

Unterrichtung

Hannover, den 29.05.2018

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2016

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2016 - vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2018
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2016 -

Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 LHO.....	3
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016	3
2.	Belege.....	4
3.	Bildung des Einnahmerestes 2016	4
4.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushalts- vorgriffe	4
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen.....	5
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO	5
2.	Schulden, Verpflichtungen	5
2.1	Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung	5
2.2	Bürgschaften.....	6
2.3	Verpflichtungsermächtigungen.....	7
IV.	Schulische Inklusion in Niedersachsen	8
1.	Rahmenbedingungen.....	8
2.	Regionale und schulformbezogene Disparitäten.....	14
3.	Das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs - kostenintensiv und nicht mehr erforderlich.....	20
4.	Vorteile der systemischen Ressourcenzuweisung	25
5.	Warten auf Hilfe - Mobiler Dienst als Gelingensfaktor der Inklusion	33
6.	Der niedersächsische Weg zur Inklusion - kostenintensive Parallel- struktur	40
V.	Denkschrift	50
	Ministerium für Inneres und Sport.....	50
1.	Durchsetzung der Ausreisepflicht mit verbesserter Fachaufsicht steigern	50
2.	Kosten der Rückführung - fehlende Transparenz, unzureichende Geltendmachung.....	55

3.	Logistik Zentrum Niedersachsen - Günstige Preise, schlanke Prozesse?	62
4.	Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen	68
5.	Unzulängliche Ermittlung des IT-Bedarfs der Landesverwaltung	73
6.	Unzulässige Nutzung des Kontenclearings als Finanzmittelquelle	77
7.	Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Organisations- entscheidungen.....	80
Finanzministerium		85
8.	Vom Tanker zum Schnellboot - Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen.....	85
9.	Steuerung von Landesbetrieben	90
10.	Personalmanagementverfahren - Personaleinsparungen nur hypothetisch.....	95
11.	Dauernde Verluste bei Ferienimmobilien - Einkünfte oder Liebhaberei?	99
12.	Umsatzsteuer-Sonderprüfung: Hohe statistische Mehrergebnisse - aber die Kasse klingelt nicht.....	103
13.	Verschollene Unterlagen - Vorsteuern in Millionenhöhe zu Unrecht ausgezahlt?.....	108
14.	Mängel bei der Besteuerung von Kleinunternehmern	110
Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.....		112
15.	Krankenhausplanung im Bremer Umland - viel Lärm um nichts?	112
16.	Mislungene Budgetierung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.....	118
17.	Überhöhte Ausgaben für Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe.....	124
18.	Unzeitgemäße Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote	127
Ministerium für Wissenschaft und Kultur.....		132
19.	Entwicklung eines landeseigenen Forschungsinstituts	132
20.	Stiftungsprofessuren an Hochschulen	137
21.	Vollkostendeckung in der Weiterbildung	140
22.	Unzulässige Privatisierung in der Weiterbildung	143
23.	Einsatz hauptamtlich tätiger Professorinnen und Professoren in berufsbegleitenden weiterbildenden Studiengängen	148

Kultusministerium	151
24. Sprachförderung im Elementarbereich - Konzentration auf das Wesentliche	151
25. IT-Administration auf Kosten des Unterrichts?	157
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung	163
26. Verwaltung und Controlling von Risikobeteiligungen	163
27. Land förderte Bahnhöfe mit 52 Mio. € - Prüfung der Haushaltsmittel blieb auf der Strecke	167
28. Gewerbegebietserschließungen - Fördervoraussetzungen kritischer prüfen!	169
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	174
29. Flurbereinigung - Rückgang der Verfahren ohne Konsequenzen	174
30. Wisentgehege der Landesforsten in Springe – „wisentlich zoo teuer“?	179
31. Förderung des ökologischen Landbaus nicht ordnungsgemäß?	184
Justizministerium	191
32. Medizinische Versorgung im Justizvollzug – Bewegung täte gut	191
33. Patient Justizvollzugskrankenhaus - der Weg aus der Krankheit	195
34. Frühes Ruhestandseintrittsalter für Justizvollzugskräfte kostet Millionen	199
Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	204
35. Optimierungsbedarfe bei der Umsetzung des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“	204
Sonstige Prüfungen	209
36. „Good Practice“ bei der Handwerkskammer Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim	209
37. Regelungsbedarf bei der Rechtsanwaltskammer Celle	212
38. Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse?	219

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016.¹ Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 15.12.2017 (Drs. 18/90) dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung dem Landesrechnungshof (LRH) zur Prüfung.

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

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016 erfasst in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2016 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

¹ Haushaltsgesetz 2016 vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 413) und Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2016 vom 15.09.2016 (Nachtragshaushaltsgesetz 2016, Nds. GVBl. S. 185).

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.

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

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2016 sowohl ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) als auch - nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Ausgabereste der Haushaltsjahre 2016 und 2015 - ein ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO) aus:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2016 beträgt das Haushaltssoll	29.248.706.000,00	29.248.706.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2015 übernommenen Haushaltsreste	1.006.429.590,51	1.006.429.590,51
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2015 übernommenen Haushaltsreste (b)	30.255.135.590,51	30.255.135.590,51
d) Nach der Haushaltsrechnung 2016 betragen aa) § 82 Nr. 1 a) die Ist-Einnahmen bb) § 82 Nr. 1 b) die Ist-Ausgaben	30.126.061.118,31	30.126.061.118,31
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2016 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2017 übertragen wurden	1.136.711.039,86	1.136.711.039,86
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2016 verbliebenen Haushaltsreste (e)	31.262.772.158,17	31.262.772.158,17
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2015 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mindereinnahme bb) Minderausgabe	1.007.636.567,66	1.007.636.567,66
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2016 (§ 83 Nr. 2 d) LHO)	0,00	

2. Belege

Der LRH stellte bei der Rechnungsprüfung des Haushaltsjahres 2016 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Bildung des Einnahmerestes 2016

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2016 von rd. 1.137 Mio. € besteht aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften
Kreditermächtigungen rd. 1.100 Mio. €
und
- sonstige Einnahmereste rd. 37 Mio. €.

Der LRH hat die Bildung des Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen geprüft. Da Kreditermächtigungen in entsprechender Höhe nach § 18 Abs. 2 LHO verfügbar waren, ist die Bildung dieses Einnahmerestes nicht zu beanstanden.

Die mit 480 Mio. € veranschlagten Netto-Kreditmarktmittel (§ 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2016, Kapitel 13 25, Titelgruppe 61/62) wurden nicht für die Bewirtschaftung des Haushaltsjahres 2016 verbraucht und sind mit dem Abschluss in Abgang gestellt worden. Auf die Ermächtigung hat das Finanzministerium insgesamt verzichtet.

4. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 146.976.389,73 € (Vorjahr 187.097.250,79 €) aus. Für zehn Fälle mit Ausgaben von 299.450,58 € (Vorjahr 11.006.845,04 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

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

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“² schließt mit einem Bestand von 1.965.296.135,16 € ab.

2. Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung

Nach Abschnitt II S. 7 der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2016:

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2016 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2016 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden:			
Landesschatzanweisungen	37.160.000.000,00	37.625.000.000,00	465.000.000,00
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	13.411.778.657,18	13.722.412.364,20	310.633.707,02
- beim sonstigen inländischen Bereich	9.150.616.273,53	8.898.460.910,33	-252.155.363,20
zusammen	59.722.394.930,71	60.245.873.274,53	523.478.343,82
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	0,00	0,00	0,00
zusammen	0,00	0,00	0,00
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
beim Bund			
- Wohnungsbaudarlehen und Sonstige Darlehen	594.653.966,05	569.343.755,05	-25.310.211,00
zusammen	594.653.966,05	569.343.755,05	-25.310.211,00
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) laut Haushaltsrechnung	60.317.048.896,76	60.815.217.029,58	498.168.132,82

² Haushaltsrechnung 2016, Abschnitt II, S. 3.

Den in der Übersicht aufgeführten fundierten Schulden sind die im Nachweis der Verschuldung lediglich nachrichtlich aufgeführten Kreditaufnahmen des Landes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) hinzuzurechnen. Mit diesen Kreditaufnahmen finanzierte die NBank vom Land zurückzuzahlende Mittel für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und für Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz.

Zum 31.12.2016 wurden vorgenannte NBank-Verbindlichkeiten insgesamt vom Land übernommen.

Für das Haushaltsjahr 2016 ist festzustellen: Das für die Kreditaufnahme des Landes zuständige Referat des Finanzministeriums nahm - wie in den Vorjahren - ausschließlich Kredite auf, zu deren Aufnahme es nach Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung ermächtigt war.

2.2 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2016 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung³ unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.215.647.249,61 € (Vorjahr 5.337.242.254,87 €). Die im Kapitel 13 25 Titel 870 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 25.546.297,63 € (Vorjahr 10.243.999,55 €).

³ Hier Nr. 2 a) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2016.

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2016⁴ ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm. Die Angabe von Korrekturbeträgen ist erforderlich, weil sich wie jedes Jahr durch Verschiebungen von Zahlungsabläufen und Wegfall von Zahlungsverpflichtungen Veränderungen der Ausgangswerte ergeben und die mögliche Belastung realistisch darzustellen ist.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2017 €	2018 €	2019 €	2020 €	2021 ff. €	Summe €
bis 31.12.2015	458.949.507	298.895.941	194.316.632	68.214.019	428.209.461	1.448.585.560
Korrekturbetrag	-1.482.668	-2.082.930	-12.207.430	-5.473.120	11.668.618	-9.577.530
gesamt in 2016	329.368.906	282.994.794	251.195.562	68.707.836	49.756.326	982.023.425
bis 31.12.2016	786.835.746	579.807.806	433.304.765	131.448.735	489.634.404	2.421.031.455
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2016 Verpflichtungen (ohne VE) eingegangen, die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können:						76.878.425
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen:						2.497.909.880

⁴ Hier die Nachweisungen über die im Haushaltsjahr 2016 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (ab S. 16) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigung), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (ab S. 20).

IV. Schulische Inklusion in Niedersachsen

1. Rahmenbedingungen

Inklusion ist die umfassende und uneingeschränkte Teilhabe jedes Einzelnen am gesellschaftlichen Leben.⁵ Sie dient dem Ziel, die aktive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft sicherzustellen.⁶ Dies schließt das Recht auf Bildung ausdrücklich ein.⁷

Obwohl die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler seit Einführung der Inklusion im Jahr 2012 zurückging, erhöhte sich die Anzahl derjenigen mit Unterstützungsbedarf um ein Viertel. Sie verteilen sich in etwa zur Hälfte auf Regel- und Förderschulen.

Rechtsgrundlagen

Im Dezember 2006 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention).⁸ Nach Artikel 4 Abs. 1 der Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Die UN-Behindertenrechtskonvention statuiert in Artikel 24 zudem ausdrücklich das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung.

⁵ Kultusministerium: Die wichtigsten Fragen und Antworten zur Inklusiven Schule. Broschüre, Stand Juli 2017; Kultusministerium: Stand der Einführung. https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/inklusive_schule/stand_einfuehrung/stand-der-einfuehrung-155729.html (Abruf am 11.04.2018).

⁶ Vgl. Kultusministerium: Einführung der inklusiven Schule in Niedersachsen. Hinweise für die kommunalen Schulträger. Stand 27.11.2012, S. 3.

⁷ Vgl. Schippmann, Thomas, in: Brockmann, Jürgen/Littmann, Klaus-Uwe/Schippmann, Thomas (Hrsg.): NSchG. Kommentar, Lfg. 1.2016, § 4 Erl. 1.

⁸ United Nations, Resolution A/RES/61/106: Convention of the Rights of Persons with Disabilities, New York, 13.12.2006 (engl. Fassung: <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/61/106>); in der Bundesrepublik Deutschland veröffentlicht mit dem Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13.12.2006 zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2008 (BGBl. II S. 1419 ff.) (UN-Behindertenrechtskonvention).

Nachdem die Bundesrepublik Deutschland die Konvention unterzeichnet hatte, erlangte das Übereinkommen mit Wirkung zum 01.01.2009 als einfaches Bundesgesetz innerstaatliche Verbindlichkeit.⁹

Niedersachsen verankerte mit dem Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23.03.2012¹⁰ einen Anspruch der Schülerinnen und Schüler auf eine entsprechende Beschulung. Zentrale Rechtsnorm ist § 4 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).¹¹ Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„§ 4 Inklusive Schule

(1) ¹Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und sind damit inklusive Schulen. ²Welche Schulform die Schülerinnen und Schüler besuchen, entscheiden die Erziehungsberechtigten (§ 59 Abs. 1 Satz 1).

(2) ¹In den öffentlichen Schulen werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam erzogen und unterrichtet. ²Schülerinnen und Schüler, die wegen einer bestehenden oder drohenden Behinderung auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden durch wirksame individuell angepasste Maßnahmen unterstützt; die Leistungsanforderungen können von denen der besuchten Schule abweichen. ³Ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung kann in den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung, Sprache, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Sehen und Hören festgestellt werden.“

Die Einführung der inklusiven Schule erfolgte schrittweise seit dem 01.08.2013 aufsteigend im Jahrgang 1 der Grundschule und im Jahrgang 5 der weiterführenden Schule.¹²

⁹ Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13.12.2006 zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2008 (BGBl. II S. 1419). Bei diesem Gesetz handelt es sich um ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz. Der Bundesrat stimmte dem Gesetz in seiner Sitzung vom 19.12.2008 zu (vgl. BR-Drs 945/08).

¹⁰ Nds. GVBl. S. 34.

¹¹ Vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 16).

¹² § 183 c Abs. 5 NSchG vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 16).

