

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- 1.1-04061.05 -

Hildesheim, den 15.05.2007

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2005

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2005 - vor.

Mit freundlichen Grüßen

Martha Jansen

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2007
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2005 -



0.1	<u>Inhaltsübersicht</u>	I
0.2	<u>Ressort-Zuständigkeit der Beiträge in Abschnitt IV</u>	IV

0.1 Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	2
1.	Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2005	2
2.	Belege	2
3.	Förmliche Freigabe der für das automatisierte Haushaltsvollzugssystem eingesetzten Software	2
4.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	3
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen	3
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung (NV), § 86 LHO	3
2.	Schulden, Verpflichtungen	4
IV.	Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO und Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO.....	7
	Haushaltsvorschriften einhalten.....	7
1.	Unzulässige Gewährung von Forderungsnachlässen.....	7
2.	Unvollständige Dokumentation der Krankenhausinvestitionsförderung im Haushaltsplan	9
3.	Das Ministerium als Überbringer der guten Nachricht	11
4.	Freizügige Verwendung von Erstausrüstungsmitteln für einen Klinikneubau	15
5.	Finanzielle Freiräume durch fehlerhafte Buchung von Erträgen.....	17
6.	Erfüllung schulischer Aufgaben über private Konten?	20
7.	Bewertung der auf die Niedersachsen Ports GmbH und Co. KG (NPorts) übertragenen Liegenschaften	24

Wirtschaftlich handeln	25
8. „Wo viel Licht, ist auch viel Schatten“ - teure Energieeinsparung mit Solaranlagen.....	26
9. Reiterstaffeln der Polizei	30
10. Zentraler Sportdienst der Polizei - Reform tut Not!	36
11. Verwaltung und Nutzung von Softwarelizenzen.....	41
12. Richterliche Unabhängigkeit contra Wirtschaftlichkeit? - Ausgaben für Dolmetscher in Gerichtsverfahren	45
13. Der „Leichenzug“ lebt doch noch - unwirtschaftliche Unterhaltungsmaßnahmen auf Landesstraßen	48
14. Europaqualifizierung ja, aber bedarfsgerecht	51
15. „Völlig losgelöst ...“ - neue Vergabe-Wertgrenzen haben keine Grundlage.....	54
16. Substanzverlust beim Landesvermögen „Straße“	58
Landesinteresse wahren	61
17. Wegfall des Landesinteresses für die Förderung der Zentralen Beratungsstellen	62
18. Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten - unkontrollierte Ausgaben in Hannover durch Sonderregelungen	64
19. Finanzierung der Hochschule Vechta	67
20. Das Sprengel Museum der Landeshauptstadt Hannover - Finanzierung und Einfluss des Landes	73
21. Schärfung des Aufgabenprofils der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG.....	78
22. Mehr Transparenz bei der Steuerung der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG durch das Land	80
23. Risiko erhöhter Finanzzuweisungen am Gesetz vorbei.....	82
24. Fehlende Transparenz bei der Verteilung von Finanzhilfemitteln durch den Landessportbund	86
Finanzhilfen zielgerecht einsetzen	88
25. 17 Jahre Förderung und Ziel nicht erreicht	88
26. Zukunft der Pro-Aktiv-Centren	90
27. Zweifelhafte Wiedereinführung des Landesblindengelds.....	92
28. Missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen aus dem Blindenhilfefonds.....	96
29. Einzelbetriebliche Unternehmensberatung: Intention und Umsetzung	99
30. Wohltat und Plage einer Förderung Teil II - Ganztagschulen: Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007	103

31.	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten - überhöhte Ausgaben für ambulante Hilfeangebote	112
32.	Rammelsberger Bergbaumuseum Goslar GmbH - wirtschaftliche Sanierung als erster Schritt zur Zukunftssicherung	115
Aufgaben überprüfen		119
33.	Notwendige Konzentration einer Landesgesellschaft auf ihr Kerngeschäft	120
34.	Unzulässige Aufgabenwahrnehmung durch einen Betrieb der Landwirtschaftskammer Niedersachsen	122
35.	Wohnungsfürsorge an Hochschulkliniken	126
36.	Universitäre Physik: Mangelnde Auslastung, unterdurchschnittliche Kennzahlen zu Forschung und Lehre	130
37.	Kosten der Frauenförderung nach dem Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetz	138
Aufgabenerfüllung verbessern		140
38.	Mängel bei der Organisationsarbeit und beim Controlling in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung.....	141
39.	Begleitung der Verwaltungsreform durch den LRH: Organisation und Wirtschaftlichkeit der Regierungsvertretungen	146
40.	Unzureichende Vermittlungsleistungen der Job-Börse Niedersachsen	154
41.	Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung im Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen	159
42.	Zentralisierung der Fortbildungsaufgaben des Justizministeriums	165
43.	Erprobung eines Risikomanagements in der Steuerverwaltung	167
44.	Unzureichende Transparenz der Unterrichtsversorgung im berufsbildenden Bereich....	171
45.	Mängel bei der Durchführung der landwirtschaftlichen Berufsausbildung	174
46.	Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	178
Öffentliche Einnahmen sichern		181
47.	Erhebliche Steuerausfälle durch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	182
48.	Vollzugsdefizite bei der Besteuerung illegaler Umsätze und Einnahmen	190
49.	Mängel bei der Erhebung der Einnahmen des Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	195
50.	Drohende Einnahmeausfälle durch Liberalisierung des Glücksspielmarkts	201

0.2 Ressort-Zuordnung der Beiträge in Abschnitt IV

Ressort	Abschnitt IV	Titel des Beitrags	Seite
Staatskanzlei	Nr. 14	Europaqualifizierung ja, aber bedarfsgerecht	51
	Nr. 46 (tw.)	Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	178
Ministerium für Inneres und Sport	Nr. 9	Reiterstaffeln der Polizei	30
	Nr. 10	Zentraler Sportdienst der Polizei - Reform tut Not!	36
	Nr. 11	Verwaltung und Nutzung von Softwarelizenzen	41
	Nr. 24	Fehlende Transparenz bei der Verteilung von Finanzhilfemitteln durch den Landessportbund	86
	Nr. 38	Mängel bei der Organisationsarbeit und beim Controlling in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung	141
	Nr. 39	Begleitung der Verwaltungsreform durch den LRH: Organisation und Wirtschaftlichkeit der Regierungsvertretungen	146
	Nr. 40	Unzureichende Vermittlungsleistungen der Job-Börse Niedersachsen	154
	Nr. 41	Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung im Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen	159
Finanzministerium	Nr. 8	„Wo viel Licht, ist auch viel Schatten“ - teure Energieeinsparung mit Solaranlagen	26
	Nr. 33	Notwendige Konzentration einer Landesgesellschaft auf ihr Kerngeschäft	120
	Nr. 43	Erprobung eines Risikomanagements in der Steuerverwaltung	167
	Nr. 47	Erhebliche Steuerausfälle durch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	182
	Nr. 48	Vollzugsdefizite bei der Besteuerung illegaler Umsätze und Einnahmen	190
	Nr. 50	Drohende Einnahmeausfälle durch Liberalisierung des Glücksspielmarkts	201

Ressort	Abschnitt IV	Titel des Beitrags	Seite
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	Nr. 1	Unzulässige Gewährung von Forderungsnachlässen	7
	Nr. 2	Unvollständige Dokumentation der Krankenhausinvestitionsförderung im Haushaltsplan	9
	Nr. 17	Wegfall des Landesinteresses für die Förderung der Zentralen Beratungsstellen	62
	Nr. 18	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten - unkontrollierte Ausgaben in Hannover durch Sonderregelungen	64
	Nr. 25	17 Jahre Förderung und Ziel nicht erreicht	88
	Nr. 26 (tw.)	Zukunft der Pro-Aktiv-Centren	90
	Nr. 27	Zweifelhafte Wiedereinführung des Landesblindengelds	92
	Nr. 28	Missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen aus dem Blindenhilfefonds	96
	Nr. 31	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten - überhöhte Ausgaben für ambulante Hilfeangebote	112
	Nr. 37	Kosten der Frauenförderung nach dem Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetz	138
	Nr. 46 (tw.)	Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	178
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	Nr. 4	Freizügige Verwendung von Erstausrüstungsmitteln für einen Klinikneubau	15
	Nr. 5	Finanzielle Freiräume durch fehlerhafte Buchung von Erträgen	17
	Nr. 19	Finanzierung der Hochschule Vechta	67
	Nr. 20	Das Sprengel Museum der Landeshauptstadt Hannover - Finanzierung und Einfluss des Landes	73
	Nr. 32	Rammelsberger Bergbaumuseum Goslar GmbH - wirtschaftliche Sanierung als erster Schritt zur Zukunftssicherung	115
	Nr. 35	Wohnungsfürsorge an Hochschulkliniken	126
	Nr. 36	Universitäre Physik: Mangelnde Auslastung, unterdurchschnittliche Kennzahlen zu Forschung und Lehre	130
Kultusministerium	Nr. 6	Erfüllung schulischer Aufgaben über private Konten?	20
	Nr. 30	Wohltat und Plage einer Förderung Teil II - Ganztagschulen: Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007	103
	Nr. 44	Unzureichende Transparenz der Unterrichtsversorgung im berufsbildenden Bereich	171

Ressort	Abschnitt IV	Titel des Beitrags	Seite
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Nr. 7	Bewertung der auf die Niedersachsen Ports GmbH und Co. KG (NPorts) übertragenen Liegenschaften	24
	Nr. 13	Der „Leichenzug“ lebt doch noch - unwirtschaftliche Unterhaltungsmaßnahmen auf Landesstraßen	48
	Nr. 15	„Völlig losgelöst ...“ - neue Vergabe-Wertgrenzen haben keine Grundlage	54
	Nr. 16	Substanzverlust beim Landesvermögen „Straße“	58
	Nr. 21	Schärfung des Aufgabenprofils der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG	78
	Nr. 22	Mehr Transparenz bei der Steuerung der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG durch das Land	80
	Nr. 26 (tw.)	Zukunft der Pro-Aktiv-Centren	90
	Nr. 29	Einzelbetriebliche Unternehmensberatung: Intention und Umsetzung	99
Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Nr. 23	Risiko erhöhter Finanzzuweisungen am Gesetz vorbei	82
	Nr. 34	Unzulässige Aufgabenwahrnehmung durch einen Betrieb der Landwirtschaftskammer Niedersachsen	122
	Nr. 45	Mängel bei der Durchführung der landwirtschaftlichen Berufsausbildung	174
	Nr. 49	Mängel bei der Erhebung der Einnahmen des Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	195
Justizministerium	Nr. 12	Richterliche Unabhängigkeit contra Wirtschaftlichkeit? - Ausgaben für Dolmetscher in Gerichtsverfahren	45
	Nr. 42	Zentralisierung der Fortbildungsaufgaben des Justizministeriums	165
Umweltministerium	Nr. 3	Das Ministerium als Überbringer der guten Nachricht	11

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 beizufügen (§ 97 Abs. 6 LHO).

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Hj. 2005 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre. Der LRH hat - wie im Vorjahr - die Bemerkungen und die Beiträge zur Denkschrift unter thematischen Gesichtspunkten zusammengefasst.

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 im Jahresbericht 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.

I. Allgemeines

1. Die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Hj. 2005 vom 20.12.2004 (Nds. GVBl. S. 669), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2005 vom 22.04.2005 (Nds. GVBl. S. 109) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 2005 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 15.12.2006 (Drs. 15/3430) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2005 enthält in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Die Haushaltsrechnung enthält insoweit alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

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

1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2005

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 2005 beträgt das Haushaltssoll	21.659.903.000,00	21.659.903.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2004 übernommenen Haushaltsreste	202.837.379,27	905.073.926,26
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Hj. 2004 übernommenen Haushaltsreste (b)	21.862.740.379,27	22.564.976.926,26
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 2005 betragen aa) § 82 II 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 II 2 a die Ist-Ausgaben	21.725.520.358,62	22.511.925.754,14
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Hj. 2005 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 2006 übertragen wurden	657.904.653,25	573.735.804,72
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Hj. 2005 verbliebenen Haushaltsreste (e)	22.383.425.011,87	23.085.661.558,86
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 2004 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mehreinnahme bb) Mehrausgabe	520.684.632,60	520.684.632,60
h) Mithin rechnergemäßes Jahresergebnis 2005 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	0,00	

2. Belege

Der LRH hat bei der Rechnungsprüfung 2005 keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Förmliche Freigabe der für das automatisierte Haushaltsvollzugssystem eingesetzten Software

Der LRH hat zuletzt in seinem Jahresbericht 2006 auf erhebliche, auch softwarebedingte Mängel beim automatisierten Haushaltsvollzug und auf die damit verbundenen Risiken für das Land hingewiesen¹. Die daraus abzuleitenden generellen Zweifel an der Revisionsicherheit der eingesetzten Software bestehen weiterhin,

¹ Vgl. Jahresbericht 2006 (zur Haushaltsrechnung 2004), Abschnitt II, Nr. 4.

weil das „Einwilligungsverfahren“ für die im automatisierten Haushaltsvollzugssystem eingesetzte Software mit Freigabebescheinigung, Risikoanalyse und Berechtigungskonzept noch nicht durchgeführt worden ist.

Um Zweifel an der Revisionssicherheit des automatisierten Haushaltsvollzugssystems auszuräumen, hat das Finanzministerium Ende 2006 die erforderlichen Unterlagen zur Durchführung des Einwilligungs- und Unterrichtsverfahrens nach Verwaltungsvorschrift Nr. 6.5 zu §§ 70 ff. LHO erarbeitet.

Mit den vorbereitenden Maßnahmen zur Erteilung eines Auftrags an einen externen Sachverständigen zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und der Sicherheit ist begonnen worden.

4. *Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe*

An überplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe und an außerplanmäßigen Ausgaben sind in der Anlage I zur Landeshaushaltsrechnung insgesamt 286.929.739,00 Millionen € nachgewiesen. Davon fehlte für 23 über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 30.920.612,51 € die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

1. *Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung (NV), § 86 LHO*

Nach der Nachweisung der Forderungen des Landes Niedersachsen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften beträgt der Bestand zum Ende des Hj. 2005 rd. 1,832 Milliarden €. Dieser Bestand ist erstmals nach den Daten des automatisierten Darlehensverwaltungssystems ermittelt, das den tatsächlichen Forderungsbestand nach umfangreichen Systemarbeiten des Finanzministeriums und einer Datenbestandspflege der darlehensbuchführenden Dienststellen zum Ende des Hj. 2005 zutreffend ausweist.

Zu beanstanden ist allerdings der in der Nachweisung ausgewiesene Bestand zu Beginn des Hj. 2005 in Höhe von rd. 1,978 Milliarden €, der vom Endbestand des Vorjahres um rd. 102 Millionen € abweicht. Nach Auffassung des LRH müssen der

Vermögensanfangsbestand eines Haushaltsjahres und der Vermögensendbestand des vorangegangenen Haushaltsjahres übereinstimmen.

Nachstehend die vom LRH korrigierte Fassung der Nachweisung:

	lt. Haushaltsrechnung €	lt. LRH €
Bestand zu Beginn des Hj. 2005	1.978.245.558,34	1.875.956.923,94
Veränderungen		
1. mit haushaltsmäßiger Zahlung (Titel 141 71 der Obergruppen 17, 18, 85, 86, 87)	6.750.084,41	6.750.084,41
2. mit haushaltsmäßiger Zahlung (außerhalb der Obergruppen 17, 18, 85, 86, 87) und sonstige vermögenswirksame Beträge ohne haushaltsmäßige Zahlung	-152.807.560,07	-50.518.925,67
3. Zu- und Abgänge aus Berichtigungen aus Vorjahren		
Bestand am Ende des Hj. 2005	1.832.188.082,68	1.832.188.082,68

2. *Schulden, Verpflichtungen*

a) Kreditaufnahme des Landes über die Landestreuhandstelle (LTS)

Bereits in seinem letzten Jahresbericht hat der LRH darauf hingewiesen, dass Kreditaufnahmen des Landes über die LTS zur Finanzierung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (Kapitel 05 08 Titelgruppen 61, 63, 65, 67 bis 69) und zur Finanzierung der Krankenhausförderung dem Land nach Artikel 71 NV zuzurechnen sind. Sie sind deshalb in den Büchern des Landes nachzuweisen; dies ist jedoch erneut nicht geschehen.

Im Hj. 2005 hat das Land über die LTS folgende Kredite in Anspruch genommen:

Zweck	Betrag der tatsächlichen Kreditaufnahme
Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	15.467.911,01 €
Förderung bestimmter Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz	130.959.460,72 €
zusammen	146.427.371,73 €

b) Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Hj. 2005:

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Hj. 2005 €	Schuldenstand am Ende des Hj. 2005 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
a) Wertpapierschulden			
Anleihen	3.455.537.693,04	1.825.871.012,00	-1.629.666.681,04
Landesschatzanweisungen	12.437.205.176,32	*16.145.465.462,47	3.708.260.286,15
b) Schulden bei inländischen Banken und Sparkassen	24.122.119.198,12	24.694.029.233,39	571.910.035,27
inländischen Bausparkassen	0	0	0,00
inländischen Versicherungsunternehmen	3.367.128.527,51	3.391.963.643,57	24.835.116,06
Bundesbahn und Bundespost	0	0	0,00
der Bundesanstalt für Arbeit	2.959.518,56	2.397.503,08	-562.015,48
öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen	50.000.000,00	50.000.000,00	0,00
sonstigen Sozialversicherungen	163.844,39	160.361,23	* -3.483,16
sonstigen inländischen Stellen	0	0	0,00
ausländischen Kreditinstituten			
– auf € lautend	2.728.468.910,91	2.203.130.154,47	-525.338.756,44
– auf fremde Währung lautend	0	0	0,00
zusammen	46.163.582.868,85	48.313.017.370,21	2.149.434.501,36
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	197.580,32	191.756,99	-5.823,33
zusammen	197.580,32	* 191.756,99	-5.823,33
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
bei Bund und Lastenausgleichsfonds			0,00
- für Wohnungsbau	1.077.989.568,40	1.039.928.239,26	-38.061.329,14
- Sonstige	1.798.620,80	1.534.402,33	-264.218,47
zusammen	1.079.788.189,20	1.041.462.641,59	-38.325.547,61
Fundierte Schulden (1 bis 3) lt. Haushaltsrechnung	47.243.568.638,37	49.354.671.768,79	2.111.103.130,42
* Um Schreibfehler des Finanzministeriums korrigierte Beträge.			

Diesen in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Schulden sind die über die LTS aufgenommenen Schulden des Landes (vgl. a) hinzuzurechnen. Danach ergibt sich zum 31.12.2005 folgender Schuldenstand des Landes:

Schulden lt. Haushaltsrechnung	49.354.671.768,79 €
+ Kreditaufnahme über LTS im Hj. 2004	123.736.098,35 €
+ Kreditaufnahme über LTS im Hj. 2005	146.427.372,73 €
Summe	49.624.835.238,87 €

c) Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Hj. 2005 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 4.655.122.613,99 €

Die tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug in den Jahren 1950 bis 2005 insgesamt 492.491.960,16 €, davon 16.981.149,75 € im Hj. 2005.

d) Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2005 hat das Finanzministerium die nachfolgend dargestellten Verpflichtungsermächtigungen belegt, durch deren Inanspruchnahme Rechtsverpflichtungen für das Land entstanden sind bzw. entstehen können. Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machten Korrekturen der Ausgangswerte notwendig², um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

² Die Änderungen sind als saldierter Korrekturbetrag in der Tabelle aufgeführt.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE):						
VE belegt	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €	2010 ff. €	Summe €
bis 31.12.04	759.505.020	670.264.768	362.613.634	1.031.177.069	760.996.914	* 3.584.557.405
Korrektur- betrag	130.890.605	111.317.488	311.609.836	-636.558.217	950.760.746	* 868.020.458
bis 31.12.05	259.281.961	173.285.695	112.646.647	47.477.322	261.906.246	* 854.597.871
Gesamt bis 31.12.05	1.149.677.586	954.867.951	786.870.117	442.096.174	* 1.973.663.906	5.307.175.734
* Um Rechenfehler des Finanzministeriums korrigierte Beträge.						

IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO und Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO

Die Beiträge in Nrn. 1 bis 5, 8, 18, 19, 28 und 31 sind Bemerkungen (§ 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO), die für die Entlastung der Landesregierung nach § 97 Abs. 1 LHO von Bedeutung sind.

Haushaltsvorschriften einhalten

Grundlage für den sorgfältigen und sparsamen Umgang mit Steuergeldern ist die Einhaltung der Haushalts- und Rechnungslegungsvorschriften. Hierdurch können unzulässige Ausgaben sowie unwirtschaftliches Verhalten der Verwaltung vermieden und die Budgettransparenz verbessert werden.

1. Unzulässige Gewährung von Forderungsnachlässen

Einzelplan 05 - Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit

Kapitel 05 07

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hatte im Hj. 2006 den Schuldnern von Baudarlehen einen Forderungsnachlass in Höhe von 6 v. H. auf die Restschuld bei vorzeitiger Rückzahlung des Darlehens gewährt. Dies war aus haushaltsrechtlichen Gründen unzulässig.

Den Nachlass in Höhe von insgesamt rd. 1,456 Millionen € muss das Land allein tragen, weil der Verzicht des Landes den Anspruch des Bundes auf Teilhabe an den Darlehensrückflüssen nicht schmälert.

Sachverhalt

Im Vorfeld des vom Land beabsichtigten Verkaufs der Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen³ hatte ein Interessenverband der Wohnungswirtschaft beim Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und beim Finanzministerium vorgeschlagen, Schuldnern von Wohnungsbaudarlehen finanzielle Anreize zu geben, ihre Darlehen vorzeitig zurückzuzahlen.

Das Ergebnis dieser Initiative war ein Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und des Finanzministeriums⁴. Danach war den Darlehensschuldern unter bestimmten Voraussetzungen bei vollständiger Rückzahlung bis 30.06.2006 ein „Nachlass aus Landesmitteln“ in Höhe von 6 v. H. auf die Restschuld zu gewähren. Insbesondere hatten sie sich zu verpflichten, bestehende Belegungsbindungen bei öffentlich gefördertem Wohnraum unverändert zu erfüllen. Die Rückzahler waren berechtigt, „den Nachlass von der Restschuld abzuziehen, um das Verfahren zu vereinfachen“.

Der Landtag als Haushaltsgesetzgeber war mit diesem Angebot nicht befasst.

Eine Vielzahl von Darlehensschuldern nahm dieses Angebot für Restschulden in Höhe von rd. 24,264 Millionen € in Anspruch. Sie zahlten rd. 22,808 Millionen € zurück. Das Land hat den Nachlass in Höhe von insgesamt rd. 1,456 Millionen € allein zu tragen, weil der Anspruch des den Wohnungsbau mitfördernden Bundes auf seinen Anteil an den Darlehensrückflüssen in voller Höhe - also ohne Berücksichtigung des Nachlasses - zu erfüllen ist.

Würdigung

Nach dem Wortlaut des Runderlasses war der Nachlass „aus Landesmitteln“ zu gewähren. Jede Ausgabe des Landes bedarf aber einer Ermächtigung im Haushaltsplan⁵. Hieran fehlt es.

³ Hinweis auf die Erläuterungen zu Kapitel 13 20 Titel 133 11 im Haushaltsplan 2006.

⁴ Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und des Finanzministeriums vom 09.06.2006 - 504-25110-5/4 -, Nds. MBl. S. 606.

⁵ Artikel 65 Abs. 2 NV, § 3 Abs. 1 LHO.

Faktisch wurde die Ausgabe des Landes jedoch dadurch bewirkt, dass die Schuldner der Darlehensforderung den Nachlass von der Restschuld abziehen durften. Diese Verfahrensweise war wegen der fehlenden Ermächtigung unzulässig. Vielmehr hätten die dem Land zustehenden Einnahmen vollständig erhoben und nach dem so genannten Bruttoprinzip mit ihrem vollen Betrag, also ohne Absetzung des Nachlasses, gebucht werden müssen⁶.

Der den Schuldnern angebotene Nachlass könnte rechtlich allerdings auch als eine Änderung der einzelnen Darlehensverträge verstanden werden. Unter dieser Annahme wäre die Vertragsänderung für das Land als nachteilig zu werten, weil das Land entgegen der marktüblichen Vorfälligkeitsentschädigung nicht nur auf die künftigen Zinserträge verzichtete, sondern darüber hinaus die vorzeitige Tilgung der Restschuld prämierte.

Verträge dürfen zum Nachteil des Landes jedoch nur in besonders begründeten Ausnahmefällen geändert werden⁷. Der vorliegende Fall wäre dann wie der Teilerlass einer Forderung zu behandeln⁸. Ein solcher Teilerlass wäre aber nicht generell, sondern nur unter der Voraussetzung zulässig, dass im jeweiligen Einzelfall die Einziehung der gesamten Forderung eine besondere Härte für den Schuldner bedeuten würde⁹. Diese haushaltsrechtliche Voraussetzung ist nicht beachtet worden.

2. Unvollständige Dokumentation der Krankenhausinvestitionsförderung im Haushaltsplan

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 40	-	Krankenhausfinanzierung

Das haushaltsrechtliche Vollständigkeitsgebot gebietet die Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben der Krankenhausinvestitionsförderung im Haushaltsplan. Die Nichtveranschlagung hat zudem für das Land wirtschaftliche und haushaltsmäßige Nachteile.

⁶ §§ 34 Abs. 1, 35 Abs. 1 Satz 1 LHO.

⁷ § 58 Abs. 1 Nr. 1 LHO.

⁸ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 58 LHO.

⁹ § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO.

Vorbemerkungen

Für die Krankenhausinvestitionsförderung durch die öffentliche Hand stehen in Niedersachsen pro Jahr rd. 180 Millionen € zur Verfügung. Das Land beteiligt sich hieran mit ca. 100 Millionen €, den Rest zahlen die Kommunen.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz beschloss die Landesregierung, ab 2004 die bisher von den Bezirksregierungen wahrgenommenen Aufgaben der Krankenhausinvestitionsförderung auf das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sowie auf die Norddeutsche Landesbank - Landestreuhandstelle (LTS) - zu übertragen. Das Land schloss deshalb mit der Bank einen Geschäftsbesorgungsvertrag, der die Mittelbewirtschaftung für die Krankenhausinvestitionsförderung durch die LTS und ihre Finanzierung regelt.

Der Vertrag ermächtigt die LTS, „innerhalb des im Landeshaushalt festgelegten Rahmens Kredite am Geld- und Kapitalmarkt aufzunehmen, jedoch erst dann, wenn die hierfür im Haushalt vorgesehenen Mittel und Rückflüsse ... vollständig in Anspruch genommen sind“. Das Land ist verpflichtet, „den Kapitaldienst aller von der LTS aufgenommenen Kredite zu übernehmen und die fälligen Beträge ... so bereitzustellen, dass die LTS ihren Verpflichtungen aus den Kreditverträgen fristgerecht nachkommen kann“.

Änderung der Finanzierung und Darstellung im Landeshaushalt

Seit 2004 zahlt die LTS die Fördermittel an die Krankenhausträger aus. Dabei verwendet sie erst die vom Land durchgeleiteten Kommunalanteile. Den weiteren Geldbedarf refinanziert die LTS am allgemeinen Kreditmarkt. Dies geschah für die Hj. 2004 und 2005 im Rahmen von Kreditermächtigungen, die in den Erläuterungen zum Haushaltsplan aufgeführt waren. Seit 2006 ist die Kreditaufnahme in § 3 Abs. 3 des jeweiligen Haushaltsgesetzes ausgewiesen. Darüber hinaus enthalten die Haushaltspläne nur noch den der LTS zu erstattenden Schuldendienst sowie die zu entrichtende Aufwandspauschale.

Folgen der unvollständigen Veranschlagung

Die nicht vollständige Veranschlagung führt zu Nachteilen für das Land und zur Intransparenz seiner Haushaltswirtschaft:

- Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit konnte durch Übertragung der Krankenhausinvestitionsförderung auf die LTS ohne substanziellen Konsolidierungsdruck dem Schein nach die ihm von der Landesregierung auferlegten Einsparverpflichtungen erfüllen, deren Höhe in etwa dem Förderanteil des Landes bei der Krankenhausinvestitionsförderung entspricht. Durch eine zutreffende Veranschlagung der Mittel für die Krankenhausinvestitionsförderung im Landeshaushalt hätte auch das Ministerium nachhaltigen Sparmaßnahmen nicht ausweichen können.
- Die Krankenhausinvestitionsförderung zählt an sich zu den eigenfinanzierten Investitionen, soweit das Land eigene Mittel aufwendet. Da zurzeit nur die Schuldendiensthilfen an die LTS im Haushalt abgebildet sind, verringert sich die ausgewiesene Investitionsquote des Landes.
- Die LTS hat innerhalb des durch den Geschäftsbesorgungsvertrag vorgegebenen Rahmens Gestaltungsmöglichkeiten bei der Refinanzierung der Fördermittel, weil sie nach eigenem Ermessen über den Refinanzierungszeitpunkt und die Fälligkeit der jeweils ersten Tilgungsrate entscheiden kann. Dies ist nicht wirtschaftlich.

Der LRH hält es im Hinblick auf das Vollständigkeitsgebot, nach dem alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen sowie die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben im Haushaltsplan zu erfassen sind, für geboten, die Krankenhausinvestitionsförderung mit sämtlichen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan des Landes abzubilden.

3. Das Ministerium als Überbringer der guten Nachricht

Einzelplan 15	-	Umweltministerium
Kapitel 15 20	-	Naturschutz und Landschaftspflege

Das Umweltministerium griff in die Abwicklung des Förderprogramms „Natur erleben“ ein, obwohl nachgeordnete Behörden für die Bewilligung zuständig waren. Es gab den Projektträgern grundsätzliche Förderzusagen, obwohl die zuwendungsrechtlich vorgeschriebenen Antragsprüfungen noch nicht durchgeführt waren. Die Bewilligungsbehörden beschränkten sich auf den Vollzug der gegebenen Zusagen. Das Ministerium verstieß dadurch in

mehrfacher Hinsicht gegen die Grundsätze eines geordneten und wirtschaftlichen Bewilligungsverfahrens.

Das Land förderte in einem Gebiet, das sich vom Landkreis Cuxhaven entlang der Elbe und der östlichen Landesgrenze über den Drömling und den Harz bis nach Göttingen erstreckte, und in den niedersächsischen Naturparken Projekte, die dem Naturerlebnis der Bevölkerung dienen sollten.

Für dieses Programm, das die Bezeichnung „Natur erleben“ trug, waren 2005 und 2006 jeweils Haushaltsmittel in Höhe von 360.000 € veranschlagt. Davon standen in beiden Jahren insgesamt 60.000 € für die Träger der Naturparke zur Verfügung.

Grundlage der Förderung war die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der Erholung in Natur und Landschaft (Förderrichtlinie „Natur erleben“), die seit Juli 2005 in einer Entwurfsfassung vorlag. Danach waren der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, die Biosphärenreservatsverwaltung Niedersächsische Elbtalau sowie die Nationalparkverwaltungen Harz und Niedersächsisches Wattenmeer Bewilligungsbehörden.

Feststellungen

Wie der LRH im Rahmen seiner Prüfung des Förderprogramms festgestellt hat, nahm das Umweltministerium trotz der eindeutigen Zuständigkeitsregelung regelmäßig Einfluss auf das Vergabeverfahren, indem es die grundsätzlichen Förderentscheidungen traf. Dies geschah auch bei den Projekten, für die noch keine oder nur unvollständige Antragsunterlagen (so genannte Projektideen oder Projektskizzen) vorlagen. Nachdem das Ministerium die einzelnen Projekte bewertet und eine Auswahl getroffen hatte, legte es die Vorschlagslisten dem Minister zur Zustimmung vor. Anschließend teilte es den Projektträgern schriftlich mit, dass eine Förderung für das Projekt vorgesehen sei und der „Antrag zur weiteren Abwicklung an die zuständige Bewilligungsbehörde“ weitergeleitet werde. Es gab auch an, bis zu welcher Höhe die Projekte gefördert werden sollten. Die Projektträger mussten davon ausgehen, dass es sich bei den Schreiben sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach bereits um Förderzusagen handelte. In Einzelfällen bedankten sich die künftigen Zuwendungsempfänger bereits beim Ministerium für die „Bewilligung“.

Das Umweltministerium gab parallel dazu wiederholt Pressemitteilungen heraus, in denen es die Öffentlichkeit über die geplanten Maßnahmen und die Förderhöhe informierte. Als die Veröffentlichungen erschienen, hatten die zuständigen Bewilligungsbehörden die Anträge vielfach noch nicht geprüft und noch keine Förderentscheidungen getroffen. So erhielten einige Antragsteller erst Monate später einen Bewilligungsbescheid. Bei zwei der öffentlich angekündigten Projekte kam es nicht einmal mehr zu einer Förderung.

Erst nachdem das Ministerium die Antragsteller informiert und den Bewilligungsbehörden die jeweils projektbezogenen Haushaltsmittel zugewiesen hatte, hatten diese die Möglichkeit zu prüfen, ob die Anträge die erforderlichen Angaben enthielten, die Finanzierungspläne nachvollziehbar waren und die Bewilligungsvoraussetzungen für eine Förderung überhaupt vorlagen.

Der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Förderprogramms betrug im Jahr 2006 landesweit ungefähr 2,5 Stellen.

Kritik des LRH

Der LRH hält die bisherige Bewilligungspraxis aus folgenden Gründen für problematisch:

- Obwohl nachgeordnete Behörden für die Bewilligung zuständig waren, traf das Umweltministerium regelmäßig im Einzelfall die grundsätzliche Förderentscheidung und gab diese im Außenverhältnis den Projektträgern bekannt. Diese im Vorwege vom Ministerium gegebenen Zusagen hatten in vielen Fällen zur Folge, dass sowohl die Zuwendungsempfänger als auch die Bewilligungsbehörden verunsichert waren. Viele Projektträger hatten kein Verständnis dafür, dass die Bewilligungsbehörden beispielsweise noch einen prüffähigen Antrag oder ergänzende Unterlagen nachforderten, den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben konkret prüften und noch wesentliche Inhalte der beantragten Maßnahmen problematisierten. Die Bewilligungsbehörden wiederum stellten die Projekte nur noch ausnahmsweise dem Grunde oder der Höhe nach infrage. Sie sahen sich vielmehr in der Pflicht, die Vorentscheidungen des Ministeriums umzusetzen. In der Mehrheit der Fälle unterblieb daher eine sachgerechte und ausreichende Prüfung. Die Bewilligungsbehörden akzeptierten beispielsweise Konzepte und Kostenpläne, obwohl diese noch einer Konkretisierung bedurft hätten.

- Der Ablauf des Bewilligungsverfahrens und die Verletzung der Zuständigkeitsregelungen führten zu unklaren Verantwortlichkeiten und zur Aushöhlung der Kompetenzen der Bewilligungsbehörden. Für den LRH war es im Einzelfall nicht nachvollziehbar, wer letztlich die sachlich-inhaltliche Verantwortung für die einzelne Förderentscheidung und das Projekt hatte. Dieser Zustand widerspricht dem Verwaltungsgrundsatz, nach dem Zuständigkeitsregelungen auch Verantwortlichkeiten begründen.
- Die Bearbeitung der Anträge sowohl im Ministerium als auch bei den Bewilligungsbehörden hatte einen erhöhten Verwaltungsaufwand zur Folge. Dadurch, dass die Anträge sowohl von Mitarbeitern des Umweltministeriums als auch der jeweiligen Bewilligungsbehörde verwaltungsmäßig und fachlich begutachtet wurden, kam es zwangsläufig zu Doppelarbeit. Hinzu kamen noch zusätzliche einzelfallbezogene Abstimmungen zwischen den beteiligten Behörden. Der personelle Aufwand von etwa 2,5 Stellen war angesichts eines veranschlagten Förder Volumens in Höhe von 360.000 € pro Jahr unangemessen hoch.

Der LRH hat in der Vergangenheit als Ergebnis der Rechnungsprüfung wiederholt gefordert¹⁰, dass Förderentscheidungen und die Abwicklung der Zuwendungsfälle dem nachgeordneten Bereich zu übertragen sind. Aufgabe der obersten Landesbehörden muss es sein, aussagefähige Förderrichtlinien zu erlassen, darin insbesondere die Förderziele und -zwecke präzise zu definieren sowie die Entscheidungskriterien und Fördermodalitäten eindeutig zu umschreiben. Hierdurch werden die Bewilligungsbehörden in die Lage versetzt, die landespolitischen Absichten durch sachgerechte und einheitliche Einzelfallentscheidungen vor Ort umzusetzen.

Auch das Finanzministerium hat immer wieder Hinweise zur Gestaltung von Zuwendungsverfahren gegeben und zuletzt in seiner Richtlinie zur Haushaltsführung vom 19.12.2005¹¹ folgende Regelung getroffen:

„Die Zuständigkeit für den Ablauf des gesamten Bewilligungsverfahrens ist grundsätzlich den nachgeordneten Behörden zu übertragen.

Abweichend von diesem Grundsatz dürfen die Ministerien ausnahmsweise dann bewilligen, wenn eine landeseinheitliche Entscheidungs- und Vergabe-

¹⁰ Jahresbericht 1989, Abschnitt V, Nr. 41 (Drs. 11/3900); Jahresbericht 2001, Abschnitt VI, Nr. 35 (Drs. 14/2400).

¹¹ Nds. MBl. Nr. 4/2006 S. 47 ff., Abschnitt XI., Nr. 24 des Runderlasses.

praxis nicht durch eine Koordinierung der Tätigkeit nachgeordneter Bewilligungsbehörden sichergestellt werden kann. Das Gleiche gilt, wenn die Koordinierungstätigkeit oder der Aufwand für die Weitergabe von notwendigen Informationen in keinem Verhältnis zum Arbeitsaufwand bei einer Bewilligung durch das Ministerium selbst steht. Die obersten Landesbehörden haben dann das gesamte Bewilligungsverfahren abzuwickeln und auch die Verwendungsnachweise zu prüfen.

Soweit die Ministerien im Rahmen ihrer Fachaufsicht auf die Bewilligung von Zuwendungen durch nachgeordnete Behörden Einfluss nehmen, darf dies nur im Verhältnis gegenüber den Bewilligungsbehörden und nicht gegenüber der Zuwendungsempfängerin oder dem Zuwendungsempfänger geschehen. Dabei soll die Steuerung des Bewilligungsverfahrens regelmäßig durch eindeutig gefasste Förderrichtlinien, in denen die Förderziele klar zu formulieren sind, sowie Dienstbesprechungen mit den Bewilligungsbehörden erfolgen. Eingriffe in das einzelne Bewilligungsverfahren über Zustimmungsvorbehalte oder Einzelvorgaben müssen sich auf Einzelfälle beschränken.“

Das Umweltministerium hat diese verbindlichen Grundsätze in mehrfacher Hinsicht missachtet.

Der LRH erwartet, dass sämtliche Zuwendungsverfahren des Landes künftig an den Vorgaben des Finanzministeriums ausgerichtet werden.

4. Freizügige Verwendung von Erstausrüstungsmitteln für einen Klinikneubau

Einzelplan 20	-	Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 20 66	-	Medizinische Hochschule Hannover

Die Medizinische Hochschule Hannover hatte in den Jahren 2000 bis 2004 die Erstausrüstung für einen Klinikneubau zur Unterbringung von zwei Stationen sowie für ein Zentrales Patientenarchiv beschafft. Hierfür standen ihr insgesamt 2,45 Millionen € zur Verfügung. Bei der Beschaffung ist die Medizinische Hochschule Hannover von den Planungsvorgaben, insbesondere dem grundsätzlich verbindlichen Ausstattungskatalog, abgewichen, ohne dass die Abweichungen im Einzelnen konkret ausgewiesen und die hierfür maßgeblichen Gründe dargestellt wurden.

Sachverhalt

Der LRH hat die Kosten der erstmaligen Einrichtung eines Neubaus der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) geprüft, in dem eine Erwachsenen-Infektionsstation und das Zentrale Patientenarchiv MHH unterzubringen waren.

Nachträglich wurde eine Knochenmarktransplantationsstation in die Planungen einbezogen. Die hierfür im Einzelplan 20 des Hj. 1999 vorgesehenen Haushaltsmittel in Höhe von (umgerechnet) 2,45 Millionen € wurden der MHH in den Hj. 1999 und 2000 zur Bewirtschaftung zugewiesen. Die entsprechenden Beschaffungen erstreckten sich bis in das Hj. 2004.

Für die Planung, Veranschlagung und Beschaffung der erstmaligen Einrichtung einer Baumaßnahme im Hochschulbereich hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit Runderlass vom 16.04.1998¹² in Ergänzung zu den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) Sonderregelungen getroffen. Hiernach brauchen detaillierte Ausstattungskataloge im Rahmen zuvor pauschal ermittelter Haushaltsvolumina erst bei Beginn der Baumaßnahme aufgestellt zu werden. Bei der Beantragung der Zuweisung der Mittel hat die ausführende Dienststelle zu bestätigen, dass die Raumausstattungslisten und der Ausstattungskatalog eingehalten werden. Abweichungen sind nur ausnahmsweise und nur aus sachlichen Gründen zulässig. Die Gründe für Abweichungen sind zu dokumentieren. Ein Genehmigungsvorbehalt des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur besteht insoweit nicht.

Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Im Rahmen der Erhebungen wurden u. a. die ausgeführten Beschaffungen mit den zuvor erstellten Ausstattungslisten abgeglichen. Dabei stellte sich heraus, dass die im Rahmen der Erstbeschaffung vorgesehene Ausstattung von Patientenzimmern in Höhe von rd. 430.000 € nicht aus dem für diese Maßnahme veranschlagten Budget (2,45 Millionen €), sondern aus einer anderen Finanzstelle der MHH, die für klinikweite Ersatzbeschaffungen vorgesehen war, bezahlt wurde.

Der durch diese „Finanzrochade“ entstandene finanzielle Spielraum wurde dann - abweichend von den Ausstattungslisten und ohne jegliche Begründung - für zusätzliche bzw. umfangreichere oder teurere Gerätebeschaffungen genutzt.

In der Gesamtschau der Maßnahme hat sich gezeigt, dass die MHH bei der Beschaffung der Erstausrüstung der Bedeutung und Verbindlichkeit von Ausstattungslisten als Planungsgrundlage nicht die erforderliche Beachtung geschenkt hat. Die

¹² Az. 13.1-77277/allg.; zwischenzeitlich überarbeitet durch Runderlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 11.12.2006.

starken Abweichungen der tatsächlichen Beschaffungen von dem zuvor ermittelten Erstausstattungsbedarf lassen auch auf unzureichende Sorgfalt und mangelnde Genauigkeit bei Aufstellung der Ausstattungslisten als Bestandteil der Haushaltsunterlagen schließen.

Schlussfolgerungen der MHH

In ihrer Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung hat die MHH die festgestellten Mängel ohne nennenswerte Einschränkungen eingeräumt. Hinsichtlich der Diskrepanzen zwischen den Vorgaben in den Ausstattungslisten und der tatsächlich ausgeführten Beschaffungen verweist sie vornehmlich auf die nicht unerheblichen Zeiträume zwischen der Planaufstellung und dessen Ausführung, die zu Bedarfsänderungen geführt hätten, wobei auch dem schnellen Wandel in der Medizintechnik und im IT-Bereich Rechnung getragen werden müsse. Auf die erforderliche Begründung und Dokumentation bei Bedarfsänderungen, die auch in Zukunft nicht generell ausgeschlossen werden könnten, würde nunmehr besonders geachtet.

In Bezug auf interne Zuständigkeiten und Geschäftsabläufe verweist die MHH darauf, dass sie unabhängig von dieser Prüfung bereits im Jahr 2001 Mängel in der Organisation erkannt und im Rahmen einer Organisationsänderung beseitigt habe. So seien in der Abteilung „Investitionsplanung“ die bisher getrennten Bereiche für Planung, Steuerung und Kostenüberwachung zusammengelegt worden und somit die geforderte Abstimmung und Kontrolle zwischen Planung und Ausführung einer Maßnahme gewährleistet. Für die Vergangenheit einzuräumende Schnittstellenprobleme seien daher jetzt beseitigt. Auch die bei früheren Maßnahmen noch gängige Praxis der Vergabe interner Pauschalbudgets sei abgestellt.

5. Finanzielle Freiräume durch fehlerhafte Buchung von Erträgen

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 12	-	Stiftung Georg-August-Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin -

Der Bereich Humanmedizin der Georg-August-Universität Göttingen hat Vergütungen der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen für ärztliche Leistungen einer Abteilung nicht als Erträge aus ambulanter Krankenversorgung, sondern unzutreffend als Drittmittel der Hochschule behandelt.

Die Vergütungen trugen deshalb nicht vollständig zur Deckung der Kosten der Krankenversorgung bei. Vielmehr erhielt die Abteilung zusätzliche finanzielle Freiräume, weil sie im Rahmen der hochschulinternen Bestimmungen über die Verwendung von Drittmitteln selbst entscheiden durfte.

Daraus können sich falsche Parameter für die Bemessung der leistungsgebundenen Mittelvergabe insbesondere innerhalb der Hochschule ergeben.

Krankenversorgung zwischen Nebentätigkeit und Dienstaufgabe

Der Leiter der Abteilung A des Bereichs Humanmedizin erbrachte in seinem Arbeitsgebiet u. a. auch diagnostische Leistungen im Rahmen ambulanter Krankenversorgung. Es handelte sich hierbei zunächst um eine nach damaliger Zuständigkeit vom Wissenschaftsministerium genehmigte Nebentätigkeit auf Grund einer persönlichen Ermächtigung¹³, die die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (KVN) dem Professor zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung der Krankenversicherten erteilt hatte. Ende 1979 übertrug das Wissenschaftsministerium dem Professor mit dessen Einverständnis diese Leistungen jedoch intern als Dienstaufgabe, dies allerdings mit der Maßgabe, die Vergütungen der KVN als Entgelte Dritter (Drittmittel) der Hochschule zu vereinnahmen.

Als die persönliche Ermächtigung im Jahr 2003 auslief, ermächtigte die KVN die Abteilung A des Bereichs Humanmedizin, die bisher vom Professor auf Grund der persönlichen Ermächtigung erbrachten diagnostischen Leistungen nunmehr im Rahmen der kassenärztlichen Versorgung zu erbringen (so genannte Institutsermächtigung¹⁴). Danach waren die entsprechenden Einnahmen der Krankenversorgung zuzurechnen. Die auf diesem Wege erzielten Erträge wurden jedoch weiterhin als Drittmittel der Abteilung gebucht und in den Jahresabschlüssen des Bereichs Humanmedizin als so genannte „übrige Erträge“ ausgewiesen, denen allerdings auch Aufwendungen gegenüberstanden, die die Abteilung zu Lasten des Drittmittelkontos buchte. Die danach verbliebenen Einnahmeüberschüsse summierten sich bis zum Jahresanfang 2002 auf mehr als 850.000 €

¹³ § 116 SGB V - Gesetzliche Krankenversicherung -.

¹⁴ Vgl. § 116 a SGB V.

Finanzierung der Krankenversorgung

Jedenfalls seit der Erteilung der Institutsermächtigung hätten die Zahlungen der KVN nicht mehr als Drittmittel behandelt werden dürfen, die der Hochschule als Einnahme aus wissenschaftlicher Tätigkeit für ihre Aufgaben in Forschung und Lehre zur Verfügung stehen¹⁵. Es handelte sich vielmehr um Erträge aus der Krankenversorgung, die dem Bereich Humanmedizin als zusätzliche Aufgabe neben der Erfüllung der universitären Kernaufgaben in Forschung und Lehre obliegt¹⁶. Diese Erträge dienen der Deckung der Kosten der Krankenversorgung.

Die fälschliche Behandlung dieser Erträge als Drittmittel¹⁷ hatte zur Folge, dass der Abteilungsleiter über die Mittel, die nach Abzug der dem Drittmittelkonto zugeordneten Aufwendungen verblieben, im Rahmen der wissenschaftlichen Tätigkeiten seiner Abteilung frei verfügen konnte. Der Bereich Humanmedizin macht den Drittmittel einwerbenden Stellen nämlich grundsätzlich keine Vorgaben für deren Verwendung. Bei korrekter Behandlung dieser Mittel als Erlöse aus ambulanten Leistungen hätten sie dagegen vollständig dem gesamten Klinikum zur Deckung der Kosten der Krankenversorgung zur Verfügung gestanden.

Der Bereich Humanmedizin hat angekündigt, das Drittmittelkonto zum Ende des Jahres 2006 aufzulösen.

Fehlsteuerung der leistungsorientierten Mittelvergabe

Zudem wurden durch diese Praxis die Steuerungselemente des NHG unterlaufen.

Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an deren Aufgaben und an den von ihnen erbrachten Leistungen¹⁸. Neben der Zielvereinbarung ist künftig die parametergestützte Mittelverteilung und damit auch das Drittmittelaufkommen ein wesentliches Steuerungsinstrument für die Finanzierung der Hochschulen. Aber auch schon bisher hatte der Vorstand des Bereichs Humanmedizin über die aufgaben- und leistungsorientierte Mittelbemessung innerhalb der Hochschule zu ent-

¹⁵ § 57 Abs. 5 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

¹⁶ § 3 Abs. 5 NHG.

¹⁷ Nach den Rechnungs- und Buchführungspflichten der Krankenhaus-Buchführungsverordnung sind Erlöse aus ambulanten Leistungen des Krankenhauses sowie Entgelte und Mittel Dritter in verschiedenen Kontengruppen innerhalb eines vorgegebenen Kontenrahmens auszuweisen.

¹⁸ § 1 Abs. 2 NHG.

scheiden¹⁹. Dabei war die Einwerbung von Drittmitteln ein wichtiges Kriterium. Sie gewinnt auch für die leistungsbezogene Vergütung zunehmend an Bedeutung.

Für den erfolgreichen Einsatz dieser neuen Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente nach dem NHG ist die korrekte Ermittlung der entsprechenden Leistungsparameter unerlässlich. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist die genaue Zuordnung der Finanzströme zumindest zu den Bereichen Krankenversorgung, Forschung und Lehre sowie Drittmittel. Ein überhöhter Ausweis von Drittmitteln führt daher zwangsläufig zu Fehlentwicklungen.

6. Erfüllung schulischer Aufgaben über private Konten?

Einzelplan 07 - Kultusministerium

Kapitel 07 10 bis 07 22

Der Zahlungsverkehr zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Schulwesen wird in der Schulpraxis vielfach - entgegen dem Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushalts und den haushalts- und kassenrechtlichen Vorgaben - über private Konten von Lehrkräften oder Schulvereinen abgewickelt.

Aus Gründen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie unter dem Aspekt der Fürsorgepflicht des Dienstherrn sollte das Kultusministerium diese Schulpraxis unterbinden und sicherstellen, dass die Zahlungen zukünftig - entsprechend der jeweiligen schulgeseztlichen Zuständigkeit - ausschließlich über Konten in der Verantwortung des Landes oder des kommunalen Schulträgers geleistet werden.

Vollständigkeit des Haushalts

Wesentliches Prinzip der Haushaltswirtschaft des Landes ist, dass alle Einnahmen und alle Ausgaben des Landes im Haushaltsplan zu veranschlagen und auf Grund des Haushaltsplans zu bewirtschaften sind; insbesondere darf die Verwaltung nur die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben leisten²⁰. Dieses Prinzip sichert das Budgetrecht des Landtages einschließlich der parlamentarischen Kontrolle der

¹⁹ § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 NHG; in Angelegenheiten des Bereichs Humanmedizin tritt der Vorstand an die Stelle des Präsidiums.

²⁰ Artikel 65 Abs. 1 und 2 NV.

Haushaltsführung des Landes durch Rechnungslegung und Entlastung²¹. In Ausführung dieses Prinzips und zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit des Zahlungsverkehrs dürfen Zahlungen des Landes grundsätzlich nur von öffentlichen Kassen und Zahlstellen angenommen oder geleistet werden; Zahlungsflüsse über Privatkonten sind in jedem Fall ausgeschlossen²². Für die Haushaltswirtschaft der Kommunen gelten die gleichen Prinzipien²³.

Die abweichende Schulpraxis

Diese Prinzipien sind im Bereich des öffentlichen Schulwesens seit jeher durchbrochen worden, obwohl Schulen als nichtrechtsfähige Anstalten²⁴ Teil der staatlichen Verwaltung sind.

Die Lehrkräfte verwalteten schon immer Mittel für Klassenfahrten, andere Schulveranstaltungen oder Schulmaterialien über ihre Privatkonten. Solche Privatkonten, gelegentlich auch die Konten von privaten Schulvereinen, die Eltern, Lehrkräfte oder Freunde von einzelnen Schulen zu deren Unterstützung gegründet haben, werden aber zunehmend auch für weitere Zwecke genutzt, so z. B. zur Verwaltung von Spenden an die Schulen, zur Führung von Übungsfirmen oder aber für die Verwaltung von Zuwendungen, die Schulen unmittelbar von der EU zur Durchführung von Projekten erhalten. Auf solchen Konten verbleiben häufig Guthaben für längere Zeit, die den Schulen außerhalb der öffentlichen Haushalte einen erheblichen Bewirtschaftungsspielraum verschaffen. In einem vom LRH festgestellten Einzelfall verfügte der Schulleiter auf einem von ihm geführten privaten Konto über ein Guthaben von bis zu 50.000 €.

Würdigung

Solche schulischen Angelegenheiten, also der Zahlungsverkehr zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, können nicht dem privaten Lebens- und auch Risikobereich einer Lehrkraft oder eines Schulvereins zugeordnet werden.

²¹ Artikel 69 NV in Verbindung mit §§ 80 f. LHO.

²² § 70 LHO.

²³ Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG, Artikel 57 Abs. 1 NV; vgl. insbesondere §§ 85, 98 Niedersächsische Gemeindeordnung, § 65 Niedersächsische Landkreisordnung.

²⁴ § 1 Abs. 3 Satz 2 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

Ein besonderes Problem liegt allerdings in der Beantwortung der Frage, welche staatliche Ebene für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs in solchen schulischen Angelegenheiten zuständig ist. Die Schulen sind nämlich nichtrechtsfähige Anstalten zugleich des Landes und ihrer kommunalen Träger mit der schulgesetzlichen Konsequenz, dass das Land für den Unterricht und das pädagogische Personal, die kommunalen Träger hingegen für den Bau, die sächliche Ausstattung und den laufenden Betrieb der Schulen zuständig sind²⁵. Danach dürfte die Abwicklung des geschilderten Zahlungsverkehrs nach Auffassung des LRH überwiegend dem Zuständigkeitsbereich der Kommunen zuzurechnen sein.

Unabhängig von dem Problem der Zuständigkeit ist jedenfalls die Bewirtschaftung solcher Mittel außerhalb der Haushaltspläne des Landes und der Kommunen sowie außerhalb öffentlicher Kassen aus den eingangs genannten Gründen rechtswidrig. Für den Hochschulbereich ist diese Frage längst im vorstehenden Sinne geklärt. Auch dort wurden früher Mittel für Exkursionen über Privatkonten verwaltet und Mittel, die Dritte für Vorhaben der Hochschulen zur Verfügung gestellt hatten, über Konten von Fördervereinen geleitet.

Ursache der abweichenden Schulpraxis

Der Grund für diese überkommene haushaltsrechtswidrige Praxis dürfte in dem Umstand begründet sein, dass Schulen wegen ihrer großen Anzahl schon aus wirtschaftlichen Gründen nicht an das Haushaltsvollzugssystem des Landes angeschlossen sind und, von den bisherigen haushaltsgesetzlich geregelten Ausnahmefällen²⁶ abgesehen, auch nicht über „eigene“ Konten verfügten, sodass die Abwicklung des oft geringfügigen Zahlungsverkehrs über die Schulbehörde und Landeshauptkasse oder über die Kassen des Schulträgers nicht praktikabel war.

Schuleigene Konten unter der Verantwortung des Landes - ein Beitrag zur Problemlösung

Dieser faktische Zwang, öffentliche Mittel auf Privatkonten zu bewirtschaften, wird künftig, jedenfalls soweit der Zuständigkeitsbereich des Landes betroffen ist, da-

²⁵ § 1 Abs. 3 Satz 2 NSchG in Verbindung mit §§ 50 Abs. 2, 53, 112 NSchG einerseits und §§ 108, 113 NSchG andererseits.

²⁶ Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Rahmen der entgeltlichen Ausleihe von Lernmitteln (§ 10 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2006) sowie im Zusammenhang mit den am Modellversuch „Berufsbildende Schulen in Niedersachsen als Regionale Kompetenzzentren“ teilnehmenden Schulen.

durch entfallen, dass Schulen - mit der Einführung der Eigenverantwortlichen Schule - zur Bewirtschaftung ihres schuleigenen Budgets nunmehr generell nach näherer Bestimmung des Kultusministeriums, die der Zustimmung des Finanzministeriums bedarf, „eigene“ Girokonten unter der Verantwortung des Landes führen dürfen²⁷. Im Hinblick auf die schulgesetzlich vorgegebene Aufgabenverteilung zwischen dem Land einerseits und den kommunalen Schulträgern andererseits ist jedoch noch im Einzelnen die bereits angesprochene Frage zu klären, welche Zahlungen über die schuleigenen Konten in der Verantwortung des Landes und welche Zahlungen über Konten der kommunalen Schulträger abzuwickeln sind, die diese bei ihren Kassen oder aber als Konten der einzelnen Schulen führen.

Empfehlung

Seitens des Landes ist es jedenfalls erforderlich, umgehend die zur Ausfüllung der bereits zum 01.01.2007 in Kraft getretenen Regelung zur Führung schuleigener Girokonten erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu schaffen, um für die Bewirtschaftung von Mitteln im Zuständigkeitsbereich des Landes eine rechtskonforme Praxis zu ermöglichen. Die kommunalen Schulträger sind anzuhalten, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs die ordnungsgemäße Bewirtschaftung aller öffentlichen Mittel zu gewährleisten. Die Nutzung von Privatkonten für die Bewirtschaftung öffentlicher Mittel durch Lehrkräfte oder Schulvereine ist baldmöglichst zu unterbinden.

Schlussbemerkung

Dem LRH ist zwar bewusst, dass der Aufwand, den gesamten Zahlungsverkehr der Schulen in der Verantwortung der öffentlichen Hand abzuwickeln, zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen wird. Dies ist aber in Anbetracht der eindeutigen Rechtslage und nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Fürsorgepflicht des Dienstherrn für seine Lehrkräfte hinzunehmen. Die staatlicherseits unkontrollierte, intransparente und gegen wesentliche Sicherungsprinzipien wie das Vier-Augen-Prinzip²⁸ verstoßende Abwicklung von Zahlungen des öffentlichen Bereichs über private Konten durch hierfür nicht geschulte Lehrkräfte gerät leicht in die Grauzone der haftungs- oder sogar strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Bediensteten. Dies

²⁷ § 32 Abs. 4 NSchG in der Fassung des insoweit am 01.01.2007 in Kraft getretenen Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schule vom 17.07.2006, Nds. GVBl. S. 412.

