

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- G-04061.10 -

Hildesheim, den 16.05.2012

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2010

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2010 - vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Richard Höptner

(Ausgegeben am 06.06.2012)

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2012
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2010 -**



Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	3
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	4
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010.....	4
2.	Belege	4
3.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	4
4.	Normenkontrollverfahren zum Haushaltsgesetz 2010	5
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen	6
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO	6
2.	Schulden, Verpflichtungen.....	6
2.1	Fundierte Schulden.....	6
2.2	Bürgschaften	8
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	8
IV.	Finanzielle Risiken des Landes außerhalb des Kernhaushalts.....	9
1.	Nebenhaushalte und sonstige nicht etatisierte Verpflichtungen	9
1.1	Schulden der Nebenhaushalte und sonstige Verbindlichkeiten, Gesamtverschuldung	9
1.2	Haftung des Landes für Verbindlichkeiten der Nebenhaushalte	12
1.3	Handlungspflichten des Landes bei Zahlungsunfähigkeit von Kommunen.....	12
2.	Schwachstellen des Risikomanagements bei Nebenhaushalten und sonstigen Zahlungspflichten.....	13
2.1	Unzureichende Risikobegrenzung.....	13
2.2	Mangelnde Aufsicht und Steuerung.....	15
2.3	Abweichende Ressortstandards	16
2.4	Fehlende Transparenz.....	17
3.	Empfehlungen des LRH.....	18
4.	Aktuelle Prüfungserkenntnisse	19
4.1	Investitions- und Förderbank Niedersachsen - Risiken aus Gewährträgerhaftung ohne Darstellung im Haushalt	19
4.2	Investitions- und Förderbank Niedersachsen - Zentrales Förderinstitut oder auch Förderbank?	21
4.3	Risiken bei der Finanzierung einer Hochschulbaumaßnahme.....	24
4.4	Erfolglose Beteiligung einer Hochschule an einer Risikokapitalgesellschaft.....	26
4.5	Zentrale Sterilgutversorgung der Medizinischen Hochschule Hannover - eine fast unendliche Geschichte.....	28
4.6	Neuberechnung der Budgets landeseigener außeruniversitärer Forschungseinrichtungen im Lichte der Trennungsrechnung.....	32

V.	Denkschrift.....	36
	Staatskanzlei	36
1.	Archivische Dienstleistungen für Kommunen und sonstige Dritte.....	36
	Ministerium für Inneres und Sport.....	40
2.	Rechtsberatung durch Externe	40
3.	Zahlreiche Mängel bei der Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen.....	43
4.	Organisation der Bereitschaftspolizei Niedersachsen	46
5.	Auflösung des Trainingszentrums Oldenburg	50
	Finanzministerium	54
6.	Eingruppierung neu eingestellter Beschäftigter	54
7.	Berechnung des Versorgungsbezugs unter Anrechnung von Renten	56
8.	Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe wegen verspäteter Erbschaft- und Schenkung- steuerfestsetzungen	59
9.	Bewertung vererbter und geschenkter Grundstücke	63
10.	Mängel bei der Festsetzung der Erbschaftsteuer	66
	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration.....	69
11.	Einsatz von Landespersonal in den Kommunalen Leitstellen für Integration.....	69
12.	Überhöhte Förderbeträge für teilstationäre Pflegeeinrichtungen	72
13.	Förderung von Integrationsfachdiensten aus der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht	76
	Ministerium für Wissenschaft und Kultur	80
14.	Hochschule ignoriert Auskunftspflicht gegenüber dem LRH.....	80
15.	Schiffbruch bei Förderung eines maritimen Forschungszentrums.....	82
16.	Grenzen der Förderung kommunaler Theater durch das Land.....	86
17.	Betätigung der Staatstheater außerhalb ihres Repertoires.....	90
18.	Fortschreibung der Hochschulbudgets auf der Basis historisch gewachsener Größen	92
19.	Verbesserungsbedürftige Strukturen und Prozesse im Bereich der Hochschuldaten und Hochschulsteuerung	95
	Kultusministerium	98
20.	Unzulässige Vertragsgestaltungen mit außerschulischen Fachkräften	98
21.	Haben Gymnasiasten noch Zeit für den Ganzttag?	102
	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	106
22.	Erhebliche Mängel bei der Wirtschaftsförderung eines Unternehmens	106
23.	Vergabewertgrenzen - künftig bundeseinheitlich und auf angemessenem Niveau.....	110
24.	Wirtschaftlichkeit der Reaktivierung von Bahnstrecken	112
25.	Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Hafens Cuxhaven	114
26.	Kommunalisierung oder Privatisierung kleiner Landeshäfen	115
	Justizministerium	117
27.	Personalüberhang in den Staatsanwaltschaften.....	117
28.	Datenkommunikation zwischen Staatsanwaltschaften, Polizei- und Justizbehörden	122
	Sonstige Prüfungen	124
29.	Musikförderung des Norddeutschen Rundfunks.....	124

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 auf der Grundlage des durch ein Nachtragshaushaltsgesetz geänderten Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010¹. Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 15.12.2011 (Drs. 16/4308) dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung dem Landesrechnungshof (LRH) zur Prüfung.

Der LRH fasst das Ergebnis seiner Prüfung nach § 97 Abs. 1 LHO jährlich für den Landtag zusammen, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und für ihre Entlastung wegen der Haushaltsrechnung und des Nachweises über das Vermögen und die Schulden von Bedeutung sein kann. Diese Bemerkungen leitet er dem Landtag und der Landesregierung zusammen mit der nach § 97 Abs. 6 LHO beizufügenden Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen zu.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 erfasst in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2010 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

Auf Inhalt und Umfang des Berichts wirkt sich zwangsläufig aus, dass die Prüfung sich auf Schwerpunkte beschränken musste und selbst dort nur stichprobenweise möglich war. 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.

¹ Haushaltsgesetz 2010 vom 17.12.2009 (Nds. GVBl. S. 493), Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 11.10.2010 (Nds. GVBl. S. 471).

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

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010

Der Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2010 stellt sich wie folgt dar:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2010 beträgt das Haushaltssoll	24.843.571.000,00	24.843.571.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2009 übernommenen Haushaltsreste	1.302.607.062,69	1.302.607.062,69
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2009 übernommenen Haushaltsreste (b)	26.146.178.062,69	26.146.178.062,69
d) Nach der Haushaltsrechnung 2010 betragen aa) § 82 Buchst. 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 Buchst. 1 b die Ist-Ausgaben	25.018.791.017,83	25.018.791.017,83
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2010 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2011 übertragen wurden	1.537.093.736,04	1.537.093.736,04
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2010 verbliebenen Haushaltsreste (e)	26.555.884.753,87	26.555.884.753,87
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2009 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mehreinnahme bb) Mehrausgabe	409.706.691,18	409.706.691,18
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2010 (§ 83 Nr. 2 Buchst. d LHO)	0,00	

2. Belege

Der LRH stellte bei der Rechnungsprüfung 2010 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 125.026.033,86 € (Vorjahr 400.512.419,48 €) aus. Für acht Fälle mit Ausgaben von 5.860.443,37 € (Vorjahr 37.883.348,02 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

4. Normenkontrollverfahren zum Haushaltsgesetz 2010

Mit Urteil vom 16.12.2011 - StGH 1/10 - gegen das Dritte Nachtragshaushaltsgesetz 2009 vom 09.11.2009 und das Haushaltsgesetz 2010 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof hinsichtlich des Haushaltsjahres 2010 für Recht erkannt:²

„§ 1 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010) vom 17.12.2009 (Nds. GVBl. S. 493), geändert durch Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 11.10.2010 (Nds. GVBl. S. 471), in Verbindung mit dem Einzelplan 13 Kapitel 13 01 Titel 015 11-3 ist mit Art. 65 Abs. 1 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung insoweit unvereinbar, als die Einnahmen aus Umsatzsteuer (Landesanteil) ohne Berücksichtigung einer im März 2010 vom Land Niedersachsen zu leistenden Ausgleichszahlung aus der Umsatzsteuerverteilung zwischen Land und Bund und unter den Ländern veranschlagt worden sind.“

Da das Gericht nur die Unvereinbarkeit dieser Veranschlagung mit der Niedersächsischen Verfassung, nicht aber deren Nichtigkeit festgestellt hat, hat die Entscheidung keine Auswirkungen auf die Jahresrechnung.

Die Rückbuchung des Erstattungsanspruchs des Bundes aus der Umsatzsteuerverteilung für 2009, die das Finanzministerium im Laufe des Jahres 2010 aufgrund der im März 2010 erfolgten Schlussabrechnung im bundesstaatlichen Finanzausgleich für 2009 vorgenommen hat, ist eine Maßnahme des Haushaltsvollzugs. Eine Überprüfung durch den Staatsgerichtshof im Rahmen des vorliegenden Normenkontrollverfahrens hat dementsprechend nicht stattgefunden.

² Vgl. S. 2 des Urteils.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

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

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“³ schließt mit einem Bestand von 2.067.209.571,54 € ab.

Das Finanzministerium nahm wie schon in den Vorjahren eine Bestandskorrektur vor. Den Anfangsbestand des Rechnungsjahres 2010 erhöhte es gegenüber dem Endbestand des Jahres 2009 um 183,65 €.

2. Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II⁴ der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2010:

³ Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2010.

⁴ Hier Nr. 1 c) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2010.

Bezeichnung der Schulden 2010	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2009 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2010 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
a) Wertpapierschulden:			
Anleihen	0,00	0,00	0,00
Landesschatzanweisungen	24.135.000.000,00	28.100.000.000,00	3.965.000.000,00
b) Schulden bei:			
inländischen Banken und Sparkassen	19.079.339.684,25	16.717.710.041,33	-2.361.629.642,92
inländischen Bausparkassen	60.000.000,00	230.000.000,00	170.000.000,00
inländischen Versicherungsunternehmen	8.583.475.923,52	8.819.207.762,31	235.731.838,79
Bundesbahn und Bundespost	0,00	0,00	0,00
der Bundesanstalt für Arbeit	1.110.124,69	0,00	-1.110.124,69
öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen	125.500.000,00	156.000.000,00	30.500.000,00
sonstigen Sozialversicherungen	15.646.736,43	16.643.736,43	997.000,00
sonstigen inländischen Stellen	74.000.000,00	21.000.000,00	-53.000.000,00
ausländischen Kreditinstituten			
- auf € lautend	936.299.049,51	1.072.799.049,51	136.500.000,00
- auf fremde Währung lautend	0,00	0,00	0,00
zusammen	53.010.371.518,40	55.133.360.589,58	2.122.989.071,18
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	99.551,72	18.000	-81.551,72
zusammen	99.551,72	18.000	-81.551,72
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
bei Bund und Lastenausgleichsfonds			
- für Wohnungsbau	826.266.547,87	772.301.320,99	-53.965.226,88
- Sonstige	841.294,80	428.294,80	-413.000,00
zusammen	827.107.842,67	772.729.615,79	-54.378.226,88
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) lt. Haushaltsrechnung	53.837.578.912,79	55.906.108.205,37	2.068.529.292,58

Den in der Übersicht aufgeführten fundierten Schulden sind die im Nachweis der Verschuldung lediglich nachrichtlich aufgeführten Kreditaufnahmen des Landes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) von 742.375.142,18 € hinzuzurechnen. Die NBank finanzierte mit diesen vom Land zurückzuzahlenden Mitteln städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz. Der Gesamtschuldenstand des Landes am 31.12.2010 beträgt somit 56.648.483.347,55 €, der Gesamtschuldenzuwachs 2.088.999.826,49 €.

2.2 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2010 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung⁵ unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 6.748.138.422,50 € (Vorjahr 5.508.464.812,81 €). Die auch im Kapitel 13 25 Titel 870 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 14.279.497,60 € (Vorjahr 8.947.836,26 €).

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II⁶ der Haushaltsrechnung 2010 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm. Die Angabe von Korrekturbeträgen ist erforderlich, weil sich wie jedes Jahr durch Verschiebungen von Zahlungsabläufen und Wegfall von Zahlungsverpflichtungen Veränderungen der Ausgangswerte ergeben und die mögliche Belastung realistisch darzustellen ist.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 ff. €	Summen €
bis 31.12.2009	1.015.546.217	776.102.345	504.843.065	309.887.168	407.090.878	3.013.469.674
Korrektur- betrag	-24.218.803	-4.195.355	-5.286.000	10.114.690	313.753.209	290.167.741
bis 31.12.2010	296.798.599	208.506.076	172.547.003	90.314.242	133.183.121	901.349.040
Gesamt bis 31.12.2010	1.288.126.013	980.413.066	672.104.067	410.316.101	854.027.207	4.204.986.455
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2010 Verpflichtungen für kommende Haushaltsjahre eingegangen, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						52.453.853
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen						4.257.440.308

⁵ Hier Nr. 2 a) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2010.

⁶ Hier die Nachweisungen über die im Haushaltsjahr 2010 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (ab Seite 15) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne VE), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (ab Seite 20).

IV. Finanzielle Risiken des Landes außerhalb des Kernhaushalts

1. Nebenhaushalte und sonstige nicht etatisierte Verpflichtungen

Das Land nimmt seine Aufgaben nicht nur durch die Landesverwaltung und damit im Rahmen des Kernhaushalts wahr. Es lässt auch Aufgaben durch Landesbetriebe⁷, Sondervermögen sowie rechtlich selbstständige Einrichtungen erledigen (Nebenhaushalte). Das Land Niedersachsen unterhält 30 Landesbetriebe einschließlich der in dieser Organisationsform betriebenen Hochschulen, 14 Anstalten des öffentlichen Rechts sowie fünf Stiftungshochschulen. Außerdem ist das Land an etwa 40 privatrechtlichen Unternehmen beteiligt.

Durch Umstrukturierung der Hochschulen als Stiftungen, Überführung der Häfenverwaltung in privatrechtliche Gesellschaften sowie Gründung der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) und der Anstalt Niedersächsische Landesforsten wurden erhebliche Vermögensmassen aus der unmittelbaren Landesverwaltung ausgegliedert. Allein der Wert des übertragenen Grundvermögens beläuft sich auf ca. 3,2 Mrd. €.

Auch gliederte das Land finanzwirksame Maßnahmen wie z. B. die Krankenhausfinanzierung⁸ und Städtebauförderung⁹ aus dem Landeshaushalt aus. Zwar ist in den Haushaltsgesetzen die Kreditfinanzierungsermächtigung als Kreditaufnahme des Landes ausgewiesen, jedoch in den Haushaltsplänen lediglich der Kapitaldienst veranschlagt. Die Höhe der entsprechenden Verbindlichkeiten wird nur nachrichtlich dargestellt.

Darüber hinaus steht eine große Zahl juristischer Personen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Landes mit entsprechenden Verpflichtungen. Hier sind vor allem die kommunalen Gebietskörperschaften, aber auch die berufsständischen Kammern und sonstige Stiftungen des öffentlichen Rechts zu nennen.

1.1 Schulden der Nebenhaushalte und sonstige Verbindlichkeiten, Gesamtverschuldung

Die Finanz-, Vermögens- und Ertragslagen der Nebenhaushalte werden nur in Teilen im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung dargestellt. Eine alle Nebenhaushalte zusammenfassende Übersicht besteht nicht.

⁷ § 26 LHO.

⁸ Für die Programme nach § 9 Abs. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz in den Haushaltsjahren 2004 bis 2007, für die nach § 9 Abs. 3 in den Haushaltsjahren 2004 bis 2008.

⁹ Für die Programme 2004 bis 2008.

Unter Berücksichtigung der Kreditmarktschulden der Einrichtungen, die im Alleineigentum des Landes stehen oder bei denen das Land eine vergleichbare Stellung einnimmt, entwickelte sich in den Jahren 2009 und 2010 die Gesamtverschuldung am Kreditmarkt wie folgt:

Schulden am Kreditmarkt	2009	2010	Veränd.
	Mio. €	Mio. €	2009 - 2010
Kernhaushalt			
Fundierte Kreditmarktschulden laut Haushaltsrechnung des Landes	53.010,4	55.133,4	2.123,0
Über die NBank aufgenommene Schulden des Landes laut nachrichtlicher Angabe in der Haushaltsrechnung	721,9	742,4	20,5
Summe für den Kernhaushalt	53.732,3	55.875,8	2.143,5
Nebenhaushalte im Alleineigentum des Landes¹⁰			
Kreditmarktschulden der jur. Personen des priv. Rechts (aus veröffentlichten Bilanzen)			
<i>Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH (HanBG)¹¹</i>	<i>3.178,2</i>	<i>3.178,2</i>	<i>0,0</i>
Kreditmarktschulden sonstiger Nebenhaushalte (aus veröffentlichten Jahresabschlüssen)			
<i>NBank (nur Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten lt. Bilanzausweis, ohne o. g. Schulden des Landes)¹²</i>	<i>1.718,2</i>	<i>2.130,8</i>	<i>412,6</i>
<i>NBank (über die nachrichtlich ausgewiesenen Landesschulden hinaus aufgenommene Treuhandkredite)</i>	<i>190,9</i>	<i>220,1</i>	<i>29,2</i>
Zwischensumme	1.909,1	2.350,9	441,8
Summe sonstige Kreditmarktschulden Nebenhaushalte im Alleineigentum des Landes	5.087,3	5.529,1	441,8
Gesamtsumme	58.819,6	61.404,9	2.585,3

Als Kaufmann müsste das Land neben seinen fundierten Schulden in Höhe der Barwerte zusätzlich Rückstellungen für künftig fällig werdende Verbindlichkeiten wie z. B. Pensionszahlungen an Beamtinnen und Beamte bilden und auf mögliche Zahlungspflichten aus in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen sowie Eventualverbindlichkeiten aus Bürgschaften und Garantien hinweisen.

¹⁰ Aufgeführt sind im Folgenden nur Gesellschaften, die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten ausweisen. Nicht erfasst sind damit u. a.

- die Anstalt Niedersächsische Landesforsten,
- Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG,
- Jade-Weser-Ports Logistics Zone GmbH & Co. KG,
- Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen,
- Stiftungshochschulen.

¹¹ Den Schulden der HanBG sind hier für 2010 nur die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten laut der veröffentlichten Bilanz zugerechnet. Nach den Angaben im Anhang betragen diese Verbindlichkeiten 3.207,7 Mio. €. Das Finanzministerium rechnet auch die sonstigen Verbindlichkeiten, davon 101 Mio. € Verbindlichkeiten gegenüber dem Land Niedersachsen aus dem Kontenclearing dazu. Danach ergäbe sich ein Betrag von

- 3.309,3 Mio. € Kreditmarktschulden der HanBG,
- 5.660,2 Mio. € Kreditmarktschulden Nebenhaushalte im Alleineigentum des Landes,
- 61.536,0 Mio. € Gesamtsumme.

¹² Die NBank weist unter den Treuhandverbindlichkeiten die für das Land aufgenommenen Kredite für das Jahr 2009 mit 912,8 Mio. € und für 2010 mit 962,5 Mio. € aus. Die in der Haushaltsrechnung nachrichtlich ausgewiesenen Beträge der über die NBank aufgenommenen Schulden sind niedriger. Die Differenz betrifft Kredite im Zusammenhang mit den Verpflichtungen für BAföG-Leistungen, die nach Auffassung des Finanzministeriums in den kommenden Haushaltsrechnungen den nachrichtlich genannten Landesschulden zugerechnet werden sollen. Da sie für 2009 und 2010 nicht in den nachrichtlich genannten Zahlen enthalten sind, werden sie hier den Schulden der Nebenhaushalte zugerechnet.

Die diesbezüglichen Verbindlichkeiten lassen sich nicht exakt beziffern, weil das Land sie nicht¹³ oder nur teilweise dokumentiert¹⁴. Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2010 beträgt die Summe der Verpflichtungsermächtigungen rd. 4,3 Milliarden € sowie die Summe der möglichen Zahlungsverpflichtungen aus Bürgschaften und ähnlichen Rechtsgeschäften rd. 6,7 Mrd. €¹⁵ bei vollständigem Ausfall der Bürgschaften. Einzelheiten ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle

Verpflichtungsermächtigungen und Bürgschaften	2009	2010	Veränd.
	Mio. €	Mio. €	2009 - 2010
			Mio. €
Stand der möglichen Verpflichtungen aus in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	4.876,5	4.205,0	-671,5
sonstige eingegangene Verpflichtungen	129,3	52,5	-76,8
Summe der Verpflichtungsermächtigungen	5.005,8	4.257,5	-748,3
Stand der übernommenen Bürgschaften lt. Bürgschaftsnachweisung	5.508,5	6.748,1	1.239,6
abzüglich solcher für Kreditmarktschulden von Nebenhaushalten, die bereits unter den Schulden genannt wurden (über die NBank aufgenommene Landesschulden, sonstige Schulden der Nebenhaushalte im alleinigen Landeseigentum)			
<i>HanBG (Bürgschaftsnachweisung)</i>	<i>3121,6</i>	<i>3149,6</i>	
<i>NBank (Krankenhausfinanzierung)</i>	<i>584,1</i>	<i>584,1</i>	
<i>NBank (Wohnungsbau)</i>	<i>90,9</i>	<i>88,1</i>	
<i>NBank (energetische Wohnraummodernisierung, Bürgschaftsnachweisung)</i>	<i>31,3</i>	<i>31,3</i>	
<i>NBank (BAföG, Bürgschaftsnachweisung)</i>	<i>90,0</i>	<i>90,0</i>	
Stand der verbleibenden Bürgschaften	1.590,6	2.805,0	1.214,4
Summe der Verpflichtungsermächtigungen und verbleibenden Bürgschaften	6.596,4	7.062,5	466,1

Als weitere Eventualverbindlichkeiten bestehen z. B. Garantien für die NORD/LB von rd. 3,5 Milliarden €¹⁶ und die Gewährträgerhaftung für die NBank¹⁷.

¹³ Das Land verzichtet insbesondere auf eine Ermittlung des Barwerts der Pensionsverpflichtungen. In der Mittelfristigen Planung stellt es lediglich die Entwicklung der Pensionsausgaben dar.

¹⁴ Das Land weist beispielsweise nicht den Stand aller übernommenen Garantien aus, auch soweit es zu ihrer Übernahme gesondert ermächtigt wurde und diese quantifizierbar sind.

¹⁵ Darin enthalten sind rd. 3,9 Milliarden € zugunsten der HanBG und der NBank.

¹⁶ Stand 2009.

¹⁷ Der Jahresabschluss 2010 weist einschließlich der o. g. Schulden insgesamt Verbindlichkeiten und Rückstellungen von 5,9 Milliarden € aus.

Auch den Barwert seiner Pensionsverpflichtungen weist das Land nicht aus. Er soll nach einer vom Bund der Steuerzahler in Auftrag gegebenen Studie¹⁸ für die bis zum Jahr 2050 bestehenden Pensionsverpflichtungen rd. 120 Mrd. € betragen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Barwert vom jeweils zugrunde gelegten Zinssatz abhängt und die Studie zwischenzeitliche Rechtsänderungen wie die Erhöhung der Altersgrenze sowie die Absenkung des Höchstruhegehaltssatzes nicht berücksichtigen konnte.

1.2 Haftung des Landes für Verbindlichkeiten der Nebenhaushalte

In rechtlicher Hinsicht hat das Land für Sondervermögen und Landesbetriebe in vollem Umfang einzustehen.¹⁹ Da - mit Ausnahme öffentlicher Versicherungsunternehmen und Kreditinstitute - für öffentlich-rechtliche Stiftungen und Anstalten kein Insolvenzverfahren stattfindet²⁰, haftet das Land hier im Fall einer tatsächlichen Zahlungsunfähigkeit grundsätzlich nur in Höhe des Insolvenzausfallgeldes für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Für die NBank ergibt sich allerdings eine umfassende Gewährträgerhaftung des Landes und für die Norddeutsche Landesbank (NORD/LB) eine anteilige Haftung für zum Stichtag Juli 2005 begründete Altverbindlichkeiten. Daneben bestehen weitere Garantien, die das Land übernommen hat oder ihm durch Gesetz auferlegt sind.²¹

Bei privatrechtlichen Beteiligungen haftet das Land gesellschaftsrechtlich in Höhe des übernommenen Eigenkapitals. Weitergehende Zahlungsverpflichtungen können aus vertraglichen Abreden folgen.

Über haftungsrechtliche Einstandspflichten hinaus trägt das Land eine Funktionsgewährleistungspflicht dahingehend, dass die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wie zum Beispiel das Hochschulwesen unabhängig von der gewählten Rechts- und Organisationsform sicherzustellen ist.

1.3 Handlungspflichten des Landes bei Zahlungsunfähigkeit von Kommunen

Die niedersächsischen Kommunen sind in ihren Kernhaushalten mit knapp 13 Mrd. €²² verschuldet. Davon entfallen rd. 5 Mrd. € auf Liquiditätskredite. Viele Gemeinden können nur mithilfe laufender Liquiditätskredite ihre Aufgaben erfüllen. 2011 erhielten deshalb 46 niedersäch-

¹⁸ Benz/Hagist/Raffelhüschchen, Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, November 2011, Executive Summary S. 6.

¹⁹ Eine Ausnahme besteht nach § 50 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz für Rechtsgeschäfte, die Hochschulen im Rahmen ihres Körperschaftsvermögens eingehen.

²⁰ § 1 des Gesetzes über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts vom 27.03.1987 (Nds. GVBl. S. 67).

²¹ Vgl. Garantie zugunsten der NORD/LB gemäß § 4 Abs. 4 Haushaltsgesetz 2009; Ausfallbürgschaft für Studiendarlehen gemäß § 11 a Abs. 5 Satz 1 NHG.

²² Stand: 31.12.2010. Kommunale Finanzen 2010, Statistische Berichte Niedersachsen, S. 27 - L II/L II 7-/10 -.

sische Kommunen vom Land Bedarfszuweisungen in Höhe von knapp 50 Mio. €²³. Überdies errichtete das Land einen mit bis zu 70 Mio. € jährlich ausgestatteten Entschuldungsfonds für Kommunen, der zur Hälfte aus der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs und zur anderen Hälfte aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert wird.

Insbesondere im Hinblick auf die demografiebedingte Bevölkerungsentwicklung und wegen unzureichender Bereitschaft, die kommunalen Strukturen und ihre Finanzen durch nachhaltige Reformen und konsequentes wirtschaftliches Verhalten effizienter zu gestalten, werden sich die Liquiditätsprobleme und die Überschuldung nicht weniger Kommunen künftig aller Voraussicht nach nochmals signifikant erhöhen.

Deshalb erlangt die Frage, welche Handlungspflichten des Landes bei Kommunen bestehen, die aus finanziellen Gründen ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können, zunehmende Bedeutung.

Die laufenden Entschuldungshilfen des Landes²⁴ für finanzschwache Kommunen sind ein wichtiger Beleg dafür, dass sich das Land politisch in der Pflicht sieht, Gemeinden mit Liquiditätsproblemen finanziell zu unterstützen. Anders als ein zahlungsunfähiges Unternehmen kann eine kommunale Gebietskörperschaft nicht liquidiert und abgewickelt werden, weil sie auch bei faktischer Zahlungsunfähigkeit mit ihren Einwohnern, Einrichtungen und Pflichtaufgaben fortbesteht. Sofern die tatsächliche Illiquidität nur einer deutschen Kommune zu Zahlungsausfällen führen würde, gefährdete dies im Übrigen die Bonität aller staatlichen Ebenen. In einem solchen Fall wäre die Kreditversorgung finanzschwacher Kommunen und Länder erheblich gefährdet.

Neben einer politischen Handlungspflicht trägt das Land eine Gewährleistungsverantwortung für die Erfüllung kommunaler Daseinsfunktionen auch in den Fällen, in denen kommunale Gebietskörperschaften ihre Aufgaben in finanzieller Hinsicht nicht mehr wahrnehmen können. Ungeklärt ist demgegenüber, ob das Land für die Schulden illiquider Kommunen rechtlich einzustehen hat.

2. Schwachstellen des Risikomanagements bei Nebenhaushalten und sonstigen Zahlungspflichten

2.1 Unzureichende Risikobegrenzung

Der LRH stellte bei zahlreichen in den vergangenen Jahren durchgeführten Prüfungen fest, dass das Land insbesondere bei seinen Beteiligungen an Unternehmen Risiken falsch ein-

²³ Stand: März 2012. Kommunalen Finanzausgleich 2011, Statistische Berichte Niedersachsen, S. 19 - L II/S-j/11 -.

²⁴ §§ 14 a ff. Niedersächsisches Finanzausgleichsgesetz (Nds. GVBl. 2007, S. 466).

schätzte. Dadurch entstanden in erheblichem Umfang Zahlungsverpflichtungen, die das Land teilweise sogar dauerhaft finanziell belasten.

Zu nennen ist das finanzielle Engagement bei den Staatsbädern Pyrmont und Nenndorf²⁵. Die Beteiligung des Landes an den beiden Staatsbädern ist ein typisches Beispiel dafür, dass finanzielle Risiken entstehen, weil aufgrund eines fachlich nicht untermauerten Optimismus Investitionen vorgenommen wurden. Dabei dürfte unstrittig sein, dass es nicht zu den staatlichen Aufgaben gehört, Heilbäder und Kureinrichtungen zu betreiben oder dauerhaft zu finanzieren. Das Land engagiert sich hier in einem Bereich, der kommunale Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises betrifft. Es bevorzugt zudem die Sitzgemeinden der Staatsbäder im Vergleich zu anderen Kommunen, die ähnliche Strukturprobleme haben. Darüber hinaus tritt das Land in einen Verdrängungswettbewerb mit anderen, ausschließlich kommunal getragenen Heilbädern.

In anderen Fällen ließ das Land zu, dass Unternehmen, an denen das Land beteiligt ist, Risiken eingehen, die nicht den Grundsätzen vorsichtigen kaufmännischen Handelns entsprachen. Als Beispiel ist die Deutsche Messe AG anzuführen. Im Jahr 2001 vereinbarte die Gesellschaft als Maßnahme der Kapitalbeschaffung mit amerikanischen Investoren eine US-Cross-Border-Lease-Transaktion bezüglich der Liegenschaften des Messegeländes. Bei Abschluss der Kontrakte verpflichtete sich die Messe AG, bestimmte Finanzstrukturkennziffern einzuhalten und bei ihrer Verfehlung Schadensersatz zu leisten. Durch die Kontrakte war die Messe AG in der Folgezeit hinsichtlich der Nutzung und Erhaltung der Liegenschaften erheblich eingeschränkt. Die Verträge mit den amerikanischen Investoren wurden zwischenzeitlich aufgelöst.

Das Land beteiligte sich ferner teilweise an Unternehmen in staatsfernen Marktsegmenten, obwohl erkennbar war, dass für ihre Angebote keine nennenswerte Nachfrage bestand. In den Jahren 1995 bis 2005 finanzierte es beispielsweise mit mehr als 8 Mio. € die Träger- und Clearinggesellschaft der Warenterminbörse Hannover²⁶. Das Land übernahm stille Einlagen und kaufte überdies Vorzugsaktien nach Verschmelzung eines dieser Unternehmen mit einer bayrischen Gesellschaft, die sich mit der Entwicklung einer Handelsplattform für Kreditbeteiligungen beschäftigt hatte. Der Warenterminhandel am Börsenplatz Hannover stieß auf geringe Nachfrage. Für die Handelsplattform fanden sich überhaupt keine Interessenten. Das Land übernahm im Beispielsfall ohne Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen die Rolle eines Kapitalgebers für wirtschaftliche Aktivitäten, für die wegen Erfolglosigkeit der Geschäftsideen private Investoren nicht zu finden waren.

²⁵ Jahresbericht 2009, S. 30 (Drs. 16/1300), und 2010, S. 43 (Drs. 16/2500).

²⁶ Jahresbericht 2011, S. 96 (Drs. 16/3700).

2.2 Mangelnde Aufsicht und Steuerung

Da Landesaufgaben zunehmend von Landesbetrieben, privatrechtlichen Gesellschaften, öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten sowie nicht zuletzt kommunalen Gebietskörperschaften übertragen worden sind, wird Rechts- und Fachaufsicht des Landes nicht mehr in allen Bereichen in der „klassischen“ Form ausgeübt. Gleichwohl muss das Land unabhängig von der Organisationsform des Aufgabenträgers dafür sorgen, dass die Aufgaben in seinem Sinne erledigt werden und dem Land daraus keine unverhältnismäßigen Risiken erwachsen. Insbesondere bei Landesbetrieben, Stiftungshochschulen und Landesgesellschaften stellte der LRH insofern mehrfach Defizite fest.

So prüfte der LRH mehrere Landesbetriebe²⁷ und stellte fest, dass

- in vielen Fällen verbindliche strategische Ziele für deren Arbeit fehlten,
- eine reine Vertrauensaufsicht durch hinreichende Kontrollen ergänzt und
- vermehrt neue Steuerungsinstrumente eingesetzt werden müssen.

Auch wenn Landesbetriebe im Regelfall möglichst frei von Weisungen und Eingriffen der Aufsicht bleiben sollten, muss das Land über seine Finanzaufweisungen und geeignete Steuerungsinstrumente sicherstellen, dass Zielvorgaben eingehalten und Risiken begrenzt werden.

Bei der Prüfung von Jahresabschlüssen der Hochschulen, die als Landesbetriebe oder Stiftungen geführt werden, wurde festgestellt, dass das Land die Berichte nicht für seine Hochschulsteuerung nutzt. Bei einer systematischen Auswertung wären finanzielle Risiken rechtzeitig erkannt und vermieden worden.²⁸

Bei der Prüfung von Landesgesellschaften²⁹ durch den LRH fiel auf, dass hier anders als bei Landesbetrieben und Stiftungshochschulen das Instrument der Zielvereinbarung kaum genutzt wird. Da das Land auch hier für eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben haftet, hält es der

²⁷ Logistikzentrum Niedersachsen, Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Niedersachsen, Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation.

²⁸ Jahresbericht 2009, S. 86 (Drs. 16/1300).

²⁹ Jahresbericht 2007, S. 80 (Drs. 15/3800), und 2010, S. 94 (Drs. 16/2500) zu Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG.

LRH für unzureichend, die Aufgabenwahrnehmung allein über Landesbedienstete in den Aufsichtsräten zu organisieren. Da diese Interessen der Gesellschaft wahrzunehmen haben und Landesinteressen nicht unbedingt mit Gesellschaftsinteressen in Einklang stehen müssen, darf hier nicht nur über Aufsichtsgremien und Finanzzuweisungen gesteuert werden. Notwendig sind Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen, die eine betriebswirtschaftliche Steuerung ermöglichen.

Aufgrund der Prüfungserkenntnisse in den zuvor genannten Fällen ist der LRH der Ansicht, dass eine reine Vertrauensaufsicht oder eine Vertretung des Landes in Stiftungs- und Aufsichtsräten eine hinreichende Kontrolle und Steuerung dieser Einrichtungen in keiner Weise gewährleisten kann. Auch Zielvereinbarungen sind - wenn es sie denn überhaupt gibt - in der Praxis vielfach so allgemein gehalten, dass eine betriebswirtschaftliche Steuerung versagen muss. Hier bedarf es einer an Kennzahlen orientierten Konkretisierung. Kennzahlen müssen spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert (SMART) sein. Neben Zielvereinbarungen sind - aufgaben- und institutionsbezogen - geeignete Steuerungsinstrumente einzusetzen.

Welche Risiken als Folge einer nicht hinreichenden Aufsicht und Steuerung durch das Land entstehen können, macht das so genannte Oderwitz-Urteil des Bundesgerichtshofs³⁰ im Bereich der Kommunalaufsicht deutlich. In diesem grundlegenden Urteil hat der Bundesgerichtshof bestätigt, dass eine Verletzung von Aufsichtspflichten Amts- oder Staatshaftungsansprüche der Gemeinde gegen die Aufsichtsbehörde auslösen können.

2.3 Abweichende Ressortstandards

Ein weiterer Grund dafür, dass das Land bei Beteiligungen und Zuwendungen zum Teil Zahlungen leistet, die nicht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen, ist das Fehlen ressortübergreifender Standards im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse.

Beispielsweise untersuchte der LRH im Jahr 2008 die vom Wirtschaftsministerium gewährten Zuwendungen an die German International Graduate School of Management and Administration Stiftung und an die GISMA GmbH.

Der LRH verglich u. a. den Landeszuschuss pro Studentin oder Student der GISMA mit den Ausbildungskosten an staatlichen Hochschulen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1999 bis zum Jahr 2008 erhielt die GISMA öffentliche Mittel in Höhe von rd. 15,3 Mio. €. Legt man diese Zuwendungen auf die damalige Zahl von 523 Absolventinnen und Absolventen um, ergab sich eine Förderung pro Absolventin oder Absolvent aus Landesmitteln und solchen aus dem Europäischen Sozialfonds in Höhe von rd. 25.000 €.

³⁰ BGH-Urteil vom 12.12.2002 – III ZR 201/01 -, BGHZ 153, 198.

Demgegenüber werden im Hochschulpakt 2020 für einen Bachelor-Studiengang an staatlichen Hochschulen je Studentin oder Student jährliche Ausbildungskosten von 5.500 € veranschlagt. Die Hochschul Informations System GmbH bezifferte die Lehrkosten für eine Absolventin oder einen Absolventen der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hannover für das gesamte Studium sogar mit nur rd. 18.000 €.³¹

Zu den vorstehend ermittelten öffentlichen Zuwendungen traten bei der GISMA im Prüfungszeitraum Sponsoringmittel in annähernd gleicher Höhe hinzu. Unter weiterer Berücksichtigung der Studiengebühren erreichten die Ausbildungskosten an der GISMA je Studentin oder Student pro Jahr die beachtliche Höhe von bis zu 75.000 €.

Im Beispielsfall begründete das Ministerium die öffentliche Förderung der GISMA lediglich mit - im Übrigen nicht verifizierbaren - positiven Auswirkungen für die niedersächsische Wirtschaft aufgrund international geknüpfter Kontakte.

2.4 Fehlende Transparenz

Der LRH stellte fest, dass Gesellschaften des Landes unter Verletzung des Transparenzgebots Aufgaben wahrnahmen, die nicht ihrem Zweck entsprachen.

So nutzte das Wirtschaftsministerium die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) als Instrument der verdeckten Wirtschaftsförderung.³² Unter Umgehung der Geschäftsführung nahm das Ministerium Einfluss auf Vertragsverhandlungen über die Ansiedlung von Unternehmen auf Grundstücken, die im Eigentum der Gesellschaft standen. So wurden mit einem Unternehmen Erbbauzinsen vereinbart, die deutlich unter dem Verkehrswert lagen. Außerdem wies das Ministerium NPorts zunächst an, eine bei Erbbaupachtverträgen unübliche Haftungsklausel zu akzeptieren. Es veranlasste zudem, dass die Gesellschaft gegenüber einer kommunalen Gebietskörperschaft für mehrere Jahre auf die Hälfte des vereinbarten Erbbauzinses verzichtete.

