

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- G-04061.11 -

Hildesheim, den 16.05.2013

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2011

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2011 - vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Richard Höptner

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2013
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2011 -



Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO.....	2
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2011	2
2.	Belege	2
3.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	2
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen.....	3
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO.....	3
2.	Schulden, Verpflichtungen	3
2.1	Fundierte Schulden	3
2.2	Bürgschaften	5
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	5
IV.	Verwaltungsmodernisierung in Zeiten der Haushaltskonsolidierung.....	6
1.	Demografische und haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen	6
2.	Schwachstellen der bisherigen Reformansätze.....	7
3.	Voraussetzungen einer nachhaltigen Verwaltungsmodernisierung.....	9
4.	Anpassung des Personalbestands an die Bevölkerungsentwicklung.....	10
5.	Dienstrechtliche Reformansätze	10
6.	Pauschale Kürzung der Subventionen und Zuwendungen.....	12
7.	Beispiele ressortbezogener Reformansätze	13
7.1	Justiz	13
7.2	Steuerverwaltung	14
7.3	Schulen	15
7.4	Hochschulen	17
7.5	Soziales.....	18
7.6	Archivwesen.....	20
7.7	Infrastruktur	21
V.	Denkschrift	22
	Ministerium für Inneres und Sport	22
1.	Verbesserungspotenziale bei der Organisation der fachübergreifenden Fortbildung in der Landesverwaltung.....	22
2.	Personalüberhang bei der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen	26

Finanzministerium	30
3. Einsparpotenzial in der zentralen Bezügebearbeitung des Landes	30
4. Durchs Raster gefallen: Viele Einkunftsmillionäre blieben der Betriebsprüfung verborgen ..	31
5. Einkunftsmillionäre - selten oder nur oberflächlich geprüft	34
6. Lückenhafte Besteuerung von Profi-Fußballspielern	37
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration	40
7. Steigende Fallzahlen und überhöhte Ausgaben für Leistungen in Sprachheilkindergärten und Sonderkindergärten für Kinder mit Hörbehinderung	40
8. Kosten für externe Berater bei der Privatisierung der Landeskrankenhäuser	43
9. Verletzung haushaltsrechtlicher Vorschriften bei der Privatisierung von Landeskrankenhäusern	45
10. Verkauf niedersächsischer Landeskrankenhäuser ohne Berücksichtigung der Folgekosten	48
11. Schwachstellen der Krankenhausplanung für das südliche Niedersachsen	52
12. Beteiligung an einem Förderprogramm des Bundes ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung	53
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	56
13. Unzulässige Projektförderung für die Studentenwerke	56
14. Unwirtschaftliche Baumaßnahmen eines Studentenwerks	58
15. Einbeziehung kalkulatorischer Zinsen in die Preisfindung für studentisches Wohnen	60
16. Doppelte Förderung der indirekten Kosten der Hochschulen	61
17. Rücklagen der Hochschulen	63
18. Forschen für die nächste Generation - Förderung des Niedersächsischen Instituts für frühkindliche Bildung und Entwicklung durch das Land	66
19. Nutzen von Zielvereinbarungen als Instrument der Kulturförderung	69
20. Missachtung von Haushaltsvorschriften sowie erhebliche Kostensteigerungen bei einer Hochschulbaumaßnahme	71
21. Fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Missachtung von Vergabevorschriften bei der Beauftragung einer Fernwärmelieferleistung	74
22. Gewinne privatisieren, Verluste sozialisieren - Ambulanzzentrum der Medizinischen Hochschule Hannover GmbH als Minusgeschäft für die Uniklinik	77
Kultusministerium	80
23. Reformbedarf beim Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagement für Lehrkräfte	80
24. Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich	83
25. Einsatz von Lehrkräften in der Schulverwaltung zu Lasten der Schulkapitel	88
26. Förderung der Zusammenarbeit von Kindertagesstätten und Grundschulen - Darf's noch ein bisschen mehr sein?	90
27. Überhöhte Leistungen des Landes für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege	93

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	96
28. Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie: Dienstleisterportal Niedersachsen	96
29. Effektive Interne Revisionen - wichtig nicht nur für die Straßenbauverwaltung.....	99
30. Bausubstanz der Straßenmeistereien - den Mangel besser verwalten	101
31. Preisüberwachung - ein weithin unbekanntes Instrument	102
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung	105
32. Aufgaben der Landwirtschaftskammer müssen klar definiert werden – Änderung des Gesetzes erforderlich	105
33. Überhöhte Schalenwildbestände müssen wirksamer verringert werden.....	107
34. Verwaltungskosten für die forstliche Förderung müssen verringert werden.....	109
Justizministerium	112
35. Verwaltungsaufgaben bei Justizbehörden	112
Sonstige Prüfungen	116
36. Mangelt es dem Land an Vergabekompetenz?	116
37. Kommerzielle Tätigkeiten des NDR und seiner Beteiligungsunternehmen	118

VAKAT

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2011 auf der Grundlage des durch zwei Nachtragshaushaltsgesetze geänderten Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011¹. Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 14.12.2012 (Drs. 16/5550) 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 2011 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 2011 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 2011 vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 633), Gesetz über Kapitalmaßnahmen zugunsten der Norddeutschen Landesbank vom 26.05.2011 (Nds. GVBl. S. 155) und Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2011 vom 13.10.2011 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2011, Nds. GVBl. S. 349).

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

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2011

Der Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2011 stellt sich wie folgt dar:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2011 beträgt das Haushaltssoll	25.618.998.000,00	25.618.998.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2010 übernommenen Haushaltsreste	1.537.093.736,04	1.537.093.736,04
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2010 übernommenen Haushaltsreste (b)	27.156.091.736,04	27.156.091.736,04
d) Nach der Haushaltsrechnung 2011 betragen aa) § 82 Buchst. 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 Buchst. 1 b die Ist-Ausgaben	26.280.838.096,60	26.280.838.096,60
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2011 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2012 übertragen wurden	1.206.335.564,49	1.206.335.564,49
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2011 verbliebenen Haushaltsreste (e)	27.487.173.661,09	27.487.173.661,09
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2010 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mehreinnahme bb) Mehrausgabe	331.081.925,05	331.081.925,05
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2011 (§ 83 Nr. 2 Buchst. d LHO)	0,00	

2. Belege

Der LRH stellte bei der Rechnungsprüfung 2011 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 240.654.094,83 € (Vorjahr 125.026.033,86 €) aus. Für zwölf Fälle mit Ausgaben von 6.803.921,27 € (Vorjahr 5.860.443,37 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

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“² schließt mit einem Bestand von 1.886.368.896,30 € ab.

Das Finanzministerium nahm wie schon in den Vorjahren eine Bestandskorrektur vor. Den Anfangsbestand des Rechnungsjahres 2011 erhöhte es gegenüber dem Endbestand des Jahres 2010 um 98.850,20 €.

2. Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II³ der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2011:

² Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2011.

³ 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 2011.

Bezeichnung der Schulden 2011	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2011 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2011 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
a) Wertpapierschulden: Landesschatzanweisungen	28.100.000.000,00	31.370.000.000,00	3.270.000.000,00
b) Schulden bei:			
inländischen Banken und Sparkassen	16.717.710.041,33	15.372.105.041,33	-1.345.605.000,00
inländischen Bausparkassen	230.000.000,00	255.000.000,00	25.000.000,00
inländischen Versicherungs- unternehmen	8.819.207.762,31	9.013.163.492,32	193.955.730,01
öffentlichen Zusatzversorgungs- einrichtungen	156.000.000,00	152.000.000,00	-4.000.000,00
sonstigen Sozialversicherungen	16.643.736,43	16.390.545,39	-253.191,04
sonstigen inländischen Stellen	21.000.000,00	52.000.000,00	31.000.000,00
ausländischen Kreditinstituten			
- auf € lautend	1.072.799.049,51	1.010.299.049,51	-62.500.000,00
- auf fremde Währung lautend	0,00	0,00	0,00
zusammen	55.133.360.589,58	57.240.958.128,55	2.107.597.538,97
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	18.000,00	23.000,00	5.000,00
zusammen	18.000,00	23.000,00	5.000,00
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
bei Bund und Lastenausgleichs- fonds			
- für Wohnungsbau	772.301.320,99	718.387.811,76	-53.913.509,23
- Sonstige	428.294,80	1.203.577,42	775.282,62
zusammen	772.729.615,79	719.591.389,18	-53.138.226,61
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) nach Haushaltsrechnung	55.906.108.205,37	57.960.572.517,73	2.054.464.312,36

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) in Höhe von zusammen 1.028.133.556,71 € hinzuzurechnen. Die NBank finanzierte mit diesen vom Land zurückzuzahlenden Mitteln städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz sowie den Landesanteil an den Darlehen nach § 17 Abs. 2 Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Der Gesamtschuldenstand des Landes am 31.12.2011 beträgt somit 58.988.706.074,44 €, der Gesamtschuldenzuwachs 2.340.222.726,89 €.

2.2 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2011 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung⁴ unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 6.585.512.973,97 € (Vorjahr 6.748.138.422,50 €). Die auch im Kapitel 13 25 Titel 870 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 5.374.354,52 € (Vorjahr 14.279.497,60 €).

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II⁵ der Haushaltsrechnung 2011 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	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €	2016 ff. €	Summe €
bis 31.12.2010	980.413.066	672.104.067	410.316.101	320.175.228	533.851.980	2.916.860.442
Korrekturbetrag	-2.202.077	-1.435.014	-1.401.784	-23.885.309	29.005.751	81.566
gesamt in 2011	577.083.209	210.656.145	130.941.773	79.281.582	164.464.716	1.162.427.424
bis 31.12.2011	1.555.294.197	881.325.198	539.856.090	375.571.501	727.322.446	4.079.369.433
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2011 Verpflichtungen für kommende Haushaltsjahre eingegangen, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						83.328.911
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen						4.162.698.344

⁴ 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 2011.

⁵ Hier die Nachweisungen über die im Haushaltsjahr 2011 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (ab S. 15) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne VE), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (ab S. 20).

IV. Verwaltungsmodernisierung in Zeiten der Haushaltskonsolidierung

1. Demografische und haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der **demografische Wandel** verändert Niedersachsen. Das Land wird bis zum Jahr 2030 nach aktuellen Schätzungen etwa 600.000 Einwohner verlieren.⁶ Ohne einen weiteren Stellenabbau in der Landesverwaltung droht ein erheblicher Personalüberhang. Ausgehend vom derzeitigen Verhältnis von Beschäftigten der Landesverwaltung zur Einwohnerzahl wird dieser rd. 12.000 Stellen betragen. Im Hinblick auf die Finanzierbarkeit der Landesverwaltung und die künftigen Personalrekrutierungsoptionen kommt es auch auf die Relation zwischen Landespersonal und Bevölkerung im Erwerbsalter an. Unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Rückgangs der erwerbsfähigen Bevölkerung bis zum Jahr 2030 ergibt sich bei einer gleichbleibenden Relation zwischen Landespersonal und dieser Bevölkerungsgruppe sogar ein künftiger Personalüberhang in der Landesverwaltung von 26.000 Beschäftigten. Ein Anstieg dieser Relation würde den Nachfragebedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften erheblich belasten.

Zudem zwingen der **Fiskalpakt** und das **Verschuldungsverbot** aus Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz das Land, seine Finanzplanung so auszurichten, dass ab dem Jahr 2020 dauerhaft ein Haushaltsausgleich ohne Schulden möglich ist.

In der Mittelfristigen Finanzplanung 2012 bis 2016 (Mipla)⁷ ist die Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung in erster Linie durch Steuermehreinnahmen aus dem Wirtschaftswachstum vorgesehen. Für die Jahre 2013 bis 2016 wurde mit einem Anstieg dieser Einnahmen um insgesamt 17,6 % gerechnet⁸. Diese Rechnung basierte auf einem realen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,6 % im Jahr 2013 und von jeweils 1,5 % in den Folgejahren. Die aktuelle Steuerschätzung belegt - trotz ihres immer noch sehr guten Jahresergebnisses - das Risiko solch optimistischer Prognosen.

Auch belegen die erheblichen Einnahmeeinbrüche der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise der Jahre 2009 und 2010, dass das Land bei seinem Bemühen um Haushaltskonsolidierung nicht überwiegend auf künftige Steuermehreinnahmen setzen darf. Eine nachhaltige Finanzplanung muss auch auf konjunkturelle Verschlechterungen und kurzfristige konjunkturelle Einbrüche eingestellt sein.

Weitere Risiken für den Landeshaushalt sind u. a.

⁶ 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Bundesamtes vom 22.07.2011.

⁷ Staatskanzlei/Finanzministerium, Mipla 2012 bis 2016, Juli 2012.

⁸ Mipla a. a. O. (Fußnote 7), S. 39.

- die Zinslasten und die Gefahr steigender Zinsen,
- die Personalausgabensteigerungen sowohl durch höhere Tarifabschlüsse als auch durch den wachsenden Aufwand für Versorgungsempfänger,
- die Inanspruchnahme des Landes aus Garantien und Bürgschaften sowie
- der wachsende Investitionsstau und der damit verbundene Substanzverlust für das Landesvermögen.

Darüber hinaus wird die konsequente Umsetzung der Inklusion zu Mehrausgaben des Landes führen.

Im Ergebnis wird die Landesverwaltung immer häufiger und kurzfristiger auf Veränderungen und Anforderungen in unterschiedlichsten Politikfeldern reagieren müssen. Zugleich erwartet die Bevölkerung funktions- und leistungsfähige Behörden, die effizient, wirksam und bürgerorientiert handeln.

Um diesen vielfältigen Herausforderungen gerecht zu werden, müssen die Grundsätze der Effektivität, der Wirtschaftlichkeit und der räumlichen Ausgewogenheit einer zeitgemäßen Landesverwaltung die Handlungsmaxime der Verwaltungspolitik bilden.

2. Schwachstellen der bisherigen Reformansätze

Den Kernpunkt der 2003 eingeleiteten Verwaltungsmodernisierung bildete die **Abschaffung der vier Bezirksregierungen** zum 01.01.2005, wodurch ca. 6.700 Stellen in der Landesverwaltung entfallen sollten. Ziel war ein zweistufiger Verwaltungsaufbau, die Streichung von Aufgaben und die Erweiterung des Aufgabenbestands der kommunalen Gebietskörperschaften durch Verlagerung von Landesaufgaben. Niedersachsen verzichtete mit der Auflösung der Bezirksregierungen als erstes großes Flächenland weitgehend auf Mittelinstanzen.

Entgegen der eigentlichen Zielsetzung entfiel bei der Auflösung der Bezirksregierungen nur ein geringer Teil der Aufgaben vollständig. Zumeist handelte es sich dabei um Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens standen. Nur wenige Aufgaben wurden auf die Kommunen übertragen. Andere Aufgaben wurden auf bestehende oder neu gegründete Landesbehörden verlagert. Ein **zweistufiger Verwaltungsaufbau** wurde nicht flächendeckend umgesetzt. Er wird in zahlreichen Verwaltungsbereichen durchbrochen:

- Die Oberfinanzdirektion Niedersachsen ist die zentrale Mittelbehörde für die Steuer- und Bauverwaltung des Landes. Durch Eingliederung des zuvor eigenständigen Niedersächsischen Landesamts für Besoldung und Versorgung und des Landesliegenschaftsfonds zum 01.01.2010 erfuhr sie eine weitere, der zweistufigen Aufbau-logik der Landesverwaltung widersprechende Stärkung.
- Die Oberlandesgerichte nehmen als Mittelinstanz Verwaltungsaufgaben für ihren Gerichtsbezirk wahr.
- Im Polizeibereich haben die Zentrale Polizeidirektion in Hannover und sechs weitere gebietsbezogene Polizeidirektionen Bündelungs- und Koordinierungsaufgaben, die typischerweise einer Mittelinstanz obliegen.
- Die aus den ehemaligen Schulabteilungen der Bezirksregierungen entstandene Landes-schulbehörde nimmt im Geschäftsbereich des Kultusministeriums mittelbehördliche Auf-gaben gegenüber den selbstständigen Schulen wahr.

Danach ist die gegenwärtige Struktur der Landesverwaltung durch einen **heterogenen Verwaltungsaufbau** mit einem Nebeneinander von Mittel-, Orts- und Sonderbehörden sowie organisa-tionsprivatisierten Einrichtungen gekennzeichnet. Außerdem folgt die Aufgabenzuordnung kei-nen einheitlichen Organisationsgrundsätzen mehr. Seit Auflösung der Bezirksregierungen neh-men Ministerien, denen an sich die strategische Steuerung ihres Geschäftsbereichs obliegt, teilweise originäre Vollzugsaufgaben z. B. im Zuwendungsrecht wahr.

Durch den **Systemwechsel zu einem ressortbezogenen Verwaltungsaufbau** gingen auch die Bündelungskapazitäten der ehemaligen Bezirksregierungen verloren. Dadurch treten Defizi-te bei der Abstimmung unterschiedlicher Ressortpolitiken in der Fläche auf. Dies erschwert eine effektive Koordination des Regierungshandelns und beeinträchtigt die Transparenz des Verwal-tungshandelns im Innen- und Außenverhältnis.

Belegt wird dies beispielhaft durch folgende Prüfungen des LRH:

- „Abweichende Ressortstandards“ (Jahresbericht 2012, S. 16 - Drs. 16/4800 -),
- „Investitions- und Förderbank Niedersachsen – Zentrales Förderinstitut oder auch Förder-bank?“ (Jahresbericht 2012, S. 21),
- „Unzulässige Vertragsgestaltungen mit außerschulischen Fachkräften“ (Jahresbericht 2012, S. 98),
- „Haushaltentlastung durch Reform des Liegenschaftsmanagement und liegenschaftsbezo-gene Einsparquoten“ (Jahresbericht 2010, S. 45 - Drs. 16/2500 -),
- „Keine kommunale Zuständigkeit zum wirtschaftlichen Nachteil des Landes“ (Jahresbericht 2009, S. 12 - Drs. 16/1300 -).

Darüber hinaus führten die infolge der bisherigen Verwaltungsreform in der allgemeinen Verwaltung realisierten Stelleneinsparungen von ca. 6.000 Stellen nicht zu einer dauerhaften **Entlastung des Landeshaushalts**. Stellenmehrungen in anderen Bereichen zehrten die Erfolge der Verwaltungsmodernisierung in großen Teilen wieder auf. So lag das tatsächliche Beschäftigungsvolumen für Personal der Landesverwaltung im Jahr 2003 bei 129.934 Vollzeiteinheiten. Es verringerte sich bis zum Jahr 2011 lediglich auf 128.745 Vollzeiteinheiten, was einem absoluten Rückgang von 1.189 Vollzeiteinheiten entspricht.

3. Voraussetzungen einer nachhaltigen Verwaltungsmodernisierung

Der LRH hält es für unabdingbar, durch eine strukturelle, alle Bereiche umfassende Verwaltungsmodernisierung die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften trotz der sich gravierend verändernden demografischen und haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch künftig ihre Aufgaben erfüllen können. Hierfür ist ein **neuer konzeptioneller Ansatz** erforderlich. Notwendig ist

- eine Anpassung des Personalbestands an die Bevölkerungsentwicklung
- unter Fortführung der Reform des öffentlichen Dienstrechts sowie
- unter Einbeziehung aller Ressorts und Verwaltungszweige.

Sofern die Landesregierung im Hinblick auf die künftige Struktur der Landesverwaltung am **Prinzip der Zweistufigkeit** festhalten will, muss zuvor die Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften gestärkt werden. Diese müssten eine Größe und Verwaltungskraft haben, welche die Übernahme staatlicher Aufgaben erst ermöglichen würde. Ohne eine umfassende kommunale Gebietsreform würde die Übertragung staatlicher Zuständigkeiten auf Kommunen und Landkreise die unwirtschaftliche und ineffiziente Atomisierung der Aufgabenwahrnehmung weiter verschärfen und den Personaleinsatz im Vergleich zur Aufgabenerledigung durch einschlägig spezialisierte staatliche Stellen spürbar erhöhen.

Bei **Beibehaltung oder Wiedereinführung der Dreistufigkeit** der Landesverwaltung muss die Landesregierung demgegenüber schon aus Kostengründen auf eine ressortübergreifende Bündelung der Querschnittsfunktionen achten.

4. Anpassung des Personalbestands an die Bevölkerungsentwicklung

Durch **Generierung einer personalwirtschaftlichen Demografierendite** könnten die Personalausgaben langfristig um 0,58 Mrd. € bis 1,26 Mrd. € gesenkt werden⁹. Der LRH empfiehlt, demografiebedingte Einsparziele beim Personal im Rahmen einer verbindlichen Zielprojektion festzulegen und diese quantitativ auf die nächsten drei Legislaturperioden - 2013 bis 2018, 2018 bis 2023 und 2023 bis 2028 - zu verteilen. In Betracht kommt beispielsweise, aus den in Nr. 1 Abs. 1. genannten Personalabbauquoten einen Mittelwert¹⁰ zu bilden. Hiernach wären bis zum Jahr 2028 aus demografischen Gründen 19.000 Stellen in der Landesverwaltung abzubauen. Der Stellenabbau könnte wie folgt auf die nächsten drei Legislaturperioden verteilt werden:

- 2013 bis 2018: 6.500 Stellen,
- 2018 bis 2023: 6.500 Stellen,
- 2023 bis 2028: 6.000 Stellen.

Dass dies möglich ist, belegen die Personalabbauprogramme anderer Länder. So will z. B. das Land Schleswig-Holstein seinen Stellenbestand bis zum Jahr 2020 um 10 % reduzieren, das sind über 5.300 Stellen.

5. Dienstrechtliche Reformansätze

Beamtinnen und Beamte haben Anspruch auf Zahlung eines **Familienzuschlags**. Er wird nicht nur für Beamtinnen und Beamte mit Kindern gewährt. Der Familienzuschlag der Stufe 1 steht vielmehr auch kinderlosen verheirateten oder verwitweten Beamtinnen und Beamten zu. Er beträgt 111,34 € für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 und 116,92 € für die übrigen Besoldungsgruppen¹¹. Bei pensionierten Beamtinnen und Beamten und ihren Hinterbliebenen gehört der Familienzuschlag der Stufe 1 ebenfalls zur Bemessungsgrundlage der Versorgungsbezüge. Dem Familienzuschlag liegt ein traditionelles Leitbild mit dem verheirateten Beamten als Alleinverdiener zugrunde, dessen Ehefrau nicht berufstätig ist und sich um den Haushalt kümmert. Dieses Leitbild entspricht nicht mehr der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Durch Streichung des Familienzuschlags der Stufe 1 könnten die Personalausgaben des Landes (ohne Versorgung) um 85 Mio. € jährlich entlastet werden.¹²

⁹ Abbau Personal um 12.000 Beschäftigte: $12.000 \times 48.491 \text{ €} = \text{rd. } 582 \text{ Mio. €}$. Abbau Personal um 26.000 Beschäftigte: $26.000 \times 48.491 \text{ €} = \text{rd. } 1.261 \text{ Mio. €}$. Der ressortübergreifende Durchschnittssatz je Beschäftigte(m) ist ermittelt aus der Haushaltsrechnung 2011: $\text{Gesamtpersonalkostenbudget } 6.243.510.288 \text{ €} : 128.756 \text{ Vollezeiteinheiten}$.

¹⁰ $12.000 \text{ Beschäftigte} + 26.000 \text{ Beschäftigte} = 38.000 \text{ Beschäftigte} : 2 = 19.000 \text{ Beschäftigte}$ (demografiebedingte Personalabbauquote).

¹¹ Vgl. Anlage 4 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes.

¹² Basis: Daten aus dem Bezügeverfahren für Oktober 2011. Danach wurden 76.686 Familienzuschläge der Stufe 1 gezahlt (inkl. Umrechnung der halben Familienzuschläge).

Die **Altersteilzeit** für Beamtinnen und Beamte¹³ ist das teuerste Beschäftigungsmodell in der Landesverwaltung. Durch Gewährung eines Zuschlags¹⁴ erhalten Beamtinnen und Beamte trotz einer um 40 % reduzierten Arbeitszeit 7/10 ihrer bisherigen Nettobezüge. Auch gelten Zeiten einer Altersteilzeit nicht entsprechend der verringerten Arbeitszeit, sondern zu 8/10 als ruhegehaltfähige Dienstzeit.¹⁵ Hinzu kommt, dass Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse von Beamtinnen und Beamten die Beihilfekosten im Vergleich zu Vollzeitkräften erhöhen, weil die Aufwendungen für Heilbehandlungen und andere beihilfefähigen Maßnahmen pro Kopf und mithin personenbezogen erstattet werden. Darüber hinaus steht die Altersteilzeit in einem Spannungsverhältnis zu den im Hinblick auf die demografische Entwicklung bereits umgesetzten Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit von Beamtinnen und Beamten.¹⁶ Die mit Abschaffung der Altersteilzeit aktuell erzielbaren Einsparungen können ohne aufwendige Erhebungen nicht exakt quantifiziert werden. Unter Berücksichtigung von Prüfungserkenntnissen des LRH, die sich auf die Haushaltsjahre 2004 bis 2006 beziehen¹⁷, ist jedoch von einem jährlichen Einsparpotenzial im zweistelligen Millionenbereich auszugehen.

Die demografische Entwicklung bedingt, dass das Land aufgrund der sinkenden Zahl jüngerer Nachwuchskräfte künftig verstärkt lebensältere Personen in das Beamtenverhältnis berufen muss. Ein entsprechender Trend ist bereits seit mehreren Jahren zu beobachten. So wurden in den Jahren 1999 bis 2009 ca. 2.200 Frauen und Männer, die das 40. Lebensjahr vollendet hatten, im Rahmen von **Neueinstellungen** zu Beamtinnen und Beamten ernannt.¹⁸ **Lebensältere Personen** waren vor Begründung des Beamtenstatus in der Regel in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt und erwarben Anwartschaften in der Rentenversicherung. Nach den beamtenversorgungsrechtlichen Regelungen zählen zur ruhegehaltfähigen Dienstzeit auch Ausbildungen und Tätigkeiten, die vor Begründung des Beamtenverhältnisses ausgeübt wurden. Diese sind ganz oder teilweise selbst dann als ruhegehaltfähige Dienstzeit zu berücksichtigen, wenn sie sich in anderen Alterssicherungssystemen anwartschaftsbegründend oder -erhöhend auswirken. Die zur Vermeidung von Doppelversorgungen statuierten versorgungsrechtlichen Ruheregelungen¹⁹ können wegen der Anrechnung von Renten auf der Grundlage fiktiver Höchstgrenzen bei Beamtinnen und Beamten mit Rentenansprüchen zu einer höheren Versorgung als bei solchen Beamtinnen und Beamten führen, die ausschließlich im Beamtenverhältnis beschäftigt waren. Im Hinblick auf die künftig wachsende Zahl der Berufungen lebensälterer Personen in das Beamtenverhältnis und im Interesse der Verhinderung kostenwirksamer Überalimentationen besteht Handlungsbedarf, die Anrechnungs- und Ruhevorschriften des Beamtenversorgungsrechts zu novellieren. Beschäftigungszeiten sollten mit dem Ziel einer konsequenten

¹³ § 63 Niedersächsisches Beamtengesetz.

¹⁴ § 16 Abs. 3 Niedersächsisches Besoldungsgesetz.

¹⁵ § 6 Abs. 1 Satz 3, 2. Halbsatz Niedersächsisches Beamtenversorgungsgesetz.

¹⁶ Eintritt in den Ruhestand mit Vollendung des 67. Lebensjahrs (§ 35 Niedersächsisches Beamtengesetz), Möglichkeit des Hinausschiebens des Ruhestands um bis zu drei Jahre (§ 36 Niedersächsisches Beamtengesetz).

¹⁷ Beratende Äußerung zur Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts vom 05.09.2008, S. 17.

¹⁸ Jahresbericht 2011, S. 48 (Drs. 16/3700).

¹⁹ § 65 Niedersächsisches Beamtenversorgungsgesetz.

Trennung der Systeme nur in dem Alterssicherungssystem berücksichtigt werden, in dem sie auch abgeleistet werden.

6. Pauschale Kürzung der Subventionen und Zuwendungen

Das Land wird im Jahr 2013 Dritten Subventionen und Zuwendungen in voraussichtlicher Höhe von rd. 1,5 Mrd. € gewähren²⁰.

Bei zuwendungsrechtlichen Prüfungen stellte der LRH fest, dass häufig Maßnahmen gefördert wurden, obwohl hierfür **kein Landesinteresse** vorlag. Insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung waren Fördermaßnahmen oftmals nicht für die Investitionsentscheidungen der Unternehmen maßgeblich. Vielmehr wurden sie auch genutzt, um Mitnahmeeffekte zu erzielen. Vielfach wurde erst durch die Förderprogramme selbst ein vermeintlicher Förderbedarf geweckt. Solche Effekte zeigen sich auch in anderen Förderbereichen.

Das Land verzichtete bislang auf eine systematische und ernsthafte Evaluierung der zahlreichen Förderprogramme. Auch wurden Verwendungsnachweise in vielen Fällen nur unzureichend geprüft.

Die unkoordinierte und zu einem nicht geringen Teil durch Lobbyisten beeinflusste Vergabe öffentlicher Subventionen und Zuwendungen muss nach Auffassung des LRH konsequent begrenzt werden. Hierfür kommt eine pauschale Kürzung aller Subventionen und Zuwendungen in Betracht, soweit diese nicht auf Drittförderungen zum Beispiel des Bundes oder der EU beruhen oder eine bestimmte Förderquote des Landes Voraussetzung für Drittförderungen ist.

Knapp die Hälfte der vom Land zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel dient der Kofinanzierung von Drittförderungen. Unter Berücksichtigung des für das Jahr 2013 vorgesehenen Fördervolumens von ca. 1,5 Mrd. € könnten daher bei einer Pauschalkürzung von 30 % auf die rein landesseitig finanzierten Ausgaben für Subventionen und Zuwendungen 225 Mio. € eingespart werden.

Eine **pauschale Kürzungsquote** für Subventionen und Zuwendungen könnte überdies mit einem aufgabenkritischen Ansatz verbunden werden, indem diese nicht programm-, sondern ressortbezogen vorgegeben wird. Dadurch würde sich der Handlungsdruck erhöhen, Förderprogramme konsequent zu evaluieren. Durch Einstellung oder Kürzung von Programmen, die entbehrlich oder überdotiert sind, könnten die Ressorts freie Mittel einsetzen, um die aus ihrer Sicht wesentlichen Fördermaßnahmen im bisherigen Umfang zu finanzieren.

²⁰ Niedersächsisches Finanzministerium, Subventionen und Zuwendungen des Landes Niedersachsen 2011 bis 2015, S. 13.

7. Beispiele ressortbezogener Reformansätze

Die im Folgenden aufgeführten Maßnahmen zeigen exemplarisch die Möglichkeiten für ressortbezogene Reformansätze, die den Landeshaushalt nachhaltig entlasten könnten.

7.1 Justiz

Niedersachsen weist mit 80 **Amtsgerichten** im Vergleich mit den übrigen Ländern eine große Zahl an Gerichtsstandorten auf. Besonders deutlich wird dies bei einem Vergleich der durchschnittlichen Einwohnerzahl je Amtsgerichtsbezirk. In den Stadtstaaten sind die Amtsgerichte durchschnittlich für rd. 250.000 Einwohner zuständig, in den westdeutschen Flächenländern für rd. 123.500 Einwohner je Amtsgerichtsbezirk. Niedersachsen liegt mit rd. 99.000 Einwohnern je Amtsgerichtsbezirk deutlich unter dem Durchschnitt und im Bundesvergleich an fünftletzter Stelle.

Wegen der großen Zahl der Standorte sind die einzelnen Amtsgerichte oft klein, z. B. waren im Jahr 2010 in mehr als der Hälfte der Amtsgerichte weniger als zwei Richter in den Abteilungen für Straf- und Bußgeldsachen eingesetzt. 22 Amtsgerichte haben nach der Personalbedarfsberechnung 2011 weniger als 30 Vollzeiteinheiten.

In derart kleinen Organisationseinheiten ist eine gleichmäßige und angemessene **Auslastung** weder der Richter oder der Rechtspfleger noch der Servicekräfte sichergestellt. Effizienzgewinne durch Spezialisierung sind so kaum möglich. Nach den Erfahrungen aus verschiedenen Prüfungen des LRH unterstützen IT-Verfahren die Bearbeitung nur dann wirksam, wenn eine Anwendungsroutine besteht. Über diese verfügen Kräfte an kleinen Gerichten, die nur gelegentlich und mit einem Bruchteil ihrer Arbeitszeit für einen Bereich eingesetzt sind, nicht. Ferner sind bei der Bildung größerer Organisationseinheiten regelmäßig Synergieeffekte in den Bereichen Leitung und Verwaltung zu erzielen.

Andere Bundesländer haben in jüngster Zeit Amtsgerichte bereits aufgehoben oder setzen sich mit der Größe und dem Zuschnitt der Gerichte bzw. der Gerichtsbezirke auseinander. Schleswig-Holstein hat mit Gesetz zur Neuordnung von Amtsgerichtsbezirken²¹ fünf Amtsgerichte aufgehoben und die Gemeinden aus dem Bezirk der aufgehobenen Amtsgerichte anderen Amtsgerichten zugeordnet. Durch diese Maßnahme hat sich die Anzahl der durchschnittlichen Einwohnerzahl je Amtsgerichtsbezirk von ca. 109.000 auf ca. 129.000 erhöht. Mecklenburg-Vorpommern hat ein Konzept zur Reform der Gerichtsstruktur²² entwickelt, mit dem es die Anzahl der Amtsgerichte reduzieren will.

²¹ Vom 04.10.2006, GVObI. Schl.-H. S. 216.

²² Stand: 31.08.2012, einzusehen über den Internet-Auftritt des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern.

Zusätzlich können durch **Justizzentren** Personal- und Raumkapazitäten gebündelt und eingespart werden.

Bei den **Servicekräften der Staatsanwaltschaften** können nach Feststellungen des LRH 118 Vollzeiteinheiten eingespart werden. Dies entspricht einem auf die Ausgaben bezogenen jährlichen Einsparpotenzial von 4,3 Mio. €. ²³ Weitere 3 Mio. € lassen sich bei den **Verwaltungsaufgaben** der Justiz einsparen (siehe Abschnitt V Nr. 35).

Im Rahmen einer im Jahr 2007 durchgeführten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung in den Grundbuchämtern der Amtsgerichte ermittelte der LRH im Bereich der **Rechtspfleger** ein Einsparpotenzial von 68 Vollzeiteinheiten. Davon hat das Justizministerium 24 Vollzeiteinheiten im Zeitraum bis 2011 eingespart. Weitere 44 Vollzeiteinheiten mit einem Kostenvolumen von 1,97 Mio. € sind für die Aufgabenerfüllung weiterhin nicht erforderlich.

Die Höhe der **Gerichtsgebühren** richtet sich im Wesentlichen nach bundesgesetzlichen Vorgaben. In den letzten Jahren sank die durchschnittliche Kostendeckung im Justizbereich auf 43,3 %. Bis zum Jahr 2005 betrug diese noch 50 %. Um dem Trend der geringeren Kostendeckung entgegenzuwirken, beabsichtigt der Bund Gesetzesänderungen, die dazu führen sollen, dass der Kostendeckungsgrad auf 45,8 % steigt. Diese Erhöhung ist aus niedersächsischer Sicht nicht ausreichend. Der Kostendeckungsgrad sollte auf mindestens 50 % angehoben werden. Dies würde zu einer Erhöhung der Einnahmen um 53 Mio. € führen. Eine Erhöhung auf 60 % hätte Mehreinnahmen von rd. 134 Mio. € zur Folge.

7.2 Steuerverwaltung

Grundsätzlich sollte zunächst geprüft werden, welche wirtschaftlichen Vor- und Nachteile sich für das Land durch eine **Bundessteuerverwaltung** ergeben könnten.

Die niedersächsische Steuerverwaltung gliedert sich nach dem klassischen dreistufigen Verwaltungsaufbau. Mittelbehörde ist die **Oberfinanzdirektion Niedersachsen**, der die Leitung der Finanzverwaltung des Landes obliegt²⁴. Nach den Feststellungen des LRH nimmt die Steuerabteilung der Oberfinanzdirektion in vielen Bereichen keine Leitungsfunktionen wahr, sondern bindet einen erheblichen Teil ihrer Personalressourcen für operative Tätigkeiten²⁵. Bei dieser Organisationseinheit können etwa 25 % der Aufgaben entfallen und weitere 35 % auf die Finanzämter verlagert werden. Außerdem ist eine erhebliche Verschlankung der Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe möglich, sodass der Personalbestand auf 115 Vollzeiteinheiten verrin-

²³ Jahresbericht 2012, S. 117.

²⁴ § 8 a Abs. 1 Finanzverwaltungsgesetz.

²⁵ Prüfungsmitteilung vom 11.02.2009 über Struktur und Aufgaben der Besitz- und Verkehrsteuerabteilungen der Oberfinanzdirektion.

gert werden kann. Durch Reorganisation der Oberfinanzdirektion ergibt sich ein Einsparpotenzial in jährlicher Höhe von 2,7 Mio. €²⁶.

Niedersachsen hat 57 **Besteuerungsfinanzämter** (ohne Sonderfinanzämter) mit 8.831 Beschäftigten. Die Personalstärke der einzelnen Finanzämter liegt zwischen 56 und 312 Beschäftigten (in VZE).

Aus langjähriger Erfahrung ist belegt, dass ein wirtschaftlicher Personaleinsatz in kleineren Finanzämtern unterhalb einer Mindestgröße erschwert ist. Das Finanzministerium Brandenburg hat dazu erklärt: "Eine gewisse Mindestgröße ist für ein Finanzamt aus Gründen einer optimierten und spezialisierten Aufgabenerledigung und wegen der nötigen personalwirtschaftlichen Flexibilität erforderlich."

Hinsichtlich einer wirtschaftlich angemessenen **Größe von Finanzämtern** liegen Untersuchungen aus den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein vor, die eine Beschäftigtenzahl von 150 bis 250 Personen empfehlen. Der niedersächsische LRH hat im Jahr 2000 festgestellt, dass eine Finanzamtsgröße von mindestens 150 VZE erforderlich ist. Die möglichen Erschwernisse durch größere räumliche Entfernungen auch unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe sind nicht zuletzt wegen des zunehmenden elektronischen Datenaustausches heute anders zu bewerten als noch vor Jahren. Der persönliche Kontakt wird weiter an Bedeutung verlieren, sodass ein Besuch des Finanzamts immer weniger erforderlich sein wird.

Das Aufkommen der **Grundsteuer** fließt ausschließlich den Kommunen zu. Bund und Länder haben daran keinen Anteil. Die Bemessungsgrundlagen für diese Steuer werden von den Finanzämtern ermittelt. Dadurch entstehen dem Land Kosten in jährlicher Höhe von etwa 25,4 Mio. €²⁷. Bereits 1995 beschloss die Finanzministerkonferenz, eine vereinfachte Ermittlung der Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuer und eine Übertragung der Aufgabe an die Kommunen zu prüfen. Aus Sicht des LRH besteht Handlungsbedarf, nunmehr eine Reform und Vereinfachung der Grundsteuer zügig in Angriff zu nehmen.

7.3 Schulen

Von den Personalkosten des Landes entfallen mehr als die Hälfte auf Lehrkräfte. Im Vergleich zum Jahr 1970 erhöhte sich die **Anzahl der Lehrkräfte** um 40 %, obwohl die Schülerzahlen um mehr als 15 % gesunken sind. Bis zum Jahr 2020 werden sich die Schülerzahlen um rd. 15 %

²⁶ Der LRH schätzt die Bruttoeinsparungen auf 6,5 Mio. € jährlich. Er geht davon aus, dass bei den Finanzämtern durch die Verlagerung von Aufgaben zusätzliche Personalkosten von höchstens 3,8 Mio. € entstehen. Für den Landeshaushalt ergibt sich dadurch eine Nettoeinsparung von mindestens 2,7 Mio. €.

²⁷ Prüfungsmitteilung vom 04.03.2009 über die Kosten der Festsetzung von Steuermessbeträgen bei der Grundsteuer.

verringern²⁸. Daraus resultiert nach Berechnungen des LRH eine Demografierendite von rd. 9.200 Stellen. Hiervon sind durch Reduzierung der Klassenfrequenzen in den Jahren 2011 und 2012 ca. 1.500 Stellen verplant. Durch den demografiebedingten Abbau von 7.700 Stellen für Lehrkräfte könnte das Land bis zum Jahr 2020 Personalkosten in Höhe von 545 Mio. € einsparen²⁹. Ein dem Rückgang der Schülerzahlen äquivalenter Abbau von 7.700 Lehrerstellen würde das aktuell hohe Niveau der Unterrichtsversorgung nicht gefährden. Auch die Sorge der Politik, durch Nutzung der Demografierendite niedersächsischen Studienabgängerinnen und Studienabgängern keine Perspektive für die Ausübung des Lehrerberufs im eigenen Land bieten zu können, ist unbegründet. Da durch Pensionierungen bis zum Jahr 2020 an allgemeinbildenden Schulen ca. ein Drittel der derzeit vorhandenen Lehrkräfte aus dem Schuldienst ausscheiden wird, ergibt sich in den nächsten Jahren trotz rückläufiger Schülerzahlen ein erheblicher Bedarf für Neueinstellungen.

Über das demografiebedingte Einsparpotenzial hinaus bestehen im Schulbereich weitere erhebliche Sparmöglichkeiten.