²⁸ Vgl. § 77 LHO.

zeigt das Beispiel einer Rückforderung von 18.000 € durch die EU wegen nicht sachgerechter Abrechnung einer gewährten Zuwendung, die zu einer überplanmäßigen Ausgabe des Landes und in der Folge zu einer umfangreichen Prüfung der Haftung der beteiligten Lehrkräfte geführt hat. Die Haftung ist nur deshalb verneint worden, weil den unerfahrenen Lehrkräften nicht Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit²⁹ nachzuweisen war.

7. Bewertung der auf die Niedersachsen Ports GmbH und Co. KG (NPorts) übertragenen Liegenschaften

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 30	-	Häfen- und Schifffahrtsverwaltung

Bei einer Überprüfung der Bewertung der NPorts übertragenen Hafensliegenschaften hat der LRH festgestellt, dass Wasserflächen (Hafenbecken), nicht nutzbare naturnahe Flächen, Wege- und Straßenflächen sowie Gebäude zum Teil zu hoch bewertet waren. Es ergab sich ein Bewertungsunterschied in Höhe von ca. 13,2 Millionen € gegenüber der Landtagsvorlage.

Mit den Drs. 15/1481 vom 04.11.2004 und 15/1881 vom 03.05.2005 hatte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die Zustimmung des Landtages nach Artikel 63 NV in Verbindung mit § 63 LHO für die Übertragung des betriebsnotwendigen Liegenschafts- und beweglichen Vermögens der bisherigen Niedersächsischen Häfen- und Schifffahrtsverwaltung auf die neue Hafengesellschaft erbeten. Darin waren als Werte für die Liegenschaften einschließlich der Gebäude rd. 214 Millionen €, für die betriebstechnischen Anlagen (z. B. Kaianlagen, Schleusen) rd. 342 Millionen € und für das bewegliche Vermögen (z. B. Fahrzeuge, Büroeinrichtungen) rd. 18,4 Millionen € angegeben, insgesamt somit rd. 574,4 Millionen €. Die Übertragung ist inzwischen erfolgt, und zwar ohne Wertausgleich, da das Landesvermögen als Kommanditeinlage in die neue Gesellschaft eingebracht worden ist.

Die ehemalige Häfen- und Schifffahrtsverwaltung hatte zusammen mit dem Landesliegenschaftsfonds Kriterien für die Betriebsnotwendigkeit der Grundstücke und eine entsprechende Liste der zu übertragenen Flurstücke aufgestellt. Zugleich wurde eine Bewertung der Liegenschaften und Anlagen vorgenommen.

²⁹ § 86 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtenengesetz.

Der LRH hat die Betriebsnotwendigkeit der Flächen und die Bewertung des übertragenen Vermögens geprüft. Letztere ist Voraussetzung für eine zutreffende Eröffnungsbilanz. Eine realistische Bewertung ist auch im Hinblick auf die mögliche Aufnahme neuer Gesellschafter und die Berechnung der Eigenkapitalrendite erforderlich.

Die Aufteilung der Flächen der ehemaligen Häfen- und Schifffahrtsverwaltung in betriebsnotwendige (übertragene) Flächen und nicht betriebsnotwendige (beim Landesliegenschaftsfonds verbliebene) Flächen ist im Wesentlichen zweckmäßig erfolgt. In Randbereichen, z. B. bei Wege- und Deichflächen, naturnahen Flächen und einer Vorratsfläche hat der LRH Korrekturen vorgeschlagen. Im Übrigen hat der LRH eine Überprüfung der Betreiberstruktur der Insel-(versorgungs-)häfen angeregt³⁰.

Außerdem hat der LRH festgestellt, dass Wasserflächen (Hafenbecken), nicht nutzbare naturnahe Flächen, Wege- und Straßenflächen sowie Gebäude zum Teil zu hoch bewertet waren. Es ergab sich ein Bewertungsunterschied in Höhe von ca. 13,2 Millionen € gegenüber der Landtagsvorlage (Drs. 15/1481 und 15/1881). Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat inzwischen eine Neubewertung entsprechend dem Vorschlag des LRH vorgenommen.

Wirtschaftlich handeln

Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Personelle und sächliche Ressourcen sind am Bedarf auszurichten. Wettbewerb sichert die wirtschaftliche Vergabe von Leistungen. Im Übrigen kann es im Interesse der Erhaltung von Landesvermögen wirtschaftlich sein, Ausgaben zu erhöhen, um höhere Ausgaben zu einem späteren Zeitpunkt und einen Substanzverlust zu vermeiden.

³⁰ Vgl. Beitrag Nr. 21.

8. „Wo viel Licht, ist auch viel Schatten“ - teure Energieeinsparung mit Solaranlagen

Einzelplan 20

-

Finanzministerium

Kapitel 20 11

Die im Rahmen eines Aktionsprogramms in insgesamt 14 Landesliegenschaften für ca. 1,64 Millionen € errichteten solaren Demonstrationsanlagen sind derart unwirtschaftlich, dass sie schon aus diesem Grund keine Vorbildfunktion für private Verbraucher entfalten konnten. Bei einer Verwendung der Mittel für andere Maßnahmen zur Energieeinsparung wären höhere Effizienzgewinne und auch eine höhere CO₂-Einsparung möglich gewesen.

Zielsetzung der Aktionsprogramms Energieeinsparung/Solaroffensive

Die Landesregierung wurde vom Landtag am 22.06.1998 aufgefordert, das CO₂-Minderungsziel von 25 v. H. bezogen auf das Jahr 1990 in ihrem Bereich bis zum Jahr 2005 umzusetzen und ein entsprechendes Klimaschutzprogramm aufzulegen. Daraufhin wurde das **Aktions-Programm Energieeinsparung** mit einem Gesamtbudget von rd. 10 Millionen € aufgelegt. Im gleichen Jahr beschloss die Landesregierung das Programm „Solaroffensive Niedersachsen“, das die „Errichtung solarer Demonstrationsanlagen“ vorsah. Durch Eingliederung der „Solaroffensive“ in das o. g. Energieeinsparungsprogramm entstand die Programmbezeichnung „Aktions-Programm-Energieeinsparung/Solaroffensive“ (kurz: APES). Von den bereitgestellten 10 Millionen € waren rd. 2 Millionen € für die Realisierung von solarthermischen Anlagen und von Photovoltaik-Anlagen vorgesehen. Durch den Einsatz dieser Anlagen an öffentlichen Gebäuden wollte die Landesregierung private Verbraucher zur Nachahmung anregen und Niedersachsen als „Solar-Standort“ stärker herausstellen. Bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen hat das Staatliche Baumanagement Niedersachsen folgende Kriterien berücksichtigt:

- Einsatzmöglichkeit der am Markt befindlichen unterschiedlichen Techniken/Systeme,
- Außenwirkung der solaren Demonstrationsanlagen (Erreichen von Zielgruppen, Anbindung an Expo-Projekte, Presseveröffentlichungen, Sichtbarkeit, etc.),

- Optimierung der Energieausbeute,
- Realisierung möglichst vieler kleiner bis mittlerer Anlagen,
- breite Anlagenstreuung über das Land (dezentrale Positionierung der Anlagen),
- Durchführungszeitraum,
- Verbindung mit anderen Baumaßnahmen.

Auf Grund der politischen Zielsetzung der Solaroffensive wurde die Wirtschaftlichkeit der Demonstrationsanlagen als nachrangiges Kriterium behandelt.

Photovoltaische Anlagen zur Stromgewinnung

Im Bereich der Photovoltaik-Technik wurden sechs Anlagen mit einer Generatorfläche von insgesamt ca. 1.083 m² errichtet. Eine dieser Anlagen wurde im Rahmen des EXPO 2000-Projekts errichtet. Der bisherige Betrieb der Anlagen kann als zuverlässig bezeichnet werden. Dem Stromertrag von jährlich 59 MWh³¹, der dem Jahresbedarf von ca. 13 Haushalten und einer jährlichen CO₂-Minderung von ca. 38,5 Tonnen entspricht, stehen Erstellungskosten für die Anlagen in der ausgewiesenen Höhe von 862.000 € gegenüber. Unter Berücksichtigung der eingesparten Stromkosten ergibt sich für diese Anlagen eine durchschnittliche Amortisationszeit von rd. 100 Jahren, die damit deutlich über dem zu erwartenden „Lebensalter“ heutiger Photovoltaik-Anlagen von ca. 20 Jahren liegt.

Auch wenn man berücksichtigt, dass die Wirtschaftlichkeit der Anlagen nur als nachrangiges Kriterium gesehen wurde, bezweifelt der LRH, dass unter diesen Umständen die eigentliche beabsichtigte Vorbildfunktion für private Verbraucher erreicht werden konnte.

³¹ Abschlussbericht des Staatlichen Baumanagement Niedersachsen/OFD Hannover, Oktober 2006.

Solarthermische Anlagen zur Wärmeerzeugung

Im Zuge dieses Programmteils wurden in 10 Liegenschaften insgesamt 12 solarthermische Anlagen mit einer Kollektorfläche von zusammen 654 m² für rd. 768.000 € realisiert.

Der solare Ertrag summiert sich für 10 Anlagen auf rd. 262 MWh/a. Für zwei Anlagen mit Inbetriebnahmen in 2003 bzw. 2006 liegen keine Ertragswerte vor. Unter Berücksichtigung der der Planung zugrunde liegenden Prognosen der vorgenannten beiden Solaranlagen und des o. g. Ertrags der übrigen Anlagen resultiert ein insgesamt zu erwartender Energieertrag von 307 MWh/a. Dies bedeutet eine jährliche Brennstoffeinsparung in einer Größenordnung von ca. 33.500 l Heizöl und eine CO₂-Minderung von ca. 96 t.

Der LRH ermittelte für die solarthermischen Anlagen auf der Grundlage eines Heizölpreises von 0,53 €/l einen durchschnittlichen Amortisationszeitraum von mehr als 40 Jahren. Für die Komponenten solarthermischer Anlagen wie z. B. Solarkollektoren, Speicherladeschaltungen, Pumpen, Wärmetauscher und Speicherbehälter ist jedoch eine dem entsprechende Standzeit/Lebensdauer nicht zu erwarten.

Die vom LRH geprüften solarthermischen Anlagen konnten hinsichtlich der wirtschaftlichen Effizienz insgesamt nicht überzeugen.

Geringe Effizienz solarer Anlagen gegenüber anderen Energieeinsparmaßnahmen

Der Programmteil, der eine Ausstattung von Liegenschaften mit den zuvor beschriebenen solartechnischen Anlagen betraf, umfasste ca. ein Fünftel der Initiative (2 Millionen €). Der überwiegende Teil des Aktionsprogramms zielte auf die grundsätzliche energetische Ertüchtigung bestehender betriebstechnischer Anlagen ab (8 Millionen €). Maßgabe des Finanzministeriums für alle Energiesparmaßnahmen war eine Amortisationszeit durch die eingesparte Energie von unter zehn Jahren. Auf dieser Basis stellt sich die Modernisierung technischer Altanlagen nach Einschätzung des LRH im Hinblick auf erzielbare Energieeinsparungen - bzw. CO₂-Minderungen - deutlich günstiger dar als bei der Installation von Solaranlagen.

Zur energetischen Ertüchtigung sind beispielsweise in zwei Liegenschaften insgesamt 17 überdimensionierte, einstufige Umwälzpumpen gegen neue Pumpen mit

Drehzahlregelung ausgetauscht worden. Allein in diesem Fall ist von einer Stromersparnis auszugehen, die dem prognostizierten Stromertrag der fünf Photovoltaik-Anlagen (ohne Anlage aus dem EXPO 2000-Projekt) gleich kommt. Um die entsprechende jährliche CO₂-Minderung von ca. 31 Tonnen zu erreichen, waren für den Austausch der Umwälzpumpen jedoch nur Investitionskosten in Höhe von ca. 34.000 € erforderlich - also nur ein Bruchteil der Summe, die für die Errichtung von vier Solaranlagen mit Kosten in Höhe von 794.000 € benötigt wurden.

An dem Beispiel wird deutlich, dass die Mittel der Solaroffensive um ein Vielfaches effizienter im Bereich der Anlagenoptimierung hätten eingesetzt werden können. Eine Korrektur des APES-Teilprogramms „Solaroffensive“ zu Gunsten anderer APES-Maßnahmen erfolgte trotz frühzeitig erkennbarer Defizite jedoch nicht. Im Ergebnis hält der LRH den Versuch, eine verstärkte Akzeptanz der Solartechnik im privaten Bereich zu begründen, für misslungen.

Fragwürdige Außenwirkung

Sinn des Programms war es auch, solche Liegenschaften mit Solartechnik auszustatten, die eine besondere Außenwirkung haben und deswegen den privaten Verbraucher ansprechen könnten. Während die Eignung der ausgesuchten Gebäude für eine Ausstattung mit solarer Technik nachvollziehbar war, konnte die geforderte gute Wahrnehmbarkeit der Anlagen für Außenstehende teilweise nicht erreicht werden.

Für die Öffentlichkeit nur bedingt einsehbar sind z. B. solche Solaranlagen, die in Justizvollzugsanstalten installiert wurden. Ähnliches gilt für eine Photovoltaik-Anlage, die auf dem Flachdach eines Dienstgebäudes montiert wurde und nur aus der Vogelperspektive sichtbar ist.

Andererseits wurde die visuelle Hervorhebung der Solartechnik auch gestalterisch überzogen. Eine Photovoltaik-Anlage in gut sichtbarer Lage an der Fassade eines Gerichtsgebäudes wurde zusätzlich mit Leuchtdioden als Beleuchtungselementen ausgestattet. Abgesehen von dem konstruktiven Aufwand wird die Sinnhaftigkeit der künstlichen Beleuchtung einer Solaranlage in keiner Weise deutlich. Dasselbe Projekt wurde um eine freistehende, ca. 2,5 m hohe Acrylglassäulenkonstruktion mit einem integrierten Anzeigenpult ergänzt. Bei anderen Anlagen genügte hier ein einfaches Wand-Tableau, das am Gebäude montiert ist. Allein die Kosten der vorge-

nannten Sonderkonstruktion entsprechen dem Energieertrag, der nach einem ca. zehnjährigen Betrieb der installierten Anlage zu erwarten wäre.

Fehlendes Programmresümee „Solaroffensive“

Nach Verwaltungsvorschrift Nr. 2.3 zu § 7 LHO sind alle Maßnahmen nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen. Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich folgende Untersuchungen:

- Zielerreichungskontrolle,
- Wirkungskontrolle,
- Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Der mit Schreiben des Finanzministeriums vom 18.12.2006 dem LRH bekanntgegebene „Abschlussbericht“ stellt die ausgeführten Anlagen vor, enthält pauschale Angaben zu Energieerträgen, die in der Regel deutlich über den prognostizierten Werten liegen, und weist die daraus resultierenden CO₂-Einsparungen aus. Der LRH wertet den o. g. Abschlussbericht als einen Beitrag zur Erzielung einer Öffentlichkeitswirkung, der die o. g. Kriterien einer Erfolgskontrolle nicht erfüllt. Eine Auswertung, die z. B. die Erträge der jeweiligen Jahre, ggf. die Ausfallzeiten, den Wartungs- und Kostenaufwand und sonstige Beeinträchtigungen des Funktions- und Werterhaltes dokumentiert, liegt bislang nicht vor.

Die Frage, ob die von der Landesregierung erwartete Signalwirkung zum Ausbau von solartechnischen Anlagen erreicht wurde, bleibt weiterhin offen.

9. Reiterstaffeln der Polizei

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 20	-	Landespolizei

Die Reiterstaffeln der Polizei verursachen hohe laufende Kosten. Gleichwohl gibt es nur wenige Einsätze, die den relativ teuren Einsatz von Pferden erfordern.

Die Reiterstaffeln der Polizeidirektionen Hannover und Braunschweig sind auf den für Castor-Transporte notwendigen Bedarf von maximal 30 Polizeireitern zu reduzieren und an einem Standort zusammenzulegen.

Sachverhalt

Die Reiterstaffeln der Polizeidirektionen Hannover und Braunschweig sind Bestandteil der Reiter- und Diensthundführerstaffeln der beiden Polizeibehörden. Nach der „Planstellenverteilung für den Polizeivollzugsdienst in den regionalen Polizeidirektionen“³² sind den Polizeidirektionen Hannover und Braunschweig für ihre Reiterstaffeln 39 bzw. 19 Planstellen zugewiesen worden, am 01.01.2005 waren davon 50 Stellen besetzt.

Die Reiterstaffel Hannover verfügte im Jahr 2005 über 32 Pferde, die Reiterstaffel Braunschweig über 19. Im Jahr 2005 fielen für die Reiterstaffeln Hannover und Braunschweig Personal- und Sachkosten wie folgt an:³³

Tabelle 1

Kostenart	Hannover	Braunschweig
Personalkosten	1.656.761 €	1.086.950 €
Pferdehaltung (Futter etc.)	58.030 €	28.965 €
Tierarzt/Tierklinik	18.052 €	12.242 €
Ankauf von Pferden	7.980 €	6.567 €
Fahrzeuge (Wartung, Unterhaltung)	29.708 €	23.645 €
Liegenschaften	107.108 €	38.256 €
Zwischensumme	1.877.639 €	1.196.625 €
Summe	3.074.264 €	

Tätigkeiten der Reiterstaffeln

Die Tätigkeiten der Reiterstaffeln Hannover und Braunschweig (einschließlich der Abordnungen in den Naturschutzpark Lüneburger Heide, in den Naturpark Südheide und in den Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer/Cuxhaven) stellten sich im Jahr 2005 verteilt auf die geleisteten Arbeitsstunden wie folgt dar:

³² Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 18.01.2005 - LPP 1.28 - 02112 -.

³³ Die Berechnung der Personalkosten beruht auf den Tabellen der standardisierten Personalkostensätze des Finanzministeriums (RdErl. des Finanzministeriums vom 29.03.2005, Nds. MBI. S. 274).

Tabelle 2

Tätigkeiten der Polizeireiter	Hannover		Braunschweig	
	in Std.	in v. H.	in Std.	in v. H.
Reitstreifen ³⁴	10.459,5	22,2	10.923,0	36,0
Sondereinsätze - ohne Castor -	9.681,0	20,6	3.161,0	10,4
Sondereinsätze - nur Castor -	5.991,0	12,7	2.629,0	8,7
Summe der operativen Tätigkeiten	26.131,5		16.713,0	
Reitausbildung	10.010,0	21,3	2.234,0	7,4
Stalldienst	3.658,5	7,8	5.398,0	17,8
Innendienst und sonstige Tätigkeiten	5.791,0	12,3	2.188,0	7,2
Zwischensumme	45.591,0		26.533,0	
Nicht im Dienstnachweisbuch vermerkte Zeitanteile	1.438,0	3,1	3.805,0	12,5
Geleistete Arbeitsstunden	47.029,0	100,0	30.338,0	100,0

Unter die Zeiten für „Innendienst und sonstige Tätigkeiten“ fallen insbesondere solche für Besprechungen, Dienstversammlungen, Fortbildung, Schreibearbeiten, Bereitschaftsdienste, Dienstsport, Arzt- und Gerichtstermine.

Operative Tätigkeiten der Reiterstaffeln

Die vom LRH erfassten operativen Tätigkeiten im engeren Sinn umfassen grundsätzlich (nur) den Außendienst der beiden Reiterstaffeln einschließlich der Rüst- und Transportzeiten.³⁵

Die operativen Tätigkeiten der Reiterstaffeln Hannover und Braunschweig im Jahr 2005 verteilten sich im Einzelnen wie folgt:

³⁴ Einschließlich der Reitstreifen zu Ausbildungszwecken. Für die Zeit der Abordnung nach Cuxhaven wurden anteilig 358 Stunden Reitstreifen und 200 Stunden Stalldienst geschätzt.

³⁵ Die Zeiten für Sondereinsätze - nur Castor - enthalten auch „zusätzliche Dienststunden“ und anteilige Bereitschaftsstunden.

Tabelle 3

<i>Anlass/Art der operativen Tätigkeiten</i>		<i>Hannover</i>		<i>Braunschweig</i>	
		in Std.	in v. H.	in Std.	in v. H.
Reitstreifen	PD-Bereich	9.702,0	37,1	10.532,0	63,0
	Heide/Cuxhaven	757,5	2,9	391,0	2,3
Such- und Fahndungsmaßnahmen		55,0	0,2	125,0	0,7
Objektschutz ³⁶				211,0	1,3
Bombenräumungen		436,0	1,7	29,0	0,2
Versammlungen	Castor	5.991,0	22,9	2.629,0	15,7
	Sonstige Versammlungen	1.193,0	4,6	376,0	2,3
Sportveranstaltungen	Fußball	2.735,0	10,5	1.367,0	8,2
	Reitsport	664,0	2,5	124,0	0,7
Veranstaltungen	Tag der Offenen Tür	416,5	1,6	130,0	0,8
	Feste	878,5	3,4	345,0	2,1
	Messen	1.098,5	4,2		
	Sonstige	2.204,5	8,4	454,0	2,7
Summe		26.131,5	100,0	16.713,0	100,0

Der Anteil der Tätigkeiten der beiden Reiterstaffeln (Such- und Fahndungsmaßnahmen, Versammlungen und Sportveranstaltungen), bei denen dem Einsatzmittel Pferd ein hoher Einsatzwert zukommt³⁷, belief sich im Jahr 2005 bezogen auf die Summe aller operativen Tätigkeiten bei der Reiterstaffel Hannover auf 38,2 v. H. und bei der Reiterstaffel Braunschweig auf 26,9 v. H.

Anteil der operativen Tätigkeiten der Reiterstaffeln an den geleisteten Arbeitsstunden

Der Anteil der operativen Tätigkeiten der Reiterstaffeln Hannover und Braunschweig an den geleisteten Arbeitsstunden betrug im Jahr 2005 im Durchschnitt 55,4 v. H., wie Tabelle 4 zeigt:

³⁶ Einsätze zum Objektschutz sind bei der Reiterstaffel Hannover bereits in den Reitstreifen mit enthalten.

³⁷ Vgl. hierzu „Abschlussbericht zur Umorganisation der Polizei des Landes Niedersachsen vom 15.11.2003“ (S. 49).

Tabelle 4

	Hannover		Braunschweig		Summe	
	in Std.	in v. H.	in Std.	in v. H.	in Std.	in v. H.
Geleistete Arbeitsstunden	47.029,0		30.338,0		77.367,0	
Operative Tätigkeiten lt. Dienstnachweissbuch	26.131,5	55,6	16.713,0	55,1	42.844,5	55,4
Operative Tätigkeiten ohne Rüstzeiten			14.255,0	47,0		
Operative Tätigkeiten ohne Rüst- und Transportzeiten			13.242,0	43,6		
Operative Tätigkeiten ohne Rüst- und Transportzeiten sowie beim Castor-Einsatz neben den Einsatzzeiten angefallene Arbeitszeiten			11.961,0	39,4		

Die in den operativen Tätigkeiten der beiden Reiterstaffeln enthaltenen Rüst- und Transportzeiten sowie die beim Castor-Einsatz neben den Einsatzzeiten angefallenen Arbeitszeiten hat der LRH für die Reiterstaffel Braunschweig näher untersucht und wie folgt berücksichtigt:³⁸

- Rüstzeiten von 60 Minuten (je 30 Minuten vor und nach dem Einsatz) für jeden bei einer Reitstreife oder einem Sondereinsatz eingesetzten Polizeireiter.
- Transportzeiten von 60 Minuten für jeden bei einer Reitstreife oder einem Sondereinsatz außerhalb des Stadtgebiets eingesetzten Polizeireiter und 30 Minuten für jeden bei einem Sondereinsatz im Stadtgebiet eingesetzten Polizeireiter.
- 1.281 Stunden für die beim Castor-Einsatz 2005 neben den Einsatzzeiten angefallenen „zusätzlichen Dienstzeiten“ von 1.060 Stunden sowie anteilige Bereitschaftszeiten von 221 Stunden.

Danach betrug der Anteil der tatsächlichen operativen Tätigkeiten der Reiterstaffel Braunschweig an den geleisteten Arbeitsstunden lediglich 39,4 v. H. In den operativen Tätigkeiten der Reiterstaffel Hannover waren ebenfalls erhebliche Rüst- und Transportzeiten enthalten.³⁹

³⁸ Die Zeitwerte hat der LRH im Einvernehmen mit dem Leiter der Reiterstaffel Braunschweig festgelegt. Sie haben sich anhand der Eintragungen in den Fahrtenbüchern als zutreffend erwiesen.

³⁹ Nach Abzug des Castor-Einsatzes und der in den sonstigen Sondereinsätzen (vgl. Tabelle 2) enthaltenen Rüst- und Transportzeiten läge der Anteil der tatsächlichen operativen Tätigkeiten an der Ist-Arbeitszeit gleichfalls unter 50 v. H.

Castor-Einsätze der Reiterstaffeln

Die Unterarbeitsgruppe „Einsatz, einsatz- und ermittlungsunterstützende Angelegenheiten“ der Arbeitsgruppe „Organisation der Polizei“ des Ministeriums für Inneres und Sport hat im Zusammenhang mit den Castor-Einsätzen ausgeführt, dass „das Einsatzmittel Dienstpferd sich als hervorragend geeignet erwiesen hat. Aus diesem Grund wird bewusst ein teures Einsatzmittel vorgehalten.“⁴⁰

Die Castor-Transporte in den nächsten Jahren begründen ein öffentliches Interesse für den Einsatz der Reiterstaffeln Hannover und Braunschweig. Einen solchen Einsatz hält der LRH allerdings nur zur „Sicherung der Bahn- und Straßentransportstrecke“, der im Jahr 2005 von 22 Polizeireitern (zwei Beritte) über drei Wochen geleistet wurde, für geboten. Der Einsatz eines dritten Beritts während der fünftägigen Hauptphase der Castor-Transporte ist nach Ansicht des LRH entbehrlich. Das Erkundungsbergwerk und das Transportbehälterlager Gorleben können auch von anderen Einsatzkräften, ggf. Diensthundführern, geschützt werden.

Würdigung

Einsätze von Polizeireitern verursachen insbesondere auf Grund des Pflegeaufwands, der Rüst- und Transportzeiten sowie der Sachkosten für das Einsatzmittel Pferd erheblich höhere Kosten als Einsätze von Kräften des Einsatz- und Streifendienstes. Der LRH hält daher eine Reduzierung der Reiterstaffeln Hannover und Braunschweig auf eine Personalstärke für angebracht, die sich an Einsätzen mit hohem Gefährdungspotenzial orientiert, bei denen der Einsatzwert von Polizeireitern wegen des „natürlichen Respekts des Menschen vor dem Pferd“ höher ist als der von „Einsatzkräften zu Fuß“.⁴¹

Bei einem Bedarf von zwei Beritten für die Castor-Einsätze hält der LRH für die Reiterstaffeln Hannover und Braunschweig eine Personalstärke von maximal 30 Polizeireitern für angemessen. Neben den Castor-Einsätzen ergeben sich in der übrigen Zeit des Jahres für die 30 Polizeireiter weitere Einsatzmöglichkeiten. Hierzu zählen nach Ansicht des LRH Großlagen wie etwa Demonstrationen und Fußballspiele, die

⁴⁰ Abschlussbericht vom 15.09.2003, S. 40.

⁴¹ Vgl. Fußnote 37.

Einsatzsituationen mit aggressiven oder gewaltbereiten Störern erwarten lassen. In solchen Situationen kommt dem Einsatzmittel Pferd bei „Absperrungen und (der) Aufsplitterung von Störergruppen“ ein hoher Einsatzwert zu.⁴²

Bei einer zukünftigen Personalstärke von maximal 30 Polizeireitern hält der LRH die Zusammenlegung der Reiterstaffeln Hannover und Braunschweig an einem Standort aus organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen für geboten. Für den Standort Hannover sprechen die zentrale Lage und die zahlreichen Veranstaltungen in der Landeshauptstadt.

10. Zentraler Sportdienst der Polizei - Reform tut Not!

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 20	-	Landespolizei

Der Zentrale Sportdienst für die Polizei des Landes Niedersachsen ist personell überbesetzt. Seine Arbeitsweise und seine Arbeitserfolge stehen in keinem Verhältnis zum personellen und finanziellen Aufwand.

Sachverhalt

Der Zentrale Sportdienst für die Polizei des Landes Niedersachsen ist der Polizeibehörde für zentrale Aufgaben (Zentrale Polizeidirektion) angegliedert. Er untersteht der Fachaufsicht des Ministeriums für Inneres und Sport, „verkehrt zur Erfüllung seiner Aufgaben unmittelbar mit der oder dem Polizeisportbeauftragten und erhält von ihr oder ihm Aufträge zur Planung und Durchführung des Sports in der Polizei des Landes Niedersachsen“.⁴³

Der Zentrale Sportdienst wird vornehmlich wie folgt tätig:

- Beratung und Unterstützung des Polizeisportbeauftragten und der Polizeibehörden und -einrichtungen,
- Aus- und Fortbildung,
- Organisation und Koordinierung des Wettkampf- und Leistungssports.

⁴² Vgl. Fußnote 37.

⁴³ Vgl. Nr. 9 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 14.06.2002 (Sport in der Polizei), Nds. MBl. 2002 S. 564.

Diese Aufgaben wurden zurzeit der Prüfung durch den LRH im Jahr 2006 von zehn Bediensteten wahrgenommen.

Als letztes Großereignis hat der Zentrale Sportdienst im Jahr 1995 die 11. Deutschen Polizeimeisterschaften im Handball vorbereitet und durchgeführt.

Aus- und Fortbildung von Sportübungsleitern bzw. Fachübungsleitern

Der Dienstsport soll von ausgebildeten Sportübungsleitern bzw. Fachübungsleitern geleitet werden.⁴⁴

Die Sportübungsleiter werden sportartübergreifend, die Fachübungsleiter in den Bereichen Schwimmen und Retten sowie Selbstverteidigung tätig.

Anfang des Jahres 2006 gab es folgende Anzahl als Sportübungsleiter bzw. Fachübungsleiter ausgebildete Polizeivollzugsbeamte:

Tabelle 1

Sportart	Anzahl der Sport- bzw. Fachübungsleiter
Schwimmen und Retten	167
Selbstverteidigung	180
Sportartübergreifend	405
Summe:	752

Im Jahr 2005 wurden vom Zentralen Sportdienst folgende Aus- und Fortbildungslehrgänge für Sportübungsleiter bzw. Fachübungsleiter mit 2.465 Teilnehmertagen durchgeführt:

⁴⁴ Vgl. Nr. 2.3 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 14.06.2002 (Sport in der Polizei), Nds. MBl. 2002 S. 564.

Tabelle 2

Lehrgang	Anzahl	Dauer/Tage	Teilnehmer gesamt	Teilnehmer/Tage gesamt	Ausbilder/Tage gesamt
Präventive Gesundheitsförderung	5	10	72	720	50
Ausbildung Grundlehrgang	2	10	42	420	20
Ausbildung Aufbaulehrgang	3	10	45	450	30
Fortbildung Sportartübergreifend	6	4	90	360	24
Fortbildung (4 Tage) Selbstverteidigung	1	4	15	60	4
Fortbildung (5 Tage) Selbstverteidigung	5	5	65	325	25
Fortbildung Schwimmen und Retten	2	5	26	130	10
Summe:				2.465	163

Zu den 2.465 Teilnehmertagen für die Aus- und Fortbildung der Sportübungsleiter bzw. Fachübungsleiter kamen noch 163 Ausbildertage hinzu. Die somit insgesamt 2.628 Teilnehmer- und Ausbildertage nehmen unter Zugrundelegung von 184 Nettoarbeitstagen pro Vollzeiteinheit für Beamte⁴⁵ rd. 14 Vollzeiteinheiten in Anspruch. 14 Vollzeiteinheiten entsprechen nach den Personalkostensätzen des Finanzministeriums in der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes rd. 923.000 €⁴⁶

Die Zahl der von den Sportübungsleitern bzw. Fachübungsleitern geleiteten Dienstsportstunden ist weder dem Polizeisportbeauftragten noch dem Zentralen Sportdienst bekannt. Der Personalbedarf beruht auf Schätzungen und besteht auf der Annahme, dass jedes Polizeikommissariat zwei Sportübungsleiter benötigt.⁴⁷ Danach besteht ein Bedarf von 300 Sportübungsleitern⁴⁸. Mit einem Bestand von 405 Sportübungsleitern (vgl. Tabelle 1) wird der geschätzte Bedarf erheblich überschritten.

⁴⁵ Durchschnittliche Jahresarbeitszeit eines Beamten gemäß Anlage 2 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 20.01.2004 (Nds. MBI. S. 100).

⁴⁶ Standardisierte Personalkostensätze für den Beamtenbereich in €, Anlage 1 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 29.03.2005 (Nds. MBI. S. 274).

⁴⁷ Vgl. das Ergebnisprotokoll vom 12.01.1989 über die Sportsachbearbeiterbesprechung auf Landesebene am 22./23.11.1988.

⁴⁸ Vgl. das Ergebnisprotokoll vom 11.03.1994 über die Sportsachbearbeiterbesprechung auf Landesebene am 01./02.12.1993.

Der Einsatz und die Auslastung der Sportübungsleiter bzw. Fachübungsleiter sind zu überprüfen. Gleichzeitig sollte zumindest die Ausbildung von Sportübungsleitern ausgesetzt werden, da nach Ansicht des LRH keine Notwendigkeit besteht, den Bestand von 405 Sportübungsleitern über die Zielzahl von 300 hinaus weiter bedarfswidrig zu erhöhen.

Organisation des Wettkampfsports

Der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 14.06.2002 geht davon aus, dass der Wettkampfsport in der Polizei „nachweislich eine positive Innenwirkung (hat) und den Dienstsport (fördert). Er ist zugleich ein Mittel der Öffentlichkeitsarbeit und hebt das Ansehen der Polizei.“⁴⁹

Im Jahr 2005 haben Polizeivollzugsbeamte an folgenden Wettkämpfen in der Polizei auf Landes-, Bundes- und Europaebene teilgenommen:

⁴⁹ Vgl. Nr. 2.1.6 (Nds. MBl. 2002 S. 564).

Tabelle 3

Wettkampfsport 2005				
Sportart	Veranstaltungstage*)	Aktive	Betreuer	Teilnehmertage
Europäische Polizeimeisterschaften (EPM)				
Schwimmen (Berlin-Potsdam, Deutschland)	5	1	0	5
Volleyball (Monaco)	6	5	0	30
Deutsche Polizeimeisterschaften (DPM)				
Triathlon (Erbach, Baden-Württemberg)	13	9	2	143
Leichtathletik (Rostock, Mecklenburg-Vorpommern)	13	17	4	273
Marathon (Regensburg, Bayern)	11	4	0	44
Schießen (Suhl, Thüringen)	14	20	1	294
Ju-Jutsu (Wiesbaden, Hessen)	14	14	3	238
Fußball -Männer- (Göppingen, Baden-Württemberg)	14	20	4	336
Niedersächsische Polizeimeisterschaften (NPM)				
Leichtathletik (Stade, PD Lüneburg)	1	155	32	187
Handball (Helmstedt, PD Braunschweig)	1	120	32	152
Volleyball (Hannover, Zentrale Polizeidirektion)	1	160	32	192
Polizei-Volkslauf (Hannover, Zentrale Polizeidirektion)	1	805	32	837
Niedersächsischer Polizei-Cup				
Marathon (Hannover, Zentrale Polizeidirektion)	1	18	32	50
Triathlon (Wolfsburg, PD Braunschweig)	1	30	32	62
Gesamt				2.843
*) In den Veranstaltungstagen sind bei den mehrtägigen Veranstaltungen jeweils ein An- und Abreisetag und bei den DPM insgesamt 55 Sichtungs- und Vorbereitungstage enthalten.				

Bei 2.843 Teilnehmertagen wurden unter Zugrundelegung von 184 Nettoarbeitstagen pro Vollzeiteinheit für Beamte⁵⁰ durch die Wettkämpfe im Jahr 2005 rd. 15 Vollzeiteinheiten gebunden. 15 Vollzeiteinheiten entsprechen nach den Personalkostensätzen des Finanzministeriums in der Laufbahnguppe des gehobenen Dienstes rd. 990.000 €.⁵¹

⁵⁰ Siehe Fußnote 45.

⁵¹ Siehe Fußnote 46.

Der LRH verkennt nicht die Außenwirkung des Wettkampfsports für die Polizei. Bei einem jährlichen Personalkostenaufwand von rd. 1 Million € und einer nur geringen Beteiligung der Polizeivollzugsbeamten am Dienstsport trägt der Wettkampfsport in der Polizei zur Förderung des Dienstsports nach Ansicht des LRH nicht bei. Der Wettkampfsport in der Polizei ist daher in seinem Umfang zu reduzieren.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Im Rahmen des Aufbaus der Polizeiakademie Niedersachsen soll der Zentrale Sportdienst in seiner bisherigen Form aufgelöst werden. Die noch verbleibenden Aufgaben sollen an die Akademie verlagert werden. Es sei beabsichtigt, mit der Neustruktur den Personalansatz gegenüber der bisherigen Ausstattung des Zentralen Sportdienstes um mindestens 50 v. H. zu reduzieren.

11. Verwaltung und Nutzung von Softwarelizenzen

Diverse Einzelpläne

Die Landesregierung hat gegenwärtig keinen vollständigen Überblick, wie viele Softwarelizenzen die Landesverwaltung erworben hat, in welchem Umfang diese genutzt werden und welche Kosten dafür angefallen sind. Bei der Beschaffung von Softwarelizenzen findet eine dienststellenübergreifende Koordinierung grundsätzlich nicht statt. Dadurch bleiben Einsparmöglichkeiten ungenutzt.

Der LRH hat der Landesregierung empfohlen, eine umfassende Bestandsaufnahme durchzuführen und die Beschaffung und Verwaltung von Softwarelizenzen weitgehend zu zentralisieren.

Prüfungsgegenstand und -ziele

Mit dem Kauf eines Softwareprodukts wird in der Regel das als Lizenz bezeichnete Recht zur Installation auf einer bestimmten Anzahl von Rechnern oder zur Benutzung durch eine bestimmte Anzahl von Anwendern erworben. Der Erwerb von Standardsoftware wird nach ständiger Rechtsprechung wie ein Kaufvertrag behandelt. Zu beachten ist dabei, dass Software urheberrechtlich geschützt ist. Umfang und Grenzen der Nutzungsrechte regeln die jeweiligen Lizenzbedingungen.

Der Einsatz von Software ohne die nach den Lizenzbedingungen erforderliche Anzahl von Lizenzen verbietet sich von selbst. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns (§ 7 LHO) gilt es aber auch, nur so viele Lizenzen wie erforderlich zu den jeweils günstigsten Bedingungen zu beschaffen. Dies zu gewährleisten, bedarf es eines stets aktuellen Überblicks über die vorhandenen und die genutzten Lizenzen.

Im Mittelpunkt der Prüfung standen insbesondere folgende Fragen:

- Welche Softwareprodukte werden in welcher Anzahl im Landesbereich eingesetzt?
- Welche Lizenzen sind dafür vorhanden?
- Wie hoch sind die einmaligen und laufenden Lizenzkosten?
- Ist dokumentiert, auf welchen Arbeitsplätzen die Lizenzen genutzt werden?
- Ist die Abstimmung zwischen den Dienststellen ausreichend für eine optimale Lizenznutzung?
- Inwieweit werden Rahmenverträge genutzt?

Den Justizbereich hatte der LRH wegen des Projekts mit@justiz nicht in die Prüfung einbezogen. Ausgenommen war auch der Hochschulbereich.

Prüfungsergebnis

Die Prüfung hat erhebliche Defizite bei der Verwaltung von Softwarelizenzen aufgezeigt. Beschaffung und Einsatz von Software werden grundsätzlich nicht koordiniert. Es gibt außer in den Bereichen Steuer- und Gewerbeaufsichtsverwaltung kein dienststellenübergreifend abgestimmtes Lizenzmanagement in der Landesverwaltung. Eine zentrale Auswertung von Rahmenverträgen findet nicht statt.

Die Verzeichnisse über vorhandene Softwarelizenzen entsprechen oft nicht den Vorschriften über die nach Verwaltungsvorschrift Nr. 4 zu § 73 LHO zu führenden

Bestandsverzeichnisse und sind derart lückenhaft, dass keine gesicherten Aussagen getroffen werden können,

- über welche Nutzungsrechte an Software das Land verfügt,
- welche Software in welchem Umfang genutzt wird,
- über welche nicht (mehr) genutzten Softwarelizenzen das Land verfügt und
- wie hoch die für Softwarelizenzen angefallenen Kosten sind.

Im Verlauf der Prüfung hat der LRH lediglich feststellen können, dass das Land Mitte 2005 für rd. 445.000 Softwarelizenzen Haushaltsmittel in der Größenordnung von mindestens 50 Millionen € aufgewendet hatte (ohne Kosten der Lizenzverwaltung). Dieser Betrag setzt sich zusammen aus rd. 30,4 Millionen € einmaligen Beschaffungskosten und rd. 19,8 Millionen € laufenden Lizenzkosten. Die tatsächlichen Gesamtkosten sind aber noch deutlich höher, weil diverse Dienststellen die vom LRH erbetenen Angaben nicht (oder erst nach Beendigung des Prüfungsverfahrens) geliefert haben.

Empfehlungen

Um die Missstände zu beseitigen, hat der LRH folgende Maßnahmen empfohlen:

- Durchführung einer Bestandsaufnahme unter Einbeziehung aller Behörden und Dienststellen der Landesverwaltung, um festzustellen, für welche Software in welcher Anzahl Lizenzen vorhanden sind (Zählung der Nutzungsrechte) und welche Software wie häufig genutzt wird (Zählung der Installationen). Erst aus dem Abgleich der Ergebnisse zeigt sich, ob die Lizenzierung einer Software bedarfsgerecht ist oder ein Über- bzw. Unterhang an Lizenzen besteht.
- Einrichtung eines zentralen Lizenzmanagements für jedes Ressort nach einem einheitlichen vom Ministerium für Inneres und Sport zu entwickelnden Konzept unter Verwendung einer einheitlichen Software. Dazu gehören die Bündelung der Nachfrage durch dienststellenübergreifende Koordinierung, die übergreifende Ermittlung der erforderlichen Nutzungsrechte und die Einrichtung eines zentralen Lizenzinventars als Bestandsverzeichnis im Sinne des § 73 LHO.

- Einrichtung eines Lizenzpools, in den nicht (mehr) benötigte Lizenzen mit dem Ziel einer „Umverteilung“ an andere Bedarfsträger übertragen werden, sowie eines zentralen Informationspools über Rahmenverträge.

Stellungnahme der Landesregierung

Die Landesregierung hat mitgeteilt, dass sie die Feststellungen und Empfehlungen des LRH grundsätzlich teilt, jedoch inzwischen einen noch weitergehenden Ansatz verfolgt. Sie beabsichtigt, die Betreuung der IT-Infrastruktur bis zum Jahr 2010 auf das Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) zu verlagern. Daher sei es „sinnvoll und notwendig, ein zentrales Lizenzmanagement nicht nur ressortweise, sondern landesweit zu etablieren“. Die Konzeption des zentralen Lizenzmanagements werde „als wichtiger Baustein angesehen, der in das Projekt *mit.Niedersachsen* mit eingebunden werden“ müsse. Im Verlauf dieses Projekts sei „geplant, dass das IZN den Dienststellen der Landesverwaltung die Nutzung von Hard- und Standard-Software auf Mietbasis als Dienstleistung anbietet, so dass sich sowohl Hard- als auch Software ausschließlich im Besitz des IZN befinden“. Die gesamte Inventarverwaltung in diesem Bereich werde damit dem IZN zufallen. Es sei „davon auszugehen, dass die für die Führung eines Bestandsverzeichnisses gem. § 73 LHO erforderlichen Angaben dort mit erfasst sein werden“.

In der „Übergangsphase, in der einige Dienststellen schon durch das IZN betreut werden und damit an das zentrale Lizenzmanagement angeschlossen sind, andere hingegen noch nicht“, will die Landesregierung bei den noch nicht angeschlossenen Dienststellen das bisher praktizierte Verfahren beibehalten, weil „Umstellungen hier für die Zeit bis zur Migration nur einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, aber keinen Mehrwert bedeuten“.

Die vom LRH geforderte umfassende Bestandsaufnahme hält die Landesregierung mit Blick auf den damit verbundenen Aufwand für unwirtschaftlich.

Fazit

Der LRH begrüßt die Absicht der Landesregierung, die Wirtschaftlichkeit der Softwarebeschaffung und -verwaltung durch eine weitreichende Aufgabenkonzentration beim IZN in Verbindung mit der Einrichtung eines zentralen Lizenzmanagements für Standard-Software zu verbessern. Außer für den Bereich Forschung und Lehre an

den Hochschulen hält der LRH jedoch eine umfassende Bestandsaufnahme zu den vorhandenen Nutzungsrechten und deren tatsächlicher Nutzung als Voraussetzung für die künftige Bedarfsermittlung nicht für verzichtbar. Wenn die Dienststellen die nach § 73 LHO vorgeschriebene Inventarisierung vorgenommen haben, kann der Aufwand für die Bestandsaufnahme nicht unvertretbar sein.

Der LRH hält im Übrigen an seiner Auffassung fest, dass auch für die Beschaffung und Verwaltung von Fachsoftware, soweit diese nach dem IT-Landeskonzept auch in Zukunft nicht vom IZN, sondern von den jeweils zuständigen Fachdienststellen beschafft wird, mindestens innerhalb der jeweiligen Ressorts ein zentrales Lizenzmanagement eingerichtet werden sollte.

12. Richterliche Unabhängigkeit contra Wirtschaftlichkeit? - Ausgaben für Dolmetscher in Gerichtsverfahren

Einzelplan 11	-	Justizministerium
Kapitel 11 16, 11 17, 11 18	-	Titel 532 13

Obwohl es schon seit langem gesetzlich möglich ist, mit Dolmetschern vergütungsreduzierende Vereinbarungen abzuschließen, hat die Justizverwaltung dies bislang nicht getan. Der LRH hat Vorschläge unterbreitet, mit denen die Bereitschaft der Dolmetscher, solche Vereinbarungen zu treffen, gesteigert werden könnte.

Sachverhalt

Die Vergütungsansprüche der zu Gerichtsverfahren herangezogenen Dolmetscher richten sich nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG).⁵² Bis zum 30.06.2004 war das Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (ZSEG) einschlägig⁵³.

Die kumulierten Ausgaben für Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige haben in den letzten Jahren ein sehr hohes Niveau erreicht; die Ist-Ausgaben bei den entsprechenden Titeln 532 13 der Kapitel 11 16, 11 17 und 11 18⁵⁴ von 2002 bis 2005 haben sich wie folgt entwickelt:

⁵² JVEG vom 05.05.2004 - BGBl. I S. 718 -.

⁵³ ZSEG in der Fassung vom 01.10.1969 - BGBl. I S. 1757 -.

⁵⁴ Bis zum Hj. 2004 entsprach dem die Haushaltsstelle Kapitel 11 04 Titel 532 13.

2000	2002	2003	2004	2005
39,1 Mio. €	43,8 Mio. €	46,1 Mio. €	48,5 Mio. €	47,9 Mio. €

Da alle Ausgaben für Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige bei diesen Titeln gemeinsam gebucht werden, war eine Differenzierung der Ist-Ausgaben bisher nicht möglich. Das Justizministerium hat allerdings im Jahr 2004 begonnen, im Kapitel 11 16 und im Jahr 2005 in den Kapiteln 11 17 und 11 18 für den Titel 532 13 Sachkonten (Unterkonten) einzurichten, auf denen die Ausgaben für die Entschädigungen von Zeugen, Sachverständigen und Dolmetschern getrennt zu buchen sind. Eine differenzierte Langzeitbetrachtung der Ausgabenentwicklung und ggf. steuernde Eingriffe werden damit möglich sein, sobald belastbare Daten für mehrere Jahre vorliegen.

§ 14 JVEG räumt dem Justizministerium oder einer vom Justizministerium bestimmten Stelle die Möglichkeit ein, diese Ausgaben dadurch zu reduzieren, dass mit häufig herangezogenen Dolmetschern (Rahmen-)Vereinbarungen über die Vergütungshöhe getroffen werden. Bis zum 30.06.2004 wurden solche Vereinbarungen durch § 17 Abs. 1 in Verbindung mit § 13 ZSEG ermöglicht.

Obwohl diese Vereinbarungen schon seit langem gesetzlich vorgesehen sind, bemüht sich das Justizministerium erst seit 2006 verstärkt⁵⁵ darum, diese Möglichkeit auch zu nutzen. Mit Erlass vom 21.06.2006 hat es den Gerichten und Staatsanwaltschaften die Befugnis zum Abschluss von Vereinbarungen nach § 14 JVEG übertragen und entsprechende Mustervereinbarungen übersandt. Es hat das Oberlandesgericht Oldenburg außerdem gebeten, eine für sämtliche niedersächsische Gerichte und Staatsanwaltschaften fortwährend zu aktualisierende Liste derjenigen Dolmetscher und Übersetzer im Intranet zu führen, mit denen Vergütungsvereinbarungen getroffen worden sind. Der Erlass schließt mit der Aufforderung: „Angesichts der angespannten Haushaltslage würde ich es begrüßen, wenn Sie von der Befugnis weitgehend Gebrauch machen würden.“

⁵⁵ Lediglich auf die Präsidentin des Landessozialgerichts ist diese Befugnis zum Abschluss von Vereinbarungen bereits im Jahre 2001 übertragen worden.

Seit längerem gibt es bereits Verzeichnisse allgemein beeidigter Dolmetscher⁵⁶. Die Richter nutzen diese Liste bei der Dolmetscherauswahl allerdings nicht regelmäßig, sondern beauftragen vielfach unbeeidigte Dolmetscher, die dann erst im Gerichtstermin beeidigt werden. Da die Auswahl der Dolmetscher der richterlichen Unabhängigkeit unterliegt, hält sich die Justizverwaltung mit Einflussnahmen auf die Richterschaft im Sinne einer wirtschaftlicheren Verfahrensweise sehr zurück. Allerdings überlassen die Richter die konkrete Auswahl eines Dolmetschers nicht selten Übersetzungsbüros oder den Serviceeinheiten der Gerichte.

Würdigung

Aus Sicht der Dolmetscher sind mit dem Abschluss einer Vereinbarung unter den bisherigen Voraussetzungen keine Vorteile verbunden, die eine Reduzierung der Vergütung kompensieren könnten, zumal die Dolmetscher gegenwärtig nicht damit rechnen können, bei Vorliegen einer Vereinbarung häufiger beauftragt zu werden. Nach Auffassung des LRH werden wirksamere Maßnahmen nötig sein, um die Dolmetscher zum Abschluss vergütungsreduzierender Vereinbarungen zu bewegen.

Über die Heranziehung eines Dolmetschers entscheidet grundsätzlich der Richter im Rahmen seiner richterlichen Unabhängigkeit nach Artikel 97 Abs. 1 GG. Er hat allerdings im Rahmen der verfassungsmäßig garantierten richterlichen Unabhängigkeit den ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu beachten⁵⁷. Das kann im Ergebnis durchaus eine Verpflichtung zur Auswahl eines Dolmetschers mit Vergütungsvereinbarung begründen.

Der LRH gibt deshalb folgende Anregungen:

- Das Justizministerium sollte die Entwicklung der Ausgaben für Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige kritisch verfolgen und seine Bemühungen zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen noch verstärken.
- Die Vergütungsvereinbarungen sollten eine von der Häufigkeit der Inanspruchnahme abhängige, abfallende Staffelung enthalten, sodass erst bei mehrmaliger

⁵⁶ Die Dolmetscher müssen sich vor ihrer allgemeinen Beeidigung einer Eignungsprüfung unterziehen, sodass diese Verzeichnisse auch Hinweise auf Qualität geben.

⁵⁷ Vgl. v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstab des Rechnungshofs, in: Zavelberg, Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Berlin 1989, S. 267 ff., m. w. N.

Beauftragung eines Dolmetschers (in einem bestimmten Zeitraum) Vergütungsabschläge vorzunehmen wären.

- Das Verzeichnis der allgemein beeidigten Dolmetscher sollte mit dem Verzeichnis der Vergütungsvereinbarungen nach § 14 JVEG zusammengeführt und im Intranet der Landesverwaltung veröffentlicht werden. Dolmetscher mit Vergütungsvereinbarung wären besonders hervorzuheben. Jedes Gericht hätte dann bei Bedarf kurzfristig Informationen sowohl zur erforderlichen Sachkunde des Dolmetschers als auch zum eventuellen Vorliegen einer Vergütungsvereinbarung.

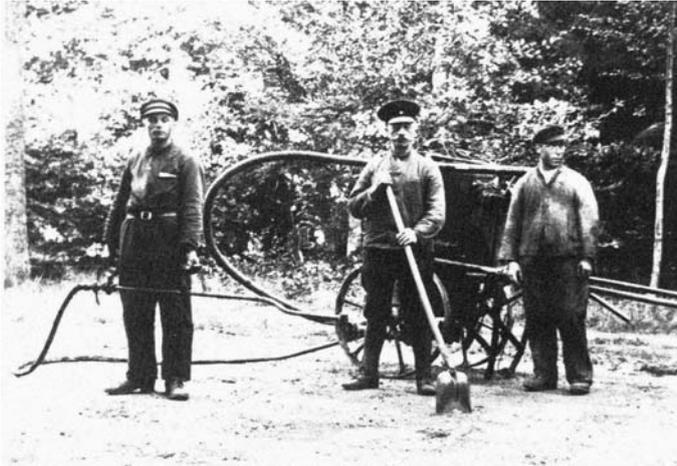
13. Der „Leichenzug“ lebt doch noch - unwirtschaftliche Unterhaltungsmaßnahmen auf Landesstraßen

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 20	-	Straßenbauverwaltung

Der LRH hat in den letzten elf Jahren massiv eine verstärkte Vergabe von Unterhaltungsarbeiten in den niedersächsischen Straßenmeistereien eingefordert. Zu diesen Arbeiten zählt insbesondere die Ausbesserung bituminöser Fahrbahnbeläge. 2006 musste der LRH vor Ort feststellen, dass die niedersächsische Straßenbauverwaltung diese Arbeiten immer noch mithilfe so genannter „Flickkolonnen“ (Leichenzug) ausführte. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegen, dass hier der Einsatz von Unternehmen, die grundsätzlich einen so genannten Reparaturzug einsetzen, kostengünstiger ist.

Die lange Geschichte der „Flickkolonne“

Mit Einführung der Schwarzdecken auf Landstraßen Anfang des letzten Jahrhunderts kamen bald auch die so genannten „Teerspritzen“ auf den Markt und bei der Straßenerhaltung zum Einsatz. Man zog mit fünf bis sechs Straßenwärtern im Schrittempo über die Straßen und besserte mit Bitumen (früher Teer) und Splitt die Schadstellen auf Schwarzdecken aus. Da es langsam voranging und das Schwarz des Bindemittels die vorherrschende Farbe war, war für die „Flickkolonne“ auch der Begriff „Leichenzug“ geboren. Die nachfolgenden Bilder sollen die aus Sicht des LRH im Laufe der letzten 80 Jahre kaum veränderte Tätigkeit verdeutlichen.



1930
Flickarbeiten mit Emulsion
aus „Teerspritzmaschine“



1989
Flickarbeiten mit Bitumen-
emulsion aus der Bindemit-
telspritzmaschine mit
Trockensplitt



2006
Flickarbeiten mit Bitumen-
emulsion aus angemieteten
Servicetank und mit
Trockensplitt
5 Straßenwärter
3 Fahrzeuge

Zum Vergleich hierzu ein Foto des Reparaturzugs im Einsatz auf einer Landesstraße aus dem Jahre 2002.



Flickarbeiten mit Reparaturzug

- 2 Straßenwärter als Bediener
- 1 firmeneigener LKW mit Fahrer
- 1 Servicetank für die Emulsion
- 1 Schütte für den Trockensplitt mit nachlaufenden Kleinwalzen

Der lange Weg des LRH zu mehr Wirtschaftlichkeit bei der Straßeninstandsetzung

Im Jahre 1995 prüfte der LRH als Schwerpunkt die Ausgaben und den Ressourceneinsatz für die Instandsetzung der bituminösen Fahrbahnen. In seiner Prüfungsmitteilung vom 29.09.1995 kam er zu dem Ergebnis, dass „ein wirtschaftliches und kostengünstiges Ausbessern mit Bitumenemulsion und Trockensplitt nur noch mit dem Reparaturzug wirtschaftlich ist“ und „das Arbeiten in der Flickkolonne unwirtschaftlich ist“. In einer Prüfungsmitteilung zur Organisation und Wirtschaftlichkeit in der Straßenbauverwaltung vom 05.12.1997 wurde dieses Thema vom LRH erneut aufgegriffen und ein verstärkter Einsatz von Privatunternehmern gefordert.

Nachdem in der Straßenbauverwaltung keine konsequente Kehrtwende zum Unternehmereinsatz erkennbar war, griff der LRH in einer Prüfungsmitteilung vom 04.11.2003 dieses Thema noch einmal auf, stellte die Kostenvorteile eines Unternehmereinsatzes heraus und forderte die vollständige und flächendeckende Abschaffung der Bindemittelspritzmaschinen auf den Straßenmeistereien. Letztlich blieb es den Geschäftsbereichen der Straßenbauverwaltung freigestellt, ob sie weiter eine Bindemittelspritzmaschine pro Straßenmeisterei vorhalten oder nicht.

Wie 2006 anlässlich einer Prüfung des Erhaltungszustands der Landesstraßen festgestellt werden musste, ist es den Straßenmeistereien auch ohne Bindemittelspritzmaschine möglich, ihre „Flickkolonne“ zum Einsatz zu bringen. Die vor Ort Verantwortlichen beriefen sich bei kritischem Hinterfragen ihrer Entscheidung auf fehlende Haushaltsmittel des Landes und auf die sowieso zur Verfügung stehenden Res-

nahmen zur Personalentwicklung ließen hier eine Steigerung der Effizienz erwarten.

Grundlagen und bisherige Praxis der Europaqualifizierung

Die Landesregierung hat am 11.07.2000 eine Qualifizierungsoffensive für Europa in der Landesverwaltung beschlossen. Grundlage dieses Beschlusses ist die wachsende Bedeutung, die die Politik und Rechtsetzung der EU inzwischen für die Landespolitik und die Landesverwaltung gewonnen hat.

Dienstrechtlich umgesetzt wurde die Qualifizierungsoffensive für Europa mit der „Vereinbarung gemäß § 81 des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes über die Berücksichtigung von Europakompetenz und internationaler Erfahrung bei der Besetzung von Führungspositionen⁵⁸ in der niedersächsischen Landesverwaltung“.

Die Landesregierung hat darin mit den Gewerkschaften vereinbart, dass in der niedersächsischen Landesverwaltung vor der Besetzung von herausgehobenen Führungspositionen Europakompetenz oder internationale Erfahrung nachgewiesen werden müssen. Damit soll sichergestellt werden, dass sich alle Organisationseinheiten in der Landesverwaltung verstärkt mit der europäischen Dimension ihrer Arbeitsbereiche auseinandersetzen. Sie hat beispielhaft einen Katalog von Qualifizierungswegen⁵⁹ erstellt, über die die geforderte Europaqualifikation erworben werden kann. Die betroffenen Dienstposten dürfen grundsätzlich nur mit Bewerberinnen oder Bewerbern besetzt werden, die Europakompetenz oder internationale Erfahrung nachweisen können.