Durch institutionelle Förderung der N-transfer GmbH³³ ermöglichte das Land den an Forschungsprojekten beteiligten Professorinnen und Professoren ihre Leistungen zu nicht kostendeckenden Preisen und erheblich günstiger als bei einer hochschulbezogenen Projektabwicklung anzubieten. Dies führte - in verdeckter Form - zu einer Umgehung der Rechtsvorschriften über die Erstattung von Nutzungsentgelten durch Professorinnen und Professoren, die unter Inanspruchnahme landeseigener Einrichtungen eine Nebentätigkeit ausübten.

³¹ HIS Forum Hochschule 7/2007: „Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich der Universitäten 2003/2004“.

³² Jahresbericht 2010, S. 94 (Drs. 16/2500).

³³ Ebenda, S. 70.

Ein weiteres Beispiel für die Nichtbeachtung des Transparenzgebots ist die ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers erfolgte Bezügeanpassung bei den hauptamtlichen Mitgliedern der Hochschulpräsidien.³⁴ Nach den Erkenntnissen des LRH erhöhte sich bei den Hochschulen in der Trägerschaft des Staates die Besoldung entgegen den rechtlichen Vorgaben in zehn von 24 Fällen um mehr als eine Besoldungsgruppe. Bei den Stiftungshochschulen lagen die Besoldungen der hauptamtlichen Mitglieder der Hochschulpräsidien durchgängig um eine Besoldungsgruppe über der vorgesehenen Einstufung.

3. Empfehlungen des LRH

Die häufig unkoordinierten und an den partikularen Interessen der jeweiligen Einrichtungen orientierten Hilfen für Unternehmen im Beteiligungsbesitz des Landes und ausgegliederte Teile der Landesverwaltung erschweren eine ganzheitliche Landesentwicklung. Der LRH empfiehlt deshalb eine an übergeordneten, strategischen Zielen ausgerichtete Steuerung dieser Einrichtungen durch die Landesregierung und den Landtag. Diese muss mit der Implementierung eines landesspezifischen Compliance-Managements einhergehen. Erforderlich ist vor allem ein verbindlicher Handlungsrahmen zur Sicherung der Rechtstreue beispielsweise im Haushalts- und im Tarifrecht, in der Vergabe und in der Korruptionsbekämpfung.

Die finanzielle Lage des Landes lässt es ferner nicht zu, unkoordiniert finanzielle Risiken ausgegliederter Teile der Landesverwaltung und bei Unternehmensbeteiligungen zu tragen. Da Ausgliederungen regelmäßig auch mit dem Ziel einer echten Verselbständigung verbunden waren und sich das Landesinteresse an Unternehmensbeteiligungen ändern kann, darf die Aufrechterhaltung des Status Quo kein Handlungsmaßstab für das Land sein. Für Bereiche, die perspektivisch keine positive Kosten-Nutzen-Prognose aufweisen oder bei denen ein angemessenes Verhältnis von Risiko und Nutzen nicht mehr zu erwarten ist, sind daher Ausstiegsszenarien zu entwickeln.

Angesichts der erheblichen, einer unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle entzogenen Verpflichtungen des Landes außerhalb des Kernhaushalts bedarf es darüber hinaus einer zusammenfassenden Information des Landtags und der Öffentlichkeit über den Gesamtumfang der finanziellen Aktivitäten des Landes einschließlich seiner Nebenhaushalte.

Die Regelungen des Grundgesetzes zur Schuldenbremse³⁵ ermöglichen ausgegliederten Bereichen weiterhin eine Kreditaufnahme, die dem Land selbst verwehrt ist, für die es aber im Zweifel haftet. Aus diesem Grund regt der LRH an, dem grundgesetzlichen Verschuldungsverbot entsprechende Vorgaben für ausgegliederte Teile der Landesverwaltung oder Unternehmen festzulegen, an denen das Land als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter mit einer Quote von

³⁴ Jahresbericht 2011, S. 79 (Drs. 16/3700).

³⁵ Artikel 109 Abs. 3 GG.

mehr als 50 % beteiligt ist. Unabhängig von der Beteiligungsquote des Landes sollen dabei allerdings Kreditaufnahmen von Unternehmen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung für Investitionen zulässig bleiben, sofern der Folgeaufwand aus dem Wirtschaftsbetrieb generiert werden kann.

4. Aktuelle Prüfungserkenntnisse

Der LRH hat auch bei seinen im Jahr 2011 durchgeführten Prüfungen Erkenntnisse über die unzureichende Begrenzung von Risiken gewonnen und Verstöße gegen das Transparenzgebot festgestellt:

4.1 Investitions- und Förderbank Niedersachsen - Risiken aus Gewährträgerhaftung ohne Darstellung im Haushalt

Einzelplan 13 - Finanzministerium

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen nimmt zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben in erheblicher Höhe Kredite am Kapitalmarkt auf. Das Land haftet für die Verbindlichkeiten der Investitions- und Förderbank Niedersachsen im Rahmen der Gewährträgerhaftung. Der Schuldenaufnahme außerhalb des Landeshaushalts, jedoch unter Gewährträgerhaftung des Landes, sollte durch eine angemessene Unterrichtung und stärkere Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers Rechnung getragen werden.

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) ist das zentrale Förderinstitut des Landes und unterstützt das Land bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Das Land ist gegenüber der NBank verpflichtet, deren wirtschaftliche Basis zu sichern und die NBank funktionsfähig zu halten. Es haftet für die Verbindlichkeiten der NBank unbeschränkt, wobei Gläubiger das Land erst in Anspruch nehmen können, wenn das Vermögen der NBank zur Befriedigung nicht ausreicht³⁶. Für die von der NBank zur Refinanzierung von Fördermaßnahmen aufgenommenen Darlehen einschließlich der dafür ausgegebenen Schuldverschreibungen haftet das Land unmittelbar³⁷.

Die NBank weist in ihrer Bilanz zum 31.12.2010 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von über 3,1 Mrd. € aus. Davon entfallen 1,9 Mrd. € auf die Refinanzierung des Niedersachsen-Kredits, eines langfristigen zweckgebundenen Förderkredits im Bereich der Wirtschaftsförderung, bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau und 0,2 Mrd. € auf weitere Kapitalmarktdarlehen zur Refinanzierung des Geschäfts in den Bereichen Wohnungsbauförderung und Wirtschafts-

³⁶ § 7 Abs. 1 und 2 NBankG (Nds. GVBl. 2007, S. 712).

³⁷ § 7 Abs. 3 NBankG.

förderung. Rd. 1 Mrd. € betreffen die Refinanzierung des Landesanteils der Förderungen im Bereich Städtebau, Krankenhausfinanzierung und Bundesausbildungsförderungsgesetz³⁸.

Eine ausdrückliche haushaltsrechtliche Ermächtigung besteht in § 3 Abs. 3 des jeweiligen Haushaltsgesetzes nur für die Kreditaufnahmen Städtebau und Krankenhausfinanzierung. Den Bestand dieser Verpflichtungen stellt das Land auch nachrichtlich im Rahmen seiner Schuldenachweisung dar³⁹.

Für die übrigen Kreditaufnahmen, deren Summe gut 8 % des Haushaltsvolumens entspricht, besteht keine besondere haushaltsrechtliche Ermächtigung. Die Summe dieser Verpflichtungen lässt sich dem von der NBank veröffentlichten Geschäftsbericht entnehmen. Im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung des Landes finden sie keine Erwähnung, soweit nicht für bestimmte Programme Landesbürgschaften übernommen wurden. Auch eine regelmäßige Unterrichtung des Landtages oder seiner Ausschüsse findet nicht statt.

Während das Land für Verbindlichkeiten landeseigener Kapitalgesellschaften nicht unmittelbar haftet und die Gewährträgerhaftung des Landes für neue Verbindlichkeiten der Norddeutschen Landesbank seit 2005 entfallen ist⁴⁰, kann es für die oben genannten Verbindlichkeiten der NBank unmittelbar in Anspruch genommen werden. Gleichzeitig setzt der Haushaltsgesetzgeber keine Höchstgrenze für diese Kreditaufnahmen fest. Eine gesetzliche Begrenzung ergibt sich allenfalls aus bankaufsichtsrechtlichen Vorgaben durch die erforderliche Eigenkapitalunterlegung.

Wegen des zu erwartenden Rückgangs der Fördermittel der EU und des Bundes plant die NBank, die am Kapitalmarkt refinanzierten Förderdarlehen noch zu erhöhen⁴¹.

Wenn das Land die mit der Banklizenz der NBank verbundene Hebelwirkung weiter nutzen möchte, um mit der begrenzten Haushaltsbelastung für die Eigenkapitalausstattung Mittel außerhalb des Landeshaushalts am Kapitalmarkt zu generieren, sollte diesem Umstand zumindest mit einer angemessenen Darstellung der daraus insgesamt erwachsenden Haftungsrisiken im Landeshaushalt Rechnung getragen werden. Zudem sollte der Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeit erhalten, ggf. auch über eine betragsmäßige Begrenzung des Fördergeschäfts und der damit verbundenen Haftungsrisiken zu entscheiden.

³⁸ Geschäftsbericht 2010, S. 88.

³⁹ Siehe Abschnitt III Nr. 2.1.

⁴⁰ Verständigung vom 17.07.2001 über Gewährträgerhaftung und Anstaltslast (EU-Kommission vom 27.03.2002 - C (2002) 1286 - Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000, Zweiter Teil).

⁴¹ Geschäftsbericht 2010, S. 73.

4.2 Investitions- und Förderbank Niedersachsen - Zentrales Förderinstitut oder auch Förderbank?

Einzelplan 13

- Finanzministerium

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen Anstalt öffentlichen Rechts ist als zentrales Förderinstitut des Landes mit einer Banklizenz ausgestattet. Veränderte Rahmenbedingungen mit rückläufigen Erträgen werden sich auf den Aufgaben- und Personalbestand des Förderinstituts auswirken. Das Land hat hier kurzfristigen Handlungsbedarf und sollte in diesem Zusammenhang auch prüfen, ob die verbleibenden Aufgaben durch den Verzicht auf eine Banklizenz wirtschaftlicher erfüllt werden können.

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) ist das zentrale Förderinstitut Niedersachsens und unterstützt das Land bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Alleiniger Träger der Anstalt ist das Land. Das Stammkapital beträgt 150 Mio. €. Die NBank ist im Wesentlichen in den Geschäftsfeldern Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Wohnraum- und Infrastrukturförderung tätig. Mit insgesamt 435⁴² Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berät sie in Förderfragen und vergibt Fördermittel sowie Förderdarlehen. Darüber hinaus bietet sie eine Reihe von Spezialleistungen wie z. B. EU-Beratung an.

Bankgeschäft

Seit ihrer Gründung im Jahr 2004 führt die NBank das von der Landestreuhandstelle aufgelegte „Landesdarlehen zur Wirtschaftsförderung in Niedersachsen“ als zinsverbilligten Niedersachsen-Kredit fort. Darüber hinaus hat sie eigene Bankprodukte entwickelt.

Die NBank refinanziert den Niedersachsen-Kredit über Globaldarlehen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Der Bank gelang es nach ihren Angaben, bisher die verbilligte Zinsmarge des Niedersachsen-Kredits durch Zwischenanlagen und zeitversetzte Refinanzierungen zu erwirtschaften. Damit erzielte die NBank nicht unerhebliche Zinsüberschüsse. Durch das niedrige Zinsniveau und geänderte Refinanzierungsbedingungen entfiel für die NBank ab Frühjahr 2011 die Möglichkeit, Überschüsse durch die oben genannten Maßnahmen zu erzielen. Damit besteht ein erhebliches Risiko, dass eine Weiterführung des Niedersachsen-Kredits künftig nur mit finanzieller Unterstützung des Landes möglich sein wird.

Die eigenen Bankprodukte „Globaldarlehen“ und „Energieeffizienzdarlehen“ haben sich bis zum Ende der örtlichen Erhebungen des LRH nicht am Markt etablieren können. Dem Globaldarlehen kam bereits ab dem Jahr 2010 keine Bedeutung mehr zu, weil sich das Angebot als nicht

⁴² Quelle: Jahresabschluss auf den 31.12.2010 (einschließlich Elternzeit und Mutterschutz).

marktfähig erwies. Auch das Energieeffizienzdarlehen erfüllte die Erwartungen nicht. Bisher sind nur vergleichsweise geringe Darlehensmittel bewilligt und abgerufen worden. Dies ist nach den Feststellungen des LRH dem Umstand geschuldet, dass das Angebot bereits bei seiner Platzierung nicht mehr den Marktverhältnissen entsprach.

Treuhandgeschäft

Seit Januar 2008 führt die NBank bei gleichzeitiger Umwandlung von einer GmbH in eine Anstalt öffentlichen Rechts die Geschäfte der von der NORD/LB abgespaltenen und auf die NBank übertragenen Niedersächsischen Landestreuhandstelle - Norddeutsche Landesbank Girozentrale - fort. Die von der Landestreuhandstelle übernommenen Aufgaben umfassen im Wesentlichen den Bereich Wohnungswesen sowie Landesdarlehen. Die NBank wird insoweit treuhänderisch für das Land tätig.

Die mit dem Bank- und Treuhandgeschäft verbundene Ausstattung der NBank mit einer Banklizenz verursacht nicht unerhebliche Aufwendungen sowohl bei den allgemeinen Personalausgaben als auch im bankenspezifischen Overhead. Dem stehen Provisions- und Zinseinnahmen gegenüber, die bisher mehr als kostendeckend waren.

Veränderte Rahmenbedingungen

Das von der NBank betreute Fördergeschäft wird sich in den nächsten Jahren maßgeblich verändern. So wird derzeit angenommen, dass die EU-Fördermittel in der neuen Förderperiode ab 2014 nahezu halbiert werden. Dadurch kämen auf die NBank nicht nur Personalüberhänge zu. Mit der Kürzung der Fördermittel ist zudem eine entsprechende Kürzung der EU-Mittel für „technische Hilfe“ und damit ein nicht unerheblicher Einnahmeausfall für die NBank verbunden.

Ferner sieht der Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 vor, die Fördermittel im Bereich „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ von 73 Mio. € auf 39,2 Mio. € abzuschmelzen.

Weiterhin werden sich die Treuhandmittel aus der Wohnraumförderung und damit auch die Verwaltungskostenbeiträge und Bearbeitungsentgelte für die NBank deutlich verringern. Diese Entwicklung wird sich nach den dem LRH erteilten Auskünften fortsetzen.

Der LRH hält es für fraglich, ob es der NBank gelingen wird, frei werdendes Personal in dem erforderlichen Umfang abzubauen oder neue Aufgaben zu akquirieren, mit denen sie das vorhandene Personal auslasten kann. Dann wird das Land zurückgehende Erträge sowie nicht zu kompensierende Kosten für die Beschäftigten künftig über deutlich höhere Landesmittel finanzieren müssen.

Mögliche Szenarien

Wegen der veränderten Rahmenbedingungen hat die NBank Möglichkeiten geprüft, wie sie ihren Fortbestand sichern könnte. Neben personellen Maßnahmen erarbeitete sie Vorschläge für neue Geschäftsfelder und Förderinstrumente.

Als Reaktion auf die geringer werdenden Fördermittel erwägt sie die Einführung neuer, kreditfinanzierter Bankprodukte. Bei Anwendung des vom G-20-Gipfel grundsätzlich verabschiedeten Basel III-Regulierungsrahmens wären dafür nach Berechnungen des LRH entsprechende Kapitalmaßnahmen des Landes notwendig. Die dänische Ratspräsidentschaft hat zwar Ausnahmeregelungen für die Berücksichtigung von Treuhandkrediten vorgeschlagen, der Ausgang der Verhandlungen ist jedoch ungewiss. Zudem muss die Bank bei neuen Bankgeschäften die Einschränkungen des Gesetzes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBankG) und der Verständigung II, nach der die EU mögliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen staatsgetragenen und privaten Banken begrenzen wollte, beachten.

Durch Verbesserungen der Verfahrenskomplexität will die NBank außerdem ihre Fördereffizienz steigern. Der LRH begrüßt dies und empfiehlt, bestehende Förderprogramme, die einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verursachen, zu überdenken. Im Rahmen der Programmkritik sollte auch die Möglichkeit weiterer Standardisierungen von Programmen und Verfahren geprüft werden.

Diskutiert wird darüber hinaus eine weitere Bündelung von Förderangeboten bei der NBank. Eine Verlagerung von weiteren Aufgaben auf die NBank ist nach Ansicht des LRH nur dann gerechtfertigt, wenn dies unter Beibehaltung der notwendigen Sachkompetenz für den Landeshaushalt insgesamt wirtschaftlicher ist. Dieser Nachweis steht bisher noch aus.

Handlungsempfehlung des LRH

Vor dem Hintergrund, dass

- nach derzeitigem Stand rd. 65 % des gesamten und sogar 82 % des operativ tätigen Personals der NBank im Zuwendungsbereich tätig ist,
- im Treuhandbereich die Erlöse aus der Wohnraumförderung stark rückläufig sind,
- der Niedersachsen-Kredit aufgrund der veränderten Refinanzierungskonditionen künftig defizitär sein dürfte,
- die beiden eigenen Bankprodukte nicht oder kaum nachgefragt sind,
- neue Geschäftsfelder im Bankenbereich oft mit erheblichen Risiken behaftet und stets auf ihre Vereinbarkeit mit § 6 Abs. 2 Nr. 6 NBankG und der Verständigung II zu prüfen sind,
- neue, eigene und kreditfinanzierte Bankprodukte ggf. erhebliche Kapitalzuführungen des Landes im Hinblick auf Basel III nach sich ziehen könnten und

- im Übrigen die Kreditanstalt für Wiederaufbau ein umfängliches eigenes Förderangebot vorhält,

hat der LRH dem Land als Träger der Anstalt öffentlichen Rechts empfohlen zu prüfen, ob die NBank insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten als Förderinstitut ohne Banklizenz weitergeführt werden sollte. Im Falle eines möglichen Verzichts auf die Banklizenz stünden dann als Haupteffekt das in dieser Höhe nicht mehr erforderliche Stammkapital der Anstalt sowie die von der NBank gebildete Vorsorgereserve zur Haushaltskonsolidierung bereit.

Neben zu erwartenden Einsparungen im Bereich des allgemeinen Overhead wären zudem erhebliche Einsparungen sowohl im Bereich der Personalausgaben als auch durch Wegfall des bankenspezifischen Overhead möglich. Bankenprodukte können grundsätzlich auch durch Dritte abgewickelt werden. Künftige Förderprogramme - auch Zinszuschussprogramme - ließen sich durch ein schlank aufgestelltes, möglichst viele Förderbereiche abdeckendes Förderinstitut wesentlich kostengünstiger abwickeln.

Position der NBank

Die NBank will an der Banklizenz festhalten und verweist auf die bisher positiven Ergebnisse des Bankgeschäfts. Aus einer von der Anstalt erstmals für das Geschäftsjahr 2010 durchgeführten Berechnung ergibt sich, dass das Bankgeschäft andere Geschäftsfelder wie den Zuwendungsbereich oder die Beratungsleistung subventioniert.

Der LRH begrüßt, dass der Vorstand erstmals seit Gründung der NBank Aufwand und Ertrag der einzelnen Geschäftsfelder konkret ermittelt hat. Er weist allerdings darauf hin, dass das positive Ergebnis des Bankgeschäfts nur unter Berücksichtigung der Eigenkapitalverzinsung und der - rückläufigen - Erträge aus dem Treuhandvermögen erzielt wird.

4.3 Risiken bei der Finanzierung einer Hochschulbaumaßnahme

Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Einzelne Teile der Baufinanzierung des Zentralgebäudes der Leuphana Universität Lüneburg erscheinen nicht vollständig gesichert.

Die Stiftung Leuphana Universität Lüneburg beabsichtigt, ein neues Zentralgebäude auf dem Haupt-Campus an der Scharnhorststraße zu errichten. Die Baukosten sollen rd. 57 Mio. € betragen. Der Finanzierungsplan umfasst elf Positionen. Zuschussgeber sind im Wesentlichen das Land Niedersachsen (21 Mio. €), die Europäische Union (10,4 Mio. €) sowie Stadt und Landkreis Lüneburg (7 Mio. €). Etwa 15 Mio. € will die Universität aus eigenen Mitteln finanzieren.

Der LRH sieht insbesondere folgende Bausteine des Finanzierungskonzepts weiterhin nicht als vollständig gesichert an.

Umsatzsteuer als Finanzierungsbaustein

Die Universität plant, den Bau des Zentralgebäudes in einer Größenordnung von 9,5 Mio. € im Wege einer Umsatzsteuererstattung zu finanzieren. Dafür hat sie das gesamte Zentralgebäude ihrem umsatzsteuerlichen Unternehmen zugeordnet, obwohl es überwiegend der Forschung und Lehre dienen soll. Eine unternehmerische Nutzung ist durch die Vermietung von Flächen für außeruniversitäre Zwecke vorgesehen. Zwar kann die Universität die gesamten auf die Baukosten entfallenden Umsatzsteuerbeträge als Vorsteuern abziehen⁴³. Künftig führen aber die Nutzungsanteile, die keine umsatzsteuerpflichtigen Umsätze auslösen, zu unentgeltlichen Wertabgaben, die der Umsatzsteuer unterliegen⁴⁴. Verteilt auf einen Zeitraum von zehn Jahren muss die Universität nach ihren Berechnungen im Ergebnis etwa 62 % der erhaltenen Vorsteuerbeträge zurückzahlen. Das sind rd. 5,6 Mio. €. Die Vorsteuererstattung stellt sich demnach zu einem wesentlichen Teil lediglich als Vorfinanzierung anderer Finanzierungsbausteine dar.

Unabhängig davon hat der LRH Zweifel, ob das Zentralgebäude tatsächlich im erwarteten Umfang zur Erzielung umsatzsteuerpflichtiger Umsätze genutzt werden kann. In ihre Berechnung der möglichen Vermietungszeiten hat die Universität nämlich in größerem Umfang auch Nachtstunden einbezogen.

Erlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften

Zur Finanzierung der künftig zu zahlenden Umsatzsteuerbeträge sollen die Verkaufserlöse zweier Grundstücke verwendet werden, die sich im Eigentum der Stiftung befinden.

Die Universität hat den Verkehrswert der Liegenschaften anhand von Gutachten aus den Jahren 2008 bzw. 2010 bestimmt. Sie können aber erst nach Fertigstellung des Zentralgebäudes im Jahr 2014 veräußert werden, weil die Universität die Flächen zunächst noch benötigt. Der LRH hat Zweifel, ob Kaufpreise in der vorgesehenen Höhe erzielt werden können. Fallen sie geringer aus als erwartet, stehen sie nicht in ausreichender Höhe für die Begleichung der anfallenden Umsatzsteuerbeträge zur Verfügung.

Im Finanzierungskonzept ist bisher außerdem nicht berücksichtigt, dass neuerdings eines dieser Grundstücke für einen siebenstelligen Betrag umgebaut und danach vermietet werden soll. Unklar ist, welche Auswirkungen das auf das Finanzierungskonzept und die Verkaufsabsicht haben wird.

⁴³ §§ 15 Abs. 1, 9 Abs. 1, 27 Abs. 16 Umsatzsteuergesetz (UStG).

⁴⁴ § 3 Abs. 9 a Nr. 1 UStG.

Fazit

Die Universität hat das Finanzierungskonzept, das dem Landtag im Januar 2011 vorgestellt worden ist, erneut geändert. Eine zur Veräußerung vorgesehene Liegenschaft wird mit großem Aufwand umgebaut und anschließend vermietet. Die Finanzierung ist damit weiter im Fluss. Hinsichtlich der betragsmäßig bedeutenden Bausteine Umsatzsteuererstattung und Grundstückserlöse wird sich erst in der Zukunft entscheiden, wie tragfähig die Annahmen der Hochschule sind.

4.4 Erfolgreiche Beteiligung einer Hochschule an einer Risikokapitalgesellschaft

Einzelfall 06

- Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Die Zielsetzung der Universität Göttingen, durch gesellschaftsrechtliches Engagement bei einer Risikokapitalgesellschaft Ausgründungen zu initiieren und damit Erträge zu erzielen, ist gescheitert. Die von der Universität zu diesem Zweck eingesetzten Mittel in Höhe von 940.000 € sind in ihrer Bilanz vollständig abgeschrieben.

Nach Auffassung des LRH darf die im Hochschulgesetz vorgesehene Förderung so genannter Ausgründungen die Hochschulen nicht dazu berechtigen, sich an Risikokapitalgesellschaften zu beteiligen.

Beteiligung der Universität Göttingen an einer Risikokapitalgesellschaft

Nach den hochschulgesetzlichen Regelungen können die Hochschulen u. a. den Wissens- und Technologietransfer sowie Unternehmensgründungen aus der Hochschule heraus fördern.⁴⁵ Im Jahr 2001 gründete die Universität Göttingen gemeinsam mit mehreren privaten Partnern eine Risikokapitalgesellschaft. Hieran war sie mit einem Anteil von rd. 25 % beteiligt.⁴⁶ Gegenstand des Unternehmens waren der Erwerb, die Förderung und spätere Veräußerung von Anteilen oder von Beteiligungen an niedersächsischen Unternehmen mit innovativen Technologien.

Der Geschäftsplan

Nach ihrem Geschäftsplan wollte die Risikokapitalgesellschaft jährlich vier Existenzgründungen durch entsprechende Beteiligungen unterstützen. Perspektivisch plante sie, sich durchgängig an etwa 20 Unternehmen in unterschiedlichen Entwicklungsstadien zu beteiligen. Nach einer drei- bis fünfjährigen Anschubfinanzierung durch die Gesellschaft sollte der Beteiligungsbesitz wieder veräußert werden. Die Risikokapitalgesellschaft ging bezüglich dieses Geschäftsmodells von einer jährlichen Rendite in Höhe von 26 % aus.

⁴⁵ § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 50 Abs. 4 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

⁴⁶ Durch das Ausscheiden eines Mitgesellschafters erhöhte sich die Beteiligungsquote später auf 33 %.

Die Universität Göttingen hatte sich verpflichtet, insgesamt bis zu 1.495.000 € als Stammeinlage und als Agio in die Gesellschaft einzubringen. Die Mittel stellte das Land der Universität in Form eines Zuschusses zum Körperschaftsvermögen zur Verfügung.

Enttäuschender Verlauf der Geschäftsentwicklung

Die tatsächliche Entwicklung der Gesellschaft blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Bereits im zweiten Geschäftsjahr fand mangels Qualität der Bewerber kein Innovationswettbewerb mehr statt. Derartige Auswahlverfahren waren nach dem Konzept der Gesellschaft an sich das wesentliche Instrument, um innovative Geschäftsideen mit Marktchancen zu identifizieren, zu bewerten und zu finanzieren. Insgesamt beteiligte sich die Risikokapitalgesellschaft nur an vier Unternehmen. Hiervon fielen drei nach wenigen Jahren in die Insolvenz. Das verbliebene Beteiligungsunternehmen schüttete erstmals im Jahr 2010 einen Betrag von 4.000 € an die Gesellschaft aus. Sonstige Erträge erzielte die Risikogesellschaft nicht.

In den zehn Jahren ihres Bestehens erwirtschaftete die Gesellschaft ausschließlich Jahresfehlbeträge zwischen 20.000 € und 915.000 €. Die Anschaffungskosten ihrer Beteiligungen betrugen ca. 2.300.000 €. Wegen dauerhafter Wertminderungen musste sie außerplanmäßige Abschreibungen in Höhe von 1.572.000 € vornehmen.

Die Universität zahlte in der Zeit zwischen 2001 und 2009 an die Risikokapitalgesellschaft Beträge in Höhe von 940.000 €. Ihren diesbezüglichen, in der Universitätsbilanz auszuweisenden Beteiligungsbesitz schrieb sie bis Ende 2010 vollständig ab.

Würdigung

Nach Auffassung des LRH gehört die Bereitstellung von Risikokapital nicht zum Kreis der Aufgaben, die das Niedersächsische Hochschulgesetz (NHG) für die Hochschulen vorsieht. Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NHG normierte Förderung von Unternehmensgründungen aus der Hochschule heraus bezieht sich in erster Linie auf die Beratung von Universitätsabsolventen im Zusammenhang mit der Vermarktung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie auf die befristete Bereitstellung von Räumen oder sonstiger Infrastruktur.

Das Scheitern der unter Beteiligung der Universität Göttingen gegründeten Risikokapitalgesellschaft belegt im Übrigen, dass diese nicht in der Lage war, ihren Beteiligungsbesitz außerhalb des originären Wissenschaftsbetriebs ordnungsgemäß zu verwalten. Sie verfügte nicht über ein professionelles Beteiligungsmanagement. Gesellschafterrechte wurden nur rudimentär wahrgenommen. Im Fall der Universität Göttingen ist insbesondere kritikwürdig, dass sie trotz Erfolglosigkeit der Innovationswettbewerbe in der Gründungsphase der Risikokapitalgesellschaft an ihrem Engagement festhielt. Sie hätte das Fehlen geeigneter Geschäftsideen und Unternehmen, die für Risikokapitalinvestitionen infrage kommen, zum Anlass nehmen müssen, ihre Beteiligung aufzugeben und keine weiteren Zahlungen an die Risikokapitalgesellschaft zu leisten.

Darüber hinaus sollten Hochschulen nicht in Konkurrenz zu den staatlichen Institutionen treten, die spezielle Fördermöglichkeiten auch für Hochschulabsolventen anbieten. Als Beispiele sind die Programme „Gründer-Campus Niedersachsen“ des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie „EXIST-Gründungskultur“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zu nennen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur geht davon aus, dass die Gründer der Risikokapitalgesellschaft die Eignung der Göttinger Forschungslandschaft für das Vorhaben durch Umfragen und Ideenwettbewerbe genau analysiert hätten. Durch die Banken- und Finanzkrise seien jedoch die Chancen für Neugründungen negativ beeinflusst worden. Dies sei bei der Errichtung der Risikokapitalgesellschaft nicht absehbar gewesen. Außerdem bestünden gute Chancen, dass die Risikokapitalgesellschaft den noch in ihrem Besitz befindlichen Beteiligungsbesitz veräußern kann. Unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Stands der Verkaufsverhandlungen könne die Universität Göttingen mit einer Gewinnausschüttung von rd. 350.000 € rechnen.

Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Die Universität Göttingen hätte bereits im Jahr 2003 erkennen können, dass das Konzept einer regionalen Risikokapitalgesellschaft nicht tragfähig und die Beteiligung aus diesem Grund umgehend zu beenden ist. Darüber hinaus würden die bisherigen Verluste der Universität auch nach Veräußerung des Beteiligungsbesitzes nur teilweise ausgeglichen.

4.5 Zentrale Sterilgutversorgung der Medizinischen Hochschule Hannover - eine fast unendliche Geschichte

Einzelplan 06

- Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Aufgrund fehlender Haushaltsmittel und ohne hinreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verhandelte die Medizinische Hochschule jahrelang mit privaten Investoren über eine Zentralisierung der Sterilgutversorgung als ÖPP-Projekt. Das Verhandlungsverfahren wurde nach fünf Jahren ohne Ergebnis abgeschlossen.

Vergabeverfahren ohne Plan und ohne Abschluss

Die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) beabsichtigte im Jahr 2005 ihre bisher an fünf Standorten dezentral angeordnete und zum Teil veraltete Sterilgutversorgung zu zentralisieren. Sie ging davon aus, dass hierdurch die Anzahl der Sterilisatoren von 13 auf fünf bis sechs reduziert werden könne und ein geringerer Personaleinsatz möglich sei. Gleichzeitig beabsichtigte sie, die zentrale Sterilgutverwaltung künftig nicht mehr selbst zu betreiben, sondern an einen externen Dienstleister zu vergeben. Ihre Entscheidung begründete sie damit, dass neben den fehlenden finanziellen Ressourcen die fortschreitende Normierung auf europäischer Ebene, die zunehmende Bedeutung der Infektionsprävention und des Risikomanagements sowie Haftungs-

fragen eine Vergabe an einen externen Dienstleister erforderten. Mit dem integrierten Gesamtkonzept für die Zentrale Sterilgutversorgung versprach sie sich eine nachhaltige Qualitäts- und Rentabilitätssteigerung. Aus logistischer Sicht sah die MHH ein seit 2002 leerstehendes ehemaliges Küchengebäude als optimalen Standort an.

Eine Finanzierung aus dem Landeshaushalt erschien der MHH zum damaligen Zeitpunkt unrealistisch. Da sie sich jedoch höhere Einsparungen versprach als sie an laufenden Belastungen erwartete, beabsichtigte sie, die Maßnahme mit Unterstützung privater Kooperationspartner aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Eine Information des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur hielt die MHH damals noch nicht für erforderlich, da Landesmittel nicht benötigt wurden. Noch im Jahr 2005 schrieb die MHH die Planung, die Gebäudesanierung, die technische Ausstattung und den Betrieb der zentralen Sterilgutverwaltung im Rahmen eines europaweiten Verhandlungsverfahrens mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb nach VOL/A⁴⁷ aus.

Trotz des laufenden Verhandlungsverfahrens versäumte es die MHH, mit dem für Liegenschaften zuständigen Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen (LFN) die erforderliche Vereinbarung über die beabsichtigte Änderung der Gebäudenutzung zu treffen. Erst im Jahr 2007 bat die MHH das Ministerium für Wissenschaft und Kultur um Zustimmung und Unterstützung bei den noch ausstehenden Verhandlungen mit dem LFN. Gleichzeitig unterrichtete die MHH das Ministerium auch darüber, dass sie nunmehr beabsichtige, den Leistungsumfang für die Vergabe zu erweitern. Nunmehr sollten zusätzlich die ebenfalls dezentral angeordneten Funktionsbereiche des Geschäftsbereichs IV - Logistik - in den freistehenden Flächen des Gebäudes zentralisiert werden. Die MHH forderte die noch im Verhandlungsverfahren beteiligten beiden Bieter auf, ihre Angebote entsprechend zu überarbeiten. Trotz der durch die zusätzlichen Leistungen um rd. 2 Mio. € höheren Baukosten erwartete die MHH weiterhin höhere Einsparungen als aus dem Vertrag entstehende Belastungen.

Im weiteren Verfahren wiesen die verbliebenen beiden Bieter darauf hin, dass Leistungsbestandteile, wie z. B. die Fassadensanierung oder die Medienversorgung nicht für den separierten Teil einer Gebäudeebene kalkuliert werden könnten. Weitere Wertungsverfahren führten dazu, dass die MHH ab September 2007 nur noch mit einem Bieter verhandelte. Anfang 2008 kam es zu weiteren Unstimmigkeiten, da das „Bausoll“ immer noch nicht einvernehmlich zwischen den Parteien definiert sei. Der Bieter bemängelte, dass es seitens der MHH bisher kaum Unterlagen wie ein Leistungsverzeichnis oder Ähnliches gebe und die von der MHH gestellten Anforderungen daher nicht klar seien. Zudem wies der Bieter darauf hin, dass die Bindefrist für sein Angebot zwischenzeitlich abgelaufen und er nicht mehr an seine Preise gebunden sei. Trotz dieser Meinungsverschiedenheiten führten die Parteien ihre Verhandlungen fort.

⁴⁷ Ehemals Verdingungsordnung für Lieferleistungen Teil A, heute: Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen.

Zu dieser Zeit erhielt der LRH erstmals Kenntnis von dem Vorhaben. Er sah darin eine Maßnahme im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) und fragte beim Ministerium für Wissenschaft und Kultur u. a. nach, in welcher Form die Eignung als ÖPP-Projekt nachgewiesen sei. Das Ministerium beauftragte daraufhin das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN), die Baukosten für eine Eigenlösung zu ermitteln, da die MHH das in ihren bisherigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen unberücksichtigt gelassen hatte. Es bestand dabei darauf, dass die Bauverwaltung lediglich die Planung des Investors für die Kostenberechnung zugrunde legte. Eine andere, aus Sicht der Bauverwaltung möglicherweise optimierte Eigenlösung sollte aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht berücksichtigt werden. Das SBN bezifferte die Baukosten für eine entsprechende Eigenlösung auf rd. 13,1 Mio. €. Da die vom Investor genannten Baukosten mit rd. 9,2 Mio. € niedriger waren, sahen sowohl die MHH als auch das Ministerium die Wirtschaftlichkeit der Investorlösung als gegeben. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung im Sinne des bundeseinheitlichen Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“⁴⁸ unterblieb.

Im Jahr 2010 zog der Investor sein Angebot zurück. Die MHH hob das Vergabeverfahren auf.

Kritik des LRH

Der LRH beanstandet, dass

- die MHH keine klaren Zielvorstellungen entwickelte und vom Investor erst im laufenden Verhandlungsverfahren die Finanzierung und Durchführung zusätzlicher Baumaßnahmen forderte,
- die MHH bei ihren anfänglichen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen eine Eigenlösung allein deshalb nicht berücksichtigte, weil sie eine Finanzierung aus dem Landeshaushalt für nicht möglich hielt,
- der nachgeholte Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der ÖPP-Variante und der konventionellen Beschaffungs- und Finanzierungsvariante, eine mögliche Optimierung der Eigenlösung unberücksichtigt ließ,
- sowohl das Ministerium als auch die MHH es versäumten, den LFN vor Beginn des Verhandlungsverfahrens zu informieren und in die Planungen einzubinden,
- die MHH trotz laufenden Verhandlungsverfahrens die Zuschlags- und Bindefrist ablaufen ließ und somit der Bieter nicht mehr an seine Preise gebunden war,
- es der MHH in mehr als fünf Jahren nicht gelang, die Vertragsverhandlungen mit dem Investor abzuschließen und infolge dieses langen Verhandlungsverfahren erhebliche Aufwendungen nicht nur bei den Bietern, sondern auch für die MHH vergeblich waren.

⁴⁸ Vom September 2006.

Stellungnahmen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur und der MHH

Das Ministerium und die MHH weisen darauf hin, dass die zentrale Intention der damaligen Ausschreibung nicht die Bauinvestition gewesen sei, sondern die Verpflichtung des Auftragnehmers zur Aufbereitung von jährlich 125.000 Sterilguteinheiten über die vertragliche Laufzeit. Der Auftragnehmer sollte hierbei die alleinige Verantwortung für den Bau einer Sterilgutaufbereitung übernehmen. Um die Betriebsorganisation mit allen Prozessen effektiv und nachhaltig gestalten zu können, habe es einer sehr rationellen Gebäude- und Geräteplanung bedurft. Beides sollte - aus Haftungsgründen, aber auch zur Abgrenzung vertraglicher Leistungen zwischen der MHH und dem Auftragnehmer - unbedingt in einer Hand verbleiben.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass das Projekt bereits 2005 begonnen wurde. Zu diesem Zeitpunkt sei der Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ noch nicht bekannt gewesen. Jedoch werde das Ministerium mit der MHH eine Vereinbarung treffen, wie künftig bei ÖPP-Projekten zu verfahren sei, insbesondere unter Berücksichtigung der einschlägigen Leitfäden.