Für die spätestens im Jahr 2016 auslaufende Altersteilzeit im Rahmen des sogenannten Blockmodells sind im aktuellen Haushalt zur Finanzierung der Freistellungen von Lehrkräften noch 1.100 Stellen gesperrt. Diese Stellen könnten durch **kw-Vermerke** sukzessive abgebaut werden. Das diesbezügliche Einsparpotenzial beträgt rd. 78 Mio. €³⁰.

Die **Regelstundenzahl von Lehrkräften an Gymnasien** beträgt in Niedersachsen wöchentlich nur 23,5 Unterrichtsstunden³¹, während Gymnasiallehrerinnen und Gymnasiallehrer beispielsweise in Baden-Württemberg 25 Stunden, in Berlin 26 Stunden, in Nordrhein-Westfalen 25,5 Stunden und in Schleswig-Holstein sogar 27 Stunden pro Woche Unterricht erteilen müssen. Im Bundesdurchschnitt liegt die Regelstundenzahl gymnasialer Lehrkräfte bei 25,6 Unterrichtsstunden pro Woche und damit spürbar über der Stundenzahl der Lehrkräfte an niedersächsischen Gymnasien. Durch moderate Anhebung der Regelstundenzahl um 1,5 Wochenstunden würden sich die Unterrichtsressourcen der Lehrkräfte an Gymnasien um 30.000 Lehrerwochenstunden erhöhen. Dies entspricht einem Äquivalent von 1.200 Stellen und damit einem Einsparpotenzial von 95 Mio. € jährlich.³²

Derzeit gewährt Niedersachsen lebensälteren Lehrkräften eine **Altersermäßigung**. Lehrkräfte haben von Beginn des Schuljahrs an, das auf die Vollendung des 60. Lebensjahrs folgt, An-

²⁸ Im Vergleich zum Basisjahr 2007.

²⁹ 7.700 Lehrervollzeiteinheiten x 70.833 €; s. auch Jahresbericht 2010, S. 12.

³⁰ 1.100 Stellen x 70.833 €.

³¹ § 3 Abs. 2 Nr. 6 Niedersächsische Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten an öffentlichen Schulen (Nds. ArbZVO-Schule).

³² 1.200 Stellen x 79.037 €.

spruch auf Verringerung ihrer Unterrichtsverpflichtung um eine Unterrichtsstunde³³ pro Woche. Die Altersermäßigung verringert die für Unterrichtszwecke zur Verfügung stehenden Ressourcen. Ab dem Jahr 2014 wird Lehrkräften bereits ab dem vollendeten 55. Lebensjahr eine einstündige Altersermäßigung gewährt, die sich mit Vollendung des 60. Lebensjahrs auf zwei Unterrichtsstunden erhöht³⁴. In der Drs. 16/5576 des Landtages vom 09.01.2013 wird der zusätzliche Stellenbedarf für diese Maßnahme mit 1.000 angegeben. Dies führt zu jährlichen Mehrkosten von 71 Mio. €³⁵. Angesichts der angespannten Haushaltslage regt der LRH an, auf die Ausweitung der Altersermäßigung zu verzichten. Hierfür sprechen auch beamtenrechtliche Gründe. Einen Anspruch auf Altersermäßigung haben nur Lehrkräfte. Eine altersbedingte Arbeitszeitverringerung ist für Beamtinnen und Beamte anderer Laufbahnen nicht vorgesehen. Im Hinblick auf Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz bestehen Zweifel, ob die diesbezügliche Privilegierung von Lehrkräften sachlich gerechtfertigt ist.

Der **Verwaltungsaufwand** im Schulbereich hat stetig zugenommen. Verwaltungsaufgaben sind mit dem Ziel einer selbständigeren Schule von der Schulverwaltung auf die Schulen verlagert worden. Verwaltungsarbeit wurde dadurch atomisiert mit der Folge eines höheren Personalaufwands und einer schlechteren Qualität.³⁶ Insbesondere haben Lehrkräfte zulasten ihrer Unterrichtstätigkeit Verwaltungstätigkeiten übernehmen müssen. Um eine wirtschaftliche Verwaltungsarbeit zu erreichen und Lehrkräfte besser für Unterrichtstätigkeit einzusetzen, sollte die Zuständigkeit für Verwaltungsaufgaben neu justiert werden.

In Niedersachsen gibt es in vielen Orten **kleine Schulen** mit wenigen Lehrkräften sowie mehrere kleinere eigenständige Schulen gleichen Typs in kurzer Entfernung. Sogar in einem Gebäudekomplex können sich mehrere Schulen mit eigener Schulleitung und Verwaltung befinden.³⁷ Nur größere Schuleinheiten, auch bestehend aus mehreren kleinen Schulen, können eine gleichmäßige Unterrichtsversorgung gewährleisten und besseren Unterricht durch Spezialisierung ermöglichen. Sie sind wirtschaftlicher als kleine Schulen.

7.4 Hochschulen

Im Wintersemester 2011/12 waren an den niedersächsischen Hochschulen insgesamt 170.143 Studierende immatrikuliert.³⁸ Die künftige Zahl der Studierenden hängt wesentlich von der Stärke der bevölkerungsstatistisch erfassten Altersgruppe der 0- bis 19-Jährigen ab. Im Jahr 2010 gehörten dieser Altersgruppe in Niedersachsen 1,571 Mio. Personen an.³⁹ Bis zum

³³ § 8 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) Nds. ArbZVO-Schule.

³⁴ § 8 Abs. 2 Nds. ArbZVO-Schule.

³⁵ 1.000 Stellen x 70.833 €.

³⁶ Siehe Jahresbericht 2012, S. 98 (Drs. 16/4800).

³⁷ Siehe Jahresbericht 2009, S. 14 (Drs. 16/1300).

³⁸ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 11, Reihe 4.3.1, 1980 bis 2011, S. 297.

³⁹ Landtag, Bericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, 2007, Drs. 15/3900, Band 2 - Statistische Grundlagen -, S. 51, Abbildung 19.

Jahr 2030 wird sich die Zahl der 0- bis 19-Jährigen voraussichtlich um 343.000 Personen auf 1,228 Mio. verringern.⁴⁰ Dies entspricht einer Rückgangsquote von knapp 22 %.

Die aus demografischen Gründen sinkende Nachfrage nach Studienangeboten und -plätzen kann für einen Kapazitätsabbau an den niedersächsischen Hochschulen genutzt werden. Bei einer **anteiligen Kürzung der Hochschulbudgets** entsprechend der demografiebedingten Rückgangsquote ergäbe sich bis zum Jahr 2030 ein rechnerisches Einsparpotenzial von rd. 408 Mio. €. Sofern den Hochschulen im Interesse einer Verbesserung ihrer Finanzausstattung die Hälfte der Demografierendite zur Verfügung gestellt würde, könnte gleichwohl noch ein bis zum Jahr 2030 auf 204 Mio. € jährlich anwachsender Betrag zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

Die demografiebedingte Kürzung von Mitteln wird sich nicht nachteilig auf den Hochschulstandort Niedersachsen auswirken, weil die Strukturen der Hochschulen teilweise unwirtschaftlich sind und insbesondere im universitären Bereich Anhaltspunkte für eine Überfinanzierung vorliegen.⁴¹

Nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrats sollen Studienangebote im Interesse einer wirtschaftlichen Mittelallokation einen durchschnittlichen **Auslastungsgrad** von 80 % aufweisen. Nach den Feststellungen des LRH bestehen erhebliche Überkapazitäten in den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern.⁴² Auslastungsprüfungen ergaben, dass der Bedarf an Studienplätzen für Physik auch dann gedeckt werden könnte, wenn die Lehrangebote an zwei der insgesamt sechs physikalischen Fakultäten in Niedersachsen eingestellt würden. An den Universitäten Braunschweig und Hannover war zudem in den Fächern Bauingenieurwesen und Elektrotechnik nur jeder zweite Studienplatz besetzt. Dies führte angesichts der hohen Abbrecherquoten dazu, dass in diesen Fächern nur ein Absolvent auf vier ausfinanzierte Studienplätze entfiel.

7.5 Soziales

Das **Landessozialamt** nimmt seine Aufgaben niedersachsenweit wahr und bietet mit sieben Standorten in Hildesheim (Hauptsitz), Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück und Verden, mit zahlreichen Außensprechtagen, mit Gesprächs-, Beratungs- und Verhandlungsterminen direkt bei Bürgerinnen und Bürgern, Einrichtungen und Arbeitgebern sowie Verbänden und Kommunen ein umfangreiches Dienstleistungsangebot vor Ort.

⁴⁰ Enquete-Kommission a. a. O. (Fußnote 39).

⁴¹ Siehe Abschnitt V, Nr. 17.

⁴² Vgl. Jahresbericht 2010, S. 67 (Drs. 16/2500).

Zu prüfen ist, ob die Sozialverwaltung in ihren Zuständigkeiten, ihrer Aufbau- und Ablauforganisation und mit ihren sieben Standorten ihre Aufgaben noch zeitgemäß und wirtschaftlich wahrnehmen kann.

Welche weiteren Einsparpotenziale im Sozialbereich realisiert werden können, hat der LRH durch zahlreiche Prüfungen belegt. Bei Realisierung würden die Ausgaben des Landes auf das notwendige Maß beschränkt, ohne dass dadurch Ansprüche der Leistungsberechtigten gekürzt oder die Qualität der Aufgabenerledigung verändert würde.

Eine besondere Bedeutung für den Sozialhaushalt hat die Eingliederungshilfe nach dem SGB XII, die Hilfe für behinderte Menschen. Hierfür musste das Land im Jahre 2010 allein 1,29 Mrd. € aufwenden, während es im Jahre 2002 noch 1,05 Mrd. € waren. Die Aufwendungen für diese Hilfeart steigen seit Jahren kontinuierlich und erheblich an, ohne dass ein Ende dieser Entwicklung in Sicht ist. Das Land wird daher besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um zumindest eine Begrenzung der Aufgabensteigerung zu erreichen. Wir haben dazu in der Vergangenheit verschiedene Prüfungen durchgeführt, die konkrete Möglichkeiten zur Ausgabenreduzierung aufgezeigt haben. So erhalten behinderte Menschen stationäre und teilstationäre Leistungen nach dem SGB XII in den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege oder in Einrichtungen privater Träger. Mit diesen schließt das Land nach den §§ 75 ff. SGB XII Vereinbarungen über die zu zahlenden Vergütungen ab. Unsere Prüfungen haben gezeigt, dass erhebliche Mehrausgaben für das Land entstanden sind, weil nicht sachgerechte Vereinbarungen mit den Einrichtungsträgern abgeschlossen wurden. Würde sich das Land an die gesetzlichen Vorgaben des § 75 Abs. 2 SGB XII halten und die dort niedergelegten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit beachten, könnten Einsparungen in Millionenhöhe erreicht werden.⁴³ Auch die den Vereinbarungen zugrunde liegenden Landesrahmenverträge, die die grundsätzlichen Regelungen zwischen dem Land und den Einrichtungsträgern enthalten, sind von uns in der Vergangenheit kritisiert worden. Ihre sachgerechte Anpassung würde ebenfalls erhebliche Einsparungen ermöglichen.⁴⁴

Für die Eingliederungshilfe ist zudem von Bedeutung, dass sie teilweise Aufgabe des Landes (als überörtlicher Träger der Sozialhilfe) ist, teilweise eine Aufgabe der Landkreise und Städte (als örtliche Träger der Sozialhilfe), wobei die Kommunen vor Ort auch weitgehend die Aufgaben des Landes wahrnehmen. Daraus resultiert ein Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung. Den sich daraus ergebenden Problemen wird seit einigen Jahren dadurch begegnet, dass sich örtlicher und überörtlicher Träger über das Quotale System an den Kosten des jeweilig anderen beteiligt. Das Quotale System hat in der Vergangenheit recht gut funktioniert, weil die Quoten sich für beide Seiten bei etwa bei 50 % bewegten.

⁴³ Jahresbericht 2010, S. 53 (Drs. 16/2500).

⁴⁴ Jahresbericht 2010, S. 56 (Drs. 16/2500).

Inzwischen hat sich insbesondere durch bundesgesetzliche Regelungen die Quote stark zu Lasten des Landes verändert. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen mit der Folge, dass bei den Partnern des Quotalen Systems kein gleichmäßig großes Interesse an der zukünftigen Kostenentwicklung bestehen wird. Es wird in Zukunft daher Aufgabe des Landes sein, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, damit die jetzt schon außerordentlich hohen Kosten der Eingliederungshilfe sich auf das notwendige Maß beschränken. Der LRH hat in der Vergangenheit bereits zu Reformansätzen Stellung genommen⁴⁵ und wird auch die zukünftige Entwicklung kritisch begleiten.

7.6 Archivwesen

Das zum 01.01.2005 gebildete Niedersächsische Landesarchiv (NLA) ist eine Gesamtbehörde, die ihre Aufgaben dezentral in den sieben Staatsarchiven in Aurich, Bückeburg, Hannover, Oldenburg, Osnabrück, Stade und Wolfenbüttel wahrnimmt. Der LRH hat in den letzten Jahren mehrfach Aufgaben und Organisation des NLA geprüft sowie Prozesse begleitet. Er hat dazu u. a. folgende Empfehlungen gegeben:

- Die Archivverwaltung sollte prüfen, wie die Rückstände bei der Aufbereitung säurehaltigen Archivguts durch eine stärkere Personalkonzentration und noch effizientere Konservierungsverfahren abgearbeitet werden können.⁴⁶
- Angesichts der Größenordnung der Dienstbibliotheken an den sieben Standorten der Archivverwaltung sollte deren Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich in Abgrenzung zur Bibliotheksverwaltung aufgabenkritisch überprüft und auf die archivischen Kernaufgaben konzentriert werden.⁴⁷
- Die Landesregierung sollte aufgabenkritisch überprüfen, welche finanziellen Folgen die vom Land ursprünglich geplante Verlagerung von 30 lfd. km Grundbüchern und Grundakten von der Justiz- in die Archivverwaltung hätte.⁴⁸
- Bei der Übernahme von kommunalen Personenstandsregistern und -akten sollte die Archivverwaltung in jedem Fall eine volle Kostenerstattung sicherstellen und entsprechende Aufgabenverlagerungen künftig auf das Notwendigste beschränken.⁴⁹

⁴⁵ Jahresbericht 2011, S. 76 (Drs. 16/3700).

⁴⁶ Prüfungsmitteilung vom 17.12.2007.

⁴⁷ Jahresbericht 2008, S. 130 (Drs. 16/190).

⁴⁸ Jahresbericht 2009, S. 36 (Drs. 16/1300).

⁴⁹ Prüfungsmitteilung vom 06.12.2011.

In der Folge hat die Staatskanzlei eine Vielzahl dieser Empfehlungen aufgegriffen und im Rahmen des Projekts „Perspektive Niedersächsisches Landesarchiv 2020“ konkretisiert. Der LRH begrüßt diese noch nicht abgeschlossene Aufgabenkritik. Mittelfristig muss sich das NLA auf seine Kernaufgaben konzentrieren, aber auch seine dezentrale Struktur überdenken. Nach einer Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der sieben Standorte der Archivverwaltung könnte die Aufgabenkonzentration auf einzelne Standorte fortgeführt und ggf. auch eine Schließung einzelner Standorte erwogen werden.

7.7 Infrastruktur

Für den **Jade-Weser-Port** (JWP) gibt es insgesamt fünf Gesellschaften. Die beiden wichtigsten sind die im Miteigentum des Landes Bremen stehende bisherige JWP-Realisierungsgesellschaft für die Verwaltung des Hafens (der Kaianlagen) und die im Alleineigentum des Landes Niedersachsen stehende JWP-Logistik-Zone für die Vermarktung und Verwaltung der Liegenschaften auf dem Hafengroden. Die übrigen Landeshäfen werden von der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG verwaltet. Die genannten Gesellschaften beschäftigen sich mit gleichartigen Aufgaben, nämlich dem Hafen- und Liegenschaftsmanagement. Zur Erzielung von Synergieeffekten und zur Erreichung einer besseren Wirtschaftlichkeit der Verwaltungen hält der LRH auf mittlere Sicht die **Übertragung der Verwaltung** des JWP insgesamt auf die Hafengesellschaft Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG für zweckmäßig.

Gemäß Artikel 90 Abs. 2 Grundgesetz verwalten die Länder die **Bundesstraßen und Bundesautobahnen** im Auftrag des Bundes. Auf Grundlage von § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs erstattet der Bund den Ländern den **Aufwand** für Planung, Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht pauschal mit 3 % der Baukosten. Die dem Land tatsächlich entstehenden Kosten sind jedoch um ein Mehrfaches höher. Das „Defizit“ belief sich beispielsweise im Jahr 2006 auf mehr als 14 Mio. €. ⁵⁰ Mehrere Bundesratsinitiativen anderer Bundesländer zur Erhöhung der Erstattungspauschale scheiterten in der Vergangenheit. Artikel 90 Abs. 3 Grundgesetz eröffnet den Ländern die Möglichkeit, beim Bund die Übernahme der Autobahnen und Bundesstraßen in dessen eigene Verwaltung zu beantragen. Durch den Konsolidierungsvorschlag könnte das Land von diesen Kosten entlastet werden.

⁵⁰ Jahresbericht 2008, S. 107 (Drs. 16/190).

V. Denkschrift

Ministerium für Inneres und Sport

1. Verbesserungspotenziale bei der Organisation der fachübergreifenden Fortbildung in der Landesverwaltung

Der Beschluss der Landesregierung aus dem Jahr 1997, nach dem das Studieninstitut des Landes Niedersachsen die zentrale Einrichtung des Landes für die fachübergreifende Fortbildung sein soll, wird nicht konsequent umgesetzt. Das Studieninstitut des Landes Niedersachsen ist nicht ausreichend ausgelastet. Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist es für das Land daher nicht sinnvoll, dass sich Landesbedienstete in dem bisherigen Umfang bei anderen Landeseinrichtungen oder durch Externe fachübergreifend fortbilden.

Mit einer umfassenden zentralen Verwaltung der fachübergreifenden Fortbildung könnte die Landesregierung deutliche Synergieeffekte generieren.

Ausgangspunkt für die Prüfung des LRH war ein Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 1997, mit dem die Landesregierung das Innenministerium beauftragte, eine zentrale Stelle für fachübergreifende dienstliche Fortbildung zu errichten. In der Folge ist das Studieninstitut des Landes Niedersachsen (SiN) seit dem 01.07.1997 die zentrale Einrichtung des Landes für die fachübergreifende dienstliche Fortbildung für alle Landesbediensteten. Davon ausgenommen sind nach dem Errichtungserlass⁵¹ die Polizei, die Forst- und Finanzverwaltung, die Justiz sowie die Lehrkräfte an Schulen und Hochschulen. Allgemeine IuK-Fortbildungen fallen in die Zuständigkeit des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) oder anderer spezieller Einrichtungen.

Der LRH verglich für die Jahre 2010 bis 2012 folgende Fortbildungseinrichtungen des Landes, die fachübergreifende Fortbildungsveranstaltungen anbieten: SiN, Polizeiakademie, LSKN, Steuerakademie, Hochschulübergreifende Weiterbildung (HüW) sowie das Justizschulungszentrum des zentralen IT-Betriebs Niedersächsische Justiz.

Ergänzend bezog der LRH in seine Prüfung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und dem Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) zwei Behörden ein, die für Beschäftigte ihres Zuständigkeitsbereichs fachübergreifende Fortbildungen in eigener Regie organisieren und anbieten.

⁵¹ Runderlass des Innenministeriums vom 27.06.1997, Nds. MBl. 1997 S. 909.

Inhalt und Auslastung der Angebote

Der LRH wertete das Angebot an fachübergreifenden Fortbildungen für das Jahr 2010 aus. Dies ergab, dass die Einrichtungen und Dienststellen eine Vielzahl ähnlich beschriebener Fortbildungsveranstaltungen anboten. Weiterhin stellte der LRH fest, dass beim SiN 40 % der im Programmheft angebotenen Fortbildungen nicht stattfanden. Beim LSKN betrug die Ausfallquote 28,2 %, beim Justizschulungszentrum 21,6 % und bei der HüW 20 %. Die durchschnittlichen Teilnehmerzahlen lagen bei den fachübergreifenden Fortbildungen (ohne IT) zwischen 9,1 (HüW) und 15,8 Teilnehmern (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr).

Aus Sicht des LRH sind bei fachübergreifenden Fortbildungen (ohne IT) durchschnittliche Teilnehmerzahlen von mindestens 13 anzustreben. Ausfallquoten von 20 % und mehr hält der LRH für unwirtschaftlich, weil die Einrichtungen Zeit für die Planung von Fortbildungen aufwenden, die letztlich nicht stattfinden.

Um inhaltliche Überschneidungen bei den fachübergreifenden Fortbildungsangeboten zu verringern und insgesamt deren bessere Auslastung sicherzustellen, empfiehlt der LRH, die Bereitstellung von fachübergreifenden Fortbildungen zentral zu koordinieren. Hierzu hält er verbindliche Bedarfsabfragen, denen qualifizierte Fortbildungsplanungen der Ressorts und Verwaltungsbehörden des Landes zugrunde liegen, für erforderlich.

Kosten und Finanzierung der Einrichtungen

Das SiN, die Polizeiakademie, der LSKN und die HüW teilten dem LRH ihre Kosten des Fortbildungsbereichs für das Jahr 2010 anhand ihrer Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mit. Die Steuerakademie, das Justizschulungszentrum und das Wirtschaftsministerium verfügen über keine KLR. Aussagen zu ihren Kosten konnten diese Stellen nicht treffen. Der NLWKN führt zwar als Landesbetrieb eine KLR; dieser sind die Kosten der selbst organisierten Fortbildung jedoch nicht zu entnehmen.

Für das SiN fordert das Land eine kostendeckende Entgeltfinanzierung. Das SiN ist daher bestrebt, sich durch Entgelte für die von ihm angebotenen Leistungen, wie z. B. Seminare, Übernachtung, Verpflegung und Bereitstellung von Seminarräumen, vollständig zu finanzieren. Die HüW finanziert sich über eine Umlage der kooperierenden Hochschulen und über Seminargebühren. Der LSKN erhebt ebenfalls Entgelte; diese waren jedoch in den Jahren 2010 und 2011 nicht kostendeckend. Die anderen geprüften Stellen erheben für ihre Leistungen keine Entgelte und finanzieren sich über Haushaltsmittelzuweisungen.

Die Rahmenbedingungen der geprüften Stellen sind damit sehr unterschiedlich, ihre Kosten nicht vergleichbar. Die Wirtschaftlichkeit von Fortbildungsmaßnahmen kann jedoch nur ermittelt werden, wenn die Einrichtungen ihre Kosten dafür vollständig und differenziert erfassen. Für die Steuerakademie und das Justizschulungszentrum empfiehlt der LRH daher die Einführung einer

KLR. Darüber hinaus hält er es nicht für vertretbar, dass Dienststellen in eigener Regie Fortbildungsveranstaltungen mit fachübergreifenden Themen anbieten, ohne nachzuweisen, dass sie dies wirtschaftlicher können als andere Anbieter.

Auslastung des Gästehauses des SiN

Das SiN verfügt über ein im Jahr 2001 nach Renovierung neu eröffnetes Gästehaus mit 49 Einzelzimmern. Die maximale Belegung beträgt rd. 7.000 Übernachtungen pro Jahr, ausgehend von einer vierwöchigen Schließzeit und drei möglichen Übernachtungen je Zimmer und Woche. Das SiN stellt eine Übernachtung ohne Frühstück mit 40 € in Rechnung.

Die Auslastung und die Kosten des Gästehauses ergeben sich aus der nachstehenden Tabelle:

Jahr	Übernachtungen	Auslastung in %	Gesamtkosten in €	Kosten pro Übernachtung in €
2007	4.514	64,5	214.669	47,56
2008	4.146	59,2	231.003	55,72
2009	5.947	85,0	205.932	34,63
2010	3.673	52,5	226.065	61,46
2011	4.112	58,7	205.695	49,90

Auslastung und Kosten des Gästehauses in den Jahren 2007 bis 2011

Das Gästehaus des SiN war nicht ausreichend ausgelastet. Die höhere Auslastung im Jahr 2009 ist darauf zurückzuführen, dass das SiN auf Anweisung des Ministeriums für Inneres und Sport Teilnehmer an den Ausbildungslehrgängen des Landes im Gästehaus unterbrachte. Zu einer Verlängerung dieses Modells kam es nicht, da dem Ministerium für Inneres und Sport die dafür zu zahlende Miete von 20 € pro Tag statt 8 € bei Unterbringung in Privatunterkünften zu hoch war. In den übrigen Jahren lagen die Kosten je Übernachtung über dem vom SiN dafür grundsätzlich geforderten Preis von 40 € je Nacht.

Der LRH regt folgende Maßnahmen für eine bessere Auslastung des Gästehauses an:

- Eine konsequente ressortübergreifende Nutzung des SiN als zentrale Fortbildungseinrichtung bei mehrtägigen fachübergreifenden Fortbildungen,
- eine verstärkte Nutzung des SiN als Tagungsstätte und für Workshops sowie
- die ergänzende Belegung des Gästehauses durch Auszubildende.

Grundsätzlich erwartet der LRH, dass das SiN seine Übernachtungspreise an die voraussichtlich entstehenden Kosten anpasst.

Notwendigkeit einer zentralen Fortbildungsverwaltung

Der LRH hält die Wahrnehmung von gleichartigen Aufgaben für die Planung und Durchführung von fachübergreifenden Fortbildungen von mehreren Stellen im Land für unwirtschaftlich. Er empfiehlt daher, eine landesweit zuständige zentrale Fortbildungsverwaltung für die fachübergreifende Fortbildung (einschließlich IT-Fortbildung) einzurichten. Dieser zentralen Fortbildungsverwaltung sollte die Landesregierung die wesentlichen Aufgaben im Bereich der fachübergreifenden Fortbildung übertragen. Hierzu hat der LRH einen Aufgabenkatalog erstellt.

Durch eine Zentralisierung kann die Landesregierung Synergieeffekte generieren, insbesondere

- Fachkompetenz bündeln,
- den bisherigen Aufwand für die Planung und Durchführung in den einzelnen Dienststellen reduzieren,
- durch koordinierte und verbindliche Bedarfsabfragen ein bedarfsgerechtes Fortbildungsangebot bereitstellen und damit die Ausfallquoten verringern,
- die Fortbildungsbedarfe aus der gesamten Landesverwaltung zusammenfassen und so höhere durchschnittliche Teilnehmerzahlen je Seminar erzielen,
- durch zentrale Konzeptionen einheitliche Qualitätsstandards sicherstellen und
- einheitliche und ggf. für das Land günstigere Honorarverträge mit Dozenten vereinbaren.

SiN als zentrale Fortbildungseinrichtung des Landes

Solange das Land mit dem SiN eine zentrale Fortbildungseinrichtung für die fachübergreifende Fortbildung vorhält, ist es gesamtwirtschaftlich betrachtet sinnvoll, diese möglichst gut auszulasten. Der LRH empfiehlt daher zu prüfen, inwieweit die im Errichtungserlass des Jahres 1997 von der Zentralisierung der fachübergreifenden Fortbildung ausgenommenen Verwaltungsbereiche auch zur vorrangigen Nutzung des SiN verpflichtet werden können.

Das SiN muss durch die Qualität seines Angebots, Kundenorientierung und ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis zu einer besseren Nutzung der vorhandenen Ressourcen sowie zu einer optimalen Deckung des in der Verwaltung vorhandenen Bedarfs an fachübergreifender Fortbildung beitragen. Eigene Fortbildungsprogramme einzelner Dienststellen zu fachübergreifenden Themen werden dann entbehrlich.

Stellungnahme der betroffenen Ministerien

Das Ministerium für Inneres und Sport teilt im Wesentlichen die Auffassung des LRH. Es beabsichtigt, eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe einzusetzen, die feststellen soll, wie die Vorschläge des LRH zur Einrichtung einer zentralen Fortbildungsverwaltung umgesetzt werden können.

Das Finanzministerium kündigte an zu prüfen, inwieweit in der Steuerakademie Niedersachsen eine Kostentransparenz hergestellt werden könne. Es beabsichtigt, alle Beschäftigten seines Ressorts weiterhin an der Steuerakademie fortzubilden und spricht sich gegen eine Verpflichtung zur vorrangigen Nutzung des SiN für die fachübergreifende Fortbildung der Beschäftigten seines Verwaltungsbereichs aus.

Das Justizministerium hält es grundsätzlich für sachgerecht, die Kosten von IT-Fortbildungen in den verschiedenen Einrichtungen des Landes transparent und damit vergleichbar zu machen. Es plant für den zentralen IT-Betrieb Niedersächsische Justiz und damit auch für das Justizschulungszentrum einen ersten budgetierten Haushalt zum Haushaltsjahr 2016.

2. Personalüberhang bei der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen

Eine bedarfsorientierte Ausrichtung der Schichtdienstmodelle bei der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen ermöglicht Personaleinsparungen in Höhe von zehn Vollzeiteinheiten.

Die Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen (PHuStN) ist als Dezernat 23 in die Polizeidirektion für zentrale Aufgaben eingegliedert. Der Sitz der PHuStN befindet sich in Hannover, eine Teilstaffel versieht ihren Dienst am Standort Rastede (Landkreis Ammerland).

Die PHuStN beschäftigte zum 31.12.2011 im Flugbetrieb 46 Personen.

Die Einsätze der PHuStN setzten sich zusammen aus Einsatzflügen zur Unterstützung der polizeilichen Arbeit und betriebsbedingten Flügen, wie z. B. Flügen zur Erhaltung der Fluglizenzen. Die Flugleistungen der PHuStN waren für die Jahre 2010 und 2011 auf jeweils 1.500 Flugstunden begrenzt.

Nach den Einsatzstatistiken der Jahre 2009, 2010 und 2011 erbrachte die PHuStN folgende Flugleistungen:

	2009		2010		2011	
	Anzahl	Flugstunden	Anzahl	Flugstunden	Anzahl	Flugstunden
Alle Flüge	1.542	1.733:02	1.332	1.496:27	1.344	1.493:19
davon Einsatzflüge	1.065	1.118:00	931	1.032:13	1.066	1.226:08

Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011 betrug der Anteil der Flugstunden für den Standort Hannover rd. 72 %, auf den Standort Rastede entfielen rd. 28 %.

Der LRH prüfte die PHuStN im Jahr 2012 mit folgenden Ergebnissen:

Personaleinsatz am Standort Hannover

Am Standort Hannover waren fünf Dienstabteilungen eingerichtet, die an allen Tagen der Woche eine Einsatzverfügbarkeit der PHuStN rund um die Uhr gewährleisteten.

Jeder Dienstabteilung waren sechs Polizeivollzugsbeamte (Piloten, Flugtechniker, Operatoren) zugeordnet, die ihren Dienst nach einem Wechselschichtdienstmodell versahen.

- Am Dienstag und Mittwoch sah das Wechselschichtdienstmodell Hannover in der Zeit von 07:00 Uhr bis 16:00 Uhr zusätzlich den Einsatz einer Dienstabteilung für eine Zweitmaschine vor. Der Einsatzstatistik der PHuStN war kein erhöhtes Einsatzaufkommen an diesen beiden Wochentagen zu entnehmen.
- Die Auswertung der Dienstnachweise für das Jahr 2011 ergab, dass die PHuStN in einer Schicht häufig Personal über der Mindeststärke von vier Beamten einsetzte. Für die Früh-, Spät- und Nachtdienste traf dies in 296 Fällen zu. Für den Wochenendtages- und -nachtdienst ermittelte der LRH weitere 67 Fälle. Die PHuStN hielt je Schicht bis zu elf Beamte gleichzeitig vor.
- Nach dem Wechselschichtdienstmodell Hannover überschritten sich die Schichtzeiten für den Früh-, Spät- und Nachtdienst sowie die Wochenenddienste. Die Überschneidungszeiten betragen 15 Minuten bis zu zwei Stunden. Pro Woche errechnete der LRH einen Umfang von insgesamt über 17 Stunden.

An den Tagen, an denen die PHuStN zusätzlich den Einsatz einer Dienstabteilung für eine Zweitmaschine vorsah, waren in dem Überschneidungszeitraum von 13:00 Uhr bis 15:00 Uhr bis zu 17 Beamte gleichzeitig tätig.

Personaleinsatz und Einsatzflüge bei der Teilstaffel Rastede

Die Teilstaffel Rastede leistete Dienst nach einem bedarfsorientierten Schichtdienstmodell. Das Schichtdienstmodell gewährleistete von Montag bis Freitag eine Einsatzverfügbarkeit im Umfang von 16 Stunden und am Samstag und Sonntag im Umfang von zwölf Stunden. Außerdem sah es pro Woche mindestens einen Nachtdienst vor.

- Früh- und Spätdienst überschritten sich um 15 Minuten.
- Die Teilstaffel Rastede leistete im Jahr 2011 über längere Zeiträume keine Einsatzflüge, weil kein Polizeihubschrauber zur Verfügung stand. Dies traf z. B. für den Zeitraum vom 12.04. bis zum 11.05.2011 zu.

- Das Einsatzaufkommen am Wochenende war gering. Dies betraf insbesondere die Sonntage. In der Zeit von 2009 bis 2011 leistete die Teilstaffel Rastede pro Jahr zwischen 35 und 45 Sonntageinsätze. Die Einsatzzeiten schwankten hierbei zwischen 39 und 50 Flugstunden. Das geringe Einsatzaufkommen am Sonntag stellt einen Dienst der Teilstaffel Rastede an diesem Tag infrage.
- Die Auswertung der Nachtdienste ergab ebenfalls ein geringes Einsatzaufkommen. Die Teilstaffel Rastede leistete unter Einbeziehung von Werft- und Ausbildungsflügen folgende Nachteinsätze und Flugstunden:

	2009	2010	2011
Einsätze	51	24	34
Flugstunden	45:09	19:40	47:23

Personalbedarf der PHuStN für den Flugbetrieb

Die PHuStN setzte bisher 46 Personen, davon am Standort Hannover 31 Beamte und bei der Teilstaffel Rastede 13 Beamte sowie zwei Tarifbeschäftigte für den Flugbetrieb ein.

Der LRH ging bei seiner Personalbedarfsberechnung für den Flugbetrieb der PHuStN von folgenden Voraussetzungen aus:

- Jahresarbeitszeit von durchschnittlich 1.474,32 Stunden,
- Beibehaltung der Standorte Hannover und Rastede,
- Begrenzung der Schichtstärke auf vier Beamte,
- Einsatzverfügbarkeit rund um die Uhr am Standort Hannover,
- Wegfall der Dienstabteilung für eine Zweitmaschine am Standort Hannover,
- Schichtüberschneidungen von höchstens 15 Minuten,
- Wegfall des Nacht- und des Sonntagsdienstes bei der Teilstaffel Rastede,
- Verringerte Einsatzverfügbarkeit der Teilstaffel Rastede an den restlichen Wochentagen.

Danach ergibt sich für den Flugbetrieb der PHuStN folgender Personalbedarf:

Bereich	Hannover	Rastede	Gesamt
Piloten	6,0	3,0	9,0
Flugtechniker	6,0	3,0	9,0
Operatoren	6,0	3,0	9,0
Einsatzstelle/Bodendienst	6,0	3,0	9,0
Flugbetrieb gesamt	24,0	12,0	36,0

Aufgrund des vom LRH erstellten Personalkonzepts könnten zehn Vollzeiteinheiten eingespart werden. Auf der Basis der standardisierten Personalkostensätze ergäbe sich eine Einsparung in Höhe von mindestens 500.000 € pro Jahr.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Im Hinblick auf die inzwischen eingerichteten Kooperationen mit Hamburg sowie der Bundespolizei und die Anzahl der vier Polizeihubschrauber werde der Personalkörper zunächst bis zum Jahr 2014 angepasst und um sieben Piloten/Flugtechniker reduziert.

Eine weitere Reduzierung sei derzeit nicht möglich.

Würdigung

Der LRH begrüßt die Entscheidung des Ministeriums für Inneres und Sport, Personal bei der PHuStN abzubauen.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport zeitnah die weitere Personaleinsparung von drei Vollzeiteinheiten bei der PHuStN prüft, sobald notwendig werdende Umschulungsmaßnahmen wegen der Umstellung auf ein anderes Hubschraubermuster bzw. der Beschaffung von zwei neuen Polizeihubschraubern abgeschlossen sind.

Finanzministerium

3. Einsparpotenzial in der zentralen Bezügebearbeitung des Landes

Der LRH führte in der Landesweiten Bezüge- und Versorgungsstelle eine analytische Personalbedarfsanalyse durch und ermittelte im Bereich der Bezügebearbeitung in den Produktbereichen Besoldung und Tarifentgelte einen Überhang von insgesamt 12,5 Vollzeiteinheiten. Dieses entspricht einem jährlichen Einsparpotenzial von rd. 470.000 €.

Die Landesregierung gliederte das ehemalige Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) zum 01.01.2010 als Abteilung 4 in die Oberfinanzdirektion Niedersachsen ein. Die innere Struktur dieser Abteilung als Organisationseinheit mit vier Standorten und deren Aufgaben blieben unverändert. Die Abteilung 4 führt die Bezeichnung „Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle“ (LBV).

Die LBV ist u. a. für die Festsetzung und Auszahlung von Bezügen der rd. 287.000 Beschäftigten und Ruhestandsbeamten des Landes zuständig. Mit 9,41 Mrd. € bewirtschaftete sie im Jahr 2011 rd. 38 % des niedersächsischen Landesetats.

Das ehemalige NLBV beschäftigte im Jahr 1998 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umfang von 1.104 Vollzeiteinheiten (VZE). Die Umsetzung politischer und organisatorischer Einsparvorgaben führte zu einer erheblichen Reduzierung des Personalbestands. Im Jahr 2011 betrug der Personaleinsatz 820 VZE. Der Personalabbau wird noch fortgeführt. Mit dem Finanzministerium ist eine Zielzahl von 712 VZE vereinbart. Um dieses Ziel zu erreichen, steigerte die Bezügeverwaltung die für Fachaufgaben geltenden Fallzahlen jährlich um 7 %. Im Querschnittsbereich nahm sie Einsparungen in Höhe von jährlich rd. 4 % vor. Dem Personalabbau lag bisher keine analytische Stellenbedarfsermittlung zugrunde.

Der LRH prüfte die Wirtschaftlichkeit der Bezügebearbeitung bei der LBV von Juli 2011 bis Mai 2012. Dabei führte er analytische Personalbedarfsermittlungen an allen vier Standorten der LBV in Niedersachsen durch. Die Ergebnisse der Personalbedarfsanalysen erörterte er mit der LBV.

Personalbedarf für die Bezügebearbeitung

Auf der Grundlage der bei der LBV erhobenen Daten ermittelte der LRH für die Sachbearbeitung im Produktbereich Besoldung einen Personalbedarf von 62,7 VZE. Der Personalbestand in diesem Bereich betrug 71,1 VZE. Bezogen auf den Stichtag 01.05.2012 folgt hieraus eine Einsparmöglichkeit von 8,4 VZE (11,7 %). Unter Anwendung der standardisierten Per-

sonalkostensätze des Finanzministeriums entspricht dies einem auf die Ausgaben bezogenen Einsparvolumen von rd. 310.000 € jährlich.

Für den Produktbereich Tarifentgelte stellte der LRH einen Personalbedarf von 106,9 VZE fest. Ausgehend von einem Personal-Istbestand von 111 VZE ergibt sich daraus ein Einsparpotenzial von 4,1 VZE mit einem auf die Ausgaben bezogenen Einsparvolumen von rd. 160.000 € jährlich.

Für diese beiden geprüften Bereiche der Bezügeabrechnung der LBV ermittelte der LRH insgesamt ein ausgabewirksames Einsparpotenzial von jährlich 470.000 €.

Für den Produktbereich Versorgung konnte der LRH aus Kapazitätsgründen keine Personalbedarfsanalyse durchführen. Er empfahl der LBV, entsprechende Untersuchungen mit eigenen Kräften vorzunehmen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium teilte dem LRH mit Schreiben vom 21.11.2012 mit, dass es das Ergebnis der Personalbedarfsermittlung anerkenne und den Personalüberhang bis zum Jahr 2015 abbauen werde. Es stellte in Aussicht, für den Produktbereich Versorgung eine eigene Personalbedarfsanalyse zu veranlassen.

4. Durchs Raster gefallen: Viele Einkunftsmillionäre blieben der Betriebsprüfung verborgen

Das maschinelle Aussteuerungsverfahren für Steuerfälle mit bedeutenden Einkünften weist erhebliche Schwachstellen auf. Eine Vielzahl sogenannter Einkunftsmillionäre entging hierdurch einer Betriebsprüfung. Der LRH schätzt das steuerliche Ausfallrisiko auf landesweit rd. 65 Mio. €.

Steuerpflichtige mit Überschusseinkünften⁵² von mehr als 500.000 € im Kalenderjahr werden als Steuerfälle mit bedeutenden Einkünften (sogenannte bE-Fälle) definiert und nach bundeseinheitlichen Kriterien wie Großbetriebe eingestuft. Diese sogenannten Einkunftsmillionäre⁵³ unterliegen der Betriebsprüfung.⁵⁴

⁵² Summe der positiven Einkünfte aus Überschusseinkunftsarten gemäß § 2 Abs. 1 Nrn. 4 bis 7 Einkommensteuergesetz (EStG).