Die Europaqualifizierung liegt in der Verantwortung der jeweiligen Ressorts und wird in Zweifelsfällen in Abstimmung mit der Staatskanzlei durchgeführt.

Nach den Feststellungen des LRH wiesen die Ministerien die geforderte Europakompetenz im geprüften Zeitraum lediglich in etwa der Hälfte der Fälle mit der ers-

⁵⁸ Nach dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.07.2002 (Nds. MBI. Nr. 28/2002 S. 592) sind Führungspositionen z. B. Amts-, Abteilungs- und Referatsleitungen.

⁵⁹ Neben einer theoretischen Unterweisung wird eine praktische Erfahrung von mindestens zwei Wochen z. B. in der Landesvertretung Brüssel, als nationaler Experte oder durch ein Auslandspraktikum gefordert.

ten Übersendung der Personalvorlagen an die Staatskanzlei⁶⁰ nach, die entsprechende Personalmaßnahmen für das Kabinett vorbereitet.

Der LRH hat die Wirksamkeit der von der Landesregierung beschlossenen „Offensive zur Europaqualifizierung von Führungskräften“ auch mithilfe einer freiwilligen Umfrage geprüft. Er hat 305 Führungskräfte und Qualifikanten zu einer Teilnahme an einem Transfercontrolling aufgefordert.

Nur 5 v. H. der am Transfercontrolling teilnehmenden Personen schätzten, dass sie an ihrem Arbeitsplatz mindestens zur Hälfte unmittelbar EU-Recht anwenden, 11 v. H. mittelbar. Geringfügig mehr als die Hälfte der Teilnehmer (51 v. H.) meinten die während der Qualifizierungsmaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse auf die tägliche Arbeit übertragen zu können.

Würdigung

Die Landesregierung beschreibt die Qualität der für die betroffenen Führungspositionen geforderten Europakompetenz nur sehr indirekt, nämlich über einen Katalog anerkannter Qualifizierungswege. Sie differenziert dabei nicht nach den Anforderungen der Dienstposten und unterstellt den Erwerb der erforderlichen Kompetenz schon dann, wenn die betroffenen Personen Erfahrungen im Verlauf ihrer Berufsvorbereitung oder ihres Berufslebens gemacht haben, die einem in dem Katalog der Landesregierung enthaltenen Qualifizierungsweg entsprechen. So wird z. B. eine Auslandsstation während eines Referendariats als gleichwertig mit einer Tätigkeit in den Europaeinheiten der Bundesministerien oder der Landesverwaltung angesehen, eine sehr weite Spanne der Qualifizierungsmöglichkeiten.

Der LRH ist der Auffassung, dass Qualifizierungsmaßnahmen in der Regel dann am wirksamsten sind, wenn die während der Maßnahmen erzielten Erkenntnisse weitgehend Niederschlag in der täglichen Arbeit finden. Die Qualifizierungsmaßnahmen sollten sich daher noch stärker an den Anforderungen des konkreten Dienstpostens sowie dem konkreten Bedarf des Dienstposteninhabers orientieren⁶¹ und in die Personalentwicklungsmaßnahmen für die Beschäftigten perspektivisch eingebunden werden. Nur unter diesen Voraussetzungen dürfte ein weitgehender Transfer erwor-

⁶⁰ Einweisung in einen höherwertigen Dienstposten und Beginn der beamtenrechtlichen Probezeit.

⁶¹ So auch das Referat 301 der Staatskanzlei in seinen Ausführungen zum „Stand der Umsetzung (April 2005)“ der Qualifizierungsoffensive, veröffentlicht im Intranet der Staatskanzlei.

bener Erkenntnisse möglich und damit ein optimaler Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen gewährleistet sein.

Der LRH hält es deshalb für bedenklich, Anforderungen an Dienstposten oder Funktionen pauschal über Qualifizierungswege zu definieren, erst recht, wenn die Qualifizierungswege ein so unterschiedliches Niveau haben. Auch scheinen die Ressorts der Europaqualifizierung der Landesregierung noch zu wenig Bedeutung zuzumessen, da sie entsprechende Kompetenzen lediglich in etwa der Hälfte der dem Kabinett vorzulegenden Personalmaßnahmen mit der Erstvorlage nachwiesen.

Schlussfolgerungen

Da Europakompetenz bislang pauschal und ohne Rücksicht auf die Dienstposten nachzuweisen ist, hält es der LRH für erforderlich, dass die Ressorts die Anforderungen an die Europakompetenz mehr konkretisieren und damit die Chancen für einen optimalen Erkenntnistransfer deutlich verbessern. Er hat die Landesregierung gebeten, eine an die konkreten Dienstposten weitgehend angepasste Abstufung der geforderten Europaqualifikation vorzunehmen und ihr Vorschläge unterbreitet, die zu einer höheren Wirtschaftlichkeit führen können. Danach wäre bei der geforderten Europakompetenz nach Grundwissen, vertieftem Grundwissen und Fachwissen sowie der Notwendigkeit zusätzlicher praktischer Erfahrung zu differenzieren. Der LRH weist außerdem auf die Bedeutung der Maßnahmen zur Personalentwicklung der Bediensteten hin, deren integraler Bestandteil auch eine zielgerichtete Europakompetenz sein sollte.

15. „Völlig losgelöst ...“ - neue Vergabe-Wertgrenzen haben keine Grundlage

diverse Einzelpläne

-

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Finanzministerium

Die Landesregierung hat ohne hinreichende haushalts- und vergaberechtliche Grundlage eine beträchtliche Anhebung der Wertgrenzen vorgenommen, unterhalb derer bei Vergaben - ohne jede Begründung - auf eine Öffentliche Ausschreibung verzichtet werden kann.

Aus Sicht des LRH erscheint es vorrangig, rechtliche Grundlagen für die Pauschalierung von Wertgrenzen sowie - darauf aufbauend - für die Festlegung (möglichst bundeseinheitlicher) wirtschaftlicher und nachvollziehbarer Wertgrenzen zu schaffen.

Sachstand

Einige Bundesländer haben in jüngerer Zeit ihre Wertgrenzen bei Vergaben von Aufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte beträchtlich erhöht. Begründet wurden diese Anhebungen in der Regel mit einer Reduzierung des bürokratischen Aufwands. In Niedersachsen hat die Landesregierung mit Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 12.07.2006 - 24.2-32573/0020 - festgelegt, dass bei Vergaben nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB-Vergaben) bis zu einer Wertgrenze von 200.000 € vom Primat der Öffentlichen Ausschreibung abgewichen werden darf und in diesen Fällen ohne weitere Einzelbegründung Beschränkte Ausschreibungen vorgenommen werden können. Freihändige Bauvergaben dürfen bis zu einer Wertgrenze von 30.000 € vorgenommen werden. Bei Vergaben nach der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL-Vergaben) gilt eine Wertgrenze von 25.000 € für Beschränkte Ausschreibungen von Lieferungs- und Dienstleistungen.

Verzicht auf Begründungen

Nach den Bestimmungen der LHO und den Vergabeordnungen (VOB, VOL) muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Beschränkte Ausschreibungen sind zulässig, wenn die Öffentliche Ausschreibung für den Auftraggeber oder die Bewerber einen Aufwand verursachen würde, der zu dem erreichbaren Vorteil oder dem Wert der Leistung im Missverhältnis stehen würde.

Der LRH vertritt ebenso wie andere Rechnungshöfe die Auffassung, dass sich eine generelle Freistellung von Begründungen nicht aus dem Vergaberecht herleiten lässt. Eine Abweichung von dem in den Vergabeordnungen normierten Grundsatz der Einzelfallbegründung darf mit Rücksicht auf einen fairen Wettbewerb, eine höchstmögliche Transparenz und eine effektive Korruptionsprävention nur ausnahmsweise möglich sein, wenn der Aufwand einer Öffentlichen Ausschreibung offenkundig unverhältnismäßig ist.

Festlegung überhöhter Wertgrenzen

Bei einer Öffentlichen Ausschreibung entsteht dem Auftraggeber ein Mehraufwand im Wesentlichen durch:

- Veröffentlichung,
- Versenden von Leistungsverzeichnissen an mehrere Interessenten,
- Rückfragen von Bietern,
- Submittieren von mehreren Angeboten,
- Auswerten von mehreren Angeboten,
- zusätzliche Absageschreiben und
- Zusammenarbeit mit unbekanntem Firmen.

Demgegenüber liegt nach den Erfahrungen des LRH die Ersparnis durch günstigere Einheitspreise bei Vergaben mit Öffentlicher Ausschreibung bei etwa 10 v. H. Andere Bundesländer gehen sogar von einer Ersparnis bis zu 20 v. H. aus. Bei einem Nettoauftragswert von 200.000 € müsste der ersparte Mehraufwand mithin mehr als 20.000 € betragen, um die von der Landesregierung festgelegte Wertgrenze unter diesem Gesichtspunkt zu rechtfertigen.

Nach Einschätzung des LRH muss bezweifelt werden, dass bei Vergaben dieser Größenordnung Öffentliche Ausschreibungen auch nur annähernd mit einem derartigen Mehraufwand verbunden sind. Hinzu kommt, dass der Bearbeitungsaufwand weniger vom Auftragswert als vielmehr von der Anzahl der Leistungspositionen und dem Schwierigkeitsgrad der Ausschreibung abhängt. Der LRH geht nach eigenen Berechnungen davon aus, dass eine realistische Wertgrenze, bis zu der Beschränkte Vergaben nach VOB ohne Begründung zulässig sein könnten, bei maximal 45.000 € liegen könnte. Für Freihändige Vergaben nach VOB wäre eine Bagatellgrenze von etwa 5.000 € vorstellbar.

Einlassung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Der LRH hat dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die vorgenannten Bedenken zu der Neuregelung mitgeteilt und um Auskunft zu folgenden Punkten gebeten:

- Auf Grund welcher Erkenntnisse wurden die neuen Wertgrenzen festgesetzt?
- Wie hoch sind in etwa die Bearbeitungskosten für Öffentliche bzw. Beschränkte Ausschreibungen?
- Wie viele Auftragsvergaben werden voraussichtlich unter den neuen Grenzwerten liegen?
- Welches Auftragsvolumen (Vergabesummen) wird voraussichtlich künftig unterhalb der Wertgrenzen abgewickelt werden?

Ohne die Fragen konkret zu beantworten, hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die Einführung von Wertgrenzen mit der schwierigen Lage in der Bauwirtschaft und mit dem Abbau bürokratischer Hemmnisse begründet. Die Höhe der eingeführten Wertgrenzen orientiere sich an den Regelungen in anderen Bundesländern, insbesondere in den an Niedersachsen angrenzenden Ländern.

Länderübergreifende Regelung im Rahmen der Vergaberechtsreform

Der LRH erkennt nicht, dass Öffentliche Ausschreibungen einen Mehraufwand verursachen und dass es einen Wettbewerbsdruck durch großzügige Wertgrenzen in einzelnen Nachbarländern gibt. Das ändert aber nichts daran, dass die Festlegung von pauschalierten Wertgrenzen auf keiner rechtlichen Grundlage geschieht und dass Öffentliche Ausschreibungen in aller Regel wirtschaftlicher sind.

Angesichts der fortschreitenden Entwicklung, die Vergabe-Wertgrenzen in einzelnen Ländern jeweils der großzügigsten Regelung eines der Nachbarländer anzupassen, sieht der LRH es als vordringlich an, im Rahmen der bevorstehenden Vergaberechtsreform auf Bundesebene zunächst einmal eine rechtliche Grundlage für die Pauschalierung von Wertgrenzen zu schaffen. Darauf aufbauend sollten dann

- möglichst bundeseinheitlich - realistische und nachvollziehbare Wertgrenzen festgelegt werden.

16. Substanzverlust beim Landesvermögen „Straße“

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 20	-	Straßenbauverwaltung

Die Ausgaben für die Erhaltung der niedersächsischen Landesstraßen und deren Brücken sind in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen.

Die der niedersächsischen Straßenbauverwaltung zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel haben in den Jahren 2005 und 2006 den Schwellenwert, bei dem ein Erhalt noch gesichert ist, deutlich unterschritten. Im Haushalt 2007 ist erstmals wieder eine Steigerung des Ansatzes vorgesehen. Die veranschlagten Mittel in Höhe von etwa 42 Millionen € reichen aber noch nicht aus, den vollen Erhaltungsbedarf der Landesstraßen zu decken. Der LRH hält allein dafür einen Betrag von jährlich 45 Millionen € für erforderlich. Hinzu kommen jährlich etwa 25 Millionen € für Verpflichtungen, die im Mittelansatz ebenfalls zu berücksichtigen sind.

Gegenstand der Prüfung

Der LRH prüfte im Jahre 2006 den Erhaltungszustand der rd. 8.000 km niedersächsischer Landesstraßen einschließlich der rd. 4.300 km Radwege und der im Landesstraßennetz liegenden rd. 1.880 Brücken. Aus Kapazitätsgründen war es dem LRH nicht möglich, alle Landesstraßen zu beurteilen. Er hat seine Prüfung daher auf Teilbereiche, die geografisch für eine ganze Region sprechen, begrenzt. Da die Bereisungen in den Monaten März und April 2006 stattfanden, waren auch die Auswirkungen der lang andauernden Winterperiode 2005/2006 erkennbar.

Grundlage der örtlichen Recherchen war u. a. die im Jahre 2005 im Auftrag des Landes durchgeführte visuelle Bewertung des Zustands der niedersächsischen Landesstraßen durch ein externes Ingenieurbüro. Veränderungen gegenüber der Bewertung im Jahre 2000 nahm der LRH zum Anlass, diese zu hinterfragen und vor Ort zu überprüfen. Darüber hinaus untersuchte der LRH die Mittelverteilung innerhalb der Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.

Das Anlagevermögen „Landesstraßen“ und dessen Entwicklung

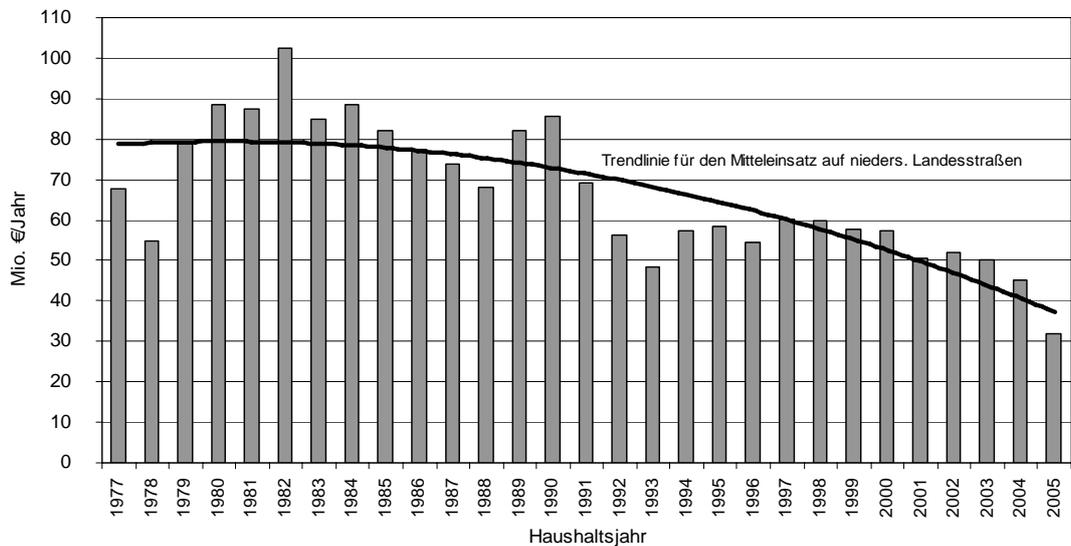
Um für die Bewertung des Anlagevermögens „Landesstraßen“ ein vergleichbares Mengengerüst zu erhalten, hat der LRH alle drei Teile einer Straße (Fahrbahn, Radweg und Brücke) auf Basis der Einheit „m²“ hochgerechnet. Auf Grund dieser Berechnung beziffert der LRH das Netto-Anlagevermögen „Landesstraßen“ auf rd. 6,3 Milliarden €. Im Vergleich mit anderen Flächenländern kann diese Größe als realistisch angesehen werden.

Die in den Jahren 2000 und 2005 durchgeführten Straßenzustandsbewertungen der Landesstraßen geben Auskunft über den Erhaltungszustand. Hierbei wird ein Zustandsindex von 100 als sehr gut und ein Index von 500 als sehr schlecht angesehen. Ein „wirtschaftlicher“ Erhaltungszustand liegt vor, wenn der Zustandsindex einen Wert zwischen 250 und 300 annimmt. Bei der Bewertung im Jahr 2000 lag dieser Index bei 308, bei der Bewertung im Jahr 2005 bei 314. Bei gleich bleibendem Bestand lässt sich daraus ableiten, dass der Restwert „Straße“ in Bezug auf die Bewertungen 2000 und 2005 in diesen fünf Jahren um fast 100 Millionen € abgenommen hat. Allein diese Abnahme stellt nach Auffassung des LRH einen gravierenden Verlust an Anlagevermögen dar und zeugt, trotz eines Mitteleinsatzes von 2000 bis 2005 von insgesamt rd. 180 Millionen €, von einem schleichenden Werteverzehr.

Finanzmittelbedarf für die Erhaltung der Landesstraßen

Allein eine Betrachtung der Ausgaben für definierte Erhaltungsmaßnahmen wird nach Auffassung des LRH der Gesamtsituation auf Niedersachsens Landesstraßen nicht gerecht. Es müssen auch die Maßnahmen einbezogen werden, die den Straßenzustand von Grund auf verbessern. Hierzu zählen insbesondere Ausgaben für Um- und Ausbauvorhaben und - da vom Land schon über ein Jahrzehnt keine Neubauvorhaben mehr eigenständig betrieben wurden - die Neubauvorhaben Dritter (Kommunen, Deutsche Bahn AG, Bund) auf Landesstraßen. Der LRH hat den Mitteleinsatz des Landes im folgenden Diagramm dargestellt.

Investive Ausgaben des Landes für Landesstraßen in Mio. €/Jahr



Um den tatsächlichen Nutzen des nominalen Mitteleinsatzes für die rd. 8.000 km Landesstraßen darzustellen, bedarf es einer baupreisbereinigten Betrachtung. Dies würde für 2005 gegenüber 1977 ein rd. zwei Drittel geringeres reales Ausgabenvolumen und einen indexbereinigten Mitteleinsatz von real nur rd. 10 Millionen € bedeuten.

Die durch die Projektgruppe „Erhaltungsbedarf Landesstraßen“ im Dezember 2001 erstellte wissenschaftliche Prognose geht von einem für die Fahrbahnerhaltung erforderlichen Mittelbedarf von jährlich 36 Millionen € aus. Zusätzlich hat sie für die Erhaltung der Brückenbauwerke und Stützmauern einen jährlichen Bedarf von 8 Millionen € ermittelt. Für die Radwegerhaltung setzte der LRH nochmals 1 Million € jährlich an. Um künftig das Landesstraßennetz auf dem zurzeit bestehenden schwachen Qualitätszustand zu erhalten, bedarf es somit eines jährlichen Mitteleinsatzes nur für Erhaltungsmaßnahmen von insgesamt **rd. 45 Millionen €**

Das Investitionsbudget Landesstraßenbauplafond wies bei den Baukosten im Haushaltsplan 2005 einen Ansatz in Höhe von rd. 32 Millionen € aus und unterschritt somit die von der Projektgruppe pro Jahr für erforderlich gehaltenen Erhaltungsmittel bereits um rd. 13 Millionen €. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Straßenbauverwaltung auf Grund von vertraglichen Verpflichtungen (Beteiligung an Maßnahmen Dritter) und verkehrlicher Notwendigkeit (Beseitigung von Unfallschwerpunkten, Markierungen, Schutzplanken) gehalten ist, hierfür einen entsprechenden

Sockelbetrag vorzuhalten. Häufig kommt noch der Neubau von politisch als wichtig angesehenen Radwegen an Landesstraßen hinzu. In einem Vermerk des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 21.05.2005 sind die noch verbleibenden Haushaltsmittel für reine Erhaltungsmaßnahmen im Jahre 2005 folgerichtig mit nur **rd. 18 Millionen €** angegeben. Dieser Ansatz unterschreitet den prognostizierten Bedarf um rd. 60 v. H.

Noch im Haushaltsplanentwurf 2007 sollten die investiven Mittel für den Landesstraßenbauplafond weitere Einsparungen von 3 Millionen € erfahren. In den Haushaltsberatungen wurde dann aber entschieden, den Abwärtstrend bei der Erhaltung der niedersächsischen Landesstraßen zu stoppen und dem Landesstraßennetz mit dem Haushalt 2007 nunmehr rd. 42 Millionen € zur Verfügung zu stellen.

Zusammenfassende Würdigung

Der immer schlechter werdende bauliche Zustand der Landesstraßen und der damit einhergehende Werteverzehr machen es erforderlich, in den kommenden Jahren die finanziellen Anstrengungen zur Substanzerhaltung zu verstärken. Der in den letzten Jahren auszumachende rückläufige Trend bei den Ausgaben des Landes für die Erhaltung konnte in 2007 umgekehrt werden. Es ist damit aber noch nicht sichergestellt, dass für die Erhaltung der Landesstraßen genügend Mittel zur Verfügung stehen. Angesichts des großen Sanierungsbedarfs drohen weitere Geschwindigkeits- und Lastbeschränkungen auf Landesstraßen, die den Wirtschaftsstandort „Niedersachsen“ schwächen.

Der LRH hält daher, trotz der im Haushalt 2007 vorgenommenen Umsteuerung, eine schrittweise weitere Erhöhung des Haushaltsansatzes für Investitionen in Landesstraßen auf das Niveau der mittleren jährlichen Volumina in den 80er- und 90er-Jahren von 70 Millionen €/a (45 Millionen € für Erhaltung und 25 Millionen € für Verpflichtungen und Ausbauszusagen des Landes) für geboten. Nur mit diesem Betrag kann die Substanz der niedersächsischen Landesstraßen gesichert und damit ein Verfall dieses Landesvermögens vermieden werden.

Landesinteresse wahren

Im Interesse des Landes ist darauf zu achten, dass Landesmittel nicht für solche Aufgaben eingesetzt werden, die von anderen zu erfüllen und zu finanzieren sind. Bei finanziellem

Engagement des Landes ist zu gewährleisten, dass die vom Land gesetzten Vorgaben eingehalten werden und das Landesinteresse wahrgenommen wird.

17. Wegfall des Landesinteresses für die Förderung der Zentralen Beratungsstellen

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 36	-	Zuschüsse für die Förderung der Zentralen Beratungsstellen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten

Seit mehr als 20 Jahren fördert das Land die Zentralen Beratungsstellen, die früher für die Nichtsesshaftenhilfe zuständig waren. Da nunmehr andere Einrichtungen diese Aufgaben übernommen haben und für die neuen Aufgaben der Beratungsstellen kein Bedarf besteht, kann die Förderung eingestellt werden.

Allgemeines

Es gibt fünf Zentrale Beratungsstellen mit Sitz in Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Oldenburg und Osnabrück. Sie befinden sich in konfessioneller Trägerschaft. Das Land finanzierte von 1983 bis 1995 bis zu 50 v. H. ihrer Kosten. Den Rest brachten die Träger und Kommunen auf. Seit 1996 übernahm das Land im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung 90 v. H. der Kosten der Zentralen Beratungsstellen. Der Landeshaushalt wird hierdurch pro Jahr mit 460.000 € belastet.

Von 1982 bis 1989 gewährten die Zentralen Beratungsstellen nichtsesshaften Personen ambulante Hilfen nach § 72 Bundessozialhilfegesetz (BSHG)⁶² und waren Anlauf- und Verteilerstellen für die Hilfesuchenden. Außerdem hatten sie die Aufgabe, für alle in ihrem Bezirk vorhandenen Einrichtungen die Leistungen an Nichtsesshafte zu dokumentieren und weitergehenden Hilfebedarf zu ermitteln. Ferner hatten sie gemeinsam mit den anderen Einrichtungen die Grundlagen für eine gemeinsame Planung und Gestaltung des Hilfeangebots festzulegen.

⁶² Ab 2004 vgl. §§ 67 bis 69 XII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII).

Wegfall wesentlicher Aufgaben

Seit 1989 sind die Zentralen Beratungsstellen nicht mehr für operative Aufgaben der Nichtsesshaftenhilfe zuständig. Weiterhin verloren sie die Anlauf- und Verteilerfunktion für Hilfesuchende. Aufgabenträger der Nichtsesshaftenhilfe sind seitdem die landesweit eingerichteten Beratungsstellen für die flächendeckende ambulante Hilfe. Der Personalbestand der Zentralen Beratungsstellen blieb allerdings unverändert.

Neue Aufgaben?

Das Land wies den Zentralen Beratungsstellen durch eine im Jahr 1996 erlassene Förderrichtlinie neue Aufgaben in den Bereichen der Sozialplanung, der Koordination und der Erfolgskontrolle zu.

Nach den Feststellungen des LRH benötigten weder das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit noch das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie Informationen aus den Zentralen Beratungsstellen für ihre eigene Arbeit. Teilweise bezogen sich diese zudem auf Fragen in der ausschließlichen Zuständigkeit der örtlichen Träger der Sozialhilfe. Beispielsweise beschäftigten sich zwei Zentrale Beratungsstellen mit Vertragsentwürfen zur Gestaltung der Leistungsbeziehungen zwischen kommunalen Trägern der Sozialhilfe und den Trägern der Hilfeanbieter. Die Zentralen Beratungsstellen erfüllten überdies die ihnen zugedachte Koordinierungsfunktion unzureichend. Nur die Vertreter von zwei der sechs vom LRH besuchten örtlichen Träger der Sozialhilfe bestätigten die Wahrnehmung von Koordinierungsaufgaben. Dagegen gaben vier örtliche Träger an, keine Kenntnis von der Existenz der Zentralen Beratungsstellen und ihren Aufgaben zu haben. Einen Bedarf, die vorhandenen sporadischen Kontakte auszubauen oder überhaupt Kontakte zu knüpfen, um Informationen auszutauschen und Beratungsangebote der Zentralen Beratungsstellen in Anspruch zu nehmen, haben alle Vertreter der Kommunen verneint.

Die Jahresberichte der Zentralen Beratungsstellen erfüllten zu keiner Zeit die nach der Förderrichtlinie geforderten Zwecke. Zum einen legten nicht alle Zentralen Beratungsstellen Jahresberichte vor. Zum anderen waren die dort ausgewerteten Daten teilweise unvollständig. Obwohl das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie für

den Aufbau der Jahresberichte ein Raster vorgegeben hatte, gestalten die Zentralen Beratungsstellen diese bis heute nicht danach, sondern verwenden individuelle Aufbauschemata. Aus den dargelegten Gründen sah das Landesamt davon ab, die Jahresberichte zu einer landesweiten Übersicht zusammenzuführen. Seit 2001 nimmt es die Berichte nur noch zur Kenntnis.

Würdigung

Bereits die wesentliche strukturelle Änderung der Aufgaben der Zentralen Beratungsstellen im Jahr 1989 hat die Stellung der Einrichtung nachhaltig berührt, ist aber hinsichtlich des Personalbestands und der Förderhöhe ohne Auswirkungen geblieben. Nachdem nunmehr auch nach Einschätzung des Landesamts für Soziales, Jugend und Familie ein abgestuftes Hilfeangebot für den in der Zuständigkeit des Landes stehenden Personenkreis der Nichtsesshaften vorhanden ist, bedarf das Land der Beratungsleistungen der Zentralen Beratungsstellen nicht mehr. Ihre Dienstleistungen hinsichtlich der Zusammenstellung und Vorlage statistischer Daten sind ebenfalls entbehrlich, weil die benötigten Daten nach den zwischen Hilfeanbietern und dem Land geschlossenen Verträgen von diesen unmittelbar zur Verfügung zu stellen sind. Offensichtlich bestand und besteht auch bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe kein Bedarf, Kontakte zu den Zentralen Beratungsstellen herzustellen oder zu intensivieren.

18. Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten - unkontrollierte Ausgaben in Hannover durch Sonderregelungen

Einzelplan 05 - Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit

Kapitel 05 30

Entgegen gesetzlicher Zuständigkeiten und ansonsten praktizierter Regelungen finanzierte das Land in Hannover verschiedene im Bereich der Sozialhilfe tätige Einrichtungen. Dies führte zu vermeidbaren Mehrausgaben.

Angebote und Regelungen

Bei den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten handelt es sich um Angebote für Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind. Diese Menschen (insbesondere Wohnungslose, Personen aus gewaltgeprägten Lebensumständen und aus einer geschlossenen

Einrichtung Entlassene) sollen befähigt werden, sich selbst zu helfen und weitestgehend unabhängig von Sozialhilfe ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden verschiedene Hilfen angeboten. Sie reichen neben der allgemeinen Unterstützung und Beratung von Maßnahmen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung bis zu Maßnahmen zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes.

Das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist nach den §§ 67, 68 SGB XII - Sozialhilfe - in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Nr. 4 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des SGB XII zuständig bei unter 60-jährigen Leistungsberechtigten für

- teilstationäre und stationäre Leistungen sowie
- die Hilfe zum Lebensunterhalt und für ambulante Leistungen, wenn die Leistungen dazu bestimmt sind, Nichtsesshaften bei der Überwindung ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten zu helfen.

Sachlich zuständig und damit Kostenträger für die sonstigen Anspruchsberechtigten ist der örtliche Sozialhilfeträger.

Hannoversche Varianten

Losgelöst von allen Zuständigkeitsregelungen und entgegen der im übrigen Land geübten Praxis finanzierte das Land seit vielen Jahren in Hannover vier ambulante Hilfeangebote in Einrichtungen eines Trägers ganz oder anteilig. Obwohl bekannt war, dass ein Teil der dort betreuten Hilfeempfänger nicht in die Zuständigkeit des Landes fiel, zahlte es ohne nähere Prüfung Vergütungen für diese vier Einrichtungen, 2005 zusammen rd. 678.000 €.

Auf Grund der Prüfung des LRH sind die Vergütungen inzwischen umgestellt worden. Die jetzt für 2007 vereinbarten Entgelte führen beim Land zu Einsparungen von rd. 154.000 € gegenüber dem Jahr 2005.

Nur in Hannover finanziert das Land zudem über Hilfen nach §§ 67, 68 SGB XII die berufliche Integration junger Menschen im Alter von 18 bis 25 Jahren mit besonderen sozialen Schwierigkeiten in einer teilstationären Einrichtung mit 32 Plätzen. Die-

se Werkstatt bietet neben sozialpädagogischer Betreuung verschiedene Maßnahmen zur vorberuflichen und zur beruflichen Qualifizierung an. Das Land zahlte der Werkstatt im Jahr 2005 rd. 620.000 €. Ihre Vergütungen liegen weit über dem Durchschnitt vergleichbarer Einrichtungen und beinhalten auch Kostenerstattungen für erwerbswirtschaftliche Betätigungen.

Die Finanzierung der Werkstatt ist nach Ansicht des LRH einzustellen, weil der Personenkreis der dortigen Leistungsempfänger vorrangig Ansprüche nach dem SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe -, möglicherweise nach dem SGB III - Arbeitsförderung - und seit dem 01.01.2005 nach dem SGB II - Grundsicherung für Arbeitssuchende - hat. Spätestens mit Inkrafttreten des SGB II sind die auf berufliche Integration ausgerichteten Qualifizierungsmaßnahmen keine Aufgabe der Sozialhilfe mehr, sondern Aufgabe der Arbeitsverwaltung.

Aufgabe der ambulanten und stationären Hilfe ist auch die Vermittlung von Wohnraum. Die dafür notwendigen Übergangswohnungen werden entweder von gemeinnützigen Einrichtungsträgern vorgehalten oder auf dem freien Wohnungsmarkt angemietet. Im gesamten Land, mit Ausnahme der Stadt Hannover, entrichtet das Land für die vorgehaltenen Wohnungen zur Abdeckung des finanziellen Risikos für Leerstände, Forderungsausfälle oder Vandalismus eine monatliche Pauschale von 30 € pro Platz und Vorhaltemonat. Für 2005 waren dies rd. 51.000 €. Nur für den Bereich der Stadt Hannover zahlt das Land als Ausgleich für vorgehaltene Wohnungen seit 1992 anteilig eine Zuwendung (2006: 54.000 €) an eine gemeinnützige GmbH. Weitere Finanzierungsanteile übernehmen die Stadt und die Region Hannover. Die gemeinnützige GmbH versorgt, soweit möglich, den gesamten Personenkreis mit besonderen sozialen Schwierigkeiten mit Wohnraum. Der Anteil der in der Betreuungszuständigkeit des Landes liegenden Personen wird bei der Bewilligung der Zuwendung nicht geprüft und ist nicht bekannt.

Der LRH hält für den Bereich der Stadt Hannover eine umgehende Anpassung der Erstattung von Vorhaltekosten an die in den übrigen Landesteilen geltenden Regelungen für erforderlich.

19. Finanzierung der Hochschule Vechta

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 18	-	Hochschule Vechta

Das auf der Grundlage des Konkordats vereinbarte künftige Finanzierungsvolumen der Hochschule Vechta beruht auf einer unzureichenden Datengrundlage und darüber hinaus auf der nicht zutreffenden Annahme, das Land schulde die Finanzierung weiterer Stellen.

Grundlagen zur Finanzierung der Hochschule Vechta

Die Hochschule Vechta genießt durch das Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Land Niedersachsen⁶³ eine besondere Stellung, die auch die Finanzierung dieser Hochschule durch das Land einschließt. Die Entwicklung der Hochschule mit ihrem Schwerpunkt in der regional bedeutsamen Lehramtsausbildung verlief insbesondere wegen konzeptioneller und qualitativer Mängel problematisch⁶⁴. Mit der Integration von Teilen der Katholischen Fachhochschule Norddeutschland in die Hochschule Vechta zum 01.10.2005 und der Setzung neuer Schwerpunkte soll die Zukunftsfähigkeit der Hochschule gesichert und gefördert werden⁶⁵.

Auf Grund einer Änderung des Konkordats im Jahr 1993, der der Landtag zustimmte⁶⁶, wurde 1995 aus dem zuvor als Abteilung der Universität Osnabrück geführten Standort Vechta die selbständige Hochschule Vechta. In der Durchführungsvereinbarung, die Bestandteil des Änderungsvertrags ist, wurden Teile des Lehrangebots, die personelle Ausstattung neuer Studiengänge sowie der eigenen Verwaltung der künftigen Hochschule Vechta und „Grundsätze“ der Finanzierung der Hochschule durch das Land festgeschrieben⁶⁷.

⁶³ Artikel 5 des Konkordats vom 26.02.1965, Nds. GVBl. S. 192; zu diesem Zeitpunkt bestand in Vechta eine Pädagogische Hochschule.

⁶⁴ Jahresbericht 2003, Drs. 15/180, Abschnitt V, Nr. 24 „Zwei Beispiele unzureichender Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente: Hochschule Vechta, Wirtschaftswissenschaften an der Universität Lüneburg“, S. 93, 94.

⁶⁵ Vgl. die Zusammenfassung der Zielvereinbarung im Einzelplan 06 des Haushaltsplans 2007, Anlage 4 zu Kapitel 06 18, S. 240.

⁶⁶ Gesetz zu dem Vertrag zur Änderung des Konkordats mit dem Heiligen Stuhle vom 12.07.1994, Nds. GVBl. 1994, S. 304, 308.

⁶⁷ Durchführungsvereinbarung zu Artikel 5 Abs. 2 und Artikel 6 des am 26.02.1965 unterzeichneten Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Land Niedersachsen vom 29.10.1993; vgl. Fußnote 66, Nds. GVBl. S. 310, dort Abschnitt I C und D Nrn. 1 und 2 DV.

Die Durchführungsvereinbarung 1993 ist im Jahr 2006 durch eine Übereinkunft der Vertragsparteien mit zustimmendem Gesetz des Landtages geändert worden⁶⁸. Die Finanzierung ist in der geänderten Durchführungsvereinbarung nicht mehr näher bestimmt, sondern wird künftig durch die zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur und der Hochschule zu schließenden Zielvereinbarungen⁶⁹ geregelt.

Nach der Gesetzesbegründung⁷⁰ hat die Übereinkunft keine Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes. Unterhalb des gesetzlichen Ranges der Durchführungsvereinbarung 2006 haben sich die Vertragsparteien jedoch, wie dem als Anlagen zur Kabinettsvorlage vom 28.03.2006 beigefügten Schriftverkehr zu entnehmen ist, auf die wesentlichen Parameter der künftigen Finanzierung verständigt. Danach hielt sich das Land im Ergebnis an die zur bisherigen Durchführungsvereinbarung erzielten Verhandlungsergebnisse gebunden. Insbesondere meinten die Vertragsparteien, das Land schulde noch die Finanzierung von 13 Wissenschaftlerstellen. Deshalb soll der Landeszuschuss für laufende Zwecke auf der Basis des Jahres 2006 (15,4 Millionen €) im Zeitraum bis 2010 um jährlich 1 v. H. erhöht werden⁷¹.

Diese Verständigung beruht jedoch auf einer unzureichenden Datengrundlage und darüber hinaus auf der unzutreffenden Annahme, das Land schulde noch die Finanzierung dieser 13 Stellen.

Überdurchschnittliche Finanzierung ohne Berechnungsgrundlage

Finanzierung der Hochschule Vechta nach der Durchführungsvereinbarung 1993

Nach den „Grundsätzen“ der Durchführungsvereinbarung 1993 zur Finanzierung der Hochschule⁷² sollten als finanzielle Mindestausstattung die Mittel des Hj. 1993 gesichert und „entsprechend den Haushaltsplänen für andere Hochschulen“ fortgeschrieben werden. Die Vertragsparteien legten dabei einen Ausgangsbetrag von rd. 8,6 Millionen € zugrunde. Er setzte sich aus drei Komponenten, nämlich aus den

⁶⁸ Gesetz zu der Übereinkunft zur Änderung der Durchführungsvereinbarung zum Konkordat vom 07.03.2007, Nds. GVBl. S. 103.

⁶⁹ Vgl. § 1 Abs. 3 und 4 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

⁷⁰ Drs. 15/3334, S. 5.

⁷¹ Vgl. auch Fußnote 65.

⁷² Abschnitt I D Nr. 2 der Durchführungsvereinbarung 1993 (Fußnote 67).

Mitteln für die Grundausrüstung auf der Basis von 1.000 Studierenden in der Regelstudienzeit, für die Stärkung der Lehramtsausbildung und für die Entwicklung neuer Studiengänge zusammen. Die Steigerung der Studierendenzahlen sollte mit Mitteln für eine bessere Personalausstattung honoriert und Boni sollten bis zu rd. 2.000 € für Absolventen der Abschlussprüfungen gezahlt werden. Schließlich war für die Dauer von zehn Jahren eine Überbrückungshilfe⁷³ für den Fall vorgesehen, dass die Hochschule die für ihre Fortentwicklung durch die Einführung neuer Studiengänge und durch den Aufbau einer eigenen Verwaltung erforderlichen Mittel nicht aus Stelleneinsparungen und den zusätzlichen Mitteln des Landes aus dem Erfolg der neuen Studiengänge erwirtschaften kann.

Um die Berechtigung der steigenden finanziellen Zuführungen des Landes insgesamt und insbesondere hinsichtlich der Dotierung des Erfolgs neuer Studiengänge und der Überbrückungshilfe beurteilen zu können, wäre es erforderlich gewesen, dass die Hochschule Vechta die entsprechenden Daten laufend an das Ministerium berichtet.

Diese Daten lagen dem Ministerium jedoch nicht vor. Nach seiner Auskunft hat die Hochschule die benötigten Zahlen lediglich ein einziges Mal, nämlich zur Begründung der Zuschusserhöhung für den 2. Nachtragshaushaltsplan 1998, vorgelegt. Deshalb waren die Erhöhungen der Zuschüsse an die Hochschule für den LRH nach den Maßstäben der Durchführungsvereinbarung 1993 nicht nachvollziehbar.

Vergleich mit der Finanzierung anderer Hochschulen

In der Zeit von 1993 bis 2005 sind die Zuführungen des Landes zu Gunsten des Standorts bzw. der Hochschule Vechta um etwa 79 v. H. gestiegen. Die Steigerungsrate bei den übrigen Universitäten des Landes lag im selben Zeitraum lediglich bei rd. 38 v. H.

Die Durchführungsvereinbarung 1993 nahm jedoch für die Finanzierung der Hochschule Vechta die Entwicklung der staatlichen Finanzierung der anderen Hochschulen zum Maßstab. Es sollte nämlich die „gesamte Finanzausstattung der Hochschule in der Übergangszeit von zehn Jahren die im Haushaltsplan 1993 vorgesehene

⁷³ Abschnitt I D Nr. 1 der Durchführungsvereinbarung 1993 (Fußnote 67).

Höhe, fortgeschrieben entsprechend den Haushaltsplänen für andere Hochschulen, nicht unterschreiten“. Die erhebliche Diskrepanz zwischen den genannten Steigerungsraten lässt nur den Schluss zu, dass die Zuschüsse des Landes an die Hochschule Vechta in der Vergangenheit nicht im Einklang mit der finanziellen Entwicklung der anderen Universitäten sowie weitgehend ohne Rückgriff auf die Vorgaben der Durchführungsvereinbarung 1993 und losgelöst von konkreten Leistungsdaten der Hochschule gewährt worden sind. Der Hinweis des Ministeriums, als Maßstab sei die vergleichbare Entwicklung der Finanzierung der Universität Lüneburg heranzuziehen gewesen, findet im Wortlaut der Durchführungsvereinbarung keine Stütze.

Nichtberücksichtigung des Eigenbeitrags der Hochschule Vechta bei der Finanzierung von Stellen

Erfüllung der Verpflichtung aus der Durchführungsvereinbarung 1993

Die Vertragsparteien waren in der Durchführungsvereinbarung 1993 übereingekommen, der Hochschule Vechta zu ihrer Fortentwicklung mindestens 48 Stellen zur Verfügung zu stellen. Sie sollten vorrangig aus frei werdenden Stellen aus der aufzugebenden Gymnasiallehramtsausbildung und sonstigen Stellenabgängen sowie durch höhere Zuführungen des Landes aus dem Erfolg neuer Studiengänge finanziert werden. Nur für den Fall, dass diese gewissermaßen aus eigener Kraft zu erwirtschaftenden Mittel nicht ausreichten, verpflichtete sich das Land weiterhin zur Zahlung der bereits erwähnten Überbrückungshilfe.⁷⁴

Die Anzahl von mindestens 48 Stellen ergab sich aus einer von den Vertragsparteien akzeptierten Modellrechnung des Ministeriums, die den für die Fortentwicklung der Hochschule bestimmten Anteil an der Finanzausstattung in Stellen umrechnete.

Nach dieser Modellrechnung hätte das Land seine Mindestverpflichtung erfüllt, wenn die Hochschule bei 1.500 Studierenden in der Regelstudienzeit über 157 Stellen verfügen würde. Nach dem Haushaltsplan 2001 waren für die Hochschule Vechta aber bereits insgesamt 188 Stellen ausgewiesen. Eine Steigerung der Anzahl der Studierenden, die diese höhere Stellenzahl hätte rechtfertigen können, hat die Hochschule nicht nachgewiesen. Der Haushaltsplan 2001 wies jeden-

⁷⁴ Abschnitt I D Nr. 1 der Durchführungsvereinbarung 1993 (Fußnote 67).

falls lediglich 1.420 Studierende in der Regelstudienzeit aus. Damit hatte das Land seine Mindestverpflichtung gewissermaßen um 31 Stellen übererfüllt.

Die Nachverhandlungen im Jahr 2002

Die in der Durchführungsvereinbarung 1993 enthaltene Regelung zur Finanzierung von mindestens 48 Stellen führte trotz des erreichten Stellenbestands zu Unstimmigkeiten. Der Apostolische Nuntius und der Niedersächsischen Ministerpräsident baten im Oktober 2002 die Hochschule und das Ministerium, gemeinsam mit dem kirchlichen Konkordatspartner die Zahl der Stellen verbindlich festzustellen, die der Hochschule ggf. noch zustünden. Die Beteiligten errechneten nach dem Ergebnisprotokoll vom 09.12.2002, dass der Hochschule Vechta in den Jahren zwischen 1994 und 2000 insgesamt 35 *zusätzliche* Stellen zugewiesen worden seien. Da die Durchführungsvereinbarung die Zahl von mindestens 48 Stellen benannte, ging das Ergebnisprotokoll davon aus, die Hochschule Vechta könne noch weitere 13 Stellen beanspruchen.

Diese auf zusätzliche Stellen abstellende Berechnungsweise widersprach jedoch den eindeutigen Regelungen der Durchführungsvereinbarung 1993. Diese sahen nämlich vor, dass die entsprechenden 48 Stellen primär durch einen *eigenen* Beitrag der Hochschule erwirtschaftet werden sollten. Nur für den Fall, dass dieser Eigenbeitrag nicht ausreichen würde, war die Zahlung der genannten Überbrückungshilfe vereinbart. Die Durchführungsvereinbarung sah hingegen nicht vor, zusätzliche Mittel im Gegenwert der beanspruchten Stellen zur Verfügung zu stellen.

Die Festlegung im Ergebnisprotokoll war damit keine geeignete Grundlage für die späteren Verhandlungen zur künftigen Finanzierung der Hochschule Vechta, die zu der Durchführungsvereinbarung 2006 und der hierzu getroffenen Verständigung über den Aufwuchs der Finanzierung wegen der vermeintlich fehlenden 13 Stellen geführt haben.

Insbesondere hat das Ergebnisprotokoll entgegen der vom Ministerium geäußerten Auffassung nicht die rechtliche Qualität einer Änderung der Durchführungsvereinbarung. Hierzu hätte es vielmehr einer Änderung der Durchführungsvereinbarung selbst mit zustimmendem Gesetz des Landtages bedurft. Auch sind die durch die formellen Haushaltsgesetze verabschiedeten Haushaltspläne des Landes entgegen der Rechtsmeinung des Ministeriums keine Rechtsgrundlage, die das materielle

Recht der Durchführungsvereinbarung 1993 geändert hätte. Die Haushaltspläne ermächtigen die Verwaltung lediglich, die veranschlagten Zuführungen an die Hochschule Vechta zu leisten; sie begründen aber keine Ansprüche⁷⁵.

Die gleichen Erwägungen gelten im Übrigen für die nach dem Ergebnisprotokoll vorgesehene Verlängerung der Überbrückungshilfe „mindestens bis zum 31.12.2006“. Nach der Durchführungsvereinbarung 1993 lief die für zehn Jahre vereinbarte Überbrückungshilfe vielmehr zum Ende des Jahres 2004 aus.

Ergebnis

Die im Jahr 2006 erzielte Verständigung der Konkordatsparteien, die Finanzierung der Hochschule Vechta für die Hj. 2006 bis 2010 zu erhöhen, gründet sich wegen der unzureichenden Datengrundlage und wegen der nach der vertraglichen Grundlage der Durchführungsvereinbarung 1993 nicht gebotenen Einrechnung von 13 zusätzlichen Stellen auf einer unzureichenden und insgesamt überhöhten Basis.

Die Verständigung schließt allerdings, hierauf weist das Ministerium hin, auch eine Diskussion ab, die den Besonderheiten der Durchführungsvereinbarung 1993 verhaftet war, und berücksichtigt die Einsparauflagen, die die Hochschule Vechta im Rahmen des Hochschuloptimierungskonzepts des Ministeriums⁷⁶ erbringen musste. Mit dieser Verständigung trennt sich die künftige Finanzierung von den „Grundsätzen“ der Mittelbemessung, die sich nach Einschätzung des Ministeriums in der Praxis nicht bewährt hatten, zu Gunsten höherer Flexibilität und des zielgerichteten Aufbaus neuer Fächer, wie z. B. die Gerontologie, die die Zukunftsfähigkeit der Hochschule sichern sollen.

⁷⁵ § 3 LHO.

⁷⁶ Verlautbarung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 21.10.2003.

20. Das Sprengel Museum der Landeshauptstadt Hannover - Finanzierung und Einfluss des Landes

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 65	-	Titel 633 72

Das Land und die Stadt Hannover gaben das im Errichtungsvertrag von 1974⁷⁷ gesetzte Ziel, eine „Gesamtgalerie“ in der Trägerschaft der Stadt zur Ausstellung des gemeinsamen Kunstbesitzes der Stadt und des Landes zu schaffen und gemeinsam zu finanzieren, bereits frühzeitig auf. Das Land trägt vielmehr die Kosten der Landesgalerie allein und die des städtischen Sprengel Museums zur Hälfte.

Das Sprengel Museum wird von der Öffentlichkeit trotz des hälftigen Finanzierungsbeitrags des Landes als städtisches Museum, aber nicht als gemeinsame Kultureinrichtung der Stadt und des Landes wahrgenommen.

Die Landesinteressen wurden im Rahmen der Mitwirkung des Landes in der Verwaltungskommission bei richtungsweisenden musealen und finanzwirksamen Entscheidungen nicht hinreichend dokumentiert und nicht immer ausreichend berücksichtigt.

Das Land muss die Konzeption seines Engagements beim Sprengel Museum überprüfen.

Entstehung des Sprengel Museums

Die Zusammenarbeit zwischen der Landeshauptstadt Hannover und dem Land im Bereich der Kunst reicht bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Schon 1922 haben die Stadt und das Land ihre Werke der zeitgenössischen Malerei, Bildhauerei und Grafik in einer Sammlung zusammengefasst und gemeinsam im Provinzial-Museum (heute Landesgalerie im Landesmuseum) ausgestellt. Durch die Schenkung des Kunstsammlers Sprengel im Jahr 1969, die eine umfangreiche und bedeutende Sammlung zeitgenössischer Kunst umfasst, sowie durch seine Zusage für die Übernahme eines Baukostenzuschusses wurde die Errichtung eines neuen Museums - als Galerie für die so genannte Neuere Kunst - wesentlich beeinflusst. Seit

⁷⁷ „Vereinbarung über die Beteiligung des Landes und der Stadt bei der Errichtung einer Galerie für Werke der Malerei, der Plastik und der Grafik“ vom 01.07./29.07.1974.

Eröffnung des nunmehr so benannten Sprengel Museums im Jahr 1979 wird dort die Kunst ab dem 20. Jahrhundert ausgestellt, während die Werke Alter Meister bis hin zum Impressionismus in der Landesgalerie präsentiert werden. Die Sammlung der beiden Museen umfasst die epochenbezogenen Werke sowohl des Landes als auch der Stadt.

Die Stadt ist Trägerin des Sprengel Museums, während das Land die Landesgalerie betreibt. Das Land erstattet der Stadt nach dem Errichtungsvertrag die Hälfte der Ausgaben für den laufenden Betrieb des Sprengel Museums⁷⁸.

Gemeinsame Galerie: Vision und Wirklichkeit

„Gesamtgalerie“ für Ältere und Neuere Kunst

Nach der Zielsetzung des bis heute geltenden Errichtungsvertrags⁷⁹ wollten Stadt und Land eine gemeinsame Kunstsammlung - in der Trägerschaft der Stadt - schaffen, die sowohl organisatorisch als auch baulich ein Dach für die Sammlungsbereiche der Älteren und Neueren Kunst bilden sollte. Von diesem Ziel nahmen die Vertragsparteien bereits während der Bauphase Abstand. Vielmehr verblieb der Bestand an älterer Kunst der Stadt und des Landes in der Landesgalerie des Landesmuseums. Der neuere Kunstbesitz der Stadt und des Landes einschließlich der Sammlung Sprengel wurde im Sprengel Museum der Stadt betreut. Nach der Konzeption des Errichtungsvertrags wollten Land und Stadt weiterhin je zur Hälfte alle einmaligen und laufenden Ausgaben für die neue Galerie tragen. Die tatsächliche Entwicklung hat jedoch dazu geführt, dass das Land einerseits die Landesgalerie allein - ohne Beitrag der Stadt - finanziert, während es sich gleichzeitig weiterhin hälftig an der Finanzierung des Sprengel Museums beteiligt.

Die nach wie vor geltenden vertraglichen Regelungen zwischen dem Land und der Stadt werden somit der tatsächlichen Entwicklung nicht mehr gerecht.

⁷⁸ Im Landeshaushalt 2006 wurden zu diesem Zweck 2,226 Millionen € ausgebracht.

⁷⁹ Der Errichtungsvertrag ist auch nicht durch den so genannten Kulturvertrag (Vertrag zur Bereinigung der kulturellen und wirtschaftlichen Beteiligungsverhältnisse und zur Sicherung des kulturellen Angebots) vom 18.12.1992 und die Änderung dieses Vertrags vom 24./30.07.2002 geändert worden. § 5 Abs. 3 Nr. 1 des Kulturvertrags 1992 bekräftigt lediglich die Verpflichtung der Stadt, das Sprengel Museum unter Einbeziehung der bisherigen Landesförderung im bisherigen Umfang und in bisheriger Qualität zu fördern und zu pflegen.

Das Land als „stiller Teilhaber“

Auf Grund der unterschiedlichen Standorte der Galerie für Ältere bzw. für Neuere Kunst sowie der Trägerschaft der Stadt wird das Sprengel Museum in der Öffentlichkeit als Kultureinrichtung der Stadt wahrgenommen. Die Beteiligung des Landes am Museum wird nach außen kaum deutlich. So wird beispielsweise für die Öffentlichkeit weder in Publikationen noch auf der Homepage des Sprengel Museums erkennbar, dass es sich dabei um eine Einrichtung gemeinsamen Kunstbesitzes handelt, die trotz der Trägerschaft der Stadt vom Land zur Hälfte mitfinanziert wird.

Sollte das Engagement des Landes beim Sprengel Museum in der bisherigen Form erhalten bleiben, so sollte das Land zumindest darauf hinwirken, dass sich das Sprengel Museum als eine gemeinsame Kultureinrichtung der Stadt Hannover und des Landes Niedersachsen auch in der öffentlichen Darstellung präsentiert.

Kooperation der beiden Museen

Trotz der räumlichen Nähe der beiden Museen findet auf Grund der organisatorischen Trennung nur vereinzelt eine Kooperation im Bereich der technischen und organisatorischen Unterstützung der Museumsarbeit zwischen dem Sprengel Museum und dem Landesmuseum statt. So nehmen die Museen parallel vergleichbare Aufgaben wahr; sie unterhalten beispielsweise jeweils eigene Werkstätten für die konservatorische Betreuung und Restauration der Kunstwerke.

Das Land sollte - auch ohne Zustandekommen einer baulich bzw. organisatorisch zusammengefassten Galerie - den Anstoß dazu geben, eine Kooperation der beiden nahe beieinander gelegenen Museen zu fördern. Trotz unterschiedlicher Trägerschaften sollte geprüft werden, ob die beiden Einrichtungen Synergieeffekte beispielsweise im Bereich der Werkstätten und Bewachung nutzen oder auf den Gebieten Marketing und Vertrieb von einer Zusammenarbeit profitieren könnten.

Der Einfluss des Landes auf das gemeinsam finanzierte Sprengel Museum

Nach dem Errichtungsvertrag wirkt das Land im Rahmen der so genannten Verwaltungskommission, die paritätisch von der Stadt und vom Land besetzt ist, in grundsätzlichen Angelegenheiten an der Führung des Sprengel Museums mit. Dies entspricht einerseits der hälftigen Finanzierung des Museums, andererseits werden

damit auch die gleichwertigen Interessen beider Partner am gemeinsamen Museum zum Ausdruck gebracht. Die Verwaltungskommission ist u. a. dafür zuständig, über die Aufstellung des Haushalts, über konzeptionelle Angelegenheiten des Museums sowie über Themen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die Stadt und das Land zu beschließen.

Die meist als Ergebnisniederschrift geführten Sitzungsprotokolle der Verwaltungskommission dokumentieren nicht, inwieweit und mit welchem Ergebnis das Land seine Interessen geltend gemacht hat. Darüber hinaus hat der LRH Zweifel, dass die Landesinteressen in der Vergangenheit ausreichend berücksichtigt wurden, wie nachfolgende Beispiele verdeutlichen:

So ergaben sich in den letzten Jahren im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung wiederkehrend Probleme bei der Abstimmung zwischen der Stadt und dem Land über die jeweilige Höhe des Zuschussbedarfs. Dabei ging das Land stets von geringeren Zuschussbeträgen aus und stimmte daher den jeweiligen Haushaltspläne nur mit entsprechenden Vorbehalten zu. Dies führte z. B. beim Haushalt 2004 zu Unterdeckungen und zu einem Fehlbetrag zum Jahresende, mit dem letztlich das Museum umgehen musste.

Darüber hinaus war die Verwaltungskommission bei richtungsweisenden museumsfachlichen Entscheidungen mit möglichen finanzwirksamen Auswirkungen zwar beteiligt, formelle Beschlüsse wurden jedoch nicht gefasst. Dies betraf beispielsweise Änderungen von Museumskonzepten wie die Einrichtung einer neuen Abteilung für Fotografie oder die Ausweitung der Sammlung um die Schenkung von Niki de Saint Phalle. Es ist deshalb zumindest nicht dokumentiert, wie die aus solchen Entscheidungen des Museums folgenden Lasten, wie der erhebliche zusätzliche Lager- und Ausstellungsflächenbedarf, bewältigt werden sollen.

Die Landesinteressen insbesondere bei grundsätzlichen Fragen zur Wirtschaftlichkeit der Museumskonzeption und zu wesentlichen Aspekten der Haushaltsführung sollten daher, ggf. auch durch eine Neustrukturierung der Museumsarbeit, stärker als bisher zur Geltung gebracht und dokumentiert werden.

Perspektiven für das Engagement des Landes

Auf Grund der starken Stellung der Stadt als Trägerin des Sprengel Museums bleibt auch bei Umsetzung der vorstehenden Vorschläge zweifelhaft, inwieweit sich eine stärkere Position des Landes bei der übergeordneten Führung des Sprengel Museums im Rahmen der bestehenden Verhältnisse verwirklichen lässt. Als Alternativen zum gegenwärtigen Rechtszustand kommen zwei gegensätzliche Strategien in Betracht, die das Land prüfen sollte:

Zum einen könnte sich das Land aus der institutionalisierten Verbindung mit dem Museum lösen. Es könnte dann das Sprengel Museum unter Verzicht auf die derzeit geltende Pflicht zur hälftigen Erstattung der Ausgaben nur noch im Wege einer vertraglichen Zuwendungsförderung nach Maßgabe des verbleibenden Landesinteresses (§ 23 LHO) bezuschussen und die aus Sicht des Landes erforderlichen Vorgaben über konkrete Zielvereinbarungen regeln. Es läge dann in der Entscheidungsmacht der Stadt als Trägerin des Museums, auf die Vorstellungen des Landes einzugehen oder auf eine Förderung des Landes zu verzichten.

Will das Land aber seinen Einfluss auf das Museum aufrechterhalten und institutionell stärker absichern, so könnte die Stadt Hannover das Sprengel Museum rechtlich verselbständigen und sich das Land an einer solchen juristischen Person unter den Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 LHO und nach Maßgabe des Landesinteresses beteiligen. Das Gemeinderecht erlaubt eine solche rechtliche Verselbständigung und die Beteiligung eines Dritten.