Im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb von Schulen als inklusive Bildungseinrichtungen sowie die Fortführung von Förderschulen sieht das Schulgesetz zugunsten der kommunalen Schulträger Übergangsvorschriften vor. So räumt § 183 c des zitierten Gesetzes den Schulträgern die Möglichkeit ein, längstens bis zum Jahr 2024 Schwerpunktschulen¹³ einzurichten sowie bestehende Förderschulen Lernen bis maximal zum Ende des Schuljahres 2027/28 fortzuführen zu dürfen.

Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf

Ein Vergleich der Schülerzahlen des Jahres 2012 mit denen des Jahres 2016 verdeutlicht die allgemeine Entwicklung seit Einführung der Inklusion¹⁴:

Schülerzahlen	2012	2016	Veränderungen	
insgesamt	884.781	847.619	- 37.162	- 4,2 %
darunter mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf	39.249	50.165	+ 10.916	+ 27,8 %
... davon an Regelschulen	5.955	24.848		
... davon an Förderschulen	33.294	25.317		

Entwicklung der Schülerzahlen 2012 und 2016 insgesamt und mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf¹⁵

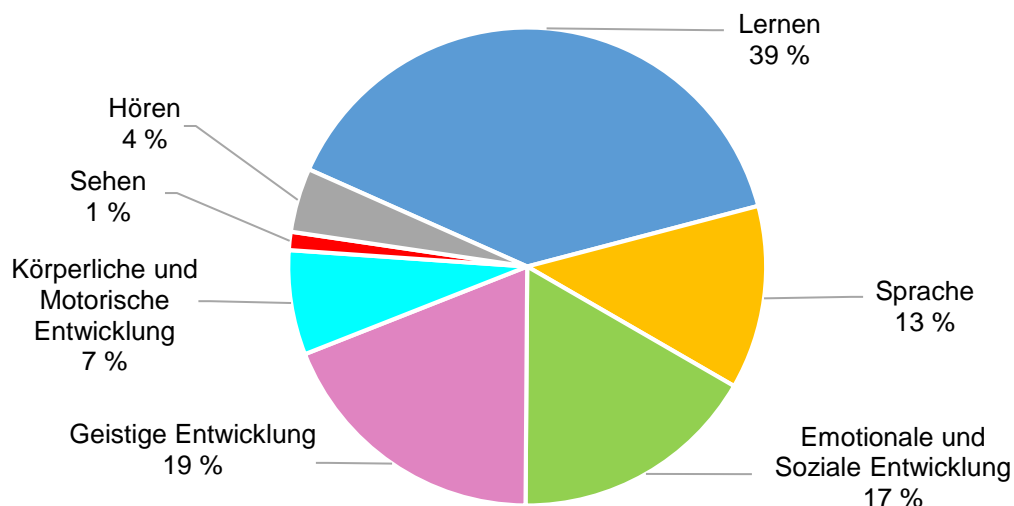
Obwohl die Anzahl aller Schülerinnen und Schüler seit dem Jahr 2012 um 4,2 % zurückging, erhöhte sich im Vergleichszeitraum die Zahl der Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf um 27,8 %. Somit stieg auch die Inklusionsquote der Schülerinnen und Schüler mit entsprechendem Bedarf von 4,4 % im Jahr 2012 auf 5,9 % im Jahr 2016.

¹³ Die Schulträger müssen gewährleisten, dass Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung wenigstens eine inklusive allgemeine Schule der gewählten Schulform in zumutbarer Entfernung erreichen können.

¹⁴ Der LRH prüfte die Inklusion an allgemeinbildenden Schulen (ohne Tagesbildungsstätten und Landesbildungszentren).

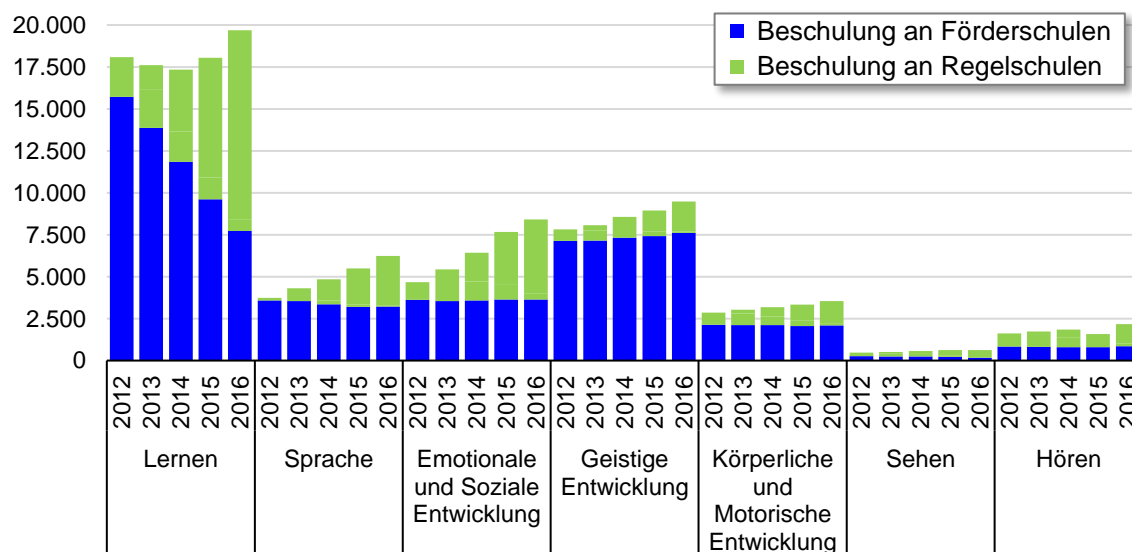
¹⁵ Hier und im Folgenden beziehen sich alle Angaben auf das Prüfungsjahr 2016 - als Basis dienten die statistischen Angaben des Kultusministeriums: „Erhebung zur Unterrichtsversorgung mit Lehrerverzeichnis und Schulstatistik an allgemein bildenden Schulen zum Stichtag 18.08.2016“ vom 01.08.2016 - 15-02823/U;L -, Schuljahr 2016/17. Allgemeine Schulen oder Regelschulen sind sämtliche allgemeinbildenden Schulen ohne Förderschulen.

In Niedersachsen verteilen sich die insgesamt 50.165 Schülerinnen und Schüler mit Unterstützungsbedarf auf die einzelnen Förderschwerpunkte wie folgt:



Prozentualer Anteil der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf - differenziert nach Förderschwerpunkten

Die nachfolgende Übersicht gibt Auskunft über die Beschulungsart - an inklusiven Regelschulen oder an Förderschulen - und ermöglicht mithin Aussagen zur Entwicklung der Inklusion in Niedersachsen:



Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf - differenziert nach Förderschwerpunkten und Art der Beschulung in den Jahren 2012 bis 2016

Hiernach stagnierte in den meisten Förderschwerpunkten die Beschulung an Förderschulen. Im Bereich der inklusiven Beschulung war dagegen eine Zunahme der Schülerzahlen zu verzeichnen.

Der signifikante Rückgang an den Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen beruhte auf der nach früherem Recht vorgesehenen sukzessiven Aufhebung dieser Bildungseinrichtungen.¹⁶ Im Hinblick auf die erfolgte Verlängerung des Bestandsschutzes für die Förderschulen Lernen¹⁷ bleibt offen, ob sich dieser Trend fortsetzen wird.

Finanzvolumen

Das Kultusministerium plant für die weitere Umsetzung der inklusiven Schule im Mipla-Zeitraum 2017 bis 2021¹⁸ Mittel von insgesamt 1,8 Mrd. € ein.¹⁹

Das Land stellte seit Beginn der Inklusion jedes Jahr zusätzliche Haushaltsmittel für Personal- und Sachaufwand bereit. Den Hauptanteil machten die Personalkosten für Lehrkräfte aus. Während im Jahr 2013 hierfür personelle Ressourcen in Höhe von 11,8 Mio. € notwendig waren, erhöhten sich diese bis zum Jahr 2017 auf 139 Mio. €.²⁰

Prüfungen des LRH

Im Hinblick auf die Kosten und die durch Übergangsrecht sowie Bestandsschutzregelungen entstandenen Doppelstrukturen prüfte der LRH die schulische Inklusion in Niedersachsen:

¹⁶ § 183 c Abs. 5 NSchG a. F.

¹⁷ § 183 c Abs. 5 NSchG in der Fassung des Gesetzes vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 16).

¹⁸ Mittelfristige Planung Niedersachsen 2017-2021.

¹⁹ https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/inklusive_schule/finanzielle_und_personelle_ressourcen_inklusive_schule/finanzielle-und-personelle-ressourcen-fuer-die-inklusive-schule-155727.html (Abruf am 21.03.2018).

²⁰ Vgl. Einzelplan 07, Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre 2013 bis 2017; Berechnung siehe Fußnote 47.

- Er analysierte im ersten Beitrag die Umsetzung der Inklusion unter Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerströme im regionalen Kontext sowie schulformspezifischer Problemfelder und stellte hierbei erhebliche „regionale und schulformbezogene Disparitäten“ fest.
- Der zweite Beitrag thematisiert „das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs“ und hinterfragt die Kosten, den Verwaltungsaufwand sowie die rechtliche Notwendigkeit des aktuell praktizierten förmlichen Verfahrens.
- Im Weiteren zeigt der LRH die „Vorteile der systemischen Ressourcenzuweisung“ für die inklusive Beschulung auf.
- Die Feststellungen des vierten Beitrags „Warten auf Hilfe - Mobiler Dienst als Gelingensfaktor der Inklusion“ weisen ebenfalls auf regionale und organisatorische Disparitäten hin.
- Die Prüfungsergebnisse zur Doppelstruktur von Förderschulen neben Regelschulen runden im letzten Beitrag „Der niedersächsische Weg zur Inklusion - kostenintensive Parallelstruktur“ den Prüfungskanon des LRH zur Inklusion ab.

2. Regionale und schulformbezogene Disparitäten

In Niedersachsen wird annähernd die Hälfte der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf inklusiv beschult. Die regionale Verteilung variierte allerdings zwischen 27 % und 81 %.

Auch schulformbezogen ergaben sich hohe Varianzen. Auf die Hauptschule entfiel mit 14,6 % der höchste Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung. Demgegenüber betrug die Inklusionsquote an den Gymnasien lediglich 0,5 %.

Allgemeines

Das Land ist nach § 54 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten das Schulwesen in Niedersachsen so zu fördern, dass alle in Niedersachsen wohnenden Schülerinnen und Schüler ihr Recht auf Bildung verwirklichen können.

Der LRH stellte fest, dass die inklusive Beschulung landesweit sehr unterschiedlich umgesetzt wurde. Dies hatte zur Folge, dass die Inklusionsquoten²¹ nicht nur schulformbezogen, sondern auch regional stark voneinander abwichen.

Regionale Disparitäten

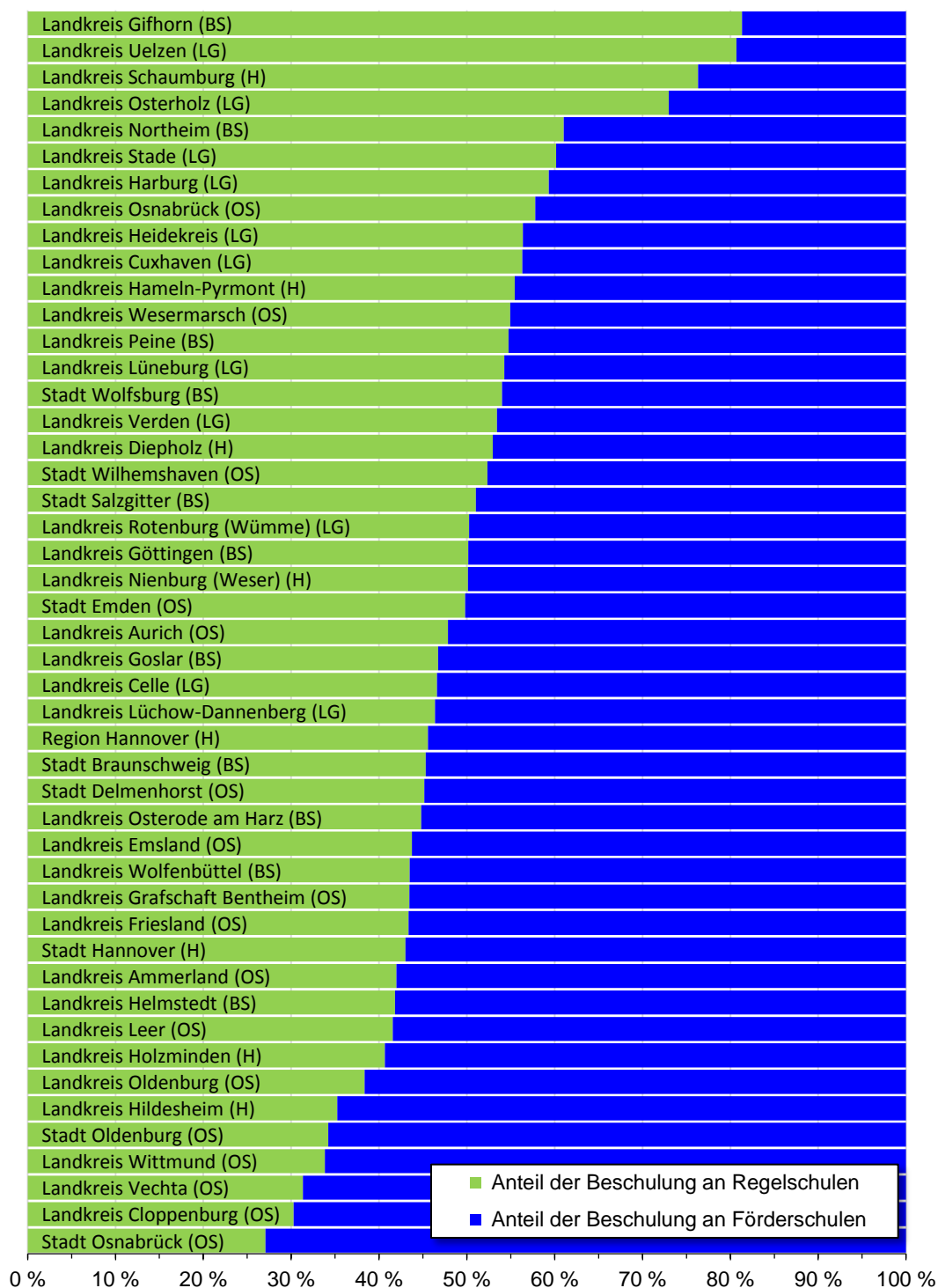
Um Aussagen zum Umsetzungsstand der Inklusion unter regionalen Aspekten treffen zu können, wertete der LRH auf Basis der statistischen Daten des Kultusministeriums sowohl den Anteil der inklusiv beschulten Schülerinnen und Schüler an Regelschulen²² als auch den der an Förderschulen unterrichteten Kinder aus.²³

²¹ Verhältnis der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf zur Gesamtschülerzahl der weiterführenden allgemeinen Schulen.

