorare mit einem Umrechnungsschlüssel von 71 580 € in so genannte äquivalente Vollzeiteneinheiten umrechnet. Bei der Ermittlung der Eigenplanungsquote setzt das SBN dann verschiedene Korrekturfaktoren für die Einschaltung von Sonderfachleuten, für Bauherrenleistungen sowie die Begleitung der freiberuflich Tätigen an. Aus der Summe der Baumaßnahmen eines Amtes ergibt sich schließlich der für das Amt geltende Durchschnittswert.

Das komplizierte Berechnungsverfahren führt dazu, dass die im Durchschnitt angestrebte Eigenplanungsquote von 25 v. H. für große und kleine Maßnahmen bereits dann erreicht wird, wenn tatsächlich 46,8 v. H. des auf ein Projekt entfallenden Aufwands mit eigenem Personal erledigt werden.

Im Übrigen schränkt das SBN das Quotenziel 25 v. H. auch dadurch ein, dass es der internen Berechnung des Personalbedarfs eine Eigenplanungsquote in Höhe von 35 v. H. zugrunde legt. Dies begründet es damit, dass zu der im Mittel anzustrebenden Eigenplanungsquote von 25 v. H. ein Zuschlag von 10 v. H. für die aus Sicht des SBN nicht zu vergebenden baufachlichen Leistungen zu addieren sei. Diese Leistungen könnten zwar vergeben werden, dies sei aber aus Gründen der Praktikabilität und der Wirtschaftlichkeit nicht sinnvoll. Somit sei der Wert von 35 v. H. in der strategischen Personalbedarfsplanung identisch mit der „politischen Zielvorgabe“ von 25 v. H.

<sup>82</sup> Baugruppen, Sachgebiete, Bauleitungen und Projektleitungen (mit insgesamt rd. 300 Beschäftigten).

Diese Argumentation überzeugt den LRH nicht. Aus seiner Sicht sind allein die Bauherrenleistungen nicht vergabefähig. Diesen Bauherrenleistungen hat das SBN aber bereits alle Leistungen zugeordnet, deren Vergabe es generell für nicht möglich, unzweckmäßig oder unwirtschaftlich hält.

Nach alledem erweckt das SBN durch das geschilderte Berechnungsverfahren einen Eindruck vom Umfang der „Privatisierung“, dem das tatsächliche Ausmaß der Beteiligung von freiberuflich Tätigen nicht entspricht.

Im Übrigen hat das SBN die angestrebte Eigenplanungsquote auch nach seinen eigenen Berechnungen bisher nicht erreicht, wie die folgende Tabelle mit den vom SBN ermittelten Werten zeigt:

<b>Eigenplanungsquoten des Staatlichen Baumanagements in v. H.</b>					
<b>Zeitraum/Jahr</b>	<b>1997 bis 1999</b>	<b>1998 bis 2000</b>	<b>1999 bis 2001</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	75,3	73,6	71,3	73,1	65,7
Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	48,8	47,8	46,5	44,0	45,5

Während für das Jahr 2002 ein weiterer Rückgang bei der Eigenplanungsquote zu erwarten ist, rechnet der LRH in Übereinstimmung mit den meisten Bauämtern mit einem Anstieg der Eigenplanungsquote für das Jahr 2003 und die Folgejahre. Dieser Anstieg resultiert aus dem Zwang, das vorhandene Personal auslasten zu müssen, was durch den über Jahre erfolgten Rückgang an Bundesbauausgaben und vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzlage des Landes erheblich schwieriger geworden ist. Voraussichtlich werden einige Bauämter ihr Personal nicht mehr vollständig auslasten können. Zurzeit der Prüfung konnten sie noch nicht absehen, ob die zum Jahresende 2003 drohende „Fixkostenfalle“ durch eine ämterübergreifende Aufgabensteuerung noch abgewendet werden konnte.

Nach Einschätzung des LRH ist das SBN auf mittlere Sicht ohne einen verstärkten Personalabbau nicht einmal in der Lage, die selbstgesteckte Eigenplanungsquote zu erreichen und gleichzeitig das eigene Personal kontinuierlich auszulasten. Im Übrigen hält der LRH langfristig eine weitergehende Aufgabenprivatisierung und Reduzierung des Personalbestands für möglich, da die Eigenplanungsquote von 25 v. H. sich bisher nur auf einen kleinen Ausschnitt von weniger als 30 v. H. der gesamten fachlichen Tätigkeiten des SBN bezieht.

#### *Personalbedarfsermittlung*

Das SBN ermittelt seit 1998 mit dem Instrument der strategischen Personalbedarfsplanung seinen Personalbedarf. Im Dezember 2003 hat das SBN diese Planungen aktualisiert und für das Jahr 2010 eine Zielzahl von 1 048 Vollzeiteneinheiten ermittelt. Die Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung dagegen hat für das SBN eine Zielzahl von 838 Vollzeiteneinheiten festgelegt und damit eine deutlich höhere Einsparungsverpflichtung vorgegeben, ohne allerdings einen Zeitpunkt für das Erreichen des Einsparungsziels zu nennen.

Der LRH geht davon aus, dass das Finanzministerium eine solche Vorgabe der Landesregierung als Basis für seine mittelfristige Planung berücksichtigen wird.

#### *Bauen für den Bund*

Der Bund bedient sich für seine Bauvorhaben in Niedersachsen im Wege der Organleihe des SBN und erstattet die Kosten hierfür nach einer mit Wirkung vom 01.01.2001 neu geregelten Verwaltungskostenvereinbarung. In dieser Vereinbarung hat sich der Bund - neben der Zahlung von Projekt-, Sockel-, Sonderaufgaben- und Aufsichtspauschalen - verpflichtet, eine so

genannte Überhangpauschale zu zahlen, die aus dem Aufgabenrückgang im Bundesbaubereich resultiert. Insgesamt hat der Bund für das Jahr 2001 78,25 Millionen € erstattet. Mit der darin enthaltenen Überhangpauschale wurde der rechnerische Überhang von 373 Vollzeiteinheiten mit einem monetären Wert von 24,7 Millionen € erstattet. Dies entspricht einem Anteil von 32 v. H. der Bundeserstattung.

Das Finanzministerium hat mit dem Bund vereinbart, diese Pauschale bis zum Jahr 2010 „linear abzuschreiben“. Bezogen auf das Jahr 2001 muss das SBN damit jährlich 41 Vollzeiteinheiten abbauen, um den Landeshaushalt nicht zusätzlich zu belasten. Unter Berücksichtigung der im Dezember 2003 aktualisierten strategischen Personalbedarfsplanung bedeutet dies, dass mehr als 2/3 der vom SBN zur Einsparung vorgesehenen Stellen allein zur Kompensation des Rückgangs der Überhangpauschale benötigt werden und diese Einsparungen den Landeshaushalt nicht entlasten.

#### *Strukturreform*

Aus Sicht des LRH kann das SBN die im Bundesbereich und darüber hinaus erforderlichen Stelleneinsparungen neben einer Erhöhung des Anteils an Fremdvergaben nur durch zusätzliche - inzwischen auch von der Landesregierung beabsichtigte - Maßnahmen, wie z. B. Reduzierung der Ämterzahl, Schaffung größerer Einheiten und damit die Nutzung von Synergieeffekten, erreichen.

Die Größe der bisherigen Ämter schwankt derzeit zwischen 40,5 und 138,7 Vollzeiteinheiten. Nach der strategischen Personalbedarfsplanung des SBN werden im Jahre 2010 neun Ämter weniger als 60 Vollzeiteinheiten haben, davon drei Ämter weniger als 40 Vollzeiteinheiten und vier Ämter weniger als 50 Vollzeiteinheiten. Jedes Amt verfügt dabei über eine eigene Geschäftsstelle sowie die verschiedenen Fachbereiche und Baugruppen, um damit das gesamte Aufgabenspektrum des SBN mit eigenen Fachleuten abzudecken. Dies ist bei den kleinen Ämtern nicht wirtschaftlich, da die einzelnen Fachleute in ihren Disziplinen auf Dauer nicht ausgelastet werden können und zusätzliche Aufgaben übernehmen müssen. Eine hinreichend tiefe Einarbeitung und damit das Aneignen der erforderlichen Kompetenz und Routine wird dadurch erschwert.

Ein Vergleich der Ämter in der bisherigen Struktur zeigt, dass bei kleineren Ämtern u. a. der Geschäftsstellenanteil überproportional groß ist. Durch eine Zentralisierung an wenigen Standorten können effiziente und - im Verhältnis zur Amtsgröße - kleinere Geschäftsstellen, Fachbereiche und Baugruppen entstehen.

Frühere Untersuchungen des LRH und Gespräche mit einigen Amts- und Geschäftsstellenleitern haben ergeben, dass die Personalausstattung eines Amtes aus Wirtschaftlichkeitsaspekten 80 bis 120 Vollzeiteinheiten betragen sollte.

Der LRH hat dem Finanzministerium empfohlen, die Zahl der Ämter auf sechs bis neun zu reduzieren. Dies würde allein im Bereich von Amtsleitung und Geschäftsstelle eine Einsparung zwischen 50 und 70 Vollzeiteinheiten ermöglichen. Die Erhaltung von Flächenpräsenz und Ortsnähe kann dabei durch die Einrichtung auswärtiger Baugruppen gesichert werden, die in ihrem Bezirk die routinemäßig anfallenden Tätigkeiten übernehmen. Die Querschnittsaufgaben sowie Aufgaben, für die ein spezielles Fachwissen erforderlich ist, sollten jedoch in der Zentrale des Amtes konzentriert werden.

Die Landesregierung hat inzwischen eine Strukturreform eingeleitet, bei der die Zahl der Bauämter von 18 auf acht verringert werden soll.

#### *Bauunterhaltung*

Bisher ist die Eigenerledigung für Bauunterhaltungsmaßnahmen nicht quotiert. Das SBN begründet dies damit, dass der Planungsaufwand für Bauunterhaltung in einem Missverhältnis zu den Honoraren stünde und die freiberuflich Tätigen somit kein Interesse an einer Übernahme entsprechender Aufträge hätten. Gleichwohl hat das SBN im Jahre 2002 insgesamt

4 Millionen € Honorare für Aufträge (dies entspricht nach dem Berechnungsmodus der Bauverwaltung rd. 56 äquivalenten Vollzeiteinheiten) an freiberuflich Tätige im Bereich der Bauunterhaltung gezahlt.

Der LRH hält eine Ausweitung des Vergabeumfangs in diesem Bereich für möglich. Das SBN sollte einen Modellversuch starten, bei dem Bauunterhaltungsmaßnahmen vermehrt an freiberuflich Tätige vergeben werden. Die damit verbundenen Kosten sollten in einem aussagekräftigen Vergleich den beim SBN für die Eigenerledigung anfallenden Kosten gegenübergestellt werden. In diesem Modellversuch könnten neben der bisher bereits praktizierten fallweisen Vergabe die Bauunterhaltungsmaßnahmen ganzer Liegenschaften (z. B. bei Landesbetrieben) an freiberuflich Tätige vergeben werden. Darüber hinaus sollte untersucht werden, ob die Vergabe von Bauunterhaltungsleistungen in regional abgegrenzten Bereichen (z. B. für die Bezirke auswärtiger Baugruppen) möglich und wirtschaftlich ist.

#### *Tätigkeiten für sonstige Dritte*

Das SBN übernimmt - einzelvertraglich geregelt - neben den Aufgaben für Bund und Land auch Aufgaben für sonstige Dritte (z. B. Sparkassen, Kommunalverwaltungen, Evangelische Kirche etc.). Die Honorare richten sich nach den Vorläufigen Bemessungs- und Verfahrensrichtlinien für Baunebenkosten und Bauleitungskosten im Aufgabenbereich der niedersächsischen Staatshochbauverwaltung<sup>83</sup>. Im Zeitraum von 1999 bis Mitte 2003 hat das SBN Aufträge Dritter mit einem Bauvolumen von rd. 54 Millionen € abgewickelt. Den in der Kosten- und Leistungsrechnung ausgewiesenen Kosten von 2 425 660 € stehen lediglich Erstattungen in Höhe von 2 034 356 € gegenüber. Somit sind die Kosten lediglich zu 84 v. H. gedeckt. In Einzelfällen betrug die Kostenerstattung lediglich 30 v. H. bis 40 v. H.

Der LRH hält eine umgehende Kündigung der nicht kostendeckenden Verträge mit dem Ziel, kostendeckende Verträge zu erreichen, für erforderlich. Mittelfristig hält er angesichts der bevorstehenden Personaleinsparungen eine Konzentration auf die Kernaufgaben für die Bundes- und Landesbauverwaltung für geboten.

#### *Tariftreue*

Das Landesvergabegesetz verpflichtet das SBN zur Überprüfung der Tariftreue. Im Rahmen dieser Aufgabe hat das SBN drei Prüfgruppen gebildet, deren Mitarbeiter (insgesamt 16 Vollzeiteinheiten) die tarifgerechte Entlohnung von Handwerkern auf Baustellen des Landes und des Bundes durch den Arbeitgeber prüfen sollen. Diese Ausgestaltung der Tariftreueprüfung hält der LRH nicht für erforderlich. Die Verpflichtung von Auftragnehmern des SBN, Handwerker tarifgerecht zu entlohnen, kann mithilfe der Instrumente Tariftreueerklärung, anlassbezogene Nachkalkulation und Überprüfung auf Eintragung in das Tariftreueregister hinreichend geprüft werden. Vor-Ort-Prüfungen zur Einhaltung der Tariftreue sind gesetzlich nicht geregelt und sachlich nicht geboten.

### **9. Ein Datenwarenhaus ohne Kunden oder „Lieber ein Ende mit Schrecken als ...“**

*Das Finanzministerium hat in die Entwicklung eines Data Warehouse rd. 7 Millionen € investiert, ohne die damit verbundenen Zielsetzungen zu erreichen. Dabei hat es versäumt, die nach den §§ 24 und 54 Abs. 2 LHO erforderlichen Unterlagen zu erstellen und im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Erforderlichkeit, die voraussichtlichen Gesamtkosten und den zu erwartenden Nutzen darzustellen.*

<sup>83</sup> Durch Runderlass des Finanzministeriums vom 29.01.2002 (unveröffentlicht) neu gefasst.

*Die für ein Data Warehouse erforderliche Hardware hat das Informatikzentrum Niedersachsen auf Veranlassung des Finanzministeriums bereits zu einem Zeitpunkt beschafft, als die Grundentscheidung für den Aufbau des Data Warehouse und den Erwerb der dafür erforderlichen Software noch ausstand. Bei der späteren Beschaffung von 1 500 Lizenzen ist die nach Vergaberecht vorgeschriebene Ausschreibung unterblieben.*

*Das Finanzministerium hat Lizenzen lediglich an rd. 250 Arbeitsplätze ausgegeben. Die Zahl der tatsächlichen Nutzer liegt noch darunter. Die Intensität der Nutzung war gering. Nach jüngsten Feststellungen des Finanzministeriums hat sich ein nennenswerter Nutzen durch den Aufbau des Data Warehouse nicht ergeben. Wegen Unwirtschaftlichkeit hat das Finanzministerium den Betrieb des Data Warehouse deshalb mit Ablauf des 31.03.2004 eingestellt. Eine wirtschaftliche Nachnutzung der Lizenzen und der Hardware dürfte kaum zu erwarten sein.*

#### *Entwicklung eines Data Warehouse (DWH) und damit zusammenhängende Beschaffungen*

Mit Beginn des Hj. 2000 hatte das Finanzministerium in der Landesverwaltung ein automatisiertes Haushaltsvollzugssystem (HVS) eingeführt. Bereits kurz nach dessen Inbetriebnahme klagten zahlreiche Nutzer über lange Antwortzeiten und forderten verbesserte Auswertungsmöglichkeiten im HVS. Daraufhin führte das Finanzministerium im November 2000 einen Workshop für ein DWH durch, das die gewünschten Auswertungsmöglichkeiten bieten, das HVS entlasten und dadurch dessen Performance verbessern sollte. Nahezu gleichzeitig beschaffte das Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) auf Veranlassung des Finanzministeriums für die Einführung eines DWH einen Server zum Preis von rd. 1,34 Millionen € und einen für den Betrieb des DWH erforderlichen Plattenspeicher zum Preis von rd. 640 000 €. Eine grundsätzliche Entscheidung darüber, ob und ggf. für wie viele Arbeitsplätze ein geeignetes Softwareprodukt für das DWH beschafft werden sollte, hatte das Finanzministerium zurzeit der Hardwarebeschaffung noch nicht getroffen. Nach Lage der beim Finanzministerium für dieses Projekt - sehr unzulänglich - geführten Akten hatten zu diesem Zeitpunkt auch noch keine Voruntersuchungen zum Bedarf und zu den Kosten des Projekts stattgefunden.

Vier Monate später schätzte das Finanzministerium in einem Vermerk vom 14.03.2001 einen Bedarf in Höhe von 14 500 „Light-Lizenzen“ und ca. 1 000 bis 1 500 Volllizenzen. Der LRH muss nach Aktenlage davon ausgehen, dass das Finanzministerium zu diesem Zeitpunkt bereits auf die Beschaffung von Softwareprodukten einer Partnerfirma (Firma X) des Unternehmens festgelegt war, das zuvor das HVS entwickelt hatte (Firma Y). Den Hinweis der im eigenen Haus eingerichteten Koordinierungsstelle Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) betreffend Notwendigkeit einer EU-weiten Ausschreibung<sup>84</sup> ließ das Finanzministerium bei der Softwarebeschaffung unberücksichtigt. Vielmehr beauftragte es in zwei Verträgen von April und Juni 2001 die Firma Y, eine „Anforderungsaufnahme“ und eine Konzeption für die Inbetriebnahme eines DWH auf der Basis der Produkte der Firma X zu erstellen.

Ohne vorherige Ausschreibung vereinbarte das Finanzministerium im September 2001 mit der Firma Y die Nutzungsüberlassung der Produkte der Firma X für bis zu 1 500 Nutzer. Die Kosten für den Erwerb und die Pflege der Lizenzen belaufen sich auf rd. 2,9 Millionen €. Daneben sind Kosten in Höhe von 1,52 Millionen € für Unterstützungsleistungen der Firma Y bzw. einer Partnerfirma Z angefallen, z. B. für die erforderliche Anpassung der DWH-Produkte an das HVS. Die von der Firma Z durchgeführte Schulung von Nutzern und IuK-Administratoren hat weitere Kosten in Höhe von rd. 600 000 € verursacht. Darin enthalten ist ein Betrag von rd. 215 000 € für die Entwicklung eines Lernprogramms. Dieses Lernprogramm ist jedoch nur in wenigen Fällen zum Einsatz gekommen, da anstatt der ursprünglich vorgesehenen ca. 16 000 Nutzer lediglich rd. 250 Nutzer Ende 2001 den Echtbetrieb aufgenommen haben.

<sup>84</sup> Eine europaweite Ausschreibung ist nach vergaberechtlichen Vorschriften erforderlich, wenn das Gesamtvolumen der Beschaffung den Schwellenwert von 200 000 € überschreitet.

Das Finanzministerium hat die Vereinbarungen mit der Firma Y über deren Unterstützungsleistungen wie auch über den Erwerb der Lizenzen für die Produkte der Firma X im Wege von „Change Requests“ (CR)<sup>85</sup> zum HVS getroffen. Die damit zusammenhängenden Vergütungszahlungen wie auch die Ausgaben für die für notwendig gehaltenen Schulungsmaßnahmen hat es aus den für das Reformprojekt „P 53“ (Einführung des HVS) zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln geleistet.

#### *Bewertung des Beschaffungsverfahrens*

Nach §§ 24 und 54 LHO in Verbindung mit den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften sind bei Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben mit einem Mittelbedarf von mehr als 1 Million € folgende Unterlagen zu erstellen und dem Landtag vorzulegen: Erläuterung des Vorhabens, Zeitplan, Darlegung der Notwendigkeit der Beschaffung oder Entwicklung, Schätzung der Kosten und Folgekosten, Darlegung der Finanzierung. Dies gilt auch für Weiterentwicklungen zur Verbesserung vorhandener Systeme und Verfahren.

Das Finanzministerium hat versäumt, die nach der LHO erforderlichen Unterlagen für das DWH-Projekt zu erstellen. Dies ist ein gravierendes Versäumnis, denn die Klärung, welche Ressourcen benötigt werden und wie sich das Verhältnis von Kosten und Nutzen darstellt, ist für große Entwicklungsvorhaben unverzichtbar.

Dem Erfordernis, die oben genannten Unterlagen zu erstellen, durfte sich das Finanzministerium nicht dadurch entziehen, dass es die Entwicklung des DWH und die damit zusammenhängenden Beschaffungen als CR-Maßnahmen realisierte. Mit Blick auf die hohen Kosten des DWH-Projekts ist es aus Sicht des LRH schon fraglich, ob diese „Change Requests“ und diese Art der Finanzierung von der dem Finanzministerium für das HVS erteilten Ermächtigung gedeckt waren. Keinesfalls war es vertretbar, dass das Verfahren, über das der Landtag nach § 24 LHO zu befinden hatte, durch „einfallsreiches“ Verwaltungshandeln umgangen wurde.

Außerdem hat das Finanzministerium gegen das Vergaberecht verstoßen, in dem es die mit der Entwicklung des DWH zusammenhängenden Dienstleistungen Dritter freihändig vergeben und die für den Betrieb des DWH erforderlichen Lizenzen ohne Ausschreibung erworben hat.

#### *Interessenkollision im Projektmanagement*

Das Finanzministerium hat einem Mitarbeiter der Firma Y, die das HVS entwickelt hatte, die Projektleitung übertragen, obgleich es sich aus der Natur der Sache ergibt und in dem entsprechenden CR mit der Firma Y auch ausdrücklich vorgesehen war, dass das Finanzministerium als Auftraggeber den Projektleiter stellt. Die Firma Y ist im späteren Vertragsverfahren, stellvertretend für die Firma X, die die Rechte an den zum Einsatz gekommenen Softwareprodukten hält, als Auftragnehmer des Landes aufgetreten. Bei einer solchen Verquickung zwischen der Auftragsvorbereitung und der späteren Auftragnehmerleistung für alle zu erbringenden Leistungen ist eine objektive und neutrale Projektleitung nicht gewährleistet.

#### *Nicht erreichte Ziele beim DWH-Projekt*

Sowohl das Finanzministerium als auch das IZN haben dem LRH in seiner Prüfung bestätigt, dass das DWH mit rd. 200 Nutzern nicht zu einer Entlastung und damit zu einer Verbesserung der Performance des HVS geführt hat. Dies ist vielmehr durch andere - parallel zum Aufbau des DWH durchgeführte - Maßnahmen erreicht worden, z. B. hat das IZN die Datenbankstrukturen des HVS verbessert. Gleichzeitig hat die Zentrale Verfahrenspflege des Finanzministeriums massiv darauf hingewirkt, dass die Firma Y die von HVS-Nutzern erkannten Probleme analysierte und Fehler in der HVS-Software sofort beseitigte. Hierfür hätte es des Aufbaus eines DWH also nicht bedurft.

<sup>85</sup> Übereinkunft zur Änderung bereits abgenommener Software.

Die Zielsetzung, durch das DWH „komfortablere“ Auswertungsmöglichkeiten zu erhalten, ist nur bedingt umgesetzt worden. Die ursprüngliche Vorstellung vieler Nutzer, Auswertungen auf Einzelbelegen zu erhalten, hat das Finanzministerium aus Kostengründen nicht realisiert. Zu Beginn des Betriebs hat das IZN lediglich einmal wöchentlich die Echtzeiten des HVS in das DWH gespiegelt, sodass die Ergebnisse der Abfragen nur begrenzt aktuell waren. Ebenso wiesen die Abfragen häufig Fehler auf, die bei den Nutzern zu einem Vertrauensverlust in das System führten. Die kontinuierlich zurückgegangenen Zugriffszahlen belegen das sehr deutlich.

Nach Befragungen der Nutzer im Jahr 2003 und eigenen Untersuchungen hat das Finanzministerium festgestellt, dass den bisherigen Gesamtkosten des Projekts in Höhe von rd. 7 Millionen € kein nennenswerter Nutzen gegenübersteht und der Betrieb des DWH unwirtschaftlich ist. Es hat deshalb die darauf bezogenen Pflegeverträge gekündigt und den Betrieb zum 31.03.2004 eingestellt. Damit hat das Finanzministerium nunmehr sichergestellt, dass die Kosten für eine Maßnahme, deren Notwendigkeit sich im Nachhinein nicht bestätigte, nicht noch weiter ansteigen. Der durch die hohe Fehlinvestition eingetretene Schaden bleibt jedoch.

#### *Schadensbegrenzung durch Nachnutzung*

Der Schaden in Höhe von rd. 7 Millionen € kann nur durch die Nachnutzung des vom IZN für das DWH beschafften Plattenspeichers gemindert werden. Eine wirtschaftliche (Nach-)Nutzung des vom IZN beschafften Servers ist nicht zu erwarten. Ein anderweitiger Einsatz in der Landesverwaltung kommt zurzeit wegen fehlenden Bedarfs nicht in Betracht. Eine Veräußerung des drei Jahre alten Servers an Dritte hält das IZN für kaum realisierbar, da er technisch nicht mehr dem aktuellen Standard entspricht und jährliche Wartungskosten in Höhe von rd. 125 000 € verursacht.

Unklar ist ebenfalls, ob und von wem die erworbenen 1 500 Lizenzen künftig genutzt werden können und sollen. Der Landesliegenschaftsfonds erwägt die Übernahme der Lizenzen und hat eine Projektgruppe eingerichtet, die die Vor- und Nachteile eines DWH für die Aufgaben des Landesliegenschaftsfonds prüfen soll. Es hat aber bisher trotz Aufforderung durch das Finanzministerium noch kein schlüssiges Nutzungskonzept und keine darauf bezogene Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgelegt.

Ein klares Nutzungskonzept und der Nachweis der Wirtschaftlichkeit sind unabdingbare Voraussetzungen für eine weitere Nutzung. Der LRH hat angesichts der bisherigen Erfahrungen mit dem DWH erhebliche Zweifel, ob dessen Einsatz für andere Zwecke sinnvoll und wirtschaftlich ist, denn die Kosten für die Pflege und die Anpassung/Gestaltung der Lizenzen übersteigen die Anschaffungskosten deutlich. In keinem Fall darf bei der Entscheidung über eine Nachnutzung der Fehler wiederholt werden, die hohen laufenden und sonstigen Folgekosten außer Acht zu lassen.

#### **10. Fortbestehendes Landesinteresse an einer Schulungseinrichtung für Manager?**

Kapitel 13 20

*Eine vom Land als Schulungseinrichtung für Manager in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH errichtete Akademie erhielt seit ihrer Gründung im Jahr 1989 Zuwendungen zur institutionellen Förderung in Höhe von insgesamt rd. 30,7 Millionen €. Der ursprüngliche Gesellschaftszweck ist erfüllt. Die strategische Weiterentwicklung ist misslungen.*

*Die Gesellschaft wird sich auch in der Zukunft höchstwahrscheinlich nicht selbst finanzieren können, sondern dürfte dauerhaft auf Zuwendungen des Landes angewiesen sein.*

### *Gründung und Zweck der Gesellschaft*

Die Gesellschaft wurde im Jahre 1989 als Schulungseinrichtung für Manager gegründet. Gegenstand der Gesellschaft ist die „praxisorientierte Vermittlung von betriebs- und volkswirtschaftlichen Kenntnissen, von Führungstechniken und Führungsfähigkeit für Führungskräfte und Führungsnachwuchs sowie die wirtschaftliche Entwicklung von Unternehmen, vor allem aus mittel- und osteuropäischen Staaten“. Im April 2000 wurde der Gesellschaftszweck dahingehend erweitert, dass sich die Unternehmensaktivitäten auch auf „asiatische Staaten“ erstrecken (können). Mehrheitsgesellschafter ist das Land. Es hält 52 v. H. der Anteile<sup>86</sup>.

Das Land gründete die Gesellschaft, um durch Führungskräftequalifizierung einen Beitrag zur erfolgreichen Weiterführung der marktwirtschaftlichen Reformen in Mittel- und Osteuropa zu leisten. Zugleich sah das Land die Gesellschaft als Instrument einer nachhaltigen Marktpflege mit positiven Wirkungen auf die niedersächsische Außenwirtschaft.

### *Finanzierung der Gesellschaft*

Das Land gewährt der Gesellschaft Zuwendungen im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung. So zahlte das Land beispielsweise im Jahr 2001 eine Zuwendung in Höhe von ca. 1,6 Millionen €. Seit 1998 verringerte sich der Anteil der Landeszuwendungen an der Gesamtfinanzierung des Unternehmens von 70 v. H. auf 37 v. H. im Jahr 2001. Die Gesellschaft konnte ihre Eigenfinanzierungsquote allerdings nur deshalb verbessern, weil sie die Konsortialführerschaft für ein von der EU finanziertes Sonderprojekt<sup>87</sup> übernommen hatte. Die Projekterlöse deckten im Durchschnitt knapp 30 v. H. des Gesamtbudgets. Demgegenüber ist der Kostendeckungsgrad im operativen Kerngeschäft äußerst gering: Die durchschnittlichen Kosten für Seminare der Gesellschaft betragen je Teilnehmer und Tag rd. 350 €<sup>88</sup>. Die Seminarteilnehmer entrichteten jedoch nur Entgelte in Höhe von 19 v. H. der entstandenen Kosten<sup>89</sup>.

Die Gesellschaft plant, die Eigenbeteiligung der Seminarteilnehmer zu erhöhen. Zweifelhaft ist, ob dieses Ziel erreicht werden kann. Die Seminarangebote der Akademie beziehen sich ganz überwiegend auf Managementschulungen für Führungskräfte aus der Russischen Föderation. In einer Marktanalyse führte der Moskauer Repräsentant der Akademie bereits im Jahr 1999 Folgendes aus:

„Es gibt mittlerweile auf dem russischen Markt genügend Anbieter (darunter auch unsere Partner) reiner theoretischer Ausbildungseinrichtungen (dazu gehören de facto alle Managementthemen), die dazu noch den Vorteil haben, dass sie nahe am russischen Markt agieren und wesentlich billiger sind, als vergleichbare ausländische Angebote.

Die überwiegende Mehrheit der russischen Unternehmer glaubt nicht mehr daran, dass ein ausländischer Berater/Spezialist/Dozent mehr und besser über die russische Realität Bescheid weiß, als die eigenen Leute.

Der Trend ist eindeutig. Weg von teuren Auslandsprogrammen, wenn sie mehr Theorie als Praxis (Kontakte mit und in Unternehmen - keine Besuchsveranstaltungen!!!) vermitteln und dann noch selbst bezahlt werden sollen. Eventuell noch akzeptabel, wenn die Gegenseite den überwiegenden Teil (noch besser alles) finanziert.“

<sup>86</sup> Weitere Anteile halten zu je 8 v. H. eine Bank, drei Großunternehmen und ein Niedersächsisches Bildungswerk sowie mit je 4 v. H. zwei Industrie- und Handelskammern.

<sup>87</sup> Zwischenzeitlich konnte die Gesellschaft zwei EU-Folgeprojekte einwerben.

<sup>88</sup> Bezogen auf die Jahre 1998 bis 2001.

<sup>89</sup> Bezogen auf die Jahre 1998 bis 2001.

*Konzeptionelle Überlegungen der Gesellschaft*

Seit 1998 erörterten Geschäftsführung und Aufsichtsrat Modelle für eine strategische Neuausrichtung der Gesellschaft. Ein Landesvertreter im Aufsichtsrat forderte insbesondere mehr Wirtschaftsnähe und eine stärkere Branchenorientierung der Akademie.

Im Jahr 2001 stellte die Geschäftsführung als neues Geschäftsfeld den Bereich „Kooperationsmanagement“ vor. Die Gesellschaft beabsichtigte, niedersächsische bzw. deutsche Firmen bei der Anbahnung von Geschäftskontakten in den mittel- und osteuropäischen Ländern, China und den GUS-Staaten zu beraten. Die Geschäftsführung erwartete, dass dieser Geschäftsbereich bis Ende 2002 kostendeckend arbeiten würde. Das Ziel wurde nicht erreicht. Nach Auskunft der Geschäftsführung seien Unternehmen nicht bereit gewesen, für angebotene und in Anspruch genommene Dienstleistungen im Bereich des Kooperationsmanagements Zahlungen zu leisten. Der Aufsichtsrat beschloss daraufhin, das Kooperationsmanagement als eigenständiges Geschäftsfeld aufzugeben. Die fehlgeschlagene Etablierung des Geschäftsbereichs offenbart die Schwierigkeit der Gesellschaft, neue und vor allem finanziell auskömmliche Tätigkeitsfelder zu erschließen.

Im November 2001 beauftragte der Aufsichtsrat die Geschäftsführung erneut, konkrete Maßnahmen für die strategische Entwicklung der Gesellschaft einschließlich ihrer Finanzierung zu beschreiben. Die Geschäftsführung legte dem Aufsichtsrat das Strategiepapier im Mai 2003, also mit erheblicher Verspätung, vor. Der Aufsichtsrat diskutierte das Papier streitig und ohne erkennbare Ergebnisse. Ein Landesvertreter bemängelte bereits im Vorfeld, dass das Strategiepapier keine verlässlichen Planungsdaten über die zukünftige Entwicklung von Dienstleistungen der Akademie enthalte, die auch kostendeckend vermarktet werden könnten. Außerdem fehle eine Bestandsaufnahme der bisherigen Dienstleistungen sowie eine Analyse von Kostendeckungsgraden nach Kundengruppen. Darüber hinaus habe es die Geschäftsführung versäumt, die Marktentwicklung für Managementschulungen bezüglich der Staaten zu untersuchen, mit denen die Akademie zusammenarbeite.

*Landesinteresse*

Gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO soll sich das Land an der Gründung eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts u. a. 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. Diese Maßgabe gilt auch für die Beibehaltung einer Beteiligung. Deshalb ist regelmäßig anhand der Unternehmensentwicklung sowie der Rahmenbedingungen, die für die Unternehmensgründung maßgebend waren, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Landes noch gegeben sind.

Der ursprüngliche Gesellschaftszweck - Führungskräftequalifizierung als Beitrag zur erfolgreichen Weiterführung der marktwirtschaftlichen Reformen in Mittel- und Osteuropa - ist erfüllt. Dies ergibt sich jedenfalls aus dem Bemühen der Akademie, ihren Wirkungsbereich auch auf den asiatischen Raum auszudehnen und neue Geschäftsfelder zu erschließen. Ob und in welchem Umfang die Gesellschaft bislang einen messbaren Beitrag zur Förderung der niedersächsischen Außenwirtschaft leisten konnte und in der Zukunft leisten wird, kann demgegenüber nicht quantifiziert werden. Die Behauptung der Akademie, ihre Aktivitäten hätten zu vielfältigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen mittelständischen niedersächsischen Unternehmen und Unternehmen aus mittel- sowie osteuropäischen Staaten geführt, konnte dem LRH gegenüber nicht belegt werden.

Im Übrigen gilt für Beteiligungen und Zuwendungen des Landes das Subsidiaritätsprinzip. Inzwischen verfügen niedersächsische Unternehmen, die sich im mittel- und osteuropäischen Raum betätigen wollen, über zahlreiche Ansprechpartner mit praxiserprobten Kenntnissen der vorgeannten Regionen. Zu nennen sind beispielsweise die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern oder Beratungsstellen der Wirtschaftsverbände. Überdies unterhalten die meisten Großunternehmen eigene Netzwerke zur Anbahnung von Wirtschaftskontakten.

### Würdigung

Nach Auffassung des LRH sind die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für ein fortdauerndes Engagement des Landes bei der Gesellschaft nicht mehr erfüllt. Trotz zurzeit rückläufiger Zuwendungen wird die Akademie dauerhaft auf Zuschüsse des Landes angewiesen sein. Die sich in den letzten Jahren abzeichnende Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ist ausschließlich auf die Einwerbung von Projekten der EU zurückzuführen, die zeitlich befristet sind. Sofern Folgeprojekte ausbleiben, wird sich die Finanz- und Ertragslage der Akademie wesentlich verschlechtern. Das Land als Mehrheitsgesellschafter und Zuwendungsgeber müsste dann zur Vermeidung von Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung seine bisherigen Zuschüsse an die Gesellschaft erheblich aufstocken.

Es ist nicht zu erwarten, dass die Akademie die Rentabilität ihres operativen Kerngeschäfts in einem vertretbaren Zeitraum spürbar erhöhen kann. Eine strategische Neuausrichtung der Gesellschaft ist bislang nicht absehbar. Sie würde auch - sollte sie überhaupt finanziell auskömmlich gestaltet werden können - dem ursprünglichen Gesellschaftszweck mit hoher Wahrscheinlichkeit zuwiderlaufen.

Der LRH schlägt vor, dass das Land seine Beteiligung an der Akademie aufgibt und sie den Minderheitspartnern anbietet. Die finanzielle Förderung sollte nach einer Übergangszeit eingestellt werden. In der Übergangsphase sollte die Fehlbetrags- durch eine Festbetragsfinanzierung mit fallenden Jahresbeträgen ersetzt werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und das Finanzministerium vertreten demgegenüber die Auffassung, dass es sich bei der Akademie um ein unverzichtbares Instrument der Außenwirtschaftsförderung handele. Zu einer Beteiligung des Landes und der damit verbundenen politischen Steuerung gebe es zurzeit keine Alternative. Die „Aufrechterhaltung der Beteiligung an der Gesellschaft“ solle allerdings „zum Ende der laufenden Legislaturperiode überprüft werden“.

Der LRH hält es für problematisch, dass das Land sein Engagement bei der Akademie erst zum Ende der laufenden Legislaturperiode überprüfen will. Angesichts des erheblichen Zuwendungsbedarfs der Gesellschaft und wegen der auf Dauer angespannten Haushaltslage des Landes ist eine zeitnahe Entscheidung unabdingbar. Im Übrigen ist die Akademie nach Ansicht des LRH kein unverzichtbares Instrument der Außenwirtschaftsförderung.

### Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit

Einzelplan 05

#### 11. Mängel bei der Förderung von Krankenhausinvestitionen nach § 9 Abs. 1 und 3 Krankenhausfinanzierungsgesetz

Kapitel 05 40

*Die Auswahl von Maßnahmen für die Förderung von großen Krankenhausinvestitionen ist intransparent. Sie wird ohne einen gewichteten Kriterienkatalog vorgenommen. Die Gründe für die getroffene Auswahl werden nicht ausreichend dokumentiert. Mehrmals konnte in der Vergangenheit eine Auswahl gar nicht oder nur eingeschränkt vorgenommen werden, weil für zu wenige Maßnahmen die notwendige baufachliche Prüfung durchgeführt worden war.*

*Nach wie vor ist auch die Förderung von medizinischen Großgeräten intransparent. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sollte nunmehr umgehend die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Großgeräteförderung transparent, nachvollziehbar und bedarfsgerecht durchgeführt wird.*

*Sachverhalt*

Nach § 9 Abs. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes (KHG)<sup>90</sup> fördern die Länder auf Antrag des Krankenhausträgers Investitionskosten, die für die Errichtung, den Umbau und Erweiterungsmaßnahmen von Krankenhäusern einschließlich ihrer Erstausrüstung mit Anlagegütern und für die Wiederbeschaffung von Anlagegütern mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als drei Jahren entstehen. Über die Investitionen nach § 9 Abs. 1 KHG ist ein Investitionsprogramm aufzustellen (§ 6 Abs. 1 KHG). Das jährliche Investitionsprogramm nach § 9 Abs. 1 KHG belief sich in den vergangenen Jahren auf ein durchschnittliches Volumen von etwa 100 Millionen €. Das Antragsverfahren verläuft wie folgt:

Die Krankenhausträger stellen einen Förderantrag, der formlos vorgelegt wird. Der Antrag wird in eine Liste aufgenommen, die laufend fortgeschrieben wird. Diese Liste weist nach Aussagen des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit zurzeit ein Investitionsvolumen von rd. 1 Milliarde € aus (Gesamtsumme aller beantragten Investitionen).

Wird ein Investitionsvorhaben für förderungswürdig angesehen, wird es in eine Prioritätenliste aufgenommen und es findet im Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit zunächst eine Abstimmung mit dem Krankenhausträger über das Raum- und das Funktionsprogramm statt. Es schließt sich an die baufachliche Prüfung, die das Referat Krankenhausbau der Oberfinanzdirektion (OFD) Hannover durchführt. Für die baufachliche Prüfung muss bereits die detaillierte technische Planung der Investitionsmaßnahme vorliegen. Die OFD legt nach Abschluss der Prüfung dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit einen Bericht vor, aus dem sich insbesondere die förderfähige Investitionssumme ergibt. Nicht förderfähig sind Kosten, die für ein funktionsgerechtes Krankenhaus entbehrlich sind. Aus der Liste der von der OFD geprüften Investitionsvorhaben schlägt das Fachreferat sodann die Vorhaben vor, die in das Investitionsprogramm des jeweiligen Jahres aufgenommen werden sollen.

Nachdem die Hausspitze (Minister/in und Staatssekretär/in) den Entwurf des Fachreferats für das Investitionsprogramm (mit oder ohne Änderungen) gebilligt hat, wird nach § 9 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Krankenhausfinanzierungsgesetz (Nds. KHG)<sup>91</sup> der Planungsausschuss beteiligt (Vorlage des Entwurfs und Anhörung).

Mitglieder im nach § 9 Abs. 1 Nds. KHG beim Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit gebildeten Planungsausschuss sind - neben Vertretern des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit - die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und die Niedersächsische Krankenhausgesellschaft einerseits, die Arbeitsgemeinschaft der Sozialversicherungsträger Niedersachsens und der Landesausschuss des Verbands der privaten Krankenversicherer andererseits als unmittelbar Beteiligte im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 KHG. Mit dem Ausschuss sind nach § 9 Abs. 1 Satz 2 Nds. KHG bei der Aufstellung des Investitionsprogramms einvernehmliche Regelungen anzustreben.

Nach Beteiligung des Planungsausschusses erhält der Landtag das Investitionsprogramm zur Stellungnahme (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nds. KHG). Anschließend wird das Investitionsprogramm dem Kabinett zur Billigung vorgelegt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nds. KHG). Hat das Kabinett das Programm beschlossen, erhalten die im Investitionsprogramm berücksichtigten Krankenhausträger einen Bewilligungsbescheid über den im Programm ausgewiesenen Förderbetrag.

<sup>90</sup> 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).

<sup>91</sup> Niedersächsisches Gesetz 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).

*Fehlende Auswahlkriterien und mangelnde Transparenz des Verfahrens*

Der LRH hat verschiedene Investitionsprogramme der vergangenen Jahre geprüft und folgende Mängel festgestellt:

- Die Auswahl der in das Investitionsprogramm aufzunehmenden Maßnahmen aus der großen Zahl der gestellten Anträge verlief jahrelang ohne feststehende Kriterien. Seit dem Jahre 2001 existiert ein Kriterienkatalog. Er enthält eine Vielzahl von Kriterien; diese sind jedoch nicht gewichtet, sie stehen vielmehr gleichwertig nebeneinander.
- Der Planungsausschuss konnte in den vergangenen Jahren mehrmals eine Auswahl nicht oder nur sehr eingeschränkt treffen, weil - vor allem aufgrund nicht ausreichender Kapazitäten bei der zuständigen OFD - nicht genügend baufachlich geprüfte Maßnahmen zur Auswahl standen. Da die baufachliche Prüfung Voraussetzung für die Aufnahme in das Investitionsprogramm ist, wurden beantragte Maßnahmen, die noch nicht baufachlich geprüft waren, automatisch von der Aufnahme in das Investitionsprogramm ausgeschlossen. Die Auswahl der Maßnahmen, bei denen die baufachliche Prüfung eingeleitet wurde, oblag jahrelang dem Ministerium allein. Erst in den letzten Jahren wird auch der Planungsausschuss bei der Auswahl beteiligt. Die Auswahl wird ohne festgeschriebenes Verfahren vorgenommen.
- Die Gründe für die getroffene Auswahl zur Einleitung der baufachlichen Prüfung und für die Aufnahme in das Investitionsprogramm wurden nicht ausreichend dokumentiert.
- Zu den beantragten Maßnahmen lagen qualitativ sehr unterschiedliche Informationen vor. Dadurch wurde es den am Auswahlverfahren Beteiligten erschwert, die einzelnen Vorhaben miteinander zu vergleichen.

*Würdigung*

Das jährliche Investitionsprogramm nach § 9 Abs. 1 KHG mit einem durchschnittlichen Volumen von etwa 100 Millionen € ist eines der größten Förderprogramme des Landes. Für ein derartiges Verfahren sollte es selbstverständlich sein, dass die Auswahlentscheidungen nach sachgerechten, anerkannten Kriterien getroffen werden, die zu beteiligenden Gremien die notwendigen Informationen erhalten und die Gründe für die getroffenen Entscheidungen ausreichend dokumentiert werden.

Diesen Anforderungen ist das Auswahlverfahren in der Vergangenheit nicht gerecht geworden. Es bedarf niedergelegter Kriterien, die eine Gewichtung erhalten müssen. Insofern ist auch der Katalog des Ministeriums aus dem Jahre 2001 nicht ausreichend, weil er zwar eine Vielzahl von Kriterien enthält, auf eine Gewichtung aber völlig verzichtet. So besteht die Gefahr, dass eine Auswahl allein nach der Anzahl der erfüllten Kriterien vorgenommen wird, ohne die Bedeutung der erfüllten Kriterien zu berücksichtigen.

Es bleibt zudem unklar, welche Bedeutung Fragen der zukünftigen Krankenhausstruktur haben sollen. Nach Ansicht des LRH müssen bei der Auswahl nach § 9 Abs. 1 KHG Überlegungen zur zukünftigen Krankenhausstruktur eine entscheidende Rolle spielen. Es kann dem Land nicht zugemutet werden, die knappen Mittel an Krankenhäuser zu vergeben, deren Überlebensfähigkeit schon heute zweifelhaft erscheint. Die Mittel sollten ausschließlich in zukunftsfähige Strukturen fließen, oder dazu beitragen, dass solche Strukturen entstehen. Für eine entsprechende Auswahl bietet das im Jahre 2003 vom Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vorgestellte Konzept für die zukünftige Krankenhausstruktur in Niedersachsen eine Basis. Die dortigen Überlegungen sollten in den zukünftigen Kriterienkatalog eingearbeitet werden.

Ein derartiger Katalog ermöglicht es auch anderen Beteiligten, die vorgeschlagene Auswahl des Fachreferats nachzuvollziehen und auf diese Weise zu kontrollieren. In einem komplizierten und komplexen Bereich wie der Krankenhausförderung eignen sich Fachleute, insbesondere, wenn sie Jahre und Jahrzehnte in diesem Bereich mit großem Sachverstand und Engagement tätig gewesen sind, einen großen fachlichen Vorsprung an, dem andere Betei-

ligte dann wenig entgegenzusetzen vermögen. Transparente Entscheidungsprozesse mit niedergeschriebenen Kriterien und einer angemessenen Begründung der vorgeschlagenen oder getroffenen Entscheidungen machen es Vorgesetzten und anderen am Verfahren Beteiligten einfacher, das Votum des Fachreferats zu bewerten. Umgekehrt kann ein feststehender Entscheidungsprozeß mit allgemein anerkannten Kriterien dem Fachreferat helfen, anderweitig motivierten Forderungen entgegenzutreten.

