

Unterrichtung

Hannover, den 19.08.2020

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2018

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2018 (Teil 2) vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2020
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2018 –

Teil 2

Inhaltsübersicht

I	Vorwort	1
II	Allgemeines	2
III	Bemerkungen und Denkschrift	4
	Verschiedene Ressorts	4
1	Aufbauorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei.....	4
2	Interne Revisionen in Niedersachsen optimieren	12
3	Personalabbau- und -rückführungsprogramme des Landes optimieren	20
4	Zulagen, Zuschläge und Prämien im Besoldungsbereich; Daueraufgabe Risikomanagement.....	32
5	Umgang des Landes mit Pilotprojekten bei Baumaßnahmen	36
	Staatskanzlei	41
6	Umsetzung des Projekts „Perspektive Niedersächsisches Landesarchiv 2020“	41
	Ministerium für Inneres und Sport	50
7	Arbeitszeit und Überstunden bei der Polizei.....	50
8	Arbeitszeiterfassungssysteme in der Polizei	55
	Finanzministerium	59
9	Beihilfebearbeitung in Niedersachsen.....	59
10	Private Veräußerungsgeschäfte bleiben zum Teil unbesteuert	63
11	Unzutreffende Besteuerung der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften.....	68
	Finanzministerium und Hochbauten	75
12	Verpflegung von Gefangenen – Nachbesserungen in der Konzeption erforderlich.....	75
	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung	80
13	Stiftungen im Sozialbereich: Aufgabenerfüllung, Vermögen und die Rolle des Landes.....	80
14	Verbesserungsfähige Aufsichtsführung über Stiftungen im Sozialbereich.....	87
15	Mehr ambulante Leistungen für Menschen mit seelischer Behinderung.....	91
16	Fehlende Leistungen der Kranken- und Pflegekassen	98

Ministerium für Wissenschaft und Kultur	103
17 European Medical School: Beträchtliche Risiken bei übereiltem Ausbau	103
18 Defizite und Mängel im Beteiligungsmanagement der Universitätsmedizin Göttingen	110
19 Misslungene Hochschulkooperation.....	114
20 Patentverwertungsgesellschaft der Stiftung Universität Göttingen	120
21 Hanse-Wissenschaftskolleg: Rechtsform auf den Prüfstand	124
22 Verwendungsnachweise von Stiftungshochschulen blieben ungeprüft.....	131
Kultusministerium	135
23 Abordnung von Lehrkräften für außerschulische Zwecke.....	135
24 Niedersächsische Internatsgymnasien – gute Schulen, falscher Schulträger	141
25 Inklusionsfolgekostengesetz ohne Empfehlungen für den inklusiven Schulbau?.....	150
26 Missachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen beim Einsatz von Billigkeitsleistungen in Millionenhöhe	157
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung	164
27 MikroSTARTer: Hoher Aufwand – ausbaufähige Nachfrage	164
28 Innovationszentrum: Verbesserte Transparenz bei höherem Finanzbedarf.....	170
29 59 Mio. € Fördermittel für nichtbundeseigene Schienenstrecken – Transportvolumen spielt keine Rolle	175
30 Land begünstigt großen Konzern beim Bau einer beweglichen Verladerampe	181
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	184
31 Verbraucherschutz effektiv steuern.....	184
32 Ernährungszentrum – Beraterbeistand ohne Mehrwert	189
Justizministerium	195
33 Anwaltsdienst könnte noch mehr – bei weniger Kosten.....	195
Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	201
34 Die Abwasserabgabe - (k)ein Instrument zur nachhaltigen Steuerung der Gewässerqualität?	201
Sonstige Prüfungen	208
35 Norddeutscher Rundfunk: Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH ist verbesserungsbedürftig.....	208
36 Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag	213

I Vorwort

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) hat vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie entschieden, seinen Jahresbericht 2020 zur Prüfung der Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2018 in zwei Teilen vorzulegen.

Der erste Teil des Jahresberichts 2020 wurde am 03.06.2020 dem Landtag und der Öffentlichkeit vorgestellt. Er enthält die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Nachweis über das Vermögen und die Schulden sowie die damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Prüfungsfeststellungen.

Mit dem hiermit vorgelegten zweiten Teil des Jahresberichts werden die einzelnen ressortbezogenen Prüfungsergebnisse dargestellt.

II Allgemeines

Der LRH ist ein unabhängiges Organ der Finanzkontrolle. Er ist nur dem Gesetz unterworfen und von Weisungen unabhängig. Die Mitglieder des LRH besitzen richterliche Unabhängigkeit. Sie bilden den Senat.

Der LRH prüft und überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Darüber hinaus erstrecken sich die Prüfungen auch auf die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Der LRH verbindet seine Prüfungsfeststellungen mit Forderungen und Empfehlungen. Er verfolgt das Ziel, die geprüften Stellen im Dialog und durch Argumente zu überzeugen. Vollzugskompetenzen stehen ihm nicht zu. Auch politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung des LRH.

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der LRH nach § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) jährlich für den Landtag zusammen. Diese Bemerkungen leitet er dem Landtag und der Landesregierung zusammen mit der nach § 97 Abs. 6 LHO beizufügenden Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen zu. Bemerkungen und Denkschrift sind anschließend Gegenstand der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung.

Auf Grundlage der Prüfung der Haushaltsrechnung durch den LRH entscheidet der Landtag über die Entlastung der Landesregierung. Soweit die Ausführung des Haushalts der Präsidentin des Landtages, dem Präsidenten des Staatsgerichtshofs oder der Landesbeauftragten für den Datenschutz obliegt, entscheidet der Landtag auch über deren Entlastung.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2018 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.

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht gehörten dem Senat an:

Präsidentin	Dr. Sandra von Klaeden
Vizepräsident	Thomas Senftleben
Ministerialdirigent	Hermann Palm
Ministerialdirigent	Hans-Christian Vollmer
Ministerialdirigent	Michael Markmann
Ministerialdirigent	Dr. Eckart Lantz

III Bemerkungen und Denkschrift

Verschiedene Ressorts

1 Aufbauorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei

Die Landesregierungen versäumten es seit dem Jahr 2013, die Zielorganisation für die Ministerien und die Staatskanzlei neu zu fassen, obwohl seitdem erhebliche Änderungen in der Aufbauorganisation erfolgten. In Summe sind dort seitdem sieben Abteilungen und 46 Referate mehr eingerichtet als in der Zielkonzeption festgelegt.

Der LRH erwartet daher, dass die Landesregierung die Zielkonzeption umgehend anpasst und für einen neuen Zeitraum Zielgrößen festlegt, die eine wirtschaftliche Ausgestaltung der Aufbauorganisation in den Ministerien sicherstellt. Mit Blick auf die haushaltspolitischen Auswirkungen der Corona-Pandemie sollten ehrgeizige Zielzahlen mit einer deutlichen Reduktion der Zahl der Abteilungen und Referate festgelegt werden.

Allgemeines

Seit Mitte der 90er-Jahre legt die Landesregierung Rahmen und Obergrenzen für die Aufbauorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei in einer Zielkonzeption fest. Zuletzt bestätigte das Kabinett die Zielorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei mit Beschluss vom 16.04.2013 in den „Eckpunkten für eine Zielkonzeption 2013“. Dabei bestätigte es im Wesentlichen die Vorgaben aus dem Jahr 2009. In der Kabinettsvorlage wurde u. a. ausgeführt, dass die Zielkonzeption – insbesondere mit Blick auf erforderliche Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung – ein wichtiges Steuerungsinstrument sei. Darüber hinaus sei sie „ein wichtiges Signal nach außen, dass die Landesregierung auch für ihre Organisations-

struktur die gleichen Maßstäbe anlege wie für die gesamte Landesverwaltung“. Mit gleichem Beschluss beauftragte die Landesregierung die Staatskanzlei, diese Zielkonzeption perspektivisch auf das Jahr 2018 neu auszurichten und zur Beschlussfassung vorzulegen. Diese Vorlage erfolgte bisher nicht.

Ist-Organisation 2020

Der LRH glied die Zielorganisation 2013 mit der Ist-Organisation 2020 ab und stellte dabei deutliche Abweichungen fest.

Epl.	Ressort	Zielorganisation 2013			Ist-Organisation 2020 ¹			Abweichung		
		Abteilungen	Referatsgruppen	Referate	Abteilungen	Referatsgruppen	Referate	Abteilungen	Referatsgruppen	Referate
02	StK	4	0	25	2	1	18	- 2	+ 1	- 7
03	MI	5	0	29	6	1 ²	37	+ 1	+ 1	+ 8
04	MF	4	0	28	4	1	30 ³	0	+ 1	+ 2
05	MS	5	1	34	4	1	28	- 1	0	- 6
06	MWK	3	1	21	4	0	25	+ 1	- 1	+ 4
07	MK	4	0	23	5	0	29	+ 1	0	+ 6
08	MW	4	1	29	5	0	34 ⁴	+ 1	- 1	+ 5
09	ML	4	0	25	4	0	27	0	0	+ 2
11	MJ	3	1	21	4	0	24	+ 1	- 1	+ 3
15	MU	4	2	30	6	0	40	+ 2	- 2	+ 10
16	MB	-	-	-	3	1	19	+ 3	+ 1	+ 19
Gesamt		40	6	265	47	5	311	+ 7	- 1	+ 46

Tabelle 1: Vergleich Zielorganisation 2013 und Ist-Organisation 2020

Neben dem Zuwachs um das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung sind aktuell in den Ministerien gegenüber der Zielorganisation 2013 weitere sieben Abteilungen

¹ Stand: 01.02.2020.

² Die zum 01.02.2020 eingerichtete Stabsstelle CIO und IT-Bevollmächtigter mit drei Referaten wird in dieser Aufzählung als Referatsgruppe gezählt.

³ Einschließlich Landeshauptkasse und Bescheinigende Stelle.

⁴ Einschließlich Stabsstellen.

und 46 zusätzliche Referate eingerichtet. Die Zahl der Referatsgruppen ist um eine gesunken.

Die Abweichungen sind auf die seitdem eingetretenen Organisations- und Aufgabenverlagerungen und -veränderungen in den Ministerien selbst, aber auch zwischen den Ressorts zurückzuführen. Insbesondere Aufgabenverschiebungen im Zusammenhang mit der Neubildung der Landesregierung im Jahr 2018 wirkten sich auf die Aufbauorganisation der Ressorts aus. Daneben führten neue politische Schwerpunkte zu Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung mit entsprechenden Auswirkungen auf die Aufbauorganisation.

Über die Bildung von Abteilungen, Referatsgruppen und der Leitung unmittelbar zugeordneten Referaten und Stabsstellen beschließt nach § 7 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO) die Landesregierung. Auch wenn den Maßnahmen jeweils Kabinettsbeschlüsse vorangingen, hält es der LRH für erforderlich, die im Kern vor zehn Jahren festgelegte Zielkonzeption zu überarbeiten und anzupassen. Die einzelnen Kabinettsbeschlüsse zu den Umorganisationen betrachteten jeweils nur die Ressorts, die von der Umorganisation betroffen waren. Eine ganzheitliche Betrachtung des gesamten Organisationsgefüges beinhalteten sie nicht. Bei einer Überarbeitung der Zielkonzeption müssen die durch Organisations- und Aufgabenverlagerungen eingetretenen Veränderungen der Aufbauorganisation einer Gesamtbewertung unterzogen werden. Bei dieser Generalinventur ist auch zu beurteilen, inwieweit (neue) aktuelle politische Handlungsschwerpunkte nur temporär relevant sind und bisherige Schwerpunkte an Bedeutung verloren haben.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO zielt auf eine bestmögliche Nutzung von Ressourcen ab. Hierzu zählt gerade auch ein effizienter Aufbau der Verwaltung, der die Grundlage einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung bildet. Dies erfordert, für die Ministerien hinsichtlich Abteilungen, Referatsgruppen und Referaten eine zahlenmäßige Obergrenze auf einen bestimmten Zielzeitpunkt hin verbindlich festzulegen, um diesem Steuerungsinstrument wieder

Geltung zu verschaffen. Diese Obergrenzen sollten unter Beachtung des Prinzips des organisatorischen Minimums definiert werden, wonach die Anzahl der Hierarchieebenen und Organisationseinheiten möglichst gering sein soll. Eine ehrgeizige Zielsetzung würde dabei auch die Notwendigkeit einer ständigen Aufgabenkritik unterstreichen, die eben nicht nur Aufgaben, sondern auch Strukturen in den Blick nimmt. Als Steuerungsinstrument kann die Zielorganisation nur wirksam eingesetzt werden, wenn die Zielerreichung in den Blick genommen wird. Die Ministerien und die Staatskanzlei haben insoweit auch eine Vorbildfunktion für die nachgeordneten Bereiche und damit für die gesamte Landesverwaltung.

Der LRH empfiehlt daher, die Zielkonzeption umgehend anzupassen und für einen neuen Zielzeitraum Zielgrößen festzulegen, die eine wirtschaftliche Ausgestaltung der Aufbauorganisation in den Ministerien sicherstellen. Die Zahl der Abteilungen und Referate, die aktuell um rd. 15 % über den Zielzahlen des Jahres 2013 liegt, sollte dabei zurückgeführt werden.

Leitungsspanne

Die Leitungsspanne beziffert die Anzahl der einer Vorgesetzten oder einem Vorgesetzten direkt unterstellten Beschäftigten, die ihren oder seinen Weisungen unterliegen. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in den Grundsätzen für die Verwaltungsorganisation⁵ empfohlen, für Ministerien und andere Oberste Landesbehörden eine Leitungsspanne von mindestens 1:5 anzusetzen. Eine Mindestleitungsspanne von 1:5 dient dazu, einen homogenen und wirtschaftlichen Aufbau der Verwaltungen zu gewährleisten und definiert zugleich die Leitungsintensität.

⁵ Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Gemeinsames Papier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Stand: 05.12.2016, https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_der_rechnungshofe/veroeffentlichungen-der-rechnungshoefe-des-bundes-und-der-laender-149831.html.

Derzeit verzichtet die Landesregierung auf die Vorgabe einer Mindestleitungsspanne und damit auf eine wesentliche Steuerungsmöglichkeit. Dadurch droht die Einrichtung von „Kleinstorganisationseinheiten“. Diese sind aus Sicht des LRH regelmäßig unwirtschaftlich, weil die Leitungsfunktion daran zu knüpfen ist, dass ein erheblicher Anteil der Arbeitszeit durch Führung und Leitung bestimmt ist. Da das Merkmal „Führung“ regelmäßig ein ausschlaggebendes Kriterium für die Bewertung von Leitungsdienstposten ist, werden in der Folge überdurchschnittlich viele höher besoldete Stellen eingerichtet. Bei seiner Prüfung stellte der LRH fest, dass bei den Ministerien in 26 Referatsteilen und in fünf Referaten die Leitungsspanne bei 1:3 oder niedriger lag. In vier Organisationseinheiten lag die Leitungsspanne gar bei 1:1. Durch zu geringe Leitungsspannen werden die Kosten der Organisation erhöht und damit deren Wirtschaftlichkeit reduziert. Damit liegt nach Auffassung des LRH ein Verstoß gegen den § 7 LHO vor.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, künftig eine Mindestleitungsspanne für Referate und Referatsteile vorzugeben und die Ressorts dabei zu verpflichten, Abweichungen zu begründen und die Gründe zu dokumentieren.

Einrichtung einer Koordinierungsstelle im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung richtete das Referat P3 „Politische Abstimmung“ ein. Die Aufgabenstellung dieses Referats wird in der Antwort auf eine Kleine Anfrage seitens der Landesregierung wie folgt beschrieben:

„Für die CDU-geführten Ministerien wird das MW politische Themen an zentraler Stelle zusammenführen und abstimmen.“⁶

⁶ Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung, Drs. 18/514, S. 6.

Begründet wurde die Einrichtung dieses zusätzlichen Referats für politische Koordinierung vor allem damit, dass zwei annähernd gleichgroße Partner die Regierung bilden und diese eine gleich große Anzahl an Ministerien führen. Diese Art der Koordinierung innerhalb der Landesregierung entwickelte diese erstmalig. Frühere Koalitionsregierungen sahen die Notwendigkeit einer entsprechenden Koordinierung nicht.

Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident leitet nach Artikel 39 Abs. 1 NV die Geschäfte der Landesregierung und hat die Richtlinienkompetenz gemäß Artikel 37 Abs. 1 NV. Durch diese Kompetenzen soll die Geschlossenheit der Landespolitik gewährleistet werden. Um ihrer Aufgabe der Unterstützung der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten nachzukommen, erfüllt die Staatskanzlei nach der GGO eine Sekretariatsfunktion, eine Geschäftsstellenfunktion und eine Koordinierungsfunktion. Über die Arbeit der Staatskanzlei wird es der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten ermöglicht, die Einhaltung ihrer oder seiner Richtlinien zu kontrollieren.⁷

Eine allgemeine politische Koordinierung durch einzelne Ministerien ist nicht vorgesehen. Die politische Koordinierung obliegt grundsätzlich der Staatskanzlei. Diese Koordinierung bezieht sich zum einen auf das Wirken der gesamten Landesregierung und nicht auf die Koordinierung der Zuständigkeiten einzelner Ministerien. Zum anderen ist die gesamte Landespolitik in den Blick zu nehmen. Dabei sind unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen, da die Landesregierung als Ganzes zum Wohl des Landes wirken soll.

Die politische Abstimmung durch das Wirtschaftsministerium könnte dem Zweck einer landeseinheitlichen Politik abträglich sein, da zwei Koordinierungsstellen aufgebaut werden und somit Doppelstrukturen

⁷ Epping, *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 1. Auflage (2012), Artikel 28, Rn. 16, Artikel 37, Rn. 8 f.; Hagebölling, *Niedersächsische Verfassung*, 2. Auflage (2011), S. 149 f., S. 155; Ipsen, *Niedersächsische Verfassung*, 2011, Artikel 37, Rn. 6 und 11.

mit erhöhtem Aufwand entstehen. Ggf. wird durch diese weitere Ebene ein zusätzlicher Abstimmungsaufwand erforderlich.

Soweit die Notwendigkeit einer parteipolitischen Abstimmung besteht, kann diese Aufgabe nicht der Landesverwaltung zufallen. Dies wäre vielmehr Aufgabe der politischen Parteien bzw. eine Aufgabe der Fraktionen des Landtages selbst.

Für ein Referat mit einer solchen Aufgabe und die dafür zusätzlich ausgebrachten Stellen sieht der LRH keinen Raum.

Stellenmehrung durch ein neues Ministerium

Im November 2017 beschloss die Landesregierung mit sofortiger Wirkung, das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung als neues Ressort einzurichten. Das neue Ministerium übernahm aus der Staatskanzlei weitgehend die Aufgaben der Abteilung 3 (Europa, Internationale Zusammenarbeit)⁸, die Aufgaben der Abteilung 4 (Regionale Landesentwicklung, EU-Förderung) sowie der Abteilung 5 (Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund).

Mit der Gründung des Ministeriums verfolgte die Landesregierung das Ziel, die Zuständigkeiten für die regionale Ebene und für Bundes- und Europaangelegenheiten in einer Hand zu bündeln. Gleichzeitig sollte die Bedeutung dieser Aufgabenbereiche unterstrichen werden, indem diese künftig von einer Ministerin oder einem Minister vertreten werden.

Während das Personal für die Wahrnehmung der Fachaufgaben aus der Staatskanzlei umgesetzt wurde, schuf die Landesregierung eine zusätzliche Stelle im Ministerrang und 38 weitere Stellen⁹. Von den neu

⁸ Das Referat 304 mit der Zuständigkeit für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik verblieb in der Staatskanzlei (neu: Referat 207).

⁹ Im Nachtragshaushalt 2018 wurden 31 und im Haushalt 2019 weitere sieben Stellen geschaffen. Eine zusätzliche Stelle bei der Landesvertretung in Berlin wurde mit einem mittlerweile vollzogenen kw-Vermerk versehen.

geschaffenen Stellen wurden 30 für den Aufbau einer eigenen Verwaltung, die Büros von Ministerin und Staatssekretärin sowie die Pressestelle im Ministerium genutzt.

In der Staatskanzlei waren zuvor in vergleichbarem Umfang Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Fachaufgaben betraut wie im neu gegründeten Ministerium. Lediglich sieben der zusätzlichen Stellen wurden für die Wahrnehmung der Fachaufgaben verwendet. Insoweit hat die Aufgabenwahrnehmung eine überwiegend formale Aufwertung durch den Ministerrang erhalten, dies begründet jedoch nicht die Notwendigkeit einer eigenen Verwaltung.

2 Interne Revisionen in Niedersachsen optimieren

Weder die Staatskanzlei noch die Ministerien in Niedersachsen verfügen über Interne Revisionen für die eigenen Häuser. Vorhandene Interne Revisionen in den nachgeordneten Bereichen sind überwiegend kleinteilig strukturiert. Sie nutzen kaum Skaleneffekte durch Kooperationen oder zentrale Einrichtungen.

Die Entscheidungen über die Einrichtung und Ausgestaltung einer Internen Revision sind fast ausnahmslos den einzelnen Behördenleitungen überlassen. Damit ist nicht gewährleistet, dass dieses Instrument einheitlich, wirtschaftlich und effizient eingesetzt wird.

Der LRH empfiehlt, Regelungen zur sachgerechten Einrichtung, Ausgestaltung und Zusammenarbeit Interner Revisionen in der Landesverwaltung zu erlassen.

Interne Revisionen in der öffentlichen Verwaltung

Die Landesverwaltung unterliegt der Prüfung durch den LRH und in Teilen der Internen Revision des Haushaltsvollzugssystems¹⁰. Darüber hinaus haben die Einrichtungen der Landesverwaltung die Möglichkeit, eigene Vorkehrungen zur Qualitätssicherung zu treffen, z. B. durch die Einrichtung einer Internen Revision.

Eine Interne Revision nimmt in der öffentlichen Verwaltung eine Prüf- und Kontrollfunktion im Auftrag der Behördenleitung wahr. Sie erbringt unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen, welche darauf ausgerichtet sind, Mehrwerte zu schaffen und die Ge-

¹⁰ Das Referat 43 des Finanzministeriums ist als Interne Revision für das automatisierte Haushaltsvollzugssystem nicht nur für das Ministerium selbst, sondern für alle Landesbehörden zuständig. Sie überwacht die Angemessenheit und Wirksamkeit der Kontrollsysteme einschließlich des Buchführungs- und Rechnungslegungssystems und der in diesem System ablaufenden Geschäftsprozesse.

schäftsprozesse zu verbessern. Zum internen Kontrollsystem einer Organisation zählen die Regelungen zur Steuerung sowie zur Überwachung der Einhaltung vorgenannter Regelungen. Die Interne Revision unterstützt die Organisation bei der Erreichung ihrer Ziele, indem sie u. a. mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Effektivität des internen Kontrollsystems, bestehend aus dem Risikomanagement, den Kontrollen und den Führungs- und Überwachungsprozessen, bewertet und diese verbessern hilft.¹¹ Insgesamt sollen Interne Revisionen die Risiken ihrer Organisationen senken und deren Wirtschaftlichkeit erhöhen.

Der LRH untersuchte, welche Internen Revisionen in der Staatskanzlei, den Ministerien und den nachgeordneten Bereichen einschließlich der Landesbetriebe und Hochschulen eingerichtet sind. Er prüfte u. a. deren Ausstattung, die organisatorische Einbindung, ihre Arbeitsgrundlagen sowie die Prüfungsdurchführung.

Der LRH stellte bereits in früheren Prüfungen fest, dass Interne Revisionen in Bereichen mit hohem Risikopotenzial wie dem Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN)¹² oder der Straßenbauverwaltung entweder nicht vorhanden waren oder Mängel in der Ausgestaltung und Arbeitsweise aufwiesen.¹³

Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr reagierte auf die Feststellungen. Die geringe Personalausstattung wurde verstärkt und die Arbeitsplanung erfolgt nunmehr auf Basis einer Risikoanalyse.

¹¹ Vgl. Online-Revisionshandbuch für die Interne Revision in Kreditinstituten des DIIR, <https://www.diir.de/fachwissen/revisionshandbuch-marisk/> aufgerufen am 04.06.2020.

¹² Das LZN ist zuständig für die zentrale Beschaffung von Waren und Dienstleistungen für die unmittelbare Landesverwaltung.

¹³ Jahresbericht 2013, S. 99 „Effektive Interne Revisionen – wichtig nicht nur für die Straßenbauverwaltung“. Antwort der Landesregierung siehe Drs. 17/1418.

Die Notwendigkeit der Einrichtung einer Internen Revision ist insbesondere für die Landesunternehmen mittelbar geregelt.¹⁴ Das Justizministerium erteilte verbindliche Vorgaben für die Ausgestaltung und Prüfungstätigkeit der Innenrevision in der Justiz.¹⁵ Eine Geschäftsordnung beschreibt die Arbeit der Internen Revision des Haushaltsvollzugssystems. Darüber hinaus bestehen – im Gegensatz zu anderen Bundesländern¹⁶ – keine landesweiten Regelungen oder Empfehlungen zur Revisionsarbeit in Niedersachsen.

Struktur

In der Landesverwaltung sind Interne Revisionen lediglich in den nachgeordneten Bereichen von sieben Ministerien vorhanden.¹⁷ Einige Verwaltungsbereiche, die aus Sicht des LRH ein hohes Risikopotenzial haben, wie z. B. das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV)¹⁸ und das LZN, haben keine Interne Revision eingerichtet. Das LZN versuchte zuletzt im Jahr 2019, eine Interne Revision einzurichten, scheiterte jedoch an der Personalgewinnung.

Die Betrachtung des Personaleinsatzes zeigt auf, dass von den 43 Internen Revisionen lediglich fünf einen Personalbestand von mehr als 5 Vollzeiteneinheiten (VZE) aufweisen:

¹⁴ Vgl. § 53 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (ggf. in Verbindung mit § 67 LHO). Laut den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (Anlage zur VV Nr. 2 zu § 68 LHO, II Nr. 3) hat ein Jahresabschlussprüfer darzulegen, ob bei der Größe des Unternehmens eine interne Revision erforderlich ist.

¹⁵ Vgl. Geschäftsanweisung für Bezirksrevisorinnen und Bezirksrevisoren vom 21.11.2018, Niedersächsische Rechtspflege 2019 Nr. 1, S. 15.

¹⁶ Beispielsweise führte Hessen ressortübergreifende Empfehlungen über Standards für Interne Revisionen ein. In § 104 a der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen gibt es eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung Interner Revisionen in der Landesverwaltung.

¹⁷ Ministerium für Inneres und Sport, Finanzministerium, Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Justizministerium und Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz.

¹⁸ Das NLBV zahlt die laufenden Bezüge für rd. 218.000 Landesbeschäftigte und Beihilfeleistungen in Höhe von rd. 900 Mio. € jährlich.

Personalstärke in VZE	0-1	>1-2	>2-5	>5
Anzahl Revisionen	13	7	18	5

Tabelle 2: Personaleinsatz in Internen Revisionen (in VZE)

Interne Revisionen mit geringer Personalausstattung stehen vor Herausforderungen, die üblicherweise bei besser ausgestatteten, größeren Revisionen nicht auftreten:

- Kleine Revisionen haben häufig Probleme, die Anforderungen der maßgeblichen Standards umzusetzen, z. B. die Trennung von Prüfungs- und Linientätigkeiten.
- Sinnvolle Investitionen, z. B. in eine spezielle Softwareunterstützung¹⁹, können nur bei ausreichendem Budget und angemessener Personalausstattung umgesetzt werden. Zudem erhöht sich der Nutzen einer Software, wenn sie einen möglichst großen Einsatzbereich abdeckt.
- Kleinen Internen Revisionen fällt es grundsätzlich schwer, geeignetes Personal für alle prüfungsrelevanten Aufgabenbereiche bereitzuhalten. So wäre es z. B. für die Interne Revision eines großen IT-Dienstleisters der Landesverwaltung vorteilhaft, wenn dort neben kaufmännischem Sachverstand auch vertiefte Kenntnisse der Informationstechnik zur Verfügung stünden.

Die überwiegend kleinteilige Struktur der Internen Revisionen in der Landesverwaltung steht somit einer bestmöglichen Aufgabenerledigung entgegen. In anderen Bundesländern und in der Bundesverwaltung wurden aus diesem Grund Modelle entwickelt, die eine behördenübergreifende Aufgabenwahrnehmung fördern:

¹⁹ Z. B. für die Prozessmodellierung oder die Auswertung großer Datenmengen.

- Im Modell der zentralen Internen Revision wird eine Interne Revision in der obersten Landesbehörde für sich selbst und den nachgeordneten Bereich tätig.
- Auch sind Mischmodelle denkbar, z. B. eine zentrale Interne Revision mit nur einer vergleichsweise kleinen Personalausstattung zu versehen und bei Prüfungen Personal der geprüften Einrichtung hinzuzuziehen.
- Kooperationen können ebenfalls zu einer effizienteren Aufgabenerledigung führen. Einige Hochschulen sehen Vorteile in diesem Modell und verhandeln bereits eine Zusammenarbeit.

Der LRH begrüßt, dass es in der Landesverwaltung bereits Ansätze für Kooperationen gibt. Er empfiehlt den obersten Landesbehörden, diese in geeigneten Fällen zu fördern und zu koordinieren. Darüber hinaus empfiehlt der LRH den Ministerien, in ihren Ressorts

- Risiken nachvollziehbar zu erheben und zu bewerten,
- den Bedarf an Revisionsleistungen zu dokumentieren und
- Konzepte für eine bedarfsgerechte und effiziente Abdeckung zu entwickeln.

Die Landesregierung sollte diese Bemühungen durch Vorgaben für die Einrichtung und Ausgestaltung der Revisionsarbeit unterstützen und eine angemessene und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sicherstellen. Ohne Mindestvorgaben zur Einrichtung Interner Revisionen besteht für das Land Niedersachsen die Gefahr einer risikoanfälligen, unwirtschaftlichen und uneinheitlichen Verwaltungspraxis.

Der LRH empfiehlt, geeignete Regelungen zur Einrichtung und Ausgestaltung von Internen Revisionen zu erarbeiten, damit dieses Instrument einheitlich, wirtschaftlich und effizient eingesetzt werden kann.

Personalausstattung

Insgesamt verfügen die 43 Internen Revisionen in der Landesverwaltung über eine Personalkapazität von 112,23 VZE. Die Justiz hat daran einen Anteil von 45,76 VZE. Den geringsten Personaleinsatz gaben eine Hochschule mit 0,1 VZE und ein Landesbetrieb mit 0,2 VZE an. Dieser teilte die 0,2 VZE zudem auf drei Personen auf.

Interne Revisionen erfüllen anspruchsvolle Aufgaben bei sich stetig verändernden Prozessen der zu prüfenden Bereiche. Nach Auffassung des LRH sollte eine funktionstüchtige Interne Revision mit mindestens 1 VZE ausgestattet sein. Diese Mindestkapazität sollte auf höchstens zwei Personen aufgeteilt werden.

Rd. 62,5 % der Internen Revisionen verfügten nicht über eine standardisierte Berechnungsgrundlage für ihre Personalausstattung. Zum Teil verwiesen die Behörden auf eine Kennzahl von 1 VZE auf 1.000 Beschäftigte. Nach Auffassung des LRH sollte allerdings nicht die Größe einer Organisation, sondern der Aufgabenumfang sowie das mit den Aufgaben verbundene Risiko entscheidend für die personelle Ausstattung der Internen Revision sein. Dies sollte bei der personellen Ausstattung bestehender und neu einzurichtender Interner Revisionen beachtet werden.

Darüber hinaus ist nach Auffassung des LRH zu prüfen, wie durch strukturelle Maßnahmen ein effizienterer Einsatz des Personals erreicht werden kann.

Unabhängigkeit

Zur Gewährleistung einer unbeeinflussten Internen Revision ist eine angemessene Distanz zu den zu prüfenden Geschäftsprozessen erforderlich. Den Beschäftigten sollten deshalb keine Linienaufgaben übertragen werden. Die Interne Revision sollte zudem direkt der Leitungsebene unterstehen.

Der LRH stellte fest, dass Beschäftigte der Internen Revisionen in der Bauverwaltung, in Teilen der Justiz sowie bei den Hochschulen Fachaufgaben wahrnahmen. Darüber hinaus nahmen einzelne Beschäftigte Aufgaben wahr, die zum Internen Kontrollsystem (IKS) einer Einrichtung gehören, wie Tätigkeiten in der Korruptionsbekämpfung und dem Controlling.

Die Interne Revision soll die Funktionsfähigkeit der sonstigen Kontroll- und Aufsichtssysteme überwachen und bei deren Weiterentwicklung beraten.

Der LRH empfiehlt, Interne Revisionen möglichst als Stabsstellen und damit außerhalb der Linie zu organisieren und auch die Beschäftigten von Linienaufgaben und Tätigkeiten des sonstigen IKS freizustellen.

Stellungnahmen der Ministerien

Das Justizministerium wies auf die landeseinheitlichen Regelungen für die Innenrevision der Justiz sowie auf die Bedeutung der Geschäftsprüfungen hin. Aus Sicht des LRH erfüllen Geschäftsprüfungen als Bestandteil eines IKS eine wichtige Funktion. Das Aufgabenspektrum einer Internen Revision ist jedoch deutlich vielfältiger. Geschäftsprüfungen können diese insoweit nur ergänzen und nicht ersetzen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur räumte ein, die dargestellten Sachverhalte nicht mit eigenen Erkenntnissen überprüfen zu können. Die Internen Revisionen in den Hochschulen seien jedoch unter Berücksichtigung der Größe und der Besonderheiten der entsprechenden Einrichtungen strukturiert. Die Entscheidungshoheit der einzelnen Leitungen gewährleiste, dass das Instrument der Internen Revision einrichtungsbezogen konzipiert und genutzt werde.

Zudem müsse bei organisatorischen Entscheidungen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO beachtet werden. Die grundsätzliche Einführung von Internen Revisionen setze einen Aufwuchs im Beschäftigungsvolumen voraus. Hinzu komme der

Aufwand für die rechtliche und organisatorische Einführung einer neuen Revisionsstruktur. Auch müssten bereits in der Landesregierung vorhandene Kontrollinstanzen in entsprechende Überlegungen einbezogen werden.

Der LRH verkennt nicht, dass die Tätigkeit von Internen Revisionen einen ausreichenden, aber auch wirtschaftlichen Einsatz von Personal- und Sachmitteln erfordert. Er ist jedoch der Auffassung, dass der Einsatz dieser Mittel durch zentrale und allgemeingültige Vorgaben der Landesregierung und durch behörden- oder ressortübergreifende Synergien optimiert werden sollte. Eine Verstärkung oder Einführung einer Internen Revision in der Landesverwaltung erscheint dem LRH für Bereiche mit hohem Risikopotenzial oder mit dezentraler Ressourcenverantwortung geboten.

3 Personalabbau- und -rückführungsprogramme des Landes optimieren

Personalabbau- und -rückführungsprogramme der Landesregierungen knüpften in der Vergangenheit zunächst nur an Planstellen²⁰ und Steller²¹ an; später legten sie nur Beschäftigungsvolumina und Budgets gemäß der Personalkostenbudgetierung²² zugrunde.

Diese Kriterien greifen aus Sicht des LRH jeweils allein zu kurz, um den Personalhaushalt für die Zukunft nachhaltig zu gestalten. Künftige Personalabbau- und -rückführungsprogramme müssten Vorgaben zu sämtlichen Bewirtschaftungsgrößen (Beschäftigungsvolumen und Budget sowie Planstellenanzahlen und Planstellenwertigkeiten) enthalten, welche die Gesamtpersonalausgaben beeinflussen. Dies gilt insbesondere aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs des Planstellenbestands seit dem Jahr 1998.

Den Einsparvorgaben ist zudem eine Aufgabenkritik zugrunde zu legen. Außerdem sollte die Personalreduzierung kapitel-, zumindest jedoch einzelplanbezogen festgelegt werden.

Ziele der Landesregierung und Bedeutung der Personalausgaben

Mit der Mittelfristigen Planung 2019 - 2023 betont die Niedersächsische Landesregierung ihren Anspruch an eine solide und nachhaltige

²⁰ Bezugsgröße für den Begriff der „Planstellen“ in diesem Beitrag sind Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie beamtete, richterliche und wissenschaftliche Hilfskräfte.

²¹ Tarifbeschäftigte.

²² Gesamtkonzept zur Einführung der Personalkostenbudgetierung (PKB) in der Landesverwaltung vom 28.02.1997. Die flächendeckende Umsetzung der PKB erfolgte zum 01.01.2001.

Finanzpolitik, „die trotz sich eintrübender Einnahmeerwartungen wichtige gesellschaftspolitische Akzente setzt und die Zukunft fest im Blick hat“²³.

Ausweislich der Mittelfristigen Planung stellen die Ausgaben für Landespersonal mit rd. 16 Mrd. € im Jahr 2020 den größten Ausgabenblock im gesamten Landeshaushalt dar. Diese enthalten vor allem die Ausgaben für Bezüge, Beihilfen und Versorgung. Sie sind mit rd. 13,7 Mrd. € zum Großteil als Ausgaben der Hauptgruppe 4 veranschlagt (Kernhaushalt); der übrige Teil entfällt auf die Landesbetriebe.²⁴

Hinzu kommt, dass der Anteil der Versorgungsausgaben im Planungszeitraum der Mittelfristigen Planung weiter zunimmt. Für die nächsten Jahrzehnte werden diese die finanzwirtschaftliche Entwicklung stark prägen.²⁵

Entwicklung der (Plan-)Stellen sowie der Personalabbau- und -rückführungsprogramme in den vergangenen 20 Jahren

Die Programme vor der zum 01.01.1998 eingeführten PKB zielten allein auf die Rückführung bzw. den Abbau von Planstellen und Stellen ab – ohne Rücksicht auf monetäre Auswirkungen. Heutige Programme verfolgen den Abbau von Beschäftigungsvolumina und Budgets. Vorgaben zur Rückführung und zum Abbau von Planstellen gibt es nicht.

Der Planstellenbestand für Beamtinnen und Beamte²⁶ steigt seit dem Jahr 1998 kontinuierlich an. Im Jahr 1998 lag der Planstellenbestand noch bei etwa 117.500.²⁷ Darin sind die Planstellen für das beamtete

²³ Mittelfristige Planung 2019 - 2023, S. 5.

²⁴ Mittelfristige Planung 2019 - 2023, S. 31.

²⁵ Mittelfristige Planung 2019 - 2023, S. 32.

²⁶ Lt. Stellenplänen und Stellenübersichten im PKB-Bereich zuzüglich Landesbetriebe.

²⁷ Haushaltsplan 1998, S. 139 und 141. Zugrunde gelegt wurden die Stellen für planmäßige Beamte und Richter und für beamtete, richterliche und wissenschaftliche Hilfskräfte. Personal für spätere Ausgliederungen, wie z. B. Stif- tungshochschulen, ist darin noch enthalten.

Personal der Landesbetriebe enthalten. Der Bestand laut Haushaltsplan 2020 von 128.073 im Kernhaushalt einschließlich der Landesbetriebe soll nach der Mittelfristigen Planung 2019 - 2023²⁸ bis zum Jahr 2023 um 585 auf 128.658 Planstellen weiter anwachsen. Um die Bezugsgröße für die PKB zu erhalten, sind die Planstellen herauszurechnen, die auf die Landesbetriebe entfallen. Dann ergibt sich folgende Entwicklung: Von ca. 115.000 im Jahr 1998 über aktuell 122.500 ist ein Anwachsen um 536 auf 123.036 bis zum Jahr 2023 geplant. Diese Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

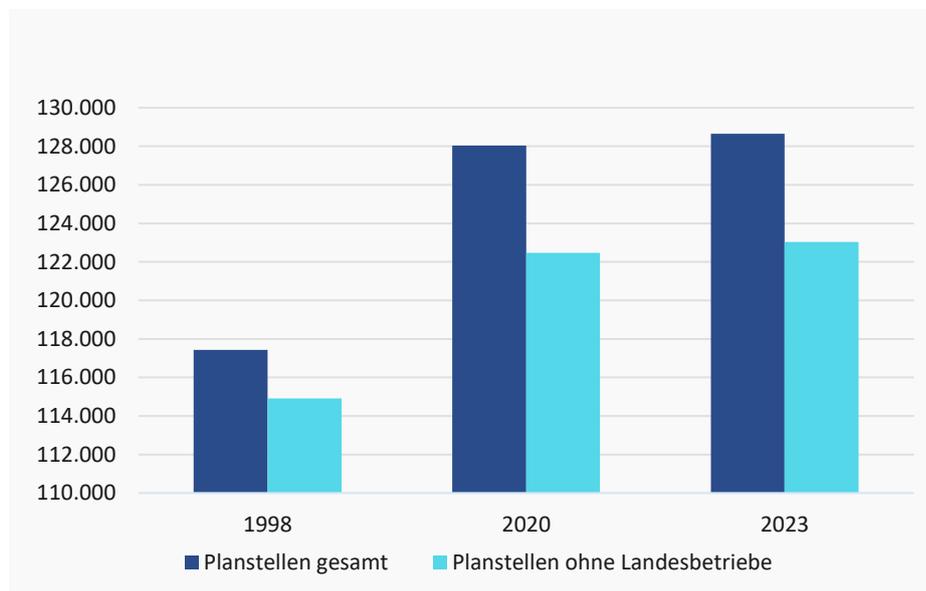


Abbildung 1: Bestand der Stellen für planmäßige Beamte und Richter und für beamtete, richterliche und wissenschaftliche Hilfskräfte

Der LRH forderte bereits im Jahr 2001²⁹ eine Verringerung des aktiven Personals und Änderungen in der Stellen- und Vergütungsstruktur. Bereits vor dem Jahr 2001 waren die Personalkosten des Landes seit Jahrzehnten kontinuierlich gewachsen, in den Jahren von 1970 bis 2000 von 3,5 Mrd. DM auf 18,9 Mrd. DM, also auf mehr als das Fünf-

²⁸ Mittelfristige Planung 2019 - 2023, S. 49.

²⁹ Jahresbericht 2001, S. 14 „Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestands im Lande Niedersachsen“.

fache. Der LRH zeigte seinerzeit die Auswirkungen dieser Steigerungen auf die Höhe der Versorgungsausgaben auf, die sich derzeit realisieren.

Wirkung der „Zielvereinbarungen I - III“

Die Personalabbau- und -rückführungsprogramme seit Ende der 90er-Jahre dienten in erster Linie der Haushaltskonsolidierung.

Vor der Steuerung der Personalkosten mittels der PKB sowie dem Wegfall der Stellen für Tarifbeschäftigte ab dem Jahr 2008 im Haushalt gaben Personalabbau- und -rückführungsprogramme jeweils die Anzahl und ggf. auch die Wertigkeit von wegfallenden (Plan-)Stellen vor. Mit der Einführung der Steuerungsgrößen „Beschäftigungsvolumen (BV)“ und „Personalkostenbudget“ änderten sich auch die Ziele und vorgegebenen Größen in den Personalabbau- und -rückführungsprogrammen. Dabei betrachtet die PKB das dauerhaft beschäftigte Personal innerhalb der Hauptgruppe 4. Die Umsteuerung erschien seinerzeit geboten, da die Planstellenkürzungen nicht immer und durchgängig die gewünschten monetären Auswirkungen zeigten. Teils wurden unbesetzte Planstellen zurückgegeben. Die Einsparung war damit deshalb zum Teil zwar formal erfüllt; eine finanzielle Wirkung blieb jedoch tatsächlich aus.

In den Jahren 2003 bis 2014 baute das Land im Rahmen der sogenannten Zielvereinbarungen I, II und III rd. 11.000 (Plan-)Stellen ab, u. a. durch Abschaffung der Bezirksregierungen.

Der Begriff der „Stelle“ umfasste in diesen Jahren nicht ausschließlich die Planstellen für Beamtinnen und Beamte, sondern bis zum Jahr 2007 auch die Stellen für Tarifbeschäftigte. In den Programmen wurden Ziele im Wesentlichen durch

- Ablieferung von Stellen (seinerzeit Plan- und Tarifstellen),
- die Ausbringung von kw-Vermerken und
- die entsprechende Kürzung des Beschäftigungsvolumens/
Budgets

erreicht. Diese Einsparungen wurden im beabsichtigten Umfang konkretisiert und haushaltswirksam umgesetzt.

Eine dauerhafte Entlastung des Landeshaushalts erfolgte dennoch nicht. Infolge politischer Entscheidungen kam es in demselben Zeitraum insgesamt zu einer Vergrößerung des Personalbestands und in deren Folge auch zu einem Anstieg der Anzahl der (Plan-)Stellen. Neue (Plan-)Stellen in politisch priorisierten Bereichen zehrten daher die Erfolge der Verwaltungsmodernisierung und der Zielvereinbarungen in großen Teilen auf: In den Haushaltsjahren 2003 bis 2014 stand den mehr als 13.000 neu ausgebrachten (Plan-)Stellen ein Abbau von lediglich rd. 11.000 (Plan-)Stellen aus den Zielvereinbarungen I, II und III gegenüber. Insgesamt kam es somit – trotz erfolgreicher Personalabbau- und –rückführungsprogramme – zu einer Mehrung von (Plan-)Stellen.

Das Einsparprogramm 2014

Das im Jahr 2014 beschlossene „Einsparprogramm“ zielte darauf ab, das „Personalvolumen in der Landesverwaltung zu begrenzen“. ³⁰ Die Landesregierung beauftragte das Finanzministerium, zum Haushaltsplanentwurf 2016 ein entsprechendes Konzept vorzubereiten, Einsparverpflichtungen auf die Ressorts zu verteilen und dabei die Ergebnisse der Aufgabenanalyse zu berücksichtigen. Das BV wurde hierfür in drei Raten über die Jahre 2016 bis 2018 um insgesamt 806 Vollzeiteinheiten (VZE) gemindert.

³⁰ Mittelfristige Planung 2017 - 2021, S. 41.

Zugleich stieg das BV in den Jahren 2013 bis 2018³¹ insgesamt um 4.126 VZE an. Das Personalkostenbudget erhöhte sich um knapp 840 Mio. €. Die Anzahl der Planstellen im Bereich der PKB stieg jedoch in demselben Zeitraum um 5.798 Planstellen und fiel damit noch einmal um knapp 2 % höher aus als der Anstieg des BV:

Jahr	2013 ³²	2014 ³³	2015 ³⁴	2016 ³⁵	2017 ³⁶	2018 ³⁷
Anzahl der Planstellen im Bereich der PKB	114.902	115.749	116.756	117.597	119.420	120.700
BV in VZE	131.688,84	132.947,74	132.532,86	133.928,95	135.169,44	135.814,51
Budget in T€	6.468.184	6.784.941	6.838.519	7.029.184	7.138.399	7.307.257

Tabelle 3: Entwicklung der Zahl der Planstellen im Bereich der PKB, des BV und des Budgets in den Jahren 2013 bis 2018

Die Erhöhungen führte das Finanzministerium im Wesentlichen auf die notwendige Bewältigung der Integration geflüchteter Menschen und auf eine Stärkung des Schulbereichs zurück.

Rückführung der mit dem Nachtragshaushaltsplan 2018 neu geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten

Mit dem Nachtragshaushaltsplan 2018 wurden auf Vorschlag der damals neu gewählten Landesregierung rd. 100 neue Beschäftigungsmöglichkeiten in den obersten Landesbehörden zur Verfügung gestellt.

³¹ 2. Nachtragshaushaltsplan 2013 bis Nachtragshaushaltsplan 2018.

³² Mittelfristige Planung 2013 - 2017, S. 142; 2. Nachtragshaushaltsplan 2013.

³³ Haushaltsplan 2014, S. 88.

³⁴ Mittelfristige Planung 2015 - 2019, S. 151; Nachtragshaushaltsplan 2015.

³⁵ Haushaltsplan 2016, S. 88.

³⁶ Haushaltsplan 2017/18, S. 126.

³⁷ Mittelfristige Planung 2018 - 2022, S. 48; Nachtragshaushaltsplan 2018.

Zugleich beschloss die Landesregierung, diese neu hinzugekommenen Beschäftigungsmöglichkeiten bis zum Ende der Legislaturperiode gleichwertig wieder abzubauen.

Mit dem Rundschreiben zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2020 und der Mittelfristigen Planung 2019 - 2023 konkretisierte die Landesregierung diesen Beschluss. Die Beschäftigungsmöglichkeiten sollen ab dem Jahr 2021 in zwei Jahresraten wertgleich über alle Ressorts im Verhältnis ihrer Anteile am Gesamt-BV zurückgeführt werden, obwohl die Zuwächse teilweise dort nicht platziert worden sind.

Die in den obersten Landesbehörden geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten werden damit nicht ausschließlich in den Ministerialkapiteln zurückgeführt, sondern in allen Kapiteln der Einzelpläne und mit- hin insbesondere im nachgeordneten Bereich.

Die Rückführung der mit dem Nachtragshaushaltsplan 2018 geschaffenen rd. 100 Beschäftigungsmöglichkeiten in den obersten Landesbehörden enthält zudem ausdrücklich keine Vorgaben zum gleichzeitigen Rückbau von Planstellen. Die Landesregierung hatte sich hierzu wie folgt geäußert:

„Die neu verteilten und akzentuierten Verantwortlichkeiten bilden keine Aufgabenvermehrung ab und erzwingen deswegen nicht dauerhaft mehr Personal“.³⁸

Die Gesamtanzahl der Planstellen³⁹ soll zugleich weiter wachsen. Nach der Mittelfristigen Planung soll sie insgesamt – auch aufgrund paralleler Aufwüchse in anderen Bereichen – in den Jahren 2019 bis 2023⁴⁰ weiter auf 123.036 um knapp 1.800 Planstellen ansteigen. Das BV soll sich um knapp 1.500 VZE auf 138.806,4 VZE und das Personalkostenbudget um 820 Mio. € erhöhen. Grafisch sieht diese Entwicklung im Einzelnen wie folgt aus:

³⁸ Drs. 18/2382, Antwort der Niedersächsischen Landesregierung vom 04.12.2018.

³⁹ Lt. Stellenplänen und Stellenübersichten im PKB-Bereich.