⁵³ Der Begriff der „Einkunftsmillionäre“ galt ursprünglich für Steuerpflichtige mit positiven Überschusseinkünften in der Summe von mehr als 1 Mio. DM. Die Steuerverwaltung ordnet sie seit der Währungsumstellung auf den Euro als „Steuerfälle mit bedeutenden Einkünften“ (sogenannter bE-Fall) ein. Gleichwohl ist die Bezeichnung als „Einkunftsmillionär“ nach wie vor gebräuchlich. Beide Begriffe werden folgend inhaltlich gleichbedeutend verwendet.

⁵⁴ § 193 Abs. 1 in Verbindung mit § 147 a Abgabenordnung (AO).

Die Finanzverwaltung bedient sich zur Ermittlung dieser Fälle eines maschinellen Verfahrens. Eine Aussteuerung⁵⁵ soll gewährleisten, dass die Einkunftsmillionäre umfassend geprüft werden.

Das bisherige Aussteuerungsverfahren erfasst allerdings eine Vielzahl von Fallkonstellationen nicht, die nach Ansicht des LRH prüfungswürdig sein können. Er ermittelte in 87 Steuerfällen ein steuerliches Risikopotenzial von knapp 16,7 Mio. €. Folgende Schwachstellen waren besonders gewichtig:

Beschränkung auf einen Veranlagungszeitraum

Für die Einstufung als bE-Fall waren lediglich die Besteuerungsgrundlagen der Veranlagungszeiträume 2001, 2004 und 2008 maßgeblich. Überschritt ein Steuerpflichtiger in einem anderen Veranlagungszeitraum mit seinen Überschusseinkünften die Grenze von 500.000 €, erfolgte keine Aussteuerung als Großbetrieb.

Ein Steuerpflichtiger unterlag beispielsweise keiner Betriebsprüfung, da seine Überschusseinkünfte im maßgeblichen Jahr 2008 unterhalb der Grenze von 500.000 € blieben. In den beiden Veranlagungszeiträumen 2006 und 2007 überschritten die Einkünfte diese Grenze jedoch deutlich. Der LRH schätzte ein Steuerausfallrisiko von rd. 70.000 €.

Beschränkung auf Überschusseinkunftsarten

Der LRH bemängelt weiterhin, dass weitere Einkünfte aus Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit sowie aus Land und Forstwirtschaft im Aussteuerungsverfahren gänzlich unberücksichtigt bleiben. Durch diese Beschränkung steuert das System Fälle mit im Einzelfall sehr hohem Risikopotenzial nicht aus.

Besonders deutlich wird dies am Beispiel eines Steuerpflichtigen, der in zwei maßgeblichen Veranlagungszeiträumen Einkünfte aus gewerblichen Beteiligungen in hoher einstelliger Millionenhöhe erzielte. Eine Außenprüfung des Steuerpflichtigen in Zusammenhang mit den Gesellschaften erfolgte nicht. Der LRH ermittelte ein Steuerausfallrisiko von knapp 1 Mio. €.

Keine Berücksichtigung des Arbeitnehmerbereichs

Im Arbeitnehmerbereich geführte Steuerpflichtige werden nicht ausgesteuert. Die Finanzämter sollen solche Steuerfälle deshalb aus dem Arbeitnehmerbereich in die Amtsprüfstelle überführen, um die Erfassung im Aussteuerungsverfahren zu gewährleisten. Die Veranlagungsfinanzämter kamen ihrer Verpflichtung nur unzureichend nach.

⁵⁵ Aussteuerung bedeutet eine gesonderte maschinelle Erfassung.

Beispielsweise blieb der Fall eines im Arbeitnehmerbereich geführten Steuerpflichtigen trotz jährlicher Überschreitung der Grenze von 500.000 € unberücksichtigt. Das steuerliche Risikopotenzial für die Jahre 2001 bis 2004 betrug mehr als 60.000 €.

Prüfungsbedarf nach Ablauf der Einstufung

Erfolgen Vermögensübertragungen zwischen nahen Angehörigen in Veranlagungszeiträumen, die zeitlich nach der Einstufung als sogenannter Einkunftsmillionär liegen, erfasst das Aussteuerungsverfahren dieses Risiko nicht.

Bei der Ehefrau eines Steuerpflichtigen, die im Übrigen keine wesentlichen eigenen Einkünfte erzielte, stiegen die Einkünfte aus Kapitalvermögen nach Ablauf der Einstufung als bedeutender Steuerfall auffällig an. Der LRH ermittelte ein durch Kapitalübertragung naheliegendes Schenkungsteuerrisiko von 175.000 €.

Vorgesehene Änderungen des Aussteuerungsverfahrens

Abweichend von der bisherigen Fallauswahl müssen die Einkünfte den Schwellenwert von 500.000 € zukünftig innerhalb von drei Bezugsjahren in zwei beliebigen Veranlagungszeiträumen überschreiten. Bisher reichte ein einmaliges Überschreiten.

Eine weitere Änderung betrifft die Kapitalerträge. Seit dem Veranlagungszeitraum 2009 unterliegt der überwiegende Teil dieser Erträge einem gesonderten Steuertarif von 25 %⁵⁶. Bei der Berechnung der tariflichen Einkommensteuer⁵⁷ bleiben sie im Regelfall unberücksichtigt. Die Aussteuerungsprogrammierung greift künftig nicht mehr auf diese Kapitalerträge zu.

Diese Änderungen werden dazu führen, dass das Aussteuerungsverfahren zukünftig einen noch größeren Anteil der Einkunftsmillionäre nicht erfasst.

Würdigung

Das bisherige Aussteuerungsverfahren greift zu kurz. Es erfasst nicht alle einkommensstarken Steuerpflichtigen gleichermaßen. Nach den Feststellungen des LRH hätten mehrere hundert weitere Steuerpflichtige als sogenannte Einkunftsmillionäre eingestuft werden müssen. Er sieht insoweit ein landesweites Risikopotenzial von mehr als 65 Mio. €⁵⁸. Die aufgezeigten Mängel sollten umgehend behoben werden, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen.

⁵⁶ Sogenannte Abgeltungssteuer § 32 d EStG.

⁵⁷ § 32 a EStG.

⁵⁸ Ermitteltes Risikopotenzial von 16,7 Mio. € auf das Land Niedersachsen hochgerechnet.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium räumt die vom LRH festgestellten Schwachstellen des bisherigen Aussteuerungsverfahrens grundsätzlich ein. Die vom LRH errechneten Steuerausfallrisiken seien allerdings mit erheblichen Unschärfen verbunden und insgesamt zu hoch angesetzt.

5. Einkunftsmillionäre - selten oder nur oberflächlich geprüft

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung führten bei sogenannten Einkunftsmillionären in vielen Fällen keine Betriebsprüfung durch. Soweit sie Prüfungen durchführten, übersahen sie erhebliche einkommen- sowie erbschaft- und schenkungsteuerliche Risikopotenziale. Landesweit schätzte der LRH ein Steuerausfallrisiko von mehr als 170 Mio. €.

Der LRH untersuchte bei den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung die Bearbeitung von Steuerfällen mit bedeutenden Einkünften (bE-Fälle)⁵⁹. Hierbei wählte er geprüfte, ungeprüfte und auch vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzte Steuerfälle aus. Der LRH würdigte sowohl einkommen- als auch erbschaft- und schenkungsteuerliche Sachverhalte. Hierzu sah er rd. 300 Steuerakten ein.

Ungeprüfte Veranlagungszeiträume

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung führten in vielen Fällen für einen oder mehrere Veranlagungszeiträume keine Prüfungshandlungen durch. Ein Steuerausfallpotenzial von 17 Mio. € blieb dadurch unerkannt.

Deutlich wird dies am Beispiel eines Steuerpflichtigen, der für die Jahre 2006 bis 2008 trotz Aussteuerung als sogenannter Einkunftsmillionär⁶⁰ ungeprüft blieb. Eine Begründung des zuständigen Finanzamts lag nicht vor. Der LRH ermittelte ein Steuerausfallrisiko von mehr als 379.000 €.

Absetzungen vom Prüfungsgeschäftsplan

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung setzten zahlreiche Steuerfälle mit bedeutenden Einkünften vom Prüfungsgeschäftsplan ab und ließen sie damit ungeprüft. Der LRH kritisiert diese Vorgehensweise nicht generell. Er bemängelt allerdings Umfang und Qualität des Großteils der Dokumentationen. Häufig konnte der LRH die Begründung für die Absetzung nicht nachvollziehen. Er ermittelte in den vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzten Fällen ein Steuerausfallrisiko von mehr als 58 Mio. €.

⁵⁹ Als Steuerfälle mit bedeutenden Einkünften gelten Steuerpflichtige, die positive Einkünfte aus Überschusseinkünften von mehr als 500.000 € erzielen (siehe Abschnitt V, Nr. 4).

⁶⁰ Siehe Fußnote 53.

Besonders kritisch hervorzuheben ist, dass ein Finanzamt für Großbetriebsprüfung für die Jahre 2006 bis 2008 Steuerfälle mit Einkünften zwischen 500.000 € und 1 Mio. € herausfilterte und diese ohne weitere Kontrolle vom Prüfungsgeschäftsplan absetzte.

Lückenhafte Überprüfung der Mittelverwendung

Die Finanzämter kontrollierten bei Betriebsprüfungen überwiegend nicht, wie die Steuerpflichtigen die Mittel aus den erzielten Einkünften verwendet hatten. Wenn eine Überprüfung stattfand, erfolgte sie oft nur oberflächlich oder ermittelte Differenzen blieben unaufgeklärt. Ein Steuerausfallpotenzial von mehr als 80 Mio. € blieb auf diese Weise unentdeckt.

Unzureichende Prüfung der Erbschaft- und Schenkungsteuer

Die Betriebsprüfer ließen in der Mehrzahl der Fälle erbschaft- und schenkungsteuerliche Sachverhalte ungeprüft. Vermögensübertragungen zwischen nahen Angehörigen blieben weit überwiegend steuerlich unberücksichtigt. Die erhöhte Prüfungswürdigkeit bei verstorbenen Steuerpflichtigen erkannten die Finanzämter oftmals nicht. Diese Fälle sind nicht nur hinsichtlich des Erbvorgangs, sondern auch im Hinblick auf eventuell vorgenommene Vorschenkungen zu untersuchen. Die Betriebsprüfer nahmen keine derartigen Kontrollen vor.

In einem Steuerfall sah das Finanzamt ausdrücklich wegen des Todes des Steuerpflichtigen von einer Betriebsprüfung ab. Das Erbschaft- und Schenkungsteuerrisiko betrug knapp 488.000 €.

Der LRH bezifferte ein Steuerausfallrisiko von insgesamt 18 Mio. €. ⁶¹

Personalzuweisung und -einsatz

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung konnten mit der ihnen dafür zugewiesenen Personalkapazität zwei Drittel der bE-Fälle untersuchen. Für die Bearbeitung standen knapp 15 Arbeitstage pro Prüfungsfall zur Verfügung.

Der LRH ermittelte den tatsächlichen Personaleinsatz sowie die tatsächlich verwendeten Prüfungstage im Turnus 2007. Drei Finanzämter kontrollierten weniger als 40 % der ihnen zugewiesenen bedeutenden Steuerfälle. Insgesamt setzten die Finanzämter mehr als 1.900 zugewiesene Prüfungstage nicht für die bE-Fälle ein.

⁶¹ Das Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer steht ausschließlich dem Land zu.

Empfehlungen des LRH

Die Großbetriebsprüfer beachteten bisher die Kontrolle der Mittelverwendung zu wenig. Gleiches galt für die schenkungsteuerliche Beurteilung von Vermögensübertragungen zwischen nahen Angehörigen sowie die Untersuchung von Erbschaftsteuerfällen. Eine genauere Untersuchung hätte für die vom Aussteuerungsverfahren erfassten sogenannten Einkunftsmillionäre zur Aufdeckung eines Risikopotenzials von landesweit mehr als 170 Mio. €⁶² geführt. Der LRH fordert deshalb, das für die Prüfung der bE-Fälle zugewiesene Personal in vollem Umfang für diese Aufgabe einzusetzen. Außerdem muss die Oberfinanzdirektion Niedersachsen die ausreichende Dokumentation der Gründe für Absetzungen vom Prüfungsgeschäftsplan sicherstellen.

Unabhängig davon sollten Fälle mit bedeutenden Einkünften, in denen keine Konzernbindung besteht, künftig die Veranlagungsfinanzämter prüfen. Diese Regelung galt in Niedersachsen bereits bis 2005. Für die Finanzämter für Großbetriebsprüfung verbliebe die Zuständigkeit für Fälle mit bedeutenden Einkünften im Konzernverbund. Dies sind etwa ein Drittel der Steuerfälle. Amtsbetriebsprüfer verfügen häufig über vertieftes Fachwissen im Einkommensteuerrecht. Außerdem sind sie mit dem Instrument der Mittelverwendungsrechnung regelmäßig vertraut. Ihre Tätigkeit ist vielfach mit der Überprüfung von Belegen verbunden. Dagegen besteht die Arbeitsweise der Groß- und Konzernbetriebsprüfer zum überwiegenden Teil aus dem Studium von Jahresabschlüssen und Verträgen. Sie sind wesentlich stärker auf bilanzielle Fragestellungen spezialisiert. Ihr Einsatz ist bei bE-Fällen nach Auffassung des LRH nur insoweit angezeigt, als ihr Wissen um die jeweiligen Zusammenhänge im Konzern benötigt wird.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium ist der Auffassung, dass die vom LRH vorgeschlagene Mittelverwendungsrechnung hilfreiche Ansätze zur Ermittlung der Prüfungswürdigkeit bietet. Es hält jedoch dieses Ermittlungsinstrument auf den Einzelfall bezogen für zu undifferenziert. Im Übrigen sieht das Finanzministerium ein Steuerausfallrisiko nur „in zweistelliger Millionenhöhe“.

Der LRH ist sich bewusst, dass die überschlägige Mittelverwendungsrechnung Unschärfebereiche beinhaltet. Diese wirken sich aber sowohl steuererhöhend als auch steuermindernd aus. Daher bleibt er bei seiner Auffassung, dass es sich um ein geeignetes Instrument zur Einstufung der Prüfungswürdigkeit handelt. Das geschätzte Steuerausfallrisiko von landesweit mehr als 170 Mio. € sieht der LRH aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen weiterhin als zutreffend an.

⁶² Die Prüfung des LRH beschränkte sich im Wesentlichen auf fünf Veranlagungsfinanzämter. Diese waren z. B. im Turnus 2007 für insgesamt 120 der 483 ausgesteuerten Steuerfälle zuständig. Dies entspricht einem prozentualen Anteil von rd. 25 % aller niedersächsischen Fälle.

6. Lückenhafte Besteuerung von Profi-Fußballspielern

Fußballprofis gehören zu den Bestverdienern im Land. Nicht selten erzielten sie Einkünfte von mehreren Millionen € im Jahr. Dennoch blieben sie von den Finanzämtern weitgehend unbehelligt. Die Ämter versäumten die zeitnahe steuerliche Erfassung und Veranlagung der Spieler. Ferner führten sie kaum Außenprüfungen durch. Dadurch ergab sich ein vom LRH errechnetes Steuerausfallpotenzial von mehr als 2,5 Mio. €.

Zu den Personen mit bedeutenden Einkünften⁶³ gehörten auch viele Fußballspieler der Vereine der ersten Bundesliga. Die Einkünfte dieser Berufsgruppe überstiegen regelmäßig die Einkunftsgrenze von 500.000 €⁶⁴. Die Höchstverdiener erzielten jährlich Einkünfte von mehr als 5 Mio. €.

Der LRH untersuchte bei mehreren Finanzämtern ca. 60 Fälle von Spielern aus diesem Berufsfeld.

Erfassung und Aussteuerung der Fälle

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung sind grundsätzlich für die Prüfung der sogenannten Einkunftsmillionäre zuständig. Die Verwaltung überprüft alle drei Jahre⁶⁵ die Größenmerkmale jedes Steuerfalls. Voraussetzung dafür ist, dass der Fall steuerlich zutreffend geführt und die erste Steuerfestsetzung erfolgt ist.

Im Fußballprofisport finden häufig Vereinswechsel statt. Diese haben regelmäßig eine Veränderung der örtlichen Zuständigkeit zur Folge.

Die Finanzämter versäumten es in annähernd jedem dritten Steuerfall, die Übernahme der Besteuerung zeitnah umzusetzen. Für insgesamt 19 Fälle erfolgte keine Einstufung als bE-Fall, obwohl die Voraussetzungen im Grundsatz vorlagen. Die Steuerpflichtigen übertrafen in den maßgeblichen Veranlagungszeiträumen⁶⁶ die Einkunftsgrenze. Sie wurden im maschinellen Aussteuerungsverfahren nicht erkannt, weil die Veranlagungsfinanzämter noch keine Steuerfestsetzungen durchgeführt hatten. Diese erfolgten erst nach der jeweiligen Turnuseinstufung.⁶⁷ Ursächlich für die Verzögerungen war die verspätete Auf- bzw. Übernahme durch die Finanz-

⁶³ Sogenannter bE-Fall, Hinweis auf Abschnitt V, Nr. 4.

⁶⁴ Dies gilt auch für sogenannte Reserve- oder Ergänzungsspieler im Profikader.

⁶⁵ Turnuseinstufungen 2007, 2010, 2013 etc.

⁶⁶ Für den Turnus 2007 war der Veranlagungszeitraum (VZ) 2004 maßgeblich, für den Turnus 2010 der VZ 2008.

⁶⁷ Die Einstufung erfolgt zu Beginn des jeweiligen Turnusjahres, z. B. Anfang 2010 für den Turnus 2010.

ämter. Es ergab sich insgesamt ein Steuerausfallrisiko⁶⁸ bei der Einkommensteuer von knapp 2,1 Mio. €.

Im Fall eines seit mehreren Jahren für einen Bundesligisten spielenden Fußballprofis erfolgte die Neuaufnahme zum 02.02.2010. Der erste Einkommensteuerbescheid für 2008 datierte auf den 27.09.2010. Somit erfolgte keine Einstufung zum bedeutenden Steuerfall im Turnus 2010. Daraus resultierte ein Steuerausfallrisiko von mehr als 250.000 €.

Zukünftig müssen die Finanzämter für eine zeitnahe Erfassung dieser Steuerpflichtigen sorgen. Das Aussteuerungsverfahren kann sonst nicht alle Fälle berücksichtigen und die Besteuerung bleibt lückenhaft.

Zentrale Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Profifußballspieler eines Bundesligaverbands verteilt sich auf verschiedene Wohnsitzfinanzämter. Sie verändert sich häufig, weil die Spieler ihren Wohnsitz wechseln.

In einem Fall stellte das seinerzeit zuständige Finanzamt ausländisches Kapitalvermögen fest. Die Zuständigkeit wechselte danach je nach Wohnsitz zu verschiedenen Finanzämtern. Zuständig war jeweils der Arbeitnehmerbereich. Die Veranlagungen erfolgten erklärungsgemäß ohne Ansatz von Kapitalerträgen. Hier scheiterte die Erfassung auch an der fehlenden Abgabe an den Veranlagungsbereich.⁶⁹ Das Risikopotenzial betrug knapp 54.000 €.

Der LRH empfiehlt, die Zuständigkeit für die Spieler dieses Bundesligaverbands zentral einem Veranlagungsfinanzamt zuzuweisen.

Wegzug ins Ausland

Viele Spieler wechselten nach ihrer Zeit in der Bundesliga ins Ausland. Dies betraf vor allem ausländische Fußballspieler, die häufig zum Ende ihrer Karriere in die heimische Liga zurückkehren.

Wegen Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland setzte ein Finanzamt insgesamt sechs Steuerfälle vom Prüfungsgeschäftsplan ab. Deshalb blieb ein Steuerausfallrisiko von knapp 486.000 € ungeprüft.

⁶⁸ Wir führten für jeden Fall eine Mittelverwendungsrechnung durch. Aus dieser ergab sich ein Steuerbetrag auf potenziell nicht erklärte Einnahmen aus Kapitalvermögen.

⁶⁹ Fälle des Arbeitnehmerbereichs kann das Verfahren nicht als bE-Fall erfassen. Die Bearbeiter sollen daher Fälle mit Überschusseinkünften über 500.000 € an den Veranlagungsbereich abgeben.

In einem anderen Fall führte das Finanzamt in Zusammenarbeit mit dem Finanzamt für Forderung und Strafsachen eine Außenprüfung durch. Die Mehrsteuern einschließlich steuerlicher Nebenleistungen betragen ca. 174.000 €⁷⁰. Diese konnte das Wohnsitzfinanzamt jedoch nach Wegzug des Spielers ins Ausland nicht mehr betreiben. Es unterließ die mögliche Vollstreckung in ein Grundstück⁷¹ des Profis, da es zu spät von der Prüfung erfuhr.

Die Wohnsitzfinanzämter sollten bei Abgängen der Spieler unverzüglich tätig werden. Nach Erkenntnissen des LRH beauftragen die Profis nach Wegzug ins Ausland regelmäßig weiterhin inländische Bevollmächtigte mit der Vertretung ihrer (auch steuerlichen) Interessen. Dann bestünden größere Möglichkeiten zur kurzfristigen Durchführung einer Betriebsprüfung oder dem Einleiten von Vollstreckungsmaßnahmen.

⁷⁰ Kontenabfrage zum 05.01.2012.

⁷¹ Der Steuerpflichtige veräußerte das Grundstück vor Fälligkeit der Steuernachzahlung aufgrund der Außenprüfung.

Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration

7. **Steigende Fallzahlen und überhöhte Ausgaben für Leistungen in Sprachheilkindergärten und Sonderkindergärten für Kinder mit Hörbehinderung**

Trotz sinkender Geburtenraten in Niedersachsen stieg die Zahl der Kinder in Sprachheilkindergärten und Sonderkindergärten für Kinder mit Hörbehinderung immer weiter an, ohne dass dafür eine nachvollziehbare Begründung vorliegt.

Mängel bei der Vereinbarung der Vergütungen für Sprachheilkindergärten und Sonderkindergärten für Kinder mit einer Hörbehinderung führen zu unnötigen Mehrausgaben.

Sprach- und hörbehinderte Kinder im Vorschulalter erhalten bei Vorliegen der Voraussetzungen in Niedersachsen nach §§ 53, 54 SGB XII in Verbindung mit § 55 SGB IX (Leistungen zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft) heilpädagogische Leistungen als Eingliederungshilfe in Sprachheilkindergärten oder in Sonderkindergärten für Kinder mit einer Hörbehinderung. Die beiden Angebote beinhalten auch medizinische Therapien, die von den Krankenkassen finanziert werden.

Sprachheilkindergärten sind ein teilstationäres Angebot für Kinder im Vorschulalter mit verzögerter oder gestörter Sprachentwicklung, wenn eine ambulante Sprachtherapie nicht ausreicht. Kinder im Vorschulalter mit einer hochgradigen Hörschädigung werden in Sonderkindergärten entsprechend ihrem individuellen Hilfebedarf gefördert.

Damit soll jedem sprach- oder hörbehindertem Kind ein Leben nach seinen Bedürfnissen und Fähigkeiten in sozialer Gemeinschaft ermöglicht werden.

Die mit dem Besuch der Kindergärten verbundenen Ausgaben trägt der zuständige Sozialhilfeträger. Die anteiligen Ausgaben für medizinische Leistungen erstatten die Krankenkassen über eine Pauschale.

Sinkende Geburtenzahlen - steigende Zahlen der Kinder mit Sprach- und Hörbehinderung

Von 2002 bis 2010 ist die Zahl der Geburten in Niedersachsen um rd. 10 % zurückgegangen. Die Zahl der Kinder in den Sprachheilkindergärten und Sonderkindergärten für Kinder mit Hörbehinderung ist im gleichen Zeitraum um 7,7 % angestiegen. Für diesen Anstieg gibt es keine Erklärung.

Flächendeckende und engmaschige Vorsorgeuntersuchungen und eine intensive Frühförderung könnten durchaus zu einer besseren und früheren Erkennung von Sprach- und Hörbehinderungen geführt und damit vermehrte therapeutische Leistungen bewirkt haben.

Das Angebot von Plätzen in Sprachheilkindergärten - 79 Einrichtungen mit 2.134 Plätzen - verteilt sich in Niedersachsen aber sehr unterschiedlich auf die Landkreise, kreisfreien Städte und die Region Hannover. In vier dieser Gebietskörperschaften gibt es keine Sprachheilkindergärten, in einigen anderen ist die vorgehaltene Platzzahl überproportional hoch.

Noch gravierender ist dies bei den Sonderkindergärten für Kinder mit einer Hörbehinderung. Dieses Leistungsangebot wird nur an zehn Standorten in elf Einrichtungen mit 160 Plätzen angeboten. Vier Einrichtungen mit 106 Plätzen entfallen davon allein auf die Landesbildungszentren in Osnabrück, Oldenburg, Hildesheim und Braunschweig. Nur im Umfeld der zehn Standorte wird dieses Angebot abgerufen. Damit stellt sich die Frage, wie im gesamten übrigen Niedersachsen hörbehinderte Kinder adäquat versorgt werden. Nicht auszuschließen ist hierbei, dass ein Angebot auch eine Nachfrage schafft.

Der LRH hält daher eine umfassende Überprüfung dieser landesweit sehr unterschiedlich vorhandenen Leistungsangebote und die damit verbundene Inanspruchnahme für zwingend erforderlich.

Überhöhte Vergütungen

Nach §§ 75 ff. SGB XII vereinbaren die Kostenträger und Einrichtungsträger die Leistungen, die Vergütungen und die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der Qualität der Leistungen. Die Vereinbarungen müssen gemäß § 75 Abs. 3 SGB XII den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen. Näheres dazu ist in den Landesrahmenverträgen I bis III geregelt.

Die vom Kostenträger zu zahlenden Vergütungen werden nach § 76 SGB XII für die Grundpauschale, die Maßnahmepauschale und den Investitionsbetrag sowie auch für die darin nicht enthaltenen Fahrtkosten vereinbart.

Die folgenden Mängel haben zu deutlich überhöhten Ausgaben bei den Sozialhilfeträgern geführt:

Höhere Auslastung durch zusätzliche Aufnahmen

Den Sprachheilkindergärten und Sonderkindergärten für Kinder mit einer Hörbehinderung (außer in Landesbildungszentren) erteilt das Kultusministerium eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII. Die Erlaubnis gilt in den Einrichtungen jeweils für eine Gruppengröße von höchstens acht Kindern im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung. Diese Gruppengröße ist Grund-

lage der vereinbarten Personalschlüssel für die Einrichtungen und damit auch eine Grundlage für die zu vereinbarende Vergütung.

Bei Bedarf wird in Einzelfällen die Gruppengröße von acht Kindern überschritten. Das Kultusministerium erteilt dazu die Erlaubnis, wenn die Erhöhung der Gruppengröße mit Einverständnis der Fachkräfte unter Beteiligung der Eltern erfolgt. Nach Auskunft des Kultusministeriums waren im Jahr 2009 landesweit für mehr als 40 zusätzliche Kinder entsprechende Erlaubnisse erteilt worden.

Die ursprünglich einmal vereinbarte monatliche Vergütung pro Kind basiert auf den Aufwendungen bei einer Gruppengröße von acht Kindern, sie ist seitdem modifiziert über Vorgabewerte und Anpassungsbeträge sowie aufgeteilt in mehrere Vergütungen. Diese Vergütungen werden auch für jedes in den Gruppen zusätzlich aufgenommene Kind von den Sozialhilfeträgern gezahlt. Diesen zusätzlichen Einnahmen des Einrichtungsträgers können nur sehr begrenzte zusätzliche Leistungen und damit Aufwendungen gegenüberstehen. Überdies führen landesweit mehr als 40 zusätzlich in den Gruppen aufgenommene Kinder bei einer Gesamtvergütung von monatlich ca. 2.100 € zu Mehrausgaben von über 1 Mio. € für die Sozialhilfeträger und zu Mehreinnahmen und damit zu Gewinnen in ähnlicher Höhe bei den Einrichtungsträgern.

Der LRH hält Änderungen in den Landesrahmenverträgen und in den individuell zu vereinbarenden Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen für erforderlich, die auch einen angemessenen Anreiz für den Einrichtungsträger zur Aufnahme zusätzlicher Kinder in den Gruppen berücksichtigen.

Investitionsbeträge

Wie bei vergleichbaren Einrichtungen werden auch bei den Sprachheilkindergärten und Sonderkindergärten für Kinder mit einer Hörbehinderung die Investitionsbeträge im Regelfall in gleicher Höhe Jahr für Jahr fortgeschrieben. Dies widerspricht der Regelung des § 15 Abs. 5 Landesrahmenvertrag I, wonach die Veränderung der Investitionsfolgekosten jährlich zu berücksichtigen sind. Die Zinsaufwendungen für Fremdkapital sind in den letzten Jahren durch die jährlichen Tilgungen und durch das deutlich niedrigere Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt seit der letzten konkreten Vergütungsvereinbarung gesunken.

Der LRH hält eine jährliche Vereinbarung der Investitionsbeträge nach § 15 Abs. 5 Landesrahmenvertrag I aufgrund konkreter, aktualisierter Zahlen für zwingend erforderlich.

Fahrtkosten

Fahrtkosten werden nicht jährlich ermittelt, sondern pauschal über Vorgabewerte gesteigert. Die Höhe der monatlichen Fahrtkosten lag im Jahr 2011 zwischen 139,24 € und 418,94 € pro Kind.

Die Beförderung der Kinder zur Einrichtung und zurück muss nicht zwangsläufig durch einen eigenen Fahrdienst der Einrichtung erfolgen, es können auch fremde Fahrdienste in Anspruch genommen werden. Allerdings werden seit Jahren die Fahrtrouten von den Kostenträgern nicht überprüft und Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch Ausschreibungen nicht gefordert. Zwar sind die Kraftstoffkosten in den letzten Jahren erheblich gestiegen, durch die deutlich erhöhte Zahl von Sprachheilkindergärten müssten aber die Einzugsbereiche der einzelnen Einrichtungen kleiner geworden sein und damit auch die Fahrzeiten und -strecken abnehmen, was wiederum zu einer Reduzierung der Fahrtkosten führen müsste. Der LRH hält eine jährliche Ausschreibung der Fahrtkosten für erforderlich.

Kostenteilungsvereinbarung mit den Krankenkassen

Die Einrichtungsträger erhalten von den Sozialhilfeträgern Vergütungen, die auch medizinisch/therapeutische Kosten umfassen. Aufgrund einer Kostenteilungsvereinbarung mit den Krankenkassen werden die Kosten für die medizinisch/therapeutischen Leistungen über eine Fallpauschale von den Krankenkassen auf Anforderung erstattet. Die Fallpauschale wird aber von den herangezogenen Gebietskörperschaften in ganz unterschiedlichen Zeitintervallen mit den Krankenkassen abgerechnet.

Die vom LRH schon seit langem kritisierte Vorfinanzierung verursacht unnötige Ausgaben und unnötigen Verwaltungsaufwand. Die landesweit einheitliche Fallpauschale ist rechtzeitig bekannt. Sie könnte daher problemlos von den Einrichtungsträgern selbst mit den Krankenkassen abgerechnet werden. Es sollte daher mit den Krankenkassen eine entsprechende Vereinbarung getroffen werden.

8. Kosten für externe Berater bei der Privatisierung der Landeskrankenhäuser

Im Zuge der Privatisierung der Landeskrankenhäuser versäumte es die Landesregierung, im Vorfeld der Beraterbeauftragung das Verfahren hinreichend zu strukturieren und die von den Beratern zu erbringenden Leistungen zu konkretisieren.

Betreuung des Privatisierungsverfahrens durch externe Berater

Im Juli 2005 beschloss die Landesregierung, die Trägerschaft an den zehn Landeskrankenhäusern aufzugeben, die Einrichtungen zu verkaufen und das Privatisierungsverfahren durch externe Berater begleiten zu lassen. Nach einer europaweiten Ausschreibung wählte die Landesregierung im Februar 2006 die zu beauftragenden Berater aus. Den Zuschlag erhielten eine Anwaltskanzlei als Rechtsberaterin und eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als betriebswirtschaftliche Beraterin.

Die Honorarabrede mit der Anwaltskanzlei sah eine Vergütung auf Stundenbasis vor. Das Land vereinbarte mit ihr einen Stundensatz von 250 € zuzüglich Mehrwertsteuer, verzichtete aber auf

eine vertragliche Fixierung der in den Vorverhandlungen erörterten Kappungsgrenze von maximal 4.000 Stunden. Mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wurde ein Maximalhonorar von 960.000 € vereinbart. Dies entsprach einem Leistungsumfang von 600 Beratertagen mit einem Tageshonorar in Höhe von 1.600 €.

Nach Abschluss der Verträge bezifferte das Finanzministerium die Gesamtkosten für externe Berater mit insgesamt 2,3 Mio. €. Dem lag die Annahme zugrunde, dass die Landeskrankenhäuser in maximal drei Paketen verkauft werden sollten.

Anstieg der Beratungskosten

Die Landesregierung entschied im April 2006 abweichend von ihrem ursprünglichen Beschluss, die Landeskrankenhäuser Moringen, Brauel sowie den Standort Bad Rehburg des Landeskrankenhauses Wunstorf und das „Feste Haus“ am Standort Göttingen wegen rechtlicher Bedenken im Zusammenhang mit der Privatisierung des Maßregelvollzugs nicht zu veräußern. Dies erforderte eine Abgrenzung der weiterhin in der Trägerschaft des Landes verbleibenden Einrichtungen von den nunmehr acht zu veräußernden Landeskrankenhäusern. Hiermit beauftragte das Land die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gegen ein Zusatzhonorar von 50.000 €. Die Auftragserteilung erfolgte durch freihändige Vergabe.

Im Juli 2006 wiesen die Wirtschaftsprüfer auf einen weiteren Kostenanstieg hin, weil mit 16 Kaufinteressenten mehr Bieter als ursprünglich geplant am Veräußerungsverfahren teilnahmen.

Im Oktober 2006 teilte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft dem Finanzministerium mit, dass die Honorarobergrenze von 960.000 € zum 30.09.2006 ausgeschöpft worden sei. Neben originären Beraterleistungen einschließlich Spesen im Umfang von 880.000 € seien Kosten von 30.000 € für die Einrichtung des elektronischen Datenraums im Bieterverfahren und weitere 60.000 € für die Stellungnahme zu einem von der Gewerkschaft Verdi in Auftrag gegebenen Gutachten entstanden.

In einer aktualisierten Kalkulation legten die Wirtschaftsprüfer dar, dass zusätzliche Kosten in Höhe von 360.000 € bis zum Zeitpunkt der Abgabe verbindlicher Angebote seitens der Bieter und damit bis zum Jahresende 2006 zu erwarten seien. Ferner vertraten sie die Auffassung, dass eine Ergänzungsvereinbarung zur Erstellung der Jahresabschlüsse 2006 für die zu privatisierenden Landeskrankenhäuser erforderlich werden würde. Diese mit ca. 100.000 € anzusetzende Leistung sei nicht vom Honorar-Rahmenvertrag abgedeckt.

Eine nochmalige zusätzliche Beauftragung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte im Mai 2007. Auftragsgegenstand war die Ermittlung der vorläufigen und endgültigen Kaufpreise

für die Landeskrankenhäuser sowie die Abwehr möglicher Gewährleistungsansprüche der Bieter. Das Land zahlte hierfür eine Vergütung in Höhe von 368.000 €.

Während das Finanzministerium ursprünglich von einem Kostenvolumen von 2,3 Mio. € für die extern zu erbringenden Beratungsleistungen ausging, stieg dieser Betrag im Laufe des Privatisierungsverfahrens auf rd. 4,9 Mio. € an. Die tatsächlichen Beraterkosten erhöhten sich mithin um 112 %.

Würdigung

Angesichts der Komplexität des Vorhabens war die Landesregierung bei der Privatisierung der Landeskrankenhäuser auf externen Sachverstand angewiesen. Zweifelhaft ist jedoch der Umfang der Inanspruchnahme externer Dienstleistungen. Durch die Beauftragung externer Transaktions- und Rechtsberater wurde überdies die Verantwortung für das Verfahren weitgehend ausgelagert. Gleichzeitig ging damit ein erheblicher Kontrollverlust für die Landesregierung über die Kostenentwicklung einher.

Die Landesregierung versäumte bereits im Vorfeld der Beraterbeauftragung, das Verfahren so zu strukturieren, dass eine klare Beschreibung der Leistungspakete vorgenommen werden konnte. Der für das Privatisierungsverfahren tatsächlich erforderliche Leistungsumfang war der Landesregierung zu keinem Zeitpunkt bekannt. Dieses wirkte sich negativ auf die Ausgestaltung der Beraterverträge aus, die bezüglich der von den Beratern zu erbringenden Leistungen und der Honorarabreden Schwachstellen hatten.

Darüber hinaus veränderte die Landesregierung nach Auftragserteilung den ursprünglich getroffenen Privatisierungsbeschluss durch den Verzicht auf die Veräußerung der forensischen Psychiatrieschwerpunktstandorte. Die dadurch ausgelösten Zusatzarbeiten führten zu umfangreichen Nachbeauftragungen.

9. Verletzung haushaltsrechtlicher Vorschriften bei der Privatisierung von Landeskrankenhäusern

Die Landesregierung führte bei der Privatisierung von Landeskrankenhäusern keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Ebenso unterblieb eine Wertermittlung.

Die Landesregierung beschloss auf ihrer Haushaltsklausur im Juli 2005, die zehn Landeskrankenhäuser zu veräußern. Zur Begleitung des Verfahrens richtete sie einen Lenkungsausschuss ein. Die Landesregierung begründete ihren Beschluss damit, dass 200 Maßregelvollzugsplätze

fehlten, die aus Haushaltsmitteln nicht finanziert werden könnten.⁷² Die für die zusätzlichen Plätze im Maßregelvollzug erforderlichen Investitionen sollten vielmehr durch die Käufer aufgebracht werden.

Ein Jahr später revidierte die Landesregierung ihren ursprünglichen Beschluss und entschied, die Landeskrankenhäuser Moringen, Brauel sowie den Standort Bad Rehburg des Landeskrankenhauses Wunstorf und das „Feste Haus“ am Standort Göttingen nicht zu verkaufen.

Nach Durchführung eines Transaktionsverfahrens veräußerte das Land im Jahr 2007 acht Landeskrankenhäuser für insgesamt 114 Mio. €. Hiervon zahlten die Erwerber 102 Mio. €. Der Restkaufpreis wurde mit Investitionsverpflichtungen des Landes sowie weiteren Abschlägen, die aus Regelungen in den Kaufverträgen resultierten, verrechnet. Die Erwerber verpflichteten sich, 72 neue Maßregelvollzugsplätze zu schaffen, die vom Land auf seine Kosten innerhalb von fünf Jahren vollständig zu refinanzieren waren. Zuvor hatte das Land in der Zeit von März 2005 bis Mai 2006 mit Eigenmitteln insgesamt 123 neue Maßregelvollzugsplätze eingerichtet.

Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsberechnung

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Solche Untersuchungen sind bei der Planung neuer sowie bei der Änderung laufender Maßnahmen, während ihrer Durchführung und nach Abschluss der Maßnahmen im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle vorzunehmen.

Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO sind bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zahlreiche Parameter zu berücksichtigen, die in jedem Verfahrensstadium eine Entscheidung über Kosten und Nutzen der beabsichtigten Maßnahme ermöglichen sollen. Zu den wesentlichen Bestandteilen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehören eine Analyse der Ausgangslage, des Handlungsbedarfs, der Ziele der geplanten Maßnahme sowie der Zielkonflikte. Ebenso sind alternative Lösungsansätze sowie die Folgekosten der in Betracht kommenden Maßnahmen zu prüfen.

Trotz dieser eindeutigen rechtlichen Vorgaben führte die Landesregierung in keiner Phase des Verfahrens der Privatisierung der Landeskrankenhäuser eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO vorgesehene begleitende Erfolgskontrolle durch.⁷³

⁷² Landesregierung, Begründung zur Tischvorlage vom 04.07.2005; „Haushaltsplanentwurf 2006 und Mittelfristige Planung 2005 - 2009“; S. 10.

⁷³ Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration, Aktenvermerk, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Transaktionsverfahrens, 03.01.2007.

Unterlassene Wertermittlung

Nach § 63 Abs. 4 LHO dürfen Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Nach den Verwaltungsvorschriften Nr. 1 zu § 63 LHO wird der volle Wert durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr bei einer Veräußerung zu erzielen wäre.

Um die Angemessenheit der Angebote in einem Bieterverfahren unter dem Gesichtspunkt der Generierung des vollen Werts beurteilen zu können, sind öffentliche Unternehmen im Vorfeld einer Veräußerung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu bewerten.⁷⁴ Die öffentliche Hand soll sich bei der Preisfindung wie Geschäftspartner im privaten Bereich verhalten und den höchstmöglich erzielbaren Gegenwert anstreben.⁷⁵ Der so ermittelte Verkehrswert ist Ausgangsbasis für Verhandlungen und Vereinbarungen mit potenziellen Erwerbern.⁷⁶ Die Bewertung muss auf aktuellen Zahlen beruhen und ihre Herleitung nachvollziehbar sein.⁷⁷

Demgegenüber beschloss der von der Landesregierung eingesetzte Lenkungsausschuss, „dass es keines Wertgutachtens“ für die zu verkaufenden Landeskrankenhäuser bedürfe.⁷⁸

Würdigung

Mit dem Verzicht auf eine Wertermittlung und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verletzte die Landesregierung haushaltsrechtliche Vorschriften.