Darüber hinaus sollten Land und Stadt prüfen, ob über eine vertiefte Kooperation der hannoverschen Museen eine gemeinsam zu präsentierende Museumslandschaft mit deutlichen Profilen der einzelnen Museen entwickelt werden kann. Aktuelle Initiativen hannoverscher Museen weisen bereits in diese Richtung. Dies dürfte die Attraktivität und Identifizierbarkeit des musealen Standorts Hannover im nationalen und internationalen Rahmen deutlich erhöhen.

21. Schärfung des Aufgabenprofils der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 30	-	Häfen- und Schifffahrtsverwaltung

Bei den Insel- und Inselversorgungshäfen besteht eine historisch gewachsene uneinheitliche Betreiberstruktur. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sollte für diese Häfen eine Konzeption erarbeiten, die der verfassungsrechtlich und sachlich gebotenen Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen entspricht.

Generell sollten Aufgaben in den von der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG - also mittelbar vom Land - betriebenen Häfen mit ausschließlich touristischer bzw. regionaler Relevanz auf kommunale Träger übergehen oder zumindest von diesen finanziert werden.

Betreiberstruktur der Insel-(versorgungs-)häfen

Die Häfen auf den Inseln Wangerooge, Spiekeroog, Baltrum, Langeoog und Norderney werden von der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) betrieben. Die restlichen Inselhäfen befinden sich in kommunaler Trägerschaft. Von den landseitigen Versorgungshäfen für die ostfriesischen Inseln werden Norddeich (für Norderney und Juist) und Bensorsiel (für Langeoog) von NPorts betrieben, Harlesiel (für Wangerooge), Neuharlingersiel (für Spiekeroog) und Neßmersiel (für Baltrum) dagegen von kommunalen Zweckverbänden.

Die genannten Häfen erfüllen Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge und des örtlichen Wirtschaftslebens (vor allem Tourismus). Die Funktion beschränkt sich im Wesentlichen auf das Gebiet der betreffenden Gemeinden bzw. des betreffenden Landkreises. Dass die Hafenträgerschaft dennoch zum Teil bei NPorts - also mittelbar beim Land - liegt, hat jeweils historische Gründe.

Verfassungsrechtlicher Rahmen

Nach Artikel 57 der NV verwalten die Gemeinden und Landkreise ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Sie sind, soweit gesetzlich nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, in ihrem Gebiet die ausschließli-

chen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben. Das Land hat sich danach grundsätzlich auf die Trägerschaft der überörtlichen Aufgaben zu beschränken.

Neuordnung der Trägerschaft

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sollte deshalb mittelfristig eine an dieser Verfassungsbestimmung orientierte Konzeption für die Insel- und Inselversorgungshäfen erarbeiten und zusammen mit den betroffenen Gemeinden, Landkreisen und kommunalen Zweckverbänden auf eine dementsprechende Neuordnung der Trägerschaft der Insel- und Inselversorgungshäfen hinwirken.

Entlastung von touristisch geprägten Aufgaben

Es kann aber auch in Häfen mit überregionaler Bedeutung Teilaufgaben geben, die kommunaler Natur sind und deshalb von NPorts an die zuständige kommunale Körperschaft abgegeben werden sollten. Es entspricht nicht der verfassungs- und kommunalrechtlich vorgegebenen Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen, wenn NPorts sich auch für die Einrichtung und Pflege von ausschließlich touristischer oder lokalgeschichtlicher Infrastruktur eines Hafens verantwortlich fühlt. Dies ist zu allererst eine gemeindliche Aufgabe, zumal die Gemeinden an den Hafestandorten regelmäßig „Kurtaxe“ zur Finanzierung dieser Aufgabe erheben.

Es sei am Beispiel Cuxhaven konkretisiert: Um die Unterhaltung der vorhandenen Spazierwege, Ruhebänke, Papierkörbe, Aussichtsstege⁸⁰, aber auch von Teilen des Alten Fischereihafens haben sich die Stadt Cuxhaven und ggf. interessierte Private zu kümmern, nicht das Land oder (auf Kosten des Landes) NPorts.⁸¹

Sollten die betreffenden Kommunen zur Übernahme oder zumindest zur Finanzierung dieser Aufgaben nicht bereit sein, so wäre seitens NPorts zu erwägen, die Pflege der touristischen oder lokalgeschichtlichen Infrastruktur von einer Kostenerstattung abhängig zu machen oder einzustellen.

⁸⁰ Lt. Nordseezeitung vom 27.07.2006 hat NPorts die beiden Aussichtsplattformen der „Alten Liebe“ für ca. 65.000 € saniert. Die Plattformen müssen nach dieser Meldung alle zwei Jahre gestrichen, alle zehn bis 15 Jahre ausgebessert bzw. erneuert werden. Der Unterhaltungsaufwand sei nach Aussage von NPorts beträchtlich.

⁸¹ Lt. Nordseezeitung vom 12.03.2007 hat Minister Möllring am 09.03. in Cuxhaven bekanntgegeben, dass „das Land“ den Alten Fischereihafen für einen „kleinen Betrag“ an die Stadt Cuxhaven veräußern werde.

Profilierung von NPorts

Mittelfristig sollte NPorts von allen Aufgaben entlastet werden, die der Daseinsvorsorge dienen oder touristischer Natur sind. Die Gesellschaft könnte damit ein noch klareres Profil erhalten und sich auf die wirtschaftliche Wahrnehmung von Landesaufgaben konzentrieren.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat bereits die Prüfung einer weiteren Kommunalisierung von Insel- und Versorgungshäfen zugesagt.

22. Mehr Transparenz bei der Steuerung der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG durch das Land

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 30	-	Titelgruppe 62

Die von der NPorts GmbH & Co. KG zu erbringenden Leistungen sollten in jährlichen Zielvereinbarungen festgehalten und zum Bestandteil des jeweiligen Haushaltsplanentwurfs gemacht werden.

Gegenwärtiger Einfluss des Landes

Die bis Ende 2004 von der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung wahrgenommenen Landesaufgaben werden seit dem 01.01.2005 im Wesentlichen von der landeseigenen NPorts GmbH & Co. KG wahrgenommen. Zu diesem Zweck sind das entsprechende nichtbeamtete Landespersonal sowie die für den Hafenbetrieb erforderlichen Hafensliegenschaften und Betriebseinrichtungen auf NPorts übertragen worden.

Trotz dieser rechtlichen und organisatorischen Verselbständigung der Landeshäfen bleiben deren Betrieb und Weiterentwicklung insofern Aufgaben des Landes, als dieses weiterhin die politische und - bis auf Weiteres - auch die finanzielle Verantwortung trägt. Artikel 2 des Niedersächsischen Hafengesetzes vom 08.12.2005 (Nds. GVBl. S. 377) bestimmt, dass die bisher im Kapitel 08 31 für die Hafens- und Schifffahrtsverwaltung ausgebrachten Haushaltsmittel ab 2005 nach Maßgabe der jährlichen Festsetzungen im Haushalt als Zuschuss zu den Betriebskosten und für Investitionen ausgewiesen werden. Im Haushaltsplan für 2007 sind dementsprechend bei Kapitel 08 30 Titelgruppe 62 direkte Landeszuschüsse in Höhe von

ca. 32 Millionen € vorgesehen, und zwar bei Titel 686 62 Betriebskostenzuschüsse von 7.394.000 € und bei Titel 891 62 Investitionszuschüsse von 24.798.000 €

Gegenwärtig übt die Landesregierung über die gesellschaftsrechtlichen Gremien (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung) und vor allem über die Genehmigung der Wirtschafts- und Finanzplanung mittelbaren Einfluss auf die Geschäftstätigkeit von NPorts aus.

Würdigung

Wenn das Land Strukturen geschaffen hat, die ihm keine unmittelbare Einwirkung auf die Hafenvirtschaft mehr gestatten, muss es im Gegenzug ein Instrumentarium zur Früherkennung und Vermeidung möglicher Fehlentwicklungen installieren, um auch weiterhin seiner Gesamtverantwortung für die Landeshäfen gerecht werden zu können.

Es fehlen gegenwärtig verbindliche Routinen, innerhalb derer das Land im Zusammenwirken mit NPorts seine hafenvirtschaftlichen Konzeptionen sowie die kurz- und mittelfristig angestrebten Leistungsziele (einschließlich Investitionsplanung) entwickeln, fortschreiben, verbindlich formulieren und anschließend kontrollieren könnte. Es fehlt insbesondere eine Handhabe, die staatliche Dotierung ganz oder teilweise mit qualitativen und quantitativen Leistungserwartungen zu verknüpfen, im Nachhinein diese Leistung zu kontrollieren und von diesem Nachweis die Höhe künftiger Dotierungen abhängig zu machen. Abstrakte Aufgaben- und Pflichtenkataloge in Gesellschaftsverträgen und Satzungen sowie in den Erläuterungen zu den beiden vorgenannten Zuschusstiteln reichen dazu ebenso wenig aus wie haushaltsrechtliche Genehmigungsvorbehalte oder das Vetorecht des Landes in den Gesellschaftsgremien.

Verbesserung der Steuerung und Transparenz

Es sollten deshalb zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und NPorts Zielvereinbarungen geschlossen werden. Die Wirtschaftsplanung und Wirtschaftsführung von NPorts sollten sich künftig an den darin vereinbarten Kennzahlen ausrichten und kontrollieren lassen.

Solange NPorts für das Land weiterhin Aufgaben der Daseinsvorsorge übernimmt (Inselversorgung), sollten insbesondere diese Aufgaben und die dafür bestimmten Zuschüsse Gegenstand der Zielvereinbarungen und der damit verbundenen Erfolgskontrolle sein. Solange NPorts darüber hinaus auch die Erfüllung hafenzweckpolizeilicher Aufgaben des Landes (Hafenkapitäne) unterstützt, sollte für die entsprechenden Zuschussanteile dasselbe gelten.

Um die Transparenz gegenüber dem Landtag zu erhöhen, sollten dem jährlichen Haushaltsplanentwurf folgende Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen beigelegt werden:

1. Kurzfassung der aktuellen Zielvereinbarung (einschließlich Investitionsplanung),
2. Kurzfassung des aktuellen Geschäftsberichts.

Stellungnahme des Ressorts

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr spricht sich gegen eine Einführung des Instruments der Zielvereinbarung aus. Das wird im Wesentlichen damit begründet, dass das Land über den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung von NPorts hinreichend Einfluss nehmen könne.

Die Tätigkeit von Landesvertretern in Organen einer Gesellschaft ist zu trennen von der Aufgabe des Landes, für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Ziele zu setzen und deren Erreichung zu überwachen. Der LRH hält es deshalb für unabdingbar, insbesondere in den Fällen, in denen Landesaufgaben durch eine private Gesellschaft erfüllt und andauernd vom Land bezuschusst werden, Zielvorstellungen transparent und der parlamentarischen Kontrolle zugänglich zu machen.

23. Risiko erhöhter Finanzaufweisungen am Gesetz vorbei

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 03	-	Allgemeine Bewilligungen - Erzeugung, Vermarktung, Ernährung, Forst und Jagd

Eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen und der Landwirtschaftskammer Niedersachsen führt zu einer faktischen Bindung

des Haushaltsgesetzgebers. Außerdem verursacht dies für das Land das Risiko von Mehrausgaben, die über die Regelungen im Gesetz über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen⁸² hinausgehen.

Bei der Berechnung der Finanzhilfe für die Landwirtschaftskammer werden alle Kosten den Pflichtaufgaben zugerechnet, soweit sie nicht für Auftragsangelegenheiten entstehen. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die Landwirtschaftskammer auch freiwillige Aufgaben und solche Aufgaben erledigt, die sie nicht erfüllen darf. Diese Praxis kann sich bei Anwendung der oben genannten Vereinbarung finanziell zum Nachteil des Landes auswirken.

Rechtliche Grundlagen; Verwaltungsvereinbarung

Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) erhält nach § 31 des Gesetzes über die LWK (LwKG) zur Ergänzung ihrer Mittel jährlich Finanzausweisungen des Landes für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Gesamtbetrag (= Budget) ergibt sich aus dem Haushaltsplan des Landes, über die Höhe der Zuweisungen entscheidet jeweils der Landtag. Die jährliche Finanzausweisung muss nach § 31 Abs. 2 LwKG mindestens 90 v. H. des Aufwands (Kosten abzüglich Erlöse) für die Erfüllung der Auftragsangelegenheiten (§ 2 Abs. 4 LwKG) abdecken. Der verbleibende Betrag des Budgets ist für die Erledigung der Pflichtaufgaben (§ 2 Abs. 2 LwKG) bestimmt. Bei den Auftragsangelegenheiten handelt es sich um Aufgaben des Landes, die der Kammer zur Erledigung übertragen sind. Die Pflichtaufgaben erfassen die der Kammer durch Gesetz zugewiesenen eigenen Aufgaben. Darüber hinaus gibt das Gesetz den Kammern die Möglichkeit, so genannte „freiwillige Aufgaben“ zu übernehmen.

In den Controllingberichten als Grundlage für die Berechnung der Finanzausweisungen bewertet die LWK *alle* Produkte, die nicht den Auftragsangelegenheiten zugeordnet werden können, als solche für die Pflichtaufgaben. Eine weitere Differenzierung nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben erfolgt - obwohl sachlich geboten - nicht. Die durch die Wahrnehmung dieser Aufgaben entstehenden Kosten werden demzufolge auch insgesamt als Kosten der *Pflichtaufgaben* behandelt.

⁸² Vom 10.02.2003 (Nds. GVBl. S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.11.2005 (Nds. GVBl. S. 334).

Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat sich in einer Verwaltungsvereinbarung mit den (damals zwei) LWK vom 10.12.2004 „über den Übergang staatlicher Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsreform auf die LWK“ - für das Land - verpflichtet, seinen Finanzierungsanteil an den Pflichtaufgaben von 2005 bis 2008 nicht unter 26,7 v. H. der unabweisbaren Kosten sinken zu lassen. Eine genauere Bestimmung der Pflichtaufgaben erfolgt durch die Vereinbarung nicht, insbesondere werden freiwillige Aufgaben nicht erwähnt. Die Vereinbarung weist auch darauf hin, dass diese Regelung unter dem Vorbehalt des Budgetrechts des Parlaments steht.

Würdigung

Der LRH hat festgestellt, dass die LWK im Rahmen der freiwilligen Aufgaben auch Leistungen erbringt, die vom Kammergesetz nicht gedeckt sind.⁸³ Dabei handelt es sich um Aufgaben, die für nicht landwirtschaftliche Auftraggeber oder solche wahrgenommen werden, die ihren Sitz außerhalb Niedersachsens haben. Diese „Fremdaufgaben“ werden ebenso wie die freiwilligen Aufgaben von der LWK bei der Abrechnung mit dem Land den Pflichtaufgaben zugerechnet.

Auf die Berechnung der Finanzhilfe nach der oben genannten Vereinbarung - also mit dem garantierten Anteil für die Pflichtaufgaben - würde sich diese bisherige und vom Ministerium geduldete Praxis der LWK dahingehend auswirken, alle Selbstverwaltungsangelegenheiten einschließlich der freiwilligen Aufgaben und „Fremdaufgaben“ als *Pflichtaufgaben* zu werten. Bisher war diese Handhabung bei der Berechnung der Finanzhilfen nach § 31 LwKG von nachrangiger Bedeutung, da allein der Haushaltsgesetzgeber die Gesamthöhe der Finanzzuweisung festlegte und auf die Pflichtaufgaben lediglich der nach Abzug für die Auftragsangelegenheiten verbleibende Rest entfiel. Durch die Mindestkostendeckungsquote der Vereinbarung kommt es jedoch auf die Gesamtsumme der Kosten für die Pflichtaufgaben an. Damit gewinnt die Frage, ob diese zutreffend von den übrigen Aufgaben der LWK abgegrenzt wurden, an Bedeutung. Denn die vereinbarte Quote führt zu einer umso höheren Garantiesumme, je mehr Aufgaben mit ihren Kosten zu den Pflichtaufgaben gerechnet werden.

⁸³ Siehe Beitrag Nr. 34.

Die mögliche Auswirkung des geschilderten weiten Pflichtaufgabenbegriffs in Verbindung mit der insoweit nicht trennscharfen Vereinbarung lässt sich am Beispiel eines kürzlich vom LRH geprüften Betriebs der LWK verdeutlichen:

Wenn sämtliche Kosten des geprüften Betriebs in Höhe von rd. 22 Millionen € als Kosten von Pflichtaufgaben berücksichtigt würden, errechnet sich bei einer Quote von 26,7 v. H. eine anteilige Finanzausweisung von rd. 5,9 Millionen €. Da aber - wie bei der Prüfung festgestellt - rd. 40 v. H. der wahrgenommenen Aufgaben des Betriebs „Fremdaufgaben“ sind, wären bei richtiger Betrachtung nur 60 v. H. des oben genannten Betrags als Kosten für die Erledigung von Pflichtaufgaben zu berücksichtigen. Der Anteil dieses Betriebs an der Finanzausweisung würde dann nur noch rd. 3,5 Millionen € betragen. Hieraus wird deutlich, welche Bedeutung die Frage hat, welche Produkte der LWK und ihrer Betriebe den „echten“ Pflichtaufgaben, den freiwilligen Aufgaben oder den unzulässigerweise wahrgenommenen „Fremdaufgaben“ zuzuordnen sind: Die Zuordnung beeinflusst bei Anwendung der Vereinbarung unmittelbar die Höhe der Finanzausweisung.

Eine Mindestkostendeckungsquote auch für die Pflichtaufgaben bedeutet eine über die Regelung des LwKG hinausgehende rechtliche Festlegung der Finanzhilfen für die LWK und führt damit zu einer Einengung des Entscheidungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers. Auch wenn dieser auf Grund des o. a. Vorbehalts durch diese Vereinbarung nicht gebunden wird und von dieser Regelung abweichen kann, so hat sie als Absichtserklärung eine erhebliche praktische Bedeutung für die Haushaltsplanung der Landesregierung und für die Planungssicherheit der LWK. Die Verwaltungsvereinbarung weicht zudem eindeutig von der gesetzlichen Verteilungsregelung in § 31 Abs. 2 LwKG ab und birgt durch die Festlegung einer Mindestkostendeckungsquote für die Pflichtaufgaben das Risiko einer finanziellen Mehrbelastung für das Land.

Der LRH hält es - vorrangig zur Sicherung des uneingeschränkten Budgetrechts des Landtages - für unabdingbar, zukünftig die Höhe der Finanzausweisungen ausschließlich nach den Vorgaben des § 31 LwKG zu ermitteln, auch um damit Konflikte zwischen Ministerium, LWK und Haushaltsgesetzgeber zu vermeiden. Eine Verlängerung der Verwaltungsvereinbarung über den 31.12.2008 hinaus kommt wegen der bestehenden gesetzlichen Regelung und des dargelegten finanziellen Risikos für das Land nicht in Betracht.

Außerdem ist sicherzustellen, dass künftig keine Kosten für freiwillige Aufgaben oder gar für unzulässigerweise wahrgenommene „Fremdaufgaben“, sondern nur die Kosten für die „echten“ Pflichtaufgaben in die Grundlagen für die Finanzhilfeabrechnung einfließen.

Nach Auffassung des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sind durch die fragliche Regelung in der Verwaltungsvereinbarung keine Auswirkungen auf die Höhe der Finanzzuweisungen zu befürchten. Zu der rechtswidrigen Berücksichtigung der Kosten für „Fremdaufgaben“ hat sich das Ministerium in seiner Stellungnahme noch nicht geäußert. Da das Risiko von Mehrzahlungen auf Grund der beanstandeten Regelung und der festgestellten Praxis nicht auszuschließen ist, muss der LRH seine Forderungen aufrechterhalten.

24. Fehlende Transparenz bei der Verteilung von Finanzhilfemitteln durch den Landessportbund

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 31	-	Sportförderung

Der Landessportbund verteilte staatliche Finanzhilfemittel für den Breitensport an seine Fachverbände ohne hinreichende Berücksichtigung der gesetzlichen Vergabekriterien.

Die bisherige Praxis der Mittelverteilung ist durch ein den gesetzlichen Anforderungen entsprechendes Verfahren zu ersetzen.

Allgemeines

Der Landessportbund erhielt im Jahr 2004 ca. 26,8 Millionen € als Finanzhilfe aus den Konzessionsabgaben der Wettunternehmen⁸⁴. Hiervon verteilte er 10,6 Millionen € an seine Fachverbände. Nach Abzug der Zuwendungen für den Leistungssport sowie für andere Förderbereiche standen den Fachverbänden für den Breitensport Finanzhilfemittel in Höhe von rd. 4 Millionen € zur Verfügung.

⁸⁴ Haushaltsbegleitgesetz vom 12.12.2003 (Nds. GVBl. S. 446).

Nach § 8 Abs. 4 NLottG⁸⁵ hat der Landessportbund insbesondere bei der Mittelvergabe an die Sportverbände und -vereine für den Breitensport die Mitgliedszahlen, die Vielfalt und die soziale Bedeutung des Angebots zu berücksichtigen.

Erfahrungswerte als Grundlage der Mittelverteilung

Nach den Feststellungen des LRH verteilte der Landessportbund die Finanzhilfemittel für den Breitensport an die Fachverbände, ohne sich unmittelbar an den Vorgaben des § 8 Abs. 4 NLottG zu orientieren. Maßgeblich waren vielmehr die Vorjahresbudgets. Dieser Modus der Mittelzuweisung beruhte auf Absprachen zwischen dem Landessportbund und seinen Fachverbänden aus den Jahren 1999 und 2000: Die Beteiligten hatten auf der Grundlage von Erfahrungswerten der 90er-Jahre, z. B. erfolgte Mittelzuweisungen und tatsächlicher Mittelabfluss sowie Anträge auf Durchführung von Lehrgängen, die Verteilungsquoten für die Fachverbände einvernehmlich festgelegt.

Aus den Verteilungsquoten ergibt sich zwar, dass auch die Größe eines Fachverbands Einfluss auf die Höhe der Finanzhilfe hat. Allerdings verfügt der Landessportbund derzeit noch nicht für alle Fachverbände über verlässliche Angaben zu den Mitgliederzahlen für die diesen zuzuordnenden Vereine bzw. Vereinssparten.

Die zwischen dem Landessportbund und den Fachverbänden abgesprochenen Verteilungsquoten lassen überdies die Vielfalt und die soziale Bedeutung der jeweils angebotenen sportlichen Aktivitäten unberücksichtigt.

Empfehlungen des LRH

Die bisherige Praxis der Verteilung der Finanzhilfemittel an die Fachverbände entspricht im Bereich des Breitensports nicht den Vorgaben des § 8 Abs. 4 NLottG. Der LRH sieht deshalb Handlungsbedarf, die Vergabekriterien im Sinne des Gesetzes transparenter zu gestalten.

Der LRH hat dem Landessportbund und dem Ministerium für Inneres und Sport für die Mittelzuweisung ein „Dreistufenmodell“ beispielhaft vorgestellt: 60 v. H. der Finanzhilfemittel werden nach der Mitgliederzahl der Fachverbände verteilt. Die Ver-

⁸⁵ Niedersächsisches Gesetz über das Lotteriede- und Wettwesen vom 21.06.1977 (Nds. GVBl. S. 289), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21.12.2006 (Nds. GVBl. S. 597).

teilung des Restbudgets erfolgt einerseits nach der sozialen Bedeutung und andererseits nach der Vielfalt der sportlichen Angebote. Das Modell ermöglicht zudem bei der Bewertung des Merkmals der sozialen Bedeutung eine weitere Differenzierung, die z. B. höhere Mittelzuweisungen für sportliche Angebote in sozialen Brennpunkten oder zur Aktivierung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen zulässt.

Das Ministerium für Inneres und Sport sicherte zu, gemeinsam mit dem Landessportbund die Möglichkeiten einer transparenteren Verteilung der Finanzhilfemittel an die Fachverbände zu prüfen.

Finanzhilfen zielgerecht einsetzen

Das Land muss bei der Gewährung von Zuwendungen, Fördermitteln oder sonstigen Finanzhilfen an Verbände, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger darauf achten, dass die Steuergelder zielgerecht verwendet werden. Nur so werden überflüssige, fehlgeleitete sowie überhöhte Ausgaben vermieden und die missbräuchliche Inanspruchnahme unterbunden.

25. 17 Jahre Förderung und Ziel nicht erreicht

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 36	-	Sonstige soziale Leistungen

Das vom Land ohne originäre Zuständigkeit angestrebte Ziel eines flächendeckenden Einsatzes interdisziplinär arbeitender Beratungsteams zur Früherkennung behinderter oder von Behinderung bedrohter Kinder ist trotz finanzieller Förderung über einen Zeitraum von 17 Jahren nicht erreicht. Im Übrigen haben die unmittelbar zuständigen Einrichtungen inzwischen ein flächendeckendes Hilfeangebot zur Verfügung gestellt.

Die Landesförderung ist nicht mehr erforderlich.

Allgemeines

Die Frühförderung von Kindern sowie heilpädagogische Leistungen obliegen den Kommunen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe. Für Maßnahmen der Früherkennung und Rehabilitation sind die Krankenkassen zuständig.

Im Jahr 1989 forderte der Landtag die Landesregierung durch eine EntschlieÙung auf sicherzustellen, dass unter Beachtung eines interdisziplinären Ansatzes ein flächendeckendes Angebot zur Frühförderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder im Land Niedersachsen bei freien Trägern der Wohlfahrtspflege und Kommunen vorgehalten und in diesem Rahmen auch die Früherkennung verbessert werde. Die EntschlieÙung forderte kein finanzielles Engagement des Landes. Das Sozialministerium erließ daraufhin ein Jahr später zunächst eine vorläufige und 1996 eine umfassende Richtlinie zur Förderung entsprechender Beratungsteams. Die Träger der Teams erhalten vom Land auf Antrag einen Einmalbetrag von 767 € als Gründungszuschuss sowie pro Jahr für jedes vorgestellte Kind eine Pauschale in Höhe von 74 €. Die Pauschalen decken nach den Feststellungen des LRH 10 v. H. bis 15 v. H. der Kosten für die Teams.

Im Jahr 2006 standen für Zuschüsse an die Beratungsteams Haushaltsmittel in Höhe von 287.000 € zur Verfügung, für 2007 wurde der Ansatz auf 343.000 € erhöht.

Fehlende Zielerreichung

In Niedersachsen sind zurzeit 16 vom Land geförderte Beratungsteams tätig. Ihre Zahl entspricht bei weitem nicht der ursprünglichen Konzeption des Sozialministeriums, wonach in mindestens 40 kreisfreien Städten und Landkreisen derartige Einrichtungen vorgehalten werden sollten.

Nach den Erkenntnissen des LRH entspricht das vom Ministerium angestrebte Förderziel zudem nicht der Bedarfslage. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege unterhalten neben den Beratungsteams ein flächendeckendes Netz pädagogischer Frühförderstellen, die ambulante Leistungen insbesondere für geistig behinderte Kinder anbieten. Außerdem führen die Landesbildungszentren für Hörgeschädigte, das Landesbildungszentrum für Blinde sowie der Hannoversche Blindenfürsorgeverein Hausfrühförderungen für behinderte Kinder durch.

Schließlich kümmern sich im Land acht von den Krankenkassen finanzierte Sozialpädiatrische Zentren um die Früherkennung von Behinderungen bei Kindern.

Würdigung

Nach Auffassung des LRH sollte die Förderung eingestellt werden, weil das ursprüngliche Förderziel auch nach 17 Jahren nicht erreicht wurde, das Land für Präventionsmaßnahmen in diesem Bereich nicht zuständig ist und andere Einrichtungen die Aufgabe wahrnehmen. Überdies hat die Förderung nur symbolischen Charakter. Darüber hinaus sind die vom Ministerium geförderten Beratungsteams nur eins von mehreren Konzepten zur Früherkennung von Behinderungen bei Kindern. Es sollte den in der Sache zuständigen Kommunen und Krankenkassen überlassen bleiben, wie sie diese Aufgabe erledigen.

26. Zukunft der Pro-Aktiv-Centren

Einzelplan 05 und 08	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 05 73 und 08 04	-	Kinder- und Jugendhilfe Arbeit und Qualifizierung (Europäischer Sozialfonds)

Die Aufgaben und Ziele des Förderprogramms „Pro-Aktiv-Centren“ sind neu zu definieren. Um die Wirkung der Landesförderung sicherzustellen, ist das Förderprogramm von der Arbeit der im Rahmen des bundesrechtlichen Arbeitsförderungsrechts eingerichteten U-25-Teams sowohl fachlich als auch personell abzugrenzen.

Allgemeines

Im Jahr 2003 beschloss die Landesregierung Handlungsvorschläge zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation in Niedersachsen. Zur Umsetzung des Beschlusses der Landesregierung erließ u. a. das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit am 13.08.2004 die *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Pro-Aktiv-Centren (PACE) in Niedersachsen*. Das Land unterstützt die Arbeit der kommunalen PACE, um individuell beeinträchtigten und sozial benachteiligten jungen Menschen Integrationshilfen für Ausbildung und Beruf sowie zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu geben.

Das Land förderte die PACE im Jahr 2004 mit Eigenmitteln in Höhe von 9,2 Millionen €. Im Jahr 2005 lag die Förderung bei 8,6 Millionen €. Zusätzlich standen Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) in Höhe von jährlich 5 Millionen € sowie jeweils 15.700 € aus der Spielbankabgabe zur Verfügung.

Zu den nach der Richtlinie förderfähigen Aufgaben der PACE gehören die Clearing-Beratung (Feststellung von Fähigkeiten und beruflichen Wünschen des Jugendlichen), das Fallmanagement und die Bewilligung von Integrationspauschalen.

Identische Aufgaben von PACE und U-25-Teams

Der Bundesgesetzgeber hat zum 01.01.2005 das Arbeitsförderungsrecht grundlegend novelliert. Nach § 3 Abs. 2 SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - besteht nunmehr für erwerbsfähige Hilfebedürftige zwischen 18 und 25 Jahren eine besondere Förderpflicht des Trägers der Grundsicherung. Diese Personengruppe ist unverzüglich in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. Deshalb richteten die Träger der Grundsicherung so genannte U-25-Teams ein, die sich ausschließlich mit der Eingliederung junger Arbeitsloser unter 25 Jahren beschäftigen.

Hauptinstrumente der Beratung in den U-25-Teams sind, wie auch in den PACE, Clearing und Fallmanagement. Daneben bewilligen sie weitere Hilfen, zu denen u. a. auch Integrationspauschalen gehören.

Übereinstimmende Aufgaben und die Einführung einer hälftigen Kostenbeteiligung der Träger der Grundsicherung an den PACE führten dazu, dass vielerorts beide Einrichtungen organisatorisch und personell zusammengelegt wurden. Da Berater in diesen Fällen sowohl für die Fördermaßnahmen nach Maßgabe des SGB II als auch für Förderungen entsprechend der Förderrichtlinie PACE zuständig sind, ist nicht auszuschließen, dass Mittel des Landes und ESF-Mittel zur Finanzierung von Ansprüchen auf Grundsicherung für Arbeitsuchende verwendet werden. Sie erzielen damit keinen eigenständigen Nutzen mehr und entlasten im Ergebnis nur den Träger der Grundsicherung.

Neukonzeption des Förderprogramms

Nach § 23 LHO dürfen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Soweit das Land mit seinem Programm Maßnahmen finanziert, die im SGB II als Förderpflicht des Trägers der Grundsicherung vorgesehen sind, bestehen erhebliche Zweifel, ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Förderung noch vorliegen.

Darüber hinaus ist der Einsatz von ESF-Mitteln an Stelle nationaler Arbeitsfördermittel nicht zulässig⁸⁶. Weiterhin ist bei strukturfondsgeförderten Maßnahmen das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen. Fördermaßnahmen sind nur zulässig, wenn der mittelfristige wirtschaftliche und soziale Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln steht („value for money“). Die Wirksamkeit der Maßnahme ist nachzuweisen. Sie muss abgegrenzt von den Wirkungen der nationalen Arbeitsfördermittel, zu denen auch das SGB II gehört, darstellbar sein.

Sowohl im Hinblick auf § 23 LHO als auch unter Berücksichtigung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben ist nach Auffassung des LRH eine grundlegende Überarbeitung der Förderrichtlinie des Landes vom 13.08.2004 dringend geboten. Die Förderziele sind neu zu bestimmen und zu konkretisieren. Sie müssen sich insbesondere von den nach dem SGB II vorgesehenen Maßnahmen für erwerbsfähige Hilfebedürftige zwischen 18 und 25 Jahren deutlich abgrenzen lassen und eigenständige Integrationsangebote vorsehen. Gelingt dies nicht, ist die Förderung einzustellen.

27. Zweifelhafte Wiedereinführung des Landesblindengelds

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 36	-	Sonstige soziale Leistungen

Die Wiedereinführung des einkommens- und vermögensunabhängigen Landesblindengelds ab 2007 war aus haushaltswirtschaftlichen Gründen

⁸⁶ Artikel 11 - Zusätzlichkeit - der Verordnung (EG) Nr. 1260/99 vom 21.06.1999, Amtsbl. Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.

und nach dem Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Leistungen nicht gerechtfertigt.

Vorbemerkungen

Das Landesblindengeld wurde 1963 eingeführt, um blinden Menschen eine von den sozialhilferechtlichen Nachrang- und Bedürftigkeitsregeln unabhängige Leistung zum Ausgleich behinderungsbedingter Mehraufwendungen gewähren zu können. Bis Ende 2004 hatten alle zivilblinden Menschen in Niedersachsen einen Anspruch auf das einkommens- und vermögensunabhängige, gegenüber der Blindenhilfe nach dem SGB XII - Sozialhilfe - vorrangige Landesblindengeld. Es betrug zuletzt monatlich 409 €, bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres 204,50 €. Für das Jahr 2004 zahlte das Land an die rd. 11.300 Leistungsberechtigten rd. 40 Millionen € Landesblindengeld.

Die Leistungen der Blindenhilfe nach dem SGB XII (monatlich 585 €, bis zum 18. Lebensjahr 293 €) sind höher als das Landesblindengeld. Die Gewährung von Blindenhilfe hängt aber von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des Antragstellers ab. Das Landesblindengeld ist auf die Blindenhilfe anzurechnen. Im Jahr 2004 erhielten nur knapp 8 v. H. der Blindengeldbezieher ergänzende Blindenhilfe.

Entwicklung des Landesblindengelds in den Jahren 2005 bis 2007

Die Landesregierung beabsichtigte zunächst, das Landesblindengeld ab 01.01.2005 zu streichen. Sie erwartete Einsparungen in Höhe von rd. 21,9 Millionen €.

Die zunächst geplante völlige Streichung des Landesblindengelds wurde nicht verwirklicht. Ab 01.01.2005⁸⁷ hatten noch Zivilblinde bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres einen Anspruch auf Landesblindengeld in monatlicher Höhe von 300 €.

Der Wegfall des Landesblindengelds für ältere Personen führte landesweit zu Protesten und zur Initiierung eines Volksbegehrens durch den Blinden- und Sehbehindertenverband Niedersachsen e. V. Im Herbst 2006 einigten sich das Ministerium

⁸⁷ Artikel 13 Haushaltsbegleitgesetz 2005 vom 17.12.2004 (Nds. GVBl. S. 664).

für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und der Verband auf einen Kompromiss zur Wiedereinführung des Landesblindengelds ab 2007.

Seit dem 01.01.2007⁸⁸ haben alle zivilblinden Personen einen Anspruch auf ein einkommens- und vermögensunabhängiges Landesblindengeld, allerdings nur auf in etwa halbiertem Niveau gegenüber dem bis 31.12.2004 geltenden Recht. Es beträgt bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres 300 €, nach Vollendung des 25. Lebensjahres 220 € und für Leistungsberechtigte in einer stationären Einrichtung 50 € je Monat.

Wirkungen der Neuregelungen

Der LRH ermittelte die entstandenen und die zu erwartenden Ausgaben sowie die Fallzahlen bei der Blindenhilfe und beim Landesblindengeld für die Jahre 2004 bis 2007. Beim Landesblindengeld verringerten sich die Fallzahlen von 11.274 im Jahr 2004 auf 715 und 690 in den Jahren 2005 und 2006. Nach Wiedereinführung des Landesblindengelds werden sie voraussichtlich wieder etwa auf das Niveau des Jahres 2004 ansteigen.

Bei der Blindenhilfe war mit Wegfall des Landesblindengelds ein starker Anstieg prognostiziert worden. Hier stiegen die Zahlen von 871 im Jahr 2004 auf 2.820 (2005) und 2.922 (2006) an. Demnach erhielten in diesen Jahren knapp 20 v. H. der ehemaligen Bezieher von Landesblindengeld Leistungen der Blindenhilfe. Vor der weitgehenden Abschaffung des Landesblindengelds waren es etwa 8 v. H. Der prognostizierte starke Anstieg bei der Blindenhilfe fiel damit nicht so hoch aus wie erwartet.

Der LRH hat die Gesamtaufwendungen des Landes für die Blindenhilfe, das Landesblindengeld und den Blindenhilfefonds/Landesblindenfonds⁸⁹ für die Jahre 2004 bis 2007 miteinander verglichen. Danach haben die unterschiedlichen Regelungen für die Zeiträume bis 2004, ab 2005 und ab 2007 folgende haushaltswirtschaftliche Wirkungen:

⁸⁸ Artikel 15 Haushaltsbegleitgesetz 2007 vom 15.12.2006 (Nds. GVBl. S. 597).

⁸⁹ Zum Landesblindenfonds wird auch auf den Beitrag Nr. 28 verwiesen.

Leistungen	2004 - € -	2005 - € -	2006 - € -	2007 - € -
Blindenhilfe				
a) Landesanteil im Quotalen System	710.000	1.031.000	1.051.000	1.051.000
b) Sonderabrechnung § 14(3)2 AG SGB XII	0	12.110.000	13.012.000	8.000.000
Summe	710.000	13.141.000	14.063.000	9.051.000
Landesblindengeld	39.985.000	2.041.000	1.956.000	21.000.000
Blindenfonds	0	502.000	2.745.000	0
Landesblindenfonds	0	0	0	1.000.000
Gesamtsumme	40.695.000	15.684.000	18.764.000	31.051.000

Würdigung

Ein wesentlicher Grund für die weitgehende Abschaffung des Landesblindengelds ab 2005 war das Bemühen um Konsolidierung des Landeshaushalts. Tatsächlich wurden durch die Neuregelung im Jahr 2005 rd. 25 Millionen € und im Jahr 2006 rd. 22 Millionen € im Vergleich zu 2004 eingespart. Die erzielten Einsparungen werden sich ab 2007 bezogen auf das Vergleichsjahr 2004 auf etwa 9 Millionen € reduzieren.

Die weitgehende Abschaffung des Landesblindengelds im Jahr 2005 hatte auch rechtspolitische Gründe. Nach der Begründung zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2005⁹⁰ wollte die Landesregierung die Parallelität der Leistungen für blinde Menschen beenden und die Leistungsgewährung an der wirtschaftlichen Bedürftigkeit der Betroffenen orientieren. Nach Auffassung der Landesregierung entsprach die Berücksichtigung individueller Einkommens- und Vermögensverhältnisse den Grunderfordernissen eines gerechten sozialen Leistungssystems.

Die im Jahr 2004 von der Landesregierung im Zusammenhang mit der geplanten Abschaffung des Landesblindengelds vorgetragenen Gründe haben aus Sicht des LRH nach wie vor Bestand.

⁹⁰ Drs. 15/1340, S. 9, 10/11 und 23.

28. Missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen aus dem Blindenhilfefonds

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 36	-	Sonstige soziale Leistungen

Die Regelungen zum Blindenhilfefonds führten zu ungerechtfertigten pauschalen Leistungen. Für eine Weiterführung des Fonds nach Wiedereinführung des Landesblindengelds ab 2007 besteht kein Anlass. Er ist aufzulösen.

Blindenhilfefonds

Anfang 2005 richtete die Landesregierung den Blindenhilfefonds ein und stellte dafür in den Jahren 2005 und 2006 jeweils 3 Millionen € bereit. Mit den Leistungen aus dem Fonds sollten besondere Härten, die im Einzelfall durch den Wegfall des Landesblindengelds entstehen konnten, abgemildert werden. Ziel war, das Verbleiben blinder Menschen im häuslichen Bereich zu unterstützen und einen Heimaufenthalt zu vermeiden. Die Leistungen des Fonds waren in „Vorläufigen Durchführungsgrundsätzen“ des Sozialministeriums konkretisiert. Danach konnten Personen, die keinen Anspruch auf Landesblindengeld hatten, anlass- oder ereignisbezogen einkommens- und vermögensunabhängige pauschalierte Leistungen zwischen 750 € und 1.500 € erhalten. Sie konnten auch mehrfach und nebeneinander gewährt werden. Bewilligungsbehörde war das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie.

Die weitaus meisten Leistungen wurden für die Teilnahme an Selbsthilfemaßnahmen bewilligt. Dabei handelte es sich bis auf wenige Ausnahmen um eintägige, gruppenweise durchgeführte Schulungen zur Vermittlung von Kenntnissen im Umgang mit technischen Hilfen für Blinde wie

- „AMMEC“ (Multimedia Gerät mit Videorecorder, DVD-Player, MP3-Player),
- „Milestone 310/311“ (MP3-Diktier-/Notizgerät),
- „Plextalk Daisy-Player PTN1/PTR2“ (CD-Player für Hörbücher/Musik-CDs),
- Trekker (GPS-gestütztes Navigationssystem),
- spezielle Sprachsoftware für Handys (Talks).

Derartige Maßnahmen wurden häufig von den Regionalverbänden des Blinden- und Sehbehindertenverbands Niedersachsen e. V. organisiert. Sie veranstalteten für ihre

Mitglieder Gruppenreisen zu Firmen, die Schulungen in der Bedienung ihrer Produkte durchführten. Dafür waren nach den „Vorläufigen Durchführungsgrundsätzen“ jedem Teilnehmer ohne Kostennachweis pauschal 1.500 € zu gewähren. Da einzelne Personen Leistungen für bis zu fünf derartige Schulungen im Jahr beantragten, begrenzte das Sozialministerium im Mai 2006 die Bewilligungen für Selbsthilfemaßnahmen „zur Vermeidung einer übergebührlichen und u. U. missbräuchlichen Inanspruchnahme“ auf drei Maßnahmen pro Person und Jahr.

Nach den Feststellungen des LRH war in diesen Fällen eine pauschale Leistungsgewährung in Höhe von 1.500 € häufig nicht gerechtfertigt.

- Ein Regionalverein hatte für sechs seiner Mitglieder je einen „Daisy-Player PTN1“ bestellt und eine Schulung für acht Mitglieder in seinem Vereinsheim organisiert. Zu diesem Zweck reiste der Geschäftsführer des Herstellers mit der Bundesbahn um 11.18 Uhr an und um 14.44 Uhr wieder ab. Für die rd. 2-stündige Geräteeinweisung erhielten acht Personen jeweils 1.500 €, zusammen 12.000 €
- In mehreren Fällen wurden ein und derselben Person separate Schulungen im Umgang mit Geräten bewilligt, die sich nur geringfügig unterschieden (Daisy PTN1 und Daisy PTR2). Auch dafür wurden jeweils 1.500 € gezahlt.
- In 20 Fällen wurden derartige Gruppenschulungen an einem Tag für drei verschiedene Geräte (Trekker, Daisy-Player, Handy-Talks) durchgeführt. Hier stellten die Teilnehmer für jede dieser Geräteeinweisungen einen gesonderten Antrag. Deshalb erhielt jeder Teilnehmer aus dem Blindenhilfefonds 4.500 €

In den genannten Fällen hätte eine Auszahlung nicht erfolgen dürfen. Die Inanspruchnahme des Blindenhilfefonds war offenkundig rechtsmissbräuchlich. Da es sich um eine Billigkeitsleistung handelte und eine Verwaltungsrichtlinie keine Rechtsverpflichtung zur Zahlung begründen kann, hätten derartige Anträge abgelehnt werden müssen.

Die vorstehenden Beispiele verdeutlichen zudem die Fragwürdigkeit pauschaler Leistungen für Maßnahmen, bei denen nicht bekannt ist, ob und in welcher Höhe den Teilnehmern überhaupt Kosten entstanden sind und ob diese Kosten gerechtfertigt sind. Pauschalierungen dienen nach Auffassung des LRH in erster Linie der Verwaltungsvereinfachung. Sie kommen insbesondere dann in Betracht, wenn die

entstandenen Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können. Bei den Leistungen zur Teilnahme an Selbsthilfemaßnahmen waren diese Voraussetzungen nicht gegeben. Hier wäre es den Leistungsberechtigten zumutbar gewesen, Belege über die entstandenen Teilnahmekosten vorzulegen. Das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie hätte diese ohne großen Aufwand nachprüfen können.

Landesblindenfonds

Nach Wiedereinführung des Landesblindengelds ab 2007 wird der Blindenhilfefonds als Landesblindenfonds mit einem Haushaltsansatz von 1 Million € weitergeführt. Die Leistungen sollen besondere Härten abmildern, die im Einzelfall durch das gegenüber dem bis 31.12.2004 geltenden Recht niedrigere Leistungsniveau beim Landesblindengeld entstehen.

Das Sozialministerium berücksichtigte in der für die Leistungsgewährung aus dem Landesblindenfonds ab 2007 geltenden Richtlinie die Prüfungserkenntnisse des LRH über die missbräuchliche Inanspruchnahme von Mitteln für Selbsthilfemaßnahmen. Für Schulungen im Umgang mit technischen Hilfen für Blinde erstattet das Land künftig nur noch die Kursgebühren. Zudem sind Höchstbeträge für Kursgebühren festgesetzt. So werden beispielsweise für einen Halbtageskurs maximal 120 € statt bisher pauschal 1.500 € bewilligt. Ferner sind die Gesamtleistungen pro Person auf jährlich zwei Maßnahmen begrenzt.

Trotz des Bemühens, künftig die missbräuchliche Verwendung von Fondsmitteln zu verhindern, hat der LRH grundsätzliche Bedenken gegen die Weiterführung des Fonds. Nach Wiedereinführung des Landesblindengelds sind die Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO nicht mehr erfüllt.

Billigkeitsleistungen müssen angemessen und bei Anlegung strenger Maßstäbe auf Grund der gesamten Umstände nach allgemeinem Rechtsempfinden sachgerecht sein. Nicht zulässig sind Billigkeitsleistungen, wenn die Betroffenen selbst über ausreichende Mittel verfügen.

Da alle zivilblinden Personen in Niedersachsen ab 2007 wieder einen Anspruch auf ein einkommens- und vermögensunabhängiges Landesblindengeld haben, erhalten sie im Gegensatz zu anderen behinderten Menschen bereits einen von ihren wirt-

schaftlichen Verhältnissen unabhängigen Nachteilsausgleich. Bei entsprechender Bedürftigkeit haben sie einen zusätzlichen Anspruch auf Blindenhilfe⁹¹. Darüber hinaus noch weitere einkommens- und vermögensunabhängige Leistungen zu gewähren, ist im Hinblick auf die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsmaßnahmen nicht vertretbar. Der LRH empfiehlt deshalb die Auflösung des Landesblindenfonds.

29. Einzelbetriebliche Unternehmensberatung: Intention und Umsetzung

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 50 51	-	Wirtschaftsförderfonds

Die Fördergrundsätze der Beratungsrichtlinie 2005 wurden durch Ausnahmeregelungen für das Handwerk und für Außenwirtschaftsberatungen durchbrochen. Außerdem ging die Initiative für Beratungen häufig von den Beratern und nicht von den Unternehmen aus. Dies und die teilweise unzureichende Qualität der Beratungsleistungen lassen den Schluss zu, dass die Förderung in erster Linie den Unternehmensberatungen zugute kommt.

Allgemeines

Die Beratungsrichtlinie 2005 fördert die einzelbetriebliche Unternehmensberatung bei kleinen und mittleren Unternehmen sowie die Existenzgründungsberatung.⁹²

Im zweiten Halbjahr 2005 gewährte das Land Zuschüsse für insgesamt 139 Unternehmensberatungen und zahlte hierfür rd. 550.000 €.

Der LRH prüfte die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der eingesetzten Mittel sowie die Umsetzung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele.

⁹¹ Siehe Beitrag Nr. 27.

⁹² Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der einzelbetrieblichen Unternehmensberatung kleiner und mittlerer Unternehmen und der Existenzgründungsberatung in Niedersachsen (RdErl. des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 12.07.2005 - Nds. MBl. 2005 S. 593 -, zuletzt geändert durch Erlass vom 17.11.2006 - Nds. MBl. 2006 S. 1391 -).

Durchbrechung der Fördergrundsätze

Für die vom Land geförderten Unternehmensberatungen waren vor In-Kraft-Treten der Beratungsrichtlinie 2005 branchenspezifische Leitstellen, z. B. die Handwerkskammern, handwerkliche Fachverbände, der Unternehmerverband Einzelhandel oder der Hotel- und Gaststättenverband zuständig. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr beabsichtigte zunächst, nach Gründung der Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank) als dem zentralen Förderinstitut des Landes die verbandseigene Beratungsförderung aufzugeben. Dadurch sollte auch dem Beschluss der Landesregierung, Kleinstförderprogramme grundsätzlich einzustellen, Rechnung getragen werden.

Der Entwurf der Beratungsrichtlinie 2005 sah die Förderung von Unternehmensberatungen durch Beschäftigte u. a. der Handwerkskammern und handwerklichen Fachverbände nicht vor. Wegen erheblicher Widerstände der Dachorganisationen und Handwerkskammern sah sich das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr aber veranlasst, für das Handwerk Sonderregelungen zu schaffen. Es ergänzte die Beratungsrichtlinie wie folgt:

„Die einzelbetriebliche Unternehmensberatung kann über diese Richtlinie oder aber im Rahmen einer gesondert zu regelnden Organisationsberatung erfolgen.“

Das Land fördert nach dieser Sonderregelung - wie mit den Vorgängerrichtlinien - Beratungsleistungen der Fachverbände mit Zuschüssen zwischen 50 € und 300 € je Tagewerk für höchstens jeweils zwei Tagewerke.

Die Beratungsrichtlinie 2005 ermöglicht die Förderung einzelbetrieblicher Außenwirtschaftsberatungen. Entgegen den Vorgaben der Richtlinie wies das Ministerium die NBank an, auch Beratungen bei so genannten Firmenpoolbeteiligungen⁹³ im Ausland zu fördern. Aus einem durch den LRH exemplarisch geprüften Förderfall ergibt sich zudem, dass es sich bei dieser Förderung um die Mitfinanzierung eines Firmenpoolbeitrags handelt, der zwar Beratungsanteile umfasst, im Wesentlichen aber die üblichen Dienstleistungen des Firmenpoolträgers vor Ort abdeckt.

⁹³ Zusammenschluss mehrerer Unternehmen zu einer Interessengemeinschaft, die sich gemeinschaftlich an einem von Bundesländern und/oder Industrie- und Handelskammern getragenen Auslandsbüro außerhalb der Europäischen Gemeinschaft beteiligen. Der Pool unterstützt mit seiner Infrastruktur den Markteinstieg für die Mitglieder und dient den Unternehmen vor Ort als Repräsentanz.

Auf Initiative des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bewilligte darüber hinaus die NBank einer Universität eine Anschubfinanzierung in Höhe von 15.000 € für die „Stiftungsprofessur Russisch im Bereich Sprachen und Technik“. Die Förderzusage wurde erteilt, obwohl die Mitfinanzierung einer Stiftungsprofessur auch bei weitestgehender Auslegung nicht unter die förderfähigen Maßnahmen der Beratungsrichtlinie 2005 fällt und die Gesamtfinanzierung des Vorhabens nicht gesichert war. Des Weiteren verstößt diese Förderung einer Stiftungsprofessur gegen den Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit. Denn die Hochschulen sind unmittelbar aus dem Einzelplan 06 des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur zu finanzieren.

Der LRH hat während seiner örtlichen Erhebungen veranlasst, dass der Betrag von 15.000 € nicht ausgezahlt wird.

Fehlender Beratungsbedarf und unzureichende Beratungsqualität

Gemäß Nr. 6.2 der Richtlinie stellt die NBank den Beratung suchenden Unternehmen eine Liste fachlich qualifizierter und neutraler Berater zur Verfügung. Die Unternehmensberater sind in einer gemeinsam von der Kreditanstalt für den Wiederaufbau und der NBank unterhaltenen, frei verfügbaren Datenbank aufgelistet. Nach den dem LRH erteilten Auskünften geht die Initiative für Beratungen aber überwiegend nicht von Unternehmern aus, die in der Datenbank recherchiert haben. Vielmehr akquirieren die Berater ihre Kunden, indem sie beispielsweise auf Informationsveranstaltungen der Wirtschaftsverbände auf die staatliche Förderung von Beratungsleistungen ausdrücklich hinweisen.

Es ist nicht auszuschließen, dass durch die gezielte Akquisitionstätigkeit vermeintlicher Beratungsbedarf erst erzeugt wird. Dafür spricht auch die nach Auffassung des LRH häufig unzureichende Beratungsqualität:

- Die NBank förderte z. B. die Marketingberatung sowie die strategische Unternehmensplanung einer Steuerberaterin und Wirtschaftsmediatorin mit 6.000 €. Der Abschlussbericht des Unternehmensberaters erschöpft sich in Allgemeinlichkeiten ohne Bezugnahme auf die konkreten betrieblichen Verhältnisse. So werden als Erfolgsfaktoren die „überzeugende Persönlichkeit“ der Steuerberaterin, ihre „interdisziplinäre fachliche Kompetenz“, „bewährte Abrechnungsmodelle im Be-

reich der Steuerberatung“ sowie die Steuerberatergebührenordnung mit den darin festgeschriebenen Tarifen genannt.

- Das Strategicoaching (Unternehmensführung) eines wirtschaftlichen Vereins förderte die NBank mit 4.000 €. Entsprechend seinem Satzungszweck beriet dieser Verein, der als Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft jahrelang eine Leitstellenfunktion mit angestellten Beratern wahrnahm, Unternehmen zu Themen, zu denen er nunmehr selbst in den Genuss einer Förderung kam.
- In einem anderen Fall wurde das Finanzierungscoaching eines Tanzstudios mit 4.000 € gefördert. Gegenstand der Beratung war die Aufnahme des Ist-Zustands, die Planung 2005 bis 2006, eine entsprechende Liquiditätsplanung, die Finanzplanung, ein Soll-Ist-Vergleich sowie schriftliche Dokumentation der Planungen und Bankgespräche. Der Beratungsbericht enthielt allerdings nur eine Erfolgs- und Liquiditätsplanung für die Jahre 2005 und 2006, mit der die vom Steuerberater des Tanzstudios erstellte Buchführung unter Berücksichtigung leicht veränderter Rahmenbedingungen rechnerisch fortgeschrieben wurde.

Die NBank finanzierte überdies in vier Fällen strategische Außenwirtschaftsberatungen von Unternehmen des Baunebengewerbes durch einen Berater einer Außenhandelskammer mit jeweils 4.000 €. Bereits die abgegebenen Angebote unterscheiden sich ausschließlich durch die Adressaten sowie durch eine kurze branchenspezifische Zuordnung der zu beratenden Unternehmen. Die Gesamtübersicht über die einzelnen Arbeitsschritte war identisch. Die Beratungsberichte bestanden aus nahezu gleichlautenden Textbausteinen. Auf branchenspezifische Unterschiede wies der Berater lediglich auf drei bis fünf der bis zu 35 Seiten umfassenden Berichte hin.

Würdigung

Der LRH sieht in der getroffenen Ausnahmeregelung eine sachlich nicht gerechtfertigte Privilegierung des Handwerks und seiner Verbände, die im Übrigen dem Beschluss der Landesregierung auf Einstellung von Kleinstförderungen widerspricht. Förderrichtlinien sichern nur dann eine transparente Vergabe öffentlicher Mittel, wenn ihre Vorgaben beachtet werden und oberste Landesbehörden davon absehen, durch Weisungen an die NBank die durch ihre eigenen Richtlinien statuierten För-

dergrundsätze zu durchbrechen. Dies gilt insbesondere, wenn - wie im Fall der Stiftungsprofessur - die erteilte Weisung offenkundig rechtswidrig ist.

Bei mit öffentlichen Mitteln geförderten Unternehmensberatungen ist die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen zweifelhaft, wenn sich ihre Wirkungen in Mitnahmeeffekten zu Gunsten der Unternehmensberater ohne Nutzen für die Unternehmen erschöpfen.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten hält es der LRH für unabdingbar, im Rahmen eines Monitoring die Ergebnisse und Qualität der Beratungsleistungen systematisch auszuwerten. Die Beratungsrichtlinie 2005 sieht ein entsprechendes, aber noch im Aufbau befindliches Monitoring ausdrücklich vor. Das gilt auch für die Beratung des Handwerks.

30. Wohltat und Plage einer Förderung Teil II⁹⁴ - Ganztagschulen: Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007

Einzelplan 07 - Kultusministerium

Kapitel 07 02 - Titelgruppe 72

Die Förderrichtlinien des Landes zur Umsetzung des Investitionsprogramms des Bundes „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007 enthalten keine hinreichend zielgerichteten und bedarfsorientierten Fördermaßstäbe.

Den Bewilligungsstellen unterliefen bei der Umsetzung des Programms viele zuwendungsrechtliche Fehler.

Die quantitative Kontrolle des Erfolgs des Programms ist unzureichend. Eine qualitative Kontrolle hat bisher nicht stattgefunden und ist auch nicht vorgesehen.

⁹⁴ Drs. 14/3420, S. 96 f., Abschnitt V, Nr. 22 „Zukunftsinvestitionen für berufliche Schulen 2001 bis 2002 - Wohltat und Plage einer Förderung“, und grundsätzlich: Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern - Mischfinanzierung nach Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; Bd. 9 (2002), S. 93 ff.; Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2002, 629. Die grundsätzliche Kritik an der so genannten Mischfinanzierung hat zu einer Reduzierung der einschlägigen Tatbestände des GG und insbesondere auch zu einer Änderung des Artikels 104 a Abs. 4 GG durch das verfassungsändernde Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I S. 2034, geführt.

Das Bundesprogramm und seine Umsetzung durch das Land zeigen ein weiteres Mal die Nachteile der so genannten Mischfinanzierung auf, bei der Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung auseinander fallen.

Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007

Der Bund stellt dem Land Niedersachsen aus seinem Investitionsprogramm⁹⁵ in Höhe von insgesamt 4 Milliarden € knapp 400 Millionen € zur Verfügung. Das Programm war zwischen dem Bund und zumindest einem Teil der Länder, so auch Niedersachsen, wegen der Einflussnahme des Bundes auf die alleinige Länderkompetenz für das Schulwesen streitig. Nach der Präambel der hierzu zwischen dem Bund und den Ländern letztlich geschlossenen Verwaltungsvereinbarung⁹⁶ ist „Ziel des Programms, zusätzliche Ganztagschulen zu schaffen und bestehende Ganztagschulen qualitativ weiterzuentwickeln“. Die Bundesmittel sind als Zusatzfinanzierung zu den Eigenaufwendungen des Landes einzusetzen, die mindestens 10 v. H. betragen müssen⁹⁷. Das Land hat die im Landeshaushalt vereinnahmten Bundesmittel ohne Einsatz eigener Mittel inzwischen weitestgehend für Bau- und Ausstattungsinvestitionen im Zusammenhang mit der Neugründung oder dem Ausbau vorhandener Ganztagschulen durch Zuwendungen an die Schulträger, insbesondere also an Kommunen, weitergereicht. Die Schulträger hatten ihrerseits bei jeder Maßnahme den Eigenanteil von 10 v. H. aufzubringen, weil in ihren Zuständigkeitsbereich die Errichtung, Ausstattung und Unterhaltung der Schulanlagen fällt⁹⁸. Das Land darf aber den Schulbau fördern⁹⁹.

Mängel bei der Umsetzung des Bundesprogramms durch das Land

Das Kultusministerium hat sich unter dem zeitlichen Druck der Umsetzung der Verwaltungsvereinbarung in seiner Förderrichtlinie¹⁰⁰ im Wesentlichen damit begnügt, die allgemein gehaltenen Förderzwecke der Verwaltungsvereinbarung in die eigene

⁹⁵ Investitionsprogramm auf der Basis des Artikels 104 a Abs. 4 GG in der vor dem Änderungsgesetz vom 28.08.2006, BGBl. I S. 2034, geltenden Fassung.

⁹⁶ Nds. MBl. 2003 S. 732; der ursprüngliche Förderzeitraum 2003 bis 2007 ist um das Jahr 2008 verlängert worden.

⁹⁷ Artikel 4 Abs. 4 der Verwaltungsvereinbarung.

⁹⁸ § 108 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

⁹⁹ §§ 113, 115 NSchG.

¹⁰⁰ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007, Runderlass des Kultusministeriums vom 03.11.2003, Nds. MBl. S. 730.

Förderrichtlinie zu übernehmen. Sie beschreibt die förderungsfähigen Investitionen, also vor allem die Neu-, Erweiterungs-, Um-, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Das Ziel der „Verbesserung eines bedarfsgerechten Ganztagsangebots“ soll erreicht sein, wenn die geförderten Maßnahmen im Rahmen des pädagogischen Konzepts der Schule für die ganztägige Förderung und Betreuung genutzt werden. Die Höhe der Förderung beträgt „bis zu 90 v. H.“ der zuwendungsfähigen Ausgaben. Prioritäten setzte das Kultusministerium nur insofern, als zunächst die Hauptschulen und dann die übrigen Schulen als genehmigte Ganztagschulen, sodann die allgemein bildenden Schulen mit ganztägigen Angeboten und schließlich solche Schulen gefördert werden sollten, die durch Kooperation mit anderen Einrichtungen ein fachlich integriertes Ganztagsangebot anstreben.¹⁰¹

Die Umsetzung der Förderrichtlinie hat gezeigt, dass das Kultusministerium mit diesen Vorgaben keine hinreichend zielgerichteten und bedarfsorientierten Fördermaßstäbe gesetzt hat.

Problematische Prioritätensetzung

Die primär für die Hauptschulen als genehmigte Ganztagschulen und nachrangig für die übrigen genehmigten Ganztagschulen gesetzte Priorität hat das Kultusministerium zwar innerhalb des jeweiligen Förderjahres, nicht jedoch über mehrere Förderjahre hinweg durchgehalten, wie dies zur Zielerreichung förderlich gewesen wäre. Stattdessen hat das Ministerium trotz Übertragbarkeit der Mittel¹⁰² die jährlichen Quoten der Bundesmittel jeweils jahresweise ganz ausgeschöpft. Dies führte in den Förderrunden der Jahre 2003 und 2004 dazu, dass Projekte nachrangiger Priorität mit gut 40 Millionen € gefördert wurden, die in den Folgejahren für die erste Prioritätsstufe nicht mehr zur Verfügung standen. Auf der Basis des Jahres 2006 werden in der Höhe der frühzeitig für die nachrangige Priorität verausgabten Mittel Projekte der ersten Priorität nicht mehr gefördert werden können.

Außerdem hat das Kultusministerium drei Förderschulen nachrangiger Priorität der ersten Prioritätsstufe zugeordnet, ohne seine Förderrichtlinie zu ändern. Im Außenverhältnis zu den Schulträgern, die eine Zuwendung beantragen, war das Kultus-

¹⁰¹ Nrn. 1.1, 2.3, 5.3 und 7.7 der Förderrichtlinie (Fußnote 100).

¹⁰² Artikel 3 Abs. 4 und 5 der Verwaltungsvereinbarung.

ministerium jedoch an seine eigene Richtlinie gebunden und deshalb nicht berechtigt, in Einzelfällen die Prioritäten zum Nachteil anderer Bewerber zu verändern.

Fehlende Gewichtung der Förderanträge

Das Kultusministerium hat über die genannten Prioritäten hinaus keine inhaltlichen Schwerpunkte für die Förderung der ganztägigen Betreuung vorgegeben. Innerhalb der Prioritätsstufen wurde ohne inhaltliche Gewichtung allein nach Maßgabe des Eingangs der Anträge entschieden¹⁰³ (Windhundprinzip). Infolge der in Dienstbesprechungen mit den Bewilligungsstellen¹⁰⁴ ergangenen Verfahrenshinweise war es ihnen vor allem verwehrt, die Höhe der jeweils zu gewährenden Zuwendungen von der Bedeutung oder Qualität der entsprechenden Investitionsvorhaben mit Blick auf die Verbesserung des Ganztagsangebots abhängig zu machen. Das Ministerium gab für die Bemessung der Zuwendungen auch keine Pauschalen oder Höchstgrenzen für die Kosten typischer Maßnahmen wie die Einrichtung von Küchen, Speiseräumen, Cafeterien oder Bibliotheken vor. Schließlich wurden auf Grund der Entscheidung des Kultusministeriums generell Zuwendungsquoten von 90 v. H., also nicht Quoten „bis zu“ 90 v. H., ausgekehrt. Auch auf die gebotene Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften¹⁰⁵ wurde hierbei bewusst verzichtet.

Deshalb spielte es keine Rolle, ob von den Schulträgern im Einzelfall Förderbeträge in Höhe von 25.000 € oder von mehreren Millionen € abgefordert wurden. Auch unterblieb zunächst¹⁰⁶ jegliche inhaltliche Gewichtung von Investitionsvorhaben in Bezug auf deren Nutzen für die ganztägige Förderung und Betreuung von Schülern. In der Anfangsphase des Programms führten selbst Teilmaßnahmen, für die sich kein Bezug zum Förderzweck herstellen ließ, nicht zu deren Ausgrenzung bei der Festlegung des zuwendungsfähigen Gesamtvolumens. So wurden z. B. Feuchtigkeits-sanierungen, Schadstoffsanierungen sowie der Umbau von Heizungs- und Lüftungsanlagen, also Investitionen gefördert, die ohnehin vom Schulträger hätten durchgeführt werden müssen, um die Bausubstanz der Schule zu erhalten oder die heutigen Standards zu erfüllen.

¹⁰³ Nr. 7.8 der Förderrichtlinie.

¹⁰⁴ Bewilligungsstellen waren zunächst die Bezirksregierungen, später dann die Landesschulbehörde.

¹⁰⁵ § 22 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG).

¹⁰⁶ Als das Antragsvolumen die jährlichen Raten überschritt, steuerte das Kultusministerium durch Erlass vom 06.06.2005 - 26.1 - nach, indem es bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben auf den Grad der voraussichtlichen Nutzung einer Baumaßnahme durch Ganztagschüler abstellte.

Das Kultusministerium hat somit nicht für einen effektiven Einsatz der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel gesorgt. Im Vordergrund dürfte vielmehr zu Anfang des Programms das Bemühen gestanden haben, die jährlichen Raten des Bundes auszuschöpfen.

Mängel der Mittelbewilligung durch die Bewilligungsstellen

Die lückenhaften Fördervorgaben setzten sich in einer großzügigen und oft fehlerbehafteten Förderpraxis der Bewilligungsstellen fort.

So wurden zum Teil Zuwendungen in beträchtlicher Größenordnung bewilligt, ohne dass es auf Grund der Antragsunterlagen überhaupt möglich gewesen wäre, die Angemessenheit der Förderung beurteilen zu können. In einem Beispiel sind für die Sanierung bzw. den Umbau einer Küche, des Freizeitbereichs sowie eines Speiseraums vom Antragsteller pauschal 350.000 € ohne nähere Angaben beantragt und von der Bewilligungsstelle genehmigt worden.

Ferner wurden in mehreren Fällen in unzulässiger Weise Erschließungskosten¹⁰⁷, „Unvorhergesehenes“¹⁰⁸ und „Eigenleistungen“ der Schulträger, also Planungskosten der Verwaltung¹⁰⁹, gefördert.

Für die Gewährung größerer Investitionsvorhaben sind baufachliche Überprüfungen durch das Staatliche Baumanagement einzuholen. Ihnen müssen von der Bewilligungsbehörde anerkannte Bau- und/oder Raumprogramme zugrunde liegen.¹¹⁰ Das Staatliche Baumanagement hat jedoch auch Anträge geprüft, für die solche Programme nicht vorlagen. Deshalb sind baufachliche Stellungnahmen oftmals mit dem

¹⁰⁷ § 115 Abs. 1 NSchG, Nr. 2.4. der Förderrichtlinie (Fußnote 100).

¹⁰⁸ „Unvorhergesehenes“ ist mangels Bestimmtheit keine zuwendungsfähige Ausgabe im Sinne der §§ 23, 44 LHO.

¹⁰⁹ Eigenleistungen verursachen zwar aus betriebswirtschaftlicher Sicht Kosten des Antragstellers. Nach dem Wortlaut des § 23 LHO und der Grundsatzentscheidung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO sind in Niedersachsen jedoch nicht Kosten, sondern nur (kassenwirksame) Ausgaben förderfähig; vgl. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 18.10.1995, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR) 1997, 97.

¹¹⁰ Vgl. Nr. 6.1 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften sowie im Einzelnen Nrn. 5.1.1, 5.3, 6.2 und 6.3 der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen des Landes Niedersachsen zu den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO sowie zu den Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (ZBauL) (s. Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 13.12.1988 (Nds. MBl. Nr. 2/89 S. 40) und Runderlass des Finanzministeriums vom 15.05.1992 (Nds. MBl. S. 817).

Zusatz versehen worden, dass Aussagen zur Angemessenheit veranschlagter Kosten unter dem Vorbehalt der Anerkennung des Raumbedarfs stehen. Der LRH hat den Eindruck gewonnen, dass die Bewilligungsstellen überhaupt nicht erkannt haben, dass allein sie für die Anerkennung des Bau- und Raumbedarfs zuständig gewesen sind und solche Entscheidungen vor Beginn der baufachlichen Überprüfung erforderlich gewesen wären. In anderen Fällen ist die abschließende baufachliche Beurteilung vor der Bewilligung sogar völlig unterblieben.

Kritiklos ist eine Bewilligungsstelle auch im Fall eines geförderten Gebäudeerwerbs vorgegangen. Sie hat sich damit begnügt, dass der Schulträger den Wert des Gebäudes in einer eigenen Wertermittlung mit 669.000 € beziffert hatte, ohne dass die Bewilligungsstelle die Richtigkeit dieser Wertermittlung überhaupt hätte beurteilen können. Hierfür wäre nämlich eine fachkundige Beratung z. B. durch den Gutachterausschuss der Katasterverwaltung erforderlich gewesen, auf die die Bewilligungsstelle jedoch verzichtet hat.

Unzureichende Erfolgs- und Wirkungskontrolle

Weder die zwischen dem Bund und den Ländern geschlossene Verwaltungsvereinbarung noch die Förderrichtlinien des Landes enthalten messbare Förderziele und Instrumentarien zur Erfolgs- und Wirkungskontrolle¹¹¹. Deshalb lässt sich keine an festgelegten Zielgrößen orientierte Aussage darüber treffen, inwieweit durch das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ das Ganztagsschulangebot in Niedersachsen verbessert worden ist.

Zu der Frage nach der qualitativen Verbesserung der Ganztagschulen enthalten die Anträge lediglich die Angabe, ob die Investitionsmittel für die Schaffung zusätzlicher Ganztagsplätze oder für die qualitative Weiterentwicklung von Ganztagschulen beantragt wurden. Darüber hinausgehende Feststellungen, inwieweit die Ganztagsbetreuung an den geförderten Schulen tatsächlich qualitativ verbessert worden ist, hat das Kultusministerium nicht getroffen.

Zu der Frage, inwieweit gezielt durch das Investitionsprogramm die Anzahl der Ganztagsschulplätze erhöht worden ist, liegen lediglich die nicht belegten und ungeprüft gebliebenen Angaben der Antragssteller vor, wobei in etwa der Hälfte der

¹¹¹ Vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 4.4.3 zu § 44 LHO.

Anträge entsprechende Angaben fehlen. Nach diesen Angaben hätte sich bei den Antragsstellern die Anzahl mit rd. 30.000 zusätzlichen Plätzen verdoppelt.

Über diese wenigen programmspezifischen Angaben hinaus ist lediglich bekannt, dass das Kultusministerium seit Beginn der Förderperiode im Jahr 2004 die Zahl der genehmigten Ganztagschulen von 221 auf nunmehr 514 erhöht hat. Nach den Angaben der Schulen in den Genehmigungsanträgen sollen in diesem Zeitraum ausgehend von den bereits vorhanden gewesenen 105.000 Ganztagschulplätzen gut 140.000 zusätzliche Plätze geschaffen worden sein. In welchem Verhältnis diese Zahl zu der programmspezifischen Förderung neuer Ganztagschulplätze steht, ist dem LRH nicht bekannt.

Bemerkenswert ist allerdings, dass 80 v. H. dieser neuen Ganztagschulen solche Schulen sind, für die erst nachträglich und rückwirkend die Voraussetzungen für die Genehmigung als Ganztagschule geschaffen worden sind¹¹², weil sie lediglich an drei und nicht, wie die reguläre Ganztagschule, an vier Tagen ein ganztägiges Unterrichts-, Förder- und Freizeitangebot unterbreiten.

Verstoß gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit - auch eine Folge der Mischfinanzierung

Dem verfassungsrechtlichen Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit¹¹³ im Umgang mit öffentlichen Mitteln ist das Kultusministerium nach den vorstehenden Feststellungen insgesamt nicht gerecht geworden.

Die mangelnde Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel dürfte allerdings auch auf das finanzverfassungsrechtliche Problem der so genannten Mischfinanzierung von Bund und Ländern zurückzuführen sein, bei der Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung auseinander fallen. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als die Aufgabenverantwortung nicht beim Land selbst, sondern bei den Schulträgern lag, und das Land über die durchgereichten Mittel des Bundes hinaus keine eigenen Mittel eingesetzt hat.

¹¹² Artikel 1 Nr. 1, Artikel 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schule vom 17.07.2006, Nds. GVBl. S. 412 (§ 23 Abs. 1 Satz 2, 2. Alternative, NSchG).

¹¹³ Artikel 65 NV, § 7 Abs. 1 LHO.

Es ist typisch für das Problem der Mischfinanzierung, dass der vom Bund gesetzte finanzielle Anreiz das Land oder seine Kommunen zu Ausgaben veranlasst, die sie selbst im Rahmen ihrer Verantwortung für die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben und der hierfür zu setzenden Prioritäten nicht, nicht zu diesem Zeitpunkt oder in anderer Weise getätigt hätten. Die vom Bund zur Verfügung gestellten Gelder lösen vielmehr einen politischen Zwang¹¹⁴ aus, diese Mittel keinesfalls verfallen oder gar anderen Ländern zugute kommen zu lassen. Kommt, wie im vorliegenden Fall, hinzu, dass sich Bund und Länder über die Förderung aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht einig waren, so führt der letztlich gefundene Kompromiss zu einer überhasteten Förderung und damit zu Fehlanreizen und zu einer Kettenreaktion an Fehlsteuerungen in den nachgeordneten staatlichen Ebenen, beginnend mit unzureichenden Förderrichtlinien bis hin zur fehlenden Kontrolle des Erfolgs der finanziellen Förderung. Ebenso typisch ist, dass eine solche Mischfinanzierung die klare Aufgabenteilung und -verantwortung zwischen dem Bund und den Ländern verwischt, das Budgetrecht und die Budgetverantwortung des Landtages schmälert, letztlich auch Mitnahmeeffekte begünstigt und das Problem der Folgekosten den Ländern oder, wie im vorliegenden Fall, den Kommunen überlässt.

Fehlende Finanzierungskompetenz des Bundes?

Die vorstehenden Bedenken gegen das Bundesprogramm verdichten sich, weil zumindest zweifelhaft ist, ob der Bund überhaupt die Kompetenz für ein solches Investitionsprogramm hatte.

Initiator der Investitionsförderungen im Ganztags schulbereich war der Bund. Seine Finanzierungskompetenz leitete er aus Artikel 104 a Abs. 4 GG in der im Jahr 2003 noch geltenden Fassung ab, der ihm eine Finanzierungskompetenz für Investitionshilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet sowie zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums einräumte.

Neben Niedersachsen hatten mehrere Länder bereits in der Planungsphase der Verwaltungsvereinbarung Kritik an der beabsichtigten Förderung geübt, weil sie nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes keine Finanzierungskompetenz des Bundes für schulische Angelegenheiten sahen. In der Tat sind im Förderrahmen

¹¹⁴ Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE) 39, 96, 110.

des Artikels 104 a Abs. 4 GG Investitionen nur für die darin genannten Zwecke erlaubt, jedoch nicht dann, wenn bildungspolitische Ziele im Vordergrund stehen, die allein von den Ländern zu verantworten sind¹¹⁵. Letztere finden sich jedoch ausdrücklich in der Präambel der Bund-Länder-Vereinbarung, während sie zu den Voraussetzungen des Artikels 104 a Abs. 4 GG schweigt.

Der Bund hielt trotz dieser gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken an dem geplanten Finanzierungsweg fest, dem sich die Länder mit dem Abschluss der Verwaltungsvereinbarung letztlich anschlossen.

Auf eine solche, mit Artikel 104 a Abs. 4 GG kaum zu vereinbarende Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund hatte der LRH bereits im Jahresbericht 2002 hingewiesen.

Die Landesregierung hatte daraufhin im Rahmen der parlamentarischen Beratung dieses Jahresberichts zugesagt, „bei einer seitens des Bundes in Aussicht gestellten Finanzhilfe nach Art. 104 a Abs. 4 GG auch in Zukunft unter allen Gesichtspunkten zu prüfen, ob die angebotene Finanzhilfe durch die Bestimmungen des Art. 104 a Abs. 4 GG gedeckt ist bzw. die übrigen Normen des Grundgesetzes zur Finanzierung der staatlichen Ebenen beachtet werden“.

Dem LRH sind eine solche Prüfung und deren Ergebnis trotz der ursprünglich vom Kultusministerium selbst geäußerten Kritik an dem Vorhaben des Bundes aber auch im vorliegenden Fall nicht bekannt geworden.

¹¹⁵ Vgl. bereits BVerfGE 39, 96; Winterhoff, Finanzielle Förderung von Ganztagschulen und Juniorprofessuren durch den Bund?, JuristenZeitung 2005, 59; Stettner, Kollusives Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Ganztagsschulprogramm, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2003, 315.

31. Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten - überhöhte Ausgaben für ambulante Hilfeangebote

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 30	-	Sozialhilfe

Die vom Land mit den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege im Bereich der Nichtsesshaftenhilfe für ambulante Hilfeangebote vereinbarten Vergütungen entsprechen nicht den Grundsätzen sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns.

Ungeeignete Abrechnungsparameter führen zu erheblichen Mehrausgaben.

Allgemeines

Als überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist das Land zuständig für die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67, 68 SGB XII - Sozialhilfe -), für den gesamten Personenkreis des § 67 SGB XII bei stationären und teilstationären Leistungen, für Nichtsesshafte auch bei ambulanten Leistungen und bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 Nds. AG SGB XII¹¹⁶).

Nach § 13 Abs. 1 SGB XII haben grundsätzlich ambulante Leistungen Vorrang vor teilstationären und stationären. In Niedersachsen wird deshalb bei der Hilfe nach den §§ 67, 68 SGB XII ein abgestuftes Hilfeangebot mit so genannten Tagesaufenthalten, Beratungsstellen für die ambulante flächenorientierte Hilfe und (im Anschluss an eine stationäre Maßnahme) mit einer nachgehenden ambulanten Hilfe vorgehalten. Das Land erbringt diese Leistungen nicht selbst, sondern durch Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege. Die Ausgaben für die dafür zu zahlenden Vergütungen belasteten das Land 2005 mit rd. 10,87 Millionen €.

Diese nach §§ 75 ff. SGB XII zu vereinbarenden Vergütungen sind nach den Feststellungen des LRH deutlich überhöht.

¹¹⁶ Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des SGB XII.

Ambulante Hilfen

Grundlage der Vergütungen für die ambulante flächendeckende Hilfe und die ambulante nachgehende Hilfe sind pauschal ermittelte Arbeitsplatzkosten eines Sozialarbeiters der Vergütungsgruppe IV b BAT einschließlich der Sach- und Gemeinkosten, die in Verbindung mit einer zugrunde gelegten Stellenausstattung als Jahresbetrag für jede Einrichtung vereinbart werden.

Für die pauschalierten Arbeitsplatzkosten des Sozialarbeiters sind Werte der Stadt Köln aus einem Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung aus 2003 in Höhe von 77.640 € je Arbeitsplatz zugrunde gelegt worden. Vergleichbare Werte in Niedersachsen (anerkannte Durchschnittssätze des Finanzministeriums) führen nur zu einem Betrag von 65.314 €.

Die Verwendung von Werten der Kölner Stadtverwaltung ist sachlich nicht nachvollziehbar, weil sie eine Sonderzuwendung von rd. 84 v. H. eines Monatsgehalts, Urlaubsgeld, die hohen Kölner Mietpreise, überproportionale Ausgaben für EDV-Technik sowie übermäßig hohe Gemeinkosten berücksichtigen. Diese Werte sind als Bemessungsgrundlage für die Kosten von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit ambulanten Angeboten bei der Hilfe nach §§ 67, 68 SGB XII in Niedersachsen ungeeignet.

Schon durch die - naheliegende - Verwendung der Werte des Finanzministeriums hätten die Ausgaben des Landes bei der flächendeckenden ambulanten Hilfe und bei der ambulanten nachgehenden Hilfe deutlich reduziert werden können; um 12.326 € pro Stelle - landesweit bei zusammen 118 Stellen um mehr als 1,4 Millionen €.

Neben der ungeeigneten Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der Arbeitsplatzkosten sind auch die Parameter zur Berechnung der Stellenausstattung für die ambulanten Hilfen, insbesondere der Beratungsstellen der ambulanten flächenorientierten Hilfe problematisch.

Mit den Beratungsstellen der ambulanten flächenorientierten Hilfe sind durchschnittlich Hilfeleistungen von zwei bis dreieinhalb Stunden wöchentlich für jeden Leistungsberechtigten vereinbart. Umgerechnet auf die für diese Aufgabe zur Verfügung stehende Jahresarbeitszeit des Sozialarbeiters entspricht dies einem Stellenschlüs-

sel von 1 : 12,06 bis 1 : 6,89. Ausgangsbasis für die Stellenausstattung der einzelnen Beratungsstellen sind die Betreuungstage eines Vorjahreszeitraums, nach deren Anzahl - mit einer Vollzeitstelle beginnend - in Stufen weitere Stellenanteile von jeweils 0,5 Stellen hinzugerechnet werden. Der mit der so errechneten Stellenausstattung mögliche Umfang der Hilfeleistung ist im Vereinbarungszeitraum aber abhängig von der tatsächlichen Zahl der Betreuten in diesem Zeitraum.

Mit diesem System wird nur ein finanzieller Aufwand für eine Hilfeleistung im Umfang der Inanspruchnahme im vorherigen Zeitraum ermittelt, der notwendige Finanzierungsbetrag für den bedarfsgerechten Umfang der Hilfeleistungen im Vereinbarungszeitraum ergibt sich daraus nicht. Der LRH hält daher eine Umstellung der Vergütungen auf ein nachfrageorientiertes System auf der Basis eines einheitlichen Stellenschlüssels für notwendig. Die Vergütung sollte als Stunden- oder Wochenbetrag vereinbart werden und nur für den Zeitraum der Inanspruchnahme der Leistungen abgerechnet werden können.

Tagesaufenthalte

Tagesaufenthalte sind ein niedrighschwelliges Angebot zu einer Grundversorgung (Körperpflege, Wäsche waschen, Mahlzeiten zubereiten und über weitergehende Hilfe informieren) sowohl für Nichtsesshafte in der Zuständigkeit des Landes wie auch für örtlich Obdachlose und die örtliche Armutsbevölkerung in der Zuständigkeit des jeweiligen örtlichen Trägers der Sozialhilfe.

Das Land und der örtliche Träger der Sozialhilfe vereinbaren mit dem Einrichtungsträger auf Grund einer Mustervereinbarung ein jährliches Budget. Das nach einem Finanzierungsanteil des Trägers verbleibende ungedeckte Budget zahlen das Land und der örtliche Träger zu gleichen Teilen.

Auch bei Tagesaufenthalten sind Bemessungsgrundlage der Vergütungsvereinbarungen pauschalierte Personal- und Sachkosten in jährlicher Höhe von 65.000 €, die sich wie folgt zusammensetzen: 50.000 € für eine Fachkraft (Sozialarbeiter der Vergütungsgruppe IV b BAT), 10.000 € für Einrichtung, Möblierung und sonstige Verwaltungsausgaben sowie 5.000 € für Kosten der Hauswirtschaft und Reinigung. Neben der Pauschale sind die individuellen Miet- und Betriebskosten der Tagesaufenthalte zu erstatten.

Die pauschalen Erstattungen für Sachkosten in Höhe von jeweils 15.000 € sind überhöht. Auf Grund der Pflicht des Landes zum sparsamen und wirtschaftlichen Handeln hält der LRH es für unabdingbar, künftig bei den pauschalierten Vergütungen sachgerechte Werte zugrunde zu legen, die Notwendigkeit und Angemessenheit der Kosten berücksichtigen.

Überdies wurde die nach der ursprünglichen Mustervereinbarung einheitliche Personalausstattung der Tagesaufenthalte mit jeweils einem Sozialarbeiter durch eine Ergänzungsvereinbarung mit einer auslastungsbezogenen Variante erhöht. Maßgeblich ist hiernach die tägliche Besucherzahl in den Tagesaufenthalten, die als Kontakte bezeichnet werden. Abhängig von der durchschnittlichen Anzahl der täglichen Kontakte des 1. Halbjahres 2005 werden bei bis zu 25 Kontakten eine Fachkraft, bei mehr als 25 bis zu 35 Kontakten 1,5 und bei mehr als 35 Kontakten zwei Fachkräfte anerkannt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum bei 36 Kontakten zwei Fachkräfte notwendig sein sollen, wenn bei 25 Kontakten noch eine Fachkraft ausreicht. Diese Stufung ist unlogisch, unwirtschaftlich und führt zu weiteren erheblichen Mehrausgaben.

32. Rammelsberger Bergbaumuseum Goslar GmbH - wirtschaftliche Sanierung als erster Schritt zur Zukunftssicherung

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 65	-	Titel 685 74

Das wegen drohender Insolvenz erforderlich gewordene und erfolgreiche Sanierungskonzept des Rammelsberger Bergbaumuseums beinhaltet noch keine ausreichende Entwicklungsperspektive des Museums. Zudem ist der Bestand des Museums mittelfristig gefährdet, wenn es ihm nicht gelingt, die Sanierung des Baudenkmals Rammelsberg und seine laufende Instandhaltung auf Dauer zu sichern.

Das Land darf die Zuwendungen an das Museum nur noch gewähren, wenn der Fortbestand des Museums gesichert ist.

Die Rammelsberger Bergbaumuseum Goslar GmbH (RBG)

Die RBG betreibt seit 1988 ein ober- und untertägliches Museum im ehemaligen Erzbergwerk Rammelsberg, das zusammen mit der mittelalterlichen Altstadt Goslars

und ihrer Kaiserpfalz im Jahr 1992 in die Liste des UNESCO-Weltkulturerbes aufgenommen wurde.

Das Land fördert das Rammelsberger Bergbaumuseum institutionell mit über 770.000 € jährlich. Zudem gewährt die Stadt Goslar - als Mehrheitsgesellschafterin der GmbH - dem Rammelsberger Bergbaumuseum jährliche Zuschüsse bis zur Höhe von 400.000 €.

Wirtschaftliche Schieflage beseitigt

Das Bergbaumuseum beteiligte sich an der EXPO 2000 und führte zu diesem Zweck umfangreiche Um- und Ausbaumaßnahmen durch. Auf der Grundlage eines hierfür entwickelten neuen Museumskonzepts wurde der Personalbestand deutlich aufgestockt. Entsprechend hohe Fixkosten, Probleme mit der finanziellen Abwicklung der Ausbauarbeiten sowie unrealistische Besuchererwartungen führten ab dem Jahr 2001 zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten bis hin zu einer drohenden Insolvenz in der zweiten Jahreshälfte 2003.

Nach einem Wechsel in der Geschäftsführung im August 2003 wurde kurzfristig ein Sanierungskonzept in Kraft gesetzt mit der Maßgabe, das finanzielle Defizit der RBG bis zum Jahr 2008 ohne Einsatz zusätzlicher Mittel der Gesellschafter und des Landes auszugleichen. Das Rammelsberger Bergbaumuseum verringerte insbesondere deutlich die Personalausgaben. Bis Ende des Jahres 2006 konnten nach Angaben des Rammelsberger Bergbaumuseums auch die alten Verbindlichkeiten aufgelöst bzw. Forderungen beglichen werden. Damit kann die wirtschaftliche Sanierung voraussichtlich schneller als geplant abgeschlossen werden.

Zukünftige Risiken für den Museumsbetrieb

Das Sanierungskonzept enthielt noch keine hinreichenden Überlegungen, die eine Weiterentwicklung des Museums gewährleisten und damit seine Existenz mittel- und langfristig sicherstellen. Das Land sollte aber auf Grund seines finanziellen Engagements ein hohes Interesse an der Realisierung dieses Ziels haben. Aus Sicht des LRH sind dafür Verbesserungen sowohl beim Museumskonzept als auch bei der konkreten Museumsarbeit notwendig.

Erfolgreicher Museumsbetrieb erfordert ein übergreifendes Konzept

Das Mitte der 90er-Jahre im Hinblick auf die EXPO-Teilnahme aufgestellte Museumskonzept, das seinerzeit nicht vollständig umgesetzt werden konnte, bildet noch immer die Basis für die gegenwärtige Museumsarbeit. Seit Beginn der Sanierung wurde es weder aktualisiert noch weiter umgesetzt, sodass die museumsfachliche Grundlagenarbeit stagnierte. Die Geschäftsführung erstellte allerdings im Auftrag des Aufsichtsrats ein Marketingkonzept. Dies soll - vor dem Hintergrund der von knapp 140.000 im Jahr 2000 auf 80.000 im Jahr 2006 gesunkenen Besucherzahlen - eine Trendwende bewirken und damit auch die wirtschaftliche Lage verbessern. Aus Sicht des LRH sollte das Museumskonzept weiterentwickelt und mit dem Marketingkonzept verbunden werden, um die museumsfachliche und kaufmännische Arbeit zu verbinden und die erforderliche Kooperation zwischen den Museumsbereichen auszubauen. Die Museumsentwicklung kann langfristig nur bei gleichzeitiger Fortentwicklung der musealen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Erfolg haben.

Qualität der Museumsarbeit als Basis für wirtschaftlichen Erfolg

Nach Auffassung des LRH ist den Gesichtspunkten der nötigen Steigerung der Leistungsfähigkeit und Attraktivität des Museums sowie der Besucherzahlen während der Sanierungsphase nicht ausreichend Rechnung getragen worden.

Die Sanierungsmaßnahmen führten insbesondere im museumsfachlichen Bereich zu einer erheblichen Stellenreduzierung. Neben der Position der Museumsleitung, die von August 2003 bis Ende des Jahres 2005 vakant war, werden gegenwärtig nur noch ein wissenschaftlicher Mitarbeiter und die Museumspädagogin beschäftigt. Das vom LRH angeregte Gesamtkonzept für den Museumsbetrieb sollte insbesondere auch Aussagen darüber treffen, mit welcher Personalstärke zukünftig ein qualitativ hochwertiger, aber auch wirtschaftlicher Museumsbetrieb sichergestellt werden kann.

So hat der LRH beispielsweise festgestellt, dass auf Grund fehlender Personalkapazitäten im Bereich der Sammlungsarbeit museumsfachliche Defizite bestehen. Das Rammelsberger Bergbaumuseum beschäftigt seit der Sanierungsphase keine Fachkraft für die Inventarisierung bzw. Archivierung des Sammlungsguts mehr. Daher lehnt das Museum Schenkungen oder Leihgaben zurzeit ab, da schon die vor-

handenen Objekte nicht angemessen betreut werden können. Der Sammlungsarbeit sollte - gerade wegen des relativ kleinen Bestands an eigenen Museumsgegenständen - zukünftig wieder mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, um dadurch das Angebot und die Attraktivität des Museums zu steigern.

Ferner ist die Dauerausstellung des Museums seit Jahren unverändert geblieben. Auch dieser Umstand fördert nicht die nötige Trendwende zu wieder steigenden Besucherzahlen.

Das Besucherinteresse konzentriert sich vor allem auf die Führungen, die den Besuchern einen attraktiven Einblick in das Bergwerksmuseum bieten. Als Folge der wirtschaftlichen Sanierung wurde allerdings die Führung *Erzaufbereitung*, die für das Rammelsberger Bergbaumuseum im Unterschied zu anderen Bergwerksmuseen sowohl architektonisch als auch durch die bergwerkstechnische Arbeitsweise ein Heraushebungsmerkmal darstellt, erheblich eingeschränkt. Demgegenüber sollte es für ein Bergwerksmuseum im Rang eines Weltkulturerbes selbstverständlich sein, die Führung durch diesen bedeutenden Bereich permanent anzubieten. Unter wirtschaftlichen sowie musealen Aspekten sollte daher geprüft werden, das Angebot im Bereich der Führungen wieder zu erweitern, um die Attraktivität des Museums zu steigern.

Bauliche Situation des Rammelsberger Bergbaumuseums

Das in den 90er-Jahren entwickelte Museumskonzept umfasste auch die denkmalpflegerischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Bausubstanz des Rammelsbergs für den Museumsbetrieb in einen grundsanierten Zustand zu versetzen. In den vergangenen Jahren wurden bereits umfangreiche Sanierungsarbeiten durchgeführt, die allerdings noch nicht beendet wurden und voraussichtlich noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen werden.

Nachdem sich Ende des Jahres 2004 sowohl der Bund als auch das Land nach zehnjähriger Unterstützung aus der gemeinsamen Finanzierung der Denkmalprojekte zurückgezogen haben, ist die Fortsetzung der Arbeiten jedoch wegen fehlender Finanzmittel offen. Das Rammelsberger Bergbaumuseum verfügt über keine ausreichenden Eigenmittel, um dringende Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Seit dem Jahr 2006 räumte das Land dem Rammelsberger Bergbaumuseum auch keinen „Sonderstatus“ bei der Vergabe seiner Fördermittel für Denkmalpflege mehr ein,

sodass Maßnahmen am Rammelsberger Bergbaumuseum nur noch in Konkurrenz mit allen anderen Baudenkmalen im Land gefördert werden. Dies hat dazu geführt, dass die RBG im Jahr 2006 keine Fördermittel aus dem Bereich der Denkmalpflege erhalten hat.

Die Grundsaniierung des Baudenkmals Rammelsberg - und nach deren Abschluss auch die laufende Bauunterhaltung - muss jedoch eine vorrangige Aufgabe für das Rammelsberger Bergbaumuseum darstellen, um neben konservatorischen Beweggründen insbesondere auch die Betriebssicherheit zukünftig gewährleisten zu können. So ist beispielsweise das Mauerwerk der Tagesförderstrecke, die sich in einem publikumsintensiven Bereich befindet, aus Sicherheitsgründen vordringlich zu sanieren. Unter diesen Gesichtspunkten muss das Rammelsberger Bergbaumuseum zunächst ein detailliertes Konzept für die noch erforderlichen Grundsaniierungsmaßnahmen erstellen. Zudem ist die mittelfristige Finanzierung der laufenden Bauunterhaltung sicherzustellen. Das Rammelsberger Bergbaumuseum hat daher zu prüfen, wie die Finanzierung der notwendigen Bau- und Erhaltungsmaßnahmen sichergestellt werden kann.

Ausblick

Ohne eine solche gesicherte Finanzierung der Bauunterhaltung und ohne die sonstige Fortentwicklung des Museums sieht der LRH den Fortbestand des Museums mit dem Status eines UNESCO-Weltkulturerbes als mittelfristig gefährdet an.

Das Land darf aber die bisher gewährten jährlichen Zuwendungen nur fortführen, wenn der Fortbestand des Museums insbesondere in seiner wirtschaftlichen Basis nachhaltig gesichert ist.

Aufgaben überprüfen

Die Verschuldung des Landes und die dadurch notwendig gewordene Konsolidierung in der mittelbaren und unmittelbaren Landesverwaltung erfordern eine verstärkte Überprüfung der Aufgaben mit dem Ziel des Aufgabenabbaus, der Aufgabeneinschränkung oder der Aufgabenverlagerung. Die folgenden Beispiele zeigen Einsparpotenziale.

33. Notwendige Konzentration einer Landesgesellschaft auf ihr Kerngeschäft

Einzelplan 13	-	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel 13 20	-	Vermögensverwaltung

Eine Gesellschaft, an der das Land mehrheitlich beteiligt ist, wird neben ihrem Kerngeschäft auch in Geschäftsbereichen tätig, in denen sie im Wettbewerb zu privaten Anbietern steht und die in den vergangenen Jahren nicht immer kostendeckend waren.

Die Gesellschaft reagierte zwar durch Reduzierung des Personals und organisatorische Änderungen auf das in diesen Bereichen gesunkene Geschäftsvolumen. Das Land sollte jedoch auf einen mittelfristigen Ausstieg aus diesen Geschäftsfeldern hinwirken.

Sachverhalt

Das Land ist zu rd. 52 v. H. an einer Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH beteiligt, die u. a. die Aufgaben nach § 1 Abs. 1 und Abs. 1 b des Reichssiedlungsgesetzes wahrnimmt. Die übrigen Anteile halten insgesamt 38 Kommunen, vier Banken sowie sonstige Anteilseigner.

Der LRH prüfte die Betätigung des Landes bei dieser Gesellschaft.

Im Laufe der Jahre änderten sich die Geschäftstätigkeiten der Gesellschaft mehrfach. Den Schwerpunkt bilden zurzeit die Kommunalentwicklung und das Geschäft mit landwirtschaftlichen Flächen. Darüber hinaus betreut das Unternehmen Förderungen nach dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm, bietet Planung und Baubetreuung für Agrarbauten, kommunale Hochbauten sowie Wohngebäude an, übernimmt planerische Leistungen im Bereich der Kommunalplanung und wird im Rahmen des Regionalmanagements tätig.

Mit Ausnahme des Flächengeschäfts und der Kommunalentwicklung waren die übrigen Sparten rückläufig und wiesen in den vergangenen Jahren nicht immer eine Kostendeckung auf. Darüber hinaus befindet sich die Gesellschaft hier im Wettbewerb mit privaten Anbietern, wie z. B. Architekten, Ingenieuren und Beratungsunternehmen.

Die Gesellschaft nahm durch Reduzierung ihres Personalbestands und organisatorische Änderungen bereits Anpassungen an die rückläufige Geschäftsentwicklung vor. Das Land als Gesellschafter macht die weitere Wahrnehmung dieser Aufgaben von der Entwicklung der hierbei erzielten Betriebsergebnisse abhängig. Eine Grundsatzentscheidung über den Ausstieg aus diesen Sparten lehnt es jedoch ab.

Würdigung

Das Land soll sich an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts 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 (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO).

Die Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums durch Betreuung von Förderungen nach dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm, die Schaffung zeitgemäßer Agrarbauten und die Maßnahmen im Rahmen des Regionalmanagements liegen zwar im Interesse des Landes. Der insbesondere im Hochbau bestehende Wettbewerb macht jedoch deutlich, dass diese Tätigkeiten auch von privaten Anbietern ausgeführt werden können. Eine Betätigung des Staates als Unternehmer in diesen Bereichen ist in diesem Zusammenhang nicht erforderlich und mit dem in § 65 LHO zum Ausdruck kommenden Subsidiaritätsprinzip auch nicht vereinbar.

Unabhängig von der weiteren Ertragsentwicklung sollte das Land daher den Ausstieg der Gesellschaft aus diesen Sparten einleiten. Gerade wenn aus Gründen der Sozialverträglichkeit und der betriebswirtschaftlichen Vertretbarkeit die Aufgabe dieser Geschäftstätigkeiten nur durch ein längerfristiges Abschmelzen der betroffenen Gesellschaftsbereiche erfolgen soll, muss die grundsätzliche Entscheidung bereits jetzt getroffen werden.

34. Unzulässige Aufgabenwahrnehmung durch einen Betrieb der Landwirtschaftskammer Niedersachsen

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 03	-	Allgemeine Bewilligungen - Erzeugung, Vermarktung, Ernährung, Forst und Jagd -

Ein Betrieb der Landwirtschaftskammer Niedersachsen nimmt in erheblichem Umfang Tätigkeiten wahr, die nicht vom Gesetz über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen¹¹⁷ gedeckt sind. Diese „Fremdaufgaben“ machen einen Anteil von mehr als 38 v. H. am Gesamtumsatz aus.

Allgemeines

Die bis zum 31.12.2005 eigenständigen Landwirtschaftskammern in Hannover und in Oldenburg haben die vorher getrennt geführten Laboreinrichtungen für die Bereiche Boden, Umwelt, Futtermittel, Düngemittel, Saatgut, Tiergesundheit und Milch/Lebensmittelanalytik einschließlich Milchwirtschaftliche Ausbildung zusammengelegt und mit Wirkung vom 01.01.2002 einen gemeinsamen Betrieb gemäß § 26 LHO errichtet. Der Betrieb wird auch nach der Fusion der beiden Kammern zur Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) fortgeführt. Wesentliches Ziel des Betriebs ist eine höhere Wirtschaftlichkeit der Untersuchungsbereiche (das kameralistische Ergebnis für das Jahr 2001 wies einen Zuschuss von fast 4,8 Millionen € aus). In den letzten Jahren hat sich der Zuschussbedarf deutlich verringert.

Gesetzliche Grundlagen und Rechtsprechung zur Aufgabenwahrnehmung

Die LWK ist gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die LWK (LwKG) eine - sonstige - öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne des Artikels 57 Abs. 1 NV, die ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung verwaltet. Da sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften - im Gegensatz zu den Gemeinden¹¹⁸ - keinen originären und umfassenden Zuständigkeitsbereich haben, sind ihre Aufgaben in einem Gesetz zu regeln.

¹¹⁷ Gesetz vom 10.02.2003 (Nds. GVBl. S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.11.2005 (Nds. GVBl. S. 334).

¹¹⁸ Vgl. Artikel 57 Abs. 3 NV.

Die Aufgaben der LWK sind dementsprechend in § 2 LwKG geregelt. Dessen Abs. 1 enthält folgende Generalklausel:

„Die LWK hat die Aufgabe, im Einklang mit den Interessen der Allgemeinheit die **Landwirtschaft** und die Gesamtheit der in der **Landwirtschaft tätigen Personen** in fachlicher Hinsicht zu fördern sowie ihre fachlichen Belange wahrzunehmen und dabei an der Entwicklung des ländlichen Raumes mitzuwirken.“

§ 4 Abs. 1 LwKG enthält dazu die Legaldefinition:

„Landwirtschaft i. S. dieses Gesetzes ist die mit der Bodenbewirtschaftung verbundene **Bodennutzung** zum Zweck der Gewinnung pflanzlicher Erzeugnisse und zum Zweck der Tierhaltung, die **Forstwirtschaft, der Gartenbau**, soweit er nicht in Haus- oder Kleingärten ausgeübt wird ...“.

Das LwKG differenziert die Aufgaben nach verschiedenen Gruppen: Der LWK obliegen *Auftragsangelegenheiten* (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises), die ihr durch Verordnung der Landesregierung¹¹⁹ zur Erfüllung nach Weisung übertragen wurden (§ 2 Abs. 4 LwKG) und *Selbstverwaltungsangelegenheiten* (Aufgaben im eigenen Wirkungskreis).

Bei den Selbstverwaltungsaufgaben ist zu unterscheiden zwischen den *Pflichtaufgaben*, die erschöpfend in § 2 Abs. 2 LwKG aufgeführt sind, und den *freiwilligen* Aufgaben, deren Wahrnehmung im Ermessen der LWK liegt. Für diesen im Einzelnen nicht bestimmten und daher erweiterbaren Kreis von Selbstverwaltungsaufgaben ist aber als Grenze stets die Generalklausel des § 2 Abs. 1 LwKG und die örtliche Begrenzung der LWK auf Niedersachsen zu beachten.

Die Zulässigkeit der Übernahme von gesetzlichen Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Körperschaften war in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand von Gerichtsverfahren. Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg hat sich in einem Urteil vom 10.02.2000¹²⁰ mit dem Problem „Beratungs- und Kontrolltätigkeit der LWK, Aufgaben des eigenen Wirkungskreises“ befasst und die Grenzen der Aufgabenwahrnehmung konkretisiert. Nach den maßgebenden Kriterien der Urteilsgründe, die der

¹¹⁹ Zuletzt Verordnung über die Übertragung von Aufgaben auf die LWK vom 20.12.2004 (Nds. GVBl. S. 621) - ÜbertrVO -.

¹²⁰ „Agrarrecht“ 2001, S. 229.

LRH für die Bewertung der Aufgabenwahrnehmung durch den Betrieb herangezogen hat, dürfen die LWK und daher auch der Betrieb wegen § 2 Abs. 1 LwKG „freiwillige Aufgaben“ nur mit landwirtschaftlichem Bezug und nur für die Mitglieder der LWK übernehmen.

Aufgabenwahrnehmung durch den Betrieb

Der Betrieb erbringt vielfältige Dienstleistungen, insbesondere Laboruntersuchungen. Die Aufgabenwahrnehmung erstreckt sich - wie in § 2 der Betriebsanweisung¹²¹ vorgesehen - sowohl auf die Landwirtschaft als auch auf die der Landwirtschaft „vor- und nachgelagerten Bereiche“.¹²²

Der LRH hat folgende von dem Betrieb wahrgenommene „Fremdaufgaben“ festgestellt (das sind landwirtschaftsfremde Aufgaben oder solche, die für Stellen außerhalb Niedersachsens erledigt wurden): Untersuchungsleistungen für Auftraggeber, die ihren Firmensitz außerhalb Niedersachsens haben, Aufträge von Industrie- und Handelsfirmen (Lebensmittel, Futtermittel, Düngemittel, Saatgut), Untersuchungen für den Bereich der Hobby-Tierhaltung, Abwasseruntersuchungen.

Allein die vorgenannten Beispiele ergaben im Jahre 2004 einen Umsatz von über 7,9 Millionen € und somit einen Anteil dieser „Fremdaufgaben“ in Höhe von 38,2 v. H. an dem „bereinigten“ Gesamtumsatz (ohne interne Leistungen) des Betriebs in Höhe von 20,7 Millionen €. Tatsächlich dürfte die Summe der Umsätze für Fremdaufgaben noch höher liegen.

Der Betrieb übernimmt - entsprechend dem Hauptziel, eine höhere Wirtschaftlichkeit und mindestens ein ausgeglichenes Wirtschaftsergebnis zu erreichen - prinzipiell alle Untersuchungen, die er auf Grund seiner Möglichkeiten leisten und für die er angemessene Erlöse erzielen kann. Er konkurriert dabei mit privaten Laboren, die gleiche oder vergleichbare Dienstleistungen anbieten, sowie teilweise auch mit öffent-

¹²¹ Gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2.3 zu § 26 LHO.

¹²² § 2 der Betriebsanweisung lautet: „Der gemeinsame Betrieb führt Untersuchungen durch, die in der agrarisch/ernährungswirtschaftlich produzierenden, verarbeitenden und produktvertreibenden Wirtschaft und im Auftrag von Behörden anfallen. ... Kunden des gemeinsamen Betriebes sind im unmittelbaren Produktions- und Vertriebsbereich Landwirtschaft/Ernährungswirtschaft und in Produktionsfeldern tätig, die mittelbar Bezug zur Landwirtschaft/Ernährungswirtschaft haben, einschließlich Handel und Handelsketten.“

lichen Dienststellen. Bei der Übernahme von Untersuchungsaufträgen achtet er nicht darauf, ob es sich überhaupt um eine Aufgabe handelt, die die LWK wahrnehmen darf. Er differenziert die übernommenen Aufträge nicht nach Aufgabengruppen (Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben, freiwillige Aufgaben). Auch bei der Abrechnung der Finanzaufweisungen des Landes werden alle Leistungen des Betriebs als Pflichtaufgaben dargestellt und abgerechnet.

Würdigung

Die festgestellten „Fremdaufgaben“ des Betriebs sind keine zulässigen freiwilligen Aufgaben, weil sie jenseits der von § 2 Abs. 1 LwKG gezogenen Grenzen liegen. Ihnen fehlt der von dieser Vorschrift geforderte *unmittelbare* Bezug zur Landwirtschaft oder die Auftraggeber haben ihren Sitz außerhalb Niedersachsens.

Zwar hat die Wahrnehmung dieser „Fremdaufgaben“ wesentlich zu der positiven Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Ergebnisse in den letzten Jahren beigetragen. Dies kann jedoch nicht die Tätigkeit des Betriebs und damit der LWK außerhalb der ihr vom LwKG gezogenen Grenzen rechtfertigen. Dies umso weniger, als der Betrieb in Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt, die diese Leistungen ebenso gut erbringen können.

Der LRH erwartet, dass die unzulässig wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben des Betriebs außerhalb des landwirtschaftlichen Bereichs und für Auftraggeber außerhalb Niedersachsens aufgegeben werden.

In seiner Stellungnahme teilt das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zwar prinzipiell die rechtlichen Bedenken des LRH hinsichtlich der Wahrnehmung bestimmter freiwilliger Aufgaben, es zieht jedoch andere Konsequenzen. Nach seiner Auffassung kann der Mangel durch eine Änderung des LwKG bereinigt werden. Dieses Votum verkennt jedoch die geltenden Rechtsnormen und die Rechtsprechung hinsichtlich der Aufgabengrenze für die LWK, die auch durch eine Rechtsänderung nicht überwunden werden kann. Diese Aufgabenbegrenzung ist die notwendige Folge der Zwangsmitgliedschaft und der Beitragspflicht. Der LRH hält deshalb an seiner Forderung fest.

35. Wohnungsfürsorge an Hochschulkliniken

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 19	-	Medizinische Hochschule Hannover
Kapitel 06 12	-	Stiftung Universität Göttingen, Universitätsmedizin Göttingen

Der Betrieb von Personalwohnheimen durch die Hochschulkliniken führt zu dauerhaften Verlusten, wie das Beispiel der Medizinischen Hochschule Hannover zeigt.

Da eine rechtliche Verpflichtung der Hochschulkliniken, ihren Bediensteten auf arbeitsvertraglicher Basis preisgünstig möblierten Wohnraum anzubieten, nicht besteht und dies zur Personalgewinnung auch nicht mehr erforderlich ist, sollte die arbeitsvertragliche Wohnungsfürsorge baldmöglichst aufgegeben werden.

Zudem sollten die Hochschulkliniken unter dem Gebot der Wirtschaftlichkeit prüfen, inwieweit unter heutigen Marktbedingungen die Vorhaltung eines eigenen Angebots von Wohnraum überhaupt noch erforderlich ist.

Die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) als Landesbetrieb und die Universitätsmedizin Göttingen (UMG) der Georg-August-Universität Göttingen Stiftung öffentlichen Rechts stellen im Rahmen arbeitsvertraglicher Wohnungsfürsorge ihren Bediensteten möblierten Wohnraum in Personal- oder Schwesternwohnheimen zur Verfügung. Der LRH hat Auslastung, Aufwand und Ertrag dieser Wohnheime insbesondere anhand der Geschäftszahlen 2001 bis 2003 geprüft. Das Zahlenwerk der MHH ließ eine differenzierte Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Wohnheime zu, weshalb der LRH die grundsätzliche Problematik der arbeitsvertraglichen Wohnungsfürsorge am Beispiel der MHH erörtert. Das Rechnungswesen der UMG ließ eine solche Auswertung noch nicht zu. Ein mittlerweile eingeführtes EDV-gestütztes Verfahren soll Abhilfe schaffen. Die aus den Feststellungen bei der MHH zu ziehenden allgemeinen Schlussfolgerungen dürften im Grundsatz aber auch für die UMG zutreffen.

Entwicklung der Wohnungsfürsorge

Die historischen Wurzeln der Betätigung der MHH auf dem Gebiet der arbeitsvertraglichen Wohnungsfürsorge liegen im Jahr 1964. Seinerzeit sah man neben dem

fürsorglichen Aspekt vor allem die wettbewerbliche Notwendigkeit, durch das Angebot preiswerten und arbeitsplatznahen Wohnraums Anreize im Rahmen der Personalgewinnung zu schaffen. Dementsprechend sollten insbesondere für allein stehende Angehörige der damaligen Akademie sowie für die in der Ausbildung befindlichen Fachschülerinnen Gebäude mit Personalwohnungen errichtet werden. Die Vermietung dieses Wohnraums an betriebsfremde Personen oder an gewerbliche Betriebe war nicht vorgesehen.

Die MHH überlässt die möblierten Personalunterkünfte im Wesentlichen auf der Grundlage des Tarifvertrags über die Bewertung der Personalunterkünfte für Angestellte¹²³. Unter dessen Regelungen fallen z. B. Pflegekräfte, Auszubildende, Ärzte oder Verwaltungspersonal.

Die MHH unterhält für Zwecke der Wohnungsfürsorge acht Personalwohnheime mit insgesamt 675 Wohneinheiten. Um die Auslastung der Wohnheime zu erhöhen, überlässt die MHH Wohnungen auch an Personen, die nicht zum Kreis der Bediensteten der MHH gehören. So zählen z. B. auch Zivildienstleistende, Stipendiaten, Patientenbegleiter und sonstige Gäste zum Kreis der Nutzer. Im Jahr 2003 wurden 125 Wohneinheiten für diese Zwecke genutzt. Gleichwohl standen 84 Wohnungen leer.

Wirtschaftlichkeit der Wohnungsfürsorge der MHH

Nach den wirtschaftlichen Daten der MHH sind die Personalwohnheime nicht kostendeckend betrieben worden. Dies liegt an den zu geringen Einnahmen, die sich aus der arbeitsvertraglichen Wohnungsfürsorge erzielen lassen, aber auch an der unzureichenden Auslastung einzelner Personalwohnheime, die selbst unter Einschluss der Fremdnutzung durch Dritte nur bei 60 v. H. liegt. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die MHH seit dem Jahr 2002 auch für die Personalwohnheime Nutzungsentgelte an den Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen (LFN) abzuführen hat, der dem Landesbetrieb MHH die für den Betrieb erforderlichen Grundstücke und Bauten zur Verfügung stellt. So entfiel z. B. auf das Defizit des Wirtschaftsjahres 2003 in Höhe von knapp 1,5 Millionen € allein ein Nutzungsentgeltanteil in Höhe

¹²³ Tarifvertrag vom 16.03.1974, bekannt gegeben mit Runderlass des Finanzministeriums vom 29.03.1974, Nds. MBI. 1974, S. 544, zuletzt geändert durch Runderlass des Finanzministeriums vom 18.01.2006, Nds. MBI 2006, S. 66.

von rd. 1,15 Millionen €, den die MHH den Personalwohnheimen vom Gesamtnutzungsentgelt, das an den LFN abzuführen ist, zugeordnet hat.

Unter dieser Rahmenbedingung besteht keine Aussicht, die Personalwohnheime der MHH im Rahmen der arbeitsvertraglichen Wohnungsfürsorge wirtschaftlich betreiben zu können. Im Jahr 2003 lagen die Einnahmen bei insgesamt knapp 1 Million €, davon 566.000 € aus den tarifvertraglich festgelegten Zahlungen der Wohnungsfürsorge. Dieser strukturellen Unwirtschaftlichkeit der Wohnungsfürsorge kann auch nicht entgegengehalten werden, dass die Zuführung des Landes an die MHH für laufende Zwecke kalkulatorisch die von der MHH an den LFN zu zahlenden Nutzungsentgelte berücksichtigt. Vielmehr sind auch innerhalb des Regelkreises der Nutzungsüberlassung durch den LFN und der Zahlung von Nutzungsentgelt an den LFN Unwirtschaftlichkeiten des Betriebs zu beseitigen, soweit dies möglich ist.

Aufgabe der arbeitsvertraglichen Wohnungsfürsorge der MHH

Der weitaus größte Teil der von der MHH vorgehaltenen Wohneinheiten entfällt auf die Personalunterkünfte, die die MHH als freiwillige Leistung ihren Bediensteten auf arbeitsvertraglicher Basis zur Verfügung stellt. Im Gegensatz zum eingangs beschriebenen historischen Hintergrund dürfte für die MHH in Anbetracht des entspannten Wohnungsmarkts und des Angebots von Arbeitskräften am Arbeitsmarkt keine Notwendigkeit mehr bestehen, kostengünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, um Personal zu gewinnen¹²⁴. Die MHH sollte daher auf jeden Fall die spezielle, arbeitsvertraglich begründete Wohnungsfürsorge so bald wie möglich aufgeben.

Erforderlichkeit der Wohnraumvorhaltung der MHH

Zusätzlich hat die MHH zu prüfen, ob die Vorhaltung eines eigenen Wohnraumangebots nach Aufgabe der arbeitsvertraglichen Fürsorge zum Zweck der künftigen Vermietung unter den gegenwärtigen Marktbedingungen überhaupt noch und ggf. für welche konkreten Zielgruppen erforderlich ist. Eine solche Vermietung käme oh-

¹²⁴ Eine vergleichbare Feststellung hat der LRH bereits in seinem Jahresbericht 1999 (Drs. 14/750, S. 73) zu der Bereitstellung von Personalunterkünften an niedersächsischen Landeskrankenhäusern getroffen. Der Landtag hatte hierzu beschlossen, dass sich die Landeskrankenhäuser von entbehrlichem Grundbesitz trennen sollen (Beschluss des Landtages vom 07.10.1999 zu der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 29.09.1999, Nr. 25 der Anlage zur Drs. 14/1048).

nehin grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn sich mit marktgerechten Mieten eine Kostendeckung erreichen ließe.

Im Rahmen der vorstehenden Prüfungsschritte sollte die MHH die bisher vorhandenen 675 Wohneinheiten Schritt für Schritt auf das unbedingt erforderliche Maß reduzieren und sich von den teilweise ohnehin schwach ausgelasteten Wohnheimen trennen. Dabei sollte auch der Investitions- und Sanierungsbedarf der einzelnen Gebäude berücksichtigt werden.