²² Allgemeine Schulen oder Regelschulen sind sämtliche allgemeinbildenden Schulen ohne Förderschulen.

²³ Hier und im Folgenden beziehen sich alle Angaben auf das Prüfungsjahr 2016 - als Basis dienten die statistischen Angaben des Kultusministeriums: „Erhebung zur Unterrichtsversorgung mit Lehrerverzeichnis und Schulstatistik an allgemein bildenden Schulen zum Stichtag 18.08.2016“ vom 01.08.2016 - 15-02823/U;L -, Schuljahr 2016/17.

In folgender Grafik ist das Ergebnis differenziert nach Landkreisen, kreisfreien Städten, Stadt Hannover sowie Region Hannover dargestellt:

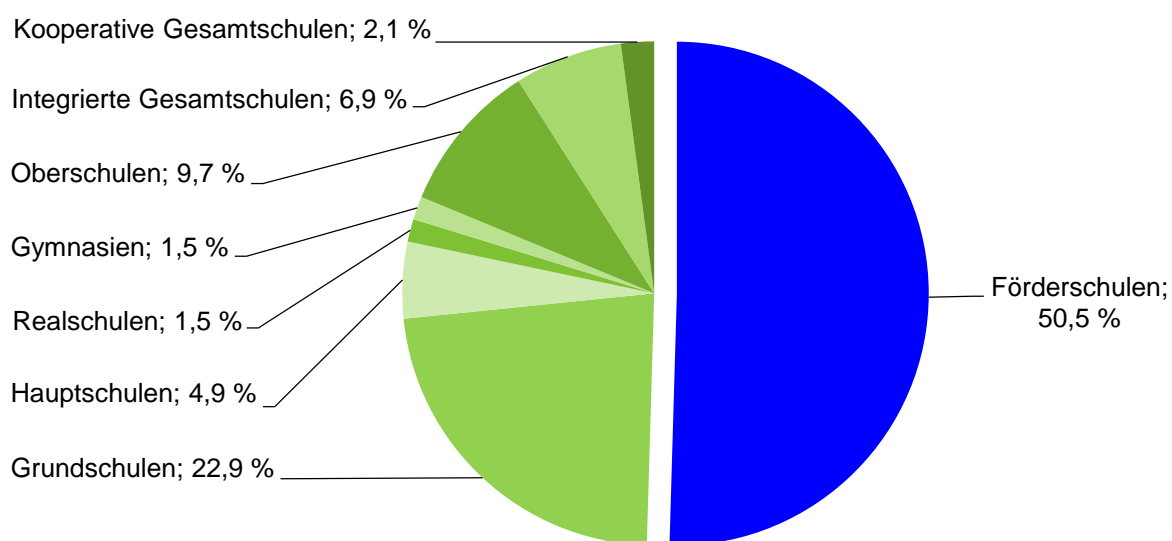


Anteile der inklusiven Beschulung an Regelschulen und Anteile der Beschulung an Förderschulen im Jahr 2016 - differenziert nach Gebietskörperschaft

Die inklusive Beschulung variierte zwischen 81 % im Landkreis Gifhorn und 27 % in der Stadt Osnabrück. Landesweit wurden im Jahr 2016 insgesamt 50,5 % der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf an Förderschulen unterrichtet.

Schulformbezogene Disparitäten

Der LRH wertete die Verteilung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf auf die einzelnen Schulformen aus:



Anteile der Schülerinnen und Schüler mit anerkanntem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf - differenziert nach Schulformen

Ausweislich der Grafik entfiel auf die Grundschulen ein Anteil von 22,9 % und auf die weiterführenden Schulen ein Anteil von 26,6 %. Im Folgenden fokussierte sich der LRH auf die inklusive Beschulung in der Sekundarstufe I und ermittelte die entsprechenden schulformbezogenen Inklusionsquoten.²⁴

²⁴ Im Jahr 2016 wurden die Schülerinnen und Schüler in dem seit dem Jahr 2013 aufwachsenden System durchgängig bis zur 8. Klasse inklusiv beschult. Daher beziehen sich die nachfolgenden Auswertungen zu den weiterführenden Schulen auf die Jahrgänge 5 bis 8.

Schulform	Schülerinnen und Schüler	Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf	Inklusionsquoten
Hauptschule	14.727	2.143	14,6 %
Realschule	37.338	598	1,6 %
Gymnasium	115.275	632	0,5 %
Integrative Gesamtschule	47.669	2.980	6,3 %
Kooperative Gesamtschule	23.799	936	3,9 %
Oberschule	67.827	4.521	6,7 %
insgesamt	306.635	11.810	3,9 %

Schülerzahlen in den Schuljahrgängen 5 bis 8 der allgemeinen Schulen - differenziert nach Gesamtschülerzahl und Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf

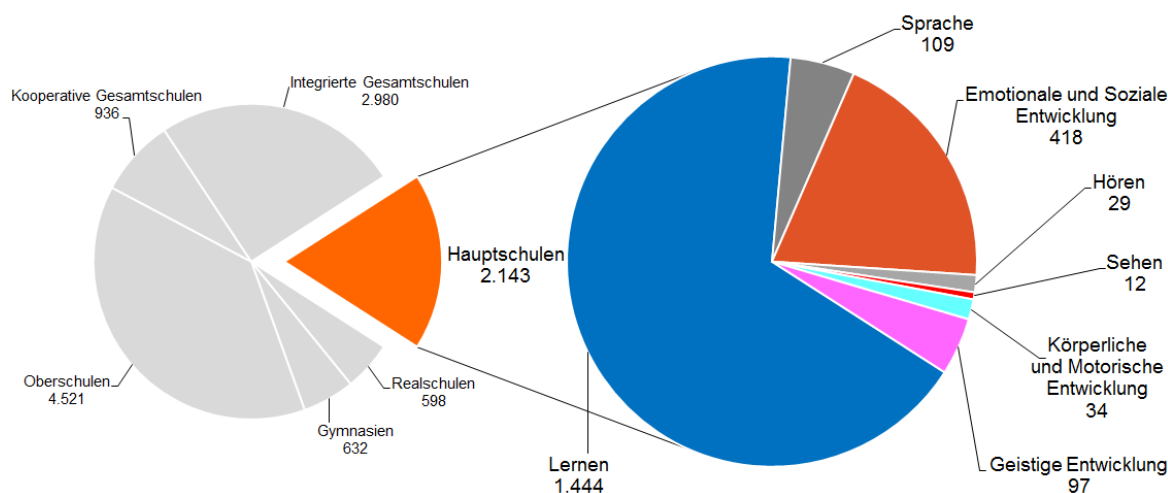
Obwohl Niedersachsen bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Inklusion nicht zwischen den Schulformen unterscheidet, waren die Varianzen erheblich. Die Hauptschule wies mit 14,6 % die höchste Inklusionsquote auf. Demgegenüber wurden am Gymnasium, der am häufigsten angewählten weiterführenden Schulform, mit 0,5 % am wenigsten Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung unterrichtet.

Darüber hinaus bestanden auch innerhalb dieser Schulformen erhebliche Disparitäten: Während an vier Hauptschulen kein Kind mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf unterrichtet wurde, waren dies andernorts bis zu 72 %. Ebenso verteilten sich die lediglich 632 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf auf die 257 Gymnasien in Niedersachsen unterschiedlich; 87 Gymnasien beschulten keines der betroffenen Kinder.

Hauptschulen

In Niedersachsen besuchten im Jahr 2016 insgesamt 14.727 und damit 4,8 % aller Schülerinnen und Schüler die Hauptschule, von denen 14,6 % inklusiv beschult wurden. Zur Verdeutlichung: In der Sekundarstufe I besuchte jedes 21. Kind die Hauptschule - von den Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf dagegen jedes Sechste.

Dabei verteilen sich die Förderschwerpunkte in der Hauptschule wie folgt:



Verteilung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf in den Schuljahrgängen 5 bis 8 an Hauptschulen - differenziert nach Förderschwerpunkten

Der zieldifferent²⁵ zu unterrichtende Förderschwerpunkt Lernen machte mehr als zwei Drittel der inklusiv beschulten Schülerinnen und Schüler aus. Auf den Unterstützungsbedarf Emotionale und Soziale Entwicklung, der Lehrkräfte oftmals vor besondere Herausforderungen stellt²⁶, entfielen 19 %.

Darüber hinaus stellte der LRH fest, dass sich die Situation im Hauptschulbereich in den letzten Jahren zuspitzte: Die Auswertung der jahrgangsbezogenen Inklusionsquoten ergab, dass der fünfte Jahrgang im Jahr 2016 im Vergleich zum Jahr 2013 weniger als die Hälfte an Schülerinnen und Schülern aufwies - die Inklusionsquote war dagegen um ein Drittel höher.

²⁵ Zieldifferenten Unterricht bedeutet, dass Lehrkräfte Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf Lernen und Geistige Entwicklung mit einer von der allgemeinen Schule abweichenden Zielsetzung unterrichten. Im zielgleichen Unterricht werden Schülerinnen und Schüler nach den curricularen Vorgaben der entsprechenden Regelschule unterrichtet. Vgl. Runderlass des Kultusministeriums vom 31.01.2013 „Ergänzende Bestimmungen zur Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung“ - 32-81006/2 - (SVBl. 2/2013 S. 67).

²⁶ Vgl. Forsa, Politik- und Sozialforschung GmbH: Inklusion an Schulen aus Sicht der Lehrkräfte in Deutschland - Meinungen, Einstellungen und Erfahrungen, Ergebnisse einer repräsentativen Lehrerbefragung, Berlin 2017, S. 32, nach deren Ergebnis 92 % der Lehrkräfte den höchsten Bedarf an Unterstützung in diesem Schwerpunkt sahen.

Überdies waren die Hauptschullehrkräfte nach den Feststellungen des LRH aufgrund der hohen Inklusionsquote mit besonderen Schwierigkeiten und Belastungen konfrontiert. Sie bemängelten fehlende Unterstützung durch die Landesschulbehörde und reduzierten nicht selten ihre Arbeitszeit, um den Anforderungen gerecht werden zu können und Zeit für die Vorbereitung des zieldifferenten Unterrichts zu generieren.

Fazit

Das in § 54 Abs. 1 Satz 1 NSchG verankerte Recht auf Bildung schließt auch den Anspruch auf inklusive Beschulung ein und gilt in allen Teilen Niedersachsens gleichermaßen.

Die signifikanten regionalen Abweichungen lassen demgegenüber den Schluss zu, dass die Gewährleistung dieses Anspruchs nicht flächendeckend gesichert ist. Das Kultusministerium sollte deshalb insbesondere in den kommunalen Gebietskörperschaften mit einer geringen Quote inklusiver Beschulung die Situation „vor Ort“ analysieren und gemeinsam mit den Schulträgern die jeweils erforderlichen Maßnahmen umsetzen, um die Zahl der inklusiv unterrichteten Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf zu erhöhen.

Noch bedenklicher ist die überproportionale Zunahme der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Unterstützungsbedarf an den Hauptschulen. Bei Fortsetzung dieses Trends ist nicht auszuschließen, dass Hauptschulen innerhalb weniger Jahre den Status faktischer Förderschulen erlangen könnten.

Nach Auffassung des LRH sollten die Hauptschulen vor allem dadurch entlastet werden, dass andere Schulen verstärkt Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufnehmen. Er verkennt in diesem Zusammenhang nicht, dass die im Vergleich zu Hauptschulen umfassenderen Bildungsziele beispielsweise der Realschulen und Gymnasien²⁷ erhöhte Anforderungen an die Lernkompetenz und das Verhalten der Schülerinnen und Schüler stellen. Hierfür fehlen zurzeit praxistaugliche Konzepte über die Voraussetzungen sowie

²⁷ Vgl. § 9 Abs. 1, §10 Abs. 1, §11 Abs. 1 NSchG.

flankierende Maßnahmen insbesondere für eine erfolgreiche Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf an Gymnasien.

Der LRH regt an, zeitnah die Gründe für die geringen Inklusionsquoten an weiterführenden Schulen zu evaluieren und auf dieser Grundlage landesweit verbindliche Standards zur Verbesserung der Beschulungsmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf an den niedersächsischen Schulen zu entwickeln.

3. Das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs - kostenintensiv und nicht mehr erforderlich

Die individuelle sonderpädagogische Unterstützung von Schülerinnen und Schülern setzt voraus, dass zuvor für jedes der betroffenen Kinder ein förmliches Verwaltungsverfahren durchgeführt wird. Dieses Verfahren bindet erhebliche Personalressourcen, weist Schwachstellen auf und ist - im Hinblick auf ihren ursprünglichen schulrechtlichen Zweck - nicht mehr notwendig.