Auch ein guter Kriterienkatalog ist jedoch wertlos, wenn nicht genügend beantragte Maßnahmen für eine Auswahl zur Verfügung stehen. Der in der Vergangenheit immer wieder aufgetretene Mangel an baufachlich geprüften Maßnahmen zur Auswahl für das Investitionsprogramm ist nicht akzeptabel. Er hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass nicht geprüfte Maßnahmen von vornherein von der Aufnahme in das Investitionsprogramm ausgeschlossen waren, geprüfte Maßnahmen dagegen mit Sicherheit in einem überschaubaren Zeitraum in das Investitionsprogramm aufgenommen wurden. Solange der aus personellen Gründen bestehende Engpass bei der OFD bestehen bleibt, kann dies nur die Konsequenz haben, dass die Auswahlentscheidung vorverlegt werden muss. Entscheidend ist dann nicht mehr die Aufnahme in das Investitionsprogramm, sondern die Entscheidung zur Einleitung der baufachlichen Prüfung. Zu diesem Zeitpunkt ist dann die Auswahl unter Zuhilfenahme des Kriterienkatalogs vorzunehmen, der für das Investitionsprogramm zu entwickeln ist.

#### *Keine Verfahrensverbesserungen bei der Förderung von Großgeräten in Krankenhäusern*

Für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter (Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände) mit einer Nutzungsdauer zwischen drei und 15 Jahren sowie für kleine bauliche Maßnahmen erhalten die Krankenhäuser feste jährliche Pauschalbeträge nach § 9 Abs. 3 KHG. Diese Pauschalförderung, die sich in Niedersachsen nach wie vor fast ausschließlich nach der Bettenzahl des jeweiligen Krankenhauses richtet, dient auch der Anschaffung medizinisch-technischer Großgeräte (z. B. Linksherzkatheder-Messplätze, Computer-Tomographie-Geräte, Magnet-Resonanz-Tomographie-Geräte, Linearbeschleuniger).

Der LRH hat im Jahre 2002 die Förderung der Krankenhäuser in Niedersachsen nach § 9 Abs. 3 KHG geprüft und ist dabei insbesondere auch der Frage der Förderung der medizinisch-technischen Großgeräte nachgegangen (vgl. Drs. 15/180, S. 77, Abschnitt V, Nr. 19 „Mängel bei der Förderung von Großgeräten in Krankenhäusern“). Dabei hat der LRH insbesondere festgestellt, dass die bisher in Niedersachsen durchgeführte (Einzel-)Förderung von medizinisch-technischen Großgeräten (z. B. für die Jahre 1998 bis 2000 rd. 47 Millionen DM) intransparent ist und eine auslastungsbezogene Kontrolle des Fördermitteleinsatzes fehlt. Die Entscheidung darüber, welche medizinisch-technischen Großgeräte mit welchen Beträgen in Niedersachsen gefördert wurden, traf im Wesentlichen allein der zuständige Referatsleiter im Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit nach nicht nachvollziehbaren Kriterien.

Die Aussage des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit Anfang des Jahres 2004, es habe im Jahre 2003 wegen der Feststellungen des LRH von einer Großgeräteförderung abgesehen, sind nach Ansicht des LRH unzutreffend: die Großgeräteförderung, die das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit regelmäßig erst im letzten Quartal eines jeden Jahres bewilligte, konnte im Jahr 2003 wegen der zwischenzeitlich vom Finanzministerium verhängten Haushaltssperre nicht vorgenommen werden.

Wir haben auch bei der neuerlichen Prüfung wieder verschiedene Beispiele für Intransparenz in diesem Förderungsverfahren gefunden.

So beantragte 2002 ein Krankenhausträger die Förderung eines Linearbeschleunigers und wies durch ein Angebot in Höhe von rd. 2 Millionen € die voraussichtlichen Anschaffungskosten für das mit niedergelassenen Radiologen betriebene Kooperationsgerät nach. Lediglich handschriftliche Vermerke des Sachbearbeiters: „Wunsch 1 - 1,4 Mio. €“ und „50 - 50 stationär“ deuten ansatzweise auf eine Abwägung im Referat hin. Unklar ist, wie es dann Ende 2002 zur Förderung des Linearbeschleunigers in Höhe von 620 000 € kam (dies war die höchste Einzelförderung im Jahre 2002 für ein medizinisch-technisches Großgerät).

Das vorstehende Beispiel verdeutlicht noch einmal, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sollte nunmehr umgehend die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Großgeräteförderung transparent, nachvollziehbar und bedarfsgerecht durchgeführt wird.

## 12. Fehlender Bedarf für den Einsatz von Wohnungsbauförderungsmitteln

Kapitel 05 07

*Der Bedarf für die Durchführung von Wohnraumförderungsprogrammen ist infrage zu stellen. Die notwendige umfassende Bedarfsprüfung ist bisher unterblieben.*

*Darüber hinaus gibt es weiterhin parallele Förderwege, die zur Kumulierung der Förderung aus öffentlichen Mitteln führen können.*

*Auch bereits bekannte Fehlsteuerungen wurden nicht abgestellt.*

### Vorbemerkungen

Gegenstand der Prüfung des LRH waren vorwiegend die vom Bund und vom Land finanzierten jährlichen Wohnraumförderungsprogramme. Die für diesen Zweck veranschlagten Mittel werden von der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (LTS) als Zuwendungen gemäß §§ 23,44 LHO bewilligt.

Für die Durchführung der Prüfung waren insbesondere folgende Gründe maßgebend:

- Die Wohnungsmärkte werden bereits seit 1999 als entspannt angesehen. Das Angebot an Wohnungen übersteigt die Wohnungsnachfrage<sup>92</sup>. Lediglich der Markt für Mietwohnungen des unteren Preissegments mit einer Nettokaltmiete von unter 3,50 €/m<sup>2</sup> wird nach den Befragungsergebnissen der LTS mit leichten Nachfrageüberhängen beschrieben. Allerdings wird auch in diesem Bereich für die nahe Zukunft von einer weiteren Entspannung ausgegangen.
- Der Bau, der Erwerb, die Modernisierung, die Instandsetzung sowie der Ausbau von Wohnraum werden nicht nur durch die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der Wohnraumförderungsprogramme, sondern auch durch weitere Förderwege unterstützt. Hierzu gehören insbesondere die Gewährung zinsverbilligter Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Gewährung der Eigenheimzulage, die Förderung der Stadterneuerung, steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten sowie die Gewährung von Miet- und Lastenzuschüssen nach dem Wohngeldgesetz. Die Förderwege können grundsätzlich kumulativ und damit für die gleichen Zwecke in Anspruch genommen werden.
- Nach dem Konsolidierungskonzept der Landesregierung für die Jahre 2003 bis 2007 soll eine stärkere Konzentration auf landesspezifische Ziele angestrebt werden. Kofinanzierte Bereiche, in denen bisher Ausgabeentscheidungen stark unter dem Gesichtspunkt der Einwerbung von EU- und Bundesmitteln standen, sollen im Hinblick auf ihre Tauglichkeit unter originär landespolitischer Zielsetzung bewertet werden. Durch diese Prioritätenentscheidung soll eine effizientere Förderpolitik erreicht werden.

### Wesentliche Prüfungsergebnisse

- Der Wohnungsmarkt ist gesättigt.

Die Rahmenbedingungen für den Wohnungsmarkt haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. So ist die Leerstandsquote in Niedersachsen in den Jahren von

<sup>92</sup> Vgl. Wohnungsmarktbarometer 2003 der LTS.

1998 bis 2001 kontinuierlich von 2,72 v. H. auf 4,51 v. H. gestiegen, sie liegt auch im Jahr 2002 mit 4,21 v. H. noch deutlich über dem Wert von 1998. Während die durchschnittlichen Nettokaltmieten/m<sup>2</sup> für eine Dreizimmerwohnung in Niedersachsen in den Jahren von 2000 bis 2003 im Mittelwert lediglich um rd. 0,8 v. H. im Jahresdurchschnitt gestiegen sind, ist die Preisentwicklung nach den Ergebnissen der Wohnungsmarktbeobachtung der LTS vielerorts rückläufig. Zudem sind die Hypothekenzinsen im Vergleich zum Jahr 1996 um fast 3 Prozentpunkte gesunken<sup>93</sup>. Schließlich hat auch die Wohngeldreform zum 01.01.2001 zu erheblichen Leistungsverbesserungen geführt.

Die dargestellte Entwicklung hat dazu geführt, dass die Bundesregierung auf eine Abschaffung der Eigenheimzulage hingewirkt hat; allerdings ist bisher diese Förderung nur reduziert worden. In Niedersachsen ist die Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum aufgehoben worden.

Der Bedarf für die Veranschlagung von Mitteln für Wohnraumförderungsprogramme ist nunmehr umfassend zu prüfen.

- Keine Prioritätenabwägung

Nach den zwischen dem Bund und den Ländern jährlich wiederkehrend abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen über die soziale Wohnraumförderung stellt das Land so viele Landesmittel bereit, wie Bundesmittel zur Verfügung stehen. Zukünftig ist eine von den Bundesmitteln unabhängige Abwägung aus landespolitischer Sicht durchzuführen und damit eine Prioritätenentscheidung zu treffen.

- Parallelförderungen

- Die KfW fördert energetische Modernisierungsmaßnahmen mit besonders günstigen Darlehen<sup>94</sup>. Darüber hinaus fördert auch das Land solche Vorhaben durch die Inanspruchnahme von Finanzierungsmitteln aus den KfW-Programmen zur CO<sub>2</sub>-Minderung. Im Rahmen von entsprechenden Bewilligungen der LTS wird der bereits sehr niedrige Zinssatz der KfW um weitere 0,3 v. H. ermäßigt und zusätzlich ein Annuitätenzuschuss in Höhe von 40 v. H. des Darlehens gewährt. Nach dem Stand vom 12.11.2003 sind ab dem Förderjahr 2000 lediglich 179 Mietwohnungen und zwölf Eigentumsmaßnahmen gefördert worden. Von den Mietwohnungen entfallen rd. 85 v. H. auf Wohnungsbauunternehmen.

Der LRH hat aufgrund der besonders günstigen Zinskonditionen der KfW erhebliche Zweifel, ob die zusätzliche Förderung durch das Land erforderlich ist, um einen Anreiz für die Durchführung der notwendigen Modernisierungsmaßnahmen zu geben. Die bisherigen Förderergebnisse belegen, dass die Nachfrage ohnehin sehr gering ist. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat bestätigt, dass diese Modernisierungsförderung den damit verbundenen Erwartungen nicht entsprochen hat und daher ab dem Wohnraumförderungsprogramm 2004 eingestellt wird.

- Nach den gesetzlichen Vorgaben<sup>95</sup> sind bei der Festlegung der Förderung insbesondere die Einkommensentwicklung und die Eigenheimzulage zu berücksichtigen. Fehlförderungen sind zu vermeiden. Demgegenüber hat die LTS festgelegt, dass die Eigenheimzulage bei der Prüfung, ob die beantragten Förderungsmittel zu kürzen oder abzulehnen sind, nicht anzurechnen ist. Diese Verfahrensweise lässt sich auch mit § 23 LHO nicht vereinbaren, weil die Zuwendungen ggf. entbehrlich sind.

<sup>93</sup> Vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 27.06.2003.

<sup>94</sup> Nach einer ab dem 24.09.2003 gültigen Konditionenübersicht der KfW wird beispielsweise für Darlehen mit einer Laufzeit von 20 Jahren ein Zinssatz von 3,6 v. H. einschließlich einer Zinsbindungsfrist von zehn Jahren angegeben. Lt. Sozialministerium vom 24.01.2000 zum damaligen Zeitpunkt um 1,2 v. H. unter dem Marktzins.

<sup>95</sup> Vgl. § 8 Nr. 2 WoFG.

- Im Jahresbericht 2002<sup>96</sup> hat der LRH darauf hingewiesen, dass die Modernisierung von Wohnraum im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen von besonderer Bedeutung sowohl im Rahmen der Wohnungs- als auch der Städtebauförderung finanziert wird und dieser besonders umfangreiche Einsatz öffentlicher Mittel dazu geführt hat, dass ein Wohnungsbauunternehmen mit den geförderten Wohnungen hohe Überschüsse erwirtschaften konnte. In der Antwort auf den daraufhin gefassten Landtagsbeschluss<sup>97</sup> hat die Landesregierung demgegenüber zum Ausdruck gebracht, dass nach ihrer Auffassung eine Erwirtschaftung von Überschüssen nicht nachvollziehbar sei und es sich bei der Förderung nach dem WoFG um „Leistungen des Staates ... gegen Vereinbarung einer Gegenleistung in Form von Mietpreis- und Belegungsbindungen“ handeln würde.

Die aktuellen Feststellungen des LRH belegen dagegen weiterhin eine Förderung, die über den notwendigen Umfang weit hinausgeht. Nach den von der LTS für die Wohnungsbauförderung vorgenommenen Berechnungen stehen den Aufwendungen für die Finanzierung und Bewirtschaftung von zahlreichen Wohnungen eines Wohnungsbauunternehmens nach wie vor erheblich höhere Mieterträge gegenüber. Beispielsweise wurde für ein Projekt mit 88 Wohnungen festgestellt, dass unter Berücksichtigung eines bewilligten Baudarleihens aus dem Wohnraumförderungsprogramm in Höhe von 917 500 € und von Städtebauförderungsmitteln in Höhe von 506 882 € zur Deckung der Aufwendungen einschließlich so genannter Altlasten lediglich ein Mietertrag von 1,92 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche/monatlich erforderlich war. Ausgehend von einer zulässigen Miete in Höhe von 5 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche/monatlich wurde allein für ein Jahr ein Überschuss in Höhe von rd. 181 000 € errechnet. Der Umfang der Förderung dieses Wohnungsbauunternehmens wird auch daran deutlich, dass 557 von den bis zum 17.11.2003 geförderten 878 Wohnungen (rd. 63 v. H.) bzw. rd. 60 v. H. der eingesetzten Wohnungsbauförderungsmittel (rd. 11,4 Millionen €) auf diese Gesellschaft entfallen. Zu diesen Mitteln kommen Städtebauförderungsmittel in erheblicher Höhe hinzu.

Nach den Erkenntnissen des LRH werden die angestrebten Mietpreis- und Belegungsbindungen bereits im Rahmen der Städtebauförderung geschaffen. Die von der Landesregierung mitgeteilte Begründung für den Einsatz der zusätzlichen Wohnungsbauförderungsmittel ist deshalb nicht nachvollziehbar. Ein Förderungszweck ist nicht ersichtlich. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Wohnungsbauförderungsmittel allein durch den Bund und das Land finanziert werden. Dagegen werden die Städtebauförderungsmittel zu einem Drittel durch die Kommunen finanziert und damit der Bund und das Land entsprechend entlastet. Begünstigt sind somit die Kommunen, die zudem als Gesellschafter von den Erträgen der Wohnungsbauunternehmen profitieren.

Nach Auffassung des LRH ist die Förderung auf dieser Basis sofort einzustellen bzw. wie nach dem Bayerischen Modernisierungsprogramm<sup>98</sup> auf die wirtschaftlich notwendige Höhe zu begrenzen.

- Geringe Förderfallzahlen
  - Der Bedarf für die Förderung des Neubaus von Mietwohnungen und der Modernisierung von selbst genutztem Wohnraum in so genannten Fördergebieten ist gering. Über einen Zeitraum von vier Jahren sind aufgrund von zwei Förderanträgen lediglich 24 Mietwohnungen und darüber hinaus zehn Eigentumsmaßnahmen gefördert worden.
  - Die Notwendigkeit der Förderung von Mietwohnungen mit Kooperationsvertrag<sup>99</sup> ist ebenfalls erheblich in Zweifel zu ziehen, weil in den Jahren 2000 bis 2002 aufgrund

<sup>96</sup> Vgl. Drs. 14/3420 S. 17.

<sup>97</sup> Vgl. Drs. 15/42.

<sup>98</sup> Vgl. Richtlinien vom 25.05.2001.

<sup>99</sup> Hierbei handelt es sich gemäß § 14 Abs. 1 WoFG um Vereinbarungen über Angelegenheiten der örtlichen Wohnraumversorgung (z. B. Begründung von Belegungs- und Mietbindungen), die von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen öffentlichen Stellen mit Eigentümern oder sonstigen Verfügungsberechtigten von Wohnraum geschlossen werden.

von drei Förderanträgen nur 27 Mietwohnungen gefördert wurden. Es kommt hinzu, dass auch hier einem Wohnungsbauunternehmen für die Modernisierung von 14 Wohnungen eine nicht erforderliche Zuwendung in Höhe von 320 000 € gewährt worden ist. Ausgehend davon, dass nach den Berechnungen der LTS in diesem Einzelfall zur Finanzierung der Belastungen und Bewirtschaftungskosten lediglich ein Mietertrag von 1,36 € monatlich je m<sup>2</sup> Wohnfläche erforderlich war, führt diese Förderung über einen Zeitraum von zehn Jahren zu möglichen Überschüssen von rd. 437 000 €. Hiervon profitiert die Stadt H als Gesellschafterin des Wohnungsbauunternehmens, weil sie ohne eine finanzielle Beteiligung nicht nur über einen Kooperationsvertrag Belegungsrechte erhält, sondern auch an den Gewinnen des Unternehmens<sup>100</sup> beteiligt ist.

- Fehlsteuerungen

- Nach den Förderrichtlinien wird für Modernisierungsmaßnahmen in Fördergebieten ein Baudarlehen in Höhe von bis zu 50 v. H. der für die Modernisierung „veranschlagten Kosten“ gewährt. Hinsichtlich dieser Regelung hat der LRH im Jahresbericht 2002<sup>101</sup> bereits darauf hingewiesen, dass die Bemessungsgrundlage „veranschlagte Kosten“ zu überprüfen ist, weil sie im Hinblick auf mögliche Veränderungen bei den Kosten und bei der Finanzierung zu einem Fördersatz von über 50 v. H. der Kosten und einer Unterschreitung der vorgegebenen Mindesteigenleistungsquote führen könnte. Diese Bedenken hat das zuständige Ministerium nicht geteilt, weil beabsichtigt sei, durch die Zahlung eines angemessenen Förderungsbetrags das Ziel der Modernisierungsförderung, die Vereinbarung von Belegungsbindungen, zu erreichen.

Nach der Antwort der Landesregierung vom 20.03.2003<sup>102</sup> haben sich die Kosten für die dort aufgeführten Modernisierungsmaßnahmen tatsächlich in der Mehrzahl der Fälle reduziert. Zudem hat der LRH eine Unterschreitung der Mindesteigenleistungsquote festgestellt. Zu diesen Feststellungen kommt hinzu, dass nach den Vorgaben des Ministeriums eine Reduzierung der im Vorantragsverfahren eingeplanten Förderungsmittel sogar dann nicht erfolgen soll, wenn sich bereits bei der Vorlage des so genannten Hauptantrags und damit vor der Bewilligung eine Unterschreitung der ursprünglich veranschlagten Kosten ergibt. Diese Regelung könnte im für das Land ungünstigsten Fall dazu führen, dass die Kosten ausschließlich durch Fördermittel finanziert werden.

Die Vorgaben sind mit den Grundsätzen des Zuwendungsrechts nicht zu vereinbaren und daher unverzüglich zu korrigieren.

- Ungeachtet der vom LRH getroffenen Feststellungen<sup>103</sup> werden die für Modernisierungsmaßnahmen in Fördergebieten bewilligten Mittel weiterhin überwiegend (80 v. H.) bereits bei Beginn der Vorhaben und damit nicht dem Bedarf entsprechend ausbezahlt. Der LRH hat das Ministerium auf einen weiteren Einzelfall hingewiesen, in welchem zwischen dem Baubeginn bzw. dem Auszahlungszeitpunkt für die erste Rate von 80 v. H. und der Bezugsfertigkeit der Wohnungen ein Zeitraum von rd. einem Jahr lag. Ferner hat er darauf aufmerksam gemacht, dass unabhängig von den zu beachtenden Zuwendungsbestimmungen die Richtlinien für das Bayerische Modernisierungsprogramm vom 25.05.2001 vorsehen, dass die Auszahlung der Mittel grundsätzlich sogar erst dann vorgenommen werden darf, wenn eine Bestätigung über die Durchführung der Modernisierungsarbeiten nach Maßgabe des Bewilligungsbescheids vorliegt.

Die Auszahlungsregelung ist nunmehr entsprechend zu korrigieren.

<sup>100</sup> Im Jahr 2002 rd. 323 000 €.

<sup>101</sup> Vgl. Drs. 14/3420 S. 17.

<sup>102</sup> Vgl. Drs. 15/42 S. 2.

<sup>103</sup> Vgl. Drs. 14/3420 S. 17.

### Fazit

In Anbetracht der genannten Sachverhalte, die zu einer Wohnungsbauförderung am Bedarf vorbei und über ihn hinaus führen, ist die gesamte Wohnungsbauförderung des Landes auf den Prüfstand zu stellen.

Soweit sie danach nicht insgesamt einzustellen ist, sollten die vom LRH festgestellten Mängel und Fehlsteuerungen beseitigt werden.

### 13. Ausweitung eines Schattenhaushalts durch Finanzierung weiterer Landesaufgaben durch die Niedersächsische Landestreuhandstelle

Kapitel 05 07, 05 08 und 05 40

*Die Ausweitung der der Landestreuhandstelle übertragenen Finanzierung führt dazu, dass die finanziellen Auswirkungen der Wahrnehmung von Landesaufgaben außerhalb des Landeshaushalts nicht deutlich werden.*

*Dadurch wird die Aussagekraft der Daten zur Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Lage des Landes verfälscht und der erreichten Haushaltskonsolidierung beeinträchtigt.*

### Ausgangsbasis

Im Jahresbericht 1998<sup>104</sup> hat der LRH umfassend dargestellt, dass die Wohnraumförderungsprogramme des Landes teilweise durch Kreditaufnahmen der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (LTS) und damit außerhalb des Landeshaushalts finanziert werden. Dieses so genannte Bankmodell hat zur Folge, dass die Haushaltsansätze für Investitionen sowie für Zins- und Tilgungsleistungen der vom Land zu finanzierenden Kredite reduziert werden und die Verschuldung des Landes entsprechend geringer ausfällt. Mit dieser Finanzierungsform wird nach Auffassung des LRH der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (vgl. Artikel 65 Abs. 1 NV, § 11 Abs. 2 LHO) beeinträchtigt, weil die Mittel für die soziale Wohnraumförderung zur Erfüllung von Landesaufgaben eingesetzt werden und damit im Landeshaushalt zu veranschlagen sind.

### Übertragung weiterer Finanzierungen

Die Landesregierung beabsichtigt, der LTS neben der Abwicklung der jährlichen Wohnraumförderungsprogramme weitere Aufgaben zuzuweisen. Der Katalog künftig möglicher Aufgabenzuweisungen soll in einem Gesetz über die Übertragung von Förderaufgaben auf die LTS geregelt werden<sup>105</sup>.

Durch zwei im Dezember 2003 geschlossene Geschäftsbesorgungsverträge zwischen dem Land und der NORD/LB ist der LTS ab dem Hj. 2004 bereits zusätzlich die Finanzierung von Fördermaßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und der Städtebauförderungsprogramme des Landes übertragen worden. Das Land hat sich verpflichtet, „den Kapitaldienst aller von der LTS aufgenommenen Kredite zu übernehmen und die fälligen Beträge der LTS rechtzeitig auf deren Konto so bereitzustellen, dass die LTS ihren Verpflichtungen aus den Kreditverträgen fristgerecht nachkommen kann“.

Im Rahmen der Beratungen des Haushaltsgesetzes 2004 hat der LRH darauf hingewiesen, dass nach seiner Auffassung auch die Finanzierung dieser Landesaufgaben mit den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Klarheit des Haushalts nicht zu vereinbaren ist, weil

<sup>104</sup> Vgl. Drs. 14/50 S. 73 „Finanzierung der Wohnungsbauprogramme ab 1995 („Bankmodell)“.

<sup>105</sup> Vgl. Drs. 15/868.

hierdurch der Anteil der kreditfinanzierten Ausgaben am Landeshaushalt entsprechend gemindert wird und der Schuldenstand des Landes niedriger erscheint, als er es tatsächlich ist.

#### *Zwischenstand und Folgen*

Die dargestellte Finanzierung von Landesaufgaben außerhalb des Landeshaushalts führt u. a. zu folgenden Ergebnissen:

- Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat durch die Übertragung der Finanzierung von Fördermaßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und der Städtebauförderungsprogramme des Landes eine „Einsparauflage“ erfüllt, die dem Ministerium durch das Kabinett vorgegeben worden war. Bei den „eingesparten“ Mitteln in Höhe von 115,3 Millionen € (2004), 105,7 Millionen € (2005), 98,8 Millionen € (2006) und 84,9 Millionen € (2007)<sup>106</sup> handelt es sich jedoch um keine echten Einsparungen, weil der Mitteleinsatz zur Erfüllung von Landesaufgaben tatsächlich nicht reduziert, sondern lediglich auf eine Einrichtung außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung verlagert worden ist.
- Die Landesregierung hat für das Hj. 2004 eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 2 500 Millionen € und für die Planungsjahre 2005 bis 2007 „ein stufenweises Absenken der Nettokreditaufnahme um jährlich 350 Millionen € auf 1 450 Millionen € im Jahr 2007“ vorgegeben.<sup>107</sup> Für das Jahr 2004 konnte dieses Ziel nur durch die Verlagerung der Krankenhausfinanzierung und der Finanzierung des Städtebaus auf die LTS erreicht werden. Unter Einbeziehung dieser Mittel würde die Nettokreditaufnahme entsprechend höher ausfallen.
- Im Bericht des Finanzministeriums über die Subventionen und Zuwendungen in Niedersachsen von 2003 bis 2007 wurde dargestellt, dass der Anteil dieser Mittel an den bereinigten Ausgaben des Landes zwar von 8,4 v. H. auf rd. 6,8 v. H. sinkt, dieser Rückgang jedoch zum Teil darauf zurückzuführen ist, „dass ab 2004 die Finanzierung der Stadtsanierungsprogramme auf die LTS übertragen“ wurde.

#### *Fazit*

Die Beispiele belegen, dass die Grundsätze der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit des Haushaltsplans nicht beachtet werden. U. a. werden der Schuldenstand, die jährliche Neuverschuldung und der zu leistende Schuldendienst verschleiert. Die der LTS übertragene Finanzierung von Landesaufgaben wirkt als Schattenhaushalt.

Dies führt dazu, dass die für die Haushaltspläne unerlässlichen Eckdaten und notwendigen Vergleichsmöglichkeiten unvollkommen sind. Diese sind allerdings Grundlagen für die Entscheidungen über die zwingend notwendigen Maßnahmen zum Abbau der Schulden und zur Konsolidierung des Haushalts. Die Finanzierungsverlagerung auf die LTS führt weder zu dem erforderlichen Abbau von Landesaufgaben noch zu einer Reduzierung von Ausgaben. Dieser Bereich verschwindet vielmehr aus dem Blickfeld. Diesen Prozess hält der LRH für nicht akzeptabel.

<sup>106</sup> Vgl. Mittelfristige Planung 2003 bis 2007 S. 15 und 16.

<sup>107</sup> Vgl. Mittelfristige Planung 2003 bis 2007 S. 12.

#### 14. Überlange Verfahrensdauer beim besonderen Kündigungsschutz für Arbeitsverhältnisse von schwerbehinderten und gleichgestellten behinderten Menschen

Kapitel 05 20

*Regelungen in der Verordnung über die Heranziehung der Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung des Schwerbehindertengesetzes und die arbeitsteilige Erledigung der Aufgabe führen zu unnötig langen Bearbeitungszeiten in Kündigungsschutzverfahren.*

*Der LRH schlägt vor, die Heranziehung aufzuheben und das zuständige Integrationsamt die Aufgabe zukünftig allein wahrnehmen zu lassen.*

##### *Allgemeines*

Arbeitsverhältnisse von schwerbehinderten und gleichgestellten behinderten Menschen stehen unter dem besonderen Kündigungsschutz der §§ 85 bis 92 des IX. Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB IX). Für die Kündigung des Arbeitsverhältnisses benötigt der Arbeitgeber die vorherige Zustimmung des Integrationsamts, das zum Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben (NLZSA) gehört. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll das Integrationsamt, falls erforderlich aufgrund mündlicher Verhandlung, innerhalb eines Monats nach Antragsingang eine Entscheidung treffen (§ 88 Abs. 1 SGB IX).

Das Land hat von der Ermächtigung in § 107 Abs. 2 SGB IX Gebrauch gemacht und die örtlichen Fürsorgestellen zur Mitwirkung bei den dem Integrationsamt obliegenden Aufgaben herangezogen<sup>108</sup>. Das sind die Landkreise und die kreisfreien Städte. Im Rahmen des Kündigungsschutzverfahrens nehmen sie Aufgaben der Sachverhaltsaufklärung nach § 87 Abs. 2 SGB IX wahr<sup>109</sup>. Ferner ist ihre Mitwirkung bei der gütlichen Einigung nach § 87 Abs. 3 SGB IX vorgesehen<sup>110</sup>.

Der LRH hat geprüft, ob die Aufgabe „Besonderer Kündigungsschutz“ zweckmäßig organisiert ist, insbesondere, ob sie effizienter erfüllt werden kann.

##### *Zusammenarbeit mit den örtlichen Fürsorgestellen*

Das Kündigungsschutzverfahren wird auf Antrag des Arbeitgebers beim Integrationsamt eingeleitet. Dieser informiert auch die Schwerbehindertenvertretung und den Betriebs- oder Personalrat. Das Integrationsamt ermittelt sodann den Sachverhalt. Über die Heranziehungsverordnung bedient es sich hierzu in der Regel der örtlichen Fürsorgestellen. In einem an sie gerichteten Einleitungsschreiben bittet das Integrationsamt, die für seine Entscheidung nach § 87 Abs. 2 SGB IX erforderlichen Stellungnahmen der zuständigen Agentur für Arbeit, des Betriebs- oder Personalrats und der Schwerbehindertenvertretung einzuholen und den schwerbehinderten Menschen anzuhören. Dabei beschränkt sich die Aufgabe der örtlichen Fürsorgestelle darauf, vordruckmäßig Stellungnahmen anzufordern, ggf. an die Erledigung zu erinnern und diese nach Eingang an das Integrationsamt weiterzuleiten. Der LRH hat für diesen Verfahrensteil eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von rd. 27 Tagen errechnet. Hieran schließt sich das weitere Bemühen des Integrationsamts um eine gütliche Einigung zwischen Arbeitgeber und schwerbehinderten Arbeitnehmer an.

<sup>108</sup> Verordnung über die Heranziehung der Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung des Schwerbehindertengesetzes vom 29.06.1981, Nds. GVBl 1981 S. 173.

<sup>109</sup> § 1 Abs. 1 Buchstabe a der Verordnung vom 29.06.1981.

<sup>110</sup> § 1 Abs. 1 Buchstabe b der Verordnung vom 29.06.1981.

*„Briefträgerfunktion“ der örtlichen Fürsorgestellen*

Die Erhebungen des LRH haben ergeben, dass die aktuelle Verfahrensdauer deutlich über der in § 88 Abs. 1 SGB IX normierten Monatsfrist liegt. Die lange Verfahrensdauer wird überwiegend durch die Einbindung der örtlichen Fürsorgestellen verursacht. Dabei üben sie lediglich eine „Briefträgerfunktion“ aus, denn letztlich ist den örtlichen Fürsorgestellen keine Entscheidungsbefugnis übertragen worden. Die Entscheidung über die Zustimmung zur Kündigung liegt allein beim Integrationsamt. Dieses hat schon von Amts wegen alles zu ermitteln, um die gegensätzlichen Interessen von Arbeitgeber und schwerbehinderten Menschen gegeneinander abwägen zu können.

Die bestehenden Regelungen werden den Forderungen nach Verfahrensbeschleunigung, Verwaltungsvereinfachung und Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns nicht gerecht. Der LRH hat daher empfohlen, die entsprechenden Regelungen der Heranziehungsverordnung vom 29.06.1981 aufzuheben und die Aufgabe Kündigungsschutz künftig vollständig vom Integrationsamt wahrnehmen zu lassen. Ein zusätzlicher Stellenbedarf für das Land dürfte dadurch nicht entstehen.

Die gleiche Auffassung vertreten mittlerweile auch die betroffenen Kommunen, die sich im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung dafür ausgesprochen haben, künftig auf die Einbindung der örtlichen Fürsorgestellen zu verzichten. Mit Bericht vom 04.02.2004 hat nunmehr auch das Integrationsamt dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vorgeschlagen, die Heranziehungsverordnung zurückzunehmen.

*Arbeitsteilige Aufgabenerledigung im Integrationsamt*

Kündigungsschutzverfahren (ohne Widerspruchs- und Klagebearbeitung) werden im Integrationsamt von einem Team erledigt. Der Arbeitsablauf ist grundsätzlich so organisiert, dass die in den Betrieben durchzuführenden Einigungsverhandlungen (Außendienst) und die anschließend zu treffenden Entscheidungen (Innendienst) verschiedenen Sachbearbeiterinnen/Sachbearbeitern obliegen.

In den vom LRH eingesehenen Fällen (95 von 7 565) beträgt bei ordentlichen Kündigungen die durchschnittliche Bearbeitungsdauer vom Antragseingang bis zur Entscheidung des Integrationsamts rd. 84 Tage (zwölf Wochen). Inzwischen durchgeführte eigene Erhebungen des Integrationsamts ergaben eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von ca. 61 Kalendertagen.

Die Zeitspanne überschreitet ganz erheblich die im Gesetz festgeschriebene Monatsfrist. Die Verfahrensdauer ließe sich verkürzen, wenn im Wege einer ganzheitlichen Bearbeitung die Aufgabentrennung zwischen Innen- und Außendienst aufgegeben wird.

Diese Zusammenführung von Innen- und Außendienst wird bereits in einer neu gegründeten Außenstelle in Oldenburg praktiziert. Die Ergebnisse dieses Projekts liegen demnächst vor.

Der LRH hat daher empfohlen, den anhaltenden Reformprozess im NLZSA für eine Neuordnung der Arbeitsabläufe im Integrationsamt zu nutzen.

**15. Arbeitsleistungen des Versorgungsärztlichen Dienstes**

## Kapitel 05 20

*Der verbindlich eingeführte Pensenschlüssel für die Versorgungsärzte in den Versorgungsämtern wird nicht erfüllt.*

*Die Arbeitsleistung der Versorgungsärzte im Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben kann noch gesteigert werden. Wie bei den Versorgungsämtern sollte daher auch im Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben ein Pensenschlüssel eingeführt werden.*

*Arbeitsleistungen des Ärztlichen Dienstes der Versorgungsämter/Außenstellen*

Der LRH hat den Einsatz des Versorgungärztlichen Dienstes und von Außengutachtern im Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertengesetz (jetzt Sozialgesetzbuch - SGB - IX) geprüft und das Ergebnis im Jahresbericht 1999 dargestellt (Drs. 14/750, Abschnitt V, Nr. 9, S. 70). Einem in der Folge gefassten Beschluss des Landtages ist das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (jetzt Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit) gefolgt und hat zum 01.07.2000 für die Versorgungsärzte in den Versorgungsämtern/Außenstellen einen verbindlichen Pensenschlüssel eingeführt, der sich an den Eckdaten des LRH orientiert. Ferner hat es sich der Auffassung angeschlossen, die Quote für den Einsatz von Außengutachtern von 70 v. H. auf 80 v. H. zu erhöhen.

Der LRH hat durch das damalige Staatliche Rechnungsprüfungsamt Hannover die Umsetzung der Pensenregelung untersuchen lassen. Prüfungsziel war es festzustellen, ob der Ärztliche Dienst nach den Vorgaben und Empfehlungen arbeitet, mit welchem Ergebnis und ob es ggf. Anhaltspunkte dafür gibt, den Pensenschlüssel zu modifizieren.

Der Ärztliche Dienst verfasst Untersuchungsgutachten und gutachtliche Stellungnahmen im Bereich des Schwerbehindertenrechts (SchwbR) und des Sozialen Entschädigungsrechts (SER). Der verbindlich eingeführte Pensenschlüssel für die versorgungärztlichen Dienste in Niedersachsen gibt die durchschnittliche Bearbeitungszeit (in Minuten) der einzelnen ärztlichen Tätigkeiten vor. Zudem enthält er z. B. Regelungen zur Nettoarbeitszeit/Verteilzeit und zu „Sonderaktionen“.

Das damalige Staatliche Rechnungsprüfungsamt Hannover hat die von den Ärztlichen Diensten der Versorgungsämter/Außenstellen im Jahr 2001 erbrachte Arbeitsleistung der Nettoarbeitszeit gegenübergestellt.

Dabei wurde festgestellt, dass keiner der Ärztlichen Dienste eine Leistungsquote von 100 v. H. erreicht hat. Die Leistungsquote ist nach wie vor sehr unterschiedlich: sie liegt zwischen 69 v. H. und 95 v. H. Würden die Ärztlichen Dienste der Versorgungsämter/Außenstellen die volle Arbeitsleistung erbringen, könnten Ausgaben für Außengutachter in Höhe von jährlich 93 042 € oder aber zwei Arztstellen eingespart werden.

*Arbeitsleistungen des Ärztlichen Dienstes im Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben*

Prüfungsgegenstand war auch die Arbeitsleistung der Versorgungsärzte des Niedersächsischen Landesamts für Zentrale Soziale Aufgaben (NLZSA). Die dort beschäftigten Versorgungsärzte verfassen fast ausschließlich gutachtliche Stellungnahmen in Streitverfahren. Der für die Versorgungsärzte der Versorgungsämter/Außenstellen verbindlich eingeführte Pensenschlüssel gilt für sie nicht. Dennoch erfassen sie ihre erbrachte Arbeitsleistung als Fallzahlen in einer „Statistik“, differenziert nach Bereichen (SchwbR, SER) und Art der Verfahren (Widerspruch, Klage usw.).

Am Verwaltungsreformprozess der Landessozialverwaltung, insbesondere am externen Benchmarking, beteiligte sich als Projektgruppe auch der Ärztliche Dienst des NLZSA. Für ein Benchmarkingprojekt hatte sich dieser die Landesämter Thüringen und Nordrhein-Westfalen ausgewählt. Auf der Grundlage dieses länderübergreifenden Vergleichs (Ist-Situation zum 31.12.1998) hatte sich das NLZSA zum Ziel gesetzt, die Arbeitsleistung pro Arztstelle dem Leistungsniveau von Nordrhein-Westfalen anzugleichen. Aus den Arbeitsstatistiken war nicht erkennbar, ob das NLZSA diese Absicht realisiert hat.

Das damalige Staatliche Rechnungsprüfungsamt Hannover hat daher die durchschnittlichen Erledigungszahlen pro Arztstelle für das Jahr 2001 ermittelt und mit den Zahlen aus Nordrhein-Westfalen verglichen. Der Ärztliche Dienst des Landesamts Nordrhein-Westfalen erle-

digte im Jahr 1998 pro Arztstelle 1 872 gutachtliche Stellungnahmen nach dem SchwbR<sup>111</sup>. Dem stehen pro Arztstelle des Ärztlichen Dienstes des NLZSA 630 gutachtliche Stellungnahmen im Jahr 1998 und 919 gutachtliche Stellungnahmen im Jahr 2001 gegenüber. Im Ergebnis hat das NLZSA nicht einmal die Hälfte der Erledigungszahlen von Nordrhein-Westfalen erreicht<sup>112</sup>.

Für eine genauere Bestimmung der durchschnittlichen Arbeitsleistung und als Grundlage für die Berechnung des Personalbedarfs empfiehlt der LRH, auch für den Ärztlichen Dienst des NLZSA eine Pensenregelung einzuführen.

#### *Außengutachter*

Neben der Pensenregelung gehörte der verstärkte Einsatz von Außengutachtern zur Erledigung von Aufgaben nach dem SchwbR zu den wesentlichen Forderungen des LRH. Einer Erhöhung der Erledigungsquote von 70 v. H. auf 80 v. H. durch Außengutachter hatte das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit zugestimmt.

Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Die Quote der durch Außengutachter erledigten gutachtlichen Stellungnahmen hat im Durchschnitt rd. 76 v. H. betragen. Bei den Untersuchungsgutachtern lag sie nur bei rd. 55 v. H.

#### *Fazit*

Die Erhebungen haben gezeigt, dass die Empfehlungen des LRH nicht konsequent verfolgt wurden und das NLZSA eigene Absichten zur Steigerung der Leistungen nicht nachdrücklich genug verfolgt hat.

#### *Stellungnahme des NLZSA*

Das NLZSA meint insbesondere, dass die Einführung eines Pensenschlüssels für die Versorgungsärzte des NLZSA mit dem Ziel, die Arbeitsleistung zu steigern, sich nachteilig auf die Qualität der ärztlichen Begutachtungen auswirken würde. Ein Qualitätsverlust ist nach Einschätzung des LRH nicht zu befürchten. Solche Folgen sind von dem seit Sommer 2000 vorgegebenen Pensenschlüssel für die Versorgungsärzte der Versorgungsämter nicht bekannt geworden.

Hinsichtlich des verstärkten Einsatzes von Außengutachtern geht das NLZSA davon aus, dass durch den in jüngster Vergangenheit erfolgten Abbau von Arztstellen die als Ziel gesetzte Erledigungsquote von 80 v. H. künftig erreicht werden wird.

## **16. Auswirkungen des Aufgabenrückgangs im Sozialen Entschädigungsrecht**

### **Kapitel 05 20**

*Der Aufgabenrückgang im Sozialen Entschädigungsrecht muss eine Reduzierung des Personalbedarfs in der Landessozialverwaltung zur Folge haben. Eine Bündelung der Aufgabenerledigung an wenigen Standorten ist dadurch unabdingbar.*

<sup>111</sup> Es handelt sich dabei um ärztliche Beurteilungen nach Aktenlage über Art und Grad der Behinderung und die ggf. zu gewährenden Nachteilsausgleiche. Soweit in Niedersachsen diese Beurteilungen von Außengutachtern erstellt werden, erhalten diese hierfür abhängig vom Verfahrensstand ein pauschales Entgelt (inkl. Schreibgebühren und Portokosten) von 11,50 € bis 17,90 €.

<sup>112</sup> Bericht des NLZSA „Externes Benchmarking zur Feststellung eines Zielbeschäftigungsvolumens in der Landessozialverwaltung“, Teilprojekte 4/16 „Ärztliche Dienste der Versorgungsämter in Niedersachsen“, „Ärztlicher Dienst des NLZSA“ vom 24.09.1999, S. 32.

### *Vorbemerkung*

Zu den Aufgaben nach dem Sozialen Entschädigungsrecht (SER) gehören in erster Linie die Anerkennung des Anspruchs auf Versorgung und die Gewährung laufender und einmaliger Leistungen an Beschädigte und Hinterbliebene nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) und nach weiteren Entschädigungsgesetzen, wie z. B. dem Soldatenversorgungsgesetz oder dem Opferentschädigungsgesetz. Ausführende Behörden sind das Niedersächsische Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben (NLZSA) in Hildesheim und die ihm nachgeordneten Versorgungsämter Braunschweig, Hannover, Oldenburg (mit Außenstelle Osnabrück) und Verden.

Der durch die stark rückläufige Zahl der Kriegsbeschädigten und deren Hinterbliebenen bedingte Aufgabenrückgang im Bereich der Kriegsopferversorgung hat bereits zu weitgreifenden Veränderungen in der Landessozialverwaltung geführt. So wurden im Jahr 1994 das Landessozialamt und das Landesversorgungsamt im NLZSA zusammengefasst. Ferner wurde im Jahr 1999 vereinbart, bis zum 31.12.2003 in der Landessozialverwaltung 503 Stellen abzubauen und damit den Bedarf von 1 403 auf 900 Stellen zurückzuführen<sup>113</sup>. Zudem wurden die Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufe durch einen im Jahr 1997 begonnenen Organisations- und Personalentwicklungsprozess (OE/PE) grundlegend modernisiert.

Der LRH hat den derzeitigen Personalbedarf für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SER festgestellt, Prognosen zur Aufgabenentwicklung und zum künftigen Personalbedarf abgegeben und weitere organisatorische Veränderungen vorgeschlagen.

### *Personalbedarf*

Unter Verwendung der Ergebnisse des OE/PE-Projekts „Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuorganisation der SER-Bereiche“ hat die Landessozialverwaltung für die Wahrnehmung der SER-Aufgaben in den Versorgungsämtern einen aktuellen Bedarf von insgesamt 101 Stellen des gehobenen und mittleren Dienstes errechnet und auf die einzelnen Versorgungsämter aufgeteilt.

Nach Auffassung des LRH ermöglicht das gewählte Berechnungsverfahren grundsätzlich eine belastbare Einschätzung des derzeitigen sowie des künftigen Personalbedarfs bei sich verändernden Arbeitsmengen. Die dabei verwendeten Kennzahlen sind jedoch nicht in allen Fällen sachgerecht. Insbesondere sind die festgelegten Arbeitsraten für die Bearbeitung von Erstanträgen und für die BVG-Bestandsfälle im Vergleich zu anderen Bundesländern zu niedrig. Außerdem ist die Zahl von insgesamt elf eingerichteten SER-Teams zu groß.

Der LRH hat für die SER-Bereiche in den Versorgungsämtern für das Jahr 2003 einen Bedarf von lediglich rd. 90 Stellen errechnet. Dabei hat sich der LRH auf eigene Erkenntnisse und Wertungen gestützt und sich im Übrigen an Vergleichszahlen aus anderen Bundesländern orientiert. Hinzu kommen noch 38 Stellen für das NLZSA. Insgesamt besteht in der Landessozialverwaltung für die Wahrnehmung der SER-Aufgaben ein Bedarf von 128 Stellen, die sich (jeweils gerundet) wie folgt verteilen:

---

<sup>113</sup> Am 01.01.2004 waren in der Landessozialverwaltung noch 1 032 Stellen vorhanden. Durch die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung beabsichtigte Neuorganisation der Landessozialverwaltung sollen - ausgehend von 900 Stellen - mindestens weitere 195 Stellen eingespart werden.

Wegen der beabsichtigten Auflösung der Bezirksregierungen sollen von dort Aufgaben und Stellen in die Landessozialverwaltung verlagert werden.

Amt	Stellenbedarf
Versorgungsamt Braunschweig	28
Versorgungsamt Hannover	22
Versorgungsamt Oldenburg	14
Außenstelle Osnabrück	12
Versorgungsamt Verden	14
<b>Summe</b>	<b>90</b>
NLZSA	38
<b>Gesamt</b>	<b>128</b>

#### Aufgabenrückgang

Der Arbeitsanfall im SER ist seit Jahren geprägt durch einen starken Rückgang im BVG-Bereich und einen geringen Zuwachs bei den übrigen Entschädigungsgesetzen, den so genannten Anhangsgesetzen (AnhG). So hat sich von 1994 bis 2002 die Zahl der Bestandsfälle nach dem BVG von 124 978 auf 66 394 verringert und nach den AnhG von 3 271 auf 4 012 erhöht. Dieser Trend wird sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen.