Auf die Fremdvermietung hat die MHH zu verzichten, soweit es sich nicht um die Nutzung vorübergehender Leerstände innerhalb der unentbehrlichen Kapazität handelt. Ob in besonderen Einzelfällen, etwa bei Stipendiaten oder Zivildienstleistenden die Notwendigkeit besteht, Unterstützung durch die Bereitstellung kostengünstigen Wohnraums zu gewähren, ist gesondert unter Ermittlung der sonstigen Kapazitäten an Wohnraum, über die die MHH verfügt, zu erörtern.

Danach nicht mehr benötigte Liegenschaften sind an den LFN zurückzugeben.

Wohnungsfürsorge der UMG

Die vorstehenden Prüfungsschritte sind auch der UMG zu empfehlen, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die UMG die Wohnungsfürsorge im Gegensatz zur MHH kostendeckend betreiben könnte. Zwar führt die UMG als Teil der Stiftung Universität Göttingen kein Nutzungsentgelt an den LFN ab, weil die Stiftung selbst Grundstückseigentümerin ist. Die UMG hat aber stattdessen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung kalkulatorisch eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals und den ggf. zu leistenden Kapitaldienst sowie Abschreibungen auf die Personalwohnheime zu berücksichtigen.

36. Universitäre Physik: Mangelnde Auslastung, unterdurchschnittliche Kennzahlen zu Forschung und Lehre

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 10	-	Stiftung Georg-August-Universität Göttingen
Kapitel 06 13	-	Universität Oldenburg
Kapitel 06 14	-	Universität Osnabrück
Kapitel 06 15	-	Technische Universität Braunschweig
Kapitel 06 16	-	Technische Universität Clausthal
Kapitel 06 17	-	Universität Hannover

Den sechs Universitäten mit dem Fach Physik ist es mit Ausnahme der Universität Hannover nicht gelungen, diese Lehreinheiten angemessen auszulasten. Die insbesondere an den Technischen Universitäten Braunschweig und Clausthal viel zu geringe Auslastung ist gepaart mit unterdurchschnittlichen Ergebnissen bei den Kennzahlen zu Forschung und Lehre.

Auf der Grundlage der Auslastung sowie der Forschungs- und Lehrleistungen von Lehreinheiten bedarf es einer struktursteuernden Entwicklungsplanung der Hochschulen und Landeshochschulplanung, um die knappen Ressourcen des Landes und der Hochschulen effizient einsetzen zu können.

Mangelnde Auslastung als Fehlleitung öffentlicher Mittel

Bereits im Jahresbericht 2005 hat der LRH an den Beispielen des kleinen Fachs Slawistik sowie der Technischen Universität Clausthal dargestellt¹²⁵, dass die vom Land finanzierte Ausbildungskapazität in bestimmten Fächern und an bestimmten Hochschulen auf Dauer nicht angemessen in Anspruch genommen wurde. Mangelnde Auslastung deutet auf Strukturmängel hin, die die knappen öffentlichen Mittel fehl leiten, weil das Land den Hochschulen mehr an Mitteln zur Verfügung stellt, als sie für die Lehre in bestimmten Bereichen benötigen.

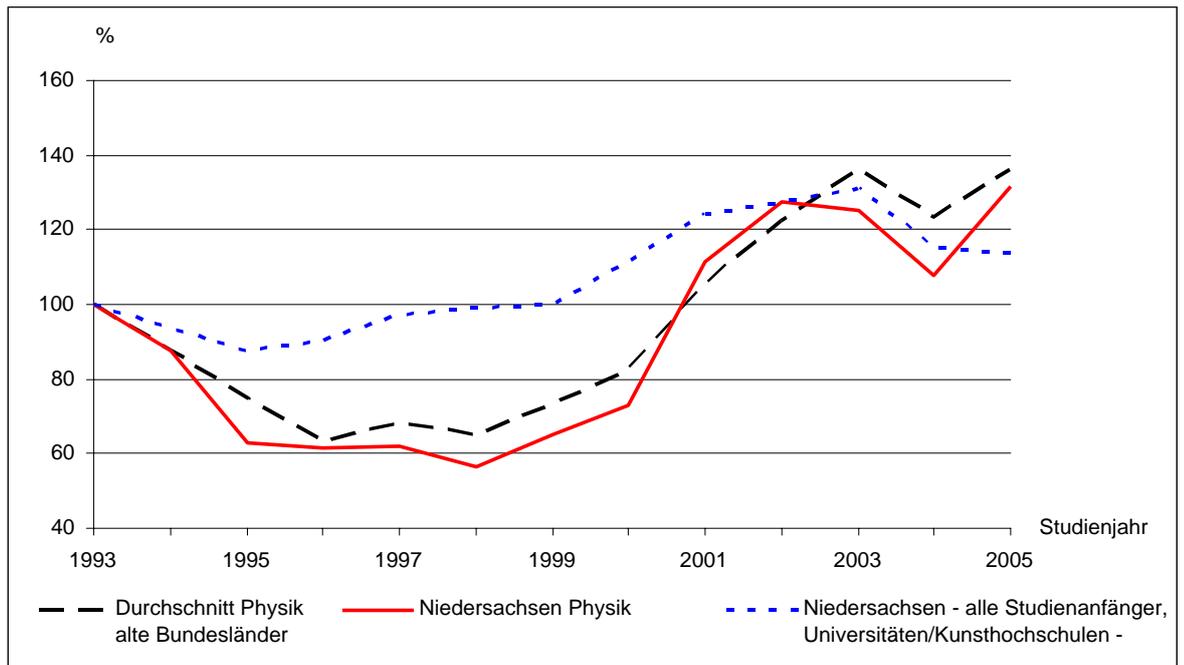
¹²⁵ Jahresbericht 2005, Drs. 15/1900, Abschnitt IV, Nr. 43 „Mangelnde Auslastung von Lehrkapazitäten“, S. 167, Nr. 44 „Grenzen einer Hochschule zur Verbesserung der Auslastung von Lehrkapazitäten“, S. 171.

Die landesweite Auslastung aller Lehrkapazitäten an den niedersächsischen Universitäten einschließlich der Hochschule Vechta hat sich von 79 v. H. im Wintersemester 2000/01 auf 98 v. H. im Wintersemester 2005/06 erhöht; sie lag zwischen 76 v. H. an der Technischen Universität Clausthal und 114 v. H. an der Universität Oldenburg. Betrachtet man jedoch die einzelnen Lehreinheiten an den Universitäten, so zeigen sich deutliche Differenzierungen zwischen erheblicher Unter- und Überauslastung.

Deshalb hat der LRH die Auslastung der Lehreinheit Physik an sechs niedersächsischen Universitäten, nämlich Braunschweig, Clausthal, Göttingen, Hannover, Oldenburg und Osnabrück untersucht. Darüber hinaus hat er verglichen, inwieweit sich mangelnde Auslastung auf die allgemein zugänglichen Kennzahlen zu Forschung und Lehre auswirkten.

Niedersächsische Physik im bundesweiten Vergleich

Die Entwicklung der Studierendenzahlen im Fach Physik war in Niedersachsen schlechter als in anderen Bundesländern. Die Belegungen aller Studierenden des Wintersemesters 2005/06 lagen im Vergleich zum Wintersemester 1992/93 in Niedersachsen mit einem Minus von rd. 36 v. H. niedriger als der Schnitt der alten Bundesländer mit einem Rückgang von 28 v. H. Die Studienanfängerzahlen haben sich zwar nach einem Tiefstand seit 1998 bundesweit wieder erholt. Niedersachsen konnte aber den Rückstand zu den anderen alten Bundesländern nicht dauerhaft aufholen.



Entwicklung der Belegungen der Studienanfänger im Fach Physik sowie der Studienanfänger in Niedersachsen (1993 = 100 v. H.)

Ein vergleichender Blick auf bundesweite Kennzahlen, die die Leistungsfähigkeit in der Forschung widerspiegeln, zeigt z. B. das „Förder-Ranking 2006“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft, dass niedersächsische Universitäten im Fachgebiet Physik fast durchgängig unterdurchschnittliche Ränge belegten. Lediglich die Universitäten Göttingen und Hannover erreichten bei zwei von fünf Parametern überdurchschnittliche Werte. Auch im Ranking des Centrums für Hochschulentwicklung der Bertelsmann-Stiftung erreichten nur die Universitäten Oldenburg und Hannover teilweise noch obere Felder; die Technischen Universitäten Braunschweig und Clausthal lagen dort stets im Schlussfeld.

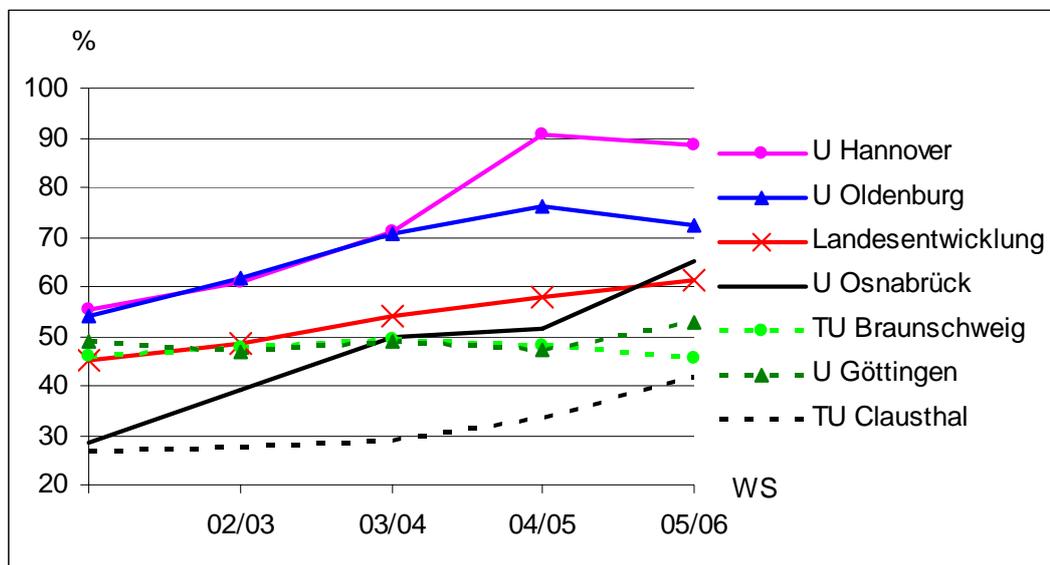
Physik in Niedersachsen

Auslastung und Lehrkapazität

Die Auslastung der Lehreinheit Physik ist zwar im Landesdurchschnitt von 45 v. H. im Wintersemester 2001/02 auf 61 v. H. im Wintersemester 2005/06 gestiegen. Sie ist aber noch erheblich von dem Auslastungsgrad von zumindest 80 v. H. entfernt, den das Ministerium für Wissenschaft und Kultur entsprechend bundesweiter Praxis generell als „angemessen“ ansieht. Die bessere Auslastung ist allerdings im Wesentlichen nicht auf Maßnahmen der Universitäten zur lehrseitigen Verringerung von

Überkapazitäten, sondern auf die wieder steigende studentische Nachfrage zurückzuführen.

Der Blick auf die einzelnen Universitäten zeigt wiederum erhebliche Unterschiede. Allein die Universität Hannover hat durch Umstrukturierung des Lehrangebots ihre Auslastung mit 90 v. H. wesentlich über den Landesdurchschnitt heben können. Die Technische Universität Clausthal bildete seit Jahren das Schlusslicht. Trotz einer wegen der gestiegenen Nachfrage erheblichen Verbesserung der Auslastung lag die Quote im Wintersemester 2005/06 noch immer erst bei 42 v. H. Entgegen dem steigenden Landestrend stagnierten die Universitäten Göttingen und Braunschweig bei einer konstanten Auslastung um rd. 50 v. H.



Auslastung

Bemerkenswert ist die Situation an der Universität Braunschweig: Die Lehrnachfrage der Studierenden in Niedersachsen lag nämlich im Wintersemester 2004/05 noch immer deutlich unter dem Niveau des Wintersemesters 1995/96. Zu über 80 v. H. entfiel dieser Rückgang aber auf den Ausfall der Nachfrage an der Universität Braunschweig. Die Fakultät Physik der Universität macht zwar geltend, der Rückgang beruhe u. a. auf dem Wegfall eines hohen Anteils an so genannten Parkstudierenden, weil sie bis 2003 als einzige auch zum Sommersemester Studierende im Fach Physik immatrikuliert habe. Dies würde aber zugleich bedeuten, dass die Auslastung zuvor tatsächlich wesentlich schlechter war, als es die Studierendenzahlen signalisierten.

Der Nachwuchs des Landes im Fach Physik wurde nach den Studierendenanfänger- und Absolventenzahlen der Studienjahre 2004 und 2005 zu rd. 85 v. H. an den Universitäten Göttingen, Hannover, Oldenburg und Osnabrück ausgebildet. In Anbetracht der Unterauslastung hätten diese vier Hochschulen allein die Ausbildung leisten können, ohne dass die vom Ministerium als angemessen anerkannte Auslastungsquote von 80 v. H. überschritten worden wäre.

Leistungsorientierte Kennzahlen

Es ist geltend gemacht worden, dass eine geringe Auslastung durch besondere Leistungen in Forschung und Lehre kompensiert werden könne. Der LRH hat jedoch im Gegenteil festgestellt, dass eine geringe Auslastung mit einer schlechten Platzierung bei den Kennzahlen zu Forschung und Lehre einhergeht.

Die im Durchschnitt des Zeitraums 2001/02 bis 2005/06 nur zu 31 v. H. und damit mit Abstand am geringsten ausgelastete Technische Universität Clausthal belegte auch bei den untersuchten Leistungskennzahlen zu Forschung und Lehre, nämlich Absolventenquote, Studiendauer, Schwundquote der Studierenden sowie Promotionen, Habilitationen und Drittmittel je Professur, im Vergleich zu den anderen niedersächsischen Universitäten durchgängig hintere Ränge; bei drei dieser sechs Parameter sogar den letzten Rang. Obwohl z. B. ein wissenschaftlicher Mitarbeiter rechnerisch lediglich zwei und nicht fünf Studierende betreute, wie dies etwa dem Landesdurchschnitt entsprach, erreichte dennoch die Studiendauer bei einem landesweiten Durchschnitt von 12,5 Semestern mit 13,4 Semestern den zweithöchsten Wert. Auch die Schwundquote hat im Wintersemester 2005/06 den zweithöchsten Wert nach Braunschweig erreicht.

Ähnlich verhält es sich bei der Technischen Universität Braunschweig, an der auch eine unterdurchschnittliche Auslastung von 47 v. H. im Durchschnitt des Zeitraums 2001/02 bis 2005/06 mit unteren Rängen bei den Kennzahlen zur Forschung und Lehre verbunden war. Die Studiendauer war so lang wie in Clausthal. Auffallend war insbesondere, dass nur 30 v. H. der Studierenden ihr Studium im Fach Physik an dieser Universität beendeten, wobei allerdings das Problem der so genannten Parkstudierenden eine besondere, von der Hochschule jedoch bis zum Sommersemester 2003 nicht beachtete Rolle gespielt haben dürfte.

Im landesweiten Vergleich entfielen ferner auf die Technischen Universitäten Clausthal und Braunschweig die niedrigste Anzahl an Promotionen je besetzter Professur. Bei den eingeworbenen Drittmitteln je Professur belegten Clausthal den letzten und Braunschweig den drittletzten Platz mit weitem Abstand zu den erfolgreicherer Universitäten Göttingen und vor allem Hannover.

Dagegen hatte die Universität Hannover mit 72 v. H. die landesweit höchste durchschnittliche Auslastung im Durchschnitt des Zeitraums 2001/02 bis 2005/06, dies gepaart mit deutlich überdurchschnittlichen Platzierungen bei den Leistungskennzahlen. Der infolge der hohen Auslastung zweitschlechtesten Betreuungsrelation standen mit 11,8 Semestern die kürzeste Studiendauer und eine überdurchschnittlich geringe Schwundquote gegenüber.

Auch wenn solche Kennzahlen stets diskussions- und interpretationsbedürftig sind: Es ist den Universitäten mit einer vergleichsweise niedrigen Auslastung und damit auch geringeren Belastung in der Lehre nicht gelungen, diesen Vorteil zu nutzen, um bessere Ergebnisse in den Kennzahlen zu erreichen, die die Leistungsfähigkeit in Forschung und Lehre widerspiegeln. Diese Ergebnisse schlagen sich auch in den bundesweiten Rankings etwa der eingangs erwähnten Deutschen Forschungsgemeinschaft und des Centrums für Hochschulentwicklung nieder.

Handlungsempfehlungen und -notwendigkeiten

Aufgaben der Hochschulen

Ist in einem Fach die Auslastung gering und sind ggf. auch die Kennzahlen unbefriedigend, die die Leistungen in Lehre und Forschung widerspiegeln, so ist es primär autonome Aufgabe der jeweiligen Hochschule, solche Schwachstellen zu erkennen und im Rahmen ihrer Entwicklungsplanung¹²⁶ durch interne Maßnahmen die Auslastung zu verbessern, wie dies etwa die Universität Hannover durch die Umstrukturierung des Lehrangebots erreicht hat. Sie müssen die Initiative ergreifen, um einer zu langen Studiendauer, einer zu hohen Schwundquote oder unzureichenden Leistungen in der Forschung entgegenzuwirken.

¹²⁶ § 1 Abs. 3 Satz 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

Aufgabe der Hochschulen ist es ferner, die interne Evaluation¹²⁷ zu verbessern und zu verstetigen, die nach den Erkenntnissen des LRH jedenfalls im Fach Physik noch defizitär ist. Dabei sind die Ergebnisse der Akkreditierungen sowie der externen Evaluation durch die Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZEvA) für den Bereich der Lehre und durch die Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen für den Bereich der Forschung sowie die sonstigen Ergebnisse der verschiedenen Benchmarks und Rankings zu nutzen, um Schwachstellen erkennen und beheben zu können.

Auch bei dem Einsatz geeigneter Kennzahlen, wie z. B. bei dem in den Naturwissenschaften gebräuchlichen Parameter der gezählten Veröffentlichungen oder Zitationen, mit deren Hilfe Forschung und Lehre für hochschulinterne Strukturentscheidungen und für die aufgaben- und leistungsorientierte Mittelbemessung¹²⁸ in den Hochschulen bewertet werden können, bestehen ganz unterschiedliche Standards und Verfahren sowie noch erhebliche Unsicherheiten, Schwächen und Intransparenzen.

Längere Phasen der Unterauslastung oder unterdurchschnittlicher Kennzahlen in Forschung und Lehre dürfen jedenfalls nicht unerkannt oder ohne gegensteuernde Maßnahmen bleiben.

Aufgaben des Landes

Allerdings stehen die Hochschulen im Wettbewerb miteinander. Werden sie auf erkannte Schwachstellen hin tätig, so werden sie versuchen, diese hochschulintern zu beseitigen und ihre Auslastung und Leistungen zu verbessern. In der Regel darf aber nicht erwartet werden, dass sie von sich aus die übergeordneten Interessen des Landes an einer geordneten und abgestimmten Hochschulentwicklung wahrnehmen und aus dieser Sicht beispielsweise ganze Fächer einstellen oder gar an eine andere Hochschule verlagern.

Es ist deshalb Aufgabe des Landes, unter Berücksichtigung der Entwicklungsplanungen der Hochschulen durch seine eigene, ihm gesetzlich auferlegte Hochschulplanung die notwendigen Strukturentscheidungen zwischen den Hochschulen zu

¹²⁷ Zum Gebot der internen und externen Evaluation von Forschung und Lehre vgl. § 5 NHG.

¹²⁸ § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 NHG; die aufgaben- und leistungsorientierte Mittelbemessung in der Hochschule ist eine Aufgabe des Präsidiums.

treffen oder diese durch Unterstützung der betroffenen Hochschulen zu fördern und durch das Instrument der Zielvereinbarungen mit den Hochschulen umzusetzen¹²⁹.

So liegt es im Beispiel des Fachs Physik wegen der mangelnden Auslastung nahe, die Ausbildung auf nicht mehr als vier Universitäten zu konzentrieren. Es bestehen genügend Reserven, um auch weiter steigende Studierendenzahlen¹³⁰ ohne Überlast dieser Hochschulen auffangen zu können. Im Gegenzug sollte das Land auch prüfen, ob eine abgebende Hochschule ihrerseits durch die Verlagerung von Lehr- und Forschungseinheiten gestärkt werden kann, die bei der aufnehmenden oder einer anderen Hochschule nicht ausgelastet sind. Die Überlegungen des Ministeriums, die Kompetenzen der Universitäten Braunschweig, Clausthal und Hannover in den Ingenieur- und Naturwissenschaften in einer Niedersächsischen Technischen Hochschule (NTH) zu bündeln und zu vernetzen, könnten in die richtige Richtung weisen, wenn es auf diese Weise gelingt, durch Konzentration der Ressourcen Auslastung und Leistung in den einzelnen Fächern zu verbessern.

Um solche Strukturentscheidungen vorbereiten, treffen und durchsetzen zu können, braucht das Land valide Daten und Informationen aus den Hochschulen. Neben den Ergebnissen der Hochschulstatistik und des im Übrigen verbesserungsfähigen Berichtswesens der Hochschulen sowie der bundesweiten Benchmarks und Rankings liefern vor allem die Evaluationen der ZEvA und der Wissenschaftlichen Kommission Niedersachsen wertvolle Hinweise.

Darüber hinaus ist erforderlich, dass sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die Hochschulen nach den in der Wissenschaft und insbesondere von der Deutschen Forschungsgemeinschaft akzeptierten Standards auf ein System der Messung und Bewertung von Forschungs- und Lehrleistungen verständigen¹³¹. Ein standardisiertes System der Leistungsmessung würde nicht nur die hochschulinterne Steuerung und Mittelzuweisung stärken, sondern auch dem Land die Hochschulplanung, die künftige parametergestützte Mittelzuweisung und den Abschluss von Zielvereinbarungen erleichtern.

¹²⁹ § 1 Abs. 3 Satz 1 NHG. Vgl. hierzu grundsätzlich Jahresbericht 2003, Drs. 15/180, Abschnitt V, Nr. 24 „Zwei Beispiele unzureichender Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente: Hochschule Vechta, Wirtschaftswissenschaften an der Universität Lüneburg“, S. 93, Beschluss des Landtages vom 18.09.2003, Nr. 36 der Anlage zur Drs. 15/401.

¹³⁰ Vgl. die Prognose der Kultusministerkonferenz, Bericht Nr. 76, S. 34.

¹³¹ So auch die Empfehlung des Wissenschaftsrats, Drs. 6285-04, S. 3.

37. Kosten der Frauenförderung nach dem Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetz

Einzelplan 05 u. a. - Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit

Die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetz verursacht jährliche Kosten in Höhe von rd. 7,74 Millionen €. Durch die beabsichtigte Novellierung dieses Gesetzes könnten sich die Kosten der Gleichstellungsförderung um knapp 0,9 Millionen € erhöhen.

Vorbemerkung

Das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz (NGG) will Frauen eine gleichberechtigte Stellung in den öffentlichen Verwaltungen, u. a. durch Beseitigung ihrer Unterrepräsentanz verschaffen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Dienststellen der Landesverwaltung eine Frauenbeauftragte sowie eine Vertreterin bestellen (§ 18 NGG)¹³². Die Frauenbeauftragte wirkt bei der Durchführung des NGG mit und achtet auf die Einhaltung seiner Vorschriften¹³³. Sie ist an allen personellen, sozialen und organisatorischen Maßnahmen, die Belange der weiblichen Beschäftigten berühren können, rechtzeitig zu beteiligen.

Die Frauenbeauftragte ist nach Maßgabe des § 19 Abs. 2 NGG von ihrer sonstigen dienstlichen Tätigkeit zu entlasten. Der Umfang ihrer Entlastung bemisst sich nach der Zahl der Beschäftigten einer Dienststelle. In Dienststellen mit mehr als 200 Beschäftigten ist die Frauenbeauftragte beispielsweise mit der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit freizustellen.

Kosten der Frauenförderung

Der LRH prüfte die Kosten der Frauenförderung auf der Grundlage von Auskünften der Ressorts und ihrer nachgeordneten Dienststellen.

Zum Stichtag 15.03.2005 hatten 399 Landesdienststellen 380 Frauenbeauftragte und 331 Vertreterinnen bestellt.

¹³² Nach § 17 NGG gelten die §§ 18 bis 22 NGG nicht für Hochschulen.

¹³³ § 20 Abs. 1 NGG.

Außerdem hat der LRH in seine Betrachtung die mit dienstrechtlichen Befugnissen ausgestatteten berufsbildenden Schulen¹³⁴ sowie die Kosten der Frauenbeauftragten in den Abteilungen der Landesschulbehörde, die für den nachgeordneten Schulbereich zuständig sind, einbezogen.

Der Kostenermittlung des LRH lagen folgende Erhebungsdaten zugrunde:

- Tatsächlicher Entlastungsumfang der Frauenbeauftragten und ihrer Vertreterinnen,
- besoldungs- und vergütungsrechtliche Einstufung sowie
- Verwaltungsaufwand für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem NGG¹³⁵.

Daraus ergeben sich Gesamtkosten für die Ausführung des NGG in Höhe von ca. 7,74 Millionen €.

Kostenrisiken im Zusammenhang mit der beabsichtigten Novellierung des NGG

Der Entwurf einer Novelle des NGG¹³⁶ sieht die Beseitigung der Unterrepräsentanz von Frauen **und** Männern vor. Sie ist nach der Novelle gegeben, wenn der Anteil eines Geschlechts an den Beschäftigten einer Besoldungs- oder Vergütungsgruppe unter 45 v. H. liegt.

Die Gesetzesfolgenabschätzung zu diesem Entwurf geht von Einsparungen im Vergleich zur jetzigen Rechtslage in Höhe von rd. 600.000 € aus. Die Einsparungen sollen insbesondere aus dem Wegfall der Pflicht zur Bestellung einer Gleichstellungsbeauftragten und zur Erstellung eines Gleichstellungsplans für Dienststellen mit bis zu 50 Beschäftigten realisiert werden. Hiervon wären nach Auffassung der Landesregierung 120 Dienststellen betroffen.

¹³⁴ Berufsbildende Schulen in Niedersachsen als regionale Kompetenzzentren (ProReKo) und berufsbildende Schulen der Region Hannover, die nicht ProReKo-Schulen sind.

¹³⁵ Den Personalaufwand der Dienststellen berechnete der LRH in Anlehnung an die Gesetzesbegründung zum NGG einheitlich nach den Durchschnittssätzen der Besoldungsgruppe A 11 Bundesbesoldungsordnung. Er verzichtete auf eine Erhebung der besoldungsrechtlichen Einstufung des mit der Durchführung des NGG befassten Personals, da in den Dienststellen in der Regel mehrere Beschäftigte mit unterschiedlichen Arbeitsanteilen und unterschiedlicher Besoldung an dieser Aufgabe mitwirken.

¹³⁶ Drs.15/3292.

Nach den Feststellungen des LRH haben von den 399 Dienststellen im Sinne des NGG jedoch nur 89 Dienststellen weniger als 50 Beschäftigte. Die Differenz dürfte insbesondere mit der reformbedingten Umstrukturierung der Landesverwaltung seit dem Jahr 2004 zusammenhängen. Der LRH geht deshalb davon aus, dass die bei diesen Dienststellen erzielbaren Einsparungen nur mit ca. 240.000 € anzusetzen sind. Sie wären überdies nur zu verwirklichen, wenn keine dieser Dienststellen von ihrem Recht gemäß § 18 Abs. 1 der Novelle Gebrauch macht, freiwillig eine Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen.

Nach der Novelle soll die Entlastung der Gleichstellungsbeauftragten in Dienststellen mit 50 bis 100 Beschäftigten mindestens drei Wochenstunden und in solchen mit bis zu 200 Beschäftigten mindestens fünf Wochenstunden betragen. Diese Vorgaben können überschritten werden, wenn es nach Art und Umfang der Dienststelle zur Wahrnehmung der Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten notwendig ist. Die Mindestentlastung unterschritten zum Erhebungsstichtag 75 Dienststellen. Eine Anpassung der Entlastungsstunden an die neue Rechtslage würde Kosten in voraussichtlicher Höhe von rd. 430.000 € verursachen.

Darüber hinaus hatten zahlreiche Frauenbeauftragte in Dienststellen mit mehr als 200 Beschäftigten die nach geltendem Recht zulässige Entlastung nicht oder nicht in vollem Umfang in Anspruch genommen. Besonders in Bereichen mit einer Unterrepräsentanz von Männern könnte durch zusätzliche Aufgaben eine stärkere Entlastung der künftigen Gleichstellungsbeauftragten erforderlich werden. Der LRH ermittelte allein für diese Dienststellen zusätzliche Kostenrisiken von ca. 690.000 €.

Insgesamt kann die beabsichtigte Novellierung des NGG im Vergleich zur aktuellen Rechtslage Mehrkosten in Höhe von knapp 900.000 € verursachen.

Aufgabenerfüllung verbessern

Eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung setzt umfassende Planung, effektive Organisation und Steuerung sowie wirksames Controlling voraus. Die Organisation der Behörden, die Umsetzung von Reformen und die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung können verbessert werden. Die folgenden Beispiele zeigen, dass es hier Defizite gibt: Ressourcen werden nicht immer optimal genutzt, Strukturen sollten laufend überdacht werden.

38. Mängel bei der Organisationsarbeit und beim Controlling in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung

Verschiedene Einzelpläne

Verschiedene Kapitel

Im Rahmen seiner Prüfungen hat der LRH erhebliche Mängel bei der Wahrnehmung von Organisationsaufgaben und beim Controlling festgestellt. In vielen Dienststellen der Landesverwaltung zeichnete sich die Organisationsarbeit oft nicht durch eigeninitiiertes Mitgestalten von Veränderungsprozessen und Aufspüren von Einsparpotenzialen aus, sondern hatte eher reagierenden Charakter. Soweit eine Kosten- und Leistungsrechnung eingerichtet war, wurden deren Daten oft nicht oder nur unzureichend für Steuerungszwecke genutzt. Dadurch unterblieben Organisationsoptimierungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.

Eine zukunftsgerichtete, konstruktiv-konzeptionelle, kreative und effektive Organisationsarbeit - in Verbindung mit einem intensiven Controlling - ist Voraussetzung für eine sachgerechte Feststellung und Fortschreibung des Stellenbedarfs und für eine wirtschaftliche Nutzung der personellen, finanziellen und sächlichen Ressourcen.

Feststellungen des LRH

Der LRH hat in zahlreichen Prüfungen bei verschiedenen Dienststellen der Landesverwaltung erhebliche Mängel bei der Wahrnehmung von Organisationsaufgaben und beim Controlling im Sinne des klassischen Regelkreises von Planung, Steuerung und Kontrolle festgestellt. In den letzten fünf Jahren betrafen diese Prüfungen insbesondere

- das Landesamt für Statistik,
- das Staatliche Baumanagement Niedersachsen,

- die Querschnittsaufgaben ausgewählter Mittel- und Oberbehörden¹³⁷,
- die Querschnittsaufgaben der Staatskanzlei und der Ministerien,
- die Verwaltungsbereiche der Fachhochschulen,
- den Landesbetrieb „Mess- und Eichwesen Niedersachsen“ (MEN) sowie
- den Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen“ (LGN).

Typische Defizite waren¹³⁸:

- Systematische Organisationsprüfungen und analytische Stellenbedarfsermittlungen haben nicht stattgefunden.
- Die Betrachtung, Bewertung und Optimierung der Arbeitsabläufe hat in den meisten Dienststellen nur eine untergeordnete Bedeutung.
- Rationalisierungspotenziale wurden nicht analytisch ermittelt und dementsprechend in erheblichem Umfang nicht genutzt.
- Ein wirksames Controlling fand oft nicht statt oder scheiterte daran, dass Stabsstellen und Fachabteilungen sich nicht auf eine abgestimmte Steuerung verständigten. Teilweise war ein Controlling auch nicht möglich, weil die Kosten nicht vollständig ausgewiesen wurden.
- Mit erheblichem Aufwand erhobene Daten der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wurden oft nicht oder nur unzureichend zur Unterstützung von Steuerungsentscheidungen eingesetzt.

¹³⁷ Bezirksregierungen, Oberlandesgerichte, Landesarbeitsgericht, Oberfinanzdirektion - Landesbauabteilung -, Landesamt für Straßenbau, Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sowie Landesamt für Bezüge und Versorgung.

¹³⁸ Auch wenn die Ressorts in Einzelfällen bereits Abhilfe geschaffen haben, sind die Beispiele geeignet, die grundsätzlichen Probleme zu verdeutlichen.

- Soweit die geprüften Dienststellen überhaupt Dienstposten- und Arbeitsplatzbewertungen vorgenommen hatten, waren diese insbesondere mit Blick auf die zu erledigenden Arbeitsvorgänge meistens nicht mehr aktuell. Nicht selten waren die Bewertungen älter als 20 Jahre. Oft stimmten weder die beschriebenen Arbeitsinhalte noch die angegebenen Zeitanteile mit den tatsächlichen Gegebenheiten überein.

Kritisch-konzeptionelle Organisationsarbeit hat der LRH meist nur in Ansätzen vorgefunden. Nur in wenigen Behörden, in denen der Organisationsbereich eine starke Stellung hat und in alle Veränderungsprozesse ständig eingebunden ist, hat der LRH positive Beispiele für Organisationsarbeit festgestellt.

Zunehmende Bedeutung der Organisationsarbeit und des Controllings

Die wirtschaftliche Erfüllung der Landesaufgaben gelingt nur mit einer auf dieses Ziel ausgerichteten optimierten Landesverwaltung. Dazu gehören auch ein umfassendes Controlling der Verwaltungsprozesse und deren Kosten. Wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Veränderungen oder Erkenntnisse müssen durch staatliches Handeln unterstützt oder begleitet werden. Dies erfordert einen permanenten Anpassungsprozess der öffentlichen Verwaltung. Zusätzlich entsteht für die öffentliche Verwaltung durch die angespannte Haushaltssituation ein zunehmender Kostendruck, der auch durch die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung aufgefangen werden muss. Dazu bedarf es einer aktiven Organisationsarbeit mit einem konsequenten Controlling.

Organisation dient der Erreichung bestimmter Ziele im Zusammenhang mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben. Nur wenn über die Ziele des Verwaltungshandelns Klarheit besteht, können die Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich organisiert werden. Dabei ist Organisationsarbeit nicht als einmaliges Erfassen und Ordnen von Aufgaben und Leistungen, sondern als dauerhaftes Steuern und Koordinieren der Arbeitsprozesse zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verstehen. Sie umfasst insbesondere auch die Anpassung der Organisation an Veränderungen der Aufgabeninhalte sowie an technische und soziale Entwicklungen in der Arbeitswelt.

Organisationsaufgaben in der Landesverwaltung sind danach insbesondere die Arbeitsvorgänge, die sich auf die Weiterentwicklung und Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation in den Dienststellen beziehen. Dazu gehören neben den notwendigen Maßnahmen für eine sachgerechte Verteilung von Aufgaben auf Stellen und für einen zweckmäßigen Technikeinsatz auf den Arbeitsplätzen auch die Ermittlung und Fortschreibung des Stellenbedarfs, die Stellenbewertung, die Stellenbewirtschaftung, grundsätzliche Angelegenheiten der Arbeitszeit sowie in gewissen Zeitabständen oder aus aktuellen Anlässen die Durchführung von Organisationsuntersuchungen, in denen die Aufgaben einer Zweckkritik wie auch einer Vollzugskritik zu unterziehen sind. Aktive Organisationsarbeit in diesem Sinne leistet einen wesentlichen Beitrag zur ständigen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und muss - soweit möglich - einhergehen mit der Nutzung von Erkenntnissen, die ggf. aus einer KLR abgeleitet werden können.

Die Organisationsarbeit gewinnt auch mit Blick auf die Umsetzung von eGovernment-Projekten, die der elektronischen Abwicklung von Verwaltungsverfahren dienen, zunehmend an Bedeutung. Dies gilt ebenso für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 12.12.2006, deren Ziel u. a. die Verwaltungsvereinfachung im Bereich der Dienstleistungstätigkeiten ist. Sowohl die Umsetzung von eGovernment-Projekten als auch der Dienstleistungsrichtlinie erfordern Prozessanalysen und Verwaltungsverfahrensoptimierungen.

Intensivierung der Organisationsarbeit und des Controllings

Eine aktive, konstruktive und kreative Organisationsarbeit ist für alle Verwaltungsbereiche eine unerlässliche Daueraufgabe und darf nicht als Momentaufnahme der Verwaltung angesehen werden. Organisationsfachleute müssen ständig auf sich ändernde Erfordernisse und Gegebenheiten reagieren. Dabei darf eine aktive und effektive Organisationsarbeit nicht nur gegenwartsbezogen, sondern muss vielmehr mit Blick auf die Zukunft ausgerichtet sein. Insbesondere sollten die Organisatoren ständig einen aktuellen Überblick über den Aufgabenbestand, die Aufgabenerledigung und damit zusammenhängend den Stellenbedarf und die Stellenverteilung haben. Positive Organisationsarbeit äußert sich durch Eigeninitiative bei der Aufgabenerledigung. Ein ganz wesentliches Mittel bildet dabei die Durchführung eigener Organisationsuntersuchungen oder Stellenbedarfsberechnungen, die sich nicht auf

das Nachvollziehen von Vorgaben beschränkt. Unerlässlich für eine Organisationsarbeit im obigen Sinne ist auch eine enge Zusammenarbeit mit der Informationstechnik.

Durch konsequente Organisationsarbeit - in Verbindung mit einem intensiven Controlling - können Aufgabenbereiche identifiziert werden, in denen Personalüberhänge bestehen. Die Erfahrungen des LRH zeigen, dass sich eine wirkungsvolle Organisationsarbeit im vorstehend beschriebenen Sinne stets „rechnet“. Mittel- und langfristig kann die Einrichtung eines Organisationsbereichs zur Ermittlung einer optimalen Ressourcenverteilung genutzt werden. Daher ist aus Sicht der Finanzkontrolle ein Organisationsbereich, der unabhängig vom Tagesgeschäft agieren kann, zwingend erforderlich.

Das gilt entsprechend für ein wirksames und effizientes Controlling. Wesentliche Aufgabe des Controllings ist die Unterstützung der Führungskräfte bei der Steuerung ihrer Organisationseinheit auf der Grundlage einer sinnvollen Nutzung von KLR-Daten. Voraussetzung für eine zweckmäßige Steuerungsunterstützung ist die Einbindung des Controllings in den Steuerungsprozess.

Unmittelbaren Bezug zur Organisationsarbeit und zu Steuerungsentscheidungen haben auch die Aufgaben im Zusammenhang mit der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente und der Verwaltungsreform. Auch insoweit kann nur eine frühzeitige Beteiligung des Organisationsbereichs und des Controllings gewährleisten, dass beabsichtigte Veränderungen mit dem Ziel einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung im Kontext mit sonstigen Organisationsmaßnahmen entwickelt und unter Berücksichtigung der Fachkenntnisse von Organisatoren und Controllern umgesetzt werden. Daher ist anzustreben, Organisations- und Controllingaufgaben weitgehend zusammenzuführen und diesem Bereich grundsätzlich - soweit nicht der haushaltsrechtliche Bezug überwiegt - auch die Aufgaben im Zusammenhang mit Neuen Steuerungsinstrumenten und Verwaltungsmodernisierung zuzuordnen.

Der LRH hält es im Übrigen für unerlässlich, alle Arbeitsplätze und Dienstposten zu bewerten und die durchgeführten Bewertungen regelmäßig zu überprüfen¹³⁹. Arbeitsplatzbewertungen sind ein wichtiges Mittel der Organisation. Sie sollen nicht

¹³⁹ Vgl. § 18 Bundesbesoldungsgesetz.

nur die tarifgerechte Eingruppierung und Vergütung sicherstellen, sondern gleichzeitig soll geprüft werden, ob bzw. in welchem Umfang die jeweilige Stelle erforderlich ist und ob sie sinnvoll und schlüssig gebildet wurde.

39. Begleitung der Verwaltungsreform durch den LRH: Organisation und Wirtschaftlichkeit der Regierungsvertretungen

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 03	-	Regierungsvertretungen

Die Einrichtung der Regierungsvertretungen hat zum Ziel, den ländlichen Raum mit seinen Regionen zu fördern und die Kommunen zu unterstützen. Die den Regierungsvertretungen zu diesem Zweck von der Landesregierung zugewiesenen Aufgaben bedürfen der Konkretisierung und Steuerung durch die Ministerien, um das angestrebte Ziel wirtschaftlicher zu erreichen. Der LRH hält für eine Erledigung dieser Aufgaben einen Personalbestand von rd. 30 Vollzeiteinheiten für ausreichend.

In den Regierungsvertretungen werden auch diesen Zielvorstellungen nicht unterfallende Aufgaben wahrgenommen. Diese durch Gesetze vorgegebenen Verwaltungsaufgaben und das zu ihrer Erledigung vorgesehene Personal sollten sukzessive in die Ministerien verlagert werden.

Bei stringenter Ausrichtung auf die mit der Einrichtung der Regierungsvertretungen verfolgten Ziele stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Regierungsvertretung in Hannover.

Sachverhalt

Die Landesregierung hat am 07.09.2004 die Einrichtung von vier Regierungsvertretungen für die Regionen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser/Ems beschlossen.

Nach Auflösung der Bezirksregierungen

„will (die Landesregierung) in der Fläche präsent bleiben. Die Einrichtung der vier Regierungsvertretungen als unselbständige Teile der Ministerien vor Ort hat zum Ziel, den ländlichen Raum mit seinen Regionen zu fördern und die dafür angemessenen Strukturen bereit zu stellen.“

Die in den Regierungsvertretungen tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der verschiedenen Ministerien sollen die Kommunen unterstützen und dabei eng mit Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, mit betroffenen Fachbehörden, vorhandenen regionalen Kooperationen sowie der Wissenschaft zusammen arbeiten. Kooperation, Koordination und Kommunikation stehen dabei im Vordergrund der Arbeit.

In den Regierungsvertretungen sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Ansprechpartner für die regionalen Interessen dienen und die regionalen Innovationen und Aktivitäten vor Ort beobachten bzw. unterstützen. (...) Besondere Bedeutung kommt ihnen als Entwicklungspartner der Regionen und Kommunen zu.¹⁴⁰

Die vier Regierungsvertretungen mit den Standorten in Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Oldenburg sind jeweils als Referat des Ministeriums für Inneres und Sport organisiert und in der Referatsgruppe Regierungsvertretungen zusammengefasst. Die Leiter der Regierungsvertretungen nehmen die Funktion des Vorgesetzten für alle Mitarbeiter der Regierungsvertretungen wahr.¹⁴¹ Die fachliche Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung trägt das jeweilige Ministerium.¹⁴² Die für die Aufgaben erforderlichen Stellen und die stellenbezogenen Sachmittel werden durch die Ministerien im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Sport zur Verfügung gestellt.¹⁴³ Aus personalwirtschaftlichen Gründen wurden den Regierungsvertretungen zusätzlich weitere Stellen mit kw-Vermerk für die Aufgabenerledigung zugewiesen.¹⁴⁴ Derzeit sind in den Regierungsvertretungen rd. 166 Vollzeiteinheiten (VZE) eingesetzt. Auf Dauer strebt das Ministerium für Inneres und Sport einen Stellenbestand von 128 VZE an.

Der Kabinettsbeschluss sieht eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Regierungsvertretungen nach vier Jahren vor.¹⁴⁵ In der Absicht, diesen Prozess konstruktiv zu unterstützen, hat der LRH die ersten zwei Jahre des Bestehens der Regierungsvertretungen geprüft, um zeitnah Hinweise für eine notwendige Umsteuerung bei der Aufgabenwahrnehmung geben zu können.

¹⁴⁰ Kabinettsbeschluss vom 07.09.2004, Begründung zur Kabinettsvorlage des Ministeriums für Inneres und Sport vom 06.09.2004.

¹⁴¹ Kabinettsbeschluss vom 30.11.2004, Anlage 2 zur Kabinettsvorlage des Ministeriums für Inneres und Sport vom 25.11.2004.

¹⁴² Vgl. § 16 a Satz 2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen vom 30.03.2004 (Nds. GVBl. S. 108), geändert durch Beschluss der Landesregierung vom 30.11.2004 (Nds. GVBl. S. 584). Die dienstrechtlichen Befugnisse für das Personal der Regierungsvertretungen liegen bei dem personalwirtschaftlich zuständigen Ministerium.

¹⁴³ Kabinettsbeschluss vom 07.09.2004.

¹⁴⁴ Vgl. Fußnote 140.

¹⁴⁵ Vgl. Fußnote 140.

Die in den Regierungsvertretungen wahrgenommenen Aufgaben werden unterschieden in

- Aufgaben zur Unterstützung der regionalen Entwicklung (R 1),
- Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug (R 2) und
- Service- und Unterstützungsaufgaben (R 3).

R 1 Unterstützung der regionalen Entwicklung

Nach dem Aufgabenkatalog Regierungsvertretungen¹⁴⁶ umfasst der Aufgabenbereich „R 1 Unterstützung der regionalen Entwicklung“ die Aufgabengebiete

- Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Tourismus, Infrastruktur (ohne Verkehrsinfrastruktur)¹⁴⁷,
- Kunst, Kultur¹⁴⁸,
- Europabüros, Innovationsberatung¹⁴⁹,
- Landesentwicklung, Regionalentwicklung, Raumordnung¹⁵⁰,
- Interkommunale Zusammenarbeit und Kommunen sowie
- Bauleitplanung, Genehmigung von Flächennutzungsplänen¹⁵¹.

Nach den Feststellungen des LRH zeichneten sich die von den Regierungsvertretungen im Aufgabengebiet „Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Infrastruktur (ohne Verkehrsinfrastruktur)“ wahrgenommenen Tätigkeiten vornehmlich dadurch aus, dass sie Informationen zur Wirtschafts- und Strukturförderung in die Region weitergaben. Daneben beteiligten sie sich an Arbeitskreisen und strategischen Partnerschaften (Modellregionen, Metropolregionen). Fallzahlen konnten die Regierungsvertretungen dem LRH nicht vorlegen. Bewertbare Arbeitsergebnisse hat der LRH nur punktuell feststellen können, da die Regierungsvertretungen überwiegend begleitend tätig waren. Auf eine Konkretisierung der Aufgaben hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr verzichtet; regelmäßige Dienstbesprechungen der Fachreferate

¹⁴⁶ Kabinettsbeschluss vom 07.09.2004, Anlage 1 zur Kabinettsvorlage des Ministeriums für Inneres und Sport vom 06.09.2004.

¹⁴⁷ Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

¹⁴⁸ Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur.

¹⁴⁹ Diverse Ministerien.

¹⁵⁰ Geschäftsbereich des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

¹⁵¹ Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit.

mit den Regierungsvertretungen haben nicht stattgefunden. Auch bei den von den Regierungsvertretungen in Förderangelegenheiten durchgeführten Beratungen lag eine klare Aufgabenabgrenzung zur Zuständigkeit der Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank) nicht vor. In Anbetracht des Personaleinsatzes von derzeit rd. 12 VZE¹⁵² hält der LRH es für erforderlich, dass das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr konkrete Aufgaben für die Regierungsvertretungen festlegt.

Im Aufgabengebietsteil „Tourismus“ gab es für die Regierungsvertretungen mit Ausnahme der Regierungsvertretung Lüneburg ebenfalls keine konkrete Aufgabenzuweisung.

Zwei der vier Regierungsvertretungen hatten für das Aufgabengebiet „Kunst, Kultur“ Personal eingesetzt, ohne dass diesem dauerhaft konkrete Aufgaben durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zugewiesen waren.

In dem Aufgabengebiet „Europabüros“ waren im Prüfungszeitraum insgesamt 6,84 VZE, davon allein 3,25 VZE bei der Regierungsvertretung Lüneburg, eingesetzt. Mit Ausnahme der Kooperationsveranstaltungen (Europa-Woche, Lesereise und Schul-Infotour) mit der Staatskanzlei gab es auch hier von keinem Ministerium Vorgaben zur Aufgabenwahrnehmung.

Die Mitarbeiter im Aufgabengebiet „Landesentwicklung, Regionalentwicklung, Raumordnung“ nahmen ihre gesetzlichen Aufgaben in direkter Abstimmung mit den Fachreferaten des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wahr, ohne dass es zu einer fachlichen Einbindung in die Regierungsvertretungen kam.

Auch die Mitarbeiter im Aufgabengebiet „Bauleitplanung, Genehmigung von Flächennutzungsplänen“ erledigten ihre Tätigkeiten ohne fachliche Einbindung in die Regierungsvertretungen unmittelbar in Absprache mit den Fachreferaten des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit. Die unterschiedliche Aufgabenverteilung (Teilzentralisierung bei zwei von vier Regierungsvertretungen und im Fachreferat) belegt zudem, dass kein unmittelbarer regionaler Bezug bestand.

¹⁵² Einschließlich des Aufgabengebietsteils „Tourismus“.

Im Aufgabengebiet „Interkommunale Zusammenarbeit und Kommunen“ betrug der Personaleinsatz nicht einmal die Hälfte des angenommenen Bedarfs von sechs dauerhaften Stellen.¹⁵³ Zukünftig sollen die Regierungsvertretungen Gelder für Kooperationsvorhaben bewilligen, während die Genehmigung der Kooperationen bei der Kommunalaufsichtsbehörde verbleibt. Die „Doppelarbeit“ ist nach Ansicht des LRH zu verhindern, so könnten die Befugnisse der Kommunalaufsichtsbehörde nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit auf die Regierungsvertretungen übertragen werden. Entsprechend sieht der Kabinettsbeschluss vor, den Regierungsvertretungen im Einzelfall Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen zu übertragen, um unwirtschaftliche Trennungen zu vermeiden.¹⁵⁴

R 2 Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug

Nach dem Aufgabenkatalog Regierungsvertretungen sind dem Aufgabenbereich „R 2 Verwaltungsangelegenheiten mit regionalem Bezug“ Aufgaben aus dem Geschäftsbereich der Staatskanzlei, des Ministeriums für Inneres und Sport, des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie des Umweltministeriums zugeordnet.¹⁵⁵

Die von den Regierungsvertretungen in den Aufgabengebieten „Ehrungen/Ordensangelegenheiten“, „Tag der Ehrenamtlichen“, „Beflagungen“ sowie „Alters- und Ehejubiläen“ erledigten Verwaltungsaufgaben haben insoweit keinen unmittelbaren regionalen Bezug, als die Regierungsvertretungen lediglich ihre Stellungnahmen bzw. Vordrucke weiterleiten. Die Aufgabe „Öffentliches Auftragswesen (Nachprüfungsstelle nach § 31 VOB/A)“ ist vornehmlich gekennzeichnet durch telefonische Beratung sowie die Versendung von Akten an Kommunen und andere öffentliche Auftraggeber. Außerdem ergibt sich eine sachliche Nähe zur Vergabekammer des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

Die Erledigung der Verwaltungsaufgaben „Stiftungswesen“, „Enteignungs- und Entschädigungsverfahren“, „Legalisations- und Apostillverfahren“, „Gräbergesetz, Kriegsgräberangelegenheiten“, „Schwarzarbeitsbekämpfung“ sowie „Preis- und Kostenprüfung“ bedarf keiner Einbindung in die Regierungsvertretungen. Auch hier

¹⁵³ Kabinettsbeschluss vom 07.09.2004, Anlage 2 zur Kabinettsvorlage des Ministeriums für Inneres und Sport vom 06.09.2004.

¹⁵⁴ Vgl. Fußnote 140.

¹⁵⁵ Vgl. Fußnote 146.

nehmen die Mitarbeiter ihre Tätigkeiten überwiegend in direkter Absprache mit den Fachreferaten der jeweiligen Ministerien wahr.

R 3 Service- und Unterstützungsaufgaben

Dem Aufgabenbereich „R 3 Service- und Unterstützungsaufgaben“ sind nach dem Aufgabenkatalog Regierungsvertretungen¹⁵⁶ die folgenden Aufgabengebiete zugeordnet:

- Ausbildung der Rechtsreferendare in Niedersachsen, Ausbildung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst¹⁵⁷,
- haushalts- und kassentechnische Abwicklung Kapitel 03 05 (Aufgabe nur temporär) und Abwicklung Liegenschaften Kapitel 03 05 (Aufgabe nur temporär)¹⁵⁸,
- Informationspool raumbedeutsamer Daten (Datenbanken), Geo-Informationssystem¹⁵⁹ sowie
- punktuelle Unterstützung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit aller Pressestellen der Ressorts im Einzelfall¹⁶⁰.

Im Aufgabengebiet „Ausbildung der Rechtsreferendare in Niedersachsen“ betrug der Personaleinsatz rd. 63 v. H. des angenommenen Bedarfs von vier dauerhaften Stellen. Die Stellenanteile sind dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

Die haushalts- und kassentechnische Abwicklung des Kapitels 03 05 (restliche Forderungen der ehemaligen Bezirksregierungen) sollte auf Grund der geringen Stellenanteile und des temporären Charakters der Aufgabe zentralisiert werden.

Die von den Regierungsvertretungen geleistete „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ beschränkte sich im Wesentlichen auf die Auswertung von Printmedien. Vor dem Hintergrund, dass die Presse- und Informationsstelle der Staatskanzlei täglich einen Pressespiegel herausgibt, in dem sie alle in Niedersachsen erscheinenden Tageszeitungen auswertet, hält der LRH dies für nicht erforderlich. Die noch verbleibende

¹⁵⁶ Vgl. Fußnote 146.

¹⁵⁷ Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport.

¹⁵⁸ Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport.

¹⁵⁹ Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport und des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Keiner der Mitarbeiter benannte dem LRH hierfür Stellenanteile.

¹⁶⁰ Geschäftsbereich aller Ministerien.

„Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ könnte von den Pressestellen der Ministerien mit übernommen werden. Die eingeplanten vier dauerhaften Stellen sollten eingespart werden.

Innere Dienste

Die bei den Regierungsvertretungen angefallenen Personalkosten für „Innere Dienste“ (z. B. Bereitstellung von Fahrkarten für Dienstreisende, Fahrdienste, Beschaffungen, Inventarisierung, Unterstützung der hausverwaltenden Dienststelle und Parkplatzverwaltung) beliefen sich im Jahr 2006 auf insgesamt rd. 924.000 €.

Würdigung

Die Landesregierung verfolgt mit der Einrichtung der vier Regierungsvertretungen das Ziel, den ländlichen Raum mit seinen Regionen zu fördern. Dabei sollen die Regierungsvertretungen die Kommunen unterstützen und eng mit den regionalen Akteuren zusammenarbeiten. Ferner sollen sie als Ansprechpartner für die regionalen Interessen dienen und die Aktivitäten vor Ort beobachten und unterstützen.

Die Feststellungen des LRH zeigen, dass in den Regierungsvertretungen überwiegend gesetzliche Verwaltungsaufgaben ohne Bezug zu diesem politischen Auftrag erledigt werden. Eine fachliche Einbindung dieser Verwaltungsaufgaben in die Regierungsvertretungen ist weder gegeben noch notwendig. Diese Restaufgaben der ehemaligen Mittelinstanz sollten unmittelbar durch die Fachreferate der Ministerien erledigt werden. Dies würde zudem zu einer Reduzierung der bei den Regierungsvertretungen anfallenden Personalkosten für „Innere Dienste“ führen.

Die Förderung des ländlichen Raums als Ziel der Landesregierung wird in den Aufgabengebieten „Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Infrastruktur (ohne Verkehrsinfrastruktur)“, „Europabüros, Innovationsberatung“, „Regionalentwicklung“, „Länderübergreifende Zusammenarbeit“ sowie „Interkommunale Zusammenarbeit und Kommunen“ verfolgt. Diese Aufgabengebiete bedürfen jedoch einer konkreten Aufgabenzuweisung und Steuerung durch die Ministerien. Im Aufgabengebiet „Wirtschaft“ ist eine Abgrenzung zu den Aufgaben der NBank dringend erforderlich.

Auch wenn der Kabinettsbeschluss eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Regierungsvertretungen erst nach vier Jahren vorsieht, belegen die auf die

ersten zwei Jahre des Bestehens der Regierungsvertretungen bezogenen Feststellungen des LRH, dass es bereits zu einem früheren Zeitpunkt einer Umsteuerung bedarf. Der Reformprozess, der mit der Einrichtung der Regierungsvertretungen zu einer neuen, in Deutschland bislang einzigartigen Wahrnehmung ministerieller Aufgaben vor Ort geführt hat, bedingt eine kontinuierliche Aufgabenkritik.

Würden die Regierungsvertretungen von den gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben entlastet und auf die Aufgabengebiete „Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Infrastruktur (ohne Verkehrsinfrastruktur)“, „Europabüros, Innovationsberatung“, „Regionalentwicklung“, „Länderübergreifende Zusammenarbeit“ sowie „Interkommunale Zusammenarbeit und Kommunen“ konzentriert, ließe sich das von der Landesregierung angestrebte Ziel nach Abzug der in die Ministerien zu verlagernden Stellen mit einem Personalbestand von insgesamt rd. 30 VZE erreichen. Der Landesregierung bleibt es unbenommen, für singuläre Großvorhaben flexible und kurzfristig zu organisierende Verwaltungsstrukturen einzusetzen, beispielsweise in Form von Vorhaben bezogenen Projektgruppen, die eine temporäre ämterübergreifende Zusammenarbeit ermöglichen.

Standort Hannover

Das Europabüro der Regierungsvertretung Hannover wird nach dem Umzug der Regierungsvertretung nur knapp 100 m vom Europäischen Informationszentrum der Staatskanzlei entfernt liegen. Das Europäische Informationszentrum stellt nicht nur Dritten, sondern auch der Regierungsvertretung Hannover das gesamte Informationsmaterial zur Verfügung. Im Aufgabengebiet „Landesentwicklung, Regionalentwicklung, Raumordnung“ wurde die Regierungsvertretung Hannover unmittelbar durch die Fachreferate im Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz unterstützt. Bauplanungs- bzw. bauordnungsrechtliche Eingaben¹⁶¹ an die Regierungsvertretung Hannover werden in den Regierungsvertretungen Oldenburg bzw. Braunschweig bearbeitet. „Ehrungen/Ordensangelegenheiten“ werden in Hannover nicht in der Regierungsvertretung, sondern

¹⁶¹ Nach den §§ 34, 35 Baugesetzbuch und nach der Niedersächsischen Bauordnung.

direkt in der Staatskanzlei erledigt. Die „Haushalts- und kassentechnische Abwicklung des Kapitels 03 05 (restliche Forderungen der ehemaligen Bezirksregierungen)“ wird für die Regierungsvertretung Hannover von der Regierungsvertretung Oldenburg mit wahrgenommen.