⁴⁰ Mittelfristige Planung 2019 - 2023, S. 49.

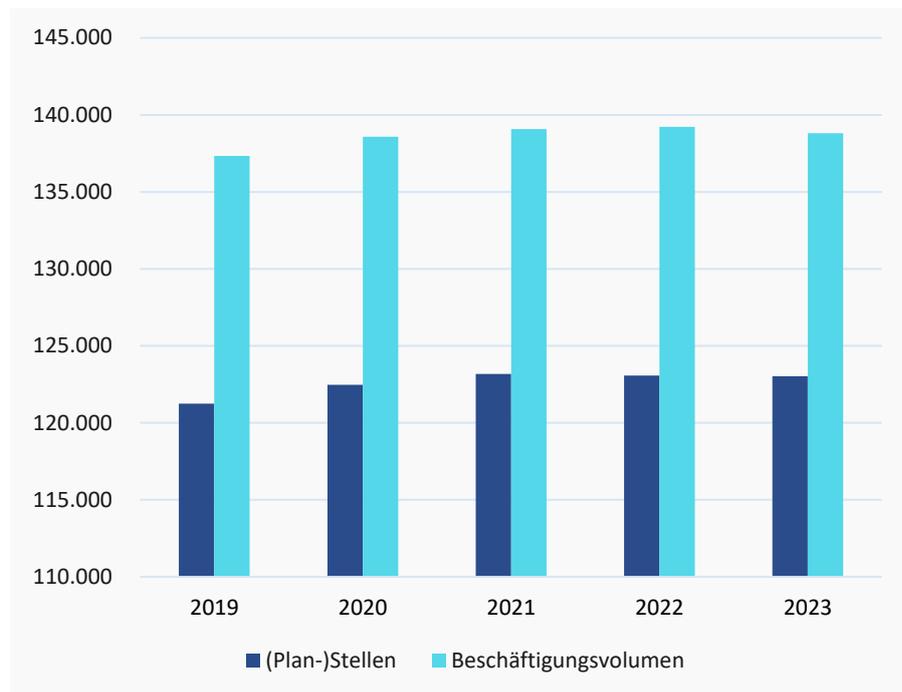


Abbildung 2: Entwicklung des Beschäftigungsvolumens und der Planstellen 2019 bis 2023

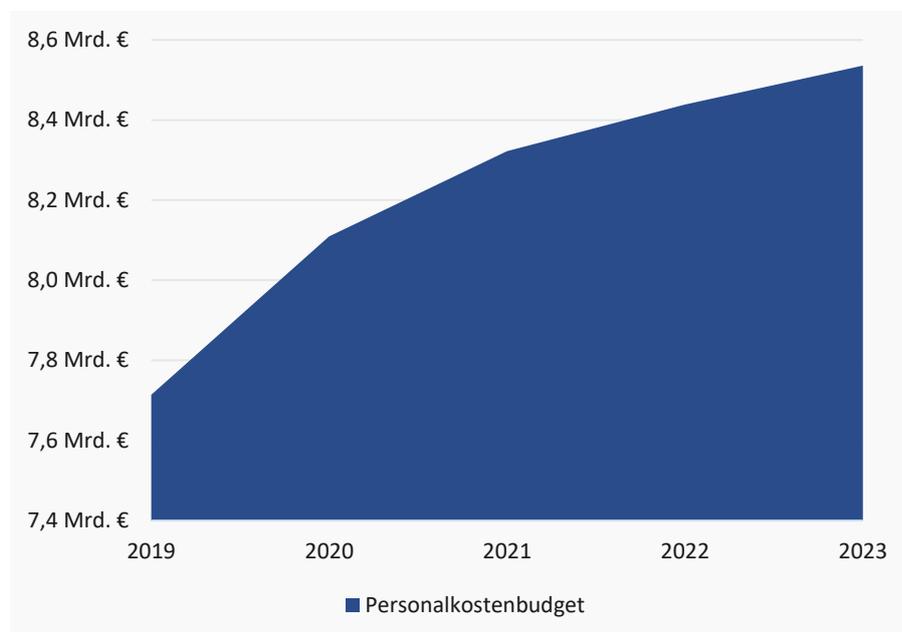


Abbildung 3: Entwicklung des Personalkostenbudgets 2019 bis 2023

Schwächen derzeitiger Personalabbau- und -rückführungsprogramme

Die Beschlüsse der Landesregierungen, Teile der seit dem Jahr 2014 beschlossenen Personalaufwüchse zurückzuführen, hatten mithin keine nachhaltige Wirkung auf den Planstellenbestand. Unstreitig ist, dass beim Vollzug der Personalabbau- und -rückführungsprogramme auch Planstellen eingespart wurden. Es fehlte allerdings eine verbindliche Vorgabe – auch zur Wertigkeit – im Vorfeld.

Auch hatten die bisherigen Personalabbau- und -rückführungsprogramme, die ausschließlich durch Verringerungen des BV und damit einhergehende Budgetminderungen geprägt waren, keine nachhaltige Wirkung auf die Gesamtpersonalausgaben (einschließlich Beihilfen und künftiger Versorgungsausgaben).

Trotz durchgeführter Personalabbau- und -rückführungsprogramme stiegen die Planstellenzahlen stetig an. Dies hat wegen künftiger Beihilfe- sowie Versorgungslasten erhebliche Folgewirkungen für die Personalhaushalte. Der LRH hält es daher – anders als noch im Jahr 2005⁴¹ – für erforderlich, den Parameter der Planstellenvorgabe wieder verstärkt in die Betrachtung einzubeziehen. Es genügt nicht, sich auf den Abbau oder die Rückführung einer Budgetsteigerung und Minderung des BV zu beschränken. Ebenso wenig darf isoliert eine Planstellenreduzierung erfolgen, weil eine solche – wie aufgezeigt – nicht zwingend mit einer tatsächlichen Einsparung einhergeht.

Der LRH verkennt hierbei nicht die durch die Einführung der PKB erzielten finanziellen Einspareffekte. Werden die Ergebnisse der Personalabbau- und -rückführungsprogramme indes an anderer Stelle durch politische Entscheidungen aufgezehrt, handelt es sich nicht um eine nachhaltige Personalausgabensteuerung. Vielmehr setzt diese voraus, dass das Gesamtbild in den Blick genommen wird. Das Finanzministerium ist der Auffassung, dass der hinter der PKB stehende Budgetierungsgedanke den betroffenen Bereichen ermöglicht, die Einsparmaßnahmen flexibel und selbstständig auszufüllen. Zudem stehe

⁴¹ Jahresbericht 2005, S. 46 „Mangelnde Transparenz und fehlende Steuerung“.

u. a. das Ziel dahinter, die Effekte der Einsparungen besser, umfassender und schneller zu realisieren.

Mit der Forderung, Vorgaben zum Planstellenabbau zu machen, verlangt der LRH nicht, die angewandte Systematik abzuschaffen. Notwendig ist jedoch eine Einschränkung der mit der Budgetierung einhergehenden Flexibilität, um die Nachhaltigkeit der Einsparmaßnahmen transparent sicherzustellen.

Erwartungen an künftige Personalabbau- und -rückführungsprogramme

Neben dem Abbau von BV und Budgetanteilen sollte künftig auch die Zahl der zurückzuführenden bzw. abzubauenen Planstellen einschließlich ihrer Wertigkeit vorgegeben werden. Nur so lassen sich Personalausgaben wirksam und dauerhaft begrenzen. Bezogen auf die Umsetzung der Zielvereinbarungen I - III ist das Finanzministerium der Auffassung, dass eine zentrale Vorgabe zum konkreten Stellenabbau nur mit unverhältnismäßig großem Zeit- und Verwaltungsaufwand leistbar gewesen wäre. Für zukünftige Programme hält der LRH die Umsetzung einer entsprechenden Vorgabe mit angemessenem Aufwand hingegen für leistbar, zumal der Umfang der jüngsten Einsparprogramme geringer war als bei den Zielvereinbarungen I - III. Den Ressorts sind die möglichen Stelleneinsparpotenziale aus der eigenen Bewirtschaftung bekannt. Das Finanzministerium könnte diese Informationen im Dialog mit den Ressorts nutzbar machen sowie organisatorische Konsequenzen und strategische Überlegungen gemeinsam erörtern.

Die vom LRH geforderten Vorgaben für zukünftige Personalabbau- und -rückführungsprogramme sollten zudem inhaltlich durch eine fortlaufende und dauerhafte Aufgabenkritik unterlegt werden. Der LRH erachtet es als zielführend, dass dies, wenn möglich, auch ressortspezifisch erfolgt, um politische Einflussnahmen und Konkurrenzen zu minimieren. Ebenso ist ein nahezu ausschließlicher Abbau im nachgeordneten Bereich zu vermeiden.

Ferner dürfen politische Schwerpunktbereiche bei einer Aufgabenkritik sowie bei Personalabbau- und -rückführungsprogrammen nicht dauerhaft ausgenommen werden, wie es aber beispielsweise in der im Jahr 2019 eingerichteten Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ erfolgte. Denn in der Regel handelt es sich bei diesen Bereichen auch um die personalintensiven, die schon von der Größenordnung her größere Einsparpotenziale bieten.

Das Finanzministerium zweifelt an, dass mit einer zusätzlich zu erfüllenden Vorgabe bezüglich der Stellen eine höhere Erfolgswirksamkeit zu erzielen ist. Im Übrigen sei nicht dargelegt, inwiefern eine ergänzende Vorgabe zur Zahl und Wertigkeit der Stellen im Rahmen einer Einsparvorgabe die politische Entscheidung, Einsparwirkungen für Aufwüchse in prioritären Bereichen zu nutzen, grundsätzlich oder auch nur nennenswert hätte beeinflussen können.

Der LRH geht hingegen davon aus, dass die Erfolgswirksamkeit von Personalabbau- und -rückführungsprogrammen anhand des Gesamtbildes bemessen werden muss. Dazu gehört einerseits, den stetig steigenden Planstellenbestand mit seiner Belastung für den Personalhaushalt – vor allem Bezüge, Beihilfen und Versorgungsleistungen – zu berücksichtigen. Andererseits muss insbesondere Aufwüchsen eine Aufgabenkritik zugrunde gelegt werden, um die Erforderlichkeit von Personalveränderungen auch ressortübergreifend besser beurteilen zu können und zudem politischen Entscheidungen einen anerkannten Maßstab an die Hand zu geben. Der LRH geht davon aus, dass nur unter Berücksichtigung dieser Elemente gemeinsam der Personalhaushalt nachhaltig und erfolgreich gesteuert werden kann. Deshalb erwartet er, dass bei Personalabbau- und -rückführungsprogrammen künftig alle die Gesamtpersonalausgaben beeinflussenden Bewirtschaftungsgrößen vorgegeben werden, nämlich

- Planstellen (in Anzahl und Wertigkeit),
- Beschäftigungsvolumen und
- Personalkostenbudget.

Dies ist jeweils möglichst konkret (in der Regel kapitel-, zumindest jedoch einzelplanbezogen) und zudem aufgrund einer vorher vollzogenen Aufgabenkritik umzusetzen.

4 **Zulagen, Zuschläge und Prämien im Besoldungsbereich; Daueraufgabe Risikomanagement**

Bei der Zulagenzahlung im Besoldungsbereich stellte der LRH beim Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung individuelle Anwendungs- und Eingabefehler und bei den Personaldienststellen Bearbeitungsfehler fest.

Das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung beabsichtigt mit einer Vielzahl von Maßnahmen, das vorhandene Risikomanagement weiter zu verbessern.

Ausgangslage

Neben dem Grundgehalt kann Beamtinnen und Beamten unter bestimmten Voraussetzungen eine zusätzliche Zahlung durch Zulagen gewährt werden. Die Anforderungen ergeben sich seit dem Jahr 2017 aus dem neugefassten Niedersächsischen Besoldungsgesetz; zuvor war Grundlage das Besoldungsrecht des Bundes, ergänzt durch das vorherige Landesbesoldungsgesetz.

Die Neuregelung nahm der LRH zum Anlass, die Zahlungen von Zulagen im Besoldungsbereich zu prüfen. Im Kern betrachtete der LRH dabei vor allem die allgemeine⁴² sowie die besondere Stellenzulage⁴³, die Ausgleichszulage⁴⁴, die Amtszulage⁴⁵ und den Zuschlag für den hinausgeschobenen Ruhestand⁴⁶.

⁴² § 38 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (NBesG) vom 20.12.2016, zuletzt geändert am 20.06.2019, Nds. GVBl. S. 114, 186. Die allgemeine Stellenzulage wird an einen im Besoldungsgesetz bestimmten anspruchsberechtigten Kreis der Beamtinnen und Beamten gezahlt.

⁴³ § 39 NBesG. Die besondere Stellenzulage knüpft an bestimmte Verwendungen -Tätigkeit, Laufbahngruppe oder Behörde - der Beamtinnen und Beamten an und kann daher auch wegfallen.

⁴⁴ § 40 NBesG. Die Ausgleichszulage kann bei Wegfall einer besonderen Stellenzulage unter bestimmten Voraussetzungen gezahlt werden.

⁴⁵ § 37 NBesG. Die Amtszulage stellt eine Zwischenstufe zwischen zwei Besoldungsgruppen für herausgehobene Tätigkeiten oder Funktionen dar.

⁴⁶ § 55 NBesG. Der Zuschlag für den hinausgeschobenen Ruhestand beläuft sich auf 8 % des letzten Grundgehalts und wird nur unter den Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 Niedersächsisches Beamtengesetz gezahlt.

Allein in diesem Zulagenbereich wies das Land Niedersachsen im Oktober 2018 für ca. 98.000 Zulagenzahlungen rd. 9,2 Mio. € an die Beamtinnen und Beamten an. Dabei hatte die allgemeine Stellenzulage mit ca. 53 % den größten Anteil an den gewährten Zulagen. Die besondere Stellenzulage lag bei ca. 34 % und die Amtszulage bei ca. 9 %. Die allgemeine Stellenzulage und die Amtszulage sind zudem ruhegehaltfähig; eine fehlerhafte Gewährung kann sich daher auch für den Ruhestand auswirken.

Es ist Aufgabe der Personaldienststellen, die Gewährung der Zulagen zu prüfen und zu verfügen. Auf dieser Grundlage nimmt das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) die Zahlungen vor.

Prüfungsfeststellungen

Der LRH betrachtete aus den angeforderten Zulagenzahlungen anhand ausgewählter Stichproben insgesamt 1.895 Einzelfälle. In 176 Fällen wurden dabei rd. 144.000 € zu viel an die Beamtinnen und Beamten gezahlt, aber auch 31.400 € zu wenig.

Hierdurch konnte der LRH nicht nur die fehlerhaften Zahlungen für die Vergangenheit feststellen, sondern zugleich die Fortsetzung der unberechtigten Zahlungen verhindern. Andernfalls wären langfristig trotz der relativ geringen Zulagenhöhe (monatlich größtenteils rd. 94 €) hohe Überzahlungsbeträge angefallen.

Gründe für die fehlerhaften Zahlungen waren häufig Anwendungs- und Erfassungsfehler durch das NLBV. Aber auch die Personaldienststellen setzten die rechtlichen Vorgaben nicht immer fehlerfrei um. Das galt vor allem für den Wegfall von besonderen Stellenzulagen sowie für die Gewährung von Ausgleichszulagen, die nur unter bestimmten Voraussetzungen nach dem Wegfall einer besonderen Stellenzulage gezahlt werden.

Handlungsbedarf

Um den vorgenannten Fehlentwicklungen zu begegnen, besteht beim NLBV bereits seit langer Zeit ein Risikomanagement, das sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzt. Hierzu gehören z. B. interne Arbeitshilfen, systemische Kontrollen in dem verwendeten Abrechnungsverfahren oder ein Leitfaden für die Zulagenbearbeitung in den Personaldienststellen. Das Risikomanagement wurde zudem in den letzten Jahren deutlich weiterentwickelt.

Allerdings pflegte das NLBV die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Laufbahnrecht, Besoldungsrecht) in den letzten Jahren nicht in die internen Arbeitshilfen ein. Eine fehlerfreie Bearbeitung war damit nicht vollumfänglich sichergestellt.

Zur Reduzierung von Fehlern ist aus Sicht des LRH außerdem eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Personaldienststellen und dem NLBV notwendig. Das NLBV stellt bereits seit Jahren für die Personaldienststellen einen Leitfaden mit Hinweisen für die vom NLBV zur Zahlung benötigten Angaben und Unterlagen zur Verfügung. Dieser Leitfaden wird jedoch aus verschiedenen Gründen nicht konsequent angewandt. Im Rahmen der Prüfung sagte das NLBV zu, den seit dem Jahr 2006 nicht mehr überarbeiteten Leitfaden zu aktualisieren und anwenderfreundlicher zu gestalten.

Künftig sollte zudem sichergestellt werden, dass das NLBV die erforderlichen Informationen von den Personaldienststellen erhält. Hierfür hält es der LRH für zielführend, wenn die von den Personaldienststellen verwendeten Dokumentenvorlagen aus dem Personalmanagementverfahren um die für das NLBV erforderlichen Angaben erweitert werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium kündigte in seiner gemeinsamen Stellungnahme mit dem NLBV zur Vorläufigen Prüfungsmitteilung Maßnahmen

zur Verbesserung des Risikomanagements an. Diese Maßnahmen umfassen sowohl systemische Veränderungen durch weitere Kontroll- und Warnfunktionen in dem verwendeten Abrechnungsverfahren als auch eine Überarbeitung und Ergänzung der internen Arbeitshilfen. Außerdem sollen durch jährliche systemische Auswertungen und Überprüfungen mögliche Fehler frühzeitiger erkannt werden.

Schlussbemerkungen

Mit den angekündigten Maßnahmen des Finanzministeriums würden die wesentlichen Kritikpunkte des LRH behoben.

Allerdings ist ein zuverlässiges Risikomanagement als Daueraufgabe zu verstehen. In diesem finanziell sensiblen Bereich muss das Risikomanagement stets den rechtlichen, technischen und personellen Veränderungen, zudem möglichst zeitnah, angepasst werden. Auch eine umfassendere Zusammenarbeit zwischen den Personaldienststellen und dem NLBV ist notwendig. Nur auf diese Weise können ordnungsgemäße Zahlungen gewährleistet, Mehrbelastungen durch Fehler vermieden sowie frühzeitige Korrekturen ermöglicht werden.

5 Umgang des Landes mit Pilotprojekten bei Baumaßnahmen

Das Land Niedersachsen führte Bauvorhaben durch, bei denen es aufgrund besonderer Projektzielsetzungen von den üblichen Ausführungsstandards und Verfahren abwich. Die als Pilotprojekte initiierten Baumaßnahmen sollten neue Erkenntnisse für zukünftige Vorhaben liefern. Die Beteiligten verloren die anfangs gesteckten Ziele im Laufe der Projektrealisierung teilweise aus dem Blick. Sie stellten keine Nachbetrachtungen an und dokumentierten ihre Erkenntnisse nicht für künftige Bauvorhaben.

Allgemeines

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, das Finanzministerium und das Justizministerium realisierten in den Jahren 2007 bis 2017 mehrere Bauprojekte, die in verschiedener Hinsicht von üblichen Bauvorhaben abwichen. Ziel dieser Pilotprojekte war es, straffere Beteiligungs- und Vergabeverfahren sowie innovative Bauweisen zu erproben.

Feststellungen

Das Wissenschaftsministerium übertrug der Technischen Universität Braunschweig auf deren Antrag im Jahr 2008 die projektbezogene Bauherreneigenschaft zur Errichtung eines Forschungszentrums. Die Hochschule versprach sich durch straffere Verfahrensabläufe zeitliche und kostenmäßige Vorteile gegenüber einer Realisierung durch die Bauverwaltung. Das Ministerium wollte mit dem Pilotprojekt testen, ob eine generelle Übertragung der Bauherreneigenschaft an die Universität sinnvoll sein könnte. Es machte bei der Genehmigung keinerlei Vorgaben und überließ es der Universität selbst, wie sie die Maßnahme durchführte. Dadurch fehlte dem Ministerium später die Vergleichsmöglichkeit zwischen der Eigenrealisierung durch die Universität und einer Abwicklung durch die Bauverwaltung.

Im Jahr 2018 übertrug es der Universität in Abstimmung mit dem Finanzministerium die generelle Bauherreneigenschaft, ohne das Pilotprojekt evaluiert zu haben.

Bei zwei anderen Pilotprojekten⁴⁷ stellten die Beteiligten⁴⁸ über den Landesstandard hinausgehende Anforderungen an die energetischen und ökologischen Eigenschaften der zu errichtenden Gebäude. Deren Primärenergieverbräuche sollten die Grenzwerte der damals geltenden Energieeinsparverordnung (EnEV) um 30 % unterschreiten. Mit neuartigen Planungsmethoden und technischen Lösungen wollte man die Betriebskosten senken, ohne dass dies zu höheren Baukosten gegenüber konventionell errichteten Gebäuden führt. Durch ein anschließendes Monitoring sollten die Zielvorgaben überprüft und die technischen Anlagen optimiert werden. Die beiden Pilotprojekte sollten Vorbildfunktion für künftige Baumaßnahmen des Landes haben.

Nach Beginn des Projekts „Seminargebäude“ wurden die anfänglichen Absprachen und Vorgaben nicht beachtet. So wurde beispielsweise die Begleitung durch einen externen Energieberater nach Abschluss des neuartigen Planungsverfahrens nicht fortgesetzt. Auch entsprach das angeschlossene Monitoring nicht dem verabredeten Umfang und wurde bei beiden Projekten mit fehlerhaften Daten durchgeführt. So blieb beispielsweise ein defekter Verbrauchszähler beim Projekt „Sportzentrum“ über zwei Jahre unbemerkt. Für beide Projekte fehlten daher valide, differenzierte Verbrauchsdaten. Obwohl nach Auffassung der Beteiligten mit dem neuartigen Planungsverfahren die energetischen und monetären Ziele erreicht wurden, versäumten sie es, die positiven Erkenntnisse beider Projekte für zukünftige Baumaßnahmen aufzuarbeiten.

In einem weiteren Fall errichtete das Justizministerium eine teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt als Pilotprojekt. Durch die Vergabe der

⁴⁷ „Neubau eines Seminar- und Hörsaalgebäudes“ der Hochschule Wolfenbüttel und „Erweiterungsbau Sportzentrum Gebäude 1806“ der Leibniz Universität Hannover.

⁴⁸ Wissenschaftsministerium, Finanzministerium, Niedersächsisches Landesamt für Bau und Liegenschaften, Universität/Hochschule.

Leistung an einen privaten Betreiber wollte das Justizministerium seine Bau- und Sicherheitsstandards im Niedersächsischen Justizvollzug überprüfen. Der private Partner kam zu anderen Flächen- und Sicherheitsausführungen, als sie das Land bis dahin für erforderlich hielt. Erst aufgrund einer Prüfung des LRH überprüfte das Justizministerium später anhand der Ergebnisse des Pilotprojekts seine Standards im Justizvollzug.

Bei fünf in Modulbauweise errichteten Gebäuden sah das Finanzministerium durch den hohen Vorfertigungsgrad zwar zeitliche und qualitative Vorzüge gegenüber einer herkömmlichen Baustellenfertigung. Es versäumte jedoch, diese und weitere kostenrelevante Aspekte (z. B. Planungskosten, Herstellungskosten, Begleitaufwand) zu evaluieren und Handlungsempfehlungen für zukünftige Projekte zu erarbeiten.

Empfehlungen

Bei den geprüften Pilotprojekten verloren die Beteiligten ihre anfänglichen Zielsetzungen im Laufe der Projektrealisierung teilweise aus dem Blick. Deshalb empfahl der LRH den betroffenen Ministerien sowie der Bauverwaltung Folgendes:

- Die Beteiligten müssen im Vorfeld klare Ziele definieren, an denen sie später den Erfolg des jeweiligen Projekts messen. Pilotprojekte sind zu evaluieren und die Ergebnisse zu dokumentieren.
- Die Beteiligten haben vor Projektbeginn verantwortliche Personen zu benennen, die die Einhaltung anfangs getroffener Vereinbarungen während der gesamten Projektdauer gewährleisten.
- Das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften muss als Kompetenzzentrum des Landes im Hinblick auf die

fachliche Koordinierung sowie die Fortentwicklung von Baustandards und Regelverfahren seinem Leitbild entsprechend stärker gestaltend wirken.

- Die beteiligten Ministerien müssen wegen der strategischen, landesweiten Bedeutung von Pilotprojekten ihre Fachaufsicht bezüglich des Einforderns von Projektergebnissen gegenüber Bauverwaltung und Nutzern konsequenter ausüben.

Stellungnahmen der Ministerien

Das Wissenschaftsministerium erklärte, dass die Errichtung des Forschungszentrums in der Bauherrenverantwortung der Technischen Universität Braunschweig aus seiner Sicht ein Erfolg sei. Dennoch sei die spätere vollumfängliche Verantwortungsübertragung nicht allein auf die Ergebnisse des Pilotprojekts, sondern vielmehr auf eine Vielzahl mit dem Finanzministerium abgestimmter Parameter zurückzuführen.

Das gegenüber der ursprünglichen Projektzielsetzung verkürzte Monitoring im Falle des Seminargebäudes führt das Wissenschaftsministerium auf ein Missverständnis aufgrund abweichender Wortlaute in Protokollen und Ausschussvorlagen zurück. Das Ministerium teilte mit, dass es das Monitoring inzwischen für weitere zwei Jahre beauftragt habe.

Trotz positiver Erkenntnisse aus dem neuartigen Planungsverfahren erachtet das Finanzministerium eine generelle Empfehlung zu dieser Vergabeform für nicht zielführend. Das Verfahren berge zudem Risiken hinsichtlich eines erhöhten Planungsaufwands und geringerer Flexibilität. Eine Dokumentation und Evaluation der beiden Projekte hält das Ministerium zwar grundsätzlich für möglich. Für verallgemeinernde Aussagen und allgemeine Handlungsanweisungen böten beide Projekte infolge der geringen Fallzahl jedoch keine ausreichende Datenbasis.

Bei der Modulbauweise verfüge das Finanzministerium zwar aufgrund der durchgeführten Maßnahmen über keine generellen Erkenntnisse bezüglich deren Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur konventionellen Massivbauweise. Es schließe jedoch nicht aus, dass Baumaßnahmen in Modulbauweise zweckmäßiger als konventionelle Baumaßnahmen sein könnten und halte diese Lösungsvariante in geeigneten Fällen auch zukünftig für sinnvoll.

Schlussbemerkungen

Im Hinblick auf das erhebliche Bauvolumen und die Vielzahl der Baumaßnahmen des Landes ist eine Fortentwicklung bestehender Regelverfahren und Baustandards sinnvoll, um eine wirtschaftliche, zeitgemäße und nutzerorientierte Bauausführung zu gewährleisten. Pilotprojekte sollten dazu dienen, neue Erkenntnisse zu gewinnen. Sie sind deshalb fortlaufend zu evaluieren, zu dokumentieren und ggf. in Handlungsanweisungen für künftige Bauvorhaben nutzbar zu machen. Andernfalls verfehlen Pilotprojekte bei Weitem ihren Zweck.

Staatskanzlei

6 Umsetzung des Projekts „Perspektive Niedersächsisches Landesarchiv 2020“

Nach dem Rückgang von Leistungsergebnissen des Niedersächsischen Landesarchivs sah die Staatskanzlei die Notwendigkeit, dessen Kernaufgaben umzustrukturieren. Daraufhin ließ sie vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2017 ein Projekt durchführen.

In den wesentlichen Kernbereichen der Archivgutbildung und -pflege bestehen auch nach Ende des Projekts weiterhin zum Teil erhebliche Bearbeitungsrückstände. Die Staatskanzlei erreichte in weiten Teilen nicht ihr Projektziel, Arbeitsabläufe bei der Nacherschließung und Magazinierung effektiver zu gestalten.

Das Niedersächsische Landesarchiv erbrachte nach dem Projektende in den wesentlichen Produktbereichen geringere Leistungsmengen als zu Projektbeginn, obgleich der Zuschuss an das Landesarchiv stieg.

Die Archivstandorte unterscheiden sich weiterhin erheblich. Die Staatskanzlei sollte bei der Suche nach Optimierungsmöglichkeiten für die Archivstandorte auf eine nachhaltige Wirtschaftlichkeit für das Land insgesamt achten.

Die geforderte grundsätzliche Vollkostenerstattung der Dienstleistungen für Dritte setzte das Landesarchiv seit Jahren nicht um. Es sollte zeitnah hierzu ein Konzept erstellen und umsetzen.

Allgemeines

Das Niedersächsische Landesarchiv wurde zum 01.01.2005 aus dem Zusammenschluss der bis dahin selbstständigen Staatsarchive in Aurich, Bückeburg, Oldenburg, Osnabrück, Stade und Wolfenbüttel sowie

dem ehemaligen Hauptstaatsarchiv Hannover und Teilen eines Referats der Staatskanzlei neu gebildet. Die ehemaligen Staatsarchive wurden zu Abteilungen des Landesarchivs. Dem Landesarchiv obliegt die Aufgabe, aus dem Schriftgut der Behörden, Gerichte und sonstigen Stellen des Landes das Archivgut zu ermitteln, zu übernehmen, zu verwahren, zu erhalten, instand zu setzen, zu erschließen und nutzbar zu machen.⁴⁹ Sein Bestand bietet eine immense Fülle an historisch wertvollen Materialien und Quellen zur Orts-, Personen- und Heimatgeschichte sowie zu politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Fragestellungen Niedersachsens und seiner Regionen. Die Staatskanzlei übt die Dienst- und Fachaufsicht über das Landesarchiv aus.

Der LRH prüfte die Umsetzung des Projekts „Perspektive Niedersächsisches Landesarchiv 2020“. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten seit Beginn des Projekts im Jahr 2011 bis zum Projektende im Dezember 2017. Bei Bedarf erfolgte eine Ausweitung auf die Vorjahre sowie auf die Jahre 2018 und 2019.

Das Projekt im Überblick

Das Landesarchiv wird seit dem Jahr 2005 als budgetierter Verwaltungsbereich nach § 17 a LHO geführt. Für die Kernaufgaben⁵⁰ werden im Haushaltsplan Leistungsvorgaben zwischen dem Landesarchiv und der Staatskanzlei festgelegt.

Die Staatskanzlei stellte fest, dass die Leistungsergebnisse seit dem Jahr 2009 zurückgingen. Hieraus ergab sich für die Staatskanzlei die Notwendigkeit, das Landesarchiv und seine Kernaufgaben umzustrukturieren. Im März 2011 leitete die Staatskanzlei daraufhin das Projekt „Perspektive Niedersächsisches Landesarchiv 2020“ ein. Das Projekt gliederte sich in drei Phasen.

⁴⁹ § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Archivgesetz.

⁵⁰ Produkte: Archivgutbildung, Archivgutpflege, Sicherungsverfilmung sowie Benutzung und Auswertung.

Ziel des Projektauftrags für die erste Projektphase war es, den Veränderungsbedarf innerhalb des Landesarchivs zu ermitteln. Dazu sollten alle archivfachlichen Aufgaben und Arbeitsprozesse sowie strukturellen Rahmenbedingungen analysiert werden. Die erste Projektphase endete im November 2011 mit einem zusammenfassenden Bericht.

Der Projektauftrag für die zweite Projektphase vom November 2011 hatte zum Ziel, die Empfehlungen des ersten Projektberichts aufzugreifen und umzusetzen. Hierzu bedurfte es einer vertiefenden Aufarbeitung vor allem durch Erarbeitung konkreter Umsetzungskonzepte. Die Arbeiten konnten Ende 2012 weitgehend abgeschlossen werden. Den Projektbericht für die zweite Phase vom 12.03.2013⁵¹ legte die Staatskanzlei dem LRH im Februar 2014 vor.

Mit dem Auftrag für die dritte Projektphase vom April 2013 sollten die aus der zweiten Projektphase vorgelegten Konzepte umgesetzt werden. Die Staatskanzlei übersandte dem LRH für diese Phase im Dezember 2017 einen zusammenfassenden Sachstandsbericht, mit dem das Projekt als beendet betrachtet wurde.

Bearbeitungsrückstände

Die Staatskanzlei stellte im ersten Projektbericht fest, dass bei der Archivgutbildung und -pflege angesichts der Aufgabenfülle und der enormen Altlasten eine Aufgabenerledigung nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang gesichert sei. Ziel müsse es daher u. a. sein, die Arbeitsabläufe der Archivgutbildung effektiver sowie nach einheitlichen Standards zu gestalten. Die Übernahme, Ersterschließung und Magazinierung sollten zeitnah vorgenommen werden, um künftig neue Rückstände zu vermeiden. Im Projektbericht der zweiten Projektphase legte die Staatskanzlei dazu fest, dass die Ersterschließung bisher nicht erschlossener Archivalien bis voraussichtlich zum Ende des Jahres 2014 und bisher nicht digital erschlossener Archivalien bis voraus-

⁵¹ In der überarbeiteten Fassung vom 31.01.2014.

sichtlich zum Ende des Jahres 2018 erfolgen sollte. Die Nach- und Tiefenerschließungen sollten mit festgelegten Kontingenten bis voraussichtlich Ende 2018 fortgesetzt werden. Schließlich sollte die fachgerechte Verpackung⁵² stufenweise nach priorisierten Bedarfen bis voraussichtlich Ende 2029 bzw. Ende 2034 erfolgen.

Der LRH untersuchte die Entwicklung des Gesamtumfangs, der Erschließung und der Verpackung des Archivguts anhand einer von der Staatskanzlei zur Verfügung gestellten Auswertung.

Erschließung

Das Landesarchiv konnte – trotz jährlicher Neuzugänge – den Anteil des unerschlossenen Archivguts von rd. 5 % im Jahr 2010 auf rd. 1 % ab dem Jahr 2016 reduzieren. Der Anteil des noch nicht vollständig erschlossenen Archivguts lag im Jahr 2017 jedoch immer noch bei 48 %. Dabei verringerte er sich in den Jahren 2014 bis 2017 um lediglich rd. fünf Prozentpunkte. Somit bedurfte am Ende des Projekts nahezu die Hälfte des Archivguts noch zumindest einer Nacherschließung.

Magazinierung

Nach der zuvor genannten Auswertung stieg der Anteil des vollständig verpackten Archivguts vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2017 um 16 Prozentpunkte auf 48 % an. Somit bedurfte zum Projektende noch in etwa die Hälfte des Archivguts einer vollständigen Verpackung.

Trotz einer Konzentration der Verpackung für die Standorte Aurich, Osnabrück und Bückeberg in die im Laufe des Projekts neu geschaffenen Verpackungszentren in Pattensen und Oldenburg, baute das Landesarchiv einen Großteil der Bearbeitungsrückstände bisher nicht ab.

⁵² Durch eine fachgerechte Verpackung sollen zum Bestandsschutz künftige Schädigungen des Archivguts vermieden und bereits eingetretene Schädigungsprozesse verlangsamt werden.

Der Trend für den Zeitraum 2014 bis 2017 von zwei Prozentpunkten lässt bezweifeln, dass die Staatskanzlei ihr Ziel einer fast vollständigen fachgerechten Verpackung des Archivguts mit hohem und mittlerem Bedarf bis Ende 2029 sowie mit geringem Bedarf bis 2034 erreichen wird.

Entsäuerung

Die Entsäuerung ist ein Verfahren, mit dem der Zerfallsprozess historischer Papiere aufgehalten werden soll. Diese wird als maschinelles Einzelblattverfahren intern in der Werkstatt Pattensen durchgeführt. Im ersten Projektbericht wurde empfohlen, den gesamten Entsäuerungsbedarf bis Ende 2012 im Beständekataster zu erfassen, bis Mitte 2013 die weitere Vorgehensweise zu konzeptionieren und für die Entsäuerung ein festes Budget zu schaffen.

Der Anteil des zu entsäuernden Archivguts im Verhältnis zum Gesamtumfang erhöhte sich in dem Zeitraum 2010 bis 2014 stetig von 62 % auf 84 % und blieb bis zum Jahr 2017 konstant bei diesem Wert. Spätestens seit dem Projektbeginn im Jahr 2011 war der Staatskanzlei bekannt, dass die Menge des zu entsäuernden Archivguts jährlich wächst. Geeignete Maßnahmen, dem entgegenzuwirken, erfolgten im Projektzeitraum nicht.

Die Staatskanzlei teilte hierzu mit, dass für den Testeinsatz eines ergänzenden Blockentsäuerungsverfahrens zusätzliche Haushaltsmittel im Haushaltsjahr 2020 zur Verfügung stehen. Durch die Anmeldung dieser Mittel habe sie geeignete Gegenmaßnahmen ergriffen. Der LRH begrüßt dies grundsätzlich. Inwieweit die eingebrachten Haushaltsmittel zu einem durchgreifenden Abbau der Bearbeitungsrückstände führen, ist abzuwarten.

Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung

Das Landesarchiv stellte bereits im ersten Projektbericht fest, dass die Leistungsergebnisse mindestens seit dem Jahr 2009 zurückgingen. Für diese Entwicklung sah die Staatskanzlei den in den Vorjahren verringerten Budgetansatz als Ursache. Im zweiten Projektbericht hielt die Staatskanzlei unter den wesentlichen Ergebnissen fest, dass die Durchschnittsleistungen z. B. bei den Kernaufgaben durch Optimierung der Arbeitsabläufe und durch Aufgabenkonzentration verbessert werden könnten. So sollte u. a. bei den Bearbeitungsrückständen in den Bereichen Erschließung und Verpackung eine Verdoppelung der Leistungsmengen erreicht werden.

Der LRH betrachtete bei der Prüfung, wie sich die Leistungsmengen bei den Produkten mit den höchsten Gesamtkosten seit der Einführung der leistungsbezogenen Haushaltsplanaufstellung und -bewirtschaftung⁵³ im Jahr 2005 entwickelten. Er stellte u. a. fest, dass die tatsächlich erbrachten Leistungsmengen dieser Produkte, insbesondere die Archivgutbildung und die Archivgutpflege – nach einem zwischenzeitlichen Anstieg – am Projektende unter den Werten zu Beginn des Projekts lagen.

Der Zuschuss an das Landesarchiv stieg seit dem Projektbeginn im Jahr 2011 bis zum Projektende im Jahr 2017 um 1,1 Mio. € auf 11,5 Mio. € an.

Somit erreichte die Staatskanzlei nicht ihr Projektziel, die bisherigen Leistungsergebnisse mit weniger Ressourceneinsatz bzw. höhere Leistungsergebnisse mit gleichbleibendem Ressourceneinsatz zu erbringen.

⁵³ Siehe § 17 a Abs. 1 LHO.

Standorte

Gemäß Artikel 72 Niedersächsische Verfassung sind die kulturellen und historischen Belange der ehemaligen Länder Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe durch Gesetzgebung und Verwaltung zu wahren und zu fördern. Die überkommenen, heimatgebundenen Einrichtungen dieser Länder sind weiterhin dem heimatlichen Interesse dienstbar zu machen und zu erhalten, soweit ihre Änderung oder Aufhebung nicht in Verfolgung organisatorischer Maßnahmen, die sich auf das gesamte Land Niedersachsen erstrecken, notwendig wird. Die Archivstandorte wurden auch im Hinblick auf diese verfassungsrechtliche Verpflichtung festgelegt.

Die Standorte des Landesarchivs unterscheiden sich – teilweise bedingt durch das Gebäudealter – erheblich hinsichtlich des Bauzustands, des Raumangebots sowie der Ausstattung. Im Sachstandsbericht für die dritte Projektphase wies die Staatskanzlei auf ein hohes Ungleichgewicht bei der Auslastung der jeweils identifizierten Magazinreserven zwischen den Standorten hin. Die Belegungsquoten differierten Anfang 2018 zwischen 25 % am Standort Stade und 97 % am Standort Aurich. Damit bestanden am Standort Aurich weitestgehend keine Magazinreserven mehr.

Bei der Suche nach Optimierungsmöglichkeiten sollte neben der verfassungsrechtlichen Verpflichtung auch die nachhaltige Wirtschaftlichkeit für das Land betrachtet werden. Dabei sind nicht nur die archivfachlichen Anforderungen, sondern auch die Kosten für Alternativlösungen und Folgekosten mithilfe einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen. Zur Einbeziehung des Personalbedarfs könnte ein Personalbedarfskonzept helfen, das bisher nicht vorliegt.

Darüber hinaus sollte die Staatskanzlei bei der künftigen Entwicklung der Standorte ein verändertes Nutzerverhalten durch die Nutzung digitaler Medien einbeziehen.

Kostenerstattung der Dienstleistungen für Dritte

Im Jahr 2011 prüfte der LRH die Leistungen des Landesarchivs für Dritte. Er stellte u. a. fest, dass zahlreiche kommunale Körperschaften ihre Archivierungsaufgaben und die damit verbundenen Kosten auf das Landesarchiv verlagerten. Hierzu empfahl er u. a., dass das Land in jedem Fall eine volle Kostenerstattung vereinbaren sollte. Im Beschluss des Landtages vom 08.11.2012⁵⁴ wird die Landesregierung in ihrer Absicht bestärkt, die Dienstleistungen des Landesarchivs gegenüber den kommunalen Körperschaften und sonstigen Dritten künftig grundsätzlich nur noch gegen Vollkostenerstattung zu erbringen. Die Landesregierung verweist in ihrer Antwort vom 25.07.2013 auf die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption für entsprechende Deposita.⁵⁵ In diesem Rahmen sollten auch die Fragen geklärt werden, in welcher Form die Zusammenarbeit mit Dritten ausgestaltet sowie ob und welches Archivgut übernommen werden könne. Zudem werde die Kostentragung für künftige und bestehende Depositaverträge neu geordnet werden. Die Arbeiten an dieser Neukonzeption seien eingeleitet und würden voraussichtlich im Herbst 2013 abgeschlossen werden.

Die Staatskanzlei teilte dem LRH im Laufe des Prüfungsverfahrens im August 2018 mit, dass die konzeptionellen Überlegungen zum zukünftigen Umgang mit Deposita weitgehend abgeschlossen seien. Allerdings seien aufgrund der Neuordnung des Kulturgutschutzes und der Folgerungen aus der neuen Datenschutzgrundverordnung noch weitere Anpassungen erforderlich. Auch Fragen im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Umsatzbesteuerung für die öffentliche Hand seien noch zu klären. Eine systematische Überprüfung und Anpassung aller bestehenden Depositaverträge werde erst erfolgen, wenn alle derzeit noch offenen Fragestellungen geklärt und die zukünftige Konzeption endgültig abgeschlossen sei.

⁵⁴ Nr. 9 der Anlage zu Drs. 16/5262.

⁵⁵ Drs. 17/428.

Die geforderte grundsätzliche Vollkostenerstattung der Dienstleistungen für kommunale Körperschaften und sonstige Dritte setzte das Landesarchiv seit Jahren nicht um. Der LRH fordert daher, zeitnah ein Konzept zur Vollkostenerstattung für Dienstleistungen des Landesarchivs für Dritte zu erstellen und umzusetzen.

Die Staatskanzlei teilte hierzu mit, dass sie derzeit Maßnahmen zur Verbesserung des Kostendeckungsgrades bearbeite. Dabei werde bereits seit einiger Zeit eine Vollkostenerstattung angestrebt.

Ministerium für Inneres und Sport

7 Arbeitszeit und Überstunden bei der Polizei

In der Landespolizei hat es in geprüften Bereichen vielfach Verstöße gegen die Arbeitszeitvorschriften gegeben. Hierdurch sind Stunden unzulässig als Arbeitszeit oder Mehrarbeit berücksichtigt worden.

Vor diesem Hintergrund ist die durch das Ministerium für Inneres und Sport veröffentlichte Anzahl der Überstunden infrage zu stellen; ihr kommt in Bezug auf eine Überlastung der Polizei insofern nur eine eingeschränkte Aussagekraft zu.

Überstunden

Das Thema Arbeitszeit in der Polizei wird in der öffentlichen Wahrnehmung u. a. durch den publizierten Überstundenstand der ca. 18.500 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten (PVB) geprägt. Überstunden entstehen, wenn PVB über ihre persönliche Sollarbeitszeit hinaus Dienst leisten. Zu unterscheiden ist dabei die angeordnete bzw. genehmigte und somit förmliche Mehrarbeit vom Zeitguthaben, welches im allgemeinen Tagesgeschäft entsteht.

Der Überstundenbestand der Landespolizei blieb in den Jahren 2015 bis 2018 relativ konstant; zum 31.12.2018 lag er nach den Zahlen des Ministeriums für Inneres und Sport bei knapp 1,4 Mio. Stunden.⁵⁶ Der Anteil der vergütungsfähigen Mehrarbeitsstunden⁵⁷ hiervon betrug 973.000 Stunden.

⁵⁶ Dies bedeutet rechnerisch pro PVB einen Wert von rd. 75 Überstunden.

⁵⁷ Vgl. § 47 Niedersächsisches Besoldungsgesetz.

Die Mehrarbeitsstunden stellen somit einen Finanzwert von knapp 19,5 Mio. € dar und entsprechen einer Jahresarbeitskapazität von rd. 657 Vollzeiteinheiten (VZE).⁵⁸

Prüfungsergebnisse des LRH

Der LRH stellte u. a. folgende Verstöße gegen Arbeitszeitvorschriften fest:

- PVB erfassten auch solche Stunden als „Mehrarbeit“, die nicht als solche hätten gebucht werden dürfen. Mehrarbeit muss angeordnet oder genehmigt werden. Sie kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse die Aufgabe erfordern.⁵⁹ Voraussetzung hierfür ist, dass die Aufgabe aus Gründen der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung oder zur Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzugs sofort erledigt werden muss.⁶⁰ Soweit PVB in Einzelfällen beispielsweise Jubiläumsveranstaltungen eines Sportvereins, Einweihungen oder Ehrungen als Mehrarbeit buchten, fehlte es an den genannten Voraussetzungen. Zudem wurden in einer Vielzahl von Fällen Präventions- und Beratungsveranstaltungen, z. B. in Altenheimen, der Mehrarbeit zugeordnet. Auch diese Veranstaltungen erfüllen nicht die Voraussetzungen für eine Mehrarbeit. Die geleistete Arbeitszeit hätten die PVB somit nicht als Mehrarbeit, sondern als Zeitguthaben buchen müssen.
- PVB können Zeitguthaben ausschließlich durch Dienstbefreiung ausgleichen. Mehrarbeit kann jedoch unter bestimmten Bedingungen auszahlungsfähig werden. Das Ministerium für Inneres

⁵⁸ 973.000 Stunden / 1.479,84 Stunden pro VZE p. a. Quelle: Ermittlung von Zeitaufwand nach § 1 Abs. 4 Satz 5 der Allgemeinen Gebührenordnung – Ermittlung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit (in Anlehnung an die von der Kommunalen Stelle für Verwaltungsvereinfachung – KGSt – ermittelten Werte, KGSt-Bericht Nr. 15/2015, sowie an das dortige Berechnungsschema).

⁵⁹ Vgl. § 60 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG).

⁶⁰ Vgl. Kümmel, Kommentar zum NBG, 125. Ergänzungslieferung, Stand: September 2018, § 60 Rn. 25.

und Sport konnte aufgrund der Buchungspraxis nicht belegen, dass ausschließlich vergütungsfähige Stunden finanziell abgegolten wurden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass PVB Mehrarbeitsstunden in der Höhe unbegrenzt in Folgemonate übertragen können. Zeitguthaben unterliegen dagegen einer sogenannten quartalsweisen Kappungsgrenze. Bei einer korrekten Zuordnung der Arbeitszeit zum Zeitguthaben hätten PVB diese Stunden somit erfahrungsgemäß verstärkt abgebaut, um eine Kappung und damit einen Stundenverlust zu vermeiden. Dies hätte die vom Ministerium für Inneres und Sport ermittelte Gesamtüberstundenzahl gesenkt.

- PVB unterliegen hinsichtlich der Pausenregelung den für Beamtinnen und Beamte allgemein geltenden Bestimmungen.⁶¹ Danach ist spätestens nach sechs Stunden Arbeit eine Pause vorgesehen. Pausenzeiten werden nicht auf die Arbeitszeit angerechnet. Ausgenommen von diesen Vorgaben sind einzig im Wechselschichtdienst (also im regelmäßigen Wechsel in unterschiedlichen Schichten wie Früh-, Spät- oder Nachtschicht) arbeitende PVB: Wegen der geringeren Qualität der Pause im Hinblick auf die jederzeitig mögliche Inanspruchnahme wird deren Pause nicht als Freizeit, sondern als Arbeitszeit gewertet. Alle anderen PVB haben die Pausenregelung zu beachten. Der LRH stellte in einer Polizeiinspektion fest, dass die rd. 30 PVB in deren nachgeordneten Polizeistationen die Pausenzeiten nicht in Abzug brachten. Sie versahen Dienst im Schichtdienstmodell (feste Zuordnung zu einer Schicht für einen Monat), nicht jedoch im Wechselschichtdienst. Sämtliche PVB der Polizeistationen hätten die Pausenzeiten daher buchen müssen. Vorliegend hätten jährlich insgesamt rd. 2.700 Stunden bei korrekter Buchung der Pause nicht als Arbeitszeit berücksichtigt werden dürfen.⁶²

⁶¹ Vgl. § 5 Niedersächsische Arbeitszeitverordnung.

⁶² Siehe Fn. 58: 0,5 Stunden Pause pro Tag je PVB x rd. 185 Arbeitstage/Jahr = rd. 92 Stunden/Jahr, bei rd. 30 PVB = rd. 2.700 Stunden/Jahr.

- Die Arbeitszeitregelung für den Polizeivollzugsdienst⁶³ bestimmt, dass sich Dienstabteilungsleitende bzw. deren Vertretung je Dienstschicht maximal 15 Minuten als Arbeitszeit zur ordnungsgemäßen Übergabe der Dienstgeschäfte anrechnen können.