Möglichst genaue Prognosen über die Entwicklung des Aufgabenumfangs sind mitentscheidend für die Bemessung des künftigen Personalbedarfs und für organisatorische Überlegungen. Nach Berechnungen des LRH ergibt sich folgende Aufgabenentwicklung für den SER-Bereich:

Stand 01.01.	2003	2006	2012
Bestandsfälle BVG	66.394	49.000	24.000
Bestandsfälle AnhG	4.012	4.400	5.300
<b>Summe Bestandsfälle</b>	<b>70.406</b>	<b>53.400</b>	<b>29.300</b>
Erstanträge BVG	639	490	250
Erstanträge AnhG	2.573	2.700	2.700
<b>Summe Erstanträge</b>	<b>3.212</b>	<b>3.190</b>	<b>2.950</b>

#### Künftiger Personalbedarf

Dieser prognostizierte Rückgang des Aufgabenvolumens muss eine deutliche Reduzierung des Personalbedarfs in den Versorgungsämtern zur Folge haben. Nur in geringerem Umfang gilt das für den entsprechenden Personalbedarf im NLZSA, da dort überwiegend fallzahlenuabhängige Aufgaben, wie z. B. Grundsatzangelegenheiten und Fachaufsicht, wahrgenommen werden.

Der LRH hat für die Jahre 2006 und 2012 Prognoseberechnungen zur Personalbedarfsentwicklung durchgeführt. Danach wird der Bedarf für die Sachbearbeitung im SER-Bereich von derzeit 119 Stellen (ohne Teamsprecher) auf zunächst 105 Stellen und weiter auf 81 Stellen sinken.

Amt	2003 (Soll)	2006	2012
Versorgungsamt Braunschweig	26 + 2 = 28	22	15
Versorgungsamt Hannover	20 + 2 = 22	17	13
Versorgungsamt Oldenburg	13 + 1 = 14	11	9
Außenstelle Osnabrück	11 + 1 = 12	10	7
Versorgungsamt Verden	13 + 1 = 14	11	8
<b>Summe</b>	<b>83 + 7 = 90</b>	<b>71</b>	<b>52</b>
NLZSA	36 + 2 = 38	34	29
<b>Gesamt</b>	<b>119 + 9 = 128</b>	<b>105</b>	<b>81</b>

Darin sind Stellen für Teamsprecher (für 2003 gesondert ausgewiesen) nicht enthalten, weil die Anzahl der Teams von den zu treffenden Organisationsentscheidungen abhängig ist.

#### *Organisationsänderungen*

Die rückläufige Entwicklung des Aufgabenbestands im SER-Bereich und die damit einhergehende Verringerung des Personalbedarfs muss nach Auffassung des LRH zu Veränderungen in der Organisation dieses Aufgabenbereichs in der Landessozialverwaltung führen.

Der LRH hat dazu Vorschläge gemacht. Er hält es u. a. für erforderlich, zuerst die Anzahl der SER-Teams in den Versorgungsämtern zu verringern, anschließend die Bearbeitung der Aufgaben nach den AnhG landesweit an nur noch einem Standort zu zentralisieren und schließlich die BVG-Aufgaben zunächst an zwei Standorten und später ebenfalls an einem Standort zu konzentrieren.

### 17. **Unwirtschaftliche Varianten für das Land bei der Beschulung geistig Behinderter**

Kapitel 05 30

*Unwirtschaftliche Varianten bei der Beschulung geistig Behinderter in Niedersachsen führen zu erheblichen Mehrausgaben des Landes; im Jahre 2001 mindestens 14,3 Millionen €.*

*Weil Tagesbildungsstätten und teilstationäre Einrichtungen im Verbund mit öffentlichen Sonderschulen als Sozialhilfemaßnahmen über den Haushalt des Landes finanziert werden, bleiben den hiervon begünstigten Landkreisen und kreisfreien Städten als Schulträger entsprechende Ausgaben erspart.*

#### *Unterschiedliche Beschulung geistig Behinderter*

Das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) lässt sehr unterschiedliche Formen der Beschulung von geistig behinderten Kindern und Jugendlichen zu. So besuchten nach den dem LRH für das Schuljahr 2000/2001 vorliegenden Unterlagen von 7 380 schulpflichtigen geistig behinderten Kindern und Jugendlichen - unabhängig von der Schwere der geistigen Behinderung -

- 3 883 öffentliche Schulen für geistig Behinderte bzw. Sonderschulen mit Klassen für geistig Behinderte (in der Regel an Schulen für Lernhilfe),
- 795 Schulen für geistig Behinderte in freier Trägerschaft,
- 265 Integrationsklassen in allgemeinbildenden Schulen und
- 2 437 Tagesbildungsstätten.

In den Schulen unterrichten Sonderschullehrerinnen und -lehrer mit einem Hochschulstudium. In den Tagesbildungsstätten, die es in keinem anderen Bundesland gibt, wird der Unterricht von heilpädagogischem Fachpersonal erteilt.

Auch der Zeitumfang des täglichen Unterrichts in den Schulen ist - abhängig von historischen Entwicklungen und regionalen Zufälligkeiten, unabhängig von der Schwere der geistigen Behinderung der Schülerinnen und Schüler - unterschiedlich. In der Regel soll die Beschulung der behinderten Kinder in Ganztagsform erfolgen. An den Schulen betrifft dies aber etwa nur zwei Drittel der Kinder. Nur die Tagesbildungsstätten sehen generell die Ganztagsbeschulung vor.

*Varianten der Beschulung und Kostenträgerschaft*

Die Schulträger - das sind für Sonderschulen für geistig Behinderte grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte - haben nach § 101 Abs. 1 NSchG das notwendige Schulangebot und die erforderlichen Schulanlagen vorzuhalten.

Nach den grundlegenden Kostenregelungen der §§ 112 ff. des NSchG trägt das Land für die Beschulung von geistig Behinderten an den öffentlichen Sonderschulen die persönlichen Kosten für das pädagogische und das betreuende Personal. Die Sachkosten der öffentlichen Sonderschulen tragen die Schulträger. Auch die Kosten der Schülerbeförderung haben nach § 114 NSchG die Landkreise und kreisfreien Städte zu tragen.

Den Schulen in freier Trägerschaft (Ersatzschulen) gewährt das Land nach §§ 149 ff. NSchG eine Finanzhilfe, die sich aus den Kosten des pädagogischen und des betreuenden Personals errechnet. Die Restkosten - im Wesentlichen die oben beschriebenen Sachkosten - verbleiben damit zunächst dem Schulträger. Tatsächlich finanzieren aber nur wenige der Ersatzschulen ihre Restkosten über Elternbeiträge und Spenden. In den anderen Fällen tragen die Landkreise und kreisfreien Städte, denen dadurch die Ausgaben für eine öffentliche Sonderschule erspart bleiben, über Vereinbarungen die Restkosten, die sie aus ihrem Schulhaushalt oder Sozialhilfahaushalt zahlen. Die Kosten der Schülerbeförderung tragen nach dem NSchG auch bei den Ersatzschulen die Landkreise und kreisfreien Städte.

Für Tagesbildungsstätten für geistig Behinderte fehlt eine Kostenregelung im NSchG. Dies sind soziale Einrichtungen freigemeinnütziger Träger, die es auch in anderen Bundesländern als Vorläufer der Sonderschulen gab und dort in öffentliche Sonderschulen für geistig Behinderte umgewandelt wurden. Die Beschulung geistig Behinderter in Tagesbildungsstätten wird in Niedersachsen als Maßnahme der Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) durchgeführt. Geistig behinderte Kinder und Jugendliche, die in diesen teilstationären Einrichtungen ihre Schulpflicht erfüllen, werden damit zu Sozialhilfeempfängern. Die gesamten Kosten der Beschulung in Tagesbildungsstätten einschließlich der Schülerbeförderung werden entsprechend den Regelungen des BSHG zwischen dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und den Einrichtungsträgern über Vergütungen für Grundpauschale, Maßnahmepauschale, Investitionsbetrag und Schülerbeförderung vereinbart und vom Land getragen.

Daneben gibt es in zwei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt sechs weitere teilstationäre Einrichtungen im Verbund mit Halbtagssonderschulen. Hierbei trägt das Land nicht nur die nach dem Schulgesetz vorgesehenen Personalkosten der Schulen, sondern zusätzlich als überörtlicher Träger der Sozialhilfe auch die Kosten der Nachmittagsbetreuung (2001 rd. 7,2 Millionen €) in den angeschlossenen Einrichtungen über Vergütungen nach dem BSHG.

*Kosten der Beschulung<sup>114</sup>*

Diese uneinheitliche „Landschaft“ in Niedersachsen von - zum Teil in den Landkreisen und kreisfreien Städten nebeneinander - bestehenden Beschulungsangeboten für geistig behinderte Kinder und Jugendliche führt wegen der unterschiedlichen Kostenträgerschaft zu unterschiedlichen Ausgaben für das Land:

<sup>114</sup> Die Zahlen basieren auf Daten des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung, der Bezirksregierungen und des Niedersächsischen Landesamts für Zentrale Soziale Aufgaben.

Schulische Einrichtung	Durchschnittliche Landesausgaben pro Schülerin/Schüler und Jahr (2001) - € -
Öffentliche Sonderschule für geistig Behinderte (halbtags)	13.185,90
Sonderschule für geistig Behinderte in freier Trägerschaft	15.364,63
Öffentliche Sonderschule für geistig Behinderte (ganztags)	18.745,30
Tagesbildungsstätte für geistig Behinderte	22.253,51
Öffentliche Sonderschule (halbtags) mit Nachmittagsbetreuung	28.758,89

#### Würdigung

Die Beschulung von geistig behinderten Kindern und Jugendlichen in Tagesbildungsstätten ist keine Aufgabe der Sozialhilfe, sondern Angelegenheit des Schulwesens und daher auch entsprechend zu finanzieren.

Die Finanzierung der Schulbildung in Tagesbildungsstätten als Sozialhilfemaßnahme des Landes führt aber auch zu Mehrausgaben des Landes. Eine auch für Tagesbildungsstätten angewandte Kostenteilung wie bei öffentlichen Sonderschulen hätte 2001 Minderausgaben für das Land von rd. 14,3 Millionen € bewirkt. Um diesen Betrag wurden die hiervon begünstigten Landkreise und kreisfreien Städte entlastet, die sie ansonsten als gesetzlich vorgesehene Schulträger aufgrund ihrer Verpflichtung zum Vorhalten der notwendigen Schulform zu tragen gehabt hätten.

Das unwirtschaftliche Nebeneinander von Sonderschule für geistig Behinderte und Tagesbildungsstätte sollte nicht beibehalten werden. Der LRH hält daher eine Umwandlung der Tagesbildungsstätten in öffentliche Sonderschulen mit Ganztagsbetreuung für erforderlich.

Um auch bei der teuersten Variante der Beschulung geistig Behinderter, dem Verbund von öffentlicher Sonderschule und teilstationärer Einrichtung mit Nachmittagsbetreuung, klare rechtliche Verhältnisse zu schaffen und das Land vor überhöhten Ausgaben zu schützen, sollte dieses Angebot durch eine Ganztagsbeschulung der dort unterrichteten und betreuten behinderten Kinder und Jugendlichen an der Sonderschule ersetzt werden.

Im Übrigen dürften durch die Konzentration der Beschulung geistig behinderter Kinder im Bereich des Kultusministeriums auch Verwaltungskosten im Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit einzusparen sein.

#### 18. Überhöhte Personalausgaben im Bereich der nachgehenden Hilfe für Nichtsesshafte

##### Kapitel 05 30

*Die Personalausstattung für die Gewährung der nachgehenden Hilfe war in einer Vielzahl von Fällen seit längerer Zeit zu hoch bemessen. Ein Einrichtungsträger hat das überzählige Personal gegen Entgelt einer Kommune für die Erfüllung von deren Aufgaben überlassen. Des Weiteren haben unzureichende Regelungen dazu geführt, dass die nachgehende Hilfe ohne zeitliche Beschränkung gewährt wurde.*

##### Grundsätzliches

Das Land ist nach § 3 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (Nds. AG BSHG) über die Aufgaben des § 100 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hinaus auch zuständig für die Hilfe zum Lebensunterhalt und für die Hilfe in besonde-

ren Lebenslagen außerhalb einer Einrichtung, wenn es darum geht, Nichtsesshaften bei der Überwindung ihrer besonderen Schwierigkeiten zu helfen (§ 72 BSHG). So trägt das Land die Ausgaben für die nachgehende Hilfe für ehemalige Nichtsesshafte, die im Anschluss an eine stationäre Betreuung in eine „eigene“ Wohnung ziehen. Im Rahmen dieser spezifischen Hilfeform werden die Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger beraten und persönlich unterstützt bei Maßnahmen zur Beschaffung und Erhaltung einer Wohnung, Maßnahmen zur Ausbildung sowie bei der Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes. Schließlich wird ihnen geholfen, soziale Beziehungen aufzubauen und zu erhalten sowie den Alltag zu gestalten. Neben der persönlichen Beratung und Unterstützung, die durch sozialpädagogisches Fachpersonal der stationären Einrichtungen sichergestellt wird, zählen auch die Miete und Nebenkosten, Mobiliar, Hausrat sowie die ggf. anfallende Renovierung der Wohnung und die weitere Hilfe zum Lebensunterhalt zur nachgehenden Hilfe. Diese Bestandteile der nachgehenden Hilfe werden von den Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe erbracht. Die Ausgaben werden vom Land erstattet.

Die für die persönliche Hilfe anfallenden Personal- und Sachkosten werden auf der Grundlage einer Vereinbarung nach § 93 BSHG als Vergütung an die Träger der stationären Einrichtungen, deren Personal die Beratungs- und Unterstützungsleistungen erbringt, gezahlt.

Das Land hat für die persönlichen Hilfen im Durchschnitt der letzten drei Jahre ca. 1,6 Millionen € jährlich aufgewendet. Die Beträge wurden auf 13 Einrichtungsträger verteilt. Grundlage für dieses Verteilungsverfahren ist der Niedersächsische Landesrahmenvertrag gemäß § 93 d Abs. 2 BSHG vom 14.11.2001, dem bislang elf der 13 Einrichtungsträger beigetreten sind.

#### *Personalbedarf*

Seit dem Jahr 2001 sind bei den 13 Einrichtungsträgern für den Bereich der nachgehenden Hilfe insgesamt 25,6 Stellen eingerichtet. Es wurden im Juli 2002 247 Fälle betreut. Der Zuordnung von sozialpädagogischem Fachpersonal lag kein einheitlicher Personalschlüssel zugrunde.

Beim Vergleich der Anzahl der Fälle in der nachgehenden Hilfe mit der Zahl der vorhandenen Stellen für das Fachpersonal bei den einzelnen Trägern wird deutlich, dass die Träger nach den bisherigen Maßstäben (Stellenbedarf gemäß dem bisherigen Personalschlüssel) - bis auf zwei Ausnahmen - über zuviel Personal verfügen. Insgesamt sind danach 9,35 Stellen bei den Trägern entbehrlich. Selbst wenn es zu der geplanten Anwendung eines neu ausgehandelten, für das Land ungünstigeren Personalschlüssels kommen sollte, betrüge der Personalüberhang immer noch 3,94 Stellen.

Der LRH hat daher gefordert, die Personalausstattung für die nachgehende Hilfe und damit die dafür vom Land zu zahlende Vergütung ab dem Jahr 2004 an den tatsächlich vorhandenen Hilfefällen auszurichten.

#### *Mehrfach und über den tatsächlichen Bestand hinaus finanziertes Personal*

Ein Einrichtungsträger hat die beiden für die nachgehende Hilfe zur Verfügung stehenden Vollzeitkräfte auf der Basis einer Vereinbarung gegen Entgelt einer Kommune überlassen. Die Kommune hat das vom Land finanzierte Personal damit beauftragt, örtlich wohnungslose Personen zu betreuen. Hierbei handelt es sich um ein eigenes Aufgabenfeld. Auf diese Weise hat sich der Einrichtungsträger die ihm entstandenen Personalausgaben zu mehr als 100 v. H. finanzieren lassen.

Ein Abgleich der den Einrichtungsträgern zugebilligten und vom Land finanzierten Stellen für sozialpädagogisches Fachpersonal und dem tatsächlich für diese Zwecke tätigen Personal zeigte in zwei Fällen Differenzen.

So bezog ein Einrichtungsträger eine Vergütung auf der Basis von fünf Vollzeitkräften. Tatsächlich waren seit Jahren nur 3,67 Vollzeitkräfte im Einsatz. Einem anderen Einrichtungsträger zahlte das Land Vergütungen für 4,75 Stellen. Im Beratungsdienst der nachgehenden Hilfe setzte er aber nur vier Vollzeitkräfte ein.

Der LRH hat daher gefordert,

- die Einrichtungsträger unverzüglich zu veranlassen, das vom Land bezahlte Personal Dritten weder gegen Entgelt noch unentgeltlich zur Verfügung zu stellen,
- die Vergütung für die nachgehende Hilfe auf der Grundlage der konkreten Fallzahlen abzurechnen und
- Rückforderungsansprüche gegen den Einrichtungsträger zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

#### *Dauer der Hilfe*

Die Dauer der Hilfe regelt der Nichtsesshaftenerlass vom 20.09.1982 (Nds. MBl. S. 1845). Danach werden Maßnahmen der nachgehenden Hilfe für den Zeitraum von bis zu zwölf Monaten gewährt. Er kann im Einzelfall verlängert werden. Die Hilfe ist auch nach Auffassung der Landesregierung (Drs. 14/3838)<sup>115</sup> nur für einen begrenzten Zeitraum zu gewähren.

Aufgrund der allgemeinen Regelung wird über die Dauer der Hilfestellung ganz unterschiedlich entschieden. So betragen die Bewilligungszeiträume zwischen zwei und bis zu zehn Jahren. Dabei wurde die Hilfe in der Mehrzahl der Fälle durch Wegzug oder Tod der Hilfeempfänger beendet.

Auch um künftig einen einheitlichen Verwaltungsvollzug zu gewährleisten, hat der LRH daher gefordert, die Bewilligungsdauer für die nachgehende Hilfe zu begrenzen.

### **19. Ungleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben im Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht**

#### Kapitel 50 51

*Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens Ausgleichsabgabe befinden sich nicht im Gleichgewicht. Es sammelt sich ein Vermögensstamm an.*

*Um dieser, vom Gesetzgeber nicht beabsichtigten Vermögensansammlung entgegenzuwirken, sollte die Öffentlichkeitsarbeit des Integrationsamts über die vorhandenen Fördermöglichkeiten intensiviert werden; vor allem aber sollten Ausgaben des Landeshaushalts, insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfe für Behinderte und der Förderung der beruflichen Qualifizierung und Eingliederung dahingehend überprüft werden, ob sie gesetzeskonform ganz oder teilweise aus der Ausgleichsabgabe geleistet werden können.*

Die Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am gesellschaftlichen Leben ist eines der vorrangigen Ziele des Gesetzgebers. Insbesondere beabsichtigt er, die Situation schwerbehinderter Menschen durch Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

Wichtige Instrumente zur Erreichung dieses Ziels sind die im IX. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB IX)<sup>116</sup> normierte Beschäftigungspflicht und die Ausgleichsabgabe.

<sup>115</sup> Bericht über die Auswirkungen einer Einbeziehung der Aufwendungen für die Hilfen gemäß § 72 BSHG in das Quotale System zur Finanzierung der Sozialhilfe vom 31.10.2002.

<sup>116</sup> Kapitel 2 § 77 SGB IX.

Sie verpflichten Arbeitgeber mit mindestens 20 Arbeitsplätzen dazu, auf wenigstens 5 v. H. dieser Arbeitsplätze schwerbehinderte oder gleichgestellte behinderte Arbeitnehmer zu beschäftigen (Pflichtplätze). Für jeden nicht besetzten Pflichtplatz ist eine Ausgleichsabgabe zu zahlen, deren Höhe derzeit wie folgt gestaffelt ist:

- Monatlich 105 € bei einer Erfüllungsquote von 3 v. H. bis unter 5 v. H.,
- monatlich 180 € bei einer Erfüllungsquote von 2 v. H. bis unter 3 v. H.,
- monatlich 260 € bei einer Erfüllungsquote unter 2 v. H.

Die Arbeitgeber haben ein Verzeichnis der bei ihnen beschäftigten schwerbehinderten Menschen laufend zu führen. Dem für ihren Sitz zuständigen Arbeitsamt haben sie einmal jährlich bis spätestens zum 31.03. nachzuweisen, in welchem Umfang sie ihre Beschäftigungspflicht erfüllen. Zugleich mit der Anzeige hat der Arbeitgeber den errechneten Betrag der Ausgleichsabgabe an das Integrationsamt beim Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben zu zahlen<sup>117</sup>.

Die Ausgleichsabgabe darf nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen einschließlich begleitender Hilfe im Arbeitsleben (§ 102 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX) verwendet werden, soweit Mittel für denselben Zweck nicht von anderer Seite zu leisten sind oder geleistet werden<sup>118</sup>.

In Niedersachsen wird die Ausgleichsabgabe seit dem 01.01.2001 als nichtrechtsfähiges Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht“<sup>119</sup> geführt und vom Integrationsamt verwaltet.

#### *Entwicklung der Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen*

Die Arbeitsmarktsituation schwerbehinderter Menschen wird von der Entwicklung des allgemeinen Arbeitsmarkts und der demografischen Entwicklung bestimmt. Die Gesamtzahl schwerbehinderter Menschen im Bundesgebiet steigt in den letzten Jahren an, wobei jedoch ein Großteil der Behinderungen in höherem Alter auftritt. Die Anzahl der erwerbsfähigen schwerbehinderten Menschen geht entsprechend dem Rückgang der jüngeren Bevölkerungsteile zurück. Parallel dazu nimmt ihre Erwerbsquote ab und die Abgänge in die Arbeitslosigkeit nehmen zu. Das deutet auf einen verstärkten Verdrängungseffekt schwerbehinderter Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt hin.

#### *Entwicklung des Aufkommens*

Die jährlichen Einnahmen des Sondervermögens Ausgleichsabgabe stiegen in den Jahren 1997 bis 2002 kontinuierlich an. Durch die zum 01.01.2001 in Kraft getretenen gesetzlichen Änderungen zur Ausgleichsabgabe wurde sowohl die Zahl der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber als auch die Anzahl der Pflichtarbeitsplätze<sup>120</sup> verringert. Trotz dieser Verringerung des Einzahlerkreises ist das Aufkommen der Ausgleichsabgabe weiter angewachsen.

Der größte Ausgabeposten in der Ausgleichsabgabe sind die Leistungen an Arbeitgeber, die sich hauptsächlich aus Investitionskostenzuschüssen für die Einrichtung von Arbeitsplätzen und die behindertengerechte Ausstattung zusammensetzen. Parallel zur sinkenden Anzahl schwerbehinderter Arbeitnehmer sinkt auch die Anzahl der von Arbeitgebern gestellten Anträge auf Förderung.

<sup>117</sup> § 77 Abs. 4 SGB IX.

<sup>118</sup> § 77 Abs. 5 SGB IX.

<sup>119</sup> Kapitel 50 51 - Anlage zu Kapitel 05 20 - im Einzelplan 05.

<sup>120</sup> Anhebung des Schwellenwerts für den Beginn der Beschäftigungspflicht von 16 auf 20 Arbeitsplätze; Senkung der Beschäftigungspflichtquote von 6 v. H. auf 5 v. H.

Die demografische Entwicklung im Bundesgebiet bringt es mit sich, dass auch die Anzahl der in Wohnheimen und Werkstätten benötigten Plätze ab 2010 wieder sinken wird. In diesem zweitgrößten Ausgabebereich ist daher mittelfristig ebenfalls mit einem Absinken der Ausgaben zu rechnen.

Den stetig steigenden Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe stehen somit nach den Feststellungen des LRH kontinuierlich sinkende Ausgaben gegenüber.

Das hat am Ende des Jahres 2002 zu einem Vermögensbestand von 32 Millionen € geführt; mit weiter steigender Tendenz.

#### *Vorschläge*

Um dieser vom Gesetzgeber nicht beabsichtigten Vermögensansammlung entgegenzuwirken, hält der LRH es für erforderlich, die Öffentlichkeitsarbeit des Integrationsamts zu intensivieren, um die vorhandenen Fördermöglichkeiten einer größeren Anzahl potenzieller Arbeitgeber bekannt zu machen.

Zur Entlastung des Landeshaushalts hält es der LRH für erforderlich, ihn durchgehend daraufhin zu überprüfen, ob und in welchem Umfang allgemeine Haushaltsmittel rechtskonform durch Mittel der Ausgleichsabgabe ersetzt werden können. Insbesondere sind die vom Land geförderten Programme zur beruflichen Qualifizierung, Weiterbildung und Wiedereingliederung<sup>121</sup> zu überprüfen. Es ist festzustellen, in welchem Umfang an diesen Programmen Personen teilnehmen, die schwerbehindert im Sinne des SGB IX sind. Die Kosten für diesen Personenkreis könnten rechtskonform aus Mitteln der Ausgleichsabgabe bestritten werden.

Daneben besteht die Möglichkeit, Investitionskosten in Einrichtungen, die der beruflichen Bildung schwerbehinderter Menschen dienen, zu fördern. Das Land unterhält in den Landesbildungszentren Hildesheim und Osnabrück Berufsschulen. Vor dem Hintergrund der Haushaltsprobleme des Landes und da statistisch davon auszugehen ist, dass ein größerer Teil der diese Schulen besuchenden Schüler schwerbehindert oder gleichgestellt im Sinne des SGB IX sind, hat der LRH vorgeschlagen zu prüfen, ob Investitionskosten in diesen Berufsschulen aus Ausgleichsabgabemitteln gefördert werden können.

Sollten diese Maßnahmen nicht ausreichen, einer Vermögensansammlung entgegenzuwirken, schlägt der LRH vor, initiativ an den Ordnungsgeber, das Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, heranzutreten, um die Verwendungsmöglichkeiten der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung zu erweitern.

#### **20. Gebotene Auflösung einer Stiftung des öffentlichen Rechts**

*Die 1939 zur Erziehung Jugendlicher gegründete Remenhof Stiftung als Stiftung des öffentlichen Rechts ist zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht mehr erforderlich und steht als Jugendhilfeeinrichtung in Konkurrenz zu vielen privaten Einrichtungen. Die Einrichtung sollte - auch wegen der Notwendigkeit unternehmerischen Handelns - privatisiert werden.*

##### *Gründung und Zweck der Stiftung*

Nach dem vom Braunschweigischen Staatsministerium beschlossenen Gesetz vom 20.09.1939 (BrGVBl S. 79) errichteten „das Land Braunschweig und die braunschweigischen Kreisgemeindeverbände einschließlich der Stadt Braunschweig unter dem Namen ‚Remenhof‘ eine Stiftung des öffentlichen Rechts mit den Rechten einer milden Stiftung“ unter der Aufsicht des Landes. Die zu der Zeit bereits seit vielen Jahren bestehende Einrichtung für Kinder und

<sup>121</sup> Z. B. im Kapitel 08 04 Arbeit und Qualifizierung.

Jugendliche auf dem Remenhof kaufte das Land Braunschweig (einschließlich von 16,4 ha an Grundstücken) vom bisherigen Betreiber, dem Evangelischen Verein für Innere Mission.

Die Remenhof Stiftung hat nach § 2 der zurzeit gültigen Satzung den Zweck, „Kinder und Jugendliche, die schwer erziehbar sind oder deren Erziehung gefährdet ist, so zu fördern, dass sie fähig werden, sich als verantwortungsbewusste, selbständige Menschen in die Gesellschaft einzugliedern“. Inhaltlich werden darunter stationäre, teilstationäre und ambulante Maßnahmen nach dem VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) und schulische Maßnahmen nach den Regelungen für Schulen in freier Trägerschaft geleistet. Die Einrichtung verfügt über 61 vollstationäre Plätze, 18 teilstationäre bzw. Wohnplätze und kann in der angegliederten Schule 30 Schüler aufnehmen. Sie ist zurzeit ausgelastet, was lange Zeit nicht der Fall war. Kostenträger sind örtliche Jugendhilfe- und Schulträger sowie das Land mit Finanzhilfen nach dem Niedersächsischen Schulgesetz.

#### *Derzeitige Situation der Stiftung*

Die Einrichtung steht in Konkurrenz zu einer großen Zahl privat-gemeinnützig oder privat-gewerblich betriebener Jugendhilfeeinrichtungen. Ein besonderes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung der Stiftung ist nicht erkennbar.

Nach Einschätzung des Vorstands bestehen wirtschaftliche Risikofaktoren, zu denen er u. a. die Finanzschwäche der Kommunen, den Vorrang von ambulanten vor stationären Maßnahmen, die sinkende Zahl der Kinder und den verschärften Qualitätswettbewerb zählt.

Das Stiftungsvermögen betrug vor 1982 4,984 Millionen DM (2,542 Millionen €). Es sank bis zum Jahr 2001 auf 4,274 Millionen DM (2,180 Millionen €) und damit um 14 v. H., nachdem es zwischenzeitlich bei 3,983 Millionen DM (2,031 Millionen €) gelegen hatte. Der Grundbesitz der Stiftung ist von 16,4 ha auf 5,5 ha vermindert worden, um die Einnahmen zu verbessern. Die früher vorhandenen Rücklagen sind aufgebraucht, selbst eine Baurücklage besteht nicht. Die wirtschaftliche Situation ist also angespannt. So treten ab 1997 erhebliche Jahresfehlbeträge von bis zu 800 000 € auf.

Der LRH hat zudem festgestellt, dass im Finanzbereich Mängel bestehen. So sind z. B. der Wirtschafts- und der Stellenplan unvollständig, eine Kostenrechnung fehlt ebenso wie ein effektives Finanzmanagement. Auch fehlt eine Ermittlung des Investitionsbedarfs im Hinblick auf den alten Baubestand. Der finanzielle Status der Stiftung ist folglich derzeit nicht belastbar festzustellen, z. B. fehlte zum Zeitpunkt der Prüfung der Jahresabschluss für 2002; Risiken für das Land sind nicht auszuschließen.

#### *Risiken für das Land*

In Niedersachsen findet aufgrund des Gesetzes vom 27.03.1987<sup>122</sup> ein Insolvenzverfahren über das Vermögen juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, nicht statt. Das hat für das Land in Bezug auf die Remenhof Stiftung zur Folge (vgl. § 12 Abs. 2 Insolvenzordnung), dass „im Falle der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung dieser juristischen Person deren Arbeitnehmer von dem Land die Leistungen verlangen“ können, „die sie im Falle der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens nach den Vorschriften des Dritten Buches SGB über das Insolvenzgeld vom Arbeitsamt und nach den Vorschriften des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom Träger der Insolvenzversicherung beanspruchen könnten“. Auf das Land könnten also beachtliche Forderungen zukommen.

<sup>122</sup> Niedersächsisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts in der Fassung vom 17.12.1989 (Nds. GVBl. S. 710).

*Vorschläge des LRH*

Der LRH hat Vorschläge zur Organisation und zum Aufgabenumfang der Stiftung unterbreitet. Danach muss die Einrichtung unternehmerisch geführt werden, sollte jedoch bei der derzeitigen Finanzsituation und Rechtsform vorerst keine neuen Aufgaben übernehmen und sich auch von der Schule trennen. (Diese hat neben externen Schülern nur zwölf Kinder aus der stationären Unterbringung aufgenommen und sollte, da sie auch den räumlichen und personellen Anforderungen nicht genügt, mit einer benachbarten größeren, und damit stärkere Differenzierungen ermöglichenden Sonderschule - ebenfalls in freier Trägerschaft - zusammengelegt werden.)

Im Übrigen hält es der LRH für geboten, die Einrichtung mit den gesamten Liegenschaften an Dritte/Private zu veräußern und die Stiftung aufzuheben.

**Ministerium für Wissenschaft und Kultur**

Einzelplan 06

**21. Gewährung von Zuwendungen im Hochschulbereich**

Kapitel 06 07 und 06 08

*Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bestimmt weitgehend selbst, für welche Zwecke und in welcher Höhe Zuwendungen für die außeruniversitäre Forschungsförderung und den Transfer von Forschungsergebnissen vergeben werden. Als Bewilligungsbehörden bestimmte das Ministerium in nicht nachvollziehbarer Weise teils die Bezirksregierungen, teils einzelne Hochschulen oder eine hochschulnahe Einrichtung.*

*Da die nachgeordneten Bewilligungsbehörden in den Entscheidungsprozess über die Vergabe von Zuwendungen nicht eingebunden waren, konnten sie ihre Aufgaben bei der Bewilligung und Kontrolle der Zuwendungen nicht erfüllen.*

*Künftig sollte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Rahmen solcher Förderungen grundsätzlich selbst die Aufgaben einer Bewilligungsbehörde wahrnehmen.*

*Vorbemerkung*

Nach den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen zur Vergabe von Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung (§ 23 LHO) ist die Zuständigkeit für den Ablauf des gesamten Bewilligungsverfahrens grundsätzlich den nachgeordneten Behörden zu übertragen<sup>123</sup>. Das sind die Bezirksregierungen, soweit diese Aufgabe nicht anderen Behörden oder Stellen übertragen ist<sup>124</sup>.

Für den Hochschulbereich galt bis in das Jahr 2002 hinein die Besonderheit, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur „den Hochschulen nach Anhörung der Landeshochschulkonferenz Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit der Förderung von anderen Forschungs- und Bildungseinrichtungen übertragen“ durfte<sup>125</sup>. Das Ministerium hatte von dieser

<sup>123</sup> Vgl. hierzu die Richtlinien zur Haushaltsführung des Finanzministeriums seit 1998 (Nr. 25 der Richtlinien vom 22.12.1998, Nds. MBl. 1999 S. 29, und vom 16.12.2003, Nds. MBl. 2004 S. 81).

<sup>124</sup> Artikel II § 4 Abs. 2 des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28.06.1977, Nds. GVBl. S. 233.

<sup>125</sup> § 3 Abs. 1 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) in der Fassung vom 24.03.1998, Nds. GVBl. S. 300.

Ermächtigung laufend Gebrauch gemacht. Nach eigenem Bekunden prüfte das Ministerium, wenn hochschulnahe Einrichtungen erstmals eine Landeszuwendung bekommen sollten, ob die Aufgabe als Bewilligungsbehörde

- Hochschulen übertragen werden kann, „da sie in der Regel in einer engen Verbindung zu den Forschungseinrichtungen stehen und den für die Betreuung dieser Einrichtungen erforderlichen Sachverstand besitzen“ oder aber
- nach den allgemeinen Grundsätzen von der jeweiligen Bezirksregierung wahrzunehmen ist.

In das reformierte NHG<sup>126</sup> hat der Gesetzgeber die vorgenannte Ermächtigung nicht übernommen. Wegen der abschließenden Aufzählung der den Hochschulen in § 3 NHG zugewiesenen Aufgaben darf das Ministerium - jedenfalls nach der Rechtsauffassung des LRH - den Hochschulen die Aufgaben einer Bewilligungsbehörde nicht mehr übertragen. Das Ministerium verfährt allerdings wie bisher.

#### *Sachentscheidung durch das Ministerium*

In der Vergangenheit hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur grundsätzlich selbst entschieden, welche außerhochschulische Einrichtung in welcher Höhe und zu welchem Zweck gefördert werden soll. Die Abwicklung der Bewilligungsverfahren hat es jedoch teils einzelnen Hochschulen, teils der zuständigen Bezirksregierung und in mehreren Fällen einem rechtsfähigen An-Institut bei einer Hochschule übertragen, ohne dass diese Stellen in den sachlichen Entscheidungsprozess über die Vergabe der Zuwendung eingebunden wurden. Die Universität Oldenburg stellte deshalb gegenüber dem Ministerium ausdrücklich infrage, die Aufgabe einer Bewilligungsbehörde überhaupt wahrnehmen und ausüben zu können.

#### *Fallbeispiele*

Zuwendungen an außeruniversitäre Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung (Kapitel 06 07)

Das (frühere) Staatliche Rechnungsprüfungsamt Braunschweig hat das Verfahren bei Zuwendungen an außeruniversitäre Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung aus den dafür zweckbestimmten Mitteln des Kapitels 06 07 für die Jahre 1998 bis 2001 geprüft. Dabei hat es festgestellt, dass neben den Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover und Weser-Ems auch die Technische Universität Braunschweig, die Universität Göttingen und die Universität Hannover entsprechende Zuwendungen bewilligt hatten. Weder die Universitäten noch das Ministerium konnten erklären, wie es zu der unterschiedlichen Verteilung der Zuständigkeiten gekommen war. Lediglich in den Fällen, in denen es um die Förderung von einzelnen aus Hochschulen ausgegründeten Instituten ging, konnte die Zuordnung der Förderung zu dieser Hochschule begründet werden.

Zuwendungen an Kompetenzzentren aus Mitteln zur Förderung der Wissenschaft allgemein (Kapitel 06 08)

Virtuelles Kompetenzzentrum Geoinformatik in Niedersachsen

Die Universitäten Hannover und Osnabrück, die Hochschule Vechta und die Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven hatten unter Federführung der Hochschule Vechta Mittel zur Finanzierung des Virtuellen Kompetenzzentrums Geoinformatik beantragt. Das Ministerium wies die Mittel jedoch nicht einer der beteiligten Hochschulen, sondern am 11.07.2002 der unbeteiligten Universität Oldenburg zu. Diese sollte die Mittel wiederum dem am Kompetenzzentrum nicht beteiligten Kuratorium OFFIS e. V. (An-Institut der Universität Oldenburg) zuweisen, damit dieses die Mittel letztendlich den betroffenen Hochschulen bewil-

<sup>126</sup> Artikel 1 des Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.06.2002 (Nds. GVBl. S. 286), in Kraft getreten für die Fachhochschulen am 01.09.2002 und im Übrigen am 01.10.2002.

ligt. Demgemäß bewilligte die Universität Oldenburg dem Kuratorium OFFIS e. V. eine erste Zuwendung von 50 000 € „vorbehaltlich der Vorlage des Antrages an die Universität und eines detaillierten Finanzierungsplanes“. Diese verfahrensnotwendigen Unterlagen lagen ihr nämlich noch nicht vor.

Fachhochschule Osnabrück - Transfergesellschaft mbH

Die Fachhochschule Osnabrück - Körperschaft des öffentlichen Rechts - hat mit Gesellschaftsvertrag vom 04.09.2001 als alleinige Gesellschafterin die später in Fachhochschule Osnabrück - Transfergesellschaft mbH umbenannte Transfer- und Innovationsgesellschaft der Osnabrücker Hochschulen mbH gegründet. Mit Erlass vom 29.08.2002 wies das Ministerium für Wissenschaft und Kultur der Fachhochschule Osnabrück für das Hj. 2002 eine Anschubfinanzierung von 50 000 € zu mit der Bitte, „die Aufgabe einer Bewilligungsbehörde gem. § 44 LHO zu übernehmen“.

Da die Fachhochschule Osnabrück seit dem 01.01.2003 Stiftungshochschule ist, konnte sie die Aufgaben einer Bewilligungsbehörde nicht weiter übernehmen. Deshalb übertrug das Ministerium die Bewilligung der für 2003 vorgesehenen Mittel am 30.01.2003 der Universität Osnabrück.

#### *Stellungnahme des LRH*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat in nicht nachvollziehbarer Weise die Bezirksregierungen oder Hochschulen sowie in Einzelfällen auch ein An-Institut zu Bewilligungsbehörden bestimmt. Der LRH hat erhebliche Zweifel, dass sich auf diese Weise das für das komplizierte Zuwendungsrecht erforderliche Know-how in dem speziellen Bereich der Forschungsförderung herausbilden kann.

Der LRH hatte sich zunächst dafür ausgesprochen, den Bezirksregierungen oder ggf. einer Bezirksregierung als Vorortaufgabe die gesamten Aufgaben der Bewilligung und Kontrolle von Zuwendungen zuzuweisen. Auch im Hinblick auf die anhaltenden Überlegungen der Landesregierung zur Verwaltungsreform und zur Auflösung der Bezirksregierungen haben die Erörterungen des LRH mit dem Ministerium aber zu keinen konkreten Ergebnissen geführt.

Nach erneuter Überprüfung spricht sich der LRH nunmehr dafür aus, dass das Ministerium künftig selbst die Aufgaben einer Bewilligungsbehörde in Gänze übernimmt. Im Übrigen ist das Ministerium wegen der im Hochschul- und Forschungsbereich oft mit der Entscheidung über Zuwendungsanträge verbundenen forschungspolitischen Leitentscheidungen bis zur Entscheidung über die Zuwendungsanträge mit dem Zuwendungsverfahren so weit befasst, dass nachgeordneten Stellen bei der Bewilligung der Zuwendungen nicht mehr verbleibt, als nur noch formal als Bewilligungsbehörden zu fungieren. Sie tragen damit häufig die Verantwortung, ohne diese bei der Vergabe und Kontrolle der Zuwendungen inhaltlich sachgerecht ausüben zu können. Die Haushaltsführungsrichtlinien des Finanzministeriums lassen in solchen Fällen eine Ausnahme vom dem Grundsatz zu, dass die nachgeordneten Behörden das Bewilligungsverfahren durchführen<sup>127</sup>.

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

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur will demgegenüber am bisherigen Verfahren festhalten, dies jedoch optimieren. Es sei denkbar, künftig nur noch wenige oder nur noch eine Hochschule mit der zentralen Durchführung der Bewilligungsverfahren zu betrauen. Andernfalls erwäge es, „diese zuwendungsrechtlichen Aufgaben (bei institutionellen Förderungen) an eine, ggf. neu zu schaffende Stelle der Landesverwaltung zu delegieren“. Die Durchführung des „erforderlichen Bewilligungsverfahrens von der kassentechnischen Bereitstellung der Mittel bis hin zur Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung“ sei nicht Aufgabe einer obersten Landesbehörde. Das Ministerium sei hierfür personell auch nicht ausgestattet. § 3

<sup>127</sup> Vgl. Fußnote 123.

Abs. 1 Satz 1 NHG alte Fassung sei nach Auffassung des Ministeriums entbehrlich gewesen. Die Möglichkeit, den Hochschulen die Aufgaben einer Bewilligungsbehörde zu übertragen, habe keineswegs entfallen sollen.

#### *Abschließende Würdigung*

Der LRH bleibt bei seiner Rechtsauffassung, dass den Hochschulen zusätzliche Aufgaben nur durch Gesetz oder aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung übertragen werden dürfen. Beides fehlt im vorliegenden Fall<sup>128</sup>.

Das Ministerium verkennt im Übrigen, dass es dem LRH vor allem darum geht, die Bewilligungsentscheidung und das sich daran anschließende Verwaltungsverfahren bis hin zur Prüfung des Verwendungsnachweises und der Erfolgskontrolle nicht auf das Ministerium und auf nachgeordnete Behörden aufzuteilen, die in den Entscheidungsprozess des Ministeriums in aller Regel nicht eingebunden sind und die die Verantwortung für die Vergabe und Kontrolle der Zuwendungen deshalb nicht tragen können. Die bisherige Prüfung der Verwendungsnachweise durch die nachgeordneten Stellen leidet darunter, dass sie sich auf die Kontrolle beschränken, ob die bewilligten Mittel ordnungsgemäß ausgegeben worden sind. Dies ist ein zwar notwendiges, aber kein hinreichendes Prüfungskriterium. An einer wirksamen und auch begleitenden<sup>129</sup> erfolgs- und wirkungsorientierten Kontrolle, ob der mit der Zuwendung verfolgte Zweck und die hierfür gesetzten Ziele auch tatsächlich erreicht werden<sup>130</sup>, fehlt es regelmäßig. Nur die Einheit des Bewilligungsverfahrens versetzt die Bewilligungsbehörde in die Lage, ihre Aufgaben bei der Bewilligung und Kontrolle der Zuwendungen sachgerecht zu erfüllen. Die fachlichen Besonderheiten der anspruchsvollen und meist an hochschulübergreifenden Gesichtspunkten orientierten Forschungsförderung sprechen dafür, dass das Ministerium die Aufgabe der Bewilligungsbehörde grundsätzlich in Gänze übernimmt<sup>131</sup>. Hierfür sind die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen zu schaffen.

## 22. **Zur Organisation der EU-Hochschulbüros - Einrichtungen des Ministeriums oder der Hochschulen?**

Kapitel 06 08

*Die Errichtung der EU-Hochschulbüros als Einrichtungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur an vier Hochschulen und deren Finanzierung durch Zuschüsse des Landes an die Sitzhochschulen ist nicht statthaft und zudem verwaltungsaufwändig und unzweckmäßig.*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat an vier Hochschulstandorten so genannte EU-Hochschulbüros eingerichtet. Deren Aufgabe ist es insbesondere, in den zugeordneten Hochschulregionen die Zusammenarbeit der Hochschulen auf europäischer Ebene zu verbessern und Hochschulmitglieder in Fragen der Forschungsförderung der EU zu beraten.

<sup>128</sup> Vgl. zur früheren Rechtslage ausdrücklich § 3 Abs. 1 und 2 NHG in der Fassung vom 24.03.1998 (Fußnote 3).

<sup>129</sup> Vgl. hierzu Drs. 14/3208, Antwort der Landesregierung vom 07.03.2002 zum Beschluss des Landtages vom 18.09.2001 (Nr. 9 der Anlage zur Drs. 14/2674) betreffend Haushaltsrechnung für das Hj. 1999 - „Unzulässige Förderung einer von Professoren in Nebentätigkeit betriebenen und am Markt erfolgreichen Gesellschaft“ -.

<sup>130</sup> Vgl. Nr. 3 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO.

<sup>131</sup> Insoweit ist die Sach- und Rechtslage eine andere als im Fall „Mängel im Zuwendungsverfahren des Programms „n-21: Schulen in Niedersachsen online“, Abschnitt VI, Nr. 26.

### *Zur Gründung der EU-Hochschulbüros*

Die EU-Hochschulbüros gehen auf einen Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 02.10.1990 zurück. Der Bund entlastete die Länder in den Jahren 1991 bis einschließlich 2000 bei der gemeinsamen Forschungsförderung nach Artikel 91 b GG. Dafür verpflichteten sich die Länder, die „europäische Dimension im Hochschulwesen“ zu stärken. Die vereinbarten Maßnahmen waren Gegenstand des Hochschulsonderprogramms II (HSP II). Das am 02.09.1996 vereinbarte Hochschulsonderprogramm III (HSP III) konkretisierte das HSP II für die Restlaufzeit.

Im Rahmen der Umsetzung des HSP II gründete das Ministerium für Wissenschaft und Kultur als Maßnahme zur „Stärkung der europäischen Zusammenarbeit im Hochschulbereich“ ab 01.10.1991 vier EU-Hochschulbüros als Einrichtungen des Ministeriums<sup>132</sup>, nämlich

- das EU-Hochschulbüro Hannover/Hildesheim an der Universität Hannover,
- das EU-Hochschulbüro Braunschweig/Lüneburg/Wolfenbüttel an der Technischen Universität Braunschweig,
- das EU-Hochschulbüro Südniedersachsen an der Universität Göttingen und
- das EU-Hochschulbüro Weser-Ems an der Fachhochschule Osnabrück mit einer Außenstelle an der Universität Oldenburg.