Der LRH empfiehlt, das Feststellungsverfahren in dieser Form abzuschaffen und durch ein schulinternes Verfahren zu ersetzen.

Allgemeines

Der individuelle sonderpädagogische Unterstützungsbedarf²⁸ für Schülerinnen und Schüler wird im Rahmen eines förmlichen Verwaltungsverfahrens festgestellt. Rechtsgrundlage ist die Verordnung zum Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung²⁹, die in ihrer Erstfassung im Jahr 1997 erlassen wurde.³⁰

²⁸ Von der individuellen sonderpädagogischen Unterstützung ist die systemische sonderpädagogische Grundversorgung für Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen in der Grundschule zu unterscheiden.

²⁹ Verordnung zum Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung vom 22.02.2013 (Nds. GVBl. S. 23).

³⁰ Verordnung zur Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs vom 01.11.1997 (Nds. GVBl. S. 458).

Der LRH prüfte die Kosten und die Erforderlichkeit des Feststellungsverfahrens.

Kosten des Feststellungsverfahrens

Nach der zitierten Rechtsverordnung liegt ein Bedarf für sonderpädagogische Unterstützung vor, wenn bei einem Kind mit Behinderung oder drohender Behinderung zu erwarten ist, dass es wegen der Beeinträchtigung die Bildungsziele der Schulform oder die individuellen Bildungsziele nicht oder nur mit einer entsprechenden Unterstützung erreichen kann.³¹

Die Bedarfsprüfung erfolgt in einem förmlichen Verwaltungsverfahren, das in vier Abschnitte gegliedert ist:³²

Es wird durch die Schulleitung eingeleitet. Sie veranlasst ein Gutachten, das von einer Lehrkraft der Schule und einer Förderschullehrerin oder einem Förderschullehrer zu erstellen ist. Die für jeden Einzelfall einzusetzende Förderkommission gibt gegenüber der Landesschulbehörde eine Empfehlung ab, ob ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung festgestellt werden sollte. Das Gutachten dient insoweit als Arbeitsgrundlage. Unter Berücksichtigung der Empfehlung entscheidet die Landesschulbehörde sodann abschließend durch Erlass eines Feststellungsbescheids.

Der LRH ermittelte den Bearbeitungsaufwand für die Verfahren anhand eines Fragebogens, der den vier Regionalabteilungen der Landesschulbehörde sowie elf exemplarisch ausgewählten Schulen übersandt wurde. Ergänzend validierte er das Umfrageergebnis durch örtliche Erhebungen.³³

³¹ § 1 Abs. 1 der Verordnung a. a. O. (Fußnote 29).

³² §§ 2 bis 4 der Verordnung a. a. O. (Fußnote 29).

³³ Kultusministerium, Landesschulbehörde und mehrere Schulen.

Hiernach betrug allein der zeitliche Aufwand der beteiligten Lehrkräfte für jedes Verfahren 43 Stunden. Die Kosten eines Feststellungsverfahrens lagen im Durchschnitt bei 2.670 €³⁴.

Unter Berücksichtigung der im Jahr 2016 durchgeführten Verfahren ergaben sich Gesamtkosten in Höhe von fast 40 Mio. €. Die Einzelheiten sind in der nachstehenden Übersicht dargestellt:

Feststellungsverfahren	Aufwand pro Jahr
Bearbeitungszeit pro Verfahren	45,16 Stunden insgesamt - davon Schule: 42,83 Stunden - davon Landesschulbehörde: 2,33 Stunden
Fallzahl Anerkennungen	14.730
Bearbeitungszeiten insgesamt	665.207 Stunden
Bearbeitungszeiten in Stellen ³⁵	462,5 Vollzeiteinheiten
Kosten insgesamt ³⁶	39,3 Mio. €

Gesamtaufwand für Feststellungsverfahren im Jahr 2016

Schwachstellen des Verfahrens

Nach den Erkenntnissen des LRH wiesen die Feststellungsverfahren zudem insbesondere unter den Aspekten der Verfahrensökonomie sowie einheitlicher Verfahrensgrundsätze Schwachstellen auf:

³⁴ Berechnungsgrundlage: Verfahren in der Schule: 42,83 Std. x proportionalem Personalkostensatz von Schulleitung, Lehrkraft, Förderschullehrkraft (nach den entsprechenden standardisierten Personalkostensätzen des Finanzministeriums) = 2.550,4 € + Verfahren in der Landesschulbehörde: 2,33 Std. x proportionalem Personalkostensatz von Dezernenten, Sachbearbeitung, Poststelle (nach den entsprechenden standardisierten Personalkostensätzen des Finanzministeriums) = 119,4 €.

³⁵ Berechnung: 665.207 Std. ÷ durchschnittliche Jahresarbeitszeit (Mischkalkulation Lehrkräfte und Verwaltungspersonal) von 1.438,25 Std.

³⁶ Berechnung 462,5 Vollzeiteinheiten x 85.029,5 € (gemittelter standardisierter Personalkostensatz).

- Die Landesschulbehörde folgte in 98 % der Fälle den Voten der Förderkommissionen. Dieser Befund verdeutlicht, dass die schulische Expertise ausreicht, um Förderbedarfe in eigener Zuständigkeit sachgerecht zu ermitteln. Die Einbeziehung der Landesschulbehörde als „Garant“ für ein ordnungsgemäßes Verfahren ist offensichtlich nicht geboten.
- Die Regionalabteilungen der Landesschulbehörde vertraten teilweise unterschiedliche Auffassungen zu den Feststellungsverfahren in Bezug auf den Zeitpunkt ihrer Einleitung und die Frage, ob sie überhaupt zu initiieren seien. Deshalb führten einige Schulen die Verfahren zum frühestmöglichen Zeitpunkt durch. Andere wiederum entschieden sich, Feststellungsverfahren entweder gar nicht oder in einer höheren Klassenstufe einzuleiten.
- Vielfach äußerten sich auch Gesprächspartnerinnen und -partner der Landesschulbehörde kritisch gegenüber dem Feststellungsverfahren und bezeichneten es als „zu aufwendiges Verfahren“ oder hielten „die formale Feststellung [...] für entbehrlich“ und einen Förderplan für ausreichend.

Lehrkräfte der Mobilien Dienste³⁷ wiesen darauf hin, dass für ihre Unterstützungsangebote die Feststellungsbescheide nicht maßgeblich seien. Bei einem Mobilien Dienst lag der Anteil der betreuten Schülerinnen und Schüler mit einem förmlich beschiedenen Förderbedarf bei lediglich 20 %.

- Die vom LRH an den Schulen befragten Lehrkräfte gaben an, dass die Feststellungsverfahren weder für die Gestaltung ihres Unterrichts noch für die individuelle Förderung der Kinder notwendig seien. Entscheidend seien vielmehr allgemeine einheitliche Begutachtungsstandards sowie sorgfältige Analysen der individuellen Lernentwicklungsstände der Kinder und daraus abgeleitete Fördermaßnahmen.

³⁷ Vgl. Jahresbericht 2018, S. 33 „Warten auf Hilfe - Mobiler Dienst als Gelingensfaktor der Inklusion“.

Darüber hinaus ist auch der ursprüngliche schulrechtliche Zweck förmlicher Feststellungsverfahren entfallen. Bis zur Einführung der Inklusion war ein derartiges förmliches Verfahren notwendig, um die Beschulung von Kindern an einer Förderschule zu veranlassen und einen angemessenen Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Schulbehörden zu gewährleisten. Da Niedersachsen im Jahr 2013 das Recht auf freie Schulwahl eingeführt hat, ist der Feststellungsbescheid als rechtsbehelfsfähiger Verwaltungsakt nicht mehr erforderlich. Nunmehr entscheiden ausschließlich die Erziehungsberechtigten, ob Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf eine inklusive Schule oder eine Förderschule besuchen sollen.

Fazit

Angesichts der Kosten, der festgestellten Schwachstellen und des Wegfalls der ursprünglichen schulrechtlichen Notwendigkeit empfiehlt der LRH, das Feststellungsverfahren durch ein vereinfachtes schulinternes Verfahren zu ersetzen. Hierbei sollten bereits vorhandene Instrumentarien, wie die „Dokumentation der individuellen Lernentwicklung“³⁸, genutzt und auf dieser Grundlage Begutachtungsstandards entwickelt und implementiert werden.

In diesem Zusammenhang verweist der LRH auch auf die aktuelle Koalitionsvereinbarung in Niedersachsen.³⁹ Hiernach soll „das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs [...] ebenfalls grundsätzlich überprüft und ggf. objektiviert und angepasst werden“.

³⁸ Vgl. Kultusministerium: „Handreichungen Individuelle Lernentwicklung und ihre Dokumentation“ (Juli 2006) sowie die schulformbezogenen Grundsatzerteile wie Runderlass des Kultusministeriums vom 01.08.2012 „Die Arbeit in der Grundschule“ - 32.2-81020 - (SVBl. 8/2012 S. 404), zuletzt geändert durch Runderlass des Kultusministeriums vom 01.05.2017 (SVBl. 6/2017 S. 288; ber. S. 392), Nr. 6.2.

³⁹ Koalitionsvereinbarung „Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen. Für Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt“ zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und der Christlich-Demokratischen Union (CDU) in Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, unterzeichnet am 21.11.2017, Z. 495 ff.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die aus der Abschaffung des Feststellungsverfahrens freiwerdenden Mittel dem inklusiven System zugutekommen würden.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Eine Abschaffung des Verfahrens ist aus Sicht des Kultusministeriums momentan nicht umsetzbar. Gleichwohl beabsichtigt das Ministerium, einen Entwicklungsprozess einzuleiten und hierbei die Anregungen des LRH aufzugreifen. Es will prüfen, wie Begutachtungsstandards vereinheitlicht und das Feststellungsverfahren verschlankt werden können.

4. Vorteile der systemischen Ressourcenzuweisung

In Niedersachsen erfolgt die Ressourcenzuweisung für die Inklusion auf Grundlage von zwei unterschiedlichen Verteilungssystemen. Auf die pauschale, klassenbezogene Stundenzuweisung entfiel ein Finanzierungsanteil von 360 € je Kind, während die individuelle Stundenzuweisung einem Anteil von 5.000 € pro Schülerin und Schüler entsprach.

Die kostenintensivere Form der schülerbezogenen Ressourcenzuweisung ist im Wesentlichen ursächlich für die Erhöhung der festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe um insgesamt 44 % seit Einführung der Inklusion.

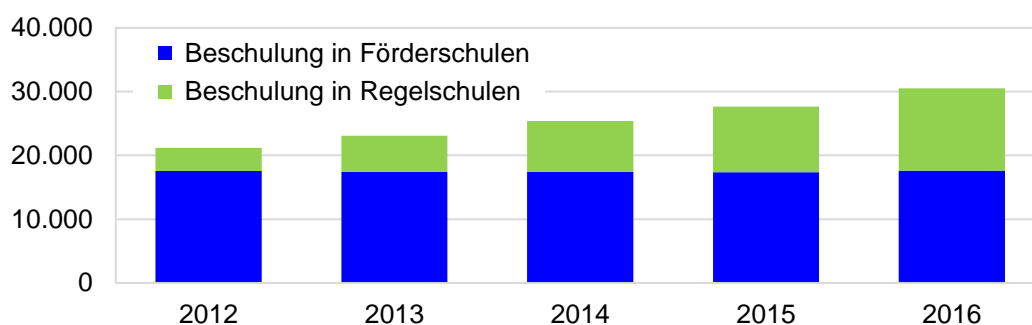
Ausgangssituation

In Niedersachsen erfolgt die Finanzierung der inklusiven Schulen auf Basis zweier unterschiedlicher Systeme - einerseits der pauschalen klassenbezogenen sonderpädagogischen Grundversorgung und andererseits durch Gewährung schülerbezogener, individueller Zusatzbedarfe.⁴⁰

⁴⁰ Runderlass des Kultusministeriums vom 07.07.2011 „Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung an den allgemeinbildenden Schulen“ - 15-84 001/3 - (SVBl. 8/2011 S. 268), zuletzt geändert durch Runderlass des Kultusministeriums vom 16.07.2015 (SVBl. 8/2015 S. 366) (Klassenbildungserlass).

Seit dem Jahr 2013 erhöhte sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf⁴¹ fast ausschließlich im Bereich inklusiver Beschulung in Regelschulen⁴² um 44 %.⁴³ Somit lag der Schluss nahe, dass sich die Schülerzahlen zeitgleich an den Förderschulen im gleichen Maße verringern müssten.

Eine differenzierte Auswertung des LRH widerlegte dies:



Entwicklung der Schülerzahlen mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf⁴⁴

Während sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler an den inklusiven Regelschulen um 9.290 erhöhte, stagnierten diese wider Erwarten in den Förderschulen⁴⁵ - und dies bei insgesamt rückläufigen Schülerzahlen von 4,2 %.⁴⁶

Aufgrund der gestiegenen Förderbedarfe verzehnfachten sich die Personalkosten der inklusiven Beschulung seit Einführung der Inklusion auf 139 Mio. € im Jahr 2017.⁴⁷

⁴¹ Erhöhung von 21.172 Schülerinnen und Schülern im Jahr 2012 auf 30.476 im Jahr 2016, ohne den Förderschwerpunkt Lernen.

⁴² Siehe Fußnote 22.

⁴³ Siehe Fußnote 23.

⁴⁴ Ohne Darstellung des Förderschwerpunkts Lernen, da die entsprechenden Förderschulen sukzessive aufgelöst werden.