Der LRH stellte fest, dass mehrere Polizeiinspektionen neben den jeweiligen Dienstschichtleitenden auch allen anderen Schichtbeamtinnen und -beamten eine festgelegte Ablösezeit/Briefing von 15 Minuten einräumten. Diese Vorgehensweise widerspricht der Arbeitszeitregelung für den Polizeivollzugsdienst. Aufgrund der Berücksichtigung von 15 Minuten je Arbeitstag und Schicht-PVB ist die Dimension der fehlerhaften Arbeitszeitanrechnung erheblich. Für jeden betroffenen PVB im Einsatzdienst ohne Führungsfunktion wurden rd. 46 Arbeitsstunden im Jahr entgegen der Erlasslage als Arbeitszeit gebucht.⁶⁴

- Der LRH stellte bei seinen Erhebungen in einer Polizeiinspektion zum Stichtag 31.12.2017 einen Zeitguthabenstand von 1.583 Stunden fest. Die Statistik des Ministeriums für Inneres und Sport wies dagegen einen Wert von 15.183 Stunden aus. Dieser fehlerhafte Wert floss in die Gesamtüberstundenstatistik ein. Für diese Dienststelle ist der vom Ministerium für Inneres und Sport verwendete Wert somit um 13.600 Stunden zu hoch angesetzt.

Zusammenfassende Würdigung

Der LRH sieht die Vielzahl von Verstößen gegen die Arbeitszeitvorschriften als bedenklich an. Zu berücksichtigen ist dabei, dass weitere – hier nicht näher ausgeführte – Verstöße gegen die tägliche Höchst-arbeitszeit von nicht mehr als zwölf Arbeitsstunden pro Tag sowie gegen die Obergrenze des übertragbaren Zeitguthabens vorlagen.

⁶³ Arbeitszeitregelung für den Polizeivollzugsdienst – Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 25.05.1992 (Nds. MBl. S. 857), zuletzt geändert durch Runderlass vom 06.06.2018 (Nds. MBl. S. 543).

⁶⁴ Siehe Fn. 60: Rd. 185 Arbeitstage x 15 Minuten = rd. 46 Stunden.

Die Prüfungsergebnisse des LRH decken sich mit internen Prüfberichten von drei Polizeidirektionen. Diese hatten bei Geschäftsprüfungen in insgesamt elf Polizeiinspektionen ebenfalls zahlreiche Verstöße gegen die Arbeitszeitvorschriften festgestellt. Der LRH kritisiert, dass trotz der zuvor durchgeführten Geschäftsprüfungen augenscheinlich keine nachhaltige Änderung in der Praxis erfolgte.

Nach Auffassung des LRH hätte das Ministerium für Inneres und Sport stärker darauf hinwirken müssen, dass die Landespolizei vorschriftenkonform handelte. Hierfür ist es notwendig, die bestehenden – teils veralteten und interpretationsfähigen – Arbeitszeitvorschriften zu aktualisieren und Handlungsempfehlungen auszusprechen. Den zwischenzeitlich neu gefassten Erlass des Ministeriums zur Anordnung und Genehmigung von Mehrarbeit⁶⁵ betrachtet der LRH als ersten Schritt in diese Richtung. Der LRH begrüßt zudem, dass das Ministerium aufgrund der Prüfung weitere Maßnahmen veranlasst hat. So hat es beispielsweise eine „Handlungsanleitung im Umgang mit Mehrarbeit“ herausgegeben sowie einzelfallbezogene Regelungen angepasst und Korrekturen vornehmen lassen.

In der gesamten Landespolizei fielen in den Jahren 2015 bis 2018 insgesamt rd. 340.000 neue Überstunden an, was rd. 85.000 Stunden pro Jahr bedeutet. In einer Pro-Kopf-Betrachtung ergeben sich somit lediglich knapp fünf neue Überstunden pro PVB jährlich. Der offizielle Überstundenstand blieb jedoch insgesamt relativ konstant, da in ungefähr entsprechendem Umfang Mehrarbeitsstunden vergütet wurden.

⁶⁵ Runderlass vom 25.06.2019 (Nds. MBl. S. 1020): Anordnung und Genehmigung von Mehrarbeit für Beamtinnen und Beamte der Polizei.

8 Arbeitszeiterfassungssysteme in der Polizei

Die Polizei Niedersachsen nutzt eine Vielzahl unterschiedlicher Arbeitszeiterfassungssysteme. Die meisten dieser Systeme bieten keine Gewähr für eine rechtssichere und verlässliche Erfassung und Dokumentation der Arbeitszeit. Obwohl dem Ministerium für Inneres und Sport dies bereits seit dem Jahr 2012 bekannt ist, dauert der Zustand bis heute an.

Einleitung

Der LRH betrachtete in seiner Prüfung „Überstunden bei der Polizei“ u. a. die Erfassung der Arbeitszeit bei der Polizei Niedersachsen in den Jahren 2015 bis 2018. Er stellte fest, dass die Polizei landesweit bis zu neun unterschiedliche Arbeitszeiterfassungssysteme einsetzte. Die Art der Erfassungsmöglichkeiten reichte dabei von automatisierten Zeitbuchungen an Zeiterfassungsterminals über selbstständig vorgenommene Zeiteinträge in Dateien bis hin zu händischem Eintrag auf Zeitwertkarten. Während zwei Polizeidirektionen drei bzw. fünf unterschiedliche Systeme einsetzten, ließ eine andere Polizeidirektion sogar neun Erfassungsmöglichkeiten zu. Selbst innerhalb einer Organisationseinheit wurden verschiedene Systeme verwandt.

Qualität der genutzten Arbeitszeiterfassungssysteme

Der LRH stellte fest, dass die überwiegende Anzahl der bei der Polizei eingesetzten Zeiterfassungssysteme auf der Entwicklung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (PVB) basieren, die diese administrieren und weiterentwickeln.

Der LRH kritisiert dabei u. a. Folgendes:

- Die Systeme sind nicht revisionssicher. Es gibt keine landeseinheitliche Aufbewahrungsfrist für die Arbeitszeitnachweise. Einige Dienststellen löschten die elektronischen Daten noch vor Ablauf

der Verjährungsfrist von drei Jahren. Zudem können PVB teilweise auch nach einer abgeschlossenen Rechnungsperiode nachträglich gebuchte Arbeitszeiten ändern. Der LRH sieht hierin eine potenzielle Gefahr der Manipulation von bereits durch Vorgesetzte kontrollierte Arbeitszeitkonten. Darüber hinaus entspricht die händische Erfassung von Arbeitszeit durch tausende PVB nicht dem Stand der Technik.

- Einige Systeme bilden die rechtlichen Vorgaben nicht ordnungsgemäß ab. Sie weisen z. B. Zeitguthaben nicht getrennt von Mehrarbeitsstunden aus. PVB können somit nicht dokumentieren, zu welchem Zeitpunkt Mehrarbeitsstunden angefallen sind. Dies wirkt sich sowohl auf eine eventuelle Verjährung dieser Stunden als auch auf deren mögliche finanzielle Abgeltung aus.
- Die (Weiter-)Entwicklung und Betreuung unterschiedlicher Arbeitszeiterfassungssysteme bindet in den Dienststellen unnötig Arbeitskraft. Synergieeffekte, wie zum Beispiel Schnittstellen zu anderen Verfahren, sind nicht möglich.
- Auch eine zentrale Betriebsübernahme eines in der Polizei weit verbreiteten Arbeitszeiterfassungssystems durch den IT-Dienstleister IT.Niedersachsen war aufgrund technischer Defizite nicht möglich.

Um eine rechtssichere sowie verlässliche Erfassung und Dokumentation der Arbeitszeit zu gewährleisten, sollte die Polizei ein landesweit einheitliches, professionell erstelltes Arbeitszeiterfassungssystem nutzen, das dem Stand der Technik entspricht.

Projekt „Elektronisch gestütztes Zeitmanagement“

Dem Ministerium für Inneres und Sport war über Jahre bekannt, dass die Polizei die Arbeitszeit sehr heterogen erfasste. Die im Januar 2012 eingesetzte Projektgruppe „Landesweite Einführung eines elektronisch gestützten Zeitmanagements (ZMS)“ legte im November 2013 u. a. ein

Leistungsverzeichnis sowie eine Leistungsbeschreibung vor. Als Grobkostenschätzung für ein ZMS ermittelte die Projektgruppe eine einmalige zentrale Investition für ein „Kernmodul“ von ca. 1,2 Mio. € sowie jährliche Kosten für einen IT-Betrieb beim IT.Niedersachsen von ca. 100.000 €.

Erst im Juli 2018 trat die Polizei schließlich dem Ausschreibungsverfahren des IT.Niedersachsen für ein Zeitmanagementsystem für die Landesverwaltung bei. Die jahrelange Verzögerung der Umsetzung des Projekts begründete das Ministerium für Inneres und Sport mit fehlenden Haushaltsmitteln. IT.Niedersachsen avisiert das System für das Jahr 2021. Für dessen Einführung plant das Ministerium für Inneres und Sport, ein Koordinierungsprojekt im Landespolizeipräsidium und Umsetzungsprojekte bei den jeweiligen Behörden der Polizei einzurichten.

Zusammenfassende Würdigung

Dem Ministerium für Inneres und Sport war über Jahre bekannt, dass die Landespolizei ihre Arbeitszeit unterschiedlich erfasste.

Es war bekannt, dass

- die von PVB entwickelten Systeme die Arbeitszeit nicht vollumfänglich rechtssicher und verlässlich dokumentierten,
- erforderliche Informationsbedarfe, z. B. für die Personaleinsatzplanung, teilweise nur mit hohem Ressourceneinsatz gedeckt werden konnten und
- mehr als ein Drittel aller Beschäftigten ihre Arbeitszeit unzeitgemäß manuell erfassten.

Obgleich sich das Ministerium für Inneres und Sport in den vergangenen Jahren nicht in der Lage sah, ein ZMS bei der Landespolizei ein-

zuführen, hätte es die ordnungsgemäße Erfassung und Dokumentation der Arbeitszeit sicherstellen müssen. Zudem hätte es mit überschaubarem Aufwand die Qualität der genutzten Arbeitszeiterfassungssysteme prüfen und erkennbare Mängel abstellen lassen müssen.

Der LRH begrüßt, dass die Landespolizei beabsichtigt, ein landesweit einheitliches Arbeitszeiterfassungssystem einzuführen. Bis das System etabliert ist, sollte die Polizei verstärkt auf die ordnungsgemäße Erfassung und Dokumentation der Arbeitszeit in den derzeit genutzten Arbeitszeiterfassungssystemen hinwirken.

Finanzministerium

9 Beihilfebearbeitung in Niedersachsen

In der Beihilfestelle des Landes ist das zur Bearbeitung von Krankenhausabrechnungen und Beihilfen in Pflegefällen erforderliche Fachwissen nicht in ausreichendem Maß vorhanden. Externer medizinischer Sachverstand kann in Zweifelsfragen nicht verlässlich abgerufen werden. Das zur Beihilfebearbeitung eingesetzte IT-Verfahren verfügt derzeit nicht über Prüfmole, die eine automatisierte Kontrolle der Angemessenheit und Rechtmäßigkeit der abzurechnenden Leistungen ermöglichen.

Die Rechtmäßigkeit der Beihilfezahlungen ist durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten.

Beihilfebearbeitung in Niedersachsen

Die Beihilfestelle im Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) bearbeitet jährlich rd. eine Million Beihilfeanträge. Die Beihilfeausgaben beliefen sich im Jahr 2018 auf rd. 893 Mio. €.

Der LRH prüfte bei der Beihilfestelle des Landes in den Jahren 2016, 2018 und 2019 verschiedene Aspekte der Organisation und der Bearbeitung der Beihilfe.

Der LRH stellte im Jahr 2016 in der Prüfung „Abrechnung stationärer Krankenhausleistungen“ fest, dass ein erheblicher Teil der Abrechnungen (68 %) nicht schlüssig und unvollständig war.⁶⁶ Die Beschäftigten der Beihilfestelle des NLBV verfügten nicht über den erforderlichen medizinischen Sachverstand, um Krankenhausrechnungen korrekt abzurechnen.

⁶⁶ Jahresbericht 2017, S. 72.

In zwei Prüfungen zur Gewährung von Beihilfen in Pflegefällen im Jahr 2018 bemängelte der LRH u. a., dass das NLBV die Beträge aus den Abrechnungen der Pflegeeinrichtungen akzeptierte und dabei ausnahmslos auf deren Richtigkeit vertraute. Der LRH stellte weiter fest, dass das NLBV auch die Entscheidungen der Pflegekassen grundsätzlich nicht überprüfte, sondern deren Entscheidungen übernahm.⁶⁷

Der LRH untersuchte im Jahr 2019 u. a. die Qualitätssicherung in der Beihilfestelle. Dem NLBV lagen neben dem Beihilfeantrag lediglich die eingereichten Rechnungen mit den Diagnosen und den Behandlungsformen vor. Eine Rechnung kann mit diesen Unterlagen im Rahmen der Festsetzung der Beihilfe nur auf Schlüssigkeit, Übereinstimmung mit den gebührenrechtlichen Regelungen (z. B. GOÄ⁶⁸, GOZ⁶⁹, DRG-Fallpauschalen⁷⁰) und eventuell erforderliche Begründungen (z. B. Überschreiten eines Regelsatzes) geprüft werden. Die Beihilfestelle kann die Angemessenheit der Abrechnung im Zusammenhang mit der Diagnose jedoch ohne Personal mit medizinischem Sachverstand, entsprechenden Schulungen und Prüfsoftware nicht sicher beurteilen. Das für die Festsetzung der Beihilfe genutzte IT-Verfahren enthält keine speziellen Prüfmodule wie beispielsweise für den automatisierten Abgleich der Angaben in Krankenhausabrechnungen und dem DRG-Fallpauschalenkatalog. Derartige Möglichkeiten können voraussichtlich erst im Jahr 2023 mit dem Projekt eBeihilfe⁷¹ umgesetzt werden.

Die interne Qualitätssicherung beschränkte sich auf eine Stichprobenkontrolle durch die unmittelbaren Vorgesetzten der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf formale Richtigkeit. Eine von der Linientätigkeit unabhängige Interne Revision – wie in vergleichbaren Einrichtungen anderer Bundesländer – gibt es im NLBV nicht.

⁶⁷ Jahresbericht 2019, S. 194 „Gewährung von Beihilfen in Pflegefällen“.

⁶⁸ Gebührenordnung für Ärzte.

⁶⁹ Gebührenordnung für Zahnärzte.

⁷⁰ Diagnosis Related Groups (DRG) ist ein Klassifikationssystem für ein pauschaliertes Abrechnungsverfahren von Krankenhausfällen.

⁷¹ Projektziele sind u. a. eine durchgängig medienbruchfreie Aufgabenerledigung sowie die Einführung von automatischen Rechnungs-Prüfmodulen.

Sofern Zweifel an der Beihilfefähigkeit bestehen, muss die Beihilfestelle versuchen, den Sachverhalt von Amts wegen weiter aufzuklären. In diesen Fällen wird zunächst der behandelnde Arzt aufgefordert, eine weitergehende Begründung über die Notwendigkeit der Behandlung vorzulegen. Das NLBV verfügt über keinen eigenen Medizinischen Dienst. Wenn die vorgelegte Begründung zur Entscheidung des Antrags nicht ausreicht, kommt die Anforderung eines medizinischen Gutachtens in Betracht.

Ein strukturierter und gesicherter Zugriff auf medizinischen Sachverstand ist nur im Bereich „Psychologie“ gegeben. Hier kann das NLBV auf eine Liste mit Sachverständigen zugreifen, die im Einzelfall tätig werden. Für den allgemein- und zahnmedizinischen Bereich stehen keine ständigen Gutachter zur Verfügung. Erforderliche Gutachten werden daher grundsätzlich bei den für den Wohnort der Beihilfeberechtigten örtlich zuständigen kommunalen Gesundheitsämtern in Auftrag gegeben. Allerdings lehnen die Gesundheitsämter diese Ersuchen des NLBV aufgrund eigener Überlastung zunehmend ab. Dann wird nach einer erneuten Prüfung der Verfügbarkeit und Wirtschaftlichkeit in Einzelfällen ein anderer Gutachter, z. B. bei einer Medizinischen Hochschule, beauftragt. Dies führt zu der rechtlich bedenklichen Situation, dass es im Streitfall vom Wohnort der Beihilfeberechtigten abhängt, ob die Entscheidung über seinen Antrag auf einem qualifizierten Gutachten basiert oder nicht.

Versuche des NLBV, eine Zusammenarbeit mit Ärztinnen und Ärzten über die Kassenärztlichen Vereinigungen und Ärztekammern zu regeln, scheiterten bisher.

Die o. a. Erkenntnisse des LRH aus unterschiedlichen Prüfungen beschreiben eine nicht ausreichende Bearbeitungsqualität. Diese birgt u. a. die Gefahr, dass über Anträge unrechtmäßig entschieden wird und Über- bzw. Minderzahlungen entstehen.

Der LRH regt an, die fachgerechte Prüfung von Beihilfeanträgen und eine einheitliche Bearbeitung sicherzustellen. Das NLBV sollte eine

verlässliche, rechtssichere und wirtschaftliche Lösung für die Klärung von medizinischen Zweifelsfragen schaffen. Dies könnte z. B. durch einen Gutachterpool, eine Prüfsoftware, einen eigenen Medizinischen Dienst oder über Rahmenverträge mit Dienstleistern erreicht werden.

Die Implementierung einer Prüfsoftware ist im Projekt „eBeihilfe“ für das Jahr 2022 vorgesehen. Das NLBV selbst geht in seiner Wirtschaftlichkeitsberechnung zum Projekt eBeihilfe von einer jährlichen Einsparung von 4 Mio. € aus. Das entspricht weniger als 0,5 % der Beihilfeausgaben. Der LRH geht davon aus, dass die Einsparquote zu knapp bemessen ist und erwartet eine deutlich höhere Quote.

Eine Verschärfung der Prüfpraxis wird absehbar zu vermehrten Rückfragen bei den Beihilfeberechtigten und zu verzögerten Beihilfezahlungen führen. Ein geeignetes Instrument zur Vermeidung von Belastungen für die Beihilfeberechtigten ist die Einführung der Direktabrechnung zwischen der abrechnenden Stelle und dem Leistungserbringer. Unklarheiten in der Rechnung könnten so direkt zwischen der Beihilfestelle und dem Leistungserbringer geklärt werden. Das Land will diese Möglichkeit eröffnen. Mittlerweile ist es dazu der „Rahmenvereinbarung über eine Direktabrechnung von Krankenhausleistungen - Beihilfe - im schriftlichen Verfahren zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Krankenhausgesellschaft - DKV e. V., Berlin“ beigetreten.

Die Einführung der Möglichkeit der Direktabrechnung für Beihilfeberechtigte bleibt abzuwarten.

10 Private Veräußerungsgeschäfte bleiben zum Teil unbesteuer

Die vom LRH geprüften Finanzämter bearbeiteten die von Notaren übersandten Veräußerungsanzeigen in zahlreichen Fällen unzureichend. Dadurch blieben private Veräußerungsgeschäfte von Grundstücken teilweise unbesteuer.

Die Finanzämter berechneten die Veräußerungsgewinne teilweise unzutreffend. Insbesondere bei Grundstücksgemeinschaften traten – auch mangels EDV-Unterstützung – vermehrt Bearbeitungsmängel auf.

Allgemeines

Der LRH prüfte bei drei Finanzämtern, ob diese die Besteuerung privater Veräußerungsgeschäfte von Grundstücken zutreffend vornahmen.

Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften im Sinne des § 23 Einkommensteuergesetz unterliegen als sonstige Einkünfte nach § 22 Nr. 2 Einkommensteuergesetz der Einkommensteuer. Bei Grundstücken liegen private Veräußerungsgeschäfte vor, wenn der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als zehn Jahre beträgt.⁷² Der Gesetzgeber nahm Grundstücke von der Besteuerung aus, die der Steuerpflichtige im Zeitraum zwischen Anschaffung oder Fertigstellung und Veräußerung ausschließlich zu eigenen Wohnzwecken oder im Jahr der Veräußerung und in den beiden vorangegangenen Jahren zu eigenen Wohnzwecken nutzte.⁷³

Veräußerungsanzeigen

Die Notare müssen dem zuständigen Finanzamt jede Grundstücksveräußerung innerhalb von zwei Wochen schriftlich nach amtlichem

⁷² § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Satz 1 Einkommensteuergesetz.

⁷³ § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Satz 3 Einkommensteuergesetz.

Vordruck anzeigen.⁷⁴ Die Finanzverwaltung regelte mit einer Veranlagungsverfügung umfangreich und dezidiert, wie Veräußerungsanzeigen zu bearbeiten und auszuwerten sind. Veräußerungsanzeigen, die nach der Veranlagungsverfügung nicht im Arbeitnehmerbereich oder im allgemeinen Veranlagungsbereich weiter zu bearbeiten sind, nimmt das Finanzamt zu einer Sammlung.

Die Veräußerungsanzeigen sind ein wichtiges Kontrollinstrument, damit die Finanzämter die Besteuerung von privaten Veräußerungsgeschäften überwachen und erkennen. Gerade unberatene Steuerpflichtige erklären derartige Rechtsgeschäfte nicht immer.

Bearbeitungsmängel

Der LRH überprüfte die in der Sammlung abgelegten Veräußerungsanzeigen. Diese waren nach Auffassung der Finanzämter für die Besteuerung nicht erheblich. Sie erfüllten jedoch teilweise nicht die Vorgaben der Veranlagungsverfügung. Aus Sicht des LRH waren in den drei geprüften Finanzämtern zwischen 19 % und 28 % dieser Fälle zu beanstanden.

Insbesondere gingen die Finanzämter bei einer Übereinstimmung der Anschrift des veräußerten Grundstücks mit der des Veräußerers häufig von einer unschädlichen Selbstnutzung aus. Die Finanzämter unterließen es in diesen Fällen, die Voraussetzungen für den Ausnahmetatbestand des § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Satz 3 Einkommensteuergesetz zu prüfen. Dies hatte zur Folge, dass in mehreren Fällen die Besteuerung unterblieb.

So legte ein Finanzamt eine Veräußerungsanzeige über einen Veräußerungserlös von 275.000 € in der Sammlung ab und ging von Eigenutzung aus. Den elektronischen Daten war jedoch zu entnehmen,

⁷⁴ § 18 Abs. 1 und 3 Grunderwerbsteuergesetz.

dass der Steuerpflichtige zuvor 36 % des veräußerten Hauses vermietet hatte. Dieser Teil hätte der Besteuerung gemäß § 23 Einkommensteuergesetz unterlegen.

Das Landesamt für Steuern Niedersachsen wies die Finanzämter im Nachgang der Prüfung durch Verfügung auf die bestehenden Regelungen zur Bearbeitung von Veräußerungsmitteilungen hin.

Materielle Mängel bei der Veranlagung

Der LRH stellte in vielen Fällen eine nicht ausreichende Bearbeitungstiefe fest. Dies betraf Fälle, in denen Finanzämter

- die Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht überprüften oder die Veräußerungserlöse ungeprüft übernahmen,
- steuerlich in Anspruch genommene Abschreibungen bei der Berechnung des Veräußerungsgewinns nicht oder in unzutreffender Höhe berücksichtigten,⁷⁵
- die Veräußerungsfrist nichtzutreffend berechneten, indem sie als Veräußerungstag denjenigen des Übergangs von Nutzen und Lasten und nicht denjenigen des Kaufvertrags berücksichtigten,
- nicht erkannten, dass durch den Hinzuerwerb unter Ehegatten bzw. Lebensgemeinschaften für den hinzuerworbenen Anteil eine neue Veräußerungsfrist begann,
- nicht beachteten, dass Steuerpflichtige für eine vermietete Wohnung im selbstgenutzten Haus die Steuerbefreiung ebenso nicht in Anspruch nehmen können wie für ein für ihre berufliche oder gewerbliche Tätigkeit genutztes Arbeitszimmer.

⁷⁵ Vgl. § 23 Abs. 3 Satz 4 Einkommensteuergesetz.

Darüber hinaus stellte der LRH anhand einer Auswertung von Fällen der Einheitlichen Grundbesitzstellen und Prüfhinweisen, die auf ein privates Veräußerungsgeschäft hinwiesen, mehrere bislang unversteuerte private Veräußerungsgeschäfte fest.

Grundstücksgemeinschaften

Gesellschafter betreiben Grundstücksgemeinschaften überwiegend in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Der gemeinsame Zweck einer Gemeinschaft ist in der Regel die Verwaltung und Vermietung/Verpachtung von Grundstücken. Sofern die Gemeinschaft Grundstücke verkauft oder ein Gesellschafter seine Anteile bzw. sein Bruchteilseigentum veräußert, kann ein privates Veräußerungsgeschäft gemäß § 23 Einkommensteuergesetz vorliegen.

Die Finanzämter stellen einkommensteuerpflichtige Einkünfte einheitlich und gesondert fest, wenn sie die Einkünfte mehreren Personen steuerlich zurechnen. Bei vermögensverwaltenden Grundstücksgemeinschaften müssen sie unterscheiden, ob die Gemeinschaft selbst oder ein Beteiligter der Gemeinschaft den Tatbestand des § 23 Einkommensteuergesetz verwirklicht. Im letztgenannten Fall müssen die Wohnsitzfinanzämter die Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften bei der Veranlagung der Gesellschafter selbst ermitteln und berücksichtigen.

Die Finanzämter beachtetten diese Verfahrensregelungen in vielen Fällen nicht, teilweise hatten sie auch keine Kenntnis von den privaten Veräußerungsgeschäften.

Die Bearbeitungsmängel bei den Grundstücksgemeinschaften waren im Vergleich zu denen bei Veräußerungsgeschäften von Privatpersonen erheblich häufiger. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten hier keine technische Unterstützung durch die EDV.

So stellte der LRH unversteuerte Veräußerungsgeschäfte in Fällen fest, die bei von Privatpersonen vorgenommenen Veräußerungen einen entsprechenden Prüfhinweis des EDV-Systems zu § 23 Einkommensteuergesetz ausgelöst hätten.

Auch bei Auflösungen der Gemeinschaften prüften die Finanzämter regelmäßig nicht, ob ein privates Veräußerungsgeschäft vorlag. Sie untersuchten nicht, ob sie Kontrollmitteilungen zur Sicherstellung der Besteuerung eines privaten Veräußerungsgeschäfts des Gesellschafters fertigen mussten. Sie überprüften ferner die Gründe für die Auflösung vielfach nicht.

Der LRH regte daraufhin gegenüber dem Landesamt für Steuern Niedersachsen an, einen einheitlichen Vordruck zur Auflösung von Grundstücksgemeinschaften einzuführen. Darüber hinaus empfahl er, die Finanzämter auf die verfahrensrechtlichen Grundlagen bei den einheitlichen und gesonderten Feststellungen der Einkünfte hinzuweisen.

Laut der Stellungnahme des Finanzministeriums zur Abschließenden Prüfungsmitteilung ist die Einführung eines solchen Vordrucks in Vorbereitung.

11 Unzutreffende Besteuerung der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften

Die Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften warf für die geprüften Finanzämter zahlreiche Probleme bei der Veranlagung auf. Diese waren zum Teil in komplexen Fallgestaltungen begründet. In anderen Fällen prüften die Finanzämter die zugrunde liegenden Sachverhalte nur unzureichend. Abhilfe könnte eine zentrale Bearbeitung schwieriger Fälle schaffen.

Allgemeines

Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften gehören zu den Einkünften aus Gewerbebetrieb, wenn der Veräußerer innerhalb der letzten fünf Jahre am Kapital der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar zu mindestens 1 % beteiligt war.⁷⁶

Der LRH prüfte bei drei Finanzämtern, wie sie erklärte Anwendungsfälle des § 17 Einkommensteuergesetz bearbeiteten. Daneben untersuchte er die Arbeitsweise der Körperschaftsteuerstellen bei Anteilsveräußerungen. Der LRH stellte dabei vielfältige Bearbeitungsmängel fest.

Zeitpunkt der Veräußerungsgewinne und -verluste

Der Veräußerungsgewinn nach § 17 Einkommensteuergesetz entsteht grundsätzlich im Zeitpunkt der Veräußerung. Es kommt dabei nicht darauf an, wann der Veräußerungspreis zufließt. Bei der Ermittlung des Veräußerungsgewinns müssen die Bearbeiter für alle beeinflussenden Faktoren eine Stichtagsbewertung vornehmen. Die Finanzämter beachteten in vielen Fällen die Besonderheiten der Stichtagsbewertung

⁷⁶ § 17 Abs. 1 Satz 1 Einkommensteuergesetz.

des § 17 Abs. 2 Einkommensteuergesetz nicht. Sie berücksichtigten Gewinne zu spät und Verluste zu früh. Dies führte zu Steuerausfällen.

In einigen Fällen erkannten Finanzämter Verluste für Veranlagungszeiträume an, in denen die Abzugsvoraussetzungen noch nicht vorlagen. Dies betraf beispielsweise Fälle, in denen die Liquidations- und Anschaffungskosten des Gesellschafters noch nicht feststanden.

So veranlagte ein Finanzamt einen Steuerpflichtigen für den Veranlagungszeitraum 2010 unter Berücksichtigung eines liquidationsbedingten Veräußerungsverlusts von rd. 736.000 €. Die liquidierte Gesellschaft war jedoch die Konzernspitze. Der Liquidationsverlust konnte erst nach Abwicklung der Tochtergesellschaften feststehen, die in den folgenden Jahren erfolgte.

Bei Anerkennung des Verlusts für einen Veranlagungszeitraum nach 2010 hätte sich der Verlust durch das dann zwingend anzuwendende Teileinkünfteverfahren steuerlich geringer ausgewirkt. Der LRH ermittelte einen Steuerausfall von rd. 42.000 €.

Feststellungen zum Veräußerungspreis

Die Finanzämter erfassten nicht immer alle Teilbeträge der Veräußerungspreise. Dies betraf insbesondere bedeutende Veräußerungsfälle, bei denen Käufer und Verkäufer neben einem festen Sockelkaufpreis noch weitere variable Kaufpreischargen vereinbarten. Diese können an die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des veräußerten Unternehmens oder an etwaige Gewährleistungsansprüche gekoppelt sein. Die Fälligkeit der variablen Kaufpreisteile kann auch mehrere Jahre nach Vertragsabschluss eintreten.

Die Finanzämter müssen daher diese Fallkonstellationen über mehrere Jahre hinweg überwachen. In zwei gleichgelagerten Fällen erfolgte dies nicht. Die Veräußerer zahlten Steuern von 166.000 € nach.

In einem weiteren Fall veranlagte ein Finanzamt einen Steuerpflichtigen für den Veranlagungszeitraum 2015 erklärungsgemäß unter Berücksichtigung eines Veräußerungsgewinns nach § 17 Einkommensteuergesetz von rd. 4,2 Mio. €. Die Veräußerung beruhte auf einer mittelbaren Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft. Die Gesellschaften wurden bei einem anderen Finanzamt als der Veräußerer geführt. Obwohl dieses Finanzamt eine Anfrage des vom LRH geprüften Finanzamts nicht beantwortete und der Veräußerungsvertrag nicht vorlag, erfolgte die Veranlagung im August 2017 endgültig.

Die Steuerakte des Veräußerers enthielt den Vermerk einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, aus dem sich ein weiterer Veräußerungspreis in unbekannter Höhe mit Fälligkeit im Februar 2017 ergab. Obwohl das Finanzamt die endgültige Veranlagung nach dem Fälligkeitstag dieses Kaufpreisanzeils durchführte, fragte es nicht wegen dieser Tranche nach. Ebenso unterblieb eine Überwachung des Steuerfalls.

Aufgrund der Prüfung des LRH holte das Finanzamt diese Nachfrage im Mai 2018 nach. Daraufhin teilte der Steuerpflichtige mit, es sei Ende 2017 eine zweite Kaufpreistranche in Höhe von rd. 210.000 € geflossen. Diese Zahlung sei als nachträgliche Kaufpreiserhöhung im Veranlagungszeitraum 2015 zu erfassen. Der daraufhin geänderte Steuerbescheid führte zu Mehrsteuern von rd. 60.000 €.

Gemeiner Wert

Wenn Veräußerer zeitgleich mit Anteilsübertragungen weitere Wirtschaftsgüter veräußern, können die Finanzämter unzulässige Gestaltungen bei der Aufteilung eines (Gesamt-)Verkaufspreises verhindern, indem sie den sogenannten gemeinen Wert ansetzen.

Erfolgt eine Veräußerung an nahe Angehörige, sollten die Finanzämter die vereinbarten Kaufpreise ebenfalls nicht ungeprüft übernehmen. Sie sollten vielmehr untersuchen, ob der vereinbarte Preis dem tatsächlichen Wert der Beteiligung entspricht. Ist der Erlös niedriger, liegt eine teilentgeltliche Veräußerung vor. Bei dieser müssen die Finanzämter

den Veräußerungsvorgang in eine voll entgeltliche Anteilsübertragung und eine voll unentgeltliche Anteilsübertragung aufspalten. Bei Veräußerungen an Personengesellschaften, an denen nahe Angehörige des Veräußerers wesentlich beteiligt sind, können ebenso teilentgeltliche Vorgänge vorliegen. Bei Veräußerungen an „nahestehende“ Kapitalgesellschaften müssen die Finanzämter prüfen, ob verdeckte Einlagen vorliegen.

Vielfach übernahmen die Finanzämter die erklärten Veräußerungspreise ohne Überprüfung der Wertansätze.

So veräußerte eine Steuerpflichtige ihre Anteile an einer Gesellschaft an ihren Ehemann. Die Übertragung erfolgte zum Nominalwert der Beteiligung. Dieser betrug 230.000 €. Aufgrund des Hinweises des LRH auf diesen Fall ermittelte das Finanzamt den gemeinen Wert der Anteile überschlägig mit rd. 2,9 Mio. €. Es lag somit ein teilentgeltlicher Vorgang vor. Die Betriebsprüfung erkannte die teilentgeltliche Veräußerung nicht.

In einem anderen Fall veräußerte ein Steuerpflichtiger seine Anteile an einer Gesellschaft im Veranlagungszeitraum 2013 an eine andere Kapitalgesellschaft. Die Übertragung erfolgte zum Nominalwert der Beteiligung von 300.000 €. Die Körperschaftsteuerstelle fertigte zeitnah Kontrollmaterial. Auf Besonderheiten wies sie hierbei nicht hin. An der erwerbenden Kapitalgesellschaft waren ausschließlich Familienangehörige des Steuerpflichtigen beteiligt. Ein anderer (fremder) Anteilseigner veräußerte nahezu zeitgleich Anteile der Gesellschaft von nominal 75.000 € für einen Erlös von 300.000 €. Hieraus ist auf einen gemeinen Wert der Beteiligung des Steuerpflichtigen von 1,2 Mio. € zu schließen. Somit lag in Höhe der Differenz von 900.000 € bei der Übertragung eine verdeckte Einlage in die übernehmende Kapitalgesellschaft vor. Diese stand einer Veräußerung nach § 17 Einkommensteuergesetz gleich. Das Finanzamt veranlagte den Steuerpflichtigen dennoch erklärungsgemäß unter Berücksichtigung eines Veräußerungsverlusts von rd. 4.000 €. Hierdurch ist von einem Steuerausfall von rd. 278.000 € auszugehen.

Die für die Veranlagung der Veräußerer zuständigen Bearbeiter erkannten die – wenigen – Anwendungsfälle der teilentgeltlichen Übertragungen im Regelfall nicht. Ihnen lagen regelmäßig keine Erkenntnisse über die Werthaltigkeit der Anteile vor. Daher sind sie auf ergänzende Informationen der Körperschaftsteuerstellen angewiesen. Die Kontrollmitteilungen der Körperschaftsteuerstellen wiesen jedoch regelmäßig nicht auf die abweichenden Wertansätze hin.

Nach Auffassung des LRH sollten die Körperschaftsteuerstellen bereits bei der Fertigung des Kontrollmaterials Hinweise auf Anwendungsfälle der teilentgeltlichen Veräußerung geben. Sie kennen die wirtschaftlichen Verhältnisse der übertragenen Gesellschaften und können daher einschätzen, ob der vereinbarte Kaufpreis angemessen ist.

Höhe der Anschaffungskosten

Nach den Feststellungen des LRH berücksichtigten die Finanzämter zu hohe Beträge für geltend gemachte Anschaffungskosten der veräußerten Beteiligungen.

Dies betraf u. a. Fälle, in denen

- Steuerpflichtige Nennkapital deutlich unterhalb des Nominalbetrags anschafften oder
- Steuerpflichtige nachträgliche Anschaffungskosten aus insolvenzbedingten Bürgschaftsinanspruchnahmen geltend machten, ohne den parallel erfolgenden Forderungsübergang⁷⁷ zu berücksichtigen.

Ein Steuerausfall von rd. 600.000 € trat in Anwendungsfällen der rückwirkenden Absenkung der Beteiligungsgrenze ein. In diesem Fall hätte ein Finanzamt die Anschaffungskosten mit dem gemeinen Wert zum

⁷⁷ § 774 Abs. 1 BGB.

Zeitpunkt einer Gesetzesverkündung ansetzen müssen. Dem Finanzamt unterliefen jedoch in zwei gleichgelagerten Fällen Rechtsanwendungsfehler. Es berücksichtigte als Anschaffungskosten Aktienkurse eines zu späten Termins, wodurch vorangegangene Wertsteigerungen unberücksichtigt blieben. Entsprechend zu niedrig veranlagte das Finanzamt dann die Veräußerungsgewinne.

Anwendung des Teileinkünfteverfahrens

Seit dem Veranlagungszeitraum 2011 unterliegen Verluste aus Veräußerungen nach § 17 Einkommensteuergesetz zwingend dem Teileinkünfteverfahren. Bis einschließlich des Veranlagungszeitraums 2010 konnten sich die Veräußerer im Ausnahmefall darauf berufen, dass das Teileinkünfteverfahren nicht zum Ansatz kam. Die Anwendung des Teileinkünfteverfahrens bewirkt eine Kürzung der Verluste um 40 %.

Der LRH stellte fest, dass die Finanzämter in einer Vielzahl von Fällen das Teileinkünfteverfahren trotz der eindeutigen rechtlichen Vorgaben ab dem Veranlagungszeitraum 2011 nicht anwendeten, wodurch Steuerausfälle eintraten.

Zentrale Bearbeitung schwieriger Fälle

Etwa 20 % der untersuchten Anwendungsfälle ordnete der LRH den schwierigen Steuerfällen zu. Bislang obliegt die Bearbeitung dieser Fälle einer Vielzahl von Mitarbeitern. Die Bearbeiter sind rechnerisch nur in jedem dritten Jahr mit einem schwierigen Anwendungsfall des § 17 Einkommensteuergesetz befasst. Ein Erfahrungswissen können sie deshalb nicht aufbauen.

Der LRH empfiehlt daher die Einführung einer zentralen Bearbeitung für schwierige Fälle.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass derzeit auf Bund/Länder-Ebene erörtert wird, ob bei der Auflösung von Kapitalgesellschaften eine Vereinfachung erreicht werden kann, indem der Realisationszeitpunkt der Veräußerungsgewinne und -verluste tatbestandlich festgelegt wird.

Die vom LRH geforderte Zentralisierung der Bearbeitung von Fällen des § 17 Einkommensteuergesetz lehnt das Finanzministerium ab und verweist auf die Gefahr einer zusätzlichen Arbeiterschwernis beim Wechsel in der zentralen Bearbeitung. Ebenso sieht das Finanzministerium wegen des zusätzlichen Aufwands kein Erfordernis für Hinweise auf Anwendungsfälle der teilentgeltlichen Veräußerung im Kontrollmaterial der Körperschaftsteuerstellen.

Bezüglich der Anwendung des Teileinkünfteverfahrens verweist das Finanzministerium darauf, dass dieses erst seit dem Veranlagungszeitraum 2011 zwingend für Verluste aus Veräußerungen nach § 17 Einkommensteuergesetz anzuwenden ist. Die festgestellten Fälle aus den Veranlagungszeiträumen 2010 bis 2012 seien daher auf Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung in einem Übergangszeitraum zurückzuführen.

Erwiderung des LRH

Der LRH empfiehlt dennoch, die Einführung einer zentralen Bearbeitung für schwierige Fälle um die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Darüber hinaus belegen seine Feststellungen, dass nur die Körperschaftsteuerstellen aufgrund der ihnen vorliegenden Informationen zu den Kapitalgesellschaften eine Ersteinschätzung zur Angemessenheit vereinbarter Kaufpreise vornehmen und dadurch ggf. Anwendungsfälle der teilentgeltlichen Veräußerung erkennen können.

Finanzministerium und Hochbauten

12 Verpflegung von Gefangenen – Nachbesserungen in der Konzeption erforderlich

Das Justizministerium erstellte ein landesweites Küchenkonzept für die Verpflegung in den niedersächsischen Vollzugsanstalten, ohne dabei die baulichen Zustände der Gefängnisküchen zu berücksichtigen. Das Staatliche Baumanagement ermittelte die Bauunterhaltungsbedarfe lückenhaft und beriet das Justizministerium bei der Erstellung des Konzepts baufachlich unzureichend.

Den Justizvollzugseinrichtungen fehlt es an geeigneten Vorgaben des Justizministeriums für eine wirtschaftliche und nachhaltige Verpflegungswirtschaft.

Vorbemerkung

Die Qualität der Verpflegung ist ein wesentlicher Faktor für das Leben in Justizvollzugseinrichtungen. Um das Essen hochwertig und zugleich kostengünstig herstellen zu können, produzieren die Justizvollzugseinrichtungen die Verpflegung zumeist in anstaltseigenen Küchen. Bauliche und hygienische Mängel in den Küchen von Vollzugsanstalten veranlassten das Justizministerium bereits im Jahr 2015, ein neues landesweites Konzept für die Gefangenenversorgung zu entwickeln.

Konzept des Justizministeriums

Das Konzept des Justizministeriums sah unter anderem vor, die vermeintlich nicht mehr sanierbare Küche einer Haftanstalt durch eine reine Essensausgabeküche zu ersetzen. In dieser sollten angelieferte Speisen unter vorgegebenen strengen raumklimatischen Bedingungen wieder erwärmt und portioniert werden. Die Zubereitung der Speisen

sollte zentral in einer anderen Anstalt erfolgen. Diese Verpflegungsform wurde im niedersächsischen Justizvollzug bisher nicht praktiziert.

In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfte das Justizministerium in der Folge unterschiedliche Varianten für einzelne Küchen-Neubaumaßnahmen. Es untersuchte dabei speziell solche Neubauvorhaben, die Mitversorgungsmöglichkeiten für andere Anstalten ermöglichen sollten, sowie die Verpflegung durch einen externen Caterer. Die Sanierung vorhandener Anstaltsküchen prüfte das Justizministerium nicht.

Der LRH beurteilte sowohl die geplanten Neubaumaßnahmen als auch die für einen Wechsel der Verpflegungsform zugrunde gelegten Annahmen teilweise als unwirtschaftlich und nicht sachgerecht. Auch bezog das Justizministerium nicht alle Küchen der Justizvollzugseinrichtungen in seine Konzeption ein. Dies wäre aus Sicht des LRH jedoch dringend notwendig gewesen, um ein Gesamtbild der baulichen und hygienischen Zustände zu erhalten. Damit hätte das Ministerium die Grundlagen gehabt, ein ganzheitliches, wirtschaftliches, sparsames und nachhaltiges Konzept zu entwickeln.

Beteiligung des Staatlichen Baumanagements

Das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften beriet das Justizministerium bei der Erstellung des Landesküchenkonzepts in baufachlicher Hinsicht.

Die Prüfung des LRH zeigte, dass die baufachliche Beratung des Landesküchenkonzepts nicht umfassend war. So wurden weder Sanierungsmöglichkeiten für eine zu beliefernde Ausgabeküche geprüft, noch berücksichtigte das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften, dass die liefernde Küche hätte erheblich umgebaut und erweitert werden müssen. Letztere war aber gerade erst vor wenigen Jahren komplett saniert worden, sodass erhebliche Mittel in einen einwandfreien Baubestand hätten investiert werden müssen.

Der LRH beanstandet, dass das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften trotz der ihm bekannten baulichen Randbedingungen die Konzeption des Justizministeriums nicht in Frage stellte und keine Alternativen aufzeigte. Im Stadium der Bedarfsermittlung werden Entscheidungen mit erheblicher finanzieller Tragweite getroffen. Daher kommt der Beratung durch das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften eine hohe Bedeutung zu. Zum damaligen Zeitpunkt war für die baufachliche Beratung im gesamten allgemeinen Landesbau mit einem Volumen von rd. 60 Mio. € lediglich ein Mitarbeiter beschäftigt.⁷⁸

Bei seiner Prüfung stellte der LRH auch fest, dass bei mehreren Küchen unübersehbare Baumängel nicht in den sogenannten Baubedarfsnachweisen vermerkt waren.⁷⁹ In diesen dokumentieren die regionalen Baumanagements nach jährlichen Begehungen mit dem jeweiligen Nutzer den Sanierungsbedarf bei Landesgebäuden.

Der LRH beanstandet, dass die regionalen Baumanagements und die Justizvollzugsanstalten den Sanierungsbedarf der Gefängnis Küchen in mehreren Fällen unvollständig erfassten. Nach Einschätzung des LRH hat das Auswirkungen auf die Zuweisung von Bauunterhaltungsmitteln und erschwert eine sachgerechte baufachliche Beratung.

Risiken des gewählten Versorgungsmodells

Das vom Justizministerium weiterhin favorisierte Versorgungsmodell könnte für belieferte Justizvollzugseinrichtungen Risiken bergen, weil diese nicht mehr selbstständig und unabhängig reagieren können. So müssen die Produktionsküchen, z. B. für den Frauenvollzug, den Jugendarrest und den Jungtätervollzug, unterschiedliche Nährwertvorgaben und Speisebedürfnisse umsetzen. Aufgrund fehlender Speiselerungskapazitäten bei den belieferten Justizvollzugseinrichtungen können Produktionsausfälle nicht kompensiert werden. Zudem muss

⁷⁸ Geschäftsverteilungsplan Niedersächsisches Landesamt für Bau und Liegenschaften vom 05.10.2017.

⁷⁹ Baubedarfsnachweise gemäß RLBau.

das Personal an den Produktionsstätten, sowohl bei der zubereitenden Anstalt als auch bei der belieferten Anstalt, verschärfte hygienische und fachliche Kriterien erfüllen.

Das Justizministerium teilt diese Bedenken nicht, da dieses Produktionsverfahren seit mehr als 30 Jahren von Konzernen und Krankenhäusern genutzt werde. Des Weiteren habe sich nunmehr auch ein anderes Bundesland (Stadtstaat) entschlossen, dieses Verfahren im Justizvollzug einzusetzen.

Der LRH bezweifelt nicht die generelle Funktionsfähigkeit des Verfahrens. Er sieht aber funktionale Unterschiede zwischen einem Stadtstaat und einem Flächenland. Deshalb rät er, das Verfahren vor einem landesweiten Roll-out zunächst im Rahmen eines Pilotversuchs zu testen und zu evaluieren.

Wirtschaftliche und nachhaltige Verpflegungswirtschaft⁸⁰

Das Justizministerium schloss im Jahr 2015 mit Erlass einer Richtlinie für die Verpflegungswirtschaft in den Justizvollzugseinrichtungen des Landes Niedersachsen eine zwölfjährige Regelungslücke. Mit dieser wollte es die Handlungssicherheit für Küchenbedienstete stärken und Mindeststandards definieren.

Der LRH stellte diesbezüglich jedoch fest, dass diese Verwaltungsvorschrift weder zielführende Klarstellungen noch qualitative Mindestanforderungen enthält. Zudem fehlen der Richtlinie die Ausführungen, welche vorgeben, wie die gesetzlichen Ziele effektiver und effizienter – im Ergebnis mithin auch wirtschaftlicher – zu erreichen sind. Er empfahl daher dem Justizministerium, die Regelungen zur Verpflegungswirtschaft in den Justizvollzugseinrichtungen entsprechend zu ergänzen bzw. neu zu fassen.

⁸⁰ Der Begriff Verpflegungswirtschaft umfasst alle Aufgaben zur Verpflegung der Gefangenen (z. B.: Einkauf, Qualitätskontrolle, Lagerhaltung, Speisenzubereitung, Arbeitseinsatz von Bediensteten sowie Gefangenen in den Küchen).

Bei der Überprüfung der Verpflegungswirtschaft stellte der LRH zudem fest, dass das Justizministerium bislang keine Strategie für eine nachhaltige Gemeinschaftsverpflegung im Justizvollzug entwickelte. Er erkannte diesbezüglich unter anderem Möglichkeiten zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen. Gegenüber dem Ministerium regte der LRH an, ein zeitgemäßes und wirtschaftliches Nachhaltigkeitskonzept zu entwickeln. Dieses sollte alle Stufen der Versorgungskette von der Einkaufsplanung bis hin zur Abfallentsorgung berücksichtigen.

Das Justizministerium teilte mit, dass es eine Arbeitsgruppe damit beauftragen wolle, die betreffende Richtlinie für die Verpflegungswirtschaft zu überarbeiten und ein Nachhaltigkeitskonzept zu entwickeln.

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

13 Stiftungen im Sozialbereich: Aufgabenerfüllung, Vermögen und die Rolle des Landes

Das Sozialministerium ist in seinem Geschäftsbereich für verschiedene, teils historische Stiftungen zuständig. Der überwiegende Teil der historischen Stiftungen hat Defizite bei der Erfüllung seiner satzungsmäßigen Aufgaben. Diese gefährden sowohl die Erfüllung der gewählten Aufgaben als auch den selbständigen Fortbestand der Stiftungen. Das Land finanziert bei zwei Stiftungen die Kosten der Verwaltung – bei diesen sind die Verwaltungskosten unverhältnismäßig hoch. Bei der Mehrzahl der Stiftungen bestehen Verbesserungsbedarfe bei der Verwaltung ihrer Vermögen.