Die bei der Regierungsvertretung Hannover verbleibenden Aufgaben „Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Infrastruktur (ohne Verkehrsinfrastruktur)“, „Regionalentwicklung“ sowie „Interkommunale Zusammenarbeit und Kommunen“ könnten ohne Einbindung in die Regierungsvertretung unmittelbar bei den Ministerien angesiedelt werden. Für die regionalen Interessen im Zuständigkeitsbereich der Regierungsvertretung Hannover stehen in der Landeshauptstadt direkt die Ministerien als Ansprechpartner zur Verfügung. Eine ressortübergreifende Koordinierung wird nach den Feststellungen des LRH durch die Regierungsvertretung Hannover nicht geleistet.

Bei stringenter Ausrichtung auf die mit Einrichtung der Regierungsvertretungen verfolgten Ziele vermag der LRH keine Notwendigkeit für eine Regierungsvertretung in der Landeshauptstadt Hannover festzustellen.

40. Unzureichende Vermittlungsleistungen der Job-Börse Niedersachsen

Einzelplan 03 - Ministerium für Inneres und Sport
diverse Kapitel

Es fehlt ein Gesamtüberblick über die Zahl der im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in andere Verwendungen zu vermittelnden Beschäftigten. Die Vermittlungsquote der Job-Börse lag zum Stichtag 17.09.2006 bei nur 29 v. H. Ohne zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsleistungen wird die Job-Börse ihren Beitrag zum Ziel der Landesregierung, den reformbedingten Stellenabbau bis Ende 2009 zu verwirklichen, voraussichtlich nicht leisten können.

Allgemeines

In der Finanzfolgenabschätzung zum *Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen*¹⁶² werden 6.743 Stellen als entbehrlich benannt. Die Landesregie-

¹⁶² Drs. 15/1121, S. 38.

rung will den Stellenabbau zu einem großen Teil¹⁶³ durch Kürzung des Beschäftigungsvolumens und des Personalkostenbudgets bis zum 01.01.2010 verwirklichen, wobei die Stellen ggf. auch erst nach dem genannten Zeitpunkt frei werden können. Da die geplante Stellenreduzierung im Reformzeitraum allein durch natürliche Personalfluktuations¹⁶⁴ nicht möglich ist, beschloss die Landesregierung flankierende Maßnahmen. Hierzu gehören neben dem Einstellungsstopp insbesondere die durch Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 20.09.2004¹⁶⁵ neu organisierte Job-Börse. Sie nahm ihre Arbeit am 01.01.2005 auf.

Die Job-Börse besteht aus der Zentralstelle beim Ministerium für Inneres und Sport sowie den Vermittlungsstellen bei den Regierungsvertretungen. Die Einrichtung vermittelt in erster Linie Beschäftigte in andere dauerhafte Verwendungen oder ermöglicht ihren vorübergehenden Einsatz in Verwaltungszweigen mit zeitlich befristetem Personalbedarf. Eine weitere Aufgabe der Job-Börse ist die berufliche Qualifizierung der reformbetroffenen Beschäftigten. Sie unterstützt zudem Beschäftigte, die aus eigenem Wunsch an einer anderen Verwendung interessiert sind.

Mängel des Meldeverfahrens

Nach dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom September 2004¹⁶⁶ hatten die Dienststellen mit reformbedingten Personalabbauverpflichtungen der Job-Börse die Beschäftigten namentlich zu benennen, die für die Vermittlung auf andere Arbeitsplätze zur Verfügung standen. Im März 2005¹⁶⁷ modifizierte das Ministerium das Meldeverfahren dahingehend, dass „*die namentliche Meldung entsprechend der Anzahl der in den jeweiligen Jahren ausgebrachten kw-Vermerke zu erfolgen habe*“ und legte für die Jahresmeldungen Stichtage fest.

Trotz der Möglichkeit, die für andere Verwendungen vorzusehenden Beschäftigten nicht vollständig, sondern jeweils anteilig an bestimmten Stichtagen zu benennen, erfüllten die Dienststellen ihre Meldepflicht nach einer Bewertung des Ministeriums

¹⁶³ Rd. 5.000 Stellen, die der so genannten Fünftelungsregelung unterliegen, Mittelfristige Planung 2004 - 2008, S. 22.

¹⁶⁴ Eintritt in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze oder Dienstunfähigkeit, Versetzungen zu anderen Dienstherren oder Ausscheiden aus dem Landesdienst.

¹⁶⁵ Nds. MBl. S. 645.

¹⁶⁶ Nr. 3.1 des Erlasses.

¹⁶⁷ Schreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 03.03.2005 an die Personalreferenten der Ressorts.

für Inneres und Sport „*nur schleppend*“. Hierdurch werde „*der Vermittlungszeitraum für die später Gemeldeten immer kürzer*“, was sich negativ auf die Vermittlungschancen auswirke¹⁶⁸. Das Ministerium für Inneres und Sport hielt es deshalb für erforderlich, in Abänderung der im März 2005 vorgegebenen Systematik die Meldungen für die Jahre 2007 bis 2009 auf den 30.06.2006 vorzuziehen, was die Landesregierung entsprechend beschloss. Aber auch diese Fristvorgabe wurde nicht stringent beachtet. Hinzu kamen Sonderregelungen für vom Ministerium für Inneres und Sport durch gesonderte Vereinbarungen in die Landesvorgaben einbezogene Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung¹⁶⁹ und Landesdienststellen¹⁷⁰ gewährte Fristverlängerungen wegen u. a. nicht abgeschlossener Reformprojekte. Wären die Vorgaben des Erlasses vom September 2004 konsequent umgesetzt worden, hätten das Ministerium für Inneres und Sport und die Ressorts frühzeitig umfassende Erkenntnisse über die Gesamtzahl der vermittlungsbedürftigen Beschäftigten und ihre berufliche Qualifikation erlangen können. Durch die Modifikation des Erlasses, die von den Dienststellen zu vertretenden Verzögerungen sowie die vom Ministerium für Inneres und Sport akzeptierten Sonderregelungen und Fristverlängerungen fehlt der vollständige Überblick über die Beschäftigten, die in ihren jetzigen Dienststellen auf Sicht entbehrlich sind und deren Stellen nicht durch Fluktuation abgebaut werden können.

Der LRH geht ausweislich der zahlreichen Ausnahmen vom Einstellungsstopp¹⁷¹ davon aus, dass bei zeitnaher Durchführung des Meldeverfahrens zusätzliche Einstellungen zumindest teilweise hätten vermieden werden können. Ferner hätten für die bisher nicht gemeldeten Beschäftigten Qualifizierungsmaßnahmen stattfinden können. Der LRH hält es für unabdingbar, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Mängel des Meldeverfahrens behebt und sich kurzfristig einen Gesamtüberblick über die noch zu vermittelnden Beschäftigten verschafft.

Das Ministerium für Inneres und Sport vertritt entgegen seinen früheren Ausführungen¹⁷² nunmehr die Auffassung, dass spätere namentliche Meldungen die Vermitt-

¹⁶⁸ Kabinettsvorlage des Ministeriums für Inneres und Sport vom 13.12.2005.

¹⁶⁹ Niedersächsische Landesforstanstalt; Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG sowie Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems.

¹⁷⁰ Landesschulbehörde; Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz; Justizministerium im Zusammenhang mit der Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens sowie Informatikzentrum Niedersachsen.

¹⁷¹ Drs. 15/2899, S. 6 - Antworten zu 1 a und 1 b -.

¹⁷² Kabinettsvorlage des Ministeriums für Inneres und Sport vom 13.12.2005.

lungsergebnisse nicht beeinträchtigten. Letztere hingen wesentlich von der Zahl besetzbarer Stellen ab und freie Stellen würden durch vorgezogene Meldungen nicht vermehrt. Das Ministerium lässt hierbei jedoch außer acht, dass nur der Job-Börse namentlich bekannte Beschäftigte in Auswahlverfahren für Stellenbesetzungen einbezogen und entsprechend dem Anforderungsprofil qualifiziert werden können.

Vermittlungsleistungen

Das Ministerium für Inneres und Sport schätzt, dass reformbedingt für ca. 1.500 Beschäftigte eine andere Verwendung im Landesdienst notwendig werden wird¹⁷³. Nach den bisherigen Leistungen der Job-Börse bestehen erhebliche Zweifel, ob selbst unter Zugrundelegung der möglicherweise zu optimistischen Schätzung des Ministeriums die erforderlichen Qualifizierungen und Vermittlungen bis zum Vollzug des reformbedingten Stellenabbaus zu verwirklichen sind. Aus der Statistik des Ministeriums für Inneres und Sport vom September 2006¹⁷⁴ ergibt sich, dass die Job-Börse zu diesem Zeitpunkt nur 453 von 1.547 der bei ihr seit dem 01.01.2005 registrierten Beschäftigten in andere Verwendungen vermittelt hat¹⁷⁵. Dies entspricht einer Vermittlungsquote von rd. 29 v. H.

Demgegenüber soll die Job-Börse nach Angaben des Ministeriums für Inneres und Sport im Zeitraum von Anfang 2005 bis Ende 2006 insgesamt 855 von 1.655 gemeldeten Beschäftigten vermittelt haben¹⁷⁶. Die vom Ministerium genannte höhere Vermittlungsquote hängt nur teilweise damit zusammen, dass auch Vermittlungen im vierten Quartal 2006 berücksichtigt wurden. Es bezog darüber hinaus auch ca. 250 Beschäftigte in die Berechnung ein, die nach seinem Bekunden bereits vor Neuorganisation der Job-Börse zum 01.01.2005 in andere Verwendungen vermittelt worden sein sollen, aber statistisch nicht erfasst wurden¹⁷⁷. Die diesbezüglichen Angaben des Ministeriums beruhen auf einer Schätzung und sind daher nicht nachprüfbar.

¹⁷³ Schreiben des Ministeriums für Inneres und Sport an den LRH vom 14.11.2006.

¹⁷⁴ Statistik vom 17.09.2006.

¹⁷⁵ 384 Beschäftigte von 1.163 auf Grund von Meldungen der Dienststellen erfassten Personen sowie 69 Beschäftigte von 384 Personen, die sich freiwillig gemeldet haben.

¹⁷⁶ Drs. 15/3533, S. 5 - Antwort zu 9 -.

¹⁷⁷ Drs. 15/2852, S. 23 - Antwort zu 6 -; Drs. 15/2899, S. 7 - Antwort zu 3 -.

Die künftige Vermittlungsarbeit der Job-Börse wird dadurch erschwert, dass zu den zurzeit namentlich bekannten und noch zu vermittelnden Personen zahlreiche Beschäftigte mit einer wegen ihrer beruflichen Qualifikation eingeschränkten Verwendungsbreite gehören, z. B. Straßenwärter, Forstwirte, Beschäftigte mit einer technischen Ausbildung, Küchenhilfen sowie ortsgebundene Teilzeitkräfte. Die Dienststellen hatten der Job-Börse einen erheblichen Teil dieser Beschäftigten bereits im ersten Halbjahr 2005 gemeldet. Zwischenzeitliche Vermittlungsbemühungen und Qualifizierungsmaßnahmen erwiesen sich bisher als erfolglos. Dieses Ergebnis ist offensichtlich auf die stark eingeschränkten Einsatzmöglichkeiten für diese Beschäftigten und damit auf strukturelle Probleme zurückzuführen¹⁷⁸. Hinzu kommt die teilweise fehlende Veränderungsbereitschaft der Beschäftigten. In diesem Zusammenhang äußerte beispielsweise die Mitarbeiterin einer örtlichen Vermittlungsstelle die Ansicht¹⁷⁹, „*dass wir als Job-Börse zur Zeit nicht die Beschäftigten vorschlagen und vermitteln können, die die Justiz von der Zahl und von der Qualität her braucht*“. Das läge „*zum einen daran, dass uns noch nicht genug entsprechende Beschäftigte gemeldet sind, zum anderen aber auch an der Einstellung unserer Beschäftigten, die sich schwer tun mit einem Wechsel in neue Bereiche*“.

Der LRH hat vorgeschlagen, nach erfolgter Behebung der Mängel des Meldeverfahrens eine Datei mit sämtlichen noch zu vermittelnden Beschäftigten und den vermittlungsrelevanten Informationen zu erstellen. Die Datei ist den Ressorts zur eingehenden Prüfung von Verwendungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig sind die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen zu klären. Der LRH hält es im Übrigen für nicht akzeptabel, mögliche Qualifizierungsmaßnahmen und Vermittlungen an der fehlenden Veränderungsbereitschaft von Beschäftigten scheitern zu lassen. Die Auffassung des Ministeriums für Inneres und Sport auch „*weiterhin einen sozialverträglichen Umgang mit dem anvertrauten Personal zu pflegen*“¹⁸⁰ und

¹⁷⁸ Das Ministerium für Inneres und Sport äußert sich in der Kabinettsvorlage vom 13.12.2005 wie folgt: „Die Vermittlung aus den 372 gemeldeten Arbeitern, überwiegend Straßenwärter und Forstwirte, ist angesichts des beschränkten Angebotes an geeigneten besetzbaren Stellen, wie Hausmeister und Schulassistenten, mit 38 Vermittlungen gut, im Verhältnis zu der gemeldeten Gesamtzahl jedoch unbefriedigend“ und weiter „Allerdings ist insbesondere die große Zahl gemeldeter Arbeiterinnen und Arbeiter angesichts der begrenzten Verwendungsmöglichkeiten ein Problem. Die jährliche Budgetkürzung wird gerade in diesem Personalsegment in den nächsten Jahren zu einer gravierenden Belastung für die betroffenen Dienststellen werden“.

¹⁷⁹ E-Mail an den zuständigen Referatsleiter im Ministerium für Inneres und Sport vom 22.11.2005.

¹⁸⁰ Schreiben des Ministeriums für Inneres und Sport an den LRH vom 16.11.2006.

damit insbesondere auf Versetzungen gegen den Willen der Beschäftigten zu verzichten, verkennt demgegenüber, dass die arbeitsvertragliche und beamtenrechtliche Fürsorgepflicht zwar eine individuelle Interessenabwägung in jedem Einzelfall, aber keinesfalls den generellen Verzicht auf belastende Personalmaßnahmen gebietet. Das Postulat der Sozialverträglichkeit überlagert darüber hinaus nicht die Pflicht des für die Verwaltungsmodernisierung verantwortlichen Ministeriums, durch einen ziel- und bedarfsgerechten Personaleinsatz für eine funktionsfähige sowie wirtschaftlich arbeitende Verwaltung zu sorgen und sicherzustellen, dass im Reformzeitraum der von der Landesregierung beschlossene Stellenabbau personalwirtschaftlich auch tatsächlich vollzogen wird.

41. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung im Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen

Einzelplan 03

-

Ministerium für Inneres und Sport

Kapitel 03 17

Auch nach der Neuorganisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung weist der Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen noch erhebliche organisatorische und wirtschaftliche Mängel auf.

Durch eine Reduzierung der Zahl der Abteilungen sowie Optimierung der Aufgaben und deren Erledigung könnte der Personaleinsatz um 95 Volleinheiten verringert werden. Dies entspricht einem Einsparpotenzial von jährlich bis zu 6 Millionen €.

Aufgaben und Organisation des Landesbetriebs

Mit Wirkung vom 01.04.1997 hat die Landesregierung die Abteilung Landesvermessung des ehemaligen Niedersächsischen Landesverwaltungsamts aufgelöst und deren Aufgaben dem neu errichteten Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN) übertragen.

Die „strategischen Aufgaben und fachlichen Ziele der LGN“ sind nach eigener Darstellung im Wesentlichen:

- Realisierung eines einheitlichen Raumbezugssystems als Grundlage für alle raumbezogenen Informationen,
- Realisierung des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (ATKIS) als vollständiges Abbild der Wirklichkeit und als Basis aller kartographischen Produkte,
- Umsetzung und Kommunikation des AAA/ETRS89-Konzepts¹⁸¹ zur Erhebung, Führung und Bereitstellung einheitlicher Geobasisdaten,
- zentrale Verfahrensentwicklung sowie Fachanwendungs- und Geodatenmanagement für die Vermessungs- und Katasterverwaltung,
- operationelle Koordinierung der Geodateninfrastruktur Niedersachsen sowie
- Sicherstellung des amtlichen Landkartendrucks im Rahmen des Bereitstellungsgebots nach dem Niedersächsischen Vermessungsgesetz.

Die LGN gliedert sich in fünf Abteilungen mit insgesamt 17 Organisationseinheiten (Bereiche) sowie einer dem Direktor zugeordneten Stabsstelle für Controlling und Öffentlichkeitsarbeit. Am 01.11.2005 waren insgesamt 306 Mitarbeiter - entsprechend 292,4 Vollzeiteinheiten (VZE) - bei der LGN beschäftigt (einschließlich zehn Saisonarbeiter).

In den der Prüfung vorausgegangenen Jahren hatte die LGN folgende wirtschaftliche Ergebnisse erzielt:

¹⁸¹ Das Konzept zielt auf ein dreidimensionales Bezugssystem mit Lage-, Höhe- und Schwerefestpunktfeldern. Die drei „A“ stehen für Amtliches Festpunktinformationssystem (AFIS), Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) und Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem (ATKIS), ETRS ist die Abkürzung für Europäisches Terrestrisches Referenzsystem.

Position	2001 €	2002 €	2003 €	2004 €
Umsatzerlöse	3.669.000	4.439.000	3.927.000	3.376.000
Bestandsveränderungen	26.000	125.000	- 8.000	- 254.000
Materialaufwand	3.960.000	3.488.000	2.706.000	1.898.000
Personalaufwand	15.794.000	15.943.000	15.614.000	15.899.000
Ertragsunabhängige Steuern	11.000	12.000	8.000	9.000
Sonstiges Aufwandssaldo	3.640.000	3.914.000	3.368.000	4.373.000
Zwischenergebnis	- 19.710.000	- 18.793.000	- 17.777.000	- 19.057.000
Zuweisungen des Landes für laufende Zwecke	20.018.000	18.644.000	17.968.000	18.196.000
Betriebsergebnis	308.000	- 149.000	191.000	- 861.000
Neutrales Ergebnis ¹⁸²	- 302.000	- 728.000	- 157.000	- 90.000
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	6.000	- 877.000	34.000	- 951.000
Eigenkapital (zum Ende des Wirtschaftsjahres)	895.000	18.000	52.000	- 899.000

In der Summe überwiegende Jahresfehlbeträge haben dazu geführt, dass sich der zunehmende Handlungsbedarf durch einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe von rd. 0,9 Millionen € in der Abschlussbilanz des Jahres 2004 dokumentiert. Diese Tendenz setzte sich im Jahre 2005 fort.

Wesentliche Ergebnisse des Prüfungsverfahrens

Die von der Landesregierung im Zuge der Verwaltungsmodernisierung mit Wirkung vom 01.01.2005 getroffenen Entscheidungen zur Aufbauorganisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung haben zu einer teilweise unklaren Aufgabenabgrenzung zwischen dem Ministerium für Inneres und Sport, der LGN und den Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) geführt. Die organisatorische Gleichstellung der LGN und der GLL ging zunächst nicht mit eindeutigen Aufgabenzuweisungen einher und führte dadurch zu Aufgabenüberschneidungen.

Die Organisationsarbeit der LGN genügt nicht den an sie zu stellenden Anforderungen und sollte deutlich intensiviert werden. Der LRH hat gravierende Mängel bei der IT-Sicherheit sowie ein erhebliches Einsparpotenzial durch Konsolidierung von Servern und die Verlagerung von Aufgaben zum Informatikzentrum Niedersachsen festgestellt.

Die LGN lässt - bisher koordiniert für sämtliche Dienststellen des Landes - jährlich Luftbilder für rd. 1/5 der Landesoberfläche erstellen. Diesen auf fünf Jahre angeleg-

¹⁸² Das Neutrale Ergebnis ist der Bestandteil am Betriebsergebnis, der nicht durch den eigentlichen Betriebszweck verursacht wird bzw. nicht aus den Leistungen der LGN des betreffenden Wirtschaftsjahres resultiert.

ten Befliegungsturnus will sie mit Hinweis auf die Verfahrensweise anderer Bundesländer auf einen vierjährigen Turnus verkürzen. Der LRH hält dagegen einen Befliegungsturnus von sieben Jahren für ausreichend. Sofern dies eine Einschränkung der informationellen Grundversorgung darstellen sollte, wäre sie verhältnismäßig und zumutbar, zumal die LGN die Möglichkeit hat, im Zusammenwirken mit anderen Stellen der Landesverwaltung die Einschränkungen der Turnusaktualisierung durch verstärkte Aktivitäten im Bereich Geodateninformationsmanagement und Spitzenaktualisierung¹⁸³ der wichtigsten Objekte auszugleichen. Um darüber hinausgehende Anforderungen abzudecken, hat der LRH ergänzende anlassbezogene Befliegungen - gegen volle Kostenerstattung - vorgeschlagen. Das Ministerium für Inneres und Sport hat die Koordinierungsfunktion der LGN für die Luftbildbefliegung auslaufen lassen¹⁸⁴.

Die LGN erstellt ein digitales Geländemodell (DGM), das die Höhen der Landesoberfläche wiedergibt. Die zunächst für Kartenwerke vorgenommene Ersterfassung von Höhendaten dauert 40 Jahre und soll noch weitere 20 Jahre in Anspruch nehmen. Der LRH hält einen auf 60 Jahre angelegten Produktionsprozess grundsätzlich nicht für vertretbar. Auch die LGN hatte dem Ministerium für Inneres und Sport bereits im Mai 2004 darüber berichtet und Vorschläge zur Neudefinition des DGM unterbreitet. Für eine hierfür durchzuführende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat der LRH Leitlinien (zur Kostenverantwortung, zu Qualitätsanforderungen und Aktualisierungsnotwendigkeiten sowie die Vergabe von Außendiensttätigkeiten) erarbeitet. Überarbeitete Regelungen zum DGM liegen noch nicht vor.

Druck und Vertrieb von Radwanderkarten für das gesamte Landesgebiet sowie von Wanderkarten für Naturparks, Nationalparks und Naturschutzgebiete (so genannte Freizeitkarten) gehören nicht zu den Kernaufgaben der LGN. Auf Grund der insgesamt defizitären Situation sollte dieser Aufgabenbereich vollständig eingestellt werden. Die LGN sollte im Übrigen den gesamten Druckbetrieb mittelfristig einstellen. Dazu sollte sie zusammen mit dem Ministerium für Inneres und Sport ein Konzept

¹⁸³ Neben der Erstellung oder Überarbeitung der Produkte in Abhängigkeit vom Befliegungsrhythmus (Turnusaktualisierung) fließen aktuelle Veränderungen der Landschaft im Rahmen von Spitzenaktualisierungen ein.

¹⁸⁴ Die Richtlinien zur Koordinierung von Bildflügen und zur Sammlung von Luftbildern, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.09.1993, Nds. MBl. S. 902, sind nach der Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 21.11.2006, Nds. MBl. S. 1400, mit Ablauf des 31.12.2006 außer Kraft getreten.

erstellen, in dem Auftragslage und Auslastung anderer Druckereien der Landesverwaltung - soweit möglich - berücksichtigt werden.

Durch die Umsetzung der oben dargestellten wesentlichen Empfehlungen sowie weiterer organisatorischer und aufgabenkritischer Vorschläge des LRH sowie die Straffung der Aufbauorganisation kann die LGN in drei Abteilungen mit 13 Bereichen gegliedert werden. Folgt die LGN den Empfehlungen des LRH, kann sie den Personaleinsatz von rd. 292 VZE nach seinen Einschätzungen mittelfristig auf rd. 197 VZE reduzieren. Das durch den vorgeschlagenen Stellenabbau erzielbare monetäre Einsparpotenzial beträgt jährlich rd. 6,2 Millionen €. Dieses vermindert sich allerdings um Einnahmeausfälle aus dem Druckbetrieb (2005: 432.000 €) und zusätzliche Kosten für die vermehrte Vergabe von Druckaufträgen an externe Auftragnehmer.

Stellungnahmen des Landesbetriebs und der Aufsichtsbehörde

Nach den Stellungnahmen der LGN vom 02.11.2006 und des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.11.2006 ist davon auszugehen, dass

- das Ministerium für Inneres und Sport die vom LRH festgestellten Probleme bei der Aufgabenabgrenzung inzwischen behoben hat,
- die LGN ihre Organisationsarbeit intensivieren, die IT-Sicherheit verbessern und den IT-Betrieb wirtschaftlicher gestalten wird,
- das Ministerium für Inneres und Sport und die LGN auf die beabsichtigte Verkürzung des Bildflugzyklus nicht verzichten, weil „andere Landesbehörden (Forst, Umwelt, Landwirtschaft, ...) und Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eigene Bildflüge planen und durchführen (müssten), was den Landeshaushalt stärker als bisher belasten würde“ und „um - neben der Spitzenaktualisierung einiger weniger Objektgruppen - die wachsende Anforderung an eine verbesserte Grundaktualisierung (Qualitätssicherung) der Folgeprodukte DLM¹⁸⁵ und DTK¹⁸⁶ gewährleisten zu können“,

¹⁸⁵ DLM = Digitales Landschaftsmodell.

¹⁸⁶ DTK = Digitale Topographische Karte.

- nunmehr bis Mitte 2007 ein neues Gesamtkonzept zum DGM vorgelegt wird, in dem das Ministerium für Inneres und Sport und die LGN die sich aktuell stark verändernden Anforderungen an Höhendaten (z. B. den Hochwasserschutz oder die EU-Umgebungslärmrichtlinie betreffend) berücksichtigen werden.

Die LGN hat weiter erklärt, dass sie

- die Freizeitkartenproduktion „wegen des bestehenden Landesinteresses an der Erhaltung des Radwanderkartenwerkes und weil insgesamt die Freizeitkarten auch ein wesentliches Imageprodukt der Vermessungs- und Katasterverwaltung sind“, nicht einstellen,
- den so genannten Akzidenzdruck¹⁸⁷ für andere Dienststellen der Landesverwaltung bis 2009 einstellen und den mittelfristigen Abbau des Landkartendrucks zu gegebener Zeit prüfen,
- die gegenwärtige Aufbauorganisation zunächst nicht verändern und
- den Personalbestand bis 2012 um rd. 42 VZE verringern

werde.

Fazit

Der LRH begrüßt die Absicht des Landesbetriebs, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu verbessern. Er hält aber an seiner Auffassung fest, dass die LGN die bisher defizitäre Freizeitkartenproduktion einstellen und die betriebliche Aufbauorganisation verschlanken sollte. Das realisierbare Rationalisierungspotenzial hält der LRH für deutlich höher als das Einsparvolumen, das durch den angekündigten Stellenabbau im Umfang von rd. 42 VZE erzielt wird.

Der LRH hält die Koordinierung von Luftbildflügen für Dienststellen des Landes durch die LGN aus wirtschaftlichen Gründen weiterhin für erforderlich und geht

¹⁸⁷ Drucksachen, die nicht als Buch, Zeitung oder Zeitschrift verstanden werden können; z. B. Formulare, Briefbögen oder Prospekte.

davon aus, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Regelung zur Koordinierungsfunktion der LGN zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder in Kraft setzt. Damit würde die LGN wieder in die Lage versetzt werden, jährliche Bildflugprogramme abzustimmen, in dem Bildflüge aus dem - nicht verkürzten - Befliegungsturnus und anlassbezogene Bildflüge für Dritte enthalten sind. Die hierfür vorzusehende volle Kostenerstattung würde nicht zu Mehrkosten führen, sondern zu einer aufwandsbezogenen Aufteilung.

Der LRH hält es im Übrigen für geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport seine Steuerungsaufgaben intensiviert und strategische Entscheidungen künftig zeitnah trifft.

42. Zentralisierung der Fortbildungsaufgaben des Justizministeriums

Einzelplan 11	-	Justizministerium
Kapitel 11 01 u. v. a.	-	Justizministerium

Das Justizministerium hat die Organisation der Fortbildungsveranstaltungen seines Ressortbereichs auf eine Vielzahl von Dienststellen bzw. Organisationseinheiten verteilt. Dies ist unwirtschaftlich. Kurzfristig sollte daher das Fortbildungsmanagement innerhalb des Ministeriums konzentriert werden. Mittelfristig sollte für die gesamte justizfachliche Fortbildung eine noch stärkere Bündelung von Managementaufgaben und eine höhere Kostentransparenz angestrebt werden.

Gegenwärtige Organisation der Justizfortbildung

Die Fortbildungsaufgaben im Bereich des Justizressorts werden in den Teilbereichen Allgemeine Justiz und Justizvollzug weitestgehend unabhängig voneinander erfüllt. Ihre Planung, Organisation und inhaltliche sowie haushaltsmäßige Durchführung sind außerdem auf eine Vielzahl von Dienststellen bzw. Organisationseinheiten verteilt:

- Im Ministerium auf die Referate 101, 105, 106 und 301,
- auf das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzugs (BI) nebst Führungsakademie und Gesundheitszentrum,

- auf die Justizvollzugsanstalten,
- auf die Oberlandesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften,
- auf die verschiedenen Fachgerichtsbarkeiten.

Dies führt dazu, dass bei allen genannten Landesdienststellen der erforderliche spezielle Sachverstand vorgehalten werden muss. Dies ist unwirtschaftlich.

Bündelung und Zentralisierung in zwei Schritten

Der LRH hat deshalb vorgeschlagen, in einem ersten Schritt die Organisation der Fortbildung innerhalb des Geschäftsbereichs des Justizministeriums zu bündeln und somit auf eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung hinzuwirken. Das Justizministerium hat angekündigt, diesen Vorschlag aufzugreifen.

Dem weitergehenden Vorschlag des LRH, die Organisation und Durchführung der überregionalen Fortbildung auf das Studieninstitut des Landes Niedersachsen (SiN) zu verlagern, will das Justizministerium jedoch, soweit es um die justizfachliche Fortbildung geht, nicht folgen. Wegen der größeren Nähe zur Materie, zum Bedarf und zu den aktuellen Entwicklungen sollte die Fachfortbildung auch künftig justizintern stattfinden.

Zusammenfassende Würdigung

Der LRH begrüßt die vom Justizministerium beabsichtigte ressortinterne Aufgabenbündelung. Auch wenn eine stärkere Einbindung des SiN nicht für sinnvoll gehalten wird, sollten weitere Schritte zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Fortbildungsmanagements folgen:

- Die teilweise immer noch justizintern organisierte Fortbildung in Querschnittsaufgaben der Verwaltung sollte vollständig auf das SiN übertragen werden.
- Im Bereich der justizfachlichen Fortbildung sollte eine noch stärkere Bündelung von Managementaufgaben und eine weiter verbesserte Kostentransparenz angestrebt werden.

Aus Sicht des LRH ist es erforderlich, die Kosten der einzelnen Fortbildungsveranstaltungen zu ermitteln und sie den nutzenden Organisationseinheiten anzulasten. Der auf diese Weise transparent und spürbar werdende Kostendruck würde einen noch stärkeren Anreiz bieten, den Fortbildungsbedarf im Justizbereich fundiert zu ermitteln¹⁸⁸ und das Fortbildungsangebot auf das danach Erforderliche zu beschränken.

43. Erprobung eines Risikomanagements in der Steuerverwaltung

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 06	-	Steuerverwaltung

Bei der Erprobung eines maschinellen Risikomanagements in den Arbeitnehmerbereichen der Finanzämter wurde überqualifiziertes Personal für die Erfassung von Daten eingesetzt. Es wurden nur einzelne Aspekte des Verfahrens untersucht. Das Fehlen eines Belegleseverfahrens minderte den Erkenntniswert des Modellversuchs. Ein schlüssiges Gesamtkonzept und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entwickelte die Steuerverwaltung nicht.

Einsatz eines Risikomanagementsystems in der niedersächsischen Steuerverwaltung

Steigende Fallzahlen, systemimmanente Mängel des Steuerrechts sowie begrenzte personelle Ressourcen erschweren den gesetzlichen Auftrag der Finanzverwaltung, Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben¹⁸⁹. Um trotz der unzulänglichen Rahmenbedingungen eine Besteuerung nach einheitlichen Kriterien sicherzustellen, regeln in allen Bundesländern geltende gleich lautende Erlasse zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen der Finanzämter, dass die meisten Steuerfälle nur noch überschlägig zu prüfen sind und sich im Übrigen

¹⁸⁸ Z. B. mithilfe der für die einzelnen Dienstposten vorhandenen oder zu entwickelnden Anforderungsprofile und der im Personalentwicklungskonzept für die Justiz vorgesehenen Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche.

¹⁸⁹ § 85 Abgabenordnung.

die Bearbeitungstiefe nach der steuerlichen Bedeutung eines Falls zu richten hat. Darüber hinaus können bestimmte Steuerfälle ausschließlich programmgesteuert bearbeitet werden¹⁹⁰.

Die Oberfinanzdirektion Hannover entwickelte - ausgehend von bundesweit erarbeiteten fachlichen Grundlagen - ein maschinelles Aussteuerungsverfahren für die Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern (AV-GNOFÄ). Die Angaben in den Einkommensteuererklärungen durchlaufen einen elektronischen Risikofilter. Erkennt das Programm einen risikobehafteten Sachverhalt, ist dieser von einem Bearbeiter zu prüfen. Bei Steuererklärungen ohne Risikomerkmale wird dagegen die Veranlagung programmgesteuert durchgeführt. Mit der Einführung des Aussteuerungsverfahrens will die Steuerverwaltung einen effizienten Einsatz personeller Ressourcen und eine Qualitätsverbesserung bei der Bearbeitung prüfungswürdiger Sachverhalte erreichen.

Seit Juli 2005 wird das AV-GNOFÄ in den Arbeitnehmerbereichen der Finanzämter Braunschweig-Wilhelmstraße und Hannover-Land II erprobt. Der LRH prüfte das Verfahren bereits in der Erprobungsphase.

Unwirtschaftlicher Personaleinsatz

Bei einem programmgesteuerten Aussteuerungsverfahren müssen die Steuererklärungsdaten in elektronischer Form vorliegen. Ohne Medienbrüche ist diese Voraussetzung nur bei Steuerbürgern erfüllt, die ihre Einkommensteuererklärung elektronisch übermitteln (ELSTER-Verfahren)¹⁹¹. Wird die Einkommensteuererklärung auf Vordrucken abgegeben, müssen die Daten zunächst von Beschäftigten der Steuerverwaltung erfasst werden. Diese Aufgabe sollten nach einer Arbeitsanleitung der Oberfinanzdirektion die für veranlagungsbegleitende Tätigkeiten zuständigen Zentralbereiche der Arbeitnehmer-Veranlagungsstellen erledigen. Dazu sahen sie sich jedoch aus personellen Gründen nicht in der Lage, sodass die Eingabe der Steuererklärungsdaten Veranlagungsbeamten übertragen wurde: In einer ersten Stufe

¹⁹⁰ Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Organisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens vom 19.11.1996 (BStBl. I S. 1391). Ergänzende Regelungen enthält die DA-GNOFÄ 1997 - Niedersachsen -.

¹⁹¹ **Elektronische Steuererklärung.** Zurzeit werden etwa 12 v. H. der Einkommensteuererklärungen elektronisch abgegeben. Die Landesregierung strebt langfristig einen Anteil von 50 v. H. an (Niedersächsischer Landtag, Stenografischer Bericht über die 90. Plenarsitzung am 18.05.2006, Anlage 29).

erfassten sie die Erklärungsdaten und erteilten die Freigabe für die Erstellung der Steuerbescheide in den Fällen, die den Risikofilter ohne Prüfhinweis durchlaufen hatten. In einer zweiten, zeitlich versetzten Bearbeitungsstufe führten die Beamten dann in den risikobehafteten Fällen die Veranlagungen durch.

Die Übertragung der Datenerfassung auf an sich für steuerfachliche Aufgaben zuständiges Personal verzögerte die Bearbeitung der Arbeitnehmerfälle erheblich. Nach Einführung des Aussteuerungsverfahrens stieg die Zeitspanne vom Erklärungseingang bis zur Durchführung der Veranlagung von durchschnittlich einem Monat auf 1,6 Monate. Überdies verschlechterte sich der Arbeitsstand der Finanzämter Braunschweig-Wilhelmstraße und Hannover-Land II deutlich.

Da offenkundig war, dass der Einsatz von Veranlagungsbeamten für Dateneingaben nicht dem Gebot wirtschaftlichen Verwaltungshandelns¹⁹² entsprach, wies die Oberfinanzdirektion die Finanzämter an, den Modellversuch ab April 2006 nur noch mit den elektronisch abgegebenen Erklärungen und 10 v. H. der übrigen Einkommensteuererklärungen weiterzuführen.

Verzögerungen bei der Bereitstellung eines Belegleseverfahrens

Bereits seit längerem ist geplant, in Niedersachsen einen Pilotversuch zum Einsatz eines Belegleseverfahrens für auf Papier abgegebene Steuererklärungen durchzuführen. Im August 2004 beauftragte die Oberfinanzdirektion ein Unternehmen mit der Konzepterstellung für ein Scannerverfahren. Das Konzept lag Ende Februar 2005 vor, und das Verfahren sollte nach der erforderlichen Feinabstimmung im ersten Quartal 2006 erprobt werden.

Im Dezember 2005 ließ das Finanzministerium die Arbeiten an dem Projekt einstellen, nachdem die Länder sich darauf verständigt hatten, im Rahmen des Vorhabens KONSENS¹⁹³ ein gesondertes Verfahren zu entwickeln und bundesweit zum Einsatz zu bringen. Erst Ende 2006 hatte das hierfür zuständige Land Baden-Württemberg das Produkt SteuBel¹⁹⁴ so weit entwickelt, dass es auch in Niedersachsen eingesetzt werden kann. Im ersten Halbjahr 2007 soll eine Erprobung im Finanzamt Hannover-Land II beginnen.

¹⁹² § 7 LHO.

¹⁹³ **Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.**

¹⁹⁴ **Steuerliche Beleglesung.**

Zu hohe Aussteuerungsquote

Die Effektivität eines Aussteuerungsverfahrens hängt wesentlich davon ab, dass der Risikofilter seine Selektionsfunktion erfüllt und es gelingt, eine hohe Zahl der Einkommensteuerfälle ausschließlich programmgesteuert zu bearbeiten. Nur hierdurch können Personalressourcen zielgerichtet für die Bearbeitung prüfungswürdiger Fälle eingesetzt werden.

Der Risikofilter entsprach diesem Anforderungsprofil nicht. Insbesondere war die Aussteuerungsquote für eine personelle Prüfung zu hoch. So wurden in der Zeit von November 2005 bis Juni 2006 nur rd. 19 v. H. der Einkommensteuerfälle als risikoarm eingestuft.

Ab Juli 2006 wurden die Aussteuerungsparameter in Abstimmung mit dem LRH geändert. Dies führte zu einer spürbaren Steigerung des Anteils der automatisch freigegebenen risikoarmen Fälle.

Fehlendes Gesamtkonzept

Für den flächendeckenden Einsatz des AV-GNOFÄ fehlt zurzeit ein Gesamtkonzept. Die Erprobung des Aussteuerungsverfahrens bei den Finanzämtern Braunschweig-Wilhelmstraße und Hannover-Land II bezieht sich nur auf Einzelaspekte und zeigt bereits jetzt, dass der Einsatz von Steuerfachpersonal für Zwecke der Dateneingabe unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit von Verwaltungshandeln nicht vertretbar ist. Überdies fehlen konzeptionelle Überlegungen zu den Auswirkungen eines maschinellen Risikomanagementsystems und eines Belegleseverfahrens auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter.

Sofern an dem Ziel festgehalten wird, durch ein Aussteuerungsverfahren in den Arbeitnehmerbereichen einen großen Teil der Veranlagungen programmgesteuert durchzuführen und dadurch Massenarbeit maschinell zu erledigen, ist im Rahmen eines Gesamtkonzepts zunächst zu prüfen, ob die Arbeitnehmerbereiche der Finanzämter als Organisationseinheiten in ihrer jetzigen Struktur noch erforderlich sind.

Nach Auffassung des LRH ist die Implementierung eines programmgesteuerten Risikomanagementsystems grundsätzlich zu begrüßen, wenn dadurch der Personal-

bedarf für die Bearbeitung risikoarmer Steuerfälle verringert werden kann. Die eingesparten Ressourcen könnten dann entweder zur intensiveren Bearbeitung risikobehafteter Steuerfälle oder zum Personalabbau eingesetzt werden.

Der LRH hält es für unabdingbar, dass das Finanzministerium und die Oberfinanzdirektion nunmehr ein Gesamtkonzept für die flächendeckende Einführung eines Risikomanagementsystems in den Arbeitnehmerbereichen der Finanzämter erstellen und in diesem Zusammenhang auch Kosten und Nutzen der Maßnahme durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung bewerten.

Das Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass ein Gesamtkonzept nicht erforderlich sei. Der LRH überschätze die Auswirkungen der Implementierung eines derartigen Verfahrens auf Aufbau- und Ablauforganisation sowie Personalstruktur der Arbeitnehmerbereiche in den Finanzämtern. Bei dem Risikomanagementsystem handele es sich in erster Linie um die Verbesserung des bereits bisher praktizierten Aussteuerungsverfahrens für intensiv zu prüfende Fälle mittels maschineller Unterstützung.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest. Ein Belegleseverfahren und eine programmgesteuerte Durchführung risikoarmer Einkommensteuerveranlagungen sind gravierende Verfahrensänderungen. Sie machen es erforderlich, die Auswirkungen auf die bisherige Arbeitsweise der Arbeitnehmerbereiche zu analysieren und die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens zu untersuchen.

44. Unzureichende Transparenz der Unterrichtsversorgung im berufsbildenden Bereich

Einzelplan 07 - Kultusministerium

Kapitel 07 20 und 07 22

Die jährlich erscheinende Schulstatistik weist, anders als für den allgemein bildenden Schulbereich, für den berufsbildenden Schulbereich nicht den Stand der Unterrichtsversorgung aus.

Der LRH regt an, eine Darstellungsform für den Grad der Unterrichtsversorgung zu entwickeln, die die Gesamtzahl der den Schülerinnen und Schülern tatsächlich zur Verfügung gestellten Unterrichtsstunden im Ver-

gleich zu den nach den Stundentafeln mindestens zu erteilenden Unterrichtsstunden dokumentiert.

Im Jahresbericht 2002¹⁹⁵ hatte der LRH die Lehrerstundenzuweisung für allgemein bildende Schulen dargestellt. Ein wesentliches Ergebnis war, dass das Kultusministerium die Lehrerstunden nunmehr in einem bedarfsgerechteren und transparenteren System nach Maßgabe des Bedarfs der Schülerinnen und Schüler an Unterrichtsstunden verteilt¹⁹⁶. Die daraus folgende Kennziffer Unterrichtsversorgung ist von hoher Bedeutung für die öffentliche Diskussion um die Versorgung der Schulen mit Lehrkräften, aber auch für die Beantwortung der Frage nach dem heutigen und künftigen Bedarf an Lehrkräften.

Der LRH hat nunmehr die Systematik der Stundenzuweisung für den berufsbildenden Bereich und die daraus resultierende Unterrichtsversorgung untersucht. Hierzu gaben Erkenntnisse über stark defizitäre Unterrichtsversorgungszahlen¹⁹⁷ sowie über die bis zum Jahr 2011 erheblich ansteigenden Schülerzahlen im berufsbildenden Bereich besonderen Anlass.

Ermittlung der Unterrichtsversorgung im berufsbildenden Bereich

Das Kultusministerium hat für die berufsbildenden Schulen das EDV-gestützte Programm „BbS-Planung“ vorgegeben. Mithilfe dieses Programms können die einzelnen Schulen im Rahmen der schulfachlichen Vorgaben des Ministeriums¹⁹⁸ und unter Berücksichtigung der strukturellen Bedingungen vor Ort eigenverantwortlich die tatsächlich zur Verfügung stehenden Lehrerstunden effizient einsetzen. Das Programm wird vor allem dem Umstand gerecht, dass den berufsbildenden Schulen in der Regel weniger Lehrkräfte als erforderlich zur Verfügung stehen.

¹⁹⁵ Drs. 14/3420, Abschnitt V, Nr. 23, S. 100 „Lehrerstundenzuweisung für allgemein bildende Schulen“.

¹⁹⁶ Runderlass des Kultusministeriums vom 09.02.2004, Schulverwaltungsblatt für Niedersachsen (SVBl.) S. 128; eine Unschärfe bleibt auch nach diesem neuen System, nämlich dass die Unterrichtsversorgung nicht allein nach dem Verhältnis der Schülerpflichtstunden zu den tatsächlich erteilten Stunden, sondern unter Einrechnung zweier zusätzlicher Stunden je Klasse in der Sekundarstufe I errechnet wird, die den Schulen als Stundenpool für besondere Schwerpunktsetzungen zur Verfügung stehen.

¹⁹⁷ Vgl. Jahresbericht 2006, Drs. 15/2830, Abschnitt IV, Nr. 13, S. 68 „Am Beispiel Sport: Unzureichende Unterrichtsversorgung an Berufsschulen“.

¹⁹⁸ Ergänzende Bestimmungen für das berufsbildende Schulwesen (EB-BbS), Runderlass des Kultusministeriums vom 24.07.2000 (Nds. MBl. S. 367, SVBl. S. 303), zuletzt geändert durch Runderlass vom 17.07.2006 (Nds. MBl. S. 694).

Das Programm ermittelt für jede Schule als Kennziffer auch den Grad der Unterrichtsversorgung. Dabei setzt das Kultusministerium den Bedarf fest, den es für die Zwecke der Schulen oder Schulformen insgesamt für auskömmlich hält. Diese Lehrkräftesollstunden werden mit den tatsächlich zur Verfügung stehenden Lehrkräfteiststunden verglichen. Nach dieser Berechnungsmethode lag im Schuljahr 2005/2006 die Unterrichtsversorgung landesweit bei rd. 90 v. H. mit starken Schwankungen zwischen den einzelnen Schulen und Schulformen.

Diese Zahlen werden jedoch nicht in der jährlich erscheinenden Schulstatistik für die berufsbildenden Schulen Niedersachsens veröffentlicht. Sie gibt somit keine hinreichenden Informationen über den eventuellen Mangel an Lehrkräften und die Entwicklung des Lehrkräftebedarfs.

Mehr Transparenz

Der LRH hält es für erforderlich, in der Schulstatistik über einen mehrjährigen Zeitraum auch die Entwicklung der Lehrersollstunden und der Lehreriststunden im berufsbildenden Bereich abzubilden, sodass die Entwicklung des Bedarfs an Lehrkräften transparent wird.

Auch der Grad der Unterrichtsversorgung sollte veröffentlicht werden. Dem will das Kultusministerium nachkommen.

Die nach dem Programm „BbS-Planung“ ermittelte Kennziffer der Unterrichtsversorgung ist jedoch aus zwei Gründen problematisch.

Erstens erlaubt diese Kennziffer einen nur eingeschränkten Vergleich der einzelnen Schulen und Schulformen untereinander. Die Schulen können nämlich durch die Regelungen der EB-BbS¹⁹⁹ ihren Bedarf an Lehrersollstunden in einem gewissen Umfang etwa bei Klassenteilungen oder der Gestaltung von Praktika in eigener Verantwortung steuern. Dies bedingt aber, dass Schulen mit wenigen und schülerstarken Bildungsgängen eher mit der Verteilung der Stunden zurecht kommen als Schulen mit vielen Bildungsgängen und sehr kleinen Gruppen.

¹⁹⁹ Vgl. Fußnote 198.

Zweitens gibt der Grad der Unterrichtsversorgung nur das Verhältnis zwischen den rechnerisch zur Verfügung gestellten Lehrkräftesollstunden und den Lehrkräftestunden wieder. Die Angabe der so errechneten Unterrichtsversorgung lässt aber keinen hinreichenden Schluss darauf zu, inwieweit die Schülerinnen und Schüler die nach den Stundentafeln zu erteilenden Unterrichtsstunden auch tatsächlich erhalten haben.

Deshalb regt der LRH an, eine Darstellungsform der Unterrichtsversorgung zu entwickeln, die dieses Verhältnis zwischen den Unterrichtsstunden, die die Schülerinnen und Schüler beanspruchen können, und den tatsächlich zur Verfügung gestellten Unterrichtsstunden dokumentiert. Dies entspräche einerseits dem Begriff der Unterrichtsversorgung, wie er in der Öffentlichkeit allgemein verstanden wird, und andererseits im Wesentlichen auch der nunmehr erreichten Systematik der Darstellung der Unterrichtsversorgung im allgemein bildenden Bereich.

Durch eine dementsprechende Erweiterung der Schulstatistik würden der allgemein bildende und der berufsbildende Bereich hinsichtlich der Unterrichtsversorgung und des Lehrkräftebedarfs miteinander vergleichbar. Zugleich würde die Transparenz für die dem Kultusministerium obliegende Planung des Lehrbedarfs bis hin zur Bewilligung der Stellen durch den Landtag hinsichtlich der berufsbildenden Schulen und des Gesamtsystems Schule verbessert.

Das Kultusministerium will prüfen, inwieweit der Vorschlag des LRH die Transparenz der Unterrichtsversorgung im berufsbildenden Bereich weiter verbessert.

45. Mängel bei der Durchführung der landwirtschaftlichen Berufsausbildung

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 03	-	Allgemeine Bewilligungen - Erzeugung, Vermarktung, Ernährung, Forst und Jagd -

Die vier Deutschen Lehranstalten für Agrartechnik in Niedersachsen führen für die Ausbildung in landwirtschaftlichen und gärtnerischen Berufen Techniklehrgänge als Teil des berufsschulischen Unterrichts durch. Die Mittel hierfür werden seit 1965 vom Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz bereitgestellt, zuletzt in Höhe von jährlich 1.023.000 €.

Da das Kultusministerium bereits seit 1974 für die schulische und betriebliche Berufsbildung zuständig ist, hätte der berufspraktische Unterricht nicht vom Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, sondern vom Kultusministerium gelenkt und finanziell verantwortet werden müssen. Vom Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wurden weder die Vorschriften für die Berufsschulen auf die Deutschen Lehranstalten für Agrartechnik übertragen noch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt.

Würde - wie in fast allen anderen Bundesländern - ein großer Teil des berufspraktischen Unterrichts in den Deutschen Lehranstalten für Agrartechnik als überbetriebliche, also nicht der Berufsschule zuzurechnende Ausbildung eingestuft werden, so würde dies für das Land zu einer Ausgabenentlastung führen. Die hierfür eingesetzten Landesmittel könnten von bisher jährlich 690.000 € auf 138.000 € reduziert werden.

Allgemeines

Die Ergänzenden Bestimmungen zur Verordnung über Berufsbildende Schulen²⁰⁰ sehen im schulischen Berufsgrundbildungsjahr und in den Fachstufen der Berufsschule für bestimmte agrarische Ausbildungsberufe technische und berufspraktische Lehrgänge bei einer Deutschen Lehranstalt für Agrartechnik (DEULA) als „unterrichtsergänzende“ Schulveranstaltungen vor.

Zu solchen Lehrgängen werden die Schüler von den berufsbildenden Schulen an die vier in Niedersachsen vorhandenen Deutschen Lehranstalten für Agrartechnik (DEULEN) in Freren, Hildesheim, Nienburg und Westerstede entsandt. Während der Lehrgänge erfolgt in der Regel eine internatsähnliche Unterbringung. Die entsendenden Schulen betreuen die Schüler während der DEULA-Lehrgänge nicht.

Die DEULEN erhalten für die Lehrgänge Zahlungen des Landes von 200 € je Lehrgangswochen und Teilnehmer bzw. 46 € je Tag und Teilnehmer; dies entspricht fünf Sechsteln der vollen Lehrgangskosten. Das verbleibende Sechstel - den Sachkostenanteil - übernehmen die Kommunen. Ferner bezuschusst das Land die Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung mit täglich 6 € pro Teilnehmer. Als Gesamtaus-

²⁰⁰ Runderlass des Kultusministeriums vom 24.07.2000 (Nds. MBl. S. 367), zuletzt geändert durch Runderlass vom 24.06.2005 (Nds. MBl. S. 509).

gabe des Landes sind für diesen Zweck seit Jahren unverändert 1.023.000 € als „Zuschüsse an DEULA-Lehranstalten, die den berufsbildenden Unterricht ergänzen“ im Haushalt des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Landwirtschaftsministerium) veranschlagt; die Ist-Ausgaben betragen zuletzt etwas weniger als 1 Million €. Hiervon entfielen rd. 690.000 € auf den durch die DEULA-Lehrgänge durchgeführten fachpraktischen Unterricht, also bei vorhandenem Ausbildungsbetrieb, der Rest auf den DEULA-Unterricht im schulischen Berufsgrundbildungsjahr ohne Ausbildungsbetrieb.

Alternative Finanzierungskonzepte nicht geprüft

Für das Land ergaben sich finanzielle Folgen dadurch, dass allein Niedersachsen und Schleswig-Holstein den DEULA-Unterricht als *Berufsschulunterricht* und nicht als überbetriebliche Ausbildung einstufen, wie dies alle anderen Bundesländer tun - und zwar auch im Falle der „normalen“ landwirtschaftlichen Berufsausbildung, wenn ein Ausbildungsbetrieb vorhanden ist. Obwohl dieser fachpraktische Unterricht technische Fertigkeiten im Umgang mit Maschinen und Geräten vermittelt, die typischerweise Gegenstand betrieblicher Unterweisung sind, wird er nicht als *überbetriebliche Ausbildung* behandelt. Dagegen ist auch in Niedersachsen für andere Ausbildungsberufe die Einordnung berufspraktischer Lehrgänge als überbetriebliche Ausbildung der Regelfall. Allein im Falle der landwirtschaftlichen Berufsausbildung durch die DEULEN wird von diesem Verfahren abgewichen.

Wegen dieser Einstufung müssen die Kosten der Lehrgänge zu fünf Sechsteln vom Land getragen werden. Bei der im übrigen Bundesgebiet (mit Ausnahme Schleswig-Holsteins) üblichen Behandlung des DEULA-Unterrichts als überbetriebliche Ausbildung tragen dagegen der Bund und die Ausbildungsbetriebe je zwei Sechstel und die EU aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ein weiteres Sechstel der Ausgaben, die Länder daher nur das verbleibende eine Sechstel. Durch diese Art der Finanzierung könnten die bisherigen jährlichen Ausgaben von rd. 690.000 € auf 138.000 € reduziert werden.

Landwirtschaftsministerium nicht zuständig

Die Veranschlagung und die Zahlung der Mittel erfolgten seit 1965 durch das Landwirtschaftsministerium, obwohl die Zuständigkeit für den „Gesamtbereich der schulischen und betrieblichen Berufsbildung“ 1974 ausnahmslos dem Kultusministerium

übertragen worden war²⁰¹, u. a. auch ausdrücklich die für die „Ausbildung in praktischen landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen, gartenbaulichen, ländlich-hauswirtschaftlichen Berufen ...“. Die Umressortierung der Zuständigkeit hatte keinen Einfluss auf die Förderung der berufspraktischen Lehrgänge aus Mitteln des Landwirtschaftsministeriums. Vielmehr blieb es bei der de facto geteilten Zuständigkeit von Kultus- und Landwirtschaftsministerium.

Fehlende Steuerung bei der Ausgestaltung

Infolge der geteilten Zuständigkeit wurden wesentliche, für den berufsbildenden Unterricht übliche und sinnvolle, schulorganisatorische Regelungen nicht auf den DEULA-Unterricht übertragen. So mangelte es z. B. an Vorgaben für die Größe der DEULA-Lerngruppen, die Qualität der Ausbilder und die Unterrichtsmethodik. Dies regelten die DEULEN nach eigenem Ermessen. Eine Überprüfung der Schülerzahlen mit möglichen Konsequenzen für die Zusammenführung von Lehrgängen an einer DEULA oder für die Anzahl der DEULA-Standorte unterblieb.

Das Landwirtschaftsministerium prüfte auch zu keinem Zeitpunkt, ob möglicherweise die Eigenerledigung der Lehrgänge in den Schulen nicht kostengünstiger sein könnte. Dafür, dass das Land seine Aufwendungen bei Eigenerledigung reduzieren könnte, hat der LRH Anhaltspunkte aufgezeigt. So sind einige der vom LRH befragten Schulen der Auffassung, dass sie bereits jetzt ohne weitere sächliche Ausstattung den DEULA-Unterricht übernehmen könnten.

Das Landwirtschaftsministerium versäumte es trotz der langjährigen Beauftragung der DEULEN, die zu den genannten Fragen gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzustellen.

Schlussfolgerung

Das Kultusministerium sollte die ihm ganzheitlich übertragene Zuständigkeit für den berufspraktischen Unterricht zukünftig alleinverantwortlich wahrnehmen.

²⁰¹ Beschluss des Landesministeriums über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche in der Landesregierung vom 17.12.1973 (Nds. MBl. 1974 S. 113).

Es ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, die insbesondere die Möglichkeiten der Eigenerledigung durch ausgewählte Berufsschulen und der Vergabe an Dritte unter Beachtung der schulfachlichen Notwendigkeiten (Standorte, Lehrgangsgroößen usw.) umfasst.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob der Unterricht an den DEULEN zukünftig als überbetriebliche Ausbildung eingestuft werden kann, um das Land von den finanziellen Auswirkungen des Berufschulunterrichts zu entlasten.

Nach Auffassung des Landwirtschaftsministeriums kommt eine Einstufung des berufspraktischen Unterrichts als überbetriebliche Ausbildung nicht in Betracht, weil er dem Lernort Schule zuzuordnen sei. Seine Verantwortlichkeit für den berufspraktischen Unterricht im Agrarbereich hält das Landwirtschaftsministerium weiterhin für fachlich geboten und möchte an ihr festhalten. Das Kultusministerium hat dagegen keine schulfachlichen Bedenken, diese Aufgabe im Rahmen seiner Zuständigkeit wahrzunehmen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird vom Landwirtschaftsministerium für entbehrlich gehalten, weil ohne weiteres erkennbar sei, dass die Kosten der Eigenerledigung höher sein müssten als die der DEULEN.

Der LRH verweist demgegenüber auf die eindeutige Zuständigkeitsregelung im Beschluss des Landesministeriums vom 17.12.1973 und hält die im Übrigen geforderten Prüfungen für unverzichtbar.

46. Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

Einzelplan 02	-	Staatskanzlei
Kapitel 02 01	-	Titelgruppe 72
Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 73	-	Titelgruppe 71/72

Das Land fördert verstärkt bürgerschaftliches Engagement außerhalb des traditionellen Ehrenamts. Diese überregionale Förderung ist effektiver zu steuern, klarer zu organisieren und zielgerichteter zu finanzieren.

Wesentliche Feststellungen

Spätestens seit 2001 gibt es den erklärten Willen der Landesregierung, bürgerschaftliches Engagement in Niedersachsen stärker als bisher zu fördern. Im Jahr 2005 beschloss der Landtag, Niedersachsen zu einem Musterland für bürgerschaftliches Engagement zu entwickeln²⁰².