Nach Auffassung des LRH erfordern komplexe Veräußerungen wie die Vorliegende haushaltsrechtlich, vor Beginn des Bieterverfahrens den Wert der Landeskrankenhäuser auf der Grundlage betriebswirtschaftlich fundierter Berechnungsmethoden zu bestimmen und das Ergebnis zu dokumentieren. Das von der Landesregierung gewählte Verfahren genügte diesen Anforderungen nicht. Zwei Expertisen aus dem Jahr 2005 dienten lediglich der Ermittlung eines pauschalen Haushaltsansatzes.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass der Lenkungsausschuss eine Wertermittlung ablehnte. Die in diesem Zusammenhang vorgetragene Begründung, dass Ertragswertverfahren „nach den bisherigen Erfahrungen zu so niedrigen Werten (kämen), dass ein Kaufpreis sie auf jeden Fall

⁷⁴ Vgl. Rabenschlag in Heuer-Engels-Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften über die Finanzkontrolle, § 63 LHO, Teil III, Anmerkung 16; Vgl. insbesondere BRH, Bemerkungen 2001, S. 123 (124), Bemerkungen 2002, S. 258 (259); Vgl. Kommission, Amtsblatt EG 2000 L 265/15 (265/18).

⁷⁵ Dittrich, Kommentar zur BHO, Rdnr. 4.2 zu § 63 BHO.

⁷⁶ Vgl. Rabenschlag in Heuer-Engels-Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften über die Finanzkontrolle, § 63 LHO, Teil III, Anmerkung 14.

⁷⁷ Vgl. Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, Oktober 2001, S. 78.

⁷⁸ TOP 7 der Ergebnisniederschrift der Sitzung des Lenkungsausschusses vom 28.02.2006.

übersteige“, trifft nach den Feststellungen des LRH nicht zu. Nach seinen Modellrechnungen auf der Grundlage ertragswertorientierter Unternehmensbewertungen⁷⁹ ergaben sich rechnerische Unternehmenswerte, die deutlich über dem erzielten Veräußerungserlös lagen.

Auch die Argumentation der Landesregierung, das durchgeführte Bieterverfahren ersetze eine Wertermittlung, kann nicht überzeugen. Eine ordnungsgemäße Wertermittlung soll sicherstellen, dass bei einer Ausschreibung keine Angebote akzeptiert werden, die sich im Vergleich zu einer Beibehaltung des Status quo als unwirtschaftlich für das Land erweisen. Dies gilt insbesondere, wenn - wie beim Verkauf der Landeskrankenhäuser - im Rahmen der Vertragsverhandlungen eine Vielzahl preismindernder Verpflichtungen durchgesetzt werden sollen.

Nach alledem bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die Landeskrankenhäuser erheblich unter Wert veräußert wurden.

Darüber hinaus versäumte die Landesregierung, die Wirtschaftlichkeit einer Veräußerung der Landeskrankenhäuser nachzuweisen. Eines solchen Nachweises hätte es schon deshalb bedurft, weil die Privatisierung mit der Schaffung 200 neuer Plätze im Maßregelvollzug durch die Erwerber begründet worden war. Dies konnte die Landesregierung jedoch gegenüber den Käufern nicht durchsetzen. Da das Land die neugeschaffenen Plätze im Maßregelvollzug selbst finanzieren musste, entfiel die wesentliche Geschäftsgrundlage für eine Privatisierung der Landeskrankenhäuser. Die Landesregierung hätte deshalb ihren ursprünglichen Beschluss überdenken und durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Alternativen zu einer Privatisierung prüfen müssen.

10. Verkauf niedersächsischer Landeskrankenhäuser ohne Berücksichtigung der Folgekosten

Die Veräußerung niedersächsischer Landeskrankenhäuser führte zu Folgekosten, die den Landeshaushalt dauerhaft erheblich belasten.

Das Land verkaufte im Jahr 2006 acht Landeskrankenhäuser zu einem Gesamtkaufpreis von 114,16 Mio. €. Durch Verrechnung mit Investitionsverpflichtungen des Landes und vertraglich vereinbarten Abschlägen verringerte sich der tatsächliche Zahlbetrag auf rd. 102,2 Mio. €.

⁷⁹ Berechnungen nach dem Ertragswertverfahren, dem Discounted-Cash-Flow-Verfahren und als Plausibilitätskontrolle dem Umsatzmultiplikatorenverfahren.

Krankenhausfördermittel

Nach einem Beschluss der Landesregierung aus den 1970er-Jahren standen den Landeskrankenhäusern keine Fördermittel für Investitionen nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes⁸⁰ zu. Als Träger dieser Krankenhäuser musste das Land Baumaßnahmen vollständig aus dem Haushalt finanzieren. Es führte solche Maßnahmen nach Ermessen und unter Berücksichtigung der jeweiligen Haushaltslage durch.

Mit Kauf der Landeskrankenhäuser erwarben die neuen Träger einen Rechtsanspruch auf Fördermittel. Ausweislich der Krankenhausinvestitionsprogramme für die Jahre 2010 und 2011 zahlte das Land für den Neubau und die Einrichtung von Tageskliniken insgesamt 2,5 Mio. €. ⁸¹ Außerdem stellten die neuen Träger nach den Feststellungen des LRH weitere Anträge auf investive Förderung im Baubereich mit einem Gesamtvolumen von rd. 73 Mio. €.

Die Erwerber drei ehemaliger Landeskrankenhäuser beantragten überdies Mietkostenzuschüsse⁸² für neu eingerichtete Tageskliniken. Sie erhielten vom Land in den Jahren 2010 bis 2012 eine entsprechende Förderung in Höhe von 384.000 €. Auch in den Folgejahren besteht ein Anspruch auf Mietkostenzuschüsse in Höhe von 128.000 € jährlich.

Mit Aufnahme von Krankenhäusern in den Niedersächsischen Krankenhausplan haben die Träger zusätzlich einen Rechtsanspruch auf pauschale Fördermittel.⁸³ Die Höhe der Pauschalförderung richtete sich bis zum Jahr 2011 nach der jeweiligen Anforderungsstufe, die vier Kategorien vorsah⁸⁴ und diese nach der Anzahl der Planbetten sowie der teilstationären Plätze bemaß.

Für die in der Trägerschaft des Landes befindlichen Landeskrankenhäuser beschloss die Landesregierung in den 1970er-Jahren, dass diese unabhängig von ihrer Planbettenzahl pauschale Fördermittel der niedrigsten Anforderungsstufe 1 erhielten. Nach der Privatisierung hatten die neuen Träger einen Anspruch auf pauschale Fördermittel entsprechend der Gesetzlage. Deshalb erhielten sieben der acht veräußerten Landeskrankenhäuser seit dem Jahr 2007 Mittel nach der höheren Anforderungsstufe 3. Dies führte in den Jahren 2007 bis 2011 zu einem Mehraufwand für den Krankenhausförderfonds von rd. 10,5 Mio. €.

⁸⁰ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 - BGBl. I S. 886 -, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21.07.2012 - BGBl. I S. 1613 -).

⁸¹ Nach § 9 Abs. 1 KHG.

⁸² Nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 KHG.

⁸³ Nach § 9 Abs. 3 KHG.

⁸⁴ § 7 Abs. 1 Niedersächsisches Gesetz zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze - NKHG - in der Fassung vom 12.11.1986 (Nds. GVBl. S. 343), zuletzt geändert durch § 29 des Gesetzes vom 19.12.1995 (Nds. GVBl. S. 463).

Ab dem Jahr 2012 wurde die Pauschalförderung der Krankenhäuser neu geregelt.⁸⁵ Auch danach erhalten Krankenhäuser mit einer höheren Planbettenzahl weiterhin eine höhere Pauschalförderung pro Bett als Häuser mit einer geringeren Bettenzahl. Aufgrund der in die Novelle aufgenommenen Bestimmungen zur Besitzstandswahrung⁸⁶ ist im Übrigen davon auszugehen, dass die neuen Träger der früheren Landeskrankenhäuser weiterhin Ansprüche auf Pauschalförderung in jährlicher Höhe von 2,2 Mio. € haben.

Unübliche Refinanzierungsmodalitäten für zusätzliche Maßregelvollzugsplätze

Um die Bruttoverkaufserlöse für die Landeskrankenhäuser zu optimieren, entschloss sich die Landesregierung entgegen ihren ursprünglichen Planungen, die nach einer Veräußerung in den Folgejahren im Maßregelvollzug erforderlichen Investitionen zu refinanzieren.⁸⁷ Sie vereinbarte mit den Erwerbern, diesen die Investitionskosten, die pro zusätzlich benötigtem Platz auf 175.000 € festgelegt wurden, innerhalb von fünf Jahren zu erstatten.⁸⁸

Eine so schnelle und vollständige Refinanzierung ist bei Investitionen, denen eine wie bei Gebäuden vergleichbare Nutzungsdauer beigelegt werden kann, unüblich.

Überhöhte Pflegesatzvereinbarungen

Das Land vereinbarte mit den neuen Trägern der früheren Landeskrankenhäuser überhöhte Pflegesätze für den Maßregelvollzug:

- Die Anzahl der im privatisierten Maßregelvollzug einzusetzenden Beschäftigten des Landes war ursprünglich auf elf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter je Einrichtung begrenzt. Nachdem die Verkaufsgespräche mit den Erwerbern abgeschlossen und Pflegesätze vereinbart waren, erhöhte die Landesregierung aus fachlichen und rechtlichen Gründen die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Teams auf 14. Die Erwerber lehnten in Nachverhandlungen eine Kostenübernahme durch entsprechende Absenkung der Pflegesätze ab. Deshalb muss das Land diese Kosten in Höhe von rd. 1,4 Mio. € jährlich allein tragen.⁸⁹
- In den Kaufverträgen wurde der in den pauschalen Pflegesätzen für den Maßregelvollzug enthaltene Personalkostenanteil unter der Annahme einer vorgegebenen Personalbesetzung

⁸⁵ Vgl. § 7 Abs. 2 NKHG sowie die Verordnung über die pauschale Förderung nach dem Niedersächsischen Krankenhausgesetz (NKHG-FörderVO) vom 15.11.2012 (Nds. GVBl. S. 455).

⁸⁶ § 7 Abs. 2 Satz 2 NKHG.

⁸⁷ Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration, Protokoll der 112. Sitzung vom 22.09.2012, S. 12.

⁸⁸ Insgesamt erhöhte sich damit der pro Pflergetag für fünf Jahre zu zahlende Investitionskostenzuschuss um rd. 95 €.

⁸⁹ In einem der verkauften Landeskrankenhäuser werden keine Maßregelvollzugspatienten behandelt; deshalb gibt es nur in sieben der acht verkauften Landeskrankenhäuser 14er-Teams.

festgelegt.⁹⁰ Mit der Entscheidung für die Pauschalierung wurde in Kauf genommen, dass sich Änderungen der tatsächlichen Personalbesetzung in gewissem Umfang nicht auf den Pflegesatz auswirken. Erst bei einem Personaleinsatz von weniger als 90 % der vorgegebenen Besetzung ist das Land berechtigt, die Differenz zwischen dem tatsächlichen Personaleinsatz und der 90%igen Besetzung zurückzufordern. Demzufolge zahlt das Land bei einer Personalbesetzung zwischen 90 % und 100 % immer die vollen Personalkostenanteile.

Aufgrund dieser Vereinbarung mit den Erwerbern zahlt das Land Pflegesätze, die Personalkostenanteile enthalten, welche den Erwerbern tatsächlich nicht entstanden sind.

Zusätzlicher Aufwand für die Fachaufsicht

Durch Veräußerung der Landeskrankenhäuser an landesfremde Träger und deren Beleihung mit hoheitlichen Aufgaben erhöhten sich die Anforderungen an die Fachaufsicht. Für diese Tätigkeit setzt das Sozialministerium nach eigenen Angaben nunmehr vier zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, die jährliche Personalkosten von ca. 200.000 € verursachen.

Höhere Finanzierungskosten des Landes

Als Landesbetriebe mussten die Landeskrankenhäuser am Ende eines jeden Werktags ihre Bankguthaben an die Landeshauptkasse abführen. In Höhe der Guthaben brauchte das Land keine Darlehen am Kapitalmarkt aufzunehmen und konnte so seine Zinsbelastung verringern. Nach den Feststellungen des LRH beliefen sich die Guthaben der Krankenhäuser bei der Landeshauptkasse in den letzten drei Jahren vor dem Verkauf auf durchschnittlich 37 Mio. € am jeweiligen Jahresende. Bei einem angenommenen Zins von 3,5 % muss das Land nach dem Verkauf der Landeskrankenhäuser zusätzliche Kreditkosten von 1,3 Mio. € jährlich tragen.

Würdigung

Die Veräußerung niedersächsischer Landeskrankenhäuser führt zu Folgekosten, die den Landeshaushalt dauerhaft erheblich belasten.

Der LRH beanstandet, dass die Landesregierung versäumte, auch die längerfristigen finanziellen Folgen des Verkaufs der Landeskrankenhäuser in ihrer Gesamtheit abzuschätzen und die Privatisierung unter Berücksichtigung dieser Aspekte zu prüfen. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens wäre dies erforderlich gewesen.

⁹⁰ Grundlage: Erlass des Sozialministeriums vom 20.04.2005 - 406.2-41260-51.5 - Festsetzung der Pflegesätze für die gemäß §§ 63 und 64 Strafgesetzbuch rechtskräftig im Maßregelvollzug untergebrachten niedersächsischen Patientinnen und Patienten ab dem 01.01.2005.

11. Schwachstellen der Krankenhausplanung für das südliche Niedersachsen

Die derzeitige Krankenhausplanung berücksichtigt die demografische Entwicklung im südlichen Niedersachsen sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der dortigen Kliniken nicht ausreichend.

Demografische Situation im südlichen Niedersachsen

Ein überdurchschnittlicher Bevölkerungsrückgang, ein unterdurchschnittliches Geburtenniveau sowie eine zunehmende Alterung der Einwohnerinnen und Einwohner prägen die demografische Lage Südniedersachsens. Nach den Prognosen des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen sind in dieser Region bis zum Jahr 2031 Bevölkerungsrückgänge von durchschnittlich mehr als 20 % zu erwarten.⁹¹ Bedingt durch die Abwanderung erwerbsfähiger Personen und eine höhere Lebenserwartung wird insbesondere die Zahl der über 65-jährigen erheblich steigen. So wird sich im Prognosezeitraum beispielsweise der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung im Landkreis Goslar von 26 % auf 38,2 %, im Landkreis Osterode von 26,1 % auf 36,5 %, im Landkreis Holzminden von 24,8 % auf 34,6 % und im Landkreis Northeim von 23,6 % auf 36,8 % erhöhen.

Bisherige Krankenhausplanung

Der Niedersächsische Krankenhausplan stammt aus dem Jahr 1985. Seitdem schrieb das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration den Krankenhausplan im Wesentlichen fort, indem es die Bettenzahl der in den Plan aufgenommenen Krankenhäuser an die Bettennutzung in den letzten Jahren anpasste. Seit dem Jahr 2009 wurde die Krankenhausplanung durch eine demografische Prognose ergänzt. Diese wird allerdings nicht bei der jährlichen Fortschreibung der Bettenzahlen berücksichtigt.

Anforderungen an eine tragfähige Krankenhausplanung

Erfahrungen aus dem Land Sachsen-Anhalt zeigen, dass trotz rückläufiger Wohnbevölkerung die Fallzahl der Krankenhausbehandlungen in den Jahren 2005 bis 2010 um 5 % zunahm.⁹² Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt auch eine aktuelle Studie des Robert-Koch-Instituts, nach der sich die Fallzahlen im Zeitraum 2000 bis 2009 aufgrund der demografischen Entwicklung um 6 % erhöht hatten.⁹³

⁹¹ Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen - A I 8.2/S -: Die Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen bis zum 01.01.2031, S. 21.

⁹² Heelemann/Gründig, Regionalisierte Krankenhausversorgungsbedarfe am Beispiel des Bundeslandes Sachsen-Anhalt, in: Das Krankenhaus, 2012, S. 19.

⁹³ Nowossadeck, Demografische Alterung und stationäre Versorgung chronischer Krankheiten, Deutsches Ärzteblatt 2012, S. 151 bis 157.

Nach Auffassung des LRH ist es unabdingbar, in die Krankenhausplanung auch Erkenntnisse über die voraussichtliche Zunahme altersspezifischer Erkrankungen einzubeziehen. Außerdem müssen in sie die regionalisierten Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung einfließen, die sich zudem nicht nur auf die Jahre 2015 und 2020, sondern auf den gesamten Prognosezeitraum beziehen sollten.

Im Interesse der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Krankenhausfördermittel ist darüber hinaus bei der Krankenhausplanung eine Konzentration der stationären Versorgungsangebote an medizinisch und ökonomisch leistungsfähigen Krankenhausstandorten in regionalen Schwerpunkten erforderlich.

Nach den Feststellungen des LRH befinden sich mehrere kleine Krankenhäuser⁹⁴ im südlichen Niedersachsen in einer wirtschaftlich schwierigen oder gar existenzbedrohenden Lage. Zwei Häuser in dieser Region wurden in den letzten Jahren von überregional tätigen Krankenhauskonzernen erworben, ein weiteres Haus fusionierte zur Abwendung der Insolvenz mit einem anderen am gleichen Ort. Andere Krankenhäuser befinden sich bereits im Insolvenzverfahren. Drei kleinere Krankenhäuser in Südniedersachsen sind zwischenzeitlich aus der akutstationären Versorgung ausgeschieden.

Die schlechte wirtschaftliche Lage eines Krankenhauses führt in der Regel zu erheblichen Qualitätsproblemen in der medizinischen Versorgung, sodass auch aus diesem Grund eine Konzentration der stationären Versorgungsangebote an leistungsfähigen Klinikstandorten geboten ist.

12. Beteiligung an einem Förderprogramm des Bundes ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung

Durch die Beteiligung an einem Förderprogramm des Bundes geht das Land Verpflichtungen ein, ohne dass die haushaltsrechtliche Ermächtigung vorliegt.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erließ am 29.03.2012 die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen der assistierten Reproduktion, wonach ungewollt kinderlose Ehepaare bei der Inanspruchnahme von Maßnahmen der künstlichen Befruchtung finanziell unterstützt werden. Die Gewährung der Zuwendungen knüpfte der Bund an die Bereitstellung von Landesmitteln in mindestens gleicher Höhe über ein Landesförderprogramm.

⁹⁴ Krankenhäuser mit bis zu 150 Planbetten.

Zur Umsetzung der Richtlinie des Bundes schlossen Bund und Land eine Vereinbarung. Nach Artikel 1 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarung überträgt der Bund dem Land die Aufgabe, Zuwendungen im Auftrag des Bundes nach Maßgabe der Vereinbarung und vorbehaltlich der Mittelbereitstellung durch die gesetzgebenden Körperschaften zu gewähren. Da Haushaltsmittel für die Gewährung der Zuwendungen aus Landesmitteln im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 jedoch nicht zur Verfügung stehen, enthält Artikel 6 eine „Sonderregelung für das Haushaltsjahr 2013 wegen Doppelhaushalt“. Danach übernimmt der Bund im Haushaltsjahr 2013 auch den nach der Landesförderrichtlinie zu bewilligenden Landesanteil. Im Gegenzug übernimmt das Land im Haushaltsjahr 2014 und soweit notwendig darüber hinaus die Finanzierung der Bundeszuwendung bis zur Höhe der vom Bund in 2013 finanzierten Landesmittel. Voraussetzung für diese Sonderregelung ist ein entsprechender Kabinettsbeschluss des Landes. In der Sitzung am 17.07.2012 beschloss die Landesregierung, sich an dem beabsichtigten Bundesprogramm zu beteiligen. Die Mittelfristige Finanzplanung 2012 bis 2016 wurde um die notwendigen Landesmittel ab dem Haushaltsjahr 2014 ergänzt (3,4 Mio. € in 2014 und jeweils 1,7 Mio. € in 2015 und 2016). Hinzu kommt ein zusätzlicher Bedarf von 4,5 Stellen für die Abwicklung des Förderprogramms.

Die Förderung aus Landesmitteln soll über die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der assistierten Reproduktion durch das Land Niedersachsen“ erfolgen. Bei der Mitzeichnung des Entwurfs der Richtlinie setzte das Finanzministerium voraus, dass die gegenüber dem Bundesministerium erklärte Bereitschaft zur finanziellen Beteiligung an dem Förderprogramm des Bundes keine Rechtsbindung entfaltet und vor dem Abschluss der Verwaltungsvereinbarung die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Der LRH machte in seiner Stellungnahme gemäß § 103 LHO deutlich, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für ein Inkrafttreten der Richtlinie und auch für den Abschluss der Verwaltungsvereinbarung nicht vorliegen. Ergänzend wiesen das Finanzministerium und der LRH auf den Entwurf eines „Kinderwunschförderungsgesetzes“ des Bundesrates hin, dessen Umsetzung für die Länder haushaltsneutral wäre. Gleichwohl erließ das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration die Richtlinie am 27.11.2012 und setzte sie mit Wirkung vom 01.01.2013 in Kraft.

Würdigung

Nach dem Prinzip der Vollständigkeit enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen (§ 11 Abs. 2 LHO). Gemäß § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO sind Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Nach § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO kann das Finanzministerium im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses Ausnahmen zulassen.

Mit der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung und mit der Gewährung von Zuwendungen nach der Landesrichtlinie im Haushaltsjahr 2013 geht das Land Verpflichtungen gegenüber dem Bund für das Haushaltsjahr 2014 ein. Eine Verpflichtungsermächtigung hierfür ist im Doppelhaushalt 2012/13 nicht enthalten. Da es sich bei den Zuwendungen um freiwillige Leistungen des Landes handelt, ist auch kein unabweisbarer Bedarf für eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung gegeben.

Die Beteiligung des Landes am Förderprogramm des Bundes erfolgt daher ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung. Diese kann nur durch die Veranschlagung von Haushaltsmitteln in einem Nachtragshaushaltsplan 2013 geschaffen werden.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration vertritt die Auffassung, dass den haushaltsrechtlichen Bedenken mit der Regelung des Artikels 1 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarung Rechnung getragen wurde. Dem steht jedoch entgegen, dass Artikel 6 als „Sonderregelung für das Haushaltsjahr 2013“ formuliert ist und dort als Voraussetzung für die Mittelbereitstellung lediglich ein entsprechender Kabinettsbeschluss und gerade nicht ein Beschluss des Haushaltsgesetzgebers genannt wird.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

13. Unzulässige Projektförderung für die Studentenwerke

Das Land gewährte den fünf niedersächsischen Studentenwerken im Zusammenhang mit dem doppelten Abiturjahrgang über die in der Höhe unveränderte Finanzhilfe hinaus Zuwendungen als Projektförderung. Diese überstiegen die von den Studentenwerken für das Jahr 2012 beantragte Erhöhung der Finanzhilfemittel um das Dreifache. Einem Studentenwerk bewilligte das Land die Zuwendung, obwohl dieses über ausreichende Eigenmittel verfügte.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten die fünf Studentenwerke vom Land eine Finanzhilfe, die nach Maßgabe des Haushalts gewährt wird.⁹⁵ Für die Jahre 2009 bis 2012 war für die Studentenwerke im Landeshaushalt eine Finanzhilfe in Höhe von jährlich 14,5 Mio. € vorgesehen. Die Aufteilung der Finanzhilfe auf die einzelnen Studentenwerke richtete sich im Wesentlichen nach der Zahl der Studierenden (Grundbetrag) und der Anzahl der ausgegebenen Mensaeessen (Beköstigungsbetrag).⁹⁶

Wegen steigender Studierendenzahlen aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs und des Aussetzens der Wehrpflicht bat die Arbeitsgemeinschaft Niedersächsischer Studentenwerke das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Frühjahr 2011 um eine Erhöhung der Finanzhilfe.⁹⁷ Die zusätzliche Mittelausstattung sei u. a. wegen erweiterter Öffnungszeiten der Einrichtungen der Studentenwerke sowie eines höheren Beratungs- und Betreuungsaufwands für junge Studienanfänger erforderlich. Übertragen auf die Finanzhilfeparameter Grund- und Beköstigungsbetrag bezifferte die Arbeitsgemeinschaft den begehrten Mittelaufwuchs mit knapp 1 Mio. € für das Jahr 2012 und mit weiteren rd. 3 Mio. € für die Zeit bis 2015.

Zunächst errechnete das Ministerium für die erwarteten zusätzlichen Studierenden im Rahmen der Finanzhilfe einen Mehrbedarf von 750.000 € im Jahr 2012. Bei der Berechnung legte es den bislang auf jeden Studienplatz entfallenden Anteil an der Finanzhilfe zugrunde. Für die Folgejahre 2013 bis 2015 ermittelte es nach dem gleichen Schema einen weiteren Mehrbedarf von 4,1 Mio. €. Entsprechend aufgestockte Beträge meldete das Ministerium zum Haushalt 2012/13 an. Mangels entsprechender Gegenfinanzierung im Einzelplan 06 fand der Mehrbedarf indes keinen Eingang in den Haushaltsplanentwurf.

⁹⁵ § 70 Abs. 3 Satz 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

⁹⁶ § 70 Abs. 3 Sätze 2 bis 7 NHG.

⁹⁷ § 3 Abs. 2 der Finanzhilfvereinbarung vom 07.12.2009 ermöglicht die Überprüfung des Finanzbedarfs, sofern sich die Anforderungen an die Studentenwerke und deren Aufwand grundsätzlich verändern.

Daraufhin beschloss das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, die Studentenwerke in den Jahren 2012 und 2013 aus Mitteln des Hochschulpakts mit jeweils 3 Mio. € zusätzlich zu unterstützen. Die Zuwendungen sollten gemäß §§ 23, 44 LHO als Projektförderung gewährt werden.

Die Förderung der Studentenwerke in Höhe von 3 Mio. € für das Jahr 2012 übersteigt die von der Arbeitsgemeinschaft Niedersächsischer Studentenwerke beantragte Mittelaufstockung von 1 Mio. € um 200 %. Für die prognostizierten 5.857 zusätzlichen Studierenden ergibt sich eine zusätzliche Mittelzuweisung von über 500 € je zusätzlichem Studierenden jährlich. Da auf Basis der Finanzhilfvereinbarung jeder Studierende mit einem Betrag von lediglich 97 € gefördert wurde, ist die Größenordnung dieser zusätzlichen Förderung nicht vertretbar.

Von den zusätzlichen Mitteln entfiel auf ein vom LRH geprüftes Studentenwerk im Haushaltsjahr 2012 ein Förderbetrag von 721.553 €. Als Zuwendungszweck war der Ausbau der studentischen Infrastruktur zur Bewältigung der gestiegenen Studienanfängerzahlen infolge des doppelten Abiturjahrgangs und des Aussetzens der Wehrpflicht genannt.

In seinem Jahresabschluss 2011 wies dieses Studentenwerk Rücklagen in Höhe von 17,9 Mio. € aus. Neben zweckgebundenen Rücklagen⁹⁸ hatte das Studentenwerk allgemeine Betriebsmittelrücklagen von 4,8 Mio. € sowie eine freie Rücklage von 179.000 € gebildet. Die allgemeine Betriebsmittelrücklage dient u. a. der Abdeckung unternehmerischer Risiken aller Art. Hierzu sind nach Auffassung des LRH nicht nur Einnahmeverluste infolge des Rückgangs der Studierendenzahlen, sondern auch zusätzliche Belastungen bei einem Aufwuchs der Studierendenzahlen zu rechnen.

Die Betriebsmittelrücklagen haben sich von Ende 2009 bis Ende 2011 von 2,8 Mio. € auf 4,8 Mio. € erhöht; die freie Rücklage existierte 2009 noch nicht. Am Jahresende 2011 beliefen sich die Finanzmittel des Studentenwerks auf 11,1 Mio. €, von denen 7,4 Mio. € als liquide Mittel zur Verfügung standen.

Unter dem Gesichtspunkt eines wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes von Haushaltsmitteln (§ 7 LHO) wie auch unter Beachtung des zuwendungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips bestand angesichts der hohen Rücklagen und Finanzmittel des Studentenwerks für die Gewährung der Zuwendung keine wirtschaftliche Notwendigkeit. Die Mittelgewährung war daher haushaltsrechtlich unzulässig.

⁹⁸ Z. B. Erneuerungsrücklagen, Bauerhaltungs- und Bewirtschaftungsrücklagen.

Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Ministeriums sei mit der Förderung der Studentenwerke nicht die ursprünglich beantragte Erhöhung der Grundfinanzierung um 1 Mio. € für das Jahr 2012 wegen der zusätzlichen Belastungen aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs und des Aussetzens der Wehrpflicht, sondern der Ausbau der sozialen Infrastruktur für die Gesamtheit aller Studierenden im erforderlichen Umfang von insgesamt 6 Mio. € für zwei Jahre beabsichtigt gewesen. Aufgrund dieser neuen Zielsetzung führe die zusätzliche Mittelzuweisung lediglich zu einer um 60 % höheren Förderung für jeden Studierenden.

Zum zuwendungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip vertritt das Ministerium die Auffassung, dass der Förderzweck des Ausbaus der studentischen Infrastruktur zur Bewältigung der gestiegenen Studienanfängerzahlen nur erreicht werden könne, wenn die Zuwendungsregelungen einheitlich und unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit eines einzelnen Studentenwerks ausgestaltet seien.

Entgegnung des LRH

Ungeachtet der Einlassung des Ministeriums hält der LRH an seiner Auffassung fest, dass die Förderung der Studentenwerke zuwendungsrechtlich unzulässig war, da es für den vom Ministerium festgelegten Förderzweck an einem Antrag der Studentenwerke fehlte und in Bezug auf die Höhe des Förderbetrags ein entsprechender Bedarf nicht nachgewiesen wurde.

14. Unwirtschaftliche Baumaßnahmen eines Studentenwerks

Das ehemalige Studentenwerk Clausthal errichtete ein neues Wohnheim, anstatt zwei vorhandene Wohnheime zu sanieren. Dadurch entstanden vermeidbare Kosten von rd. 10 Mio. €. Zudem veräußerte das Studentenwerk die beiden Wohnheime unter ihrem Wert an einen privaten Investor.

Neubau statt Sanierung

Vor der Fusion der Studentenwerke Braunschweig und Clausthal beschloss der Vorstand des erheblich kleineren Studentenwerks Clausthal die Modernisierung vorhandener Wohneinheiten und darüber hinaus den Neubau eines Wohnheims mit 280 Plätzen. Im Gegenzug sollten zwei insbesondere aus brandschutzrechtlichen Gründen sanierungsbedürftige, öffentlich geförderte Wohnheime mit 215 Plätzen aufgegeben werden. Zum Zeitpunkt dieser Entscheidung war die Nachfrage nach Wohnheimplätzen in Clausthal rückläufig. Das Studentenwerk begründete seine Entscheidung damit, dass die beiden aufzugebenden Wohnheime zu weit vom Campus und der Innenstadt entfernt seien und außerdem eine nicht mehr den studentischen Ansprüchen genügende räumliche Aufteilung aufwiesen. Im Fall der Sanierung, die insbesondere für die Er-

fällung der brandschutzrechtlichen Auflagen einen Aufwand von rd. 2,4 Mio. € erfordert hätte, entfielen zudem der bisherige Vorteil sehr geringer Mieten.

Die Kosten für die Baumaßnahmen betragen insgesamt 24,4 Mio. €. Auf den Neubau entfielen 13,1 Mio. €. Die Finanzierung erfolgte nahezu vollständig durch am Markt aufgenommene Darlehen.

Verkauf von Wohnheimen an einen privaten Investor

Das durch den Neubau entstandene ausgeweitete Angebot führte dazu, dass Teile der modernisierten Wohnheimplätze nicht vermietet werden konnten. So stand ein Wohnheim mit 170 Plätzen nach seiner Sanierung etwa ein Jahr lang vollständig leer. Um die hierdurch bedingten Verluste einzudämmen, sah sich die Leitung des fusionierten Studentenwerks gezwungen, die beiden älteren Wohnheime kurzfristig zu veräußern.

Der Buchwert der zu veräußernden Liegenschaften lag Ende 2008 bei 1.329.550 €. Ein zwei Jahre zuvor erstelltes Wertgutachten hatte einen Verkehrswert von 1.570.000 € ermittelt. Da das Studentenwerk die Realisierung dieser Beträge am Markt nicht für möglich hielt, beschloss der Vorstand, die Liegenschaften zu einem Gesamtpreis von 140.000 € an einen privaten Investor zu veräußern. Der Verkauf wurde im Jahr 2009 wie geplant abgewickelt. Der erzielte Verkaufserlös betrug 10,5 % des Buchwerts und 8,9 % des Verkehrswerts. Der Investor, der ausweislich eines Presseberichts für die Sanierung der beiden Gebäude lediglich 3,5 Mio. € aufwandte, vermietet die Wohneinheiten weiterhin an Studierende.

Unwirtschaftliches Verhalten des Studentenwerks

Der Neubau und der kurze Zeit später beschlossene Verkauf der Wohnheime widersprechen den Grundsätzen wirtschaftlichen Verwaltungshandelns. Solange der private Investor die verkauften Gebäude an Studierende vermietet, besteht angesichts der demografiebedingt zumindest mittel- bis langfristig sinkenden Studierendenzahlen die Gefahr, dass das Studentenwerk durch die Veräußerung der Wohnheime eine Wettbewerbssituation zu seinen Lasten geschaffen hat.

Ausweislich der von dem Investor eingesetzten Mittel wäre überdies eine Sanierung des vorhandenen Wohnraums erheblich wirtschaftlicher gewesen als der Neubau. Die finanziellen Vorteile, die die Fusion der beiden Studentenwerke bewirken sollte, sind jedenfalls insoweit infrage zu stellen, als mehr als 50 % der Darlehensverbindlichkeiten des fusionierten Studentenwerks auf Krediten beruhen, die dem wesentlich kleineren Standort Clausthal zuzurechnen sind.

Mit der Veräußerung der Wohnheime zu einem Preis, der bei weniger als 10 % des Verkehrswerts der Objekte lag, verletzte der Vorstand seine Pflicht, das Vermögen des Studentenwerks zu erhalten und ordnungsgemäß zu bewirtschaften. Um künftig Vermögensveräußerungen un-

ter Wert zu verhindern, schlägt der LRH vor, den Studentenwerken für Grundstücksverkäufe, deren Erwerb im Wesentlichen durch öffentliche Mittel erfolgte, die Einholung der Zustimmung des Landes aufzuerlegen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass der kritisierte Neubau jedenfalls aus heutiger Sicht wirtschaftlich sinnvoll gewesen sei, da gegenwärtig alle Wohnheimplätze am Standort Clausthal vermietet seien. Da sich der Preis für ein Grundstück aus dem Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage bilde, könne ein Gutachten im Rahmen der Preisfindung lediglich als Hilfsmittel herangezogen werden. Im Übrigen gäbe es zur Höhe der Investitionskosten des Investors keine gesicherte Datengrundlage. Schließlich wird der vom LRH angeregte Zustimmungsvorbehalt des Ministeriums für bestimmte Arten von Grundstücksverkäufen mit der Begründung abgelehnt, dass dies einen Eingriff in die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Studentenwerke bedeute, der mit deren Autonomie unvereinbar sei.

Entgegnung des LRH

Bereits unter geltendem Recht bestehen Zustimmungsvorbehalte für Grundstücksveräußerungen durch Studentenwerke insoweit, als Grundstücke betroffen sind, die vom Land zu Eigentum übertragen worden sind.⁹⁹ Eine sinngemäße Anwendung dieser Regelung auf Grundstücke, die überwiegend mit Bundes- und Landesmitteln finanziert wurden, erscheint dem LRH sachgerecht.

15. Einbeziehung kalkulatorischer Zinsen in die Preisfindung für studentisches Wohnen

Ein Studentenwerk berücksichtigte bei der Berechnung der Mieten für Wohnheimplätze neben den tatsächlichen Zinsaufwendungen auch kalkulatorische Zinsen auf das Eigenkapital. Dabei behandelte es öffentliche Zuschüsse zur Förderung der Studierenden wie Eigenkapital. Diese Praxis verteuerte die Mieten für Studentenwohnungen.

Ein Studentenwerk berechnete die Höhe der Mieten der Wohnheimplätze weitgehend nach der Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz. Danach können u. a. nicht nur die tatsächlich anfallenden Zinsaufwendungen, sondern auch kalkulatorische Zinsen für das verwendete Eigenkapital angesetzt werden.¹⁰⁰

Bis zum Jahr 2009 berücksichtigte das Studentenwerk bei den Wohnheimen nur die tatsächlich angefallenen Zinsaufwendungen für das Fremdkapital. Auf dieser Basis ermittelte es auch die Mietpreise.

⁹⁹ §§ 68 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit 56 Abs. 2 Satz 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

¹⁰⁰ §§ 19 bis 21 der II. Berechnungsverordnung.

Ab dem Jahr 2010 änderte das Studentenwerk seine Kalkulation und rechnete den Wohnheimen „interne Zinsaufwendungen“ auf das Eigenkapital zu. Als solches sah es neben Eigenmitteln auch die von öffentlichen Stellen gewährten Zuschüsse an. Auf dieser Grundlage erhöhte es schrittweise die Mieten. Die Einbeziehung kalkulatorischer Zinsen hatte an der Steigerung der Einnahmen des Studentenwerks aus der Vermietung der Wohnheimplätze von 620.000 € im Jahr 2010 und weiteren 1.087.000 € im Jahr 2011 den wesentlichen Anteil.

Nach § 68 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz fördern die Studentenwerke die Studierenden u. a. durch den Betrieb von Wohnheimen. Mit ihren Zuschüssen für Bau, Erhaltung und Einrichtung der Wohnheime verfolgen die öffentlichen Geldgeber das Ziel, die Studierenden durch die Bereitstellung günstigen Wohnraums zu unterstützen.

Die Anrechnung von kalkulatorischen Zinsen auf öffentliche Mittel mit der Folge teilweise erheblich erhöhter Mieten ist mit dieser Zielsetzung unvereinbar. Im Übrigen verstößt diese Praxis gegen den allgemeinen Rechtsgedanken, dass öffentliche Zuschüsse bei der Kalkulation von Mieten oder Gebühren außer Betracht bleiben.¹⁰¹

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur ist der Auffassung, dass die Einbeziehung kalkulatorischer Zinsen auf öffentliche Zuschüsse in die Berechnung der Mietpreise erforderlich sei, weil anderenfalls der fortlaufende Werteverlust der Wohnheime nicht ausreichend kompensiert werden könne.

16. Doppelte Förderung der indirekten Kosten der Hochschulen

Bei Drittmittelprojekten finanzieren die jeweiligen Drittmittelgeber auch die den Projekten zuzurechnenden indirekten Kosten der Hochschulen. Da diese Kosten bereits durch Gewährung von Zuführungen und Finanzhilfen des Landes abgedeckt sind, führt dies in unterschiedlichem Umfang zu einer Doppelalimentation. Dies widerspricht dem in § 7 LHO statuierten Grundsatz des sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Mitteln.

Seit einiger Zeit übernehmen die öffentlichen Zuschussgeber für bewilligte Projekte im Rahmen der Forschungsförderung neben den direkten Ausgaben pauschale Zuschläge zur Deckung der mit der Förderung verbundenen indirekten Kosten.

¹⁰¹ Z. B. § 559 a Abs. 2 BGB - Anrechnung von Drittmitteln -, § 14 Abs. 3 Kommunalabgabengesetz - Gebührenbemessung -.

So erstattet beispielsweise die Deutsche Forschungsgemeinschaft den Hochschulen im Rahmen der Forschungsförderung eine Programmpauschale von 20 % der direkten Projektausgaben. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung gewährte seit dem Haushaltsjahr 2011 im Rahmen der direkten Projektförderung an Hochschulen aus seinen Fachprogrammen eine Projektpauschale in Höhe von 10 % der Zuwendungen. Ab dem Haushaltsjahr 2012 erhöhte sich diese Projektpauschale bei Neubewilligungen von 10 % auf 20 %. Die EU gewährt den Hochschulen im Rahmen ihres 7. Rahmenprogramms für Forschung, Technologische Entwicklung und Demonstration einen Pauschalsatz in Höhe von 60 %.

Für wirtschaftliche Tätigkeiten der Hochschulen musste die Berechnung des Gemeinkostensatzes aufgrund des europäischen Wettbewerbsrechts angepasst werden. Danach sind staatliche Beihilfen zur Subventionierung der Preise für wirtschaftliche Tätigkeiten grundsätzlich unzulässig.¹⁰² Seit dem Jahr 2009 sind die Hochschulen deshalb zu einer Trennungsrechnung auf Vollkostenbasis verpflichtet. Der auf diese Weise ermittelte Gemeinkostenzuschlag auf die Personalkosten beträgt beispielsweise an der Universität Hannover 67 %. Während es bis zum Jahr 2009 verbreitete Praxis war, insbesondere Auftragsforschungsprojekte deutlich unterhalb der Vollkostendeckung anzubieten, ist dies mit Einführung der Trennungsrechnung nicht mehr möglich. Dadurch können die aus Landesmitteln finanzierten Gemeinkosten nunmehr vollständig durch die Projekterträge gedeckt werden.