Allgemeines

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung bestehen zehn Stiftungen. Der LRH prüfte die Aufgabenwahrnehmung und Verwaltung von sieben dieser Stiftungen. Fünf davon sind öffentlich-rechtlich und zwei bürgerlich-rechtlich verfasst. Mit einer Ausnahme werden die Stiftungsorgane mit Beteiligung des Landes besetzt. Bei dem überwiegenden Teil der Stiftungen hat das Land darüber hinaus besondere Aufgaben und Rechte. Insofern sehen die Satzungen für das Land alternativ folgende Einflussmöglichkeiten vor:

- Benennung der Mehrheit der Mitglieder des wichtigsten Stiftungsorgans durch verschiedene Ministerien,
- Treffen der Stichentscheidung im Falle der Stimmgleichheit im Stiftungsorgan durch das Sozialministerium,
- Einsetzen der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers durch das Sozialministerium,
- das Recht, Organmitglieder aus wichtigem Grund abuberufen.

Bei der Hälfte der Stiftungen handelt es sich um historische Stiftungen, die schon vor Gründung des Landes Niedersachsen bestanden. Vier Stiftungen wurden vom Land errichtet und mit Stiftungskapital ausgestattet. An der Errichtung einer weiteren hat das Land mitgewirkt und dort einen erheblichen Teil des Stiftungskapitals beigesteuert. Für zwei der vom LRH geprüften Stiftungen finanziert das Land das Personal. Eine dieser Stiftungen erhält zusätzlich jährlich eine Finanzhilfe in sechsstelliger Höhe.

Aufgaben und Aufgabenerfüllung

Maßgeblicher Existenzgrund für Stiftungen ist die Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben, die bei den geprüften Stiftungen überwiegend im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe liegen. Drei der historischen öffentlich-rechtlichen Stiftungen hatten Schwierigkeiten, ausreichend förderwürdige Einzelpersonen, Institutionen und Projekte zu finden. Es gingen nur wenige Förderanträge ein und Förderungen kamen immer wieder denselben Empfängern zugute. Die Fördersummen waren nur gering, lagen teilweise erheblich unterhalb der Planungen und unter den finanziellen Möglichkeiten der Stiftungen. Eine der Stiftungen verwendete in den Jahren 2008 bis 2018 nur etwas über die Hälfte ihrer Einnahmen von ca. 185.000 € für die Verfolgung des Stiftungszwecks. Bei einer anderen Stiftung kam mehr als die Hälfte der Förderungen eines mehrjährigen Zeitraums Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe der Stadt zugute, in der die Stiftung beheimatet ist. Sie förderte damit Aufgaben, die von der Stadt entweder als Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe⁸¹ oder als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen wurden. Bei dieser Stiftung kam hinzu, dass nur ein Bruchteil der Erträge (im Jahr 2017: ca. 602.600 €) für Förderungen (im Jahr 2017 waren hierfür 15.000 € geplant) zur Verfügung stand. Grund hierfür waren hohe Pensionslasten. Die Stiftung stellte sich dadurch als Vermögensverwaltung dar, deren Hauptzweck

⁸¹ Vgl. § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und zur Niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe.

die Bedienung von Pensionsansprüchen ehemaliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter war.

Zu kritisieren war bei mehreren Stiftungen auch die Durchführung der Förderverfahren. Es fehlten schriftlich niedergelegte verbindliche und konkrete Kriterien für die Förderentscheidungen. Dies erschwert eine nachvollziehbare, gleichmäßige und effiziente Handhabung der Förderungen. Bei einer der Stiftungen war trotz geringen Fördervolumens eine langsame und wenig strukturierte Handhabung der Antragsbearbeitung bei gleichzeitig enger Auslegung des Stiftungszwecks festzustellen.

Erhaltung des Stiftungsvermögens

Die Stiftungen sind Träger von erheblichen Vermögenswerten, die von mehreren hunderttausend Euro bis in zweistellige Millionenhöhe reichen. Das Stiftungsvermögen (Grundstockvermögen) ist nach den Stiftungssatzungen und gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Stiftungsgesetz in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten. Es bildet die Grundlage der Stiftungstätigkeit. Damit das Stiftungsvermögen seine Finanzierungsfunktion dauerhaft erfüllen kann, ist es erforderlich, inflationsbedingte Wertverluste angemessen auszugleichen. Soweit wegen geringer Erträge ein Inflationsausgleich nicht möglich ist, sind die Stiftungen zwar berechtigt, zugunsten der Zweckverfolgung geringere oder keine Mittel für den Kapitalerhalt einzusetzen. Eine solche Entscheidung ist aber bewusst unter Abwägung dieser beiden Ziele zu treffen. Zum Zweck des realen Kapitalerhalts kann die Stiftung entweder formell das Grundstockvermögen erhöhen oder hierfür eine freie Rücklage nach § 62 Abs. 1 Nr. 3 Abgabenordnung als Kapitalerhaltungsrücklage bilden.

Ein Teil der untersuchten Stiftungen verfolgte das Ziel der realen Kapitalerhaltung nicht ausreichend. Einige Stiftungen stellten keine Überlegungen hierzu an. Bei einer dieser Stiftungen bildeten die Stiftungsorgane zwar Rücklagen, ohne dass aber erkennbar war, dass diese

auch dem realen Kapitalerhalt dienen sollten. Eine dokumentierte Widmung ist jedoch notwendig. Nur so kann nachvollzogen werden, ob die Pflicht zum realen Kapitalerhalt erfüllt wurde. Dadurch wird zudem verhindert, dass die angesparten Gelder für andere Zwecke eingesetzt werden. Aber auch wenn die Stiftungsorgane die Erforderlichkeit erkannten, setzten sie nicht immer ausreichend Mittel für die reale Kapitalerhaltung ein. Eine der Stiftungen erhöhte ihr Grundstockvermögen durch Zuführungen aus einer Rücklage, kompensierte damit aber nur etwas über ein Drittel der eingetretenen inflationsbedingten Einbußen. Ein Ausgleich von fast zwei Dritteln wäre zwar möglich gewesen, wurde aber nicht durchgeführt. Grund dafür war die erhoffte Ausweitung der Stiftungstätigkeit, die jedoch ausblieb. In Höhe eines sechststelligen Betrags besteht diese Rücklage weiterhin. Positiv ist anzumerken, dass die Stiftung zum Ausgleich aktueller inflationsbedingter Verluste seit dem Jahr 2014 eine Kapitalerhaltungsrücklage dotiert.

Verwaltung des Stiftungsvermögens

Einige Stiftungen verwalteten ihr Vermögen nicht wirtschaftlich. Zwei der Stiftungen erzielten den Hauptteil ihrer Einnahmen aus der Überlassung von Erbbaurechten. Die Verwaltung der Erbbaurechtsverhältnisse ist verbesserungsbedürftig, wobei eine der Stiftungen konkrete Maßnahmen bereits ergriff. Es wurde mehrfach versäumt, Erbpachtzinsen rechtzeitig zu erhöhen. In einem Fall wurde die Erhöhung zwar zunächst geltend gemacht, jedoch nach Widerspruch des Pächters nicht weiterverfolgt. Dies führte dazu, dass die Erhöhung erst mehr als acht Jahre später umgesetzt wurde. Die andere Stiftung erhöhte den Erbpachtzins im Jahre 2004 nicht, was der LRH in einer Prüfung im Jahr 2006 bemängelte. Im Jahr 2013 erhöhte die Stiftung trotz Möglichkeit den Erbpachtzins abermals nicht.

Soweit Stiftungen Geldvermögen besitzen, legten sie dies teilweise nicht planmäßig an. In der schon seit Jahren anhaltenden Niedrigzinsphase gehen die Einnahmen hieraus deutlich zurück und es gelingt nur wenigen, hieraus auskömmliche Erträge zu erwirtschaften. Den zu-

ständigen Akteuren steht zwar ein weites Ermessen bei den Anlageentscheidungen zu. Angesichts der auch mittelfristig eher schlechten Aussichten auf eine Verbesserung der Marktsituation hält der LRH es für erforderlich, dass jedenfalls Stiftungen, die ihre Erträge maßgeblich aus dem Geldvermögen erzielen, ihre Anlageentscheidungen kritisch überprüfen. Alle Stiftungen sollten dazu grundsätzliche Entscheidungen treffen und diese verbindlich in Anlagerichtlinien festlegen. Bislang verfügen nur einige über solche Richtlinien. Daneben war festzustellen, dass über den Liquiditätsbedarf hinaus teilweise sehr hohe Bankeinlagen bestanden. Eine der Stiftungen musste für die Verwahrung vorübergehend sogar Negativzinsen zahlen. Bei einer anderen Stiftung führte Uneinigkeit im Stiftungsdirektorium dazu, dass ab August 2017 mehr als 95 % des anzulegenden Vermögens nur auf einem Girokonto eingezahlt war; schon seit dem Jahr 2014 unterließ es diese Stiftung, freigewordene Gelder vollständig wiederanzulegen. Eine der Stiftungen zahlte im Jahr 2018 Zinsen von ca. 47.000 € für Darlehen, die sie nicht benötigte.

Kosten der Stiftungsverwaltung

Das Land übernahm bei zwei Stiftungen Verwaltungskosten. Bei einer von diesen entstanden dem Land im Jahr 2018 Personalkosten, u. a. für eine halbe Stelle der Besoldungsstufe B 2 Niedersächsisches Besoldungsgesetz in Höhe von ca. 224.000 €. Schon in der Stiftungsurkunde verzichtete das Land ausdrücklich auf die Erstattung solcher Geschäftsführungskosten. Die Erträge der Stiftung beliefen sich im selben Jahr auf ca. 230.000 €, wovon 181.000 € aus einer Finanzhilfe des Landes stammten. Die gesamten Verwaltungskosten lagen in den Jahren 2016 bis 2018 zwischen 106 % und 124 % der Erträge. Ohne die Übernahme der Personalkosten hätten keine Mittel zur Verfolgung des Stiftungszwecks zur Verfügung gestanden. Für die andere Stiftung wandte das Land im Jahr 2018 ca. 17.300 € auf, indem es einen Anteil von 0,2 Vollzeiteinheiten für die Wahrnehmung der Geschäftsführung zur Verfügung stellte. Die Personalkosten entsprachen im Mittel mehrerer Jahre 46 % der durchschnittlichen Förderungen. Es handelt sich

hierbei um eine der historischen Stiftungen, die im 18. Jahrhundert aus privater Initiative errichtet wurde. Es ist daher nicht hinnehmbar, dass deren Kosten vom Land und nicht aus deren Erträgen bestritten werden. Diese müssten dem Land erstattet werden.

Bei der mit erheblichen Pensionsverpflichtungen belasteten Stiftung beliefen sich die Verwaltungskosten im Jahr 2017 auf ca. 144.000 € bei einer damals geplanten Fördersumme von 15.000 €. ⁸² Hauptposition der Verwaltungskosten sind die Kosten des Personals (ca. 91.000 € im Jahr 2017). Diese steigen wegen im Jahr 2018 durchgeführter und für das Jahr 2020 geplanter Personalmaßnahmen weiter an.

Fazit und Erwartungen

Den historischen Stiftungen gelingt es teilweise nicht, Stiftungserträge in nennenswertem Umfang auszuschütten. Soweit sich dies nicht in absehbarer Zeit ändert, sollten Zweckänderungen und/oder Zusammenlegungen geprüft werden. Das Sozialministerium und einzelne Stiftungen sagten bereits zu, Stiftungszwecke sowie die Art und Weise ihrer Umsetzung zu hinterfragen.

Die Stiftungen sollten der Anforderung, ihr Grundstockvermögen real zu erhalten, künftig besser nachkommen. Die fortgesetzte Hinnahme inflationsbedingter Wertverluste steht der dauerhaften Aufgabenerfüllung entgegen. Das Sozialministerium sagte zu, die Stiftungen zu einer stärkeren Verfolgung dieses Ziels anzuhalten.

Unter Abwägung der Ziele Vermögenserhalt und Aufgabenerfüllung sollten die Stiftungen ihre Anlageinstrumente kritisch prüfen. Unabweislich ist die Einführung von Anlagerichtlinien.

⁸² Die Zweckausgaben konnten mittlerweile gesteigert werden. Im Jahr 2018 sind 23.500 € hierfür aufgebracht und für das Jahr 2019 40.000 € eingeplant worden.



Handlungsbedarf besteht teilweise auch bei den Verwaltungskosten. Bei zwei Stiftungen belasten die unverhältnismäßigen Verwaltungskosten die Finanzen nur deshalb nicht, weil das Land die Personalkosten trägt.

14 Verbesserungsfähige Aufsichtsführung über Stiftungen im Sozialbereich

Die Aufsicht informierte sich nicht immer ausreichend über die Tätigkeit der Stiftungen im Sozialbereich und versäumte dadurch die Möglichkeit, steuernd auf die Einhaltung von Gesetzen und Satzungsvorgaben hinzuwirken. Hierzu hätten insbesondere die Kernaufgaben der Verfolgung der Stiftungszwecke und der Vermögensverwaltung Anlass gegeben.

Allgemeines

Die in dem Beitrag „Stiftungen im Sozialbereich: Aufgabenerfüllung, Vermögen und die Rolle des Landes“ dargestellten Mängel der Stiftungsverwaltung hätten durch eine stringenteren Aufsichtsführung teilweise vermieden werden können.⁸³ Die Stiftungen im Sozialbereich errichtete das Land entweder unter dem Einsatz von Landesmitteln selbst, oder es hat sie bewusst in seinen Verantwortungsbereich aufgenommen oder dort belassen. Im Vergleich zu der Tätigkeit von auf privater Initiative beruhenden Stiftungen besteht deshalb ein erhöhtes Interesse an der ordnungsgemäßen Verwaltung und Aufgabenwahrnehmung.

Während die öffentlich-rechtlichen Stiftungen der Aufsicht des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung unterstellt sind, führen über die bürgerlich-rechtlichen Stiftungen die Ämter für regionale Landesentwicklung die Aufsicht.

Die Aufsicht wird als Rechtsaufsicht wahrgenommen. Für die bürgerlich-rechtlichen Stiftungen gibt dies § 10 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Stiftungsgesetz (NStiftG) vor. Das Gesetz beschränkt die Aufsicht darauf zu überwachen, ob die Stiftungssatzung und die Gesetze eingehalten werden. Hierzu zählen u. a. die in § 6 NStiftG normierte Vermögenserhaltungspflicht, die Pflicht zur Verwendung der Erträge

⁸³ Jahresbericht 2020, S. 80.

für den Satzungszweck, die Verwaltungskostenbeschränkung und die Pflicht zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung. Ergänzt werden diese Vorgaben durch Vorlagepflichten und ein jederzeitiges Unterrichtsrecht der Aufsicht.

Für öffentlich-rechtliche Stiftungen orientiert sich die Aufsicht mangels spezialgesetzlicher Vorgaben an den Regelungen des NStiftG. Weitergehende Aufsichtsaufgaben ergeben sich aus den §§ 106 ff. LHO und den Stiftungssatzungen (insbesondere Genehmigung des Wirtschaftsplans und die Entlastung von Stiftungsorganen).

Vorlage und Prüfung von Unterlagen

Grundlage der Aufgabenwahrnehmung ist die ausreichende Information über die Verwaltung der Stiftung. Gemäß § 11 Abs. 3 NStiftG hat der Stiftungsvorstand der Aufsicht innerhalb von fünf Monaten nach Schluss des Geschäftsjahres die Jahresabrechnung nebst Vermögensübersicht und einen Bericht über die Erfüllung des Stiftungszwecks zur Prüfung einzureichen. Den Aufsichtsbehörden war in mehreren Fällen nicht oder erst verspätet aufgefallen, dass ihnen Unterlagen nicht vorgelegt wurden. In diesen Zeiträumen wurde keine Stiftungsaufsicht ausgeübt. In einem besonders gravierenden Fall musste die Aufsicht die Jahresabrechnungen mehrerer vergangener Jahre anfordern.

Vergessene Information über die Errichtung einer Stiftung durch das Land

Über eine Stiftung wurde seit ihrer Errichtung durch das Land im Jahr 2005 bis zum Jahr 2016 keine Aufsicht geführt, weil die für die Aufsicht zuständige Behörde nicht über die Errichtung informiert wurde. Dies fiel nur zufällig auf.

Zweckverfolgung der Stiftungen

Die Aufsicht informierte sich nach Einschätzung des LRH nicht immer ausreichend über die Verfolgung des Stiftungszwecks. Hierzu ist es mindestens erforderlich, sich von den Stiftungen über die Tätigkeit berichten zu lassen. Dies unterblieb in mehreren Fällen, sogar in einem Fall, in dem der LRH bereits im Jahr 2007 die Aufhebung einer Stiftung mangels Relevanz der Fördertätigkeit vorgeschlagen hatte.

Ergaben sich aus den der Aufsicht vorliegenden Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen Auffälligkeiten, ging sie diesen nur zögerlich nach. Auch wenn sie erkannte, dass im Verhältnis zu den Einnahmen die Fördervolumina zu niedrig waren, mahnte sie erst nach Jahren eine Erhöhung an.

Verwaltung des Stiftungsvermögens

Die Aufsicht wurde in Fällen unwirtschaftlicher Vermögensverwaltung nicht bzw. nicht zeitgerecht tätig. Die Mängel waren der Aufsicht jeweils entweder bekannt oder erkennbar. Teilweise hatte auch der LRH solche Mängel in früheren Prüfungen benannt. So wusste die Aufsicht in einem Fall, dass Ertrag bringend anzulegende Gelder über Jahre nicht investiert wurden. Zuletzt waren Differenzen im Stiftungsdirektorium der Grund dafür. Dessen Entscheidungen müssen einstimmig ergehen. Kann Einvernehmen nicht hergestellt werden, entscheidet satzungsgemäß die Aufsicht, die der Stiftungsgeschäftsführer auch informierte. Der Vorgang blieb jedoch in der Schwebe, weil keine konkreten Entscheidungsvorschläge gemacht wurden. Die Aufsicht hätte nach Auffassung des LRH früher eingreifen und sodann auf die Vorlage von Entscheidungsvorschlägen hinwirken müssen.

Erhaltung des Stiftungsvermögens

Versäumnisse bestanden auch bei der Kontrolle der Erhaltung des Stiftungsvermögens. In einem Fall ging das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung nicht ausreichend dem Risiko der Unterveräußerung eines Grundstücks nach. Die Stiftung bat zunächst um Genehmigung der Veräußerung zu einem Preis, der mehr als 40 % unterhalb des wenige Jahre zuvor von einem Gutachterausschuss (§ 192 Baugesetzbuch) festgestellten Werts lag. Die Aufsicht stimmte dem Verkauf zu, nachdem die Stiftung ein neues Gutachten eingeholt hatte, in dem die Grundstücksbewertung nur noch wenig über dem angebotenen Kaufpreis lag. Die Aufsicht hätte das neue Gutachten angesichts der gravierenden Wertabweichung auf Plausibilität prüfen müssen. Sie forderte das Gutachten aber nicht an.

Die Aufsicht mahnte nach Auffassung des LRH bei mehreren Stiftungen die Einhaltung des Gebots des realen Kapitalerhalts nicht ausreichend an. In einem Fall forderte sie zwar die Stiftung zunächst hierzu auf. Kontrollen unterblieben jedoch mit der Folge, dass die Stiftung trotz hierfür vorhandener Mittel keinen ausreichenden Inflationsausgleich an das eigene Stiftungsvermögen leistete.

Ankündigungen der Aufsicht

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung kündigte für einige der öffentlich-rechtlichen Stiftungen an, künftig stärker auf die Verfolgung der Stiftungszwecke zu achten. Angekündigt sind die Anforderung von Nachweisen und Berichten über die Stiftungstätigkeit, die Erstellung individueller Ablaufpläne für die Prüfung sowie der Austausch mit einer Stiftung über die Optimierung der Fördertätigkeit.

Weiterhin kündigte die Aufsicht an, organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um künftig sicherzustellen, dass alle vorlagepflichtigen Unterlagen rechtzeitig übermittelt werden.

15 Mehr ambulante Leistungen für Menschen mit seelischer Behinderung

Ein Teil der Kommunen gewährte vergleichsweise vielen Menschen mit seelischer Behinderung Leistungen in einer besonderen Wohnform (stationäres Wohnen). Ambulante Beschäftigungsangebote und niedrigschwellige Angebote gab es für diesen Personenkreis nicht flächendeckend in Niedersachsen. Um eine bedarfsgerechte Versorgung sicherzustellen, sollten vermehrt Leistungen der Sozialen Teilhabe im eigenen Haushalt gewährt sowie Leistung und Finanzierung von ambulanten Beschäftigungsangeboten und niedrigschwelligen Angeboten festgelegt werden.

Vorbemerkungen

Eingliederungshilfe erhalten Menschen, die durch eine seelische Behinderung wesentlich in der Teilhabe an der Gesellschaft eingeschränkt sind.⁸⁴ Die Kommunen sind zur Ermittlung und Feststellung der Leistung im Einzelfall herangezogen. Es galt der Vorrang ambulanter Leistungen vor teilstationären und stationären.⁸⁵ In den Jahren 2014 bis 2017 erhöhte sich die Anzahl der Leistungsberechtigten mit einer seelischen Behinderung von rd. 24.800 auf rd. 27.400, somit um rd. 11 %:

⁸⁴ § 99 SGB IX in Verbindung mit § 53 SGB XII (in der am 31.12.2019 geltenden Fassung; BGBl. 2003 I S. 3022).

⁸⁵ § 13 Abs. 1 Satz 2 SGB XII.

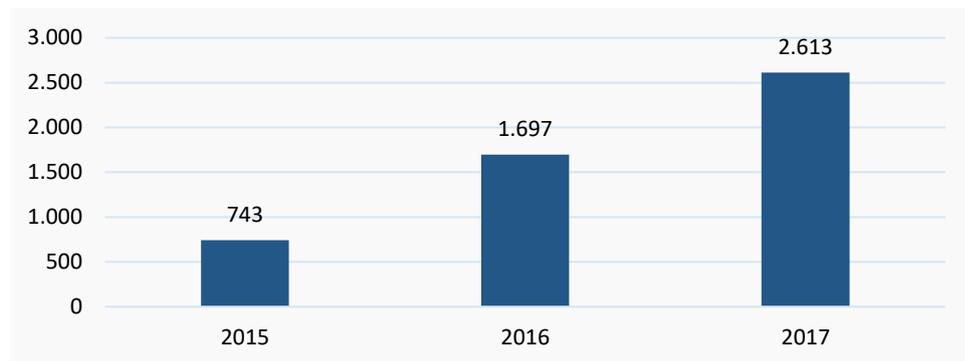


Abbildung 4: Anstieg der Anzahl der Leistungsberechtigten gegenüber dem Jahr 2014

Seit dem 01.01.2020 entfiel die Unterscheidung in ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungserbringung in der Eingliederungshilfe. Das Land als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe ist seit diesem Zeitpunkt für alle Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX⁸⁶ an Menschen mit seelischer Behinderung zuständig. Die Leistungen sind jetzt personenzentriert zu gewähren. Sie sollen die Menschen befähigen, ihr Leben möglichst eigenständig und selbstbestimmt planen und führen zu können.⁸⁷ Die Leistungen der Eingliederungshilfe richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalls. Dies sind insbesondere die Art des Bedarfs, die persönlichen Verhältnisse, der Sozialraum sowie die eigenen Kräfte und Mittel.⁸⁸ Im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 19)⁸⁹ und des Ziels der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX sind die bisherigen ambulanten Leistungen grundsätzlich weiterhin vorrangig zu erbringen.

Wohnen

Die Ausgaben für das Wohnen stiegen in den Jahren 2014 bis 2017 von rd. 214 Mio. € auf 241 Mio. €. Während die Anzahl der Leistungs-

⁸⁶ SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234).

⁸⁷ § 90 Abs. 1 SGB IX.

⁸⁸ § 104 Abs. 1 SGB IX.

⁸⁹ Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. 2008 II S. 1419).

berechtigten im stationären Wohnen im genannten Zeitraum annähernd konstant blieb, war im ambulant betreuten Wohnen ein deutlicher Anstieg festzustellen:

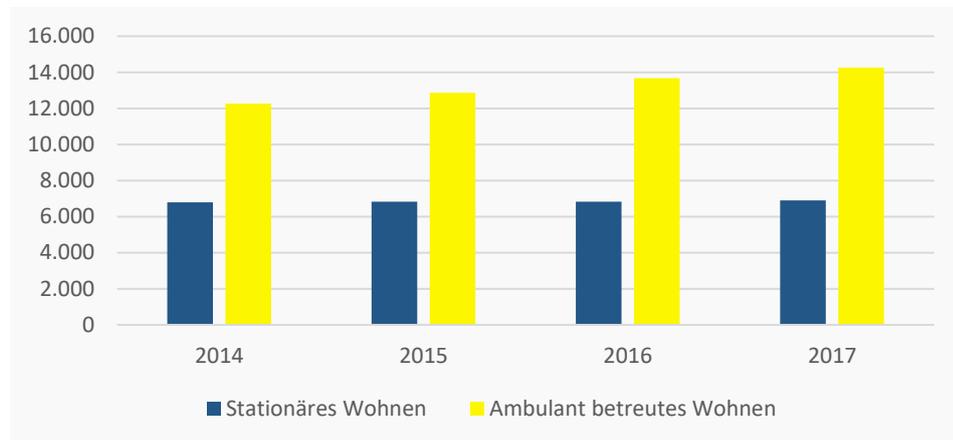


Abbildung 5: Leistungsberechtigte im stationären und ambulanten Wohnen

Rd. 6.900 Menschen mit seelischer Behinderung erhielten im Jahr 2017 Leistungen der Eingliederungshilfe in stationären Einrichtungen. Diese werden seit 01.01.2020 als besondere Wohnformen bezeichnet. Im ambulant betreuten Wohnen wurden rd. 14.300 Menschen mit seelischer Behinderung betreut. Der Anteil der Leistungsberechtigten in besonderen Wohnformen (stationär) ist bei den Kommunen sehr unterschiedlich. Während bei einigen Kommunen nur rd. 15 % der Leistungsberechtigten in besonderen Wohnformen lebten, waren dies bei anderen rd. 50 %.

Ziel der Leistungen zur Sozialen Teilhabe ist es, eine gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Hierzu gehört, Leistungsberechtigte zu einer möglichst selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensführung im eigenen Wohnraum sowie in ihrem Sozialraum zu befähigen oder sie hierbei zu unterstützen.⁹⁰ Das ambulant betreute Wohnen ist eine Leistung für Menschen mit Behinderung zur Förderung der selbstständigen Lebensführung. Ziel der Hilfe ist es, das Leben in dem bisherigen oder einem zumutbaren anderen häuslichen Bereich zu erhalten. Dem stehen die besonderen

⁹⁰ § 113 Abs. 1 SGB IX.

Wohnformen gegenüber, beispielsweise die psychiatrischen Wohnheime.

Ob eine ambulante Leistung ausreicht oder eine stationäre Leistung notwendig ist, beurteilten die Kommunen nach den Erkenntnissen des LRH unterschiedlich. Kommunen mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Menschen in besonderen Wohnformen haben nach Einschätzung des LRH den Grundsatz „ambulant vor stationär“ nicht ausreichend umgesetzt.

Zum 01.01.2020 wechselte die Zuständigkeit für die ambulanten Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit seelischer Behinderung von den Kommunen auf das Land. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sollte Regelungen treffen und ggf. den herangezogenen Kommunen Weisungen erteilen, sodass im Sinne einer möglichst selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensführung mehr Menschen Leistungen der Sozialen Teilhabe im eigenen Haushalt erhalten, anstatt in besonderen Wohnformen. Bei den Kommunen bestehen vielfältige Erfahrungen und Erkenntnisse hinsichtlich ambulanter Wohnformen, diese gilt es zu nutzen.

Ambulante Beschäftigung

Einige Menschen mit seelischer Behinderung erfüllen nicht die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Werkstatt für behinderte Menschen mit ihrem teilstationären Angebot.⁹¹ Gleichwohl wird ihnen durch die UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 27) das gleichberechtigte diskriminierungsfreie Recht auf Arbeit garantiert. Aus diesem Grund entstanden in einigen Kommunen bereits ambulante Beschäftigungsstätten. In sogenannten Zuverdienstprojekten können Menschen mit seelischer Behinderung einer Beschäftigung nachgehen. Der zeitliche Umfang beträgt maximal drei Stunden pro Tag und 15 Stunden pro Woche. Der Landespsychiatrieplan Niedersachsen empfahl eine eingehende Prüfung, ob künftig Zuverdienstprojekte vermehrt gefördert

⁹¹ § 219 Abs. 2 SGB IX.

werden sollten.⁹² Nach Auffassung des LRH sollte das Ministerium gemeinsam mit den Kommunen prüfen, inwieweit Bedarf an Zuverdienstprojekten oder ambulanten Beschäftigungsstätten als Angebot der Eingliederungshilfe besteht.

Das Ministerium sah die Zuverdienstprojekte als einen sinnvollen Baustein der Angebote für psychisch kranke Menschen. Es nannte das sogenannte „Supported Employment“ als ein künftig notwendiges Angebot. Hierbei würden psychisch kranke Menschen rasch auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig werden und zeitlich unbegrenzt durch Assistentinnen und Assistenten am Arbeitsplatz begleitet. Das Ministerium teilte außerdem mit, dass in Niedersachsen bislang kein Leistungstyp für ein ambulantes Tagesangebot existiert. Es sei Aufgabe der Gemeinsamen Kommission⁹³ als Gremium der niedersächsischen rahmenvertraglichen Regelungen, die bestehenden Leistungstypen entsprechend weiterzuentwickeln.

Der LRH weist darauf hin, dass die Vereinbarung von ambulanten Leistungen der Eingliederungshilfe bis 31.12.2019 nicht Gegenstand der niedersächsischen rahmenvertraglichen Regelungen war. Denn erst zum 01.01.2020 ging die Zuständigkeit für ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe und für die entsprechenden Vereinbarungen von den Kommunen auf das Land über.⁹⁴ Vor diesem Hintergrund sollte das Ministerium mit den Vertragsparteien des Rahmenvertrags (Spitzenverbände der Kommunen und der Leistungserbringer) die Leistungstypen weiterentwickeln und ambulante Leistungen abstimmen, um eine bedarfsgerechte Versorgung sicherzustellen. Die Gemeinsame Kommission kann dann hierüber beschließen.

⁹² https://www.ms.niedersachsen.de/download/107617/Landespsychiatrieplan_Niedersachsen_Zusammenfassung_.pdf, S. 20 (Abruf am 13.07.2020).

⁹³ Mitglieder sind Vertreter der Spitzenverbände der Kommunen und der Leistungserbringer sowie des Landes.

⁹⁴ § 3 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des SGB IX/XII.

Niedrigschwellige Angebote

In einigen Kommunen bieten Begegnungs- und Kontaktstellen den Menschen mit seelischer Behinderung einen niedrigschwelligen Zugang zu Beratung, Betreuung und Hilfe. Einige Menschen mit seelischer Behinderung müssen behutsam an Regeln gewöhnt werden, um eine Stabilisierung ihrer Tagesstruktur zu erreichen. Ihnen ist es nicht möglich, mehrere Stunden am Tag oder an mehr als zwei Tagen pro Woche Leistungen in Anspruch zu nehmen. Auch für die Phase des Auslaufens der Eingliederungshilfe oder für Menschen mit geringem Hilfebedarf werden die niedrigschwelligen Angebote genutzt. Sie fungieren als Nachsorge nach dem ambulant betreuten Wohnen oder als verlässliche Anlaufstelle in persönlichen Krisensituationen. Des Weiteren bestehen niedrigschwellige Gruppenangebote, mit deren Hilfe Menschen mit seelischer Behinderung weitere soziale Kontakte knüpfen können. Sie beinhalten hauswirtschaftliche Angebote und Kreativangebote.

Das Ministerium teilte mit, dass auch hierzu kein Leistungstyp existiere. Es wies auf Probleme hinsichtlich der Finanzierung und der Rechtsgrundlage für Vereinbarungen hin.

Zur bedarfsgerechten Versorgung der Menschen mit seelischer Behinderung sind nach Auffassung des LRH nicht nur die bisherigen teilstationären Angebote notwendig, sondern auch niedrigschwellige. Das Land sollte gemeinsam mit den Kommunen den Bedarf an wohnortnahen niedrigschwelligen Angeboten für diesen Personenkreis prüfen. Die Leistung und deren Finanzierung sind dann mit den Vertragspartnern des Rahmenvertrags abzustimmen.

Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Maßnahmen reduzieren aus Sicht des LRH die Ausgaben der Eingliederungshilfe oder mildern zumindest den Anstieg. Denn die Kommunen können einigen Leistungsberechtigten ambulante Leistungen des Wohnens bzw. der Beschäftigung anstelle von



stationärer bzw. teilstationärer Hilfe gewähren. Bei Deckung des Hilfebedarfs durch ein niedrighschwelliges Angebot kann zum Teil auf die Leistung des ambulanten Wohnens verzichtet oder diese früher beendet werden. Niedrighschwellige und ambulante Leistungen dienen außerdem verstärkt der Eingliederung der Menschen, eventuell verbunden mit einer Verringerung des Hilfebedarfs.

16 Fehlende Leistungen der Kranken- und Pflegekassen

Aufgrund langer Wartezeiten auf psychiatrische fachärztliche und psychotherapeutische Behandlung, schwieriger Rahmenbedingungen für Sozio- und Ergotherapie sowie Zugangshürden bei der häuslichen psychiatrischen Krankenpflege griff der Nachrang der Eingliederungshilfe gegenüber den Leistungen der Krankenversicherung nur bedingt. Wenn die Leistungen der Krankenversicherung verbessert werden, sind weniger Leistungen und Ausgaben der Eingliederungshilfe erforderlich.

Die Ansprüche der Menschen mit seelischer Behinderung auf Leistungen der Pflegekassen sollten geltend gemacht werden. Hierdurch könnten Einnahmen von rd. 22 Mio. € pro Jahr erzielt werden.

Vorbemerkungen

Die Ausgaben für Eingliederungshilfe und Sozialhilfe bezifferte das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung für das Jahr 2017 mit insgesamt rd. 2,3 Mrd. €, den Anteil des Landes daran mit rd. 1,8 Mrd. €. ⁹⁵ Von den Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe hatten im Jahr 2017 etwa 30 % eine seelische Behinderung als Leitsymptomatik. Der prozentuale Anstieg in den Jahren 2014 bis 2017 lag mit 11 % doppelt so hoch wie bei anderen Behinderungsarten. Im Jahr 2017 erhielten rd. 27.400 Menschen mit einer seelischen Behinderung Eingliederungshilfe, davon rd. 6.900 stationäre Leistungen. Für das stationäre Wohnen für Menschen mit seelischer Behinderung wurden im Jahr 2017 rd. 143 Mio. € verausgabt, für das ambulante Wohnen rd. 98 Mio. €.

⁹⁵ Drs. 18/3742, S. 22.

Gemäß dem SGB IX⁹⁶ gilt der Nachrang der Eingliederungshilfe. Eingliederungshilfe erhält, wer die erforderliche Leistung nicht von anderen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält.⁹⁷ Leistungen der Krankenversicherung nach dem SGB V⁹⁸ sind vorrangig gegenüber den Leistungen der Eingliederungshilfe. Für die Leistungen der Pflegekassen gelten nach dem SGB XI⁹⁹ spezielle Regelungen.

Leistungen der Krankenversicherung

Für die ambulante Behandlung von psychisch Kranken stehen nicht ausreichend Fachärztinnen und Fachärzte zur Verfügung.¹⁰⁰ Auf eine Psychotherapie warteten die Erkrankten bis zu drei Jahre. Nach Einschätzung des LRH kann bei einer Verschlimmerung der Erkrankung aufgrund nicht rechtzeitiger Behandlung ein höherer Bedarf an Leistungen der Eingliederungshilfe notwendig sein und bei Chronifizierung ein längerer Bewilligungszeitraum. Das Ministerium sollte im Zusammenwirken mit der Kassenärztlichen Vereinigung und den Krankenversicherungen im Hinblick auf deren Sicherstellungsauftrag eine bessere Versorgung mit ambulanten fachärztlichen und psychotherapeutischen Leistungen anstreben.

Soziotherapie wurde nach den Feststellungen des LRH kaum angewendet. Ein Grund hierfür war die geringe Vergütung dieser Therapie. Einigen Menschen mit seelischer Behinderung wurde stattdessen Eingliederungshilfe gewährt, damit sie auch nach längerer Wartezeit eine verordnete Psychotherapie in Anspruch nehmen. Ergotherapie wurde nach den Feststellungen des LRH verordnet, bei einigen Kommunen jedoch nur in wenigen Fällen. Nach Auffassung des LRH sollte das Ministerium sich für bessere Rahmenbedingungen und eine höhere Inanspruchnahme der genannten Therapien als vorrangige Leistungen verwenden.

⁹⁶ SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

⁹⁷ § 91 Abs. 1 SGB IX.

⁹⁸ SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung.

⁹⁹ SGB XI – Soziale Pflegeversicherung.

¹⁰⁰ www.kvn.de, Pressemitteilung vom 18.02.2020 (Abruf am 13.07.2020).

Die häusliche psychiatrische Krankenpflege wurde häufig nach einem Krankenhausaufenthalt für drei Monate verordnet. Im Anschluss daran wurde bei entsprechendem Bedarf ambulant betreutes Wohnen als Leistung der Eingliederungshilfe gewährt. Nicht in allen Landkreisen wurde nach den Feststellungen des LRH häusliche psychiatrische Krankenpflege angeboten. Der LRH empfahl, regionale Lücken zu schließen und diese Pflege nicht nur nach einem Krankenhausaufenthalt zu leisten.

Das Ministerium gab zu bedenken, dass es nur die Rechtsaufsicht über die Kassenärztliche Vereinigung führe und die Einflussmöglichkeiten gegenüber der gesetzlichen Krankenversicherung aufgrund des Selbstverwaltungsprinzips eng begrenzt seien. Eventuell dürften sich neue Niederlassungsmöglichkeiten für Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten ergeben. Die Bedeutung von Sozio- und Ergotherapie sah auch das Ministerium. Zur Aufwertung von Soziotherapie liefen lt. dem Ministerium auf Bundesebene seit Jahren Bemühungen, allerdings mit mäßigem Erfolg. Bezüglich der häuslichen psychiatrischen Krankenpflege wies das Ministerium auf die inzwischen flächendeckende Versorgung und den seit Oktober 2018 möglichen flexibleren Einsatz dieser Pflege hin.

Die bessere Versorgung mit Angeboten und angemessene Rahmenbedingungen tragen zu bedarfsgerechten Leistungen der Krankenversicherung und kürzeren Wartezeiten bei. Eingliederungshilfe ist dann für einige Menschen mit seelischer Behinderung nicht mehr oder in einem geringeren Umfang notwendig. Die Ausgaben für Eingliederungshilfe würden sich entsprechend reduzieren. Aus Sicht des LRH sollte sich das Ministerium daher für weitere Verbesserungen bei den Leistungen der Krankenkassen und deren vorrangige Inanspruchnahme einsetzen.

Leistungen der Pflegekassen

Zum 01.01.2017 wurde der neue, deutlich weiter gefasste Pflegebedürftigkeitsbegriff im SGB XI eingeführt. Bezog sich Pflegebedürftigkeit bis 31.12.2016 vor allem auf körperlich bedingte Beeinträchtigungen, werden jetzt geistig und psychisch bedingte Beeinträchtigungen stärker berücksichtigt. Seit dem 01.01.2017 gibt es fünf Pflegegrade. Bei erheblichen Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten wird die Person in Pflegegrad 2 eingeordnet.¹⁰¹ Danach müssten Menschen mit seelischer Behinderung, die stationäre Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, nach Einschätzung des LRH im Regelfall mindestens in Pflegegrad 2 einzustufen sein. Von den geprüften Einzelfällen war nach den vorgelegten Unterlagen nur ein geringer Anteil der Menschen mit seelischer Behinderung in einen Pflegegrad eingeordnet. Einen Anspruch auf Leistungen der Pflegekasse machten die Kommunen bzw. die Pflegebedürftigen nur in wenigen Einzelfällen geltend.

Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX sind im Verhältnis zur Pflegeversicherung nicht nachrangig. In den stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe ist die notwendige Hilfe einschließlich der Pflegeleistungen zu gewähren.¹⁰² Dort übernimmt die Pflegekasse für Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 zur Abgeltung der pflegebedingten Aufwendungen einen Anteil von 15 % der vereinbarten Vergütung, maximal 266 € je Kalendermonat.¹⁰³ Da der Anteil von 15 % der vereinbarten Vergütung in der Regel den Betrag von 266 € pro Monat überschreitet, ist von diesem Betrag als Erstattungen auszugehen. Bei 6.900 Leistungsberechtigten in stationären Einrichtungen könnten grundsätzlich rd. 22 Mio. € pro Jahr an Einnahmen erzielt werden. Nach den Erkenntnissen des LRH waren jedoch nur geringe Einnahmen von den Pflegekassen zu verzeichnen. Aus Sicht des LRH hat das Ministerium sicherzustellen, dass die Kommunen in jedem Einzelfall die Ansprüche nach dem SGB XI gegenüber den Pflegekassen

¹⁰¹ § 15 Abs. 3 Nr. 2 SGB XI.

¹⁰² § 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI.

¹⁰³ § 43 a SGB XI.

geltend machen. In diesem Zusammenhang stellt die Pflegekasse dann auch den Grad der Pflegebedürftigkeit fest, falls dies noch nicht geschehen ist.

Pflegebedürftige Menschen mit einer seelischen Behinderung, die im häuslichen Umfeld leben, haben je nach Pflegegrad Anspruch auf Pflegeleistungen, insbesondere auf Pflegesachleistungen oder Pflegegeld sowie den Entlastungsbetrag nach § 45 b SGB XI. Der Entlastungsbetrag in Höhe von bis zu 125 € monatlich kann genutzt werden, um Angebote zur Unterstützung im Alltag¹⁰⁴ in Anspruch zu nehmen. Diese Angebote beinhalten insbesondere Betreuung in Gruppen oder Einzelbetreuung der Pflegebedürftigen durch ehrenamtliche Helfer sowie hauswirtschaftliche Unterstützung.

Vor dem Hintergrund des weitgefassten Pflegebedürftigkeitsbegriffs sollten Menschen mit seelischer Behinderung Anträge auf Feststellung der Pflegebedürftigkeit stellen und ggf. ihre Ansprüche gegenüber ihrer Pflegekasse geltend machen. Diesbezüglich sollten die Kommunen die Leistungsberechtigten im Rahmen der Hilfe- und Gesamtplanung beraten und unterstützen. Der LRH regt an, dass das Ministerium den Kommunen hierzu Informationen und Regelungen an die Hand gibt.

¹⁰⁴ § 45 a SGB XI.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

17 European Medical School: Beträchtliche Risiken bei übereiltem Ausbau

Das Land wies der Universität Oldenburg jährlich Mittel für das Projekt der European Medical School Oldenburg-Groningen zu. Diese Landesmittel verwendete sie jeweils nur zu einem Teil. Ende des Jahres 2018 summierten sich die nicht eingesetzten Mittel auf rd. 37,5 Mio. € und waren damit mehr als doppelt so hoch wie die Landeszuführung. Trotz des stetig wachsenden Restbudgets wurde die ursprüngliche Finanzplanung für das EMS-Projekt weder angepasst noch evaluiert.

Die Landesregierung beabsichtigt, die Studienkapazität im Modellstudiengang Humanmedizin auf jährlich 200 Plätze aufzustocken. Damit würde die Aufnahmekapazität innerhalb von nur sechs Jahren verfünffacht, obwohl das Oldenburger Konzept hierfür derzeit nicht tragfähig ist.

Allgemeines

Das Land errichtete im Jahr 2012 eine Fakultät für Medizin und Gesundheitswissenschaften an der Universität Oldenburg mit einer jährlichen Aufnahmekapazität von 40 Studierenden im Studiengang Humanmedizin. Die Ausbildung erfolgt als Modellstudiengang in der „European Medical School Oldenburg-Groningen“ (EMS) in Kooperation mit der Universität und dem Universitair Medisch Centrum Groningen (Niederlande). Einzelne Abteilungen der vier eigenständigen Oldenburger Krankenhäuser¹⁰⁵ bilden als universitäre Kliniken gemeinsam mit der medizinischen Fakultät die Universitätsmedizin Oldenburg. Sie

¹⁰⁵ Klinikum Oldenburg, Pius-Hospital Oldenburg und Evangelisches Krankenhaus Oldenburg (alle drei sind somatische Krankenhäuser) und das psychiatrische Krankenhaus Karl-Jaspers-Klinik.

übernehmen die Aufgaben in der lehr- und forschungsbezogenen Krankenversorgung.

Der Studiengang beinhaltet einen Studierendenaustausch zwischen Oldenburg und Groningen. So müssen die Oldenburger Studierenden mindestens ein Jahr ihrer sechsjährigen Ausbildung in Groningen absolvieren. Der hierdurch ermöglichte grenzüberschreitende Wissens- und Erfahrungsaustausch für die Studierenden ist ein Alleinstellungsmerkmal der EMS.

Zum Wintersemester 2012/13 nahm der erste Jahrgang das Medizinstudium auf. Damit ist Oldenburg nach Göttingen und Hannover der dritte Standort in Niedersachsen, an dem ein Studium der Humanmedizin angeboten wird.

Bei Errichtung der universitären Medizin in Oldenburg schrieb der Gesetzgeber fest, dass Forschung und Lehre der medizinischen Fakultät zum 01.10.2019 extern durch den Wissenschaftsrat evaluiert werden.¹⁰⁶ Hiermit folgte er der Empfehlung, eine Erprobungsphase für die EMS vorzusehen.¹⁰⁷

Im Dezember 2018 beschloss der Landtag, die jährliche Zulassungszahl für den Studiengang Humanmedizin an der Universität Oldenburg ab dem Wintersemester 2019/20 auf 80 festzusetzen.¹⁰⁸ Darüber hinaus ist beabsichtigt, die jährliche Aufnahmekapazität im Studiengang Humanmedizin bis zum Wintersemester 2024/25 stufenweise auf 200 Plätze zu erhöhen.

¹⁰⁶ § 72 Abs. 11 Sätze 2 und 3 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes, seinerzeit als Abs. 15 Sätze 2 und 3 eingeführt (Nds. GVBl. 2012 S. 186 f.).

¹⁰⁷ Begründung der Landesregierung für den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften vom 06.04.2012, Drs. 16/4680, S. 9.

¹⁰⁸ Artikel 10 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2019 (Nds. GVBl. 2018 S. 315 ff.).

Restbudget aus Landeszuführung

Der Landeshaushalt weist für die EMS im Globalbudget der Universität einen festgelegten Anteil aus, der gesondert bewirtschaftet wird. Insgesamt erbrachte das Land in den Jahren 2012 bis 2019 rd. 120 Mio. € für das Gesamtprojekt EMS.

Die Universität Oldenburg verwendete die ihr vom Land zugewiesenen Mittel nur zu einem Teil. Seit dem Jahr 2012 verblieb regelmäßig ein Budgetrest. So verausgabte sie im Jahr 2014 lediglich die Hälfte der für die EMS bestimmten Landeszuführung. In den folgenden Jahren verringerte sich zwar der jährliche Ausgabereist, betrug aber im Jahr 2018 noch über 3 Mio. €. Somit setzte die Universität in diesem Jahr rd. 17 % des Landeszuführungsbetrags für die EMS nicht ein. Die jährlichen Ausgabereiste sammelte sie auf den für die EMS geführten Finanzstellen.

Die folgende Darstellung verdeutlicht den Anstieg des kumulierten Restbudgets:

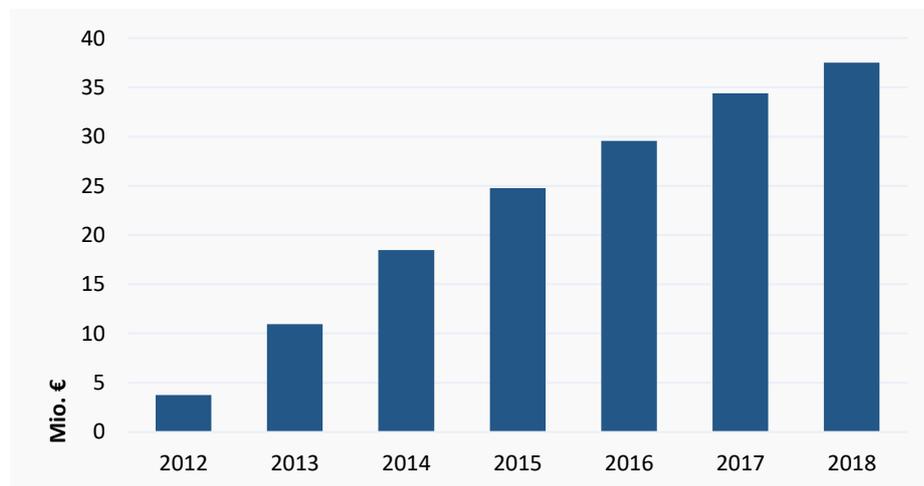


Abbildung 6: Kumuliertes Restbudget der EMS für die Jahre 2012 bis 2018

Ende des Jahres 2018 summierte sich das Restbudget auf rd. 37,5 Mio. €. Es war damit mehr als doppelt so hoch wie die Landeszuführung des Jahres 2018.

Die Universität begründete gegenüber dem LRH, dass dieses Restbudget vor allem aufgrund unbesetzter Professuren entstanden sei. Sie konnte dies jedoch weder quantifizieren noch belastbare Gründe für die Entwicklung dieser Budgetreste im zeitlichen Verlauf darlegen.

Trotz des stetig wachsenden Restbudgets wurde die ursprüngliche Finanzplanung für das EMS-Projekt über mehrere Jahre weder angepasst noch evaluiert.

Nach Auskunft des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur verringerten sich die Verbindlichkeiten gegenüber dem Land im Jahr 2019 erstmals um 5,5 Mio. €.

Der LRH hält es trotz der Verringerung der Verbindlichkeiten gegenüber dem Land für erforderlich, die tatsächlichen Finanzbedarfe der EMS unter Berücksichtigung der vorhandenen Budgetreste zeitnah zu evaluieren. Ziel muss es sein, die Zuführungen des Landes auch im Hinblick auf den geplanten Aufwuchs an Studienplätzen bedarfsgerecht zu ermitteln.