Nach den Vorgaben des Ministeriums sollen die einem EU-Hochschulbüro jeweils zugeordneten Hochschulen dieses gemeinsam betreiben und die Zusammenarbeit in einer Verwaltungsvereinbarung regeln. Nach diesen Vorgaben haben die jeweils beteiligten Hochschulen für die interne Zusammenarbeit Lenkungsgruppen bzw. einen Gemeinsamen Ausschuss gebildet, an deren Sitzungen ein Vertreter des Ministeriums teilnimmt. Die Universität Göttingen und die Technische Universität Clausthal begnügten sich stattdessen mit der Bestellung von Senatsbeauftragten.

Für die Zusammenarbeit der EU-Hochschulbüros untereinander und für die Steuerung durch das Ministerium hält dieses „eine ständige, kontinuierlich tagende Konferenz“ für erforderlich, der insbesondere Koordinierungsaufgaben obliegen und an deren Tagungen das Ministerium regelmäßig teilnimmt. Daneben haben die EU-Hochschulbüros dem Ministerium jährlich „über Situation und Tätigkeit im vorausgegangenen Kalenderjahr“ zu berichten.

### *Organisatorische Eingliederung in die Sitzhochschule*

Die Organisationsentscheidungen des Ministeriums finden bei den Sitzhochschulen wenig Akzeptanz. Sie bevorzugen überwiegend die Integration der EU-Hochschulbüros in die Hochschulen wegen der Verflechtung der Aufgaben der EU-Hochschulbüros mit den eigenen Aufgaben der Hochschulen im Bereich des Technologietransfers, der Pflege der Auslandsbeziehungen, der Einwerbung von Drittmitteln und der Beratung von Hochschulmitgliedern und der Hochschule verbundenen Unternehmen in Fragen der Forschungsförderung. Im Einzelnen:

#### *EU-Hochschulbüro Braunschweig/Lüneburg/Wolfenbüttel*

Die Technische Universität Braunschweig hatte 1996 erwogen, das EU-Hochschulbüro mit dem Akademischen Auslandsamt der Technischen Universität zu einem „Internationalen Büro“ unter Federführung des Leiters des EU-Hochschulbüros zusammenzuschließen. Die Technische Universität stellte den Zusammenschluss jedoch aufgrund von Bedenken des Ministeriums zurück und beließ es bei der bestehenden Bürogemeinschaft.

<sup>132</sup> RdErl. vom 06.09.1991 - 201.1-71050/1-4 -; im Folgenden werden die aktuellen Bezeichnungen der Büros verwendet.

#### EU-Hochschulbüro Südniedersachsen

Die Universität Göttingen hat - entgegen den Vorgaben des Ministeriums - das ihr nur angegliederte EU-Hochschulbüro zum 01.05.2000 in die Abteilung Forschung integriert, um hierdurch Ressourcen zu bündeln und Synergieeffekte zu nutzen. Sie hält „unabhängig von der Frage der Autonomie der Hochschulen ... auch von den Aufgaben her eine Trennung der Forschungsförderung und -entwicklung in einen nationalen und einen europäischen Teil nicht mehr begründbar“.

#### EU-Hochschulbüro Weser-Ems

Die beteiligten Hochschulen des Bereichs Weser-Ems sind nicht an einem gemeinsamen Büro interessiert: Bereits nach dem Protokoll der dritten Sitzung der Lenkungsgruppe am 03.02.1995 waren die Vertreter der Fachhochschule Osnabrück und der Universität Oldenburg „der Ansicht, dass eine organisatorische Trennung zum frühestmöglichen Termin angestrebt werden sollte“. Diese Bestrebungen haben beide Hochschulen bis heute nicht aufgegeben.

#### Weiterführung der EU-Hochschulbüros ab 01.01.2001

Als die HSP II und III ausliefen, finanzierte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die EU-Hochschulbüros allein aus Landesmitteln durch Zuschüsse an die beteiligten Hochschulen als Landesbetriebe in Höhe von rd. 876 000 € jährlich weiter<sup>133</sup>. Aus diesem Anlass stellte das Ministerium unter Aufhebung seines Erlasses aus dem Jahre 1991 klar, dass die EU-Hochschulbüros ab 01.01.2001 „als Einrichtungen des MWK mit Sitz an einer Hochschule“ weitergeführt werden, wobei „der Leitung der Sitzhochschule die Dienstaufsicht übertragen“ wird<sup>134</sup>.

Hiermit wollte das Ministerium sicherstellen, dass die jeweilige Sitzhochschule nicht über die Stellen verfügen kann und diese „das Büro auch nicht so in eigene Einrichtungen eingliedern (kann), dass der regionale Bezug nicht mehr erkennbar ist“.

Die Universität Göttingen hat die Eingliederung des EU-Hochschulbüros in ihre Abteilung Forschung dennoch nicht rückgängig gemacht. Auch die Fachhochschule Osnabrück strebt neben der Trennung des gemeinsamen Büros mit der Universität Oldenburg an, die Aufgaben des EU-Hochschulbüros ganz in die Hochschule zu integrieren, um mit der Zusammenfassung der übrigen Technologietransferbereiche Synergieeffekte zu erzielen.

#### *Würdigung*

Der LRH befürwortet das durch die bisherigen Organisationserlasse verwirklichte Regionalprinzip. Er sieht die Bündelung EU-spezifischen Sachverstands bei nur wenigen Hochschulen als notwendiges Ergebnis wirtschaftlicher Überlegungen (§ 7 LHO) an.

Die hierfür vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur gewählte Organisations- und Finanzierungsform ist jedoch widersprüchlich und in dieser Weise nicht statthaft: Das Ministerium hat nämlich einerseits verfügt, die EU-Hochschulbüros seien „eigene“ Einrichtungen des Ministeriums. Andererseits werden die Büros durch die Sitzhochschulen aus Zuweisungen des Landes an den Landesbetrieb bzw. an die Stiftung finanziert. Wenn aber die EU-Hochschulbüros eigene Einrichtungen des Ministeriums sein sollen, dann hätten die Büros als Außenstellen des Ministeriums geführt und die Personal- und Sachkosten auch beim Ministerium etatisiert werden müssen. Wenn es sich aber tatsächlich um Einrichtungen der Sitzhochschulen handeln sollte, so durfte den Hochschulen eine solche zusätzliche Aufgabe und ins-

<sup>133</sup> Haushaltsplan 2001, Kapitel 06 08 Titel 682 03. Zwei der Sitzhochschulen werden mittlerweile von einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts getragen, für die der Zuweisungstitel 685 03 eingerichtet ist.

<sup>134</sup> RdErl. vom 08.12.2000 - 15.2-01590/2 -.

besondere die Dienstaufsicht über das Personal der EU-Hochschulbüros nur durch Gesetz, nicht aber durch ministeriellen Erlass übertragen werden<sup>135</sup>.

Die gewählte Organisationsform ist weiterhin aufwändig und teilweise ineffizient. Sie findet nicht nur keine hinreichende Akzeptanz bei den betroffenen Sitzhochschulen. Sie erzeugt auch bis in das Ministerium hinein einen erheblichen Steuerungsaufwand durch die ständige Konferenz der EU-Hochschulbüros, die zudem dem Ministerium auch noch jährlich zu berichten haben. Für die zur Koordination der an einem EU-Hochschulbüro beteiligten Hochschulen eingerichteten Lenkungsgruppen dürfte kaum Bedarf bestehen, denn sie haben im Verlauf der Jahre nur selten, zum Teil gar nicht getagt. Die Universität Göttingen hat den Erlass des Ministeriums für das EU-Hochschulbüro Südniedersachsen gar nicht erst umgesetzt. Schließlich ist aus dem Hochschulbereich zu Recht auf die Überschneidungen der Aufgaben der EU-Hochschulbüros mit den originären Aufgaben der Hochschulen hingewiesen worden.

Für die den EU-Hochschulbüros zugewiesenen Aufgaben empfiehlt sich nach alledem, dass die bisherigen Sitzhochschulen selbst diese Aufgaben wahrnehmen und mit den anderen Hochschulen des regionalen Bereichs zusammenarbeiten.

Das neue Hochschulgesetz überlässt es zwar grundsätzlich den Hochschulen, ob und inwieweit sie insoweit zusammenarbeiten wollen. Jedoch kann und sollte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit den bisherigen Sitzhochschulen in den gemäß § 1 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz abzuschließenden Zielvereinbarungen vereinbaren, dass diese die Hochschulmitglieder der betreffenden Hochschulregion weiter in Angelegenheiten der EU-Forschungsförderung beraten. Darin wäre auch festzulegen, wie und anhand welcher Kriterien die Tätigkeit der EU-Hochschulbüros möglichst standardisiert zu bewerten, zu honorieren oder zu sanktionieren ist und wie die Sitzhochschule dem Ministerium darüber in Ergänzung zu dem mit dem Jahresabschluss vorzulegenden üblichen Lagebericht zu berichten hat. Unter diesen Voraussetzungen kann das Ministerium die für die EU-Hochschulbüros bisher vorgesehenen Mittel deutlich reduzieren.

Den Sitzhochschulen obläge es, im Rahmen ihrer Organisationsgewalt selbst über die zweckmäßige Eingliederung des EU-Hochschulbüros in die übrige Hochschulverwaltung zu entscheiden. Die Zusammenarbeit der beteiligten Hochschulen hätten diese dann eigenverantwortlich zu regeln.

### 23. Unzulässige Zusatzvergütungen für dienstliche Tätigkeiten an Hochschulkliniken

Kapitel 06 12, 06 19, 06 21

*Hochschulkliniken haben dienstliche Tätigkeiten ihrer Bediensteten im Rahmen von Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen unzulässig zusätzlich vergütet. Sie haben ferner „Selbsthonorierungen“ ihrer Bediensteten aus Mitteln Dritter zugelassen, die die Veranstaltungen finanziert haben. Auch haben sie nicht unterbunden, dass Dritte, die Hochschulveranstaltungen finanziell unterstützten, Hochschulbediensteten dienstliche Tätigkeiten nochmals vergüteten.*

#### *Das Verbot zusätzlicher Vergütung*

Die Besoldung der Beamten für die von ihnen im Hauptamt wahrzunehmenden Dienstaufgaben richtet sich nach den Vorschriften des Besoldungsrechts. Für Angestellte und Arbeiter gelten entsprechende tarifvertragliche Regelungen. Für dienstliche Tätigkeiten dürfen danach

<sup>135</sup> So ausdrücklich § 3 Abs. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 24.03.1998, Nds. GVBl. S. 300. Nach § 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen vom 24.06.2002, Nds. GVBl. S. 286, gilt auch ohne eine solche ausdrückliche Bestimmung für Hochschulen in der Trägerschaft des Landes und erst recht für Hochschulen in der Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts nichts anderes.

ausschließlich die beamtenrechtliche Besoldung beziehungsweise die tarifvertraglich vereinbarte Vergütung gewährt werden<sup>136</sup>. Zusätzliche Zahlungen sind unzulässig.

Der LRH hat festgestellt, dass Hochschulbedienstete der Tierärztlichen Hochschule Hannover<sup>137</sup>, der Universität Göttingen<sup>138</sup> - Bereich Humanmedizin - und der Medizinischen Hochschule Hannover wiederholt Zahlungen für Tätigkeiten erhielten, die von ihnen im Rahmen von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen dienstlich zu erbringen waren. Sie hätten somit nicht zusätzlich vergütet werden dürfen.

#### *Beispiele*

Folgende Beispiele veranschaulichen, wie das Verbot zusätzlicher Vergütung umgangen wurde:

„Selbsthonorierung“ aus Bareinnahmen und Hochschulkonten

- Eine Klinik der Medizinischen Hochschule Hannover führte als Veranstaltung der Hochschule 1999 und 2000 insgesamt fünf eintägige Fortbildungsmaßnahmen durch. Die jeweils ca. 20 bis 25 zahlenden Teilnehmer entrichteten ihre Teilnehmerbeiträge stets in bar. Aus diesen Einnahmen wurden die Veranstaltungsausgaben bestritten. Der verbleibende Restbetrag wurde jeweils an die an der Veranstaltung mitwirkenden Bediensteten der Hochschule ausgekehrt.
- In Zusammenarbeit mit der Tierärztekammer führte die Außenstelle der Tierärztlichen Hochschule zwei jeweils eintägige Pflichtschulungen für Tierärzte durch. Bar vereinnahmte Teilnehmerbeiträge in Höhe von 2 300,81 € verwendete die Außenstelle in Höhe von 2 244,57 € zur Zahlung an Hochschulbedienstete als „Tagegeld, Honorar, Fahrtkosten“ oder „stundenweise Vergütung“, den Restbetrag gab sie für Briefmarken aus. Darüber hinaus zahlte die Hochschule dem Leiter der Außenstelle für seine Mitwirkung an den beiden Veranstaltungen ein Vortragshonorar von 204,52 € sowie zwei Tagegelder von jeweils 51,13 € aus allgemeinen Hochschulmitteln.

Die Hochschule räumt ein, dass die Zahlung der Honorare sowie der nach dem Reisekostenrecht des Landes überhöhten Tagegelder und Fahrtkostenerstattungen an beamtete und angestellte wissenschaftliche Mitarbeiter rechtswidrig war und dass dem Land hierdurch ein Schaden entstanden ist.

Hinsichtlich der Honorarzahungen an Professoren vertritt die Tierärztliche Hochschule die Auffassung, solche Vorträge „außerhalb des normalen Hochschulbetriebes“ gehörten als „Veröffentlichung eigener Forschungsergebnisse“ nicht zum Hauptamt eines Professors. Die Hochschule könne sie somit als Nebentätigkeit gesondert vergüten.

Dagegen teilt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Auffassung des LRH, dass das bei der Erfüllung von Hochschulaufgaben - hierzu gehört auch die Weiterbildung<sup>139</sup> - eingesetzte Hochschulpersonal im Hauptamt tätig ist. Für seine Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen in Mitträgerschaft der Hochschule dürfe es somit keine zusätzliche Vergütung erhalten. Das Ministerium hat die Tierärztliche Hochschule im Wege der Rechtsaufsicht<sup>140</sup> angewiesen, dies künftig zu beachten.

- Eine Abteilung der Medizinischen Hochschule Hannover veranstaltete jährlich Kurse und Workshops zur Computertomographie, die sie über Teilnehmerbeiträge und mit Unterstützung durch Pharmaunternehmen finanzierte. Die finanzielle Abwicklung erfolgte zum einen

<sup>136</sup> Vgl. § 51 Bundesbesoldungsgesetz.

<sup>137</sup> Jetzt Stiftung des öffentlichen Rechts.

<sup>138</sup> Jetzt Stiftung des öffentlichen Rechts.

<sup>139</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung vom 24.03.1998, Nds. GVBl. S. 300, und § 3 Abs. 1 NHG in der Fassung vom 24.06.2002, Nds. GVBl. S. 286 (NHG 2002).

<sup>140</sup> § 62 Abs. 1 NHG 2002.

über Seminarkonten der Hochschule, zum anderen jedoch auch über ein spezielles Tagungskonto, das die Abteilung unzulässigerweise außerhalb des Hochschulhaushalts bei einem Kreditinstitut unterhielt.

Aus einem Seminarkonto bestritt die Abteilung regelmäßig Zahlungen an Bedienstete der Hochschule, die an den Veranstaltungen mitwirkten. So erhielten z. B. anlässlich eines Workshops ein Oberarzt und sieben wissenschaftliche Assistenten für Vorträge und Hands-out insgesamt 3 681,30 €. Für „Organisation“ bekamen zwei Ärzte insgesamt weitere 766,94 € und die Abteilungssekretärin 511,29 €. Bei einem folgenden Workshop zahlte die Hochschule u. a. Dozenten honorare von insgesamt 2 045,17 € an zwei Professoren, die Leiter anderer Abteilungen waren.

#### Zusatzvergütung aufgrund unzulässiger Nebentätigkeitsgenehmigung

Die Medizinische Hochschule Hannover hat sechs Bediensteten (Arbeitern) ihrer Organisationseinheit „Hörsaaldienst“ die Ausübung einer Nebentätigkeit außerhalb ihrer regelmäßigen Arbeitszeit genehmigt. Hierbei handelt es sich jeweils um eine „Tätigkeit als Helfer im Hörsaaldienst für Tagungen, Kongresse und Veranstaltungen in der MHH“.

Diese Tätigkeiten gehören jedoch zu den Arbeiten, die den Arbeitern bereits durch Arbeitsvertrag übertragen sind. Sie hätten somit nicht mit einem „Stundenlohn“ von seinerzeit 29,14 € als Nebentätigkeit vergütet werden dürfen. Zudem erhielt zumindest eine weitere Mitarbeiterin der Organisationseinheit, der die Hochschule eine entsprechende Nebentätigkeit nicht genehmigt hatte, gleichwohl für „im Hörsaal ... geleistete Mehrarbeit“ in wenigstens zwei Fällen jeweils 699,45 €.

Die zusätzlichen stundenweisen Vergütungen waren nicht nur unzulässig, sondern auch offensichtlich unwirtschaftlich, da sich ein Stundenlohn in der von der Hochschule gezahlten Höhe tarifkonform nicht erzielen lässt.

Die Hochschule hat angekündigt, die beanstandeten Nebentätigkeitsgenehmigungen zu widerrufen.

#### Zusatzvergütung durch Dritte

Der Direktor einer Abteilung zeigte Ende 2000 der Personalverwaltung der Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin - (Universitätsklinikum) an, dass ihm ein Unternehmen der Pharmaindustrie für einen Vortrag, den er im Rahmen einer von seiner Abteilung ausgerichteten Fortbildungsveranstaltung halten wollte, eine Vergütung in Höhe von 1 022,58 € angeboten habe, und bat um Genehmigung des Vertrags. Anfang 2001 teilte der Abteilungsdirektor nochmals mit, dass er für den Vorsitz der Veranstaltung sowie für einen Vortrag ein voraussichtliches Entgelt in Höhe von 1 022,58 € erhalten werde. Nachdem die betreffende Veranstaltung bereits stattgefunden hatte, gelangte die Personalverwaltung zu dem Schluss, dass die Fortbildungsmaßnahme insgesamt als Dienstaufgabe anzusehen sei. Eine andere Würdigung der Vortragstätigkeit laufe dem Grundsatz zuwider, „dass einem Beamten Aufgaben seiner Einrichtung nicht als Nebentätigkeit übertragen werden sollen (vgl. § 71 a NBG)“. Nachdem jedoch der Vorstand des Universitätsklinikums entschieden hatte, die Vortragstätigkeit des Abteilungsdirektors „als Nebentätigkeit“ anzusehen, behandelte die Personalverwaltung „bis auf weiteres Vortragstätigkeiten im Hause auch dann als Nebentätigkeit, wenn die jeweilige Veranstaltung durch den Leiter der Einrichtung organisiert und durchgeführt wird“. Entsprechend akzeptierte sie nicht nur weitere Honorarzahleungen von Pharmaunternehmen an den Abteilungsdirektor, sondern auch solche an seine nachgeordneten Mitarbeiter.

Die vom zutreffenden Votum der Personalverwaltung abweichende und inzwischen widerrufen Entscheidung des Vorstands war nicht nur rechtlich nicht haltbar. Sie war zudem nicht konsequent. Hätte es sich nämlich um eine Nebentätigkeit gehandelt, so wäre entweder von Pharmaunternehmen ein Nutzungsentgelt nach der Gebühren- und Entgeltordnung der Hochschule oder vom Abteilungsdirektor ein Nutzungsentgelt nach § 75 c Niedersächsisches Beamten-gesetz für die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Personal des Klinikums zu erheben gewesen. Dies unterblieb jedoch.

Bei zutreffender rechtlicher Würdigung der finanziellen Leistung des Pharmaunternehmens hätte diese z. B. als Spende zur Unterstützung der Fortbildungsveranstaltung der Hochschule zufließen müssen.

#### *Gesamtwürdigung*

Es verstößt gegen die beamten- und tarifrechtlichen Vergütungsvorschriften, dass Hochschulbedienstete für von ihnen dienstlich zu erbringende Tätigkeiten zusätzliche Zahlungen durch ihren Dienstherrn oder von Dritten erhalten.

Die gegenteiligen Verfahrensweisen sind zum Teil dadurch begünstigt worden, dass unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorgaben Hochschulmittel außerhalb der Hochschulhaushalte in bar oder über Konten Dritter bewirtschaftet wurden<sup>141</sup>. Der fehlende Überblick über die Einnahmen und ihre Verwendung ermöglichte häufig die von einer Hochschule zutreffend als „Selbsthonorierung“ bezeichneten unzulässigen zusätzlichen Vergütungen.

Die Hochschulen müssen sicherstellen, dass Hochschulbedienstete für dienstliche Tätigkeiten künftig keine unzulässigen Vergütungen mehr erhalten, weder von der Hochschule noch von Dritten. Zahlungen Dritter für Leistungen der Hochschule stehen vielmehr der Hochschule und nicht den mitwirkenden Bediensteten zu. Sie erhöhen die Finanzkraft der Hochschule, die über die Verwendung dieser zusätzlichen Einnahmen zu befinden hat.

#### **24. Funktionsfähigkeit der hochschulinternen Mittelverteilung**

*Das im Jahr 2002 erlassene neue Niedersächsische Hochschulgesetz verpflichtet die Hochschulen zu einer aufgaben- und leistungsbezogenen Verteilung der Finanzmittel innerhalb der Hochschule.*

*Bereits vor dieser gesetzlichen Normierung haben Hochschulen Modelle für die interne Mittelverteilung entwickelt und angewandt, die in die nunmehr vom Gesetz vorgegebene Richtung weisen. Die nunmehr für die interne Mittelverteilung zuständigen Präsidien der Hochschulen haben diese Modelle jedoch nicht nach den Anforderungen des Gesetzes konsequent weiterentwickelt.*

*Eine dezentrale Finanzverantwortung innerhalb der Hochschulen muss durch ein internes Berichtswesen flankiert werden, damit die Hochschulpräsidien ihrer gesetzlich vorgesehenen Leitungs- und Steuerungsfunktion auch gerecht werden können. Hieran fehlt es.*

*Um die Umsetzung einer aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelverteilung innerhalb der Hochschulen voranzutreiben, muss das Land die formelgebundene Mittelzuweisung für die Fachhochschulen konsequent weiterführen und für die Universitäten an dem auf das Hj. 2006 verschobenen Einstieg in die formelgebundene Mittelzuweisung festhalten.*

#### *Neukonzeption der Hochschulfinanzierung durch das Niedersächsische Hochschulgesetz*

Mit der Verabschiedung des neuen Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG)<sup>142</sup> hat das Land in Bezug auf die Finanzierung seiner Hochschulen nach der Vorgabe des § 5 des Hochschulrahmengesetzes einen Paradigmenwechsel vollzogen. Der Gesetzgeber hat von der bisherigen ausschließlich input-bezogenen Finanzierung von Ausgaben durch Fortschreibung zumeist historisch gewachsener Größen Abstand genommen. Stattdessen soll sich die staatliche Finanzausstattung der Hochschulen nach § 1 Abs. 2 Satz 1 NHG nunmehr an deren Aufgaben und an den von ihnen erbrachten Leistungen orientieren. Die Umsetzung dieses

<sup>141</sup> Vgl. Jahresbericht des LRH 2003 - Drs. 15/180 S. 87 -.

<sup>142</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 24.06.2002, Nds. GVBl. 2002 S. 286.

gesetzgeberischen Ziels erfordert parametergestützte Mittelverteilungssysteme, die auf die Entwicklung der Hochschulen belohnend und sanktionierend reagieren. Daneben tritt das Steuerungsinstrument der Zielvereinbarung (§ 1 Abs. 3 NHG), mit dessen Hilfe strategische Entwicklungs- und Leistungsziele zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur und den einzelnen Hochschulen vereinbart und finanziert werden.

Das Land hat bisher erst für die Fachhochschulen die so genannte formelgebundene Mittelzuweisung mit den Parametern Zulassungskapazität, Studierende in der Regelstudienzeit und Absolventenzahl im Jahr 2000 eingeführt. Im Jahr 2003 sollten danach 65 v. H. der Mittel „formelgebunden“ verteilt werden. Im Jahr 2002 wurde jedoch die Umverteilungswirkung vorerst auf 35 v. H. begrenzt. Für die Universitäten sollte ab dem Jahr 2004 die formelgebundene Mittelzuweisung eingeführt werden. Dieses Vorhaben wurde auf das Jahr 2006 verschoben.

Unabhängig von dieser Entwicklung gilt für die Hochschulen nach der neuen Rechtslage, dass sie Hochschulintern ein System der aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelbemessung einzuführen haben.

Das neue System von Steuerungsinstrumenten ist nach dem Willen des Gesetzgebers geprägt von den Leitgrößen Wettbewerb, Profilbildung und Effizienz, die durch Dezentralisierung von Aufgaben, Entscheidungskompetenzen und Verantwortung sowie durch Deregulierung und Anreizsteuerung gefördert werden sollen<sup>143</sup>. Zu diesem Zweck hat das neue NHG die operative Gestaltungsmacht der Hochschulleitung erheblich gestärkt. Dementsprechend fällt gemäß § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 NHG auch die aufgaben- und leistungsorientierte Mittelbemessung innerhalb der Hochschule in den Zuständigkeitsbereich des Präsidiums.

Um sich einen Überblick über die Entwicklung der Mittelverteilung innerhalb der Hochschulen seit dem Inkrafttreten des neuen NHG zu verschaffen, ließ sich der LRH von drei Universitäten sowie einer Fachhochschule deren jeweils angewandte Mittelverteilungssysteme erläutern. Untersucht wurden zum einen die Art der Mittelverteilung von der Hochschulleitung auf die Ebene der Fachbereiche bzw. Fakultäten, zum anderen aber auch die Mittelverteilung innerhalb der Fachbereiche bzw. Fakultäten. Seine Prüfung beschränkte der LRH auf die so genannten Sachmittel; ausgeklammert blieben damit insbesondere die gesamten Personalmittel. Die vier vom LRH geprüften Hochschulen wiesen ihren Fachbereichen bzw. Fakultäten im Hj. 2002 Mittel in Höhe von insgesamt 16,3 Millionen € zur eigenen Bewirtschaftung zu. Im Verhältnis zu den Landeszuschüssen an diese vier Hochschulen, die im Hj. 2002 ein Gesamtvolumen von rd. 359 Millionen € hatten, entsprach dies einem Anteil von etwa 4,5 v. H.

#### *Überprüfung bestehender Mittelverteilungssysteme*

Schon vor Inkrafttreten des neuen NHG hatten die vom LRH geprüften Hochschulen teilweise sowohl auf Präsidiums- als auch auf Fakultätsebene parametergestützte Mittelverteilungssysteme entwickelt, die bisweilen sogar schon leistungshonorierende Elemente aufwiesen<sup>144</sup>.

Nach dem In-Kraft-Treten des neuen NHG wurden die bisher angewandten Mittelverteilungssysteme allerdings unbesehen fortgeführt<sup>145</sup>. Den Präsidien der Hochschulen oblag es jedoch, die bisher praktizierten Systeme der Mittelverteilung dahingehend zu überprüfen, ob sie mit den neuen gesetzlichen Wertungen noch in Einklang stehen. Des Weiteren waren die Präsidien gehalten, der aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelverteilung auch innerhalb der Fachbereiche oder Fakultäten Geltung zu verschaffen.

<sup>143</sup> Vgl. dazu die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen, Drs. 14/2541, S. 60 ff.

<sup>144</sup> So hat die Universität Hannover die Mittel der ehemaligen Titelgruppe 71/81 (Lehr- und Hilfskraftmittel) bereits seit 1981 über belastungs- und leistungsbezogene Indikatoren verteilt.

<sup>145</sup> Lediglich die Universität Lüneburg hatte eigens eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die anhand der neuen gesetzlichen Kriterien ein Verteilungsmodell erarbeitet. Die Arbeiten waren im Prüfungszeitpunkt jedoch noch nicht abgeschlossen.

*Wesentliche Schwächen der Verteilungsmodelle*

Nahezu alle vom LRH geprüften Mittelverteilungsmodelle wiesen - ungeachtet ihres individuellen Zuschnitts - einige regelmäßig wiederkehrende Schwachstellen auf. Diese Feststellung bezieht sich sowohl auf die Modelle der Präsidien als auch auf die von den Fakultäten bzw. Fachbereichen angewandten Modelle.

Ein Großteil der Mittelverteilungsmodelle enthielt Elemente, die bestandssichernden Charakter hatten. Insbesondere die Systeme der Präsidien waren mit so genannten „Besitzstandsklauseln“ versehen, die bezweckten, eine parameterbedingte Mittelreduzierung auf ein bestimmtes Maß zu begrenzen. In gleicher Weise besitzstandswahrend wirkten Parameter, die an die Anzahl von Wissenschaftlerstellen anknüpften, denn allein die Existenz von Stellen als eine inputorientierte Größe sagt weder etwas über damit verbundene Aufgaben noch etwas über erbrachte Leistungen aus. Besitzstandsklauseln sowie Status- und Bestandsgrößen in Verteilungsformeln widersprechen den Grundgedanken einer aufgaben- und leistungsorientierten Mittelbemessung, da sie die prinzipiell erwünschten Umverteilungsprozesse verlangsamten oder sogar unterbinden. Besitzstandsklauseln sind allenfalls für eine Übergangszeit hinnehmbar, um die Belastungen durch die Umverteilung der Mittel in tragbaren Grenzen zu halten.

Vorrangig auf der Ebene der Fachbereiche fanden teilweise Mittelverteilungsmodelle Anwendung, die keinen einzigen Leistungsparameter aufwiesen. § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 NHG setzt jedoch leistungsbezogene Elemente der Mittelbemessung zwingend voraus. Sie sollten nach Auffassung des LRH sogar im Vordergrund stehen.

Vereinzelte gab es auf der Ebene der Fachbereiche bzw. Fakultäten auch Verteilungsmodelle, die lediglich die in einem früheren Haushaltsjahr ermittelten Zuweisungen an die nachgeordneten Organisationseinheiten jährlich fortschrieben. Diese statische Art der Mittelverteilung verfehlt vollständig die Anforderungen des § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 NHG.

Alle Mittelverteilungssysteme wiesen die Schwäche auf, dass das aufgaben- und leistungsbezogen zu verteilende Finanzvolumen zu gering bemessen war. Dies beruhte darauf, dass die finanziellen Ressourcen durch umfangreiche Vorab-Zuweisungen, Rücklagen und dgl. von vornherein erheblich - teilweise über 50 v. H. - geschmälert wurden. Die mit einer formelgebundenen Mittelzuweisung angestrebten Steuerungseffekte sind jedoch nur zu erzielen, wenn ein ausreichendes Finanzvolumen vorhanden ist, das durch variierende Mittelzuweisungen Anreize schaffen kann. Dem entgegenstehende umfangreiche Vorab-Zuweisungen sollten deshalb so weit wie möglich abgebaut und in ein indikatorengestütztes System integriert werden.

*Mittelschöpfung aus unbesetzten Stellen*

Im Rahmen der im Grundsatz zu begrüßenden Dezentralisierung der Finanzverantwortung billigten einige Hochschulen ihren Fachbereichen bzw. Fakultäten zu, in bestimmtem Umfang eingesparte Mittel aus der vorübergehenden Nichtbesetzung von vakanten Stellen für eigene Zwecke zu verwenden. Die von den Fachbereichen bzw. Fakultäten auf diese Weise geschaffenen Finanzmittel erreichten ein beachtliches Volumen.

Beispielhaft seien die Daten einer größeren Universität für das Jahr 2002 gegenübergestellt. Nach dem Mittelverteilungssystem des Präsidiums hätte sich - bedingt durch eine Besitzstandswahrungsklausel - ein zur Umverteilung zur Verfügung stehendes Volumen von insgesamt maximal 140 000 € ergeben können. Dem standen jedoch für den gleichen Zeitraum Mittel der Fachbereiche aus unbesetzten Stellen in Höhe von 3,563 Millionen € gegenüber.

Unter solchen Rahmenbedingungen kann die gesetzliche Intention, die Organisationseinheiten der Hochschulen nach aufgaben- und leistungsbezogenen Kriterien zu steuern, nicht verwirklicht werden. Vielmehr müssen die Mittel, die aus der Nichtbesetzung von Stellen geschaffen werden können, in das System der aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelbemessung integriert werden. Dabei ist ein Gleichgewicht zu finden zwischen den Anliegen, einerseits auch fachbereichsübergreifend nach Aufgabenbestand und Leistung zu steuern, andererseits

rerseits aber auch die von der zeitweiligen Nichtbesetzung von Stellen ausgehende Anreizfunktion zu erhalten. Zumindest dürfen die Präsidien den Fachbereichen bzw. Fakultäten die ersparten Personalmittel nicht ohne Nachweis fortbestehender entsprechender Aufgaben und ggf. entsprechend erbrachter Leistungen überlassen.

#### *Erfordernis eines internen Berichtswesens*

An sämtlichen vom LRH geprüften Hochschulen fehlte es an einer geordneten und stetigen Weitergabe von Informationen von den Fachbereichen bzw. Fakultäten an das jeweilige Präsidium. So lagen den Präsidien sogar nur unzureichende Informationen darüber vor, nach welchen Verteilungsmodellen die Fachbereiche bzw. Fakultäten ihre interne Mittelverteilung überhaupt vorgenommen hatten.

Bei einer dezentralen Organisation der Mittelverteilung können die Präsidien der ihnen gemäß § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 NHG obliegenden Aufgabe der aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelbemessung nur dann sachgerecht nachkommen, wenn sie von ihren nachgeordneten Organisationseinheiten in regelmäßigen Abständen die zur Steuerung relevanten Daten erhalten. Letztlich löst nämlich erst die systemkonforme Anwendung einer aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelverteilung in den Subeinheiten die intendierten Steuerungseffekte aus; umgekehrt hebt eine „Störung“ des Systems innerhalb der Subeinheiten die vom Präsidium angestrebten Steuerungswirkungen auf.

Damit sind die Fachbereiche bzw. Fakultäten zwar nicht von vornherein gehalten, das Mittelverteilungssystem des Präsidiums für ihren Binnenbereich unverändert zu übernehmen. Vielmehr steht es ihnen im Grundsatz frei, ein hiervon abweichendes Modell zu kreieren, wenn hierdurch fachbereichs- bzw. fakultätsinternen Besonderheiten besser Rechnung getragen werden kann. Die Präsidien haben jedoch darauf hinzuwirken, dass die Systeme der nachgeordneten Einheiten nicht die Lenkungswirkung der zentralen Mittelbemessung konterkarieren.

Um die Sachgerechtigkeit der internen Mittelverteilung in den Fachbereichen bzw. Fakultäten beurteilen und die zur Verfügung stehenden Mittel mit lenkender Wirkung verteilen zu können, müssen dem Präsidium deshalb die notwendigen Führungs- und Entscheidungsinformationen wie die Indikatorwerte und die Ergebnisse der formelgebundenen Mittelvergabe im Wege eines internen Berichtswesens zur Verfügung gestellt werden. Diese Informationen ermöglichen es nämlich erst dem Präsidium, sachgemäß führen und hierbei möglichen Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können, wie sie etwa im Falle des Rückgriffs auf rein statusbezogene oder formelungeeignete Parameter auftreten.

#### *Ausblick*

Der LRH sieht in der aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelverteilung eines der Instrumente, um in Zeiten knapper werdender Mittel die vorhandenen Ressourcen effizient zu nutzen. Für die Hochschulen ist die Fähigkeit, die Lehrenden und Forschenden aufgaben- und leistungsgerecht auszustatten, Voraussetzung dafür, ihre Leistungs- und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern zu können. Deshalb sieht der LRH die Notwendigkeit, vor allem leistungsbezogene Elemente konsequent in den hochschulinternen Mittelvergabesystemen zu verankern. Dies kann dazu beitragen, Diskrepanzen zwischen der Ausstattung durch die Hochschule und den Leistungen einzelner Fachvertreter in Forschung und Lehre entgegenzuwirken<sup>146</sup>.

Der LRH hält es für dringlich, die aufgezeigten Schwachstellen der internen Mittelverteilungssysteme der Hochschulen zu beheben. Dabei ist davon auszugehen, dass auch bei den nicht geprüften Hochschulen vergleichbare Befunde vorliegen werden.

Das Ministerium sollte die an den Fachhochschulen bereits begonnene Einführung der so genannten formelgebundenen Mittelzuweisung konsequent fortführen und diese entsprechend

<sup>146</sup> Vgl. dazu den Bericht der Wissenschaftlichen Kommission Niedersachsen zur Forschungsevaluation an niedersächsischen Hochschulen, Bericht für das Fach Biologie (März 2001), S. 55, sowie Tätigkeitsbericht 1997 bis 2003, S. 32.

den gesetzlichen Vorgaben des § 1 Abs. 2 NHG so bald wie möglich auch auf die Universitäten ausdehnen, um ein insgesamt kongruentes System der aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelbemessung zu schaffen.

Das Ministerium hat hierzu auf die Probleme hingewiesen, die die Hochschulen zur Umsetzung der Budgetkürzungen aufgrund des Hochschuloptimierungskonzepts zu bewältigen haben. Es hat aber angekündigt, es plane für 2005 die Evaluation der parametergestützten Mittelzuweisung an die Fachhochschulen (FH-Formel) und ferner in 2006 die Einführung der formelgebundenen Mittelzuweisung für die Universitäten des Landes (mit Ausnahme der medizinischen und tiermedizinischen sowie der künstlerischen Hochschulen und der Hochschule Vechta). Der LRH erwartet, dass das Ministerium spätestens in diesem Zusammenhang mit den Hochschulen endgültig klärt, wie die parametergestützten hochschulinternen Mittelvergabeverfahren ausgestaltet sein sollen.

## 25. Nutzungsentgelt für in Nebentätigkeit erbrachte privatärztliche Behandlung in Hochschulkliniken

Kapitel 06 12, 06 19

*Hochschulkliniken haben ihren liquidationsberechtigten Ärztinnen und Ärzten für die privatärztliche Behandlung von Patienten die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material der Hochschule erlaubt, ohne sich hinreichend zu vergewissern, dass sie dafür das geschuldete Nutzungsentgelt entrichten.*

*Die Erträge der Hochschulkliniken lassen sich um jährlich mehrere Millionen Euro verbessern, wenn die Hochschulen Professorinnen und Professoren mit ärztlichen Aufgaben künftig mit so genannten Chefarztverträgen im außertariflichen Angestelltenverhältnis an Stelle beamtenrechtlicher Dienstverhältnisse beschäftigen.*

Nach der bisherigen Praxis sind die zur privatärztlichen Behandlung berechtigten Professorinnen und Professoren der Hochschulkliniken überwiegend Beamte. Sie dürfen bei der Ausführung von Nebentätigkeiten Einrichtungen, Personal oder Material ihres Dienstherrn nur mit dessen Genehmigung und gegen Entrichtung eines angemessenen Entgelts in Anspruch nehmen<sup>147</sup>. Dieses Entgelt hat sich nach den dem Dienstherrn entstehenden Kosten zu richten und muss den besonderen Vorteil für den Beamten berücksichtigen, der ihm durch die Inanspruchnahme der öffentlichen Mittel entsteht.

Das Nähere regeln die Hochschulnebenständigkeitsverordnung<sup>148</sup> sowie die Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin<sup>149</sup>. Nach der Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin<sup>150</sup> haben beamtete Bedienstete, die im Rahmen einer Nebentätigkeit in der Krankenversorgung die Arbeitskraft des Personals, Einrichtungen oder Material von Hochschulen des Landes in Anspruch nehmen, an das Land ein Nutzungsentgelt zu zahlen, das sich nach zwei Kriterien bemisst. Zunächst sind die Kosten, die dem Krankenhausträger aufgrund der Nutzung seiner Ressourcen durch den liquidationsberechtigten Arzt entstehen, zu erstatten. Daneben soll das Nutzungsentgelt den wirtschaftlichen Vorteil ausgleichen, der dem privat liquidierenden Bediensteten dadurch entsteht, dass er nicht auf eigenes Risiko Räume und Einrichtungen vorhalten, Investitionen tätigen und Personal beschäftigen muss.

<sup>147</sup> § 75 c Abs. 1 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.2001, Nds. GVBl. S. 33, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31.10.2003, Nds. GVBl. S. 372.

<sup>148</sup> Verordnung über die Nebentätigkeiten des beamteten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen (Hochschulnebenständigkeitsverordnung - HNtVO -) vom 23.02.1997, Nds. GVBl. S. 55.

<sup>149</sup> Verordnung über das Nutzungsentgelt bei Nebentätigkeiten in der Krankenversorgung in humanmedizinischen Einrichtungen der Hochschulen des Landes (Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin - HNutzVO-Med -) vom 19.04.1995, Nds. GVBl. S. 106.

<sup>150</sup> § 1 Abs. 1 HNutzVO-Med.

Der LRH hat durch das damalige Staatliche Rechnungsprüfungsamt Braunschweig bei der Georg-August-Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin<sup>151</sup> und bei der Medizinischen Hochschule Hannover die Erhebung der Nutzungsentgelte für Nebentätigkeiten in diesen Hochschulkliniken geprüft.

Im Jahr 2001 haben 62 liquidationsberechtigte Ärzte der Universität Göttingen insgesamt rd. 16,59 Millionen € und 48 der Medizinischen Hochschule Hannover rd. 19,15 Millionen € durch privatärztliche Behandlung erwirtschaftet. Aus diesen Einnahmen flossen der Hochschulklinik in Göttingen 8,36 Millionen € (50,4 v. H. der Honorare) und der Hochschulklinik in Hannover 8,81 Millionen € (46,01 v. H. der Honorare) als Nutzungsentgelt zu.

Beide Einrichtungen haben diesen ärztlichen Nebentätigkeiten nicht die Bedeutung zugemessen, die ihnen aus beamtenrechtlichen Gründen, aber auch deswegen zukommen müsste, weil den beiden Hochschulen die zu zahlenden Nutzungsentgelte verbleiben (§ 49 Abs. 2 Satz 2, § 57 Abs. 5 NHG) und ihre Finanzkraft stärken.

#### *Ungenehmigte Nebentätigkeit*

Bei beiden Einrichtungen übten Ärzte wiederholt - in einigen Fällen sogar jahrelang - ungenehmigt privatärztliche Behandlungen in Nebentätigkeit aus. Gleichwohl erhoben die Hochschulkliniken von ihren Bediensteten Nutzungsentgelte für diese Nebentätigkeiten.

#### *Ungewisser Umfang der in Anspruch genommenen Ressourcen*

Im Rahmen jeder Nebentätigkeit bedarf die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material des Dienstherrn der vorherigen Erlaubnis. Den voraussichtlichen Umfang der Inanspruchnahme hat der Bedienstete bei der Antragstellung anzugeben<sup>152</sup>.

Obwohl die Anträge auf Genehmigung der Nebentätigkeiten häufig keine entsprechenden oder nicht hinreichende Angaben zur Inanspruchnahme der Hochschulressourcen enthielten, entsprachen das für die Genehmigungen bis 1992 zuständige Ministerium für Wissenschaft und Kultur sowie anschließend die Hochschulkliniken regelmäßig diesen unvollständigen Anträgen. Sie forderten die Ärzte lediglich auf, noch „detaillierte Angaben über Art und Umfang der in Anspruch genommenen Personal- und Sachmittel“ vorzulegen. Die Ärzte kamen dem jedoch nicht nach. Obwohl somit den Hochschulen die Höhe der ihnen voraussichtlich entstehenden Kosten nicht bekannt war, zogen sie hieraus keine Folgerungen. In neueren Genehmigungen verzichtet die Universität Göttingen sogar auf diese nachträglichen Aufforderungen.

#### *Angemessenheit des Nutzungsentgelts*

Das Nutzungsentgelt setzt sich zusammen aus der Sachkostenerstattung sowie einem bestimmten Anteil des mit der Nebentätigkeit erzielten Bruttoeinkommens<sup>153</sup> als Vorteilsausgleich sowie ggf. zur Deckung weiterer Kosten. Sowohl die Hochschulnebenberufungsverordnung<sup>154</sup> als auch die Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin<sup>155</sup> sehen außerdem vor, dass das so errechnete und teilweise pauschalierte Nutzungsentgelt zu erhöhen ist, wenn es unangemessen gering im Verhältnis zu dem Wert der in Anspruch genommenen Hochschulressourcen ist. Anhaltspunkte hierfür können sich aus der Kosten- und Leistungsrechnung, aber auch aus der Höhe der erzielten Einnahmen ergeben. Da nämlich die ärztlichen Leistungen von den zur Privatbehandlung Berechtigten im Wesentlichen, wenn auch nicht in vollem

<sup>151</sup> Jetzt Stiftung des öffentlichen Rechts.

<sup>152</sup> § 9 Abs. 1 HNtVO.

<sup>153</sup> Vgl. §§ 2 und 3 HNutzVO-Med.

<sup>154</sup> § 10 Abs. 3 HNtVO.

<sup>155</sup> § 4 HNutzVO-Med.

Umfang persönlich zu erbringen sind<sup>156</sup>, können auffallend hohe Einnahmen, wie sie bei beiden Hochschulkliniken angefallen sind, auf eine überproportional hohe Inanspruchnahme von Ressourcen der Hochschulklinik hindeuten. Erkennbare Initiativen in diese Richtung haben aber beide Hochschulkliniken bislang nicht ergriffen, obwohl die Festsetzung der Nutzungsentgelte unter dem Vorbehalt der Nachprüfung steht, solange die für die Festsetzung maßgeblichen Grundlagen nicht abschließend geprüft sind<sup>157</sup>.

Die Hochschulkliniken haben ihre Ärzte lediglich mit den Nebentätigkeitsgenehmigungen gebeten, der Verwaltung einen Hinweis zu geben, wenn für sie erkennbar ist, dass das geforderte Nutzungsentgelt offensichtlich in keinem angemessenen Verhältnis zu den der Hochschule entstehenden Kosten und zu dem Wert des daraus gezogenen besonderen Vorteils steht. Erwartungsgemäß hat jedoch bislang kein Arzt ein derartiges Missverhältnis angezeigt.

#### *Erhebung von Verzugszinsen*

Auf das Nutzungsentgelt für die Nebentätigkeit sind für das laufende Kalenderjahr jeweils zum 15. des dem Kalendervierteljahr folgenden Monats Abschläge zu zahlen, die sich nach dem zuletzt festgesetzten Nutzungsentgelt bemessen<sup>158</sup>. Werden fällige Beträge verspätet gezahlt, so sind sie mit einem Zinssatz von 3 v. H. über dem jeweils geltenden Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu verzinsen<sup>159</sup>.

Wiederholt haben Ärzte der Hochschulklinik Göttingen nach Abgabe ihrer Erklärung zur Entrichtung von Nutzungsentgelt für das vorangegangene Jahr<sup>160</sup> ihre Abschlagszahlungen für das laufende Jahr bis zu einer Neufestsetzung eingestellt. Da diese oftmals erst mit mehrmonatiger Verzögerung erfolgte, trat insoweit regelmäßig ein Zahlungsverzug für das erste und manchmal sogar für das zweite Quartal ein. Gleichwohl erhob die Universität Göttingen keine Verzugszinsen, die z. B. 2001 in einem Fall mehr als 5 000 € betragen hätten.