Eine erneute Ausschreibung der Leistungen mit alternativer Finanzierung ist nicht beabsichtigt. Die MHH meldete das Bauvorhaben 2011 als Große Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahme zum Landesbau an. Den Betrieb der Sterilgutversorgung soll die MHH nun weiterhin in Eigenregie durchführen, weil sie bei einer Vergabe an einen externen Dienstleister gleichwohl in der Betreiberverantwortung für eine ordnungsgemäße Sterilisation steht, aber deutlich weniger Einfluss hat.

Würdigung

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die MHH auch aufgrund fehlender Haushaltsmittel und unklarer Zielvorstellungen die Zentralisierung der Sterilgutverwaltung und anschließend die des Geschäftsbereichs IV Logistik als ÖPP ausschrieb. Bei ihren Wirtschaftlichkeitsberechnungen verzichtete sie bewusst auf eine Variantenbetrachtung mit einer konventionellen Beschaffungs- und Finanzierungslösung (PSC). Daher konnte sie letztlich nicht beurteilen, ob die ÖPP-Variante die wirtschaftlichste Lösung darstellte.

Der Hinweis des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, dass der Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ zum Zeitpunkt der Ausschreibung der Maßnahme noch nicht existierte, ist zutreffend. Gleichwohl hätte das Ministerium, als es 2007 Kenntnis von der Planung der MHH erlangte, einen Wirtschaftlichkeitsnachweis auf der Grundlage des zwischenzeitlich vorliegenden Leitfadens fordern müssen. Der LRH begrüßt, dass das Ministerium mit der MHH eine Vereinbarung treffen will, wie künftig bei ÖPP-Projekten zu verfahren ist. Er erwartet, dass die Landesregierung bei allen Bauvorhaben untersucht, mit welcher Beschaf-

fungsvariante der Bedarf am wirtschaftlichsten gedeckt werden kann. Das gilt auch für Bauvorhaben der Stiftungshochschulen, da auch diese dem Gebot der Wirtschaftlichkeit unterliegen⁴⁹.

Der LRH kritisiert weiterhin, dass die MHH das laufende Verhandlungsverfahren für die Sterilgutversorgung mit zusätzlichen Baumaßnahmen befrachtete, die nicht im Zusammenhang mit der vorrangig geforderten Leistung standen. Fehlende oder sich ändernde Nutzervorgaben führten zu einem unverhältnismäßig langen Vergabeverfahren, an dessen Ende kein Vertragsabschluss stand. Hierdurch band die MHH über Jahre Personalkapazitäten und verursachte vermeidbare Aufwendungen. Darüber hinaus musste die MHH für das leerstehende Gebäude eine Miete von jährlich rd. 450.000 € an den LFN abführen. Bei klarer Zielvorstellung und transparentem Verfahren hätte es gelingen müssen, innerhalb von mehr als sieben Jahren eine zentrale Sterilgutversorgung zu realisieren.

4.6 Neuberechnung der Budgets landeseigener außeruniversitärer Forschungseinrichtungen im Lichte der Trennungsrechnung

Einzelplan 06

- Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Bei der Förderung landesseitig finanzierter außeruniversitärer Forschungseinrichtungen beachtete das Land das Prinzip der Nachrangigkeit (Subsidiarität) von Zuwendungen nicht immer. Zuwendungsfähig sind nur die Ausgaben, die im Rahmen der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten der Forschungseinrichtungen ungedeckt sind. Mithilfe der aufgrund europäischen Rechts seit 2009 erforderlichen Trennungsrechnung ist es nunmehr möglich, die Budgets der landeseigenen außeruniversitären Forschungseinrichtungen unter Abkehr von der bisherigen allgemeinen Grundfinanzierung bedarfsgerecht zu ermitteln.

Das Land fördert im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur zehn regionale außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Form von institutionellen Förderungen durch jährliche Zuwendungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 15 Mio. €. Die Institute betreiben anwendungsnahe Forschung mit dem Ziel, Erkenntnisse der Grundlagenforschung in praxisgerechte Technologien umzusetzen. Ihr Aufgabenbereich gliedert sich in einen wirtschaftlichen und einen nichtwirtschaftlichen Teil. Zu den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten zählen die Vorlauf- und die Grundlagenforschung, die Mitarbeit in öffentlich geförderten Forschungsprojekten sowie Leistungen im Rahmen der Aus- und Weiterbildung, etwa die Unterstützung von Doktoranden. Der wirtschaftliche Bereich umfasst insbesondere Forschungsvorhaben und Dienstleistungen im Auftrag und auf Rechnung Dritter.

⁴⁹ § 1 B des Vertrags zwischen dem Land Niedersachsen und den niedersächsischen Hochschulen vom 11.10.2005 („Zukunftsvertrag I“).

Auf Anregung des LRH⁵⁰ stellte das Land die Förderung aufgrund eines Beschlusses des Landtages⁵¹ ab dem Jahr 2003 von der Fehlbedarfs- auf die Festbetragsfinanzierung um. Die Umstellung sollte neben einer generell restriktiven Ermittlung des Zuwendungsbedarfs einen größeren Anreiz für die Forschungseinrichtungen zur Sparsamkeit schaffen. Außerdem sollten sie in ihrem Bemühen gestärkt werden, in größerem Umfang Drittmittel einzuwerben. Die an die Festbetragsfinanzierung geknüpften Erwartungen erfüllten sich indes nur teilweise. Zwar ergab sich bezüglich der Drittmittel ein durchaus positives Bild. Sie konnten in den Jahren 2004 bis 2010 von rd. 16 Mio. € auf rd. 32 Mio. € verdoppelt werden. Dies hatte jedoch nur geringen Einfluss auf die Höhe der Landeszuwendungen an die Forschungseinrichtungen. Sie wurden nach den Feststellungen des LRH in den Jahren seit der Umstellung in mehr als der Hälfte der möglichen Fälle schlicht fortgeschrieben.

Das Erfordernis einer Trennungsrechnung

Nach dem europäischen Wettbewerbsrecht sind staatliche Beihilfen zur Subventionierung der Preise für wirtschaftliche Tätigkeiten grundsätzlich unzulässig.⁵² Deshalb verlangt die Europäische Kommission von den Forschungseinrichtungen ihrer Mitgliedsstaaten den Nachweis, dass sie in Fällen, in denen Marktpreise nicht ermittelbar sind, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten zu Entgelten erbringen, die sämtliche Kosten decken und einen adäquaten Gewinnzuschlag enthalten.⁵³ Die Forschungsinstitute sind deshalb seit 2009 zu einer Trennungsrechnung auf Vollkostenbasis verpflichtet. Hierdurch kann überprüft werden, ob die vereinbarten Preise neben den direkt zuzuordnenden Einzelkosten auch einen angemessenen Teil der bei der Einrichtung entstehenden Gemeinkosten abdecken. Insofern bietet das europäische Beihilferecht eine Auslegungshilfe für das niedersächsische Zuwendungsrecht. Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Ausgaben und Kosten, die anderweitig gedeckt sind, dürfen demzufolge bei der Bemessung der Zuwendung nicht berücksichtigt werden (Subsidiaritätsprinzip).

Feststellungen des LRH

Bei seinen Prüfungen von vier außeruniversitären Forschungseinrichtungen stellte der LRH fest, dass die Institute vielfach die im Rahmen von Industrieaufträgen anfallenden Gemeinkostenanteile zwar gegenüber dem Drittmittelgeber vollständig in Ansatz brachten, sie jedoch intern entweder gar nicht oder nur mit geringfügigen Pauschalen ansetzten. Dadurch trugen sie nicht in dem gebotenen Umfang zur Entlastung der institutionellen Förderung bei. So buchte eine

⁵⁰ Jahresbericht 2001, S. 113 (Drs. 14/2400).

⁵¹ Drs. 14/3085.

⁵² Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (vormals Artikel 87 EG-Vertrag).

⁵³ Formuliert in Nr. 3.2.1 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (ABl. EU 2006, Nr. C 323, S. 1).

Einrichtung lediglich 10 % der Einnahmen aus Aufträgen in den institutionell geförderten Grundhaushalt um. Der Prozentsatz liegt deutlich unter den in vergleichbaren Fällen ermittelten Gemeinkostensätzen.⁵⁴

Durch diese Abrechnungs- und Buchungspraxis ergeben sich aus den Aufträgen rechnerisch höhere Gewinne, welche die Einrichtungen als „freie Mittel“ ansahen. Institute nutzten die zusätzlich verfügbaren Mittel teilweise, um ihren Beschäftigten übertarifliche Gehälter zu zahlen, private Feierlichkeiten zu finanzieren oder sich in sonstiger Weise unwirtschaftlich zu verhalten. Ein Forschungsinstitut gewährte beispielsweise einer befreundeten Forschungseinrichtung eines anderen Bundeslandes sogar eine Schenkung in Höhe von 100.000 €.⁵⁵

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur begründete den teilweisen Verzicht auf die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fördermittel damit, dass die beanstandeten Maßnahmen aus Drittmitteln finanziert worden seien. Auch verhindere die Festbetragsfinanzierung in einigen Fällen die Rückforderung. Überdies sah das Ministerium davon ab, die in den Folgejahren gewährten Zuwendungen um die nicht zweckentsprechend verwendeten Beträge zu verringern.

Initiative des LRH

Da das kritisierte Finanzgebaren der Forschungseinrichtungen für die Bemessung der Zuwendungen folgenlos blieb, empfahl der LRH dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur ein vereinfachtes Berechnungsmodell, wonach die Zuwendungen künftig anhand der Trennungsrechnung auf Vollkostenbasis zu ermitteln sind und sich auf die ungedeckten Kosten aus der nichtwirtschaftlichen Betätigung der Institute beschränken. Da die wirtschaftliche Tätigkeit auf Vollkostenbasis abzurechnen ist, sollen die hierauf entfallenden Finanzierungsbeiträge aus der Förderung des Landes herausgenommen werden.

Der LRH hält es für unverzichtbar, die bisherige institutionelle Förderung regionaler Forschungseinrichtungen im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aufzugeben und durch das vorgeschlagene Fördermodell zu ersetzen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass die Förderung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen unter den aktuellen Rahmenbedingungen nur durch eine Grundfinanzierung in der derzeit praktizierten Form umzusetzen sei. Insbesondere die nicht vollständige Übernahme der Kosten bei öffentlich geförderten Forschungsprojekten erfordere eine ausreichende Grundfi-

⁵⁴ Die Größenordnung der Gemeinkosten bezogen auf die gesamten Einzelkosten wird häufig mit 60 % bis 100 % angegeben. Bezogen auf die Personalkosten, die den überwiegenden Teil der Einzelkosten ausmachen, ermittelte beispielsweise eines der geprüften Institute aus ihrer Vollkostenrechnung einen Satz von 120 %.

⁵⁵ Einzelheiten hat der LRH in seinen Jahresberichten 2010, S. 73 (Drs. 16/2500) und 2011, S. 32 (Drs. 16/3700) dargestellt.

finanzierung. Des Weiteren wies das Ministerium darauf hin, dass Bund und Länder vereinbart hätten, die überregionalen Forschungseinrichtungen in den Jahren 2011 bis 2015 mit einer jährlichen Steigerung von 5 % zu fördern, wodurch sich die Finanzausstattung der regionalen Forschungseinrichtungen gegenüber den überregional geförderten Instituten weiter verschlechtere.

V. Denkschrift

Staatskanzlei

1. Archivische Dienstleistungen für Kommunen und sonstige Dritte

Die Archivalienbestände zahlreicher kommunaler Gebietskörperschaften sowie sonstiger juristischer Personen und Privater (insgesamt ca. 10 lfd. km) werden vom Niedersächsischen Landesarchiv betreut - ohne eine entsprechende Verpflichtung und ohne Erstattung der vollen Kosten.

Hinsichtlich der ab dem Jahr 2009 flächendeckend zu archivierenden kommunalen Personenstandsregister und -akten hat das Land diese Verlagerung kommunaler Aufgaben und Kosten sogar ausdrücklich zugelassen, obwohl die künftige Aufgabenerledigung mangels ausreichender Personal- und Sachmittel nicht sichergestellt ist.

Kommunales Schriftgut im Niedersächsischen Landesarchiv

Die kommunalen Körperschaften sind nach § 7 Abs. 1 Niedersächsisches Archivgesetz (NArchG) verpflichtet, ihr Archivgut zu sichern.

Nur ein Teil dieser Körperschaften hat hierfür schon eine abschließende Lösung gefunden, sei es mittels eines eigenen Archivs⁵⁶ oder sei es mithilfe eines der sieben Staatsarchive des Niedersächsischen Landesarchivs (NLA).

Das NLA hat während eines sehr langen Zeitraums bis zum Ende des Jahres 2010 von ca. 90 Kommunen Archivgut im Umfang von insgesamt ca. 4 km übernommen. Meist wurden die Rechte und Pflichten hinsichtlich dieses Archivguts vertraglich geregelt. Eine volle Erstattung der dem Land entstehenden Kosten - insbesondere für die Bewertung, Magazinierung, Erschließung, Lagerung und Nutzung - ist jedoch bisher überwiegend nicht vereinbart.

In den letzten Jahren haben sich die Staatsarchive allerdings mit einzelnen Gemeinden oder Landkreisen auf unterschiedliche Modelle der Kostenbeteiligung verständigt. Das 2011 von der Archivverwaltung durchgeführte Projekt „Perspektive Nds. Landesarchiv 2020“ kommt zu dem Ergebnis, dass „die kommunale Verantwortung für den eigenen Archivbereich auf der Grundlage der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt einzufordern“ sei.

⁵⁶ Eine Liste der Staatskanzlei enthält - basierend auf dem Kenntnisstand des NLA vom März 2009 - nur 70 kommunale Archive, davon 14 Landkreisarchive (einschließlich Region Hannover) und drei Gemeinschaftsarchive (Träger: Sitzgemeinde und Landkreis).

Insbesondere: Personenstandsregister und Sammelakten

Als Folge der Novellierung des Personenstandsrechts sind die bei den Standesämtern in Papierform geführten Personenstandsregister (die Erst- und Zweitbücher der Geburten-, Heirats- und Sterberegister) sowie die dazu gehörenden Sammelakten nach Ablauf der in § 5 Abs. 5 Personenstandsgesetz (PStG) aufgeführten Fortführungsfristen⁵⁷ den zuständigen öffentlichen Archiven nach den jeweiligen archivrechtlichen Vorschriften zur Übernahme anzubieten⁵⁸.

Daraufhin hat das Ministerium für Inneres und Sport in Nr. 1.2 seines Runderlasses vom 01.12.2008 geregelt, dass die Erstbücher sowie die Sammelakten den Archiven der kommunalen Körperschaften zur Übernahme anzubieten sind. Sofern kommunale Körperschaften keine eigenen Archive unterhalten, die den archivrechtlichen Anforderungen genügen, ist das Schriftgut dem Archiv des jeweiligen Landkreises - sofern dies den genannten Anforderungen genügt - andernfalls dem NLA anzubieten. Die Zweitregister sollen - um das Erfordernis der getrennten Aufbewahrung gemäß § 7 Abs. 1 PStG zu erfüllen - generell im NLA aufbewahrt werden. Zur Frage der Kostenerstattung und der Übernahmevereinbarungen enthält der Erlass keine Regelungen.

Da nach Einschätzung der Staatskanzlei (siehe oben Fußnote 56) nur ein geringer Teil der niedersächsischen kommunalen Körperschaften über eigene Archive im Sinne des NArchG verfügt, sieht sich das NLA nach den o. a. Bestimmungen in der Pflicht, neben den Zweitbüchern auch einen erheblichen Teil der Erstbücher und der sonstigen personenstandsrechtlichen Unterlagen zu übernehmen.

Bis zum 01.03.2011 haben die Staatsarchive insgesamt 1,2 lfd. km Personenstandsunterlagen aufgenommen. Bis 2020 werden es nach neuesten Erhebungen des NLA über 3 lfd. km sein. Für die bis 2020 übernommenen Bestände wird der Personal- und Sachkosteneinsatz (ohne Magazinbetriebskosten) nach Angaben des NLA ca. 800.000 € betragen. Die Archivierung des gesamten papiernen Altbestands wird erst nach Ablauf des Jahres 2118⁵⁹ vollständig abgeschlossen werden können. Die bis dahin noch archivreif werdenden Personenstandsunterlagen werden die von der Staatskanzlei 2009 geschätzte Mengenangabe von insgesamt 5 lfd. km nach Einschätzung des LRH noch erheblich überschreiten. Das NLA sieht sich ohne Zufluss erheblicher zusätzlicher Personal- und Sachmittel nicht in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen.⁶⁰

Auch wenn sich die Personenstandsunterlagen derzeit in einem durchweg guten Erhaltungszustand befinden, wird eine Entsäuerung der mehrheitlich säurehaltigen, vom Papierzerfall bedrohten Bestände längerfristig unvermeidlich sein. Dies wird weitere erhebliche Kosten verursa-

⁵⁷ Ehe- und Lebenspartnerschaftsregister 80 Jahre, Geburtenregister 110 Jahre und Sterberegister 30 Jahre.

⁵⁸ § 7 Abs. 3 PStG.

⁵⁹ Vgl. Fußnote 57.

⁶⁰ Ergebnis des 2011 von der Archivverwaltung durchgeführten Projekts „Perspektive Nds. Landesarchiv 2020“.

chen. Die Landesregierung hat hierzu mitgeteilt, das NLA werde die betreffenden Kommunen mit diesen Kosten in vollem Umfang belasten.

Sonstige nichtstaatliche Bestände (Deposita)

Im NLA befinden sich weiterhin Bestände von sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen (z. B. Landwirtschafts- sowie Industrie- und Handelskammern, Versicherungsanstalten, Krankenkassen), von öffentlich-rechtlich verfassten Religionsgemeinschaften sowie von Privaten (z. B. Familien, Unternehmen, Vereine).

Diese Bestände haben einen Gesamtumfang von ca. 6 lfd. km. Sie werden in der Regel unentgeltlich archivisch verwahrt und - nach den Vorgaben des jeweiligen Depositors - vom NLA zur Benutzung bereitgehalten. Die nach den Vertragsmustern⁶¹ zu schließenden Vereinbarungen enthalten vornehmlich Rechte für die Depositare, jedoch keine Pflicht zur Vollkostenerstattung. Somit trägt überwiegend das Land die Kostenlast für Bewertung, Erschließung, Magazinierung, Lagerung und Nutzung dieser Deposita.

Würdigung

Die Aufgabe der Sicherung des eigenen Archivguts ist für die Kommunen eine Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises, und zwar auch dann, wenn das Archivgut im Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises entstanden ist. Die Kommunen können dazu eigene oder gemeinsame Archive unterhalten. Sie können ihr Schriftgut auch dem Landesarchiv zur Übernahme anbieten.

Die vorgenannten Handlungsalternativen stehen den Kommunen jedoch nicht gleichrangig zur Verfügung. Vielmehr haben sie kraft ihres Selbstverwaltungsstatus das Recht und die Pflicht, ihre eigenen Aufgaben - wozu auch die Archivierung des eigenen Schriftguts gehört - selbst und auf eigene Kosten zu erfüllen. Somit kann eine Übernahme des Archivguts kommunaler Körperschaften in das Landesarchiv „nur in Ausnahmefällen in Frage kommen“ und nur unter der Voraussetzung, dass „von der abgebenden Kommune ein Entgelt gezahlt wird, das alle durch die Bearbeitung und Unterbringung des jeweiligen Archivguts anfallenden Kosten abdeckt“.⁶² Dementsprechend kommt auch das vorgenannte Projekt (vgl. Fußnote 60) zu der Empfehlung, „künftig Kommunalarchive, soweit unabweislich, nur gegen volle Kostenerstattung zu übernehmen und vorhandene Verträge nachzuverhandeln“.

Der LRH hat dementsprechend die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass längerfristig alle Kommunen ihre Archivalien in nichtstaatlichen Archiven unterbringen. Sollte

⁶¹ Anlagen 3 und 4 der Verwaltungsvorschrift zum NArchG.

⁶² Verwaltungsvorschrift Nr. 20 zu § 7 Abs. 1 Satz 3 NArchG (RdErl. der Staatskanzlei vom 24.10.2006).

sich im Einzelfall die Inanspruchnahme des NLA als insgesamt zweckmäßigste oder wirtschaftlichste Lösung erweisen, so ist die Erstattung der vollen Kosten zu vereinbaren. Die Mustervereinbarung in Anlage 3 zur Verwaltungsvorschrift zum NArchG ist um eine solche Kostenregelung zu ergänzen.

Das Vorstehende gilt insbesondere auch für die jetzt beginnende und erst nach dem Jahre 2118 abgeschlossene Archivierung der kommunalen Personenstandsunterlagen. Auch diese sind vorrangig in nichtstaatlichen Archiven unterzubringen. In jedem Fall haben die Kommunen die vollen Kosten der Archivierung einschließlich der dauerhaften Lagerung und Konservierung/Papierentsäuerung zu tragen. Eine entsprechende Kostenregelung einschließlich korrespondierender Mustervereinbarung sollte in den zu novellierenden Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 01.12.2008 aufgenommen werden.

Auch hinsichtlich der sonstigen juristischen und natürlichen Personen gilt, dass sich grundsätzlich jeder selbst um die korrekte und sachgemäße Handhabung seines Altschriftguts zu kümmern hat. Sofern sich dabei ausnahmsweise das NLA mit seinen Dienstleistungen einbringt, so darf dies, von archivfachlich gebotenen Ausnahmefällen abgesehen, nur bei voller Kostenerstattung geschehen.⁶³ Die Mustervereinbarungen in den Anlagen 3 und 4 der Verwaltungsvorschriften zum NArchG sind entsprechend zu ergänzen.

⁶³ Die besonders gelagerten Fälle des Welfischen Hausarchivs sowie der Deposita des Fürstenhauses Schaumburg-Lippe sollen hier außer Betracht bleiben.

Ministerium für Inneres und Sport

2. Rechtsberatung durch Externe

Der Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport ließ sich bei Vergabeverfahren in acht Fällen von Rechtsanwaltskanzleien beraten. Von den hierfür gezahlten 530.000 € hätte das Land rd. 210.000 € einsparen können, wenn es für diese Aufgaben eigenes Personal eingesetzt hätte.

Durch die Verwendung eigenen Personals würde die Landesverwaltung ihre Vergabekompetenz stärken und ihre Unabhängigkeit gegenüber Dritten sichern.

Sachverhalt

Das Ministerium für Inneres und Sport bedient sich zur Bewältigung spezieller Aufgaben nicht nur der eigenen Personalressourcen, sondern greift auch auf externe Kräfte zurück.

Für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen gelten die Grundsätze für Gutachten- und Beraterverträge.⁶⁴ Danach muss der Einsatz externer Berater notwendig sein.

Die Verwaltung muss zunächst prüfen, ob sie eine Leistung selbst erbringen kann, bevor sie die Auftragsvergabe an externe Kräfte in Betracht zieht. Eine Beratung kann nur dann notwendig im Sinne des § 6 LHO werden, wenn keine verwaltungseigenen Erkenntnisse vorliegen oder aufgebaut werden können.⁶⁵

Mit dem Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen und dem Logistik Zentrum Niedersachsen verfügt das Land über spezialisierte Dienststellen, zu deren originären Aufgaben die Durchführung von Vergabeverfahren gehört.^{66, 67}

⁶⁴ Runderlass des Finanzministeriums vom 07.02.2005 (Nds. MBl. S. 184), geändert durch Runderlass vom 13.02.2007 (Nds. MBl. S. 164), gültig bis zum 16.12.2008, sowie Runderlass des Finanzministeriums vom 26.11.2008 (Nds. MBl. S. 1254), Anlage zu Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 55 LHO, gültig ab dem 17.12.2008.

⁶⁵ Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung, Band 14 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, S. 10 und 21.

⁶⁶ § 2 Abs. 3 der Betriebsanweisung für den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 30.07.2008 (Nds. MBl. S. 836).

⁶⁷ Präambel der Beschaffungsordnung für das Logistik Zentrum Niedersachsen, Anlage 2 zum Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 24.02.2009 (Nds. MBl. S. 296), geändert durch Runderlass vom 07.07.2010 (Nds. MBl. S. 696), und Runderlass vom 04.11.2010 (Nds. MBl. S. 1115).

Der LRH stellte bei einer Prüfung der Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport fest, dass sich dieser in den Jahren 2008 bis 2010 in acht Vergabeverfahren von Rechtsanwaltskanzleien beraten ließ. Hiervon betrafen fünf Fälle das Logistik Zentrum Niedersachsen und drei Fälle den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikation Niedersachsen.

Die Rechtsanwaltskanzleien wiesen insgesamt rd. 2.100 Beratungsstunden nach und berechneten hierfür 530.000 €. Ihre Leistungen reichten von der Erstellung von Leistungsbeschreibungen über die Beantwortung von Bieteranfragen bis hin zur Mitgestaltung verwaltungsinterner Workshops und der Dokumentation von Vergabeverfahren.

Dabei prüften die vergebenden Stellen häufig nicht hinreichend, ob die Rechtsberatung durch landeseigene Bedienstete hätte erfolgen können.

Der Landesbetrieb für Statistik und Kommunikation Niedersachsen begründete die Vergabe der Ausschreibungsverfahren an Rechtsanwaltskanzleien mit unzureichenden personellen Ressourcen. Das Logistik Zentrum Niedersachsen verwies darüber hinaus auf fehlende Rechtskenntnisse.

Würdigung

Der LRH hält die Beratung des Geschäftsbereichs des Ministeriums für Inneres und Sport in Vergabeverfahren durch Rechtsanwaltskanzleien in dem vorliegenden Umfang für nicht hinnehmbar. Sie war nicht notwendig im Sinne der Grundsätze für Gutachten- und Beraterverträge.

Die von den Rechtsanwaltskanzleien erbrachten Beratungsstunden hätte im gleichen Zeitraum nach Ansicht des LRH auch ein Landesbediensteter mit juristischem Staatsexamen leisten können. Gemäß dem Anforderungsprofil und der notwendigen Qualifikation wäre dieser nach Besoldungsgruppe A 15 Bundesbesoldungsordnung zu besolden. Danach wären in den Jahren 2008 bis 2010 Personalkosten von rd. 320.000 €⁶⁸ bei einer Arbeitsleistung von rd. 4.400 Nettoarbeitsstunden⁶⁹ entstanden.

Der Einsatz eines Landesbediensteten bedeutet im Vergleich zur Fremdvergabe an Rechtsanwaltskanzleien eine Kosteneinsparung von rd. 210.000 € bei gleichzeitiger Steigerung der Arbeitsleistung um rd. 2.300 Nettoarbeitsstunden.

⁶⁸ Tabellen der Standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß jährlichem Runderlass des Finanzministeriums.

⁶⁹ Nettojahresarbeitszeit von rd. 1.475 Stunden gemäß der Anlage 2 zum Runderlass des Finanzministeriums vom 19.05.2010, Verwaltungskostenrecht, Pauschsätze für den Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung im staatlichen Bereich (Nds. MBl. S. 546).

Der LRH hält es für geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport in seinem Geschäftsbereich genügend Landesbedienstete vorhält, die zur Bearbeitung der Sach- und Rechtsprobleme in Vergabeverfahren in der Lage sind. Hierdurch stärkt das Ministerium für Inneres und Sport seine Vergabekompetenz und sichert seine Unabhängigkeit gegenüber Dritten.

Die Beratung des Geschäftsbereichs des Ministeriums für Inneres und Sport durch Rechtsanwaltskanzleien ist auf einzelne rechtlich anspruchsvolle und komplexe Fragestellungen zu begrenzen. Die Verfahrensdurchführung (Erstellen von Leistungsbeschreibungen, Aktenführung, Schriftwechsel mit Bietern etc.) fällt nicht darunter, sie obliegt ausschließlich den Landesbediensteten.

Eine Konzentration der Landesbediensteten wäre nach Ansicht des LRH beim Logistik Zentrum Niedersachsen vorzunehmen, da dort bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen für die niedersächsische Landesverwaltung die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit „durch die Bündelung von Vergabekompetenz (...) besser gewährleistet“ wird.⁷⁰

Stellungnahme des Ressorts

Das Ministerium für Inneres und Sport weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass komplexe Vergabeverfahren nicht kontinuierlich und aneinander gereiht durchgeführt würden. Das erforderliche Leistungsvolumen könne von nur einer bzw. einem Landesbediensteten nicht erbracht werden. Der punktuelle Einkauf des benötigten Fachwissens sei nicht nur notwendig, sondern auch wirtschaftlicher als die kontinuierliche Vorhaltung und Erneuerung des Fachwissens durch Landespersonal.

Der LRH lehnt die Rechtsberatung durch externe Kanzleien nicht ausnahmslos ab. Sie muss allerdings wegen der deutlich niedrigeren Kosten beim Einsatz von Landesbediensteten auf punktuelle Anfragen zu spezifischen rechtlichen Problemen und begründete Einzelfälle beschränkt bleiben. Gerade dies war aber in den acht Vergabefällen der Jahre 2008 bis 2010 nicht der Fall.

⁷⁰ Siehe Fußnote 67.

3. Zahlreiche Mängel bei der Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen

Bei einer Prüfung der Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport stellte der LRH fest, dass keine der geprüften Vergaben die maßgeblichen haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften in Gänze einhielt. Bei jeweils über 90 % der Vergaben fehlten z. B. Wirtschaftlichkeitsprüfung und Erfolgskontrolle. Rd. 68 % der freihändigen Vergaben erfolgten ohne Vergleichsangebote einzuholen, wobei über die Hälfte dieser Vergaben Mängel bei der Darstellung des Alleinstellungsmerkmals aufwiesen.

Sachverhalt

Das Ministerium für Inneres und Sport bedient sich zur Bewältigung spezieller Aufgaben und zur Entscheidungsfindung nicht nur der eigenen Personalressourcen, sondern greift auch auf Sachverständigenleistungen zurück. Für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen gelten die Grundsätze für Gutachten- und Beraterverträge.⁷¹

Seit 1987 beschäftigt sich der LRH ressortübergreifend mit Mängeln bei der Vergabe oder dem Inhalt von Gutachten und ging mehrfach in seinen Jahresberichten auf dieses Thema ein. Er stellte hierbei Fehler in allen Verfahrensschritten - von der Bedarfsermittlung bis hin zur haushaltsmäßigen Abwicklung - fest.

Der LRH prüfte im Jahr 2008 ressortübergreifend die Vergabe von Gutachten in den Jahren 2005 bis 2007. Auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport entfiel mit knapp 30 % der Vergaben und 40 % des finanziellen Gesamtvolumens der höchste Anteil.

Feststellungen dieser Prüfung waren u. a.

- eine zu unkritische Prüfung der Notwendigkeit externer Beratungen,
- die Missachtung vergaberechtlicher Vorschriften, wie z. B. unzureichende Leistungsbeschreibungen,
- der weitestgehende Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und
- die Nichtverwendung eines vorgegebenen Vertragsmusters.

Das Finanzministerium sicherte dem LRH in einer mit den Ressorts abgestimmten Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung „Gutachten- und Beraterverträge“ aus dem Jahr 2009 zu, dass

⁷¹ Siehe Fußnote 64.

es die Ressorts anhalten werde, den Empfehlungen nachzukommen und die festgestellten Mängel abzustellen.

Bei einer erneuten Prüfung solcher Vergaben in den Jahren 2008 bis 2010 im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport stellte der LRH fest, dass

- rd. 100 % der geprüften Vergaben mindestens einen Verstoß gegen Haushalts- oder Vergaberecht enthielten,
- bei rd. 48 % der Vergaben die Leistungsbeschreibungen fehlten bzw. zu ungenau oder nicht nachvollziehbar waren und die vergebende Stelle es in mehreren Fällen einem Unternehmen überließ, die zu erbringende Leistung konkret zu beschreiben,
- bei rd. 23 % der Vergaben die Notwendigkeit des Beratereinsatzes nicht ausreichend dokumentiert war,
- bei rd. 91 % der Vergaben die erforderliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fehlte,
- bei rd. 91 % der Vergaben keine Erfolgskontrolle dokumentiert wurde und
- bei rd. 68 % der freihändigen Vergaben keine Vergleichsangebote eingeholt wurden, wobei über die Hälfte dieser Vergaben Mängel bei der Darstellung des Alleinstellungsmerkmals aufwiesen.

Würdigung

Der LRH hält die vorgefundenen Mängel für nicht vertretbar. Die Grundsätze für Gutachten- und Beraterverträge dienen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns. Die sorgfältige Dokumentation des Verfahrens ist zudem ein wichtiges Instrument für die Korruptionsprävention.

Besonders folgenschwer sind die Mängel bei den Leistungsbeschreibungen, weil sich diese auf andere Schritte des Vergabeverfahrens auswirken. So sind z. B. die Bewertung der Angebote und eine Erfolgskontrolle ohne eine eindeutige und umfassende Beschreibung, für welche Maßnahmen die Verwaltung welche Leistungen benötigt, nicht möglich. Wenn die vergebende Stelle das zu lösende Problem selbst nicht beschreiben kann, ist sie auch nicht in der Lage zu prüfen, ob die vom externen Berater erarbeitete Leistungsbeschreibung dem Bedarf entspricht.

Da Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen fehlten, war nicht erkennbar, ob sich die vergebenden Stellen mit der Wirtschaftlichkeit einer externen Vergabe und ggf. verwaltungsinternen Handlungsalternativen befasst hatten.

Ohne die Einholung von Vergleichsangeboten hebt die vergebende Stelle den gebotenen Wettbewerb auf und verzichtet darauf, ggf. wirtschaftlichere Lösungen zu erzielen. Hinsichtlich der freihändigen Vergaben ohne vorherige Angebotserkundung ist bei der Beurteilung von Aus-

nahmetatbeständen ein enger Maßstab anzulegen. Die Begründung mit besonderer Eilbedürftigkeit genügt diesem Maßstab nicht.

Das Ministerium für Inneres und Sport muss geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften in seinem Geschäftsbereich zukünftig sicherzustellen. Gerade vor dem Hintergrund der vorausgegangenen Prüfungen und Jahresberichtsbeiträge des LRH zu diesem Thema besteht nunmehr dringender Handlungsbedarf.

Stellungnahme des Ressorts

Das Ministerium für Inneres und Sport weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die letzte Prüfung des LRH einen Zeitraum umfasse, der teilweise vor Bekanntwerden der Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2009 liege. Daher seien die Feststellungen für den Zeitraum 2008 und 2009 anders zu beurteilen als die für das Jahr 2010.

Der LRH teilt diese Auffassung nicht. Die Feststellungen in der letzten Prüfungsmitteilung beziehen sich durchweg auf die Missachtung rechtlicher Vorgaben. Rechtsvorschriften sind jedoch unabhängig von Prüfungsmitteilungen des LRH zu beachten. Daher kann die Nichteinhaltung losgelöst von einer Prüfungsmitteilung kritisiert werden. Die Feststellungen des Jahres 2010 wiegen dennoch umso schwerer, als das Ministerium für Inneres und Sport selbst nach einer Prüfungsmitteilung keine konsequente Beachtung der geltenden Vorschriften sichergestellt hat.

Zudem führt das Ministerium für Inneres und Sport an, die unterschiedlich auszulegenden Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO erschwerten ein verwaltungsökonomisches Handeln. Dieses zeige sich dadurch, dass die Mehrzahl der Beanstandungen formeller Art seien.

Der LRH hält seine Feststellungen aus den oben angeführten Gründen nicht für bloß formeller Natur. Im Übrigen ist er der Ansicht, dass die Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO nicht den Grund für die zahlreichen festgestellten Mängel bilden.

Das Ministerium für Inneres und Sport führt darüber hinaus aus, dass es im Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen bereits geeignete Maßnahmen eingeleitet habe, um die Einhaltung der haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften zukünftig sicherzustellen.

Der LRH begrüßt es, dass das Ministerium für Inneres und Sport solche Maßnahmen für erforderlich hält und diese bereits initiiert hat.

4. Organisation der Bereitschaftspolizei Niedersachsen

Durch eine Zusammenlegung der 6. Bereitschaftspolizeihundertschaft in Oldenburg mit der 7. Bereitschaftspolizeihundertschaft in Osnabrück lassen sich Kosten einsparen.

Aufgaben und Aufbau der Bereitschaftspolizei

Die Bereitschaftspolizei wird zur Bewältigung besonderer polizeilicher Einsatzlagen eingesetzt. Ihr Einsatz erfolgt zur Unterstützung der Polizeibehörden sowohl des Landes Niedersachsen als auch anderer Bundesländer sowie des Bundes. Sie unterstützt die Polizeibehörden des Landes bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben im täglichen Dienst sowie aus besonderen Anlässen.⁷²

Die Bereitschaftspolizei verfügt über sieben Bereitschaftspolizeihundertschaften, von denen sich jeweils eine in Braunschweig, Göttingen, Lüneburg, Oldenburg und Osnabrück sowie zwei in Hannover befinden.

Leistungen der Bereitschaftspolizei

Der LRH prüfte auf der Basis der Kosten- und Leistungsrechnung, wie sich die „Polizeiliche Arbeit“ der Bereitschaftspolizeihundertschaften im Jahr 2009 ohne einen CASTOR-Transport und im Jahr 2010 mit einem CASTOR-Transport auf die regionalen Polizeidirektionen, sonstige Leistungsempfänger und andere Bundesländer verteilte.

Die „Polizeiliche Arbeit“ umfasst die Produkte Gefahrenabwehr, Kriminalitätsbekämpfung, Verkehrssicherheitsarbeit, Präsenz/Bürgernähe/Dienstleistungen sowie Einsätze aus besonderem Anlass (einschließlich der Einsätze anlässlich von CASTOR-Transporten).

Der nachstehende Tabelle ist die Verteilung der „Polizeilichen Arbeit“ der Bereitschaftspolizeihundertschaften auf die regionalen Polizeidirektionen, sonstige Leistungsempfänger und andere Bundesländer zu entnehmen.

⁷² Nr. 4.6 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12.10.2004 (Nds. MBl. S. 703), zuletzt geändert durch Runderlass vom 08.03.2010 (Nds. MBl. S. 410).