Schaffung weiterer Studienplätze trotz erheblicher Risiken

Die Landesregierung beabsichtigt einen stufenweisen Ausbau des Studiengangs Humanmedizin auf 200 Studienanfängerinnen und Studienanfänger pro Jahr – eine Verfünffachung innerhalb von nur sechs Jahren. Damit stiege die Anzahl der eingeschriebenen Studierenden innerhalb von zehn Jahren auf 1.200 an.

Mit der Ausbauplanung sind Risiken verbunden:

- Die Erhöhung der Studierendenzahlen bedingt die Erweiterung des Professuren-Tableaus. Hierfür wäre nach den Planungen des Landes ein jährlicher Budgetaufwuchs von derzeit 27,4 Mio. € auf 48,5 Mio. € zu finanzieren.
- Zusätzlich benötigt die Universität Oldenburg in Zukunft Investitionsmittel für Lehr- und Forschungsbauten. Die Universität beziffert allein die Kosten der zusätzlichen baulichen Infrastruktur auf einem neu zu errichtenden Campus auf rd. 142 Mio. €. ¹⁰⁹ Damit wären jedoch weniger als zwei Drittel des zusätzlichen Flächenbedarfs¹¹⁰ gedeckt. Überdies müssten weitere Flächenressourcen erschlossen werden, um in Oldenburg eine erfolgreiche und mit anderen Standorten vergleichbare Hochschulmedizin zu etablieren.¹¹¹
- Die patientennahe Forschung und Lehre der Universitätsmedizin Oldenburg obliegt den kooperierenden Krankenhäusern. Diese bezifferten ihre Finanzierungsbedarfe für den Abbau ihrer Investitionsstaus auf annähernd 500 Mio. €. Der Ausbau des Studiengangs würde unter der Rahmenbedingung einer sanierungsbedürftigen Bausubstanz der Kooperationskrankenhäuser erfolgen. In diesem Zusammenhang ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass das Land bereits mit den Neubaumaßnahmen für die Krankenversorgung an den beiden etablierten medizinischen Hochschulstandorten in Hannover und Göttingen vor immensen finanziellen Herausforderungen steht.

¹⁰⁹ Campus Pophankenweg, Bauanmeldung für Labor- und Bürogebäude mit 6.415 m² NUF 1-6 sowie ein Lehrgebäude mit 5.835 m² NUF 1-6 einschließlich Grundstückskosten, September 2019.

¹¹⁰ Projektbericht des Instituts für Hochschulentwicklung (HIS HE): „Fakultät VI - Medizin und Gesundheitswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg: Medizin-Campus Pophankenweg“, September 2019, S. 47.

¹¹¹ A. a. O., S. 44.

Zudem beruht die Aufwuchsplanung auf einem Konzept, das qualitative Schwachstellen aufweist:

- Die Evaluation des Wissenschaftsrats bescheinigt der Humanmedizin erhebliche Forschungsschwächen aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit entsprechender Infrastruktur. Auch fehlten bisher die für Forschung und Lehre unverzichtbaren Hochschulambulanzen.¹¹² Darüber hinaus entfielen die Drittmitteleinsparungen der medizinischen Fakultät zu zwei Dritteln auf Projekte, die von bereits vor der Gründung der medizinischen Fakultät bestehenden Professuren eingeworben wurden.
- Die Qualität des Humanmedizinstudiums hängt maßgeblich von den klinischen Rahmenbedingungen ab. Das Oldenburger Kooperationsmodell mit vier Krankenhausträgern hat jedoch Mängel. So sind die Kooperationskrankenhäuser hinsichtlich ihres Behandlungsspektrums und der Fallschwere nicht mit anderen deutschen Universitätskliniken vergleichbar. Außerdem stehen sie mit mehreren ihrer Leistungsangebote untereinander im Wettbewerb.
- Da im Kooperationsmodell akademischer Auftrag und Krankenversorgung keine Einheit bilden, ergeben sich umfangreiche Abstimmungserfordernisse zwischen den Gremien der Universität und den Krankenhausträgern. Im Oldenburger Modell fehlen sowohl die personelle Verschränkung zwischen Universitätsmedizin und Universitätsleitung als auch Beteiligungsmöglichkeiten bei wichtigen Entscheidungen der Kooperationspartner.
- Dem für den Erfolg des Studiengangs bedeutenden Erhalt der Kooperation mit der Universität Groningen sind Grenzen gesetzt. Das modellprägende grenzüberschreitende Studienkonzept der

¹¹² Das Ministerium weist darauf hin, dass die Hochschulambulanzen nunmehr eingerichtet und die entsprechenden Verträge mit den Kostenträgern voraussichtlich bis Ende des Jahres unterzeichnet würden.

EMS wäre bei einem weiteren Aufwuchs der Anzahl der Studienplätze massiv gefährdet, da der Studienaustausch als Kernelement der EMS auf 80 Studierende aus Oldenburg limitiert ist. Damit wäre bei einer Kapazitätserhöhung der zurzeit verpflichtende Studienaustausch mit Groningen in der obligatorischen Form nicht weiter durchführbar.

Empfehlungen des LRH

Die erfolgte Verdoppelung auf 80 Studienplätze an der EMS ermöglicht auch nach Auffassung des LRH eine kurzfristige Kapazitätserhöhung der Zahl der Medizinstudienplätze in Niedersachsen. Mit 80 Studienanfängerinnen und -anfängern pro Jahr bliebe auch die europäische Kooperation in ihrem jetzigen Umfang erhalten. Angesichts der aufgezeigten finanziellen und konzeptionellen Schwachstellen sollte eine Entscheidung über die Verstetigung oder einen weiteren Aufwuchs des Modellstudiengangs allerdings erst nach einer abschließenden Evaluation erfolgen. Der LRH empfiehlt, hierbei auch die beruflichen Werdegänge der Absolventinnen und Absolventen zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die knappen Ressourcen des Landes ist schließlich ein Gesamtkonzept für das Humanmedizinstudium in Niedersachsen, das auch die Medizinische Hochschule Hannover und die Universitätsmedizin Göttingen einbezieht, unabdingbar.

18 Defizite und Mängel im Beteiligungsmanagement der Universitätsmedizin Göttingen

Die Tochtergesellschaften der Universitätsmedizin Göttingen erzielten in den letzten Jahren hohe Umsätze und nicht unbeträchtliche Gewinne. Dies wirkte sich in wirtschaftlicher Hinsicht negativ auf die Universitätsmedizin aus, die Verluste in zweistelliger Millionenhöhe erwirtschaftete.

Die Universitätsmedizin Göttingen verfügt über kein adäquates Beteiligungsmanagement. Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen fehlen ebenso wie ein Beteiligungsbericht und eine tragfähige Beteiligungsstrategie.

Allgemeines

Die Universitätsmedizin Göttingen ist eine Teilstiftung der Stiftung Universität Göttingen mit einem gesonderten Stiftungsvermögen.¹¹³ Wirtschaftsführung und Rechnungswesen richten sich nach kaufmännischen Grundsätzen.

Die Universitätsmedizin Göttingen ist sowohl Allein- als auch Mitgesellschafterin von fünf Tochtergesellschaften in der Rechtsform juristischer Personen des privaten Rechts (GmbH). Es handelt sich ausnahmslos um Beteiligungen, die aus Landesmitteln finanziert wurden. Sie erbringen im Wesentlichen Serviceleistungen.¹¹⁴ Die Bedeutung der Beteiligungen der Universitätsmedizin Göttingen wuchs in den letzten Jahren kontinuierlich. Die Tochtergesellschaften beschäftigen inzwischen mehr als 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, erzielen Umsätze von jährlich rd. 65 Mio. € und regelmäßig Gewinne von mehr

¹¹³ § 57 a Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11.12.2018 (Nds. GVBl. S. 307).

¹¹⁴ Z. B. die Erbringung von Reinigungs- und Wäschereileistungen, Patientenverpflegungen und Gastronomieleistungen für Besucher und Studenten, Sicherheits- und Handwerkerleistungen, Energielieferungen.

als 1 Mio. €. Sie beeinflussen damit die wirtschaftliche Situation der Universitätsmedizin Göttingen nicht unerheblich.

Die Universitätsmedizin Göttingen wies demgegenüber im Jahr 2018 einen Jahresfehlbetrag von rd. 15,5 Mio. € aus. Ihr Bilanzverlust summierte sich Ende 2018 auf rd. 41 Mio. €. Im (kumulierten) Quartalsbericht für Januar bis September 2019 weist die Universitätsmedizin Göttingen ebenfalls bereits einen Verlust von fast 9,7 Mio. € aus. Die Tochtergesellschaften erzielten in diesem Zeitraum Gewinne von insgesamt rd. 0,8 Mio. €.

Gewinne der Töchter zulasten der Mutter

Die von den Tochtergesellschaften der Universitätsmedizin Göttingen in Rechnung gestellten Entgelte waren in den letzten Jahren mehr als auskömmlich. Diese waren nicht nur kostendeckend, sondern enthielten auch Gewinn- und Risikoaufschläge. Nach Angaben der Universitätsmedizin Göttingen sollten die Tochtergesellschaften mit einem „finanziellen Polster“ ausgestattet werden, um Investitionen selbst finanzieren zu können.

Durch die großzügig bemessenen Verrechnungspreise entstanden bei den Tochtergesellschaften kontinuierlich steigende Gewinne, die zudem zu vermeidbaren Belastungen durch Körperschaft- und Gewerbesteuer führten. Das – weitestgehend aus Gewinnansammlungen (Kapitalrücklagen und Bilanzgewinn) – bestehende Eigenkapital der Tochtergesellschaften belief sich zum 31.12.2018 auf fast 10 Mio. €.

Nach Auffassung des LRH übersteigt die Kapitalausstattung der Beteiligungen das notwendige Maß. Die Beteiligungsgesellschaften sind fast ausschließlich für die Universitätsmedizin Göttingen tätig. Zudem ist die Universitätsmedizin Göttingen an zwei Töchtern zu 50 %, an drei Töchtern sogar zu 100 % beteiligt. Insoweit ist das Geschäftsrisiko der Beteiligungsgesellschaften nicht vergleichbar mit dem anderer am Markt tätigen Unternehmen. Daher bedürfen die Tochtergesellschaften keines finanziellen Polsters in der festgestellten Größenordnung.

Der LRH hält es im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für geboten, die Preise der Tochtergesellschaften künftig ausschließlich kostendeckend sowie ohne unangemessene Gewinn- und Risikozuschläge zu kalkulieren. Auch sollte die Kapitalausstattung der Tochtergesellschaften – insbesondere in Anbetracht der wirtschaftlichen Situation der Universitätsmedizin Göttingen – reduziert werden. Überdies sind mögliche Gewinnausschüttungen an die Muttergesellschaft zu prüfen.

Darüber hinaus dürfte es nicht ausreichend sein, die von der Universitätsmedizin Göttingen entrichteten Entgelte erst nach Ablauf des jeweiligen Geschäftsjahres zu überprüfen. Erforderlich ist eine zeitnahe Nachkalkulation, die bei einer entsprechenden Gewinnentwicklung der Tochtergesellschaften eine unterjährige Anpassung der Verrechnungspreise ermöglicht.

Aufgrund der Feststellungen des LRH forderte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Universitätsmedizin Göttingen auf, ihre bisherige Verrechnungspreissystematik mit den Tochtergesellschaften und eine Verringerung der Eigenkapitalausstattung zu prüfen.

Die Universitätsmedizin Göttingen sicherte eine entsprechende Prüfung zu.

Unzureichende Beteiligungsstrategie und fehlendes Beteiligungsmanagement

Bereits im Jahr 2009 beanstandete der LRH, dass die Universitätsmedizin Göttingen über kein zentrales Beteiligungsmanagement verfügte. Daraufhin teilte die Universitätsmedizin Göttingen im Jahr 2010 mit, dass sie nunmehr ein zentrales Kooperations- und Beteiligungsmanagement eingerichtet habe. Die aktuelle Prüfung des LRH ergab jedoch, dass dies nicht zutrifft. Entgegen ihren Ausführungen implementierte die Universitätsmedizin Göttingen kein Beteiligungsmanagement. Zudem verfügt sie nicht über eine notwendige, vom Vorstand

beschlossene, dokumentierte und abgestimmte Gesamtstrategie für ihre Beteiligungen.

Angesichts der bestehenden Überkapitalisierung der Tochtergesellschaften und der aufgezeigten Schwachstellen bei der Entgeltbemessung hält der LRH eine Beteiligungsstrategie im vorgenannten Sinn für unverzichtbar. Regelungsbedürftig sind insbesondere folgende Punkte:

- Kapitalausstattung der Tochtergesellschaften,
- Bildung und Verwendung von Gewinnrücklagen,
- Bestimmungen zur Gewinnabführung und -verwendung,
- Ermittlung von Verrechnungspreisen,
- Bemessungskriterien für Risiko- und Gewinnaufschläge,
- Verfahrensbestimmungen für die Administration der Beteiligungen sowie
- Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Gründung neuer sowie der betriebswirtschaftlichen Evaluation bestehender Beteiligungen.

Die Universitätsmedizin Göttingen sicherte zu, im Jahr 2020 einen Leitfaden zum Beteiligungsmanagement zu erstellen.

19 Misslungene Hochschulkooperation

Die Universität Oldenburg und die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth kommen ihrer seit nunmehr zehn Jahren bestehenden gesetzlichen Kooperationsverpflichtung im Verwaltungsbereich nur unzureichend nach. Obwohl dies dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur frühzeitig bekannt war, leitete es aufsichtsrechtliche Schritte gegenüber den Hochschulen nicht ein.

Allgemeines

Im Jahr 2009 beschloss die Landesregierung, die Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven in zwei selbstständige Organisationseinheiten aufzuteilen. Der Landtag folgte dem Votum der Landesregierung und verabschiedete im gleichen Jahr das Gesetz zur Entwicklung der Fachhochschulen in Niedersachsen¹¹⁵, durch das die Fachhochschulen Emden/Leer und Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth errichtet wurden. Zudem verpflichtete das vorgenannte Gesetz die Universität Oldenburg und die Fachhochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth zur Zusammenarbeit. Die insoweit einschlägige Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Zur Entwicklung der Wissenschaften wirken die Fachhochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth und die Universität Oldenburg im Verwaltungsbereich und im akademischen Bereich eng zusammen.“¹¹⁶

„Zu diesem Zweck errichten die beiden Hochschulen gemeinsame zentrale Einrichtungen. Die Universität Oldenburg nimmt für die Fachhochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth nach deren Weisung und in deren Namen unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zentrale Verwaltungsaufgaben, insbesondere in den Bereichen der Personal- und Finanzverwaltung sowie der Bewirtschaftung der landeseigenen Liegenschaften und Vermögensgegenstände, wahr.“¹¹⁷

¹¹⁵ Nds. GVBl. S. 280.

¹¹⁶ Artikel 2, § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Entwicklung der Fachhochschulen in Niedersachsen (Nds. GVBl. S. 280).

¹¹⁷ Artikel 2, § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Entwicklung der Fachhochschulen in Niedersachsen (Nds. GVBl. S. 280).

Nach dem Gesetz sollten die beiden Hochschulen alles Nähere in einer Vereinbarung regeln. Die beteiligten Hochschulen schlossen im Jahr 2010 eine entsprechende Rahmenvereinbarung.

Rahmenvertrag

Im Rahmenvertrag vereinbarten die beiden Hochschulen u. a., in insgesamt neun Verwaltungsbereichen eng zu kooperieren. Hierbei handelte es sich um die Verwaltungsbereiche Personal, Gebäude, Finanzen, Recht, Einkauf, Innenrevision, Hochschulrechenzentrum, Bibliotheken und Transfer. Die für die einzelnen Verwaltungsbereiche getroffenen Abreden hatten einen unterschiedlichen Detaillierungsgrad. Sie reichten von einer konkret vereinbarten Zusammenarbeit für einzelne Verwaltungseinheiten bis zu eher allgemein gehaltenen Absichtserklärungen.

Für das Hochschulrechenzentrum sah der Rahmenvertrag eine Zusammenführung beider Rechenzentren unter Leitung der Fachhochschule vor. Hierzu erklärte die Universität Oldenburg bereits bei Übersendung des unterzeichneten Rahmenvertrags gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur, die entsprechende Kooperation in der vorgesehenen Form nicht umzusetzen.

Kooperationsvorhaben weitgehend nicht umgesetzt

Der LRH stellte fest, dass die oben beschriebene Kooperation auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes in weiten Teilen nicht umgesetzt wurde.

Die Hochschulen vollzogen die Kooperation nur im Gebäudemanagement vollständig. Sie überführten dieses in eine an der Universität angesiedelten Organisationseinheit. Dabei wurden die Hochschulen vom Ministerium und einer externen Beratungsfirma begleitet.

Bei der Personalverwaltung wurde der Beamtenbereich auf Betreiben der Fachhochschule von der Zusammenarbeit ausgenommen. Die gemeinsame Personalverwaltung beschränkte sich damit von vornherein auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Auch bei der Finanzverwaltung kam keine Kooperation zustande. Die Hochschulen hatten sich im Rahmenvertrag darauf verständigt, diesbezügliche Aktivitäten bis zur Umstellung ihrer Buchhaltungssoftware auf eine einheitliche Softwarevariante aufzuschieben. Während die Fachhochschule die Software vereinbarungsgemäß einführte, nutzt die Universität bis heute eine Eigenentwicklung. Damit fehlt es bereits an einer Grundvoraussetzung für die Kooperation.

In den übrigen Verwaltungsbereichen erfolgt nur eine punktuelle Abstimmung oder ein anlassbezogener Erfahrungsaustausch.

Nach Ablauf von nunmehr zehn Jahren ist festzuhalten, dass der aktuelle Stand der Kooperation weit hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurückbleibt.

Abnehmendes Engagement des Ministeriums

Das Ministerium begleitete die gesetzlich normierte Kooperationsverpflichtung der beiden Hochschulen unzureichend. Zwar wirkte es gegenüber den beteiligten Hochschulen auf das Zustandekommen des Rahmenvertrags hin. Im Übrigen verfolgte das Ministerium die Realisierung des Rahmenvertrags nur im Zusammenhang mit dem turnusmäßigen Abschluss mehrjähriger, allgemeiner Zielvereinbarungen¹¹⁸. Diese blieben ausweislich der Feststellungen des LRH für die Umsetzung der Kooperationsverpflichtung wirkungslos. Eine weitergehende Steuerung des Kooperationsprozesses fand nach dem Ergebnis der Prüfung nicht statt.

¹¹⁸ § 1 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

Würdigung

Zur Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften stehen dem Fachministerium gegenüber den als Landesbetrieben geführten Hochschulen wie der Universität Oldenburg und der Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth die aufsichtsrechtlichen Mittel der Rechts- und in staatlichen Angelegenheiten zusätzlich der Fachaufsicht¹¹⁹ zur Verfügung. Zu diesem Zweck kann das Ministerium in staatlichen Angelegenheiten Weisungen erteilen, die die Organe der Hochschule bei der Ausführung binden. Eine entsprechende Intervention des Fachministeriums gegenüber einer Hochschule kommt vornehmlich in Betracht, wenn Rechtsvorschriften verletzt oder nicht befolgt werden.

Angesichts der nur fragmentarischen Umsetzung der gesetzlich vorgegebenen Kooperation wäre das Ministerium verpflichtet gewesen, aufsichtsrechtlich gegenüber den Hochschulen tätig zu werden. Dies gilt umso mehr, als ihm bereits bei Abschluss des Rahmenvertrags bekannt war, dass die Universität Oldenburg die für die Hochschulrechenzentren getroffenen Vereinbarungen nicht einhalten wollte.

Der LRH kritisiert, dass die Hochschulen die Kooperationsverpflichtung weitestgehend nicht erfüllten und das Ministerium keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ergriffen hat, um die gesetzlichen Vorgaben umzusetzen.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium nunmehr die notwendigen aufsichtsrechtlichen Schritte einleitet.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass es für die Umsetzung der Kooperation keine festen Termine gegeben habe und beruft sich hierzu

¹¹⁹ § 51 Abs. 1 Satz 1 NHG. Die Fachaufsicht umfasst zusätzlich den Maßstab der Zweckmäßigkeit des Handelns der Hochschule.

auf die Gesetzgebungsmaterialien¹²⁰. Danach habe sich der Gesetzgeber bewusst gegen die sofortige vollständige Umsetzung aller denkbaren Kooperationsmöglichkeiten entschieden. Da die Vorgabe eines festen gesetzlichen Termins als nicht möglich angesehen wurde, sollten die beiden Hochschulen die näheren Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit in einer Kooperationsvereinbarung regeln. Aus Sicht des Ministeriums bildet der aktuelle Stand der Kooperation erst einen Teil des Gesamtprozesses ab.

Des Weiteren geht das Ministerium davon aus, dass eine Umsetzung der einzelnen Kooperationsgegenstände die vorherige Feststellung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordere. Zur Durchführung entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind aus Sicht des Ministeriums die Hochschulen verpflichtet.

Erwiderung des LRH

Der LRH stimmt mit dem Ministerium überein, dass das Gesetz für den Umsetzungsprozess der Kooperation keine Fristen enthält und das Ministerium nicht gehalten war, entsprechende Fristen im Wege einer Weisung gegenüber den Hochschulen vorzugeben. Allerdings hätte das Ministerium gegenüber den Hochschulen nach Kenntniserlangung über das Stagnieren des Kooperationsprozesses aufsichtsrechtlich auf die Einhaltung ihrer Kooperationsverpflichtung hinwirken müssen. Eine langwährende Untätigkeit des Ministeriums ist demgegenüber nicht akzeptabel.

Dem Ministerium ist darin beizupflichten, dass eine Umsetzung weiterer Kooperationsvorhaben die Feststellung deren Wirtschaftlichkeit voraussetzt. Nicht zu folgen vermag der LRH dem Ministerium indes darin, dass die Durchführung entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Pflichtenkreis der Hochschulen gehören soll. Da das Land die Finanzierungslast der Hochschulen trägt, ist es zugleich auch

¹²⁰ Drs. 16/1170, S. 11.

verpflichtet, die Parameter der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Kooperationsgegenstände zu definieren, zumal es sich bei der Kooperation der Hochschulen um eine Maßnahme der dem Land obliegenden Hochschulplanung handelt.

Der LRH hält daher an seiner Erwartung fest, dass das Ministerium nunmehr die notwendigen aufsichtsrechtlichen Schritte einleitet.

20 Patentverwertungsgesellschaft der Stiftung Universität Göttingen

Die niedersächsischen Hochschulen beauftragen mit der Anmeldung und Verwertung ihrer Patente externe Agenturen. Lediglich die Universität Göttingen wickelt diese Aufgabe über eine eigene Gesellschaft ab, deren wirtschaftliches Überleben maßgeblich von der indirekten Subventionierung durch die Hochschule abhängt. Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten sollte daher eine Auflösung und Liquidation der Gesellschaft geprüft werden.

Allgemeines

Die Patentverwertung gehört an Hochschulen zum Aufgabenbereich des Wissens- und Technologietransfers. Zur Bewältigung dieser komplexen Materie greifen nahezu alle Hochschulen auf externe Patentverwertungsagenturen zurück. Lediglich die Universität Göttingen gründete zu diesem Zweck eine eigene Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH. Das hierfür erforderliche Stammkapital in Höhe von 50.000 € brachten die Teilstiftung Universität Göttingen und die Teilstiftung Universitätsmedizin Göttingen jeweils zur Hälfte auf.

Die Gesellschaft betreut insbesondere die Universität Göttingen, aber auch Dritte bei der rechtlichen Sicherung und Verwertung von Erfindungen und sonstigem geistigen Eigentum. Sie untersucht, ob diese schutzrechtsfähig und wirtschaftlich nutzbar sind. Im Übrigen obliegt ihr – bei Bedarf auch in Kooperation mit Patentanwälten – die Realisierung dieser gewerblichen Schutzrechte zum Beispiel durch Anmeldung von Patenten und Abschluss von Verwertungsverträgen.

Wirtschaftliche Lage der Gesellschaft

Seit ihrer Gründung im Jahr 2004 erzielte die Gesellschaft bis zum Ende des Jahres 2011 durchgängig Verluste. Um ihre Überschuldung zu vermeiden, verstärkte die Universität Göttingen in diesem Zeitraum

die Kapitalrücklage der Gesellschaft durch laufende Einzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 1,36 Mio. €¹²¹. Von diesem Betrag wurden rd. 715.000 € aufgezehrt.¹²²

Die seit dem Jahr 2012 erzielten positiven Jahresergebnisse sind demgegenüber in erster Linie auf eine Anpassung des mit der Universität Göttingen geschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrags zurückzuführen. Die Parteien änderten die Vergütungsmodalitäten dahingehend, dass die Gesellschaft von der Universität statt bislang 30 % nunmehr 50 % der aus Verwertungserlösen erzielten Einnahmen erhält.

Empfehlungen des LRH

Der LRH hält die Patent- und sonstige Schutzrechtsabwicklung über eine hochschuleigene Gesellschaft für unwirtschaftlich.

Als Stiftungshochschule muss die Universität Göttingen ihre Wirtschaftsführung nach kaufmännischen Grundsätzen strukturieren.¹²³ Sie ist insoweit verpflichtet, das Gebot der Wirtschaftlichkeit kaufmännischen Handelns zu beachten. Deshalb gilt für Maßnahmen und Projekte der Universität, dass diese mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz zu realisieren sind.

Die Vorhaltung einer privatrechtlichen Gesellschaft für Zwecke der Sicherung und Verwertung von Patenten und sonstigen gewerblichen Schutzrechten war für die Universität Göttingen bislang mit erheblichen

¹²¹ Dieser Betrag setzt sich aus folgenden Zahlungen der Gesellschafterin zusammen: 100.000 € und 277.626 € gemäß Gesellschafterbeschlüssen vom 29.12.2004, 100.000 € gemäß Gesellschafterbeschluss vom 22.08.2005, 330.000 € gemäß Gesellschafterbeschlüssen vom 12.04.2006 und vom Oktober 2006, 426.000 € gemäß Gesellschafterbeschluss vom 22.01.2007, 75.280 € gemäß Gesellschafterbeschluss vom 18.02.2010 sowie 49.000 € gemäß Gesellschafterbeschluss vom 29.04.2011.

¹²² Bezogen auf den Bilanzstichtag 31.12.2018.

¹²³ § 57 Abs. 2 Satz 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

Kosten verbunden. Ihre Insolvenz konnte nur durch erhebliche Kapitalzuführungen der Hochschule und eine signifikante Erhöhung der Vergütung vermieden werden.

Hinzu kommt, dass eine Organisationsprivatisierung in der Rechtsform einer GmbH strukturell mit Fixkosten verbunden ist. Als Beispiele sind die Gehälter für die Geschäftsführung, die Aufwendungen für die laufende Buchführung, Versicherungsprämien und die Jahresabschlusskosten zu nennen.

Im Ergebnis liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass die Patentverwertung über eine hochschuleigene Gesellschaft unwirtschaftlich war. Dies gilt umso mehr, als die Universität Göttingen das inhärente Risiko als Gesellschafterin trägt, das sich bereits im partiellen Verzehr der Kapitalrücklage und einer für die Hochschule ungünstigen Vergütungsabrede verwirklicht hat.

Aus den vorgenannten Gründen empfiehlt der LRH zu prüfen, ob die Universität Göttingen die bisherigen Dienstleistungen der Gesellschaft in ihre Stabsstelle *Kooperation und Innovation* eingliedert.¹²⁴ Die bestehende Gesellschaft könnte dann durch Beschluss der Universität als Alleingesellschafterin aufgelöst¹²⁵ und anschließend liquidiert¹²⁶ werden.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur ist der Auffassung, dass sich das von der Hochschule gewählte Vergütungsmodell als wirtschaftlich tragfähig erwiesen habe. Dies werde durch die seit dem Jahr

¹²⁴ Die Universität erwoگ im Sommer 2016, sich mittelfristig als Gesellschafterin aus der Gesellschaft zurückzuziehen. Nach verschiedenen Überlegungen, die auch den Verkauf oder ein Insourcing von Teilen der Gesellschaft beinhalteten, beschloss die Gesellschafterversammlung im Jahr 2017, die Gesellschaft in der bestehenden Form weiterzuführen.

¹²⁵ § 60 Abs. 1 Nr. 2 GmbH-Gesetz.

¹²⁶ §§ 70 ff. GmbH-Gesetz.

2012 positiven Jahresergebnisse der Tochtergesellschaft der Universität belegt.

Erwiderung des LRH

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erkennt, dass die seit 2012 erzielten positiven Jahresergebnisse der Gesellschaft maßgeblich auf der Ausweitung der Vergütungsanteile an den Verwertungserlösen beruhen. Diese Maßnahme ging zu Lasten der Universität Göttingen, deren Verwertungserträge sich in entsprechendem Umfang reduzierten.

21 Hanse-Wissenschaftskolleg: Rechtsform auf den Prüfstand

Das Land Niedersachsen finanziert jährlich das gemeinsam mit dem Land Bremen und der Stadt Delmenhorst als Stiftung gegründete Hanse-Wissenschaftskolleg. Der durch die Rechtsform der Stiftung statuierte Zahlungsanspruch führt neben dem Aufbau erheblicher Rücklagen zu einer Privilegierung gegenüber den anderen vom Land finanzierten Forschungseinrichtungen und missachtet zudem das Budgetrecht des Landtages. Das Land Niedersachsen sollte daher zusammen mit den anderen Stiftern einen Wechsel der Rechtsform prüfen.

Das Hanse-Wissenschaftskolleg

Das Hanse-Wissenschaftskolleg (HWK) wurde im Jahr 1995 gemeinsam von den Ländern Niedersachsen und Bremen sowie der Stadt Delmenhorst als Stiftung bürgerlichen Rechts mit Sitz in Delmenhorst errichtet.

Die Stadt Delmenhorst stellte dem HWK unentgeltlich ein Grundstück zur Verfügung, das mit Gebäuden für Wohn-, Veranstaltungs- und Verwaltungszwecke bebaut wurde. Die für den Bau erforderlichen Investitionsmittel teilten sich die Länder Niedersachsen und Bremen und die beteiligte Kommune.

Zur Finanzierung des HWK verpflichteten sich die Stifterländer Niedersachsen und Bremen in der Satzung auf unbestimmte Zeit. Gegenwärtig beträgt der darin festgelegte jährliche Zuschuss der beiden Länder jeweils rd. 1,2 Mio. €. ¹²⁷

Nach der Satzung des HWK soll die Stiftung die Wissenschaft und Forschung fördern. Im Zusammenwirken mit den Universitäten Oldenburg

¹²⁷ § 4 der Satzung des Hanse-Wissenschaftskollegs vom 24.11.2009 (Nds. MBl. S. 1009).

und Bremen soll die nationale, internationale und interdisziplinäre Zusammenarbeit besonders qualifizierter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gefördert werden; dabei soll die Stiftung besondere Aufmerksamkeit auf die Förderung junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler richten. Daneben soll das HWK nationale und internationale Veranstaltungen durchführen.¹²⁸

Den Satzungszweck erfüllt das HWK dadurch, dass es Persönlichkeiten aus dem In- und Ausland als sogenannte Fellows zu befristeten Aufenthalten einlädt, die in vier näher bezeichneten Wissenschaftsgebieten Forschungsarbeiten in den Räumlichkeiten des HWK sowie an kooperierenden Einrichtungen in der Nordwestregion durchführen. Während ihrer zumeist mehrmonatigen Aufenthalte wohnen die Fellows auf dem Campus des HWK.

Neben der Erstattung von Reisekosten gewährte das HWK den Fellows zumeist Stipendien oder übernahm für einige Fellows einen Teil der Kosten, die der entsendenden Universität für deren Vertretung entstanden.

Rücklagenbildung und Wertpapieranlagen

In den Jahren 2013 bis 2017 verbrauchte das HWK die von den Stifterländern jährlich zugewandten Mittel zur Finanzierung seines Betriebs nicht vollständig. Dies führte allein in diesem Zeitraum zu Jahresüberschüssen von insgesamt rd. 688.000 €. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Überschuss von rd. 138.000 €.

Insgesamt verfügte das HWK zum Ende des Jahres 2017 über einen Betrag von rd. 2,7 Mio. €, der sich aus Rücklagen und den im Ergebnisvortrag ausgewiesenen Jahresüberschüssen zusammensetzte.

¹²⁸ § 2 der Satzung des Hanse-Wissenschaftskollegs.

Daneben erhöhte das HWK im Zeitraum 2013 bis 2017 seinen Bestand an Wertpapieren um rd. 2,3 Mio. € auf rd. 6,2 Mio. €. Die Erträge aus den Wertpapieren waren in den Jahren 2015 bis 2017 rückläufig.

Unangemessene Finanzausstattung des HWK

Als gemeinnützige Stiftung unterliegt das HWK hinsichtlich der Mittelverwendung nicht nur den Satzungsbestimmungen, sondern auch den Vorschriften der Abgabenordnung¹²⁹ zur Gemeinnützigkeit. Danach hat das HWK seine Mittel für die satzungsgemäßen Zwecke und zur Bestreitung der Verwaltungskosten grundsätzlich zeitnah zu verwenden.¹³⁰ Rücklagen darf das HWK nur bilden, soweit dies erforderlich ist, um die steuerbegünstigten Zwecke nachhaltig erfüllen zu können.¹³¹

Das HWK benötigte die laufenden Mittel seit Jahren nicht vollständig für die Erfüllung des originären Satzungszwecks.

Der LRH wendet sich gegen eine umfassende Rücklagenbildung durch das HWK. Bereits bei der Errichtung des HWK im Jahr 1995 sprach sich der LRH aus wirtschaftlichen Gründen gegen eine solche Rücklagenbildung der Einrichtung aus Mitteln des Landes Niedersachsen aus. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hielt dem LRH seinerzeit entgegen, dass eine Rücklagenbildung aufgrund der äußerst knapp bemessenen Betriebskosten abwegig sei.

Das HWK legte die freien Mittel in Wertpapieren an. Der Umstand, dass diese überwiegend im Anlagevermögen¹³² bilanziert wurden, spricht dafür, dass die Mittel für den Stiftungszweck mittel- bis langfristig nicht benötigt werden. Insoweit erlaubt sich der LRH den Hinweis,

¹²⁹ Abgabenordnung in der Fassung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, BGBl. I 2003 S. 61); zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 11.07.2019 (BGBl. I S. 1066).

¹³⁰ § 55 Abs. 1 Nr. 5 Abgabenordnung.

¹³¹ § 62 Abs. 1 Nr. 1 Abgabenordnung.

¹³² Als Anlagevermögen bezeichnet man das auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesene Vermögen, das dazu bestimmt ist, dauerhaft dem Geschäftsbetrieb zu dienen (§ 247 Abs. 2 Handelsgesetzbuch).

dass der Stiftungszweck in der Förderung von Wissenschaft und Forschung und nicht im Aufbau und der Verwaltung eines Wertpapierdepots besteht.

Auswirkungen des Stiftungsmodells

Die Rechtsform der Stiftung setzt die Existenz ausreichenden Vermögens voraus, um den Stiftungszweck nachhaltig verwirklichen zu können. Das Stiftungsvermögen des HWK wurde in der Satzung durch die unentgeltliche Eigentumsübertragung eines Grundstücks der Stadt Delmenhorst, Gewährung von Investitionsmitteln sowie durch einen Anspruch gegen die Stifterländer Niedersachsen und Bremen auf jährliche Zuwendungen festgeschrieben. Von dieser unbefristeten jährlichen Zahlungsverpflichtung gegenüber dem HWK kann sich das Land Niedersachsen allein nicht lösen, da die Stiftung von drei Stiftern getragen wird. Eine Änderung der Satzung, mit der etwa der Anspruch auf jährliche Zuwendungen modifiziert werden könnte, müsste vom Stiftungsrat¹³³ mit der notwendigen Mehrheit initiiert werden und bedürfte außerdem der Zustimmung der Stifter.¹³⁴

Durch die gewählte Rechtsform ist auch der Landtag dauerhaft an die Zahlungsverpflichtung gegenüber dem HWK gebunden und kann diese auch nicht in späteren Legislaturperioden durch Mehrheitsentscheidungen verändern. Der LRH sieht dadurch das im Grundgesetz verankerte Demokratieprinzip¹³⁵ verletzt.

Des Weiteren geht die Rechtsform der Stiftung bürgerlichen Rechts mit der Verpflichtung einher, das Stiftungsvermögen in seinem Bestand zu

¹³³ Der Stiftungsrat besteht u. a. aus je zwei Mitgliedern der Niedersächsischen Landesregierung und des Senats der Freien Hansestadt Bremen, der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister der Stadt Delmenhorst sowie den Leitungen der Universitäten Oldenburg und Bremen.

¹³⁴ § 17 Abs. 1 Satz 1 der Satzung des Hanse-Wissenschaftskollegs.

¹³⁵ Artikel 20 Abs. 2 und Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Mit dieser Problematik hatte sich der LRH bereits im Jahr 1996 im Jahresberichtsbeitrag „Errichtung einer Stiftung des privaten Rechts durch die Landesregierung ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung“ (Drs. 13/1900, S. 96) befasst und bezweifelt, dass die Exekutive befugt ist, zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit öffentlichen Mitteln privatrechtliche Stiftungen zu errichten.

erhalten.¹³⁶ Dadurch ist das HWK gehalten, die jährlichen Abschreibungen¹³⁷ auf sein Vermögen durch Investitionen oder beispielsweise durch den Erwerb von Wertpapieren auszugleichen.

Empfehlungen des LRH

Aus den dargestellten Gesichtspunkten erachtet der LRH die Rechtsform einer Stiftung bürgerlichen Rechts für eine staatliche Forschungseinrichtung grundsätzlich für ungeeignet.¹³⁸ Vorzugswürdig erscheint für das HWK stattdessen die Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH (gGmbH).

Der wesentliche Vorteil eines Wechsels in die Rechtsform einer gGmbH läge darin, dass das HWK seine Mittel vom Land Niedersachsen im Wege einer Zuwendung¹³⁹ als institutionelle Förderung auf Ausgabenbasis erhalten würde. In diesem Fall entschiede der Landtag als Inhaber des Budgetrechts jährlich über die maximale Höhe der institutionellen Förderung. Damit wäre der Haushaltsgesetzgeber in der Lage, dem HWK wie allen anderen vom Land geförderten Einrichtungen auch die für seine Tätigkeit erforderlichen Mittel zuzuweisen, zu kürzen oder auch zu versagen. Diese Möglichkeit ist dem Landtag durch die gewählte Rechtsform des HWK verwehrt.

Die Zuwendungsbescheide der anderen institutionell geförderten Forschungseinrichtungen enthalten durchgehend den Hinweis, dass eine

¹³⁶ § 4 Abs. 4 der Satzung des Hanse-Wissenschaftskollegs, § 6 Abs. 1 Niedersächsisches Stiftungsgesetz vom 24.07.1968, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25.06.2014 (Nds. GVBl. S. 168).

¹³⁷ Abschreibung ist im Rechnungswesen die Erfassung und Verrechnung von Wertminderungen, die bei Vermögensgegenständen des Anlage- und Umlaufvermögens eintreten. Das handelsrechtliche Abschreibungsgebot wird dem Grunde nach in § 253 Abs. 1 Handelsgesetzbuch normiert.

¹³⁸ Auch der Bundesrechnungshof hält die Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen für den Bund nur in Ausnahmefällen für eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung. Er empfiehlt der Bundesregierung, von der Errichtung künftig nach Möglichkeit abzusehen und stattdessen eine andere Rechtsform (z. B. Gesellschaft oder Verein) zu wählen (Sonderbericht des Bundesrechnungshofs an das Bundesministerium für Finanzen zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns vom 22.05.2018, S. 23).

¹³⁹ Zuwendung nach den §§ 23 und 44 LHO.

weitere Förderung von der finanziellen Entwicklung des Landes abhängt und es nicht selbstverständlich ist, dass die Förderung auch im nächsten Jahr erfolgt. Insofern ist das HWK gegenüber den übrigen institutionell geförderten Forschungseinrichtungen des Landes in nicht zu rechtfertigender Weise privilegiert.

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität dürfen Zuwendungen im Landeshaushalt nur veranschlagt und an Stellen außerhalb der Landesverwaltung vergeben werden, wenn das Landesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Da eine gGmbH nicht dem Niedersächsischen Stiftungsgesetz unterliegt und das Vermögen der gGmbH daher nicht in seinem Bestand zu erhalten ist, müsste das HWK für die Erreichung seiner Ziele zunächst auf seine Wertpapiere zurückgreifen, bevor es eine Landesförderung erhalten könnte.

Die Universitäten Oldenburg und Bremen sollen nach der Satzung des HWK die Hauptnutznießer der Tätigkeit des HWK sein.¹⁴⁰ Dies spricht aus Sicht des LRH dafür, dass beide Universitäten anstelle der Länder Niedersachsen und Bremen in einer gGmbH als Gesellschafter fungieren und dadurch auch die inhaltliche und finanzielle Verantwortung für das HWK übernehmen.

Aus vorstehenden Erwägungen empfiehlt der LRH, gemeinsam mit den anderen Stiftern die Auflösung der Stiftung "Hanse-Wissenschaftskolleg" und die Einbringung des vorhandenen Vermögens in eine neu zu gründende gemeinnützige GmbH zu prüfen.

¹⁴⁰ § 2 Satz 1 der Satzung des Hanse-Wissenschaftskollegs.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur vertritt die Auffassung, dass das HWK als inter-universitäre Einrichtung eine besondere Stellung habe, die einem unmittelbaren Vergleich mit regionalen Forschungseinrichtungen entgegenstehe.

Zudem kann sich das Ministerium der Sichtweise des LRH zur Rechtsform des HWK nicht anschließen. Es verweist insoweit auf die erfolgreiche Evaluation der Einrichtung durch den Wissenschaftsrat.

Schließlich habe der Landtag im Jahr 1997 die Bestandskraft der Einrichtung nicht in Zweifel gezogen.

Erwiderung des LRH

An seiner Empfehlung, die Rechtsform des HWK zu überprüfen, hält der LRH auch unter Berücksichtigung der Einlassungen des Ministeriums fest. Weder die vom Ministerium angeführte fehlende inhaltliche Vergleichbarkeit des HWK mit anderen Forschungseinrichtungen noch die positiv verlaufene Evaluation durch den Wissenschaftsrat stehen im Zusammenhang mit der Frage der Ausgestaltung der Finanzierung.

Ungeachtet der Sichtweise des Landtages aus dem Jahr 1997 ist kein Grund ersichtlich, mit der Wahl der Rechtsform einer Stiftung bürgerlichen Rechts eine unbefristete finanzielle Bindung des Landes zu statuieren und dadurch das Budgetrecht des Landtages zu missachten. Ebenso wenig ist die rechtsformbedingte Privilegierung des HWK gegenüber den anderen vom Land finanzierten Forschungseinrichtungen zu rechtfertigen.

22 Verwendungsnachweise von Stiftungshochschulen blieben ungeprüft

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bewilligte im Zeitraum 2004 bis 2017 Zuwendungen in Höhe von 774 Mio. € für Baumaßnahmen an den fünf niedersächsischen Stiftungshochschulen. Für im Bewilligungszeitraum abgeschlossene Baumaßnahmen mit einer Zuwendungssumme von 285 Mio. € legten die Hochschulen 53 der erforderlichen 77 Verwendungsnachweise vor. Das Ministerium prüfte von den 16 bereits vom Staatlichen Baumanagement Niedersachsen baufachlich geprüften Nachweisen bislang lediglich einen über einen Zuwendungsbetrag von 2,55 Mio. €.

Ausgangslage und Prüfungsergebnis

Seit der Gründung der fünf Stiftungshochschulen¹⁴¹ im Jahr 2003 erhalten diese für Große Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen (GNUE)¹⁴² vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur Zuwendungen des Landes. Nach den Bestimmungen der LHO hat das Ministerium als Bewilligungsbehörde die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel zu überwachen. Dazu sind Übersichten zu führen, die insbesondere Angaben zu Haushaltstitel und -jahr, Empfänger, Finanzierungsart, Höhe und Zweck der Zuwendung sowie den Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises enthalten.¹⁴³ Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen muss das Staatliche Baumanagement Niedersachsen beteiligt werden, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen 1 Mio. € übersteigen.

Eine den vorstehenden Anforderungen entsprechende Übersicht konnte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur dem LRH zu Be-

¹⁴¹ Universitäten Göttingen, Hildesheim, Lüneburg, Tierärztliche Hochschule Hannover sowie Hochschule Osnabrück.

¹⁴² In Einzelfällen auch für Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen (KNUE).

¹⁴³ Verwaltungsvorschrift Nr. 9 zu § 44 LHO.

ginn der Prüfung nicht vorlegen. Erst auf Nachfrage erstellte das Ministerium eine Übersicht über die aus Kapitel 06 04 finanzierten Zuwendungsbaumaßnahmen. Danach bewilligte es im Zeitraum 2004 bis 2017 den fünf niedersächsischen Stiftungshochschulen 105 Zuwendungen mit einer Gesamtsumme von 774 Mio. €. Für 53 Zuwendungen der 77 im Bewilligungszeitraum abgeschlossenen Zuwendungsbaumaßnahmen legten die Empfänger Verwendungsnachweise vor. Diese Zuwendungen umfassten eine Summe von 285 Mio. €. Die Verwendungsnachweise datierten aus den Jahren 2006 bis 2018, wobei 29 dieser Nachweise älter als fünf Jahre waren. Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen hatte zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH lediglich 16 Nachweise mit einer Zuwendungssumme von 75,8 Mio. € baufachlich geprüft. Von diesen 16 Maßnahmen prüfte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bisher eine einzige mit einer Fördersumme von 2,55 Mio. €.

Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur erstellte Übersicht die in der LHO statuierten Anforderungen nicht erfüllte. Insbesondere hatte das Ministerium keine zentrale Übersicht, wann welche Verwendungsnachweise von den Stiftungshochschulen vorgelegt werden mussten. Es versäumte auch, die Zuwendungsempfänger auf fehlende Verwendungsnachweise hinzuweisen und deren Vorlage einzufordern. Gegenüber dem Staatlichen Baumanagement Niedersachsen forderte es keine zeitnahe Prüfung der vorgelegten Verwendungsnachweise ein.

Nach Ansicht des LRH wäre es insbesondere in der Anfangszeit der neu gegründeten Stiftungshochschulen erforderlich gewesen, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und das Staatliche Baumanagement Niedersachsen zeitnah und umfassend prüfen, ob die Stiftungen die ihnen gewährten Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendeten. Außerdem wäre zu prüfen gewesen, ob es Abweichungen von den bewilligten Bauunterlagen gab, die möglicherweise Rückforderungsansprüche des Landes begründet hätten.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

In seiner Stellungnahme vertritt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Auffassung, dass für die seit Stiftungsgründung erstellten Zuwendungsbescheide unterschiedliche Übersichten vorlägen, aus denen SOLL- und IST-Zuwendungen ebenso hervorgehen würden, wie die Fristen zur Vorlage der Verwendungsnachweise.

Durch die fehlende Verwendungsnachweisprüfung könne es verfahrensbedingt allenfalls dann zu Überzahlungen gekommen sein, wenn die IST-Ausgaben einer Maßnahme Kosten enthielten, die nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden könnten bzw. die nicht dem im Zuwendungsbescheid genannten Zweck dienten. Zur Feststellung solcher nicht zweckentsprechenden Ausgaben sei das Ministerium für Wissenschaft und Kultur auf die baufachliche Prüfung durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen angewiesen.

Durch die Einführung einer Zuwendungsdatenbank sei zukünftig eine wesentlich einfachere Überwachung der vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur erlassenen Zuwendungsbescheide möglich. Die Überschreitung von Fristen sei durch eine automatisierte Abfrage in der Datenbank jederzeit tagesaktuell abrufbar. Somit könne sowohl die Erstellung der Verwendungsnachweise durch die Stiftungshochschulen als auch die baufachliche Überprüfung durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen effizient überwacht werden. Eine Mahnung zur Vorlage der Verwendungsnachweise durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erfolge dank diesem Hilfsmittel künftig unverzüglich. Die Prüfung vollständiger Verwendungsnachweise würde im Ministerium für Wissenschaft und Kultur nunmehr zeitnah durchgeführt werden.

Schlussbemerkungen

Sofern das Ministerium für Wissenschaft und Kultur über entsprechende Übersichten verfügte, legte es diese dem LRH auf dessen Anfrage zunächst nicht vor. Die nachgereichten Übersichten enthielten

jedoch nicht alle erforderlichen Angaben. Auch hätte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur gegenüber den Stiftungshochschulen und dem Staatlichen Baumanagement Niedersachsen auf eine fristgerechte Vorlage bzw. eine baufachliche Prüfung der Verwendungsnachweise bestehen müssen. Deshalb bleibt unklar, ob die Hochschulen die Zuwendungsmittel ordnungsgemäß verwendeten.

Verwendungsnachweise, für die bereits baufachliche Stellungnahmen des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen vorliegen, sollte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur kurzfristig prüfen. Fehlende Verwendungsnachweise und baufachliche Stellungnahmen sollte es umgehend bei den betreffenden Stiftungshochschulen bzw. beim Staatlichen Baumanagement Niedersachsen anfordern und diese Verwendungsnachweise dann ebenfalls kurzfristig prüfen.

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur durch die Einführung einer neuen Datenbank nun die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, um Zuwendungen künftig den Anforderungen der LHO entsprechend zu überwachen und zu prüfen.

Kultusministerium

23 Abordnung von Lehrkräften für außerschulische Zwecke

Trotz des Lehrkräftemangels ordneten die Schulbehörden Lehrkräfte in außerschulische Bereiche ab. Die diesbezügliche Abordnungspraxis widersprach teilweise den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Darüber hinaus wies das im Geschäftsbereich des Kultusministeriums genutzte Personalmanagementverfahren auch im Hinblick auf die Dokumentation von Abordnungen Mängel auf.