Zudem verzinst die Universität Göttingen Forderungen aus unterlassenen oder zu geringen Abschlagszahlungen für das vorangegangene Jahr mehrfach unzutreffend. Als Ende des Verzinsungszeitraums legte sie den Stichtag für die Abgabe der Jahresmeldung<sup>161</sup> und nicht den tatsächlichen Zahlungseingang zugrunde. Dadurch entstanden der Hochschule z. B. 2002 in einzelnen Fällen Mindereinnahmen von mehr als 1 000 €.

#### *Chefarztverträge*

Auf der Grundlage eines Beschlusses der Kultusministerkonferenz zur Neugestaltung des Personalrechts einschließlich des Vergütungssystems der Professorinnen und Professoren mit ärztlichen Aufgaben im Bereich der Hochschulmedizin<sup>162</sup> hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die beiden Hochschulen angewiesen<sup>163</sup>, Professorinnen und Professoren mit ärztlichen Aufgaben, die in den Landesdienst eingestellt werden, grundsätzlich nur noch im außertariflichen Angestelltenverhältnis mit grund- und leistungs- oder erfolgsbezogenen Vergütungsbestandteilen zu beschäftigen. Auch Professoren und Professorinnen des Landes mit ärztlichen Aufgaben<sup>164</sup>, die sich bereits in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit befinden, können mit ihrer Zustimmung und unter Gewährung ihrer Versorgungsanswartschaften in ein solches außertarifliches Angestelltenverhältnis beurlaubt werden. Wesentlicher Bestandteil dieser so genannten Chefarztverträge ist die Qualifizierung aller Aufgaben in der Krankenver-

<sup>156</sup> § 6 HNtVO

<sup>157</sup> § 6 Abs. 2 HNutzVO-Med.

<sup>158</sup> § 5 Abs. 2 HNutzVO-Med.

<sup>159</sup> § 6 Abs. 3 HNutzVO-Med.

<sup>160</sup> § 5 Abs. 4 HNutzVO-Med.

<sup>161</sup> Letzter Tag des Monats Februar eines jeden Jahres.

<sup>162</sup> Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 19.11.1999.

<sup>163</sup> Runderlass vom 19.02.2002 - 23.1-70043 -.

<sup>164</sup> „Chefarztinnen und Chefarzte“.

sorgung einschließlich der Behandlung von Privat- und Ermächtigungspatienten und der Untersuchung und Begutachtung insbesondere der von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten oder von anderen Einrichtungen eingesandten Materialien und Präparaten als Dienstaufgabe, also nicht mehr als private Nebentätigkeit.

Anfang 2003 hatte die Universität Göttingen mit sieben Ärzten solche außertariflichen Angestelltenverträge abgeschlossen. Das Göttinger Modell sieht neben einer Jahresgrundvergütung eine Beteiligung an den Einnahmen sowie Prämien dafür vor, dass vereinbarte Ziele, wie z. B. die Einhaltung des Abteilungsbudgets, erreicht werden.

Wären alle in Betracht kommenden Bediensteten im Rahmen solcher Chefarztverträge beschäftigt und damit die Honorare aus privatärztlichen Behandlungen in voller Höhe der Hochschulklinik Göttingen zugeflossen, hätte dies auf der Basis des Jahres 2001 zu einem finanziellen Vorteil von mindestens rd. 3,32 Millionen € bis zu rd. 4,15 Millionen €<sup>165</sup> geführt. Der bisherige rd. hälftige Anteil der Hochschule an den Honoraren hätte sich damit auf etwa 70 v. H. bis 75 v. H. erhöht. Dieser Vorteil für die Hochschule lässt sich allerdings erst in einem langjährigen Prozess durch die Umgestaltung der Verträge erreichen.

Die Medizinische Hochschule Hannover hatte 2003 mit drei Professoren Chefarztverträge abgeschlossen. Da sie jedoch als leistungsabhängige Bestandteile ausschließlich jeweils individuell vereinbarte Prozentsätze an den Honoraren aus privatärztlicher Behandlung gewährt, ist eine Prognose der finanziellen Auswirkungen bei einer Umstellung aller entsprechenden Beschäftigungsverhältnisse nicht möglich. Gleichwohl müsste auch sie durch die Umstellung auf Chefarztverträge finanzielle Vorteile ähnlich der Hochschulklinik in Göttingen erreichen können.

#### *Würdigung*

Die Hochschulen sind verpflichtet, sich eigene Kenntnis über die im Zusammenhang mit privatärztlichen Behandlungen bei ihnen anfallenden Kosten zu verschaffen. Sie benötigen diese, um einerseits die Angemessenheit des für Nebentätigkeiten ihrer Bediensteten von diesen zu erhebenden Nutzungsentgelts beurteilen zu können. Andererseits ist diese Kenntnis auch unerlässlich, um eine sachgerechte Beteiligung an den Honoraren im Rahmen der neuen Chefarztverträge zu vereinbaren.

In diesen Verträgen sollte neben einer Grundvergütung eine im Hinblick auf die bisherige Regelung geringere Beteiligungsquote der Bediensteten an den Honoraren vereinbart werden. Zudem sollten auch Anreize für ein wirtschaftliches Verhalten insgesamt, z. B. bei der Einhaltung der Abteilungsbudgets, gesetzt werden. Durch dieses Kombinationsmodell würde gleichwohl das von den Professorinnen und Professoren erwirtschaftete Ergebnis angemessen berücksichtigt.

<sup>165</sup> Ausgehend von einem Aufkommen von 16,59 Millionen € und einer festen Prämie von 25 570 € sowie einer Beteiligung des Chefarztes von 15 v. H. bis 20 v. H. an den Honoraren aus privatärztlicher Behandlung.

**Kultusministerium**

Einzelplan 07

**26. Mängel im Zuwendungsverfahren des Programms „n-21: Schulen in Niedersachsen online“**

Kapitel 07 02

*Für die Umsetzung des Aktionsprogramms „n-21: Schulen in Niedersachsen online“ hat sich zwar die Bildung einer Projektgruppe im Kultusministerium zur fachlichen Begutachtung der Förderanträge im Grundsatz bewährt. In der Durchführung des Programms kam es allerdings zu erheblichen Fehlsteuerungen und Unwirtschaftlichkeiten, weil die Projektgruppe faktisch die Aufgaben einer Bewilligungsbehörde wahrgenommen hat.*

*Die Bewilligung von Zuwendungen obliegt grundsätzlich der nachgeordneten Behörde und nicht dem Ministerium.*

*„Aktionsprogramm n-21: Schulen in Niedersachsen online“*

Das Aktionsprogramm n-21 begann im Jahr 2001 mit einem Finanzvolumen von insgesamt 38,35 Millionen € und einer Laufzeit von drei Jahren. Es sieht aufeinander abgestimmte Aktionen zur Integration neuer Medien in das schulische Lernen vor.<sup>166</sup>

Zur Umsetzung des Programms wurde im Kultusministerium die „Projektgruppe n-21“ eingerichtet, die unter erheblichem Zeitdruck das gesamte Förderprogramm konzipierte, Finanzierungsstrukturen schuf sowie Förderrichtlinien erarbeitete. Darüber hinaus war es wesentliche Aufgabe der Projektgruppe, alle beim Kultusministerium eingegangenen Anträge für das Modul „Schulen online“ mit dem Ziel inhaltlich zu begutachten, „unterschiedliche Ansätze und Modelle zur Realisierung von Medienkonzepten zu fördern“<sup>167</sup>. Auf dieses Modul entfiel mit 19 250 139 € das größte Finanzvolumen. Sein Ziel war die Ausstattung von Schulen mit Hard- und Software sowie die Verbesserung des Internetzugangs für den Einsatz im Unterricht zur Förderung schuleigener Medienkonzepte. Die Mittel hierfür wurden den Schulträgern im Rahmen einer anteiligen Festbetragsfinanzierung zur Verfügung gestellt.

Nach Abschluss der inhaltlichen Begutachtung der Anträge durch die Projektgruppe sollten diese an die Bezirksregierungen als zuständige Bewilligungsbehörden weitergeleitet werden, die dann für die weitere Abwicklung der begutachteten Förderanträge zuständig waren.

*Kompetenzüberschreitung der Projektgruppe n-21*

Die „Projektgruppe n-21“ hat im Rahmen des Zuwendungsverfahrens die eingereichten Anträge nicht nur inhaltlich begutachtet, sondern abschließend über die Förderungswürdigkeit sowie über die Höhe der Zuwendungen im Einzelfall entschieden.

Aus formalen Gründen oder auch aufgrund inhaltlicher Mängel negativ bewertete Anträge leitete die Projektgruppe unter Angabe konkreter Ablehnungsgründe den Bezirksregierungen zu, die diese ohne weitere Prüfung ebenfalls negativ beschieden.

<sup>166</sup> „Chronologie des Aktionsprogramms n21“, <http://www.n-21.de/>

<sup>167</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Realisierung von Medienkonzepten in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen in Niedersachsen („Schulen online“), Runderlass des Kultusministeriums vom 15.11.2000, zuletzt geändert durch Runderlass des Kultusministeriums vom 01.10.2002, Nds. MBl. S. 896.

Positiv bewerteten Anträgen wurde jeweils ein Sichtungsbogen beigefügt, der formale bzw. inhaltliche Anmerkungen zu den zuwendungsfähigen Positionen, deren Preise usw. enthielt.

Darüber hinaus hatte das Kultusministerium die Bezirksregierungen angewiesen<sup>168</sup>, alle Anträge für die gesamte Förderkategorie „Einsteigerschulen“ im Rahmen des Moduls „Schulen online“<sup>169</sup> (310 von insgesamt 901 Anträgen) pauschal zu bewilligen und ebenso mit den positiv bewerteten Anträgen für die übrigen Förderkategorien zu verfahren.

Die Bezirksregierungen beschränkten sich infolgedessen bei der weiteren Bearbeitung ausschließlich darauf, im Einzelfall den von der Projektgruppe festgestellten Mängeln nachzugehen.

#### *Unwirtschaftlicher Finanzmitteleinsatz*

Die Projektgruppe beurteilte die Anträge hinsichtlich der Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben anhand einer vom Niedersächsischen Landesinstitut für Schulentwicklung und Bildung (NLI) erarbeiteten „Preis“-Liste, die Angaben zu den gerätebezogenen Leistungsmerkmalen sowie jeweils einen „typischen“ Anschaffungspreis und eine Preisspanne (Untergrenze/Obergrenze) enthielt. Die Obergrenze überschritt den typischen Anschaffungspreis teilweise um über 200 v. H. Dieses für eine Festbetragsfinanzierung untypische Verfahren war gewählt worden um sicherzustellen, dass für die einzelnen Projekte geeignete Geräte beschafft werden konnten.

Die Zuwendungsanträge wurden jedoch generell positiv beurteilt, sofern die für die beantragten Geräte angegebenen Preise innerhalb der in den Listen aufgeführten Preisspannen lagen und die übrigen Voraussetzungen erfüllt waren.

Die Auswertung von 40 Förderfällen hat weiterhin gezeigt, dass weit überwiegend Geräte als zuwendungsfähig anerkannt wurden, deren Preise oberhalb des „typischen“ Anschaffungspreises lagen und zum Teil sogar die Obergrenze der vorgegebenen Preisspanne überschritten. Eine Begründung für die Abweichung vom „typischen“ Anschaffungspreis war den Anträgen nicht zu entnehmen. Weder die Projektgruppe noch die Bezirksregierungen haben weitere Einzelfallprüfungen vorgenommen.

Vorausgesetzt, alle Anschaffungen wären - wie es dem Grundgedanken einer Festbetragsfinanzierung an sich entsprochen hätte - auf der Basis des „typischen“ Anschaffungspreises vorgenommen worden, so hätten sich allein bei den 40 überprüften Förderfällen Mehrausgaben in Höhe von gut 116 000 € vermeiden lassen. Hochgerechnet auf alle 747 Förderanträge des Jahres 2001 für den Förderbereich „Schulen online“ lässt sich deshalb ein Einsparpotenzial von bis zu 2,2 Millionen € vermuten. Das Ministerium - auf diese Mängel aufmerksam gemacht - hat in der Folgezeit strengere Maßstäbe an die Preisvorgaben gelegt.

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass das Land aufgrund des gewählten Verfahrens im Ergebnis einen höheren Beschaffungsanteil finanziert hat, als dies mit der Festbetragsfinanzierung beabsichtigt war. Da die Antragsteller in den Förderanträgen aufgrund der Preisspannen der „Preisliste“ teilweise höhere Preise angegeben hatten, als sie später nach der tatsächlichen Marktlage bezahlten, waren die tatsächlichen Ausgaben einzelner Schulträger niedriger, als im Finanzierungsplan dargestellt.

So hat beispielsweise der Schulträger Landeshauptstadt Hannover tatsächlich rd. 35 v. H. geringere Finanzmittel aufgewendet, als in den Förderanträgen dargestellt. Aufgrund der Regelungen für die Festbetragsfinanzierung kamen diese Einsparungen ausschließlich dem Zuwendungsempfänger zugute. Darüber hinaus wurden entgegen dem für verbindlich erklärten Finanzierungsplan mehr als 6.000 € an Drittmitteln nicht eingesetzt.

<sup>168</sup> Erlass vom 26.04.2001 - N-21-80 200-821 - und Erlass vom 29.05.2001 - N-21-80 200-821 -.

<sup>169</sup> Gemäß Nr. 2 des o. g. Erlasses (vgl. Fußnote 2) beinhaltet das Modul „Schulen online“ folgende vier Förderbereiche: „Einsteigerschulen online“, „Schulen mit Medienprojekten“, „Schulen mit Medienprofil“ und „Medienprojekte in Bildstellen und anderen Bildungseinrichtungen, die in Kooperation mit Schulen arbeiten“.

*Würdigung*

Zuwendungen dürfen nach § 44 in Verbindung mit § 23 LHO nur bewilligt werden, wenn im jeweiligen Einzelfall geprüft und festgestellt worden ist, dass der mit der Zuwendung verfolgte Zweck nur durch die Landeszuwendung erreicht werden kann. Deshalb war es rechtlich verfehlt und außerdem unwirtschaftlich, dass das Kultusministerium die Bezirksregierungen angewiesen hatte, bestimmte Kategorien der Förderanträge pauschal, also ohne Prüfung des Einzelfalls zu bewilligen.

Weiterhin hat die beim Kultusministerium eingerichtete Projektgruppe „n-21“ die ihr vom Kultusministerium zugewiesenen Aufgaben überschritten. Nach der Richtlinie zur Haushaltsführung<sup>170</sup> sind vielmehr grundsätzlich die Bezirksregierungen für den Ablauf des gesamten Bewilligungsverfahrens zuständig.

Zwar war es angesichts der finanziellen Dimension des Förderprogramms sowie der Komplexität der angestrebten Förderziele grundsätzlich sachgerecht, die inhaltliche Begutachtung für ein so umfangreiches landesweites Förderprogramm überregional durch die beim Kultusministerium eingerichtete Projektgruppe vorzunehmen, um gebündeltes Expertenwissen nutzen und die Anträge nach einheitlichen Kriterien bewerten zu können.

Die Projektgruppe hat aber die Förderanträge nicht nur - wie es den Vorgaben der Förderrichtlinie<sup>171</sup> entsprochen hätte - inhaltlich begutachtet, sondern durch die konkreten Vorgaben an die Bezirksregierungen faktisch die Aufgaben einer Bewilligungsbehörde wahrgenommen. Den Bezirksregierungen oblag lediglich noch die Erstellung der Zuwendungsbescheide, die Auszahlung der Zuwendungen und die Prüfung der Verwendungsnachweise. Sie traten damit nur noch formal gegenüber den Antragstellern als Bewilligungsbehörde auf.

Da die Beschaffungswünsche, soweit sie sich im Rahmen der vorgegebenen Preisspannen hielten, nicht weiter geprüft wurden, führte dies in Einzelfällen sogar dazu, dass das Land im Ergebnis - wie der Beispielsfall der Landeshauptstadt Hannover belegt - einen höheren Anteil am Beschaffungsaufwand trug, als dies mit der Festbetragsfinanzierung beabsichtigt war. Die so verbrauchten Mittel standen für andere Vorhaben, die das Land im Rahmen des Projekts „n-21“ hätte fördern können, nicht mehr zur Verfügung.

Der LRH hält es für erforderlich, bei ähnlich gelagerten Förderprogrammen in Zukunft das Bewilligungsverfahren entsprechend den Richtlinien zur Haushaltsführung durch die zuständigen Bewilligungsbehörden eigenverantwortlich durchführen zu lassen und die Beteiligung des Ministeriums auf Ausnahmen zu beschränken.

Eine solche Ausnahme kann - wie im vorliegenden Fall - begründet sein, wenn eine fachliche Begutachtung nach landeseinheitlichen Maßstäben erforderlich ist. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Aufgabenabgrenzung zwischen Ministerium und Bewilligungsbehörde eingehalten wird.

<sup>170</sup> Abschnitt XII Nr. 25 der Richtlinie zur Haushaltsführung, Runderlass des Finanzministeriums vom 13.12.2001 (Nds. MBl. S. 956), zuletzt geändert durch Runderlass des Finanzministeriums vom 19.11.2002 (Nds. MBl. S. 1040).

<sup>171</sup> Vgl. Fußnote 167.

**27. Verminderung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte im allgemein bildenden Bereich**

Kapitel 07 10 bis 07 18

*Ältere und schwerbehinderte Lehrkräfte erhalten unabhängig von ihrer individuellen Leistungsfähigkeit Ermäßigungsstunden. Diese Ermäßigungen sind auch in Anbetracht der äußerst angespannten Haushaltslage des Landes und des sich abzeichnenden Mangels an Nachwuchskräften nicht gerechtfertigt. Die Streichung der Ermäßigungen würde Stellen im Wert von 12 Millionen € jährlich einsparen.*

*Etwa die Hälfte der im Schuljahr 2002/2003 gewährten Anrechnungsstunden für besondere Belastungen waren nicht erforderlich. Insgesamt lassen sich auf der Basis des Schuljahrs 2002/2003 Stellen im Wert von mindestens 27 Millionen € einsparen.*

*Um einen wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Ressourceneinsatz in den einzelnen Schulen zu erreichen, sollten die Anrechnungsstunden für den gesamten Bereich der Schulleitungsaufgaben auf der Grundlage veränderter Berechnungsparameter in einem zusammengefassten Stundenkontingent zugewiesen werden.*

*Für weitergehende Reformschritte zur Verselbstständigung der Schulen sollte geprüft werden, ob den Schulen mehr Entscheidungsfreiheit für einen belastungsgerechten Einsatz der Lehrkräfte eingeräumt werden kann. Zu diesem Zweck müssten die tatsächliche Arbeitszeit und Arbeitsbelastung der Lehrkräfte differenziert nach Schulform, Fächern und Funktionen ermittelt werden.*

*Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden und ihre wirtschaftliche Bedeutung*

Aufgrund der Regelungen der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr)<sup>172</sup> können Lehrkräften Anrechnungen für die Wahrnehmung besonderer Tätigkeiten und Funktionen im Schulbereich sowie Ermäßigungen aus personenbezogenen Gründen gewährt werden, die ihre Regelstundenverpflichtung mindern.

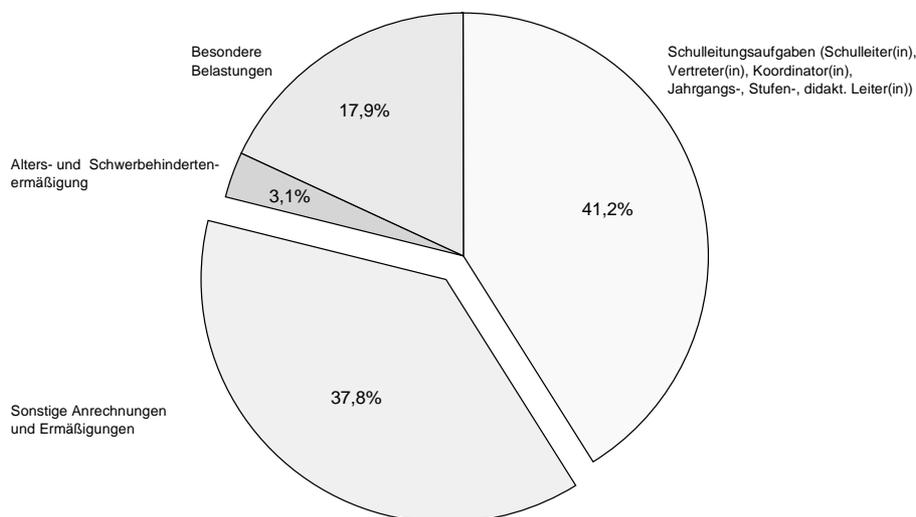
Im Schuljahr 2002/2003 wurden an öffentlichen allgemein bildenden Schulen Anrechnungen und Ermäßigungen im Umfang von 145 555 Unterrichtswochenstunden gewährt. Das sind ca. 10 v. H.173 der den Schulen insgesamt zur Verfügung stehenden Unterrichtswochenstunden; dies entspricht einem Finanzvolumen von etwa 390 Millionen €.

Die Feststellungen des LRH beziehen sich auf die im Schuljahr 2002/2003 geltende Rechtslage. Sie beschränken sich auf die Alters- und Schwerbehindertenermäßigungen sowie auf die Anrechnungen für Schulleitungsaufgaben und besondere Belastungen, auf die der größte Anteil der insgesamt im Prüfungszeitraum gewährten Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden entfällt.

<sup>172</sup> Im Folgenden ist die ArbZVO-Lehr in der für das Schuljahr 2002/2003 geltenden Fassung vom 24.02.1999, Nds. GVBl. S. 62, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 25.06.2002, Nds. GVBl. S. 312, zitiert.

<sup>173</sup> In den Prozentangaben ist auch ein Anteil von 0,35 v. H. (5 045 Unterrichtsstunden) enthalten, der auf die Freistellungen für Personalvertretungen und die Vertrauensleute der Schwerbehinderten entfällt.

## Verteilung der Anrechnungsstunden



Nach den Feststellungen des LRH können auf der Basis des Schuljahrs 2002/2003 insgesamt bis zu 14 500 Anrechnungsstunden mit einem Finanzvolumen von mindestens 39 Millionen € eingespart werden. Dieses Ergebnis ist unabhängig von der Frage zu sehen, wie die Arbeitszeit der Lehrkräfte sowie die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben und zu tragenden Belastungen in ihrer Gesamtheit zu bewerten sind.

*Pauschale Gewährung von Ermäßigungen*

## Altersermäßigung

Lehrkräfte, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, erhalten gegenwärtig eine Altersermäßigung von einer Unterrichtswochenstunde<sup>174</sup>. Die im Schuljahr 2002/2003 insgesamt gewährten 2 990 Altersermäßigungsstunden entsprachen einem Stellenvolumen von ca. 110 Vollzeitlehrereinheiten und einem Finanzvolumen von mindestens 8 Millionen € jährlich.

Das pauschalierte System der Altersermäßigung, nach dem Lehrkräften generell bei Erreichen einer bestimmten Altersgrenze die gleiche Altersermäßigung gewährt wird, ist nicht nur angesichts der äußerst angespannten Haushaltslage des Landes und des sich abzeichnenden Mangels an Nachwuchskräften, sondern auch deshalb nicht zu rechtfertigen, weil die Lehrkräfte dadurch besser gestellt werden als sonstige Landesbedienstete.

Diese Sonderregelung wird zwar mit besonderen unterrichtsspezifischen Belastungen und dem daraus folgenden so genannten Burn-out-Syndrom begründet. Das Burn-out-Syndrom tritt jedoch unabhängig vom Lebensalter auf. Deshalb ist kein durchschlagender Grund ersichtlich, warum Lehrkräfte generell, also unabhängig von ihrer konkreten Belastung und ihrer individuellen Leistungsfähigkeit, ab einem bestimmten Lebensalter nicht mehr in der Lage sein sollen, das Normalmaß der Unterrichtsverpflichtung zu erbringen. Individuellen Beeinträchtigungen und Belastungen kann mit den allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen zur Dienstunfähigkeit<sup>175</sup> aber auch dadurch begegnet werden, dass die betroffenen Lehrkräfte

<sup>174</sup> § 8 ArbZVO-Lehr.

<sup>175</sup> §§ 54, 54 a Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG).

Teilzeitbeschäftigung<sup>176</sup> in Anspruch nehmen oder ihre Arbeitszeit durch Mehr- und Minderarbeit flexibel gestalten<sup>177</sup>.

Der LRH hält es deshalb für geboten, auf die Altersermäßigung der Lehrkräfte vollständig zu verzichten. Allenfalls könnte erwogen werden, im Einzelfall ältere Lehrkräfte, die nur bedingt in der Lage sind, im vollen Umfang Unterricht zu erteilen, zukünftig stärker für schulorganisatorische und verwaltende Tätigkeiten einzusetzen<sup>178</sup>.

#### Schwerbehindertenermäßigung

Schwerbehinderte Lehrkräfte erhalten zusätzlich zu dem nach § 125 des IX. Buchs des Sozialgesetzbuchs allen schwerbehinderten Beschäftigten zustehenden Zusatzurlaub von fünf Arbeitstagen zwei bis drei Ermäßigungsstunden<sup>179</sup>. Diese Verringerung der Unterrichtsverpflichtung entspricht - grob gerechnet je nach Schulform - einer zusätzlichen Entlastung von 15 bis 28 Arbeitstagen im Jahr.

Im Schuljahr 2002/2003 wurden insgesamt 1 525 Ermäßigungswochenstunden für schwerbehinderte Lehrkräfte gewährt; dies entspricht 57 Vollzeitlehreinheiten und einem Finanzvolumen von mindestens 4 Millionen €.

Bei der Schwerbehindertenermäßigung für Lehrkräfte handelt es sich ebenfalls um eine sachlich nicht zu rechtfertigende Besserstellung, die anderen schwerbehinderten Landesbediensteten nicht zugute kommt. Die Ermäßigung ist aber auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil sie pauschal, also selbst dann gewährt wird, wenn die Fähigkeit der schwerbehinderten Lehrkraft, Unterricht zu erteilen, nicht berührt wird. Ist dagegen die Beamtin oder der Beamte ganz oder teilweise dienstunfähig, so steht hierfür das allgemeine beamtenrechtliche Instrument der Dienstunfähigkeit zur Verfügung. Deshalb und aus den zur Altersermäßigung genannten allgemeinen Gründen sollte die Regelung über die Schwerbehindertenermäßigung ebenfalls entfallen.

Zumindest sollte die Ermäßigung der Unterrichtsverpflichtung auf den Einzelfall beschränkt und davon abhängig gemacht werden, dass der Amtsarzt die Notwendigkeit der Ermäßigung im Einzelfall bestätigt<sup>180</sup>.

#### *Fehlende Bedarfsorientierung bei der Zuweisung der Stundenkontingente für Schulleitungsaufgaben*

41,2 v. H. der Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden entfielen auf Aufgaben der Schulleitung. Hierzu gehören primär die Anrechnungsstunden für die Schulleiterinnen und Schulleiter (29 v. H.). Hinzu kommen die Anrechnungsstunden für deren Vertreterinnen und Vertreter sowie für Koordinatorinnen und Koordinatoren und für Jahrgangs-, Stufen- und didaktische Leiter(innen) (12,2 v. H.).

Die Anrechnungsstunden für die verschiedenen Schulleitungsfunktionen werden nach jeweils unterschiedlichen Berechnungsmodalitäten ermittelt. Schulleiterinnen und Schulleiter wurden danach in Sprüngen von ein bis drei Stunden abhängig von der Schulform und der Zahl der Klassen entlastet. Dies führte zu nicht begründbaren Differenzierungen zwischen unterschiedlichen Schulgrößen und -formen. So erhielten Schulleiterinnen und Schulleiter von Realschu-

<sup>176</sup> § 80 a NBG.

<sup>177</sup> Freiwillige Arbeitszeitkonten § 6 ArbZVO-Lehr.

<sup>178</sup> In diese Richtung weist ein in Schleswig-Holstein eingeführtes Verfahren, das allerdings eine solche Form der Altersermäßigung generell praktiziert. Vgl. § 2 des Erlasses über die regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte (Pflichtstundenerlass) des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 09.03.1999 - III 146-0311.121-2 - (MBI. MBWFK. Schl.-H., S. 120), zuletzt geändert durch Erlass vom 09.05.2002 (MBI. MBWFK. Schl.-H. S. 262).

<sup>179</sup> § 9 ArbZVO-Lehr.

<sup>180</sup> So auch Hessen, vgl. Verordnung über die Pflichtstunden der Lehrkräfte für die Anrechnung dienstlicher Tätigkeiten und über Pflichtstundenermäßigungen (Pflichtstundenverordnung) vom 26.07.1999, Amtsblatt des Hessischen Kultusministeriums 1999, S. 684.

len und Sonderschulen mit drei bis elf Klassen die höchste Entlastung. Bei zwanzig und mehr Klassen wurden Ganztagschulen und Gymnasien am meisten begünstigt. Für die Vertretung der Schulleiterinnen und Schulleiter sind die Klassenzahlen wiederum anders gestaffelt. Die Lehrkräfte mit Koordinierungsaufgaben, die Stufenleiter, die didaktischen Leiter, die Leiter des Primarbereichs und des Sekundarbereichs I und II sowie die Jahrgangleiter erhalten demgegenüber eine amtsbezogen fest ausgewiesene Anzahl von Anrechnungsstunden<sup>181</sup>.

Die unterschiedlichen Bemessungssysteme führen zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen und fügen sich insbesondere nicht zu einem kongruenten Gesamtsystem der Entlastung für Aufgaben der Schulleitung zusammen. Die unterschiedlichen Entlastungen beruhen nicht auf konkreten Arbeitsplatzuntersuchungen, sondern auf historisch gewachsenen, letztlich auf „gesetzten“ Werten. Die Berechnungssysteme berücksichtigen damit insgesamt nicht den konkreten Bedarf, wie er sich in der einzelnen Schule aufgrund der konkreten Umstände ergibt.

Um zukünftig einen bedarfsorientierteren Einsatz der Anrechnungsstunden für Aufgaben der Schulleitung zu erreichen, sollte den Schulen - vorbehaltlich der nachstehenden weitergehenden Vorschläge des LRH - für alle Aufgaben der Schulleitung nur ein Gesamtstundenkontingent zur Verfügung gestellt werden, über deren Verteilung sie in eigener Verantwortung entscheiden. Außerdem ist der Zeitbedarf für die Aufgaben der Schulleitung durch Arbeitsplatzuntersuchungen zu ermitteln und das Anrechnungskontingent nach deren Ergebnis festzusetzen.

#### *Unwirtschaftlicher Einsatz von Anrechnungsstunden für besondere Belastungen*

Lehrkräfte erhalten zudem Anrechnungsstunden für besondere Belastungen<sup>182</sup>. Den Schulen wird hierfür ein Stundenkontingent zur Verfügung gestellt. Die Verteilung der Anrechnungsstunden obliegt der Schulleiterin oder dem Schulleiter.

Auf das Kontingent der Anrechnungsstunden für besondere Belastungen entfiel mit annähernd 26 000 Lehrerwochenstunden das zweitgrößte Stundenvolumen; dies entspricht knapp 380 Vollzeitlehreinheiten und einem Finanzvolumen von mindestens 70 Millionen €.

Der LRH hat an 75 exemplarisch ausgewählten Schulen die Praxis der Gewährung von Anrechnungsstunden überprüft und dabei erhebliche Defizite festgestellt.

#### *Unzulässige Gewährung von Anrechnungsstunden*

So bewilligten Schulen zusätzlich Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben oder Personalratstätigkeiten, obwohl die Aufgaben originär einem Funktionsamt zuzuordnen waren, für die bereits Anrechnungen bzw. Freistellungen nach anderen einschlägigen Tatbeständen zu gewähren sind.

Weiterhin wurden Anrechnungen für Aufgaben wie Korrekturen, Einsatz in der Sekundarstufe II oder Vorbereitung und Durchführung des Abiturs etc. gewährt. Hierbei handelt es sich jedoch um keine „besonderen“ Belastungen einzelner Lehrkräfte, sondern um solche, die mit der Berufsausübung üblicherweise verbunden und als solche zu erfüllen sind. Das unterschiedliche Ausmaß der damit verbundenen Belastung ist bereits im Umfang der schulformspezifischen Regelstundenzahl berücksichtigt oder jedenfalls auf dieser Regelungsebene generell-abstrakt zu berücksichtigen<sup>183</sup>. Diese orientiert sich nämlich jeweils an den unterschiedlichen zeitlichen Anforderungen, die u. a. vom Umfang der Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sowie vom Korrekturaufwand beeinflusst werden.

<sup>181</sup> Vgl. §§ 11, 12 ArbZVO-Lehr, Anlage 1 zu § 11, Anlage 2 zu § 12.

<sup>182</sup> § 14 Abs. 1 ArbZVO-Lehr.

<sup>183</sup> Vgl. hierzu neuerdings kritisch Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteile vom 16.03.2004 - 6 A 4402/02 und 6 A 4403/02 -.

*Pauschale Zuweisung von Anrechnungsstunden*

Anrechnungsstunden für besondere Belastungen wurden in der Regel pauschal gewährt, ohne dass der Zeitbedarf für die zu erfüllende Aufgabe festgestellt, dokumentiert und in ein angemessenes Verhältnis zur bewilligten Entlastung gesetzt worden wäre. So erhielten z. B. Lehrkräfte für die Betreuung von Sammlungen oder Fachräumen die gleiche Entlastung wie Lehrkräfte, die Klassenlehrer- und Tutorenaufgaben wahrgenommen haben.

Eine Anrechnungsstunde entspricht, hochgerechnet auf ein Jahr, einer tatsächlichen Arbeitszeitentlastung je nach Schulform von 63 bis zu 75 Stunden. Deshalb ist es dringend geboten, den Zeitbedarf zu ermitteln, der für die Erfüllung einer Aufgabe benötigt wird, die als besondere Belastung anerkannt werden soll. Die Gewährung einer Anrechnungsstunde ist nur gerechtfertigt, wenn die tatsächliche zeitliche Inanspruchnahme mit dem Maß der tatsächlichen Arbeitszeitentlastung übereinstimmt.

Auch bei den Schulen, die die Anrechnungsstunden auf der Grundlage von Punktsystemen verteilen, wurden die Anrechnungsstunden lediglich nach pauschalen Kriterien zugewiesen. Nach den von Schulen individuell entwickelten Punktsystemen werden für jede Lehrkraft Punkte für unterrichtliche und außerunterrichtliche Tätigkeiten vergeben. Die zur Verfügung stehenden Anrechnungsstunden werden dann im Verhältnis zu den erreichten Punkten verteilt. Oft können die bei der Verteilung nicht berücksichtigten Restpunkte sogar in das Folgejahr übertragen und unabhängig davon geltend gemacht werden, ob in dem jeweiligen Jahr überhaupt eine anzuerkennende besondere Belastung vorliegt.

Solche Verteilungsmechanismen zielen zwar auf eine möglichst „gerechte“ Verteilung der Anrechnungsstunden in der Weise ab, dass auf längere Sicht möglichst viele Lehrkräfte von dem Kontingent profitieren. Dies widerspricht jedoch dem Zweck der Anrechnungsstunden, die konkrete besondere Belastung einzelner Lehrkräfte auszugleichen.

Ergebnis: Einsparungen von mindestens 10 000 Anrechnungsstunden

In Anbetracht der aufgezeigten Schwachstellen bei der Gewährung von Anrechnungsstunden für besondere Belastungen hätten im Schuljahr 2002/2003 nach der vorsichtigen Schätzung des LRH landesweit ca. 10 000 Anrechnungsstunden aus dem für besondere Belastungen zur Verfügung gestellten Kontingent eingespart werden können. Dies entspricht knapp 380 Vollzeitlehrereinheiten und einem Finanzvolumen von mindestens 27 Millionen €.

*Maßnahmen des Kultusministeriums*

Das Kultusministerium will die Parameter für die Gewährung von Anrechnungsstunden verändern. So sollen z. B. die Anrechnungsstunden für Schulleiterinnen und Schulleiter erhöht werden. Die Altersermäßigung für Lehrkräfte, die wegen Altersteilzeit nur zur Hälfte unterrichten, soll entfallen. Die Anrechnungsstunden für besondere Belastungen sollen um 2 750 Stunden gemindert werden. Das aufgezeigte Einsparungspotenzial bei den Ermäßigungsstunden würde dadurch jedoch nur zu einem kleineren Teil umgesetzt und bei den Anrechnungsstunden bei weitem nicht ausgeschöpft. Das Ministerium gewönne zwar im Saldo insgesamt etwa 190 Vollzeitlehrereinheiten. Diese sollen allerdings nicht eingespart werden, sondern der Verbesserung der Unterrichtsversorgung zugute kommen. Der LRH hat demgegenüber ein Einsparpotenzial allein im Bereich der besonderen Belastungen von 380 Vollzeitlehrerstellen aufgezeigt.

*Vorschläge des LRH*

Der LRH befürwortet im Übrigen die Bestrebungen des Kultusministeriums, die Eigenverantwortung der Schulen zu stärken und diese nach den erbrachten Leistungen zu bewerten („Selbständige Schule“). Hierfür ist es grundsätzlich ein geeignetes Mittel, die einzelnen Schulen selbstständig über die Vergabe der Anrechnungsstunden entscheiden zu lassen.

Die Wirksamkeit dieses Instruments ließe sich jedoch noch deutlich steigern. Hierzu müsste das Kultusministerium zunächst das Gesamtkontingent an Anrechnungsstunden nach den vorstehenden Ausführungen kürzen und im Übrigen künftig die Bedarfsgerechtigkeit des Kontingents nach generell-abstrakten Maßstäben regelmäßig überprüfen. Den einzelnen Schulen sollte dann aber die Entscheidung überlassen werden, für welche schulischen Zwecke sie ihr Kontingent einsetzen. So könnten die Schulen, die beispielsweise das Kontingent für besondere Belastungen nicht auszuschöpfen brauchen oder Schulleitungsaufgaben delegieren wollen, diese Stunden einsetzen, um ihr Schulleben eigenverantwortlich zu gestalten, etwa um Defizite in der Unterrichtsversorgung oder der Qualität des Unterrichts zu beheben oder um schulische Schwerpunkte zu setzen oder um die Schule im Rahmen des Rechts nach eigenen Vorstellungen zu organisieren.

Deshalb regt der LRH an zu prüfen, ob in einem ersten Schritt die beiden großen Blöcke der Anrechnungsstunden für schulleitende Aufgaben und für besondere Belastungen zusammengeführt werden können.

In einem weiteren Schritt sollte überprüft werden, ob das vorgenannte Stundenkontingent um weitere Tatbestände wie beispielsweise die Fachkonferenzleitung sowie Beratungsaufgaben erweitert werden kann. Letztlich ließe sich hieraus der *allgemeine Bedarf* ableiten, der den Schulen nach den grundsätzlichen Überlegungen des LRH im Jahresbericht 2002 zusätzlich zu dem *Grundbedarf* zur Verfügung gestellt werden sollte, der zur Erteilung der Pflichtstunden erforderlich ist<sup>184</sup>.

Ein solches System würde jedoch zwingend voraussetzen, dass die Schulen transparent und schulöffentlich dokumentieren und verantworten, nach welchen Kriterien sie das ihnen zugewiesene Gesamtkontingent verwenden, welche Ziele sie hiermit verfolgen und ob diese Ziele erreicht worden sind.

#### *Ausblick*

Die vorstehenden, auf einer Prüfung des LRH beruhenden Feststellungen und Vorschläge erfassen nicht vollständig das generelle Problem, wie die Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte und deren nach Schulform, Fächern und Funktionen unterschiedliche Belastung angemessen erfasst und bewertet werden können und wie danach die Schulen bedarfsgerecht mit Schulpersonal zu versorgen sind. Weiterhin wird zu berücksichtigen sein, dass das Projekt „Selbständige Schule“ zu neuen Belastungen der Lehrkräfte und insbesondere zu einem höheren Maß an Verwaltungsarbeit in den Schulen führen wird.

In der Konsequenz des Projekts „Selbständige Schule“ läge deshalb die Prüfung, ob ein noch weitgehenderer Reformschritt die Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit des Personaleinsatzes im Schulbereich deutlich steigern könnte. Das Land Niedersachsen könnte sich an der Entwicklung in Hamburg<sup>185</sup> und jüngst in Hessen orientieren. Auch ist die neuere Rechtsprechung zu würdigen, nach der die unterschiedliche Belastung der Lehrkräfte in ihren Fächern für das Maß der Unterrichtsverpflichtung zu berücksichtigen ist.

Im Ergebnis regt der LRH an, schulformabhängig die Gesamtjahresarbeitszeit zu ermitteln, die benötigt wird, damit eine Schule über die Erteilung des Unterrichts hinaus die Gesamtheit ihrer Aufgaben erfüllen kann. Nach Maßgabe der Schülerzahl könnte dann einer jeden Schule ein monetäres Budget zur Verfügung gestellt werden, das das Gesamtkontingent an benötigter Arbeitszeit widerspiegelt. Jede Schule hätte selbstverantwortlich zu entscheiden, wie sie dieses Budget verwendet, um ihre Ziele zu erreichen, ihre Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen und ihre schulspezifischen Bedarfe zu befriedigen. Dies könnte z. B. auch die Entscheidung einschließen, Verwaltungspersonal, Sozialarbeiter und andere Fach- und Hilfskräfte zu be-

<sup>184</sup> Vgl. Jahresbericht 2002, Drs. 15/3420, Abschnitt V Nr. 23, S. 100, 105: „Lehrerstundenzuweisung für allgemeinbildende Schulen“.

<sup>185</sup> Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrerinnen und Lehrer an staatlichen Schulen (Lehrkräfte-Arbeitszeit-Verordnung) vom 01.07.2003, Hamburger Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 197.

schäftigen, wenn sich auf diese Weise bestimmte Aufgaben wirtschaftlicher als durch den Einsatz von Lehrkräften erfüllen lassen. Die Entscheidungen der einzelnen Schulen müssten jedoch nach den zuvor beschriebenen Maßstäben schulöffentlich verantwortet und einer Erfolgskontrolle unterworfen werden.

## 28. Großzügige Gewährung von Sonderurlaub für Lehrkräfte

Verschiedene Kapitel

*Die Gewährung von Sonderurlaub für Lehrkräfte führte an einigen Schulen zu erheblichen Unterrichtsausfällen und beruhte teilweise auf einer Genehmigungspraxis, die den rechtlichen Vorgaben nicht entsprach.*

*Sonderurlaub für Zwecke der Fortbildung sollte nur gewährt werden, wenn kein Unterricht ausfällt.*

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Hannover hat im Jahr 2002 die Bewilligung von Sonderurlaub für Lehrkräfte an 18 allgemein bildenden Schulen<sup>186</sup> im Regierungsbezirk Hannover untersucht und in diesem Zusammenhang auch den dadurch entstandenen Unterrichtsausfall ermittelt.

### *Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts*

Die Schulleitungen gewährten im Erhebungszeitraum in 719 Fällen *Sonderurlaub unter Fortzahlung der Bezüge*. Teilweise fehlten die Unterlagen, sodass die Gründe für die Urlaubsbewilligungen nicht mehr feststellbar waren. Im Übrigen wurde Sonderurlaub in fast der Hälfte der Fälle zur Teilnahme an wissenschaftlichen Tagungen sowie für Aus- und Fortbildungszwecke genehmigt. Der Sonderurlaub für die Aus- und Fortbildung bezog sich allerdings nicht auf Maßnahmen der zentralen und regionalen Lehrerfortbildung, die grundsätzlich als Dienst gelten, sondern auf zusätzliche Angebote außerschulischer Träger.

Weitere Anlässe für Sonderurlaub waren die Teilnahme an Veranstaltungen der Gewerkschaften und sonstiger Verbände sowie vor allem wichtige persönliche Gründe und Erkrankungen nahestehender Personen.

Die Schulleitungen akzeptierten vereinzelt Anträge auf bezahlten Sonderurlaub „aus persönlichen Gründen in sonstigen dringenden Fällen“<sup>187</sup> z. B. auch für die Teilnahme an der Hochzeit einer Freundin der Lehrkraft als Trauzeuge, wegen des 90. Geburtstags des Vaters einer Lehrkraft oder wegen der Diamantenen Hochzeit der Schwiegereltern. Aus solchen Gründen hätte nach den Vorgaben des § 9 Abs. 1 Satz 2 der Niedersächsischen Sonderurlaubsverordnung kein bezahlter Urlaub gewährt werden dürfen.

Sonderurlaub bei schwerer Erkrankung nahestehender Angehöriger darf nur genehmigt werden, soweit keine andere Person für Betreuungszwecke zur Verfügung steht und die Pflegebedürftigkeit ärztlich bescheinigt wird<sup>188</sup>. Nach den Feststellungen des Rechnungsprüfungsamts fehlte bei fast allen Genehmigungen für Sonderurlaub aus diesem Anlass eine Erklärung des Antragstellers, dass eine Betreuung durch Dritte ausscheide. In Einzelfällen lag ferner kein ärztliches Attest vor.

Die Schulleitungen hatten darüber hinaus Sonderurlaub zur Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten<sup>189</sup> gewährt. Zu diesen Pflichten gehört beispielsweise eine Aussage als Zeuge vor Gericht in Angelegenheiten Dritter. Bei einigen Urlaubsgenehmigungen war der Anlass der

<sup>186</sup> Ohne Berufsschulen.

<sup>187</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 der Niedersächsischen Sonderurlaubsverordnung.

<sup>188</sup> § 9 Abs. 2 der Niedersächsischen Sonderurlaubsverordnung.

<sup>189</sup> § 4 der Niedersächsischen Sonderurlaubsverordnung.

gerichtlichen Vorladung nicht erkennbar, weil nähere Begründungen fehlten oder lediglich auf die Wahrnehmung „eines Gerichtstermins“ verwiesen wurde. In vier Fällen erteilten die Schulleitungen Sonderurlaub für Scheidungs- und sonstige Gerichtstermine in eigener Sache.

Der gewährte Sonderurlaub erstreckte sich insgesamt auf rd. 3 500 Unterrichtsstunden. Davon konnten ca. 1 700 Stunden, mithin fast die Hälfte der Unterrichtsstunden, nicht vertreten werden. Der überwiegende Teil des Unterrichtsausfalls beruhte auf Sonderurlaub wegen der Teilnahme von Lehrkräften an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen außerschulischer Träger. Außerdem konnten 117 Unterrichtsstunden deshalb nicht erteilt werden, weil Lehrkräfte an Veranstaltungen von Gewerkschaften, Parteien, Kirchen und anderen Verbänden teilnahmen.

Nach den Erkenntnissen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts nutzten die Schulen und Lehrkräfte die zur Vermeidung von Sonderurlaub und Unterrichtsausfällen vorrangig in Anspruch zu nehmenden Möglichkeiten des flexiblen Unterrichtseinsatzes überhaupt nicht<sup>190</sup>.

#### *Würdigung*

Aufgrund der Prüfungsmitteilung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts hat die Bezirksregierung Hannover mit Rundverfügung vom April 2003 an die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Schulen auf Mängel bei der Genehmigung von Sonderurlaub hingewiesen und zu einzelnen Urlaubstatbeständen weitere Erläuterungen gegeben. Der LRH begrüßt die schnelle Reaktion der Bezirksregierung und geht davon aus, dass hierdurch Bearbeitungsmängel im Zusammenhang mit der Gewährung von Sonderurlaub künftig verringert werden.