Leistungsempfänger	Polizeiliche Arbeit 2009		Polizeiliche Arbeit 2010		Mittelwert
	in Std.	in %	in Std.	in %	in %
Polizeidirektion Hannover	178.705,62	19,16	94.724,43	8,72	13,94
Polizeidirektion Braunschweig	126.363,80	13,55	118.870,26	10,94	12,24
Polizeidirektion Lüneburg	143.236,24	15,36	203.885,72	18,76	17,06
Polizeidirektion Lüneburg CASTOR ⁷³	15.738,75	1,69	298.917,44	27,51	14,60
Polizeidirektion Göttingen	149.620,45	16,04	122.736,53	11,29	13,67
Polizeidirektion Oldenburg	66.293,97	7,11	68.912,84	6,34	6,72
Polizeidirektion Osnabrück	94.185,75	10,10	55.607,25	5,12	7,61
Landeskriminalamt/Polizeiakademie/Landespolizeipräsidium/Zentrale Polizeidirektion/sonstige	16.692,85	1,79	20.110,91	1,85	1,82
Andere Bundesländer	141.919,85	15,22	102.959,06	9,47	12,34
Gesamt	932.757,28	100,00	1.086.724,44	100,00	100,00

Verteilung der „Polizeilichen Arbeit“ der Bereitschaftspolizeihundertschaften auf Polizeidirektionen, sonstige Leistungsempfänger und andere Bundesländer

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der „Einsätze aus besonderem Anlass“:

Leistungsempfänger	Einsätze aus besonderem Anlass 2009		Einsätze aus besonderem Anlass 2010		Mittelwert
	in Std.	in %	in Std.	in %	in %
Polizeidirektion Hannover	120.655,55	19,30	46.236,50	5,61	12,45
Polizeidirektion Braunschweig	78.078,10	12,49	76.350,00	9,26	10,87
Polizeidirektion Lüneburg	97.447,35	15,59	171.175,20	20,76	18,17
Polizeidirektion Lüneburg CASTOR ⁷³	15.738,75	2,52	298.917,44	36,25	19,38
Polizeidirektion Göttingen	71.961,25	11,51	59.835,50	7,26	9,38
Polizeidirektion Oldenburg	37.050,25	5,93	37.352,23	4,53	5,23
Polizeidirektion Osnabrück	59.031,00	9,44	29.757,00	3,61	6,53
Landeskriminalamt/Polizeiakademie/Landespolizeipräsidium/Zentrale Polizeidirektion/sonstige	3.315,25	0,53	2.617,00	0,32	0,42
Andere Bundesländer	141.919,85	22,70	102.460,06	12,42	17,56
Gesamt	625.197,35	100,00	824.700,93	100,00	100,00

Verteilung der „Einsätze aus besonderem Anlass“ auf Polizeidirektionen, sonstige Leistungsempfänger und andere Bundesländer

⁷³ Gemäß Verfügung der Zentralen Polizeidirektion zur Kosten-/Leistungsrechnung vom 25.01.2010 werden in dem Produkt „Einsätze aus besonderem Anlass“ die „CASTOR-Transporte“ gesondert ausgewiesen.

Beiden Tabellen ist zu entnehmen, dass die Bereitschaftspolizeihundertschaften in den Jahren 2009 und 2010 hohe Einsatzzeiten für „Polizeiliche Arbeit“ und für „Einsätze aus besonderem Anlass“ im Bereich der Polizeidirektion Lüneburg leisteten.

Auf den Bereich der Polizeidirektion Göttingen entfielen mit rd. 16 % im Jahr 2009 und mit rd. 11 % im Jahr 2010 ebenfalls hohe Einsatzzeiten für „Polizeiliche Arbeit“.

Für die Polizeidirektionen Oldenburg und Osnabrück ergaben sich sowohl für die „Polizeiliche Arbeit“ als auch für „Einsätze aus besonderem Anlass“ niedrige Anteile. Die Mittelwerte der beiden Polizeidirektionen lagen in den Jahre 2009 und 2010 für die „Polizeiliche Arbeit“ bei rd. 7 % und für „Einsätze aus besonderem Anlass“ bei rd. 6 %.

Neuorganisation der Bereitschaftspolizei

Aufgrund der niedrigen Anteile sowohl für die „Polizeiliche Arbeit“ als auch für die „Einsätze aus besonderem Anlass“ in den Bereichen der Polizeidirektionen Oldenburg und Osnabrück regt der LRH eine Zusammenlegung der dreizügigen 6. Bereitschaftspolizeihundertschaft in Oldenburg mit der dreizügigen 7. Bereitschaftspolizeihundertschaft in Osnabrück an. Die beiden sollten als (neue) vierzügige Bereitschaftspolizeihundertschaft fortgeführt werden. Im Hinblick auf die geografische Lage erscheint Oldenburg im Verhältnis zu Osnabrück als Standort der vierzügigen Bereitschaftspolizeihundertschaft geeigneter.

Die durch die Zusammenlegung frei werdenden beiden Einsatzzüge könnten wie folgt zugeordnet werden:

Wegen des hohen Anteils an Leistungen der Bereitschaftspolizeihundertschaften für die Polizeidirektion Lüneburg sollte die dreizügige 4. Bereitschaftspolizeihundertschaft in Lüneburg um einen Einsatzzug erweitert werden.

Die im Bereich der Polizeidirektion Göttingen anfallende hohe Stundenzahl für „Polizeiliche Arbeit“ spricht für eine Aufstockung der dreizügigen 5. Bereitschaftspolizeihundertschaft in Göttingen zu einer vierzügigen Bereitschaftspolizeihundertschaft.

Die Zusammenlegung der 6. Bereitschaftspolizeihundertschaft mit der 7. Bereitschaftspolizeihundertschaft in Oldenburg würde zum Wegfall der Führungsgruppe in Osnabrück führen. Hierdurch ließen sich Personalkosten in Höhe von jährlich rd. 725.000 € einsparen. Alle fünf verbleibenden Standorte der Bereitschaftspolizei (Braunschweig, Hannover, Göttingen, Lüneburg und Oldenburg) wären zudem einheitlich mit vier Einsatzzügen ausgestattet.

Auch in Bezug auf Einsätze in anderen Bundesländern wäre die Neuorganisation der Bereitschaftspolizei von Vorteil. Durch die Nähe von Oldenburg zu Bremen und wegen der Nachbar-

schaft der um einen Einsatzzug erweiterten 4. Bereitschaftspolizeihundertschaft in Lüneburg zu Hamburg ließen sich länderübergreifende Einsätze der Bereitschaftspolizei kostengünstiger gestalten. Einsätze in den neuen Bundesländern könnten durch die Verlagerung der beiden Einsatzzüge an die Standorte Lüneburg und Göttingen ebenfalls kostengünstiger erfolgen.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Eine ausschließliche Betrachtung der polizeilichen Arbeit gemäß Aufschrieb der Kosten- und Leistungsrechnung in der Verknüpfung „Bereitschaftspolizei - Standort - ortsansässige Behörde“ sei nicht allein ausschlaggebend. Zielführender sei eine Berechnung auf Basis eines 150 km-Radius um die Standorte der Bereitschaftspolizeihundertschaften, wodurch z. B. Einsatzanlässe für die Polizeidirektion Göttingen (Polizeiinspektionen Hildesheim, Nienburg und Hameln) oder für die Polizeidirektion Lüneburg (Polizeiinspektion Celle) durch die Hundertschaften vom Standort Hannover aus bedient würden.

Bei dieser Betrachtungsweise erbringe der Standort Oldenburg Leistungen für die nördlichen Teile der Polizeidirektionen Lüneburg und Osnabrück sowie bei länderübergreifenden Einsätzen für die Länder Bremen und Hamburg, der Standort Osnabrück Leistungen für den nördlichen Teil der Polizeidirektion Göttingen und den südlichen Teil der Polizeidirektion Oldenburg sowie bei länderübergreifenden Einsätzen für das Land Nordrhein-Westfalen.

Würdigung

Die Ausführungen des Ministeriums für Inneres und Sport überzeugen nicht.

Gerade eine Berechnung auf Basis des vom Ministerium für Inneres und Sport genannten 150 km-Radius um die Standorte der Bereitschaftspolizeihundertschaften verlangt, dass die im Bereich der Polizeidirektion Osnabrück zu leistenden Einsätze der Bereitschaftspolizei von den Standorten Hannover (Entfernung Hannover/Osnabrück rd. 135 km) und Oldenburg (Entfernung Oldenburg/Osnabrück rd. 100 km) erledigt werden. Einsätze im Nordbereich der Polizeidirektion Göttingen (Polizeiinspektionen Hildesheim, Nienburg und Hameln) lassen sich wegen des Entfernungskriteriums vom Standort Hannover auch schneller als vom Standort Osnabrück bedienen. Einsätze für die nördlichen Teilbereiche der Polizeidirektion Lüneburg werden vom Standort Oldenburg in der bisherigen Form weiterhin möglich sein.

Auch die vom Ministerium für Inneres und Sport angeführten länderübergreifenden Einsätze für das Land Nordrhein-Westfalen sprechen nicht gegen den Vorschlag des LRH zur Neuorganisation der Bereitschaftspolizei. Nach den Einsatztagebüchern für die Jahre 2009 und 2010 leistete die Bereitschaftspolizei nur einen Einsatz pro Jahr in Nordrhein-Westfalen.

5. Auflösung des Trainingszentrums Oldenburg

Das Trainingszentrum Oldenburg der Polizei ist aufzulösen. Seine Fortbildungsaufgaben können von der Polizeiakademie Niedersachsen erledigt werden.

Für die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten der Polizei ist grundsätzlich die Polizeiakademie Niedersachsen zuständig. Sie kann jedoch in ihren Aufgabenbereichen Dritten Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung anbieten.⁷⁴

Trainingszentrum Oldenburg

Im Jahr 2009 richtete das Ministerium für Inneres und Sport bei der Zentralen Polizeidirektion das Trainingszentrum Oldenburg ein. Seit dem 01.10.2011 ist es Bestandteil des Dezernats 21 der Abteilung 2 der Zentralen Polizeidirektion.

Das Trainingszentrum Oldenburg war im Wesentlichen mit der Planung, Koordinierung und Durchführung von dezentralen Fortbildungen für die Bereitschaftspolizei und für die Landeseinheitsorganisation (LEO) „Leine“ Einheiten betraut. Daneben übertrug ihm die Polizeiakademie Niedersachsen die Ausbildung für die „Einweisung Einsatzeinheiten“.

Personaleinsatz

Die Zentrale Polizeidirektion setzte im Trainingszentrum Oldenburg Personal mit einem Beschäftigungsvolumen von 15,8 Vollzeiteinheiten ein. Elf Vollzeiteinheiten entfielen auf Polizeitrainer.⁷⁵ Die Polizeitrainer waren für die Trainingsbereiche Systemisches Einsatztraining (SET), Einsatzfahrtraining (EFT) sowie Schusswaffeneinsatztraining (SWET) vorgesehen.

Der Einsatz der Polizeitrainer nach Trainingsbereich und Dienstort stellte sich wie folgt dar:

Dienstort	SET-Trainer	EFT-Trainer	SWET-Trainer
Oldenburg	2	1	1
Braunschweig	-	1	1
Hannover	3	1	1

Einsatz von Polizeitrainern beim Trainingszentrum Oldenburg

⁷⁴ § 2 Abs. 2 Gesetz über die Polizeiakademie Niedersachsen vom 13.09.2007 (Nds. GVBl. S. 444).

⁷⁵ Stand: 01.02.2011.

Fortbildungsleistungen

Im Jahr 2010 führte das Trainingszentrum Oldenburg 59 eigene Fortbildungslehrgänge durch. Hierbei bildete es insgesamt knapp 900 Lehrgangsteilnehmer fort.⁷⁶ Polizeitrainer des Trainingszentrums Oldenburg kamen dabei nur selten zum Einsatz. Als Dozenten und Trainer setzte es hauptsächlich Personal der Bereitschaftspolizei sowie weiterer Polizeidienststellen ein.

Das Trainingszentrum Oldenburg koordinierte daneben für rd. 525 Studenten der Polizeiakademie Niedersachsen die Ausbildung „Einweisung Einsatzeinheiten“.⁷⁷ Ferner war es mit Koordinierungsaufgaben für Fortbildungen im Rahmen des Nordverbunds der norddeutschen Küstenländer betraut.

Schließlich setzte das Trainingszentrum Oldenburg vier Polizeitrainer in Arbeitsgruppen zur Entwicklung von Standards ein.

Das Trainingszentrum Oldenburg nahm damit hauptsächlich Planungs- und Koordinierungsaufgaben wahr, wodurch der Einsatz von elf Polizeitrainern nach Ansicht des LRH nicht zu rechtfertigen ist. Dies belegen die folgenden Beispiele:

Einsatzfahrtraining

Im Jahr 2011 führte das Trainingszentrum Oldenburg 41 Einsatzfahrtrainings durch.⁷⁸ Jeweils zwei Einsatzfahrtrainer leiteten gemeinsam ein Einsatzfahrtraining. Der Arbeitszeitanteil der Einsatzfahrtrainer für die 41 Einsatzfahrtrainings betrug lediglich rd. 18 % ihrer Gesamtarbeitszeit.⁷⁹

Der geringe Arbeitszeitanteil der Einsatzfahrtrainer für das Einsatzfahrtraining spricht nach Ansicht des LRH gegen ihren Verbleib beim Trainingszentrum Oldenburg. Die Polizeiakademie Niedersachsen verfügt ebenfalls über Einsatzfahrtrainer und bietet Einsatzfahrtrainings an. Die Zusammenführung aller Einsatzfahrtrainer bei der Polizeiakademie Niedersachsen würde zu einer besseren Auslastung der Einsatzfahrtrainer, wenn nicht sogar zur Reduzierung ihrer Anzahl führen.

⁷⁶ Fallzahlen des Trainingszentrums Oldenburg für das Jahr 2010.

⁷⁷ Aufstellung des Trainingszentrums Oldenburg, Stand: 11.01.2011.

⁷⁸ Davon zwölf eintägige Einsatzfahrtrainings und 29 Einsatzfahrtrainings in Kombination mit Systemischen Einsatztrainings. Schreiben der Zentralen Polizeidirektion vom 18.01.2011 sowie Terminübersicht des Trainingszentrums Oldenburg (Stand: 07.10.2010).

⁷⁹ 8 Std. + 3 Std. Fahrzeit = 11 Std. x 41 EFT x 2 Trainer/3 Trainer = 300,66 Std. x 100/Jahresarbeitszeit 1.647 Std. (205,87 x 8 Std.) = 18,25 %.

Schusswaffeneinsatztraining

Von den drei Schusswaffeneinsatztrainern beim Trainingszentrum Oldenburg führte im Jahr 2010 nur die Schusswaffeneinsatztrainerin am Dienstort Hannover eine Erhaltensfortbildung für nebenamtliche Schusswaffeneinsatztrainer der Bereitschaftspolizei durch. In geringem Umfang bot sie auch Schießtrainings an.

Der kaum messbare Arbeitszeitanteil der Schusswaffeneinsatztrainer bei der Durchführung von Erhaltensfortbildungen rechtfertigt nach Ansicht des LRH ihren Einsatz beim Trainingszentrum Oldenburg nicht. Die Polizeiakademie Niedersachsen bietet Erhaltensfortbildungen für Schusswaffeneinsatztrainer der Polizei an. Sie sollte deshalb auch die Erhaltensfortbildungen für nebenamtliche Schusswaffeneinsatztrainer der Bereitschaftspolizei durchführen.

Auflösung des Trainingszentrums Oldenburg

Die Fortbildung der Beschäftigten der Polizei obliegt grundsätzlich der Polizeiakademie Niedersachsen. Sie verfügt ebenso wie das Trainingszentrum Oldenburg über Polizeitrainer für das Systemische Einsatztraining, das Einsatzfahrtraining sowie das Schusswaffeneinsatztraining.

Die Fortbildungslehrgänge des Trainingszentrums Oldenburg fanden meist an Orten statt, an denen auch die Polizeiakademie Niedersachsen ihre Fortbildungsaufgaben erledigte. Das Trainingszentrum Oldenburg stimmte sich überdies wegen der Nutzung von Seminarräumen mit der Polizeiakademie Niedersachsen ab.

Das Trainingszentrum Oldenburg sollte daher nach Ansicht des LRH aufgelöst werden. Die elf Polizeitrainer sind an die Polizeiakademie Niedersachsen zu versetzen, die über deren Verwendung und die Erledigung der anfallenden Fortbildungsaufgaben zu befinden hat.

Die Planungs- und Koordinierungsaufgaben des Trainingszentrums Oldenburg für die dezentralen Fortbildungen der Bereitschaftspolizei und für die LEO „Leine“ Einheiten sollte das Ministerium für Inneres und Sport in der Abteilung 2 der Zentralen Polizeidirektion belassen. Diese Aufgaben könnten von Verwaltungspersonal erledigt werden.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Die festgestellte zu geringe Auslastung in Bezug auf Lehr- und Trainertätigkeiten sei Gegenstand einer derzeit noch internen Prüfung der Zentralen Polizeidirektion; eine abschließende Bewertung stehe noch aus.

Es sei beabsichtigt, unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse die inhaltliche und personelle Ausgestaltung des Trainingszentrums zu überarbeiten. In diesem Zusammenhang würden auch die Schnittstellen zu den Zuständigkeiten und Aufgaben der Polizeiakademie betrachtet. Sofern

sich dabei eine Verlagerung von (Teil-)Aufgaben als zweckmäßig und wirtschaftlich erweisen sollte, werde eine gemeinsame Umsetzung mit der Zentralen Polizeidirektion und der Polizeiakademie vorgenommen.

Der LRH begrüßt die vom Ministerium für Inneres und Sport eingeleiteten Schritte. Er erwartet eine zeitnahe Umsetzung.

Finanzministerium

6. Eingruppierung neu eingestellter Beschäftigter

Die Dienststellen des Landes haben erhebliche Probleme mit der Anwendung der Eingruppierungsregelungen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder.

20 % der geprüften Fälle waren fehlerhaft.

Durch falsche Eingruppierungen und Zuordnung zu höheren Stufen der Entgelttabelle ist dem Land Niedersachsen bei den vom LRH geprüften Fällen allein im Jahr 2009 ein Schaden in Höhe von 162.000 € entstanden.

Beschäftigte sind in der Vergütungsgruppe einzugruppieren, deren Tätigkeitsmerkmale der gesamten von ihnen nicht nur vorübergehend auszuübenden Tätigkeiten entsprechen. Zur Feststellung der tarifgerechten Eingruppierung sind Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen erforderlich.

Die Beschäftigten erhalten ein monatliches Entgelt. Die Höhe bestimmt sich nach der Entgeltgruppe, in der sie eingruppiert sind und nach der für sie geltenden Stufe. Bei der Einstellung werden Beschäftigte der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt. Unabhängig davon können bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigt werden, wenn diese Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist.

Prüfungsfeststellungen

Der LRH prüfte stichprobenweise aus den Neueinstellungen im Jahre 2009 insgesamt 604 Einzelfälle und gelangte dabei zu folgenden Ergebnissen:

- In 32 % der geprüften Fälle fehlte die für die Eingruppierung erforderliche Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung. Damit fehlt die Grundlage für die Eingruppierung.
- In 20 % der geprüften Fälle war die Stufenzuordnung bzw. die Eingruppierung falsch.
- Die fehlerhaften Stufenzuordnungen der Stichprobe verursachten im Jahr 2009 Mehrausgaben in Höhe von 162.000 €. Bei einer Hochrechnung auf alle Neueinstellungen dieses Jahres ergeben sich mögliche Mehrausgaben von 1 Mio. €.

Die wesentlichen Fehlerursachen bei den Stufenzuordnungen liegen in der nicht hinreichenden Beachtung der tariflichen Voraussetzungen für die Anerkennung der berücksichtigungsfähigen Zeiten. Dabei haben die Dienststellen Zeiten einschlägiger Berufserfahrung oder auch förderli-

che Zeiten fehlerhaft beurteilt. Die Anrechnung förderlicher Zeiten setzt u. a. voraus, dass der Personalbedarf anderenfalls mangels Bewerbungen nicht gedeckt werden konnte. Dies haben die Dienststellen in keinem Fall ausreichend belegt. Insbesondere, wenn sich mehrere Bewerber auf die Stelle beworben haben, ist die Feststellung des Bewerbermangels falsch.

Fazit

Das neue Tarifrecht gibt den Personaldienststellen bei der Stufenzuordnung Gestaltungsspielräume. Es sind viele unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen, dadurch wird das Tarifrecht in der Anwendung schwieriger. Die zur Verfügung stehenden Durchführungshinweise zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder und die zur Stufenzuordnung ergangenen Erlasse reichen als Hilfestellung oftmals nicht aus.

Den für die Eingruppierung und Stufenzuordnung zuständigen Stellen sind Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die eine klare Stufenzuordnung ermöglichen. Weiterhin sollten die zuständigen Sachbearbeiter an Schulungen zur tarifgerechten Eingruppierung und Stufenzuordnung bei Neueinstellungen teilnehmen.

7. Berechnung des Versorgungsbezugs unter Anrechnung von Renten

Eine Anzahl niedersächsischer Versorgungsberechtigter bezieht neben ihren Versorgungsbezügen anrechnungspflichtige Renten, die sie nicht angezeigt haben, oder sie haben bestehende Rentenansprüche gegenüber den Rentenversicherungsträgern nicht geltend gemacht, d. h. anrechnungspflichtige Renten nicht beantragt. Weil in diesen Fällen die gesetzlich vorgeschriebene Anrechnung der Renten unterblieb, zahlte die Oberfinanzdirektion Niedersachsen - Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle - seit 1982 bisher über 4,2 Mio. € zu viel aus. Die Berichtigung der überprüften Zahlfälle erbringt derzeit jährliche Einsparungen von 625.000 €.

Zahlreiche Versorgungsberechtigte (Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte des Landes oder ihre Hinterbliebenen) erhalten neben ihren Versorgungsbezügen aus früheren versicherungspflichtigen Tätigkeiten Renten oder rentengleiche Leistungen. Versorgungsbezüge werden neben Renten nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze gezahlt, um eine Überversorgung zu vermeiden⁸⁰. Daher sind alle Versorgungsberechtigten verpflichtet⁸¹, der Oberfinanzdirektion Niedersachsen - Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle - (OFD) den Bezug von Renten unverzüglich anzuzeigen. Sind Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte nach dem 30.09.1994 in den Ruhestand getreten, sind Renten auch fiktiv anzurechnen, denn wird eine Rente nicht beantragt oder auf sie verzichtet, tritt an die Stelle der Betrag, der vom Leistungsträger ansonsten zu zahlen wäre⁸².

Die Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten werden zu Beginn ihres Ruhestands aufgefordert, ihren beruflichen Werdegang darzustellen sowie Fragen u. a. zu Rentenansprüchen, Rentenbezug und Nachversicherung zu beantworten. Die OFD weist die Versorgungsberechtigten im Bescheid über die Festsetzung ihrer Versorgungsbezüge auf die Anzeigepflicht hin. Seit Mitte 2010 werden sämtliche Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten mit Vollendung des 65. Lebensjahres nochmals zur Anzeige von Rentenbezügen aufgefordert. Die OFD überprüft die Versorgungsakten daraufhin, ob Anhaltspunkte für eine versicherungspflichtige Tätigkeit bestehen.

Der LRH untersucht gegenwärtig in einer detaillierten Stichprobe, ob die Versorgungsberechtigten anrechnungspflichtige Renten pflichtgemäß mitteilen und ob die OFD diese Renten ordnungsgemäß auf die Versorgungsbezüge anrechnet.

⁸⁰ § 66 Niedersächsisches Beamtenversorgungsgesetz - NBeamtVG -, bis 30.11.2011: § 55 Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG -.

⁸¹ § 74 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NBeamtVG, § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeamtVG.

⁸² § 66 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit § 82 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 NBeamtVG, § 55 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG (eingefügt durch Artikel 1, Artikel 11 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes sowie sonstiger versorgungsrechtlicher Vorschriften 1993 vom 20.09.1994 (BGBl. I S. 2442)).

Nach dem Stand vom 31.12.2011 stellte der LRH fest, dass trotz der Hinweise der OFD eine Vielzahl von Versorgungsberechtigten den Bezug ihrer Renten nicht anzeigten. Dies führte bislang in 232 Fällen zu überhöhten Versorgungszahlungen von über 2,7 Mio. €. Durch die Korrektur dieser Fälle werden zurzeit jährlich über 442.000 € eingespart. In weiteren 104 Fällen waren die Versorgungsbezüge nicht zu kürzen. Trotzdem hätten die Versorgungsberechtigten den Bezug dieser Renten anzeigen müssen, damit die OFD zeitnah die Überprüfung der Versorgungszahlungen hätte durchführen können.

Weiterhin überprüft der LRH die Versorgungsakten dahingehend, ob Versorgungsberechtigte Renten trotz eines Rentenanspruchs nicht beantragten oder auf Renten verzichteten.

107 Versorgungsberechtigte beantragten trotz Rentenanspruchs eine anrechnungspflichtige Rente nicht. Die Anrechnung dieser fiktiven Renten führte zur Kürzung von Versorgungsbezügen und damit zu entsprechenden Überzahlungen von über 1,4 Mio. €; in sechs Fällen trat trotz Rentenanrechnung keine Minderung der Versorgungsbezüge ein. Die jährlichen Einsparungen betragen zurzeit über 182.000 €.

Daneben führte die fehlende Anzeige von Renten u. a. zu Zahlungen mit einem fehlerhaften Ruhegehaltsatz oder einem falschen Beihilfebemessungssatz; dabei entstanden weitere Überzahlungen von über 50.000 €.

Nach Auffassung des LRH beruhen die bisher unterbliebenen Rentenanrechnungen auf die Versorgungsbezüge oft auf der Verletzung der Anzeigepflicht und unrichtigen Angaben der Versorgungsberechtigten. In weiteren Fällen haben sich die Versorgungsberechtigten nicht oder nicht genügend um mögliche Rentenansprüche gekümmert und anrechnungspflichtige Renten nicht beantragt.

Sofern die Rentenanrechnungen auf die Versorgungsbezüge wegen Verletzung der Anzeigepflicht durch die Versorgungsberechtigten unterblieben sind, könnten nach Ansicht des LRH solche fehlerhaften Zahlungen durch einen regelmäßigen Datenabgleich reduziert werden. Hierzu müsste in den einschlägigen rechtlichen Vorschriften eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die der OFD einen Abgleich der Daten der niedersächsischen Versorgungsberechtigten mit den Daten der Rentenempfänger der Rentenversicherungsträger ermöglicht.

In einer Anzahl von Fällen traten auch Bearbeitungsmängel durch die OFD auf. Der LRH empfiehlt daher, die Überprüfung des Zusammentreffens von Versorgungs- und Rentenansprüchen zu optimieren, die vollständige Abarbeitung der Wiedervorlagen und ADV-Listen sicherzustellen, die interne Abstimmung zwischen Beihilfe- und Versorgungsbereich zu verbessern und die

Sachbearbeiter in der OFD für die Thematik der Anrechnung von Renten zu sensibilisieren. Einige dieser Maßnahmen wurden von der OFD zwischenzeitlich umgesetzt.

Die Überprüfung der Versorgungsfälle durch den LRH und die OFD dauert an.

8. **Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe wegen verspäteter Erbschaft- und Schenkungsteuerfestsetzungen**

Die Finanzämter führten bedeutende Erbschaft- und Schenkungsteuerfestsetzungen regelmäßig später als möglich durch. Hierdurch entstand dem Land ein hoher finanzieller Nachteil. Die Hälfte der Dienststellen wies erhebliche Arbeitsrückstände auf. Infolge eines erstmals durchgeführten Bearbeitungsrankings, wie es auch der LRH gefordert hatte, konnten diese Finanzämter Steuerforderungen von rd. 48 Mio. € kurzfristig für den Landeshaushalt vereinnahmen.

Das Aufkommen der von den niedersächsischen Finanzämtern festgesetzten Erbschaft- und Schenkungsteuer steht gemäß Artikel 106 Abs. 2 Grundgesetz dem Land zu. Diese Steuer unterliegt nicht der Verzinsung⁸³. Somit erhält das Land keinen Ausgleich für seinen finanziellen Nachteil aus verspätet durchgeführten Veranlagungen.

Der LRH untersuchte bei fünf der landesweit acht Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen der Finanzämter, ob diese die erstmalige Steuerfestsetzung in bedeutenden Fällen⁸⁴ zeitnah durchführten. Er stellte fest, dass die Finanzämter die Steuerfestsetzungen regelmäßig später als möglich durchführten. Hierdurch entstand dem Land allein bei den geprüften fünf Finanzämtern innerhalb eines Dreijahreszeitraums ein finanzieller Nachteil von etwa 12 Mio. €⁸⁵.

Verstoß gegen die Anzeigepflicht

Erwerber und Schenker sind innerhalb von drei Monaten zur schriftlichen Anzeige des Erwerbsvorgangs verpflichtet⁸⁶. Die Finanzämter konnten knapp 80 bedeutende Steuerfälle erst mit teilweise mehrjähriger Verspätung aufgreifen, weil die Steuerpflichtigen gegen die Anzeigepflicht verstoßen hatten. Hierdurch ergaben sich erhebliche finanzielle Nachteile für das Land, von denen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 4,4 Mio. € nicht ausgeglichen waren.

Der LRH schlägt zur Vermeidung künftiger finanzieller Nachteile vor, die Anzeigen Steuererklärungen gleichzustellen. Dies würde die Festsetzung von Verspätungszuschlägen bei Verstößen gegen die Anzeigepflicht ermöglichen. In den untersuchten Fällen betrug das mögliche Zuschlagsvolumen etwa 1,7 Mio. €. Daneben sollten die Finanzämter zur verstärkten Festsetzung

⁸³ Die Verzinsung nach § 233 a Abgabenordnung soll u. a. im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung einen Ausgleich dafür schaffen, dass die Steuern trotz gleichen gesetzlichen Entstehungszeitpunkts, aus welchen Gründen auch immer, zu unterschiedlichen Zeitpunkten festgesetzt und erhoben werden. Sie ist beschränkt auf die Festsetzung der Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Umsatz- und Gewerbesteuer.

⁸⁴ Erb- oder Schenkungsfälle mit einer Steuerfestsetzung von mindestens 100.000 €.

⁸⁵ Dieser Zahl liegt in Anlehnung an den Kalkulationszinssatz des Finanzministeriums für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein durchschnittlicher Zinssatz von 3 % zugrunde (Untersuchungszeitraum 2007 bis 2010).

⁸⁶ § 30 Erbschaftsteuergesetz.

von Hinterziehungszinsen angehalten werden. Deren Festsetzung hätte allein in sieben Einzelfällen, in denen konkrete Hinweise auf Steuerhinterziehung vorlagen, zu Mehreinnahmen von rd. 1,6 Mio. € geführt.

Bevorzugte Anforderung von Steuererklärungen

Eingehende Mitteilungen der Nachlassgerichte, Banken und Versicherungen in Erbfällen werden nach dem Posteingang zunächst der Verwaltungsstelle zugewiesen. Deren Mitarbeiter sammeln die Mitteilungen nach Besteuerungszeitpunkten. Bedeutende Steuerfälle bevorzugen sie - wie auch in Schenkungsfällen - dabei nicht.

Durch diese Arbeitsweise versäumten die Finanzämter in mehr als 300 bedeutenden Steuerfällen eine frühere Anforderung von Steuererklärungen⁸⁷. Hierdurch ergaben sich für das Land finanzielle Nachteile von mehr als 4 Mio. €.

Der LRH hält die bevorzugte Anforderung von Steuererklärungen für unabdingbar, um künftig finanzielle Nachteile für das Land zu vermeiden. Hierzu sollten die Verwaltungsstellen alle Mitteilungen über bedeutende Nachlasswerte vorab an die Bearbeiter weiterleiten. Eingehende Schenkungsverträge sollten vorab überschlägig auf ihre voraussichtliche Bedeutung geprüft werden.

Gewährung von Fristverlängerungen

Steuerpflichtige können beantragen, die Frist zur Abgabe ihrer Steuererklärung zu verlängern. Sie machten in bedeutenden Steuerfällen hiervon regen Gebrauch. Die Finanzämter beschieden nahezu jede beantragte Fristverlängerung positiv. So genehmigten sie die beantragten Abgabetermine regelmäßig auch dann, wenn der Steuerpflichtige keine Gründe vorbrachte, der Antrag telefonisch erfolgte oder nur einzelne Besteuerungsgrundlagen fehlten.

Durch diese Arbeitsweise verschoben die Finanzämter die Abgabetermine von mehr als 300 bedeutenden Steuerfällen, ohne dass dies nach der vorgebrachten Begründung zwingend notwendig war. Hierdurch ergaben sich finanzielle Nachteile von rd. 5 Mio. € für das Land.

Der LRH erkennt nicht, dass die Erstellung von Steuererklärungen mit umfangreichem Vermögen zeitaufwendig ist. Dennoch hält er es in bedeutenden Steuerfällen für unerlässlich, zeitnah zumindest eine vorläufige Steuererklärung anzufordern und die Veranlagung zügig durchzuführen. Detailfragen wie etwa die Wertermittlung eines Grundstücks können im Nachgang geklärt werden.

⁸⁷ Entweder mehr als zwei Monate nach Eingang eines Schriftstücks, aus dem sich die Bedeutung des Steuerfalls ergab, oder mehr als acht Monate nach dem Besteuerungszeitpunkt.

Bearbeitungsdauer nach Erklärungseingang

Gerade aufgrund der fehlenden Verzinsung ist es von großer Bedeutung, Erbschaft- und Schenkungsteuerforderungen möglichst frühzeitig im Haushalt zu vereinnahmen. Hier kommt der Zeit zwischen dem Eingang der Steuererklärung und der erstmaligen Steuerfestsetzung besonderes Gewicht zu.

Die Finanzämter veranlagten bedeutende Steuerfälle regelmäßig erst dann, wenn alle Besteuerungsmerkmale feststanden. So warteten die Finanzämter die Feststellungen von Bedarfswerten⁸⁸ ab und führten Rückfragen zu einzelnen Besteuerungsgrundlagen durch, bevor sie die erstmalige Steuerfestsetzung vornahmen. Hierdurch ergaben sich in mehr als 400 Steuerfällen finanzielle Nachteile von über 10 Mio. € für das Land.

Der LRH hält es angesichts der Höhe der festgestellten finanziellen Nachteile für unumgänglich, bedeutende Steuerfestsetzungen künftig zeitnah zu veranlagen. Die von ihm eingesehenen Steuererklärungen enthielten zu den feststellungsrelevanten Besteuerungsgrundlagen regelmäßig Daten, die in der Größenordnung zutrafen. Daher spricht nichts dagegen, diese Erklärungen unverzüglich und insoweit erklärungskgemäß zu veranlagen. Etwaige Rückfragen wegen einzelner Wertpositionen können in der Anlage zum Steuerbescheid erfolgen. Die notwendigen Änderungen können dann oft in einem Arbeitsgang ohne Zeitdruck erfolgen, weil das Land den wesentlichen Teil der Steuer bereits vereinnahmt hat.

Unerledigte Steuerfälle

Das Finanzrechenzentrum erstellt für jede Dienststelle einmal im Jahr eine Arbeitsliste der unerledigten Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle. Sie soll als Steuerungsinstrument dienen.

Der LRH ermittelte die Anzahl der unerledigten Fälle in Relation zur Personalzuweisung und ermittelte für die Finanzämter mit besonders ungünstigen Quotienten die voraussichtliche Steuererschuld der unerledigten Fälle. Hierbei stellte er Steuerforderungen von rd. 48 Mio. € fest, die noch nicht veranlagt waren. Durch das vom LRH initiierte Bearbeitungsranking führten die betroffenen Finanzämter für den weit überwiegenden Teil der unerledigten Fälle kurzfristig Steuerfestsetzungen durch. Drei der vier betroffenen Finanzämter reduzierten durch Umstellung der Arbeitsweise die Fallzahlen der unerledigten Steuerfälle anschließend nachhaltig.

Das zeigt, dass die Arbeitsliste der unerledigten Steuerfälle ein geeignetes Steuerungselement ist, um die zeitnahe Erstveranlagung sicherzustellen. Der LRH erwartet daher, dass dieses Instrument von den Dienststellen künftig konsequent angewendet wird. Darüber hinaus lässt sich

⁸⁸ § 151 Bewertungsgesetz.

die Bedeutung und Aussagekraft der Arbeitsliste verbessern, wenn zum einen der Ausgabeturnus erhöht und zum anderen entweder ein Ranking aufgestellt wird oder die acht Dienststellen einen Richt- oder Orientierungswert erhalten, um ihre aktuelle Arbeitssituation bewerten zu können.

9. Bewertung vererbter und geschenkter Grundstücke

Die Finanzämter ermittelten bei der Bewertung von Grundstücken den Sachverhalt nicht immer mit der gebotenen Gründlichkeit. Außerdem versäumten sie es, bei der verspäteten Abgabe von Feststellungserklärungen Verspätungszuschläge festzusetzen.

Allgemeines

Wird ein Grundstück vererbt oder unentgeltlich übertragen, stellt das Finanzamt, in dessen Bezirk es liegt, nach den Bestimmungen des Bewertungsgesetzes (BewG) den Grundstückswert fest, der für Erbschaft- oder Schenkungsteuerzwecke anzusetzen ist⁸⁹. Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Beschluss vom 07.11.2006⁹⁰ die erbschaftsteuerlichen Vorschriften wegen der unterschiedlichen Bewertungsansätze bei den Vermögensgegenständen mit dem Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Grundgesetz für unvereinbar erklärt. Der Gesetzgeber regelte daher die Grundbesitzbewertung durch das Gesetz zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts vom 24.12.2008⁹¹ neu. Je nach Art des Grundstücks erfolgt die Bewertung im Vergleichswertverfahren, Ertragswertverfahren oder Sachwertverfahren⁹².

Der LRH untersuchte bei drei Finanzämtern die Feststellung der Grundbesitzwerte und überprüfte dabei etwa 300 Fälle.

Ertragswertverfahren

Im Ertragswertverfahren sind Mietwohngrundstücke, Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzte Grundstücke zu bewerten, für die sich auf dem örtlichen Immobilienmarkt eine übliche Miete ermitteln lässt. Weicht die vereinbarte Miete zu mehr als 20 % von der ortsüblichen Miete ab, muss das Finanzamt nicht die vereinbarte, sondern die ortsübliche Miete der Bewertung zugrunde legen. Der LRH untersuchte dazu 69 Fälle von im Ertragswertverfahren bewerteten Mietwohngrundstücken und stellte fest, dass die Finanzämter die Ortsüblichkeit der Miete kaum überprüften. In sieben dieser Fälle hätten sich bei korrigiertem Mietansatz höhere Bedarfswerte von durchschnittlich mehr als 100.000 € ergeben.

Der LRH regt an, in geeigneten Fällen intensiver zu prüfen, ob die vereinbarte Miete oder die ortsübliche Miete der Bewertung zugrunde zu legen ist. Hierfür hat er der Oberfinanzdirektion Niedersachsen Aufgriffsgrenzen vorgeschlagen.

⁸⁹ §§ 138, 157 BewG.

⁹⁰ Aktenzeichen 1 BvL 10/02.