Da die Gemeinkostenerstattungen gegenwärtig bei den Hochschulen verbleiben¹⁰³, führt die derzeitige Praxis abhängig von den Konditionen der jeweiligen Drittmittelgeber in unterschiedlichem Umfang zu einer Doppelalimentation der Hochschulen, da das Land die den Drittmittelprojekten zuzurechnenden indirekten Kosten bereits durch Gewährung von Zuführungen oder Finanzhilfen finanziert. Der Umfang dieser Mehrfachfinanzierung lässt sich den Jahresabschlüssen der Hochschulen nicht entnehmen. Die Doppelalimentation der Hochschulen für indirekte Kosten im Zusammenhang mit Drittmittelprojekten entspricht zwar den geltenden hochschulrechtlichen Bestimmungen. Sie wurde jedoch erst nach Inkrafttreten der hochschulrechtlichen Vorschriften ermöglicht, ohne dass diese geändert wurden. Das geltende Hochschulrecht ist damit nicht mehr mit dem in § 7 LHO statuierten Grundsatz des sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Mitteln zu vereinbaren. Es sollte daher entsprechend angepasst werden.

Darüber hinaus hält es der LRH aus Gründen der Transparenz der Haushalts- und Wirtschaftsführung für unabdingbar, dass die Hochschulen künftig ihre Erlöse aus Gemeinkostenerstattungen in den Jahresabschlüssen ausweisen. Insoweit ist die Bilanzierungsrichtlinie für Hochschulen zu ergänzen.

¹⁰² Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (vormals Artikel 87 EG-Vertrag).

¹⁰³ Vgl. §§ 49 Abs. 2 Satz 3, 57 Abs. 6 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hält eine Beschränkung der Doppelalimentation der Hochschulen nicht für erforderlich. Es teilt jedoch die Auffassung des LRH, die Gemeinkostenerstattungen künftig in den Jahresabschlüssen abzubilden.

17. Rücklagen der Hochschulen

Die Hochschulen des Landes verfügten am Ende des Jahres 2010 über allgemeine Rücklagen in Höhe von insgesamt 160 Mio. €.

Die erheblichen Rücklagen einzelner Hochschulen beruhen im Wesentlichen auf fehlenden hochschulspezifischen Parametern bei der Bemessung der Hochschulbudgets und auf einer Doppelalimentation im Rahmen der Gemeinkostenerstattung bei Drittmittelprojekten.

Das Hochschulgesetz räumt sowohl den als Landesbetrieb geführten Hochschulen als auch den in der Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts geführten Hochschulen die Möglichkeit ein, den bis zum Ende des Geschäftsjahres nicht verbrauchten Teil der Zuführungen bis zur Dauer von fünf Jahren in eine Rücklage einzustellen. Die Mittel stehen der Hochschule zur Erfüllung ihrer Aufgaben als allgemeine Rücklage zusätzlich zur Verfügung.¹⁰⁴ Die Stiftungshochschulen können darüber hinaus den nach Ablauf von drei Jahren nicht verbrauchten Teil dem Stiftungsvermögen zuführen.¹⁰⁵

Zum Ende des Jahres 2010 verfügten die Hochschulen des Landes über eine allgemeine Rücklage in Höhe von insgesamt rd. 160 Mio. €. Zwischen den einzelnen Hochschulen variierte das Volumen der Rücklagen erheblich. Insbesondere die Universitäten hatten im Vergleich zu den Fachhochschulen im Durchschnitt höhere Rücklagen erwirtschaftet.

Bei der Stiftung Universität Göttingen verdient die Entwicklung der allgemeinen Rücklage, aber auch das Volumen der Zuführungen aus der Rücklage zum Stiftungsvermögen besondere Beachtung. Ohne den Bereich Universitätsmedizin betrug die allgemeine Rücklage dieser Universität im Jahr 2010 rd. 45,7 Mio. €, unter Einbeziehung der rücklagenbasierten Zuführungen zum Stiftungsvermögen sogar 52,3 Mio. €. Im Folgejahr 2011 erhöhte sich die Rücklage nochmals auf rd. 73,8 Mio. €, wobei auf die allgemeine Rücklage ein Betrag von 54,9 Mio. € entfiel, während die rücklagenbasierten Zuführungen zum Stiftungsvermögen einen Betrag von rd. 18,9 Mio. € ausmachten. Bezogen auf die Relation zwischen dem Anteil der Rücklagen und

¹⁰⁴ § 49 Abs. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) - Landesbetriebe - und § 57 Abs. 3 Satz 1 NHG - Stiftungshochschulen -.

¹⁰⁵ § 57 Abs. 3 Satz 2 NHG.

den Erträgen der Hochschule aus der Finanzhilfe des Landes stieg die bereits im Jahr 2010 ohnehin hohe Rücklagenquote von 25 % damit innerhalb eines Jahres nochmals auf 35 % an.

Anstatt diese Mittel unmittelbar für Hochschulaufgaben einzusetzen, investierte die Stiftung Universität Göttingen diese in Wertpapiere. Der Wertpapierbestand weist im Anlagevermögen des Jahres 2011 einen Wert in Höhe von rd. 86,8 Mio. € aus. Da im Anlagevermögen nur die Vermögensgegenstände erfasst werden dürfen, die dem dauernden Geschäftsbetrieb zu dienen bestimmt sind¹⁰⁶, dokumentiert die Stiftung Universität Göttingen mit dieser Art der Bilanzierung, dass die Wertpapiere als dauerhafte Kapitalanlage vorgesehen sind.

Entstehung der Rücklagen

Die erhebliche Höhe der Rücklagen einiger Hochschulen beruht auf mehreren Ursachen. Zu nennen sind Fehlallokationen der den Hochschulen vom Land zur Verfügung gestellten Mittel, weil die Hochschulbudgets bisher nur sehr unzureichend nach hochschulspezifischen Parametern bemessen werden. Vielmehr werden sie, wie der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2012 dargelegt hat, im Umfang von 90 % auf Basis historisch gewachsener Größen fortgeschrieben.¹⁰⁷

Ein weiterer Grund für die teilweise erheblichen Volumina der Rücklagen insbesondere der Universitäten liegt in der Zuführung von Gemeinkostenerstattungen aus Drittmittelprojekten in die allgemeine Rücklage, die abhängig von den Konditionen der Drittmittelgeber in unterschiedlichem Umfang zu einer Doppelalimentation führt.¹⁰⁸

Darüber hinaus dürfen die Stiftungshochschulen nach dem Hochschulgesetz die nicht verbrauchten Teile der ihnen von Land gewährten Finanzhilfen bis zu einer zweckentsprechenden Verwendung zinsbringend anlegen.¹⁰⁹ Die von den Stiftungshochschulen in den Jahren 2009 und 2010 generierten Zinserträge beliefen sich auf rd. 5,4 Mio. € bzw. 4,3 Mio. €, wobei der wesentliche Anteil aus der Anlage der nicht verbrauchten Finanzhilfen resultierte. Demgegenüber ist den als Landesbetrieb geführten Hochschulen die Möglichkeit einer Geldanlage verwehrt. Sie haben ihre Giro Guthaben banktätig im Rahmen des Kontenclearingverfahrens an die Landeshauptkasse abzuführen.

¹⁰⁶ § 247 Abs. 2 Handelsgesetzbuch.

¹⁰⁷ Jahresbericht 2012, S. 92 (Drs. 16/4800).

¹⁰⁸ Siehe Abschnitt V, Nr. 16.

¹⁰⁹ § 57 Abs. 7 Satz 1 NHG.

Nutzung der Rücklagen

Die Rücklagen der Hochschulen werden - neben der Stärkung des Eigenkapitals der Stiftungshochschulen - vorrangig für die Bauunterhaltung und Baumaßnahmen sowie für die Finanzierung von Ausstattungszusagen bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen eingesetzt.

Im Zusammenhang mit den Bau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen stellte der LRH fest, dass dem Umfang der Beteiligung der Hochschulen aus Rücklagemitteln maßgeblicher Einfluss auf die Priorität der vom Land finanzierten Bauvorhaben zukommt. Dies birgt die Gefahr, dass Hochschulen, die über keine oder nur geringe Rücklagen verfügen, nicht in der Lage sind, erforderliche Bauunterhaltungsmaßnahmen durchzuführen.

Würdigung

Mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Funktion von Gewinnrücklagen als Liquiditätsreserve ist eine Begrenzung der zulässigen Rücklagenhöhe unabdingbar. Der LRH empfiehlt eine Änderung der hochschulrechtlichen Bestimmungen dahingehend, dass künftig Rücklagen grundsätzlich nur noch bis zur Gesamthöhe von 10 % des Jahresertrags der jeweiligen Hochschule aus den Zuführungen oder Finanzhilfen des Landes gebildet werden dürfen. Eine darüber hinausgehende Rücklagenbildung sollte einem konkret umschriebenen Zweck dienen und zudem einem Genehmigungsvorbehalt des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur unterliegen.

Die Stiftungshochschulen tragen kein besonderes unternehmerisches Risiko, dass ihre Privilegierung in Bezug auf die Generierung von Zinseinnahmen oder die Tätigkeit von Anlagegeschäften¹¹⁰ rechtfertigen könnte. Sie sollten daher wie die als Landesbetrieb geführten Hochschulen behandelt werden. Hierfür sind die rechtlichen Grundlagen zu schaffen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur teilt die Auffassung des LRH, dass die Angemessenheit der Hochschulbudgets einer Überprüfung bedarf. Hierzu habe es bereits eine Arbeitsgruppe eingesetzt. In dem vom LRH unterbreiteten Vorschlag zur künftigen Behandlung der Rücklagen der Hochschulen sieht das Ministerium eine systemwidrige Einschränkung der Hochschulautonomie.

Die Ausdehnung des Kontenclearingverfahrens auf die Stiftungshochschulen widerspricht nach Meinung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur dem Grundgedanken des Stiftungsmodells.

¹¹⁰ Zu der grundsätzlichen Frage der Systemkonformität von Wertpapieranlagen durch Stiftungshochschulen hatte sich der LRH bereits im Rahmen der Beratungen des Entwurfs eines Gesetzes zum Verbot von Börsenspekulationen durch die Hochschulen (Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE - Drs. 16/3209 -) geäußert. Vgl. dazu auch den Schriftlichen Bericht, Drs. 16/3770.

18. Forschen für die nächste Generation - Förderung des Niedersächsischen Instituts für frühkindliche Bildung und Entwicklung durch das Land

Die bisherigen Steuerungsinstrumente des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur reichen noch nicht aus, um die mit der Förderung des Instituts verbundenen Landesinteressen zu wahren.

Die Organisation des Instituts ist durch Doppelstrukturen gekennzeichnet und erfordert einen erheblichen Steuerungs- und Koordinierungsaufwand.

Die Parallelität der Forschung im frühkindlichen Bereich in den institutseigenen Forschungsstellen sowie an anderen Hochschulen ist unter dem Aspekt eines wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes insgesamt revisionsbedürftig.

Das im Jahr 2007 gegründete Niedersächsische Institut für frühkindliche Bildung und Entwicklung (nifbe) erforscht die frühkindliche Entwicklung interdisziplinär und soll im Verbund mit einem landesweiten Bildungsnetzwerk den Transfer von Forschungsergebnissen in die Bildungspraxis gewährleisten.

Beim nifbe handelt es sich um einen eingetragenen Verein mit Sitz in Osnabrück, der als An-Institut der Universität Osnabrück mit dieser insbesondere durch seine Forschungsstellen organisatorisch verbunden ist. Außerdem wurden fünf vom Institut rechtlich selbstständige Regionalnetzwerke¹¹¹ gebildet.

Das Land gewährt dem nifbe seit dem Jahr 2009 auf der Grundlage einer Zielvereinbarung¹¹² eine institutionelle Förderung in Höhe von jährlich rd. 3 Mio. €¹¹³. Künftig sollen die Fördermittel um 0,9 Mio. € pro Jahr erhöht werden.

Wahrung der Interessen des Landes

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur verfügte über keine ausreichenden Steuerungsinstrumente, um sicherzustellen, dass das Landesinteresse an der Förderung des Instituts gewahrt wurde.

- Das Ministerium schloss mit dem nifbe eine Zielvereinbarung. Hiernach soll das Institut neben allgemeinen Aufgaben - Grundlagenforschung sowie Transfer der Forschungsergebnisse in die Praxis - z. B. den interdisziplinären Fachdialog durch Tagungen und Kongresse

¹¹¹ Mit Sitz in Emden, Osnabrück, Hannover, Lüneburg und Hildesheim.

¹¹² Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur und dem nifbe vom 23.09.2009.

¹¹³ 1,86 Mio. € an nifbe e. V. und jeweils 225.000 € an jedes Regionalnetzwerk.

intensivieren und fördern, regionale Arbeitsgruppen gründen und unterstützen sowie Multiplikatoren beraten und qualifizieren. Weitergehende Konkretisierungen enthält die Zielvereinbarung nicht. Die Unbestimmtheit des Aufgaben- und Leistungskatalogs führte u. a. dazu, dass die Regionalnetzwerke unabgestimmt unterschiedliche thematische Schwerpunkte setzten. Zudem erfüllte der nifbe-Forschungsbereich nicht alle der ihm obliegenden Aufgaben. Er widmete sich vorrangig den eigenen Projekten, während die Koordinierung der Forschungstätigkeit von Dritten unterblieb.

- Nach der Zielvereinbarung war das nifbe verpflichtet, jährlich einen Bericht über die erreichten Ziele vorzulegen. Der LRH stellte fest, dass es bislang keine Tätigkeitsberichte im vorstehenden Sinne gefertigt hatte. Es publizierte im Jahr 2011 wie auch in den Vorjahren lediglich ein Jahrbuch, das ausweislich seiner äußeren Gestaltung in erster Linie als Marketingmaßnahme diente und für Controllingzwecke ungeeignet war. Dennoch forderte das Ministerium keine ergänzenden Berichte an. Es war deshalb nicht in der Lage, den konkreten Zielerreichungsgrad der vom Institut wahrgenommenen Aufgaben zu beurteilen.

Um die Interessen des Landes zu wahren, sollte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die künftige Förderung des nifbe von der Implementierung eines aussagekräftigen, standardisierten Berichtswesens abhängig machen. Darüber hinaus sind die in den Zielvereinbarungen statuierten allgemeinen strategischen Ziele zu operationalisieren, mit konkreten thematischen Schwerpunkten zu unterlegen und periodische Erfolgskontrollen durchzuführen.

Mittelbedarf des nifbe

Das Ministerium ging bei Gründung des nifbe nach eigener Schätzung ursprünglich von einem Finanzbedarf in Höhe von jährlich ca. 3 Mio. € aus. Es ist nachvollziehbar, dass das Ministerium den Finanzbedarf des Instituts in der Gründungs- und Aufbauphase lediglich schätzte.

Nach Erkenntnissen des LRH bestehen für das nifbe zurzeit keine offenkundigen Finanzierungslücken. Dennoch erhöhte das Ministerium im Jahr 2013 die Förderung um 0,9 Mio. €, ohne dass im Rahmen dieser Entscheidung der Bedarf für die zusätzlichen Mittel konkret dargelegt wurde. Aus Sicht des LRH ist dies kritikwürdig, da das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bis dato die Verwendungsnachweise für die bisherige Förderung nicht prüfte und damit keinerlei Kenntnis über eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Mittelverwendung durch das Institut hat.

Verbesserung der Organisationsstrukturen

Die gegenwärtigen Strukturen im Bereich der frühkindlichen Bildung sind unter verschiedenen Aspekten unwirtschaftlich:

- Die Organisation des nifbe mit dem Verein als koordinierender Zentralstelle sowie den dezentral agierenden fünf selbstständigen Regionalnetzwerken verursachte einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Allein im Jahr 2010 entfielen auf die Geschäftsstelle des Vereins und die Regionalnetzwerke Personalausgaben für Verwaltungstätigkeiten im Umfang von ca. 262.000 € sowie sächliche Betriebsausgaben von fast 56.000 €. Bezogen auf die landesseitige Gesamtförderung des nifbe entfallen mit insgesamt 318.000 € immerhin annähernd 11 % auf Verwaltungskosten.

Überdies bedingen die derzeitigen Strukturen des nifbe eine konsequent regionale Ausrichtung der Regionalnetzwerke bei gleichzeitiger Anbindung an Landesthemen. Dies erforderte für das Institut zwangsläufig einen nicht unerheblichen fachlichen Steuerungs- und Koordinierungsaufwand im Bereich der Netzwerk- und Transferaufgaben.

Der LRH regt an, das nifbe künftig als „Zentrale mit Außenstellen“ zu organisieren. Dadurch könnten die Verwaltungsaufgaben bei der Hauptstelle in Osnabrück konzentriert werden, sodass Doppelstrukturen entfielen. Darüber hinaus würde die Außenstellen-Lösung eine effektivere Koordinierung der Aufgabenerledigung ermöglichen.

- Die Forschung im frühkindlichen Bereich beschränkt sich in Niedersachsen nicht nur auf das nifbe und die Universität Osnabrück. Zeitgleich mit Gründung des Instituts initiierte und förderte das Land zusätzlich den „Forschungsverbund Frühkindliche Bildung und Entwicklung Niedersachsen“, an dem sich sechs weitere niedersächsische Hochschulen beteiligten. Diese Hochschulen werden voraussichtlich auch weiterhin neben der Universität Osnabrück Forschung zu Themen der frühkindlichen Bildung und Entwicklung betreiben.

Vor diesem Hintergrund erscheint die derzeitige Gesamtstruktur der Forschung im frühkindlichen Bereich revisionsbedürftig. Aus Gründen eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes käme als Alternative in Betracht, auf das Vorhalten der nifbe-eigenen Forschungsstellen zu verzichten und stattdessen einschlägige Forschungsvorhaben - auch im Sinne eines flexiblen wissenschaftlichen Wettbewerbs - nur noch projektbezogen zu fördern.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist darauf hin, dass inzwischen die Satzung des nifbe geändert worden sei. Die „Berücksichtigung des Bildungsauftrags des Landes“ sei als ausdrücklicher Vereinszweck in die Satzung aufgenommen worden. Zudem sei die Stellung des Kuratoriums gestärkt und diesem die Aufgabe, die „Strategien zur Umsetzung und Evaluierung der Bildungsschwerpunkte des Landes“ festzulegen, übertragen worden. Die Landesvertreter im Kuratorium hätten überdies insoweit ein Vetorecht.

Darüber hinaus trägt das Ministerium vor, dass es den Bedarf des nifbe für eine Aufstockung der Fördermittel im Jahr 2013 umfassend geprüft habe.

Der LRH begrüßt die vom Ministerium zeitnah eingeleiteten Maßnahmen als ersten Schritt, um die Interessen des Landes im Zusammenhang mit der Förderung des nifbe zu stärken.

19. Nutzen von Zielvereinbarungen als Instrument der Kulturförderung

Bei der Neuordnung der Kulturförderung übernahm das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Funktion einer Bewilligungsstelle und führte zusätzlich Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument ein.

Das Ministerium nutzte für eine ergebnisorientierte Steuerung der Kultureinrichtungen bislang weder die Zielvereinbarungen noch das zuwendungsrechtliche Bewilligungsverfahren, das es parallel weiterführt.

Im Zuge der ab dem Jahr 2005 begonnenen Verwaltungsreform nahm das Land eine Neuordnung der Kulturförderung vor. Mit Auflösung der Bezirksregierungen übertrug es dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur die grundsätzliche Zuständigkeit für die Bewilligung und zuwendungsrechtliche Abwicklung der Fördermittel des Kulturbereichs, für die das Land jährlich rd. 187 Mio. € bereitstellt.¹¹⁴

Als neues Instrument zur Steuerung der Kulturförderung führte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur Zielvereinbarungen ein. Es schloss entsprechende Vereinbarungen z. B. mit den Landschaften und Landschaftsverbänden, den Landeskulturverbänden, den kommunalen Theatern bzw. Landesbühnen sowie der Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH.

Die Zielvereinbarungen beinhalteten verschiedenste Regelungen. Bei der regionalen Kulturförderung der Landschaften sowie den Kulturverbänden beschrieben sie den Auftrag, der von den Vertragspartnern künftig zu erfüllen war. Im Übrigen enthielten alle Zielvereinbarungen allgemeine mit der Förderung verbundene Ziele des Landes, die von den Kultureinrichtungen zu erbringenden Maßnahmen sowie Angaben zu Berichtspflichten.

¹¹⁴ Siehe Artikel „Kultur in Niedersachsen“ auf der Homepage des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur.

Konkretisierung des Landesinteresses

Der LRH machte bereits in früheren Jahresberichten¹¹⁵ deutlich, dass die kulturpolitischen Interessen des Landes nur dann gewahrt werden können, wenn diese in den Zielvereinbarungen festgelegt sind.

Die Zielvereinbarungen der Jahre 2005 bis 2009 enthielten keine konkret formulierten Landesziele. So waren beispielsweise für die regionale Kulturförderung als Ziele die „Steigerung der Angebote im Bereich der kulturellen Bildung“ sowie die „Förderung von Kultur insbesondere in ländlichen Räumen“ definiert. Im Bereich der Kulturverbände legte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur überhaupt keine übergeordneten Ziele fest. Auch mit den kommunalen Theatern vereinbarte es lediglich allgemeine kulturpolitische Zielsetzungen, wie die Erschließung neuer Publikumsschichten, bessere Profilbildungen in den einzelnen Theatern, Kooperationen mit anderen Theatern und Kultureinrichtungen sowie den Austausch von Produktionen und die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

Darüber hinaus beschrieb ein ehemaliger Schauspielintendant des Staatstheaters Hannover die Verhandlungen über die Inhalte der Zielvereinbarungen wie folgt:

„Politik lässt sich ja auch lenken. In der Zielvereinbarung mit dem Ministerium wurde fast jeder Satz von uns geschrieben.“¹¹⁶

Das Land führte Zielvereinbarungen u. a. mit der Absicht ein, die Förderung der Kultureinrichtungen zukünftig stärker an seinen kulturpolitischen Interessen auszurichten. Dies setzt jedoch zwingend voraus, dass die zu erreichenden Ziele vom Land konkret formuliert und als Vorgaben für die Förderungsempfänger definiert werden. Die pauschal formulierten Ziele sind demgegenüber für eine ergebnisorientierte Steuerung nicht ausreichend.

Zusätzlicher Aufwand des Landes

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur legte einerseits die Umsetzung der vereinbarten Ziele und Maßnahmen als Förderbedingung fest, verzichtete andererseits jedoch auf ausreichende Instrumente, um die Zielerreichung messen und Zielverfehlungen sanktionieren zu können. So versäumte es insbesondere, die mehrjährigen Zielvereinbarungen durch periodisch operationalisierte Ziele in Form messbarer Kennzahlen zu ergänzen. Angesichts fehlender Vorgaben beschränkten sich die Berichte der Zuwendungsempfänger daher vielfach nur auf pauschale Beschreibungen der durchgeführten Maßnahmen. Folglich charakterisierte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur seine Einflussmöglichkeiten auch als „weiche Steuerung“.

¹¹⁵ Zur Steuerung der Kulturförderung: Jahresbericht 2010, S. 75 (Drs. 16/2500), zu kommunalen Theatern: Jahresbericht 2012, S. 86 (Drs. 16/4800).

¹¹⁶ Interview in der Hannoversche Allgemeinen Zeitung vom 01.12.2012.

Der LRH hält umfangreiche und aufwendig zu verhandelnde Zielvereinbarungen nur dann für zweckmäßig und wirtschaftlich vertretbar, wenn hierdurch die Umsetzung der Landesinteressen gewährleistet ist und zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten des Landes eröffnet werden. Ansonsten könnte sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur auf das klassische Bewilligungsverfahren beschränken, das es durch Zielvereinbarungen nicht ersetzt, sondern bis dato parallel dazu fortführt.

Zudem führte das Land als weiteres Instrument ein landesweites „Kulturentwicklungskonzept“ ein, um u. a. seine kulturpolitischen Ziele zu überprüfen, zu schärfen und abzustimmen.¹¹⁷ Auch in diesem Kontext ist der Aufwand für die Zielvereinbarungen als zusätzliches Steuerungsinstrument unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu bewerten.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium wies darauf hin, dass in den aktuellen Zielvereinbarungen neben den Zielen des Landes auch Steuerungsinstrumente konkretisiert worden seien. Im Übrigen werde bereits jetzt mit den regionalen Kulturträgern und den Kulturverbänden eine intensive Diskussion über die künftige Ausrichtung der Kulturförderung mit dem Ziel geführt, ab dem Jahr 2014 neue, weiterentwickelte Zielvereinbarungen abzuschließen. Darüber hinaus vertritt das Ministerium die Auffassung, dass sich Kultur nicht allein über Zielvereinbarungen und zuwendungsrechtliche Bewilligungsverfahren positiv entwickeln lasse. Diskussionen auf Augenhöhe und gegenseitiges Vertrauen gehörten ebenso dazu.

Es ist zu begrüßen, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Zielvereinbarungen präzisiert hat. Nach den Feststellungen des LRH reicht der Konkretisierungsgrad der aktuellen Zielvereinbarungen noch nicht aus, um die Interessen des Landes im Sinne einer ergebnisorientierten Steuerung und eines sachgerechten Mitteleinsatzes sicherzustellen. Darüber hinaus bleibt offen, ob der Aufwand für die Zielvereinbarungen neben dem parallel weitergeführten Bewilligungsverfahren wirtschaftlich vertretbar ist.

20. Missachtung von Haushaltsvorschriften sowie erhebliche Kostensteigerungen bei einer Hochschulbaumaßnahme

Im Zuge der Bauausführung veränderte die Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover eine vom Staatlichen Baumanagement übernommene Neubauplanung erheblich. Dadurch wurde das vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen bewilligte Baubudget deutlich um rd. 17,3 Mio. € (netto) überschritten.

¹¹⁷ Pressemitteilung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 22.11.2011.

Trotz des Genehmigungsvorbehalts, der sich aus § 54 in Verbindung mit § 24 LHO ergibt, sah das Ministerium für Wissenschaft und Kultur von einer erneuten Beteiligung des Ausschusses ab. Das Ministerium legte weder eine Nachtragsunterlage vor, noch bemühte es sich, die tatsächlich angefallenen Projektkosten zu ermitteln und im Haushaltsplan fortzuschreiben.

Ab dem Jahr 2002 stellte das Staatliche Baumanagement eine Haushaltsunterlage-Bau für den Klinikneubau der damals noch als Landesbetrieb geführten Tierärztlichen Hochschule auf. Vorgabe des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur war, die Bau- und Erschließungskosten auf maximal 40 Mio. € brutto zu begrenzen. Alle über das Budget hinausgehenden Mittelbedarfe sollte die Hochschule selbst tragen. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nahm das Vorhaben im Jahr 2005 mit Projektgesamtkosten in Höhe von 45,2 Mio. €¹¹⁸ brutto zustimmend zur Kenntnis.

Nach Vorlage der Haushaltsunterlage-Bau führte die Hochschule das Projekt nunmehr als Stiftung in eigener Zuständigkeit fort. Neu erkannte Raumbedarfsforderungen für die Exzellenzforschung nahm die Hochschule zum Anlass, das Projekt zu überplanen. Das Ministerium erklärte sich mit den Änderungen dieser „Optimierungsplanung“ einverstanden, sofern dem Land keine Kosten entstünden, die über den vom Ausschuss gebilligten Betrag hinausgehen.

Im Zuge seiner Prüfung stellte der LRH fest, dass sich die Projekt-Gesamtkosten auf aktuell ca. 56,4 Mio. € netto belaufen. Damit haben sich gegenüber der vom Ausschuss genehmigten Summe zusätzliche Mittelbedarfe von rd. 17,3 Mio. € netto ergeben. Das Vorhaben war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht endgültig abgerechnet.

Die Kostenüberschreitung hatte nach Feststellung des LRH im Wesentlichen folgende Ursachen:

- Flächenmehrungen und geänderte Raumnutzungen aufgrund zusätzlicher Nutzerforderungen,
- Änderungen gegenüber der genehmigten Haushaltsunterlage-Bau,
- Honorar-Mehrkosten für die Überarbeitung der genehmigten Haushaltsunterlage-Bau im Zuge der Optimierungsplanung,
- Erfordernis von Nachträgen wegen unvollständiger Planung,
- allgemeine Preissteigerungen zwischen Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bau und der Bauausführung.

¹¹⁸ Bau- und Erschließungskosten rd. 39,1 Mio. € zuzüglich rd. 6,1 Mio. € für Grunderwerb und Ersteinrichtung.

Die Mittel für die Mehraufwendungen konnten aufgebracht werden durch die

- Bereitstellung von Hochschul-Eigenmitteln in Höhe von rd. 10,4 Mio. € netto nach Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau und die
- Belassung des Vorsteuerabzugs zur Projektfinanzierung.

Der Projektsteuerer bezifferte den zusätzlichen Aufwand für die Optimierungsplanung schon auf rd. 12,4 Mio. €. Davon entfiel der überwiegende Anteil in Höhe von rd. 6,55 Mio. € netto auf Änderungen gegenüber der genehmigten Haushaltsunterlage-Bau.

So wurden im Zuge der Optimierungsplanung rd. 70 % der Einzelräume aller Funktionsbereiche verändert, die Grundrisse achtmal im Maßstab 1 : 100 überarbeitet, das Raumbuch wie auch das Farb- und Materialkonzept komplett neu aufgestellt sowie grundlegende konzeptionelle Änderungen in Teilbereichen des technischen Ausbaus vorgenommen. Diese mehrfachen Planungsänderungen führten während der Bauausführung zu einer hohen Anzahl von Nachträgen. Allein für fünf betriebstechnische Gewerke beauftragte die Hochschule 253 Nachtragsangebote. Deren Abrechnungssumme erhöhte sich gegenüber der ursprünglichen Auftragssumme um mehr als 1,6 Mio. €. Das entspricht einer Steigerung von ca. 16 %.

Eine Folge der mehrfachen Planungsänderungen war, dass diese nicht rechtzeitig mit den jeweiligen Fachplanungen abgestimmt waren. Beispielsweise konnten bereits gelieferte Leuchten wegen geänderter Raumanforderungen nicht mehr verwendet werden. Durch die neu gelieferten Leuchten entstanden Mehrkosten von über 150.000 € netto.

Auch führte die Optimierungsplanung zu einer erheblichen Zeitverzögerung. Allein in dem Zeitraum von der Mittelfreigabe durch den Ausschuss bis zum Abschluss dieser Planung betrug die Preisindexsteigerung ca. 3,8 %. Bezogen auf die förderfähigen Netto-Baukosten der Haushaltsunterlage entstanden allein dadurch Mehrkosten von annähernd 1,45 Mio. €.

Die damit einhergehenden Honorarmehrkosten der freiberuflich Tätigen beliefen sich nach Feststellung des LRH auf ca. 570.000 €. ¹¹⁹

Trotz der vorgenannten wesentlichen Abweichungen gegenüber der genehmigten Planungsunterlage und den damit verbundenen Kostensteigerungen von rd. 44 % sah das über die wesentlichen Änderungen und Kostensteigerungen informierte Ministerium von einer erneuten Befassung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen ab. Auch bemühte sich das Ressort nicht, die tatsächlichen Mehrkosten zu ermitteln und dann so fortzuschreiben, dass der aktuelle Mittelbedarf bei nachfolgenden Haushaltsberatungen ersichtlich wurde.

¹¹⁹ Von der Hochschule getroffene Zusatzvereinbarungen zu den von der Bauverwaltung mit den freiberuflich Tätigen geschlossenen Honorarverträgen.

Würdigung

Der LRH bemängelt, dass das Ministerium keine Nachtrags-Haushaltsunterlage aufstellen ließ, um den Ausschuss für Haushalt und Finanzen über die Programmänderungen und Kostenüberschreitungen zu informieren. Dies wäre nach den Verwaltungsvorschriften zu § 54 LHO allein wegen der Kostenüberschreitung von 44 % erforderlich gewesen.

Des Weiteren beanstandet der LRH, dass das Ministerium nach dem von der Hochschule erwirkten Vorsteuerabzug nicht eine entsprechende Reduzierung der Mittel im Landeshaushalt veranlasste. Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften auf Grundlage des § 44 LHO wäre dies geboten gewesen. Stattdessen ließ das Ministerium zu, dass der entfallene Finanzierungsbedarf der Umsatzsteueranteile zur Deckung der Kostensteigerungen herangezogen wurde. Zusätzlich versäumte das Ressort, die gestiegenen Projektkosten auch im Haushaltsplan abzubilden. Damit verstieß es gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit gemäß §§ 10, 11 des Haushaltsgrundsätzegesetzes.

Darüber hinaus beanstandet der LRH, dass die Hochschule nach Projektübernahme eine Überarbeitung des Vorhabens initiierte, ohne das mit erheblichen Planungs- und Zeitaufwand einvernehmlich abgestimmte Kostenziel der Haushaltsunterlage-Bau weiter zu berücksichtigen.

21. Fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Missachtung von Vergabevorschriften bei der Beauftragung einer Fernwärmelieferleistung

Die Tierärztliche Hochschule Hannover hat durch fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen und ein mangelhaftes Vergabewesen einen örtlichen Fernwärmerversorger bei der Beauftragung von Wärmelieferleistungen deutlich bevorzugt. Durch dieses Vorgehen steht in Zweifel, ob die Hochschule auf das tatsächlich wirtschaftlichste Angebot eingegangen ist.

Im Jahr 2002 beauftragte das Staatliche Baumanagement ein Ingenieurbüro, ein Energiekonzept für die Wärmeversorgung des geplanten Neubaus¹²⁰ zu erstellen. Das Büro entwickelte drei Versorgungsvarianten.¹²¹ Im Jahr 2005 stimmte der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages mit der Vorlage der Haushaltsunterlage-Bau der ermittelten wirtschaftlichsten Lösung zu. Diese sah für die Wärmeversorgung eine Erweiterung einer bestehenden Heizzentrale sowie die Verlegung einer Nahwärmeleitung vor. Nach der Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau ging die Projektverantwortung auf die Tierärztliche Hochschule Hannover (TiHo) über, die zwischenzeitlich in eine Stiftung überführt worden war.

¹²⁰ Konzeptstudie Wärmeversorgung Neubau Klinikum I vom 26.08.2002.

¹²¹ Variante 1: Aufbau einer neuen Heizzentrale; Variante 2: Sanierung der vorhandenen Heizzentrale; Variante 3: Anschluss an die öffentliche Fernwärmeversorgung.

Fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Im Zuge der Ausführungsplanung erhielt die TiHo ein neues Versorgungsangebot vom örtlichen Fernwärmeunternehmen. Die Hochschule ließ das Angebot von dem Ingenieurbüro¹²² überprüfen, das bereits das Energiekonzept zur Haushaltsunterlage-Bau erstellt hatte. Das Büro erstellte auf Grundlage der VDI 2067¹²³ eine neue Wirtschaftlichkeitsberechnung¹²⁴ nach der Annuitätsmethode, die zunächst die bisherige Lösung bestätigte.

Bei seiner Überarbeitung erkannte das Ingenieurbüro jedoch zum einen Optimierungsmöglichkeiten beim Fernwärmelieferangebot, zum anderen schlug es vor, ergänzend ein Angebot aus dem Bereich „Contracting“ einzuholen. Unabhängig davon empfahl auch die Oberfinanzdirektion eine „Contracting“-Variante zu überprüfen.

Daraufhin verhandelte die Hochschule erneut mit dem örtlichen Fernwärmeversorger, holte jedoch noch ein zusätzliches „Contracting“-Angebot eines anderen Anbieters ein. In einer nachfolgenden Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsberechnung stellte sich die „Contracting“-Variante tatsächlich als die wirtschaftlichste Lösung heraus. Dieses Angebot lag ca. 30.000 € pro Jahr unter dem Angebot des Fernwärmeversorgungsunternehmens.

Ungeachtet dieses Ergebnisses und ohne dass sich an den bestehenden Angeboten etwas geändert hätte oder neue hinzugekommen wären, überarbeitete das Ingenieurbüro seine Berechnungen¹²⁵ erneut. Im Wesentlichen erhöhte es hierbei die Investitionskosten der Varianten Eigenwärmeversorgung und „Contracting“ um rd. 455.000 €. Es begründete diese zusätzlichen Kosten damit, dass sie als „Anspar-Abschreibung“ für die Erneuerung der Kesselanlage nach Ablauf des Betrachtungszeitraums erforderlich wären. In die Berechnung der Variante „Fernwärmeversorgung“ bezog das Büro solche Kosten für eine Anspar-Abschreibung jedoch nicht mit ein. Nunmehr lagen die Gesamtjahreskosten der Variante „Fernwärmeversorgung“ ca. 3.000 € pro Jahr unter dem der „Contracting“-Variante und stellten somit die wirtschaftlichste Lösung dar.

Bei der Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen stellte der LRH insgesamt deutliche Mängel fest:

- Die Berechnungsmethode des Ingenieurbüros entsprach nicht den Vorgaben der zu dem Zeitpunkt geltenden VDI 2067 Bl. 1.

¹²² Auftrag an das Ingenieurbüro J vom 18.08.2006.

¹²³ VDI 2067 Blatt 1 Wirtschaftlichkeit gebäudetechnischer Anlagen - Grundlagen und Kostenberechnung.

¹²⁴ Wirtschaftlichkeitsvergleich Wärmeversorgung der Liegenschaft Westfalenhof/Bünteweg der Tierärztlichen Hochschule Hannover vom 26.09./10.10.2006.

¹²⁵ Wirtschaftlichkeitsvergleich vom 27.11.2006.

- Das Ingenieurbüro legte für die drei Varianten keinen gemeinsamen Betrachtungszeitraum zugrunde, sondern ermittelte stattdessen die kapitalgebundenen Kosten für die Nutzungsdauer der wesentlichen Anlagenkomponenten.
- Das Ingenieurbüro berücksichtigte für die verschiedenen Varianten weder die Barwerte für die Ersatzbeschaffungen noch die Restwerte für langlebigere Anlagenteile.
- In den Varianten „Eigenversorgung“ und „Contracting“ berechnete das Ingenieurbüro kapitalgebundene Investitionskosten für die „Anspar-Abschreibung“ bereits ab Maßnahmebeginn mit ein, obwohl diese erst nach rd. 20 Jahren anfallen.
- Für die Variante „Fernwärmeversorgung“ hätte das Ingenieurbüro ebenfalls Kosten für die „Anspar-Abschreibung“ berücksichtigen müssen. Auch diese Variante ist mit Ersatzinvestitionen belastet, wenn sie sich nach Vertragsablauf als nicht mehr wirtschaftlich erweist und ggf. eine neue Wärmeerzeugungsanlage als Eigenlösung installiert werden muss.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen lassen letztlich offen, ob für den Neubau der TiHo tatsächlich die wirtschaftlichste Wärmeversorgung ausgewählt wurde.

Vergabe eines Wärmeliefervertrags ohne Wettbewerb

Die Vergabe von Wärmelieferleistungen durch einen öffentlichen Auftraggeber wie die Stiftungshochschule fällt unter die Verdingungsordnung für Lieferleistungen (VOL). Nach § 2 der Vergabeverordnung¹²⁶ ist ab Erreichen eines festgelegten Schwellenwerts ein EU-weites förmliches Vergabeverfahren durchzuführen.¹²⁷ Der Auftragswert der Wärmelieferleistungen für den Neubau der TiHo lag mit über 500.000 € pro Jahr deutlich oberhalb des Schwellenwerts. Obwohl deshalb ein förmliches EU-weites Vergabeverfahren geboten gewesen wäre, schloss die Hochschule mit dem örtlichen Fernwärmeversorger einen Fernwärmeliefervertrag ab.

Einen gemäß § 30 VOL/A geforderten Vergabevermerk, in dem die freihändige Vergabe hätte erläutert werden müssen, erstellte die TiHo nicht. Auch Hinweise an anderer Stelle bieten keine hinreichende Begründung. Lt. Hochschule sei am Neubaustandort die Variante „Contracting“ wegen der angebotenen Holzhackschnitzzellagerung und zugehörigen Ascheentsorgung nicht geeignet. Auf eine Anfrage beim „Contracting“-Anbieter zu einer akzeptablen Variante der Wärmeerzeugung verzichtete die TiHo jedoch ebenso wie auf eine Ausschreibung der Leistung, in der alle für die Hochschule wesentlichen Rahmenbedingungen hätten festgelegt werden können.

¹²⁶ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge - Stand 2001.

¹²⁷ 2006 lag der Schwellenwert bei 211.000 €.

Darüber hinaus hätte sie im Fall einer Ausschreibung auch den örtlichen Fernwärmeversorger einem echten Wettbewerb unterworfen und schon deswegen ggf. günstigere Konditionen erhalten als im freihändig vergebenen Auftrag.

Würdigung

Die TiHo überarbeitete die Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die geplante Wärmeversorgung eines Klinikneubaus mehrfach - jedoch fehlerhaft. Am Ende schien das Angebot des örtlichen Fernwärmeversorgers die wirtschaftlichste Lösung darzustellen. Obwohl die Hochschule die Vergabe der Fernwärmelieferung nach der Verdingungsordnung für Leistungen europaweit hätte ausschreiben müssen, vergab sie die Leistung ohne ein förmliches Vergabeverfahren.

Der LRH erwartet von der Hochschule, dass sie künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen objektiv und sachgerecht erstellen lässt und die geltenden Vergabevorschriften einhält.

22. Gewinne privatisieren, Verluste sozialisieren - Ambulanzzentrum der Medizinischen Hochschule Hannover GmbH als Minusgeschäft für die Uniklinik

Der Medizinischen Hochschule Hannover und damit auch dem Land entstanden durch den Betrieb des Ambulanzentrums der Medizinischen Hochschule Hannover GmbH ein nicht unerheblicher wirtschaftlicher Schaden. Hierfür sind insbesondere die Vergütungsregelungen für die Leitungskräfte und die zu niedrigen Kostenerstattungen ursächlich, die das Ambulanzzentrum an die Medizinische Hochschule Hannover entrichtete.