Nach Auffassung des LRH ist jedoch der Ausfall von Unterricht in dem festgestellten Umfang insbesondere wegen Sonderurlaubs für externe Aus- und Fortbildungsmaßnahmen nicht vertretbar.

Die berufliche Fortbildung der Lehrkräfte findet in Form zentraler und regionaler Fortbildungsveranstaltungen weit überwiegend in dienstlichem Rahmen statt, ohne dass hierfür Sonderurlaub zu beantragen oder zu bewilligen wäre<sup>191</sup>. Selbst diese dienstlichen Veranstaltungen sind zum Teil in der unterrichtsfreien Zeit durchzuführen. Schulinterne Fortbildungsveranstaltungen finden nur in unterrichtsfreier Zeit statt<sup>192</sup>.

Im Interesse der Unterrichtsversorgung und angesichts der haushaltswirtschaftlichen Notwendigkeit, Personalressourcen wirtschaftlich einzusetzen, ist es nicht vertretbar, Lehrkräften während der Unterrichtszeit Sonderurlaub zur Teilnahme an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen außerschulischer Träger zu gewähren. Der LRH schlägt vor, die Niedersächsische Sonderurlaubsverordnung dahingehend zu ändern, dass Lehrkräfte für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen außerschulischer Träger Sonderurlaub nur noch beantragen können, wenn Vertretungskräfte verfügbar sind und kein Unterricht ausfällt.

<sup>190</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen sowie Teil B 3.5 Nr. 2 der von der Bezirksregierung Hannover herausgegebenen Handreichung für die Schulleitung.

<sup>191</sup> „Regelungen für Fortbildung und Weiterbildung im niedersächsischen Schulwesen“ - Erlass des MK vom 23.04.1996 - 202.2-2-84 201 -, SVBl. 5/1996 S. 144, geändert durch Erlass vom 18.12.1998, SVBl. 1/1999, S. 5.

<sup>192</sup> Erlass des MK vom 18.12.1998, SVBl. 1/1999, S. 5.

**Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**  
**(bis 14.03.2003: Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales)**

Einzelplan 08

**29. Zielerreichungsgrad eines Arbeitsmarktprogramms für (noch) Beschäftigte kann nicht beurteilt werden**

Kapitel 08 04

*Die Bestimmungen der „Richtlinie über Zuwendungen für Maßnahmen zur Anpassung der Beschäftigten an den wirtschaftlichen und strukturellen Wandel mit Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds im Rahmen des Zieles 3“ wurden nicht konsequent umgesetzt.*

*Von sechs geprüften Projekten erfüllte eines die Anforderungen der Richtlinie nicht und zwei weitere nur teilweise. Ein Projekt wurde gefördert, obwohl nicht geklärt war, ob die Voraussetzungen dafür vorlagen.*

*Inwieweit die Ziele des Programms erreicht wurden, kann nicht beurteilt werden, weil eine Erfolgskontrolle aufgrund fehlender konkreter Ziele nicht möglich ist.*

*Im Übrigen ist der Sinn des Programms zu hinterfragen.*

*Allgemeines*

Im Rahmen des Ziels 3 des Europäischen Sozialfonds (ESF) „Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme“ fördert das Land Maßnahmen zur Anpassung der Beschäftigten an den wirtschaftlichen und strukturellen Wandel und zur Sicherung der davon betroffenen Arbeitsplätze seit 1996. Grundlage für die Gewährung der Zuwendungen in der bis 2006 laufenden ESF-Förderperiode ist eine Richtlinie vom 23.07.2001<sup>193</sup>. Im Haushaltsplan 2002 waren 8,3 Millionen € und im Jahr 2003 8,8 Millionen € vorgesehen. Davon entfielen auf Landesmittel jeweils 1,5 Millionen €.

*Gegenstände der Förderung*

Förderschwerpunkt ist die bedarfsorientierte Qualifizierung, Beratung und Orientierung von Beschäftigten, die aufgrund des wirtschaftlichen und strukturellen Wandels von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Vorrangig richtet sich das Förderangebot an Beschäftigte aus kleinen und mittleren Unternehmen. Die Richtlinie lässt Qualifizierungsmaßnahmen sowohl für konkret benannte Gruppen von Beschäftigten als auch Maßnahmen mit spezifisch ausgerichteten Qualifizierungsinhalten zu. Die Maßnahmen sollen Qualifikationen allgemeiner Art vermitteln und abschlussbezogen, aber nicht unternehmensspezifisch ausgerichtet sein. Soweit die Qualifizierungsbedarfe nicht offenkundig sind, können den eigentlichen Qualifizierungsmaßnahmen auch förderfähige Beratungen oder Studien vorgeschaltet werden. In diesen Fällen sind aus den Ergebnissen der Beratungen oder Studien die Inhalte der nachfolgenden Qualifizierungsmaßnahmen abzuleiten.

*Ziele der Förderung*

Die Qualifizierung muss geeignet sein, bedrohte Arbeitsplätze langfristig zu erhalten, die Mobilität zu erhöhen oder auf zukunftssträchtige Arbeitsplatzanforderungen hin ausgerichtet sein.

<sup>193</sup> Nds. MBl. Nr. 30/2001, S. 676 ff.

Die Beschäftigten sind so zu qualifizieren, dass sie sich den Herausforderungen durch neue Technologien, sich ändernden Produktionsformen und -techniken, modernen Informations- und Kommunikationstechniken sowie dem Qualitätsmanagement stellen können.

Die Beschäftigten sollen durch innovative Qualifizierungsmaßnahmen weitergebildet werden, die auch eine berufliche Neuorientierung zulassen.

#### *Mangelhafte Umsetzung der Richtlinie*

Der LRH hat insgesamt sechs Projekte mit einem Gesamtfördervolumen von 1 374 660 € geprüft. Neben der Erstellung von zwei Studien wurden vier Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte gefördert. Davon entsprach lediglich eine Studie und eine der Qualifizierungsmaßnahmen den Bestimmungen der Richtlinie.

Für die Erstellung einer Studie wurden Mittel gewährt, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Die Studie hatte zum Ziel, einen Leitfaden zu erstellen, der eine praxisorientierte Handreichung für die Bewertung und Anwendung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit regionalem Bezug beinhaltet (Leitfaden betriebsnahe Beschäftigung und Job-Transfer). Aus der Studie sind nicht die nach der Förderrichtlinie erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte entwickelt worden.

Bei zwei der Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte waren folgende Mängel festzustellen: Unter den Teilnehmern befanden sich in einer bedeutsamen Größenordnung von der Förderung ausgeschlossene Personen. Teile von ihnen waren im öffentlichen Dienst beschäftigt, bei großen international agierenden Firmen tätig oder erfüllten bereits die altersmäßigen Voraussetzungen für den Bezug von Altersrente, weil sie das 65. Lebensjahr vollendet hatten. Teilweise war nicht nachvollziehbar, welcher Qualifizierungsbedarf bei den einzelnen Teilnehmern bestand, welche Schulungsinhalte die einzelnen Seminare konkret hatten, ob sie im Einzelfall eine wirksame Qualifizierung darstellten, welchen Beschäftigtenstatus die Teilnehmer hatten, ob sie durchgängig an den Seminaren teilgenommen haben und zu welchem Abschluss die Teilnahme führte. Teile der Seminare waren nicht auf die Qualifizierung von Beschäftigten ausgerichtet, sondern umfassten die Beratung von Firmen. Inhaltliche Schwerpunkte bildeten dabei die Themen „Marketing/Kooperation; Strategie, -umsetzung und -aktualisierung; Auf- und Ausbau des Vertriebs; Geschäftsprozessoptimierung sowie Entwicklung PR und Markenentwicklung“.

Zudem wurde eine dieser Qualifizierungsmaßnahmen gefördert, obwohl die Bemessungsgrenze von 12 € (pro Teilnehmerstunde) mit 26,42 € um mehr als das Doppelte überschritten war. Ursächlich hierfür waren hohe Personal- und Sachausgaben für eine Projektgeschäftsstelle und Ausgaben für Honorare. Deren Notwendigkeit ist im Hinblick auf die Fördergegenstände der Richtlinie nicht nachvollziehbar. Das gilt vor allem für die Seminare, die sich überwiegend auf die Vermittlung von Kenntnissen im Umgang mit EDV-Standardsoftware beschränkten und von Angeboten sonstiger Weiter- und Ausbildungsträger kaum zu unterscheiden waren. Wie andere Projekte zeigen, war und ist die Bemessungsgrenze der Richtlinie für Qualifizierungsmaßnahmen auskömmlich.

Für eine weitere Qualifizierungsmaßnahme wurden Fördermittel zur Verfügung gestellt, obwohl der Förderantrag weder im Zeitpunkt der „vorläufigen“ Bewilligung, noch nach Vorlage der ergänzenden Unterlagen entscheidungsfähig war. Der Förderantrag ließ nicht hinreichend deutlich werden, welche Fördergegenstände verwirklicht werden sollten. Unklarheit bestand auch hinsichtlich des Teilnehmerkreises. Die Angaben zum Finanzierungsplan und die notwendigen begründenden Unterlagen waren anfangs - soweit überhaupt vorhanden - für eine sachgerechte Förderentscheidung unbrauchbar und auch noch zum Zeitpunkt der Prüfung derart lückenhaft, dass eine ordnungsgemäße Entscheidung über die Förderfähigkeit des Projekts nicht getroffen werden konnte. Die Prüfung fand 16 Monate nach Erlass des ersten Bewilligungsbescheids statt.

*Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*

Die Qualifizierungsmaßnahmen, an denen von der Förderung ausgeschlossene Personen teilgenommen haben, wurden zwischenzeitlich nach Prüfung der Verwendungsnachweise abgerechnet. In einem Fall sind erhebliche Mittel zurückgefordert worden.

*Würdigung*

In den sechs vom LRH geprüften Fällen ist deutlich geworden, dass neben zahlreichen Mängeln bei der formalen Abwicklung des Zuwendungsverfahrens insbesondere Schwierigkeiten aufgetreten sind, Förderanträge mit den Trägern so zu beraten, zu gestalten und ggf. zu verändern, dass die Anforderungen der Förderrichtlinie hinsichtlich der Zielgruppen, Fördergegenstände und -ziele erfüllt waren.

Für den Fall, dass das Förderprogramm fortgesetzt werden soll, hält der LRH es für erforderlich, die Förderrichtlinie zu überarbeiten und übersichtlicher zu gestalten. Fördergegenstände und -ziele, die zu erreichenden Zielgruppen sowie die einzusetzenden Instrumente sind zu präzisieren und verständlich zu erläutern, um den Umgang mit der Förderrichtlinie für Bewilligungsbehörden, aber auch für interessierte Träger zu erleichtern. Konkrete und von der Bewilligungsbehörde kontrollierbare Zielkriterien (Verbleibsdaten, die von Arbeitgebern nach Abschluss der geförderten Maßnahme zu erheben sind) hält der LRH für geboten. Gleiches gilt für die auch in der Vergangenheit bereits vorzulegenden individuellen Qualifizierungspläne.

Wenn es nicht gelingt, die Ziele konkret zu fassen und somit auch eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen, sollte das Programm eingestellt werden.

Im Übrigen ist die Zielgruppe eines Programms zur „präventiven Arbeitsmarktpolitik“ unbestimmt. Sie umfasst alle beschäftigten Personen mit Ausnahme der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Auch unabhängig von der erforderlichen Konkretisierung der Ziele sollte die Landesregierung deshalb prüfen, ob eine weitere Teilnahme an diesem Programm sinnvoll ist und ob die eingesetzten Landesmittel in Höhe von 1,5 Millionen € jährlich nicht anderweitig effizienter verwendet werden könnten.

**Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

Einzelplan 09

**30. Organisation der Forstbereiche der Landwirtschaftskammern**

Kapitel 09 03

*Durch eine Straffung der Verwaltungsstrukturen der Forstverwaltungen der beiden Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems können insgesamt gut 30 Stellen eingespart werden. Erreicht werden könnte dies durch eine Zusammenlegung der Forstabteilungen der beiden Kammern mit einer gemeinsamen Zentrale sowie durch eine Reduzierung der Anzahl der Forstämter.*

*Das Förderverfahren kann unter Beachtung der EU-Vorgaben deutlich vereinfacht werden.*

Die beiden Landwirtschaftskammern beraten private Waldbesitzer und betreuen über 500 000 ha Privatwald als Pflichtaufgabe; das ist etwa die Hälfte des niedersächsischen Walds. Auf die Kammer Hannover entfallen nahezu vier Fünftel und auf die Kammer Weser-Ems über ein Fünftel der Waldfläche.

### *Aufbauorganisation*

Die Forstverwaltungen der beiden Landwirtschaftskammern weisen eine zweistufige Organisation auf:

- Der Forstabteilung Hannover sind neun Forstämter einschließlich 105 Bezirksförstereien zugeordnet.
- Dem Geschäftsbereich Forstwirtschaft der Landwirtschaftskammer Weser-Ems sind drei Forstämter einschließlich 39 Bezirksförstereien zugeordnet.

Den Forstabteilungen obliegt die Leitungsfunktion über die jeweiligen Forstämter. Dies umfasst die Organisation, Planung, Steuerung, Verwaltung und Kontrolle der forstlichen Maßnahmen. Die Forstämter sind die Anlaufstellen für den örtlichen Zuständigkeitsbereich und vorgesetzte Dienststellen für die Bezirksförstereien. Weiterhin werden dort Abrechnungen für die forstliche Betreuungstätigkeit (einschließlich des Holzverkaufs) der Waldbesitzer und für die forstlichen Tätigkeiten im Wald zentral getätigt. Die Forstämter sind in erheblichem Umfang in das EU-Förderverfahren einbezogen. Sie führen jeweils die erste Verwaltungskontrolle bei der Antragsstellung und dem Verwendungsnachweis (einschließlich Inaugenscheinnahme) durch. Die Bezirksförstereien, die mit jeweils einer Person besetzt sind, übernehmen die forstbetriebliche Beratung und Betreuung der Waldbesitzer, führen die notwendigen forstlichen Maßnahmen - ggf. unter Einschaltung von forstlichen Unternehmen - durch, überwachen die Durchführung und wirken bei der Abrechnung von Maßnahmen mit. In EU-Förderangelegenheiten stellen sie regelmäßig die Arbeitsplanung für den Förderantrag auf, lassen den Antrag vom Zuwendungsempfänger unterschreiben und fertigen die Unterlagen für den Verwendungsnachweis.

Die Landwirtschaftskammern hatten bereits in den vergangenen Jahren die Anzahl der Forstämter um fünf auf nunmehr insgesamt zwölf reduziert. Gleichwohl hat der LRH die jetzige Aufbauorganisation mit dem Ziel untersucht, weitere Rationalisierungspotenziale herauszuarbeiten, um die Privatwaldbetreuung noch effizienter gestalten zu können.

### *Zentralen*

Die Forstabteilung der Landwirtschaftskammer Hannover verfügte zum Zeitpunkt der Prüfung über 27 Stellen und war in fünf Referate untergliedert. Die Personalausstattung der Referate wich stark voneinander ab. Der Geschäftsbereich Forstwirtschaft der Landwirtschaftskammer Weser-Ems verfügte über elf Stellen und war in drei Fachbereiche untergliedert, die ebenfalls in der Personalausstattung unterschiedlich waren.

Bereits bei einer Anzahl von neun Forstämtern in der Landwirtschaftskammer Hannover und drei in der Landschaftskammer Weser-Ems ist das Vorhalten von zwei eigenständigen Zentralen kosten- und verwaltungsaufwändig. Bei einer weiteren Reduzierung der Anzahl der Forstämter ist das Vorhalten von zwei Zentralen nicht mehr zu rechtfertigen. Eine Zusammenlegung der Zentralen der beiden Forstbereiche mit einem sachgemäßen Strukturaufbau von drei Referaten würde zu erheblichen Synergieeffekten führen. Im Ergebnis könnten bis zu 20 Stellen eingespart werden.

### *Forstämter*

Es war festzustellen, dass die Forstämter unterschiedlich groß waren - dies sowohl in Bezug auf die zu betreuende Fläche sowie auf die Anzahl der ihnen zugeordneten Mitarbeiter im Forstamt und der Bezirksförstereien. In einigen Forstämtern waren für Verwaltungszwecke dem Leiter nur zwei bis drei Mitarbeiter zugeordnet. Die unterschiedlichen Zuschnitte haben nur zum Teil räumliche und forstfachliche Gründe. Auch die in den einzelnen Forstämtern erbrachten Leistungen geben keine ausreichende Begründung für die Abweichungen.

Die Leiter der Forstämter haben die ihnen obliegenden Aufgaben in sehr unterschiedlicher Zielsetzung wahrgenommen. Diese Abweichungen sind ebenfalls nicht durch die unterschied-

liche Grundstruktur der Forstämter zu erklären. Eine Steuerung der Tätigkeiten in den Forstämtern und gegenüber den zugeordneten Bezirksförstereien über Zielvereinbarungen und entsprechendes Controlling fand nicht statt. Vielmehr wurden insbesondere gegenüber den Bezirksförstereien oft auf den Einzelfall bezogene Handlungsanweisungen und Anleitungen gegeben. Eine selbständige, ergebnisbezogene Handlungskompetenz und -verantwortung war nicht ausgeprägt.

Der LRH hält es somit für berechtigt, den Zuständigkeitsbereich der Forstämter angemessen zu vergrößern. Bei insgesamt acht Forstämtern - sechs in Hannover und zwei in Weser-Ems - könnten etwa gleich große Forstämter gebildet werden, die ausreichend mit einem Leiter und jeweils fünf Bediensteten zu besetzen sind. Die den Forstämtern zur Verfügung stehenden Stellen von bisher insgesamt 60 könnten um zwölf auf 48 verringert werden. Bei entsprechender Steuerung der Tätigkeiten über Zielvereinbarungen und Controlling könnten diesen Forstämtern durchschnittlich 18 Bezirksförstereien zugeordnet werden.

Die insgesamt 144 Bezirksförstereien können als ausgelagerte Sachbearbeiterdienstposten der Forstämter angesehen werden; sie waren jeweils mit einem Förster oder einer Försterin besetzt. Obwohl diese aufgrund ihrer Ausbildung - Fachhochschulabschluss als Diplom-Forstingenieur (FH) und Laufbahnprüfung im gehobenen Forstdienst - ihre Aufgaben weitestgehend selbständig hätten wahrnehmen können, lag, wie bereits dargelegt, in einer Reihe von Fällen keine selbständige und eigenverantwortliche Tätigkeit vor.

Zu den Vorschlägen des LRH haben die Landwirtschaftskammern darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer Arbeitsgruppe beider Landwirtschaftskammern unter Einbeziehung der Vorschläge des LRH auch die Zusammenlegung der Forstbereiche geprüft werde. Bezüglich einer Vergrößerung der Forstämter hat die Landwirtschaftskammer Hannover inzwischen mitgeteilt, dass deren Anzahl bereits auf sechs festgelegt worden sei.

#### *Förderverfahren*

Das Verfahren für Förderungen des Privatwalds wurde mit Erlass vom 04.07.2002<sup>194</sup> auf der Basis von EU-Vorgaben<sup>195</sup> neu geregelt.

Nunmehr erstreckt sich das Förderverfahren über alle Organisationsebenen der Forstverwaltungen. Dies führt im Ergebnis dazu, dass jeder einzelne Förderantrag zunächst bei der Antragstellung und dann nach Durchführung der Maßnahme von den drei Ebenen

- Bezirksförsterei,
- Forstamt,
- Abteilung bzw. Geschäftsbereich

geprüft wird.

Hinzu kommen noch Vor-Ort-Kontrollen mit einer von der EU vorgegebenen Mindestprüfquote von 5 v. H. Da einzelne Maßnahmen nicht durchgeführt werden und dann auch nicht geprüft werden können, hat Niedersachsen 8 v. H. als Mindestprüfquote angesetzt. Darüber hinaus sind nach EU-Vorgabe noch jährlich 1 v. H. der Begünstigten daraufhin zu überprüfen, ob sie die Zweckbindung der geförderten Maßnahme einhalten; in Niedersachsen ist die Zweckbindungsfrist weitgehend auf 20 Jahre festgelegt.

Der LRH hält es - auch unter Beachtung der EU-Vorgaben - nicht für erforderlich, die Verwaltungskontrolle sowohl bei der Antragsprüfung als auch bei der Verwendungsnachweisprüfung nahezu vollständig auf den Forstamtsebenen abzubilden sowie bei der Verwendungsnachweisprüfung eine Inaugenscheinnahme aller Förderfälle vorzugeben; Stichprobenkontrollen

<sup>194</sup> Besondere Dienstanweisung für Maßnahmen nach Kapitel VIII (Forstwirtschaft) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 04.07.2002 - Referat 404 -.

<sup>195</sup> Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 23.07.2002.

müssten ausreichen. Zudem sollte es durch die Implementierung von Plausibilitätskontrollen innerhalb des - seit Jahren entwickelten - EDV-Forstförderprogramms möglich sein, den Aufwand weiter zu mindern.

Im Ergebnis sollte eine deutliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands erreicht werden.

Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat angemerkt, dass das Förderverfahren grundsätzlich unter dem Primat der „Verfahrensvereinfachung auf allen Ebenen“ zu überdenken sei. Hierbei würden die Vorschläge des LRH mit bedacht werden.

### **Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

#### **- Landesforstverwaltung -**

Einzelplan 10

#### **31. Verzicht auf Eigenanzucht von Forstpflanzen**

Kapitel 10 04

*Die Landesforstverwaltung unterhält sechs landeseigene Baumschulen, die jährlich ein Defizit von über 200 000 € erwirtschaften. Die Pflanzenanzucht in eigenen Baumschulen sollte eingestellt werden. Hochwertiges Pflanzgut kann durch kontrollierte Lohnanzucht und durch Ankauf bei privaten Baumschulen preiswerter beschafft werden.*

#### *Ausgangslage*

Die Landesforstverwaltung bewirtschaftet eine Fläche von rd. 347 000 ha Landeswald nach den Grundsätzen des Programms zur langfristigen ökologischen Waldentwicklung in den Landesforsten. Mit der Einführung dieses Programms im Jahre 1991 nimmt die natürliche Verjüngung durch eigenen Aufwuchs immer mehr Raum ein. Auf Kahlschläge und Neuanpflanzungen wird weitgehend verzichtet. Die benötigte Pflanzanzahl sank daher innerhalb von zwölf Jahren um 58 v. H. und zwar von 8,1 Millionen Stück im Jahr 1991 auf 3,5 Millionen im Jahr 2002.

Da die Qualität und die Herkunftssicherheit des Pflanzguts von besonderer Bedeutung für die künftige Entwicklung der Wälder ist, hat die Landesforstverwaltung die Unterhaltung von eigenen Baumschulen (Kämpen) für erforderlich angesehen. Der Rückgang des Pflanzenbedarfs hat jedoch dazu geführt, dass die Landesforstverwaltung die Anzahl der von den Forstämtern bewirtschafteten Kämpen von 88 im Jahr 1970 auf nunmehr sechs Kämpen<sup>196</sup> verringert hat. Aus wirtschaftlichen Gründen wurde zudem die mittlere Kampgröße von 0,8 ha auf 4,7 ha erhöht. Die Gesamtkampfläche wurde von rd. 70 ha auf rd. 28 ha zurückgenommen.

#### *Feststellungen*

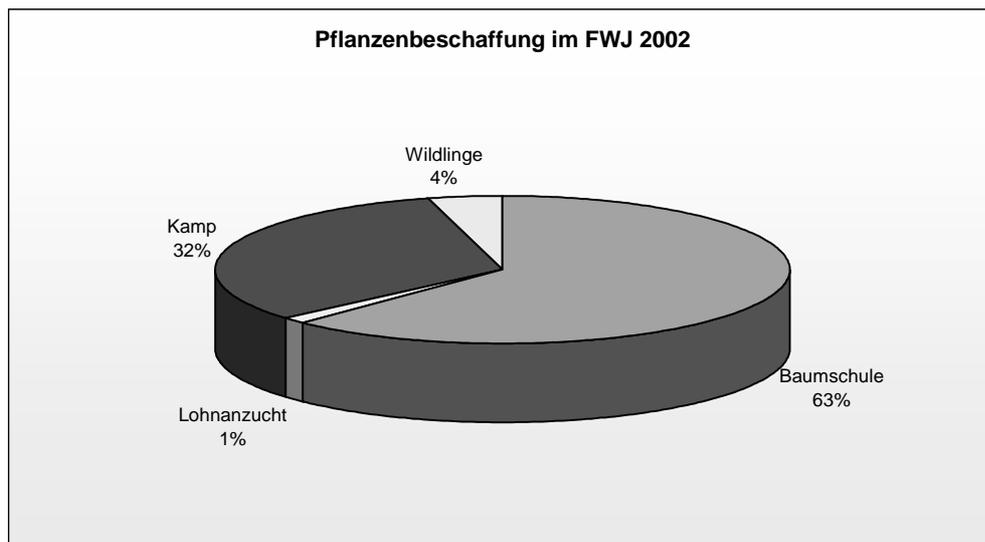
Mit Runderlass vom 01.10.2000<sup>197</sup> hat das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vorgegeben, bis zu einem Drittel der benötigten Pflan-

<sup>196</sup> Der weiterhin unterhaltene „Versuchskamp“ in Escherode ist aufgrund seiner besonderen Aufgabenstellung nicht in die Untersuchung mit einbezogen worden.

<sup>197</sup> Runderlass des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 01.10.2000 - 404-64235-159 -.

zen in eigenen Kämpfen anzuziehen. Hierzu vertritt es die Ansicht<sup>198</sup>, dass ein weiteres Drittel durch kontrollierte Lohnanzucht (Anzucht aus vorgegebenem Saatgut durch private Baumschulen) beschafft und der Rest, ausgenommen eines kleinen Anteils von Wildlingen<sup>199</sup>, als Puffer bei privaten Baumschulen aus deren Vorrat zugekauft werden sollten.

Hiervon wich die Pflanzenbeschaffung im Forstwirtschaftsjahr 2002 erheblich ab. Auch wenn sich die Eigenanzucht in Kämpfen im Rahmen der Vorgabe hielt, betrug der zugekaufte Anteil an Pflanzen aus privaten Baumschulen nahezu zwei Drittel und der Anteil der Lohnanzucht war verschwindend gering.



Das Defizit der eigenen Kämpfe betrug im Durchschnitt der Forstwirtschaftsjahre 2000 bis 2002 jährlich über 200 000 € mit steigender Tendenz. Hierzu trägt bei, dass

- der Gebäude- und Maschinenbestand zu großen Teilen veraltet und nur zu einem geringen Teil ausgelastet ist,
- die zur Anzucht zur Verfügung stehenden Flächen nicht groß genug sind, um darauf wirtschaftlich zu arbeiten,
- die Standorte der Kämpfe nicht immer einen optimalen Pflanzenwuchs gewährleisten und
- die Anzucht der unterschiedlichen Sortimente nicht immer bedarfsgerecht war.

Da die Lohn- und Lohnnebenkosten im Vergleich mit privaten Baumschulen höher sind, wird sich die Wirtschaftlichkeit der Eigenanzucht im Vergleich zu den Preisen privater Baumschulen und zu den bei für die Lohnanzucht zu zahlenden Entgelten nicht nachhaltig verbessern lassen.

#### *Folgerung und Stellungnahme*

Die Anzucht von Forstpflanzen in den eigenen Kämpfen der Landesforstverwaltung ist unwirtschaftlich. Durch eine kostengünstigere kontrollierte Lohnanzucht wird gewährleistet, dass die Landesforstverwaltung qualitativ hochwertiges und herkunftssicheres Pflanzenmaterial verwenden kann. Die Eigenanzucht sollte künftig zu Gunsten der Lohnanzucht eingestellt werden.

<sup>198</sup> AFZ - Der Wald 26/2001 S. 1381.

<sup>199</sup> Aus besonderen Gründen dem Bestand entnommene Pflanzen, um sie an anderer Stelle wieder einzupflanzen.

Da der Ankauf von Forstpflanzen bei Baumschulen am wirtschaftlichsten ist, sollte die kontrollierte Lohnanzucht auf die Bereiche beschränkt werden, bei denen auf besonders qualitativ hochwertiges und herkunftssicheres Pflanzenmaterial nicht verzichtet werden kann. Um Synergieeffekte zu nutzen, bietet es sich an, die Aufgabe „Lohnanzucht“ zentral einem Mitarbeiter zu übertragen.

Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat mitgeteilt, dass es die ständige Überprüfung und bedarfsgerechte Anpassung der Eigenanzucht dadurch fortsetzte, dass bis Ende 2003 drei Kämpfe geschlossen werden und die Kampfwirtschaft weiter reduziert werde, um mittelfristig den Kampfbetrieb in den Landesforsten einzustellen.

### **Justizministerium**

Einzelplan 11

## **32. Registerführung bei den Amtsgerichten**

Kapitel 11 04

*Die Führung des Handels- und Genossenschaftsregisters bei 40 Amtsgerichten ist unwirtschaftlich.*

*Die Umsetzung der Bestrebungen, den Ländern die Übertragung der Handels- und Genossenschaftsregister auf Dritte zu ermöglichen, würde das Land von erheblichen Investitionskosten für die Einführung einer elektronischen Registerführung entlasten. Sofern die dafür erforderliche Rechtsänderung nicht herbeigeführt wird, sollte die Aufgabe nach der Einrichtung der elektronischen Registerführung aus Wirtschaftlichkeitsgründen bei einem Amtsgericht zentralisiert werden.*

*Die Gebühreneinnahmen sind in Niedersachsen nicht kostendeckend. Kostendeckende Gebühren erfordern landesspezifische Kostenregelungen und eine Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung, so dass Gebühreneinnahmen und Kosten den jeweiligen Registern zugeordnet werden können.*

### *Aufgabenverlagerung*

Die Handels- und Genossenschaftsregister werden von 40 Amtsgerichten geführt. Sie führen diese Register bisher in Karteiform. Spätestens zum 01.01.2007 haben alle Länder aufgrund europäischen Rechts<sup>200</sup> eine elektronische Registerführung einrichten.

Im Bundestag ist derzeit eine Gesetzesinitiative des Bundesrats, den Ländern die Übertragung der Registerführung auf Dritte zu ermöglichen, anhängig. Die wesentlichen Gründe für diese Initiative sind, dass die Führung der Register nicht zu den Kernaufgaben der Justiz gehört, von der Übertragung eine Entlastung der Justiz erwartet wird und die erheblichen Investitionen für die notwendige Einführung eines automatisierten Registers beim Land eingespart werden könnten. Gegenstand der Gesetzesinitiative ist auch, den Ländern die Regelungen über die Kosten zu überlassen.

Nach einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Justizministeriums in der Planungsphase verursacht die Einführung elektronischer Register in einem 10-Jahres-Zeitraum Kosten in Höhe

<sup>200</sup> Richtlinie 2003/58EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.07.2003 zur Änderung der Richtlinie 68/151/EWG des Rates in Bezug auf die Offenlegungspflichten von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (Amtsblatt der Europäischen Union L 221/13 vom 04.09.2003).

von ca. 32 Millionen €. Dem stehen Einsparungen in Höhe von lediglich ca. 18 Millionen € gegenüber. Hieraus ergibt sich eine Deckungslücke von 14 Millionen €. Vor diesem Hintergrund unterstützt das Justizministerium die Gesetzesinitiative des Bundesrats, eine Übertragung der Registerführung auf Dritte zu erreichen.

#### *Aufgabenkonzentration*

Für die Führung des Handelsregisters ist nach § 125 Abs. 1 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG) in der seit dem 01.01.2002 geltenden Fassung grundsätzlich „das Amtsgericht, in dessen Bezirk ein Landgericht seinen Sitz hat, für den Bezirk dieses Landgerichts zuständig“. Nach § 125 Abs. 2 Nr. 1 FGG sind die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung „die Führung des Handelsregisters anderen oder zusätzlichen Amtsgerichten zu übertragen und die Bezirke der Registergerichte abweichend von Absatz 1 festzulegen, wenn dies einer schnelleren und rationelleren Führung des Handelsregisters dient“.

Das Genossenschaftsregister wird nach § 10 Abs. 2 des Gesetzes betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften „bei dem zur Führung des Handelsregisters zuständigen Gericht geführt“.

Durch Verordnung vom 06.06.2001<sup>201</sup> hat das Justizministerium mit Wirkung vom 01.01.2002 die Führung der Handels- und Genossenschaftsregister - abweichend von der nach § 125 Abs. 1 FGG grundsätzlich gebotenen Konzentration bei den Amtsgerichten am Standort der elf Landgerichte - auf 40 Amtsgerichte übertragen.

Den in § 125 Abs. 2 Nr. 1 FGG geregelten Ausnahmetatbestand („rationellere Führung des Handelsregisters“) sieht der LRH bei dieser Organisationsentscheidung nicht als erfüllt an. Die Untersuchungen des LRH haben gezeigt, dass eine Registerführung in mehr als elf Amtsgerichten unwirtschaftlich ist. Die Aufgabenzuordnung zu 40 Amtsgerichten widerspricht im Übrigen dem Erlass des Justizministeriums vom 28.12.2000, in dem es ausführt: „Zur Gewährleistung einer effizienten Bearbeitung des Handelsregisters sollen die künftigen Registergerichte aus Einheiten mit mindestens einem vollen Rechtspflegerpensum bestehen.“ Nach diesem Grundsatz hätte das Justizministerium bei der zum 01.01.2002 durchgeführten Organisationsänderung die Führung der Handels- und Genossenschaftsregister statt 40 allenfalls 28 Amtsgerichten übertragen dürfen. Um diese Konsequenz zu vermeiden, hat das Justizministerium mit Erlass vom 05.03.2001 das Erfordernis eines vollen Rechtspflegerpensums auf „mindestens 0,8“ abgemildert.

Sofern das Justizministerium die Führung der Register aus Rechtsgründen nicht an Dritte übertragen kann und stattdessen innerhalb der Landesverwaltung ein elektronisches System einführen muss, sollte es die Führung der Handels- und Genossenschaftsregister mit Blick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung bei einem Amtsgericht konzentrieren und seine bisherigen Planungen hinsichtlich Schulung und Ausstattung von Bediensteten mit der erforderlichen Hard- und Software entsprechend anpassen. Nur so lassen sich die hohen Investitions-, Schulungs- und Servicekosten reduzieren.

Keinesfalls sollte die elektronische Registerführung an mehr als den elf Amtsgerichten, die ihren Sitz am Standort der Landgerichte haben, eingeführt werden.

#### *Aufgabendelegation*

Die Registersachen sind überwiegend dem Rechtspfleger übertragen, einige Geschäfte sind dem Richter vorbehalten. Dem Bundestag liegen derzeit Entwürfe von Gesetzesvorhaben vor, die auf eine Übertragung der vollständigen Registerführung auf den Rechtspfleger abzielen. Die Landesregierung unterstützt diese Gesetzesvorhaben. Von der Konzentration der Ent-

<sup>201</sup> Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten in der Gerichtsbarkeit und der Justizverwaltung vom 06.06.2001 (Nds. GVBl. S. 345).

scheidungsbefugnis bei dem Rechtspfleger sind straffere Arbeitsabläufe und eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erwarten, die mit der Einsparung der bisherigen Richterstellen zur Kostenminimierung führen.

#### *Kosten der Registerführung*

Die Gesamtkosten für die Führung der vom LRH geprüften Register betragen im Jahr 2003 ca. 13 Millionen €. Dem standen nur ca. 9 Millionen € Einnahmen für Gebühren und Auslagen gegenüber. Daraus folgt eine rechnerische Unterdeckung von ca. 4 Millionen €. Genaue Berechnungen waren nicht möglich, weil das Justizministerium das dafür erforderliche Datenmaterial aus Gründen der Haushaltssystematik nicht zur Verfügung stellen konnte. Zwar hat es begonnen, eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen, diese ist aber erst bei wenigen Gerichten eingerichtet und unterscheidet bei den Einnahmen nicht zwischen den einzelnen Gebührenarten sowie zwischen Gebühren und Auslagen.

Das Justizministerium sollte die Maßnahmen zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung fortsetzen, um belastbare und transparente Daten über den Aufwand der Registerführung und der sonstigen Aufgaben sowie die darauf bezogenen Einnahmen (Gebühren und Auslagen) zu erhalten. Dabei ist die bisherige Kosten- und Leistungsrechnung so zu überarbeiten, dass die Gebühreneinnahmen für die Registerführung den jeweiligen Registern zugeordnet werden können.

#### *Prinzip der Kostendeckung*

Die Gebühren in Registersachen sind durch Bundesgesetz (Kostenordnung) geregelt. Die Höhe der Gebühren ist in Niedersachsen nicht kostendeckend. Der LRH geht von einer Unterdeckung von rd. 30 v. H. aus. Die Kostensituation in den anderen Bundesländern ist unterschiedlich.

Das Justizministerium muss die Organisation des Registerwesens so optimieren, dass die Kosten der Registerführung nach Möglichkeit gedeckt werden (§ 7 LHO). Hierzu können die vorstehenden Vorschläge beitragen.

### **Umweltministerium und Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**

Einzelpläne 15 und 08

### **33. Freizeitausgleich für geleistete Rufbereitschaft als willkommener Zusatzurlaub**

Kapitel 15 06 und 08 10

*Für geleistete Rufbereitschaft wurden dem dafür eingesetzten Personal bei den Staatlichen Gewerbeaufsichtsamtern jährlich rd. 7 300 Stunden und beim Landesbergamt rd. 1 250 Stunden Freizeitausgleich gewährt, obwohl die Zahl der Alarme und die tatsächlichen Einsatzzeiten bedeutungslos waren. Der LRH hält eine Aufrechterhaltung der Rufbereitschaft in diesen Fachverwaltungen nicht länger für vertretbar. Die Erfüllung der Gefahrenabwehraufgaben lässt sich ohne die Anordnung der Rufbereitschaft sicherstellen, wenn die Möglichkeiten der modernen Kommunikationsmittel genutzt werden. Allein in diesen Verwaltungszweigen könnte bei einem Verzicht auf die Anordnung von Rufbereitschaften Freizeitausgleich in einem Umfang eingespart werden, der kostenmäßig mit fast 0,5 Millionen € zu veranschlagen ist.*

*Rufbereitschaft in der Gewerbeaufsicht*

Bis zum Jahr 1983 war in der Gewerbeaufsicht keine Rufbereitschaft eingerichtet. In besonderen Fällen (schwere Betriebsunfälle, Transportunfälle mit Gefahrstoffen, Störfälle und Ähnliches) konnten Polizeidienststellen und Feuerwehren außerhalb der Dienstzeit unter ihnen bekannt gegebenen privaten Rufnummern gewerbeaufsichtliche Fachberatung durch ausgewählte Bedienstete (Amtsleiter, deren Stellvertreter u. a. geeignete Mitarbeiter) einholen. Die Rufbereitschaft wurde in dieser Verwaltung erst nach einer Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) eingeführt, aufgrund derer nicht nur - wie bisher - Gemeinden und Landkreise, sondern alle Verwaltungsbehörden die Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr auch außerhalb der Dienstzeit sicherzustellen hatten. Diese Regelung gilt bis heute fort<sup>202</sup>.

Den Bediensteten, die Bereitschaftsdienst leisten mussten, wurde zunächst nur ein Zeitausgleich für die tatsächlich angefallenen Dienstleistungszeiten während der Rufbereitschaft gewährt. Erst die Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Beamtengesetz vom 25.11.1992 schufen die heute geltende Ausgleichsregelung für Rufbereitschaftszeiten. Danach wird nicht nur die tatsächliche Dienstleistungszeit durch Freizeit ausgeglichen, sondern auch zu 1/8 die gesamte Bereitschaftszeit.

Wie der LRH bei seiner Prüfung der Rufbereitschaft in ausgewählten Verwaltungszweigen festgestellt hat, beträgt der Anteil tatsächlicher Einsatzzeiten während der Rufbereitschaft bei den Gewerbeaufsichtsämtern jährlich im Mittel nicht einmal 0,1 v. H. Dem stehen Kosten für zu gewährenden Freizeitausgleich in Höhe von mindestens 410 000 € gegenüber (siehe auch Abschnitt VI, Nr. 34 „Höhe der Entschädigung für Rufbereitschaft im Zeichen moderner Kommunikationstechnik nicht mehr zeitgemäß“).

Einzelne Gewerbeaufsichtsämter zweifelten bereits 1983 und erneut 1996 die Notwendigkeit der Rufbereitschaftsregelung an. Der LRH konnte dies im Rahmen seiner im Jahr 1998 durchgeführten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung bei der Gewerbeaufsicht mit eigenen Feststellungen untermauern. Er stellte fest, dass die Rufbereitschaft nur in seltenen Fällen zu einem tatsächlichen Einsatz geführt hatte, und regte daher deren Abschaffung zu Gunsten einer Erreichbarkeit der Ämter über Telefonlisten ihrer auskunfts- und hilfeleistungsfähigen Mitarbeiter an. Die Verwaltung setzte diese Empfehlung des LRH jedoch nicht um, sondern regelte vielmehr im Juni 1999 die „Gefahrenabwehr durch die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter außerhalb der Dienstzeit“ ohne wesentliche Änderung der Rufbereitschaft neu.

Der LRH hat sich daraufhin der Frage der Rufbereitschaft in einem breiter angelegten Prüfungsvorhaben gewidmet. Er ist dabei für die Gewerbeaufsichtsverwaltung erneut zu dem Ergebnis gekommen, dass der Aufwand zur Sicherstellung der Gefahrenabwehr in der Gewerbeaufsichtsverwaltung außerhalb der Dienstzeit unverhältnismäßig und unwirtschaftlich ist, und hat daher ihre Abschaffung gefordert. Dabei hat er sich auch davon leiten lassen, dass die Kompetenz der Einrichtungen des ersten Zugriffs bei der Gefahrenabwehr (Polizei und Feuerwehr) gewachsen und auch die Eigenverantwortung der Betriebe in Verbindung mit der getroffenen Störfallvorsorge mittlerweile gestärkt worden sind.

Nach Ansicht des LRH reicht es daher aus, wenn den Bezirkslage- und Führungszentralen und den Regionalen Lage- und Führungszentralen der Polizei Rufnummern von Ansprechpartnern der Gewerbeaufsichtsämter außerhalb der Dienstzeit - also wie vor 1983 - bekannt sind. Die jederzeitige Erreichbarkeit der Gewerbeaufsichtsämter wird aller Voraussicht nach gewährleistet, wenn die heutigen Telekommunikationsmöglichkeiten (automatische Anrufbeantworter, automatische Wählvorrichtungen und Handys) genutzt werden.

Eine Bereitschaft ist auch nicht aus rechtlichen Gründen geboten. Dass auch ohne Rufbereitschaft die Wahrnehmung etwaiger Gefahrenabwehrmaßnahmen außerhalb der Dienstzeiten sichergestellt werden kann, haben die Erfahrungen aus den Jahren vor 1983 gezeigt. Erst

<sup>202</sup> Siehe § 99 Nds. SOG.

recht durch den Einsatz der modernen Kommunikationsmittel kann heute sichergestellt werden, dass außerhalb der Dienstzeit kompetente Mitarbeiter erreichbar sind. Der § 99 Nds. SOG schreibt nicht vor, dass der Sicherstellungsauftrag nur durch Schichtdienst, Bereitschaftsdienst oder Rufbereitschaft erfüllt werden kann<sup>203</sup>. Vielmehr bleibt nach dem Willen des Gesetzgebers die verwaltungspraktische Umsetzung des Gesetzesauftrags den Gefahrenabwehrbehörden überlassen. Dabei müssen auch Aufwand und Nutzen zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Das Umweltministerium hat ein Entscheidungsverfahren gegenüber dem Hauptpersonalrat eingeleitet, das zum Ziel hat, dem Vorschlag des LRH zu folgen.

#### *Rufbereitschaft in der Bergaufsicht*

Anders als die Gewerbeaufsicht ist die Bergaufsicht auch zuständig in den Ländern Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen. In dieser Verwaltung wird bisher nur bei längeren Freizeiten (an Wochenenden und Feiertagen) Rufbereitschaft angeordnet. In den Ruhezeiten zwischen den werktäglichen Dienstzeiten existiert eine „freiwillige“ telefonische Erreichbarkeit als normale Dienstpflicht.

Der Anteil tatsächlicher Einsatzzeit während der Rufbereitschaft ist auch hier außerordentlich gering; er beträgt nach den Feststellungen des LRH jährlich im Mittel etwa 0,3 v. H. bei einem Kostenaufwand für zu gewährenden Freizeitausgleich in Höhe von rd. 78 000 € (siehe auch hierzu Abschnitt VI, Nr. 34).

Der LRH hält hier ebenfalls die Rufbereitschaft für entbehrlich. Zwar obliegen den Beamten der Bergaufsicht zusätzliche Ermittlungsaufgaben als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft. Aber allein wegen der erheblichen Entfernungen zu einzelnen Einrichtungen mit Gefahrenpotenzial (bis zu mehr als 250 km) können längere Anreisezeiten nicht ausgeschlossen werden. Im Prüfungszeitraum von zwei Jahren war nicht ein einziger Fall dokumentiert, in dem der *sofortige* Einsatz eines Bergbeamten unabdingbar war. Bei den verschwindend geringen Einsätzen reichte jeweils eine bergaufsichtliche Schadensaufnahme am ersten regulären Arbeitstag nach dem gefahrbezüglichen Ereignis. Eine hinreichende Erreichbarkeit kann ebenso wie in der Gewerbeaufsicht durch organisatorische Vorkehrungen und den Einsatz moderner Kommunikationsmittel gewährleistet werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hält an der Rufbereitschaft im Zuständigkeitsbereich des Landesbergamts als Voraussetzung für einen erforderlichen sofortigen Einsatz eines Bergbeamten fest. Es will nunmehr sogar - entgegen den Vorstellungen des LRH - die bisher für Wochenenden geltende Rufbereitschaft auch auf die Werktage ausdehnen.

#### 34. **Höhe der Entschädigung für Rufbereitschaft im Zeichen moderner Kommunikationstechnik nicht mehr zeitgemäß**

Diverse Kapitel

*Durch den Einsatz moderner Kommunikationsmittel haben sich die Einschränkungen in der Gestaltung der Freizeit für Rufbereitschaft leistende Bedienstete in den letzten Jahren erheblich verringert. Die Höhe der Entschädigung für die Rufbereitschaft ist deshalb nicht mehr angemessen. Durch eine Anpassung der beamten- und tarifrechtlichen Regelungen ließen sich allein in den vom LRH geprüften Bereichen rechnerisch ca. 1 Million € oder bis zu 18 Stellen einsparen.*

Der LRH hat die Organisation der Rufbereitschaft in der Gewerbeaufsichts-, Berg-, Häfen- und Schifffahrts- sowie der Straßenbauverwaltung und beim Kampfmittelbeseitigungsdienst,

<sup>203</sup> Der Gesetzesentwurf nannte diese Möglichkeiten nur beispielhaft; sie sind dann in die verabschiedete Regelung (§ 77 Nds. SOG alte Fassung) nicht übernommen worden.

dem Niedersächsischen Landesamt für Ökologie und dem Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz geprüft. Er ist dabei auch der Frage der Angemessenheit der Entschädigung für geleistete Rufbereitschaften nachgegangen.