⁹¹ Gesetz zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (ErbStRG), BGBl. I 208 S. 3018.

⁹² § 182 BewG.

Sachwertverfahren

Sofern sich keine ortsüblichen Mieten ermitteln lassen oder kein Vergleichswert vorliegt, müssen die Finanzämter Grundstücke mit Ausnahme von Mietwohngrundstücken im Sachwertverfahren bewerten. Dabei ist der Gebäudesachwert auf der Grundlage von Regelherstellungskosten zu bemessen. Sie sind drei Ausstattungsstandards zugeordnet (einfach, mittel und gehoben)⁹³. Nach dieser Klassifizierung richtet sich die Höhe der anzusetzenden Herstellungskosten.

Der LRH prüfte 54 Feststellungen des Sachwertverfahrens. Davon hatten die Finanzämter lediglich drei der gehobenen Kategorie zugeordnet, während in 23 Fällen ein einfacher Standard angenommen wurde. Das Sachwertverfahren kam häufig zur Anwendung, weil übergroße Grundstücke oder Wohnflächen das Vergleichswertverfahren nicht zuließen. Diese Eigenschaften lassen darauf schließen, dass auch der Ausstattungsstandard nach oben abweicht. In einem Fall ging das Finanzamt bei der Bewertung eines Geschäftsgrundstücks von einfacher Ausstattung aus. Bei Annahme einer mittleren Ausstattung hätte sich ein um ca. 1,93 Mio. € höherer Wert ergeben.

Der LRH empfahl, die erklärten Angaben genauer zu prüfen und grundsätzlich mindestens von einer mittleren Ausstattung auszugehen. Einen einfachen Ausstattungsstandard sollten sich die Finanzämter - z. B. durch aktuelle Fotos - nachweisen lassen.

Das Finanzministerium wendet ein, dass viele Grundstücke auch aufgrund ihres Alters oder der ländlichen Lage im Sachwertverfahren zu bewerten seien. Oftmals seien sie vom Eigentümer bis zum Eintritt des Erbfalls bewohnt und seit langer Zeit nur mäßig renoviert worden. Eine einfache Ausstattung sei daher schlüssig. Darüber hinaus könne das Finanzamt den erklärten Angaben grundsätzlich folgen. Eine eingehende Prüfung solcher Fälle sei aus verwaltungsökonomischer Sicht nicht sinnvoll.

Da die Steuerpflichtigen nach Feststellungen des LRH die Erklärungen in vielen Fällen unvollständig und gerade hinsichtlich der Ausstattungsmerkmale unzureichend ausfüllen, sollten die Finanzämter wenigstens in Zweifelsfällen genauer prüfen.

Anpassung des Bodenrichtwerts

Wesentliche Berechnungsgröße sowohl im Ertrags- als auch im Sachwertverfahren ist der Grund- und Bodenwert. Grundlage der Bodenwertberechnung ist der Bodenrichtwert gemäß Richtwertkarte. Vornehmlich in Großstädten ist der Richtwert mit einer Geschossflächenzahl verbunden, die das Verhältnis der Wohnfläche zur Grundstücksfläche angibt, das der Bewer-

⁹³ § 190 und Anlage 24 BewG.

tung zugrunde liegt. Wird das Grundstück stärker genutzt, ist der Bodenrichtwert mittels eines Umrechnungskoeffizienten⁹⁴ anzupassen.

Der LRH untersuchte bei einem Finanzamt 75 Fälle von Mietwohngrundstücken, gemischt genutzten Grundstücken und Geschäftsgrundstücken. In 14 dieser Fälle wäre der Bedarfswert aufgrund der erhöhten Flächenausnutzung um mehr als 20.000 € zu erhöhen gewesen. In einem Fall hätte sich sogar eine Steigerung um über 415.000 € ergeben.

Die Finanzämter müssen in Fällen relativ kleiner Grundstücke mit vergleichsweise großer Wohnfläche und niedrigen Geschossflächenzahl eine Anpassung des Bodenwerts prüfen.

Verkehrswert

Ziel der gesetzlichen Neuregelung war, den Verkehrswert eines Grundstücks der Erbschaftsteuer zu unterwerfen. Vergleichsberechnungen des LRH von im Ertragswertverfahren bewerteten Grundstücken ergaben, dass der Wert etwa 65 bis 75 % des Verkehrswerts beträgt. Zwar toleriert das Bundesverfassungsgericht eine Schwankungsbreite von 20 % über oder unter dem Verkehrswert. Dennoch sollte im Hinblick auf die Gleichmäßigkeit der Besteuerung das Ziel eine größtmögliche Annäherung an den Verkehrswert sein.

Der LRH konnte nicht feststellen, inwieweit das pauschale Verfahren selbst der Grund für die geringeren Werte ist. Jedenfalls ist er der Auffassung, dass sich durch eine Verbesserung der Arbeitsqualität die festgestellten Werte dem Verkehrswert weiter annähern lassen. Dazu müssen die Finanzämter jedenfalls in bedeutenden Fällen die Erklärungen sorgfältiger prüfen als bisher, Unstimmigkeiten nachgehen und den Sachverhalt eingehend untersuchen.

Verspätungszuschläge

Gegen denjenigen, der seiner Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß nachkommt, kann ein Verspätungszuschlag festgesetzt werden⁹⁵.

Die geprüften Finanzämter machten von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, obwohl Erklärungen verspätet eingingen oder die Finanzämter Schätzungen durchführten. Der LRH ermittelte ein Gesamtvolumen von festzusetzenden Verspätungszuschlägen von etwa 500.000 € jährlich.

Der LRH fordert daher, künftig in geeigneten Fällen Verspätungszuschläge festzusetzen.

⁹⁴ Anlage 11 zur Wertermittlungsrichtlinie WertR 2006.

⁹⁵ § 152 Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung.

10. Mängel bei der Festsetzung der Erbschaftsteuer

Die Finanzämter führten Erbschaftsteuerfestsetzungen in vielen Fällen fehlerhaft durch. Mängel stellte der LRH insbesondere beim besonderen Versorgungsfreibetrag, beim Zugewinnausgleich und beim Ansatz von Steuererstattungsansprüchen und Steuerschulden fest.

Der LRH untersuchte bei vier der landesweit acht Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen der Finanzämter die Bearbeitungsqualität der Erbschaftsteuerfestsetzungen.

Besonderer Versorgungsfreibetrag

Der besondere Versorgungsfreibetrag für den überlebenden Ehegatten in Höhe von 256.000 € ist um den Kapitalwert der nicht der Erbschaftsteuer unterliegenden Versorgungsbezüge zu kürzen⁹⁶.

Der LRH untersuchte anhand von 93 Steuerfällen, ob die Finanzämter den ungekürzten Versorgungsfreibetrag zu Recht gewährt hatten. In 25 dieser Fälle blieb ein nicht der Erbschaftsteuer unterliegender Versorgungsbezug unberücksichtigt. Da die Steuerpflichtigen insoweit unzutreffende Angaben gemacht hatten, konnten die Finanzämter die Steuerbescheide noch ändern⁹⁷ und Steuereinnahmen von mehr als 300.000 € realisieren.

Aufgrund der hohen Fehlerquote erwartet der LRH, dass die Steuerverwaltung geeignete Maßnahmen ergreift, um die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Hierzu gehören beispielsweise konkrete Rückfragen beim Steuerpflichtigen, die Einführung eines neuen Überwachungstatbestands und die Überprüfung der Altfälle bei den übrigen Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen.

Zugewinnausgleich

Wird der Güterstand der Zugewinnngemeinschaft durch den Tod des Ehegatten beendet und der Zugewinn nicht vorzeitig ausgeglichen, so gilt beim überlebenden Ehegatten der Betrag, den er bei güterrechtlicher Abwicklung der Gemeinschaft als Ausgleichsforderung geltend machen könnte, nicht als Erwerb nach § 3 Erbschaftsteuergesetz⁹⁸. Zur Bestimmung der gesetzlichen Zugewinnausgleichsforderung sind für beide Eheleute zunächst getrennte Anfangs- und Endvermögen zu Verkehrswerten zu ermitteln. Im Regelfall beträgt die begünstigte Forderung die hälftige Differenz beider Zugewinne.

⁹⁶ § 17 Abs. 1 Erbschaftsteuergesetz.

⁹⁷ § 173 Abs. 1 Abgabenordnung.

Der LRH untersuchte anhand von 28 Steuerfällen, inwieweit die Finanzämter den Zugewinn-
ausgleich zu Recht nicht der Erbschaftsteuer unterwarfen. Neben formalen Mängeln stellte der
LRH zahlreiche materiell-rechtliche Fehler fest. Sie führten zu tatsächlichen oder zumindest
möglichen Steuerausfällen von knapp 1 Mio. €.

Die Finanzämter müssen die Bearbeitungsintensität besonders in bedeutenden Steuerfällen
deutlich erhöhen. Hierzu gehören insbesondere detaillierte Ermittlungen hinsichtlich des End-
und Anfangsvermögens des Erblassers sowie die konsequente Beachtung der Begrenzung auf
den Steuerwert.

Ansatz von Steuererstattungsansprüchen und Steuerschulden

Steuerforderungen und -schulden des Erblassers, die zum Besteuerungszeitpunkt bestehen,
sind bei der Erbschaftsteuer zu erfassen.

Der LRH ermittelte bei seiner Prüfung zehn Fälle, in denen Steuererstattungsansprüche des
Erblassers unberücksichtigt geblieben waren. Dies führte zu Steuermindereinnahmen von
rd. 407.000 €⁹⁹. Die Ansprüche beruhten überwiegend auf Veranlagungen zur Einkommensteuer,
die nach dem Zeitpunkt der Erbschaftsteuerveranlagung durchgeführt worden waren.

Außerdem beanstandete der LRH 13 Steuerfälle, in denen die Finanzämter überhöhte Wertan-
sätze für Steuerschulden berücksichtigt hatten. Das führte zu einem Steuerausfall von
rd. 178.000 €¹⁰⁰.

Die Feststellungen zu den Steuererstattungsansprüchen und Steuerschulden basieren nicht auf
einer gezielten Fallauswahl, sondern auf Steuerfällen, die der LRH aus anderen Gründen ein-
sah. Daher geht er davon aus, dass die Steuerverwaltung durch eine rückwirkende landesweite
Überprüfung bedeutender Steuererstattungen von Erblassern Erbschaftsteuerbeträge in erheb-
lichem Umfang nachträglich festsetzen kann. Für die Zukunft ist sicherzustellen, dass die Erb-
schaftsteuerstellen Kenntnis von Erstattungen erhalten. Hierzu bietet sich die Einführung eines
Hinweisverfahrens an.

⁹⁸ § 5 Abs. 1 ErbStG in Verbindung mit R 11 Erbschaftsteuer-Richtlinien 2003. Seit dem Besteuerungszeitpunkt
01.01.2009 gilt diese Vorschrift auch für eingetragene Lebenspartnerschaften.

⁹⁹ Hiervon konnten die Finanzämter noch Einnahmen von 384.000 € realisieren.

¹⁰⁰ Hiervon können die Finanzämter noch 104.000 € nachfordern.
Bei einem weiteren Finanzamt beanstandete der LRH neun Steuerfälle mit einem Ausfallvolumen von rd. 255.000 €.
Hiervon kann das Amt den weitaus größten Teil von rd. 240.000 € noch realisieren. Diese Feststellungen tragen vorläu-
figen Charakter, weil eine Stellungnahme des Finanzamts insoweit noch aussteht.

Um zutreffende Wertansätze zu erreichen, sollte die Oberfinanzdirektion die Finanzämter anweisen, bei allen Erbschaftsteuerveranlagungen Speicherkontenabfragen durchzuführen und so die zutreffenden Steuererstattungsansprüche und Steuerschulden zu ermitteln. Soweit Steuerschulden von der Vollziehung ausgesetzt sind, ist die Veranlagung insoweit vorläufig nach § 165 Abgabenordnung durchzuführen, um spätere Sollminderungen erfassen zu können.

Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration

11. Einsatz von Landespersonal in den Kommunalen Leitstellen für Integration

Das seinerzeit auch für Integration zuständige Ministerium für Inneres und Sport ordnete Personal des Landes zeitlich unbegrenzt an 15 Kommunen ab. Dieses Personal ist in den Leitstellen für Integration der Kommunen tätig und nimmt dort kommunale Aufgaben wahr. Der LRH hält die zeitlich unbegrenzte Abordnung sowie die damit verbundene dauerhafte Finanzierung von kommunalen Aufgaben durch das Land für nicht vertretbar.

Im Zuge der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes und der in diesem Zusammenhang zum 01.01.2005 in Kraft getretenen Integrationskursverordnung kamen auf die niedersächsischen Kommunen neue Aufgaben zu. Daher erachtete das damals zuständige Ministerium eine personelle Unterstützung der Kommunen seitens des Landes als sinnvoll. Zunächst plante es, Überhangpersonal der zum 31.12.2004 aufgelösten Bezirksregierungen übergangsweise für einen Zeitraum von etwa zwei Jahren zum Aufbau einer integrationsförderlichen Organisationsstruktur bei den Kommunen, die einen entsprechenden Bedarf hatten, einzusetzen. Letztlich bot das Ministerium jedoch allen Kommunen mit Ausländerbehörden an, bei ihnen Landespersonal im Wege der Abordnung einzusetzen, um sie bei der Aufgabe der Integration von Zuwanderern zu unterstützen.¹⁰¹ Es stellte Personal der Besoldungsgruppe A 10 und A 11 Bundesbesoldungsordnung, in größeren Kommunen auch Besoldungsgruppe A 12 Bundesbesoldungsordnung oder vergleichbar eingestufte Tarifbeschäftigte in Aussicht.

25 Kommunen bekundeten daraufhin Interesse. Für 15 Kommunen fanden sich über die Jobbörse geeignete Bewerber. Daraufhin schloss das Ministerium mit den zum Zuge gekommenen Kommunen in den Jahren 2005 und 2006 Verwaltungsvereinbarungen ab. Diese sahen vor, die Bewerber „langfristig ohne zeitliche Begrenzung“ unter Fortzahlung der Bezüge abzuordnen. Die Vereinbarungen verpflichteten die Kommunen, Leitstellen mit den in einer Anlage benannten Aufgaben einzurichten. Zu den Aufgaben der Leitstellen zählen danach u. a.:

- Kommunale Steuerung der Erstintegration nach dem Zuwanderungsgesetz;
- Koordinierung der kommunalen Integrationsaufgaben, z. B. in den Bereichen Jugend, Soziales, Schule, Bauleitplanung, Volkshochschulen;
- Auf- und Ausbau kommunaler Netzwerke;

¹⁰¹ Ministerschreiben vom 04.01.2005.

- Feststellung von Integrationsdefiziten, Konzeption von Integrationsangeboten im Rahmen der nachholenden Integration, Optimierung der Zusammenarbeit mit Leistungen bewilligten Stellen;
- Öffentlichkeitsarbeit.

Die dienstrechtlichen Befugnisse für das abgeordnete Personal verblieben beim Land; die Kommunen erhielten jedoch das Recht, dem Landespersonal Weisungen zur Aufgabenwahrnehmung zu erteilen. Es war zunächst dem Grenzdurchgangslager Friedland zugeordnet und ressortiert seit dem Jahr 2011 beim Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie. Die zeitlich unbefristete Abordnung begründete die Landesregierung im Rahmen der schriftlichen Beantwortung einer Kleinen Anfrage damit, dass die Wahrnehmung der Koordinierungsaufgabe innerhalb der Kommunen eine feste Einbindung in deren Organisationsstrukturen erfordere, die nur mit einer dauerhaften Abordnung erreicht werden könne. Zudem hätten die Kommunen eine Befristung nicht akzeptiert.¹⁰²

Die Personalausgaben der Leitstellen beliefen sich im Jahr 2010 auf rd. 590.000 €. ¹⁰³ Die Entgelt- und Besoldungsgruppen lagen zwischen Entgeltgruppe 9 des Tarifvertrags der Länder und Besoldungsgruppe A 13 Bundesbesoldungsordnung. Zwei Leitstellen waren zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH vakant.

Den Einsatz von Landespersonal in den Kommunalen Leitstellen in der gewählten Form sieht der LRH aus folgenden Gründen kritisch:

- Die Leitstelleninhaber nehmen kommunale Aufgaben wahr.
- Abordnungen sind nach den Vorschriften des Niedersächsischen Beamtengesetzes eine vorübergehende Maßnahme.
- Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration wählte die Kommunen, die Landespersonal für die Einrichtung von Leitstellen erhielten, entgegen der ursprünglichen Planung nicht nach sachlichen Kriterien, sondern nach der Bewerberlage aus. Ein tatsächlicher Bedarf anderer Kommunen blieb unberücksichtigt.
- Die Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe der Stelleninhaber richtet sich nicht nach einer sachgerechten Stellenbewertung, sondern ebenfalls nach der Bewerberlage.

¹⁰² Antwort der Landesregierung vom 31.10.2005, Drs. 15/2334.

¹⁰³ Reine Personalausgaben ohne Sach- oder Gemeinkosten, ermittelt auf der Grundlage der Durchschnittssätze gemäß Runderlass des Finanzministeriums vom 03.02.2010 (Nds. MBl. S. 236 ff.).

Der LRH hält daher die Fortsetzung des Modells für nicht vertretbar. Er geht davon aus, dass das nunmehr zuständige Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration freie oder zukünftig frei werdende Leitstellen nicht wieder besetzt. Für die übrigen Leitstellen bittet der LRH, die Kündigung der Verwaltungsvereinbarungen und die Übernahme des Personals durch die Kommunen zu prüfen.

Stellungnahme der Landesregierung

Das Ministerium weist darauf hin, das primäre Motiv des Landes für die Einrichtung der kommunalen Leitstellen sei die Unterstützung der Kommunen bei ihren integrationspolitischen Aufgaben gewesen und nicht hauptsächlich die Unterbringung des Personals aus den aufgelösten Bezirksregierungen. Es gebe im Übrigen inzwischen eine Konzeption über die Zukunft der Leitstellen, die die Kritik des LRH aufgreife.

Inhalt und Umsetzung der Konzeption bleiben abzuwarten.

12. Überhöhte Förderbeträge für teilstationäre Pflegeeinrichtungen

Die Ausgaben des Landes für die Investitionskostenförderung teilstationärer Pflegeeinrichtungen sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Dies lag auch an grundlegenden Regelungen für die Berechnung der Förderbeträge und deren Umsetzung durch die Förderbehörden. Durch Änderung dieser Regelungen lassen sich erhebliche Beträge einsparen.

Seit dem 01.01.1996 sind nach § 41 SGB XI - Soziale Pflegeversicherung - Leistungen für teilstationäre Pflege in Tages- oder Nachtpflegeeinrichtungen vorgesehen, wenn die häusliche Pflege nicht in ausreichendem Umfang sichergestellt werden kann.

Die teilstationären Pflegeeinrichtungen machen als Entgelt für ihre Leistungen jeweils die Pflegevergütung, einen Betrag für Unterkunft und Verpflegung sowie einen Investitionsbetrag geltend.

Die Pflegekasse der versicherten Pflegebedürftigen übernimmt bis zu einem Höchstbetrag je nach Pflegestufe nur die Kosten der Pflege (Pflegevergütung). Über diesen Höchstbetrag hinausgehende Anteile der Pflegevergütung und den Betrag für Unterkunft und Verpflegung trägt grundsätzlich der Pflegebedürftige selbst. Soweit betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen nicht durch öffentliche Förderung vollständig gedeckt werden, kann die Pflegeeinrichtung nach § 82 Abs. 3 oder 4 SGB XI diesen verbleibenden Anteil des Investitionsbetrags ebenfalls den Pflegebedürftigen gesondert in Rechnung stellen.

Die öffentliche Förderung von Pflegeeinrichtungen beruht auf § 9 SGB XI. Danach sind die Länder dafür verantwortlich, dass eine leistungsfähige, zahlenmäßig ausreichende und wirtschaftliche pflegerische Versorgungsstruktur vorgehalten wird. Zur finanziellen Förderung der Investitionskosten von Pflegeeinrichtungen sollen Einsparungen eingesetzt werden, die den Trägern der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung entstehen. In Niedersachsen erhalten die Einrichtungsträger von teilstationären Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Kurzzeitpflege für jeden belegten Platz die dafür pro Tag berechneten betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen (personenbezogene Aufwendungszuschüsse).

Das Pflegeweiterentwicklungsgesetz vom 01.07.2008, das deutlich verbesserte Leistungen für Pflegebedürftige brachte und die Kombination von ambulanten und teilstationären Leistungen ermöglichte, führte zu einer stärkeren Inanspruchnahme und damit auch zu einem bisher unbremsten Anstieg bei der Schaffung teilstationärer Pflegeplätze. So gab es Ende 2009 in Niedersachsen 182 teilstationäre Pflegeeinrichtungen mit 2.437 Plätzen. Nach Angaben der AOK

Niedersachsen waren es im Oktober 2010 schon 234 Einrichtungen mit 3.148 Plätzen. Für 2011 setzte sich dieser Trend fort.

Diese Entwicklung hat zu einer erheblichen Ausgabensteigerung bei den Förderausgaben des Landes für diesen Bereich geführt. Sie sind von rd. 2,3 Mio. € für 2007 auf rd. 5,65 Mio. € im Jahr 2011 gestiegen. Die drastische Ausgabensteigerung ist aber nicht nur auf die erwünschte gestiegene Inanspruchnahme teilstationärer Leistungen zurückzuführen.

Notwendige Änderungen

Die grundlegenden Regelungen zur Förderung von Pflegeeinrichtungen in Niedersachsen enthalten das Niedersächsische Pflegegesetz (NPflegeG) vom 22.05.1996 und die dazu erlassene Durchführungsverordnung (DVO-NPflegeG) vom 20.06.1996. Danach erhalten Träger von teilstationären Pflegeeinrichtungen von den Landkreisen und kreisfreien Städten als Förderbehörden Zuschüsse zu den Folgeaufwendungen aus notwendigen Investitionen für die Herstellung, Anschaffung, Wiederbeschaffung oder Ergänzung von Gebäuden und sonstigen abschreibungsfähigen Anlagegütern bzw. Aufwendungen für Miete, Pacht, Nutzung oder Mitbenutzung der vorgenannten Anlagegüter, soweit ein festgelegter Höchstwert nicht überschritten wird.

Folgeaufwendungen aus notwendigen Investitionen sind Zinsen für Fremd- und Eigenkapital, Abschreibungen sowie die Aufwendungen für Instandhaltung und Instandsetzung¹⁰⁴.

Der LRH hat - soweit möglich - die Berechnungen der Förderbeträge für alle 182 teilstationären Pflegeeinrichtungen 2009 nachvollzogen. Aufgrund seiner Feststellungen hält er nachstehende Änderungen von bisherigen Regelungen für erforderlich, um ungerechtfertigte Mehrausgaben zu vermeiden.

Eigenkapitalzinsen - § 4 DVO-NPflegeG

Das vom Einrichtungsträger eingesetzte Eigenkapital wird mit einer Verzinsung von 4 % bei der Berechnung des Förderbetrags berücksichtigt. Der Prozentsatz stammt aus einer Zeit, als die Zinssätze für Kredite auf dem Kapitalmarkt weit über dem Wert von 4 % lagen. Hintergrund für die Regelung war, dass Einrichtungsträger ihr eingesetztes Eigenkapital auch verzinst bekommen sollen. Um auf die veränderte Situation auf dem Kapitalmarkt zu reagieren, ist eine deutliche Absenkung des Zinssatzes für Eigenkapital erforderlich. Um nicht immer bei jeder Veränderung auf dem Kapitalmarkt Regelungsänderungen vornehmen zu müssen, erscheint eine Regelung sinnvoll, bei der sich der Zinssatz für eine Eigenkapitalverzinsung nach einem Aufschlag

¹⁰⁴ Das Nähere zur Berechnung der Förderbeträge ist in der DVO geregelt. Der pro Platz und Tag berechnete Förderbetrag wird ermittelt, indem der Gesamtbetrag der jährlichen berücksichtigungsfähigen betriebsnotwendigen Investitionsfolgeaufwendungen bzw. Mieten und Pachten durch die Summe von 80 % der möglichen Belegungstage (Platzzahl multipliziert mit den Öffnungstagen des Jahres - mindestens 250 Tage - davon 80 %) dividiert wird.

auf den jeweiligen Basiszinssatz nach § 247 BGB zu Beginn eines Jahres errechnet - bis zu einer Höhe von maximal 4 %.

Auslastung - § 8 DVO-NPflegeG

Bei der Berechnung der förderfähigen Investitionsaufwendungen pro Platz und Tag wird ausgehend von den möglichen Öffnungstagen die Auslastung der Einrichtung berücksichtigt. Wegen der bis dahin nur schwachen Inanspruchnahme der Einrichtungen war 2004 die zu berücksichtigende Auslastungsquote von 85 % auf 80 % abgesenkt worden.

Der LRH hat versucht, anhand der vorliegenden Abrechnungen für das Jahr 2009 die tatsächliche Auslastung der Einrichtungen zumindest annähernd zu ermitteln. Danach ergeben sich gestiegene Auslastungswerte bei den Einrichtungen, sodass der LRH bei der Berechnung der förderfähigen Investitionsfolgeaufwendungen eine Rückkehr zur ursprünglich vorgesehenen Auslastungsquote von 85 % für erforderlich hält, um überhöhte Landesausgaben zu vermeiden.

50 der 182 teilstationären Pflegeeinrichtungen hatten schon nach den vom LRH feststellbaren Zahlen eine über 80 % liegende Auslastungsquote - sieben sogar über 100 %. Für die Berechnung der förderfähigen Investitionsfolgeaufwendungen pro Platz und Tag werden sämtliche förderfähigen Investitionsfolgeaufwendungen auf nur 80 % der möglichen Auslastung verteilt. Eine über 80 % liegende Auslastung führt somit bei der personenbezogenen Abrechnung, die die tatsächliche Auslastung zugrunde legt, zur Zahlung von Förderbeträgen an die Einrichtungen, die deren berücksichtigungsfähige Investitionsaufwendungen überschreiten.

Der LRH hält deshalb eine Regelung im NPflegeG oder der DVO für erforderlich, die die Abrechnung der Förderbeträge im Jahr auf den Jahresbetrag der festgesetzten förderfähigen Investitionsaufwendungen begrenzt, um ungerechtfertigte Landesausgaben zu vermeiden.

Festlegung eines Förderhöchstbetrags

Immer mehr Pflegeeinrichtungen werden als Mietobjekt betrieben. Ein hoher Anteil davon betrifft sogenannte interne Mietverhältnisse, bei denen auf Vermieter- und Mieterseite dieselben Personen oder Angehörige - meist über eine GmbH - beteiligt sind. Ziel einer solchen Vertragsgestaltung ist häufig, mit höheren Mieten höhere förderfähige Investitionsaufwendungen berechnen zu können.

Die Bandbreite der Investitionsbeträge pro Platz und Tag reicht bei den 182 teilstationären Pflegeeinrichtungen 2009 von 1,75 € bis 19,66 €. Bei den für 2009 erfassten 182 Einrichtungen waren 127 Mietobjekte, bei 57 davon bestand ein sogenanntes internes Mietverhältnis. Bei den 50 Einrichtungen mit den höchsten Investitionsaufwendungen pro Tag und Platz (11,94 € bis 19,66 €) waren 43 Mietobjekte.

Um eine Besserstellung von Mietobjekten zu verhindern, hat das Land in § 7 DVO-NPflegeG vorgegeben, durch eine Vergleichsberechnung über ein Gutachten mit einer fiktiven Berechnung die zu berücksichtigenden Investitionsfolgeaufwendungen zu ermitteln, die anfallen würden, stünde die Einrichtung im Eigentum. Der daraus resultierende Vergleichswert sollte der Höchstbetrag der zu berücksichtigenden Aufwendungen sein.

Die Vergleichsberechnung ist kompliziert und fehleranfällig - schon das Gutachten als Grundlage ist häufig problematisch. Nach den Feststellungen des LRH kam es zudem bei den Förderbehörden häufiger zu Fehlern bei der Vergleichsberechnung. Dies alles führte zu überhöhten Förderausgaben für das Land.

Um die Problematik der Vergleichsberechnung bei Mietobjekten zu entschärfen und generell die Förderausgaben des Landes für teilstationäre Pflegeeinrichtungen auf ein angemessenes Maß zu begrenzen, hält es der LRH für notwendig, die Höhe der förderfähigen Investitionsaufwendungen pro Platz und Tag - wie in einigen anderen Bundesländern auch - auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Die darunter liegenden Einrichtungen erhielten dann eine Förderung nach dem für sie berechneten Wert, Pflegebedürftige würden nicht belastet. Über dem Höchstbetrag liegende Einrichtungen hätten die Möglichkeit, die damit nicht abgedeckten Beträge über die gesonderte Berechnung nach § 82 Abs. 3 oder 4 SGB XI den Pflegebedürftigen in Rechnung zu stellen, müssten dann aber mit einer schlechteren Auslastung rechnen.

Abschließende Würdigung

In Niedersachsen ist es gelungen, in den letzten Jahren eine stark verbesserte Struktur mit wahrscheinlich inzwischen über 250 teilstationären Pflegeeinrichtungen zu schaffen, auch wenn dieses Angebot noch nicht in allen Landkreisen besteht. Die vom LRH empfohlenen Maßnahmen sind geeignet, den Anstieg der Ausgaben für die Förderung der teilstationären Pflegeeinrichtungen zu dämpfen. Sie fördern zudem wirtschaftliches Verhalten von Einrichtungsträgern und Pflegebedürftigen.

Ob eine Notwendigkeit besteht, auch künftig teilstationäre Pflegeeinrichtungen in Niedersachsen mit Landesmitteln zu fördern, sollte von der weiteren Entwicklung der Versorgungsstruktur abhängig gemacht werden. Sobald eine quantitativ und qualitativ angemessene Versorgung landesweit hergestellt ist, muss nach Ansicht des LRH eine Einstellung der Förderung geprüft werden, weil dann das Förderziel erreicht ist. Niedersachsen würde dann dem Beispiel anderer Bundesländer folgen, die die Förderung teilstationärer Pflegeeinrichtungen bereits eingestellt haben.

13. Förderung von Integrationsfachdiensten aus der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht

Wenn das Land Integrationsfachdiensten neue Aufgaben übertrüge - wie es die Mehrzahl der anderen Länder bereits seit Jahren praktiziert -, könnten geeignete Personen in Werkstätten für behinderte Menschen und schwerbehinderte Schulabgänger gezielt und intensiv dabei unterstützt werden, einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erlangen.

Integrationsfachdienste sind Dienste Dritter. Im Auftrag des Integrationsamts, der Bundesagentur für Arbeit und anderer Rehabilitationsträger beraten und unterstützen sie besonders betroffene schwerbehinderte Menschen bei der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz (Vermittlung). Daneben helfen sie, Probleme in bestehenden Arbeitsverhältnissen zu lösen, um den Arbeitsplatz dauerhaft zu sichern (Begleitung). Zur ihren Aufgaben gehört es auch, schwerbehinderte Menschen beim Übergang „Werkstatt für behinderte Menschen - allgemeiner Arbeitsmarkt“ und schwerbehinderte Schulabgänger beim Übergang „Schule - Beruf“ verstärkt zu beraten und zu unterstützen.

In Niedersachsen gibt es 20 Integrationsfachdienste. Sie sind flächendeckend für alle Landkreise eingerichtet. Das Land finanziert aus Mitteln der Ausgleichsabgabe insgesamt 54 Vollzeiteinheiten. Auf den Bereich Begleitung entfallen 34 Vollzeiteinheiten. Der Bereich Vermittlung umfasst 20 Vollzeiteinheiten. Im Jahr 2010 wendete das Integrationsamt durch Übernahme von Personal- und Sachkosten rd. 3,4 Mio. € auf. Einnahmen, die die Integrationsfachdienste für ihre Leistungen aus Beauftragungen durch die Bundesagentur für Arbeit und anderer Rehabilitationsträger erzielen, vereinnahmt das Integrationsamt.

Die Auslastung des Personals im Bereich Vermittlung ist rückläufig, weil die Bundesagentur für Arbeit nur noch in geringem Umfang und mit weiter sinkender Tendenz Vermittlungsaufträge an die Integrationsfachdienste erteilt. In naher Zukunft werden voraussichtlich nur noch wenige sogenannte Rehabilitationsfälle (ca. 60 Fälle jährlich landesweit) zu vermitteln sein. Um dem zu begegnen, sind organisatorische Änderungen bei den Integrationsfachdiensten vorgesehen. Dennoch macht der Rückgang nach Auffassung des LRR zudem Personaleinsparungen notwendig. Ein solcher Personalabbau bei den Integrationsfachdiensten würde bewirken, dass die frei verfügbaren Mittel des Sondervermögens Ausgleichsabgabe weiter steigen werden. Diese freie Spitze betrug Ende 2010 bereits 20,4 Mio. € und stieg zum Jahresende 2011 auf 24,7 Mio. € an.

Neue Aufgaben

Die Integrationsfachdienste sollen bei der Durchführung von Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben insbesondere bei drei Personengruppen beteiligt werden. Nach § 109 SGB IX Abs. 2 sind dies:

1. Schwerbehinderte Menschen mit einem besonderen Bedarf an arbeitsbegleitender Betreuung,
2. schwerbehinderte Menschen, die nach zielgerichteter Vorbereitung durch die Werkstatt für behinderte Menschen am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt teilhaben sollen und dabei auf aufwendige, personalintensive, individuelle arbeitsbegleitende Hilfen angewiesen sind, sowie
3. schwerbehinderte Schulabgänger, die für die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf die Unterstützung eines Integrationsfachdienstes angewiesen sind.

Die Integrationsfachdienste in Niedersachsen erhielten bislang nur Aufträge nach § 109 Abs. 2 Nr. 1 SGB IX, um schwerbehinderte Menschen zu beraten und zu betreuen. Aufträge nach Nrn. 2 und 3, um schwerbehinderten Menschen aus Werkstätten für behinderte Menschen und schwerbehinderte Schulabgänger auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln, bekamen hiesige Integrationsfachdienste von den für diese Aufgaben zuständigen Agenturen für Arbeit und den Werkstätten für behinderte Menschen bisher nicht.

Offensichtlich halten sich die Agenturen für Arbeit bundesweit bei der Förderung des Übergangs von schwerbehinderten Menschen aus diesen Personenkreisen in Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisse des allgemeinen Arbeitsmarkts zurück. Die Mehrzahl der anderen Länder hat darauf reagiert und erteilt durch die jeweiligen Integrationsämter entsprechende Vermittlungsaufträge an die Integrationsfachdienste und finanziert diese aus Mitteln der Ausgleichsabgabe. Sie haben damit auch Erfolg, wie die bundesweit seit 2006 gestiegenen Vermittlungszahlen bei Personen aus Werkstätten für behinderte Menschen und Schülern zeigen.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration lehnt die neuen Aufgaben für die Integrationsfachdienste mit dem Hinweis ab, dass die Förderung von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt für beide Personenkreise nicht zum Aufgabenbestand der Integrationsfachdienste gehöre, sondern die Bundesanstalt für Arbeit zuständig sei. Mittel der Ausgleichsabgabe könnten dafür nicht eingesetzt werden; vielmehr sei die Bundesanstalt für Arbeit gefragt, entsprechende Angebote für die Schulen vorzuhalten und zu finanzieren. Für schwerbehinderte Menschen in Werkstätten sieht das Ministerium diese Pflicht bei den Trägern der Werkstätten für behinderte Menschen. Zudem plant das Land, das neue aus dem Ausgleichsfonds finanzierte Programm des Bundes „Initiative Inklusion“ umzusetzen. Dessen Ziel

ist es u. a., schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler umfassend über ihre beruflichen Möglichkeiten zu informieren und zu beraten und ihren Übergang von der Schule in das Arbeitsleben zu unterstützen. Derzeit ist vorgesehen, die Handlungsfelder Berufsorientierung und Ausbildungsvermittlung ohne Beteiligung der Integrationsfachdienste wahrnehmen zu lassen.

Würdigung

Der LRH ist wie die Mehrzahl der anderen Länder und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen der Auffassung, dass auf der Rechtsgrundlage der §§ 14 Abs. 1 Nrn. 1 und 4, 17 Abs. 1 Satz 2 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung in Verbindung mit § 113 SGB IX die Integrationsämter berechtigt sind, die Integrationsfachdienste mit der Durchführung entsprechender Maßnahmen zu beauftragen, um die in § 109 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 SGB IX genannten Personenkreise bei Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen. Da diese Tätigkeiten dazu dienen, den im Gesetz genannten Personenkreisen die Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (Aufnahme, Ausübung oder Sicherung einer möglichst dauerhaften Beschäftigung) zu ermöglichen, zu erleichtern oder zu sichern, ist es zulässig, dafür Mittel der Ausgleichsabgabe zu verwenden.

Die Wahrnehmung dieser Tätigkeiten durch die Integrationsfachdienste ist sinnvoll. Für die Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen würde die Unterstützung durch die Integrationsfachdienste dazu führen, mehr als bisher geeignete Mitarbeiter der Werkstätten für behinderte Menschen zu identifizieren, vorzubereiten, zu betreuen und auf Arbeitsplätze des allgemeinen Arbeitsmarkts zu vermitteln. Die Integrationsfachdienste verfügen dafür über die notwendige Kompetenz und geeignetes Personal sowie Kontakte zu Arbeitgebern. Obwohl diese Aufgabe gemäß § 136 Abs. 1 Satz 3 SGB IX in Verbindung mit § 5 Abs. 4 Werkstättenverordnung den Werkstätten für behinderte Menschen obliegt, ist die Zahl der Wechsel bisher unbedeutend. Dies liegt darin begründet, dass ein Teil der Werkstätten für behinderte Menschen diese Aufgabe nicht wahrnimmt und der Rest sie als nachrangig einstuft. Zu diesem Schluss kommt im Übrigen auch die Bundesregierung im Behindertenbericht 2009¹⁰⁵.

Bei schwerbehinderten Schulabgängern könnte es durch die Hilfestellung und den spezifischen Einsatz der Integrationsfachdienste häufiger als dies bislang der Fall ist gelingen, Aufnahmen in Werkstätten für behinderte Menschen zu vermeiden. Die geplante Umsetzung des Programms des Bundes „Initiative Inklusion“, steht der vom LRH empfohlenen Übertragung neuer Aufgaben an die Integrationsfachdienste nicht entgegen. Vielmehr eröffnet sie die konkrete Chance die Integrationsfachdienste bei der Erledigung neuer Aufgaben zu beteiligen und ihre spezifischen Kompetenzen sowie die kontinuierlichen Kontakte zu Arbeitgebern, insbesondere zu denen, die bereits schwer behinderte Menschen beschäftigen, zu nutzen. Andere Länder haben ihre bisherigen Aktivitäten mit den Möglichkeiten, die das Programm „Initiative Inklusion“ bietet, gebündelt

¹⁰⁵ Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen für die 16. Legislaturperiode, S. 60 f.

und abgestimmte Gesamtkonzepte erarbeitet. Allen ist gemein, dass die Integrationsfachdienste auch die durch das neue Bundesprogramm zusätzlich eröffneten Maßnahmen umsetzen werden.