Gründung des Ambulanzentrums

Die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) gründete im Jahr 2007 nach Zustimmung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur als Alleingeschafterin das „Ambulanzzentrum der MHH GmbH“. Mit dieser Maßnahme beabsichtigte sie, ihre Ressourcen flexibler und bedarfsge rechter für den ambulanten Versorgungssektor zu nutzen.¹²⁸ Einen weiteren Vorteil sah die MHH in einer Stabilisierung ihrer Einnahmen. Während die Kassenärztliche Vereinigung zuvor für ambulante Leistungen nur zeitlich befristete und beschränkte Ermächtigungen an einzelne Kliniken, Institute oder Fachärzte der MHH ausgesprochen hatte, bestand nunmehr nach Auffassung der Hochschule die Option, entsprechende Einnahmen durch das Ambulanzzentrum mit seiner zeitlich unbefristeten und unbeschränkten kassenärztlichen Zulassung zu verstetigen. Die MHH ging davon aus, dass bereits in der Gründungsphase des Ambulanzentrums Überschüsse von 200.000 € jährlich zu erzielen seien. Der Business-Plan wies für das Jahr 2007 einen solchen Überschuss sowie höhere Gewinne für die Folgejahre aus.

¹²⁸ Schreiben der MHH an das Ministerium für Wissenschaft und Kultur vom 12.03.2007.

Verfehlung der wirtschaftlichen Ziele

Nach den Feststellungen des LRH wurden die nach dem Business-Plan prognostizierten Überschüsse nie erzielt und sind auch künftig nicht zu erwarten. Die Gründe hierfür sind:

- Für die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen, die nicht unmittelbar bestimmten Kostenträgern zuzuordnen waren, entrichtete das Ambulanzzentrum an die MHH einen Pauschbetrag von 360.000 € jährlich. Obwohl vereinbart war, die Pauschale ab dem 01.01.2009 auf 1,2 Mio. € zu erhöhen, blieb sie unverändert.
- Die sonstigen Leistungen der Hochschule wurden nach Prozentsätzen der Erlöse des Ambulanzzentrums abgerechnet. Die MHH prüfte nicht, ob diese Form der Abrechnung für sie kostendeckend war. Nach den Erkenntnissen des LRH deckten die quotalen erlösbezogenen Erstattungen den tatsächlich entstandenen Aufwand nicht in vollem Umfang ab, sodass ein Teil der Kosten des Ambulanzzentrums von der MHH getragen wurde.
- Das Ambulanzzentrum vereinbarte bei Kooperationen mit Dritten teilweise Entgelte, die ebenfalls nicht kostendeckend waren.
- Die Beschäftigten des Ambulanzzentrums waren überwiegend auch bei der MHH angestellt. Der Umfang ihrer gegenüber dem Ambulanzzentrum zu erbringenden Arbeitsleistung war nicht näher festgelegt. Er sollte sich vielmehr nach den betrieblichen Erfordernissen richten. Da Dienstpläne oder sonstige Nachweise nicht vorlagen, war nicht sichergestellt, dass Tätigkeiten von Beschäftigten der MHH für das Ambulanzzentrum ordnungsgemäß abgerechnet wurden. Hieran bestehen nach Erhebungen des LRH in einzelnen Organisationseinheiten des Ambulanzzentrums erhebliche Zweifel.
- Seinen ärztlichen Führungskräften gestand das Ambulanzzentrum variable Vergütungen in Form von Beteiligungen an den Erlösen zu, die deutlich über ihre bisherigen Einkünfte aus Nebentätigkeiten an der MHH hinausgingen. Während nach dem Hochschulnebenberufungsrecht grundsätzlich nur Vergütungen für die eigene zusätzliche Arbeitsleistung zulässig sind, gewährte das Ambulanzzentrum ihnen darüber hinaus auch Anteile an den Erlösen, die von den übrigen Ärztinnen und Ärzten erwirtschaftet wurden. Diese sollten lediglich nach Ermessen der Leiterinnen und Leiter der Fachbereiche an den Einnahmen beteiligt werden. Beispielsweise beanspruchte die Chefärztin einer Fachabteilung die gesamte Erlösbeteiligung für sich. Dadurch stieg ihre Vergütung aus „Nebentätigkeiten“ im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um mehr als das Doppelte auf fast 566.000 €.
- Die Geschäftsführer des Ambulanzzentrums standen zuvor in einem Anstellungsverhältnis zur MHH. Seit dem Jahr 2008 sind sie bei der MHH beurlaubt. Nach den mit dem Ambulanz-

zentrum geschlossenen Arbeitsverträgen nehmen sie weiterhin auch ihre alten Aufgaben für die MHH wahr. Als Geschäftsführer erhalten sie jedoch eine wesentlich höhere Vergütung. Anstelle der deutlich niedrigeren Vergütung für Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst erhalten sie Jahresgrundgehälter von jeweils 76.000 € sowie variable Gehaltszulagen in Höhe von 15.000 €. Letztere waren zwar an den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens geknüpft, wurden jedoch teilweise ohne Überprüfung der erreichten Leistungsziele ausgezahlt.

Untätigkeit des Ministeriums

Die für die Jahre von 2007 bis 2010 vom Ambulanzzentrum erstellten Jahresabschlüsse wurden dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Rahmen seiner Fachaufsicht zur Verfügung gestellt. Aus den Abschlüssen waren alle wesentlichen Kennzahlen zur wirtschaftlichen Lage des Unternehmens ersichtlich.

Nach den Feststellungen des LRH wertete das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Jahresabschlüsse des Ambulanzentrums nicht aus. Deshalb erkannte es auch nicht, dass das Unternehmen seine wirtschaftlichen Ziele verfehlt hatte und aus diesem Grund die Sinnhaftigkeit der Beteiligung der MHH am Ambulanzzentrum zweifelhaft war. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur räumte gegenüber dem LRH ein, nicht über den notwendigen Sachverstand und die erforderlichen Kapazitäten zu verfügen, um ein wirksames Controlling über die Beteiligungen der MHH ausüben zu können.

Würdigung

Durch den Betrieb des Ambulanzentrums entstanden der MHH und damit auch dem Land ein nicht unerheblicher wirtschaftlicher Schaden. Der LRH erwartet, dass das Präsidium der MHH und das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nunmehr unverzüglich eine geordnete Wirtschaftsführung des Ambulanzentrums sicherstellen. Insbesondere sind Leistungen der MHH für das Ambulanzzentrum auf der Basis der tatsächlich entstandenen Aufwendungen abzurechnen, Kooperationen des Ambulanzentrums mit Dritten nur bei Vollkostenerstattung zuzulassen und die Vergütungsregelungen für die Leiterinnen und Leiter der Fachbereiche des Ambulanzentrums unter Beachtung der im öffentlichen Dienst geltenden Vorschriften zu treffen.

Kultusministerium

23. Reformbedarf beim Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagement für Lehrkräfte

Das Kultusministerium erreichte bis heute die in seinem Konzept zur Umsetzung des Arbeitsschutzes und Gesundheitsmanagements im Jahr 2006 formulierten Ziele nicht. Vielmehr erhöhte sich der Krankenstand der Lehrkräfte um mehr als 10 %.

Da krankheitsbedingte Fehlzeiten von Lehrkräften an den allgemeinbildenden Schulen Personalausfallkosten in geschätzter Höhe von jährlich rd. 260 Mio. € verursachen, besteht erheblicher Handlungsbedarf, das Gesundheitsmanagement für Lehrkräfte zu verbessern.

Das Land führte auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses sowie einer Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften¹²⁹ im Jahr 2002 ein dienststelleninternes Gesundheitsmanagement für die Beschäftigten der Landesverwaltung ein.¹³⁰ Das Kultusministerium schloss sich für den Schulbereich dem Landeskonzept nicht an. Stattdessen formulierte es aufgrund eines personalvertretungsrechtlichen Verfahrens bei Nichteinigung ein eigenes Konzept für den Arbeitsschutz und das Gesundheitsmanagement in Schulen¹³¹, dessen Ziele bis zum Schuljahr 2011/12 umzusetzen waren.

Zielerreichung des Konzepts zum Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagements

Während die Vorgaben des gesetzlichen Arbeitsschutzes grundsätzlich eingehalten wurden, erreichte das Kultusministerium nach den Feststellungen des LRH seine mit Einführung des Konzepts verfolgten übergeordneten Ziele - deutliche Senkung des Krankenstands, deutliche Senkung der Frühpensionierungsrate sowie Steigerung der so genannten „leistungsfördernden Wohlfühlfaktoren“ bei Lehrkräften - nicht.

Das Kultusministerium verfügt bis dato lediglich über eine repräsentative Erhebung zum Krankenstand der Lehrkräfte aus dem Jahr 2001. Angesichts fehlender aktueller Daten kann es zehn Jahre nach Einführung des Gesundheitsmanagements nicht beurteilen, ob die daraus resultierenden Maßnahmen zu einer Senkung des Krankenstands führten.

¹²⁹ Nach § 81 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz.

¹³⁰ Bekanntmachung des Ministeriums für Inneres und Sport vom 19.11.2002 - 13.11-01472/144-14-01 - (Nds. MBl. S. 1050).

¹³¹ Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagement in Schulen; Konzept des Kultusministeriums zur Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes und des Arbeitssicherheitsgesetzes im öffentlichen Schulbereich (Stand: 27.11.2006).

Bezüglich der Frühpensionierungsrate bei Lehrkräften war zwar - wie vom Kultusministerium beabsichtigt - eine deutliche Senkung festzustellen. Im Jahr 2001 traten 46 % der Lehrkräfte aufgrund von Dienstunfähigkeit in den Ruhestand, während sich die Quote im Jahr 2010 auf rd. 25 % verringerte. Dieser Rückgang dürfte im Wesentlichen auf die Neuordnung der Versorgungsabschlüsse zum 01.01.2001¹³² zurückzuführen sein. Deshalb ist zweifelhaft, dass für diese Entwicklung tatsächlich Maßnahmen des Gesundheitsmanagements ursächlich waren. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Frühpensionierungsrate niedersächsischer Lehrkräfte auch 2010 deutlich über dem Durchschnitt aller Bundesländer mit einer Quote von 21,4 %¹³³ lag.

Nach dem Konzept des Kultusministeriums war u. a. eine Steigerung der leistungsfördernden Wohlfühlfaktoren der Lehrkräfte beabsichtigt. Die hierfür notwendigen Parameter hätten an sich durch umfassende Gefährdungsbeurteilungen¹³⁴ erhoben werden müssen. Danach hätte jede Schule die Arbeitsbedingungen einschließlich der psychosozialen Faktoren erheben und auf dieser Grundlage notwendige Maßnahmen vereinbaren und umsetzen müssen. Lediglich zwei der vom LRH insgesamt vor Ort geprüften 15 Schulen führten entsprechende Erhebungen durch. Neun Schulen fertigten lediglich anlassbezogen Gefährdungsbeurteilungen, z. B. bei Schwangerschaften oder offensichtlichen Missständen in einzelnen Bereichen. Da offenkundig nur wenige Schulen die vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilungen erstellten, kann das Kultusministerium nicht beurteilen, ob die vorgenannten Faktoren durch Maßnahmen des Gesundheitsmanagements positiv beeinflusst wurden.

Krankenstandserhebung des LRH

Angesichts fehlender Daten des Kultusministeriums erhob der LRH für das Jahr 2011 exemplarisch die Krankenstände an den Gesamtschulen des Landes. Im Vergleich zum Jahr 2001¹³⁵ erhöhte sich der durchschnittliche Krankenstand von 4,7 % auf 5,2 %. Lehrkräfte fehlten krankheitsbedingt durchschnittlich an 10,1 Unterrichtstagen. Die krankheitsbedingten Fehlzeiten an Gesamtschulen bewegten sich lt. Krankenstatistik von 2001 im Durchschnitt aller allgemeinbildenden Schulen. Überträgt man diesen Befund auf die Erhebungsergebnisse des LRH, ergeben sich im Rahmen einer Modellrechnung für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen insgesamt rd. 667.900 Krankheitstage. Dies entspricht ca. 3.424 Vollzeiteinheiten. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen des Landes für begrenzt dienstfähige Lehrkräfte¹³⁶ und der Lehrkräfte, deren Unterrichtsverpflichtung bei vorübergehend herabgeminderter Dienstfähigkeit befristet ermäßigt wurde, ergaben sich nach dieser Hochrechnung für das Jahr 2011 bei den Lehr-

¹³² Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschlüsse vom 19.12.2000 (BGBl. I S. 1786).

¹³³ Statistisches Bundesamt: Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes - Fachserie 14 Reihe 6 - 2011.

¹³⁴ §§ 5 und 6 Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit.

¹³⁵ Tabelle des Kultusministeriums: Beschäftigte, ausgefallene Arbeitstage und Krankenstand nach Art des Ausfalls und Altersgruppen (alle Schulformen); erstellt am 08.10.2003.

¹³⁶ § 27 Beamtenstatusgesetz.

kräften an allgemeinbildenden Schulen krankheitsbedingte Personalausfallkosten in Höhe von insgesamt rd. 275 Mio. €.

Handlungsnotwendigkeiten

Angesichts des Anstiegs der Krankenstände von Lehrkräften sowie der hohen, krankheitsbedingten Personalausfallkosten besteht dringender Handlungsbedarf, das Konzept des Kultusministeriums zum Gesundheitsmanagement im Schulbereich nunmehr konsequent und wirksam umzusetzen sowie eine begleitende Zielerreichungskontrolle auf der Basis periodischer Krankenstandserhebungen einzuführen.

Darüber hinaus sieht der LRH in folgenden Bereichen Verbesserungsbedarf:

- Ein zentrales Element des Gesundheitsmanagements sind Gefährdungsbeurteilungen, die nach den arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften von den Schulen zu erstellen und zu dokumentieren sind. Die vom LRH überprüften Schulen kamen der gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen nicht oder nur bedingt nach. Der LRH erwartet, dass das Kultusministerium die Erstellung der Gefährdungsbeurteilungen überwacht. Die Ergebnisse sollten nach einheitlichen Kriterien ausgewertet und evaluiert werden.
- Für die Unterstützung der Schulleitungen im Bereich des Gesundheitsmanagements stehen in der Niedersächsischen Landesschulbehörde Beraterinnen und Berater sowie Fachkräfte für Arbeitssicherheit zur Verfügung. In den letzten zwei Jahren nahmen rd. 59 % der Schulen die vorhandenen Beratungsangebote nicht in Anspruch. Dem Leitbild der Eigenverantwortlichkeit von Schulen folgend, sieht das Kultusministerium die Bereitstellung dieser Beratungsmöglichkeiten lediglich als Angebot an die aus seiner Sicht primär verantwortlichen Schulleitungen. Der LRH hält dies angesichts der hohen Kosten, die durch krankheitsbedingte Ausfälle von Lehrkräften entstehen, nicht für hinnehmbar.
- Das Kultusministerium übertrug den Schulleitungen die Verantwortung für das Gesundheitsmanagement. Nach Erhebungen des LRH fühlte sich jedoch annähernd die Hälfte der Schulleitungen nicht ausreichend über dieses Thema informiert. Deshalb sind die Fortbildungen von Schulleitungen im Bereich des Gesundheitsmanagements zu verstärken. Dabei ist insbesondere auf die psychosozialen Belastungsfaktoren und den Zusammenhang zwischen Führungsverhalten, Schulklima und gesundheitlichem Wohlbefinden einzugehen.
- Sowohl nach Einschätzung der Lehrkräfte als auch nach wissenschaftlichen Studien reichen punktuell stattfindende Fortbildungen nicht aus, um die Gesundheit beeinflussende berufliche Problemlagen bewältigen zu können. Wesentlich geeigneter sind fortdauernde Gesprächs- und Reflexionsangebote, die einen räumlichen und methodischen Rahmen für die

Auseinandersetzung mit Problemen und Fragestellungen des Berufsalltags bieten.¹³⁷ Deshalb sollte die klassische Fortbildung von Lehrkräften durch individuelle Beratungs- und Hospitationsangebote „vor Ort“, regelmäßige Supervisionen sowie Coachings durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen ergänzt werden.

- Im Jahr 2001 wies die Altersgruppe der Lehrkräfte unter 35 Jahren mit 3,2 % den niedrigsten Krankenstand auf. Die aktuelle Erhebung des LRH ergab demgegenüber für diese Gruppe eine Quote von 4,8 % und damit die größte Steigerungsrate. Neben der Doppelbelastung von Beruf und Familie bei weiblichen Lehrkräften benannten die Interviewpartnerinnen und -partner des LRH Überforderung jüngerer Lehrkräfte als wesentlichen Grund für die hohen krankheitsbedingten Fehlzeiten. Das Lehramtsstudium bereite die Studierenden nicht auf die Schulpraxis und insbesondere zu wenig auf den Umgang mit schwierigen Schülerinnen, Schülern und Eltern vor. Beim Einstieg in das Berufsleben komme es somit häufig zu einem „Praxisschock“. Auch wissenschaftliche Studien kritisieren, dass in der Ausbildung der Frage des Umgangs mit Schülerinnen und Schülern nicht ausreichend Gewicht beigemessen werde.¹³⁸ Lehrkräfte hätten trotz einer fachlich guten Ausbildung nicht gelernt, gegenüber Schülerinnen und Schülern angemessen aufzutreten, und würden sich dadurch „selbst verschleiben und schneller krank werden“.¹³⁹ Viele Studierende wiesen für die Belastungen und Anforderungen des Lehrerberufs ungünstige Persönlichkeitsmerkmale auf. Ca. 25 % der Studierenden seien deshalb für den Lehrerberuf weniger geeignet.¹⁴⁰ Hiernach besteht die Notwendigkeit, die Lehramtsausbildung für alle Schulformen zu reformieren und hierbei verstärkt Elemente einer kontinuierlichen Eignungsfeststellung und eines größeren Praxisbezugs zu berücksichtigen.

24. Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich

Das Kultusministerium beschäftigte in erheblichem Umfang Lehrkräfte im außerschulischen Bereich. Es verfügte jedoch über keine ausreichenden Steuerungsinstrumente, um den bedarfsorientierten Einsatz zu gewährleisten.

Sowohl die Abordnungspraxis als auch die Gewährung von Anrechnungsstunden widersprachen in Einzelfällen den rechtlichen Vorgaben, teilweise wurden diese bewusst umgangen.

Lehrkräfte nehmen neben ihrer Lehrtätigkeit vielfach nichtunterrichtliche Aufgaben innerhalb und außerhalb der Schule wahr.

¹³⁷ DAK-Gesundheit & Unfallkasse NRW (Hrsg.): Handbuch Lehrergesundheit - Impulse für die Entwicklung guter gesunder Schulen. Köln: Carl Link.

¹³⁸ Vodafone Stiftung Deutschland gemeinnützige GmbH (Hrsg.): „Lehre(r) in Zeiten der Bildungs-panik“, S. 8, 24.04.2012.

¹³⁹ Pressemitteilung der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg vom 09.07.2008.

¹⁴⁰ Eberhard von Kuenheim Stiftung der BMW AG (Hrsg.): Geeignet für den Lehrerberuf, 2012; S. 8.

Im Jahr 2011 betragen die Personalkosten für Lehrkräfte der allgemeinbildenden Schulen 3,92 Mrd. €¹⁴¹. Hiervon entfielen 8 % mit einem Finanzvolumen von 321 Mio. €¹⁴² auf den nicht-unterrichtlichen Bereich. Lehrkräfte standen somit im Umfang von ca. 124.000 Lehrerwochenstunden „nicht vor der Klasse“.

Der LRH untersuchte die Verwendung von Lehrkräften für nichtunterrichtliche Zwecke außerhalb der Schule. Das Kultusministerium setzte hierfür im Schuljahr 2011/12 Personalressourcen im Umfang von 657 Vollzeiteinheiten ein und verursachte damit Kosten in Höhe von 45 Mio. €¹⁴³.

Nach den Feststellungen des LRH¹⁴⁴ nahmen diese Lehrkräfte im Kultusministerium, in der Niedersächsischen Landesschulbehörde (NLSchB), im Niedersächsischen Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ) sowie bei sonstigen Stellen innerhalb und außerhalb der Landesverwaltung¹⁴⁵ nichtunterrichtliche Tätigkeiten im Rahmen von Anrechnungsstunden¹⁴⁶ und Abordnungen wahr.

Abordnungspraxis

Die Abordnungspraxis des Kultusministeriums widersprach unter verschiedenen Aspekten den rechtlichen und insbesondere den eigenen Vorgaben:

- Überschreitung der Abordnungsdauer

Nach § 27 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtengesetz darf eine Abordnung nur „vorübergehend“ und zeitlich befristet erfolgen. Zwölf Lehrkräfte waren jedoch ohne jegliche zeitliche Begrenzung abgeordnet und gelten damit faktisch als versetzt. Darüber hinaus widersprach die Abordnungspraxis des Kultusministeriums im Prüfungszeitraum in der überwiegenden Anzahl der Fälle der eigenen Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „vorübergehend“, nach der *„die Ausschreibung [von Abordnungen] grundsätzlich für einen zwei Jahre nicht*

¹⁴¹ 57.295,01 Vollzeitlehreereinheiten (VZLE) (PKB 2011 der Kapitel 07 10 bis 07 18 lt. E-Mail des Kultusministeriums vom 17.10.2012) x 68.488 € pro VZLE (Besoldungsgruppe A 12; Lehrkräfte, Ziffer 1.5 Anlage 3, Berechnung analog Spalte 7 der Anlage 1 der Tabelle der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Berechnung der hausaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Altersteilzeit für 2011); Runderlass des Finanzministeriums vom 11.02.2011 (Nds. MBl. Nr. 9/2011 S. 181) = 3.924.020.645 €.

¹⁴² Berechnungsgrundlage: Kultusministerium, Hrsg.: „Die niedersächsischen allgemein bildenden Schulen in Zahlen“, Stand Schuljahr 2011/12, Tabelle 12, S. 56, abzüglich Zeilen 1, 2, 12 = 119.652 Lehrerwochenstunden (LWStd.) : 26,5 LWStd. (Mittelwert Deputat) = 4.515 VZLE + 168,52 VZLE für Abordnungen lt. uns übersandter Listen des Kultusministeriums vom 20.07.2012 und 23.08.2012 und Liste des NLQ vom 11.06.2012 = 4.683,89 VZLE x 68.488 €.

¹⁴³ Berechnungsgrundlage: 12.966,7 prüfungsrelevante Anrechnungsstunden (ohne Abordnungen) in LWStd.: 26,5 LWStd. = 489,3 VZLE + 168,52 VZLE (abgeordnete Lehrkräfte) ergibt 657 VZLE x 68.488 € = 45 Mio. €.

¹⁴⁴ Der Prüfungszeitraum umfasste die Schuljahre 2009/10 bis 2011/12.

¹⁴⁵ Beispielsweise Universitäten, Regionale Umweltzentren, Vereine und andere öffentliche Einrichtungen.

¹⁴⁶ Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr) in der Fassung vom 02.08.2004 (Nds. GVBl. 2004 S. 302), §§ 16, 17.

*überschreitenden Abordnungszeitraum*¹⁴⁷ erfolgen sollte. Die maximal festgestellte Abordnungsdauer betrug 25 Jahre.

- Nicht amtsangemessener Einsatz

Da die überprüften Behörden über keine Bewertungen¹⁴⁸ der mit abgeordneten Lehrkräften besetzten Dienstposten verfügten, konnten sie den notwendigen Nachweis, dass diese ihrem statusrechtlichen Amt entsprechend eingesetzt wurden, nicht erbringen. Nach Feststellung des LRH nahmen abgeordnete Lehrkräfte in der NLSchB und dem NLQ auch Tätigkeiten wahr, die nicht ihrem Amt und ihrer Qualifikation entsprachen. Sofern solche sachbearbeitenden Tätigkeiten im Prüfungszeitraum von Verwaltungskräften wahrgenommen worden wären, hätte sich allein für die 21 betroffenen Lehrkräfte in der NLSchB ein Einsparpotenzial von rd. 340.000 €¹⁴⁹ pro Jahr ergeben.

- Haushaltsrechtliche Mängel

Die Personalkosten der abgeordneten Lehrkräfte sind im Sinne des § 50 Abs. 3 LHO grundsätzlich mit Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes von der aufnehmenden Dienststelle zu zahlen. Nach Auskunft des Kultusministeriums, der NLSchB sowie des NLQ wurden die Bezüge jedoch für sämtliche abgeordneten Lehrkräfte - unabhängig von der Dauer der Abordnungen und unabhängig von den entsprechenden Haushaltsvermerken¹⁵⁰ - generell aus den jeweiligen Schulkapiteln finanziert.¹⁵¹

Einsatz von Lehrkräften im Rahmen von Anrechnungsstunden

Das Kultusministerium gewährte Lehrkräften für außerschulische Aufgaben im Schuljahr 2011/12 zudem 12.967 Anrechnungsstunden im Umfang von 33,5 Mio. €¹⁵². Die Bewilligungspraxis wies Schwachstellen auf:

¹⁴⁷ Schreiben der Staatssekretärin an den Schulhauptpersonalrat vom 11.05.2010 zur Ausschreibung von Abordnungsdienstposten.

¹⁴⁸ Vgl. hierzu auch: § 18 Bundesbesoldungsgesetz: Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung; § 27 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG): Abordnung; § 49 LHO: Besetzung von Stellen; § 9 NBG: Dienstpostenbewertung.

¹⁴⁹ Berechnungsgrundlage: Differenz zwischen A 13 (Lehrkraft mit Arbeitsplatzkosten) 85.608 € und A 10 66.727 € = 18.881 € x 18,04 VZLE = 340.613 €.

¹⁵⁰ Eine abweichende Regelung der Personalkostenerstattung im Sinne des § 50 Abs. 3 LHO ist bzw. war lediglich in den Haushaltsvermerken Nr. 13 (Schulverwaltungsreform) und 17 (NiLS/NLQ) normiert.

¹⁵¹ Dies entspricht einem monetären Gegenwert von ca. 6,8 Mio. € jährlich bei 100 potenziellen Abordnungen nach Haushaltsvermerk Nr. 7 des Haushaltsplans 2011 (68.488 € x 100).

¹⁵² Berechnungsgrundlage: 68.488 € : 26,5 LWStd. (durchschnittliche Unterrichtsverpflichtung) = 2.584,45 € x 12.967 Anrechnungsstunden = 33,5 Mio. €.

- Verstöße gegen die Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr)

Lehrkräfte erfüllten aufgrund der ihnen gewährten Anrechnungsstunden teilweise die Mindestunterrichtsverpflichtung von einem Viertel ihrer Arbeitszeit¹⁵³ nicht. So bewilligte das Kultusministerium sowohl für unterschiedliche als auch identische Tatbestände zeitgleich Anrechnungsstunden, die in der Summe drei Viertel der Regelstundenverpflichtung überschritten, teilweise mit dieser übereinstimmten oder sogar über der individuellen Unterrichtsverpflichtung einzelner Lehrkräfte lagen.

Darüber hinaus wurden die rechtlichen Vorgaben in Einzelfällen sogar bewusst umgangen. Da für teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte nach der ArbZVO-Lehr die Mindestunterrichtsverpflichtung entfällt, wurde zuvor abgeordneten Lehrkräften vorgeschlagen, minimale Teilzeitanträge - oft nur von einer halben Stunde - zu stellen, um nicht in den Schuldienst zurückkehren zu müssen. In Fällen, in denen eine Unterschreitung der Mindestunterrichtsverpflichtung offenkundig war, setzten einige Dezernate der Regionalabteilungen der Landesschulbehörde Osnabrück und Hannover kurzerhand die Regelungen der ArbZVO-Lehr aus.¹⁵⁴

- Mangelnde Überprüfung der Vergabepaxis

Das Kultusministerium versäumte, durch dienstrechtliche Maßnahmen die Prüfungspflichten der Schulleitungen für die Einhaltung der Arbeitszeitverordnung sicherzustellen. Aus Sicht des LRH ist kritikwürdig, dass Schulleitungen die entsprechenden Erlasse sowie Anrechnungsverfügungen übergeordneter Behörden ausnahmslos vollzogen und zudem sogar für die Überprüfung ihrer eigenen Mindestunterrichtsverpflichtung zuständig sein sollen.

- Intransparente Steuerung bei der Vergabe von Anrechnungsstunden

Außer dem sogenannten Schlüsselverzeichnis, in dem die Anrechnungstatbestände einem Stundenkontingent zugeordnet werden, konnte das Kultusministerium dem LRH kein weitergehendes Konzept zur Steuerung der Vergabepaxis von Anrechnungsstunden vorlegen. Das Kultusministerium bewilligte den größten Anteil der im Schlüsselverzeichnis ausgewiesenen Anrechnungsstunden ohne Obergrenzen. Vielmehr „deckelte“ es die Anzahl der Anrechnungsstunden bei lediglich 67 von insgesamt 183 Anrechnungstatbeständen.¹⁵⁵ Bei der großen Anzahl der Lehrkräfte verfügt das Kultusministerium daher derzeit lediglich über be-

¹⁵³ § 18 ArbZVO-Lehr (vgl. Fußnote 146).

¹⁵⁴ Vgl. hierzu beispielsweise das Schreiben der NLSchB Regionalabteilung Osnabrück vom 21.07.2011 - OS 2.3 - : „Die Regelung zum Höchstmaß der Anrechnungsstunden gem. § 18 ArbZVO-Lehr wird vorübergehend ausgesetzt“ wie auch das Schreiben der NLSchB Regionalabteilung Hannover vom 04.07.2012 - H 2.8 - : „§ 17 ArbZVO-Schule findet keine Anwendung“.

¹⁵⁵ Hiervon erfasst sind auch Anrechnungstatbestände aufgrund rechtlicher Verpflichtungen, wie beispielsweise Mutterschutz, Altersermäßigung etc.

grenzte Möglichkeiten, den Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich zentral zu steuern.

Übergeordnete Aspekte

Obwohl das Kultusministerium die zwei zentralen Datenbanken izn-stabil sowie das Personalmanagementverfahren (PMV) nutzte, konnte es dem LRH keine validen statistischen Daten vorlegen, die verlässliche Aussagen zu Abordnungen und Anrechnungsstunden ermöglicht hätten. So variierten beispielsweise die Angaben zu den Abordnungen in den Datenbanken izn-stabil und PMV zwischen 10 % und 49 %. Kultusministerium und NLSchB mussten nach eigener Auskunft aufgrund der ihnen seit Jahren bekannten Fehlerträchtigkeit ergänzend auf persönlich in Excel oder handschriftlich geführte Aufzeichnungen der einzelnen Dienststellen zurückgreifen. Umso kritikwürdiger ist, dass das bereits vor sechs Jahren im Geschäftsbereich des Kultusministeriums eingeführte PMV Kosten von insgesamt 37,45 Mio. € verursachte und das System bisher keine validen Daten lieferte.

Der LRH sichtete exemplarisch 140 Personalakten. Über die Hälfte waren danach unvollständig, 35 % enthielten widersprüchliche Bescheide und 41 % teilweise um bis zu sechs Monate rückdatierte Verfügungen. Darüber hinaus konnten weder Lehrkräfte noch Schulleitungen einigen Verfügungen der NLSchB eindeutig entnehmen, ob sie jeweils abgeordnet oder im Rahmen von Anrechnungsstunden eingesetzt werden sollten.

Die vier Regionalabteilungen der NLSchB agierten sowohl in der Personalsachbearbeitung als auch bei der Entscheidungsfindung extrem unterschiedlich. Dies beginnt mit abweichenden Formularvordrucken und endet mit der konträren Praxis bei der Gewährung von Abordnungen und Anrechnungsstunden bei vergleichbaren Tatbeständen.

Diese fehlenden einheitlichen Verfahrensabläufe, Strukturen sowie Bewertungsmaßstäbe verhinderten eine zielorientierte Steuerung.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass sich der Prüfungszeitraum auf eine Umstrukturierungsphase erstreckt und sich die Situation nach der Neuausrichtung der NLSchB verbessert habe. Vor diesem Hintergrund seien die Feststellungen des LRH zu werten. So sei inzwischen der amtsangemessene Einsatz der Lehrkräfte aus Sicht des Kultusministeriums sichergestellt. Für die Abordnungspraxis würden zurzeit neue Instrumente etabliert, die den notwendigen Praxisbezug der Lehrkräfte gewährleisten. Außerdem müsse es aus unterschiedlichen Gründen, insbesondere für Personalentwicklungsmaßnahmen, Ausnahmen von starren Fristen zur regelmäßigen Abordnungsdauer geben.

Überdies zeige die vom Kultusministerium im Prüfungszeitraum eingeführte differenziertere Systematisierung der Anrechnungsstunden im Schlüsselverzeichnis inzwischen positive Wirkung. Um die Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorschriften sicherzustellen, habe es Prüflisten entwickelt, anhand derer die NLSchB regelmäßig augenfällige Verstöße überprüfen müsse.

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium notwendige Handlungsbedarfe erkannt und bereits erste Maßnahmen ergriffen hat, um den Einsatz von Lehrkräften außerhalb des Unterrichts künftig zu verbessern.

25. Einsatz von Lehrkräften in der Schulverwaltung zu Lasten der Schulkapitel

Das Kultusministerium verstärkte die Dienststellen seines Ressorts bis zu 55 % mit abgeordneten oder im Rahmen von Anrechnungsstunden eingesetzten Lehrkräften.

Die Praxis des Kultusministeriums, die Personalausgaben dieser Lehrkräfte in Höhe von über 27,5 Mio. €¹⁵⁶ generell den Schulkapiteln zuzuordnen, suggerierte ein höheres Personalkostenbudget für Schulen sowie ein geringeres der aufnehmenden Verwaltungen.

Dies widerspricht den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Abordnungen im Rahmen der Schulverwaltungsreform

Der Haushaltsgesetzgeber ermächtigte erstmalig im Haushaltsplan 2006 durch allgemeinen Haushaltsvermerk, dass „für die Dauer der Schulverwaltungsreform abweichend von § 50 Abs. 3 LHO Personalausgaben für an die Landesschulbehörde abgeordnete Bedienstete aus den Kapiteln 07 07 - 07 22 für projektbezogene Abordnungen auch für einen längeren Zeitraum als bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes - längstens bis zum Abschluss der Schulverwaltungsreform - aus den Kapiteln 07 07 - 07 22 weitergezahlt werden“ können. Deshalb durfte bei personellen Engpässen aufgrund reformbedingter Umstrukturierungen eine unbegrenzte Anzahl von Lehrkräften an die Niedersächsische Landesschulbehörde (NLSchB) abgeordnet werden. In den folgenden Haushaltsjahren wurde dieser Haushaltsvermerk fortlaufend bis zum Ende der Schulverwaltungsreform 2010 fast wortgleich verlängert - im Haushaltsplan 2011 letztmalig für einen Übergangszeitraum bis zum 31.12.2011.

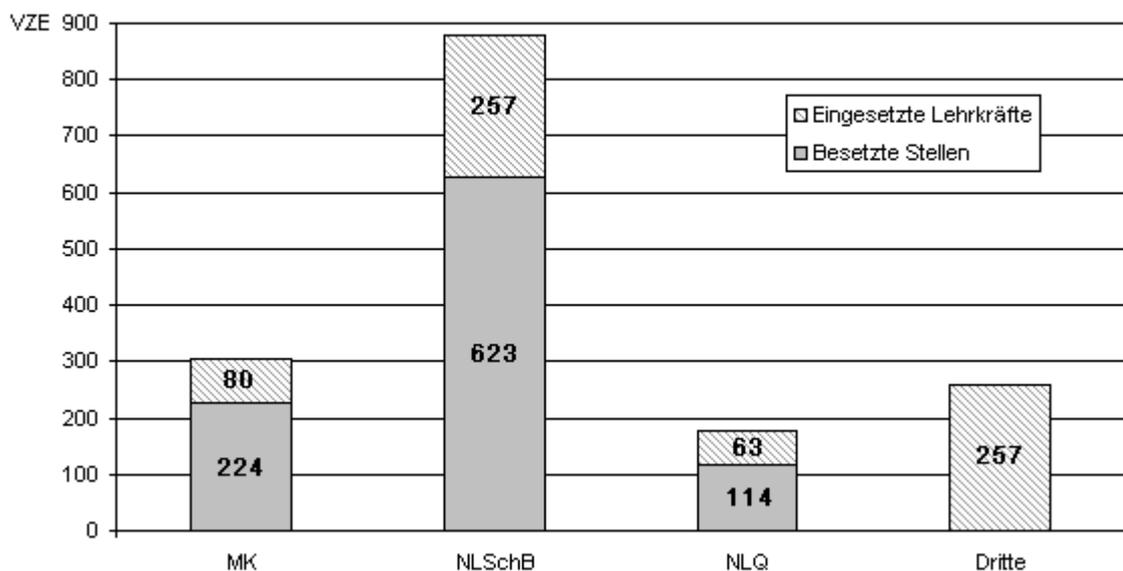
¹⁵⁶ Berechnungsgrundlage: 7.456,4 prüfungsrelevante Anrechnungsstunden (ohne Abordnungen) in Lehrerwochenstunden (LWStd.) : 26,5 LWStd. (durchschnittliche Unterrichtsverpflichtung) = 281,37 Vollzeitlehrereinheiten (VZLE) + 119,9 VZLE (abgeordnete Lehrkräfte) = 401,27 VZLE insgesamt x 68.488 € (Besoldungsgruppe A 12; Ziffer 1.5 - Lehrkräfte - Anlage 3) = 27,482 Mio. €.

In mehr als der Hälfte der Fälle beendete das Kultusministerium die Abordnungen zum 31.12.2011, um sie für die gleiche Tätigkeit am nächsten Tag erneut auszusprechen. Annähernd ein Viertel der Lehrkräfte setzte das Kultusministerium weiterhin für die gleichen Zwecke im Rahmen von Anrechnungsstunden in der NLSchB ein.

Nach Angaben des Kultusministeriums¹⁵⁷ kehrten von den 39 betroffenen Lehrkräften jedoch nur wenige Lehrkräfte in den Schuldienst zurück.

Einsatz von Lehrkräften außerhalb der Schulen im Rahmen von Abordnungen und Anrechnungsstunden

Im Schuljahr 2011/12 beauftragte das Kultusministerium im Rahmen von Abordnungen und Anrechnungsstunden Lehrkräfte im Umfang von 657 Vollzeiteinheiten (VZE) mit nicht-unterrichtlichen Tätigkeiten im eigenen Ministerium, den nachgeordneten Behörden¹⁵⁸ sowie außerhalb der Landesverwaltung¹⁵⁹. Folgende Grafik verdeutlicht das Verhältnis dieser Lehrkräfte gegenüber dem Stammpersonal:



Besetzte Stellen (ohne Dritte) und zusätzlich eingesetzte Lehrkräfte (Abordnungen und prüfungsrelevante Anrechnungsstunden) in VZE, Schuljahr 2011/12

Mithin setzte das Kultusministerium in den eigenen Einrichtungen zusätzlich Ressourcen im Umfang von 36 % bis 55 % des vorhandenen Personals ein. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben griffen Behörden vielfach auf abgeordnete oder im Rahmen von Anrechnungsstunden tätige

¹⁵⁷ E-Mail des Kultusministeriums vom 04.10.2012 an den LRH.

¹⁵⁸ In der NLSchB und im Niedersächsischen Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ).

¹⁵⁹ Beispielsweise Regionale Umweltzentren, Vereine und andere öffentliche Einrichtungen.

Lehrkräfte zurück. Auch die exemplarische Sichtung von 140 Personalakten belegte, dass 30 % dieser Lehrkräfte über fünf Jahre und länger für Daueraufgaben eingesetzt waren. Bereits im Jahr 2011 widersprach die NLSchB gleichlautenden Prüfungsfeststellungen des LRH nicht, sondern bestätigte, dass „auch derzeit die Situation in der Niedersächsischen Landesschulbehörde so ist, dass die Ausstattung der schulfachlichen Dezernate mit Verwaltungspersonal unzureichend ist und in der Folge Verwaltungstätigkeiten vom schulfachlichen Personal erledigt wird“.¹⁶⁰

Verletzung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und -klarheit

Das Kultusministerium belastete ausschließlich die Schulkapitel mit den Kosten des Einsatzes von Lehrkräften für nichtunterrichtliche Aufgaben außerhalb der Schulen. Dies suggerierte ein geringeres Personalkostenbudget der aufnehmenden Verwaltungen zu Lasten der Schulkapitel:

	dargestellt in	Kultusministerium	NLSchB ¹⁶¹	NLQ
Planstellen	Soll (VZE)	229	715	132
	Ist (VZE)	224	623	114
Abordnungen und prüfungsrelevante Anrechnungsstunden	Ist (VZE)	80	257	63
Ist insgesamt	Ist (VZE)	304	881	177
Überschreitung Planstellen-Soll	Ist (VZE)	75	166	45
Belastung der Schulkapitel	€	5.479.040 €	17.601.416 €	4.314.744 €

Belastung der Schulkapitel in 2011 - differenziert nach Einsatzbereichen der Lehrkräfte -

Insgesamt wurden die Schulkapitel mit rd. 27,5 Mio. € für nichtunterrichtliche Tätigkeiten von Lehrkräften belastet. Unter Berücksichtigung des Einsatzes bei Dritten erhöhte sich dieser Betrag im Jahr 2011 auf über 45 Mio. €.

26. Förderung der Zusammenarbeit von Kindertagesstätten und Grundschulen - Darf's noch ein bisschen mehr sein?

Die für die Zusammenarbeit von Kindertagesstätten und Grundschulen maßgebenden Vorgaben haben sich grundsätzlich bewährt.

Für eine zusätzliche Förderung gab es keinen konkret festgestellten Bedarf. Sie sollte deshalb nicht fortgesetzt werden.