⁴⁵ Im Förderschulbereich erhöhte sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler um lediglich 14 Kinder.

⁴⁶ Im Zeitraum 2012 bis 2016; vgl. Jahresbericht 2018, S. 10.

⁴⁷ Berechnung: Besoldungsgruppe A 13 (1. Einstiegsamt der 2. Laufbahngruppe) × Stellenaufwuchs je Jahr kumuliert: 2013 = 12.070.135 €, 2014 = 55.909.924 €, 2015 = 74.985.618 €, 2016 = 106.865.909 €, 2017 = 139.457.868 €. Personalkosten laut der jeweils gültigen Runderlasse des Finanzministeriums „Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben“.

Angesichts dieses Finanzvolumens prüfte der LRH, weshalb sich die sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe in solchem Maß erhöhten. Hierfür untersuchte er die Vor- und Nachteile der zwei unterschiedlichen Formen der Ressourcenzuweisungen.

Sonderpädagogische Grundversorgung

Für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und Soziale Entwicklung erhalten nur die Grundschulen eine systemische sonderpädagogische Grundversorgung von zwei Stunden je Klasse.⁴⁸ Dieser pauschalen Zuweisung liegt der Präventionsgedanke⁴⁹ zugrunde, durch möglichst frühe Intervention das Entstehen von Förderbedarfen zu verhindern.

Individuelle Zusatzbedarfe

Für alle Förderschwerpunkte, die nicht von der systemischen sonderpädagogischen Grundversorgung erfasst sind, weist das Kultusministerium den Regelschulen individuelle Zusatzbedarfe⁵⁰ zu. Im Gegensatz zur pauschalen Grundversorgung ist der förmlich festgestellte Unterstützungsbedarf Voraussetzung für diese Form der Stundenzuweisung, die an das jeweils inklusiv zu beschulende Kind im Sinne von „Rucksackstunden“ gebunden ist. Hierbei variiert die Höhe der Stunden ausweislich des Klassenbildungserlasses⁵¹ je nach Art der Förderschwerpunkte:

⁴⁸ Klassenbildungserlass, Nr. 4, siehe Fußnote 40.

⁴⁹ Runderlass des Kultusministeriums „Die Arbeit in der Grundschule“ vom 01.08.2012 - 32.2-81020 - (SVBl. 8/2012 S. 404, geänd. 01.09.2015, SVBl. 9/2015 S. 399, ber. 10/2015 S. 493), Nr. 8.1 f. Waje, Marie-Christina/Wachtel, Peter: Zur Realisierung der inklusiven Schule (SVBl. 7/2013 S. 277).

⁵⁰ Für die Grundschule wie auch für den Sekundarbereich I gemäß Klassenbildungserlass, Nr. 5.10, siehe Fußnote 40.

⁵¹ Klassenbildungserlass, Nr. 5.10, siehe Fußnote 40.

Förderschwerpunkte	Zusatzbedarfe in Lehrerwochenstunden (LWStd.)	
	Grundschule	Sekundarstufe I
Lernen	2 Std. pro Klasse (Sonderpädagogische Grundversorgung)	3
Sprache		3
Emotionale und Soziale Entwicklung		3,5
Körperliche und Motorische Entwicklung	3	4
Sehen	3	3,5
Hören	3	3,5
Geistige Entwicklung	5	5

Ressourcenzuweisung der inklusiven Beschulung in LWStd.- differenziert nach Förderschwerpunkten

Auf die sonderpädagogische Grundversorgung entfiel im Jahr 2016 ein Finanzvolumen von rd. 100 Mio. €⁵² für sämtliche 280.026 Grundschülerinnen und -schüler - dies entspricht einem schülerbezogenen Betrag von 360 €.

Demgegenüber gewährte das Land den 32.926⁵³ Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf individuelle Zusatzstunden in Höhe von insgesamt rd. 164 Mio. €⁵⁴ - dies entspricht einem schülerbezogenen Betrag von 5.000 €.

Auswirkungen der individuellen Ressourcenzuweisung

Nach den Auswertungen des LRH lag die Anzahl der im Jahr 2016 in den Grundschulen festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe mit 7.404 zehnmal höher als an den weiterführenden Schulen, die lediglich 631 Feststellungsverfahren durchführten.⁵⁵

⁵² Berechnung: 29.214 Stunden der sonderpädagogischen Grundversorgung ÷ 26,5 LWStd. = 1.102 Vollzeitlehreereinheiten (VZLE); 1.102 VZLE × 90.533 € (Besoldungsgruppe A 13 Standardisierte Personalkostensätze 2017) = 99.767.366 €.

⁵³ Berechnung: 44.612 Schülerinnen und Schüler mit Unterstützungsbedarf an öffentlichen Schulen - 11.686 Schülerinnen und Schüler in den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung im Primarbereich = 32.926 Schülerinnen und Schüler mit schülerbezogenen Zusatzbedarfen.

⁵⁴ Berechnung: 48.232 Zusatzbedarfsstunden ÷ 26,5 LWStd. = 1.820 VZLE; 1.820 VZLE × 90.533 € (Besoldungsgruppe A 13 Standardisierte Personalkostensätze 2017) = 164.770.060 €.

⁵⁵ Feststellungsverfahren 2016 in inklusiven Schulen: Sekundarstufe I = 631; Grundschule = 7.404 insgesamt, davon: 1. Klasse = 1.494; 2. Klasse = 825; 3. Klasse = 1.168; 4. Klasse = 3.917.

Eine differenzierte Analyse ergab, dass in der vierten Klasse der Grundschule 3.917 sonderpädagogische Unterstützungsbedarfe festgestellt wurden, mithin die Hälfte aller Bedarfe im Jahr 2016. Ursächlich hierfür war zum einen, dass „bei einem Wechsel des Schulbereichs oder der Schulform eine erneute Feststellung [...] grundsätzlich notwendig“ ist.⁵⁶ Zum anderen verdeutlichten sämtliche befragten Grundschullehrkräfte, dass es ihre wesentliche Motivation sei, den Kindern am Ende der Grundschulzeit eine besondere Unterstützung in der weiterführenden Schule zu ermöglichen.

Schulleitungen und Lehrkräfte der geprüften weiterführenden Schulen wiesen darauf hin, dass sie die bereits in der Grundschulzeit attestierten Unterstützungsbedarfe nicht anzweifeln und es vorrangig darum gehe, die inklusive Beschulung der betroffenen Schülerinnen und Schüler durch zusätzliche Stunden sicherzustellen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass auch nach den Prüfungsergebnissen des LRH der festgestellte sonderpädagogische Unterstützungsbedarf „die Funktion eines Berechtigungsscheins für Lehrerstunden“⁵⁷ hat.

Die Abhängigkeit der Ressourcenzuweisung von der Feststellung eines individuellen Unterstützungsbedarfs wird in der Fachliteratur als „Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma“ bezeichnet: Je mehr Schülerinnen und Schüler einer inklusiven Schule das Etikett „sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf“ bekommen, desto mehr Anspruch hat die Schule auf personelle Ressourcen.

⁵⁶ Runderlass des Kultusministeriums vom 31.01.2013 „Ergänzende Bestimmungen zur Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung“ - 32-81006/2 - (SVBl. 2/2013 S. 67), Nr. 6.

⁵⁷ Wocken, Hans: Das Haus der inklusiven Schule, Baustellen - Baupläne - Bausteine, 6. Auflage. In: Schuck, Karl Dieter, und Rath, Waltraud, sowie Bleidick, Ulrich (Hrsg.). Lebenswelten und Behinderungen, Bd. 14., Hamburg 2015, S. 97. Vgl. in dem Kontext auch: Klemm, Klaus, Prof. em. Dr.: Inklusion in Deutschland. Daten und Fakten. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2015, S. 39.

Vorteile der systemischen Versorgung

Dem aktuellen wissenschaftlichen Diskurs entsprechend ist die Zuweisung individueller Förderbedarfe nicht mit dem vom Land präferierten erweiterten Inklusionsbegriff vereinbar.⁵⁸

Auch die Regionalabteilungen der Landesschulbehörde befürworteten gegenüber dem LRH grundsätzlich eine sonderpädagogische Grundversorgung in den weiterführenden Schulen: Diese führe im Ergebnis zu einer Planungssicherheit hinsichtlich des Lehrereinsatzes. Eine pauschale Zuweisung würde zudem den Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand auf Behörden- und Schulebene verringern. Schulfachliche Dezernenten betonten, dass letztlich die personelle Kontinuität auch die Unterrichtsqualität verbessere.

Die befragten Schulen begrüßten die Möglichkeiten, die ihnen die sonderpädagogische Grundversorgung pädagogisch eröffnet. So bündelten Schulen die Stunden und setzten Förderschullehrkräfte auch flexibel für die Beratung von Regelschullehrkräften ein, konnten Teamteaching⁵⁹ gewährleisten oder die Elternarbeit intensivieren. Zudem wurde die sonderpädagogische Grundversorgung als Chance gesehen, Schülerinnen und Schülern mit Unterstützungsbedarfen auch ohne Feststellungsbescheid gerecht werden zu können. Die Schulen begrüßten die durch die systemische Zuweisung sichergestellte personelle Kontinuität, die nicht nur die pädagogische Zusammenarbeit von Regel- und Förderschullehrkräften verbessere, sondern auch für die vertrauensvolle Lehrer-Schüler-Beziehung im Bereich der Inklusion wesentlich sei.

Im Rahmen der Inklusionsdebatte setzen sich zunehmend auch andere Länder mit der systemischen Ressourcenausstattung auseinander:

⁵⁸ Vgl. Sasse, Ada, Prof. Dr.: „Multiprofessionelle Arbeit in der inklusiven Schule“, Skript des Vortrags auf dem gleichnamigen Kongress anlässlich der Bildungsmesse „didacta“ am 21.02.2018, sowie Klemm, Klaus, Prof. em. Dr.: Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2012, S. 4 f.

⁵⁹ Flexible Unterrichtsgestaltung durch zwei Lehrkräfte (oft eine Regel- und Förderschullehrkraft).

Das Land Nordrhein-Westfalen stattet im Gegensatz zu Niedersachsen auch die Sekundarstufe I mit einer systemischen Grundversorgung für die Förderschwerpunkte Sprache, Lernen sowie Emotionale und Soziale Entwicklung aus.⁶⁰ Bereits seit dem Jahr 2016 weist ebenfalls Mecklenburg-Vorpommern seinen weiterführenden Schulen für die oben genannten Förderschwerpunkte ein systemisches Budget zu. Ebenso stattet Thüringen jede Grund- und weiterführende Schule mit sonderpädagogischer Kompetenz in Form einer systemischen Zuweisung aus⁶¹, auf deren Vorteile im Übrigen auch das brandenburgische Pilotprojekt „inklusive Schule“⁶² abstellt.

Fazit

Angesichts der finanziellen Auswirkungen aufgrund der gestiegenen Fallzahlen muss das Land überprüfen, ob es - auch dem Beispiel anderer Länder folgend - die individuelle Ressourcenzuweisung zugunsten einer systemischen Versorgung zumindest in den Förderschwerpunkten Sprache, Lernen sowie Emotionale und Soziale Entwicklung für alle inklusiven Schulen von der Grundschule bis zur Sekundarstufe I aufgibt.

Der LRH ermittelte im Rahmen einer Modellrechnung, in welcher Höhe das Land allen inklusiven Schulen - sowohl im Primar- als auch im Sekundarbereich - eine systemische sonderpädagogische Unterstützung⁶³ zuweisen könnte. Dabei ging er von der Prämisse aus, dass alle Schülerinnen und Schüler in den vorgenannten Förderschwerpunkten ausschließlich inklusiv beschult werden.

⁶⁰ Ministerium für Schule und Bildung Nordrhein-Westfalen „Fragen und Antworten zu den begleitenden Maßnahmen und zur Finanzierung“. <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/FAQ/FAQ-03-Massnahmen/index.html> (Abruf am 28.11.2017).

⁶¹ Thüringer Entwicklungsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Bildungswesen bis 2020, Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Hrsg.), 2013, S. 17.

⁶² Spörer, Nadine/Schründer-Lenzen, Agi: Abschlussbericht zur Begleitforschung des Pilotprojekts „Inklusive Grundschule - Inklusives Lernen und Lehren im Land Brandenburg“, Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg et al. (Hrsg.), Potsdam 2015, S. 27.

⁶³ Vgl. hierzu Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Aktionsplan Inklusion 2017/2018 für ein barrierefreies Niedersachsen. Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Aktionsplan Inklusion), S. 9.

Nach der Modellrechnung ergäbe sich durch Aufhebung aller öffentlichen und privaten Förderschulen im Bereich Sprache, Lernen sowie Emotionale und Soziale Entwicklung ein rechnerisches Verteilungspotenzial in Höhe von fast 400 Mio. €:

Ermittlung des Verteilungspotenzials	
Finanzhilfe für Förderschulen in freier Trägerschaft mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung	37 Mio. €
Aufhebung der Förderschulen in den oben genannten Förderschwerpunkten	+ 149 Mio. €
Abschaffung der individuellen sonderpädagogischen Zusatzbedarfe in diesen Schwerpunkten	+ 106 Mio. €
Einbehalt der bisherigen sonderpädagogischen Grundversorgung	+ 102 Mio. €
Gesamtsumme des Verteilungspotenzials	= 394 Mio. €
Zuweisung des Verteilungspotenzials	
Verteilungspotenzial in Vollzeitlehreereinheiten	4.676 VZLE
Verteilungspotenzial in LWStd.	123.914 LWStd.
Systemische Grundversorgung je Klasse in LWStd.	5,64 LWStd. je Klasse

Berechnung einer systemischen Grundversorgung auf Basis der Zahlen aus izn-stabil (2016)⁶⁴

Hiernach könnten fiktiv sämtlichen Klassen aller Schulformen eine systemische Grundversorgung von 5,6 LWStd. je Klasse gewährt werden.