Aus Sicht des LRH muss aber sowohl im Interesse der Betroffenen als auch des Landes verstärkt darauf hingewirkt werden, Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren, um sie soweit als möglich von staatlichen Leistungen unabhängig zu machen. Als überörtlicher Träger der Sozialhilfe könnte das Land im Übrigen von der erfolgreichen Tätigkeit der Integrationsfachdienste finanziell profitieren, weil die Sozialhilfeausgaben sinken. Jeder der erfolgreich aus einer Werkstatt für behinderte Menschen in ein Beschäftigungsverhältnis des allgemeinen Arbeitsmarkts integriert werden kann oder aber als Schulabgänger erst gar nicht auf eine Werkstatt für behinderte Menschen verwiesen wird, verringert die Ausgabenlast des Landes als Kostenträger.

Hinsichtlich der Höhe der frei verfügbaren Mittel der Ausgleichsabgabe würde ebenfalls eine positive Wirkung erzielt werden. Ein weiteres Ansteigen der frei verfügbaren Mittel wird verhindert oder minimiert, weil auf Personalreduzierungen bei den Integrationsfachdiensten verzichtet werden kann und eine erfolgreiche Tätigkeit bei den Übergängen von Personen in Werkstätten für schwerbehinderte Menschen und schwerbehinderte Schüler in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu einer stärkeren Nachfrage bei den Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber führen wird.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

14. Hochschule ignoriert Auskunftspflicht gegenüber dem LRH

Eine Hochschule verletzte wiederholt ihre Auskunftspflicht gegenüber dem LRH nach § 95 LHO. Sie behinderte dadurch auch die Beratung eines Landtagsausschusses.

Die Leuphana Universität Lüneburg, eine Hochschule in Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts, beabsichtigte zunächst, ein Gebäude im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft zu errichten. Im Dezember 2010 erfuhr der LRH aus der Presse, dass der Stiftungsrat der Hochschule beschlossen hatte, das Bauvorhaben nunmehr in Eigenregie durchzuführen.

Daraufhin wandte sich der LRH an die Universität mit der Bitte, ihn möglichst bald über den neuen Sachstand zu informieren. Die Hochschule kam dem nicht nach, sondern teilte mit, dass die Landesregierung den Ausschuss für Wissenschaft und Kultur des Landtages und damit auch den LRH unterrichten werde. Nachdem der LRH die Hochschule nochmals gebeten hatte, ihn unmittelbar und unverzüglich über das neue Konzept und seine Finanzierung zu unterrichten, verwies diese auf das Ministerium für Wissenschaft und Kultur. Dort werde man „kompetent weiterhelfen können“.

Im Januar 2011 unterrichtete die Landesregierung den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages über das veränderte Finanzierungsmodell. Erst am Vortag dieser Sitzung bekam der LRH vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur einen von der Hochschule gefertigten Vermerk zu dem Bauvorhaben, in dem aber keine Aussagen zur Finanzierung enthalten waren.

Der LRH konnte den Ausschuss für Haushalt und Finanzen in seiner Sitzung mangels vorliegender Unterlagen nicht beraten. Er verwies auf die Verletzung seines Auskunftsrechts. Die Landesregierung versicherte, diese Kritik an die Hochschule weiterzuleiten.

Im November 2011 bat der LRH die Universität, ihm ein auf ihrer Internetseite zitiertes Gutachten zur Verfügung zu stellen, das sich mit der Finanzierung des Bauvorhabens befasst. Die Hochschule folgte dem nicht, sondern bat wiederum, sich an das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zu wenden. Erst nach Intervention des Ministeriums leitete die Hochschule dem LRH das Gutachten zu¹⁰⁶.

Aufgabe des LRH ist nach § 88 Abs. 2 LHO u. a., den Landtag und seine Ausschüsse zu beraten. Um ihm dies zu ermöglichen, sind ihm nach § 95 Abs. 1 LHO Unterlagen, die er zur Erfül-

¹⁰⁶ Zwischenzeitlich war das Gutachten auch auf der Internetseite der Universität veröffentlicht worden. Sie wies den LRH in einer E-Mail auf den entsprechenden Link hin.

lung seiner Aufgaben für erforderlich hält, auf Verlangen zu übersenden. Erbetene Auskünfte sind ihm nach § 95 Abs. 2 LHO zu erteilen. Diese Auskunftspflicht betrifft alle Stellen, die der Prüfung des LRH unterliegen und damit auch die Stiftungsuniversität als Hochschule in staatlicher Verantwortung¹⁰⁷.

Als die Hochschule im Januar 2011 ihrer Auskunftspflicht nicht nachkam, hatte dies zur Folge, dass der LRH in einer Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen mangels vorliegender Informationen seinem Beratungsauftrag nicht nachkommen konnte. Obwohl die Landesregierung damals zugesagt hatte, die Hochschule auf ihre Auskunftspflicht hinzuweisen, übersandte diese im November 2011 dem LRH erneut nicht die von ihm erbetenen Unterlagen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sieht darin keine Verletzung der Auskunftspflicht. Der LRH habe keine taggenauen Termine für die Information gesetzt. Zudem lasse er im ersten Fall unvermeidliche Verzögerungen durch Feiertage und Jahreswechsel unbeachtet. Außerdem bleibe die Kommunikation zwischen Hochschule und Ministerium einerseits sowie zwischen Ministerium und LRH andererseits unberücksichtigt.

Das Ministerium verkennt, dass die Hochschule in beiden Fällen eine eigene Auskunfts- bzw. Unterrichtspflicht verneint hat, es also gar nicht um eventuell verspätete Informationen geht. Der LRH sieht deshalb die Landesregierung in der Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die Hochschule künftig die Bestimmung des § 95 LHO uneingeschränkt beachtet.

¹⁰⁷ § 2 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz, § 105 Abs. 1 LHO.

15. Schiffbruch bei Förderung eines maritimen Forschungszentrums

Das Land subventionierte ein maritimes Forschungszentrum mit 1,715 Mio. €, obwohl dies zuwendungsrechtlich unzulässig war.

Die als Gemeinschaftsunternehmen von einer Tochtergesellschaft einer Reederei und der damaligen Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven¹⁰⁸ geführte Betreibergesellschaft des Forschungszentrums musste infolge der Zahlungsunfähigkeit der Reederei ihrerseits Insolvenz anmelden. Die Liegenschaft des Forschungszentrums steht seitdem unter Zwangsverwaltung.

Der mit dem Forschungszentrum verfolgte Zweck, die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft zu fördern, wurde in den zwei Jahren bis zur Insolvenz nicht erreicht. Eine Fortführung des bisherigen Geschäftsmodells ist nicht möglich, da durch Insolvenz der Reederei die abgegebene Ausfallgarantie für mögliche Verluste entfiel..

Initiative zur Gründung eines maritimen Forschungszentrums

Im November 2006 vereinbarten der geschäftsführende Gesellschafter einer Reederei und die frühere Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven, für Zwecke des Technologietransfers zwischen Wirtschaft und Wissenschaft ein maritimes Forschungszentrum in Elsfleth zu errichten. Die Initiative für das Vorhaben ging maßgeblich von der Reederei aus. Geplant war ein Gemeinschaftsunternehmen in der Rechtsform einer GmbH, die mit einem Investitionsvolumen von ca. 3,6 Mio. € ein Büro- und Tagungsgebäude errichten sollte.

Entsprechend der vorgesehenen Beteiligungsquote der Fachhochschule an der Gesellschaft entfiel auf sie ein Finanzierungsbeitrag von 1,715 Mio. €. Die Fachhochschule bat das über die Angelegenheit bereits informierte Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Fördermittel in dieser Höhe zur Verfügung zu stellen. Für die restlichen Baukosten war ein Bankdarlehen und eine von der Reederei zu erbringende Eigenkapitalausstattung der GmbH in Höhe von 585.000 € vorgesehen. Außerdem erklärte sich die Reederei bereit, mögliche Verluste der GmbH über einen Zeitraum von zehn Jahren auszugleichen.

Im Jahr 2008 gründete die Tochtergesellschaft der Reederei im Alleingang die GmbH. Ohne Abstimmung mit der Fachhochschule oder dem Ministerium erteilte diese die Aufträge zum Bau des Büro- und Tagungsgebäudes. Die Finanzierung des Bauvorhabens wurde durch Mittel der Reederei und ein Bankdarlehen ermöglicht.

¹⁰⁸ Teilrechtsnachfolgerin der Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven ist die Jade Hochschule.

Förderung ohne Rechtsgrundlage

Nach §§ 44 Abs. 1 Satz 1, 23 LHO darf das Land Zuwendungen an Dritte nur gewähren, wenn es an der Erfüllung des Zweckes ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden kann. Das in der zitierten Rechtsnorm u. a. verankerte Subsidiaritätsprinzip verbietet die Förderung von Baumaßnahmen, sofern mit dem Vorhaben bereits begonnen wurde.¹⁰⁹ In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass der Zuwendungsempfänger den Zweck auch ohne staatliche Hilfe realisieren kann.

Nachdem das Ministerium für Wissenschaft und Kultur vom Baubeginn erfahren hatte, bestand auf der Arbeitsebene Einvernehmen, dass der Bau des Büro- und Tagungsgebäudes aufgrund des zuwendungsschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginns nicht mit öffentlichen Mitteln gefördert werden kann. Der Entwurf eines entsprechenden Schreibens an die Fachhochschule wurde jedoch weder schlussgezeichnet noch versandt. Auf Arbeitsebene wurden gemeinsam mit der Fachhochschule und der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) Ende 2008/Anfang 2009 Möglichkeiten zur Förderung des Projekts eruiert.

Im Januar 2009 beschwerte sich der Hauptgesellschafter der Reederei beim früheren Minister für Wissenschaft und Kultur über die noch nicht erfolgte „Freigabe“ der für das maritime Forschungszentrum vorgesehenen Mittel und die restriktive Haltung der Mitarbeiter des Ministeriums zur Förderfähigkeit der Maßnahme. Daraufhin wurde die Förderung unter Beteiligung der NBank auf einen „Asset-Deal“¹¹⁰ umgestellt. Die NBank hatte die Förderfähigkeit des Projekts unter Berücksichtigung des Baubeginns erneut geprüft und die Förderung im Rahmen eines „Asset-Deals“ grundsätzlich für möglich gehalten. Anstelle der Errichtung eines Gebäudes sollte nunmehr die Beteiligung der Fachhochschule an dem Projekt „Maritimes Forschungszentrum“ gefördert werden. Zu diesem Zweck sollte die Fachhochschule Gebäudeanteile erwerben und diese anschließend in die GmbH einbringen.

Mit dem Asset-Deal als Fördergegenstand umgingen das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sowie die NBank das zuwendungsrechtliche Förderverbot nach vorzeitigem Maßnahmebeginn. Im Übrigen erkannten weder das Ministerium noch die NBank, dass die GmbH bereits Eigentümerin des für das Forschungszentrum vorgesehenen Büro- und Tagungsgebäudes war und folglich die Fachhochschule im Rahmen eines Asset-Deals auch keine von einem Dritten zu erwerbende Gebäudeanteile in diese Gesellschaft einlegen konnte.

¹⁰⁹ Vgl. auch Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 44 LHO.

¹¹⁰ Bei einem „Asset-Deal“ handelt es sich um eine von zwei Arten des Unternehmenskaufs. Der Kauf des Unternehmens vollzieht sich dabei durch den Erwerb sämtlicher Wirtschaftsgüter (engl.: assets) des Unternehmens. Hierbei werden die Vermögenswerte eines Unternehmens (z. B. Maschinen) einzeln übertragen. Das Gegenstück zum „Asset-Deal“ ist der sogenannte „Share-Deal“; dies ist ein Kauf von Anteilen (Quelle: KfW-Bank).

Auszahlung der Fördermittel

Im Juni 2009 wandte sich ein leitender Angestellter der Reederei, zugleich Geschäftsführer der GmbH, per E-Mail unmittelbar an den damaligen Minister für Wissenschaft und Kultur und drängte auf eine schnelle Auszahlung der Fördersumme. Der Minister vermerkte auf einem Ausdruck der E-Mail: „Das ist wirklich unerträglich. Das Thema muss jetzt erledigt werden!“

Wenige Tage später wurde ein Förderbetrag in Höhe von 1,365 Mio. € an die Fachhochschule ausbezahlt. Die Fachhochschule kaufte aus ihrem Körperschaftsvermögen Geschäftsanteile an der GmbH zu einem Preis von 12.250 €. Rd. 1,7 Mio. € überwies die Fachhochschule an die Gesellschaft, ohne einen Zuwendungsbescheid zu erlassen, eine vertragliche Grundlage zu schaffen oder die Verwendung des Geldes an Bedingungen und Auflagen zu knüpfen. Die Förderung des Landes ermöglichte im Ergebnis die Generierung von Mitnahmeeffekten zugunsten der Reederei.

Es war vorgesehen, den überwiegenden Teil des Förderbetrags aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zu finanzieren. Das Wirtschaftsministerium stellte bei seiner Prüfung als EFRE-Bescheinigungsbehörde jedoch derart schwerwiegende Fehler des Bewilligungsverfahrens fest, dass es mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur übereinkam, auf den Abruf der EFRE-Mittel zu verzichten. Die gesamte Fördersumme von 1,715 Mio. € musste vielmehr aus originären Landesmitteln aufgebracht werden.

Geschäftsentwicklung und Insolvenz der GmbH

Die Geschäftsentwicklung der GmbH blieb von Anfang an hinter dem ursprünglichen Businessplan zurück. Die Aufwendungen lagen deutlich höher als die Planzahlen, und auch die Mieterlöse des der Gesellschaft gehörenden Gebäudes erfüllten nicht die Erwartungen. Es war zu keinem Zeitpunkt vollständig vermietet. Die Mehrzahl der Mieter war weniger am Technologietransfer mit der Fachhochschule als vielmehr an einer Kontaktpflege mit der Reederei interessiert. Das Forschungszentrum konnte seine angedachte Funktion als Börse für den maritimen Technologie- und Wissenstransfer nicht erfüllen.

Anstatt der für das Jahr 2010 angestrebten Umsatzerlöse von 246.000 € erzielte die Gesellschaft nur 73.000 €. In den Geschäftsjahren 2009 und 2010 überstiegen die tatsächlichen Verluste die Plandaten um insgesamt 572.000 €.

Auch die Geschäftsführung war nicht ordnungsgemäß. Die GmbH arbeitete ohne aktuelle Wirtschaftspläne und verfügte über kein festes Budget. Sie hatte keine eigene Finanzbuchhal-

tung.¹¹¹ Die Geschäftsführer, die im Hauptamt leitende Angestellte der Reederei waren, hatten nur einen unvollständigen Überblick über den aktuellen Finanzstatus der Gesellschaft.

Ein Berichtswesen zur Steuerung und Überwachung der Gesellschaft existierte bei der Fachhochschule nicht. Sie versäumte es, sich ausreichenden Einfluss auf die GmbH zu sichern. Es wurde kein Aufsichtsrat bestellt und sie verzichtete darauf, einen weiteren ihr nahe stehenden Geschäftsführer zu ernennen. Die enge Anbindung der Geschäftsführer an die Reederei, die dieser arbeitsvertraglich verpflichtet waren, führte überdies zu potenziellen Interessenkonflikten. Die Fachhochschule nahm es hin, dass keine Gesellschafterversammlungen durchgeführt wurden. Ihr fiel auch nicht auf, dass die Reederei die zugesicherte Eigenkapitalzuführung im Jahr 2009 noch nicht erbracht hatte.

Nach ihrer Insolvenz konnte die Reederei den vertraglich geschuldeten Verlustausgleich nicht mehr leisten. Dadurch wurde die GmbH ihrerseits zahlungsunfähig und meldete im März 2011 Insolvenz an. Die Immobilie fiel in die Insolvenzmasse. Das mit Grundpfandrechten eines Kreditinstituts belastete Grundstück steht seitdem unter Zwangsverwaltung.

¹¹¹ Diese Aufgabe wurde durch die Buchhaltung der Reederei erledigt.

16. Grenzen der Förderung kommunaler Theater durch das Land

Die Förderpraxis des Landes bei kommunalen Theatern muss überdacht werden. Dazu sind insbesondere nachvollziehbare Förderkriterien zu entwickeln.

Voraussetzung für eine künftige Landesförderung sollte sein, dass die Theater und die Träger eine angemessene Eigenfinanzierungsquote erreichen. Zudem könnte das Land erwägen, seine Förderung auf den künstlerischen Betrieb des Theaters zu beschränken und die Finanzierung des „spielfertigen Hauses“ den jeweiligen Trägern zu überlassen.

Das Land fördert aktuell sechs kommunale Theater (Schlosstheater Celle, Deutsches Theater Göttingen, Theater für Niedersachsen in Hildesheim, Stadttheater Lüneburg, Städtische Bühnen Osnabrück, Landesbühne Nord in Wilhelmshaven) mit insgesamt mehr als 20 Mio. € pro Jahr. Während es bis 2006 auf vertraglicher Basis lediglich ihre künstlerischen Personalausgaben bezuschusste, gewährt das Land ihnen nunmehr auf der Grundlage von Zielvereinbarungen Zuwendungen für den Betrieb des Theaters. Es formulierte dementsprechend die „Sicherstellung des Theaterbetriebs“ als Zuwendungszweck.

Landesinteresse

Das Land darf nach §§ 23, 44 LHO Zuwendungen nur gewähren, wenn es an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Die gegenwärtige Förderpraxis des Landes bei den kommunalen Theatern spiegelt das besondere Landesinteresse nicht ausreichend wider:

Aus den bisherigen Zuwendungszwecken lässt sich nicht herleiten, welches spezifische Interesse das Land mit der Förderung der kommunalen Theater tatsächlich verfolgt. Bis 2006 beschränkte es seine Förderung auf die künstlerischen Personalausgaben der Theater, um damit sicherzustellen, dass die Häuser ihre kulturelle Arbeit mit eigenem Ensemble sowie Repertoire durchführen und sich nicht zu „Bespielhäusern“ mit fremden Gastspielen entwickeln. Demgegenüber vereinbarte das Land in den Zielvereinbarungen¹¹² mit den Trägern lediglich allgemeine Förderziele, wie die Erschließung neuer Publikumsschichten, Austausch von Produktionen, Kooperationen mit anderen Theatern und Kultureinrichtungen sowie die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Die Umsetzung dieser Ziele machte das Land zwar einerseits zur Förderbedingung, sah jedoch andererseits keine Instrumente vor, die Zielerreichung zu messen

¹¹² Die Zielvereinbarungen umfassen die Förderperioden 2007 bis 2011 sowie 2012 bis 2014.

und Zielverfehlungen zu sanktionieren. Es verzichtete ebenso auf konkrete Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zum operativen Geschäft der Theater, die es vielmehr der Verantwortung der Träger überlassen will.

Nach Artikel 6 Niedersächsische Verfassung sind sowohl das Land als auch die kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet, Kunst und Kultur zu fördern. Diesen Auftrag erfüllt das Land für den Bereich der darstellenden Kunst primär durch seine drei Staatstheater¹¹³, die es jährlich mit knapp 100 Mio. € finanziert. Auch die Kommunen betreiben im Rahmen ihres eigenen Wirkungskreises Theater, von denen das Land lediglich die vorgenannten sechs Häuser fördert. Dabei unterscheidet sich das finanzielle Engagement des Landes zum Teil erheblich:

Spielzeit 2009/2010	Summe der Einnahmen	Landesmittel	Finanzierungsanteil Land
Schlosstheater Celle	4.269.000 €	1.224.000 €	28,7 %
Deutsches Theater Göttingen	8.464.000 €	2.358.000 €	28,0 %
Theater für Niedersachsen Hildesheim	16.405.000 €	6.380.000 €	38,9 %
Stadttheater Lüneburg	7.502.000 €	2.945.000 €	39,1 %
Städtische Bühnen Osnabrück	18.623.000 €	4.885.000 €	26,2 %
Landesbühne Nord	6.091.000 €	3.063.000 €	50,3 %

Finanzierungsanteil des Landes bei den kommunalen Theatern

Ursache dieser heterogenen Förderpraxis ist, dass die Zuschüsse des Landes bislang historisch gewachsen sind und nicht auf einem Konzept beruhen, das für alle kommunalen Theater eine Förderung anhand nachvollziehbarer betriebswirtschaftlicher und künstlerischer Grundsätze vorsieht.

Geringes finanzielles Engagement einiger Träger

Wirtschaftliche Träger der kommunalen Theater sind die kommunalen Gebietskörperschaften. Im Regelfall betreibt die Sitzkommune ihr Theater in der Rechtsform einer GmbH und beteiligt sich an der Finanzierung. Die Landkreise, die zum Teil (Mit-)Träger sind, gewähren den Theatern überwiegend Zuschüsse für den laufenden Betrieb. Allein das Schlosstheater Celle wird als privater Verein geführt, aber ohne eigene Mittel des Rechtsträgers von der Stadt und dem Landkreis Celle finanziert.

¹¹³ Niedersächsisches Staatstheater Hannover GmbH, Staatstheater Braunschweig und Oldenburgisches Staatstheater.

Die nachfolgenden Zahlen belegen die erheblichen Abweichungen bei den Finanzierungsanteilen der Städte und Landkreise:

Spielzeit 2009/2010	Gesamteinnahmen	Eigeneinnahmen der Theater		Trägerleistungen		Finanzierungsquote (Eigeneinnahmen der Theater und Trägerleistungen)
	in €	in €	in %	in €	in %	in %
Schlosstheater Celle	4.269.000	1.035.000	24,2	2.010.000	47,1	71,3
Deutsches Theater Göttingen	8.464.000	1.530.000	18,1	4.576.000	54,0	72,1
Theater für Niedersachsen Hildesheim	16.405.000	2.802.000	17,1	7.223.000	44,0	61,1
Stadttheater Lüneburg	7.502.000	1.814.000	24,1	2.743.000	36,5	60,6
Städtische Bühnen Osnabrück	18.623.000	3.290.000	17,6	10.448.000	56,1	73,7
Landesbühne Nord	6.091.000	1.142.000	18,7	1.886.000	31,0	49,7

Finanzierungsbeiträge der Städte und Landkreise

Angesichts der originären Zuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften für das Vorhalten und den Betrieb der Theater sind die geringen Finanzierungsanteile der kommunalen Träger - insbesondere bei der Landesbühne Nord, dem Stadttheater Lüneburg und dem Theater für Niedersachsen - kritikwürdig. Die Zuwendungen des Landes für kommunale Theater dürfen im Hinblick auf die primäre Zuständigkeit der kommunalen Träger deren Beiträge für eine angemessene finanzielle Grundausstattung nicht ersetzen. Vielmehr sind sie im Sinne des § 23 LHO auf die Förderung solcher Maßnahmen zu beschränken, bei denen ein spezifisches Landesinteresse zu bejahen ist.

Landesförderung überdenken

Auch nach Auffassung des LRH erfüllen kommunale Theater einen wichtigen kulturpolitischen Auftrag. In Anbetracht der dargestellten Schwachstellen der bisherigen Förderpraxis empfiehlt der LRH jedoch, dass das Land im Rahmen seines beabsichtigten Kulturentwicklungskonzepts¹¹⁴, in dem es die Kulturförderung umfassend auf den Prüfstand stellen und neu ausrichten will, festlegt, aufgrund welcher konkreten kulturpolitischen Ziele sowie unter welchen Voraussetzungen es künftig kommunale Theater mit Landesmitteln unterstützt. Das Land muss für die künftige Förderperiode Maßstäbe bestimmen, die den Theaterauftrag und das Landesinteresse in ein nachvollziehbares Verhältnis setzen. Es sollte - aufbauend auf diesen Maßstäben - konkrete Förderkriterien, wie z. B. die Erschließung neuer Publikumsschichten, die Anzahl der Inszenierungen und Vorstellungen in einer Spielzeit sowie die Art der Angebote vorgeben. Darüber hinaus sollte das Land die Förderung kommunaler Theater davon abhängig machen, dass es in ihren Aufsichtsorganen vertreten ist.

¹¹⁴ Pressemitteilung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 22.11.2011.

Der LRH regt im Übrigen an, künftig nur den künstlerischen Theaterbetrieb zu fördern, den Zweck auf die hierfür erforderlichen Personal- und Sachausgaben zu begrenzen und es den Trägern zu überlassen, für das „spielfertige“ Haus zu sorgen.

Ferner ist unabdingbar, dass das Land wegen der Verpflichtung der Träger, eine ausreichende finanzielle Grundausstattung sicherzustellen, kommunale Theater nur dann fördert, wenn die Träger diese Obliegenheit tatsächlich erfüllen. Daher sollte die Landesförderung daran geknüpft werden, dass durch die Eigenerlöse der Theater und die Trägerleistungen eine angemessene Finanzierungsquote gewährleistet wird. Von den Trägern kann grundsätzlich eine hälftige Finanzierung erwartet werden. Unter weiterer Berücksichtigung der Erlöse der Theater von 20 % sollte sich die Finanzierungsquote des Landes deshalb auf ca. 30 % beschränken, sofern diese nicht die Funktion einer Landesbühne wahrnehmen. Eine bestimmte Eigenfinanzierungsquote als Fördervoraussetzung hat überdies den Vorteil, dass hierdurch Mitnahmeeffekte im Sinne einer „Überbezuschung“ zugunsten der Theater und ihrer Träger verhindert werden.

17. Betätigung der Staatstheater außerhalb ihres Repertoires

Die Staatstheater führten neben dem Inszenierungsbetrieb und den theaternahen Rahmenprogrammen verschiedene Sonderveranstaltungen durch. Diese waren in Bezug auf die Kosten und Erlöse teilweise unzureichend kalkuliert

Die Staatstheater müssen bei Sonderveranstaltungen das Wirtschaftlichkeitsgebot beachten.

Sonderveranstaltungen der Staatstheater

Nach den zwischen dem Land und den Staatstheatern Braunschweig, Hannover und Oldenburg abgeschlossenen Zielvereinbarungen können sie neben dem Spielplanbetrieb auch Rahmenprogramme wie theaterpädagogische Aktivitäten, Lesungen oder Gastspiele mit externen Bühnen durchführen. Darüber hinaus nutzten sie freie Kapazitäten für eigene Zusatzangebote und Gastspiele mit fremden Künstlern. In der Spielzeit 2008/2009 fanden in den Staatstheatern insgesamt 152 Sonderveranstaltungen statt.

Die Staatstheater beachteten bei diesen Veranstaltungen nicht immer die Grundsätze eines am Wirtschaftlichkeitsgebot ausgerichteten unternehmerischen Handelns.

Unzureichende Kalkulationsgrundlagen

Die Staatstheater führten vielfach Sonderveranstaltungen durch oder vermieteten ihre Räumlichkeiten an Dritte, ohne dass sie hinsichtlich der Preisgestaltung über valide Kalkulationen verfügten. Sie bezogen zwar überwiegend die variablen Kosten wie Künstlerhonorare, Reise- und Werbekosten ein. Unberücksichtigt blieben demgegenüber Positionen wie die Kosten für eigenes Personal, für die technische Ausstattung der Räume oder für Energie. Zudem blieben bei den Preiskalkulationen insbesondere für Bälle und Benefizveranstaltungen die künstlerischen Eigenleistungen und Einnahmeausfälle durch spielfreie Tage im Vorfeld dieser Veranstaltungen außer Ansatz.

Erhöhtes wirtschaftliches Risiko

Die Staatstheater Braunschweig und Hannover traten häufig selbst als Veranstalter von Sondervorstellungen auf und sahen in den Gastspiel- oder Kooperationsverträgen lediglich eine Einnahme- oder Gewinnteilung vor. Da sie unabhängig von der Publikumsnachfrage verpflichtet waren, die vereinbarten Gagen sowie die übrigen Aufwendungen zu finanzieren, trugen sie das alleinige unternehmerische Risiko. In einigen Fällen konnten die Staatstheater mit ihrem Einnahmeanteil weder die variablen Kosten decken noch einen Überschuss erzielen.

Demgegenüber steht die Praxis des Staatstheaters Oldenburg, bei vergleichbaren Gastspielauftritten externer Künstler nicht als Veranstalter aufzutreten. Es vermietete seine Räume an Konzertagenturen und vereinbarte neben einem festen Mietzins zum Teil noch eine Überschussbeteiligung.

Verstärkt kaufmännische Gesichtspunkte beachten

Der LRH begrüßt grundsätzlich das Engagement der Staatstheater, neben ihrem originären Spielplanbetrieb freie Kapazitäten zu nutzen, um zusätzliche Einnahmen zu generieren und sich durch ein erweitertes Angebot neue Publikumsschichten zu erschließen. Im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot ist es allerdings unabdingbar, dass die Staatstheater ihre Preise für Sonderveranstaltungen künftig auf der Basis einer die entstehenden Zusatzkosten erfassenden Kalkulation unter Einbeziehung eines Gewinnzuschlags ermitteln und grundsätzlich auf Zusatzangebote verzichten, wenn sie hierfür keine angemessenen Preise erzielen können. Außerdem müssen die Staatstheater Braunschweig und Hannover bei Gastspielauftritten externer Künstler - wie beim Staatstheater Oldenburg bereits praktiziert - durch entsprechende Vertragsgestaltungen ein eigenes wirtschaftliches Risiko ausschließen und Überschussbeteiligungen vereinbaren.

Das Gebot, verstärkt kaufmännische Gesichtspunkte bei Zusatzaktivitäten zu beachten, gilt umso mehr, als die Staatstheater aufgrund ihrer geringen durchschnittlichen Eigenfinanzierungsquote von lediglich 15 % und angesichts der vom Land gewährten Zuschüsse von annähernd 100 Mio. € pro Jahr verpflichtet sind, die Subventionierung einer Betätigung außerhalb ihres Repertoirebetriebs durch Landesmittel zu unterlassen.

Der LRH regt an, die Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den Staatstheatern zu ergänzen. Die wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Spielplanbetriebs sollte nach den Zielvereinbarungen grundsätzlich nur im Rahmen einer Preisgestaltung auf Basis einer Kostenkalkulation im vorgenannten Sinn und unter Einbeziehung eines angemessenen Gewinnzuschlags zugelassen werden. Überdies ist bei Verträgen mit Dritten über Sonderveranstaltungen ein unternehmerisches Risiko der Staatstheater auszuschließen und eine Überschussbeteiligung vorzusehen.

Stellungnahme der Staatstheater und des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Die Staatstheater vertreten im Einvernehmen mit dem Ministerium die Auffassung, dass eine pauschale Bewertung der Sonderveranstaltungen allein unter finanzwirksamen Aspekten nicht gerechtfertigt sei. Vielmehr müssten die Theater aufgrund ihres kulturpolitischen Auftrags in jedem Einzelfall neben rein monetären Gesichtspunkten auch nichtmonetäre Kriterien berücksichtigen.

18. Fortschreibung der Hochschulbudgets auf der Basis historisch gewachsener Größen

Die finanzielle Anreiz- und Steuerungswirkung der leistungsbezogenen Mittelzuweisung ist wegen des geringen Umverteilungsvolumens unbedeutend. Mit dem Instrument der Zielvereinbarung sind entgegen den hochschulgesetzlichen Regelungen keine finanziellen Wirkungen verknüpft.

Die Budgets der Hochschulen werden zu mindestens 90 % auf der Basis historisch gewachsener Größen fortgeschrieben.

Mit der Novellierung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) im Jahr 2002 vollzog das Land in Bezug auf die Hochschulsteuerung und -finanzierung einen rechtlichen Paradigmenwechsel. An die Stelle der bisherigen inputorientierten Detailsteuerung trat eine outputorientierte Globalsteuerung. Finanzierungsgegenstand sind nicht mehr die Hochschulen an sich, sondern ihre Aufgaben und Leistungen in Forschung und Lehre¹¹⁵. Als die kamerale Haushaltswirtschaft ergänzende Instrumente zur Steuerung der Hochschulen setzt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur deshalb die leistungsbezogene Mittelzuweisung und Zielvereinbarungen ein.

Mit dem System der leistungsbezogenen Mittelzuweisung werden gegenwärtig 10 % der Zuführungen für laufende Zwecke sowie der Finanzhilfe mithilfe bestimmter Parameter leistungsbezogen verteilt. Dabei werden auf Basis der Ist-Entwicklung - getrennt nach Universitäten und Fachhochschulen - die Erfüllung oder Nichterfüllung bestimmter Indikatoren finanziell belohnt oder sanktioniert. Von diesem Verteilungssystem ausgenommen sind die Hochschulkliniken, die Tierärztliche Hochschule Hannover, die künstlerischen Hochschulen sowie bis einschließlich 2013 auch die aus der Defusion hervorgegangenen Hochschulen Emden/Leer und Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth.

Über das Steuerungsinstrument der Zielvereinbarung sollen auf der Grundlage einer Landeshochschulplanung und der Entwicklungsplanung der jeweiligen Hochschule strategische Entwicklungs- und Leistungsziele zwischen dem Ministerium und der einzelnen Hochschule verabredet werden. Von der leistungsbezogenen Mittelzuweisung unterscheidet sich die Zielvereinbarung dadurch, dass sie sich nicht vergangenheits-, sondern zukunftsorientiert auswirkt.

Geringe Umverteilungswirkungen aus der leistungsbezogenen Mittelzuweisung

Sowohl für die Universitäten als auch für die Fachhochschulen ergaben sich in den Jahren 2006 bis 2010 nur geringe Umverteilungseffekte. So betrug im Jahr 2009 der Zugewinn der Stiftung

¹¹⁵ § 1 Abs. 2 Satz 2 NHG.

Universität Lüneburg als der am umfangreichsten profitierenden Hochschule 1,3 Mio. €, was 3 % der Finanzhilfe entsprach. Der höchste Mittelverlust entfiel im Jahr 2010 mit 1,1 Mio. € auf die Technische Universität Clausthal. Dies bedeutete einen Abschlag von 2,2 % der laufenden Zuführung. Bei den Fachhochschulen war die Umverteilungswirkung noch geringer. Hier erzielte die Fachhochschule Hildesheim/Holzminden/Göttingen im Jahr 2010 mit 473.000 € den höchsten Zugewinn, was 1,5 % der laufenden Zuführung ausmachte. Den größten Abschlag musste die Fachhochschule Hannover im Jahr 2009 mit rd. 450.000 € hinnehmen. Dies entsprach einem Anteil von 1,4 % der laufenden Zuführung.

Zielvereinbarungen ohne finanzielle Konsequenzen

Mit den Zielvereinbarungen sind gegenwärtig in Bezug auf die Erreichung oder Nichterreichung der festgelegten Ziele keine finanziellen Konsequenzen im Sinne von Belohnung oder Sanktion verbunden. Die Höhe der den Hochschulen zugewiesenen Globalbudgets hängt nicht davon ab, ob und in welchem Umfang sie mit ihnen vereinbarte Leistungsziele erreicht haben. Diese Praxis steht im Widerspruch zu den hochschulgesetzlichen Regelungen. Für die als Landesbetrieb geführten Hochschulen sieht § 49 Abs. 3 NHG vor, dass sich die laufenden Zuführungen nach den Zielvereinbarungen bemessen sollen. Für Stiftungshochschulen legt § 56 Abs. 4 Satz 4 NHG fest, dass die jährliche Finanzhilfe nach dem Erreichungsgrad der vereinbarten Ziele bemessen wird.

Würdigung

Eine leistungsabhängige Finanzierung erfolgt derzeit in geringem Umfang lediglich im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelzuweisung. Bei den Hochschulen, die hiervon ausgenommen sind, fehlt jegliche finanzielle Steuerungsmöglichkeit des Ministeriums.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass gegenwärtig mindestens 90 % der Hochschulbudgets auf der Fortschreibung historisch gewachsener Größen beruhen. Der überwiegende Teil der Zuführungen und Finanzhilfen an die Hochschulen entspricht deshalb nicht den gesetzlichen Zielen. Der LRH hält es für unabdingbar, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur ein mit der Rechtslage übereinstimmendes, neues Konzept zur Hochschulfinanzierung vorlegt. Dieses muss insbesondere sämtliche Hochschulen umfassen und die Erfüllung oder Nichterfüllung von Zielvereinbarungen in angemessenem Umfang bei der Bemessung der Hochschulbudgets berücksichtigen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass die Fortschreibung der Hochschulbudgets als historisch gewachsene Größen bereits durch das Hochschuloptimierungskonzept teilweise beendet worden sei. Mit dieser Maßnahme seien in den Jahren 2004 und 2005 Hochschulbudgets strukturell und spezifisch um 50 Mio. € gekürzt worden. Im Übr-

gen werde das Finanzierungssystem der niedersächsischen Hochschulen derzeit durch eine externe Expertenkommission evaluiert. Auf Basis der Ergebnisse dieser Evaluation werde das Ministerium zu den Prüfungsfeststellungen des LRH Stellung nehmen.

19. Verbesserungsbedürftige Strukturen und Prozesse im Bereich der Hochschuldaten und Hochschulsteuerung

Das Datenmanagement der Hochschulen bedarf der Verbesserung. Die Mehrzahl der Hochschulen verwaltet die einzelnen Datenbereiche in voneinander getrennten Datenbanken und Modulen. Die oftmals fehlende bereichsübergreifende Zusammenführung der Daten begünstigt Dateninkonsistenzen und Redundanzen.

Im Rahmen der leistungsorientierten Mittelzuweisung operiert das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit bis zu sechs Jahre alten Daten. Da die Hochschulen intern häufig aktuellere Daten verwenden, leiden Akzeptanz und Validität der Mittelzuweisung und der externen Steuerung insgesamt. Durch Änderungen des bisherigen Verfahrens könnte für die Hochschuldaten ein erheblicher Aktualitätsgewinn erzielt werden.

Datenmanagement als instrumentelle Voraussetzung autonomer Hochschulen

Eine Hochschulsteuerung auf Basis formelgebundener Mittelverteilungssysteme und Zielvereinbarungen erfordert aktuelle Kennzahlen. Dies verlangt von den Hochschulen, die hierfür benötigten Daten mit vertretbarem Aufwand zeitnah und vollständig zu erheben. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur muss diesen Prozess aktiv begleiten und die Implementierung neuer Steuerungsmethoden und -instrumente fördern.

Internes Hochschuldatenmanagement

Nach Erkenntnissen des LRH überblicken nicht alle Hochschulen, welche Daten innerhalb der Hochschule von welcher Organisationseinheit festgestellt, weitergeleitet oder verwertet werden. Insoweit fehlt es an einer Grundvoraussetzung eines effektiven und effizienten Datenmanagements.