#### *Bestehende Entschädigungsvorschriften für die Rufbereitschaft*

Für die in den geprüften Bereichen eingesetzten Beamten, Angestellten und Arbeiter gelten folgende Regelungen für die Entschädigung der Rufbereitschaft:

Die zur Rufbereitschaft eingesetzten Beamten erhalten gemäß Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 87 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) einen Ausgleich für geleistete Rufbereitschaft in Form von Freizeitausgleich. Dieser beträgt 1/8 der geleisteten Rufbereitschaftsstunden, soweit sie mehr als zehn Stunden im Monat ausmachen. Eine Rufbereitschaft wird nach der Verwaltungsvorschrift seit September 1991 gemäß § 3 Abs. 5 der Verordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen (Erschwerniszulagenverordnung) dann angenommen, wenn sich der Verpflichtete in seiner Häuslichkeit (Hausrufbereitschaft) oder an einem von ihm anzuzeigenden und dienstlich genehmigten Ort seiner Wahl (Wahlrufbereitschaft) bereit hält, um bei Bedarf zu Dienstleistungen sofort abgerufen werden zu können.

Bei Angestellten und Arbeitern wird nach den Tarifbestimmungen ebenfalls 1/8 der Zeit der Rufbereitschaft als Arbeitszeit gewertet und als Überstunden vergütet bzw. als Überstunden zusätzlich entlohnt. Die Definition der Rufbereitschaft entspricht der Wahlrufbereitschaft für Beamte, ohne dass die dienstliche Genehmigung Erwähnung findet.

#### *Mangelnde Anpassung der Entschädigungsregelungen an die veränderten Verhältnisse*

Die Bediensteten müssen zumindest seit der Ablösung der Euro-Signal-Empfänger (so genannte „Euro-Pieper“) durch Mobiltelefone weder eine Hausrufbereitschaft noch eine Wahlrufbereitschaft wahrnehmen, weil sie - um erreichbar zu sein - sich weder in ihrer Häuslichkeit noch an einem anzuzeigenden Ort aufhalten müssen. Sie können daher ihre „Freizeit“ mithilfe des ihnen dienstlich zur Verfügung gestellten Mobiltelefons weitgehend frei gestalten und unterliegen lediglich z. B. der Einschränkung, dass die Dienststelle innerhalb einer Stunde erreichbar sein muss.

Trotz dieser nunmehr geringen Einschränkung der Freizeitgestaltung bei der Rufbereitschaft ist nach Ansicht des Bundesarbeitsgerichts die Voraussetzung zur Bezahlung der Rufbereitschaft auch bei einer vom Arbeitgeber angeordneten „Erreichbarkeit per Handy“ erfüllt. Auch diese Regelung sei als Rufbereitschaft im Sinne des Tarifvertrags zu werten. Es sei Sache der Tarifvertragsparteien, zu entscheiden, ob von ihnen vereinbarte Arbeitsbedingungen wegen des technischen Fortschritts und damit einhergehender Arbeitserleichterungen geändert werden müssen.

Die geltenden Regelungen führen zu erheblichen - nicht vertretbaren - Kosten. Der LRH hält daher eine Anpassung der geltenden Regelungen an die veränderten Verhältnisse für zwingend geboten.

#### *Kosten der Rufbereitschaft*

Der LRH hat die Kosten<sup>204</sup> der Rufbereitschaft in den geprüften Verwaltungen ermittelt. Basis der Berechnungen ist der Durchschnitt der in den beiden Erhebungsjahren 2000 und 2001 geleisteten Bereitschaftsstunden.

Unterschieden hat der LRH zwischen einem Stundensatz, der die individuelle Eingruppierung eines jeden Bediensteten berücksichtigt, und abbildet, welche Ausgaben ohne die Gewährung von Freizeitausgleich haushaltswirksam wären (Stundensatz A). Dabei hat er für Beamte und

<sup>204</sup> Kosten sind hier nicht im betriebswirtschaftlichen Sinn, sondern als Begriff für die Erfassung eines finanziellen Gegenwerts für die Rufbereitschaft zu verstehen.

Angestellte die Mehrarbeits- bzw. Überstundenvergütung und für Arbeiter den Überstundenlohn nach dem Stand vom 01.05.2004 zugrunde gelegt, um bei im Wesentlichen gleichbleibender Zahl von angeordneten Rufbereitschaftsstunden aktuelles Zahlenmaterial zu liefern.

Dem anderen dargestellten Stundensatz liegen die Pauschsätze für den Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung im staatlichen Bereich nach dem Runderlass des Finanzministeriums vom 19.06.2001 in der Fassung vom 20.01.2004 zugrunde (Stundensatz B). Dieser Stundensatz wurde als Alternative gewählt, weil er betriebswirtschaftlich relevante Elemente berücksichtigt und damit eher die tatsächlichen Kosten widerspiegelt.

Danach wurden durchschnittlich pro Jahr folgende Kosten ermittelt:

Verwaltung	zu entschädigende Rufbereitschaftsstunden	Kosten nach Stundensatz A	Kosten nach Stundensatz B
Gewerbeaufsicht	7.301,98	134.793,03 €	410.651,09 €
Bergverwaltung	1.247,43	24.944,99 €	77.939,22 €
Häfen- und Schifffahrt	10.669,18	172.656,05 €	414.401,38 €
Straßenbau	24.510,21	348.290,08 €	833.347,14 €
Kampfmittelbeseitigung	843,48	15.493,20 €	43.860,70 €
Landesamt für Ökologie	2.164,33	38.920,76 €	99.112,04 €
Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz	7.926,95	113.821,42 €	274.827,53 €
<b>Ergebnis</b>	<b>54.663,56</b>	<b>848.919,53 €</b>	<b>2.154.139,10 €</b>

Demnach wurden allein in den vom LRH geprüften Verwaltungszweigen - geht man vom Stundensatz B aus - für die Abgeltung von Rufbereitschaften Kosten von mehr als 2 Millionen € verursacht.

#### *Notwendige Schritte*

Der LRH ist der Auffassung, dass die Entschädigungsregelungen für Rufbereitschaften dringend geändert werden müssen. Andere Bundesländer haben wegen der heutigen geringeren Einschränkung der Bediensteten während einer Rufbereitschaft - sowohl was den Aufenthaltsort als auch die Betätigungsmöglichkeiten anbelangt - bereits Folgerungen gezogen:

- Das Land Brandenburg regelt in seiner Verordnung über die Arbeitszeit, dass die Zeiten der Rufbereitschaft zwar grundsätzlich zu 1/8 durch Freizeit auszugleichen sind. Wenn den Beamten aber zur Erreichbarkeit ein mobiles Empfangsgerät zur Verfügung gestellt wird oder sie selbst die Erreichbarkeit über ein mobiles Empfangsgerät gewährleisten und keine zusätzlichen Erschwernisse hinzutreten, wird ihnen für die Zeit der Rufbereitschaft nur ein Freizeitausgleich von 1/12 gewährt.
- Der Freistaat Thüringen regelt in seiner Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten bereits seit April 1995, dass die Zeit der Rufbereitschaft zu 1/8 durch Freizeit auszugleichen ist, wenn sie mehr als fünf Stunden im Monat beträgt. Gleichzeitig werden die obersten Dienstbehörden jedoch dazu verpflichtet, im Einvernehmen mit dem für das Beamtenrecht zuständigen Ministerium die Gewährung und den Umfang von Freizeitausgleich bei Rufbereitschaft mit mobilen Empfangsgeräten abweichend zu regeln. Inwieweit diese Verpflichtungen erfüllt werden, hat der LRH nicht untersucht.
- Das Land Rheinland-Pfalz regelt in § 9 Abs. 2 letzter Satz seiner Arbeitszeitverordnung, dass die Gewährung und den Umfang von Freizeitausgleich oder Dienstbefreiung bei Rufbereitschaft mit mobilen Empfangsgeräten die Ministerien, deren Geschäftsbereich berührt wird, im Einvernehmen mit dem für das Beamtenrecht zuständigen Ministerium abweichend von Satz 2 (Freizeitausgleich oder Dienstbefreiung zu 1/8) durch Verwaltungsvorschrift regeln können. Inwieweit derartige Verwaltungsvorschriften bestehen, hat der LRH nicht untersucht.

Für die Beamten ließe sich eine Anpassung als niedersächsische Lösung durch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 87 NBG sofort herbeiführen. Für die Angestellten und Arbeiter kann dies nur im Tarifverbund geschehen.

Anhand der o. a. Kosten hat der LRH ermittelt, welche Entlastung sich ergäbe, wenn der Freizeitausgleich bzw. die Bezahlung für die Rufbereitschaft nicht 1/8 der angeordneten Stunden, sondern 1/12 bzw. 1/16 betrüge:

	zu entschädigende Rufbereitschaftsstunden	Kosten bei Stundensatz A	Kosten bei Stundensatz B
aktuelles Ergebnis	54.663,56	848.919,53 €	2.154.139,10 €
Ergebnis bei Entschädigung von 1/12	36.442,37	565.946,36 €	1.436.092,73 €
<b>Ersparnis</b>	<b>18.221,19</b>	<b>282.973,17 €</b>	<b>718.046,37 €</b>
Ergebnis bei Entschädigung von 1/16	27.331,78	424.459,77 €	1.077.069,55 €
<b>Ersparnis</b>	<b>27.331,78</b>	<b>424.459,77 €</b>	<b>1.077.069,55 €</b>

Mögliche Ersparnisse lassen sich nicht nur monetär, sondern auch in Form von Stellenanteilen darstellen. Auf der Basis von 184 Arbeitstagen im Jahr (entsprechend der Anlage 2 des oben genannten Runderlasses des Finanzministeriums vom 19.06.2001) und einer täglichen Arbeitszeit von acht Stunden hat der LRH 1.472 effektive Jahresarbeitsstunden ermittelt und folgende Stellenanteile errechnet:

Verwaltung	zu entschädigende Rufbereitschaftsstunden	Stellen	bei 1/12	Ersparnis	bei 1/16	Ersparnis
Gewerbeaufsicht	7.301,98	4,96	3,31	1,65	2,48	2,48
Bergverwaltung	1.247,43	0,85	0,57	0,28	0,43	0,42
Häfen- und Schifffahrt	10.669,18	7,25	4,83	2,42	3,63	3,62
Straßenbau	24.510,21	16,65	11,10	5,55	8,33	8,32
Kampfmittelbeseitigung	843,48	0,57	0,38	0,19	0,29	0,28
Landesamt für Ökologie	2.164,33	1,47	0,98	0,49	0,74	0,73
Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz	7.926,95	5,39	3,59	1,80	2,70	2,69
<b>Ergebnis</b>	<b>54.663,56</b>	<b>37,14</b>	<b>24,76</b>	<b>12,38</b>	<b>18,60</b>	<b>18,54</b>

Die Umrechnung der zu entschädigenden Rufbereitschaftsstunden in Stellenanteile verdeutlicht, dass nach den zurzeit geltenden Entschädigungsregelungen und bei Unterstellung eines Freizeitausgleichs für alle Rufbereitschaft Leistenden über ein ganzes Jahr gesehen etwa 37 Stellen unbesetzt sind, aber bezahlt werden müssen.

Bei einer Halbierung des Entschädigungssatzes allein in den vom LRH geprüften Verwaltungen ließen sich je nach Stundensatz monetär ca. 400 000 € bzw. etwa 1 Million € oder 18 bis 19 Stellen einsparen.

#### *Stellungnahmen der Verwaltung*

Das Ministerium für Inneres und Sport als zuständiges Ressort für beamtenrechtliche Regelungen hat mitgeteilt, dass es beabsichtige, die Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 87 NBG in der Weise zu modifizieren, dass eine neue Definition der Rufbereitschaft und eine Reduzierung des Zeitausgleichs für die Rufbereitschaft eingeführt wird. Die Meinungsbildung zur konkreten Ausgestaltung einer Neufassung der o. a. Verwaltungsvorschrift sei innerhalb der Landesregierung noch nicht abgeschlossen.

Das Finanzministerium als zuständiges Ressort für tarifrechtliche Angelegenheiten hat auf die gegenwärtigen Gespräche zur Modernisierung des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes Bezug genommen. Die aufgezeigte Problematik sei an die ohnehin eingerichtete Arbeitsgruppe weitergeleitet worden. Dabei habe das Ministerium der Arbeitsgruppe die Empfehlung ausgesprochen, nach Möglichkeit auf eine entsprechende Anpassung des Tarifrechts hinzuwirken.

### Hochbauten

Einzelplan 20

#### 35. Planung und Herstellung von Außenanlagen bei Hochbaumaßnahmen des Landes - „Klein-Planten und Bloomen“ in Landesliegenschaften

*Bei der Planung und Herrichtung von Außenanlagen hat das Staatliche Baumanagement Niedersachsen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet. Bei der Gestaltung wurde zu häufig ein überzogener Aufwand betrieben; die Folgekosten wurden nicht ausreichend beachtet. Bei einer frühzeitigen Einbeziehung der Nutzer in die Planung hätte dies vermieden werden können.*

#### *Gegenstand und Abgrenzung der Prüfung*

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der LRH im Jahr 2003 zehn Außenanlagen geprüft, die in Verbindung mit Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten hergestellt worden waren. Für die Planung und Ausführung war das Staatliche Baumanagement Niedersachsen zuständig; dieses hatte in den meisten Fällen auch freiberuflich Tätige eingeschaltet. Die vom LRH untersuchten Projekte waren überwiegend im Zeitraum von 1998 bis 2000 an die jeweiligen Nutzer übergeben worden. Mit der Übergabe ging die Zuständigkeit für die erforderlichen Pflege- und Erhaltungsaufwendungen auf die hausverwaltenden Dienststellen über.

#### *Verstöße gegen die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*

Keine der geprüften Liegenschaften war in ein Umfeld eingebettet, das so bedeutsam war, dass bei der Planung im Hinblick auf eine besondere gestalterische Ausstattung darauf Rücksicht genommen werden musste. Dennoch wurde ein zum Teil überzogener Ausführungsstandard gewählt.

Der LRH hat z. B. festgestellt, dass durch die Auswahl von bereits großgewachsenen Pflanzen unnötige Kosten entstanden sind. So wurden überwiegend Bäume verpflanzt, die in der Baumschule bereits mehr als dreimal umgesetzt worden waren. Bei der Verwendung von nur dreimal verpflanzten Bäumen, die bereits eine Wuchshöhe von 2 m bis 3 m erreicht haben, hätten allein in den geprüften Fällen rd. 40 000 € eingespart werden können.

Aber auch bei der sonstigen Gestaltung der Freianlagen wählten die Planer unangemessen teure Lösungen, wie die folgenden Beispiele belegen:

#### **Bau einer Teichanlage**

Ein Bauamt hatte in der Haushaltsunterlage - Bau - (HU - Bau -) für die Erweiterung eines Amtsgerichts ein kleines brunnenartiges Wasserbecken zur Regenentwässerung vorgesehen. Die dafür genehmigten Mittel, die im Rahmen einer Nachtrags-HU - Bau - nochmals aufgestockt wurden, beliefen sich auf insgesamt 35 000 DM (17 895 €). Im Zuge des Projektfortschritts entwickelte der eingeschaltete Architekt aus dem Wasserbecken eine Teichanlage. Diese wurde als Gestaltungselement so vor den Haupteingang gelegt, dass eine zusätzliche

Brücke erforderlich wurde. Um jedoch zu verhindern, dass Personen und insbesondere Kleinkinder in den Teich fallen - das Liegenschaftsgelände ist frei zu betreten und innenstadtnah - , sah sich der Planer genötigt, die Wasseranlage einzuzäunen. Damit ging auch der gestalterische Effekt weitgehend verloren. Die fertige Gesamtanlage verursachte Kosten in Höhe von knapp über 100 000 DM (51 129 €).



Brücke zum Gebäudeeingang über Teichanlage

#### Bepflanzung eines Waldsaums

Für die Unterbringung technischer Institute einer Fachhochschule übernahm das Land Teile eines ehemaligen Kasernengeländes. Rd. 1/5 des erworbenen Grundstücks ist bewaldet. Im Rahmen der erforderlichen Baumaßnahmen für das Projekt wurden auch die Freianlagen der Liegenschaft neu gestaltet. Hierfür bezog der vom Bauamt eingeschaltete Gartenarchitekt auch den an der rückwärtigen Grundstücksgrenze gelegenen Waldsaum mit ein. Er ließ in diesem Bereich insgesamt 15 Jungbäume und 7 132 Stück unterschiedliche weitere Gewächse - vom Efeu über verschiedene Rosengewächse bis hin zur Vogelbeere - pflanzen. Dafür wendete das Land nicht nur Kosten von weit über 20 000 DM (10 226 €) auf, sondern durch die neuen Pflanzflächen wird auch das Mähen der beibehaltenen Rasenflächen erschwert. Während der militärischen Nutzung der Liegenschaft waren diese Flächen weitgehend „naturbelassen“ geblieben bzw. handelte es sich um zusammenhängende und leicht zu pflegende Rasenflächen. Eine Beibehaltung des ursprünglichen Zustands wäre auch mit Hinsicht auf die neue Hochschulnutzung und den gestalterischen Anspruch angemessen gewesen.

#### Nicht genehmigte Ausstattung des Eingangsbereichs eines Polizeidienstgebäudes

Der im Haushaltsaufstellungsverfahren vorgelegte Entwurf eines neuen Polizeidienstgebäudes sah für den Vorplatz eine Bepflanzung mit Bodendeckern vor. Im Zuge der Ausführung ging der Gartenarchitekt dann jedoch über die genehmigte Planung hinaus, indem er mit Billigung des Bauamts in die Pflanzflächen Edelstahlkörbe mit Füllungen aus Bruchstein - so genannte Gabionen - setzen ließ. Mittlerweile sind die Gabionen weitgehend überwuchert. Im Grundrissplan ergeben diese Elemente ein gegeneinander versetztes Strichmuster, das der Freiberufler darüber hinaus mit drei Granitsteinblöcken und Holzbeplankung als Sitzgelegenheit ergänzte. Für diese Abweichung von der HU - Bau - fielen Kosten in Höhe von ca. 32 000 DM (16 361 €) an. Abgesehen davon, dass diese Ausführung nicht genehmigt war, hält der LRH diesen gestalterischen Aufwand in der Freianlage eines Polizeidienstgebäudes für unangemessen.

#### *Erhöhter Pflegeaufwand aufgrund kleinteiliger Freianlagengestaltung*

Der LRH hat bei verschiedenen Liegenschaften festgestellt, dass die Ausführung der Freianlagen zu kleinteilig geplant war. Dies beruhte in den meisten Fällen darauf, dass die von den Bauämtern beauftragten Freiberufler im Zuge des jeweiligen Maßnahmenfortschritts die HU - Bau - Planungsgrundlagen immer weiter ausdifferenziert hatten. Nach der Übergabe des fertiggestellten Projekts sahen und sehen sich die hausverwaltenden Dienststellen mit einer vielgestaltigen Freianlage konfrontiert, die es nun zu pflegen und zu erhalten gilt. Nach den

Erkenntnissen des LRH sind bei der Außenanlagenplanung die Aspekte einer einfachen Pflege eher nachrangig behandelt worden. Vielmehr bemühten sich die Freiberufler darum, ihre Gestaltungsideen - bis hin zu künstlerisch anmutenden Konzepten - möglichst weitgehend umzusetzen. Deren Erhalt und Pflege ist in aller Regel jedoch mit einem erhöhten Aufwand für die zuständigen Hausdienste verbunden, die mit knapper werdenden Ressourcen (Sachmittel, Personal) ihre Aufgaben erfüllen müssen. Daneben konnten die Freiberufler für ihre überzogenen Planungen mit gesteigerten Anforderungen eine höhere Vergütung einfordern, als dies aus der ursprünglichen Aufgabenstellung heraus gerechtfertigt gewesen wäre.

Eines der augenfälligen Beispiele für eine überzogene Ausstattung war die Pflanzung von Hainbuchen-Hecken auf einem beengten Grundstück, auf dem ein Amtsgericht in einem denkmalpflegerisch relevanten Gebäudebestand untergebracht ist. Von einem zentralen Platz ausgehend erstreckt sich der Neubau mit drei Gebäudeflügeln strahlenförmig in die Tiefe des Grundstücks. In den trapezförmigen Gebäudezwischenräumen platzierte der Gartenarchitekt in gestaffelter und gegeneinander verschobener Anordnung 97 laufende Meter Hainbuchenhecken. Diese wurden mit insgesamt ca. 7 800 DM (3 988 €) abgerechnet. Der Heckenschnitt wird derzeit vom dienststelleneigenen Hausdienst erledigt. Eine jährlich zweifache Fremdvergabe dieser turnusmäßigen Leistung würde über 400 € kosten, die aus dem regelmäßig knappen Sachhaushalt der Dienststelle zu bestreiten wären. Hinzu kommt der größere Aufwand für den Rasenschnitt, der durch das vielfache Umfahren der Hecken erforderlich wird. Ein Verzicht auf die Hecken hätte den Pflegeaufwand erheblich verringert.



Hecken in der rückwärtigen Freianlage

#### *Unzureichende Beteiligung der Nutzer*

In Landesliegenschaften obliegt die Planung und Herstellung der Außenanlagen dem Staatlichen Baumanagement Niedersachsen, die Erhaltungspflege dagegen der hausverwaltenden Dienststelle. Nach den Feststellungen des LRH wurde nicht hinreichend beachtet, dass schon bei der Planung die späteren Pflegeerfordernisse zu berücksichtigen sind. Der LRH hat daher beanstandet, dass die Nutzer in einem Teil der geprüften Projekte nicht im erforderlichen Maße beteiligt worden waren. Diese konnten ihre Forderung nach einer einfachen Pflege der Freiflächen und somit ihr Interesse, die Folgekosten gering zu halten, nur unzureichend einbringen. Nach Auffassung des LRH würde eine frühzeitige und intensivere Planungsbeteiligung der hausverwaltenden Dienststelle dazu beitragen, den Aspekt der späteren Pflege stärker zu beachten und damit zu einer wirtschaftlicheren und Ressourcen schonenderen Lösung beitragen. Auch die beauftragten Fachplaner sollten in diesem Sinn stärker beratend tätig werden.

Für eine sachgerechte Beteiligung der Nutzer im Planungsstadium ist es erforderlich, dass die Folgekosten der geplanten Außenanlagen bzw. der Planungsalternativen genauer als bisher ermittelt und dem Nutzer mitgeteilt werden.

### Resümee

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen und die ihm zuarbeitenden freiberuflich Tätigen haben wiederholt bei der Planung und Herstellung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet. Die vom LRH festgestellten Defizite lagen vor allem in einem nicht erforderlichen gestalterischen Aufwand und einer nicht hinreichenden Beachtung der Folgekosten. Bei einer Reduzierung der Standards wären nach Einschätzung des LRH in den von ihm geprüften Fällen insgesamt Einsparungen von ca. 560 000 € möglich gewesen. Der LRH hat daher gefordert, dass

- zukünftig bei der Planung von Freianlagen - sowohl hinsichtlich der Gestaltung als auch der Materialauswahl - ein überzogener Standard vermieden wird,
- die Kosten für die Pflege und Erhaltung der Anlagen stärker berücksichtigt werden,
- zu diesem Zweck die Nutzer rechtzeitig in die Planung einbezogen werden und
- die mit der Planung und Ausführung beauftragten freiberuflich Tätigen auf die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht nur verpflichtet, sondern auch dahingehend überwacht werden.

## 36. Vernachlässigte Unterhaltung der Landesbauten

### Kapitel 20 11

*In den vergangenen Jahren standen für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung nicht die erforderlichen Mittel zur Verfügung. Die Substanz der landeseigenen Gebäude ist bereits teilweise in einem sehr schlechten Zustand. Da bei einer weiteren Verschleppung notwendiger Unterhaltungsmaßnahmen ein zunehmender Wertverlust droht und zudem die Beseitigung des Unterhaltungsrückstands zu überproportional hohen Kosten führen wird, sind die finanziellen Mittel dem notwendigen Bedarf anzupassen. Bei der derzeitigen Finanzlage des Landes erfordert dies eine neue Prioritätensetzung zu Gunsten einer rechtzeitigen und werterhaltenden Bauunterhaltung. Solange sie nicht gesichert ist, sollten neue Baumaßnahmen nur dann in Angriff genommen werden, wenn dies wirtschaftlicher ist als die Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz.*

### Anlass und Gegenstand der Prüfung

Das Land verfügte am 01.01.2000 über rd. 7 000 Gebäude<sup>205</sup> mit einem Wert von insgesamt 2,3 Milliarden €<sup>206</sup>. Es handelt sich dabei um die unterschiedlichsten Gebäudetypen. Die Palette der im Eigentum des Landes stehenden Gebäude reicht von Forstgehöften über Verwaltungsgebäude, Laborbauten und Hörsaalgebäude bis zu Universitätskliniken. Diese Gebäude sind laufend zu unterhalten, um eine bestimmungsgemäße Nutzung zu ermöglichen und einen Werteverfall zu vermeiden.

Um sich einen Überblick über den aktuellen Unterhaltungszustand zu verschaffen, nahm das ehemalige Staatliche Rechnungsprüfungsamt Hannover (RPA) im Jahr 2003 an 139 Gebäuden in 23 Liegenschaften, die durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen aus den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln im Einzelplan 20 zu unterhalten sind, örtliche Überprüfungen vor. Für seine Untersuchung hatte das RPA u. a. ein Finanzamt, eine Bibliothek, ein Polizeidienstgebäude und verschiedene Gerichtsgebäude ausgewählt. Die getroffene Auswahl zeigt einen Querschnitt typischer Landesgebäude mit Ausnahme allerdings der Hoch-

<sup>205</sup> Einschließlich der Gebäude der Landesbetriebe.

<sup>206</sup> Summe der Gebäudeertragswerte ohne Bodenanteile aufgrund eines Bewertungsgutachtens vom 22.09.2000.

schulgebäude, die einen großen Anteil an dem Gebäudebestand des Landes haben. Sie und die Gebäude der Landesbetriebe sollen in einem weiteren Prüfungsvorhaben näher untersucht werden.

Die für die Prüfung ausgewählten Objekte stellen zwar nur einen kleinen Ausschnitt aus dem Gesamtgebäudebestand dar, er ermöglicht aber einen aussagekräftigen Einblick in die derzeitige Situation der Bauunterhaltung und lässt auch Schlüsse zu den erforderlichen Maßnahmen zu.

#### *Zustand der Gebäude*

Von den untersuchten 139 Gebäuden stellte das RPA an 90 Objekten insgesamt 423 Schadensbilder fest. In 69 v. H. der festgestellten Mängel war die Schadensbeseitigung sehr dringlich. Es handelte sich dabei z. B. um Feuchtigkeitsschäden, die bereits zu Folgeschäden geführt hatten. Hierzu gehören eindringende Feuchtigkeit in Kellerräumen und undichte Dächer. Außerdem waren Schäden an Fassaden, Fenstern und haustechnischen Anlagen festzustellen. Die Schäden waren nicht kurzfristig aufgetreten, sondern hatten sich infolge einer unzureichenden Unterhaltung allmählich entwickelt und über Jahre vergrößert.

An den folgenden Beispielen kann das Schadensausmaß verdeutlicht werden:

- **Amtsgericht in Wolfenbüttel**

Der Komplex besteht aus einem unter Denkmalschutz stehenden Altbau aus dem Jahr 1890 und einem 1977 errichteten Neubau. Beim Altbau drohten an zwei Gebäude-seiten die Fachwerkfassaden einzustürzen, weil die Deckenbalkenköpfe abgefault waren und deshalb keine Verbindung zur Fassade bestand. Folgende Schäden waren außerdem noch festzustellen:

- Die Holzbalkendecke und die Dachkonstruktion des Altbaus waren zum Teil verfault.
- Am Südgiebel waren der Ziegelbehang und die dahinter liegenden Gefache zerstört. Verschiedene Gefache waren oberflächlich nicht mehr durch Putz geschützt; Feuchtigkeit konnte ungehindert eindringen. Im Zuge der notwendigen Ausbesserung müsste auch der Wärmeschutz verbessert werden.
- In den Keller des Altbaus drang Feuchtigkeit ein, was zu einer langfristigen Zerstörung des Mauerwerks führen wird.
- Sowohl im Altbau als auch im Neubau waren die Fenster in einem sehr schlechten Zustand. An den Fenstern des Neubaus waren die Scharniere ausgerissen.
- Im Altbau waren die Fensterhölzer angegriffen. Sie müssten ausgebaut und restauriert werden. Wegen ihrer Einfachverglasung müsste auf der Innenseite zur Verbesserung des Wärmeschutzes ein zweites Fenster mit Isolierverglasung vorgesehen werden.
- Der Brandschutz war nicht mehr gewährleistet. Zum einen waren ältere Brandschutztüren nicht funktionsfähig, weil sie nicht mehr ordnungsgemäß schlossen. Zum anderen müssten zusätzliche Brandschutztüren eingebaut werden.



- Niedersächsische Landesbibliothek in Hannover

Es handelt sich um einen in der ersten Hälfte der 70er-Jahre errichteten Neubau, der bereits folgende Mängel aufwies:

- Die Sichtbetonplatten der Außenfassaden waren nicht nur stark verschmutzt, sondern die Betonüberdeckung war an einzelnen Stellen schon über der Stahlbewehrung abgeplatzt mit der Folge, dass die Bewehrungsstähle rosteten.
- Die Betonabdeckungen der Dachbrüstungen waren gerissen, sodass Wasser in die Konstruktion eindringen konnte.
- Die Flächen des Flachdachs waren verschmutzt und vermoost. Die bereits 1996 begonnene Dachsanierung (Verlegung neuer Bitumenbahnen mit Schiefersplittoberflächen) war nicht fortgesetzt worden.
- Asbesthaltige Materialien in den Deckenverkleidungen mussten entfernt werden.
- Der Teppichbodenbelag des Eingangs, auf den Treppen und in den Lesesälen war verschlissen, schmutzig und beschädigt. Er stellte eine Unfallgefahr dar.
- Die betriebstechnischen Anlagen waren teilweise überaltert. Einige der Klima- und Lüftungsanlagen waren zwar inzwischen ersetzt worden. Im Übrigen stammten sie aus dem Jahr 1973. Die Lüftungskanäle waren korrodiert.

- Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau in Hannover (Grotesches Palais)

Das 1862 errichtete Gebäude steht unter Denkmalschutz und stand zum Zeitpunkt der Prüfung zum Verkauf. Es wies erhebliche Mängel auf, die die Verkaufsaussichten und den zu erzielenden Preis stark reduzierten:

- Zwei Abwasserrückschlagklappen funktionierten nicht, sodass die Gefahr von Überschwemmungen im Keller bestand.
- Der Keller war durchfeuchtet und musste trockengelegt werden.
- Das Naturschieferdach war undicht. An der Holzunterkonstruktion waren Durchfeuchtungen zu erkennen.
- Die maroden Holzfenster mussten je nach Schadensgröße durch Holzaustausch und Anstrich saniert oder durch neue Fenster ersetzt werden.
- Die zerstörten Fliesenbeläge mussten ausgebessert bzw. ersetzt werden.



- Polizeidienstgebäude Lüneburg
  - Eine erdverlegte Fernwärmeleitung war undicht.
  - Die Außenwände zeigten Feuchtigkeitsschäden, die teilweise durch Kältebrücken verursacht waren. Die Kellerwände sind gegen Feuchtigkeit zu sperren.
  - Die erforderliche Sanierung der Flachdächer war erst in Teilen durchgeführt. Ferner war der Wärmeschutz zu verbessern.
  - Umfangreiche Malerarbeiten in Innenräumen wie auch an Fenstern und Türen waren erforderlich.
  - Metallfenster waren verrostet.
  - Einige Holzaußentüren waren im unteren Bereich verfault.



- Landesmuseum für Natur und Mensch in Oldenburg
  - Die Putzflächen waren insbesondere im Sockelbereich zerstört. Die Fassadenanstriche blätterten ab.
  - Das Ziegeldach war undicht und der Dachstuhl wegen der eindringenden Feuchtigkeit bereits angegriffen. Die Dachrinnen waren ebenfalls undicht.
  - Eine Wärmedämmung im Dach fehlte.
  - Wände von ungenutzten Räumen waren gerissen, die Tapeten fielen ab.
  - Die Anstriche an Fenstern und Türen waren abgeblättert.



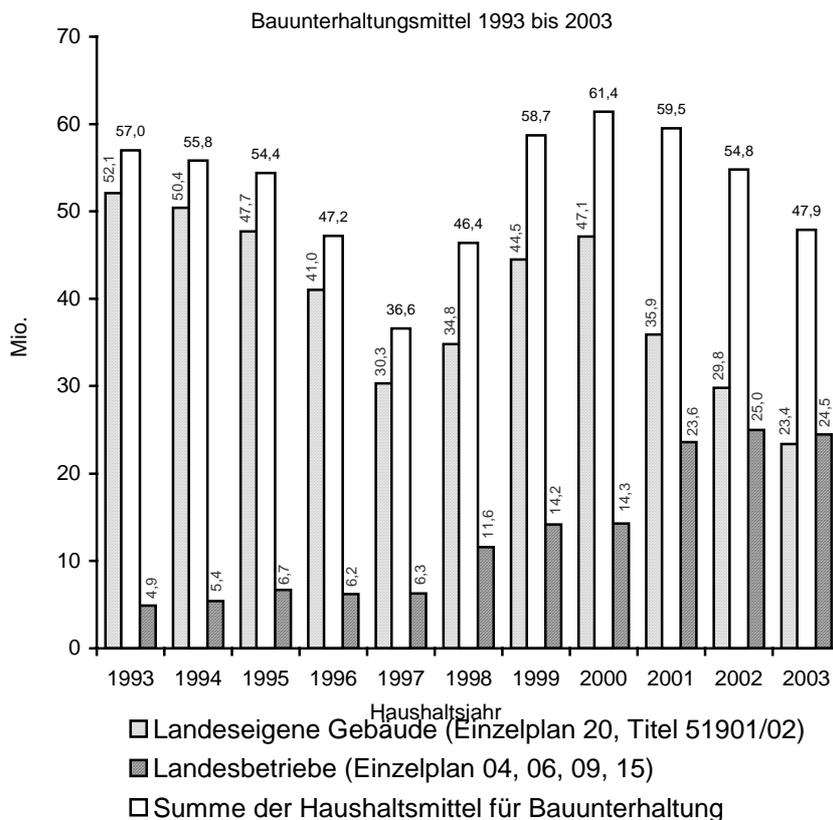
Die Aufzählung der Mängel ist nicht abschließend. Bei einigen der näher untersuchten Gebäude traten die Mängel in einer Häufung auf, dass bereits von einem verfallenen Zustand gesprochen werden konnte.

Der Zustand der untersuchten Gebäude hat nach Ansicht des LRH seine Ursache nicht in einem falschen Einsatz der Bauunterhaltungsmittel für möglicherweise nicht erforderliche Arbeiten. Dies war nicht erkennbar. Es hat vielmehr seit Jahren an ausreichenden Mitteln für die Bauunterhaltung gefehlt.

*Haushaltsmittel für Bauunterhaltung*

Die Haushaltsmittel für Bauunterhaltung waren 1993 im Einzelplan 20 und in den anderen Einzelplänen (inkl. Landesbetriebe) mit insgesamt rd. 57 Millionen € veranschlagt, sie gingen bis 1997 auf rd. 36,6 Millionen € zurück und stiegen bis 2000 erneut auf 61,4 Millionen € an, um danach wieder abzufallen. Der Stand im Jahr 2003 lag bei 47,9 Millionen €.

Von 2000 an bis 2003 fielen im Einzelplan 20 die veranschlagten Summen von 47,1 Millionen € auf 23,4 Millionen €. Die Bauunterhaltung der Landesbetriebe stieg im gleichen Zeitraum von 14,3 Millionen € auf 24,5 Millionen € an, was auf die Umstrukturierung der Hochschulen in Landesbetriebe zurückzuführen ist. Insgesamt lagen jedoch, wie sich aus der nachfolgenden Übersicht ergibt, die im Jahr 2003 veranschlagten Bauunterhaltungsmittel rd. 9 Millionen € unter dem Stand von 1993:



Aufgrund der Feststellungen in der Örtlichkeit muss davon ausgegangen werden, dass nicht nur in letzter Zeit die Mittel für die Unterhaltung nicht ausreichend bemessen waren, sondern dass der Titel für Unterhaltungsaufgaben bereits langjährig nicht auskömmlich war, um eine

ordnungsgemäße Unterhaltung zu gewährleisten. Darauf lassen die vielen meist nur über einen langen Zeitraum wachsenden Mängel schließen, wie die beschriebenen Durchfeuchtungen mit ihren Folgen für Dachstühle, Putze und Anstriche oder der teilweise miserable Zustand der Fenster.

Auch der in mehreren Fällen erkennbare desolate Zustand einiger betriebstechnischer Einrichtungen war nicht „über Nacht“ aufgetreten, sondern hatte sich über einen längeren Zeitraum entsprechend entwickelt.

#### *Finanzielle Belastung*

Die Folge der sich verschleppenden Bauunterhaltung ist, dass die Bausubstanz zunehmend an Wert verliert und eine Sanierung von Jahr zu Jahr aufwändiger und damit kostspieliger wird.

Um eine Vorstellung zu bekommen, in welchem Umfang Bauunterhaltungsmittel nur im Einzelplan 20, ohne die Landesbetriebe, bereitgestellt werden müssten, hat das RPA für das Jahr 2001 die in den so genannten Baubedarfsnachweisungen veranschlagten Kosten für die anstehenden Bauunterhaltungsmaßnahmen geprüft, ggf. um noch nicht erfasste Maßnahmen ergänzt und diese Beträge dann mit den bewilligten Mitteln verglichen. Es ermittelte die danach erforderliche Summe für 2001 mit rd. 110 Millionen €. Zur Verfügung standen jedoch nur rd. 36 Millionen €.

Selbst wenn man sich nur auf die Beseitigung der gravierendsten Mängel, nämlich auf Maßnahmen der Dringlichkeitsstufen 1 und 2 - das sind Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, Anpassungen an gesetzliche Vorschriften und Maßnahmen zur Erhaltung der Bausubstanz - beschränkt hätte, wären noch rd. 77 Millionen € erforderlich gewesen.

Für das Hj. 2003 lagen bei den Landesbauten, die aus Mitteln des Einzelplans 20 unterhalten werden müssen, die Kosten der summierten Baubedarfsnachweisungen für alle Dringlichkeitsstufen bei rd. 100 Millionen €, nur für die Prioritäten 1 und 2 bei rd. 82 Millionen €. Der Haushaltsansatz betrug jedoch nur 23,4 Millionen €.

#### *Würdigung*

Die Mittel für die Bauunterhaltung müssen deutlich erhöht werden. Auch in Anbetracht der finanziellen Lage des Landeshaushalts ist es unerlässlich, dass wenigstens die dringendsten Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden können. Um finanziellen Spielraum für eine angemessene Bauunterhaltung zu bekommen, wird es unumgänglich sein, im Bereich des staatlichen Bauens die Prioritäten anders zu setzen. Grundsätzlich muss der rechtzeitigen und werterhaltenden Bauunterhaltung Vorrang vor der Errichtung weiterer Neubauten eingeräumt werden. Solange sie nicht gesichert ist, sollten neue Baumaßnahmen nur dann in Angriff genommen werden, wenn dies wirtschaftlicher ist als die Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz.

### **Verschiedene Geschäftsbereiche**

#### **37. Die Personalkostenfalle - Anmerkungen zur Mittelfristigen Finanzplanung des Landes 2004 bis 2007**

*Die in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes und im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung vorgesehenen Maßnahmen reichen nicht aus, um den weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben haushaltswirtschaftlich zu kompensieren.*

*Zur Stabilisierung der Personalausgabenquote auf ihrem gegenwärtigen Niveau müsste das Land die Ausgaben für das aktive Personal jährlich um 1 v. H. senken.*

*Entwicklung der Personalausgaben*

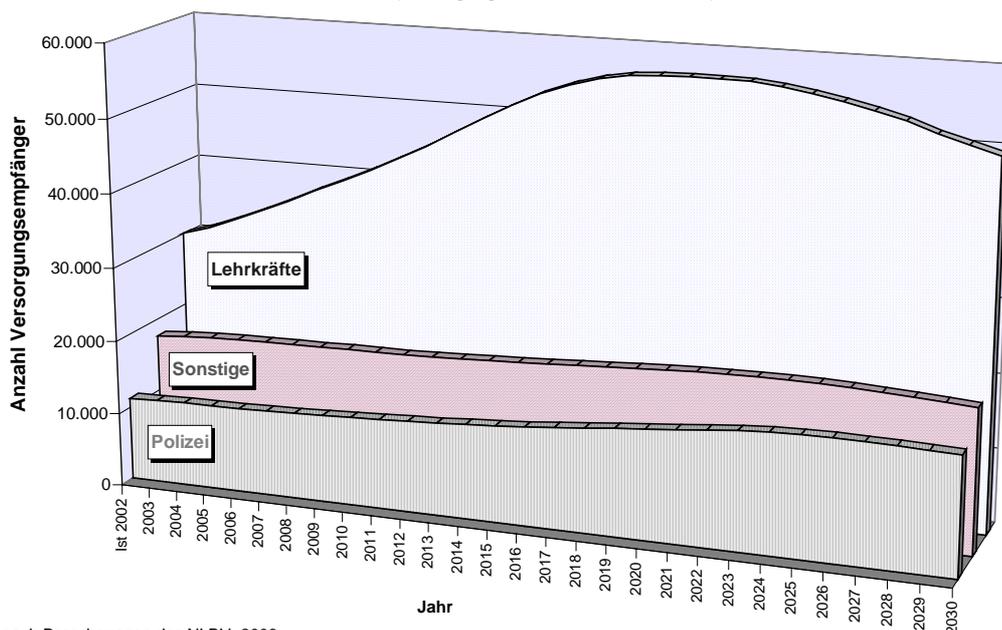
Das Land zahlt in diesem Jahr für seine 206 000 Beschäftigten<sup>207</sup> und für 63 000 Versorgungsempfänger Aktiven- bzw. Versorgungsbezüge in Höhe von rd. 10 Milliarden €. Die Personalausgabenquote - mithin der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben - liegt bei 45 v. H.

Die künftige Entwicklung der Personalausgaben wird maßgeblich durch den überproportionalen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger beeinflusst. Nach der aktuellen Prognose des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung steigt die Zahl der Versorgungsempfänger wie folgt:

2005	2010	2015	2020	2025	2030
64.000	73.000	85.000	92.000	92.000	85.000

Der überwiegende Teil der Versorgungsempfänger rekrutiert sich aus früheren Lehrkräften und ihren Hinterbliebenen. Die verstärkte Einstellung von Lehrkräften seit 1970 ist die wesentliche Ursache für den überproportionalen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger in den nächsten Jahren. Bei der Zahl der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten aus den übrigen Bereichen der Landesverwaltung ergeben sich folgende Veränderungen:

**Prognose der Anzahl der Versorgungsempfänger \*)**  
(Versorgungsurheber, Witwen, Witwer)



\*) nach Berechnungen des NLBV, 2003

Bis zum Ende des Zeitraums der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes (Mipla) 2007 werden die jährlichen Ausgaben für die Beamtenversorgung von zurzeit 2,15 Milliarden € auf 2,36 Milliarden € ansteigen. Im Jahr 2020 wird das Land für die Beamtenversorgung bei einer jährlich einprozentigen Dynamisierung der Versorgungsbezüge ca. 3,64 Milliarden € aufwenden müssen.

<sup>207</sup> Personalstand nach Köpfen per 30.06.2002 (vgl. Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2003 S. 700).

Bereits 1996 hatte eine regierungsinterne Arbeitsgruppe<sup>208</sup> einen Anstieg der Personalausgabenquote auf 54 v. H. im Jahr 2020 prognostiziert.

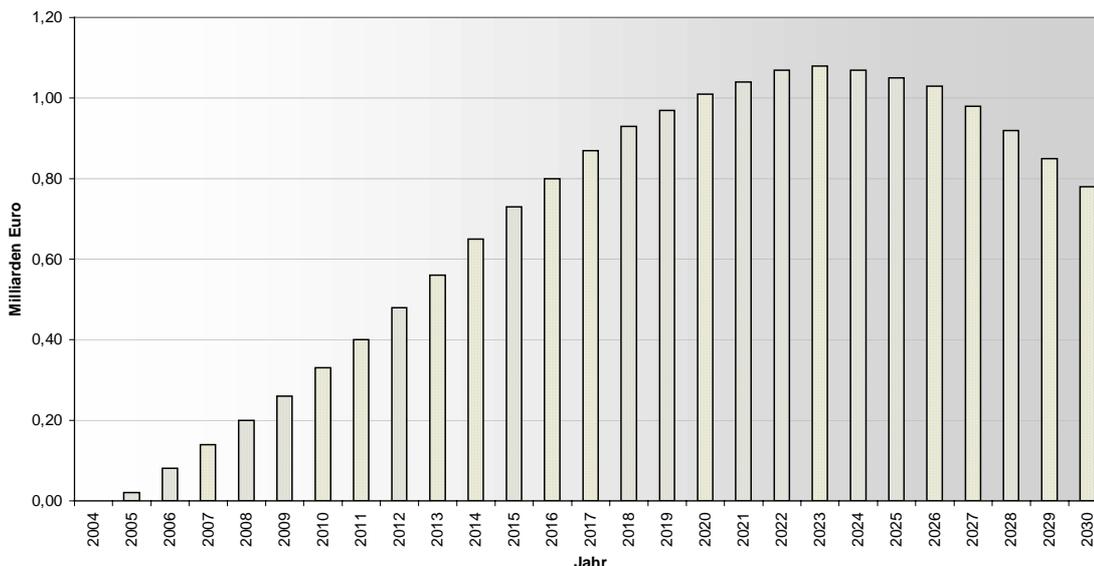
*Die Landesversorgungsrücklage*

Das Land bildet seit dem Jahr 1999 aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben eine Versorgungsrücklage. Sie dient dem Zweck, den „Versorgungsberg zu untertunneln“. Die Rücklage wird aus der Verminderung der linearen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert<sup>209</sup>.

Die Landesversorgungsrücklage hatte im Jahr 2003 einen Kapitalbestand von 128 Millionen €. Der LRH hat die voraussichtliche Bestandsentwicklung bis zum 31.12.2013 berechnet<sup>210</sup>. Hiernach wird die Rücklage bei einer Durchschnittsverzinsung des eingelegten Kapitals in Höhe von 4,5 v. H. zum Stichtag einen Bestand von 1,28 Milliarden € aufweisen. Dies entspricht einem Kapitalbarwert in 2003 von 0,82 Milliarden €.

In einer weiteren Modellrechnung ermittelte der LRH den Finanzbedarf des Landes, um die Personalausgabenquote trotz künftig steigender Versorgungskosten bei 45 v. H. zu stabilisieren:

**Finanzbedarf zur Stabilisierung der Personalausgabenquote (45%) bei steigenden Versorgungsausgaben (1,0%-ige Dynamisierung)**



Der Kapitalbarwert 2003 der zusätzlichen Pensionsverpflichtungen beträgt ca. 8,7 Milliarden €.