Allgemeines

In Niedersachsen erhöhte sich die Anzahl der Lehrkräfte, die nicht vor der Klasse stehen, innerhalb eines Zehnjahreszeitraums von 9,05 % auf 15,5 %.¹⁴⁴ Vor dem Hintergrund des fortwährenden Lehrkräftemangels untersuchte der LRH bereits im Jahr 2012 die Abordnungspraxis im Geschäftsbereich des Kultusministeriums.¹⁴⁵ Als Reaktion auf die festgestellten Mängel sagte die Landesregierung zu, fortan die „maßgeblichen haushalts- und beamtenrechtlichen Bestimmungen stringent“¹⁴⁶ einzuhalten. Die aktuelle Kontrollprüfung des LRH verdeutlicht, dass insoweit weiterer Optimierungsbedarf besteht.

Entwicklung der Abordnungen

Entgegen der damaligen Prognose der Landesregierung¹⁴⁷, die von einem signifikanten Rückgang der Abordnungen für außerunterrichtliche

¹⁴⁴ Rechnerischer Anteil der nicht für Unterricht genutzten Regelstunden sämtlicher Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen in den Jahren 2008 und 2018 lt. Haushaltsplan des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2020: Vorwort zum Einzelplan 07, lit. F.

¹⁴⁵ Jahresbericht 2013, S. 83 „Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich“ und Jahresbericht 2013, S. 88 „Einsatz von Lehrkräften in der Schulverwaltung zu Lasten der Schulkapitel“.

¹⁴⁶ Drs. 17/1301.

¹⁴⁷ Siehe Fn. 151.

Zwecke ausging, erhöhte sich die Zahl der entsprechenden Ermächtigungen in den Allgemeinen Haushaltsvermerken¹⁴⁸ ab dem Jahr 2015 erneut:

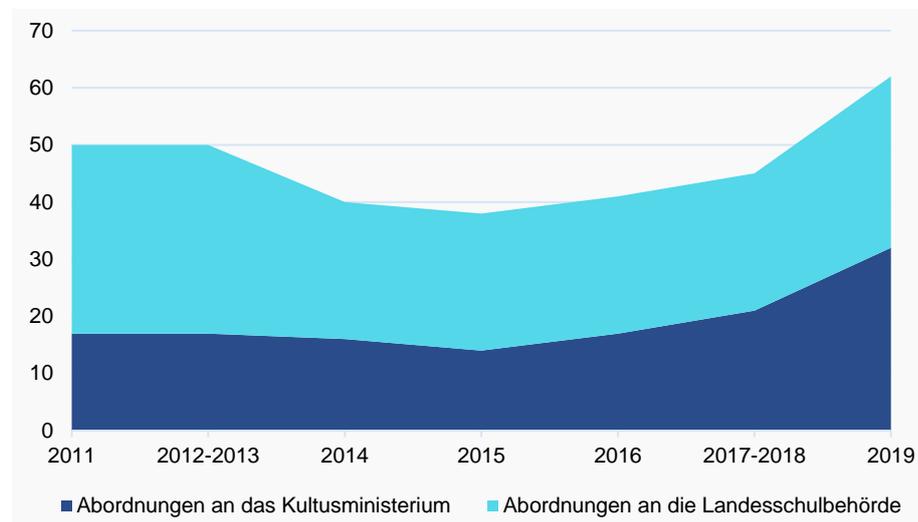


Abbildung 7: Kumulierte Abordnungsermächtigungen in Vollzeiteneinheiten nach Auswertung der Allgemeinen Haushaltsvermerke

Über diese transparent nachvollziehbaren Ermächtigungen hinaus ermittelte der LRH durch Auswertungen des im Geschäftsbereich des Kultusministeriums eingesetzten Personalmanagementverfahrens weitere Abordnungen. Rd. 53 Vollzeiteneinheiten¹⁴⁹ waren im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 an das Kultusministerium oder die Landesschulbehörde abgeordnet. Dies betraf insbesondere Abordnungen für unterjährig eingesetzte Lehrkräfte¹⁵⁰ sowie „Kettenabordnungen“. Bei Letzteren wurden Abordnungen über ihre ursprüngliche Dauer hinaus so lange verlängert, bis Planstellen für eine dauerhafte Besetzung zur Verfügung standen.

¹⁴⁸ Allgemeine Haushaltsvermerke (HV) zu den Kapiteln 07 07 und 07 10 bis 07 20 in den Haushaltsplänen 2011 bis 2019; Abordnungen an das Kultusministerium: HV 7 a, ab 2016 zusätzlich HV 30; Abordnungen an die Landesschulbehörde: HV 7 b, bis 2013 zusätzlich HV 7 d.

¹⁴⁹ Aus den von der Landesschulbehörde für die Jahre 2014 bis 2017 zur Verfügung gestellten PMV-Daten wertete der LRH für das Kultusministerium insgesamt 76,9 Vollzeiteneinheiten und für die Landesschulbehörde 135,1 Vollzeiteneinheiten aus, die ohne Ermächtigung eines Haushaltsvermerks abgeordnet waren.

¹⁵⁰ Bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes gemäß § 50 Abs. 3 LHO in Verbindung mit den entsprechenden Verwaltungsvorschriften.

Darüber hinaus erhöhten sich in den Jahren 2011 bis 2019 die Abordnungsermächtigungen zum Einsatz von Lehrkräften an Stellen außerhalb des Geschäftsbereichs des Kultusministeriums von 37 auf 56 Vollzeiteinheiten.

Abordnungen von Lehrkräften an Hochschulen

Ausweislich der im Personalmanagementverfahren gespeicherten Daten ordnete die Landesschulbehörde Lehrkräfte im Umfang von 47,3 Vollzeiteinheiten pro Jahr mit einem Kostenvolumen von 4,2 Mio. €¹⁵¹ an die Universitäten ab. Der Haushaltsplan hingegen ermächtigte die Landesschulbehörde, jährlich Lehrkräfte im Umfang von 28 Vollzeiteinheiten an niedersächsische Hochschulen zum Zweck der Lehrerfort- und -ausbildung abzuordnen.¹⁵² Diese Ermächtigung wurde nicht ausgeschöpft: es legitimieren sich lediglich 10,3 Vollzeiteinheiten ordnungsgemäß durch die entsprechenden Haushaltsvermerke. Im Ergebnis waren Lehrkräfte im Umfang von 37 Vollzeiteinheiten¹⁵³ pro Jahr nicht mit einem Allgemeinen Haushaltsvermerk hinterlegt und dennoch an die niedersächsischen Hochschulen abgeordnet.

Der Einsatz von Lehrkräften an Hochschulen ist durch einen Erlass des Kultusministeriums geregelt.¹⁵⁴ Hiernach hat die Sicherung der Unterrichtsversorgung in den Schulen Priorität vor dem Einsatz von Lehrkräften im universitären Bereich. Es dürften keine Bedenken bezüglich

¹⁵¹ Standardpersonalkosten auf der Basis der Vorgaben des Finanzministeriums und der Auswertungen des LRH für die in den Jahren 2014 bis 2017 in den außerschulischen Bereich abgeordneten Lehrkräfte: 87.760 € je Vollzeiteinheit. Berechnung: 47,3 (Vollzeiteinheiten) × 87.760 € (Standardpersonalkosten) = 4.151.048 €.

¹⁵² Auswertung der HV 14 (Lehrerausbildung) und HV 20 (Lehrerfortbildung) aus den Haushaltsplänen 2014 bis 2017.

¹⁵³ Durchschnittlicher jährlicher Abordnungsumfang an allen niedersächsischen Hochschulen in den Haushaltsjahren 2014 bis 2017 lt. Personalmanagementverfahren, die nicht durch die Allgemeinen Haushaltsvermerke 14 oder 20 gedeckt waren.

¹⁵⁴ Erlass des Kultusministeriums „Abordnungen von Lehrkräften an niedersächsische Hochschulen“ vom 20.05.2016 – 35 - 84 017 –.

der Unterrichtsversorgung der Stammschule sowie „der bedarfsgerechten Versorgung mit Lehrkräften an weiteren, umliegenden Schulen“ vorliegen.

Nach Auswertung des LRH entsprachen von 91 Abordnungen an Hochschulen¹⁵⁵ knapp 90 % nicht der Erlasslage. In 40 der untersuchten Fälle lag entweder die Unterrichtsversorgung der abgebenden Schule oder des betreffenden Landkreises unter 100 %. In elf abordnenden Schulen war der Unterricht sogar zu weniger als 95 % abgedeckt. Bei weiteren 39 der Abordnungsfälle wiesen weder die abgebende Schule noch die umliegenden Schulen eine bedarfsgerechte Versorgung mit Lehrkräften auf.

Unkonventionelle Abordnungspraxis

Der LRH wertete 150 Ausschreibungen von Dienstposten aus, die durch abzuordnende Lehrkräfte besetzt werden sollten. Die Ausschreibungen richteten sich an Lehrkräfte verschiedener Besoldungsgruppen und waren nicht weiter differenziert. In 16 Fällen erfolgte überhaupt keine Spezifizierung. Somit konnten sich Lehrkräfte der Besoldungsgruppen A 12 bis A 16 bewerben. 60 % der Ausschreibungen richteten sich an Lehrkräfte der Besoldungsgruppen A 12 bis A 14.

Durch diese unzureichende Festlegung des Bewerberkreises eröffneten die Schulbehörden eine Personalkostenspanne von 3,7 Mio. € pro Jahr. Im Gegensatz hierzu sahen Ausschreibungen für Planstellen eine präzise Zuordnung zu einer Besoldungsgruppe vor.

Personalmanagementverfahren

Obwohl das im Geschäftsbereich des Kultusministeriums genutzte Personalmanagementverfahren mittlerweile seit zwölf Jahren implementiert ist, enthielt der Datenbestand eine Vielzahl an Mängeln. So

¹⁵⁵ Abordnungen an Hochschulen in der Zeit zwischen Juli 2016 und Februar 2018.

konnten sowohl der LRH als auch die Landesschulbehörde die überprüften Personalfälle aufgrund fehlerhafter oder unvollständiger Eingaben nur mit großem Aufwand nachvollziehen. In einigen Fällen war eine Klärung der aus dem Personalmanagementverfahren generierten Daten weder den eigenen Behörden im Geschäftsbereich des Kultusministeriums noch dem LRH möglich.

Außerdem fehlt bis dato eine programmtechnische Schnittstelle zu KIDICAP, dem Bezügeverfahren des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung (NLBV). Die Landesschulbehörde muss nach wie vor entsprechende Verfügungen ausdrucken und dem NLBV postalisch übersenden. Die für Abrechnungszwecke erforderlichen Daten sind dann manuell einzugeben. Ein derartiger Medienbruch ist ineffizient und fehleranfällig.

Empfehlungen des LRH

Abordnungen von Lehrkräften, die nicht auf Grundlage der Allgemeinen Haushaltsvermerke erfolgen, entsprechen nicht dem Grundsatz von Haushaltswahrheit und -klarheit.¹⁵⁶ Sie wirken sich zudem negativ auf die Unterrichtsversorgung aus. Dies gilt vor allem dann, wenn – wie bei Abordnungen an Hochschulen – durch sie die bedarfsgerechte Versorgung der betroffenen Schulen mit Lehrkräften konkret beeinträchtigt wird. Darüber hinaus fördert eine „großzügige“ Abordnungspraxis den schulpolitisch kritikwürdigen Trend, dass die Anzahl der Lehrkräfte, die nicht vor der Klasse stehen, stetig zunimmt.

Im Interesse eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes schlägt der LRH zudem vor, die besoldungsrechtliche Qualifizierung von Abordnungsdienstposten zu präzisieren. Dies wäre auch in beamtenrechtlicher Hinsicht sachgerecht, weil hierdurch der grundsätzliche Anspruch

¹⁵⁶ Dies gilt nicht für Abordnungen mit dem Ziel der Versetzung. Diese erfolgen in der Regel über einen Zeitraum von drei Monaten und stellen häufig eine personalrechtliche Voraussetzung für Versetzungen dar.

abgeordneter Lehrkräfte auf eine dem statusrechtlichen Amt entsprechende Beschäftigung gewährleistet würde.

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltstransparenz für die nächste Haushaltsanmeldung prüfen will. Darüber hinaus hat das Ministerium zugesichert, bei Abordnungen die Datenerfassung im Personalmanagementverfahren zu verbessern. Vor dem Hintergrund des großen Personalbestands im Schulbereich besteht allerdings Handlungsbedarf, die Implementierung einer programmtechnischen Schnittstelle zwischen dem Personalmanagementverfahren des Kultusministeriums und dem Bezügeverfahren des NLBV erneut zu prüfen.

24 Niedersächsische Internatsgymnasien – gute Schulen, falscher Schulträger

Im Jahr 2017 betrug der Zuschussbedarf des Landes für die Internatsgymnasien 4,2 Mio. €. Diese Schulen erfüllen nicht die für eine Trägerschaft des Landes erforderlichen Voraussetzungen einer Bildungseinrichtung von besonderer Bedeutung.

Der Betrieb und die Unterhaltung der Internatsgymnasien durch das Land sind nicht mit dem Schulrecht kompatibel und verstoßen gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Allgemeines

Das Land ist Schulträger der drei Internatsgymnasien in Bad Bederkesa, Bad Harzburg und Esens. In dieser Eigenschaft finanziert es neben den persönlichen Kosten auch die sächlichen Kosten des Schulbetriebs im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG), die bei öffentlichen Schulen originär von den kommunalen Schulträgern aufzubringen sind.¹⁵⁷

Das Land führt alle drei Schulen als Tagesschulen mit angeschlossenem Internatsbetrieb, dessen Besuch nicht verpflichtend ist. Im Jahr 2018 unterrichteten die Internatsgymnasien insgesamt 1.863 Schülerinnen und Schüler, davon waren 200 in den Internaten untergebracht.

Wirtschaftliche Lage der Internatsgymnasien

Zur Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der Internatsgymnasien stellte der LRH die im Einzelplan 07 Kapitel 07 14 des Haushalts-

¹⁵⁷ §§ 113 Abs. 1 und 102 Abs.1 und 2 NSchG.

plans 2017 ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben den entsprechenden Beträgen des Haushaltsjahres 2004¹⁵⁸ gegenüber. Hiernach ergab sich folgendes Bild:

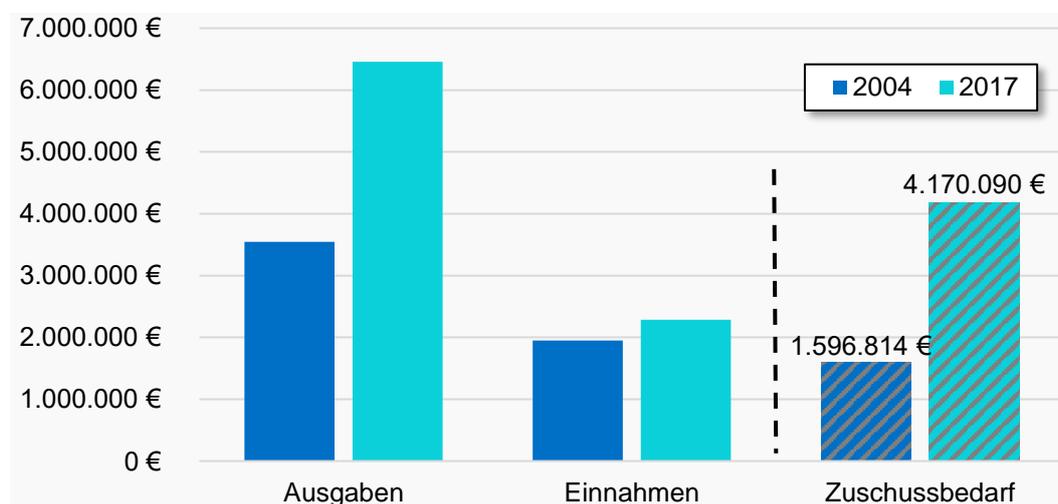


Abbildung 8: Ausgabe- und Einnahmesituation der Internatsgymnasien – differenziert nach den Haushaltsjahren 2004 und 2017 (ohne Personalkosten für Lehrkräfte)

Die Gegenüberstellung zeigt, dass sich der Zuschussbedarf der Schulen seit dem Jahr 2004 erheblich vergrößerte. Da sich die Ausgaben um 82 % erhöhten, die Einnahmen aber nahezu stagnierten, stieg zwangsläufig die Haushaltsbelastung: Im Vergleich zum Jahr 2004 erhöhte sich das Defizit auf mehr als das Doppelte auf 4,2 Mio. € im Jahr 2017. Entsprechend sank der durchschnittliche Kostendeckungsgrad von 55 % im Jahr 2004 auf 35 % im Vergleichsjahr.

Wesentliche Einnahmequellen des Landes sind die schülerbezogenen Gebühren für einen Internatsplatz sowie die Erstattungen von den Standortlandkreisen und anderen Schulträgern für den Tagesschulbetrieb, die deutliche Abweichungen aufwiesen. So kam der Landkreis Goslar für 196 Schulplätze mit insgesamt 231.103 € pro Jahr auf, während die Landkreise Aurich, Friesland und Leer für 166 Plätze nur 33.000 € zahlten.

¹⁵⁸ Die entsprechenden Daten erhob der LRH im Rahmen der letzten Prüfung der Internatsgymnasien im Jahr 2004.

Für Schülerinnen und Schüler aus anderen Regionen Niedersachsens, anderen Bundesländern oder dem Ausland generierte das Land keine Zuschüsse durch Dritte.

Die wichtigsten Ausgabepositionen der Internatsgymnasien im Haushaltsjahr 2017 stellten sich wie folgt dar:

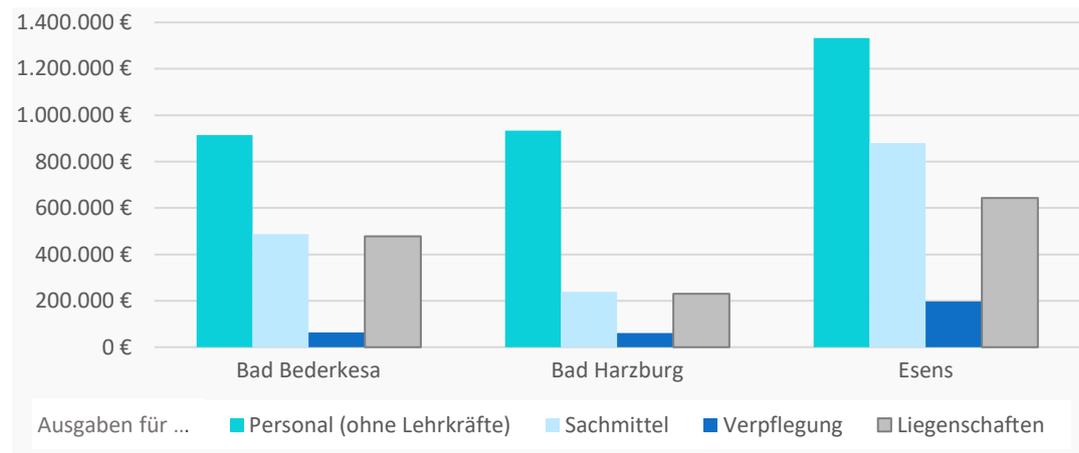


Abbildung 9: Ausgaben der Internatsgymnasien im Haushaltsjahr 2017

Die Auswertung zeigt Abweichungen zwischen den einzelnen Ausgaben auf. Diese beruhen primär auf der unterschiedlichen Größe und Ausstattung der Schulen und Liegenschaften sowie der Organisation von Ganztagsbetrieb, Hausmeistertätigkeiten und Reinigung.

Eine schülerbezogene Analyse der Ausgaben ergab noch deutlichere Unterschiede. So war der Internatsbetrieb in Bad Harzburg dreimal so kostenintensiv wie der in Esens. Auch beim Schulbetrieb waren die Ausgaben je Schülerin und Schüler im Harz höher als die der beiden anderen Gymnasien zusammen.

Schulgrößen

Der allgemeine Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit von Verwaltungshandeln¹⁵⁹ wird im Schulbereich durch die in § 106 Abs. 1 NSchG statuierte Regelung konkretisiert, wonach Schulträger u. a. verpflichtet

¹⁵⁹ § 7 Abs. 1 LHO.

sind, Schulen aufzuheben, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen dies erfordert. Schulschließungen sind mithin insbesondere geboten, wenn diese die durch die Schulorganisationsverordnung vorgegebenen Mindestgrößen permanent unterschreiten.

Nach § 4 Schulorganisationsverordnung ist als Planungsgröße für neunjährige Gymnasien grundsätzlich eine Mindestschülerzahl von jeweils 486 vorgesehen.¹⁶⁰ In Bad Bederkesa und Esens ist dies unproblematisch¹⁶¹, während das Internatsgymnasium in Bad Harzburg seit seiner Gründung¹⁶² und mit nur insgesamt 221 Schülerinnen und Schülern dauerhaft nicht die schulorganisatorischen Anforderungen an diese Mindestschülerzahl erfüllt. Zum Vergleich: Der Durchschnitt niedersächsischer Gymnasien liegt bei 872 Schülerinnen und Schülern je Schule.¹⁶³

Größere Schulen weisen grundsätzlich eine effizientere Ausgaben-Schüler-Relation auf, da der Mindestaufwand an Fixkosten für einen kleinen Schul- und Internatsbetrieb hoch ist.

Fehlende schulgesetzliche Voraussetzungen

Die Schulträgerschaft¹⁶⁴ obliegt in Niedersachsen grundsätzlich den kommunalen Gebietskörperschaften. Für das Land ist diese ausnahmsweise unter den Voraussetzungen des § 102 Abs. 7 NSchG zugelassen. Es kann hiernach Träger von Schulen besonderer Bedeutung sein.

¹⁶⁰ Sekundarbereich I: 2 Züge × 27 Schülerinnen und Schüler = 54; 54 × 6 Jahrgänge = 324. Sekundarbereich II: 3 Züge × 18 Schülerinnen und Schüler = 54; 54 × 3 Jahrgänge = 162. Für bisher achtjährige Gymnasien liegt die Mindestschülerzahl bei 432.

¹⁶¹ Bad Bederkesa 754 und Esens 888 Schülerinnen und Schüler im Jahr 2018.

¹⁶² Bereits im Gründungsjahr 1980 konnte das Gymnasium Bad Harzburg mit 192 Schülerinnen und Schülern nur einzügig geführt werden.

¹⁶³ Statistikdaten des Kultusministeriums 2018 (izn-stabil) für 220 öffentliche Gymnasien.

¹⁶⁴ Zur Legaldefinition des Begriffs Schulträgerschaft vgl. § 101 Abs. 1 NSchG.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der Schule von besonderer Bedeutung wird in der schulrechtlichen Literatur¹⁶⁵ dahingehend ausgelegt, dass es sich um Bildungseinrichtungen handeln muss, die wegen ihres größeren Landesteile umfassenden Einzugsbereichs oder ihres besonderen Inhalts von überregionaler Bedeutung sind.

Aus Wortlaut und Zweck der zitierten Rechtsnorm ergibt sich im Übrigen, dass das Land auch bei Vorliegen der vorgenannten Voraussetzungen nicht verpflichtet ist, als Schulträger derartige Schulen zu gründen und zu unterhalten.

Die regionale Herkunft der Schülerinnen und Schüler aller drei Internatsschulen konzentriert sich auf den Landkreis, in dem die Schule verortet ist. Lediglich 4,2 % der Tagesschülerinnen und -schüler der Internatsschulen kommen aus anderen Regionen Niedersachsens als den Standortlandkreisen.¹⁶⁶ Nach den Feststellungen des LRH stammen diese zudem überwiegend aus benachbarten Landkreisen.

Wider Erwarten ergibt sich auch für die Internatsschülerinnen und -schüler ein vergleichbarer Befund. Der Anteil der Schülergruppe mit überregionaler Herkunft liegt bei 9,2 %¹⁶⁷; reduziert um den Anteil der „Inselkinder“ im Internat in Esens verringert sich die Quote auf 2,7 %¹⁶⁸.

Eine überregionale Bedeutung der Internatsschulen ist insofern nicht gegeben.

¹⁶⁵ Brockmann/Littmann/Schippmann (Hrsg.), Kommentar zum Niedersächsischen Schulgesetz, Stand: August 2017, § 102 Erl. 6.

¹⁶⁶ Berechnung: $(79 \text{ Tagesschülerinnen und -schüler aus Niedersachsen „überregional“} \div 1.863 \text{ Schülerinnen und Schüler insgesamt}) \times 100 = 4,2 \%$.

¹⁶⁷ Berechnung: $(172 \text{ Internatsschülerinnen und -schüler aus Niedersachsen überregional} \div 1.863 \text{ Schülerinnen und Schüler insgesamt}) \times 100 = 9,2 \%$.

¹⁶⁸ Berechnung: $(172 \text{ Internatsschülerinnen und -schüler aus Niedersachsen überregional} - 121 \text{ Internatsschülerinnen und -schüler der Inseln} = 51 \text{ Nicht-Inselkinderinnen und -schüler}) \div 1.863 \text{ Schülerinnen und Schüler insgesamt} \times 100 = 2,7 \%$.

Eine – die Schulträgerschaft des Landes rechtfertigende – besondere Bedeutung im Sinne des § 102 Abs. 7 NSchG kann sich auch aus einem speziellen pädagogischen Profil oder Zweck ergeben. Für die Vorläufer der drei niedersächsischen Internatsgymnasien – die Heimschulen – definierte das Kultusministerium ihre besondere Bedeutung im Jahr 1959 durch den „Heimschülerlass“¹⁶⁹.

Nach Auffassung des Ministeriums nehmen die Internatsgymnasien eine wichtige Servicefunktion für das Land wahr. Es bestehe ein schulformspezifischer Grundbedarf an Internatsplätzen in öffentlicher Trägerschaft – insbesondere für Inselschülerinnen und -schüler. Darüber hinaus zeichneten sich die Internatsgymnasien durch Bildungs- und Erziehungsangebote aus, die über die Angebote anderer Gymnasien in Art und Intensität hinausgingen, gewährleisteten eine besondere individuelle Förderung sowie Betreuung und leisteten außergewöhnliche Integrationsarbeit.

Der LRH bestreitet nicht, dass die Internatsgymnasien durch ein vertrauensvolles, offenes Arbeitsklima mit großem außerunterrichtlichem Engagement geprägt sind. Vergleichbares gilt aber auch für andere, kommunal getragene Gymnasien und bedingt nicht die Schulträgerschaft des Landes. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass die Internatsgymnasien für einige Schülerinnen und Schüler zeitweise das Elternhaus ersetzen und dadurch ihre soziale Integration ermöglichen. Allerdings greift das Argument der Verzahnung von Internats- und Schulbetrieb umso weniger, je stärker die Belegungszahlen der Schulen und des Internatsbetriebs voneinander abweichen. Nach den Angaben der Internatsgymnasien nehmen aktuell nur noch 11 %¹⁷⁰ aller Schülerinnen und Schüler das Internatsangebot in Anspruch. Insofern überzeugt der Hinweis des Kultusministeriums auf eine besondere

¹⁶⁹ Erlass vom 30.04.1959 (SVBl. S. 118).

¹⁷⁰ Berechnung: (200 Internatsschülerinnen und -schüler ÷ 1.863 Schülerinnen und Schüler insgesamt) × 100 = 10,7 %.

Servicefunktion der Internatsgymnasien nicht. Sie ersetzt insbesondere nicht die Notwendigkeit einer speziellen pädagogischen Profilbildung.

Die niedersächsischen Internatsgymnasien unterscheiden sich deutlich von den entsprechenden Bildungseinrichtungen anderer Länder. Diese erlangen ihre besondere Bedeutung durch zielgerichtete Ausrichtung des Schulprofils auf spezifische Eigenschaften und Begabungen der Schülerinnen und Schüler. Ebenso wird die konzeptionelle Verzahnung zwischen Schule und Internat durch den verbindlichen Internatsbesuch gewährleistet und das Schulangebot von der sozialen oder wirtschaftlichen Situation des ausgewählten Schülerkreises entkoppelt.

Das Land Niedersachsen ist schließlich nicht verpflichtet, als Schulträger ein gymnasiales Bildungsangebot für die „Inselkinder“ vorzuhalten. Die originär zuständigen kommunalen Schulträger haben nach § 101 Abs. 1 NSchG – ggf. in Kooperation mit anderen Schulträgern – für diese Schülergruppe das notwendige Schulangebot und die erforderlichen Schulanlagen zur Verfügung zu stellen. Diese gesetzliche Verpflichtung umfasst gemäß § 108 Abs. 1 Satz 2 NSchG auch die Errichtung, den Betrieb sowie die Unterhaltung von Schülerwohnheimen.

Empfehlung des LRH

Der LRH erwartet, dass das Kultusministerium zeitnah ein Konzept erstellt, wie die landesseitige Trägerschaft für die Internatsgymnasien innerhalb einer überschaubaren Übergangsfrist beendet werden kann. Als Perspektive für die Internatsgymnasien vor Ort käme eine Übernahme der Trägerschaft durch die Standortlandkreise in Betracht, bei der auch die Fortführung der Internatsbetriebe zu berücksichtigen wäre.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass der LRH bei seinem periodenbezogenen Vergleich zur wirtschaftlichen Lage der Internatsgymnasien nur die originären Schulträgerkosten, nicht aber strukturelle Kostensteigerungen zutreffend bewertet habe. Letztere hätten allgemein die Ausgaben für Schulen erhöht. Sie könnten deshalb nicht als Indiz für unwirtschaftliches Handeln der Internatsgymnasien herangezogen werden.

Bezüglich des Profils der Internatsgymnasien verweist das Kultusministerium auf seinen Heimschülerlass aus dem Jahr 1959. Die früheren Heimschulen und jetzigen Internatsgymnasien dienen dem Zweck, „die sozialen Strukturen auf dem Bildungsweg zu überwinden“ sowie „Kinder aus gestörten Familien oder von Eltern“ zu betreuen, die „aus wirtschaftlichen Gründen beide einem Beruf nachgehen“ müssten. Das Kultusministerium will allerdings prüfen, ob diese Gründe weiterhin für die Internatsgymnasien zutreffen und Bedarf für eine Anpassung der schulrechtlichen Grundlagen besteht.

Erwiderung des LRH

Der LRH stimmt mit dem Kultusministerium darin überein, dass strukturelle Kostensteigerungen im Schulwesen den Internatsgymnasien nicht als spezifischer Kostenfaktor zugerechnet werden können. Aus Sicht der Finanzkontrolle bleibt hiervon jedoch unberührt, dass die Aufwendungen für diese Bildungseinrichtungen in den letzten Jahren gewachsen sind und sich dadurch auch die Haushaltsbelastungen des Landes dauerhaft erhöht haben. Im Hinblick auf die aus § 7 LHO abzuleitende Pflicht, wirtschaftlich und sparsam zu haushalten, ist vielmehr kritikwürdig, dass das Land Internatsgymnasien unterhält und finanziert, obwohl die schulrechtlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Trägerschaft nicht mehr erfüllt sind.

Der LRH begrüßt, dass auch das Kultusministerium den aus dem Jahr 1959 stammenden Heimschülerlass für nicht mehr zeitgemäß

hält. Primäre Zielgruppe der Heimschulen waren „neben Mädchen und Jungen aus verkehrungünstig gelegenen Landesteilen“ sowie „aus ungünstigen Wohn- und Familienverhältnissen“ insbesondere Schülerinnen und Schüler mit „Schädigungen durch Kriegsfolgen, besonders durch Vertreibung und Umsiedlung“.¹⁷¹ Da das Internatsangebot der in der Trägerschaft des Landes stehenden Schulen nur von 0,1 % der niedersächsischen Gymnasiastinnen und Gymnasiasten genutzt wird, besteht überdies kein Bedarf an einer internatsmäßigen Unterbringung von Schülerinnen und Schülern, deren Eltern beide berufstätig oder alleinerziehend sind. Diese Entwicklung ist sicherlich auch der Tatsache geschuldet, dass 96 % der niedersächsischen öffentlichen Gymnasien inzwischen eine Ganztagsbeschulung anbieten.¹⁷²

Aus den vorgenannten Gründen hält der LRH auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Kultusministeriums an seinem Petitum fest, unter den gegebenen Umständen die landesseitige Trägerschaft für die Internatsgymnasien innerhalb einer überschaubaren Übergangsfrist zu beenden.

¹⁷¹ Abs. 1 und 2 des Heimschülerlasses vom 30.04.1959 (SVBl. S. 118).

¹⁷² Statistikdaten des Kultusministeriums 2018 (izn-stabil) für 220 öffentliche Gymnasien.

25 Inklusionsfolgekostengesetz ohne Empfehlungen für den inklusiven Schulbau?

Das Land gewährte den Schulträgern im Rahmen des Inklusionsfolgekostengesetzes ca. 118 Mio. €. Es hat allerdings keine konkrete Kenntnis darüber, für welche Zwecke die Kommunen diese Mittel einsetzen.

Da ein erheblicher Bedarf für Empfehlungen des Landes zum inklusiven Schulbau besteht, regt der LRH an, dass das Kultusministerium möglichst zeitnah entsprechende Handreichungen erstellt und den kommunalen Schulträgern als Planungshilfe zur Verfügung stellt.

Allgemeines

Die öffentlichen Schulen sind seit dem Jahr 2013 inklusive Bildungseinrichtungen. § 4 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) verpflichtet sie, allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang zu ermöglichen. Da die kommunalen Schulträger die sächlichen Kosten der öffentlichen Schulen tragen¹⁷³, obliegt ihnen auch die Finanzierung inklusionsbedingter Bau- und Infrastrukturmaßnahmen.

Zur Unterstützung der Schulträger verabschiedete der Landtag im Jahr 2015 das Inklusionsfolgekostengesetz.¹⁷⁴ Die Kommunen erhalten vom Land einen jährlichen Pauschalbetrag von rd. 20 Mio. €, durch den inklusive Bauvorhaben anteilig finanziert werden sollen. Bis zum Jahr 2020 stellte das Land den Schulträgern insgesamt 118 Mio. € zur

¹⁷³ § 113 Abs. 1 Satz 1 NSchG.

¹⁷⁴ Gesetz über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule in Niedersachsen (Inklusionsfolgekostengesetz) vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 313), geändert durch Artikel 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 2017 vom 15.12.2016 (Nds. GVBl. S. 301).

Verfügung.¹⁷⁵ Handreichungen des Landes für den inklusiven Schulbau wurden bisher nicht erlassen. Das Land hat keine Kenntnis darüber, für welche Zwecke die Kommunen die ihnen gewährten Mittel investierten.

Im Hinblick auf eine zielgerichtete und wirtschaftliche Verwendung der vorgenannten Leistungen und vor dem Hintergrund der in § 54 Abs. 1 NSchG statuierten Verpflichtung des Landes, im Rahmen seiner Möglichkeiten das Schulwesen so zu fördern, dass alle Schülerinnen und Schüler in Niedersachsen ihr Recht auf Bildung verwirklichen können, untersuchte der LRH, ob landesseitige Empfehlungen für den inklusiven Schulbau erforderlich sind.

Umfrage bei den kommunalen Schulträgern

Der LRH führte zu diesem Thema bei 446 kommunalen Schulträgern, die auf Grundlage des Inklusionsfolgekostengesetzes eine finanzielle Unterstützung vom Land erhalten hatten, eine Umfrage durch. Von ihnen beteiligten sich 137. Dies entspricht einem statistisch relevanten Anteil.

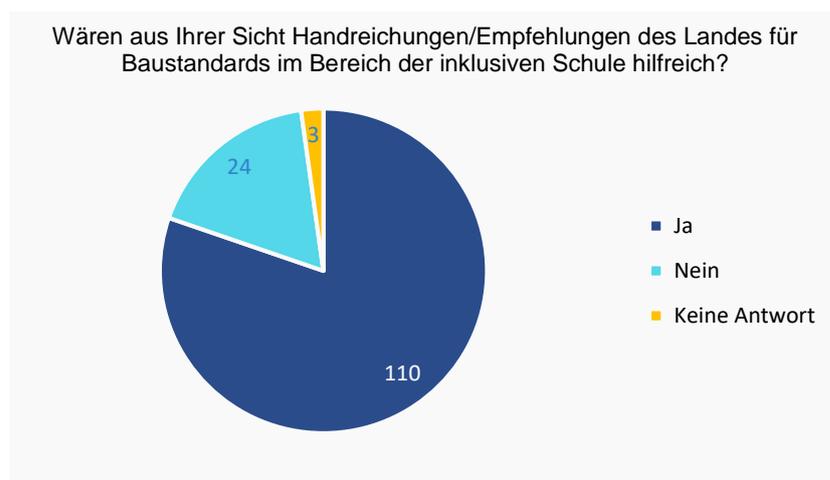


Abbildung 10: Umfrageergebnis

¹⁷⁵ Berechnung: Lt. Haushaltsüberwachungslisten der Haushaltsjahre 2015 bis 2018: 11,7 Mio. € + 20 Mio. € + 20 Mio. € + 20 Mio. € zuzüglich 22,3 Mio. € + 23,7 Mio. € aus der Haushaltsplanung der Haushaltsjahre 2019 und 2020 = 117,7 Mio. €.

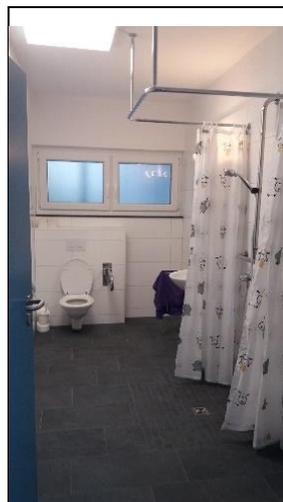
110 Kommunen antworteten, dass sie Empfehlungen des Landes für Baustandards hilfreich fänden. Die relative Häufigkeit¹⁷⁶ der Antwort „Ja“ liegt bei 80 %. Der LRH schließt aus diesem Umfrageergebnis, dass für eine Mehrheit aller Kommunen Empfehlungen für den inklusiven Schulbau hilfreich wären.

Darüber hinaus belegen örtliche Erhebungen des LRH an sieben Schulen, dass sich der inklusive Schulbau in Niedersachsen unterschiedlich gestaltete. Während die baulichen Unterschiede insbesondere auch auf das Alter der Gebäude zurückzuführen waren, variierte die inklusive Infrastruktur je nach Engagement der Schulträger und Schulen.

Folgende fünf Fotografien verdeutlichen beispielhaft Lösungsansätze verschiedener Grundschulen:



Akustikmaßnahmen



Hygieneraum



Inklusionsbedarf

¹⁷⁶ Relative Häufigkeit (h) = Quotient der absoluten Häufigkeit (H) geteilt durch die Stichprobe (n): $h = \frac{H}{n}$. Siehe auch: Bley Müller, Josef/Gehlert, Günther/Gülicher, Herbert: Statistik für Wirtschaftswissenschaftler, 10. Auflage 1996, Kapitel 2: Empirische Verteilung, S. 7.



Abbildung 11: Beispiele für inklusive Ausstattungen in Schulen (Quelle LRH)

Diese Beispiele vermitteln einen Eindruck von den Schwierigkeiten, mit denen Schulen in ihren Bemühungen um die Inklusion mangels inklusiver Infrastruktur konfrontiert sind.

Der LRH stellte darüber hinaus fest, dass landesweit engagierte Schulträger viele positive Lösungsansätze zur Umsetzung schulischer Inklusion realisierten. Einzelbeispiele verdeutlichen gleichwohl bestehende Handlungsbedarfe:

Bei seinen Schulbegehungen stellte der LRH fest, dass ein erheblicher Bedarf an Differenzierungsräumen bestand. Aufgrund nicht durchgeführter Baumaßnahmen mussten die betroffenen Schulen beispielsweise Klassenräume mit Paravents unterteilen oder waren wegen fehlender Raumkapazitäten sogar gezwungen, Flurbereiche zu nutzen. Ferner mussten an einer Schule zwei Schülerinnen aufgrund ihrer Beeinträchtigung regelmäßig gewickelt werden und waren deshalb auf einen behindertengerechten Hygieneraum angewiesen. Trotz dieses Bedarfs verfügte die Schule lediglich über eine Sammeldusche in der Turnhalle. An zwei anderen Schulen wurden an sich erforderliche, bauseitige Akustikmaßnahmen durch individuellen Gehörschutz und eine behelfsmäßige Dämmung der Decke eines Klassenzimmers substituiert.

Handlungsnotwendigkeiten

Die Umfrage des LRH belegt, dass die überwiegende Mehrheit der antwortenden kommunalen Schulträger Empfehlungen des Landes für Baustandards im Bereich des inklusiven Schulbaus für hilfreich hält.

Dieses Interesse der Schulträger an Empfehlungen korreliert im Übrigen mit der sich aus § 54 Abs. 1 Satz 1 NSchG ergebenden Pflicht des Landes, für alle Schülerinnen und Schüler die Verwirklichung ihres Rechts auf Bildung zu fördern. Eine diesbezügliche Handlungspflicht besteht insbesondere dann, wenn – wie im Fall der Inklusion – neue Beschulungsformen eingeführt werden, die Schulträger noch nicht über ausreichende Erfahrungen verfügen und insoweit die Gefahr besteht, dass die Ausstattungsstandards der inklusiven Schulen erheblich divergieren. Darüber hinaus muss das Land sicherstellen, dass die durch das Inklusionsfolgekostengesetz bereitgestellten Mittel im Sinne des § 7 Abs. 1 LHO wirtschaftlich eingesetzt werden. Auch in dieser Hinsicht könnten Empfehlungen für den inklusiven Schulbau nützlich sein.

Das Kultusministerium sieht sich zurzeit nicht in der Lage, entsprechende Handreichungen zu veröffentlichen, weil der Erlass von Empfehlungen für den Schulbau nach § 108 Abs. 3 NSchG ein Einvernehmen mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände voraussetzen würde. Das Ministerium versuchte in den Jahren 1994 und 2000 erfolglos, die Spitzenverbände von der Erforderlichkeit gemeinsamer Empfehlungen zu überzeugen. Diese lehnen Standardsetzungen durch das Land nach wie vor als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung sowie aus grundsätzlichen Erwägungen ab.

Der LRH sieht in einer Handreichung als Empfehlung des Landes für den inklusiven Schulbau keinen Eingriff in das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung¹⁷⁷. Die Schulträger können frei entscheiden, ob sie ihr folgen oder nicht. Sie führt auch nicht zu einer finanziellen Belastung. Selbst wenn kommunale Schulträger eine Handreichung des

¹⁷⁷ Artikel 28 Abs. 2 GG.

Landes für den inklusiven Schulbau aus baufachlicher Sicht für zweckmäßig halten, unterliegt es ihrem freien Entschluss, diese beispielsweise aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht oder nur teilweise umzusetzen.

Soweit die Herausgabe derartiger Planungshilfen von Seiten der kommunalen Spitzenverbände aus grundsätzlichen Erwägungen nicht erwünscht ist, handelt es sich um ein verbandspolitisches Votum. Ausweislich der Gesetzesbegründung beruht der jetzige § 108 Abs. 3 NSchG auf dem Grundgedanken, dass es im Interesse einer einem Mindeststandard genügenden Schulausstattung angebracht sein kann, dem Schulträger einheitliche Kriterien oder Anforderungen an die Hand zu geben.¹⁷⁸ Der Gesetzeszweck läuft leer, wenn die Arbeitsgemeinschaft Kommunaler Spitzenverbände aus grundsätzlichen Erwägungen Standardsetzungen des Landes generell ablehnt und dadurch den Erlass von Regelungen im Sinne des § 108 Abs. 3 NSchG selbst dann ausschließt, wenn hierfür die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies gilt umso mehr, als das ablehnende Votum der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände aus hiesiger Sicht nicht das Ergebnis der Umfrage des LRH widerspiegelt.

Da ein erheblicher Bedarf für Empfehlungen des Landes zum inklusiven Schulbau besteht und ihrem Erlass das fehlende Einvernehmen mit der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände nicht entgegensteht, regt der LRH an, dass das Kultusministerium möglichst zeitnah entsprechende Handreichungen erstellt und den kommunalen Schulträgern als Planungshilfe zur Verfügung stellt. Für die Konzeptionierung von Empfehlungen für den inklusiven Schulbau eignen sich nach Auffassung des LRH als Best-Practice-Beispiele insbesondere die Raumstandards der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Oldenburg.

¹⁷⁸ Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes vom 04.06.1992, Drs. 12/3300, S. 113.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium bezweifelt die Validität der Umfrage. Im Hinblick auf § 108 NSchG führt das Kultusministerium aus, dass es selbst dann nicht verpflichtet sei, Empfehlungen zum inklusiven Schulbau herauszugeben, wenn diese aus fachlicher Sicht zweckmäßig und nützlich seien. Im Übrigen bleibe es dem Gesetzgeber unbenommen, die streitgegenständliche Vorschrift zu ändern. Nach Auffassung des Ministeriums „muss dann nach einer anderen, tragfähigen und praktikablen Lösung gesucht werden“.

Erwiderung des LRH

Die vom Kultusministerium präferierte Auslegung des § 108 NSchG hätte zur Konsequenz, dass dieser nicht mehr angewandt werden kann. Insofern würde der LRH die vom Kultusministerium zur Sprache gebrachte Gesetzesnovellierung unterstützen. Dies wäre eine eindeutige Positionierung, dass das Land die Schulen mit Empfehlungen zum inklusiven Schulbau unterstützen möchte.

26 Missachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen beim Einsatz von Billigkeitsleistungen in Millionenhöhe

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 enthielt keine Ermächtigung, über die gesetzlichen Finanzhilfen hinaus Billigkeitsleistungen für Zwecke der Kinderbetreuung zu gewähren. Die Voraussetzungen für solche Leistungen sind generell nicht gegeben.

Mit der Bewilligung von Haushaltsmitteln in Höhe von rd. 61 Mio. € im Haushaltsjahr 2019 missachtete das Kultusministerium das parlamentarische Budgetrecht.

Ausgangslage

Mit der Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) vom 22.06.2018¹⁷⁹ wird ab dem 01.08.2018 für Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung eine beitragsfreie Betreuung in den Kindertagesstätten gewährleistet.¹⁸⁰ Nach der Begründung des maßgebenden Gesetzentwurfs vom 11.04.2018 ist in dem zur Kompensation der Beitragsfreiheit für das Kindergartenjahr 2018/19 festgelegten Finanzhilfesatz von 55 % bereits „ein Aufschlag berücksichtigt, der über den Ausgleich der konnexitätsbedingten Mehrkosten“ und damit „über den von der Verfassung geforderten Rahmen hinausgeht“. ¹⁸¹ Für die nachfolgenden Kindergartenjahre hat der Landtag weitere Steigerungen des Finanzhilfesatzes beschlossen, dieser beträgt ab dem Kindergartenjahr 2021/22 58 %.¹⁸²

Nach einer „Gemeinsamen Presseinformation der Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände“ vom 24.05.2018 war außerdem vereinbart worden, für Kommunen, „die trotz des Ausgleichs besondere Ausfälle erleiden“ einen Härtefallfonds

¹⁷⁹ Nds. GVBl. S. 124.

¹⁸⁰ § 21 KiTaG.

¹⁸¹ Drs. 18/656, „II. Haushaltsmäßige Auswirkungen“.

¹⁸² § 16 b Abs. 1 Satz 3 KiTaG.

in Höhe von 48 Mio. € bereitzustellen. Ferner war vorgesehen, auch Angebote der Kindertagespflege beitragsfrei zu stellen und dafür Mittel in Höhe von 20 Mio. € einzusetzen. Beide Maßnahmen sollten „über Förderrichtlinien und damit über ein Antragsverfahren“ umgesetzt werden. „Als Ausgleich für Tarifsteigerungen der Beschäftigten in Kindertagesstätten“ sicherte die Landesregierung „den Kommunen im Rahmen einer Zuwendungsrichtlinie zusätzlich 115 Mio. €“ zu. Für sämtliche Maßnahmen sollten Bundesmittel aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ in Anspruch genommen werden. Dazu teilte das Kultusministerium in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage im Mai 2019 generell mit, dass die Landesregierung die Bundesmittel „vorbehaltlich der Aufstellung des Haushaltsplans für das Jahr 2020 durch den Haushaltsgesetzgeber“ für die entsprechenden Zwecke zur Verfügung stellen werde.¹⁸³

Veranschlagung und Bereitstellung von Haushaltsmitteln

Mit Datum vom 09.08.2019 beantragte das Kultusministerium für die Zweckbestimmung „Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und Erhöhung der Teilhabe“ die Einwilligung des Finanzministeriums zu überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 7 Mio. €. ¹⁸⁴ Zur Begründung führte es aus, dass im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2019 „eine jährliche Gewährung der Billigkeitsleistungen aus dem Härtefallfonds geplant“ worden sei. „Im Zuge weiterer Verhandlungen zwischen der Landesregierung und der AG der kommunalen Spitzenverbände Nds. über die Umsetzung der vollständigen Beitragsfreiheit für Kindergartenkinder ab dem 01.08.2018“ sei nunmehr eine einmalige Gewährung für drei Kindergartenjahre vereinbart worden.

Demgegenüber sah der Haushaltsplan 2019 unter der o. a. Zweckbestimmung keine entsprechend veranschlagten Mittel für Billigkeitsleistungen vor. Er enthielt auch keinen Haushaltsvermerk mit verbindlichen Erläuterungen oder konkreten Angaben zur Verwendung und

¹⁸³ Drs. 18/3612.

¹⁸⁴ Kapitel 07 74, Titelgruppe 82. Bei den Titeln 633 82 „Zuweisungen an Gemeinden“ und 684 82 „Zuschüsse an Sonstige“.