¹⁶⁰ Stellungnahme der NLSchB zur Prüfungsmitteilung des LRH zur Organisation und Aufgabenerledigung der schulfachlichen Schulaufsicht vom 18.07.2011 - LG Z.10 - 02102 -, S. 10.

¹⁶¹ Kapitel 07 05 und 07 08.

Sowohl § 3 Abs. 5 des Niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) als auch § 6 Abs. 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) treffen Regelungen über die Zusammenarbeit von Kindertagesstätten und Grundschulen. Ausführlichere Vorgaben sind dem Orientierungsplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich vom 12.01.2005 und dem Runderlass des Kultusministeriums über „Die Arbeit in der Grundschule“ vom 01.08.2012 zu entnehmen. Zu den Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs zählen nach dem Orientierungsplan ein regelmäßiger Austausch zwischen den Fachkräften des Kindergartens und den Lehrkräften der Grundschule über die pädagogischen Konzepte, der Besuch gemeinsamer Fortbildungsveranstaltungen, Hospitationen, die Bestellung von Kooperationsbeauftragten und schriftliche Kooperationsvereinbarungen. In einer Anlage wird für den Zeitraum von 12 bis 15 Monaten vor der Einschulung ein Kooperationskalender mit Vorschlägen für konkrete Maßnahmen im Kindergarten und in der Grundschule abgebildet.

Für die Grundschulen gibt es weitere umfassende Vorgaben und ausreichende Grundlagen für die Zusammenarbeit. Diese beziehen sich vor allem auf die Planung und Durchführung von abgestimmten oder gemeinsam durchgeführten Fördermaßnahmen im letzten Jahr vor der Einschulung (Brückenjahr) und der Schuleingangsphase.

Zusätzliche Förderung ab August 2007

Im Rahmen des Programms der Landesregierung zum Ausbau und zur Verbesserung der Kinderbetreuung und der frühkindlichen Bildung initiierte das Kultusministerium das auf vier Jahre konzipierte Projekt „Das letzte Kindergartenjahr als Brückenjahr zur Grundschule“. Das Konzept ging von einer jährlichen Förderung in Höhe von 5 Mio. € aus. Ziel des Programms war es u. a., die „gute Zusammenarbeit“ zwischen den Kindertagesstätten und Grundschulen durch den flächendeckenden Einsatz von 50 Beratungsteams weiter zu verbessern. Dazu zählten auch gezielte Förder- und Bildungsmaßnahmen durch Fachkräfte der Kindertagesstätten und durch Grundschullehrkräfte im letzten Jahr vor der Einschulung. Landesweit sollten darüber hinaus für die Dauer von jeweils zwei Jahren 500 Modellprojekte erprobt werden.

Kritik des Landesrechnungshofs

Der LRH sieht das Projekt unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisch:

- Mit dem Projekt werden keine neuen Ansätze für eine Förderung des Brückenjahrs verfolgt. Ein konkreter Bedarf für eine allgemeine Förderung des Übergangs vom Kindergarten in die Grundschule ist nicht erkennbar. Eine Begleitstudie zur Umsetzung des Orientierungsplans setzt sich nach Auskunft des Kultusministeriums in Teilbereichen lediglich mit der Intensität der Zusammenarbeit auseinander. Ein konkreter Bedarf wird daraus nicht abgeleitet. Auch das Kultusministerium bestätigt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Kindertagesstätten und den Grundschulen gut funktioniert. Probleme sind nur im Hinblick auf die Sprachkompetenz der Erstklässler bekannt. Insoweit gibt es aber eine gezielte Sprachförderung sowie

Handlungsempfehlungen für Sprachbildung und Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen.

- Wesentliche Elemente des Projekts stehen so oder ähnlich bereits anderweitig zur Verfügung. Nach den Feststellungen des LRH gab und gibt es notwendige Fort- und Weiterbildungsangebote sowohl für Lehrkräfte als auch für Erzieher/innen. Beratungskompetenz wird vom Niedersächsischen Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ), den Kompetenzzentren der regionalen Lehrerfortbildung und den Fachdiensten für Tageseinrichtungen für Kinder zur Verfügung gestellt. Daneben gibt es regionale Aktivitäten und Fortbildungsmaßnahmen, mit denen die Zusammenarbeit zwischen Kindertagesstätten und Grundschulen gefördert wird.
- Die im Rahmen des Projekts geförderten Modellprojekte haben nach den Feststellungen des LRH keine innovativen Elemente, die modellhaft erprobt werden mussten. Auch die hohe Anzahl von 577 „Modell“-Projekten spricht eher für einen flächendeckenden Förderansatz als für die Erprobung eines Modellvorhabens.¹⁶²
- Die für das Projekt veranschlagten Haushaltsansätze überstiegen nach den Feststellungen des LRH die Ist-Ausgaben deutlich. Auch dies spricht dafür, dass es keinen wirklichen Bedarf für diese Förderung gibt. Allerdings war es dem Kultusministerium nicht möglich, eine Übersicht über die Ausgaben, die für das Brückenjahr insgesamt von allen beteiligten Behörden geleistet worden sind, zur Verfügung zu stellen.

Empfehlungen des LRH

Der LRH empfiehlt, die bereits vorhandenen Kompetenzen und Instrumente zu nutzen, um die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Übergang vom Kindergarten zur Grundschule zu schaffen. Für eine Fortsetzung der Förderung von Beratungsteams sieht der LRH keine Notwendigkeit. Die bestehenden Vorgaben und die im bisherigen Förderzeitraum gewonnenen Erkenntnisse müssen ausreichen, um die Zusammenarbeit zwischen den Kindertagesstätten und den Grundschulen so zu steuern, dass sie den Anforderungen gerecht wird.

¹⁶² Die aktuelle Förderung des Modellvorhabens „Kita und Grundschule unter einem Dach“ in acht Modellstandorten belegt, dass ein deutlich geringerer Umfang ausreicht, um die notwendigen Erkenntnisse zu gewinnen.

27. Überhöhte Leistungen des Landes für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege

Die zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vereinbarten Leistungen für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren entsprechen nicht den tatsächlichen Kosten.

Vor der erneuten Revision im Jahr 2014 ist sicherzustellen, dass die Ergebnisse als Grundlage für die zukünftigen Leistungen des Landes anerkannt und umgesetzt werden.

Das Land beteiligt sich an der Finanzierung der laufenden Kosten für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege. Gemäß § 16 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) gewährt es eine Finanzhilfe in Höhe von 20 % für Personalausgaben in Tageseinrichtungen für Kinder. Abweichend hiervon fördert das Land gemäß § 16 a KiTaG die Betreuung der unter Dreijährigen in Tageseinrichtungen mit einem Zuschuss zu den Personalausgaben und erforderlichen Sachausgaben. Zur Finanzierung dieser Ausgaben gewährte es ab dem 01.01.2009 einen erhöhten Finanzhilfesatz von 38 % und ab dem 01.08.2010 von 43 % zu den in § 16 genannten Personalausgaben.

Die Förderung im Bereich der Kindertagespflege erfolgte bis zum 31.12.2010 nach einer Förderrichtlinie des Sozialministeriums. Ab dem Jahr 2011 gelten die nicht veröffentlichten Fördergrundsätze des Kultusministeriums für die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung des Betreuungsangebots in der Kindertagespflege. Diese Leistungen sind wie die Finanzierung der Krippenplätze auf Dauer angelegt. Sie sind daher - wie vom Ministerium beabsichtigt - zukünftig gesetzlich zu regeln.

Die Grundlagen für die ursprüngliche Bemessung der Finanzhilfen und Zuwendungen des Landes ergeben sich aus der Erklärung der Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vom 21.10.2008. Hiernach legten die Verhandlungspartner für einen Krippenplatz mit acht Stunden Betreuung Kosten in Höhe von 12.000 € fest. Die Kosten für einen Platz in der Kindertagespflege bezogen sie mit jährlich steigenden Beträgen von 6.587 € (2009) bis 9.419 € (2013) in die Berechnungen ein. Neben weiteren Kriterien vereinbarten die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände, sämtliche Fördergrundlagen ab Mai 2011 auf der Datenbasis der Jahre 2009 und 2010 zu überprüfen und dabei alle Parameter durch eine realistische Erhebung auf den Prüfstand zu stellen.

Nach den Prüfungsergebnissen des LRH blieben die Zuschüsse der freien Träger bei der Ermittlung der zu finanzierenden Kosten unberücksichtigt.¹⁶³ Zudem lagen die vom Kultus- und Finanzministerium ermittelten Kosten für einen Krippenplatz deutlich unter dem in der Erklärung festgelegten Betrag von 12.000 €. Nach einer Berechnung der Vollkosten für einen Krippenplatz bei acht Stunden Betreuung betragen sie bei einer angenommenen Gruppenstärke von 14 Kindern lediglich 9.820 €.¹⁶⁴ Der von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände geforderte Betrag von 12.000 € wurde als „Kompromiss“ bezeichnet und wie folgt kommentiert: „Aufgrund der kurzfristigen und umfassenden Revisionsklausel werden zu hoch ange-setzte Platzkosten schnell berichtigt werden können.“¹⁶⁵

Revisionsergebnisse 2011

Nach der bis zum 31.01.2013 geltenden Fassung des § 16 a Abs. 3 KiTaG war das Kultusministerium verpflichtet, im Jahr 2011 die Angemessenheit der erhöhten Finanzhilfe zu überprüfen. In diese Revision bezog das Ministerium vereinbarungsgemäß auch die Leistungen im Rahmen der Kindertagespflege ein.

Nach den Revisionsergebnissen betragen die Betriebskosten eines Krippenplatzes im Jahr 2009 nur 9.249 € und im Jahr 2010 nur 9.527 €. Für diesen Zeitraum ermittelte das Ministerium Überzahlungen in Höhe von rd. 5,8 Mio. €. Die Überprüfung der Zuwendungen für die Kindertagespflege ergab ebenfalls Überfinanzierungen. Sie betragen in den Jahren 2009 und 2010 rd. 5,4 Mio. €. Diese überhöhten Zahlungen waren vor allem darauf zurückzuführen, dass Elternbeiträge nicht berücksichtigt wurden und der vereinbarte höhere Fördersatz nicht nur für neue, sondern auch für bereits vorhandene Plätze gewährt worden war. Für die Jahre 2011 bis 2014 errechnete das Kultusministerium einen deutlichen Mehrbedarf für die Finanzierung der Krippenplätze und weitere Überfinanzierungen für die Betreuung in der Kindertagespflege.

Nach einer „Gesamtbetrachtung“ für den Zeitraum von 2009 bis 2014 schlug das Kultusministerium vor, den Finanzhilfesatz ab dem 01.08.2013 von 43 % auf 50 % anzuheben, die Zahlungen für die Kindertagespflege unverändert zu lassen und damit die Über- und Unterfinanzierungen im Wesentlichen auszugleichen. Diesen Vorschlag lehnten die kommunalen Spitzenverbände ab. Insbesondere erkannten sie die für die Krippenplätze ermittelten Betriebskosten nicht an. Das Ministerium vertrat demgegenüber die Auffassung, dass die Revisionsergebnisse „belastbar und plausibel“ seien.

¹⁶³ Lt. Unterlagen des Ministeriums betragen sie 2 %.

¹⁶⁴ Lt. Vermerk des Finanzministeriums vom 16.10.2008.

¹⁶⁵ Lt. Vermerk zum Verhandlungsergebnis vom 17.10.2008.

Im Juli 2012 einigten sich die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände auf eine Anhebung der Finanzhilfe auf 46 % zum 01.02.2013 und auf 52 % zum 01.08.2013. Diese Finanzhilfesätze legte der Landtag anschließend gesetzlich fest.¹⁶⁶

Sowohl die erhöhte Finanzhilfe als auch die Zuwendungen für die Kindertagespflege stimmen nicht mit dem jeweiligen Bedarf überein. Nach den anhand der Unterlagen des Kultusministeriums durchgeführten Berechnungen des LRH entsteht für den Zeitraum von 2009 bis 2014 durch die Neuregelung eine Überfinanzierung von 13,5 Mio. €.

Revision 2014

Gemäß § 16 a Abs. 3 KiTaG in der ab dem 01.02.2013 geltenden Fassung hat das Fachministerium im Jahr 2014 erneut die Angemessenheit der Finanzhilfe zu überprüfen. Nach der ergänzenden Erklärung der Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände soll diese Revision in „enger Abstimmung nach den Regeln einer kollegialen Zusammenarbeit durchgeführt“ werden. Das Ergebnis soll - „ohne Wirkung für die Vergangenheit - einer Anpassung des Finanzhilfesatzes nach § 16 a KiTaG und der Tagespflegesätze zum 01.08.2014 zu Grunde gelegt und für beide Bereiche getrennt ermittelt“ werden.

Nach den dargestellten Erkenntnissen ist zu befürchten, dass auch die nächste Revision nicht ihrem Zweck gerecht wird. Deshalb ist vorher sicherzustellen, dass die Ergebnisse als Grundlagen für die weiteren Leistungen des Landes anerkannt und umgesetzt werden.

Mit diesem Ziel hat das Kultusministerium zwischenzeitlich die bei der letzten Erhebung entstandenen Probleme mit allen beteiligten freien und kommunalen Trägerverbänden erörtert und einvernehmliche Lösungsmöglichkeiten gesucht.

¹⁶⁶ Vgl. Gesetz zur Änderung des KiTaG vom 07.11.2012 (Nds. GVBl. S. 417).

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

28. Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie: Dienstleisterportal Niedersachsen

Die von der EU geforderte elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren aus der Ferne war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht umfänglich gewährleistet. Es waren noch nicht alle relevanten Verwaltungsleistungen identifiziert, beschrieben und mit dem Dienstleisterportal verknüpft. Ebenso mangelte es an Verknüpfungen mit den zuständigen Stellen und elektronischen Antragsformularen.

Für die Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt setzte die Landesregierung 55 Einheitliche Ansprechpartner ein. Deren Inanspruchnahme ist bisher so gering, dass ein Einheitlicher Ansprechpartner (EA) für ganz Niedersachsen genügen würde.

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union erließen am 12.12.2006 die Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EU-DLR). Wesentliches Ziel der EU-DLR ist „die Schaffung eines Rechtsrahmens, der die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten garantiert“.¹⁶⁷ Hierzu haben die Mitgliedstaaten u. a. dauerhaft sicherzustellen, dass

- Dienstleistungserbringer Verfahren und Formalitäten über einheitliche Ansprechpartner abwickeln können (Artikel 6 EU-DLR),
- die Informationen und Unterstützungsleistungen in einer klaren und unzweideutigen Weise erteilt werden, aus der Ferne und elektronisch leicht zugänglich sind sowie dem neuesten Stand entsprechen (Artikel 7 EU-DLR) und
- alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch über einen EA oder bei der zuständigen Behörde abgewickelt werden können (Artikel 8 EU-DLR).

Die Mitgliedstaaten hatten die EU-DLR bis zum 28.12.2009 umzusetzen.

Rechtliche und technische Umsetzung

Mit dem Niedersächsischen Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner (NEAG) vom 16.12.2009 wurde die Aufgabe des EA den Landkreisen, kreisfreien Städten, den großen selbstständigen

¹⁶⁷ Abschnitt 12 der Erwägungsgründe für die EU-DLR, siehe Amtsblatt der Europäischen Union L376/36.

Städten und dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium übertragen. Somit gibt es in Niedersachsen einen Landes-EA und 54 EA bei kommunalen Gebietskörperschaften.

Zur technischen Umsetzung regelt das NEAG, dass das Land ein Internetportal errichtet und betreibt sowie die informationstechnische Infrastruktur zur Verfügung stellt. Die EA müssen diese nutzen.

Das Internetportal steht seit Ende 2009 unter der Bezeichnung Dienstleisterportal Niedersachsen zur Verfügung. Das Portal besteht aus einer Reihe von eGovernment-Komponenten, die zum Teil bereits vor der Umsetzung der EU-DLR in Niedersachsen im Einsatz waren, z. B. dem Bürger- und Unternehmensservice (BUS) und dem Formularenservice. Andere Komponenten wurden eigens für die Umsetzung der EU-DLR beschafft.

Systemmängel im Dienstleisterportal Niedersachsen

Wesentliche Säule des Dienstleisterportals ist der BUS, dem eine Datenbank zugrunde liegt. Diese enthält die Verwaltungsleistungen mit den notwendigen Beschreibungen und kennzeichnet ggf. die EU-DLR-Relevanz. Die Datenbank verknüpft die Verwaltungsleistungen u. a. mit den zuständigen Behörden und deren elektronischen Adressen sowie mit den elektronischen Formularen.

Während der Prüfung durch den LRH enthielt der BUS rd. 1.060 verschiedene Verwaltungsleistungen. Davon bezogen sich 168 auf Dienstleistungen im Sinne der EU-DLR. Der BUS enthielt aber noch nicht alle EU-DLR-relevanten Verwaltungsleistungen.

Deshalb sammelt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in der sogenannten „Positivliste“ Verwaltungsleistungen, deren EU-Relevanz oder Aktualität geklärt werden muss oder zu denen wesentliche Angaben für den BUS fehlen. Die Positivliste enthielt bei unserer Prüfung 319 Verwaltungsleistungen mit unterschiedlichen Bearbeitungsständen.

Dem LRH fielen bei Stichprobenkontrollen im Datenbestand des BUS auch Qualitätsmängel auf. Teilweise fehlten Daten, teilweise wurden sie nicht so angezeigt, wie sie in der Datenbank abgespeichert waren. Manche Verknüpfungen zu den Verwaltungsbehörden waren falsch, funktionierten nicht oder fehlten. Auf Wunsch des LRH prüfte das Ministerium für Inneres und Sport die Verknüpfungen von 40 kommunalen Verwaltungsleistungen mit den zuständigen Gebietskörperschaften. Die Auswertung ergab, dass nur rd. die Hälfte aller notwendigen Verknüpfungen hergestellt war.

Der Formularenservice war ebenfalls lückenhaft. Im August 2012 waren lediglich rd. 25 % der in den BUS eingestellten EU-DLR-relevanten Verwaltungsleistungen mit geeigneten Formularen verknüpft.

Die in der Prüfung festgestellten Mängel ermöglichen die von der EU-DLR geforderte elektronische Verfahrensabwicklung aus der Ferne noch immer nicht umfassend.

Die Landesregierung muss deshalb unverzüglich alle Systemmängel beseitigen. Sie muss sicherstellen, dass alle EU-DLR-relevanten Verwaltungsleistungen und ihre Verknüpfungen mit der zuständigen Behörde und dem elektronischen Formular in das Dienstleisterportal eingestellt und stets aktuell gehalten werden. Dafür bedarf es dringend einer eindeutigen Festlegung, wer zuständig und verantwortlich ist. Das Land Schleswig-Holstein hat alle Behörden, die dort an der Umsetzung der EU-DLR beteiligt sind, gesetzlich zur Mitwirkung und Unterstützung verpflichtet. In Niedersachsen gibt es bisher keine entsprechende gesetzliche Verpflichtung.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, eine Gesetzesinitiative einzuleiten, die auf eine entsprechende Ergänzung des NEAG abzielt. Wenn die Landesregierung dieser Empfehlung nicht folgt, muss sie die Einhaltung der EU-DLR mit Mitteln der Aufsicht bei allen zuständigen Kommunen, Kammern und sonstigen Fachbehörden durchsetzen.

Geringe Inanspruchnahme der EA

Die Landesregierung hat ihre Entscheidung, die EA bei 55 Behörden anzusiedeln, extern begutachten lassen. Nach dem Bericht vom März 2012 wurden die EA in den Jahren 2010 und 2011 in lediglich 318 Fällen in Anspruch genommen. Davon waren nur 146 Fälle (46 %) EU-DLR-relevant, die übrigen Fälle betrafen nicht EU-DLR-relevante Auskünfte. Nur ein Fall führte zu einer förmlichen elektronischen Verfahrensabwicklung aus der Ferne.

Mit Blick auf die geringen Fallzahlen empfiehlt der Bericht, die Zahl der EA auf einen Landes-EA für ganz Niedersachsen zu reduzieren. Dieser Empfehlung liegt eine differenzierte Bewertung fünf verschiedener Modelle zugrunde.

Der LRH schließt sich der Empfehlung des Gutachters an. Er regt an, das NEAG entsprechend zu ändern.

Stellungnahme des Ressorts

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass alle Ministerien für fehlende EU-DLR-relevante Leistungen die Informationen zu Verfahren, Zuständigkeiten, Fristen, notwendigen Unterlagen, Gebühren usw. ergänzt haben. Noch fehlende Verwaltungsleistungen würden so schnell wie möglich ergänzt.

Fehlende Verknüpfungen zwischen Leistung und zuständiger Stelle habe das Ministerium für Inneres und Sport soweit wie möglich ergänzt. Wo dies noch nicht möglich gewesen sei, habe es die zuständigen Behörden aufgefordert, die notwendigen Verknüpfungen herzustellen. Säumige Behörden würden erneut gemahnt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr weist darauf hin, dass alle Behörden im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeiten verpflichtet sind, die Vorgaben der EU-DLR umzusetzen. Zusätzlich habe die Landesregierung weitere Maßnahmen getroffen. Zukünftig werde das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

- Informationen zu neuen Verfahren bündeln, auf Vollständigkeit prüfen, zur Bearbeitung an die BUS-Redaktion weiterleiten und die Erledigung überwachen,
- stichprobenartig die Verknüpfung von Leistungen und zuständiger Stelle überprüfen,
- jährlich die Ressorts auffordern, die Aktualität der BUS-Angaben zu prüfen und ggf. zu korrigieren sowie
- regelmäßig stichprobenartig die Funktionen des Portals als Gesamtsystem anhand einzelner Verfahren und Formalitäten überprüfen.

Die Landesregierung kündigte an zu prüfen, ob eine gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung des Dienstleisterportals weitere Verbesserungen bringen kann, und wird ggf. eine Gesetzesinitiative vorlegen. Die Verortungsentscheidungen für die EA sollen im Jahr 2013 überprüft werden.

Der LRH hält es für erforderlich, alle EU-rechtlichen Vorgaben kurzfristig umzusetzen. Angesichts der schleppenden Mitwirkung der Behörden hält er an seiner Empfehlung fest, diese zur Erfüllung der EU-rechtlichen Vorgaben gesetzlich zu verpflichten.

29. Effektive Interne Revisionen - wichtig nicht nur für die Straßenbauverwaltung

Die Stabsstelle für Interne Revision bei der Niedersächsischen Straßenbauverwaltung konnte in der Vergangenheit ihre Prüfungstätigkeit nicht in dem erforderlichen Maße wahrnehmen. Die Landesregierung hat hier Verbesserungen angekündigt. Sie sollte auch in anderen Bereichen mit hohen Beschaffungsanteilen prüfen, ob ausreichend effektive Interne Revisionen existieren.

Im Jahr 2000 wurde im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) eine Stabsstelle Interne Revision eingerichtet. Zu deren Aufgaben gehören neben der Nachverfolgung von Hinweisen auf Manipulation und Korruption insbesondere die Durchführung regelmäßiger, systematischer Prüfungen sowie Präventionsmaßnahmen.

In den Bemerkungen 2005 hatte der Bundesrechnungshof seine Vorstellungen zur Internen Revision bei Bundesbehörden formuliert. Sie stimmen mit den Vorstellungen des LRH überein. Danach hat die Interne Revision auf Basis einer Risikoanalyse jährlich eine Prüfungsplanung zu

erstellen, diese durchzuführen und zum Ende des Jahres der Behördenleitung in Form eines Jahresberichts über das Ergebnis zu berichten.

In der Praxis unterstützte die Interne Revision der NLStBV in den letzten Jahren umfangreiche polizeiliche bzw. staatsanwaltschaftliche Ermittlungen in mehreren Korruptionsverfahren und führte aufgrund von Hinweisen kurzfristig angesetzte Prüfungen durch. Sie hat allerdings infolge der geringen Personalausstattung ihre ursprünglich geplante grundsätzliche Prüftätigkeit und Präventivfunktion nicht in dem erforderlichen Maße wahrgenommen. Insbesondere fehlte es an einer systematischen Risikoanalyse, einer hierauf ausgerichteten Arbeitsplanung und entsprechenden Prüftätigkeit sowie einer über den Einzelfall hinausgehenden Dokumentation der Ergebnisse. Die vorgesehene korruptionspräventive Wirkung und Kontrolle konnte sich dadurch nicht entfalten.

Die Straßenbauverwaltung hat den vom LRH vorgeschlagenen Änderungen des Verfahrens und Ergänzungen der Prüfungsinhalte¹⁶⁸ zugestimmt. Außerdem wurden die ursprünglich mit nur einer Vollzeiteinheit (VZE) besetzte Stabsstelle bereits zum 01.01.2011 um eine VZE verstärkt. Eine weitere VZE soll kurzfristig zugewiesen werden.

Infolge der aufgetretenen Korruptions- und Verdachtsfälle führt die NLStBV seit Mitte 2011 umfangreiche Geschäftsprüfungen durch. Der LRH hat Vereinheitlichungen und Verbesserungen bei der Koordination, Auswertung und Dokumentation der Ergebnisse vorgeschlagen. Nach Auffassung des LRH können bei den vorgesehenen Verbesserungen der Internen Revision die Geschäftsprüfungen wieder auf ein normales Maß zurückgeführt werden. Die Straßenbauverwaltung hat sich diesen Vorschlägen angeschlossen.

Hinsichtlich der Ziele einer Internen Revision besteht somit Einvernehmen mit der geprüften Stelle. Die weitere Umsetzung bleibt abzuwarten.

Der LRH nimmt die Prüfung der Internen Revision der Straßenbauverwaltung und die zwischenzeitliche Zusage des Finanzministeriums, die Mängel der zentralen Internen Revision des Haushaltsvollzugssystems bis zum Jahr 2013 zu beseitigen¹⁶⁹, zum Anlass, die Landesregierung zu bitten, die Notwendigkeit und die Effektivität Interner Revisionen in allen Verwaltungsbereichen zu prüfen. Insbesondere dort, wo Landesverwaltungen und Landesbeteiligungen in größerem Umfang für Beschaffungen verantwortlich sind, bedarf es einer begleitenden Kontrolle. Hier sind effektive Interne Revisionen und regelmäßige Geschäftsprüfungen ein geeignetes Instrument.

¹⁶⁸ Z. B. Umsetzung der Zielvorgaben der Behördenleitung, Einhaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Funktionsfähigkeit des internen Kontrollsystems, wirtschaftliches Handeln, Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht.

¹⁶⁹ Schreiben des Finanzministeriums an den LRH vom 15.11.2012 - 2422-04220 (HVS) -.

30. Bausubstanz der Straßenmeistereien - den Mangel besser verwalten

Bei kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Bauunterhaltungsmaßnahmen auf Straßenmeistereien wirken Nutzer, Bau- und Liegenschaftsverwaltung unzureichend zusammen. Dadurch bleiben Optimierungspotenziale zur Verbesserung der baulichen Situation und der Betriebsabläufe weitgehend ungenutzt. Angesichts der Haushaltslage notwendige Prioritäten werden nicht gesetzt.

Die baulichen Anlagen auf den 26 Landesstraßenmeistereien haben ein Durchschnittsalter von 30 bis 40 Jahren. Einzelne Meistereien, die bereits in den 50er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts errichtet wurden, haben einen noch deutlich älteren Baubestand.

Ähnlich wie bei anderen Landesliegenschaften gibt es bei den Straßenmeistereien in Anbetracht der Haushaltslage einen erheblichen Investitionsstau. Zahlreiche Bauwerke befinden sich ausweislich der bei der Bauverwaltung und den Nutzern vorhandenen Unterlagen in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Am stärksten betroffen sind die Streustofflagerhallen, bei denen es in einigen Fällen bereits zu Nutzungseinschränkungen kommt.

Bauunterhaltung

Für große Bauunterhaltungsmaßnahmen, die die Bauverwaltung in Abstimmung mit den Nutzern durchführt, standen im Zeitraum 2005 bis 2011 insgesamt Landesmittel in Höhe von rd. 1,8 Mio. € zur Verfügung. Der in diesem Zeitraum gemeldete Bedarf betrug rd. 9,8 Mio. €.

Nach den für Landesbauten geltenden Richtlinien¹⁷⁰ haben Bauverwaltung und Nutzer im Rahmen jährlicher Begehungen die für den Substanz- und Werterhalt erforderlichen großen Bauunterhaltungsmaßnahmen zu ermitteln und festzuhalten. Zur effizienten Haushaltsmittelsteuerung sind außerdem deren Dringlichkeit und voraussichtliche Baukosten zu dokumentieren.

Kleine Baumaßnahmen

Der Mittelbedarf an kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten auf den Meistereien betrug im Zeitraum 2005 bis 2011 rd. 23 Mio. €. Im selben Zeitraum standen im Landeshaushalt rd. 5,3 Mio. € zur Verfügung.

Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sind gegenüber Bauunterhaltungsmaßnahmen in der Regel teurer und haben deshalb geringere Realisierungschancen. Außerdem benötigen sie einen größeren Planungs- und Genehmigungsvorlauf.¹⁷¹ Das führt nach den Erkenntnissen des LRH dazu, dass in nicht wenigen Fällen hilfweise Bauunterhaltungsarbeiten zum notdürftigen

¹⁷⁰ Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes, Abschnitt C, Nr. 3.

¹⁷¹ Vgl. Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes, Abschnitt D Nr. 3.

Erhalt der bestehenden Substanz durchgeführt und technisch-wirtschaftlich sinnvolle Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten aufgeschoben werden.

Bau- und Unterhaltungsbedarf systematisch ermitteln - Prioritäten festlegen

Nach den Feststellungen des LRH wird im Bereich der Straßenbauverwaltung - ähnlich wie in anderen Verwaltungsbereichen - der Bedarf für Bauunterhaltungs- und kleine Baumaßnahmen bislang nicht immer systematisch erfasst und nicht so kommuniziert, dass daraus Strategien entwickelt werden können. Häufig sind die nach den Richtlinien des Landes erforderlichen Dokumentationen unvollständig oder fehlerhaft. Eine zielgerichtete Steuerung der knappen Mittel wird dadurch erschwert. Auch erweist sich die hilfsweise Durchführung von Bauunterhaltungsmaßnahmen anstelle von technisch bzw. wirtschaftlich notwendigen Neu-, Um- oder Erweiterungsmaßnahmen nicht selten als unwirtschaftlich. Mit einer - teureren - kleinen Baumaßnahme könnten z. B. in einer noch in Gehöftbauweise konzipierten Straßenmeisterei Arbeitsabläufe so verbessert werden, dass sich eine solche Baumaßnahme insgesamt rechnet.

Der LRH hat deshalb dem für Bau und Liegenschaften zuständigen Finanzministerium sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als Nutzerressort empfohlen, die auch bei den Straßenmeistereien vorgeschriebenen regelmäßigen Baubegehungen¹⁷² noch stärker dafür zu nutzen, den Bau- und Unterhaltungsbedarf systematisch zu erfassen, um dann - unter Berücksichtigung der Haushaltslage und von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten - landesweit Prioritäten festzulegen. Hier bedarf es eines optimierten Zusammenwirkens zwischen Nutzern, Liegenschafts- und Bauverwaltung.

31. Preisüberwachung - ein weithin unbekanntes Instrument

Von der beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr angesiedelten und vom Land finanzierten Preisüberwachungsstelle profitiert fast ausschließlich der Bund. Die Landesverwaltung selbst stellt kaum Prüfungsersuchen, sodass den Kosten für die Überwachungstätigkeit keine entsprechenden Einnahmen zugunsten des Landeshaushalts gegenüberstehen.

Die bei den Ländern auf Grundlage von § 8 Abs. 1 des Preisgesetzes des Bundes¹⁷³ sowie der dazu erlassenen Preisverordnung¹⁷⁴ eingerichteten Preisüberwachungsstellen haben die Aufgabe, die Wahrung marktwirtschaftlicher Grundsätze auf dem Gebiet des öffentlichen Auftrags-

¹⁷² Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes, Abschnitt D Nr. 3.1.

¹⁷³ - Übergangsgesetz zur Preisbildung und Preisüberwachung (PreisG) vom 10.04.1948,
- Gesetz zur Erstreckung und zur Verlängerung der Geltungsdauer [...] des Preisgesetzes vom 21.01.1950 (BGBl. I S. 7); Geltung ab 01.01.1950,
- Gesetz zur weiteren Verlängerung der Geltungsdauer des Preisgesetzes vom 29.03.1951 (BGBl. I S. 223); Geltung ab 01.04.1951.

¹⁷⁴ Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21.11.1953 (BAnz. 1953 Nr. 244), zuletzt geändert durch Artikel 70 des Gesetzes vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1864).

wesens zu prüfen. Öffentliche Aufträge in diesem Sinne sind Aufträge des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Gegenstand der preisrechtlichen Prüfungen sind insbesondere solche Aufträge - ausgenommen Bauaufträge -, denen zuvor keine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung vorangegangen ist. In diesen Fällen prüfen die Preisüberwachungsstellen nachträglich, ob die dem öffentlichen Auftraggeber in Rechnung gestellten Kosten angemessen sind. Die Kosten der Preisüberwachung tragen allein die Länder.

Neben Liefer- und Dienstleistungsaufträgen prüfen die Preisüberwachungsstellen auch Aufträge für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, für die die Länder Fördermittel des Bundes erhalten. Diese Aufträge fallen nicht unter die Bestimmungen des Preisgesetzes und der Preisverordnung. Die Länder nehmen die Aufgabe in Amtshilfe für den Bund wahr.

Das Land Niedersachsen beschäftigt bei der beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr angesiedelten Preisüberwachungsstelle derzeit vier Prüfer¹⁷⁵. Die dem Land entstehenden Personal- und Sachkosten belaufen sich jährlich auf rd. 350.000 €. ¹⁷⁶

Nach den Feststellungen des LRH bearbeiteten die niedersächsischen Preisprüfer in den vergangenen Jahren nahezu ausschließlich Prüfungsersuchen des Bundeswirtschaftsministeriums Zusammenhang mit Verteidigungs- und Stationierungsaufträgen. Einer Statistik des Bundeswirtschaftsministeriums zufolge führten die allein in den Jahren 2010 und 2011 in Niedersachsen durchgeführten 215 Prüfungen zu Rückforderungen in Höhe von rd. 2,8 Mio. € zugunsten des Bundes. Den größten Anteil der Rückforderungssumme (rd. 75 %) machen dabei die in Amtshilfe durchgeführten Prüfungen von Forschungsaufträgen¹⁷⁷ aus. Prüfungsersuchen des Landes für aus dessen eigenen Haushaltsmitteln finanzierte Aufträge wurden erst in jüngster Zeit und nur sehr vereinzelt an die Preisüberwachungsstelle herangetragen.

Das Ministerium begründet die Amtshilfe bei der Überprüfung von Forschungsaufträgen des Bundes mit dem hohen Landesinteresse. Dies sei gegeben, weil der Bund vom Land die Preisprüfung im Gegenzug für die Gewährung von Fördermitteln an niedersächsische Unternehmen erwartet.

¹⁷⁵ Dipl.-Kfm. oder gleichwertige Ausbildung.

¹⁷⁶ Nach Angabe des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr werden ab April 2013 nur noch drei Prüfer auf Vollzeitbasis beschäftigt. Die dem Land künftig entstehenden Personal- und Sachkosten werden sich dann unter Zugrundelegung der standardisierten Personalkostensätze des Finanzministeriums (RdErl. des Finanzministeriums vom 13.06.2012) auf jährlich rd. 250.000 € belaufen.

¹⁷⁷ Rd. ein Drittel der durchgeführten 215 Prüfungen betrafen Forschungsaufträge.

Im Hinblick auf den nur sehr geringen Prüfungsumfang von Landesaufträgen bzw. Landeszuwendungen will das Ministerium die Ressorts verstärkt über die Preisüberwachungsstelle informieren und deren Arbeit darstellen. Bei starker Zunahme der Prüfungsersuchen hält es den Aufbau entsprechender Prüferkapazitäten für erforderlich.

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium jetzt die Ressorts über die Aufgaben der Preisüberwachungsstelle informieren will. Er widerspricht jedoch der Einschätzung, dass die damit angestrebte Zunahme des Prüfungsumfangs von Landesaufträgen bzw. Landeszuwendungen zwangsläufig zur Aufstockung von Prüferkapazitäten führen muss. Sollte eine Aufgabenverschiebung personalneutral nicht möglich sein, wäre eine Aufstockung der Prüferkapazitäten aus wirtschaftlichen Gründen zu erwägen, wenn sich auch bei Prüfungen von Landesaufträgen und -zuwendungen ein ähnlich günstiges Verhältnis zwischen Rückforderungshöhe und Personalaufwand wie im Bundesbereich ergeben sollte.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

32. Aufgaben der Landwirtschaftskammer müssen klar definiert werden – Änderung des Gesetzes erforderlich

Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen nimmt zahlreiche Aufgaben wahr, die vom Kammergesetz nicht gedeckt sind. Darüber hinaus behandelt sie freiwillige Aufgaben als Pflichtaufgaben, sodass der dafür entstehende Aufwand ohne Rechtsgrund durch das Land mitfinanziert wird.

Die vom Ministerium geplante Gesetzesänderung muss eine klare Abgrenzung der unterschiedlichen Aufgabenarten sicherstellen. Zudem muss das Ministerium künftig dafür Sorge tragen, dass die Zuordnung der Aufgaben durch die Kammer und damit ihre Finanzierung korrekt erfolgen.

Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen ist eine berufsständische Selbstverwaltungskörperschaft, in der die landwirtschaftlichen Unternehmer und Arbeitnehmer Niedersachsens organisiert sind.

Sie hat nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwKG)¹⁷⁸ die Aufgabe, die Gesamtheit der in der Landwirtschaft tätigen Personen in fachlicher Hinsicht zu fördern sowie ihre fachlichen Belange wahrzunehmen und dabei an der Entwicklung der ländlichen Räume mitzuwirken. Abs. 2 der Vorschrift bestimmt zunächst näher und abschließend die sogenannten Pflichtaufgaben. Daneben hat die Kammer nach Abs. 4 der Vorschrift staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrzunehmen, die sogenannten Auftragsangelegenheiten. Sie werden durch besondere Verordnung¹⁷⁹ bestimmt. Schließlich kann die Landwirtschaftskammer auch freiwillige Aufgaben im Rahmen des Abs. 2 übernehmen.

Einer Selbstverwaltungskörperschaft dürfen aus verfassungsrechtlichen Gründen nur solche Aufgaben zugewiesen werden, die sich als „eigene Angelegenheit“ der organisierten Personengruppe bezeichnen lassen.¹⁸⁰ Dieses Erfordernis des „Mitgliederbezuges“ gilt für sämtliche Aufgabenarten (Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben). Daher darf weder der Gesetzgeber einer Kammer Aufgaben ohne diesen Bezug übertragen noch darf diese freiwillig solche Aufgaben wahrnehmen. Als weitere Voraussetzung hat das Niedersächsi-

¹⁷⁸ Vom 10.02.2003 (Nds. GVBl. S. 61, ber. S. 176), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.12.2011 (Nds. GVBl. S. 471).

¹⁷⁹ Verordnung zur Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Landwirtschaftskammer vom 20.12.2004 (Nds. GVBl. S. 621), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.11.2009 (Nds. GVBl. S. 438).

¹⁸⁰ Kluth (Hrsgb.), Handbuch des Kammerrechts, Kluth, § 5 I. Nr. 5, Rdnr. 91, mit weiteren Nachweisen.

sche Oberverwaltungsgericht (OVG) entschieden, dass die freiwilligen Aufgaben *unmittelbar* die Kammermitglieder betreffen müssen.¹⁸¹

Die Finanzierung der Landwirtschaftskammer Niedersachsen erfolgt einerseits durch Mitgliedsbeiträge, andererseits durch eine Finanzausweisung des Landes. Diese ist so festzusetzen, dass der erforderliche Aufwand für die Erfüllung der Auftragsangelegenheiten vollständig gedeckt wird; der Aufwand für die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben soll zu 30 % gedeckt werden (§ 31 Abs. 1 Sätze 1 und 2 LwKG). Eine Finanzierung der freiwilligen Aufgaben durch Landesmittel ist nicht vorgesehen, dieser Aufwand ist daher ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen und Entgelten zu decken. Im Jahr 2012 betrug die Finanzausweisung des Landes 68,3 Mio. €.

Der LRH prüfte die Aufgabenwahrnehmung durch die Landwirtschaftskammer Niedersachsen im Jahr 2009. Er stellte fest, dass die Kammer in diesem Jahr zahlreiche freiwillige Aufgaben ohne den erforderlichen „Mitgliederbezug“ wahrnahm. So wurden z. B. Näh- und Ernährungskurse für jedermann angeboten und Aufgaben der Wasserversorger oder der Betreiber von Abwasseranlagen übernommen. Zudem wurden diese wie auch die zulässig wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben als Pflichtaufgaben behandelt und so durch die Finanzausweisung des Landes mitfinanziert, obwohl diese ausschließlich für die Auftragsangelegenheiten und die (echten) Pflichtaufgaben bestimmt war (§ 31 Abs. 1 Sätze 1 und 2 LwKG).

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung räumt ein, dass es die Rechtslage anders beurteilt hat. Die Verwaltungspraxis habe daher auch die freiwilligen Aufgaben als Pflichtaufgaben behandelt.