Infolge dieser modellhaften Überlegungen würde sich im Grundschulbereich die aktuelle sonderpädagogische Grundversorgung fast verdreifachen und zusätzlich ließe sich auch in der Sekundarstufe I eine systemische Förderung etablieren.

Sofern das Land unverändert an der Form der individuellen Ressourcenbemessung festhält, ist nach Auffassung des LRH aufgrund der festgestellten Erhöhung von Unterstützungsbedarfen eine Expansion des Inklusionshaushalts die Folge.

⁶⁴ Datengrundlage mit Kultusministerium abgestimmt.

Die Einführung einer ausschließlich systemischen Ressourcenzuweisung entspräche nicht nur dem Präventionsgedanken, sondern auch dem vom Land präferierten erweiterten Inklusionsbegriff.⁶⁵ In diesem Kontext begrüßt der LRH, dass die Landesregierung ausweislich der Koalitionsvereinbarung überprüfen will, „wie den inklusiven Schulen eine systembezogene Ausstattung zur Verfügung gestellt werden kann“.⁶⁶

5. Warten auf Hilfe - Mobiler Dienst als Gelingensfaktor der Inklusion

Externe Beratungssysteme sind für die sonderpädagogische Unterstützung der inklusiven Schulen unverzichtbar. Hierfür sollte das Land ein flächendeckendes und bedarfsgerechtes Angebot an Mobilen Diensten vorhalten.

Aufgrund mangelnder übergeordneter Steuerung entwickelten sich die Mobilen Dienste unter aufgabenbezogenen, regionalen, organisatorischen sowie finanzwirksamen Aspekten in Niedersachsen zu unterschiedlich.

Allgemeines

Die Umsetzung der Inklusion geht für die Schulen mit einem Paradigmenwechsel ihrer Arbeit einher. So sind neben der sonderpädagogischen Expertise zusätzliche, auch außerhalb des Unterrichts agierende Unterstützungssysteme für das Gelingen der Inklusion unabdingbar. Insofern gewinnt die Einbindung externer Fachexpertise durch den Mobilen Dienst zunehmend an Bedeutung.

Dies spiegelt auch die Entwicklung des landesseitigen Ressourceneinsatzes wider: Während das Kultusministerium für den Mobilen Dienst im Jahr 2000 noch

⁶⁵ Aktionsplan Inklusion, S. 9: „Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass eine Gesellschaft nur dann in eine gute Zukunft gehen kann, wenn alle mitkommen können, wenn niemand ausgegrenzt wird und wenn alle Menschen mit ihren Kompetenzen, Fähigkeiten und ihrer Art wertgeschätzt werden, wenn jedes Kind die gleichen Chancen bekommt und an allen Bildungsangeboten teilhaben kann. [... Es] betrachtet die Inklusive Schule als Schule der individuellen Förderung. Lerngruppen in Schulen sind in der Regel heterogen zusammengesetzt.“

⁶⁶ Koalitionsvereinbarung, siehe Fußnote 39, Z. 492 ff.

1.300 Lehrerwochenstunden (LWStd.) gewährte, waren es im Schuljahr 2016/17 bereits über 5.000 Stunden⁶⁷ mit einem monetären Gegenwert von rd. 17,7 Mio. €⁶⁸.

Der Mobile Dienst unterstützt die Beschulung von Kindern mit Unterstützungsbedarf in allgemeinen Schulen.⁶⁹ Das Kultusministerium definierte in dem maßgeblichen Erlass im Jahr 2005 die bis heute unveränderte Aufgabe des Mobilien Dienstes als externe „Stützung und Ergänzung der Förderung im Unterricht der allgemeinen Schule, um [...] bei der Bewältigung von Problemen zu helfen“.⁷⁰ Hierfür werden Förderschullehrkräfte entsprechend der jeweiligen Beratungsbedarfe der inklusiven Schulen niedersachsenweit „mobil“ tätig. Sie bleiben weiterhin ihrer Förderschule zugeordnet und erhalten für ihren Einsatz an Regelschulen Anrechnungsstunden. Insoweit ist der Mobile Dienst keine eigenständige Organisationseinheit.

Disparitäten

Die Mobilien Dienste entwickelten sich landesweit sehr unterschiedlich. Der LRH stellte im Rahmen seiner Erhebungen⁷¹ unter aufgabenbezogenen, regionalen und organisatorischen Aspekten kritikwürdige Disparitäten fest:

⁶⁷ Hier und im Folgenden beziehen sich alle Angaben auf das Prüfungsjahr 2016 - als Basis dienen die statistischen Angaben des Kultusministerium: „Erhebung zur Unterrichtsversorgung mit Lehrerverzeichnis und Schulstatistik an allgemein bildenden Schulen zum Stichtag 18.08.2016“ vom 01.08.2016 - 15-02823/U;L -, Schuljahr 2016/17: Anrechnungsschlüssel 499: 4.328,60 LWStd., Anrechnungsschlüssel 792: 850,5 LWStd., insgesamt: 5.179,10 LWStd.

⁶⁸ Berechnung: 5.179,10 LWStd. ÷ 26,5 LWStd. (Deputat Förderschullehrkräfte) = 195,4 Vollzeitlehrereinheiten (VZLE). 195,4 VZLE × 90.533 € (Besoldungsgruppe A 13 Niedersächsische Besoldungsordnung nach Runderlass des Finanzministeriums vom 03.05.2017 „Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben für 2017 und 2018“ - 12-00 33.33/2017 - (Nds. MBl. S. 584), 1. Einstiegsamt 2. Laufbahngruppe, Durchschnittssatz 2017) = 17.690.147 €.

⁶⁹ Siehe Fußnote 22.

⁷⁰ Runderlass des Kultusministeriums vom 01.02.2005 „Sonderpädagogische Förderung“ - 32-81027 - (Fördererlass), Abschnitt II Nr. 7.1 (SVBl. 2/2005 S. 49).

⁷¹ Der LRH führte Erhebungen in Form von Interviews bei Mobilien Diensten, in allgemeinbildenden Schulen, in der Landesschulbehörde sowie beim Kultusministerium durch. Zudem wertete er im betrachteten Schuljahr 2016/17 Internetdarstellungen, statistische Daten und Unterlagen der genannten Institutionen aus.

- Der Zuständigkeitsbereich der meisten Mobilen Dienste umfasste grundsätzlich alle öffentlichen allgemeinen Schulformen. Demgegenüber beschränkten einige Mobile Dienste ihre Zuständigkeit auf Grundschulen oder ausschließlich weiterführende Schulen. Ein weiterer schloss Gymnasien von seinem Angebot grundsätzlich aus.
- Da die Mobilen Dienste eigenverantwortlich über die Zusammenarbeit mit Schulen in freier Trägerschaft entschieden, entwickelte sich landesweit eine unterschiedliche Praxis.
- Während sich Mobile Dienste grundsätzlich auf eine systemische Beratung zu fokussieren haben, leisteten einige auch über längere Zeit eine begleitende Unterstützung von Kindern im Unterricht.
- Abweichungen ergaben sich ebenso hinsichtlich der Beteiligung der Mobilen Dienste an den Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs. Auch die Begutachtung durch einen Mobilen Dienst als Voraussetzung für eventuelle Leistungsbewilligungen im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe⁷² war landesweit verschieden.
- In bestimmten Regionen kritisierten die Schulen die lange Wartezeit auf den Mobilen Dienst - in Einzelfällen bis zu einem halben Jahr.
- Die regionalen Zuständigkeiten der Mobilen Dienste entwickelten sich unterschiedlich: Im Gegensatz zu den eher zentral organisierten „klassischen“ Mobilen Diensten⁷³ war im Bereich Emotionale und Soziale Entwicklung ein Mobiler Dienst grundsätzlich für einen Landkreis oder eine Stadt zuständig. Allerdings gab es in zwei Landkreisen überhaupt kein Angebot von Mobilen Diensten im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung.

⁷² Schulbegleitung ist ein nachrangiger Leistungsanspruch gegenüber Jugend- und Sozialhilfeträgern. Sozialrechtliche Anspruchsberechtigungen insbesondere nach § 35 a SGB VIII und §§ 53, 54 SGB XII.

⁷³ Die klassischen Mobilen Dienste Sehen, Hören sowie Körperliche und Motorische Entwicklung wurden teilweise über kommunale Grenzen hinweg tätig oder deckten sogar das Gebiet einer ganzen Regionalabteilung ab.

- Im vorgenannten Förderschwerpunkt mussten Mobile Dienste überwiegend den Förderschulen Lernen angegliedert werden, da sich lediglich 17 % der Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung in öffentlicher Trägerschaft befinden.
- Mit den regionalen Zuständigkeitsbereichen variierte auch der Reiseaufwand der Förderschullehrkräfte erheblich: Mobile Dienste waren z. B. ausschließlich innerhalb ihres Stadtgebiets tätig oder in einem Radius von 50 km für sechs Landkreise und kreisfreie Städte zuständig.⁷⁴ Als Extremfall versorgte der Mobile Dienst Sehen in Braunschweig das gesamte Gebiet der zuständigen Regionalabteilung der Landesschulbehörde von Gifhorn bis Hann. Münden.
- Schließlich unterschied sich der zeitliche Einsatz der einzelnen Förderschullehrkräfte in den Mobilen Diensten erheblich. Entgegen der Erlasslage waren 21 Förderschullehrkräfte mit ihrer gesamten Regelstundenzahl für den Mobilen Dienst tätig. Unter Effektivitätsaspekten ist demgegenüber fraglich, warum die Landesschulbehörde 62 Lehrkräften nur zwei Anrechnungstunden gewährte und fünf Förderschullehrkräften sogar jeweils nur 0,5 Stunden.

Ressourcen

Die aufgezeigten Beispiele belegen die historisch gewachsenen unterschiedlichen Strukturen der Mobilen Dienste, die sich auch im landesweit abweichenden Ressourceneinsatz widerspiegeln. Weder für die Anzahl der eingesetzten Förderschullehrkräfte noch für den Umfang der ihnen jeweils gewährten Anrechnungstunden konnte der LRH einen nachvollziehbaren Maßstab feststellen.

⁷⁴ Aurich, Emden, Friesland, Leer, Wilhelmshaven und Wittmund.

Um Aussagen zum landesweiten Ressourceneinsatz treffen zu können, ermittelte der LRH, welcher Zeitanteil⁷⁵ in den klassischen Mobilien Diensten auf einen Beratungsfall⁷⁶ entfiel:

Mobile Dienste	Regionalabteilungen der Landesschulbehörde			
	Braunschweig	Hannover	Lüneburg	Osnabrück
	Zeitstunden je Beratungsfall im Jahr			
Sehen	40,4	41,2	78,7	80,1
Hören	14,9 ⁷⁷		17,6	14,0
Körperliche und Motorische Entwicklung	14,3	11,1	19,3	12,3

Bearbeitungszeiten je Beratungsfall im Bereich des klassischen Mobilien Dienstes (Schuljahr 2016/17) - differenziert nach Regionalabteilungen der Landesschulbehörde

Im Ergebnis lassen sich zwischen den unterschiedlichen Förderschwerpunkten und Regionalabteilungen erhebliche Abweichungen feststellen: Während in der Regionalabteilung Hannover auf einen Beratungsfall im Förderschwerpunkt Körperliche und Motorische Entwicklung 11,1 Zeitstunden entfielen, standen in Osnabrück 80,1 Stunden für die Beratung im Förderschwerpunkt Sehen zur Verfügung. Unter monetären Aspekten variierte damit der Mitteleinsatz je Beratungsfall⁷⁸ zwischen 9.350 € und 1.300 €.

Im Gegensatz hierzu entspricht der finanzielle Ressourceneinsatz für die Mobilien Dienste im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung lediglich 225 € je Beratungsfall.⁷⁹ Zur Verdeutlichung: Bei den klassischen Mobilien

⁷⁵ Berechnung: Anrechnungsstunden aller für die jeweiligen Mobilien Dienste tätigen Förderschullehrkräfte.

⁷⁶ 2.900 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf Sehen, Hören und Körperliche und Motorische Entwicklung.

⁷⁷ Die Regionalabteilung Hannover deckte auch Teile der Regionalabteilung Braunschweig ab, daher fasste der LRH beide Gebiete in seiner Auswertung zusammen.

⁷⁸ Finanzieller Aufwand für eine Förderschullehrkraft 90.533 € p. a. (Besoldungsgruppe A 13 1. Einstiegsamt 2. Laufbahngruppe, Durchschnittssatz 2017), bei einer Regelstundenzahl von 26,5 LWStd. bzw. 775 Zeitstunden. Kosten von 3.416 € je LWStd bzw. 117 € je Zeitstunde.

⁷⁹ Da sich das sonderpädagogische Angebot im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung auch an viele Fälle ohne festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf richtet, geht der LRH von landesweit über 40.000 potenziellen Beratungsfällen pro Jahr aus. Nach seinen Berechnungen entfiel auf jedes Kind durchschnittlich eine Beratungszeit von nur 1,9 Zeitstunden p. a.

Diensten Hören sowie Körperliche und Motorische Entwicklung waren die Beratungszeiten im Durchschnitt achtmal und im Förderschwerpunkt Sehen sogar dreißigmal so hoch.

Neben den unterschiedlichen Beratungszeiten stellte der LRH fest, dass die individuellen Dienstreisen der Förderschullehrkräfte aufgrund der regionalen Verteilung der Mobilien Dienste divergierten. In der Konsequenz verblieb zu viel Arbeitszeit personalkostenintensiver Lehrkräfte „auf der Straße“. So legte eine Förderschullehrkraft allein für einen Betreuungsfall in Friedland eine einfache Fahrtstrecke von 130 km zurück.