Höhe von Haushaltsmitteln für solche Zwecke. Im Haushaltsplanentwurf 2020 gab es in den Erläuterungen erstmals Hinweise auf die Verwendungszwecke (Härtefallfonds, zusätzliche Erhöhung der Personalausgaben und Entlastung der Eltern bei den Gebühren für die ersetzende Kindertagespflege), nicht jedoch auf die Gewährung als Billigkeitsleistungen und deren Höhe. Mit der „Technischen Liste zum HPE 2020“¹⁸⁵ wurde anschließend vom Landtag eine verbindliche Erläuterung der Billigkeitsleistungen beschlossen.¹⁸⁶

Billigkeitsrichtlinie

Zuvor hatte das Kultusministerium bereits die „Richtlinie zur Gewährung von Billigkeitsleistungen für Kindertagesbetreuung“ veröffentlicht.¹⁸⁷ Mit dieser werden den kommunalen und freien Trägern von Kindertageseinrichtungen und der öffentlich geförderten Kindertagespflege „freiwillige Leistungen ohne Rechtsanspruch“ gewährt

- zur „Kompensation eines Defizits“ von drei beitragsfreien Kindergartenjahren¹⁸⁸,
- für die Gewährung der entsprechenden Beitragsfreiheit für Kinder, bei denen der Rechtsanspruch nach § 12 Abs. 4 KiTaG in den Haushaltsjahren 2019 bis 2022 in einer Tagespflegestelle erfüllt wird, sowie
- für eine auf vier Kindergartenjahre¹⁸⁹ begrenzte Erhöhung der Finanzhilfepauschalen nach § 5 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung über Mindestanforderungen an besondere Tageseinrichtungen für Kinder sowie über die Durchführung der Finanzhilfe (2. DVO-KiTaG).

¹⁸⁵ Drs. 18/5277, S. 19.

¹⁸⁶ Danach werden Mittel für den Härtefallfonds in Höhe von 57,758 Mio. € und für die „Beitragsfreiheit der ersetzenden Kindertagespflege“ in Höhe von 20 Mio. € bereitgestellt. Den Mittelbedarf für die zusätzliche Erhöhung der Finanzhilfepauschalen bezifferte das Kultusministerium auf 133 Mio. €.

¹⁸⁷ Runderlass des Kultusministeriums vom 16.10.2019 (Nds. MBl. S. 1432).

¹⁸⁸ 2018/19 bis 2020/21.

¹⁸⁹ 2019/20 bis 2022/23.

Empfänger der Billigkeitsleistungen sind die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe bzw. die Gemeinden, die diese Aufgabe wahrnehmen; für die höheren Finanzhilfepauschalen sind es die Träger der Kindertageseinrichtungen.

Nach Informationen des Kultusministeriums sind im Haushaltsjahr 2019 Billigkeitsleistungen in Höhe von 53,611 Mio. € bewilligt und ausgezahlt worden. Davon entfallen 50,758 Mio. € auf den Härtefallfonds und 2,853 Mio. € auf die Beitragsfreiheit in der Kindertagespflege. Zudem sind weitere Mittel des Härtefallfonds in Höhe von 7 Mio. € bewilligt worden, die Auszahlung ist für den 01.08.2020 vorgesehen. Mit der Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Erhöhung der Finanzhilfepauschalen wird nach Angaben des Ministeriums „voraussichtlich erst ab Sommer 2020“ begonnen.

Missachtung des Budgetrechts im Haushaltsjahr 2019

Leistungen aus Gründen der Billigkeit dürfen gemäß § 53 LHO nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind. Dieses Erfordernis dient der Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts. Die Qualität, die die Ausgabeermächtigung aufzuweisen hat, ist somit auch an dieser Zielsetzung auszurichten. Es bestehen verschiedene Möglichkeiten: Im Haushaltsplan sind zum einen eigene Ausgabebetitel mit hinreichend umrissener Zweckbestimmung ausreichend, die die Leistungsvoraussetzungen und den Kreis der potenziellen Begünstigten so festlegen, dass die Leistungsentscheidungen nachvollziehbar sind. Auch entsprechend klar formulierte Haushaltsvermerke bei umfassenderen Haushaltstiteln könnten genügen. Soll sich die Ausgabeermächtigung aus den Erläuterungen zu einem Haushaltstitel ergeben, ist zu differenzieren: Erläuterungen, die für verbindlich erklärt worden und hinreichend deutlich gefasst sind, reichen aus, unverbindliche Erläuterungen nicht.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Klostermann in Heuer/Scheller, § 53 BHO, Rn. 6 und 7.

Die im Haushaltsplan 2019 festgelegten Zweckbestimmungen¹⁹¹ erfüllten diese Anforderungen nicht. Dieses gilt auch für den unverbindlichen Text der Erläuterung.¹⁹² Es ist auch nicht erkennbar, in welcher Höhe in den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen und Ansätzen Mittel für Billigkeitsleistungen enthalten waren. Nach den Beratungen des Haushaltsplanentwurfs 2019 in den Ausschüssen des Landtages war lediglich allgemein davon auszugehen, dass „nach dem Beschluss des Gute-KiTa-Gesetzes auf Bundesebene entsprechende Förderrichtlinien z. B. für die ersetzende Kindertagespflege und den Härtefallfonds“ erlassen werden sollten.¹⁹³

Für das Haushaltsjahr 2019 fehlte somit die Ermächtigung des Niedersächsischen Landtages, Billigkeitsleistungen zu gewähren. Damit fehlte auch die Grundlage für die Einwilligung zu überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen.¹⁹⁴ Für das Haushaltsjahr 2020 ist sie durch die verbindlichen Erläuterungen gegeben.

Das Kultusministerium ist der Auffassung, dass der Haushaltsgesetzgeber die im Haushaltsjahr 2019 für die Gewährung von Billigkeitsleistungen erforderlichen Haushaltsmittel mit der Zweckbestimmung „Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und Erhöhung der Teilhabe“ bereitgestellt habe. Dieses trifft aus den vom LRH dargelegten Gründen nicht zu. Auch der Einwand des Kultusministeriums, dass der zeitliche Ablauf der Verhandlungen mit dem Bund „offene Formulierungen im Haushaltsplan“ erfordert habe und eine „konkrete Ausbringung der Zweckbestimmung sowie der Erläuterungen (deshalb) nicht möglich“ gewesen sei, führt zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung. Vielmehr bestand wie angekündigt¹⁹⁵ die Möglichkeit, die Mittel nach Abschluss der Verhandlungen mit dem Bund im Haushaltsplan

¹⁹¹ „Weiterentwicklung der Qualität in der Tagesbetreuung und Erhöhung der Teilhabe“, „Zuweisungen an Gemeinden“ und „Zuschüsse an Sonstige“.

¹⁹² Kapitel 07 74, Titelgruppe 82: „Unter Berücksichtigung der Regelungen des Gute-KiTa-Gesetzes sollen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und zur Erhöhung der Teilhabe finanziert werden.“

¹⁹³ S. 24 der Niederschrift über die 34. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 01.11.2018.

¹⁹⁴ Klostermann in Heuer/Scheller, § 53 BHO, Rn. 8.

¹⁹⁵ Siehe Fn. 191.

2020 bestimmungsgemäß zu veranschlagen und damit das parlamentarische Budgetrecht zu beachten.

Fehlende Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen

Neben der haushaltsrechtlichen Frage ist klärungsbedürftig, ob Billigkeitsleistungen für die vorgesehenen Zwecke überhaupt in Betracht kommen.

Gründe der Billigkeit liegen nicht vor, soweit der Sachverhalt durch spezielle Leistungsnormen geregelt ist.¹⁹⁶ Solche (konnexitätsbedingten) Regelungen sind bereits im Rahmen der Änderung des KiTaG getroffen worden, um die durch die beitragsfreien Kindergartenjahre entstehenden Einnahmeausfälle auszugleichen. Auch hinsichtlich der Erhöhung der Finanzhilfepauschalen ist mit den Bestimmungen des § 5 Abs. 3 Satz 2 der 2. DVO-KiTaG eine spezielle Leistungsnorm geschaffen worden, die bei Bedarf entsprechend zu ändern wäre.

Von Bedeutung für eventuelle Billigkeitsgründe ist zudem, dass bei den vorgesehenen Empfängern der Leistungen auch keine wirtschaftliche Notlage vorliegt, vielmehr erhalten sie für diese Zwecke gesetzlich vorgegebene Finanzhilfen.

Hinsichtlich des Ausgleichs der Einnahmeausfälle durch die beitragsfreien Kindergartenjahre verweist das Kultusministerium auf „Konnexitätsfolgen, die dem Kindergartenträger nur für einen Übergangszeitraum nicht zuzumuten“ seien. Entscheidend sei, „dass Konnexitätsleistungen des Landes gewährt werden, gleichgültig ob rechtsverpflichtend oder freiwillig.“ Dieser Auffassung kann der LRH nicht folgen. Auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips besteht ein rechtlicher Anspruch, der nicht durch freiwillige Leistungen oder Billigkeitsleistungen ausgeglichen werden kann.

¹⁹⁶ Gröpl, § 53 BHO, Rn. 18: „Dies gilt auch dann, wenn diese Normen im konkreten Einzelfall aufgrund bewusster gesetzgeberischer Entscheidung keine Leistung gewähren“.

Für die Beitragsfreistellung von Kindern im Kindergartenalter, die ausschließlich in einer Tagespflegestelle betreut werden, kommt eine Billigkeitsleistung ebenfalls nicht in Betracht, weil die mit der geplanten Leistung verfolgten Zwecke mit Zuwendungen erreicht werden können.¹⁹⁷ Das Kultusministerium ist demgegenüber der Auffassung, dass mit dieser nachträglichen Leistung aus Gründen der Billigkeit ein „Schaden“ ausgeglichen werde, der durch die Beitragsfreiheit entstehe. Ziel von Zuwendungen sei es dagegen, „eine zukünftige Maßnahme“ zu fördern. Genau dieses trifft hier zu. Das Land hat ein erhebliches Interesse daran, die Beitragsfreiheit nicht nur für die Betreuung in Kindertagesstätten, sondern auch in Tagespflegestellen sicherzustellen. Um dieses Förderziel zu erreichen, besteht die Möglichkeit, dafür Zuwendungen zu gewähren.

Nach alledem kommen Billigkeitsleistungen aus den hier maßgebenden Gründen nicht in Betracht. Weitere Mittel für die Beitragsfreiheit in der Kindertagespflege und für die zusätzliche Erhöhung der Finanzhilfepauschalen dürfen daher nur dann eingesetzt werden, wenn die dafür erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden.

¹⁹⁷ Gröpl, § 53 BHO, Rn. 4 und Ziffer 3 der Verwaltungsvorschrift zu § 53 BHO.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung

27 MikroSTARTer: Hoher Aufwand – ausbaufähige Nachfrage

Das als revolvinges Förderinstrument ausgestaltete Darlehensprogramm MikroSTARTer II wird bisher nicht im geplanten Umfang nachgefragt. Der dafür eingerichtete Fonds wies auch dadurch zeitweise eine unnötig hohe Mittelausstattung auf. Der besondere Vorteil einer möglichen mehrfachen Auskehrung des Fondsvolumens innerhalb der Förderperiode wird damit nicht erreicht.

Die Verwaltungskosten der NBank für die Darlehensvergabe des MikroSTARTers II würden sich über die reguläre Laufzeit trotz Verfahrensverschlinkung nach Einschätzung des LRH auf rd. 29 % der ausgegebenen Darlehenssummen belaufen.

Allgemeines

Um nachhaltig die Gründerlandschaft in Niedersachsen zu stärken und dem Rückgang von Gründungen vorzubeugen, startete das Land die Initiative „Gründerfreundliches Niedersachsen“. Als Teil dieser Initiative legte das damalige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr im Jahr 2013 ein Pilotprogramm zur Vergabe von Mikrodarlehen¹⁹⁸ an Existenzgründende (Pilotprogramm MikroSTARTer I) auf. Im Jahr 2015 startete es auf der Grundlage einer modifizierten Förderrichtlinie das Programm MikroSTARTer II im Rahmen des Multifondsprogramms für die EU-Strukturförderperiode 2014 bis 2020.

Der LRH prüfte die Vergabe dieser Darlehen. Der Schwerpunkt lag dabei auf dem Programm MikroSTARTer II.

¹⁹⁸ MikroSTARTer I: Darlehensvergaben von 5.000 € bis 30.000 €;
MikroSTARTer II: Darlehensvergaben von 5.000 € bis 25.000 €.

Mittelbindung des Budgets

Entsprechend dem angegebenen Erfolg des Pilotprogramms MikroSTARTer I dotierte das Wirtschaftsministerium die aktuelle Förderrichtlinie zum Programm MikroSTARTer II mit insgesamt 32 Mio. €. Hiervon darf die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) als Bewilligungsstelle nach der Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Land und der NBank vom 20.08.2015 bis zu 10 % des Programmbeitrags für ihre Verwaltungskosten verwenden, sodass für Förderzwecke mindestens 28,8 Mio. € zur Verfügung stünden. Die Mittel sollen innerhalb der Förderperiode revolving¹⁹⁹ als Darlehen an Gründende ausgekehrt werden.

Im Zeitraum von Oktober 2015 bis Ende 2018 vergab die NBank Darlehen mit einer Bewilligungssumme von insgesamt rd. 16,8 Mio. €. Aufgrund der hohen Mittelausstattung und der begrenzten Nachfrage nach Darlehen kommt es bisher nicht zum beabsichtigten Wiedereinsatz der Rückflüsse und Erträge für die Vergabe neuer Darlehen. Der Förderfonds MikroSTARTer II verfügte zudem auch aufgrund überhöhter Mittelabrufe zwischenzeitlich über Mittel von bis zu 10 Mio. €, die nicht durch Bewilligungen gebunden waren. Diese Mittel musste das Land jedoch im Rahmen einer Kofinanzierungsquote von 50 % vorfinanzieren.

Laut Auskunft der NBank ist die geringere Nachfrage nach dem Förderprodukt im Vergleich zum Pilotprojekt durch die Wirtschaftslage bedingt. Ähnlich äußerte sich auch das Wirtschaftsministerium in seiner Antwort auf eine mündliche Anfrage²⁰⁰ zum MikroSTARTer, wonach im Wesentlichen die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank ursächlich

¹⁹⁹ Für die Darlehensvergabe wurde ein revolvingender Förderfonds eingerichtet. Als revolvingende Fonds werden solche bezeichnet, bei denen Rückflüsse (Darlehenstilgungen) und Erträge aus der Darlehensvergabe dem Fonds gutgeschrieben werden und diese Mittel wieder für neue Darlehen vergeben werden können. Der Fonds bleibt auch nach Auslaufen der Förderperiode verfügbar.

²⁰⁰ Antwort der Landesregierung vom 16.09.2016 auf Mündliche Anfrage vom 07.09.2016, Drs. 17/6474, S. 8.

für die Reduzierung der Nachfrage sei. Ferner sei die Arbeitslosenquote auf den niedrigsten Stand seit 25 Jahren zurückgegangen. Damit sinke auch die Neigung zu Existenzgründungen.

Der LRH kann diese Einschätzung zwar nachvollziehen. Allerdings wäre es vorteilhaft gewesen, frühzeitig effiziente Maßnahmen zur Nachfragesteigerung und Verbesserung des Förderprodukts zu unternehmen. Der besondere Vorteil einer möglichen mehrfachen Auskehrung des Fondsvolumens innerhalb der Förderperiode wird sonst nicht erreicht. Sofern es nicht möglich ist, Anreize für eine erhöhte Inanspruchnahme zu setzen, wären in letzter Konsequenz auch weitere geeignete Alternativen zum Förderprodukt zu prüfen.

Das Wirtschaftsministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass es nicht das vorrangige Ziel gewesen sei, die Rückflüsse und Erträge in der gleichen Förderperiode erneut auszukehren, sondern vielmehr durch die Rückflüsse eine Fortführung des Programms über den aktuellen Förderzeitraum hinaus sicherzustellen. Der im Operationellen Programm²⁰¹ angegebene Zielwert von 510 insgesamt zu fördernden Unternehmen sei erreicht und überschritten worden. Das Wirtschaftsministerium sieht einen Bedarf für Mikrodarlehen und verweist dazu auf ein geringes Interesse der Banken an diesem Geschäft. Damit fehle es an einer Grundlage für eine z. B. alternativ zu gewährende Bürgschaft. Ein Zuschuss biete hingegen nicht den Vorteil der Rückzahlung und beinhalte das Risiko eines höheren Mitnahmeeffekts. Das Ministerium will dieses Instrument daher auch durch die Phase niedriger Zinsen und guter Konjunktur beibehalten und anbieten. Zudem verweist es auf die zum 01.01.2017 veranlasste Zinssenkung und eine Anpassung des Mittelabrufs durch die NBank.

Die niedrighschwellige Vergabe von Darlehen als revolvinges Förderinstrument kann grundsätzlich vorteilhaft sein. Dies gilt jedoch nur, soweit ein entsprechender dauerhafter Bedarf besteht und der erzielte nachhaltige Erfolg die anfallenden Kosten rechtfertigt. Auch im Hinblick

²⁰¹ Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014 bis 2020.

auf die einzuhaltende Wirtschaftlichkeit sollte die Prüfung von Handlungsalternativen nicht ausgeschlossen werden.

Verwaltungskosten der NBank

Die NBank nimmt vielfältige Aufgaben als bewilligende Stelle bei der Verwaltung des Förderinstruments wahr. Zugleich ist sie auch als eine der akkreditierten fachkundigen Stellen für die Erstberatung sowie die Ersteinschätzung der Antragstellenden tätig und erhebt hierfür, im Gegensatz zu einigen anderen akkreditierten Stellen, kein Entgelt.

Wegen dieses Leistungsspektrums errechnete der LRH anhand von vorgelegten Daten, welche Verwaltungskosten bei der NBank durchschnittlich auf ein gewährtes Darlehen innerhalb der regulären Laufzeit von fünf Jahren anfallen. Die Höhe der MikroSTARTer-II-Darlehen betrug im Durchschnitt 21.193 €. Die dafür anfallenden durchschnittlichen Verwaltungskosten der NBank würden sich nach Einschätzung des LRH über die reguläre Laufzeit der Darlehen auf 6.069 € und damit auf rd. 29 % der durchschnittlichen Darlehenshöhe belaufen.²⁰²

Obwohl es sich in diesem Fall um einen Förderkredit handelt, erscheinen Verwaltungskosten von immer noch rd. 29 % der Kreditsumme sehr hoch. Diese Einschätzung wird insbesondere dadurch untermauert, dass die NBank zur Kostenreduzierung bereits das Prüfungsverfahren verschlankte. Bei der Beurteilung eines Fördererfolgs und des angestrebten Vorteils durch Einsatz eines revolvingierenden Fonds sollten im Gegenzug Nachteile bei der Wirtschaftlichkeit des Programms nicht unberücksichtigt bleiben.

²⁰² Für die Jahre 2019 bis 2023 (Restlaufzeit der bis zum 31.12.2018 ausgekehrten Darlehen) wurde dabei entsprechend den Erfahrungen des Programms MikroSTARTer I ein geringerer Betreuungsaufwand zugrunde gelegt.

Betrachtet man hierzu lediglich ergänzend noch das von der NBank bei einer Darlehenssumme von 25.000 € ausgewiesene Bruttosubventionsäquivalent²⁰³ zwischen 1.200 € (Darlehenszinssatz 4,2 %) und 1.700 € (Darlehenszinssatz 3,5 %), so übersteigen die vorgenannten Kosten der NBank dieses Bruttosubventionsäquivalent deutlich.

Das Wirtschaftsministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass ein Vergleich mit dem Bruttosubventionsäquivalent ein nicht vollständiges Bild ergebe. Da das MikroSTARTer-Programm auf Kreditnehmer ausgerichtet sei, die am Kapitalmarkt kein Darlehen erhalten hätten, müsse die Verfügbarkeit der gesamten Darlehenssumme als Fördervorteil zugrunde gelegt werden.

Entsprechend der EU-konformen Vertragsgestaltung darf die NBank für die Verwaltung bis zu 10 % des Programmbeitrags aus dem MikroSTARTer-Fonds entnehmen. Darüber hinausgehende Kosten vergütet das Wirtschaftsministerium der NBank aus Landesmitteln. Bereits bis zum 31.12.2018 entstanden der NBank für das Programm MikroSTARTer II Verwaltungskosten von rd. 3,3 Mio. € für ein ausgekehrtes Fördervolumen von rd. 16,8 Mio. €. Auf Grundlage der Vergütungsvereinbarung hatte sie bis dahin lediglich rd. 0,8 Mio. € aus dem Fonds entnommen.

Für das Programm MikroSTARTer II wurden damit bis zum 31.12.2018 rd. 76 % der gesamten Verwaltungskosten zusätzlich aus Landesmitteln getragen.

Der LRH fordert daher das Wirtschaftsministerium und die NBank auf, Maßnahmen zur Reduzierung der Verwaltungskosten zu identifizieren und umzusetzen. Insbesondere sollte die NBank hierbei Prozessabläufe analysieren.

²⁰³ Höhe der Beihilfe, wenn diese als Zuschuss für den Empfänger gewährt worden wäre, vor Abzug von Steuern und sonstigen Abgaben; das Bruttosubventionsäquivalent bei Darlehen wird auf der Grundlage des zum Bewilligungszeitpunkt geltenden Referenzzinssatzes berechnet.

Das Wirtschaftsministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass u. a. auch beabsichtigt sei, bei Zustimmung der EU-Kommission den Zielwert „Anteil der geförderten Unternehmen/der Gründungen, die fünf Jahre nach der Förderung noch am Markt aktiv sind“ im Operationellen Programm ersatzlos zu streichen. Es verfolge damit das erklärte Ziel des Bürokratieabbaus. Die NBank habe zudem einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess und diverse Projekte aufgelegt, um den hohen Anforderungen an die Qualität des Datenmanagements auch in der Praxis gerecht zu werden.

Der LRH begrüßt grundsätzlich die eingeleiteten Maßnahmen. Allerdings hält er es für kontraproduktiv, wenn mit dem Argument des Bürokratieabbaus eine wichtige Datengrundlage zur Abbildung der Wirkung des Programms entfallen soll. Ob geförderte Unternehmen mittelfristig auch bestehen bleiben, ist aus Sicht des LRH ein wichtiger Indikator, mit dem das Wirtschaftsministerium die Wirksamkeit der eigenen Maßnahmen bewerten könnte. Dies ist auch im Hinblick auf die kommende EU-Förderperiode relevant.

Digitale Unterstützung

Die NBank verfügt über ein Onlineantragsverfahren. In dem eigens hierfür programmierten Tool haben die Antragstellenden sämtliche für die Förderung relevanten Daten in eine Datei einzutragen, die jedoch lediglich als PDF-Dokument hinterlegt ist. Auch Verwendungsnachweise und Sachberichte werden als PDF-Dokument hochgeladen. Eine elektronische Weiterverarbeitung der Daten innerhalb der NBank ist so nicht uneingeschränkt möglich. Eine digitale Risikoüberprüfung findet nicht statt.

Der LRH regt an, im Rahmen der angekündigten Digitalisierung des Antrags- und Bewilligungswesens auch zu prüfen, wie die Möglichkeiten der weiteren digitalen Vorgangsbearbeitung verbessert werden können. Ziel sollte es sein, Prozessabläufe nachhaltig zu vereinfachen und zu optimieren.

28 Innovationszentrum: Verbesserte Transparenz bei höherem Finanzbedarf

Auf der Grundlage einer Finanzierungsvereinbarung erstattet das Land der Innovationszentrum Niedersachsen GmbH die für die Erledigung ihrer Aufgaben erforderlichen Aufwendungen. Der Anteil dieser Erstattung an der Gesamtfinanzierung betrug in den Jahren 2013 bis 2017 im Durchschnitt rd. 72 %. Nur einen Teil der Aufgaben finanziert die Gesellschaft daneben über gesonderte Dienstleistungsverträge oder Zuwendungen des Landes.

Die Abgrenzung aller Projekte und Aufgaben über Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen war in den vergangenen Jahren nicht in allen Bereichen hinreichend differenziert. Ausgehend von einer im Jahr 2018 durchgeführten Aufgabenkritik nahm die Gesellschaft ab dem Jahr 2019 organisatorische Umstrukturierungen vor, die auch zu Änderungen bei der buchhalterischen Darstellung führten. Sie plant zudem, regelmäßig eine Aufgabenkritik durchzuführen und weitere Möglichkeiten der Leistungserfassung zu erarbeiten. Mit der Durchführung dieser Maßnahmen trägt sie auch dem gestiegenen Finanzierungsbedarf und dem zwischenzeitlichen Personalaufbau Rechnung.

Allgemeines

Das Land ist alleiniger Gesellschafter der Innovationszentrum Niedersachsen GmbH. Diese soll im Auftrag der Landesregierung technologische Trends und Schwerpunkte in Niedersachsen ermitteln, technologie- und innovationspolitische Initiativen des Landes anregen und die Landesregierung bei der Strategiefindung und -definition unterstützen. Weitere Aufgabe ist die Betreuung diverser Wirtschaftsfördernetzwerke.²⁰⁴ Entsprechend einer Finanzierungsvereinbarung mit der Gesellschaft erstattet das Land der Gesellschaft die für die Erledigung ihrer Aufgaben anfallenden Kosten (Grundfinanzierung). Insbesondere

²⁰⁴ Beteiligungsbericht 2019 des Landes Niedersachsen, S. 160/161.

der Betrieb der Netzwerkgeschäftsstellen wird daneben weitgehend auf der Grundlage separater Dienstleistungsverträge oder Zuwendungsbescheide aus verschiedenen Stellen des Landeshaushalts finanziert.

Der Finanzbedarf der Innovationszentrum Niedersachsen GmbH hat sich im Zeitraum von 2013 bis 2018 von 2,7 Mio. € auf 3,2 Mio. € erhöht. Der Wirtschaftsplan der Gesellschaft für das Jahr 2019 sieht eine Steigerung des Finanzbedarfs auf 4,2 Mio. € vor. Den größten Anteil der Deckungsmittel machte die auf Grundlage der Finanzierungsvereinbarung gezahlte Grundfinanzierung aus, die sich in den Jahren 2013 bis 2017 auf rd. 72 % der Gesamteinnahmen belief und lt. Wirtschaftsplan 2019 weiter auf 88 % der Gesamteinnahmen steigen soll.

Darstellung im Landeshaushaltsplan

Das Land leistet diese Grundfinanzierung aus der Titelgruppe Innovationsförderung des Wirtschaftsförderfonds. Die Landesregierung führt in ihren Haushaltsplänen bei den Erläuterungen zu Kapitel 50 81 Titel 538 65 hierzu lediglich aus:

„Insbesondere wird aus diesem Titel auch die Vergütung an die Innovationszentrum Niedersachsen GmbH gezahlt, die damit beauftragt ist, die Landesregierung bei der Strategiefindung und -definition zu unterstützen, technologie- und innovationspolitische Initiativen des Landes anzuregen und die Ressorts übergreifend zu beraten und zu unterstützen.“

Weder der aus dem Wirtschaftsförderfonds gezahlte Finanzierungsanteil noch die Gesamtfinanzierung der Gesellschaft werden bisher näher dargestellt. Damit sind weder die Entwicklung der Finanzierung aus dem Wirtschaftsförderfonds noch der Gesamtfinanzierung durch das Land noch des Finanzbedarfs der Gesellschaft insgesamt erkennbar.

Das Land trägt im Ergebnis sämtliche Ausgaben der Gesellschaft, allerdings weitgehend über die Erstattung nach der Finanzierungsvereinbarung. Anders als im Fall einer Finanzierung über Zuwendungen

enthielt der Haushaltsplan daher bisher keine § 26 Abs. 3 LHO entsprechende Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Gesellschaft.

Aufgaben- und Kostenzuordnung

Die Einnahmen und Ausgaben aus der Grundfinanzierung verbuchte die Gesellschaft in ihrer Kosten- und Leistungsrechnung bis zum Jahr 2018 auf wenigen allgemeinen Kostenstellen. Eine detaillierte Zuordnung zu einzelnen Projekten oder Aufgabenblöcken erfolgte insoweit nicht. Auch in ihrem Wirtschaftsplan nahm die Gesellschaft keine weitergehende Differenzierung in diesem Bereich vor.

Der Anteil der Vergütung aus der Finanzierungsvereinbarung ist deutlich gestiegen. Er wird lt. Wirtschaftsplan für das Geschäftsjahr 2019 ca. 88 % betragen. Der Anteil der in der Regel nur befristet vereinbarten Einnahmen aus aufgaben- und projektbezogenen Zusatzaufträgen und Zuwendungen sinkt demnach zugunsten der weniger spezifizierten Grundfinanzierung.

Wesentliche Ursache für den gestiegenen Finanzbedarf der Gesellschaft ist der gestiegene Personalaufwand. Dieser hat sich in den Jahren von 2013 bis 2017 um 180 % erhöht. Die Anzahl der Vollzeiteinheiten im Jahr 2018 hat sich im Vergleich zu 2013 auf rd. 30 nahezu verdoppelt. Die Innovationszentrum Niedersachsen GmbH begründet diesen Anstieg mit zusätzlichen Aufgaben, u. a. im Netzwerkbereich.

In dem aus der Grundfinanzierung getragenen Bereich ermittelte die Gesellschaft nur für einige Aufgabenblöcke den Leistungsumfang, z. B. über Fallzahlen. Danach nahmen im Lauf der Jahre z. B. die Netzwerkbetreuung sowie die Begutachtung von Anträgen auf Innovationsförderungen zu, während die Gesellschaft nach ihrem Gesellschaftszweck und nach ihrer eigenen Auffassung den Schwerpunkt in der strategischen Beratung sieht.

Eine im Jahr 2018 durchgeführte Aufgabenkritik mit Umfrage bei den mit der Innovationszentrum Niedersachsen GmbH zusammenarbeitenden Ministeriumsreferaten führte bereits zu einer organisatorischen Umstrukturierung der Gesellschaft und u. a. zur Beendigung zweier Netzwerkbetreuungen. In diesem Zusammenhang wurde auch der Aufbau des Wirtschaftsplans und der Kosten- und Leistungsrechnung für das Jahr 2019 geändert. Weitere Maßnahmen sind für die Zukunft geplant.

Fazit

Die Anforderungen an eine ausreichende Aufgabendefinition und -abgrenzung sowie eine transparente Darstellung des Mitteleinsatzes steigen mit der Höhe des vom Land finanzierten Sach- und Personalaufwands. Die Planungs- und Rechnungslegungsinstrumente waren vor diesem Hintergrund anzupassen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung hat in seiner Stellungnahme zugesagt, im kommenden Jahr die Erläuterungen im Haushaltsplan um die Angabe der gesamten vom Land getragenen Finanzierung zu ergänzen.

Die im Jahr 2018 durchgeführte Aufgabenkritik führte zudem zu einer organisatorischen Neustrukturierung und einer darauf aufbauenden Änderung der Struktur der Kosten- und Leistungsrechnung. Für die Zukunft planen das Ministerium und die Gesellschaft, regelmäßig im Abstand von drei Jahren eine Aufgabenkritik durchzuführen und notwendige Anpassungen der buchhalterischen Darstellung zu prüfen.

Wir begrüßen, dass das Ministerium in den künftigen Haushaltsplänen des Landes die insgesamt vom Land geleisteten Zahlungen darstellen will und dass die Gesellschaft bereits eine veränderte Wirtschaftsplan-darstellung und eine verbesserte Kostenzuordnung eingeleitet hat. Gleiches gilt ausdrücklich für die beabsichtigte Wiederholung der Aufgabenkritik und die angekündigte Prüfung weiterer Maßnahmen für eine Erfolgskontrolle.

Je mehr strategisch unterstützende und je weniger operative und durch allgemeine Handlungsvorgaben geregelte Tätigkeiten eine Landesgesellschaft ausübt, umso mehr Bedeutung kommt einer sachgerechten Steuerung und den dazu erforderlichen Instrumenten zu. Wir gehen davon aus, dass das Ministerium und die Gesellschaft auch vor dem Hintergrund des weiter wachsenden Personalbestands regelmäßig den Bedarf einer Weiterentwicklung des Wirtschaftsplans und der Kosten- und Leistungsrechnung prüfen, um eine möglichst vollständige und für weitere Entscheidungen hinreichend transparente Übersicht über die vom Land finanzierten Leistungen und deren Kosten zu erhalten. Dies und die Beobachtung von Leistungskennzahlen ermöglichen dem Land und der Gesellschaft, frühzeitig Schwerpunktverschiebungen zu erkennen und die satzungsmäßigen Aufgaben sowie deren Einhaltung zu überprüfen.

29 59 Mio. € Fördermittel für nichtbundeseigene Schienenstrecken – Transportvolumen spielt keine Rolle

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung förderte den Erhalt nichtbundeseigener Güterverkehrsstrecken unabhängig vom Transportvolumen auf diesen Strecken. Es bewilligte die Mittel ohne Förderrichtlinie nur auf der Grundlage interner Verfahrenserlasse. Entgegen dem Subsidiaritätsprinzip profitierten finanziell leistungsstarke Infrastrukturbetreiber in gleichem Maße von der Förderung wie finanziell schwache Unternehmen.

Allgemeines

In Niedersachsen sind derzeit 29 nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen (NE-Unternehmen) ansässig. Sie betreiben mit etwa 1.000 km Streckenlänge fast 25 % des öffentlichen Eisenbahnnetzes. Dieses Netz dient hauptsächlich dem Schienengüterverkehr. Zur Infrastruktur dieser Unternehmen zählen die Schienenwege mit den dazugehörigen Einrichtungen und Bahnhöfen.

Die NE-Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet, ihre Strecken in einem betriebssicheren Zustand zu halten und interessierten Eisenbahnverkehrsunternehmen gegen regulierte Nutzungsentgelte gemäß dem Eisenbahnregulierungsgesetz Zugang zu ihrer Eisenbahninfrastruktur zu gewähren. Der Bund gibt auf gesetzlicher Grundlage²⁰⁵ Fördermittel für Investitionen.

Schwachstellen der bisherigen Förderpraxis

Der LRH stellte fest, dass das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung die Eisenbahninfrastrukturunternehmen auf der Grundlage interner Verfahrensregelungen förderte. Hiernach wird

²⁰⁵ Nach dem Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz.

zum einen die bundesseitige Investitionsförderung ergänzt (50 % Bund/40 % Land), zum anderen werden Investitionsmaßnahmen zur Verbesserung der Hafenhinterlandanbindung der Seehäfen unterstützt. Im Zeitraum 2007 bis 2017 gewährte das Land den NE-Unternehmen Zuwendungen von insgesamt rd. 59 Mio. €.

Auf Basis dieser Regelungen förderte das Land in den Jahren 2016 und 2017 Bestandsnetzinvestitionen eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens mit rd. 2,1 Mio. €. Dieses steht im Eigentum einer großen Kapitalgesellschaft, die im Bewilligungszeitraum Gewinne in mehrstelliger Millionenhöhe auswies. Zudem führte dieses Eisenbahninfrastrukturunternehmen in den Jahren 2012 bis 2017 seine eigenen Gewinne von zusammen 7,56 Mio. € an eine ebenso im Eigentum der großen Kapitalgesellschaft stehende Gesellschaft ab. Es war damit bei den Investitionen nicht auf eine Unterstützung durch das Land angewiesen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung und die Landesnahverkehrsgesellschaft als Bewilligungsstelle verfügten nur in wenigen Einzelfällen über Daten zum Transportvolumen auf den geförderten Strecken. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung forderte diese anlässlich der Prüfung durch den LRH bei den Zuwendungsempfängern an. Im betrachteten Förderzeitraum veränderte sich das Transportvolumen auf den meisten Strecken kaum. In einigen Fällen lag es auf einem sehr niedrigen Niveau. Die nachstehenden Bilder zeigen, dass Teile der nichtbundeseigenen Eisenbahninfrastruktur offensichtlich wenig genutzt wurden.



Abbildung 12: Strecke Niedermarschacht-Winsen (Luhe) (Quelle LRH)



Abbildung 13: Strecke Munster - Celle (Flachwagen an der Verladestelle
Bahnhof Müden) (Quelle LRH)

Insbesondere Verladestellen dienten häufig nur noch als Abstellanlagen für nicht mehr benötigte Wagen. Diese Anlagen wurden zwar selbst nicht aus Landesmitteln gefördert, sie bilden jedoch wichtige Zugangspunkte zu geförderten Strecken.

Im Jahr 2010 wies das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung die Landesnahverkehrsgesellschaft an, Hafenbahnen nicht mehr zu unterstützen, weil sie primär dem gewerblichen Hauptzweck der betreibenden Unternehmen dienen und deshalb das wirtschaftliche Eigeninteresse im Vordergrund steht. Dennoch beteiligte sich das Land im Zeitraum 2013 bis 2017 in Form einer Kofinanzierung mit über 6,4 Mio. € an einer Bundesförderung der Hafenbahngesellschaften.

Würdigung

Der LRH stellte fest, dass die bisherige Förderpraxis häufig nicht dem Haushaltsrecht entsprach. Nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften zur LHO ist die Veranschlagung von Zuwendungen grundsätzlich nur zulässig, wenn der Förderzweck in Richtlinien konkretisiert wird. Angesichts der beachtlichen Höhe der Zuwendungen für nicht-bundeseigene Schienenstrecken hält der LRH es für unabdingbar, dass das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung zeitnah eine Förderrichtlinie erlässt, die den haushaltsrechtlichen Vorgaben entspricht. Der LRH weist darauf hin, dass der Bund seine Förderungen auf gesetzlicher Basis gewährt.

Überdies gilt bei öffentlichen Zuwendungen das Subsidiaritätsprinzip. Gemäß § 23 LHO dürfen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt werden, wenn das Land hieran ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden kann. Beim Subsidiaritätsprinzip handelt es sich um zwingendes, nicht durch Ermessens- oder Zweckmäßigkeitserwägungen disponierbares Recht, weshalb es einer tiefergehenden Prüfung

durch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung bedurft hätte, ob derwendungszweck auch ohne die Förderung des konzerngebundenen und wirtschaftlich leistungsstarken Eisenbahninfrastrukturunternehmens hätte erreicht werden können. Der mit der Zuwendung angestrebte Zweck wäre nach Auffassung des LRH auch ohne staatliche Unterstützung zu erreichen gewesen.

Des Weiteren ist es zweifelhaft, ob für die Förderung des bloßen Erhalts nichtbundeseigener Eisenbahninfrastrukturen ohne einen nachgewiesenen und ausreichend großen Transportbedarf sowie die Förderung von Hafenbahnen ein erhebliches Landesinteresse im Sinne des § 23 LHO bejaht werden kann. Aus den jeweiligen Bundesförderungen ergeben sich nicht automatisch Zahlungspflichten des Landes.

Stellungnahme des Ministeriums

Im Hinblick auf die Förderung des konzerngebundenen Eisenbahninfrastrukturunternehmens geht das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung von einem eher geringen Eigeninteresse aus. Zudem könnten die Transporte auch ohne diese Infrastruktur über das Netz der Deutschen Bahn AG abgewickelt werden. Eine Stilllegung würde zur Verlagerung der Transporte auf andere Verkehrswege mit den entsprechenden Auswirkungen führen. Daher läge der Erhalt dieser Infrastruktur im öffentlichen Interesse.

Beim Transportvolumen verweist es auf das vorrangige Ziel des Landes, langfristig ein funktionsfähiges Streckennetz nichtbundeseigener Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu erhalten. Damit solle die Voraussetzung geschaffen werden, um Kapazitäten für den Transport von Waren und Gütern auf der Schiene in allen Landesteilen vorzuhalten. Dass das Transportvolumen bzw. Prognosen vor diesem Hintergrund keine Rolle spielten, sei nur konsequent.

Das Ministerium sicherte zu, die bisherigen Verfahrensregelungen durch Förderrichtlinien zu ersetzen sowie die Kofinanzierung des Landes von Hafenbahnen kritisch zu überprüfen.

Schlussbemerkung

Das vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung unterstellte geringe Eigeninteresse des Eisenbahninfrastrukturunternehmens steht im Widerspruch zu den Geschäftsberichten des Konzerns, wonach die konzerneigene Eisenbahn intensiver genutzt werden soll. Eine Stilllegung des sehr profitablen Netzes und damit eine Verlagerung der Transporte auf andere Verkehrswege mit den entsprechenden Auswirkungen erscheinen daher sehr unwahrscheinlich.

Die Zielsetzung des Landes, Streckennetze nichtbundeseigener Eisenbahninfrastrukturunternehmen nur allein deshalb zu fördern, um Kapazitäten für den Waren- und Gütertransport auf der Schiene vorzuhalten, obwohl die bisherige Transportnachfrage gering ist und für eine nennenswerte Steigerung des Transportaufkommens bislang keine Anhaltspunkte vorliegen, verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO).

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung die bisherigen Verfahrensregelungen durch Förderrichtlinien ersetzen sowie die Kofinanzierung des Landes von Hafengebühren kritisch überprüfen will.

30 Land begünstigt großen Konzern beim Bau einer beweglichen Verloaderampe

Die Hafengesellschaft Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG erstellte im Emdener Hafen für einen großen Konzern eine bewegliche Rampe zur Verladung von Fahrzeugen. Die von der Hafengesellschaft vorfinanzierten Kosten von 4,7 Mio. € hatte der Konzern zu tragen. Erst nach Inbetriebnahme der Anlage schloss die Hafengesellschaft mit dem Konzern eine Vereinbarung zur Rückzahlung von 1,7 Mio. €. Die Rückzahlung der restlichen Kosten von 3 Mio. € ist bislang nicht geregelt.

Allgemeines

Die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) ist für die Verwaltung, die Unterhaltung, den Bau und den Betrieb der Hafeninfrastruktur in den niedersächsischen Landeshäfen zuständig. Die nicht zur Infrastruktur gehörenden Anlagen und Einrichtungen sind durch die jeweiligen Betreiber zu finanzieren.

Der Emdener Hafen ist Niedersachsens bedeutendster Umschlagplatz für Fahrzeuge. Um diese für den europäischen Markt von großen Überseeschiffen auf kleinere Schiffe umladen zu können, benötigte ein Konzern am Emskai eine bewegliche Verloaderampe. Auf Wunsch des Konzerns erklärte NPorts sich bereit, die 4,7 Mio. € teure Anlage zu errichten und vorzufinanzieren.

Der Aufsichtsrat von NPorts stimmte der Maßnahme unter der Voraussetzung einer kostendeckenden Refinanzierung durch den Konzern zu.



Abbildung 14: Bewegliche Verloaderampe (Quelle LRH)

Feststellungen des LRH

NPorts errichtete und finanzierte die Verloaderampe für den Konzern, ohne mit diesem zuvor eine schriftliche Vereinbarung zur Refinanzierung der Kosten getroffen zu haben. Erst im Jahr 2017 – ein Jahr nach der Inbetriebnahme der Anlage durch den Konzern – unterschrieben die Beteiligten einen Vertrag mit einer Laufzeit von fünf Jahren. Er gilt rückwirkend vom 01.01.2016 bis zum 31.12.2020 und garantiert NPorts ein Entgelt von 1,7 Mio. €. Gemäß dem Vertrag muss sechs Monate vor dessen Ablauf über die restliche Summe von 3 Mio. € neu verhandelt werden.

Der LRH beanstandet, dass NPorts mit dem Bau der Verloaderampe für einen wirtschaftlich sehr leistungsstarken Konzern für mehrere Jahre finanziell in Vorleistung trat. Des Weiteren beanstandet er, dass NPorts mit dem Konzern nach Inbetriebnahme der Anlage deren Refinanzierung nur etwa zu einem Drittel rechtsgültig absicherte und sich dabei auf Ratenzahlungen einließ. NPorts sollte bei der Verlängerung des Vertrags auf eine umgehende Rückzahlung der ausstehenden Restsumme von 3 Mio. € drängen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung

Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass NPorts seit Beginn des Projekts die Refinanzierung über entsprechende Vereinbarungen absicherte. Diese seien entsprechend den zu erwartenden Entwicklungen fortgeschrieben worden.

Die Verhandlungen zur Verlängerung des später geschlossenen Vertrags werde NPorts am 30.06.2020 aufnehmen und dabei eine möglichst zeitnahe Rückzahlung der Restsumme von 3 Mio. € anstreben.

Schlussbemerkungen

Bei den vom Ministerium genannten Vereinbarungsentwürfen handelte es sich nach Ansicht des LRH um nicht unterschriebene und damit rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen.

Der LRH begrüßt, dass NPorts sich bei der bevorstehenden Vertragsverlängerung für eine zeitnahe Rückzahlung der Restsumme einsetzen will.

In künftigen Fällen sollte NPorts Baumaßnahmen für Dritte nur gegen Kostenvorerstattung oder Kostenerstattung nach Baufortschritt durchführen und dies vor Projektbeginn durch rechtsgültigen Vertrag regeln.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

31 Verbraucherschutz effektiv steuern

Schutz vor nachteiligen Mobilfunkverträgen, Rat beim Wechsel des Energieversorgers, Fragen zu Versicherungen oder Tipps für eine gesunde Ernährung - die Verbraucherschutzberatung hat viele Facetten und unterliegt wachsenden gesellschaftlichen Erwartungen. Mit der Themenvielfalt stiegen auch die Haushaltsansätze, die das Land für die Verbraucherschutz- und Ernährungsberatung einsetzt, deutlich an.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz finanzierte die Aufgaben und Projekte der Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. sowie anderer Akteure ohne ein strategisches Konzept, das die zu erreichenden Ziele und die dafür einzusetzenden Ressourcen effektiv in Einklang bringt.

Das Ministerium sollte seine Steuerungsfunktion künftig deutlich stärker wahrnehmen. Durch klare Ziele, bedarfsgerechte Prioritäten und ein jährliches Controlling sollte die Wirtschaftlichkeit des staatlichen Mitteleinsatzes verbessert werden.

Ausgangssituation

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist für den gesundheitlichen, ernährungsbezogenen und wirtschaftlichen Verbraucherschutz sowie für die Ernährungsaufklärung zuständig. Ein Schwerpunkt besteht darin, nichtstaatliche Akteure wie die Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. (VZN) gezielt in ihren Aktivitäten zu unterstützen.

Die VZN erhält eine jährliche Finanzhilfe von durchschnittlich mehr als 1,6 Mio. € nach den Vorgaben des Niedersächsischen Glücksspielge-

setzes (NGLüSpG).²⁰⁶ Daneben können der VZN vom Land Projektförderungen gewährt werden. Deren Volumen hat sich in den Jahren 2014 und 2018 auf fast 1,4 Mio. € mehr als verdoppelt.

Fehlende Evaluation der Finanzhilfe

Über die Verwendung der Finanzhilfe schloss das Ministerium im Jahr 2015 eine unbefristete Vereinbarung mit der VZN ab. Danach soll die VZN Verbraucher landesweit anbieterunabhängig informieren und fachlich fundiert beraten. Sie soll dauerhaft einen wirksamen Verbraucherschutz in Niedersachsen sicherstellen.

In der Vereinbarung wurden Aufgabenblöcke wie zum Beispiel Verbraucherinformation und Verbraucherberatung gebildet, denen mehr als 50 Teilaufgaben zugeordnet wurden. Zudem wurde festgehalten, in welchen Gremien die VZN mitwirkt oder über welche Medien sie Informationen veröffentlicht. Faktisch handelt es sich dabei um Daueraufgaben.

Ungeachtet der großen Bandbreite der Aufgaben lässt die Vereinbarung offen, welche Prioritäten bei der Verwendung der Finanzhilfe gesetzt und welche konkreten Ziele im Einzelnen erreicht werden sollen. Ergänzende Regelungen dazu gibt es nicht.

§ 9 Absatz 3 der Vereinbarung sieht vor, dass die vertragsschließenden Parteien die Vereinbarung vor Ablauf des Jahres 2017 überprüfen. Diese Überprüfung steht bis heute aus.

Das Ministerium stellte die vor Jahren vereinbarten Aufgaben nicht auf den Prüfstand und nahm auch keine Erfolgskontrolle vor. Eine bedarfsgerechte Steuerung der Aufgaben für die Zukunft ist so nicht möglich.

²⁰⁶ Niedersächsisches Glücksspielgesetz vom 17.12.2007, verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspielrechts (Nds. GVBl. S. 756), zuletzt geändert am 15.12.2016 (Nds. GVBl. S. 301).

Angesichts der immer weiterwachsenden Anforderungen an die Leistungen der VZN und der gleichzeitig begrenzten Ressourcen hält der LRH diese aber für erforderlich. Das Ministerium sollte die Evaluation nachholen und die Vereinbarung auf Grundlage der dann vorliegenden Ergebnisse novellieren.

Der LRH empfiehlt, dass sich die VZN auf Kernthemen konzentriert und von Beratungsangeboten, die den Verbraucherinnen und Verbrauchern schon von anderer Seite offenstehen, abgrenzt.

Unzureichende Abgrenzung der Finanzhilfe von Projektförderungen

Nach § 14 Absatz 7 NGLüSpG können der VZN neben der Finanzhilfe auch Zuwendungen aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften gewährt werden. Voraussetzung ist, dass es sich dabei um zeitlich und inhaltlich abgegrenzte Vorhaben handelt, die im besonderen Landesinteresse liegen.

Bei der Prüfung der gewährten Projektförderungen konnte der LRH keine Abgrenzung zu den aus der Finanzhilfe finanzierten Daueraufgaben feststellen. Es war nicht zu erkennen, worin der Mehrwert der Projekte und das besondere Interesse des Landes an deren Durchführung bestand. Vielmehr wurden mit den Zuwendungen Daueraufgaben über den Umfang der Finanzhilfe hinaus gefördert. Das Ministerium selbst sprach diesbezüglich von einer „quasi institutionellen Förderung“.

Das Ministerium muss künftig für eine klare und nachvollziehbare Trennung von Daueraufgaben und abgegrenzten Projektförderungen sorgen. Projektförderungen sollen nur für zeitlich, inhaltlich und finanziell abgegrenzte Vorhaben gewährt werden.

Ohne klare Ziele keine wirksame Erfolgskontrolle

Für die Verwendung der Finanzhilfe und die Durchführung der Projekte gab das Ministerium keine messbaren Ziele vor. Deshalb konnte es in der Vergangenheit auch nicht überprüfen, ob und welche konkreten Erfolge erzielt wurden. Die Sachberichte der VZN nahm das Ministerium stattdessen nur zustimmend zur Kenntnis.

Die rechtliche Notwendigkeit, Erfolgskontrollen durchzuführen, ergibt sich aus § 7 LHO. Mit der Erfolgskontrolle soll festgestellt werden, ob und in welchem Ausmaß die ursprünglich geplanten Ziele der Maßnahme erreicht wurden und ob die Maßnahme geeignet war, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Sie ist für die Verwendung der Finanzhilfe und für Projektförderungen gleichermaßen durchzuführen. Es ist darzustellen, in welchem Umfang Zielgruppen und Förderzwecke quantitativ und qualitativ erreicht wurden.