Die Mehrzahl der Hochschulen verwaltet die einzelnen Datenbereiche (Studierende, Personal, Finanzen, Flächen etc.) in voneinander getrennten Datenbanken und Modulen, die nicht verbunden sind. Dies führt mitunter zu redundanten Datenerhebungen und Datenvorhaltungen. Es birgt zudem die Gefahr von Inkonsistenzen zwischen den Datenbeständen. Außerdem erschwert die gegenwärtige Praxis die Koordination der Datenströme sowie bereichsübergreifende Auswertungen und Analysen.

Eine effektive und effiziente Steuerung erfordert, dass die Hochschulen die vorbezeichneten Schwachstellen beseitigen und künftig integrierte Datenmanagementsysteme einsetzen.

Externes Hochschuldatenmanagement

Das externe Hochschuldatenmanagement, das die Ebene zwischen den Hochschulen, dem Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) und vorrangig dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur betrifft, weist Optimierungsbedarfe in Bezug auf die Aktualität der für ministerielle Zwecke zu nutzenden Daten auf.

Die derzeitigen Strukturen und Abläufe zur Erstellung der landesamtlichen Hochschulstatistik orientieren sich in terminlicher Hinsicht ausschließlich an den Vorgaben der Bundesstatistik. Dies führt dazu, dass eine frühzeitigere Datenlieferung der Hochschulen an den LSKN nicht zu einer zeitnäheren Erstellung der landesamtlichen Statistik führt. Dem Ministerium gelang es bislang nicht, bekannte Aktualisierungspotenziale durchzusetzen.

Die der leistungsorientierten Mittelzuweisung zugrunde liegenden Referenzzeiträume setzen sich derzeit aus einem Wintersemester und dem folgenden Sommersemester zusammen und enden folglich jeweils am 30.09. eines Kalenderjahres. Da die Daten zu diesem Zeitpunkt noch nicht statistisch aufbereitet sind, können sie für die Haushaltsaufstellung des unmittelbar folgenden Haushaltsjahres nicht mehr genutzt werden.

Ein Referenzzeitraum aus einem Sommersemester und dem darauffolgenden Wintersemester würde zum 31.03. des Kalenderjahres enden und dem Studienjahr der amtlichen Statistik entsprechen.¹¹⁶ Bei Umsetzung der Empfehlung der vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur eingesetzten Arbeitsgemeinschaft Datenqualität, wonach sämtliche amtliche Hochschuldaten spätestens drei Monate nach dem Liefertermin der Hochschulen an den LSKN aufbereitet sein sollen¹¹⁷, würden diese jeweils zum 01.07. eines Jahres zur Verfügung stehen und könnten für die Aufstellung des Haushaltsplans des unmittelbar folgenden Haushaltsjahres berücksichtigt werden.

Darüber hinaus beruht die leistungsorientierte Mittelzuweisung - auch bedingt durch eine Durchschnittswertbildung von drei Jahren zum Ausgleich statistischer „Ausreißer“ - auf bis zu sechs Jahre alten Daten. Folglich wirken sich positive wie auch negative Entwicklungen einer Hochschule erst mit erheblicher Verzögerung auf die Höhe der Zuweisungen aus. Der LRH empfiehlt, den Zeitraum für die Durchschnittswertbildung um der Aktualität der Daten willen auf zwei Jahre zu verkürzen. Unter Einschluss der bereits thematisierten Anpassung der Referenzzeiträume an das Studienjahr wäre für die leistungsorientierte Mittelzuweisung insgesamt ein Gewinn an Datenaktualität von etwa zwei Jahren erreichbar.

¹¹⁶ Das Statistische Bundesamt bildet ein Studienjahr aus einem Sommersemester und dem folgenden Wintersemester (Fachserie 11 Reihe 4.1, Zusammenfassende Übersichten 5) und ein Prüfungsjahr aus Wintersemester und dem nachfolgenden Sommersemester (Fachserie 11 Reihe 4.2); der LSKN verfährt analog.

¹¹⁷ Abschlussbericht der Arbeitsgemeinschaft (AG) „Datenqualität“ vom 20.09.2008, S. 26: „Die AG empfiehlt, dass alle amtlichen Hochschuldaten spätestens 3 Monate nach dem Liefertermin der Hochschulen an das Statistische Bundesamt übermittelt werden.“ Dies setzt voraus, dass die Aufbereitung der Hochschuldaten durch den LSKN in diesem Zeitrahmen abgeschlossen worden ist.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur teilt im Wesentlichen die Feststellungen und Anregungen des LRH, sieht jedoch Schwierigkeiten bei deren Umsetzung. Aufgrund der Hochschulautonomie könne das Ministerium keinen Einfluss auf die Organisation der EDV-Verfahren der Hochschulen nehmen. Um eine zeitnähere Bereitstellung der Daten der amtlichen Statistik habe es sich zwar intensiv, letztlich jedoch erfolglos bemüht. Im Übrigen liege die Fach- und Rechtsaufsicht über den LSKN beim Ministerium für Inneres und Sport. Ein Aktualisierungspotenzial von einem Semester für die Studierendendaten und von einem Jahr für die Prüfungsdaten hält auch das Ministerium für realisierbar. Den vom LRH vorgeschlagenen Aktualitätsgewinn von zwei Jahren erachtet es dagegen für nicht erreichbar. Die hierzu notwendige Verkürzung der Betrachtungszeiträume, die der Durchschnittswertbildung zugrunde gelegt werden, könne gerade in der Phase der Umstellung auf Bachelor- und Masterstrukturen zu Verwerfungen führen.

Entgegnung des LRH

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat zu gewährleisten, dass die Hochschulen organisatorisch und technisch in der Lage sind, den mit ihrer Autonomie einhergehenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten gerecht zu werden. Dies verlangt von den Hochschulen und vom Ministerium, dass ein zeitnaher, vollständiger und fehlerfreier Zugriff auf steuerungsrelevante Hochschuldaten gewährleistet ist. Zudem erwartet der LRH, dass das Ministerium die beteiligten Akteure zu einer zeitnäheren Datenlieferung und Datenaufbereitung und der Umsetzung der technischen wie auch organisatorischen Voraussetzungen bewegt. Im Übrigen sollten die Überlegungen des LRH zur Verkürzung der Durchschnittswertbildungen nicht aufgrund einer vorübergehenden Sondersituation verworfen werden.

Kultusministerium

20. Unzulässige Vertragsgestaltungen mit außerschulischen Fachkräften

Die Schulen beschäftigten die meisten außerschulischen Fachkräfte im Rahmen von Honorarverträgen, obwohl diese überwiegend unterrichtsnahe und damit weisungsabhängige Tätigkeiten ausübten.

Die Überprüfung der von den Schulen geschlossenen Verträge durch die Niedersächsische Landesschulbehörde hatte systematische Mängel und musste vielfach zu fehlerhaften rechtlichen Beurteilungen führen.

Der LRH hält es für unabdingbar, die Personalsachbearbeitung für außerschulische Fachkräfte zu zentralisieren.

Personalrechtliche Befugnisse der Schulen

Schulen können für ihre ganztagsspezifischen Angebote selbstständig Honorarverträge oder Arbeitsverträge mit außerschulischen Fachkräften schließen sowie Vereinbarungen mit Kooperationspartnern treffen. Die in den Schulen am meisten verbreitete Vertragsform war die Honorarvereinbarung. In den Jahren 2002 bis 2010 unterzeichneten 22.314 Personen entsprechende Verträge in einem monetären Umfang von insgesamt 35,6 Mio. €.

Fehlerhafte Vertragspraxis

Der LRH prüfte die Vertragspraxis und führte an 14 Gymnasien¹¹⁸ örtliche Erhebungen durch. Diese hatten 178 Honorarverträge allein im ersten Schulhalbjahr 2010/11 abgeschlossen.

Der LRH stellte insbesondere folgende Fehler fest:

Nach der vom Kultusministerium in einem Schreiben an die Deutsche Rentenversicherung vom 07.08.2008 vertretenen Rechtsauffassung sind Angebote aus der „Studentenafel, wie Arbeitsgemeinschaften, Arbeits- und Übungsstunden oder fachspezifische Angebote dem Unterricht zuzuordnen“. Danach sind knapp 90 % der von den Honorarkräften wahrzunehmenden Aufgaben - entsprechend der Klassifizierung des Kultusministeriums - als unterrichtsnahe Tätigkeiten zu werten. Da Lehrkräfte aufgrund schulgesetzlicher Vorgaben¹¹⁹ zudem „in einem unmittelbaren Dienstverhältnis zum Land stehen“ müssen, sind Honorarverhältnisse für unterrichtsnahe Tätigkeiten unzulässig. Honorarkräfte, die derartige Tätigkeiten ausüben, sind überdies unmit-

¹¹⁸ Die Prüfung umfasste vier halbtägige und zehn ganztägige Gymnasien im 1. Schulhalbjahr 2010/11.

¹¹⁹ § 50 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Schulgesetz.

telbar in den Schulbetrieb eingegliedert, insoweit weisungsunterworfen und mithin aus arbeitsrechtlicher Sicht abhängig Beschäftigte. Sie haben Anspruch auf tarifgerechte Bezahlung und sind sozialversicherungspflichtig. Außerdem ist Lohnsteuer abzuführen. Das Land muss für die Erfüllung der sozialversicherungsrechtlichen und steuerlichen Zahlungspflichten eintreten. Nach einer am 26.11.2011 im Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages vorgestellten Modellrechnung des LRH für alle Ganztagschulen droht dem Land wegen der unzulässigen Beschäftigung von Honorarkräften ein Haushaltsrisiko von rd. 2,3 Mio. €.

Die Schulen schlossen in zahlreichen Fällen befristete Arbeitsverträge ohne Sachgrund im Anschluss an rechtswidrige Honorar- oder befristete Arbeitsverträge. Diese sachgrundlose Befristung von Arbeitsverhältnissen ist gesetzlich verboten.¹²⁰ Allein an den 26 ganztägigen Gymnasien der Region Hannover betrifft dies ein Drittel aller zum Schuljahr 2011/12 abgeschlossenen befristeten Arbeitsverträge. Bei Entfristungsklagen¹²¹ der Betroffenen muss das Land damit rechnen, dass die Arbeitsverhältnisse auf unbestimmte Zeit fortbestehen und Kündigungen nur unter den engen Voraussetzungen des Kündigungsschutzgesetzes möglich sind.

Die durch örtliche Erhebungen des LRH geprüften Schulen setzten in 44 Fällen außerschulische Fachkräfte im Rahmen von Kooperationsverhältnissen unzulässigerweise für unterrichtsnahe Tätigkeiten ein. Sie folgten damit einer nicht unproblematischen Empfehlung des Kultusministeriums, wonach „zur Durchführung ganztagspezifischer Angebote [...] vorzugsweise Kooperationsverträge“¹²² abgeschlossen werden sollten.

Nach den Feststellungen des LRH setzten Schulen Kräfte der Kooperationspartner auch in besonders sensiblen Bereichen ein. Beispielsweise ließ eine Schule den Schwimmunterricht von einem Kooperationspartner durchführen. Die Person des Trainers war ihr nicht namentlich bekannt. Eine weitere Schule setzte Personal des Kooperationspartners als Beratungslehrer ein.

Künftige Risiken - fehlerhafte Überprüfung der Niedersächsischen Landesschulbehörde

Das Kultusministerium wies die Landesschulbehörde im November 2010 an, die durch die Schulen bereits abgeschlossenen Dienstleistungsverträge unverzüglich zu überprüfen.¹²³

Nach den Erkenntnissen des LRH ist die Prüfung der Verträge durch die Landesschulbehörde aus folgenden Gründen unvollständig und fehlerhaft:

- Die Schulen legten der Landesschulbehörde nicht alle Verträge mit außerschulischen Fachkräften vor.

¹²⁰ § 14 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz).

¹²¹ § 17 Teilzeit- und Befristungsgesetz.

¹²² Regelungen für außerschulische Fachkräfte 2010, Ziff. 2 Abs. 1.

¹²³ RdErl. des Kultusministeriums vom 01.11.2010 - 14.2-03211/27(8) -.

- Da Kooperationsvereinbarungen von der Überprüfung nicht erfasst waren, hat die Landes-
schulbehörde keinen Überblick über sämtliche von den Schulen geschlossene Verträge.
- Schulen benannten identische Angebote in den Verträgen bewusst unterschiedlich, um wei-
terhin Honorarkräfte beschäftigen zu können.¹²⁴ So wies ein Gymnasium dasselbe Angebot
als *Tanz-Arbeitsgemeinschaft* und im Folgevertrag als *Tanz-Projekt* aus.
- Schulen setzten teilweise außerschulische Fachkräfte ein, ohne mit ihnen ausdrücklich Ver-
träge zu schließen.
- Die Landesschulbehörde beschränkte ihre rechtliche Beurteilung auf die schriftlich fixierten
Vertragsinhalte, ohne zu prüfen, wie die außerschulische Fachkraft tatsächlich in der Schule
eingesetzt war.

Die folgende Übersicht verdeutlicht darüber hinaus die widersprüchliche Entscheidungspraxis
der Landesschulbehörde, die exemplarisch für eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle steht.

Konkrete Tätigkeit	Empfohlene Vertragsart	Vergütung/Entgelt	Landesschulbehörde Region
Arbeitsgemeinschaft Kochen und Backen	Arbeitsvertrag	EG 5 ¹²⁵	Osnabrück
	Dienstvertrag	22,50 €	Osnabrück
Arbeitsgemeinschaft Theater	Arbeitsvertrag	EG 5 ¹²⁵	Hannover
	Dienstvertrag	35 €	Hannover
Arbeitsgemeinschaft Gitarre	Arbeitsvertrag	EG 5 ¹²⁵	Lüneburg
	Dienstvertrag	35 €	Lüneburg
Arbeitsgemeinschaft Tanzen	Arbeitsvertrag	EG 5 ¹²⁵	Braunschweig
	Dienstvertrag	35 €	Braunschweig

* Entgeltgruppe 5, Stufe 1, Stundenentgelt 10,72 €.

Fazit

Die dargestellten Schwachstellen verdeutlichen, dass die Eigenverantwortlichkeit der Schulen
auf Grenzen stößt. Die fehlerhafte Vertragspraxis setzt sich auch nach Überprüfung durch die
Landeschulbehörde nahezu unverändert fort und kann zu nicht abschätzbaren rechtlichen Kon-
sequenzen für das Land führen. Nach Auffassung des LRH ist es unabdingbar, die Sachbear-
beitung in der Landesschulbehörde zu konzentrieren.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass Arbeitsgemeinschaften nicht nur als unter-
richtsnahe Angebote zu werten und folglich auch in diesem Bereich der Einsatz von Honorar-
kräften möglich sei. Diese nunmehr vorgetragene Ansicht widerspricht dem eindeutigen Inhalt

¹²⁴ Nach dem Schreiben des Kultusministeriums an die Deutsche Rentenversicherung vom 07.08.2008 sind Honorarver-
hältnisse lediglich für „Freizeitangebote während der Mittagspause, Projekte mit außerschulischen Partnern und auß-
erunterrichtliche Angebote“ möglich.

¹²⁵ Entgeltgruppe 5, Stufe 1, Stundenentgelt 10,72 €.

des bereits zitierten Schreibens des Kultusministeriums an die Deutsche Rentenversicherung vom 07.08.2008. Dort heißt es wörtlich: „Verfügungsstunden, Arbeitsgemeinschaften, Arbeits- und Übungsstunden und fachspezifische Fördermaßnahmen sind Teil der Stundentafeln der allgemeinbildenden Schulen und somit dem Unterricht zuzuordnen. Für diese Angebote ist der Einsatz von Honorar- bzw. außerschulischen Fachkräften nicht vorgesehen.“

Weiterhin stellt das Ministerium das vom LRH dargestellte Haushaltsrisiko in Höhe von 2,3 Mio. € infrage und verweist in diesem Zusammenhang auf Gespräche mit der Deutschen Rentenversicherung.

Allein die seit knapp einem Jahr erfolgenden Hinweise des Kultusministeriums auf Verhandlungen mit der Deutschen Rentenversicherung stellen keinen sachlichen Grund dar, das vom LRH beschriebene Haushaltsrisiko anzuzweifeln. Richtig ist, dass es sich hierbei um eine Modellrechnung handelt. Die Prämissen dieser Modellrechnung wurden mit dem Kultusministerium abgestimmt und ausdrücklich akzeptiert.

Zudem weist das Kultusministerium darauf hin, dass die Datenerhebung des LRH lediglich 1 % der Ganztagschulen abbilde. Der LRH setzte seinen Prüfungsschwerpunkt jedoch bewusst auf die Schulform Gymnasium, da die Einführung des „G8“ ausschließlich im gymnasialen Bereich Auswirkungen auf Gestaltung und Auslastung des Ganztagsangebots erwarten ließ.

Abschließend ist anzumerken, dass der LRH vergleichbare Feststellungen zur fehlerhaften Vertragspraxis der Schulen im Rahmen seiner Prüfung der Berufsbildenden Schulen (ProReKo) getroffen hat.¹²⁶

¹²⁶ Siehe Jahresbericht 2011, S. 90 (Drs. 16/3700), Schulversuch „ProReKo“: Zentrale versus dezentrale Personalsachbearbeitung.

21. Haben Gymnasiasten noch Zeit für den Ganztag?

Die Ganztagszuschläge für Gymnasien sind weder bedarfs- noch sachgerecht.

Auf jede Ganztagschülerin und jeden Ganztagschüler entfällt ein zusätzlicher Mitteleinsatz von durchschnittlich rd. 220 € pro Jahr. Die geringfügigen Unterschiede der außerunterrichtlichen Angebote von gymnasialen Halbtags- und Ganztagschulen rechtfertigen diese Ausgaben nach Auffassung des LRH nicht.

Aufgrund der erhöhten Pflichtstundenzahl durch Einführung des „G8“ und der somit komprimierten Lerninhalte verfügen die Gymnasien lediglich über einen eingeschränkten Zeitkorridor für ganztagspezifische Angebote. Die Umsetzung des Ganztags an Gymnasien ist bereits aus diesem Grund fraglich. Eine Neukonzeption ist unabdingbar.

Rechtsgrundlage für die Errichtung von Ganztagschulen ist § 23 Niedersächsisches Schulgesetz. Seit 2004 genehmigt das Kultusministerium im gymnasialen Bereich nur noch sogenannte offene Ganztagschulen, bei denen die Teilnahme am ganztagspezifischen Angebot freiwillig ist. In den Jahren davor konnten Gymnasien auch als gebundene Ganztagschulen mit verpflichtender Teilnahme am Ganztagsschulbetrieb sowie als teilweise offene Ganztagschulen oder Halbtagschulen mit Ganztagsschulzug geführt werden.

Der LRH untersuchte vergleichend die außerunterrichtlichen Angebote an gymnasialen Halbtags- und Ganztagschulen unter dem Aspekt eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes.¹²⁷

Fehlerhafte Ressourcenbemessung

Das Kultusministerium gewährt den nach dem 31.12.2004 genehmigten Ganztagschulen unter dem Vorbehalt der Haushaltslage freiwillig für jede Klasse der Schuljahrgänge 5 und 6 einen Zuschlag von 2,5 Lehrerwochenstunden. Für die übrigen Ganztagschulen beruhen die Zuschläge gemäß Klassenbildungserlass¹²⁸ auf den Angaben der Schulen zur Teilnahme der Schülerinnen und Schüler an ganztagspezifischen Angeboten. Pro Tag und Teilnahme an ei-

¹²⁷ Die Prüfung umfasste vier halbtägige und zehn ganztägige Gymnasien und konzentrierte sich auf das 1. Schulhalbjahr 2010/11.

¹²⁸ RdErl. des Kultusministeriums zur „Klassenbildungs- und Lehrerstundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen“ vom 07.07.2011 (Schulverwaltungsblatt S. 268), Ziff. 5.

nem mindestens zweistündigen ganztagspezifischen Angebot werden 0,08 Lehrerwochenstunden als Bedarfswert berücksichtigt.¹²⁹

Für den klassenbezogenen Zuschlag erhob das Kultusministerium einmalig zum Genehmigungszeitpunkt die Anzahl der Klassen der 5. und 6. Klassen des Gymnasiums. Der Ausgangswert wird in den Folgejahren nicht überprüft und nicht an veränderte Klassengrößen angepasst. Beispielsweise verfügte eines der vom LRH geprüften Gymnasien bei Einführung des Ganztags schulbetriebs über 15 Klassen der Jahrgänge 5 und 6. Es erhielt deshalb einen Zuschlag von 37,5 Lehrerwochenstunden. Demgegenüber führte das Gymnasium zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH noch elf Klassen im 5. und 6. Jahrgang, wofür ihm an sich nur Zuschläge im Umfang von 27,5 Lehrerwochenstunden zugestanden hätten. Diese ausschließlich statische Zuschlagsermittlung bildet insbesondere angesichts langfristig rückläufiger Schülerzahlen nicht den tatsächlichen Bedarf ab und führt deshalb zu Mehrausgaben des Landes. Darüber hinaus wies das Kultusministerium den für einen klassenbezogenen Zuschlag in Betracht kommenden Gymnasien entgegen seinen eigenen Vorgaben teilweise auch variierende Zuschläge zu.

Für den teilnehmerbezogenen Ganztagszuschlag müssen die Schulen bereits zwei Wochen nach Schuljahrsbeginn die Zahl der an ganztagspezifischen Angeboten teilnehmenden Schülerinnen und Schüler übermitteln. Der frühe Meldetermin ermöglicht den Schulen nur Schätzungen, die keine valide Datengrundlage für eine bedarfsgerechte Ermittlung der Ganztagszuschläge bilden. Überdies prüfte das Kultusministerium die Plausibilität der Angaben nicht ausreichend. So berücksichtigten die Gymnasien nach Erkenntnissen des LRH häufig auch den nachmittägigen Pflichtunterricht als Bemessungsgrundlage. Dies führte allein bei zwölf Gymnasien zu „Überzahlungen“ in Höhe von ca. 1 Mio. €.

Durchführung des Ganztags am Gymnasium unter veränderten Rahmenbedingungen

Bezüglich der Durchführung des Ganztags an Gymnasien stellte der LRH Folgendes fest:

Die charakteristischen Angebote einer Ganztagschule wie Verfügungsstunden, Arbeitsgemeinschaften, Arbeits- und Übungsstunden, Fördermaßnahmen, Projekte, Mittagsessen sowie außerunterrichtliche Angebote wiesen sowohl Gymnasien mit als auch ohne Ganztagszuschlag auf. Es bestanden keine nennenswerten Unterschiede auf dem Gebiet der musisch-künstlerischen und fachbezogenen Angebote zwischen halbtägigen und ganztägigen Gymnasien. Die Ganztagschulen legten lediglich einen Schwerpunkt im Sport- und Freizeitbereich und bei den Fördermaßnahmen durch Lehrkräfte.

¹²⁹ Dieser Wert vermindert sich allerdings in dem Umfang, in dem die Schülerpflichtstunden über den Wert von 30 hinausgehen. Er ist in diesen Fällen nach Maßgabe der Hinweise zur „Erhebung der Schuldaten Unterrichtsversorgung mit Lehrerverzeichnis und Schulstatistik“ zu kürzen.

Demgegenüber nahmen mehr Schülerinnen und Schüler der halbtägigen Gymnasien an Arbeitsgemeinschaften teil. Beispielsweise wählten an einem halbtägig geführten Gymnasium in Osnabrück mehr als doppelt so viele Schülerinnen und Schüler Arbeitsgemeinschaften wie an einem gleich großen Ganztagsgymnasium in Stadthagen, das jährliche Ganztagszuschläge von 200.000 € erhielt. An einem Gymnasium in Wolfsburg mit einem Ganztagsbudget von 92.000 € jährlich belegten im Übrigen nur 3 von 140 Schülerinnen und Schülern des 10. Jahrgangs eine Arbeitsgemeinschaft.

Nach Einführung des „G8“ weist die gymnasiale Stundentafel der Sekundarstufe I eine erhöhte Schülerpflichtstundenzahl auf. Ab dem 7. Jahrgang ist angesichts einer Unterrichtsverpflichtung von 32 bis 34 Wochenstunden generell an ein oder zwei Nachmittagen zu unterrichten. Dies dürfte neben der damit einhergehenden Komprimierung der Lerninhalte ein wesentlicher Grund für die verringerte Nachfrage der Schülerinnen und Schüler nach ganztagspezifischen Angeboten sein.

Darüber hinaus kann die gebundene gymnasiale Ganztagschule angesichts der veränderten Rahmenbedingungen nicht fortgeführt werden. In der Praxis dürfte sich im 10. Jahrgang die Stundentafel durch Wahlunterricht, Fördermaßnahmen und dritte Fremdsprache auf bis zu 38 verpflichtende Wochenstunden erhöhen. Da die Schülerinnen und Schüler einer gebundenen Ganztagschule zusätzlich an zwei Nachmittagen verpflichtend zweistündige Angebote wahrnehmen müssen, erhöht sich der obligatorische Unterricht auf 42 Stunden in der Woche.

Fazit

Der LRH hält es insbesondere nach Einführung des „G8“ und angesichts der Tatsache, dass Ganztagsgymnasien trotz zusätzlicher Mittel von rd. 220 € pro Ganztagschülerin und -schüler im Vergleich zu den Halbtagsgymnasien kein spezielles Profil für außerunterrichtliche Aktivitäten entwickelt haben, im Hinblick auf das in § 7 LHO statuierte Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht mehr für vertretbar, weiterhin Zusatzbedarfe für den Ganztagsschulbetrieb anzuerkennen und durch entsprechende Zuschläge zu honorieren. Er empfiehlt, den Ganztagsbetrieb am Gymnasium angesichts der veränderten Rahmenbedingungen grundlegend neu zu konzipieren.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass trotz veränderter Rahmenbedingungen durch das „G8“ auch an Gymnasien ein Ganztagsbetrieb möglich sei. Es hält insbesondere den gymnasialen Ganztagsunterricht in den unteren Jahrgangsstufen für unproblematisch.

Dem steht entgegen, dass die im Prüfungszeitraum gültige Stundentafel der Jahrgänge 9 und 10 eine Regelstundenverpflichtung von 34 Wochenstunden umfasst. Folglich dürfte unstreitig sein, dass insbesondere die gebundenen gymnasialen Ganztagsschulen zuzüglich der vier verpflichtenden Stunden des Ganztagsangebots einschließlich der Pausen- und Mittagszeiten die

gesetzlich vorgeschriebene Höchstgrenze von acht Zeitstunden pro Tag¹³⁰ nicht einhalten können. Auch in den übrigen Klassenstufen aller gymnasialen Ganztagschulen stellte der LRH aufgrund der komprimierten Lerninhalte eine deutlich rückläufige Nachfrage nach Ganztagsangeboten fest.

Im Übrigen ist anzumerken, dass sich das pädagogische Konzept einer Ganztagschule auf die gesamte Sekundarstufe I bezieht. Ist dieses in bestimmten Jahrgängen nicht realisierbar, so ist folglich das gymnasiale Ganztagskonzept insgesamt nicht mehr umsetzbar.

¹³⁰ § 23 Abs. 1 Satz 4 Niedersächsisches Schulgesetz.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

22. Erhebliche Mängel bei der Wirtschaftsförderung eines Unternehmens

Ein Unternehmen erhielt im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung mehrfach Zuwendungen. Der LRH stellte erhebliche Mängel bei der Bewilligung und Abwicklung der Förderung fest.

In den Jahren 2003 bis 2009 erhielt ein Anlagenbauer im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung mehrfach Zuwendungen vom Land. Im Jahr 2009 meldete er Insolvenz an. Damit konnten die angestrebten Förderziele - insbesondere Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen - nicht mehr erreicht werden. Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) widerrief die Zuwendungsbescheide. Es ist davon auszugehen, dass Fördermittel in siebenstelliger Höhe verloren gegangen sind.

Bei der Prüfung der geförderten Projekte hat der LRH teilweise erhebliche Mängel festgestellt.

Ungerechtfertigte Förderung wegen überhöhter Baustandards

Im Januar 2007 beantragte der Anlagenbauer die Förderung der Errichtung eines neuen Verwaltungsgebäudes mit über 2.600 m² Nutzfläche. Gemeinsam mit dem angegliederten Schulungsgebäude, das eine weitere Nutzfläche von rd. 650 m² aufweist, zeichnet sich das Gesamtprojekt durch eine sehr großzügige Flächenausstattung und besonders hohe Baustandards aus. Die NBank erkannte zuwendungsfähige Kosten in einer Höhe von gut 8,7 Mio. € an und bewilligte im Dezember 2007 einen Förderanteil von 10,42 %. Dabei hatte sie die zuwendungsfähigen Baukosten gegenüber dem Antrag um rd. 275.000 € gekürzt. Sie zog aber keine Folgerungen aus dem Hinweis der Oberfinanzdirektion Niedersachsen aus der baufachlichen Prüfung, die Zuwendungsempfängerin habe keine Raumprogramme vorgelegt und damit fehle eine wesentliche Prüfungsgrundlage.

Dem LRH fiel bei seiner Prüfung folgende Ausstattung besonders auf:

- Erwerb eines Baugrundstücks, das den Flächenbedarf für die umgesetzte Baumaßnahme um ein Mehrfaches überschreitet,
- Vorhaltung einer Tiefgarage im Untergeschoss des Verwaltungsgebäudes mit ca. 20 Kfz-Stellplätzen, obwohl in den neuen Außenanlagen sehr umfänglich Parkplatzflächen hergerichtet wurden,
- überdimensionierter Treppenhausturm über alle Geschosse mit sehr großzügigen Vorbereichen,
- zwei Aufzugsanlagen seitlich des Treppenhausturms in teurer Glasbauweise,

- sehr kostenaufwendige Fassadengestaltungen,
- überdimensionierte Funktions-, Verkehrs- und Nutzflächen,
- teilweise besonders hochwertige Materialien im Innenausbau.

Wäre nicht diese aufwendige Bauweise, sondern nur normale Baustandards als zuwendungsfähig anerkannt worden, hätten die zuwendungsfähigen Gesamtkosten nach einer überschlägigen Schätzung des LRH um rd. 900.000 € gekürzt werden können. Eine abschließende Bewertung der Bau- und Projektkosten ist allerdings nicht möglich, weil ein Verwendungsnachweis infolge der Unternehmensinsolvenz nicht vorliegt.

Da das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO auch bei der Bewilligung von Zuwendungen des Landes gemäß § 23 LHO zu beachten ist, sollte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sicherstellen, dass bei einer Förderung normale Standards übersteigende Anforderungen grundsätzlich auf ihre fallbezogene Angemessenheit überprüft und ggf. begründet werden müssen.

Sonderregelung für Vergaben im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung

Bei der Beantragung von Fördermitteln für das Verwaltungsgebäude drängte die Zuwendungsempfängerin massiv darauf, von einer Öffentlichen Ausschreibung der Bauleistungen absehen zu können. Über die Verhandlungen mit dem Antragsteller wurde der damalige Wirtschaftsminister laufend informiert. Er hielt die Ausschreibungspflicht für ein wirtschaftliches Hemmnis und drängte darauf, sie aus Anlass dieses Falls zu überprüfen. Unabhängig davon erteilte die NBank im Dezember 2007 unter Hinweis auf die geltende Rechtslage einen Förderbescheid, in dem als Nebenbestimmung die Verpflichtung zur Öffentlichen Ausschreibung enthalten war.

Bereits im Januar 2008 führte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr für Vergaben im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung rückwirkend eine Sonderregelung ein. Danach konnte auf eine Öffentliche Ausschreibung gemäß Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A verzichtet werden. Nach Darstellung des Ministeriums gab es keinen Zusammenhang mit Förderprojekten des geprüften Unternehmens. Vielmehr sei damit eine Anpassung an die Vorschriften des Bundes und einiger anderer Länder erfolgt. Der Wunsch nach der mit der neuen Regelung verbundenen Vereinfachung war ab Mitte 2007 auch von mehreren Verbänden an das Ministerium herangetragen worden.

Auffällig ist der zeitliche Zusammenhang der getroffenen Neuregelung mit dem Bauvorhaben der Zuwendungsempfängerin: Die Anregungen des Bundes, entsprechende Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht zuzulassen, stammen bereits aus den Jahren 1992 und 1999. Das Land nahm gleichwohl bis 2008 keine entsprechende Änderung seiner Bestimmungen vor. Zu-

dem ist die Bundesvorschrift¹³¹, auf die sich das Ministerium bezieht, in Niedersachsen nicht in der LHO eingeführt. Erst als die vom LRH geprüfte Zuwendungsempfängerin Fördermittel für ein Bauvorhaben beantragte und eine öffentliche Ausschreibung nicht akzeptieren wollte, sah sich das Ministerium veranlasst, eine Ausnahmeregelung zu treffen und deren rückwirkende Anwendung zu ermöglichen.

Im Ergebnis war es der Zuwendungsempfängerin dadurch möglich, Aufträge an ein kooperierendes Bauunternehmen¹³² zu erteilen, ohne den Wettbewerb nach den sonst üblichen zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen herstellen zu müssen. Auf Nachfrage teilte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr mit, dass ihm keine weiteren Unternehmen bekannt seien, die von der Rückwirkung dieser Vergabeerleichterung bei der regionalen Wirtschaftsförderung profitiert hätten.

Ausschüttung von Fördermitteln trotz Zielverfehlung

Eine GmbH, an der der zuvor genannte Anlagenbauer beteiligt war, wollte eine innovative Anlagentechnik zur Produktion von Betonformsteinen entwickeln. Nach zögerlichem Projektfortschritt und Verlängerung des Bewilligungszeitraums stellte diese GmbH kurz nach der Insolvenz des Anlagenbauers fest, dass die herkömmliche (Herstellungs-)Methode wirtschaftlicher und daher klar zu favorisieren sei. Das Projekt wurde abgebrochen und damit das Förderziel gemäß Bewilligungsbescheid nicht erreicht. In der NBank gab es in der Folge unterschiedliche Auffassungen, ob die Bewilligung der Fördermittel zu widerrufen sei. Nach Rücksprache mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zahlte sie letztlich einen Teilbetrag von knapp 58.000 € aus.

Der LRH beanstandet dies, weil nach einer Bestimmung des Bewilligungsbescheids der Zuschuss in voller Höhe zurückzuzahlen war, wenn das geförderte Projekt nicht abgeschlossen werden sollte. Entgegen der Auffassung des Ministeriums hatte die Zuwendungsempfängerin auch keine Teilziele erreicht. Vielmehr testiert der Abschlussbericht, dass alle neun vorgesehenen Projektarbeitsschritte abgebrochen oder nicht einmal begonnen worden waren.

Unzureichende Berücksichtigung von Hinweisen der Fachverwaltung

Bei Anträgen auf Förderung von Baumaßnahmen unterstützt die Oberfinanzdirektion Niedersachsen die NBank hinsichtlich der baufachlichen Beurteilung der Projekte. Im vorliegenden Förderfall veranlasste die NBank eine baufachliche Prüfung, ließ aber Hinweise der Oberfinanzdirektion weitgehend unbeachtet. So wies die Fachverwaltung die NBank vergeblich auf den Mangel hin, dass den Förderanträgen keine Raumprogramme beigelegt waren. Diese sind

¹³¹ ANBest-P Kosten.

¹³² Der Geschäftsführer des Bauunternehmens und der geschäftsführende Gesellschafter der Zuwendungsempfängerin sind Brüder.

bei der baufachlichen Prüfung jedoch zwingend erforderlich, um die vorgesehenen Flächenbedarfe plausibilisieren zu können. Sie sind damit entscheidende Grundlage zur Beurteilung der Angemessenheit des Bauprojektes. Auch infolge der fehlenden Raumprogramme wurden letztlich deutlich über den Bedarf hinausgehende Flächen gefördert.

Der LRH erwartet, dass dem Staatlichen Baumanagement künftig die zur baufachlichen Prüfung notwendigen Unterlagen vor der Bewilligung von Zuwendungen vollständig und aussagekräftig vorgelegt werden. Er empfiehlt darüber hinaus, dass sich die Prüfung der Förderung von Bauvorhaben aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung künftig an den Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsmaßnahmen¹³³ orientiert, die Bund und Länder gemeinsam entwickelt haben.

Fehlende Erfolgskontrolle bei „Ketten“-Förderungen

Das Land förderte in den Jahren 2003 bis 2009 fünf Projekte des Anlagenbauers in enger zeitlicher Nähe und teilweise parallel. Zwischenzeitliche Erfolgskontrollen wurden nicht durchgeführt. Eine solche hätte insbesondere die sich abzeichnende Zielverfehlung beim letzten Bauvorhaben, dem Verwaltungs- und Schulungsgebäudes, offen gelegt. Die Bewilligungsstelle hätte erkennen können, dass sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens verschlechterte und sich insofern die Notwendigkeit eines so großen Neubaus nicht aufdrängte.

Die nach den Leitlinien für die Zuwendungspraxis gängige Vorgehensweise der NBank, ein Folgeprojekt erst dann zu fördern, wenn die Vorförderung abgeschlossen ist, wurde hier nicht verfolgt. Diese sinnvolle Handhabung hätte es der NBank ermöglicht, die wirtschaftliche Entwicklung des Zuwendungsempfängers zu bewerten, bevor weitere Zuwendungen gewährt werden. Eine bedachte Förderpraxis kann die gesunde Unternehmensentwicklung hilfreich begleiten und auch den Zuwendungsempfänger vor Überforderungen schützen. Hieran hat es gefehlt.

Die Landesregierung hat ihre Förderpraxis inzwischen geändert. Seit 2012 dürfen Projekte von Zuwendungsempfängern mit Vorförderung der Betriebsstätte erst zwei Jahre nach Abschluss des Vorförderungszeitraums gefördert werden.

¹³³ Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau) und baufachliche Ergänzungsbestimmungen (ZBau) zu den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO.