<sup>208</sup> Arbeitsgruppe Personalkostenreduzierung, Schlussbericht vom Juni 1996, S. 34.

<sup>209</sup> Vgl. § 14 a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG).

<sup>210</sup> Der Rücklagezeitraum entsprechend § 14 a BBesG alte Fassung endet in unserer Prognose bereits zu diesem Zeitpunkt, weil die Versorgungsausgaben des Landes im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt spätestens ab 2014/2015 eine Höhe erreichen werden, die eine „Untertunnelung des Versorgungsbergs“ zwingend erfordern.

Die Modellrechnungen verdeutlichen, dass durch die Landesversorgungsrücklage nur knapp 10 v. H. des Finanzbedarfs für die wachsenden Versorgungsleistungen abgedeckt werden können. Die Finanzierung des überwiegenden Teils der künftigen Versorgungslasten ist nicht gesichert.

#### *Stellenabbau*

Zur Kompensation der steigenden Versorgungsausgaben will das Land das aktive Personal reduzieren.

Im Rahmen so genannter Zielvereinbarungen einigten sich im Jahr 1999 der damalige Beauftragte für die Staatsmodernisierung und das Finanzministerium auf den Abbau von 5 527 Stellen in der Landesverwaltung. Ausweislich der Mipla<sup>211</sup> wird der mit den Zielvereinbarungen beabsichtigte monetäre Gesamteffekt erst im Jahr 2007 erreicht sein.

Die Zielvorgaben der jetzigen Landesregierung sehen vor, durch Maßnahmen der Verwaltungsreform weitere 6 743 Stellen abzubauen<sup>212</sup>. Hierdurch sollen die Ausgaben für das aktive Personal im Jahr 2005 um 15 Millionen €, im Jahr 2006 um 30 Millionen € und im Jahr 2007 um 45 Millionen € gesenkt werden<sup>213</sup>. Aus der Mipla ergibt sich allerdings nicht, in welchen Verwaltungszweigen und durch welche konkreten personalwirtschaftlichen Maßnahmen die beabsichtigten Einsparungen erzielt werden sollen. Im Übrigen sollen die „vollen Wirkungen der Zielvorgaben erst langfristig erreicht werden“<sup>214</sup>.

Die Zielvereinbarungen der alten und die Zielvorgaben der neuen Landesregierung verzichten auf einen Stellenabbau im Bildungswesen<sup>215</sup> und bei der Polizei, obwohl fast 60 v. H. der Beschäftigten (72 v. H. der Beamten) des Landes dort tätig sind<sup>216</sup>.

Wegen seiner Beschränkung auf weniger personalintensive Bereiche der Landesverwaltung und angesichts der Tatsache, dass zunächst die Zielvereinbarungen aus dem Jahr 1999 „abgearbeitet“ werden müssen, wird das vorgesehene Stellenabbauprogramm der neuen Landesregierung nicht zeitnah zur Personalkostenreduzierung beitragen können. Die jetzigen Zielvorgaben zum Stellenabbau werden voraussichtlich erst in ca. zehn Jahren ihre „vollen Wirkungen“ entfalten. Deshalb haben auch die für die Jahre 2005 bis 2007 ausgewiesenen Einsparungen im Personalbereich keine belastbare Grundlage.

Zur Kompensation der wachsenden Versorgungslasten müsste das Land vielmehr das aktive Personal bis zum Jahr 2010 um **jeweils** 1 v. H. mit entsprechenden monetären Einsparquoten abbauen. Die haushaltswirtschaftlichen Wirkungen dieser Zielvorgabe ergeben sich aus der nachfolgenden Graphik<sup>217</sup>:

<sup>211</sup> Für 2003 bis 2007 vom 30.09.2003, S. 38.

<sup>212</sup> a. a. O. (5), S. 18

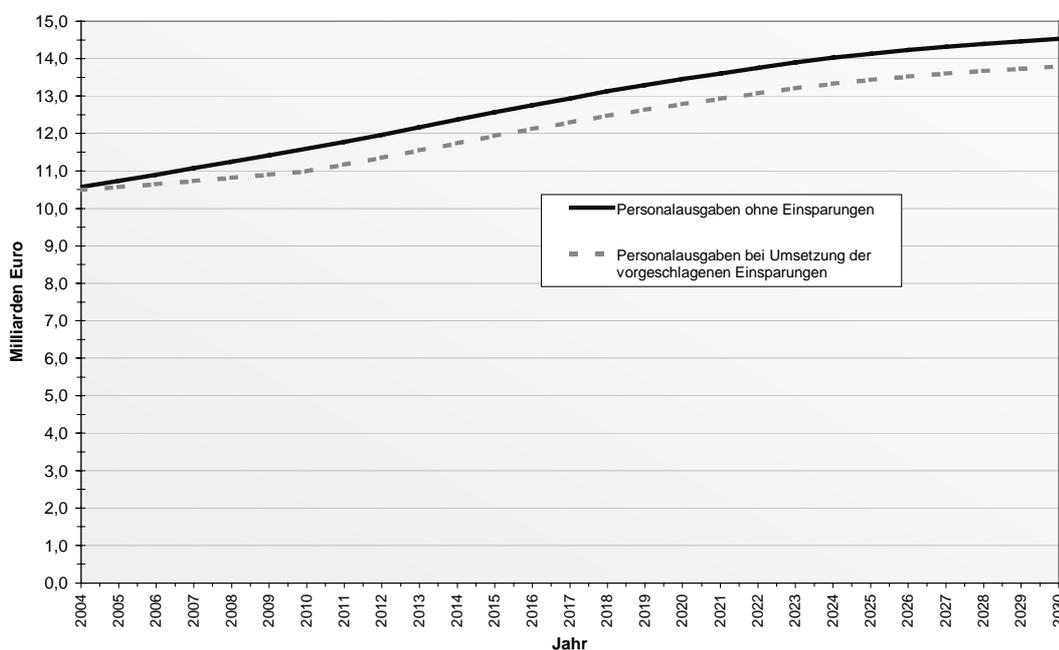
<sup>213</sup> a. a. O. (5), S. 20

<sup>214</sup> a. a. O. (7)

<sup>215</sup> Mit Ausnahme der Hochschulen, an denen 700 Stellen abgebaut werden sollen.

<sup>216</sup> Unter Einbeziehung des Personals der Hochschulkliniken.

<sup>217</sup> Parameter der Graphik: Gesamtpersonalkosten unter Einbeziehung der Versorgungsausgaben mit einer Dynamisierung von 1 v. H.; Einsparung 2004 bis 2010 jeweils 1 v. H. der Ausgaben für das aktive Personal.



Das durch einen konsequenten Stellenabbau mit monetären Quoten erzielbare Einsparvolumen entspricht einem Kapitalbarwert in 2003 von ca. 8,3 Milliarden € und deckt damit nahezu den Mehrbedarf für die steigenden Versorgungsausgaben. Außerdem können die erwirtschafteten Minderausgaben für die allgemeine Deckung des Landeshaushalts verwendet und die jährliche Nettokreditaufnahme um die zusätzlich verfügbaren Deckungsmittel gekürzt werden. Die damit ersparten Zinsen sind Teil des erforderlichen Kompensationsbetrags.

Nach Auffassung des LRH hat die Vorgabe dieser monetären Zieldefinition folgende Vorteile:

- Sie zwingt zur Erstellung eines ganzheitlichen, auf seine monetäre Wirkung ausgerichteten Personalabbaukonzepts.
- Die Minderung der Personalausgaben ist ein wirksamer Beitrag zur allgemeinen Haushaltskonsolidierung und damit insbesondere zur Verringerung der jährlichen Nettoneuverschuldung.
- Der Handlungsdruck auf die Ressorts, sämtliche Rationalisierungsreserven auszuschöpfen und sich auf ihre Kernaufgaben zu beschränken, wird spürbar erhöht.
- Die unausweichlichen Sparmaßnahmen im Personalhaushalt werden nicht in die Zukunft verschoben, sondern in allen Ressorts sofort umgesetzt. Durch Befristung der Sparmaßnahmen wird gleichzeitig eine Perspektive für die Zeit nach 2010 eröffnet.

#### *Rahmenbedingungen eines nachhaltigen Sparkonzepts im Personalhaushalt*

Nach Auffassung des LRH erfordert die aus finanziellen Gründen unabwendbare Konsolidierung des Personalhaushalts eine radikale Erweiterung der Verwaltungsreform zu einem nachhaltigen Personalabbauprozess. Die bisherigen personalwirtschaftlichen Sparmaßnahmen bezogen sich nicht auf Lehrkräfte und die Polizei, obwohl hier das meiste Personal beschäftigt ist. Ohne Einbeziehung der dort tätigen Beschäftigten in Stellenabbauprogramme können die Personalkosten nicht wesentlich reduziert werden. Der LRH schlägt deshalb vor, den bestehenden Einstellungsstopp auf die vorgenannten Bereiche auszudehnen. Für den Bereich der

Schulen hat der LRH bereits im Jahresbericht 2001<sup>218</sup> auf die Konsequenzen der demographischen Entwicklung und das darin angelegte langfristige Einsparpotenzial von bis zu 12 000 Stellen hingewiesen. In den folgenden Jahresberichten sowie gegenüber dem Kultusministerium hat der LRH schulorganisatorische Reserven<sup>219</sup> sowie ein Einsparvolumen von jährlich bis zu 149 000 000 €<sup>220</sup> aufgezeigt, das sich realisieren ließe, wenn Lehrkräfte effizienter eingesetzt und Sonderregelungen für diesen Bereich abgebaut werden würden (vgl. auch Abschnitt VI, Nr. 27 „Verminderung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte im allgemein bildenden Schulbereich“). Trotz einiger Maßnahmen, die das Kultusministerium inzwischen ergriffen hat, sind diese Möglichkeiten bei weitem nicht ausgeschöpft. Auch im Bereich der Polizei hat der LRH auf erhebliche Einsparpotenziale im Personalbereich durch Freisetzung von Polizeivollzugsbeamten bei Verwaltung-, Technik- und Serviceaufgaben (vgl. Abschnitt VI, Nr. 2 „Einstellung von zusätzlich 1 000 Polizeianwärtern ohne Not“) und auf die nicht vertretbaren Kosten der zweigeteilten Laufbahn (vgl. Abschnitt VI, Nr. 3 „Die Kosten der so genannten zweigeteilten Laufbahn bei der Polizei“) hingewiesen.

Darüber hinaus sind sämtliche dienstrechtlichen und personalwirtschaftlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Personalkosten zu senken. Hierzu hat der LRH in seinen Jahresberichten viele Hinweise gegeben<sup>221</sup>. Es kommen zusätzlich z. B. folgende Maßnahmen in Betracht:

- Deckelung der Besoldungs- und Tarifierhöhungen unterhalb der Preissteigerungsrate.
- Konsequente Nutzung des vorhandenen gesetzlichen Instrumentariums, um Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit auf ein Mindestmaß zu begrenzen.
- Verlängerung der Wochen- und Lebensarbeitszeit.
- Anhebung der besonderen Altersgrenze für Polizeivollzugsbeamte vom vollendeten 60. Lebensjahr auf das vollendete 63. Lebensjahr. Bei Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes, die ausschließlich Führungsaufgaben wahrnehmen, könnte die besondere Altersgrenze abgeschafft werden.
- Deutliche Verringerung des Umfangs der Freistellungen für Tätigkeiten als Personalrat oder Frauenbeauftragte.

Zu den wesentlichen, bislang nur unzureichend wahrgenommenen Aufgaben der Verwaltungsreform gehört das ressortübergreifende Personalmanagement. Personal, das aufgrund von Maßnahmen der Verwaltungsreform in den bisherigen Arbeitsgebieten nicht mehr benötigt wird, muss für Tätigkeiten in Verwaltungszweigen mit Personalbedarf qualifiziert und über eine zentrale Stellenbörse vermittelt werden.

### 38. **Kosten und Nutzen der Altersteilzeit**

*Allein in den Jahren 2000 bis 2002 zahlte das Land mehr als 103 Millionen € für altersteilzeitspezifische Leistungen. Die Prognosen über die Kosten der Altersteilzeit waren unzureichend.*

*Die Altersteilzeit kommt vornehmlich Beschäftigten in höheren Gehaltsgruppen zugute. Sie erhöht die Personalkosten im Vergleich zu Vollzeitkräften um rd. 30 v. H. Angesichts der äußerst angespannten Haushaltslage des Landes und auch aus rechtspolitischen Gründen ist die Fortführung der Altersteilzeit nicht mehr vertretbar.*

<sup>218</sup> Drs. 14/2400, S. 14 (27).

<sup>219</sup> Jahresbericht 2002, Drs. 14/3420, S. 100.

<sup>220</sup> Jahresbericht 2002, Drs. 14/3420, S. 106, Jahresbericht 2003, Drs. 15/180, S. 101.

<sup>221</sup> Grundlegend Jahresbericht 14/2400, S. 14 („Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestands im Lande Niedersachsen“).

*Allgemeines*

Die Altersteilzeit wurde für das Tarifpersonal im Jahr 1998 und für Beamte im Jahr 2000 eingeführt. Beschäftigte in Altersteilzeit erhalten trotz um die Hälfte reduzierter Arbeitszeit 83 v. H. ihrer früheren Nettobezüge. Außerdem trägt der Arbeitgeber für das Tarifpersonal die zusätzlichen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 90 v. H. der früheren Leistungen. Für Beamte sind Zeiten einer Altersteilzeit zu 9/10 ruhegehaltfähig.

Die Einführung der Altersteilzeit für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sollte insbesondere sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zwecken dienen. Älteren Beschäftigten sollte ein gleitender Übergang in den Ruhestand ermöglicht und die frei werdenden Stellenanteile für die Einstellung von Nachwuchskräften genutzt werden.

*Aufwendungen des Landes für Beschäftigte in Altersteilzeit: Prognosen und Realität*

Die Landesregierung bezifferte hinsichtlich der haushaltsmäßigen Auswirkungen in ihrem Entwurf für ein „Gesetz über Altersteilzeit im Dienstrecht“ vom 14.12.1999 die Mehrausgaben für Altersteilzeit im Beamtenbereich über einen Zeitraum von 15 Jahren mit maximal 27,5 Millionen €<sup>222</sup>. Diese Angabe bezieht Einspareffekte und Kompensationsmaßnahmen ein und verstellt damit den Blick auf die tatsächlich für die Altersteilzeit zu leistenden Mehrausgaben.

Das Land zahlte nämlich allein in den Jahren 2000 bis 2002 für Beamtinnen und Beamte Altersteilzeitzuschläge in folgender Höhe:

Jahr:	2000 €	2001 €	2002 €	Summe (€) 2000 bis 2002
Beamte	1.819.817	6.984.251	11.100.963	<b>19.905.031</b>
Beamtete Lehrkräfte	5.938.432	17.746.692	28.885.084	<b>52.570.208</b>
Gesamtausgaben	7.758.249	24.730.943	39.986.047	<b>72.475.239</b>

Nach einer Modellrechnung des LRH erhöhen sich zudem die Personalkosten für Beamtinnen und Beamte in Altersteilzeit um ca. 30 v. H. im Vergleich zu statusgleichen Vollzeitkräften. Bei Beamtinnen und Beamten, die von einer Teilzeitbeschäftigung in die Altersteilzeit wechseln, steigen die Personalkosten noch stärker an, weil sie trotz einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von z. B. nur zehn Stunden Anspruch auf die volle Beihilfe haben.

Für altersteilzeitspezifische Leistungen<sup>223</sup> zu Gunsten des Tarifpersonals gab das Land in den Jahren 2000 bis 2002 insgesamt 30,43 Millionen € aus.

Die Schätzungen stimmten nicht mit den tatsächlichen Ausgaben überein. Eine Arbeitsgruppe des Finanzministeriums vertrat in ihrem Abschlussbericht vom Juli 1998 die Auffassung, dass ein Altersteilzeitarbeitsverhältnis im Ergebnis bei jeder Fallgestaltung zu einer Personalkosteneinsparung führe. Bisherige Vermutungen - so die Arbeitsgruppe -, die Altersteilzeit würde Geld kosten, hätten sich nach ihren Berechnungen nicht bestätigt. Das Finanzministerium ging selbst bei Ersatzeinstellungen von Einsparungen in Höhe von 2 bis 19 Millionen € aus und begründete dies insbesondere mit Erstattungen der Bundesagentur für Arbeit nach Maßgabe des Altersteilzeitgesetzes.

Eine Auswertung der beim Finanzministerium und beim Kultusministerium zur Altersteilzeit des Tarifpersonals geführten Dateien ergab hingegen, dass das Kultusministerium von der Bundesagentur nur in 38 von 152 Altersteilzeitfällen im Schulbereich Zuschüsse erhalten hatte. Nach den Aufzeichnungen des Finanzministeriums zahlte die Bundesagentur lediglich

<sup>222</sup> Vgl. Drs. 14/1250 S. 8. Zu beachten ist, dass der Gesetzesentwurf noch keine Altersteilzeit für Teilzeitbeschäftigte vorsah. Deshalb bezieht sich die Schätzung der haushaltsmäßigen Auswirkungen nur auf die Aufwendungen für die Altersteilzeit der vollbeschäftigten Beamten.

<sup>223</sup> Altersteilzeitspezifische Leistungen = Aufstockungsbeträge, zusätzliche Rentenversicherungsbeträge und Abfindungen.

in 46 von 542 Altersteilzeitfällen aus den sonstigen Bereichen der Landesverwaltung Erstattungsleistungen. Das Finanzministerium und das Kultusministerium begründeten die geringe Inanspruchnahme auch mit den engen rechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme derartiger Leistungen.

Um die Auswirkungen der tatsächlichen Ausgaben für die Altersteilzeit auf den Haushalt in Grenzen zu halten, griff das Finanzministerium im Übrigen zu restriktiven Maßnahmen, die die Zielsetzung des Gesetzes infrage stellen.

#### *Sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele der Altersteilzeit*

Die Einführung von Altersteilzeitmodellen für den öffentlichen Dienst diene u. a. dem sozialpolitischen Ziel, älteren Beschäftigten einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen. Die Landesregierung ging davon aus, dass „im Grundsatz Altersteilzeit von allen Beamtinnen und Beamten in Anspruch genommen werden“<sup>224</sup> könne.

In der Praxis nutzen die Altersteilzeit jedoch überwiegend Lehrkräfte. Rd. 77 v. H. der Beamtinnen und Beamten in Altersteilzeit sind Lehrer.

Im Jahr 2002 verteilten sich im Übrigen die **5 735** Altersteilzeit-Beschäftigungsverhältnisse wie folgt auf die Beamtenlaufbahnen:

<b>Einfacher Dienst</b>	<b>Mittlerer Dienst</b>	<b>Gehobener Dienst</b>	<b>Höherer Dienst</b>
9	209	3.498	2.019

Diese Übersicht macht deutlich, dass Altersteilzeit in erster Linie von Beamtinnen und Beamten des gehobenen und höheren Dienstes in Anspruch genommen wird. Die Vermutung liegt nahe, dass hierfür wirtschaftliche Gründe maßgeblich sind.

Die Altersteilzeit war nicht nur als sozialpolitische Maßnahme für ältere Beamtinnen und Beamte konzipiert. Sie sollte gleichzeitig arbeitsmarktpolitischen Zielen dienen. Bei den parlamentarischen Beratungen stand der arbeitsmarktpolitische Aspekt im Vordergrund<sup>225</sup>. Nach Ansicht des Gesetzgebers sollte die Altersteilzeit einen fühlbaren Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit und zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen leisten<sup>226</sup>.

Beim haushaltswirtschaftlichen Vollzug der Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte berücksichtigte das Finanzministerium diesen Zusammenhang nicht mehr. In Nr. 6 Abs. 2 der Allgemeinen Bestimmungen und der dazu erlassenen Richtlinie<sup>227</sup> ordnete es an, dass „der den Landeshaushalt zusätzlich belastende Altersteilzeitzuschlag aus den jeweiligen Personalkostenbudgets zu erwirtschaften“ sei. Angesichts der dauerhaft angespannten Haushaltslage kann der LRH die restriktiven Bewirtschaftungsaufgaben des Finanzministeriums zur Altersteilzeit nachvollziehen. Sie sind unvermeidbar. Der LRH vertritt jedoch die Auffassung, dass hierdurch eine wesentliche „Geschäftsgrundlage“ für Altersteilzeitregelungen weggefallen ist.

#### *Neuregelung der Altersteilzeit im Beamtenbereich nach Novellierung des Niedersächsischen Beamtengesetzes*

Durch Novellierung des Niedersächsischen Beamtengesetzes im Oktober 2003<sup>228</sup> wurden die arbeitsmarktpolitischen und teilweise auch die sozialpolitischen Ziele der Altersteilzeit aufgegeben. Nach der Neuregelung darf Altersteilzeit nur noch dann bewilligt werden, wenn sie

<sup>224</sup> Drs. 14/1250 S. 5 f.

<sup>225</sup> Burmeister, Niedersächsische Verwaltungsblätter 2003 S. 7.

<sup>226</sup> Landtag, Stenographische Berichte, 14. Wahlperiode, 46. Plenarsitzung, S. 4369 f., 4365.

<sup>227</sup> Nr. 6 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 05.04.2002 (Nds. MBl. S. 459).

<sup>228</sup> Artikel 2 Nr. 4 des „Gesetzes zur Änderung besoldungs- und anderer dienstrechtlicher Vorschriften und des Ministergesetzes“ vom 31.10.2003 (Nds. GVBl. S. 372).

zum Abbau eines Personalüberhangs beiträgt. Für Beamte im Schuldienst gilt diese Einschränkung allerdings nicht. Das Ministerium für Inneres und Sport begründete die Fortführung der „voraussetzungslosen“ Altersteilzeit für Lehrkräfte wie folgt:

„Obwohl im Bereich der Lehrkräfte kein Personalüberhang abzubauen ist, soll die Altersteilzeit in eingeschränktem Umfang fortgeführt werden. Lehrkräften wird somit auch zukünftig ein gleitender Übergang in den Ruhestand ermöglicht und damit Frühpensionierungen sowie dem Burn-out-Syndrom entgegengewirkt. ... Diesem Aspekt kommt im Schulbereich besondere Bedeutung zu, da das Risiko des Eintritts von Dienstunfähigkeit bei lebensälteren Lehrkräften deutlich über den Durchschnittswerten aller Beamtinnen und Beamten liegt.“

Die Sonderregelung für die Altersteilzeit der Lehrkräfte kann nicht unter Berufung auf das „Burn-out-Syndrom“ gerechtfertigt werden. Das Innenministerium geht selbst davon aus, dass eine positive Wirkung der Altersteilzeit auf das Zuruhesetzungsverhalten wegen Dienstunfähigkeit zwar zu vermuten, aber statistisch nicht belegbar sei. Im Übrigen unterläuft die Fortführung der „voraussetzungslosen“ Altersteilzeit für Lehrkräfte nach Auffassung des LRH die Ziele der Dienstrechtsreform-Gesetzgebung, die unter dem Stichwort „Rehabilitation und Wiederverwendung vor Versorgung“ zusammengefasst werden können. Durch die Einführung von Versorgungsabschlägen, das Rechtsinstitut der Teildienstfähigkeit sowie die Verpflichtung des Beamten, zur Vermeidung einer Frühpensionierung eine anderweitige Tätigkeit aufzunehmen, sollte die erhebliche Zahl der Frühpensionierungen bei Beamtinnen und Beamten verringert und die Lebensarbeitszeit erhöht werden. Die Fortsetzung der „voraussetzungslosen“ Altersteilzeit für Lehrkräfte verdrängt insbesondere das Rechtsinstitut der begrenzten Dienstfähigkeit und ersetzt dieses durch einen von der tatsächlichen Dienstfähigkeit unabhängigen - finanziell gut abgesicherten - gleitenden Übergang in den Ruhestand. Lehrkräfte werden hierdurch ohne sachlich nachvollziehbaren Grund gegenüber den sonstigen Beamtinnen und Beamten besser gestellt.

Um die durch Altersteilzeit für Lehrkräfte entstehenden Mehrkosten zu erwirtschaften, werden zudem etatisierte Stellen ihrer Zweckbestimmung entzogen. Dies verschlechtert die Unterrichtsversorgung. Zur Kompensation verringerte das Kultusministerium deshalb bei Einführung der Altersteilzeit die Altersermäßigung für Lehrkräfte. Mit dieser Maßnahme konnte drohender Unterrichtsausfall vermieden werden, solange die Altersteilzeitquote bei maximal 25 v. H. der Berechtigten lag. Nach der Kabinettsvorlage des Innenministeriums vom 17.07.2003 ist jedoch zum 01.08.2004 mit einer Altersteilzeitquote im Lehrerbereich von mindestens 34,5 v. H. zu rechnen. Schon heute ergeben sich durch die Altersteilzeit Einbußen in der Unterrichtsversorgung im Gegenwert von rd. 460 Stellen.

Schließlich steigt durch die Gewährung der Altersteilzeit künftig der Bedarf an neu einzustellenden Lehrkräften erheblich an - dies zu einem Zeitraum, in dem mit einem zu knappen Angebot an Lehrkräften zu rechnen ist.

#### *Altersteilzeit des Tarifpersonals*

Die für den Tarifbereich bestehenden Altersteilzeitregelungen führen ebenfalls zu erheblichen Mehrausgaben für den Landeshaushalt. Der LRH regt deshalb an, die Altersteilzeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu begrenzen. Nach dem „Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeitarbeit“ *kann* der Arbeitgeber mit Arbeitnehmern, die das 55. Lebensjahr vollendet haben, ein Altersteilzeitarbeitsverhältnis vereinbaren. Arbeitnehmer, die 60 Jahre und älter sind, haben dagegen einen Rechtsanspruch auf Altersteilzeit.

Der LRH schlägt vor, Altersteilzeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Vollendung des 60. Lebensjahres nur noch zu bewilligen, wenn hierdurch ein Personalüberhang abgebaut wird.

### 39. Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei ausgewählten Mittel- und Oberbehörden

Diverse Kapitel

*Der LRH hat für die Querschnittsaufgaben der geprüften Mittel- und Oberbehörden ein Einsparpotenzial von jährlich mehr als 13 Millionen € ermittelt.*

#### *Benchmarking*

In einer Querschnittsprüfung hat der LRH bei den Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Oldenburg, den Oberlandesgerichten Braunschweig, Celle und Oldenburg, dem Niedersächsischen Obergericht, dem Landesarbeitsgericht, der Oberfinanzdirektion Hannover - Landesbauabteilung - sowie den Landesämtern für Straßenbau, für Bezüge und Versorgung und für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit die Wirtschaftlichkeit der dort anfallenden Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) geprüft. Die Prüfung zielte auf ein Benchmarking insbesondere für die Aufgabengruppen

- Innerer Dienst,
- IuK-Standardangelegenheiten,
- Organisation,
- Personal sowie die
- Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt.

Im Mittelpunkt der Prüfung stand ein Vergleich des Arbeitskräfteeinsatzes für diese Aufgaben in Relation zu geeigneten Bezugsgrößen, überwiegend zur Anzahl der Beschäftigten in den jeweiligen Behörden. Dabei hat der LRH seinem Benchmarking nicht den jeweils besten Quotienten aus Arbeitskräfteeinsatz - gemessen in Vollzeiteneinheiten (VZ) - und Bezugsgröße zugrunde gelegt, sondern sich für einen Durchschnittswert aus den besten sechs Quotienten (im internen Wirkungsbereich) bzw. besten drei Quotienten (im externen Wirkungsbereich) entschieden. Dadurch hat er u. a. auch Besonderheiten einzelner Behörden berücksichtigt.

Dem internen Wirkungsbereich hat der LRH die Querschnittsaufgaben zugeordnet, die sich bei den geprüften Behörden jeweils auf das eigene Haus beziehen. Hier hat der LRH alle oben genannten 13 Mittel- und Oberbehörden in das Benchmarking einbezogen. Ein aus den Ergebnissen der besten sechs Behörden gemittelter Benchmark dürfte insoweit einen hinreichend gesicherten Wert ergeben, der sich als Grundlage für die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung erforderlichen Stellenbedarfs auch dann eignet, wenn dabei behördenspezifischen Besonderheiten Rechnung getragen werden soll.

Bei den Querschnittsaufgaben, die die geprüften Behörden - im externen Wirkungsbereich - für die ihnen nachgeordneten Behörden wahrnehmen, beschränkte sich das Benchmarking auf sieben Mittelbehörden<sup>229</sup>. Insofern erschien dem LRH ein aus den besten drei Quotienten gemittelter Benchmark sachgerecht.

<sup>229</sup> Die Landesämter für Bezüge und Versorgung und für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit haben keine nachgeordneten Behörden. Die Bezirksregierungen hat der LRH von dieser Vergleichsbetrachtung ausgenommen, nachdem die Landesregierung deren Auflösung beschlossen hatte.

*Arbeitskräfteeinsatz und Einsparungsmöglichkeiten im internen Wirkungsbereich*

Im Jahr 2002 haben die geprüften Behörden im internen Wirkungsbereich für die oben aufgeführten Aufgaben in folgendem Umfang Arbeitskraft eingesetzt:

Behörde	Innerer Dienst (VZ)	IuK-Technik (VZ)	Organisation (VZ)	Personal (VZ)	Haushalt (VZ)
Bezirksregierung Braunschweig	43,50	13,51	1,50	9,48	2,70
Bezirksregierung Hannover	64,09	13,65	3,58	10,72	3,25
Bezirksregierung Lüneburg	41,95	15,37	2,70	6,73	3,08
Bezirksregierung Weser-Ems	50,70	12,58	2,55	9,67	2,50
Landesarbeitsgericht	5,23	0,96	0,35	1,35	0,60
Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	15,80	9,60	4,20	8,70	2,30
Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung	47,75	11,94	6,20	11,75	4,05
Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau	8,71	3,50	0,80	2,82	1,10
Oberfinanzdirektion Hannover - Landesbauabteilung -	9,34	1,28	0,90	2,74	0,60
Oberlandesgericht Braunschweig	4,88	1,58	0,47	1,66	0,69
Oberlandesgericht Celle	14,68	3,63	0,67	1,77	0,50
Oberlandesgericht Oldenburg	6,64	2,65	0,30	0,82	0,08
Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht	7,80	1,35	0,30	1,00	0,35

Nach dem vom LRH durchgeführten Benchmarking<sup>230</sup> ergeben sich dabei in folgendem Umfang Einsparungsmöglichkeiten.

Behörde	Innerer Dienst (VZ)	IuK-Technik (VZ)	Organisation (VZ)	Personal (VZ)	Haushalt (VZ)
Bezirksregierung Braunschweig	17,56	3,49	0,00	2,70	0,38
Bezirksregierung Hannover	32,51	0,03	0,77	1,50	0,10
Bezirksregierung Lüneburg	16,40	6,08	0,78	0,44	0,93
Bezirksregierung Weser-Ems	21,53	1,58	0,28	2,22	0,00
Landesarbeitsgericht	3,67	0,34	0,22	0,93	0,46
Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	4,56	2,54	2,74	3,92	0,67
Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung	23,57	0,00	3,55	3,05	1,08
Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau	2,66	0,79	0,24	0,99	0,47
Oberfinanzdirektion Hannover - Landesbauabteilung -	5,46	0,00	0,53	1,52	0,18
Oberlandesgericht Braunschweig	2,64	0,52	0,25	0,93	0,44
Oberlandesgericht Celle	7,84	0,55	0,03	0,00	0,00
Oberlandesgericht Oldenburg	2,27	0,82	0,00	0,00	0,00
Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht	5,22	0,27	0,08	0,27	0,10

<sup>230</sup> Dabei hat der LRH den für jede Aufgabe ermittelten Benchmark auf die konkrete Bezugsgröße der Behörde angewendet und daraus einen künftigen Stellenbedarf abgeleitet.

Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild:

Behörde	Arbeitskrafteinsatz (VZ)	Stellenbedarf (VZ)	Einsparungsmöglichkeit absolut (VZ)	Einsparungsmöglichkeit v. H.
Oberlandesgericht Oldenburg	10,49	7,40	3,09	29,46
Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau	16,93	11,78	5,15	30,42
Bezirksregierung Weser-Ems	78,00	52,39	25,61	32,83
Bezirksregierung Braunschweig	70,69	46,56	24,13	34,13
Bezirksregierung Lüneburg	69,83	45,20	24,63	35,27
Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	40,60	26,17	14,43	35,54
Bezirksregierung Hannover	95,29	60,38	34,91	36,64
Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung	81,69	50,44	31,25	38,25
Oberlandesgericht Celle	21,25	12,83	8,42	39,62
Oberlandesgericht Braunschweig	9,28	4,50	4,78	51,54
Oberfinanzdirektion Hannover - Landesbauabteilung -	14,86	7,17	7,69	51,77
Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht	10,80	4,86	5,94	55,00
Landesarbeitsgericht	8,49	2,87	5,62	66,20

Die Auswertung zeigt eine große Spanne der möglichen Einsparungen von 29 v. H. bis 66 v. H. der für die Querschnittsaufgaben im internen Wirkungsbereich eingesetzten Arbeitskraft.

Bei den Bezirksregierungen hat der LRH daneben noch Einsparungsmöglichkeiten bei den Aufgabengruppen „Rechts- und Justiziarangelegenheiten“ sowie „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ festgestellt.

Die vom LRH für den internen Wirkungsbereich der geprüften Behörden insgesamt aufgezeigten Stelleneinsparungsmöglichkeiten entsprechen einem jährlichen Einsparpotenzial von rd. 12 Millionen €.

#### *Arbeitskrafteinsatz und Einsparungsmöglichkeiten im externen Wirkungsbereich*

Bei den Querschnittsaufgaben, die bei den sieben oben genannten Mittelbehörden im externen Wirkungsbereich anfallen, hat der LRH das Benchmarking auf Organisations- und Personalangelegenheiten sowie auf die Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt beschränkt. Dabei hat sich Folgendes ergeben:

Behörde	Arbeits- krafteinsatz (VZ)	Stellen- bedarf (VZ)	Einsparungs- möglichkeit absolut (VZ)	Einsparungs- möglichkeit v. H.
Oberlandesgericht Celle	10,43	10,43	0,00	0,00
Oberlandesgericht Braunschweig	5,45	5,17	0,28	5,14
Oberlandesgericht Oldenburg	14,79	8,23	6,56	44,35
Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau	8,53	4,38	4,15	48,65
Oberfinanzdirektion Hannover - Landesbauabteilung -	6,55	2,69	3,86	58,93
Niedersächsisches Oberverwal- tungsgericht	3,30	1,28	2,02	61,21
Landesarbeitsgericht	1,90	0,66	1,24	65,26

Auch bei den Querschnittsaufgaben im externen Wirkungsbereich bestehen Einsparmöglichkeiten von bis zu 65 v. H. der eingesetzten Arbeitskapazität. Das Einsparpotenzial in diesem Bereich beträgt jährlich rd. 1,3 Millionen €.

#### *Gesamtbetrachtung*

Die Summe des Arbeitskrafteinsatzes sowie der Einsparungsmöglichkeiten im internen und - dem vom LRH nur teilweise geprüften - externen Wirkungsbereich ist in der folgenden Übersicht dargestellt<sup>231</sup>:

Behörde	Arbeits- krafteinsatz (VZ)	Stellen- bedarf (VZ)	Einsparungs- möglichkeit absolut (VZ)	Einsparungs- möglichkeit v. H.
Oberlandesgericht Celle	31,68	23,26	8,42	26,58
Bezirksregierung Weser-Ems	78,00	52,39	25,61	32,83
Bezirksregierung Braunschweig	70,69	46,56	24,13	34,13
Oberlandesgericht Braunschweig	14,73	9,67	5,06	34,36
Bezirksregierung Lüneburg	69,83	45,20	24,63	35,27
Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	40,60	26,17	14,43	35,54
Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau	25,46	16,16	9,30	36,53
Bezirksregierung Hannover	95,29	60,38	34,91	36,64
Oberlandesgericht Oldenburg	25,28	15,63	9,65	38,17
Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung	81,69	50,44	31,25	38,25
Oberfinanzdirektion Hannover - Landesbauabteilung -	21,41	9,86	11,55	53,96
Niedersächsisches Oberverwal- tungsgericht	14,10	6,14	7,96	56,45
Landesarbeitsgericht	10,39	3,53	6,86	66,03

<sup>231</sup> Ohne Aufgabengruppen „Rechts- und Justiziarangelegenheiten“ und „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ bei den Bezirksregierungen, für die eine behördenübergreifende Vergleichsbetrachtung nicht möglich war.

Die Zusammenfassung zeigt, dass die geprüften Mittel- und Oberbehörden zwischen 27 v. H. und 66 v. H. der bei ihnen für Querschnittsaufgaben eingesetzten Arbeitskraft einsparen können. Insgesamt besteht Einsparpotenzial von jährlich mehr als 13 Millionen €. Auch wenn sich dieses rechnerisch ermittelte Einsparpotenzial nicht bei allen geprüften Behörden tatsächlich erzielen lässt, belegt die Größenordnung einen erheblichen Rationalisierungsbedarf. Die geprüften Behörden sind deshalb gehalten, die für sie ermittelten Benchmarkwerte zu überprüfen und danach mögliche Einsparungen so schnell wie möglich umzusetzen.

Der LRH ist überzeugt, dass die Einsparungen ohne nennenswerte Nachteile für die Qualität der Aufgabenerledigung realisiert werden können. Die Umsetzung seiner Einsparvorschläge und die Veränderung der Stellenausstattung ist allerdings nicht in allen Fällen unter Beibehaltung der derzeitigen Organisationsstrukturen und Geschäftsverteilung möglich, sondern kann verschiedene innerorganisatorische Maßnahmen, wie die Auflösung oder Neubildung von Organisationseinheiten sowie den Neuzuschnitt oder die Zusammenfassung von Aufgabenbereichen, erfordern. Bei organisatorischen Veränderungen sollte insbesondere die durch die Prüfung belegte Erkenntnis, dass

- der Aufwand für Querschnittsaufgaben bei kleinen Behörden überproportional hoch ist und
- eine dezentrale Bearbeitung von Querschnittsaufgaben bei Behörden mit mehreren Standorten unwirtschaftlich ist,

berücksichtigt werden. Der LRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen - soweit es ihm möglich war - Empfehlungen und Hinweise zur Verbesserung von Arbeitsabläufen bei einzelnen Aufgaben oder Aufgabengruppen gegeben.

Im Übrigen geht der LRH davon aus, dass die ermittelten Benchmarkwerte grundsätzlich auch für die Stellenbemessung von Querschnittsbereichen anderer Mittel- und Oberbehörden (z. B. Oberfinanzdirektion Hannover - Steuerabteilung -, Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben) anwendbar sind. Er regt an, seine Empfehlungen in Reformprojekte zur Verwaltungsmodernisierung in der staatlichen Mittelinstanz einfließen zu lassen.

#### *Stellungnahmen*

Die geprüften Behörden und die ihnen fachlich vorgesetzten Ministerien haben in ihren Stellungnahmen verschiedene Vorbehalte gegen das methodische Vorgehen des LRH bei dieser Prüfung geäußert. Teilweise haben sie Zweifel an der Vergleichbarkeit der miteinander verglichenen Querschnittsaufgaben vorgetragen und vermessen eine ausreichende Berücksichtigung behördenspezifischer Besonderheiten, teilweise richten sich die Bedenken gegen die Eignung der vom LRH gewählten Bezugsgrößen und die damit zusammenhängende Ermittlung von Benchmarkwerten. Auf die meisten Vorbehalte ist der LRH in seinen Prüfungsmitteilungen bereits vorausschauend eingegangen. Zur Eignung von Bezugsgrößen sind die geprüften Behörden durchweg gehört worden. Der LRH teilt deshalb die Bedenken der Ministerien nicht, zumal er die von ihm aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten nicht - wie es beim Benchmarking üblich ist - auf die jeweiligen Spitzenwerte, sondern auf die oben beschriebenen Durchschnittswerte stützt.

#### **40. Landeseigene Sportboothäfen - Defizite und Chancen**

Kapitel 08 30/08 31, 09 30, 15 55

*Das Land Niedersachsen hat im Bereich von drei Ressorts zahlreiche Liegenschaften mit Land- und Wasserflächen überwiegend an Vereine zur Nutzung als Sportboothäfen verpachtet. Dabei haben die Verwaltungen die Entgelte im Vergleich zu Anlagen anderer Eigentümer überwiegend zu niedrig vereinbart.*

*Die zuständigen Stellen haben sich dabei nicht daran orientiert, welcher angemessene ortsübliche Preis zu erzielen gewesen wäre. Daher blieb der nach der LHO geforderte volle wirtschaftliche Wert der Nutzung bisher nur unzureichend berücksichtigt.*

*Der LRH hält die Steigerung der Einnahmen für möglich und erforderlich. Er hält es deshalb für unerlässlich, dass die sich dem Land eröffnenden Möglichkeiten zur Erhöhung der Nutzungsentgelte ausgeschöpft werden. Darüber hinaus sollte das Land für die Überlassung der Sportboothafenflächen einheitliche Kriterien aufstellen.*

#### *Sachverhalt*

Nach den Feststellungen des damaligen Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Oldenburg ist das Land Eigentümer von 104 verschiedenen Liegenschaften, die als Sportboothäfen genutzt werden. Sie sind insbesondere Vereinen in der Regel durch Pachtverträge zur Nutzung überlassen. Für die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen des Landes waren im Einzelnen je nach Belegenheit örtlich und sachlich die Dienststellen des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft und Küstenschutz, die drei Hafenamter wie auch die Domänenverwaltung verantwortlich. Die Landesdienststellen hatten über ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche hinaus keine Kenntnisse und Informationen über die Nutzungsüberlassung vergleichbarer Objekte durch andere Stellen des Landes, sodass sich bereits aus diesem Grunde ein übergreifendes und abgestimmtes Handeln ausschloss.

Für die Nutzungsüberlassung und die Berechnung der Nutzungsentgelte hatten die zu drei Ressorts gehörenden Landesbehörden unterschiedliche verwaltungsinterne Vorschriften zu beachten. Ganz überwiegend waren die seit 1987 unveränderten Verwaltungsvorschriften der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes - Nutzungsentgelte - anzuwenden. Wenn Nutzer auf Landflächen bauliche Investitionen vornehmen wollten, räumten die Ressorts Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auch Erbbaurechte ein und zogen die Erbbaurichtlinien heran. Für die domänenfiskalischen Binnenseen hatte das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eine landeseinheitliche Sonderregelung getroffen.

Die verschiedenen Vorschriften waren nicht geeignet, ein einheitliches Vorgehen bei der Nutzungsüberlassung von niedersächsischen Sportboothafenflächen zu gewährleisten, preisbeeinflussende Besonderheiten zu berücksichtigen und marktgerechte Einnahmen zu erzielen.

#### *Haushaltsrechtliche Vorgabe*

Gemäß § 63 Abs. 4 und 6 LHO darf die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstands grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert erfolgen. Dieser bestimmt sich durch den Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Gegenstands zu erzielen wäre. Mithin geht es um die erzielbare ortsübliche und angemessene Miete oder Pacht. Diese war durch die Landesbehörden mit keiner der vorgegebenen Regelungen sachgerecht zu erreichen.

#### *Festgestellte Defizite*

Die zuständigen Stellen haben für qualitativ gleichwertige Sportboothäfen zum Teil extrem voneinander abweichende Entgelte ermittelt und erhoben, wobei die Unterschiede nicht durch marktbeeinflussende Größen verursacht wurden. So hat regelmäßig weder die Lage der Sportboothäfen noch die Qualität des Reviers, die Ausstattung oder die wasserseitige Zugänglichkeit des Hafens einen entscheidenden Einfluss auf den Preis gehabt. Die Streuung bei den Entgelten und die dadurch erfolgte Minderung der Einnahmen führt der LRH vielmehr darauf zurück, dass die vorgeschriebenen Entgeltberechnungen unterschiedlich umgesetzt worden sind.

Die Feststellungen zur Höhe der Nutzungsentgelte haben insgesamt ergeben, dass

- es erhebliche Unterschiede bei der Höhe der vom Land festgesetzten Entgelte gab, die in der Regel nicht auf die Lage des Hafens oder andere marktbeeinflussende Größen zurückzuführen waren,
- die bei der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes erhobenen niedrigsten Entgelte pro m<sup>2</sup> in der Regel erheblich höher lagen als beim Land,
- Kommunen in Einzelfällen für vergleichbare Objekte außerordentlich höhere Entgelte erzielten,
- in anderen Bundesländern im Durchschnitt höhere Nutzungsentgelte erhoben wurden und
- die Entgelte auf dem gewerblich orientierten Markt in den Niederlanden deutlich höher lagen als in Deutschland.

Die von anderen Gebietskörperschaften erzielten höheren Entgelte lassen den Schluss zu, dass die von niedersächsischen Behörden erhobenen Entgelte häufig nicht (mehr) marktgerecht waren, d. h., dass sie nicht (mehr) dem vollen wirtschaftlichen Wert der Nutzungsüberlassung entsprochen haben.

#### *Würdigung*

Der LRH hält es für geboten, die Möglichkeiten für deutliche Einnahmeverbesserungen zielstrebig auszuschöpfen. Aufgrund einer groben Schätzung geht er davon aus, dass sich zusätzliche Einnahmen in einer Größenordnung von mehreren 100 000 € erzielen lassen. Grundlage hierfür ist, dass landeseinheitliche Entgeltvorschriften vorgegeben werden, die neben den übrigen allgemeinen Nutzungsbedingungen insbesondere Regelungen treffen und Hinweise geben sollten

- zur Ermittlung der Nutzungsentgelte unter Berücksichtigung der §§ 63 und 64 LHO einschließlich der Erhebung von kostendeckenden Mindestentgelten,
- zur Laufzeit der Nutzungsverträge und Anpassung der Entgelte sowie
- zu gewerblichen und baulichen Nutzungen.

Der LRH ist zudem der Ansicht, dass eine ressortübergreifende vollständige Erfassung der Anlagen, die das Land für Sportboot-/Wassersportzwecke zur Verfügung stellt, auch eine Grundlage für eine Koordination und Weiterentwicklung der Freizeitschifffahrt sein kann.

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des LRH, dass die Verpachtung von Flächen für die Freizeitschifffahrt/Sportboothäfen - wie jede andere Drittüberlassung auch - landesweit nach einheitlichen Mindestkriterien erfolgen sollte und dabei im Hinblick auf das Gebot des vollen Werts gemäß § 63 LHO die vorhandenen Möglichkeiten zur Erzielung angemessener Nutzungsentgelte ausgeschöpft werden müssen. Es weist darauf hin, dass die befassten Dienststellen bereits damit begonnen haben, Nutzungsentgelte unter Berücksichtigung der Marktsituation und der jeweiligen vertraglichen Möglichkeiten anzupassen. Es hat weiterhin mitgeteilt, dass es nach Abschluss der zurzeit stattfindenden Überarbeitung der entsprechenden Entgeltvorschriften des Bundes prüfen wird, inwieweit das Land diese Bundesregelung auch zukünftig einheitlich anwendet oder ob es eigenständige und ggf. einfachere Vorgaben für den Landesbereich erarbeitet.

Hildesheim, 27.04.2004

Martha Jansen

Fritz Müller

Dr. Hermann Reffken

Hermann Palm

Wolfgang Göke

Dr. Heinz Thörmer

Birgit Honé