Steuerungsdefizite

Das Kultusministerium hat bis dato keinen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Mobilien Dienste. Nach den Prüfungserkenntnissen des LRH entwickelten sie sich bislang nahezu ungesteuert, zumal das Ministerium seit Einführung der Inklusion im Jahr 2013 die Vorgaben für dieses Unterstützungssystem nicht modifizierte.

Der LRH begrüßt, dass die Landesregierung eine Neukonzeptionierung der Mobilien Dienste in Aussicht stellt, „damit diese flächendeckend ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung stellen können“.⁸⁰ Hierfür verfolgt das Kultusministerium nach eigener Aussage eine Bottom-Up-Strategie: Wenn die „Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule“⁸¹ etabliert sind, sollen diese als erstes „Arbeitspaket“ bis zum Sommer 2018 die Aufgabenwahrnehmung der Mobilien Dienste evaluieren. Das Ressort strebt derzeit an, dass die Mobilien Dienste nach Vorliegen landesweiter Standards und Rahmenvorgaben weiterhin als „offene und flexible Organisationsform[en]“⁸² agieren.

⁸⁰ Koalitionsvereinbarung, siehe Fußnote 39, Z. 499 ff.

⁸¹ Die „Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule“ sollen als organisatorischer Teil der Landesschulbehörde künftig regionale Ansprechpartner für alle Fragen der Inklusion werden und zwar jeweils für eine bestimmte Gebietskörperschaft.

⁸² Vgl. Fördererlass, siehe Fußnote 70.

Handlungsnotwendigkeiten für das Land

Für alle inklusiven Schulen ist künftig eine flächendeckende förderschulfachliche Begleitung durch das externe Beratungssystem des Mobilen Dienstes zu gewährleisten, denn „ohne einen entsprechenden unterstützenden Rahmen [...] ist die Umsetzung von schulischer Inklusion unrealistisch“.⁸³

Angesichts fehlender Steuerungsmechanismen, uneindeutiger Aufgabendefinition sowie der festgestellten Disparitäten kann das Kultusministerium gegenwärtig nicht gewährleisten, dass die Mobilen Dienste dem bestehenden sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf sämtlicher Schulen gerecht werden.

Der LRH empfiehlt eine Vereinheitlichung der organisatorischen Strukturen, eine Optimierung der Standorte, die Nutzung von Synergieeffekten weiterer Unterstützungssysteme⁸⁴ sowie eine transparente und bedarfsgerechte Zuweisung von Anrechnungsstunden. Insbesondere sind für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Ressourcenzuweisung nachvollziehbare Maßstäbe und organisatorische Festlegungen unabdingbar.

Abschließend erwartet der LRH eine umfassende Evaluation der Mobilen Dienste.

⁸³ Ferdigg, Rosa Anna: Angemessene Vorkehrungen für eine inklusive Schule am Beispiel Südtirol. In: Gemeinsam leben, Zeitschrift für Inklusion 3/2015 S. 156.

⁸⁴ Multiprofessionelle Teams, Fachberaterinnen und Fachberater Inklusion sowie Schulpsychologinnen und -psychologen der Landesschulbehörde, deren jeweilige Aufgabenstellungen derzeit nicht trennscharf von der Tätigkeit Mobiler Dienste unterschieden werden.

6. Der niedersächsische Weg zur Inklusion - kostenintensive Parallelstruktur

Niedersachsen hält aktuell bei der Beschulung der Förderschwerpunkte Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen eine kostenintensive Parallelstruktur von Förderschulen neben allgemeinen inklusiven Schulen vor.

Angesichts des Fachkräftemangels und der höheren Kosten der Beschulung an Förderschulen erachtet der LRH die Verstetigung dieser Doppelstruktur als problematisch.

Allgemeines

Niedersachsen geht bei der Umsetzung der Inklusion in den einzelnen Förderschwerpunkten unterschiedliche Wege. Während es ursprünglich die Förderschulen in drei Förderschwerpunkten⁸⁵ sukzessive auflösen wollte⁸⁶, entschied sich das Land im Verlauf des Inklusionsprozesses, auch die Förderschwerpunkte Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen nicht mehr ausschließlich inklusiv zu beschulen. Damit hat das Land trotz des unstreitig gegebenen Fehls an Förderschullehrkräften zumindest mittelfristig die Doppelstruktur auch in diesen Förderschwerpunkten verstetigt.

Nach aktueller Rechtslage genießen nunmehr die Förderschulen Sprache einen unbefristeten Bestandsschutz⁸⁷, Neugründungen von Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung sind weiterhin zulässig und der Förderschwerpunkt Lernen darf auf Antrag des Schulträgers bis zum Jahr 2028 an Förderschulen vorgehalten werden.

⁸⁵ Die Förderschwerpunkte Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen.

⁸⁶ Koalitionsvertrag 2013 bis 2018 zwischen dem SPD Landesverband Niedersachsen und dem Bündnis 90/Die Grünen vom 18.02.2013 (Koalitionsvertrag), S. 46.

⁸⁷ § 183 c Abs. 6 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarfen in den drei Schwerpunkten Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen stellten mit 68 % den überwiegenden Teil aller Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf.⁸⁸

In diesen Förderbereichen erhalten die betroffenen Kinder in der Grundschule keine individuellen Betreuungsstunden. Vielmehr sind sie in die systemische sonderpädagogische Grundversorgung integriert, die das Kultusministerium allen Grundschulen pauschal in Höhe von zwei Stunden je Klasse gewährt.⁸⁹

Der LRH führte eine Bestandsanalyse zur gegenwärtigen Umsetzung der Inklusion in den vorgenannten Förderschwerpunkten durch.

Förderschwerpunkt Sprache

Im Schuljahr 2016/17 besuchten 2.488 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf Sprache eine Förderschule. Annähernd genauso viele Kinder (2.089) wurden inklusiv beschult, wobei es zu häufigen Wechseln zwischen Regel- und Förderschule im Grundschulbereich kommt.⁹⁰

Insgesamt 79 % aller Schülerinnen und Schüler mit dem Förderbedarf Sprache wurden in den Klassen 1 bis 4 unterrichtet. Die Konzentration der schulischen Förderung auf die ersten Jahre der Schulzeit ist ein Alleinstellungsmerkmal dieses Förderschwerpunkts. Auch in der Fachliteratur wird dies damit begründet, dass sich eine Vielzahl sprachlicher Beeinträchtigungen zu Beginn der Schullaufbahn durch gezielte direkte und fachspezifische Maßnahmen im Spracherwerb

⁸⁸ Siehe Fußnote 23.

⁸⁹ Rechtsgrundlage: Klassenbildungserlass, Nr. 4, siehe Fußnote 40; vgl. Jahresbericht 2018, S. 25 „Vorteile der systemischen Ressourcenzuweisung“.

⁹⁰ Vgl. Theisel, Anja K./Glück, Christian W./Spreer, Markus: Bildungswege und Schulleistungen sprachbeeinträchtigter Kinder im Verlaufe der Grundschulzeit. In: VHN 2/2018, S. 126 ff. (S. 130 ff.).

gut korrigieren lassen, wofür Konzepte und Methoden inklusiver, sprachentwicklungsspezifischer Bildungs- und Beratungsangebote vorliegen.⁹¹

Die betroffenen Schülerinnen und Schüler wiesen an inklusiven Grundschulen eine bessere Lese- und Sprachverständniskompetenz auf. Sie waren im Vergleich zu Förderschulen im Kompetenzbereich „Lesen“ knapp ein halbes Schuljahr und im Bereich „Zuhören“ annähernd ein Schuljahr voraus.⁹²

In Niedersachsen hat sich die Beschulung im Rahmen des Förderschwerpunkts Sprache regional sehr unterschiedlich entwickelt: Allein drei der insgesamt neun Förderschulen⁹³ befinden sich in der Region Hannover. Demgegenüber richteten acht Landkreise keine Förderschulen Sprache ein. Diese Disparitäten sind dem Kultusministerium bekannt - es betonte im Jahr 2014: „... wir haben in Niedersachsen Landkreise, in denen es überhaupt keine Sprachförderschulen gibt, und es klappt mit der Inklusion im Bereich der Sprache“.⁹⁴

Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung

Im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung⁹⁵ besuchten im Schuljahr 2016/17 insgesamt 3.577 Schülerinnen und Schüler Förderschulen und damit ebenso viele wie vor Einführung der Inklusion im Jahr 2012.

⁹¹ Vgl. Mußmann, Jörg: Beratung, Kooperation, Dialog. In Grohnfeldt, Manfred (Hrsg.): Grundwissen der Sprachheilpädagogik und Sprachtherapie. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Stuttgart 2014, S. 355 ff.; Mußmann, Jörg: Merkmale inklusiver Sprachförderung. In Grohnfeldt, Manfred (Hrsg.): Grundwissen der Sprachheilpädagogik und Sprachtherapie, S. 402 ff.

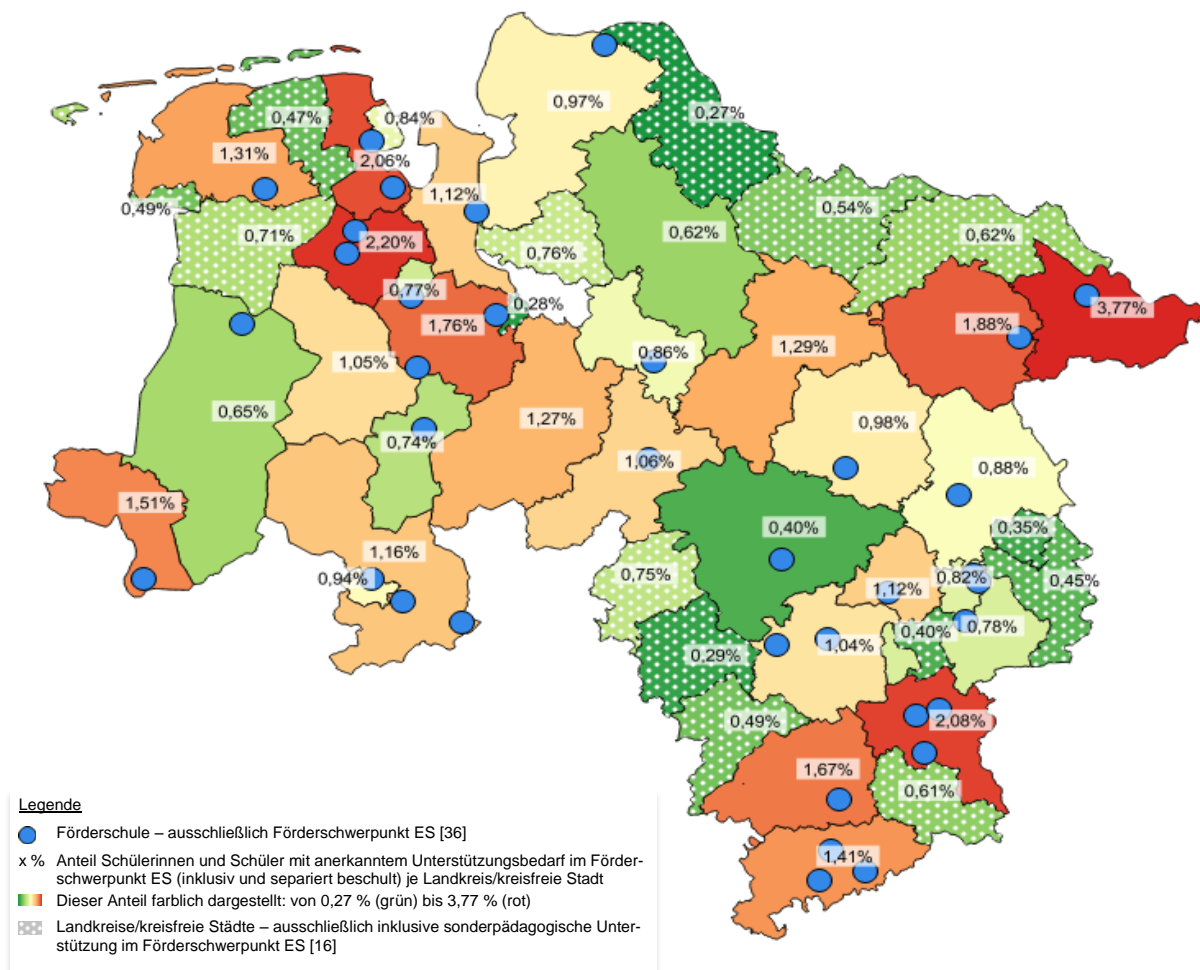
⁹² Vgl. Kocaj, Aleksander/Kuhl, Poldi/Kroth, Anna J./Pant, Hans Anand/Stanat, Petra: Wo lernen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf besser? Ein Vergleich schulischer Kompetenzen zwischen Regel- und Förderschulen in der Primarstufe. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2014/66 S.165 ff., 181. Dies zwar teilweise relativierend stellen auch Theisel, Glück und Spreer im Verhältnis zur inklusiven Beschulung unterdurchschnittliche Teilleistungen der Schülerinnen und Schüler an Förderschulen etwa im Bereich Mathematik fest (Bildungswege und Schulleistungen sprachbeeinträchtigter Kinder im Verlaufe der Grundschulzeit. In: VHN 2/2018, S. 126 ff. (S. 136).

⁹³ Förderschulen in öffentlicher und freier Trägerschaft, die ausschließlich den Förderschwerpunkt Sprache anbieten.

⁹⁴ Siehe 28. Plenarsitzung des Landtages vom 24.01.2014, Stenografischer Bericht vom 11.02.2014, S. 2522.