Das Ministerium hat angekündigt, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, der die Aufgaben der Landwirtschaftskammer Niedersachsen an die neueren Entwicklungen der Landwirtschaft anpasst. Der Gesetzentwurf werde eine klare Abgrenzung und unterschiedliche Finanzierung von übertragenen Aufgaben und eigenen Angelegenheiten (Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben) vorsehen.

Würdigung

Der LRH begrüßt die Absicht des Ministeriums, das Gesetz über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen so zu ändern, dass die drei Aufgabenarten deutlich bestimmt und voneinander abgegrenzt werden. Er hält es jedoch für zwingend geboten, dabei das Erfordernis der „eigenen Angelegenheit der Mitglieder“ als verfassungsrechtliche Grenze jeder Aufgabenausweisung zu respektieren. Aufgaben ohne „Mitgliederbezug“ dürfen in keinem Falle zugewiesen werden. Für die freiwilligen Aufgaben der Kammer wird die zitierte Entscheidung des OVG zu beachten sein.

¹⁸¹ Urteil vom 10.02.2000, Nds. GVBl. 2001 S. 138.

Schließlich wird das Ministerium sicherzustellen haben, dass die Kategorisierung der tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben durch die Kammer wegen ihrer unterschiedlichen Finanzierung künftig korrekt erfolgt. Unzulässige Aufgaben sind aufzugeben.

33. Überhöhte Schalenwildbestände müssen wirksamer verringert werden

Im niedersächsischen Wald entstehen jährlich Kosten von 3,6 Mio. € für den Bau von Zäunen. Diese Zäune werden zum Schutz der Neukulturen vor dem Verbiss des Schalenwildes errichtet.

Durch die Reduzierung der überhöhten Schalenwildbestände könnten die Kosten deutlich verringert werden.

In den vergangenen fünf Jahren haben die Niedersächsischen Landesforsten umfangreiche Neukulturen auf wieder aufzuforstenden Sturmflächen angelegt. Das Investitionsvolumen dieser Walderneuerung betrug rd. 31 Mio. € (direkte Lohn- und Sachausgaben), davon allein 16 Mio. € in den Jahren 2008 und 2009.¹⁸²

Um den Landeswald vor Verbiss- und Schälsschäden durch Schalenwild zu schützen, setzten die Niedersächsischen Landesforsten von 2005 bis 2012 rd. 960 km Zaun neu oder um. Hierfür entstanden Kosten von rd. 4 Mio. €. Hinzu kamen weitere Kosten für die Zaununterhaltung und -beseitigung sowie den Einzelschutz von Bäumen von rd. 4,7 Mio. €. Insgesamt entstanden also in diesen acht Jahren im Landeswald Kosten für den Wildschutz von rd. 8,7 Mio. €, mithin 1,1 Mio. € pro Jahr.

In den Jahren 2008 und 2009 bewilligte die Landwirtschaftskammer Niedersachsen für den Waldumbau im Privat- und Genossenschaftswald Zuschüsse von rd. 14,9 Mio. € für Investitionskosten von geschätzt 18,6 Mio. €. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Mittel wurde für den Schutz der Kulturen verwendet. Die Aufwendungen für diese Schutzmaßnahmen konnten von der Landwirtschaftskammer Niedersachsen allerdings nicht ermittelt werden.

Aufgrund der örtlichen Erhebungen schätzt der LRH, dass mindestens 80 % der geförderten Kulturen einen Schutz vor Wildverbiss erhielten. Die entstandenen Zaunkosten dürften rd. ein Drittel der Investitionskosten ausmachen und damit rd. 2,5 Mio. € pro Jahr betragen.

Demnach wurden in Niedersachsen allein in den Schutz der Kulturen jährlich rd. 3,6 Mio. € investiert.

¹⁸² Niedersächsische Landesforsten: Erläuterungen zum finanziellen Ergebnis des 1. Halbjahres 2010, S. 1.

In diesem Zusammenhang verweist der LRH auf seinen Jahresbericht 1999, in dem er bereits kritisierte, dass bei der Förderung waldbaulicher Maßnahmen der Zweck durch überhöhte Wildbestände gefährdet werde.¹⁸³

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung hat ausgeführt, dass der Umbau des Waldes auch bei einer geringen Zahl von Wildtieren Schutzmaßnahmen erfordern würde. Mit fortschreitendem Waldumbau und häufigeren Naturverjüngungen werde die Intensität des Verbisses bestimmter Baumarten weiter abnehmen. Das Wild würde sich gleichmäßiger verteilen und der Schaden an den Bäumen geringer. Im Übrigen würden immer weniger Zäune errichtet und entsprechend weniger Kosten entstehen.

Würdigung

Der LRH ist der Auffassung, dass die Kosten für den Bau von Zäunen zum Schutz neubegründeter Kulturen vor dem Schalenwild nicht mehr hinzunehmen sind.

Ziel muss es sein, die hohen Schalenwildbestände wirksam zu verringern. Hierfür hält der LRH folgende Maßnahmen für erforderlich:

- Den Jagdbehörden stehen bisher nur unzureichende Instrumente zur Ermittlung der Wildbestände als Grundlage für die Abschusspläne zur Verfügung. Deswegen wäre die Einführung eines forstlichen Vegetationsgutachtens sinnvoll, wie es in allen anderen Flächenländern üblich ist. Dieses Gutachten soll über eingetretene Wildschäden im Wald Auskunft geben, Wildschadensverhütungsmaßnahmen vorschlagen und Hinweise für die Abschussplanung enthalten. Den Jagdbehörden würde es obliegen, diese Hinweise bei der Festsetzung der Abschusspläne angemessen zu berücksichtigen und - soweit erforderlich - auf eine Verringerung der Wildbestände hinzuwirken.
- Da die hohen Kosten für die Wiederaufforstung und die Zäunungsmaßnahmen nicht vertretbar sind, müssen die Schalenwildbestände wirksam verringert werden. In diesem Zusammenhang sollte erwogen werden, die Abschlusspläne insoweit zu lockern, als die bisher üblichen Maximal-Abschlusspläne durch Minimal-Abschlusspläne ersetzt werden, die zu einer bestimmten Quote (z. B. 30 %) überschossen werden dürfen. Darüber hinaus könnten zur Steigerung der Effektivität von Jagden die Jagdzeiten im Herbst und Winter für das männliche und weibliche Rehwild synchronisiert werden. Im Übrigen sollten die Grundeigentümer

¹⁸³ Jahresbericht 1999, S. 110 (LT-Drs. 14/750).

als Inhaber des Jagdrechts mehr Einfluss auf die Jagdausübung nehmen können, indem sie bei der Wahl des Kreisjägermeisters stärker beteiligt werden.

Die bisher vom Ministerium ergriffenen Maßnahmen zur Reduzierung der Wildbestände wirkten nur unzureichend. Das Ministerium hat nicht überzeugend begründen können, dass die geplanten Maßnahmen die hohen Wildbestände reduzieren. Das Ministerium hat es darüber hinaus versäumt, seine pauschalen Aussagen zu den positiven Folgen des Waldumbaus und den sinkenden Zaunkosten konkret zu belegen.

34. Verwaltungskosten für die forstliche Förderung müssen verringert werden

Die Bewilligung von Fördermitteln der EU, des Bundes und des Landes von rd. 12 Mio. € für forstwirtschaftliche Maßnahmen im Jahr 2010 verursachte Personalkosten in Höhe von ca. 3 Mio. €.

Durch die Reduzierung von Verwaltungskontrollen und den Verzicht auf Kleinmaßnahmen könnte der Personalaufwand deutlich verringert werden.

Das Land Niedersachsen bietet Waldbesitzern unter der Beteiligung von Bund und EU finanzielle Unterstützung bei der Bewirtschaftung ihres Waldes. Ziel der Förderung ist es, die Besitzer des niedersächsischen Privat-, Kommunal- und Genossenschaftswaldes in die Lage zu versetzen, diesen unter wirtschaftlich angemessenen Bedingungen zu bewirtschaften, um die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes nachhaltig zu sichern.

Die forstliche Förderung erfolgt nach den niedersächsischen Richtlinien¹⁸⁴, die auf dem GAK¹⁸⁵-Rahmenplan (Grundsätze für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen) basieren. Die forstliche Förderung ist Teil des Programms zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (PROFIL, Schwerpunkt Verbesserung der Umwelt und der Landschaft). Dieses Förderprogramm setzt die Verordnung zum Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)¹⁸⁶ auf der Landesebene um und fasst die Förderung für die Landwirtschaft und die ländlichen Regionen in beiden Ländern für die sieben Jahre der Förderperiode zusammen.

¹⁸⁴ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen in den Ländern Niedersachsen und Bremen (Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung vom 16.10.2007, Nds. MBl. S. 1379).

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der forstlichen Standortkartierung (Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung vom 02.11.2010, Nds. MBl. S. 1079).

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse (Erlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung vom 26.10.2007, Nds. MBl. S. 1385).

¹⁸⁵ Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

¹⁸⁶ VO (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. EU L 277 S. 1).

Das Land Niedersachsen setzte im Zeitraum von 2007 bis 2010 für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen Fördermittel in Höhe von 61,1 Mio. € ein. Der Betrag setzt sich aus Fördermitteln der EU mit 22,5 Mio. €, des Bundes mit 19,1 Mio. € und des Landes mit 19,5 Mio. € zusammen. Im gleichen Zeitraum betrug der Personalaufwand für die forstliche Förderung in Niedersachsen rd. 12 Mio. €.

Das Verwaltungsverfahren wird durch die EU-Vorschriften zur Gewährung von staatlichen Beihilfen im Agrar- und Forstsektor geprägt. Bewilligungsbehörde ist die Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Die geförderten Maßnahmen werden zu 100 % in Augenschein genommen, um die antragsgemäße Durchführung zu überprüfen.

Nach den Feststellungen des LRH verursachte die Bewilligung von rd. 12 Mio. € im Jahr 2010 einen Personalaufwand in Höhe von rd. 3 Mio. €. Bei einer durchschnittlichen Zuwendung von 6.526 € entstand ein Aufwand von rd. 1.657 € je Förderfall.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung hat ausgeführt, dass es vorrangiges Ziel gewesen sei, im Landesinteresse eine bestmögliche Ausnutzung aller finanziellen Ressourcen zu erreichen. Aus diesem Grund orientierte sich das Ministerium stark am Rahmenplan über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes und den Vorgaben der ELER-Verordnung. Die Inanspruchnahme dieser Bundes- und EU-Mittel erfordere jedoch ein aufwendiges Verwaltungsverfahren, auf das das Ministerium nur wenig Einfluss habe. Im Übrigen sei der Aufwand vom LRH zu hoch angesetzt, weil er auch den „Grundaufwand“ der forstlichen Betreuung mit erfasse, der auch unabhängig von Förderanträgen entstünde.

Würdigung

Der LRH hält den Verwaltungsaufwand mit bis zu 25 % der Fördersumme für zu hoch. Insbesondere der Aufwand für die Kontrollen könnte deutlich reduziert werden. Die Höhe des Aufwands wurde auf der Grundlage von Zahlen der Anstalt Niedersächsische Landesforsten ermittelt, die ausschließlich den „Förderaufwand“ erfassen.

So setzt z. B. Artikel 24 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 65/2011¹⁸⁷ einen Kontrollbesuch der geförderten Maßnahme voraus, bei kleineren Summen kann davon aber abgesehen werden. Weiterhin kann davon abgesehen werden, wenn die Gefahr gering ist, dass die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe nicht erfüllt sind oder die Investition in Wirklichkeit nicht getätigt wurde. Gleichwohl wurden die Prüfungen im Rahmen der Verwaltungskontrollen Teil II zu 100 % vor

¹⁸⁷ Vom 27.01.2011 (ABl. EU L 25 S. 8).

Ort vorgenommen. Die Formulierung in der genannten Verordnung lässt auch eine thematische Überprüfung im Rahmen der Erkenntnisse aus dem Förderverfahren zu. So könnte z. B. die Inaugenscheinnahme auf die Zaunlängen oder die Pflanzenzahlen beschränkt werden. Diese Maßnahme könnte den Aufwand erheblich reduzieren.

Darüber hinaus würde eine Konzentration der Fördermittel auf die forstfachlich wichtigsten Maßnahmen in Niedersachsen zu einer Vereinfachung des Förderverfahrens beitragen. Hierzu müsste das Ministerium eine Priorisierung der Maßnahmen vornehmen.

Durch die Rahmenregelung der Kommission vom 27.12.2006¹⁸⁸ sind die Mitgliedstaaten der EU seit dem Jahr 2006 aufgefordert, Vorschläge für Vereinfachungen der Regeln für staatliche Beihilfen zu unterbreiten. Auch das Europäische Parlament¹⁸⁹ und der Ausschuss der Regionen¹⁹⁰ wiesen bereits auf die Notwendigkeit von Vereinfachungen für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hin.

Für die im Jahr 2014 beginnende neue Förderperiode sollte das Land Niedersachsen ein weniger verwaltungsaufwendiges Verfahren anstreben. Darüber hinaus sollte das Land über den Bund der Europäischen Kommission Vereinfachungen der EU-Verordnungen vorschlagen.

Das Ministerium hat nicht aufzeigen können, ob und wie das Land auf Bundesebene Schritte unternommen und Vorschläge gemacht hat, die forstliche Förderung zu vereinfachen. Das Ministerium hat es darüber hinaus versäumt, den zusätzlichen Aufwand beim Einsatz von EU-Mitteln maßnahmebezogen zu betrachten. Es wäre dann möglich gewesen, sich begründet zu entscheiden, verwaltungsaufwendige Kleinmaßnahmen allein national zu finanzieren und die EU-Mittel auf größere Maßnahmen zu konzentrieren. Künftig sollten solche Überlegungen angestellt werden.

¹⁸⁸ Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013 (ABl. EU C 319 S. 1), Abschnitt I, Abs. 4.

¹⁸⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18.05.2010 zu der Vereinfachung der GAP (2009/2155(INI)) - hier: Allgemeine Grundsätze Nrn. 1 bis 3 und Entwicklung des ländlichen Raums Nr. 57 - (ABl. EU 2011 C 161 E 05 S. 32).

¹⁹⁰ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 11./12.05.2011: „Die GAP bis 2020 - Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen“ - hier: „Die Herausforderungen der GAP Nr. 14 und Entwicklung des ländlichen Raums Nrn. 58, 59, 75 und 79“ - (ABl. EU C 192/05 S. 20).

Justizministerium

35. Verwaltungsaufgaben bei Justizbehörden

Im Personalbedarfsberechnungssystem der Justiz bilden die Basiszahlen (mittlere Bearbeitungszeiten) für Verwaltungsaufgaben den Personalbedarf nicht sachgerecht ab.

Der LRH ermittelte in den Amts- und Landgerichten sowie in den Staatsanwaltschaften bei dem für Verwaltungsaufgaben eingesetzten Personal ein rechnerisches Einsparpotenzial von rd. 68 Vollzeiteinheiten. Dies entspricht einem jährlichen Einsparvolumen von rd. 3 Mio. €. Organisatorische Maßnahmen können dieses Einsparpotenzial noch vergrößern.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Controllingsystem sollten in der Justiz nur dann flächendeckend eingesetzt werden, wenn die Möglichkeiten, die sich hieraus ergeben, auch genutzt werden.

Der LRH prüfte die Verwaltungsaufgaben in der ordentlichen Justiz einschließlich der Staatsanwaltschaften.

Personalbedarfsberechnungssystem

Die Justizverwaltungen der Länder berechnen den Personalbedarf für die Amts- und Landgerichte sowie die Staatsanwaltschaften mithilfe des Personalbedarfsberechnungssystems zur Personalbedarfsermittlung in der Justiz (PEBB§Y). Die diesem System zugrunde liegenden Daten stammen überwiegend aus dem Jahr 2000, niedersächsische Justizbehörden waren an dieser Erhebung nicht beteiligt. Der vom Justizministerium errechnete Personalbedarf und der tatsächliche Personaleinsatz klaffen weit auseinander. Im mittleren Dienst ist der Personaleinsatz deutlich höher als der errechnete Personalbedarf.

Die Landesjustizverwaltungen beabsichtigen, das Personalbedarfsberechnungssystem im Jahr 2014 durch externe Gutachter umfassend, also unter Einbeziehung des jetzigen Untersuchungsbereichs, überarbeiten zu lassen. Die Justizminister der Länder beauftragten in ihrer Konferenz am 15.11.2012 die Landesjustizverwaltung Baden-Württemberg, ein Vergabeverfahren durchzuführen.

Das Justizministerium sollte bei der PEBB§Y-Neuerhebung darauf achten, dass die mittleren Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) dem tatsächlichen Arbeitsaufwand entsprechen und die Geschäfte den Laufbahngruppen zugerechnet werden, die die Aufgaben tatsächlich bearbeiten.

Das Justizministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass bei Verwaltungsaufgaben nicht vorgeschrieben sei, von welchen Laufbahngruppen bestimmte Tätigkeiten auszuführen seien, und dass niedersächsische Justizbehörden in die geplante Neuerhebung mit einbezogen werden würden.

Der LRH ist unverändert der Auffassung, dass das neue Personalbedarfsberechnungssystem den tatsächlichen Arbeitsaufwand möglichst genau berücksichtigen sollte und die Geschäfte laufbahngruppengerecht zugeordnet werden sollten.

Personalbedarfsermittlung

Anhand eines mit dem Justizministerium abgestimmten Aufgabenkatalogs erhob der LRH die zum Stichtag 31.12.2011 für die Erledigung von Verwaltungsaufgaben eingesetzten Stellenanteile in Vollzeiteinheiten (VZE) bei den Amts- und Landgerichten sowie bei den Staatsanwaltschaften. Der Aufgabenkatalog des LRH differenzierte die Verwaltungstätigkeiten stärker, als dies bei der Personalbemessung nach PEBB§Y der Fall ist. Dem Vergleich zwischen den Justizbehörden legte der LRH die Verwaltungsaufgaben in ihrer Gesamtheit zugrunde.

Der LRH glied die von den Justizbehörden geschätzten Daten ab, klärte Unterschiede im Verständnis der Aufgabenabgrenzung und leitete allen Justizbehörden die von ihnen gemeldeten und ggf. schon korrigierten Daten erneut zu. Die Behörden erhielten dadurch nochmals die Gelegenheit, mögliche Fehleinschätzungen zu überarbeiten. Durch dieses dreistufige Erhebungsverfahren erreichte der LRH eine hohe Belastbarkeit der geschätzten Arbeitskraftanteile für die Verwaltungsaufgaben.

Bei allen in den Vergleich einbezogenen Amts- und Landgerichten sowie bei den Staatsanwaltschaften ergibt sich ein rechnerisches Einsparpotenzial von insgesamt rd. 68 VZE. Unter Anwendung der standardisierten Personalkostensätze des Finanzministeriums für Beamte, Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt, entspricht dies einem auf die Ausgaben bezogenen Einsparvolumen von rd. 3 Mio. €.

Durch die Bündelung von Verwaltungsaufgaben können weitere Effizienzgewinne erzielt werden. Verschiedene Beispiele zeigen auch, dass eine behördenübergreifende gemeinsame Aufgabenerledigung die Wirtschaftlichkeit verbessern kann. Kleine Justizbehörden können das gesamte Aufgabenspektrum in der Regel nicht wirtschaftlich organisieren. Dies ist schon daraus abzuleiten, dass das Justizministerium bei seiner Personalbedarfsermittlung für Verwaltungsaufgaben nach PEBB§Y für die kleinen Behörden eine Mindestgröße von 30 VZE unterstellt. Dies führte bei zehn Amtsgerichten zu einer Personalaufstockung für Verwaltungsaufgaben um durchschnittlich 14 %. Insgesamt verfügen 20 der 80 Amtsgerichte über ein Personalvolumen von weniger als 30 VZE.

Das Justizministerium sollte zeitnah prüfen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Einsparpotenzial umzusetzen. Dabei sollte es auch überprüfen, inwieweit Amtsgerichte zusammengelegt werden können, um die Wirtschaftlichkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu erhöhen.

Das Justizministerium hält in seiner Stellungnahme die auf stichtagsbezogenen Schätzungen der Justizbehörden beruhenden Vergleiche für zu ungenau und weist auf aufgabenbezogene und örtliche Besonderheiten hin. Erst nach Vorliegen des neuen Personalbedarfsberechnungssystems könne ein Einsparvolumen beurteilt werden.

Der LRH hält an der Auffassung fest, dass durch den dreistufigen Aufbau seiner Erhebung eine belastbare Datenbasis für die Personalbedarfsermittlung vorhanden ist und dass das Justizministerium zeitnah prüfen sollte, welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Einsparpotenzial umzusetzen.

Kosten- und Leistungsrechnung

Bei den Justizbehörden im Oberlandesgerichtsbezirk Braunschweig und im Bezirk der Generalstaatsanwaltschaft Braunschweig führte das Justizministerium Instrumente der Haushaltsführung und Finanzsteuerung als Pilotprojekt ein. Es erprobte dabei eine Kosten- und Leistungsrechnung und ein Controllingssystem. Für diese Aufgaben setzten die Gerichte in diesem Bezirk 6,73 VZE und die Staatsanwaltschaften 1,65 VZE ein.

Die geprüften Stellen nutzten trotz dieses erheblichen personellen Aufwands die vorhandenen Daten kaum. Sie nahmen insgesamt nur wenige Auswertungen vor. Zudem war der Mehrwert dieses Verfahrens für den überwiegenden Teil der Nutzer nicht erkennbar. Die Behörden führten bereits vor der Einführung dieser Instrumente vergleichbare Budgetbetrachtungen und -verhandlungen durch.

Weil die Landesjustizverwaltungen ihren Personalbedarf länderübergreifend durch PEBB§Y ermitteln, schließen sie diesen Hauptkostenfaktor aus den Budgetverhandlungen aus.

Die bei den Justizbehörden im Oberlandesgerichtsbezirk Braunschweig und im Bezirk der Generalstaatsanwaltschaft Braunschweig eingeführten Instrumente der Haushaltsführung und Finanzsteuerung brachten nicht den beabsichtigten Erfolg. Die Wirtschaftlichkeit der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Controllingssystems ist nicht belegt. Dem zusätzlichen Aufwand steht nur ein geringer Nutzen gegenüber.

Das Justizministerium sollte die für die gesamte Justizverwaltung vorgesehene flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllingssystems und danach die Budgetierung nach § 17 a LHO zurückstellen, bis nachgewiesen ist, dass dies wirtschaftlich ist.

Das Justizministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass durch die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung die Eigenverantwortung und das Kostenbewusstsein bei den Justizbehörden gestärkt werden sollte. Kritikpunkte seien mittlerweile beseitigt worden. Das Justizministerium gesteht aber zu, dass wegen des Nebeneinanders von Kameralistik und Budgetierung die Möglichkeiten der Systeme nur unvollkommen genutzt werden.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Controllingssystem nur dann flächendeckend eingesetzt werden sollte, wenn dies wirtschaftlich ist und die Möglichkeiten, die sich hieraus ergeben, auch genutzt werden.

Sonstige Prüfungen

36. Mangelt es dem Land an Vergabekompetenz?

Das Land vergibt jährlich in großem Umfang Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge. Hierzu bedient es sich zum Teil externer juristischer Beratung, ohne dass eine entsprechende Beauftragung immer notwendig ist. Angesichts des komplizierten Vergaberechts sollte das Land eine eigene zentrale Vergabekompetenz vorhalten.

Bedeutung des Vergabewesens für das Land

Den größten Teil der Lieferungen, Dienstleistungen und Baumaßnahmen des Landes vergeben das Logistikzentrum Niedersachsen (LZN), der Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) und das Staatliche Baumanagement (SBN). In geringerem, aber immer noch bedeutendem Umfang vergibt auch die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr entsprechende Leistungen. Insbesondere mit dem LSKN und LZN verfügt das Land über spezialisierte Stellen, zu deren originären Aufgaben die Durchführung von Vergabeverfahren im Bereich der Lieferungen und Dienstleistungen gehört. Entsprechendes gilt für das SBN im Baubereich.

Im Jahr 2012 führte das LZN 31 europaweite und 4.199 nationale Vergabeverfahren durch. Der LSKN wickelte im Jahr 2012 insgesamt 4.322 Bestellungen ab, 15 Vergaben wurden europaweit ausgeschrieben. Im Bereich Landesbau wurden im Jahr 2012 insgesamt 1.856 Aufträge ab 10.000 € mit einem Gesamtvolumen von rd. 225 Mio. € vergeben.

Feststellungen des LRH

Der LRH hat in den letzten Jahren wiederholt festgestellt, dass das Land bei Vergaben in großem Umfang Sachverständigenleistungen einholt, indem es Rechtsanwälte mit der Klärung isolierter Verfahrensfragen beauftragt, sie im Zeitpunkt einer Rüge oder der Anrufung der Vergabekammer beizieht oder diese sogar mit der Durchführung des gesamten Vergabeverfahrens beauftragt.

Für die Vergabe von Sachverständigenleistungen gelten die „Grundsätze für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen“¹⁹¹. Danach ist vor der Entscheidung, ob eine externe Leistung eingeholt werden soll, in einem Vermerk u. a. darzustellen, dass eine Notwendigkeit für den Einsatz externer Berater besteht, die Aufgabe nicht mit eigenen personellen Ressourcen erledigt werden kann und die benötigten Informationen auch nicht durch andere Dienststellen der Landesverwaltung gewonnen werden können.

¹⁹¹ Runderlass des Finanzministeriums vom 26.11.2008 (Nds. MBl. S. 1254).

Bei der Prüfung von Vergaben im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport in den Jahren 2008 bis 2010¹⁹², die überwiegend vom LSKN, vom LZN und dem Ministerium selbst durchgeführt wurden, stellte der LRH fest, dass bei rd. 23 % der überprüften 60 Vergaben die Notwendigkeit des Beratereinsatzes nicht ausreichend dokumentiert war. Im Prüfungszeitraum beauftragten das LZN und der LSKN in acht Verfahren Rechtsanwaltskanzleien, deren Leistungen von der Erstellung von Leistungsbeschreibungen über die Beantwortung von Bieteranfragen bis hin zur Dokumentation von Vergabeverfahren reichten. Insgesamt berechneten die Rechtsanwaltskanzleien in diesen Fällen 530.000 € für 2.100 Beratungsstunden. Nach Einschätzung des LRH wurde der externe Sachverstand auch bei überschaubaren Fällen mit geringer Relevanz in Anspruch genommen. LZN und LSKN begründeten die externe Beratung mit fehlendem Personal bzw. fehlenden Rechtskenntnissen in komplexen Vergabeverfahren.

Bei der Prüfung von Maßnahmen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur im Rahmen des Konjunkturprogramms II stellte der LRH fest, dass bei der Ausschreibung digitaler Unterrichtsmedien gravierende Fehler gemacht wurden, die schließlich zu einem Nachprüfungsverfahren führten.¹⁹³ Da das Kultusministerium aufgrund der geltend gemachten Verfahrensmängel nur geringe Erfolgsaussichten sah, hob es das Vergabeverfahren Ende 2009 wieder auf. Bei der erneuten Vergabe Anfang 2010 wurde dann ein Fachanwalt eingeschaltet, der in das gesamte Verfahren eingebunden blieb. Auch in diesem Fall wäre die Beauftragung externen Sachverständigen nach Einschätzung des LRH nicht notwendig gewesen, weil das Kultusministerium über eigenes juristisches Personal verfügt oder ggf. auch Sachverständigen beim LSKN und LZN vorhanden gewesen wäre. Das Ministerium berief sich demgegenüber u. a. darauf, dass Spezialwissen für europaweite Ausschreibungen nicht in dem Maße im Hause vorhanden sei und die entstandenen Honorarkosten angesichts des Beschaffungsvolumens von mehr als 3 Mio. € noch als wirtschaftlich vertretbar angesehen werden könnten.

Im Rahmen einer Prüfung verschiedener Bauprojekte der Medizinischen Hochschule Hannover stellte der LRH fest, dass der Hochschule bei der Ausschreibung von „Ausrüstung und Ausstattung für Diagnostik und Röntgendiagnostik“ im Jahr 2007 verschiedene Fehler unterlaufen waren.¹⁹⁴ Insbesondere die fehlende Genauigkeit der Bekanntmachung und des Leistungsverzeichnisses führten dazu, dass im Verlauf des Verfahrens externe Rechtsberatung in Anspruch genommen werden musste. Dieser Fall zeigt, dass selbst bei einer Hochschule, die regelmäßig im großen Umfang teure Beschaffungen tätigt, nicht hinreichende Vergabekompetenz vorausgesetzt werden kann.

Diese nur exemplarisch genannten Fälle bestätigen zwei wesentliche Erkenntnisse aus den Prüfungen des LRH:

¹⁹² Jahresbericht 2012, S. 40 und 43 (Drs. 16/4800).

¹⁹³ Jahresbericht 2011, S. 40 (Drs. 16/3700).

¹⁹⁴ Prüfungsmitteilung vom 15.11.2011 - 4.1-0604-0619/3-09 -.

- Die Landesverwaltung fühlt sich insbesondere mit europaweiten Vergabeverfahren vielfach überfordert. Hier unterlaufen häufig gravierende Vergabefehler.
- Da die Ressorts oder auch einzelne Landesbetriebe meinen, nicht über eine ausreichende Vergabekompetenz zu verfügen, bedienen sie sich oft externen juristischen Sachverständs, der teuer eingekauft werden muss.

Würdigung

Der LRH verkennt nicht, dass Vergabeverfahren zuweilen kompliziert sind und entsprechender Sachverstand nicht in allen Ressorts oder nachgeordneten Dienststellen vorhanden sein kann. Andererseits überrascht es, dass selbst Bereiche, die im größeren Umfang für Beschaffungen verantwortlich sind, nach eigener Einschätzung nicht über entsprechende Vergabekompetenz verfügen. Nach Ansicht des LRH ist eine entsprechende Kompetenz im Baubereich bei der Oberfinanzdirektion festzustellen.

Der LRH empfiehlt deshalb der Landesregierung, eine zentrale Vergabekompetenz zu schaffen, deren Beratung alle Landesdienststellen im Sinne eines „Shared Service Centers“ in Anspruch nehmen können. Da das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr eine zentrale Zuständigkeit für das öffentliche Auftragswesen hat, sollte ein solches Shared Service Center dort angesiedelt sein. Ergänzend könnte im Baubereich die Vergabekompetenz der Oberfinanzdirektion in Anspruch genommen werden.

37. Kommerzielle Tätigkeiten des NDR und seiner Beteiligungsunternehmen

Durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurden neue Vorgaben für die Ausübung der kommerziellen Tätigkeiten durch die Rundfunkanstalten und deren Tochterunternehmen sowie die Kontrolle der kommerziellen Tätigkeiten eingeführt (§§ 16 a bis e Rundfunkstaatsvertrag). Die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer müssen künftig durch Auswertung von Wirtschaftsprüferberichten oder durch eigene Prüfungen feststellen, ob der NDR und seine Beteiligungsunternehmen ihre kommerziellen Tätigkeiten marktkonform erbringen. Eine erste Prüfung der Rechnungshöfe beim NDR und seinen Beteiligungen für das Jahr 2010 zeigt Schwachstellen in der Prüfung und den Berichten der Wirtschaftsprüfer auf. Diese müssen z. B. ihre Prüfungshandlungen besser dokumentieren. Nur auf gesicherter Basis ist den Rechnungshöfen eine abschließende Prüfung der Marktkonformität möglich.

Aufgrund von Beschwerden verschiedener Unternehmen und Verbände aus dem Bereich des privaten Rundfunks leitete die EU-Kommission im Jahr 2005 ein formelles Beihilfverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Sie hielt die Regelungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für nicht mit dem EU-Vertrag vereinbar. Insbesondere sei nicht aus-

geschlossen, dass rein kommerzielle Tätigkeiten außerhalb des öffentlich-rechtlichen Auftrags quersubventioniert würden. Die Kommission forderte, den öffentlichen Auftrag zu konkretisieren sowie zwischen nicht kommerziellen und kommerziellen Tätigkeiten klar zu unterscheiden. Außerdem sollten geeignete Mechanismen eingeführt werden, um eine wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung zu verhindern.

Die Bundesrepublik erklärte sich bereit, den Forderungen der EU-Kommission in bestimmten Punkten zu entsprechen. Hierzu gehörte, Regelungen zur Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten und ihrer Tochtergesellschaften zu erlassen. Außerdem sollten umfangreiche Prüfungs- und Kontrollrechte der Rechnungshöfe und der KEF¹⁹⁵ installiert werden. Aufgrund dieser Zugeständnisse stellte die EU-Kommission das Verfahren im April 2007 ein. Die folgenden Regelungen wurden im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag¹⁹⁶ verankert und sind am 01.06.2009 in Kraft getreten:

- Rundfunkanstalten dürfen kommerzielle Tätigkeiten grundsätzlich nur durch rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften erbringen lassen.
- Alle kommerziellen Tätigkeiten müssen marktkonform erbracht werden.
- Lediglich kommerzielle Tätigkeiten mit geringer Marktrelevanz dürfen bei den Rundfunkanstalten verbleiben. Sie müssen in einer getrennten Buchführung erfasst werden.
- Die Kontrollbefugnisse der Rechnungshöfe wurden gestärkt. Sie haben nun ein einheitliches Prüfungsrecht bei allen Tochtergesellschaften. Die Tochtergesellschaften müssen im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses einen einheitlichen Fragenkatalog der Rechnungshöfe durch die jeweiligen Wirtschaftsprüfer beantworten lassen. Diese haben die Rechnungshöfe über das Ergebnis zu unterrichten. Erstmals gilt dies für das Wirtschaftsjahr 2010. Die Rechnungshöfe werten die Feststellungen der Wirtschaftsprüfer aus. Sie können auch selbst bei den Tochtergesellschaften prüfen.

Kommerzielle Tätigkeiten sind Betätigungen, bei denen Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb angeboten werden. So sind insbesondere Werbung und Sponsoring, Verwertungsaktivitäten, Merchandising, Produktionen für Dritte und die Vermietung von Senderstandorten an Dritte als kommerziell einzustufen.

Marktkonformes Verhalten bedeutet, dass der Leistungsaustausch zwischen der Rundfunkanstalt und dem Beteiligungsunternehmen oder umgekehrt zu Bedingungen abgewickelt wird, die auch voneinander unabhängige Dritte vereinbart hätten (Grundsatz des Fremdvergleichs).

¹⁹⁵ Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten.

¹⁹⁶ In das jeweilige Landesrecht umgesetzt durch Gesetz zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag.

Einstufung der kommerziellen Tätigkeiten

Der NDR beauftragte Wirtschaftsprüfer, auf der Datenbasis des Jahres 2009 eine Einstufung seiner Tätigkeiten vorzunehmen. Die Wirtschaftsprüfer untersuchten die vom NDR identifizierten kommerziellen Tätigkeiten auf Vollständigkeit und darüber hinaus, ob diese auszulagern waren oder wegen geringer Marktrelevanz beim NDR verbleiben konnten.

Die Rechnungshöfe stimmen der Einordnung im Wesentlichen zu. Die kommerziellen Tätigkeiten wurden auf Tochtergesellschaften ausgelagert.

Verblieben sind im NDR die Vermietung von Sendesälen, Wohnungen und Gewerbeflächen sowie die Durchführung von bestimmten Konzerten der Klangkörper. In diesen Fällen sind die Wirtschaftsprüfer von einer geringen Marktrelevanz ausgegangen.

Der Rundfunkstaatsvertrag definiert den Begriff „geringe Marktrelevanz“ nicht. Für die Beurteilung kommt es entscheidend darauf an, ob die jeweilige Tätigkeit den Markt mehr als gering beeinflusst. In schwierigen Einzelfällen sollten der NDR und die Rechnungshöfe deshalb künftig versuchen, sich auf eine gemeinsame Einschätzung zu verständigen. Die Rechnungshöfe haben zwischenzeitlich die Staats- und Senatskanzleien der Länder gebeten, eine entsprechende Konkretisierung des Rundfunkstaatsvertrags zu prüfen.

Marktkonformität der beim NDR verbliebenen kommerziellen Tätigkeiten

Eine gesonderte Marktkonformitätsprüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung ist für die in der Rundfunkanstalt verbliebenen kommerziellen Tätigkeiten im Rundfunkstaatsvertrag nicht verbindlich vorgeschrieben. Für das Jahr 2010 hat der NDR dennoch eine Marktkonformitätsprüfung in Auftrag gegeben, nicht jedoch für das Jahr 2011.

Die Rechnungshöfe begrüßen die für das Jahr 2010 durchgeführte Prüfung, halten aber eine regelmäßige Prüfung, verbunden mit der Prüfung auf Veränderungen, für notwendig.

Marktkonformitätsprüfung bei den Beteiligungen

Die Rechnungshöfe haben zu prüfen, ob der NDR sich bei den Beziehungen zu seinen kommerziell tätigen Beteiligungsunternehmen marktkonform verhält. Grundlage für die Prüfung der Rechnungshöfe sind in erster Linie die Feststellungen der Wirtschaftsprüfer, die unter Anwendung des IDW-Prüfungsstandards IDW PS 721 erstellt werden. Diese sollen aussagekräftig und ausführlich genug sein, damit die Rechnungshöfe die Sachverhalte eigenständig bewerten können.

Die Beauftragung der Abschlussprüfer mit der Marktkonformitätsprüfung erfolgte ohne Beteiligung der Rechnungshöfe. Die Rechnungshöfe halten es für unerlässlich, künftig beteiligt zu werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die von den Rechnungshöfen festzulegenden Fragestellungen vollständig berücksichtigt werden können. Dies ist bei der Beauftragung der Prüfung für das Jahr 2012 bei der NDR Media GmbH bereits geschehen. Bei der Studio Hamburg GmbH steht die Abstimmung mit den Rechnungshöfen noch aus.

Die Berichte der Wirtschaftsprüfer für das Jahr 2010 sind verglichen mit den Probeberichten für das Jahr 2009 deutlich besser geworden. Dennoch sind die Feststellungen der Wirtschaftsprüfer nicht immer schlüssig und ausführlich genug dargestellt und es mangelt an eigenen Bewertungen. Insbesondere bei der NDR Media GmbH ist die Dokumentation der Prüfungshandlungen zu verbessern. Erst durch eigene Erhebungen und Nachfragen der Rechnungshöfe konnten Unklarheiten ausgeräumt werden.

In der Berichterstattung über die Kapitalausstattung der Beteiligungsgesellschaften haben sich die Wirtschaftsprüfer darauf beschränkt, die hierzu erforderlichen Kennzahlen zu errechnen und zu bestätigen, dass bei der Prüfung keine Sachverhalte bekannt geworden seien, wonach die Eigenkapitalausstattung nicht betriebsnotwendig gewesen sei. Bei der Studio Hamburg GmbH ist zudem nur deren Eigenkapitalausstattung knapp dargestellt worden, ohne die Eigenkapitalausstattung und die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer weiteren Beteiligungen zu erörtern.

Die Rechnungshöfe erwarten künftig klare Bewertungen zur Betriebsnotwendigkeit der Kapitalausstattung aller Beteiligungsgesellschaften. Dabei sind auch etwaige Risiken im Zusammenhang mit der Holdingfunktion sowohl der NDR Media GmbH als auch der Studio Hamburg GmbH zu analysieren und darzustellen.

Besonderheit bei der NDR Media GmbH

Die Wirtschaftsprüfer haben nicht geprüft, ob die Abrechnung der Werbeeinnahmen der NDR Media GmbH mit dem NDR marktkonform erfolgt ist. Der Bericht der Wirtschaftsprüfer enthält lediglich die Aussage, dass die steuerlichen Regelungen des Körperschaftsteuergesetzes folgerichtig angewendet wurden.

Die richtige Anwendung einer steuerlichen Vorschrift steht nicht per se für die Marktkonformität der Werbung. Die Abrechnung der Werbeeinnahmen der NDR Media GmbH mit dem NDR ist durch die Wirtschaftsprüfer konkret auf die Einhaltung der Marktkonformität zu untersuchen. Die Rechnungshöfe sehen einen Harmonisierungsbedarf zwischen der steuerrechtlichen Fiktion des § 8 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz und der in den §§ 16 a bis e Rundfunkstaatsvertrag geforderten Prüfung der Marktkonformität.

Besonderheit bei der Studio Hamburg GmbH

Nach dem Wortlaut des Rundfunkstaatsvertrags ist jedem Bericht über die Jahresabschlussprüfung ein Bericht über die Prüfung der Marktkonformität beizufügen. Die Studio Hamburg GmbH hat die Ergebnisse der Marktkonformitätsprüfung für alle Gesellschaften der Studio Hamburg Gruppe mit Mehrheitsbeteiligung in einem Bericht dargestellt.

Entscheidend für die Beurteilung, ob ein gesellschaftsübergreifender Bericht den Anforderungen des Rundfunkstaatsvertrags entspricht, ist, ob durch die Darstellung in einem Bericht Verstöße gegen die Marktkonformität bei einzelnen Gesellschaften verschleiert werden könnten und ob die Prüfungstiefe derjenigen bei Einzelprüfungen entspricht.

Aufgrund der gesellschaftsübergreifenden Prüfungsverfahren sowie der umfangreichen Darstellung der Prüfungsfeststellungen für die einzelnen Gesellschaften halten die Rechnungshöfe einen aggregierten Bericht für vertretbar. Bei der für das Jahr 2010 durchgeführten Prüfung gehen die Rechnungshöfe davon aus, dass die Prüfungstiefe bei den gesellschaftsübergreifenden Prüfungen der Prüfungstiefe bei Einzelprüfungen entsprochen hat.

Hildesheim, 13.05.2013

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

H ö p t n e r

M ü l l e r

P a l m

B a r d e l l e

V o l l m e r