Der LRH empfiehlt, für die Finanzhilfe ergänzend zu der bestehenden Vereinbarung eine jährliche Arbeitsplanung festzulegen. Diese sollte messbar vorgeben, welche konkreten Ziele bei den Daueraufgaben von der VZN innerhalb des vorgegebenen Zeitraums und mit der zur Verfügung stehenden Finanzhilfe erreicht werden sollen. Auf diese Weise könnten sich das Land und die VZN von Jahr zu Jahr auf die jeweiligen Prioritäten verständigen. Für Projektförderungen gilt dies nach Maßgabe des § 44 LHO gleichermaßen.

Effektives verbraucherpolitisches Handeln braucht ein strategisches Gesamtkonzept

Das Ministerium fördert im Bereich des Verbraucherschutzes, der Ernährungsberatung und der Verbraucherbildung neben der VZN viele andere nichtstaatliche Akteure wie die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. Sektion Niedersachsen, den Niedersächsischen Landfrauenverband e. V. oder die Landesarbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft Niedersachsen e. V. Deren finanzielle Förderungen durch das Land Niedersachsen sind über viele Jahre gewachsen und bestehen

nebeneinander. Mit dem Zentrum für Ernährung und Hauswirtschaft Niedersachsen, das zum 01.10.2019 unter dem Dach der Landwirtschaftskammer Niedersachsen eingerichtet worden ist, tritt nun eine weitere Einrichtung hinzu, deren Aufgaben vom Land in Millionenhöhe finanziert werden.

Das Ministerium hat bisher kein strategisches Gesamtkonzept für die Bereiche Verbraucherschutz, Verbraucherbildung und Ernährungsberatung. Der LRH empfiehlt, dieses zu erarbeiten, die Ziele des Landes zu definieren und Umsetzungsschwerpunkte festzulegen. Dabei sollten staatliche und nichtstaatliche Aktivitäten voneinander abgegrenzt und den unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten zugeordnet werden.

Das Ministerium sollte seine Steuerungsfunktion künftig deutlich stärker wahrnehmen. Das gilt auch im Hinblick auf die Aufgaben der VZN und die dafür eingesetzten Ressourcen. Diese sollten an den jeweils aktuellen Erfordernissen orientiert werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erkennt die Kritik des LRH grundsätzlich an. Es stellt in Aussicht, ein strategisches Gesamtkonzept im oben genannten Sinne zu erstellen.

Die Aufgaben der VZN sollen evaluiert, auf die Kernthemen konzentriert und durch jährliche Arbeitspläne ergänzt werden. Mit diesen Instrumenten soll künftig eine bedarfsgerechtere Steuerung der VZN erreicht werden.

Würdigung

Mit den in Aussicht gestellten Maßnahmen sollen die Empfehlungen des LRH konstruktiv und umfassend umgesetzt werden. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

32 Ernährungszentrum – Beraterbeistand ohne Mehrwert

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beauftragte ein externes Beratungsunternehmen mit den Vorbereitungen für die Einrichtung eines Zentrums für Ernährung und Hauswirtschaft Niedersachsen, obwohl die Rahmenbedingungen weitgehend feststanden und das Ministerium diese Vorbereitungen selbst hätte erledigen können.

Das Beratungsunternehmen entwickelte für die Steuerung des Zentrums aufwendige Vorgaben, die organisatorische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte außer Acht ließen.

Die Steuerung sollte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als ministerielle Lenkungs Aufgabe selbst wahrnehmen und nur die operativen Vollzugsaufgaben delegieren.

Ausgangssituation

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz begann im Jahr 2018 mit den Planungen für die Einrichtung eines Zentrums für Ernährung und Hauswirtschaft Niedersachsen (ZEHN). Für die Einrichtung sowie für den Betrieb sind im Rahmen der mittelfristigen Planung für die Jahre 2019 bis 2023 insgesamt 3,64 Mio. € veranschlagt.

Eine ressortübergreifende Projektgruppe sollte bis zum 31.03.2019 ein Konzept zur Errichtung sowie zur fachlichen Ausgestaltung des ZEHN entwickeln. Das Ministerium wies im Zuge der erforderlichen Kabinettsbefassung darauf hin, dass aufgrund vorhandener Zuständigkeiten die organisatorische Anbindung des ZEHN an die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) vorgesehen sei. Ferner sollte die Erarbeitung des Projekts durch die Projektgruppe haushaltsneutral realisiert werden.

Beauftragung eines Beratungsunternehmens

Die ressortübergreifende Projektgruppe wurde zwar unter Leitung des Ministeriums eingerichtet, erarbeitete jedoch kein Konzept für das ZEHN. Es kam zu folgender Einschätzung:

„Angesichts der Vielzahl der zu beteiligenden Organisationseinheiten und teilweise unterschiedlichen Interessen der Ressorts sowie eines sehr komplexen Vorhabens bedarf es einer externen Beratung. (...) Mithilfe des Externen soll es gelingen, etwaige Ziel- und Interessenkonflikte frühzeitig zu erkennen und aufzulösen.“

Im Dezember 2018 beauftragte das Ministerium im Wege einer In-house-Vergabe ein externes Beratungsunternehmen im Miteigentum des Landes und wich damit erheblich von den Maßgaben des Kabinettsbeschlusses ab. Insbesondere mussten für die externe Beratung zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von knapp 120.000 € aufgewendet werden.

Bei Inhouse-Vergaben findet das Vergaberecht keine Anwendung. Gleichwohl ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit immer zu beachten. Nach den Feststellungen des LRH ließ das Ministerium dies bei der Auftragsvergabe und auch im weiteren Verfahren weitgehend außer Betracht.

Der Auftrag des Ministeriums, die Einrichtung des ZEHN unter Einbindung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zu konzeptionieren, war von Beginn an klar umrissen. Ausgehend von einem ersten Netzwerktreffen aller Akteure Anfang Juni 2018 hätte der Zeitrahmen bis Ende März 2019, den das Ministerium selbst vorgesehen hatte, für eine Konkretisierung ausreichen sollen.

Nach den Prüfungserkenntnissen erzielte das Ministerium aber zwischen Juni 2018 und Dezember 2018 keine nachvollziehbaren Arbeitsfortschritte. Die Erarbeitung des Konzepts wurde stattdessen dem Beratungsunternehmen aufgetragen. Es sollte die Vorteilhaftigkeit verschiedener Organisationsmodelle im Rahmen einer Nutzwertanalyse

gegeneinander abwägen, daraus einen Entscheidungsvorschlag ableiten und die Kernaufgaben des ZEHN definieren.

Im Ergebnis empfahl das Beratungsunternehmen, die Einrichtung und den Betrieb des ZEHN an die LWK zu übertragen. Das Ministerium hinterfragte die Nutzwertanalyse nicht erkennbar und übernahm den Entscheidungsvorschlag. Nach Auffassung des LRH hätte es erkennen müssen, wie wenig belastbar und nachvollziehbar die Ergebnisse der Nutzwertanalyse waren. Indes entsprach und stützte das Ergebnis die frühen Absichten des Ministeriums, das ZEHN bei der LWK anzusiedeln.

Das Ministerium hätte das Konzept zur organisatorischen Anbindung und zur fachlichen Ausgestaltung des ZEHN nach dem Kabinettsbeschluss vom 16.10.2019 selbst entwickeln sollen. Die Entwicklung eines strategischen Konzepts, die Einbindung der Interessen anderer Ressorts und die Berücksichtigung der Interessen nichtstaatlicher Akteure sind nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO) klassische ministerielle Kernaufgaben. Eine besondere Komplexität des Vorhabens war und ist für den LRH nicht zu erkennen. Auch eine Nutzwertanalyse zur Entscheidung über die organisatorische Anbindung des ZEHN, die die niedersächsischen Erfordernisse berücksichtigt, hätte nach Auffassung des LRH vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz selbst durchgeführt werden können.

Den zusätzlichen Ausgaben für die Beratungsleistung steht nach Einschätzung des LRH im Ergebnis kein erkennbarer Mehrwert für das Land gegenüber. Die Ausgaben sind mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht zu vereinbaren.

Steuerung des ZEHN

Aus der Entscheidung, das ZEHN organisatorisch bei der LWK anzusiedeln, folgt, dass die Regelungen des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwKG)²⁰⁷ anzuwenden sind. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Aufgabenübertragung und die Finanzierung durch das Land, als auch im Hinblick auf die Steuerung der Aufgabenerledigung.

Im Abschlussbericht²⁰⁸ des Beratungsunternehmens findet sich lediglich die Aussage, dass das ZEHN der LWK „mittels einer Vereinbarungsaufgabe“ übertragen werden soll. Eine rechtliche Einordnung und eine Subsumtion, welche Rechtsfolgen dies hat, wurden nach den Feststellungen des LRH vom Ministerium auch im Zuge der abschließenden Entscheidung nicht vorgenommen.

Nach Auffassung des LRH ist von maßgeblicher Bedeutung, dass eine Vereinbarungsaufgabe rechtlich dem Selbstverwaltungsbereich der LWK zuzuordnen ist. Nach den Vorgaben des LwKG müssen das Ministerium und die LWK in diesem Fall jährlich vorab vereinbaren, welche Ziele das ZEHN erreichen soll und welche Ressourcen das Land der LWK dafür zur Verfügung stellt. Fachaufsichtliche Kompetenzen, mit denen unterjährig auf die Aufgabenerledigung Einfluss genommen werden könnte, hat das Ministerium im Bereich der Selbstverwaltung der LWK nicht. Vielmehr muss die weitere Steuerung nach dem LwKG durch ein Controlling erfolgen, dessen Ergebnisse regelmäßig in die Zielvereinbarung für das Folgejahr einfließen sollen.

Das Beratungsunternehmen entwickelte für das ZEHN ein komplexes Steuerungsmodell. Es schlug vor, eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe und einen Fachbeirat als Interessenvertretung für die nichtstaatlichen Akteure einzurichten und der LWK beide Gremien - in denen sie teilweise selbst Mitglied ist - als regelmäßige Korrektive an

²⁰⁷ LwKG in der Fassung vom 10.02.2003, letzte berücksichtigte Änderung: 14.12.2016 (Nds. GVBl. S. 258).

²⁰⁸ Abschlussbericht vom 20.05.2019, S. 25.

die Seite zu stellen. Das Ministerium sollte in beiden Gremien mitwirken. Es übernahm den Vorschlag ohne Abstriche und gab der LWK mit der Zielvereinbarung auf, die Aufgabenerledigung des ZEHN unterjährig regelmäßig mit der Steuerungsgruppe und dem Fachbeirat abzustimmen.

Das Steuerungsmodell ist nach Auffassung des LRH widersprüchlich und führt absehbar zu unklaren Verantwortlichkeiten bei einer Vielzahl von Akteuren. Die Verantwortung für die Steuerung der LWK und damit der Aufgaben des ZEHN sollte beim Ministerium liegen und darf sich nicht in eine bloße Mitwirkung verkehren.

Im Hinblick auf die Personalstärke des ZEHN mit sechs Beschäftigten ist die Steuerung durch zwei Gremien (Steuerungsgruppe und Fachbeirat) neben dem Ministerium nach Ansicht des LRH außerdem überdimensioniert. Eine sachgerechte und effektive Steuerung des ZEHN ist so nicht möglich.

Nicht zuletzt sieht der LRH die kammergesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Selbstverwaltungshoheit der LWK konterkariert. Nach Auffassung des LRH gibt es weder Gründe noch rechtliche Möglichkeiten, für einzelne Vereinbarungsaufgaben besondere Regelungen zu schaffen, die faktisch einer Fachaufsicht gleichkommen.

Ministerielle Aufgaben

Ursache für die Komplexität des Steuerungsmodells ist offensichtlich die Verlagerung ministerieller Aufgaben in den Bereich der LWK.

Zu den ministeriellen Kernaufgaben gehören nach § 13 GGO lenkende Aufgaben. Das Ministerium sollte die Aufgaben der Steuerung, der ressortübergreifenden Abstimmung sowie die Leitung des Fachbeirats selbst übernehmen. Die Steuerung des ZEHN als Aufgabe der LWK würde auf die kammergesetzlichen Vorgaben zurückgeführt. Gleichzeitig würden die Lenkungsaufgaben von den operativen Vollzugsaufgaben des ZEHN den Vorgaben der GGO entsprechend getrennt.

Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Das Ministerium argumentiert, es habe sich von der Einbindung einer externen Beratung wertvolle Beiträge versprochen. Dies gelte gerade im Hinblick auf die Akzeptanz für das ZEHN in dem durch vielfältige Interessen von Stakeholdern geprägten Feld der Ernährung und Hauswirtschaft. Die mit der Beauftragung des Beratungsunternehmens verbundenen Erwartungen hätten sich nicht vollumfänglich erfüllt. Die Kritik an der Beauftragung werde zur Kenntnis genommen.

Die Bewertungen des LRH zum Steuerungskonzept würden berücksichtigt. Eine Änderung der Zielvereinbarung werde gemeinsam mit der LWK vorbereitet.

Würdigung

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nimmt die Kritik des LRH an und beabsichtigt, die Empfehlungen konstruktiv umzusetzen. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

Justizministerium

33 Amtsanwaltsdienst könnte noch mehr – bei weniger Kosten

Das Justizministerium schränkt im Rahmen seiner Gestaltungsmöglichkeiten die Zuständigkeiten des Amtsanwaltsdienstes in Niedersachsen stärker ein als andere Bundesländer. Überdies passte es die Wertgrenze, bis zu der der Amtsanwaltsdienst für Vermögensdelikte zuständig ist, seit dem Jahr 1975 nicht an. Das Potenzial des Amtsanwaltsdienstes schöpft das Justizministerium damit nicht aus. Der LRH sieht durch mögliche weitere Aufgabenübertragungen vom staatsanwaltlichen auf den amtsanwaltlichen Dienst und die Erhöhung der Wertgrenze mittelfristig ein Einsparpotenzial von jährlich über 300.000 €.

Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger müssen für einen Einsatz im Amtsanwaltsdienst erfolgreich eine Zusatzausbildung absolvieren. Diese wäre nach Auffassung des LRH bei einer sinnvollen Reform des Studiums der Rechtspflege entbehrlich. Das Justizministerium könnte hierdurch bedarfsorientiert jährlich Ausbildungskosten in Höhe von mindestens 850.000 € einsparen.

Vorbemerkung

Amtsanwältinnen und Amtsanwälte sind in der Strafverfolgung bei den Staatsanwaltschaften tätig und vertreten diese in Hauptverhandlungen bei den Amtsgerichten.²⁰⁹ Der Amtsanwaltsdienst ist vorwiegend zuständig bei Delikten aus Bereichen der sogenannten kleinen und mittleren Kriminalität, wie Diebstahl, Betrug, Beleidigung, Körperverletzung und Verkehrsstraftaten. Durch Übernahme dieser sogenannten

²⁰⁹ Gemäß § 142 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 in Verbindung mit § 145 Abs. 2 Gerichtsverfassungsgesetz versieht der Amtsanwaltsdienst das Amt der Staatsanwaltschaft bei den Amtsgerichten. Ausgenommen sind gemäß § 142 Abs. 2 Gerichtsverfassungsgesetz nur Verfahren zur Vorbereitung öffentlicher Klagen in Strafsachen aus der Zuständigkeit anderer Gerichte.

„Massenverfahren“ entlastet er Staatsanwältinnen und Staatsanwälte deutlich.

Unwirtschaftliche Aufgabeneinschränkung im Amtsanwaltsdienst

Die Justizministerien der Bundesländer präzisieren die Zuständigkeiten für den Amtsanwaltsdienst unterschiedlich durch die jeweilige Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft²¹⁰.

Der LRH stellte in einem Ländervergleich zu Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft fest, dass die anderen Bundesländer die Übertragungsmöglichkeiten umfangreicher als Niedersachsen nutzten. Jedoch übertrug kein Bundesland dem Amtsanwaltsdienst sämtliche Aufgaben, die dieser vom staatsanwaltlichen Dienst übernehmen könnte. Die übrigen Bundesländer erklärten den Amtsanwaltsdienst für weitere, überwiegend im Strafgesetzbuch geregelte, Vergehen für zuständig. Die voneinander abweichenden Regelungen betreffen insgesamt die Zuständigkeit für 23 Vergehen.

Die Zuständigkeit für die Bearbeitung von neun Straftatbeständen übertrug das Justizministerium dem Amtsanwaltsdienst zudem nur, soweit der Wert der gestohlenen oder unterschlagenen Sachen oder der Schaden 1.000 € nicht übersteigt. Diese Wertgrenze hob das Ministerium seit dem Jahr 1975 nicht an. Den Höchstwert von ehemals 2.000 DM ersetzte es im Jahr 2001 im Zuge der Währungsumstellung lediglich durch 1.000 €.

Diese Wertgrenze erachtet der LRH bereits wegen der Geldwertentwicklung als nicht mehr zeitgemäß. Darüber hinaus stellte er fest, dass kein Bundesland niedrigere Wertgrenzen vorgibt. Die Bundesländer Brandenburg, Bremen und Hessen haben mit 2.500 € die höchsten

²¹⁰ Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft in Niedersachsen: Anordnung des Justizministeriums vom 04.07.1995, Niedersächsische Rechtspflege 1995, S. 225, zuletzt geändert am 01.04.2014, Niedersächsische Rechtspflege 2014 Nr. 5, S. 142. Die Bundesländer Bayern und Saarland haben aktuell keinen Amtsanwaltsdienst.

Wertgrenzen festgelegt. Das Bundesland Berlin hob die wertbegrenzte Zuständigkeit bei vier der übertragenen Straftatbestände sogar gänzlich auf.

Der LRH empfahl dem Justizministerium daher mit Blick auf den aufgezeigten Ländervergleich, weitere Aufgaben des staatsanwaltschaftlichen Dienstes auf den Amtsanwaltsdienst zu übertragen, die Wertgrenze auf mindestens 2.500 € anzuheben und bei geeigneten Tatbeständen die Wertbegrenzung aufzuheben. Sachliche Gründe für die Einschränkungen in Niedersachsen erkannte der LRH nicht, da er von der grundsätzlich gleichen Qualifizierung der Amtsanwaltsdienste in den verschiedenen Bundesländern ausging. Denn der Amtsanwaltsdienst aller Bundesländer – mit Ausnahme von Thüringen – wird zentral an der Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen ausgebildet und geprüft.²¹¹

Der LRH nahm die anderen Länderregelungen als Maßstab und ermittelte, dass in Niedersachsen im Jahr 2017 rd. 47.400 zusätzliche Verfahren grundsätzlich auf den Amtsanwaltsdienst übertragbar gewesen wären. Ausgehend vom damaligen durchschnittlichen Bearbeitungsumfang im Amtsanwaltsdienst in Höhe von 2.068 Verfahren pro Person entsprach dies einem Bedarf von 23 Vollzeiteinheiten (VZE). Der LRH berechnete, dass eine entsprechende Entlastung im staatsanwaltschaftlichen Dienst zukünftig Personalkosten von über 300.000 € einsparen könnte. Dabei legte er die Personalkostendifferenz zwischen dem Amtsanwaltsdienst und dem staatsanwaltschaftlichen Dienst zugrunde.²¹²

²¹¹ Gesetz zum Staatsvertrag über die Einrichtung eines gemeinsamen Studiengangs für den Amtsanwaltsdienst und die Errichtung eines gemeinsamen Prüfungsamts für die Abnahme der Amtsanwaltsprüfung in der Fassung vom 13.01.2007 (Nds. GVBl. S. 306).

²¹² Personalkostendifferenz zwischen den Besoldungsgruppen R 1 (120.734 €) und A 12/A 13 (107.606 € Mittelwert der Besoldungsgruppen) auf Basis der standardisierten Personalkostensätze des Finanzministeriums für 2020 (Nds. MBl. S. 196) in Höhe von 13.128 € (x 23 = 301.944 €).

Das Justizministerium teilte dazu mit, es werde zunächst die Erfahrungen und die Übertragungspraxis der anderen Bundesländer im Rahmen einer Evaluation untersuchen, bevor es dem Vorbild anderer Bundesländer folge. Es wandte zudem ein, dass der Amtsanwaltsdienst neu übertragene Verfahren nicht in der gewohnten Geschwindigkeit bearbeiten könne. Diesbezüglich verwies das Justizministerium auf die höhere durchschnittliche Bearbeitungszeit für Verfahren im staatsanwaltlichen Dienst.

Der LRH geht davon aus, dass der Amtsanwaltsdienst die Aufgaben im Rahmen der empfohlenen Zuständigkeitserweiterung vergleichbar erledigen wird wie der staatsanwaltliche Dienst. Der durchschnittliche Bearbeitungsumfang im staatsanwaltlichen Dienst lag im Jahr 2017 bei 842 Verfahren pro Person. Bezogen auf die übertragbaren Verfahren ergäbe sich sogar ein Entlastungspotenzial bis zu einem Umfang von 56 VZE.

Im Ergebnis wird eine Zuständigkeitserweiterung für den Amtsanwaltsdienst in jedem Fall Personalkosten einsparen, auch wenn der Amtsanwaltsdienst die neuen Aufgaben (zunächst) nicht in seiner gewohnten Geschwindigkeit bearbeiten sollte.

Studium der Rechtspflege kann zielgenauer ausgerichtet werden

Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger werden in einem dreijährigen Studium an der Hochschule für Rechtspflege Nord (HR Nord) für ihre Aufgaben ausgebildet.

Die Befähigung für den Amtsanwaltsdienst erlangen sie nur aufgrund einer 15-monatigen Zusatzausbildung. Allein diese Ausbildung kostet u. a. wegen Besoldungsfortzahlungen und Aufwendungen für die theoretische und praktische Ausbildung ca. 100.000 € pro Person. Der LRH ermittelte für den Zeitraum der Jahre 2013 bis 2018 einen durchschnittlichen Nachwuchsbedarf für den Amtsanwaltsdienst im Umfang von 8,5 VZE pro Jahr.

Die Aufgaben von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern entwickeln sich ständig fort. So musste die HR Nord z. B. nach der Reform des Rechts zur Vermögensabschöpfung²¹³ im Jahr 2018 die Studienpläne ergänzen. Der LRH stellte überdies fest, dass die Hochschule seit Jahren eine im Bundesvergleich überdurchschnittlich hohe Quote nicht bestandener Prüfungen verzeichnete.²¹⁴

Angesichts wachsender Anforderungen und hoher Durchfallquoten verstärkte das Justizministerium u. a. das Personal der HR Nord und schuf eine Projektgruppe zur Reform des Rechtspflegestudiums. Der LRH untersuchte seinerseits die Reformmöglichkeiten des Studiums und stellte u. a. fest, dass eine Verlängerung des Studiums unwirtschaftlich und attraktivitätsnachteilig wäre.

Er empfahl dem Justizministerium, stattdessen zwei schwerpunktorientierte Studiengänge der Rechtspflege zu etablieren, um den wachsenden Ansprüchen in der Justiz nachhaltig und zielgenauer zu begegnen. Bei grundsätzlich gleicher Breite der Studieninhalte sollte ein Studiengang die Aufgaben in der niedersächsischen Gerichtsbarkeit vertiefen und der andere die Strafrechtspflege als Schwerpunkt erhalten. Im letztgenannten Studiengang wären dann die Inhalte der aktuellen Zusatzausbildung für den Amtsanwaltsdienst integrierbar. Diesbezüglich wies der LRH darauf hin, dass das Justizministerium ohne die zusätzlichen Ausbildungskosten für den Amtsanwaltsdienst bedarfsorientiert jährlich 850.000 €²¹⁵ einsparen könnte. Weitere, nicht monetäre, Vorteile sah der LRH für die Praxis durch die mögliche Qualitätssteigerung des Personals als Folge der Spezialisierung.

Ein vergleichbares Modell entwickelte die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege bereits in den 90er-Jahren, als in den Kommunalverwaltungen die Anforderungen, z. B. im

²¹³ Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13.04.2017 (BGBl. I S. 872).

²¹⁴ Ergebnisse bis zum Jahr 2018 vom Bundesamt für Justiz – Rechtspflegerprüfungen, https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Rechtspfleger/Pruefung_node.html (Abruf am 20.01.2020).

²¹⁵ Gesamtkosten bei einem jährlichen Bedarf von 8,5 VZE und Ausbildungskosten in Höhe von 100.000 € je Person.

Hinblick auf die einzuführende doppelte Buchführung wuchsen. Sie reformierte die Ausbildung für den Dienst in der allgemeinen Verwaltung, indem sie zwei eigenständige Studiengänge etablierte, einen mit rechtlichem und einen mit betriebswirtschaftlichem Schwerpunkt.²¹⁶

Das Justizministerium erklärte, dass es die Reformvorschläge des LRH nicht umsetzen wolle. Es verwies auf das Rechtspflegergesetz, das eine einheitliche und umfassende Ausbildung fordere. Es sei zudem der Auffassung, dass eine Spezialisierung die Flexibilität beim Personaleinsatz einschränken würde und aufwendigere Einarbeitungen bei Wechseln in oder aus der Strafrechtspflege erfordere. Das Ministerium wandte zudem ein, dass im Amtsanwaltsdienst Dienstposten ab der Besoldungsgruppe A 12 zugeordnet sind und daher nicht zeitnah nach dem Studium der Rechtspflege übernommen werden können.

Dies überzeugt den LRH nicht. Einerseits steht die Zielsetzung des Rechtspflegergesetzes grundsätzlich keiner Studienreform entgegen. Es ist seines Erachtens als Argument der Unveränderlichkeit insoweit ungeeignet. Überdies bedarf es nach dem vorgeschlagenen Modell nicht länger einer gesonderten Laufbahn für den Amtsanwaltsdienst mit einem Einstiegsamt der Besoldungsgruppe A 12. In den Gerichten und Staatsanwaltschaften werden regelmäßig nach A 9 besoldete Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger auf Dienstposten eingesetzt, die bis A 13 bewertet sind. Die Verwendungsbreite von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern würde zudem, ähnlich wie in den Kommunen, nicht grundsätzlich geschmälert. Zudem ist der LRH überzeugt, dass sich innerhalb der Strafrechtspflege die Flexibilität beim Personaleinsatz erhöhen würde. Personalwechsel zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften sind ohnehin vergleichsweise selten.

²¹⁶ Bachelor-Studium der Verwaltung mit zwei Spezialisierungen, www.nsi-hsvn.de/studium/bachelor-of-arts.html (Abruf am 20.01.2020).

Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz

34 Die Abwasserabgabe - (k)ein Instrument zur nachhaltigen Steuerung der Gewässerqualität?

Die Abwasserabgabe erfüllt nach dem Verursacherprinzip eine wichtige umweltpolitische Lenkungsfunktion. Sie schafft Anreize, Schadstoffemissionen in die Gewässer zu reduzieren und die Abwasserreinigung zu optimieren. Mit den Einnahmen aus der Abwasserabgabe werden außerdem zweckbestimmt gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte realisiert. Das Land Niedersachsen muss dafür sorgen, dass diese Einnahmen zeitnah zur Verfügung stehen und künftig auch für innovative Ansätze zum Gewässerschutz verwendet werden können.

Ziel muss es sein, die ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit der Abwasserabgabe zu verbessern.

Ferner sollte die Erhebung der Abwasserabgabe im Interesse einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung beim Land zentralisiert werden, wodurch auch die kommunalen Gebietskörperschaften als Untere Wasserbehörden²¹⁷ entlastet würden.

Ausgangssituation

Kläranlagenbetreiber und gewerbliche Direkteinleiter müssen für das Einleiten von Abwasser in Gewässer eine Abgabe bezahlen. Die Höhe der Abgabe bemisst sich nach der Schädlichkeit des Abwassers, die mit ausgewählten Parametern bestimmt wird. Rechtsgrundlagen bil-

²¹⁷ Landkreise und große selbstständige Städte gemäß § 1 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz in der Fassung vom 24.03.1989 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Artikel 41 des Gesetzes vom 20.11.2001 (Nds. GVBl. S. 701) sowie § 2 Absatz 1 der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts in der Fassung vom 24.03.2011 (Nds. GVBl. S. 70), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.07.2019 (Nds. GVBl. S. 216).

den das Abwasserabgabengesetz des Bundes sowie das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz. Die Abwasserabgabe wird durch die Länder erhoben. Die Einnahmen sind zweckgebunden für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, um die Bewirtschaftungsziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie²¹⁸ zu erreichen. Für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes ist die Wasserbehörde zuständig, die über die Abwassereinleitung entscheidet. Bei den Unteren Wasserbehörden gehört diese Aufgabe zum übertragenen Wirkungskreis. Sie berechnen und erheben die Abwasserabgabe und sollen die Einnahmen bis zum 01.05. jeden Jahres an das Land abführen. Obwohl sich die Umweltauforderungen stark veränderten, blieben die Rechtsgrundlagen seit Jahrzehnten im Wesentlichen gleich.

Das Volumen der Abwasserabgabe sank im Zeitraum 2008 bis 2017 von 33,53 Mio. € auf 28,72 Mio. €.

Zweck und Ergebnis der Prüfung

Nach einer Prüfung der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe im Jahr 2007 führte der LRH in den Jahren 2018/2019 eine Kontrollprüfung durch, die Vor-Ort-Erhebungen bei zwölf Gebietskörperschaften umfasste. Um die Erkenntnisse auf eine breitere Basis zu stellen, führte der LRH im Anschluss eine repräsentative Untersuchung bei allen Gebietskörperschaften in Niedersachsen durch. Die Rücklaufquote lag bei über 90 %. Die 48 Gebietskörperschaften, die den Fragebogen beantworteten, sind für insgesamt 518 kommunale Kläranlagen und 204 gewerbliche Direkteinleiter zuständig. Die Kontrollprüfung des LRH ergab, dass wesentliche Kritikpunkte der Prüfung aus dem Jahr 2007 nicht ausgeräumt worden waren.

²¹⁸ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/64/EU des Rates vom 17.12.2013 (ABl. L 353 vom 28.12.2013, S. 8).

Zahlungsrückstände der Gebietskörperschaften

Bereits im Jahr 2007 stellte der LRH fest, dass die Unteren Wasserbehörden die Abwasserabgabe überwiegend verspätet an das Land abführten. Daran änderte sich nichts. Die aktuelle Untersuchung ergab, dass nur bei ca. 4 % der Gebietskörperschaften Zahlungsrückstände von Abgabepflichtigen vorlagen. 77 % der Gebietskörperschaften beurteilen die Fristen für die Weiterleitung der Abwasserabgabe an das Land als angemessen. Aus der Bewertung der Fristen ist also nicht erkennbar, dass diese unangemessen sind. Den Vorschlag des LRH, Anreizsysteme für die Gebietskörperschaften, z. B. eine Bonus-Malus-Regelung, einzuführen, lehnte das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz in seiner Stellungnahme ab. Alle fachaufsichtlichen Bemühungen des Ministeriums, die Gebietskörperschaften zu einer pünktlichen Ablieferung der Einnahmen anzuhalten, blieben in den letzten zwölf Jahren ohne nachhaltigen Erfolg. Durchschnittlich 44 % der Einnahmen aus der Abwasserabgabe, also jährlich ca. 12 Mio. €, leiteten diese bis zum Stichtag nicht an das Land weiter.

Würde die Erhebung der Abwasserabgabe wie vom LRH schon im Jahr 2007 vorgeschlagen z. B. beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) zentralisiert, wäre eine rechtzeitige Vereinnahmung der Abwasserabgabe sichergestellt. Der NLWKN hat ohnehin die fachliche Zuständigkeit für die großen Direkteinleiter inne und verfügt über ausreichend Fachkompetenz für diese Aufgabe.

Aufgabenerledigung wirtschaftlich gestalten

Für die Erstellung eines Abwasserabgabebescheids bei kommunalen bzw. gewerblichen Kläranlagen erhalten die Unteren Wasserbehörden vom Land eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 480 € pro Anlage. Insgesamt werden dafür pro Jahr 400.000 € veranschlagt. Die Prüfung des LRH ergab, dass diese Pauschale den tatsächlichen Aufwand der Gebietskörperschaften nur sehr bedingt berücksichtigt. Der

LRH empfahl dem Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz deshalb, die Kalkulation der Pauschale zu überdenken. Davon unabhängig würde sich die Verwaltungskostenpauschale bei einer Zentralisierung der Aufgabe beim NLWKN ganz erübrigen. Es ist davon auszugehen, dass eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch das Land wirtschaftlicher wäre und dementsprechend ein Teil der Einnahmen, der bisher für den Erhebungsaufwand der Gebietskörperschaften verwendet wurde, nunmehr den Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte zugutekäme. Dies gilt insbesondere, wenn die Ersparnis für einen längeren Zeitraum betrachtet wird.

IT-Lösung überarbeitungsbedürftig

Zur Erfassung, Auswertung und Weiterleitung der Daten aus der behördlichen Einleiterüberwachung führte das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz das Programm Abwasserkataster Niedersachsen zum 01.01.2006 verbindlich ein. Die Abwasserabgabe kann damit berechnet werden. Die geprüften Stellen berichteten allerdings von Problemen bei der Anwendung des Programms und bemängelten insbesondere dessen Praktikabilität. Sie bewerteten diese in der Untersuchung des LRH mit der Schulnote 3,43. In seiner Stellungnahme kündigte das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz eine Überarbeitung des Abwasserkatasters Niedersachsen an. Der LRH begrüßt die angekündigte Überarbeitung. Im Falle einer Zentralisierung der Aufgabe beim NLWKN wären allerdings die seit Jahren bestehenden Probleme der Gebietskörperschaften bei der Nutzung der Software obsolet. Die Dateneingabe bliebe dem NLWKN vorbehalten. Davon unabhängig könnten die Unteren Wasserbehörden den Datenbestand des Abwasserkatasters Niedersachsen weiter nutzen.

Vorschlag des LRH: Zentralisierung der Festsetzung und Erhebung

Bereits in der Prüfung im Jahr 2007 stellte der LRH fest, dass die dezentrale Zuständigkeit für die relativ kleine, aber schwierige Aufgabe sowohl aus finanzieller als auch aus fachlicher Sicht problematisch ist.

In der aktuellen Untersuchung des LRH nannten die Gebietskörperschaften häufig die einheitliche Festsetzung mit geringerer Fehleranfälligkeit, die rechtssichere Bearbeitung von Sonderfällen durch Spezialisten, den Wegfall der Abrechnung zwischen Land und Unteren Wasserbehörden sowie die Verringerung des Verwaltungsaufwands als Vorteile einer Zentralisierung der Aufgabe beim Land.

Als potentielle Nachteile nannten sie einen etwaigen Verlust von Vor-Ort-Kenntnissen sowie Informationsdefizite. Diese ließen sich durch einen allgemeinen Zugriff der Unteren Wasserbehörden auf den Datenbestand des Abwasserkatasters Niedersachsen jedoch leicht beseitigen. Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz antwortete in seiner Stellungnahme, dass seine Meinungsbildung zu einer Zentralisierung, die vom LRH schon im Jahr 2007 empfohlen wurde, noch nicht abgeschlossen sei.

Angesichts der seit dem Jahr 2007 unverändert bestehenden Mängel und Probleme bei der Erhebung der Abwasserabgabe ist eine Zentralisierung dieser Aufgabe nach Auffassung des LRH unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geboten, fachlich sinnvoll und grundsätzlich auch ohne Nachteile für die Gebietskörperschaften realisierbar.

Zukunftsinvestitionen in den Gewässerschutz bedroht durch veraltete Rechtsgrundlagen

„In Deutschland haben nicht einmal 10 Prozent der Oberflächengewässer einen guten ökologischen Zustand.“²¹⁹ In Niedersachsen erfüllen sogar nur 2 % der Gewässer die Qualitätsvorgaben der Europäischen Union. Dabei haben sich drei Negativentwicklungen herauskristallisiert, auf die der LRH während der Prüfung auch von vielen Gebietskörperschaften hingewiesen wurde:

²¹⁹ Umweltbundesamt (2019), Wasserrahmenrichtlinie, <https://www.umweltbundesamt.de/wasserrahmenrichtlinie> (Abruf am 26.11.2019).

1. Arzneimittelrückstände, z. B. Antibiotika, und multiresistente Keime in Gewässern,²²⁰
2. erhöhte Nitrat-²²¹ und Phosphorwerte in Gewässern sowie
3. Mikroplastikrückstände in Umwelt und Gewässern²²².

Wenn die europäischen Vorgaben zur Verbesserung der Gewässerqualität nicht erreicht werden, droht ein Vertragsverletzungsverfahren und nicht zuletzt die Verhängung erheblicher Strafzahlungen durch die Europäische Kommission. Der LRH empfiehlt, alle Möglichkeiten zu nutzen, um die Risiken einer Vertragsverletzung zu minimieren.

Neben den Umweltmaßnahmen, die aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert werden, können auch Investitionen in die Kläranlagentechnik die Wasserqualität nachhaltig verbessern. Das Abwasserabgabengesetz des Bundes lässt als Anreiz für solche Investitionen eine Verrechnung mit der zu entrichtenden Abgabe zu. So kommen diese Gelder direkt dem Umwelt- und Gewässerschutz zugute. Obwohl sich die Anforderungen an den Gewässerschutz deutlich verändert haben, blieben die Voraussetzungen für verrechenbare Investitionen seit Jahrzehnten nahezu gleich. Die Zielsetzung des vor Jahrzehnten geschaffenen Anreizsystems läuft mittlerweile ins Leere, da die Einhaltung der abgaberelevanten Parameter durch die Kläranlagen heute Stand der Technik ist.

In der Untersuchung des LRH machten die Kommunen Vorschläge für innovative Investitionen, die noch nicht von der Gesetzeslage gedeckt sind: Investitionen in eine vierte Reinigungsstufe (z. B. Ozonungsanla-

²²⁰ Vgl. z. B. NLWKN/Universitätsklinikum Bonn (2019), Abschlussbericht Niedersächsisches Sondermessprogramm zum Vorkommen antibiotikaresistenter Bakterien und von Antibiotikarückständen in niedersächsischen Kläranlagen und Oberflächengewässern, https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen_im_fokus/multiresistente-bakterien-164411.html (Abruf am 29.01.2020).

²²¹ Der Europäische Gerichtshof verurteilte die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2018 wegen Verletzung der EU-Nitratrichtlinie (Rs. C-543/16).

²²² Vgl. z. B. Fraunhofer-Institut (2018), Kunststoffe in der Umwelt: Mikro- und Makroplastik, <http://publica.fraunhofer.de/dokumente/N-497117.html> (Abruf am 29.01.2020).

gen) zur Reduzierung von Mikroschadstoffen wie Arzneimittelrückständen, Investitionen zur Mikroplastikreduzierung sowie Investitionen zum Phosphorrecycling. Auch das Umweltbundesamt betont die Bedeutung derartiger Maßnahmen.²²³

Der LRH sieht daher die Notwendigkeit, dass das Land innerhalb seines Regelungsregimes und gemeinsam mit dem Bund die Vorgaben so weiter entwickeln muss, dass die Abwasserabgabe zielgerichtet wirkt und nachhaltige Erfolge bei der Verbesserung der Gewässerqualität auch tatsächlich erreicht werden können.

²²³ Vgl. Umweltbundesamt (2019), 4. Abwasserreinigungsstufe auch über Abwasserabgabe finanzierbar, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/4-abwasser-reinigungsstufe-auch-ueber> (Abruf am 26.11.2019).

Sonstige Prüfungen

35 Norddeutscher Rundfunk: Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH ist verbesserungsbedürftig

Rundfunkstaatsvertrag und NDR-Staatsvertrag haben in Bezug auf Beteiligungen keine einheitlichen Regelungen und Begriffe. Der NDR-Staatsvertrag ist nach nunmehr zehn Jahren an den Rundfunkstaatsvertrag anzupassen.

Der NDR und die Studio Hamburg GmbH müssen bei ihren Beteiligungen sämtliche gesetzlichen Vorgaben beachten. Zudem sollte die Transparenz über die Beteiligungen innerhalb der Studio Hamburg GmbH verbessert und die Konzernstruktur gestrafft werden.

Gegenstand der Prüfung

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (federführend) haben gemeinsam das Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH geprüft. Die Studio Hamburg GmbH ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der NDR Media GmbH, einer 100%igen Tochtergesellschaft des Norddeutschen Rundfunks (NDR). Die Studio Hamburg GmbH gehört somit zum Konzernverbund des NDR. Studio Hamburg bietet TV- und Kinoproduktionen an und produziert Dokumentationen und Unterhaltungssendungen. Lt. des letzten veröffentlichten Verflechtungsplans hielt die Studio Hamburg GmbH am 31.12.2019 insgesamt 32²²⁴ unmittelbare und mittelbare Beteiligungen. Sie gliedern sich in die Bereiche „Produktion & Distribution“, „Atelier & Technik“ und „Services“.

²²⁴ Siehe www.studio-hamburg.de/beteiligungen/ (Abruf am 30.01.2020).

Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an kommerziell tätigen Unternehmen dürfen Rundfunkanstalten nur eingehen, wenn die gesetzlichen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages (RStV)²²⁵ eingehalten werden. Der NDR und damit auch die Studio Hamburg GmbH haben zudem die entsprechenden Regelungen des NDR-Staatsvertrages (NDR-StV)²²⁶ einzuhalten.

Die Rechnungshöfe haben sich im Rahmen ihrer Prüfung mit verschiedenen Aspekten des Teilnehmungsmanagements befasst und insbesondere geprüft, ob die vorgenannten gesetzlichen Regelungen eingehalten wurden.

Rechtliche Regelungen müssen vereinheitlicht werden

Die Regelungen zur Beteiligung an Unternehmen im RStV und NDR-StV sind im Wortlaut nicht identisch. Dies kann zu Auslegungsproblemen führen.

Dies zeigt sich z. B. an der Regelung des § 35 Abs. 1 NDR-StV. Dieser spricht nur vom Eingehen neuer „Beteiligungen“. Es wird nicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen unterschieden. Der NDR legt dies dahingehend aus, dass § 35 Abs. 1 NDR-StV nur unmittelbare Beteiligungen des NDR betreffe. Nach dieser Auslegung würden die Regelungen des § 35 NDR-StV bereits für die Studio Hamburg GmbH als nur mittelbare Tochter des NDR nicht mehr gelten. Der NDR dürfte sich folglich ohne jede Einflussmöglichkeit und ohne Beachtung seiner gesetzlichen Aufgaben mittelbar an ihr beteiligen.

Die Rechnungshöfe vertreten die Auffassung, dass die Regelungen der §§ 16 a ff. RStV anzuwenden sind. In diesen ist ausdrücklich geregelt, dass die dort genannten Voraussetzungen für das Eingehen von

²²⁵ §§ 16 a ff. RStV vom 31.08.1991 in der Fassung des 22. Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, in Kraft getreten am 01.05.2019, RStV.

²²⁶ § 35 NDR-StV vom 17./18.12.1991, zuletzt geändert mit dem Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über den NDR vom 01./02.05.2005, in Kraft getreten am 01.08.2005.

Beteiligungen sowohl für unmittelbare als auch für mittelbare Beteiligungen gelten.

Sowohl beim RStV als auch beim NDR-StV handelt es sich um landesgesetzliche Regelungen. Beide Staatsverträge stehen somit grundsätzlich gleichrangig nebeneinander. Die Regelungen der §§ 16 a ff. RStV wurden im Jahr 2008 in den RStV aufgenommen. Der NDR-StV wurde letztmals im Jahr 2005 geändert. Die Regelungen des RStV verdrängen als *lex posterior* damit hinsichtlich der Voraussetzungen für das Eingehen von Beteiligungen ggf. abweichende Regelungen des NDR-StV.

Die oben genannten Änderungen des RStV traten bereits zum 01.06.2009 in Kraft. Nach nunmehr zehn Jahren erwarten die Rechnungshöfe, dass die Landesregierungen die Abweichungen zwischen RStV und NDR-StV durch eine Anpassung des NDR-StV beseitigen.

Gesetzliche Vorgaben müssen eingehalten werden

Der NDR und die Studio Hamburg GmbH als Einzelgesellschaft müssen bei ihren Beteiligungen sämtliche gesetzlichen Vorgaben beachten. Dies gilt insbesondere für folgende Punkte:

- Die Zustimmung der Gremien muss beim Eingehen von Beteiligungen eingeholt werden.²²⁷
- Es dürfen nur Beteiligungen an juristischen Personen eingegangen werden.²²⁸
- Ein Aufsichtsorgan ist einzurichten.²²⁹

²²⁷ § 16 a Abs. 2 RStV.

²²⁸ § 16 b Abs. 1 Nr. 2 RStV.

²²⁹ § 16 b Abs. 1 Nr. 3 RStV.

- Der nötige Einfluss auf die Geschäftsführung muss sichergestellt sein.²³⁰
- Die Jahresabschlüsse der Gesellschaften müssen durch Wirtschaftsprüfer geprüft werden.²³¹
- Der Programmauftrag ist zu beachten.²³²
- Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaften dürfen nicht an anderen Unternehmen derselben Branche beteiligt sein.²³³
- Den Rechnungshöfen sind Prüfungsrechte für die Beteiligungsgesellschaften einzuräumen.²³⁴

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass bei einigen Beteiligungen gegen die oben genannten Vorgaben verstoßen wurde. So wurden z. B. nicht alle Gründungen und Beteiligungen wie vorgeschrieben dem Verwaltungsrat zur Genehmigung vorgelegt, der nötige Einfluss des NDR bei Beteiligungen nicht in allen Fällen sichergestellt. Ferner wurden Prüfungsrechte für die Rechnungshöfe nicht eingetragen sowie das Verbot der Beteiligung von Geschäftsführern der Studio Hamburg Gruppe an anderen Unternehmen nicht durchgängig beachtet. Überdies haben sich in Einzelfällen Geschäftsführer von Beteiligungsunternehmen, die gleichzeitig Gesellschafter waren, wegen eines fehlenden zusätzlichen Aufsichtsgremiums selbst entlastet. In zwei Fällen war zudem die Verpflichtung zur Prüfung durch einen Abschlussprüfer nicht im Gesellschaftsvertrag verankert.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR und die Studio Hamburg GmbH auf, die Regelungen des RStV beim Halten und Eingehen von Beteiligungen zu beachten.

²³⁰ § 16 b Abs. 2 RStV.

²³¹ § 16 b Abs. 2 RStV.

²³² § 35 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 5 NDR-StV.

²³³ § 35 Abs. 5 NDR-StV.

²³⁴ § 35 Abs. 6 NDR-StV.

Transparenz muss hergestellt werden

Über das Wirken der Beteiligungen herrscht nicht die für die Steuerung erforderliche Transparenz. Neben den bereits vorstehend genannten Punkten sollte insbesondere das Berichtswesen verbessert werden. So ist z. B. der Bericht über die Marktkonformität in Bezug auf die Rendite von Beteiligungen wenig aussagekräftig, da die Rendite bei Beteiligungen mit einem Ergebnisabführungsvertrag zwangsläufig mit 0 % ausgewiesen wird. Weiterhin wird in der internen Berichterstattung über einige Beteiligungen nicht einzeln berichtet. Die Ergebnisse fließen lediglich in die Berichterstattung der jeweiligen Obergesellschaft ein. Auch der Beteiligungsbericht enthält nicht alle erforderlichen Informationen, so waren z. B. nicht alle Beteiligungen einzeln erwähnt.

Die Rechnungshöfe fordern die Studio Hamburg GmbH auf, zukünftig für eine bessere Transparenz ihrer Beteiligungen im Konzern zu sorgen und insbesondere die Aufsichtsgremien besser und umfassend zu informieren.

Konzernstruktur sollte gestrafft werden

Die Rechnungshöfe haben eine recht kleinteilige Konzernstruktur mit 32 Beteiligungen vorgefunden, bei der die Gefahr besteht, dass wirtschaftliche Risiken nicht rechtzeitig erkannt und einzelne Beteiligungen nicht ausreichend kontrolliert und gesteuert werden. Sie haben ange-regt, die Konzernstrategie zu überdenken und die Konzernstruktur insgesamt zu straffen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen, die Diskussion mit der Studio Hamburg GmbH und dem NDR wird fortgesetzt.

36 Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag

Der LRH kommt mit der Aufnahme der Hinweise auf Prüfungen anderer Rechnungshöfe seiner Berichtspflicht nach § 14 a Satz 3 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) nach. Danach wird das Ergebnis der Prüfung einer Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch einen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht.

Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln beim NDR Über die Ergebnisse dieser Prüfung des NDR berichtete der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern in seinem Jahresbericht 2019 unter folgendem Vorspann:

„Zur Abdeckung kurzfristiger Personalbedarfe beschäftigt der NDR aufgrund von Mittelbewirtschaftungsvermerken Mitarbeiter auf Stellen außerhalb des Stellenplans. Die Dauer der Besetzung dieser Stellen zeigt jedoch, dass es sich bei einem Großteil der über Mittelbewirtschaftungsvermerke besetzten Stellen um dauerhafte Bedarfe handelt. Dadurch wird die Aussagekraft des Stellenplans eingeschränkt.

Ein systematisches Benchmarking der Landesrundfunkanstalten der ARD findet nicht statt.“

Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://www.lrh-mv.de>.

ARD ZDF Deutschlandradio – Beitragsservice

Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlich-rechtlichen, nicht-rechtsfähigen Gemeinschaftseinrichtung der neun Rundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios.

Über die Ergebnisse der Prüfung berichtete der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach § 46 Satz 3 WDR-Gesetz, § 14 a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://lrh.nrw.de>.

Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF

Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom WDR betreuten Gemeinschaftseinrichtung Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF.

Über die Ergebnisse der Prüfung berichtete der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach § 46 Satz 3 WDR-Gesetz, § 14 a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://lrh.nrw.de>.

Prüfung der Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens

Der Landesrechnungshof Brandenburg prüfte die Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens in der Rechtsform einer GmbH. Betrachtet wurden im Wesentlichen die Geschäftsjahre 2015 und 2016.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Landesrechnungshof Brandenburg in seinem Abschließenden Bericht nach § 14 a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <http://lrh-brandenburg.de>.



Hildesheim, 04.08.2020

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. von Klaeden

Senftleben

Palm

Vollmer

Markmann

Dr. Lantz