23. Vergabewertgrenzen - künftig bundeseinheitlich und auf angemessenem Niveau

Die noch bis zum 31.12.2012 geltenden erhöhten, von § 3 Abs. 3 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A abweichenden Vergabewertgrenzen sollten von 2013 an auf ein angemessenes Niveau zurückgeführt und bundeseinheitlich angewandt werden. Anderenfalls besteht die Gefahr eines Wettbewerbs um Vergabewertgrenzen und einer Wettbewerbsverzerrung zulasten öffentlicher Auftraggeber.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Konjunkturpakets II setzte die Landesregierung im Februar 2009¹³⁴ - zunächst befristet bis zum 31.12.2010 - erhöhte Wertgrenzen inkraft, bis zu denen auf eine öffentliche Ausschreibung insbesondere von Bauleistungen verzichtet werden konnte. Beschränkte Ausschreibungen waren danach bis zu einer Auftragssumme von 1 Mio. € möglich, freihändige Vergaben bis zu einer Grenze von 100.000 €. Die Geltungsdauer dieser erhöhten Wertgrenzen wurde zunächst um ein Jahr bis zum 31.12.2011 verlängert.¹³⁵ Für das Jahr 2012 gilt für beschränkte Ausschreibungen weiterhin eine Auftragswertgrenze von 1 Mio. €, bei freihändiger Vergabe hingegen ist die entsprechende Grenze auf 75.000 € abgesenkt worden.¹³⁶

Seit der Vergaberechtsreform, die 2010 inkraft getreten ist, sieht § 3 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) bundeseinheitlich davon abweichende, deutlich niedrigere Vergabewertgrenzen vor. Bei beschränkten Ausschreibungen von Bauleistungen wird nach Gewerken unterschieden. Die Wertgrenzen liegen hier zwischen 50.000 € und 150.000 €. Mit der am 01.03.2012 inkraft getretenen Änderung des Niedersächsischen Landesvergabegesetzes wurde bestätigt, dass die in § 3 Abs. 3 Nr. 1 VOB/A festgelegten Wertgrenzen in Niedersachsen bis zum 31.12.2012 mit der Maßgabe anzuwenden sind, dass „innerhalb des von § 13 des Haushaltsgesetzes 2012/2013 eingeschränkten Anwendungsbereichs des Gesetzes durch Verwaltungsvorschrift des Landes die beschränkte Ausschreibung bis zu einem Auftragswert der Bauleistung von 1 Mio. € zugelassen werden kann“.¹³⁷

Der LRH hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bereits aus Anlass der Änderung des Landesvergabegesetzes darauf hingewiesen, dass der Grund für die erhöhten Wertgrenzen mit dem Auslaufen des Konjunkturpakets mittlerweile entfallen ist. Dementsprechend hat die Bundesregierung die ihren Bereich betreffende Regelung bereits zum 31.12.2010 aus-

¹³⁴ Runderlass des Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Staatskanzlei und der übrigen Ressorts vom 04.02.2009 - 24-32573/0020 -.

¹³⁵ Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Staatskanzlei und der übrigen Ressorts vom 19.11.2010 - 24-32573/0020 -.

¹³⁶ Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Staatskanzlei und der übrigen Ressorts vom 25.11.2011 - 24-32570 -.

¹³⁷ § 2 Abs. 1 Satz 3 des Landesvergabegesetzes.

laufen lassen. Im Bundesbereich finden daher inzwischen die Wertgrenzen des § 3 Abs. 3 VOB/A uneingeschränkte Anwendung.

Auch wenn die in der VOB/A normierten Wertgrenzen noch nicht ganz den vom LRH in seinem Jahresbericht 2007¹³⁸ genannten Vorstellungen entsprechen, stellen sie doch eine aus Sicht des LRH noch angemessene Balance zwischen dem Primat der öffentlichen Ausschreibung und dem im Einzelfall zu erwartenden Verwaltungsaufwand her.

Vor diesem Hintergrund haben sich im Vorfeld der Änderung des Landesvergabegesetzes auch betroffene Verbände, wie z. B. der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag, die Unternehmerverbände Niedersachsen, der Bauindustrieverband Niedersachsen-Bremen und die Landesvereinigung Bauwirtschaft gegen eine unbefristete Weitergeltung der erhöhten Wertgrenzen - und teilweise auch ausdrücklich für eine uneingeschränkte Anwendung des § 3 Abs. 3 VOB/A - ausgesprochen. Sie haben u. a. darauf verwiesen, dass zu hohe Wertgrenzen bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben die Transparenz beeinträchtigen und damit die Gefahr von Korruption und Hoflieferantentum erhöhen können.

Jüngste Untersuchungsergebnisse des Bundesrechnungshofs¹³⁹ belegen, dass die im Rahmen des Konjunkturpakets II beschlossenen Vergabeerleichterungen auch nicht zur Beschleunigung von Baumaßnahmen geführt haben. Stattdessen wurde nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs der Wettbewerb deutlich eingeschränkt mit der Folge, dass Leistungen teurer eingekauft werden mussten und sich die Risiken für Korruption und Manipulation erhöhten.

Vor diesem Hintergrund sollte das Land seiner Vorbildfunktion als öffentlicher Auftraggeber gerecht werden. Der LRH empfiehlt daher, nach Auslaufen der vom Landtag beschlossenen Befristung im Landesvergabegesetz die Bestimmungen der VOB/A im Landesbereich uneingeschränkt anzuwenden und Initiativen zur Verlängerung der Ausnahmeregelung zurückzuweisen. Dafür sollte sich die Landesregierung auch auf Länderebene mit Nachdruck einsetzen.

¹³⁸ Jahresbericht 2011, S. 54 (Drs. 15/3800).

¹³⁹ Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 99 BHO vom 09.02.2012.

24. Wirtschaftlichkeit der Reaktivierung von Bahnstrecken

Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Wiederinbetriebnahme stillgelegter Bahnstrecken für den Personennahverkehr sollten künftig nur in begründeten Fällen von der Landesnahverkehrsgesellschaft finanziert werden. Im Regelfall sind solche Untersuchungen von denjenigen zu finanzieren, die ein vorrangiges Interesse an der Reaktivierung haben.

Bei der Wiederinbetriebnahme von Bahnstrecken für den Güterverkehr sollte eine Förderung durch die Investitions- und Förderbank Niedersachsen nur auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgen, die den Vorgaben des § 7 der Landeshaushaltsordnung entsprechen.

Reaktivierung Personennahverkehr

Im Jahr 2000 untersuchte die Niedersächsische Landesnahverkehrsgesellschaft (LNVG) für 57 Bahnstrecken, auf denen der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) eingestellt worden war, ob eine Reaktivierung der infrage kommenden Streckenabschnitte verkehrlich und wirtschaftlich sinnvoll wäre. Das aufwendige Bewertungsverfahren, das die LNVG durchführte, ließ im Ergebnis für lediglich eine der untersuchten Strecken, den sogenannten „Haller Willem“ zwischen Osnabrück und Dissen/Bad Rothenfelde, einen wirtschaftlichen SPNV-Betrieb erwarten. Die Kosten der Gesamtbewertung beziffert die LNVG mit rd. 320.000 €.

Aktuell gibt es im politischen Raum erneut Überlegungen, Bahnstrecken für den Personennahverkehr zu reaktivieren.¹⁴⁰ In Anbetracht der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel und deren prioritärer Bindung für bestehende Strecken hält es der LRH für geboten, dass die LNVG eine Vorauswahl trifft und nur solche Reaktivierungsmaßnahmen eingehender untersucht und finanziert, die mit den Planungszielen der SPNV-Konzeption des Landes vereinbar erscheinen. In den übrigen Fällen sollten Untersuchungen zum verkehrlichen Nutzen und zur Wirtschaftlichkeit einer Wiederinbetriebnahme für den Personennahverkehr von denjenigen finanziert werden, die ein vorrangiges Interesse an der Reaktivierung einzelner stillgelegter Bahnstrecken geltend machen. Interessenten könnten auch in diesen Fällen die LNVG mit der Untersuchung beauftragen. Bei einer Beauftragung externer Gutachter müsste auf die Einhaltung der vom Land vorgegebenen Untersuchungsstandards geachtet werden. Auf der Grundlage dieser Gutachten wäre dann von der LNVG anhand einheitlicher und transparenter Kriterien die Förderfähigkeit zu prüfen.

¹⁴⁰ Z. B. Drs. 16/4047.

Reaktivierung Güterverkehr

Im Falle der Reaktivierung der rd. 20 km langen Bahnstrecke Aurich-Abelitz ließ die Untersuchung der LNVG für einen Personenverkehr keinen wirtschaftlichen Vorteil erwarten. Ortsansässige Interessenten setzten sich daher stattdessen für eine Reaktivierung der Strecke im Güterverkehr ein. Als Entscheidungsgrundlage forderte die in diesem Fall für die Bewilligung zuständige Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) von der Antragstellerin¹⁴¹ eine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Hierzu erstellte diese eine auf den Zweckbindungszeitraum der Zuwendung begrenzte Aufwands- und Ertragsprognose. Die NBank zahlte der Antragstellerin im Jahr 2006 auf dieser Grundlage einen Investitionskostenzuschuss aus Mitteln des Wirtschaftsförderfonds in Höhe von rd. 4,9 Mio. €.

Der LRH sieht die Wirtschaftlichkeit der Reaktivierung nicht hinreichend nachgewiesen. So weist die vorgelegte Prognose methodisch erhebliche Mängel auf:

- Die einzelnen Infrastrukturbestandteile (Gleisanlagen, technische Sicherungseinrichtungen etc.) wurden nicht differenziert nach ihrer individuellen Abschreibungsdauer entsprechend den Abschreibungstabellen des Bundesfinanzministeriums betrachtet.
- Zu dynamisierende Aufwands- und Ertragspositionen (> 50.000 €) wurden lediglich statisch in Ansatz gebracht.
- Kalkulatorische Zinsen wurden nicht berücksichtigt.
- Abschreibungen wurden nicht nur bei den Aufwendungen, sondern auch beim Ertrag gebucht.

Der LRH hat die NBank deshalb gebeten, bei künftigen Förderentscheidungen darauf zu achten, dass Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit von investiven Maßnahmen wie der Reaktivierung von Güterverkehren den Anforderungen der LHO in vollem Umfang genügen.

¹⁴¹ Antragstellerin und Zuwendungsempfängerin ist das Eisenbahninfrastrukturunternehmen E.A.E mbH (Stadt Aurich 51 %, Enercon GmbH 48 %, Kerker GmbH 1 %).

25. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Hafens Cuxhaven

Die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG wird Strategien entwickeln müssen, wie die Defizite des Hafens Cuxhaven verringert werden können. Dabei sind auch die Stilllegung oder der Rückbau nicht mehr benötigter Kaianlagen zu prüfen. Besonderen Handlungsbedarf gibt es beim Alten Fischereihafen, dessen Erhalt in Trägerschaft des Landes rechtlich und wirtschaftlich nicht zu begründen ist.

Der Hafen Cuxhaven erwirtschaftet, gemessen am Durchschnitt der anderen großen landeseigenen Seehäfen, einen deutlich überdurchschnittlichen Verlust.

Der Umschlag pro Meter Kailänge ist - ausgenommen im Bereich des Cuxport-Terminals - verglichen mit den übrigen Seehäfen minimal. Die zum Teil alten Hafenanlagen sind im Vergleich zur Umschlagsmenge erheblich überdimensioniert, auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein Teil der Kaianlagen für Personenverkehr, für Fischkutter und als Liegeplätze benötigt werden. Es fallen entsprechend hohe Unterhaltungskosten an, die zwar pro Meter Kailänge nicht überdurchschnittlich sind, aber pro Tonne Umschlag den höchsten Wert der landeseigenen Häfen einnehmen.

Dementsprechend sind die Einnahmen des Hafens aus Hafen- und Kajegeldern gegenüber den vergleichbaren landeseigenen Häfen sehr niedrig. Die Hafeneinnahmen bestehen in Cuxhaven zu einem erheblichen Teil aus Mieten und Pachten.

Zur Verminderung des Betriebskostenzuschusses wird es nicht ausreichen, neue Warenumsätze an modernen oder neu gebauten Anlagen zu akquirieren, da sich dadurch die Kosten der alten, schwach ausgelasteten Anlagen nicht verringern lassen. Es wird notwendig sein, auch über die Stilllegung und/oder den Rückbau solcher Anlagen zu entscheiden und den verbleibenden Umschlag an anderer Stelle zu konzentrieren.

Kurzfristigen Handlungsbedarf sieht der LRH beim Alten Fischereihafen, der wegen der vorhandenen Überkapazitäten für den Umschlag und Schiffsverkehr nicht benötigt wird und dessen Kai wegen Baufälligkeit gesperrt werden musste. Es fällt nicht in die Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit des Landes und seiner Hafenbetriebsgesellschaft, den Alten Fischereihafen aus Gründen des Fremdenverkehrs zu erhalten. Dies wäre eine kommunale Aufgabe. Das Land sollte sich von diesem Teil des Hafens trennen.

26. Kommunalisierung oder Privatisierung kleiner Landeshäfen

Das Land sollte seine Trägerschaft an den Häfen Fedderwardersiel und Großensiel aufgeben. Für die Häfen Fedderwardersiel und Hooksiel sollte eine Kommunalisierung geprüft werden. Für Hooksiel kommt auch eine Verpachtung an die Gemeinde und für Großensiel eine Privatisierung in Betracht.

Die Strukturen der öffentlichen Häfen in Niedersachsen sind vielfältig. Es gibt an der Küste gewerbliche Seehäfen unterschiedlicher Größe, Insel- und Inselversorgungshäfen sowie kleine gewerblich oder touristisch orientierte Häfen. Sie befinden sich in Trägerschaft des Landes bzw. seiner Hafenbetriebsgesellschaft, einzelner Gemeinden bzw. Zweckverbänden oder privater Unternehmen.

Die landeseigene Hafengesellschaft Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) betreibt neben den großen gewerblichen Seehäfen Emden, Wilhelmshaven, Brake, Cuxhaven und Stade-Bützfleth sowie einigen Insel- und Inselversorgungshäfen noch die kleinen Häfen Fedderwardersiel, Hooksiel und Großensiel.

Häfen Fedderwardersiel und Hooksiel

Die Landeshäfen Fedderwardersiel (an der Außenweser) und Hooksiel (an der Außenjade) sind für NPorts nicht betriebsnotwendig, befinden sich deshalb weiter im Eigentum des Landesliegenschaftsfonds und werden von NPorts gegen Kostenerstattung aus dem Landeshaushalt verwaltet. Es handelt sich hinsichtlich der Größe, der Nutzer und der Struktur um typische kommunale Kutter- und Ausflugshäfen, die vor allem touristische Bedeutung haben.

Diese Häfen verursachen dem Land jährliche Kosten (nach Abzug der Einnahmen) von rd. 61.000 € für Fedderwardersiel bzw. von rd. 420.000 € für Hooksiel. Das liegt insbesondere an hohen Baggerkosten.

Die Trägerschaft eines solchen Hafens ist gemäß Artikel 57 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung in Verbindung mit § 2 Niedersächsische Gemeindeordnung eine eigene Angelegenheit der Gemeinde. Überörtliches Landesinteresse besteht zumindest für Fedderwardersiel nicht. Es ist daher nicht Aufgabe des Landes bzw. seiner Hafenbetriebsgesellschaft, einen derartigen Hafen zu betreiben. Der LRH hält eine Übertragung der Häfen auf die zuständige Gemeinde, nötigenfalls eine Aufgabe der Häfen, für erforderlich.

Hinsichtlich Hooksiel wären im Hinblick auf die Baggerkosten auch Übergangslösungen, z. B. eine befristete Beteiligung des Landes, denkbar. Durch den geplanten Bau einer Mole, die das

Land aus künftig ersparten Baggerkosten erheblich mitfinanziert, dürfte hier bereits eine Lösung vorgezeichnet sein.

Sollte es in Hooksiel im Zusammenhang mit dem Jade-Weser-Port weiterhin ein begründetes Landesinteresse an einer Trägerschaft geben, käme hier z. B. auch eine Verpachtung des Außenhafens an die Gemeinde in Betracht. Die Anpachtung des Binnenhafens durch eine gemeindeeigene Gesellschaft ist ein erster Schritt in diese Richtung.

Hafen Großensiel

Der NPorts-Hafen Großensiel ist ein kleiner Hafen an der Weser am südlichen Stadtrand Nordenhams. Er dient der Versorgung von zwei regionalen Unternehmen mit Rohstoffen, kann nur mit Binnenschiffen angefahren werden und hat keine touristische Bedeutung. Die Krananlage wird von NPorts Brake betrieben. Derzeit wird der Hafen noch kostendeckend betrieben.

Da es sich um einen rein privatnützigen Hafen handelt, erscheint eine Privatisierung geboten. Als Alternative muss die Schließung des Hafens und die Verlagerung des Schiffsumschlags in die Häfen Nordenham oder Brake mit Weitertransport der Güter per Lkw oder Bahn in Betracht gezogen werden. ´

Justizministerium

27. Personalüberhang in den Staatsanwaltschaften

Der LRH ermittelte neue Basiszahlen¹⁴² für die Serviceeinheiten der Staatsanwaltschaften, die die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen der Arbeitsabläufe berücksichtigen. Aufgrund dieser Basiszahlen errechnete er einen Stellenüberhang von 118 Vollzeiteinheiten im Servicebereich.

Bei den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten ist die Arbeitsdichte in den letzten Jahren geringer geworden. Die vom LRH ermittelten Kennzahlen für die Verfahrenseingänge und die Verfahrenserledigungen geben Hinweise auf Einsparpotenziale, denen das Justizministerium nachgehen sollte.

Die Landesjustizverwaltungen setzen bei den Staatsanwaltschaften das im Jahr 2002 entwickelte bundesweit anwendbare System zur Personalbedarfsermittlung in der Justiz (PEBB§Y) ein. Im Jahr 2009 beschlossen die Rechnungshöfe der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, u. a. den Bereich „Ermittlungsverfahren bei Staatsanwaltschaften“ zu prüfen. Der Rechnungshof Baden-Württemberg übernahm die Koordinierung der Prüfung. Dem Prüfungsverfahren lag ein zwischen den beteiligten Rechnungshöfen abgestimmtes Methodenkonzept zugrunde.

Der LRH führte in der Zeit vom Herbst 2010 bis zum Sommer 2011 in drei Staatsanwaltschaften örtliche Erhebungen durch. Er stellte verschiedene umfangreiche Kennzahlenvergleiche an. Diese betrafen u. a. den Personaleinsatz und den Personalbedarf nach PEBB§Y sowie die Entwicklung der Verfahrenseingänge und der Verfahrenserledigungen. Außerdem betrachtete er die Geschäftsprozesse und den Einsatz der Informationstechnik (IT), siehe hierzu Abschnitt V, Nr. 28.

Basiszahlen für Serviceeinheiten

Für den Servicebereich der Staatsanwaltschaften ermittelte der LRH neue Basiszahlen für Strafsachen und für Verkehrssachen. Auf dieser Grundlage errechnete er den für Ermittlungsverfahren erforderlichen Personalbedarf an Servicekräften.

Wesentliche Grundlagen der Berechnung neuer Basiszahlen für Straf- und Verkehrssachen waren ein mit der Justiz abgestimmter Tätigkeitenkatalog, die Analyse von ca. 1.200 Verfahrensakten sowie ca. 2.400 Zeitmessungen bei den fünf zeitaufwendigsten Tätigkeiten. Bei den übr-

¹⁴² Durchschnittliche Bearbeitungszeit je Verfahren in Minuten.

gen Tätigkeiten berücksichtigte der LRH Selbsteinschätzungen und Zeitaufschreibungen der Beschäftigten im Untersuchungsbereich von drei Staatsanwaltschaften.

Aus den Berechnungen ergeben sich für den Servicebereich folgende neue Basiszahlen:

- Strafsachen: 68 Minuten, bei PEBB§Y bislang 81 Minuten,
- Verkehrssachen: 52 Minuten, bei PEBB§Y bislang 61 Minuten.

Personalbedarf im Servicebereich

Unter Anwendung der neuen Basiszahlen, der Fallzahlen aus der Justizstatistik 2010 und der vom Justizministerium für den Servicebereich ermittelten Jahresarbeitszeit von 97.876 Minuten ergibt sich für 2010 landesweit ein Personalbedarf von fast 332 Vollzeiteinheiten (VZE) für die Serviceeinheiten in Ermittlungsverfahren:

Justizgeschäft	LRH-Basiszahlen	Fallzahlen 2010	Personalbedarf (VZE)
Strafsachen	68	394.974	275,4
Verkehrssachen	52	106.274	56,5
Insgesamt			331,9

Ermittlung Personalbedarf

Der vom LRH für 2010 berechnete Personalbedarf an Servicekräften weicht von dem nach PEBB§Y ermittelten Personalbedarf wie folgt ab:

Justizgeschäft	Personalbedarf PEBB§Y	Personalbedarf LRH	Abweichung	
			VZE	%
Strafsachen	326,8	275,4	-51,4	-15,7
Verkehrssachen	66,2	56,5	-9,7	-14,6
Insgesamt	393,0	331,9	- 61,1	-15,5

Abweichung vom PEBB§Y-Personalbedarf

Somit lag der vom LRH ermittelte Bedarf um 61 VZE bzw. 15,5 % unter dem nach PEBB§Y ermittelten Personalbedarf.

Grund hierfür ist insbesondere die Weiterentwicklung des Einsatzes der IT seit dem Erhebungszeitraum für das 2002 erstellte PEBB§Y-Gutachten. Das Gutachten basiert im Wesentlichen auf dem damaligen Ist-Zustand, ohne Geschäftsprozessoptimierungen vorzusehen. Seit-her haben sich die Arbeitsabläufe und die Art der Aufgabenerledigung in den Serviceeinheiten u. a. durch den Einsatz von IT-Verfahren und durch eine verbesserte Hardwareausstattung geändert. Dies ermöglicht kürzere Bearbeitungszeiten und schnellere Verfahrenserledigungen.

Der LRH hält seine aktuellen Berechnungsergebnisse auch deshalb für belastbarer als die seinerzeitigen PEBB§Y-Ergebnisse, weil sie auf einem Methoden-Mix beruhen, bei dem Zeitmessungen und strukturierte Aktenanalysen einen breiten Raum einnahmen. Die PEBB§Y-Empfehlungen basierten dagegen ausschließlich auf Selbstaufschreibungen, die erfahrungsgemäß anfälliger sind für „großzügige Ergebnisse“, weil diese von den Aufschreibenden beeinflusst werden können.

Einsparpotenzial im Servicebereich

Der tatsächliche Personaleinsatz liegt nach den Personalübersichten des Justizministeriums deutlich über dem nach PEBB§Y ermittelten Personalbedarf. Gegenüber diesem Personaleinsatz beträgt das vom LRH ermittelte Einsparpotenzial 118,5 VZE:

Justizgeschäft	Stellen-Ist Personalüber- sichten 2010	Personalbedarf LRH	Abweichung	
			VZE	%
Strafsachen gesamt	377,6	275,4	- 102,2	-27,1
Verkehrssachen	72,8	56,5	- 16,3	-22,4
Insgesamt	450,4	331,9	-118,5	-26,3

Abweichung vom tatsächlichen Personaleinsatz

Hieraus ergibt sich nach den standardisierten Personalkostensätzen für 2011¹⁴³ ein auf die Ausgaben bezogenes Einsparpotenzial von 4,3 Mio. € jährlich¹⁴⁴ bzw. eine rechnerische Kosteneinsparung von 6,9 Mio. € jährlich¹⁴⁵.

Personalüberhang bei Staatsanwältinnen und Staatsanwälten

Die Entwicklung des Personaleinsatzes, der Verfahrenseingänge in Ermittlungs-, Straf- und Ordnungswidrigkeitensachen und der von den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten erledigten Strafverfahren ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte	2008	2009	2010
Personaleinsatz	350,84	354,66	362,16
Verfahrenseingänge	279.374	266.484 - 4,6 %	256.470 - 3,8 %
Verfahren je Staatsanwältin/-anwalt	796	751 - 5,6 %	708 - 5,7 %
Erledigte Verfahren	277.971	269.160 - 3,2 %	255.631 - 5,0 %
Erledigungsquote je Staatsanwältin/-anwalt	792	759	706

Erledigungsquote der Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte

¹⁴³ RdErl. des Finanzministeriums vom 11.02.2011 (Nds. MBl. S. 181).

¹⁴⁴ Gehälter der mit dem ehemaligen mittleren Dienst vergleichbaren Beamten und Tarifbeschäftigten (je zur Hälfte).

¹⁴⁵ Gehälter zuzüglich Personalgemein- und Arbeitsplatzkosten.

Die Zahl der Verfahrenseingänge ist rückläufig. Gleichwohl erhöhte das Justizministerium den Personaleinsatz. Die Zahl der Verfahren je Staatsanwältin bzw. Staatsanwalt verringerte sich. Die Erledigungsquote ging ebenfalls zurück.

Insgesamt nahm danach die Arbeitsdichte der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ab. Das Justizministerium sollte den Personaleinsatz entsprechend anpassen.

Empfehlungen zur zukünftigen Bedarfsermittlung

Die kontinuierliche und zeitnahe Fortschreibung und Anpassung der Basiszahlen ist zwingend erforderlich, um rechtliche, technische oder sonstige Änderungen bei der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen. Die Vergleichsergebnisse des LRH verdeutlichen den dringenden Handlungsbedarf und verlangen eine Korrektur der zurzeit geltenden Basiszahlen.

Die methodischen Erkenntnisse aus der Prüfung des LRH sollte das Ministerium bei landesspezifischen Weiterentwicklungen - insbesondere bei der IT-Unterstützung - berücksichtigen. Bei weitreichenden Änderungen sollte es empirische Vollerhebungen durchführen.

Die Justizverwaltungen der Länder haben für 2014 umfangreiche Nacherhebungen zur Aktualisierung der PEBB§Y-Basiszahlen angekündigt. Die Ergebnisse der Nacherhebungen sind frühestens 2015 zu erwarten. Der LRH sieht aber bereits jetzt einen Handlungsbedarf und empfiehlt dem Justizministerium, den bereits begonnenen Stellenabbau in den Serviceeinheiten der Staatsanwaltschaften fortzusetzen.

Stellungnahme der Landesregierung

Das Justizministerium räumt in seiner Stellungnahme ein, „dass sich die in dem PEBB§Y-Gutachten aus dem Jahre 2002 dargestellten Bearbeitungszeiten wohl verändert haben“. Es führt dies insbesondere auf den Einsatz von IT-Verfahren zurück, „die Arbeitsabläufe beschleunigt haben“. Das Ministerium geht davon aus, dass die Prüfungsergebnisse des LRH für den Servicebereich bei den im Jahr 2014 vorgesehenen Nacherhebungen in der Tendenz bestätigt werden. Gleichwohl sollte aus seiner Sicht „mit dem geforderten Personalabbau gewartet werden, bis die Ergebnisse der PEBB§Y-Nacherhebungen vorliegen“.

Der Aussage des LRH, dass die Arbeitsdichte der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte tendenziell abgenommen habe und dies auf einen Personalüberhang schließen lasse, hält das Justizministerium entgegen, dass der Aufwand für die Ausbildung von Referendaren nicht hinreichend berücksichtigt worden sei.

Zu den Hinweisen des Justizministeriums merkt der LRH Folgendes an:

Die vom Ministerium aufgeführten Gründe, mit dem Stellenabbau im Servicebereich erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Nacherhebungen im Jahr 2014 zu beginnen, überzeugen nicht. Die anderen beteiligten Rechnungshöfe sind in ihren Prüfungen zu vergleichbaren Ergebnissen gekommen. Im Entwurf eines gemeinsamen Arbeitsgruppenberichts haben die Rechnungshöfe für die Staatsanwaltschaften Bundesbasiszahlen ermittelt, die noch erheblich unter den vom LRH ermittelten Werten liegen. Bei Anwendung der von den Rechnungshöfen errechneten Bundesbasiszahlen würde sich das Einsparpotenzial im Servicebereich der niedersächsischen Staatsanwaltschaften deutlich erhöhen. Dies belegt einen sofortigen Handlungsbedarf. Es wäre unwirtschaftlich, Entscheidungen zum Personalabbau bis 2015 zurückzustellen.

Den Aufwand für die Referendarausbildung in den Staatsanwaltschaften ermittelte der LRH nicht. Er hat auch keine Erkenntnisse darüber, inwieweit sich dieser Aufwand in den letzten Jahren verändert hat. Dies dürfte für die Schlussfolgerungen, die der LRH aus der in der obigen **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dargestellten Verfahrensentwicklung gezogen hat, aber nicht von zentraler Bedeutung sein. Der LRH hält an seiner Empfehlung fest, den Personaleinsatz der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte kritisch zu überprüfen.

28. Datenkommunikation zwischen Staatsanwaltschaften, Polizei- und Justizbehörden

Ein elektronischer Datenaustausch mit der Polizei und den Gerichten kann die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren erheblich erleichtern. Dies ermöglicht Einsparungen beim Personaleinsatz bei den Staatsanwaltschaften und den Gerichten.

Bei ihren Ermittlungsverfahren sind die Staatsanwaltschaften auf eine funktionierende Zusammenarbeit mit der Polizei und den Amtsgerichten angewiesen. Die Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit hängt u. a. von einem effektiven und effizienten Einsatz der Informationstechnik in diesen Verwaltungsbereichen ab.

Die Justizverwaltung setzt in den Staatsanwaltschaften das Programm web.sta und in den Amtsgerichten für die Bearbeitung von Straf- und Bußgeldsachen das Verfahren EUREKA-STRAF¹⁴⁶ ein.

Die Polizei Niedersachsen setzt das Niedersächsische Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystem (NIVADIS) ein. Sie übergibt ihre Ermittlungsergebnisse mit den daraus entstandenen Unterlagen nach Abschluss ihrer Ermittlungen an die Staatsanwaltschaft in Papierform. Hierzu druckt sie die überwiegend in digitaler Form vorhandenen Daten aus und schickt sie an die zuständige Staatsanwaltschaft.

Auch Stammdaten, wie z. B. Name und Anschrift von Beschuldigten oder Verteidigern, die bei der Polizei gespeichert sind, übermittelt sie ausschließlich in analoger Form auf Papier. Diese müssen die Bediensteten in den Serviceeinheiten der Staatsanwaltschaften in web.sta manuell neu erfassen.

Obwohl in den Staatsanwaltschaften Stammdaten der Verfahren, wie z. B. Aktenzeichen, Beschuldigte und Verteidiger, in web.sta erfasst sind, schicken sie die Akten mit Anklageschriften, Strafbefehlentwürfen oder anderen Anträgen ausschließlich in Papierform an das jeweils zuständige Amtsgericht. Im Amtsgericht erfassen die Bediensteten in den dortigen Serviceeinheiten die in Papierform übersandten Daten manuell in das Verfahren EUREKA-STRAF.

Der Austausch von Daten zwischen Staatsanwaltschaft, Polizei und Gerichten in analoger Form bindet Ressourcen in erheblichem Umfang. Die manuelle Eingabe von umfangreichen Datensätzen bindet nicht nur bei der Eingangsbearbeitung, sondern auch bei der weiteren Kommunikation sowohl in den Serviceeinheiten der Staatsanwaltschaften und der Gerichte als auch bei den Polizeibehörden erhebliche Arbeitskapazitäten. Diese Medienbrüche sind künftig zu ver-

¹⁴⁶ EDV-Unterstützung für Rechtsgeschäftsstellen und Kanzleien sowie Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätze in Straf- und Bußgeldsachen.

meiden. Geeignete Schnittstellen können den Erfassungsaufwand erheblich verringern. Das Justizministerium sollte Möglichkeiten zum sicheren Austausch digitaler Daten auch unter Wirtschaftlichkeitsaspekten untersuchen.

Das Justizministerium entwickelt zurzeit eine Schnittstelle zwischen NIVADIS und web.sta. Diesen ersten Schritt sollte es so schnell wie möglich realisieren. Einsparpotenziale werden sich nicht nur in der Eingangsbearbeitung, sondern auch bei der weiteren Bearbeitung der Verfahren ergeben. Andere Bundesländer haben entsprechende elektronische Schnittstellen bereits im Einsatz.

Sobald funktionierende Schnittstellen eingesetzt werden, sollte das Justizministerium prüfen, in welchem Umfang es den Personaleinsatz verringern kann.

Das Justizministerium verweist in seiner Stellungnahme auf ein laufendes Projekt zum Datenaustausch zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften. Dieses Projekt werde von einer Organisationsuntersuchung begleitet und befinde sich derzeit in der sog. Testphase. Zum elektronischen Datenaustausch innerhalb der Justiz führt das Ministerium aus: „Der sichere Austausch digitaler, sensibler Daten (Schutzstufen D und E) ... wird in diesem Jahr auf der Basis des EGVP (elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfachs) realisiert.“

Der LRH begrüßt, dass das Justizministerium Maßnahmen zur Verbesserung des Datenaustauschs mit der Polizei eingeleitet hat und auch den Datenaustausch innerhalb der Justiz verbessern will. Er erwartet, dass das Ministerium seine diesbezüglichen Bemühungen konsequent fortsetzt, die Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert und die möglichen Personaleinsparungen umsetzt.

Sonstige Prüfungen

29. Musikförderung des Norddeutschen Rundfunks

Rundfunkgebühren dürfen nur für eigene Zwecke der Rundfunkanstalten verwendet werden. Inwieweit dies vom Norddeutschen Rundfunk beachtet wird, konnte der LRH nicht überprüfen, da der Norddeutsche Rundfunk den Programmbezug der geförderten Projekte nicht dokumentiert.

Mit Billigung des Norddeutschen Rundfunks kann das Land wesentlichen Einfluss auf die Verwendung der in § 50 Abs. 3 Satz 2 Niedersächsisches Mediengesetz¹⁴⁷ genannten Mittel nehmen. Dies geht nach Auffassung des LRH über das dort geregelte „Benehmen mit dem Land“ hinaus.

§ 40 Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) legt fest, dass bestimmte Anteile der Rundfunkgebühr einer landesgesetzlichen Zweckbestimmung zugeführt werden können. In Niedersachsen wurde mit Wirkung zum 01.07.2004 neben der bisherigen Film- und Medienförderung die Musikförderung als neue landesgesetzliche Zweckbestimmung eingeführt. Seit diesem Zeitpunkt hat der Norddeutsche Rundfunk (NDR) einen Anteil von 5 % des oben genannten Rundfunkgebührenanteils „im Rahmen seines Programmauftrags und im Benehmen mit dem Land für die Förderung niedersächsischer Musikfestivals, Orchester und Ensembles sowie für die Förderung des musikalischen Nachwuchses in Niedersachsen“ zu verwenden (§ 50 Abs. 3 Satz 2 NMedienG).

Die Ausgestaltung des in § 50 Abs. 3 Satz 2 NMedienG vorgesehenen Zwecks „Musikförderung“ haben das Land und der NDR im Wesentlichen in

- einer Vereinbarung über das Verfahren der Geschäftsführung,
- einer Richtlinie für die Musikförderung nach dem NMedienG und
- einer Geschäftsordnung der Vergabejury der „Musikförderung in Niedersachsen“

geregelt.

Gemäß Nr. 4 der Richtlinie entscheidet die Vergabejury über die Förderwürdigkeit eines Projekts und über die Höhe der Förderung.

¹⁴⁷ Die Regelung war bis zum 31.12.2010 in § 51 Abs. 3 Niedersächsisches Mediengesetz (NMedienG) normiert.

Musikförderung in den Grenzen des Programmauftrags

§ 50 Abs. 3 Satz 2 NMedienG enthält die einschränkende Formulierung, dass der NDR „fünf vom Hundert des zusätzlichen Anteils an der einheitlichen Rundfunkgebühr im Rahmen seines Programmauftrags“ verwendet. Dies bedeutet, dass die geförderten Projekte einen Bezug zum Programmauftrag des NDR haben müssen, welcher sich z. B. darin zeigen könnte, dass ein Interesse des NDR an der Aufnahme des geförderten Projekts in das Rundfunkprogramm besteht.

Aus den Akten des NDR ist bisher nicht ersichtlich, ob die Frage der Sendefähigkeit oder ein anderweitiger Programmbezug eines geförderten Projekts besondere Berücksichtigung bei der Auswahl der zu fördernden Projekte findet. Der LRH konnte deshalb nicht feststellen, ob die gesetzliche Regelung, die Mittel im Rahmen des Programmauftrags des NDR zu verwenden, als strikte Vorgabe verstanden wird.

Der LRH empfahl dem NDR, in den Protokollen künftig auch eine grundsätzliche Aussage zum Programmbezug aufzunehmen.

Der NDR sagte zu, dass die bisherige Protokollierung der Entscheidungen der Vergabejury modifiziert und ergänzt werden soll. Er verweist allerdings darauf, dass die gewünschte Dokumentation so nicht möglich sei. Vielmehr komme die Beachtung des Programmbezugs durch die Mitgliedschaft des für das Programm des NDR zuständigen Landesfunkhausdirektors in der Vergabejury zum Ausdruck. Dies reicht nach Auffassung des LRH nicht aus.

Musikförderung im Benehmen mit dem Land

Gemäß § 50 Abs. 3 Satz 2 NMedienG verwendet der NDR die Mittel für die Musikförderung „im Benehmen mit dem Land“. Unter „Benehmen mit dem Land“ ist nach Auffassung des LRH zu verstehen, dass dem Land Gelegenheit zur Stellungnahme (mit dem Ziel der Verständigung) zu geben ist, ohne dass eine Bindung an das Einverständnis besteht. Es ist somit gesetzlich vorgesehen, das Land zwar bei der Verwendung der Rundfunkgebühren zu beteiligen, es dabei aber in seiner Einflussnahme zu beschränken. Grundsätzlich ist daher in erster Linie der NDR für die Musikförderung zuständig.

Die Beteiligung des Landes an der Musikförderung haben der NDR und das Land einvernehmlich ausgestaltet. Der NDR und das Land bilden demnach gemeinsam die Vergabejury. Gemäß § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Vergabejury besteht die Vergabejury aus vier ständigen, stimmberechtigten Mitgliedern, von denen jeweils zwei der NDR und das Land entsenden. Zudem regelt § 5 der Geschäftsordnung der Vergabejury, dass die Vergabejury Entscheidungen einstimmig trifft. Eine Änderung der Richtlinie ist nur einvernehmlich durch die sie tragenden

Parteien möglich und bei einer Kündigung ist von beiden Parteien eine Frist von einem Jahr zum Jahresende einzuhalten.

Im Ergebnis geht die Beteiligung des Landes somit über ein „Benehmen“ hinaus. Sie ist durch die oben genannten Regelungen solange annähernd als „Einvernehmen“ ausgestaltet wie der NDR von seinem Kündigungsrecht keinen Gebrauch macht. Das Land kann damit wesentlichen Einfluss auf die Verwendung der in § 50 Abs. 3 Satz 2 NMedienG genannten Mittel nehmen. Die zwischen dem Land und dem NDR getroffenen Regelungen führen dazu, dass keine Partei ein Projekt gegen den Willen der jeweils anderen fördern kann. Nach Auffassung der Staatskanzlei hat sich diese „partnerschaftliche Förderpraxis“ bewährt.

Der LRH hat den NDR darauf hingewiesen, dass nur dem NDR die Entscheidungskompetenz bei der Verwendung der ihm zum Zwecke der Musikförderung zugewiesenen Gebührenmittel zusteht. Durch die bestehende „partnerschaftliche Förderpraxis“ ist dies jedoch derzeit nicht in jedem Fall gewährleistet.

Hildesheim, 15.05.2012

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

H ö p t n e r

M ü l l e r

P a l m

H o n é

B a r d e l l e

V o l l m e r