Auch wenn ehrenamtliche Tätigkeit in erster Linie regional wirkt und ihre Förderung daher dem kommunalen Aufgabenbereich zuzuordnen ist, liegt es im Landesinteresse, bürgerschaftliches Engagement überregional zu fördern und damit regionale Aktivitäten zu initiieren. In dieser Absicht hat die Landesregierung verstärkt bürgerschaftliches Engagement außerhalb des traditionellen Ehrenamts²⁰³, das im Wesentlichen dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport zuzuordnen ist, gefördert. Aus den Einzelplänen 02 der Staatskanzlei und 05 des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit wurden dafür in den Jahren 2004 bis 2006 folgende Haushaltsmittel verausgabt:

Ist-Ausgaben für Ehrenamt	Hj. 2004	Hj. 2005	Hj. 2006
Kapitel 05 73 Titelgruppe 71/72	455.257,83 €	557.470,34 €	853.410,38 €
Kapitel 02 01 Titelgruppe 72	33.464,00 €	48.916,00 €	54.601,00 €

Der Staatskanzlei obliegt die Koordinierung der Aufgaben des bürgerschaftlichen Engagements. Zu diesem Zweck hat sie eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe gebildet. Gleichwohl ist sie nicht in der Lage, die Aktivitäten der Ressorts zu steuern, wie sich am Beispiel der - mit anderen Ressorts unabgestimmten - Einführung einer „Ehrenamtscard“ durch das Ministerium für Inneres und Sport zeigt.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit fördert einen wesentlichen Teil der Maßnahmen des bürgerschaftlichen Engagements, ist aber in den länderübergreifenden Gremien zum Erfahrungsaustausch über Organisation und Förderung von bürgerschaftlichem Engagement überwiegend nicht vertreten. Diese Aufgabe nimmt in der Regel die Staatskanzlei wahr.

²⁰² Drs. 15/1949; „Niedersachsen als Musterland für Bürgerschaftliches Engagement entwickeln“.

²⁰³ Gemeint sind vor allem die historisch gewachsenen Ehrenämter in den Bereichen Sport, Feuerwehr und Katastrophenschutz.

Wie die Einrichtung der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zeigt, fördern weitere Ressorts ehrenamtliches Engagement. Dies geschieht auch unter Einsatz von Haushaltsmitteln. Gleichwohl haben weder die Staatskanzlei noch das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit einen Überblick, wie viel Mittel wofür im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements verausgabt werden.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat am 21.03.2005 eine Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von innovativen Projekten des bürgerschaftlichen Engagements erlassen²⁰⁴, auf deren Grundlage das Ehrenamt ressortübergreifend gefördert werden soll. Entgegen diesem Sinn und Zweck der Richtlinie liegt der Schwerpunkt der Förderung aber im sozialen Bereich. Außerdem wurden Aktivitäten lokaler Natur gefördert und damit kommunale Aufgaben erfüllt. Allerdings wird der überwiegende Teil der in der für das bürgerschaftliche Engagement vorgesehenen Titelgruppe²⁰⁵ veranschlagten Mittel nicht nach der Richtlinie, sondern als Einzelzuwendung verausgabt.

Würdigung

Da die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements im Kern dem kommunalen Aufgabenbereich zuzuordnen ist, darf sich das Land unter Beachtung des verfassungsrechtlich verankerten Subsidiaritätsgrundsatzes nur insoweit engagieren, als dies zur Initiierung, exemplarischen und befristeten Ergänzung oder überregionalen Koordinierung kommunaler Aktivitäten erforderlich erscheint. Die Richtlinie muss daher mit dem Ziel überarbeitet werden, die Förderung auf die danach noch zulässigen und erforderlichen Maßnahmen auszurichten. Außerdem sollten die im Haushaltsplan ausgewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Haushaltsklarheit konkreten Zweckbestimmungen zugeordnet werden.

Im Interesse einer effektiveren Steuerung und übersichtlicheren Organisation sollten die Zuständigkeiten für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements innerhalb der Landesregierung stärker konzentriert werden. Unbeschadet der Zuständig-

²⁰⁴ Runderlass des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, Nds. MBl. S. 259.

²⁰⁵ Bewilligungen und Zahlungen nach der Richtlinie wurden in den geprüften Hj. 2004 bis 2006 lediglich in Höhe von 27,7 v. H. (2004), 30,8 v. H. (2005) bzw. 28,7 v. H. (2006) der Ist-Ausgaben für das Ehrenamt geleistet, die restlichen Ausgaben erfolgten als Einzelzuwendungen nach § 44 LHO.

keit des Ministeriums für Inneres und Sport für den Bereich des traditionellen Ehrenamts sollte *einer* obersten Landesbehörde die Steuerung und Koordinierung der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als Querschnittsaufgabe übertragen werden. In der Folge wären sämtliche Haushaltsmittel für übergeordnete Aufgabenfelder, die nicht dem traditionellen Ehrenamt zuzuordnen sind, in einem Einzelplan zusammenzuführen. Im Hinblick darauf, dass bürgerschaftliches Engagement in vielen Ressorts Bedeutung hat, und die Staatskanzlei bereits entsprechende Aktivitäten koordiniert, empfiehlt der LRH, die Querschnittsaufgabe dort anzusiedeln.

Die oberste Landesbehörde sollte sich auf die Steuerung und Koordinierung konzentrieren. Neben der Vorgabe von Richtlinien kann dazu auch das Anschieben von richtungsweisenden Pilotprojekten gehören. Das operative Geschäft aber sollte einer nachgeordneten Bewilligungsbehörde oder - alternativ - einem beliebigen Unternehmen vorbehalten bleiben. Für eine solche Aufgabe käme auch eine mitgliederschaflich verfasste Landesgeschäftsstelle in Betracht, die den Gedanken des bürgerschaftlichen Engagements in ihrer Struktur verkörpern würde und deshalb besonders geeignet sein könnte, die administrative Förderung des bürgerschaftlichen Engagements authentisch zu betreiben.

In der Bewilligungsstelle sollten sämtliche noch verbleibenden Aufgaben im Rahmen der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zusammengefasst werden:

- Bewilligung von Zuwendungen nach der Richtlinie,
- Redaktion des Internetportals sowie Aufbau und Pflege von Datenbanken,
- Aufbau einer zentralen Kontakt- und Vernetzungsstelle,
- Geschäftsstellenarbeit für alle in diesem Bereich bereits tätigen Organisationen (z. B. auch den Niedersachsen-Ring).

Öffentliche Einnahmen sichern

Dem Land gehen jährlich öffentliche Gelder in Millionenhöhe verloren, weil Einnahmen nicht immer vollständig und rechtzeitig erhoben werden. Zur Sicherung von Steuereinnahmen des Landes bedarf es zweckmäßiger Organisationsformen und einer verbesser-

ten Behördenzusammenarbeit. Die Erhebung kostendeckender Gebühren setzt eine genaue Berechnung der Kosten voraus.

Darüber hinaus weist der LRH auf ein Risiko hin, das zu weiteren Einnahmeverlusten des Landes führen kann.

47. Erhebliche Steuerausfälle durch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 06	-	Steuerverwaltung

Bei der Besteuerung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bestehen erhebliche Vollzugsdefizite. Die Finanzämter konnten den Besteuerungsanspruch in Fällen der Schwarzarbeit insbesondere deshalb nicht durchsetzen, weil sie zu spät tätig wurden und die interne Kommunikation unzureichend war.

Außerdem ist die Zusammenarbeit von Steuerverwaltung, Zollverwaltung und Kommunalbehörden verbesserungsbedürftig.

Nach Auffassung des LRH reicht das geltende Recht nicht aus, um Schwarzarbeit wirksam zu bekämpfen.

Der LRH prüfte bei den vier niedersächsischen Finanzämtern für Fahndung und Strafsachen sowie bei zehn Veranlagungsfinanzämtern die Besteuerungspraxis in Fällen der Schwarzarbeit. Neben Erkenntnissen über die Verwirklichung des Steueranspruchs ging es um das Zusammenwirken von Fahndungs- und Veranlagungsfinanzämtern sowie um die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung und mit kommunalen Behörden.

Umfang und Bekämpfung der Schwarzarbeit

Schwarzarbeit hat in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht. Sie schädigt gesetzestreue Unternehmer sowie Arbeitnehmer und verursacht enorme Einnahmefälle bei Fiskus und Sozialkassen. Nach Schätzungen wurden im Jahr 2006 in der Schattenwirtschaft bundesweit Leistungen mit einem Volumen von rd. 345 Milliarden € erbracht. Nach Rückgängen in den vergangenen Jahren ist für

2007 wieder eine Zunahme von 2,5 bis 3,5 Milliarden € zu erwarten²⁰⁶. Dies entspricht einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt in Höhe von ca. 15 v. H. Schwarzarbeit führt zur Erosion der Einnahmehasis der öffentlichen Hände, weil hierdurch Steuern und Sozialabgaben in jährlicher Höhe von rd. 100 Milliarden € hinterzogen werden²⁰⁷.

Nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz obliegt die Verfolgung und Ahndung von Schwarzarbeit verschiedenen Behörden unterschiedlicher Verwaltungsträger: Der Zoll ist zuständig, soweit Vorschriften des Sozial- und Ausländerrechts berührt sind²⁰⁸. Bei Verstößen gegen Gewerbe- und Handwerksrecht ermitteln in Niedersachsen kommunale Behörden²⁰⁹. Die Finanzämter prüfen, ob im Zusammenhang mit Schwarzarbeit steuerliche Pflichten verletzt werden²¹⁰. Die vorgenannten Behörden sind zum gegenseitigen Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit verpflichtet.

Steuerausfälle durch Verzicht auf zeitnahe Prüfungen und auf Grund interner Kommunikationsprobleme

Maßnahmen gegen neu gegründete Unternehmen, die zu den für Schwarzarbeit anfälligen Risikobranchen Bau- und Baunebengewerbe, Transportgewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe oder Fleischzerlegung gehören, sind nur wirksam, wenn entsprechende Aktivitäten bereits in der Anfangsphase unterbunden werden. Deshalb müssen die Finanzämter bei Verdacht auf Schwarzarbeit unmittelbar nach Unternehmensgründung ihren Besteuerungsanspruch durch Außenprüfungen geltend machen.

Der LRH stellte fest, dass die Finanzämter in Fällen der Schwarzarbeit die für eine zutreffende Besteuerung erforderlichen Ermittlungen zum Teil verspätet veranlasst hatten:

Trotz Nichtabgabe des Betriebseröffnungsbogens, der Umsatzsteuervoranmeldungen und der Lohnsteueranmeldungen führte beispielsweise ein Finanzamt in einem

²⁰⁶ Berechnungen von Prof. Dr. Schneider, Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz.

²⁰⁷ Bayerische Verwaltungsschule/Hrsg., Bekämpfung der Schwarzarbeit, 3. Auflage 2004, S. 20.

²⁰⁸ § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 5 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz.

²⁰⁹ §§ 2 Abs. 1 a, 12 Abs. 1 Nr. 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, § 6 Abs. 1 Nr. 13 ZustVO-OWi.

²¹⁰ § 2 Abs. 1 Satz 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz.

Restaurant erst zwei Jahre nach der Betriebsgründung eine Lohnsteuerprüfung durch. Dabei stellte es erhebliche Schwarzlohnzahlungen fest. Gleichwohl verzichtete das Finanzamt auf eine Prüfung der Betriebseinnahmen. Die Steuern und Nebenleistungen in Höhe von 152.000 € waren nicht mehr beiteilbar, nachdem die Steuerpflichtige ihre gewerbliche Tätigkeit wegen Zahlungsunfähigkeit eingestellt hatte.

Die Finanzämter konnten den Besteuerungsanspruch in Fällen der Schwarzarbeit vielfach auch deshalb nicht durchsetzen, weil ihre interne Kommunikation unzureichend war:

So unterrichtete ein Finanzamt für Fahndung und Strafsachen das zuständige Besteuerungsfinanzamt nicht darüber, dass ein Steuerpflichtiger - ohne Kenntnis dieses Besteuerungsfinanzamts - Arbeitnehmer beschäftigte. Erst auf Grund eines Hinweises des LRH bei den örtlichen Erhebungen holte das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen dies nach, und das Besteuerungsfinanzamt erließ einen Haftungsbescheid über rd. 4.000 €.

Die Oberfinanzdirektion Hannover hat die Finanzämter auf Grund der Prüfungsfeststellungen des LRH durch Verwaltungsanweisungen und im Rahmen von Fortbildungen auf die besondere Bedeutung zeitnaher Außenermittlungen bei Verdachtsmomenten für Schwarzarbeit hingewiesen. Sie will auch auf einen intensiveren und zeitnäheren Informationsaustausch zwischen den Dienststellen hinwirken.

Zusammenarbeit der Finanzämter mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Bei Schwarzarbeit wird häufig sowohl gegen steuerliche als auch gegen sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Deshalb ist eine enge Kooperation zwischen der Steuer- und der Zollverwaltung - Finanzkontrolle Schwarzarbeit - unabdingbar.

Nach den Feststellungen des LRH bewährten sich gemeinsame Prüfungen insbesondere dann, wenn Arbeitgeber ausschließlich oder überwiegend Geringverdiener beschäftigten. Denn häufig waren Arbeitnehmer bei der Rentenversicherung als Geringverdiener angemeldet²¹¹, tatsächlich zahlten die Arbeitgeber aber zusätzliche

²¹¹ § 40 a Einkommensteuergesetz.

„schwarze“ Arbeitsentgelte aus un versteuerten Einnahmen. Bei gemeinsamen Prüfungen der Steuerverwaltung und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bezogen sich die Ermittlungen sowohl auf die Betriebseinnahmen als auch auf Art und Umfang der Beschäftigungsverhältnisse von Arbeitnehmern.

In den vom LRH eingesehenen Fällen war auf Seiten der Steuerverwaltung jeweils die Steuerfahndung beteiligt. Gemeinsame Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Betriebsprüfungsstellen der Veranlagungsfinanzämter fanden hingegen nicht statt. Der LRH regte an, die Zusammenarbeit auch auf dieser Ebene - ohne Beteiligung der Steuerfahndung - zu verstärken.

Die Steuerverwaltung hat unsere Anregung aufgegriffen. Bei den Fachtagungen im Jahr 2007 will die Oberfinanzdirektion Hannover dieses Thema mit den Sachgebietsleitern der Betriebsprüfungsstellen erörtern.

Zusammenarbeit der Finanzämter mit Kommunalbehörden

Sofern Kommunalbehörden in Schwarzarbeitsfällen steuerlich bedeutsame Sachverhalte feststellen, sind sie verpflichtet, die Finanzämter zu informieren²¹². Diese Informationspflicht beachteten sie nicht immer:

Beispielsweise stellte eine Kommune bei ihren Ermittlungen wegen der Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle fest, dass ein Steuerpflichtiger Einnahmen aus Schwarzarbeit von rd. 103.000 € erzielt hatte. Hierüber unterrichtete sie das Finanzamt erst anlässlich einer Nachfrage über durchgeführte Bußgeldverfahren.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr schloss sich der Auffassung des LRH an, dass der Informationsaustausch sichergestellt werden müsse. Es hat in Aussicht gestellt, seinen Erlass zur Bekämpfung der Schwarzarbeit²¹³ zu ergänzen.

²¹² § 6 Abs. 1 Satz 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz.

²¹³ Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 23.12.2004, Nds. MBl. 2005 S. 65.

Änderung einer Haftungsvorschrift

Die Gewinne aus Schwarzarbeit fließen häufig anderen Personen als denjenigen zu, die einer illegalen Beschäftigung nachgehen oder als Arbeitgeber Schwarzarbeit ausführen lassen und damit formal gegen das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz verstoßen. Die Finanzämter können vielfach aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen gegen die wirtschaftlichen Nutznießer der Schwarzarbeit keine Haftungsbescheide erlassen. Dies führt zu Steuerausfällen in Millionenhöhe.

Mit dem Fall eines Arbeitnehmerverleiherers waren zahlreiche niedersächsische Finanzämter seit Jahren befasst. Ein Geschäftsmann verfügte als Einzelhaber, Geschäftsführer, beherrschender Gesellschafter oder Handlungsbevollmächtigter über das Personal gewerblicher Betriebe, das er Hotels und Messegesellschaften im gesamten Bundesgebiet für Reinigungs- und Servicearbeiten zur Verfügung stellte. Lohnsteueranmeldungen gaben die Betriebe entweder nicht ab oder sie zahlten die beim Finanzamt angemeldeten Beträge nicht. Die Gewerbebetriebe wurden aufgegeben, sobald das Finanzamt Vollstreckungsmaßnahmen einleitete. Daraufhin wurden wieder neue Betriebe gegründet. Trotz des Wissens um die Vorgehensweise des Geschäftsmanns konnten die Finanzämter nicht verhindern, dass neue Personalgestellungsunternehmen, die dem Geschäftsmann gehörten oder die er über Strohleute beherrschte, Lohnsteueranmeldungen nicht abgaben oder angemeldete Lohnsteuerbeträge nicht zahlten. Insgesamt beliefen sich die Lohnsteuerrückstände dieser Betriebe auf rd. 500.000 €.

Die Arbeitnehmer wurden häufig nur kurzfristig tages- oder stundenweise beschäftigt und dann gegen andere ausgetauscht. Den Finanzämtern war es daher nicht möglich, die Arbeitslöhne den einzelnen Arbeitnehmern steuerlich zuzurechnen und diese in Anspruch zu nehmen. Eine Inanspruchnahme der Arbeitgeber als Haftungsschuldner²¹⁴ für die Lohnsteuer ihrer Arbeitnehmer führte wegen fehlender finanzieller Mittel nicht zum Erfolg. Aus fiskalischer Sicht hätte es sich nur gelohnt, die Auftraggeber (Arbeitnehmer-Entleiher) als Haftungsschuldner für die rückständigen Lohnsteuerbeträge heranzuziehen. Die hierfür erforderlichen Voraussetzungen waren jedoch nicht erfüllt, weil bei erlaubter Arbeitnehmerüberlassung der Entleiher die Haftung nach § 42 d Abs. 6 Einkommensteuergesetz mit einfachen Mitteln vermeiden kann.

²¹⁴ § 42 d Abs. 1 bis 4 Einkommensteuergesetz.

Nach Auffassung des LRH müssen die einkommensteuerrechtlichen Haftungsausschlüsse und -beschränkungen zu Gunsten von Arbeitnehmer-Entleihern aufgehoben und durch eine gesamtschuldnerische Haftung von Arbeitgeber und Entleiher ersetzt werden. Alternativ kommt auch eine dem Sozialversicherungsrecht entsprechende Regelung in Betracht, nach der der Arbeitnehmer-Entleiher neben dem Arbeitgeber als selbstschuldnerischer Bürge haftet²¹⁵.

Das Finanzministerium hielt in seiner Stellungnahme zwar eine Änderung des § 42 d Abs. 6 Einkommensteuergesetz nicht für notwendig, erörterte den Vorschlag des LRH aber im fachlich zuständigen Gremium auf Bund-Länder-Ebene. Dort lehnte die Mehrheit eine Änderung des § 42 d Abs. 6 Einkommensteuergesetz ab. Der Entleiher von Arbeitnehmern müsse auf eine ihm vom Verleiher vorgelegte Bescheinigung der Agentur für Arbeit²¹⁶ vertrauen können. Nach diesem Votum hält die Landesregierung eine Bundesratsinitiative zur Änderung der Haftungsvorschrift für aussichtslos.

Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz

Schwarzarbeit ist eine Ordnungswidrigkeit, die mit Geldbuße geahndet wird²¹⁷. Die Festsetzung einer Geldbuße geht aber ins Leere, wenn der Täter mittellos ist:

Ein Landkreis teilte beispielsweise dem zuständigen Finanzamt mit, er habe gegen den Steuerpflichtigen Bußgelder nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz in Höhe von insgesamt 26.000 € festgesetzt. Die Beitreibung der Bußgelder sei erfolglos verlaufen. Beim Finanzamt hatte dieser Steuerpflichtige nicht einziehbare Abgabenrückstände von rd. 28.000 €.

Ebenso wirkungslos ist die gesetzliche Androhung der Geldbußen im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, wenn einem mittellosen Steuerpflichtigen die Ausübung eines Gewerbes untersagt wurde und er seine gewerbliche Tätigkeit gleichwohl fortsetzt:

²¹⁵ § 28 e Abs. 2 Sozialgesetzbuch IV.

²¹⁶ § 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

²¹⁷ § 8 Abs. 1 bis 3 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz.

Ein Steuerpflichtiger missachtete einen Gewerbeuntersagungsbescheid und erwirtschaftete durch Schwarzarbeit einen Umsatz von 97.000 €. Das Finanzamt schlug die Abgabenrückstände von rd. 117.000 €, die zum Teil noch aus der Zeit vor der Gewerbeuntersagung stammten, wegen fehlender Vollstreckungsmöglichkeiten nieder.

In solchen Fällen können Geldbußen Schwarzarbeit offenkundig nicht verhindern. Insbesondere fehlen Instrumente, um die künftige Durchführung von Schwarzarbeit zu erschweren. Dies könnte nach Auffassung des LRH durch Einziehung der bei Ausübung der Schwarzarbeit gebrauchten Gegenstände und Fahrverbote erreicht werden, wenn im Zusammenhang mit Schwarzarbeit ein Kraftfahrzeug genutzt wurde. Beides ist nach geltendem Recht nicht möglich. Der LRH regte deshalb eine Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes an.

In ihrer ersten Stellungnahme hielten die zuständigen Ministerien eine Einziehung der bei Ausübung der Schwarzarbeit gebrauchten Gegenstände oder ein Fahrverbot für nicht praktikabel und auch nicht für erforderlich. Die Eigentumsverhältnisse bei den fraglichen Gegenständen seien oftmals unklar oder mit ihnen werde neben der Schwarzarbeit auch eine legale Tätigkeit ausgeübt. Ein Fahrverbot sei systemwidrig und erschwere zudem die gewünschte Rückführung in die Legalität. In einer weiteren Stellungnahme äußerten sie ihre Absicht, die Vorschläge des LRH aufzugreifen, „sofern in 2007 eine Novellierung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes“ anstehen.

Würdigung

Der LRH hält es wegen des bedrohlichen Umfangs der Schattenwirtschaft für unabdingbar, den Umfang von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung deutlich zu verringern.

Er erkennt an, dass die Landesregierung einen Teil seiner Anregungen umgesetzt hat oder noch umsetzen will. Er begrüßt insbesondere, dass die Finanzämter und Kommunalbehörden durch Verwaltungsanweisungen und im Rahmen von Fortbildungen auf die besondere Bedeutung der Bekämpfung von Schwarzarbeit hingewiesen wurden. Dies stärkt das Bewusstsein dafür, dass Schattenwirtschaft zu einer Erosion der öffentlichen Einnahmen führt und nur durch enge Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen eingedämmt werden kann.

Nach Ansicht des LRH wird es aber allein mit verbessertem Verwaltungshandeln und einer Intensivierung des Informationsaustausches nicht gelingen, die Schattenwirtschaft mit ihren schädlichen Wirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft strukturell einzudämmen.

Deshalb bedauert der LRH, dass die Landesregierung seine Vorschläge zur Änderung von Gesetzen nur zurückhaltend aufgegriffen hat.

Bei einem Festhalten an den Haftungsausschlüssen und -beschränkungen des § 42 d Abs. 6 Einkommensteuergesetz besteht die Gefahr, dass sich der geschilderte Beispielfall, der zu einer erheblichen Schädigung der Steuergläubiger infolge der jahrelangen Nichtabführung von Lohnsteuer durch einen Unternehmer führte, jederzeit wiederholen kann, ohne dass die Finanzämter wirksame Maßnahmen zur Einziehung der geschuldeten Leistungen ergreifen können.

Die von der Landesregierung vorgetragene Gründe gegen gesetzliche Änderungen, die eine Einziehung der bei Ausübung von Schwarzarbeit verwendeten Gegenstände und ein Fahrverbot ermöglichen würden, kann der LRH ebenfalls nicht nachvollziehen.

Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Eigentumsverhältnissen treten bei Vollstreckungsmaßnahmen privater und öffentlich-rechtlicher Gläubiger ständig auf, führen aber nicht zu unlösbaren Problemen. Im Übrigen ist nicht auszuschließen, dass Personen mit den Geräten, mit denen sie Schwarzarbeit ausüben, auch legale Tätigkeiten ausführen. Diese Personen werden aber die festgesetzten Bußgelder im Allgemeinen bezahlen können. Der Vorschlag des LRH zielt vielmehr auf Schwarzarbeiter ab, die ihren Lebensunterhalt vornehmlich durch Schwarzarbeit bestreiten. Sie verfügen über kein verwertbares Vermögen und kein geregeltes Einkommen aus anderen Quellen. In diesen Fällen hält der LRH die Einziehung der Tatwerkzeuge für verhältnismäßig, weil nur hierdurch die Fortführung der Schwarzarbeit unterbunden werden kann. Gleiches gilt für die Verhängung von Fahrverboten. Nach Auffassung des LRH sind Fahrverbote insbesondere bei Schwarzarbeitern im Bau- und Transportgewerbe ein geeignetes und erforderliches Mittel, um künftige Gesetzesverstöße zu verhindern. Der Einwand, dass Fahrverbote die gewünschte Rückführung in die Legalität erschweren, ist demgegenüber nicht stichhaltig. Eine derartige Maßnahme kommt vor allem bei Unternehmern in Betracht, gegen die bereits eine Gewerbeuntersagung ausgesprochen wurde.

48. Vollzugsdefizite bei der Besteuerung illegaler Umsätze und Einnahmen

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 06	-	Steuerverwaltung

Die Besteuerung illegaler Umsätze und Einnahmen ist verbesserungsbedürftig. Eine engere Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Steuerbehörden ist dabei unerlässlich.

Für die Besteuerung ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes erfüllt, gegen sonstige gesetzliche Gebote, Verbote oder gegen die guten Sitten verstößt²¹⁸. Deshalb sind auch illegal erlangte Umsätze und Einnahmen zu versteuern. Die Umsätze aus solchen Tätigkeiten werden bundesweit auf mehrere Milliarden € pro Jahr geschätzt.

Der LRH hat die Besteuerung illegaler Umsätze und Einnahmen sowie die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Steuerbehörden bei Finanzämtern für Fahndung und Strafsachen, Staatsanwaltschaften und Polizeidienststellen geprüft.

Geldwäsche

Geldwäsche ist die Einschleusung kriminell erworbener Gelder in den legalen Finanzkreislauf mit dem Ziel, deren tatsächlichen Ursprung zu verschleiern. Nach polizeilichen Schätzungen beträgt das jährliche Geldwäschevolumen in Deutschland etwa 30 Milliarden €.

Kreditinstitute müssen angemessene geschäfts- und kundenbezogene Sicherungssysteme einrichten und Kontrollen zur Verhinderung der Geldwäsche durchführen²¹⁹. In einigen Fällen hatten die Verpflichteten keine Verdachtsanzeigen gefertigt, obwohl nach den Erkenntnissen der Strafverfolgungsbehörden Geldwäschehandlungen erfolgt waren.

Z. B. wurde ein Beschuldigter wegen Einfuhrschmuggels und illegalem Handel mit Betäubungsmitteln zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt. Nach seiner Haftentlassung bezog er Arbeitslosengeld. Bereits sechs Wochen nach seiner Haftentlassung erwarb er Eigentum an einem Zweifamilienhaus und war in der Lage, einen

²¹⁸ § 40 Abgabenordnung.

²¹⁹ § 25 a Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 Kreditwesengesetz in Verbindung mit § 14 Geldwäschegesetz.

Eigenkapitalanteil von 10.000 € zuzüglich aller Erwerbsnebenkosten aus eigenem Vermögen zu zahlen. Die finanzierende Bank meldete den - sich aufdrängenden - Verdacht auf Geldwäsche nicht an die Ermittlungsbehörden.

Eine systematische Unterrichtung der Kreditinstitute über Fälle unterlassener Geldwäscheverdachtsanzeigen findet bisher nicht statt. Der LRH hat daher angeregt, dass die Staatsanwaltschaften alle Fälle unterlassener Anzeigen sammeln und in einem regelmäßigen Turnus der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mitteilen. So wird diese in die Lage versetzt, zu prüfen, aus welchen Gründen die Institute keine Verdachtsanzeigen erstellt haben.

Die steuerliche Bedeutung ergibt sich daraus, dass die Strafverfolgungsbehörden Strafverfahren wegen Geldwäsche den Finanzbehörden unter bestimmten Voraussetzungen mitzuteilen haben²²⁰. Eine Verfahrenseinleitung und damit eine Information der Steuerverwaltung kann aber nur erfolgen, wenn der Sachverhalt den Strafverfolgungsbehörden überhaupt bekannt ist.

Das Justizministerium hat die Empfehlung des LRH aufgegriffen.

Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Steuerbehörden

Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften sind verpflichtet, Tatsachen, die sie dienstlich erfahren und die auf eine Steuerstraftat schließen lassen, der Steuerverwaltung mitzuteilen²²¹. Der LRH hat festgestellt, dass gebotene Mitteilungen in vielen Fällen unterblieben sind. Schwerpunkte der unterlassenen Mitteilungen waren der organisierte Drogenhandel, Straftaten im Zusammenhang mit dem Rotlichtmilieu, Wirtschaftskriminalität und Hehlereidelikte.

Das Justizministerium hat in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium bereits 2005 ein Merkblatt für Gerichte und Staatsanwaltschaften zur Anwendung des § 116 Abgabenordnung herausgegeben²²². Ein solches Merkblatt mit allgemeinen Hinweisen reicht aber nach Auffassung des LRH nicht aus, um einen wirksamen Informationsaustausch mit der Finanzverwaltung über steuerstrafrechtlich bedeutsame Tatsachen zu gewährleisten. Der LRH hat deshalb in Zusammenarbeit mit ei-

²²⁰ § 10 Abs. 2 Geldwäschegesetz.

²²¹ § 116 Abs. 1 Abgabenordnung.

²²² Erlass des Justizministeriums vom 28.12.2005.

nem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen als Arbeitshilfe für die Strafverfolgungsbehörden einen „Delikt-katalog“ entwickelt, der das Erkennen der steuerlich relevanten Fälle erleichtern und dadurch die Unterrichtung der Steuerverwaltung vereinfachen soll. Er benennt die am häufigsten für eine Meldung nach § 116 Abgabenordnung in Betracht kommenden Straftaten.

Das Justizministerium will diesen „Delikt-katalog“ zunächst versuchsweise bei den Staatsanwaltschaften einführen und das Ergebnis nach angemessener Zeit evaluieren.

Einnahmen und Umsätze aus dem Rotlichtmilieu

In Deutschland sollen bis zu 400.000 Prostituierte ihre Dienste anbieten. Der daraus erzielte Umsatz beläuft sich auf etwa 6,4 Milliarden € pro Jahr. Der LRH schätzt, dass in Niedersachsen mindestens 5.000 bis 10.000 Personen im Rotlichtbereich tätig sind. Nach einer vom LRH gezogenen Stichprobe ist davon auszugehen, dass hiervon mindestens 80 v. H., also 4.000 bis 8.000 Personen, steuerlich nicht erfasst sind.

Die Ermittlungstätigkeit der Finanzämter ist bisher im Wesentlichen darauf beschränkt, auf die Initiative Dritter zu reagieren. Nahezu alle Steuerfahndungsfälle mit Bezug zum Rotlichtbereich beruhen entweder auf Mitteilungen der Strafverfolgungsbehörden oder auf - meist anonymen - Anzeigen von Bürgern. Dies hat dazu geführt, dass sich die Ermittlungen der Steuerfahndungsstellen regelmäßig auf weit zurückliegende Zeiträume erstrecken und oft mit hohen steuerlichen Mehrergebnissen abschlossen. In diesen Fällen konnten die Veranlagungsfinanzämter die Mehrsteuern regelmäßig nicht zeitnah einziehen und mussten die Abgabenrückstände niederschlagen²²³.

Eine systematische steuerliche Erfassung der im Milieu tätigen Personen durch eigeninitiatives Handeln der Finanzämter findet in Niedersachsen praktisch nicht statt. Die Steuerverwaltung kann aber nur durch regelmäßige und systematische Auswertung von Informationen über im Rotlichtmilieu tätige Personen den bestehenden Besteuerungsanspruch realisieren. Der LRH hat deshalb angeregt, durch die Auswertung einschlägiger Medien im Internet- und Printbereich im Rotlichtmilieu tätige Per-

²²³ Allein in vier vom LRH eingesehenen Steuerfällen haben Abgabenrückstände von insgesamt rd. 3,5 Millionen € bestanden.

sonen zu identifizieren, um ihnen gegenüber den Steueranspruch geltend machen zu können.

Durch das Gesetz zur Regulierung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten hat der Gesetzgeber den Berufsstand der Prostituierten bereits seit 2002 legalisiert. Gleichwohl gibt es bisher keine gesonderten Gewerbekeennzahlen für Angehörige des Rotlichtmilieus. Die Steuerverwaltung erfasst diese Personen unter diversen Gewerbebezeichnungen, die nur teilweise eine konkrete Milieuzugehörigkeit erkennen lassen²²⁴. Der LRH hält es deshalb für sinnvoll, für Betriebe im Rotlichtmilieu eindeutig zuzuordnende Gewerbekeennzahlen zu vergeben. Auf diese Weise wird insbesondere die gezielte Fallauswahl für die Betriebsprüfung erleichtert.

Das Finanzministerium hat die Umsetzung beider Empfehlungen zugesichert.

Die steuerliche Erfassung von Prostituierten wird dadurch erschwert, dass sie oft ihren Arbeitsort wechseln. Die Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen bieten diesen Personen daher die Möglichkeit, ihre Einkünfte nach dem so genannten Düsseldorfer Verfahren zu versteuern. Dabei wird eine Pauschale - z. B. in Baden-Württemberg 25 € pro Tätigkeitstag - als Vorauszahlung auf die individuelle Steuerschuld der Prostituierten erhoben.

Der LRH hat empfohlen, dieses Verfahren auch in Niedersachsen zu erproben. Das Finanzministerium ist dieser Anregung zunächst gefolgt und hat die Oberfinanzdirektion Hannover aufgefordert, das Düsseldorfer Verfahren versuchsweise in Niedersachsen einzuführen²²⁵. Nach ersten Vorbereitungen ist ein Pilotversuch vom Finanzministerium abgebrochen worden²²⁶. Der diesbezügliche Erlass nennt dafür keine Gründe. Nach mündlicher Auskunft des Finanzministeriums wolle man keine „Insellösung“ für Niedersachsen, sondern abwarten, ob eine bundesweite Einführung des Düsseldorfer Verfahrens erfolge.

²²⁴ Z. B. unter der Bezeichnung „Sonstige persönliche Dienstleistung“ zusammen mit Astrologen, Spiritisten, Ahnenforschungsinstituten, Schuhputzern und Parkplatzeinweisern.

²²⁵ Erlass des Finanzministeriums vom 11.09.2006.

²²⁶ Erlass des Finanzministeriums vom 13.11.2006.

Würdigung

Umsätze und Einnahmen aus illegalen Betätigungen haben einen beträchtlichen Umfang. Der LRH misst ihrer Erfassung durch die Finanzverwaltung und der Durchsetzung der Besteuerung deshalb große Bedeutung bei.

Er begrüßt es, dass die Landesregierung einige seiner Empfehlungen zur Verbesserung des Verwaltungshandelns aufgegriffen hat.

Sowohl ein besseres Erkennen von Geldwäschehandlungen durch optimierte Geldwäscheverdachtsanzeigen der Kreditinstitute als auch die Anwendung des vom LRH angeregten „Deliktkatalogs“ dürften die Zahl von Mitteilungen der Strafverfolgungsbehörden an die Steuerverwaltung erhöhen. Eine solche intensivere Zusammenarbeit wird die vermehrte Feststellung von steuerlich bedeutsamen Tatbeständen ermöglichen und damit zu höheren Steuereinnahmen führen.

Der LRH hält es nicht nur aus Gründen der Einnahmeerzielung, sondern auch im Hinblick auf die Gleichmäßigkeit der Besteuerung für dringend geboten, den Steueranspruch des Staates mehr als bisher auch im Rotlichtmilieu durchzusetzen. Er begrüßt es deshalb, dass das Finanzministerium seinen Anregungen zur Auswertung der einschlägigen Medien und zur systematischen Vergabe von besonderen Gewerkekennzahlen folgen will.

Andererseits bedauert der LRH, dass die zunächst geplante versuchsweise Einführung des Düsseldorfer Verfahrens nicht weiter verfolgt wird. Dies wäre nach seiner Auffassung eine geeignete Maßnahme gewesen, um Steueransprüche im Rotlichtmilieu durchzusetzen. Auf Grund der positiven Erfahrungen in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, die das Düsseldorfer Verfahren bereits längere Zeit anwenden, sieht der LRH keine Gründe, die gegen eine Einführung in Niedersachsen zum gegenwärtigen Zeitpunkt sprechen²²⁷.

²²⁷ Im Jahr 2005 betrugen die Einnahmen in Baden-Württemberg (Bereich der Steuerfahndung Stuttgart) bei einer Teilnahme von 90 v. H. der Betriebe 1,67 Millionen € und in Nordrhein-Westfalen (Bereich der ehemaligen Oberfinanzdirektion Köln) 1,3 Millionen €.

49. Mängel bei der Erhebung der Einnahmen des Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 41	-	Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Auf Weisung des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz kalkulierte das Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit die Gebühr für TSE²²⁸-Untersuchungen unter Außerachtlassung wesentlicher Kostenarten. Die Gebühr ist nicht kostendeckend. Dem Land ist dadurch ein Schaden entstanden. Die Gebühr muss neu kalkuliert werden.

Der Tierseuchenkasse wurden Gebührennachlässe in Höhe von rd. 242.000 € gewährt, die in der einschlägigen Gebührenordnung nicht vorgesehen sind.

Die Festsetzung und die Zahlung der Gebühren des Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit erfolgten häufig nicht zeitnah. Dadurch ist dem Land ein nicht unerheblicher Zinsschaden entstanden. Durch die Einführung einer Berichtspflicht der zahlungspflichtigen Kommunen und eine verbesserte Überwachung des Zahlungseingangs ist eine künftig zeitnähere Erhebung der Gebühren sicherzustellen.

Allgemeines

Das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) wurde am 01.07.2001 gegründet. Zurzeit werden rd. 800 Mitarbeiter beschäftigt.²²⁹ Der größte Teil dieses Personals ist in den acht Instituten des LAVES tätig. Die durch den LRH geprüften Institute führen u. a. als Maßnahmen des vorbeugenden Verbraucherschutzes Untersuchungen von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen durch. Daneben werden vor allem Untersuchungen zur Seuchenprophylaxe bei Nutztieren und von tierischen Lebensmitteln durchgeführt.

²²⁸ Transmissible Spongiforme Enzephalopathie (TSE, früher BSE).

²²⁹ LAVES-Jahresbericht 2005.

Für die durchgeführten Untersuchungen erheben die Institute Gebühren nach den beiden einschlägigen Gebührenordnungen²³⁰ soweit keine privatrechtlichen Verträge zustande kommen.

Kalkulation der TSE-Gebühren

§ 1 a GOVet sieht zwingend die Erhebung *kostendeckender* Gebühren und Auslagen - auch für TSE-Untersuchungen - vor.

Das Gebot der Kostendeckung war dem Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Landwirtschaftsministerium) bekannt. Dies ergibt sich z. B. aus dem Runderlass vom 15.12.2000 und einem Vermerk des Landwirtschaftsministeriums vom 27.04.2001, die von einer Gebührenpflicht und kostendeckenden Gebühren ausgehen.

Gleichwohl bat das Landwirtschaftsministerium mit Runderlass vom 15.08.2001 das Veterinärinstitut Oldenburg im LAVES um eine Musterkalkulation der TSE-Gebühr auf der Grundlage seiner Kosten und Probenzahlen, die die „Einrichtungskosten, z. B. bauliche Maßnahmen“, nicht zu berücksichtigen habe. In einer E-Mail vom 27.08.2004 wurde das LAVES gebeten, bei der Neukalkulation die anteiligen Kosten für Amtsleitung, Fachbereichsleitung, Verwaltung, EDV und technischen Service nicht zu berücksichtigen. Weiter heißt es: „Die Abschreibung für den Container²³¹ wird auf alle niedersächsischen Proben, nicht nur das Oldenburger Kontingent, umgelegt.“

Auf der Grundlage dieser Weisungen kalkulierte das LAVES die TSE-Gebühr. Die Kalkulation berücksichtigte zwar die „Oldenburger“ Kosten und Probenzahlen, es wurden jedoch zahlreiche Kostenarten für bestimmte Teile des Kalkulationszeitraums nicht berücksichtigt. Es handelte sich z. B. um

- Abschreibungen für Laborgebäude und Geräte,
- Krankheitsausfälle,
- EDV-Administration, technischen Service,

²³⁰ Gebührenordnung für die amtliche Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeuntersuchung (GO LebensmittelBG), Nds. GVBl. 2003 S. 475; Gebührenordnung für die Veterinärverwaltung (GOVet), Nds. GVBl. 1995 S. 63, zuletzt geändert durch Verordnung vom 14.09.2004, Nds. GVBl. 2004 S. 322.

²³¹ TSE-Labor mit Standort Oldenburg.

- Kosten für Amtsleitung, Fachbereichsleitung, Verwaltungsleitung,
- Wartungs- und Reparaturkosten der Geräte.

Daneben wurde die Abschreibung für den „Container“ nicht, wie kalkulatorisch geboten, auf die Oldenburger Probenzahl, sondern auf die gesamte niedersächsische Probenzahl bezogen. Diese Vorgehensweise führte dazu, dass der Abschreibungsanteil der Gebühr zu gering ausfiel.

Das LAVES hat somit auf Veranlassung des Landwirtschaftsministeriums eine nicht kostendeckende TSE-Gebühr kalkuliert, indem einzelne Kostenbestandteile weisungsgemäß nicht berücksichtigt wurden. Hierin liegt ein Verstoß gegen gebührenrechtliche Grundsätze, weil bewusst auf eine Kostendeckung verzichtet wurde. Eine bewusst zu niedrig kalkulierte Gebühr mit dem Ziel, die betroffenen Gebührenschuldner zu entlasten, ist nicht hinnehmbar.

Der LRH hält es für unerlässlich, eine kostendeckende Gebühr zu erheben, die auf Grund einer Vollkostenkalkulation ermittelt wurde.

Nachlässe für die Tierseuchenkasse

Die GOVet eröffnet die Möglichkeit, dass durch die zuständige Behörde für Serienuntersuchungen mit Zustimmung des Fachministeriums Sondervereinbarungen getroffen werden können²³², die jedoch höchstens zu einer Halbierung der Gebühr führen dürfen²³³.

Nach den einschlägigen Gebührenziffern der GOVet waren für Blutuntersuchungen auf Leukose und Brucellose eine Gebühr von 5,50 € zuzüglich 1,00 € Entsorgungspauschale zu erheben. Nach den o. a. Vorschriften zu Sondervereinbarungen beträgt die Mindestgebühr daher 2,75 € zuzüglich einer unveränderlichen Entsorgungspauschale in Höhe von 1,00 €.

²³² Amtliche Anmerkungen zu Abschnitt XII (Amtshandlungen und Dienstleistungen der Veterinärinstitute) der Anlage zur GOVet.

²³³ Anmerkung nach Nr. 6.20 des Unterabschnitts A (Veterinärmedizinische Untersuchungen) des Abschnitts XII.

Mit Schreiben vom 15.02.2002 der Tierseuchenkasse wurden den Veterinärinstituten des LAVES die Entgelte für verschiedene Untersuchungen mitgeteilt.²³⁴ Nach dieser Mitteilung rechnete das LAVES mit der Tierseuchenkasse ab. Hiernach beträgt die Untersuchungsgebühr²³⁵ z. B. für

- | | |
|---|--------|
| – Leukose-Blutuntersuchung bei Rindern | 2,30 € |
| – Brucellose-Blutuntersuchung bei Rindern und Schafen | 1,30 € |

Auf die nach der Verordnung zur Änderung der Gebührenordnung für die Veterinärverwaltung vom 14.09.2004²³⁶ mit zu erhebende Entsorgungspauschale von 1,00 € wurde gänzlich verzichtet. Bei Berücksichtigung der Entsorgungsgebühr, die keiner Gebührenminderung unterliegt, unterschritt das LAVES die Mindestgebühr um 1,45 € bei den Leukose-Blutuntersuchungen und um 2,45 € bei den Brucellose-Untersuchungen.

Aus den vom Landwirtschaftsministerium mitgeteilten Probenzahlen und dem Betrag der Unterschreitung der Mindestgebühr ergibt sich allein für die im Jahr 2004 untersuchten Proben ein Einnahmeverlust von rd. 241.700 €. Dieser Gebührenverzicht war von den Bestimmungen der GOVet nicht gedeckt.

Der LRH erwartet, dass das LAVES künftig auch diese Gebühren ausschließlich nach der anzuwendenden Gebührenordnung bemisst.

Nicht zeitnahe Kostenfestsetzung

Einnahmen sind nach § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Beim Veterinärinstitut Oldenburg werden u. a. zur Tierseuchenprävention Proben untersucht. Hierfür werden der Tierseuchenkasse vereinbarte Entgelte in Rechnung gestellt. Diese Rechnungen werden jeweils nach Quartalsende gefertigt. Für die ebenfalls durchgeführten TSE-Untersuchungen ergehen Gebührenbescheide an die Kommunen. Die Bescheide werden erst nach dem Abschluss des jeweiligen Abrechnungsmonats gefertigt.

²³⁴ Das Landwirtschaftsministerium ist nachrichtlich informiert worden.

²³⁵ Anders als bei der Tankmilchuntersuchung beschafft die Tierseuchenkasse kein Diagnostikmaterial für die Blutuntersuchung.

²³⁶ Diese Verordnung ermäßigt die Gebühr, sodass wir diese günstigeren Tarife für alle Untersuchungen des Jahres 2004 einschließlich der nach altem Recht abgerechneten unterstellt haben.

Im Durchschnitt aller ausgewerteten Rechnungen des Veterinärinstituts Oldenburg an die Tierseuchenkasse betrug der Zeitraum zwischen dem Ende des Quartals und der Rechnungsstellung 47 Tage. Im Durchschnitt aller ausgewerteten Bescheide an die Kommunen betrug der Zeitraum vom Monatsletzten bis zu ihrer Fertigung 61 Tage.

Beim Veterinärinstitut Hannover, das die gleichen Untersuchungen durchführt, vergingen im Durchschnitt aller ausgewerteten Rechnungen an die Tierseuchenkasse bis zu ihrer Fertigung rd. 39 Tage. Bei den Bescheiden an die Kommunen betrug der Zeitraum im Durchschnitt aller ausgewerteten Bescheide nur elf Tage.

Durch die zum Teil deutlich verspätete Festsetzung der Gebühren insbesondere im Veterinärinstitut Oldenburg ist dem Land ein nicht unerheblicher Zinsschaden entstanden.

Der LRH erwartet, dass die Kostenfestsetzungen des LAVES künftig innerhalb von 14 Tagen nach dem Ende des Abrechnungszeitraums erfolgen.

Fehlende Überwachung und verspätete Zahlung

Das Land muss darauf bedacht sein, dass seine Forderungen zeitnah beglichen werden. Dies gilt auch für die Gebührenforderungen des LAVES.

Soweit bei den so genannten Verdachts-, Verfolgs- und Beschwerdeproben nach Lebensmittelrecht positive Befunde festgestellt werden, ergehen so genannte Kostenmitteilungen an die Kommunen, die diese Kosten in ihren Gebührenbescheiden als Auslagen gegenüber den Kostenschuldnern geltend machen.

Für das Lebensmittelinstitut Braunschweig hat der LRH für das Zahlungsverhalten der Kommunen Folgendes festgestellt:

Jahr	Kostenmitteilungen - € -	Von den Kommunen gezahlt	
		- € -	In v. H. der Kostenmitteilungen
2002	128.992,78	39.856,14	31 (Stand 27.03.2006)
2003	68.959,03	23.849,54	32 (Stand 27.03.2006)
2004	92.859,49	19.407,27	21 (Stand 27.03.2006)
2005	69.354,81	28.816,71	30 (Stand 27.03.2006)

Die von den Kommunen geltend gemachten Auslagen werden nach Zahlungseingang dort an das LAVES überwiesen. Nach Feststellung des LRH vergingen im Durchschnitt der Zahlungsfälle²³⁷ der Lebensmittelinstitute Braunschweig und Oldenburg in den Jahren 2002 bis 2004 zwischen dem Datum der Kostenmitteilung und dem Zahlungseingang rd. 152 Tage. Das Minimum betrug zwei Tage. Das Maximum 769 Tage. Die Gründe für die verspäteten Zahlungseingänge waren dem LAVES nicht bekannt.

Ferner ist auf die Kostenmitteilungen der Lebensmittelinstitute hin nur rd. ein Drittel der Zahlungen geleistet worden. Für die offenen Beträge war dem LAVES nicht bekannt, ob die Kommunen zu Recht nicht zahlten. Auch ob diese nach dem Ende der Verwaltungsmaßnahme dem Kostenschuldner die Kosten des LAVES wie vorgeschrieben aufgegeben hatten, war dem LAVES nicht bekannt.

Der LRH hält es für erforderlich, dass eine Berichtspflicht für die Kommunen eingeführt wird. Diese sollten regelmäßig berichten, warum die Kosten vom Kostenschuldner noch nicht gezahlt wurden bzw. auf die Einziehung verzichtet wurde, obwohl ein positives Ergebnis der Untersuchung vorliegt und damit eine Zahlungsverpflichtung besteht.

Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums

Das Landwirtschaftsministerium hat zu den Nachlässen für die Tierseuchenkasse die Auffassung vertreten, dass die zugrunde liegende Sondervereinbarung zulässig war, obwohl sie eine Minderung der Gebühr um mehr als die Hälfte des fälligen Betrags vorsah. Eine Entsorgungspauschale sei nur für Probenmaterial aus Sektionen und Organproben, nicht aber für die Untersuchungen auf Leukose und Brucellose zu erheben, weil hier keine Abfälle entstünden. Zudem sei auch keine Unterdeckung der entstandenen Kosten eingetreten.

Der LRH hält demgegenüber an seiner Forderung fest, dass die eindeutigen Vorschriften der GOVet auch gegenüber der Tierseuchenkasse zu beachten sind. Diese Vorschriften verbieten jedoch die Gebührenminderung um mehr als die Hälfte und sehen die Entsorgungspauschale in allen Untersuchungsfällen vor.

²³⁷ Veterinärinstitut Braunschweig nahezu alle Fälle und Veterinärinstitut Oldenburg die zehn größten Zahlungsfälle.

50. Drohende Einnahmeausfälle durch Liberalisierung des Glücksspielmarkts

Einzelplan 13	-	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel 13 01, 13 02	-	Steuern, Allgemeine Bewilligungen

Illegale Anbieter von Sportwetten haben in Deutschland bereits einen hohen Marktanteil erreicht und damit Einnahmeausfälle für den Landeshaushalt bewirkt.

Hohe Einnahmeausfälle drohen, falls auf Grund europäischen Rechts das staatliche Glücksspielmonopol in Deutschland entfällt.

Allgemeines

In Deutschland unterliegen die Veranstaltung von Glücksspielen und die Zulassung und Durchführung von Lotterien aus ordnungspolitischen Gründen²³⁸ grundsätzlich einem staatlichen Monopol bzw. strikter staatlicher Regulierung. Das öffentliche Veranstalten von Glücksspiel ohne behördliche Erlaubnis ist strafbar²³⁹.

Wettunternehmen haben eine Konzessionsabgabe - bemessen als Prozentsatz des Spielkapitals - an das Land abzuführen²⁴⁰. Die Haushaltseinnahmen hieraus betragen rd. 161 Millionen € pro Jahr. Ferner unterliegen im Inland veranstaltete öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Oddset-Wetten der Rennwett- und Lotteriesteuer²⁴¹. Das Land erzielt damit jährliche Einnahmen von ebenfalls rd. 161 Millionen €

Einnahmeausfälle durch illegale Sportwetten

Bereits seit einigen Jahren bieten ausländische Unternehmen in Deutschland Sportwetten an. Die Vermittlung erfolgt über das Internet oder über Vermittler, die lokale Wettannahmestellen unterhalten. Dieses Angebot ist nach nationalem Recht illegal. Gleichwohl haben diese Anbieter mittlerweile einen Marktanteil von etwa 70 v. H. erreicht²⁴². Dieser sehr hohe Marktanteil beruht auf den deutlich höheren

²³⁸ Verhinderung von Glücksspielsucht und Wettsucht.

²³⁹ § 284 Strafgesetzbuch.

²⁴⁰ § 6 Abs. 1 Nr. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotterie- und Wettwesen (NLottG).

²⁴¹ § 17 Rennwett- und Lotteriegesezt.

²⁴² Der Sportwettenmarkt in Deutschland tätigt einen Umsatz von rd. 1,5 Milliarden € pro Jahr und ist wachsend.

Gewinnquoten, die durch niedrigere staatliche Abgaben ermöglicht werden²⁴³. Die dadurch verursachten Einnahmeausfälle des Landes betragen - bei einem geschätzten Marktanteil Niedersachsens von 10 v. H. - über 30 Millionen € pro Jahr. Die Landesregierung sieht keine Möglichkeiten, durch die Änderung von Gesetzen oder eine andere Verwaltungspraxis die ausländischen Sportwettenanbieter in die deutsche Abgabepflicht einzubeziehen.

Staatliches Glücksspielmonopol und europäisches Gemeinschaftsrecht

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass das staatliche Monopol auf Sportwetten in seiner gegenwärtigen Form nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Um am Wettmonopol festhalten zu können, müsse der Staat mehr für die Bekämpfung der Spielsucht tun. Für eine gesetzliche Neuregelung räumte das Bundesverfassungsgericht eine Frist bis Ende 2007 ein. Bis dahin dürfen private Anbieter - wie bisher - keine Wetten zu festen Quoten anbieten²⁴⁴.

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat daraufhin den Entwurf eines Staatsvertrags zustimmend zur Kenntnis genommen (Glücksspielstaatsvertrag). Der Vertragsentwurf hält am staatlichen Glücksspielmonopol fest. Nach dem Vertragsentwurf ist die Tätigkeit ausländischer Wettanbieter in Deutschland weiterhin illegal²⁴⁵.

Gleichwohl sieht der LRH kaum Möglichkeiten, das Angebot illegaler ausländischer Wettanbieter deutlich einzuschränken. Zwar ist es möglich, gegen terrestrische Wettannahmestellen mit den Mitteln des Ordnungsrechts vorzugehen. Es gibt aber keine realistischen Möglichkeiten, die deutschsprachigen Angebote der Unternehmen im Internet wirksam zu unterbinden.

Der LRH hat erhebliche Bedenken, ob ein staatliches Glücksspielmonopol auf Grund europäischen Rechts aufrechterhalten werden kann.

²⁴³ Der Marktführer baute seine Vertriebsorganisation in Gibraltar auf. Hier fallen lediglich 0,14 v. H. Gewinnsteuern an. Konzessionsabgaben, Lotteriesteuern oder andere Abgaben sind nicht zu zahlen. Daher kann dieses Unternehmen 92 v. H. des eingezahlten Kapitals auszahlen, während die Oddset-Auszahlungsquote des Deutschen Toto-Lotto-Blocks auf Grund der staatlichen Abgaben nur 55 v. H. beträgt.

²⁴⁴ Urteil vom 28.03.2006 - 1 BvR 1054/01 -.

²⁴⁵ Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV -), Stand 14.12.2006.

Bereits im Jahr 2003 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass ein Beharren des Staates auf einem Monopol im Bereich von Sportwetten eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs in der EU bedeutet²⁴⁶. In einem aktuellen Urteil vom März 2007²⁴⁷ vertritt das Gericht die Auffassung, dass staatliche Eingriffe ins Wettgeschäft zwar zulässig seien, aber nicht unverhältnismäßig sein dürften. Die Europäische Kommission hat im April 2006 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland und weitere Mitgliedsstaaten eingeleitet. Infrage gestellt wird die Vereinbarkeit der Strafbarkeit behördlich nicht genehmigten öffentlichen Glücksspiels mit den Grundprinzipien des freien Dienstleistungsverkehrs im Binnenmarkt. Der zuständige EU-Kommissar hat bereits angekündigt, dass er den geplanten Staatsvertrag nicht hinnehmen werde. Die geplante Regelung benachteilige private Anbieter und widerspreche damit der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt. Er wolle ein Vertragsverletzungsverfahren „bis zur letzten Instanz durchfechten“. Auch der Generalanwalt des Europäischen Gerichtshofs hat bemängelt, dass ein staatliches Glücksspielmonopol gegen die Dienstleistungsfreiheit verstoße²⁴⁸.

Der Sportwettenmarkt macht nur rd. 5 v. H. des Umsatzes der Toto-Lotto-Niedersachsen GmbH aus. Etwa 95 v. H. der Spielerträge stammen aus Lotteriegeschäften, insbesondere aus dem Spiel „Lotto 6 aus 49“. Zwischenzeitlich bieten auch ausländische Unternehmen insbesondere im Internet eigene Lotterien an. Sollte auf Grund von europäischem Recht das staatliche Glücksspielmonopol in Deutschland entfallen, wäre dieser ungleich größere Markt erheblich gefährdet. Denn auf Grund ihrer geringen Abgabenbelastung könnten ausländische Unternehmen deutlich höhere Gewinnquoten anbieten als der Deutsche Toto-Lotto-Block.

Dies könnte nicht nur zu Mindereinnahmen im Landeshaushalt in dreistelliger Millionenhöhe führen. Denn ein Teil der Konzessionsabgaben (im Jahr 2005 über 60 Millionen €) ist zweckgebunden zur Finanzierung des Sports, der freien Wohlfahrtspflege, von Kultur und Umweltschutz zu verwenden²⁴⁹. Auch diese Einnahmen können gefährdet sein und so die mit ihnen finanzierten Aufgaben.

²⁴⁶ Urteil vom 06.11.2003 - C-243/01 - („Gambelli-Urteil“).

²⁴⁷ Urteil vom 06.03.2007 - C-338/04 - („Placanica-Urteil“).

²⁴⁸ dpa-Meldung vom 21.10.2006; Financial Times Deutschland (www.ftd.de): „EU will Lotto-Staatsvertrag kippen“.

²⁴⁹ § 7 NLottG.

Vorschlag des LRH

Der LRH sieht dringenden Handlungsbedarf, die Tätigkeit ausländischer Wettanbieter und Vermittler in Deutschland in die Abgabepflicht - vergleichbar inländischen Anbietern - einzubeziehen. Einen geeigneten Ansatz sieht er darin, die geplante Regelung des § 3 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag in das Rennwett- und Lotteriegesetz und das NLottG zu übernehmen. Dann würde ein Glücksspiel an dem Ort als veranstaltet oder vermittelt gelten, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Ort der Veranstaltung muss mithin dort sein, wo das Angebot räumlich lokalisierbar ist, also bei Übermittlung von Spielscheinen per Brief oder bei Eröffnung der Teilnahme über das Internet der Aufenthaltsort des Spielers²⁵⁰. Kombiniert man diesen Tatbestand mit der Möglichkeit für ausländische Anbieter, die in ihrem Herkunftsland anfallenden Abgaben „nachgelagert“ auf die deutsche Abgabenschuld anzurechnen, so bestehen für alle Wettbewerber auf dem deutschen Markt hinsichtlich der Abgaben die gleichen Wettbewerbsbedingungen.

Hildesheim, 27.04.2007

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

J a n s e n

M ü l l e r

P a l m

G ö k e

H o n é

B a r d e l l e

²⁵⁰ Hinweis auf die Erläuterungen zu § 3 GlüStV-E., Stand 14.12.2006.