⁹⁵ Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem Unterstützungsbedarf Emotionale und Soziale Entwicklung haben oft Schwierigkeiten, ihre Umwelt angemessen wahrzunehmen. Sie ziehen sich häufig zurück oder reagieren mit Aggressionen. Sie benötigen Hilfen, um ihre Umwelt anders wahrnehmen und angemessene Verhaltensweisen aufbauen zu können. Vgl. NLQ-Kurzdarstellung: <http://www.nibis.de/nibis.php?menid=3804> (Abruf am 07.03.2018).

Auch in diesem Förderbereich zeigten sich erhebliche regionale Unterschiede:



Förderschulen im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung im Jahr 2016

Hiernach verfügten 16 von 47 Gebietskörperschaften⁹⁶ über keine Förderschulen - alle betroffenen Schülerinnen und Schüler wurden entsprechend inklusiv beschult. Wie die Karte verdeutlicht, hatten in Gebieten ohne Förderschulen durchschnittlich nur 0,52 %⁹⁷ der Schülerinnen und Schüler einen entsprechenden Unterstützungsbedarf. Demgegenüber war in Gebieten mit Förderschulen die Quote mit 1,09 %⁹⁸ mehr als doppelt so hoch.

⁹⁶ 37 Landkreise, die Region Hannover, die Stadt Hannover sowie acht kreisfreie Städte (Stichtag: 18.08.2016).

⁹⁷ Berechnung: 1.061 Feststellungsverfahren ÷ 205.173 Schülerinnen und Schüler insgesamt in Regionen ohne Förderschulen = 0,52 %.

⁹⁸ Berechnung: 7.008 Feststellungsverfahren ÷ 642.446 Schülerinnen und Schüler insgesamt in Regionen mit Förderschulen = 1,09 %.

Die Kosten variierten, je nach Beschulungsform, erheblich:

Beschulungsart im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung		Kosten je Schülerin und Schüler
Öffentliche Schule		
Primarbereich	Inklusive Beschulung	3.792 €
	Förderschule	10.458 €
Sekundarstufe I	Inklusive Beschulung	16.038 €
	Förderschule	14.198 €
Schulen in freier Trägerschaft		
Primar- und Sekundarbereich I	Förderschule	12.721 €

Vergleich der schülerbezogenen Kosten im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung im Jahr 2016 - inklusiv und separiert⁹⁹

Im Grundschulbereich waren die schülerbezogenen Kosten der inklusiven Beschulung deutlich geringer als an öffentlichen Förderschulen. Dies beruhte auf wesentlich niedrigeren Klassenfrequenzen an Förderschulen¹⁰⁰ sowie dem Einsatz höher besoldeter Sonderpädagoginnen und -pädagogen. Dieses Verhältnis verkehrte sich im Bereich der weiterführenden Schulen: Hier war die inklusive Beschulung durch Gewährung individueller Zusatzbedarfe mit 3,5 Lehrerwochenstunden (LWStd.)¹⁰¹ je Schülerin oder Schüler wesentlich kostenintensiver.

In Niedersachsen sind die Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung nahezu vollständig in privater Hand: Von insgesamt 47¹⁰² befinden sich 39 in freier Trägerschaft. Ein Großteil der heutigen Förderschulen entstand vor rd. 35 Jahren als Teil der vormaligen Heime für schwererziehbare (und später für verhaltensgestörte) Kinder, da diese im Rahmen ihrer Heimunterbringung bis dahin nicht beschult wurden. Aufgrund dieser Historie sind auch heute an sämtlichen dieser Förderschulen Internate für die Schulkinder angeschlossen. In diesem Kontext weist der LRH darauf hin, dass die Gleichwertigkeit der Qualifikation der Lehrkräfte an den Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung in freier Trägerschaft gegenüber dem öffentlichen Schulsystem zu hinterfragen ist.

⁹⁹ Eigene Berechnung des LRH, Datengrundlage mit Kultusministerium abgestimmt.

¹⁰⁰ Klassenbildungserlass, Nr. 3.1, siehe Fußnote 40.

¹⁰¹ Klassenbildungserlass, Nr. 5.10, siehe Fußnote 40.

¹⁰² Ohne Förderschulklassen.

Das Kultusministerium definiert neben den Förderschulen Sprache und Lernen auch die Förderschule Emotionale und Soziale Entwicklung als Durchgangsschule.¹⁰³ Schülerinnen und Schüler mit Defiziten im emotional-sozialen Bereich sollen vorübergehend aus dem Regelschulsystem¹⁰⁴ herausgenommen und für einen befristeten Zeitraum extern beschult werden. Trotz dieser pädagogisch begründeten begrenzten „Auszeit“ ergab die Befragung aller 47 Förderschulen ein anderes Bild: Danach wurden 65 % der Schülerinnen und Schüler mindestens drei Jahre besonders beschult.¹⁰⁵ Zumeist schloss sich nach den Erkenntnissen des LRH diesem Aufenthalt ein weiterer an einer anderen Förderschule an.

Förderschwerpunkt Lernen

Im Schuljahr 2016/17 besuchten 14.187 Schülerinnen und Schüler des Sekundarbereichs I mit anerkanntem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf im Förderschwerpunkt Lernen die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen.

Hiervon wurden 46 % inklusiv¹⁰⁶ und 54 % an Förderschulen¹⁰⁷ in den Jahrgängen 5 bis 10 unterrichtet.

Die Einschulungen in den 5. Jahrgang der Förderschulen Lernen in den vergangenen Schuljahren¹⁰⁸ spiegeln einen erkennbaren Rückgang der Schülerzahlen wider:

Anzahl der Schülerinnen und Schüler im 5. Jahrgang	Schuljahre					
	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
	1.977	1.858	1.457	1.184	1.145	1.098

Schülerinnen und Schüler im 5. Jahrgang der Förderschule Lernen - differenziert nach Schuljahren

¹⁰³ Fördererlass, Abschnitt I Nr. 7.5.2, Abschnitt II Nr. 1.3, Nr. 7.5, siehe Fußnote 70.

¹⁰⁴ Siehe Fußnote 22.

¹⁰⁵ Befragung der Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung durch den LRH vom 20.02.2017.

¹⁰⁶ Berechnung: 6.564 von insgesamt 14.187 Schülerinnen und Schülern = 46 %.

¹⁰⁷ Berechnung: 7.623 von insgesamt 14.187 Schülerinnen und Schülern = 54 %.

¹⁰⁸ Auswertung aus izn-stabil zu den jeweiligen Schuljahren.

Die geringere Anwahl im Jahr 2016 verdeutlicht die rückläufige Nachfrage an der Beschulung in Förderschulen. Dies ergibt sich auch aus den aktuell 4.425 freien Schulplätzen an den Förderschulen.¹⁰⁹

Bereits im Jahr 1999 wies die Kultusministerkonferenz in ihren Empfehlungen darauf hin, dass nur der gemeinsame Unterricht den Kindern ermögliche, „im sozialen Bereich voneinander zu lernen und eine Vielzahl von Anregungen im Leistungsverhalten zu erhalten“.¹¹⁰ Aufgrund der guten Erfahrungen wurden beispielsweise in Skandinavien oder Spanien bereits im Jahr 2010 fast alle Kinder im Förderschwerpunkt Lernen inklusiv unterrichtet.¹¹¹

Personelles Fehl an sonderpädagogischer Expertise

Das Land kann angesichts der sich permanent erhöhenden Unterstützungsbedarfe sowie der mittelfristig nicht ausreichenden personellen Ressourcen den Bedarf der Förderschulen und der inklusiven Schulen nicht parallel sicherstellen.

Noch im Jahr 2013 intendierte das Kultusministerium, die sonderpädagogische Grundversorgung sowie den schülerbezogenen Zusatzbedarf durch Förderschullehrkräfte abzudecken.¹¹² Angesichts des bereits zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Fachkräftemangels nahm das Kultusministerium eine solche schulförmenspezifische Festlegung im Klassenbildungserlass jedoch nicht auf. Damit können auch Regelschullehrkräfte die klassenbezogenen sowie individuellen Stunden erteilen.

¹⁰⁹ Nach dem Klassenbildungserlass des Kultusministeriums beträgt die maximale Klassengröße der Förderschule Lernen 16 Schülerinnen und Schüler. Tatsächlich wiesen die 753 Klassen im Schuljahr 2016/17 lediglich eine durchschnittliche Klassengröße von zehn Schülerinnen und Schülern auf. Bei voller Auslastung der eingerichteten Klassen hätten 12.048 Schülerinnen und Schüler eine öffentliche Förderschule Lernen besuchen können.

¹¹⁰ Bekanntmachung der Kultusministerkonferenz - Empfehlungen zum Förderschwerpunkt Lernen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.10.1999 (SVBl. 1/2000 S. 1), Nr. 5.2 Sonderpädagogische Förderung im gemeinsamen Unterricht.

¹¹¹ Vgl. Dräger, Jörg/Stein, Anette, in: Vorwort zu Klemm, Klaus: Gemeinsam lernen. Inklusion leben. Status Quo und Herausforderungen inklusiver Bildung in Deutschland, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2010, S. 6.

¹¹² Vgl. Waje, Marie-Christina/Wachtel, Peter: Zur Realisierung der inklusiven Schule, SVBl. 7/2013 S. 279.

Aktuell kann das Kultusministerium entgegen seiner ursprünglichen Absicht nach eigener Aussage nur 61 %¹¹³ aller Zusatzbedarfe durch Förderschullehrkräfte abdecken.¹¹⁴ Dieses Fehlen wirkt sich insbesondere auf die inklusive Beschulung aus: Nach Auswertung des LRH konnten die sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe in keiner Gebietskörperschaft vollständig durch Förderschullehrkräfte sichergestellt werden.

Ein Vergleich der Unterrichtsversorgung an inklusiven Schulen und Förderschulen macht die Problematik noch deutlicher: Im Durchschnitt waren die Bedarfe der Förderschulen zu 96,2 %, die der inklusiven Schulen hingegen nur zu 62,2 % mit sonderpädagogischer Expertise hinterlegt. Im Extremfall variierte die fachbezogene Versorgung in einem Landkreis zwischen den Förderschulen mit 135 % und den allgemeinen Schulen mit 64 %.

Angesichts dieses Fehls meldeten allgemeine Schulen vorhandene sonderpädagogische Unterstützungsbedarfe nicht an und begründeten dies mit den in Niedersachsen fehlenden Förderschullehrkräften. Darüber hinaus bestand bei Schulen mit angespannter Unterrichtsversorgung die Gefahr, dass sie aufgrund der Priorität des Pflichtunterrichts die inklusiven Zusatzbedarfe auch nicht mit Regelschullehrkräften abdecken können.

Ausweislich des Aktionsplans Inklusion 2017/18 sollen in Niedersachsen „die Stunden [für die Inklusion] nicht verloren“¹¹⁵ gehen. Nach den Feststellungen des LRH lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf keinerlei Förderung - weder von einer Förderschullehrkraft noch von einer allgemeinen Lehrkraft - erhalten.

¹¹³ Berechnung: 51.417,5 Lehrer-Ist-Stunden im Verhältnis zu 84.957,7 anerkannten Soll-Stunden für Zusatzbedarfe = 60,5 % nach Drs. 17/8338 vom 16.06.2017 „Förderschullehrkräfte an niedersächsischen Schulen“, S. 5.

¹¹⁴ Drs. 17/8338, S. 2.

¹¹⁵ Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Aktionsplan Inklusion 2017/2018 für ein barrierefreies Niedersachsen, Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 10.
https://www.ms.niedersachsen.de/download/114629/AKTIONSPLAN_INKLUSION_2017_2018.pdf (Abruf am 08.11.2017).

Fazit

Das Land Niedersachsen hält in den untersuchten Förderschwerpunkten ein Parallelsystem von inklusiven Schulen und Förderschulen vor. Diese Struktur ist unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu hinterfragen: Aufgrund der geringeren Klassenfrequenz und des kostenintensiveren Einsatzes von Förderschullehrkräften sind die schülerbezogenen Kosten an Förderschulen im Elementarbereich mehr als doppelt so hoch wie an inklusiven Grundschulen.¹¹⁶

Darüber hinaus dürfte unstrittig sein, dass eine Verstetigung der Doppelstruktur im Ergebnis den Personalengpass an niedersächsischen Schulen verschärft.¹¹⁷ Nach Ansicht des LRH wird die sonderpädagogische Fachlichkeit auch mittelfristig nicht ausreichen, um landesweit eine „vergleichbare Qualität der Schulen mit entsprechender sonderpädagogischer Expertise sicherzustellen“.¹¹⁸ Dies gilt sowohl für die Förderschulen als auch für die inklusiven Schulen.¹¹⁹ Lediglich die Entscheidung für ausschließlich eine Beschulungsart würde diese Situation entschärfen, wie dies bereits in einigen Landkreisen umgesetzt wird.

In diesem Kontext begrüßt der LRH, dass das Kultusministerium zwischenzeitlich Maßnahmen ergriffen hat, um dem Mangel an sonderpädagogischen Fachkräften entgegenzuwirken. Nach Ansicht des LRH wird die verfügbare Zahl qualifizierter Förderschullehrkräfte jedoch auch mittelfristig nicht ausreichen, um landesweit in zwei Systemen eine „vergleichbare Qualität der Schulen mit entsprechender sonderpädagogischer Expertise sicherzustellen“.¹²⁰ Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in § 54 Abs. 1 NSchG statuierten Verpflichtung zur Bil-

¹¹⁶ Je Schülerin und Schüler an der Förderschule Emotionale und Soziale Entwicklung 10.458 € (siehe Tabelle S. 44) und analog hierzu an der Förderschule Sprache 8.677 € im Vergleich zur inklusiven Grundschule mit 3.792 €.

¹¹⁷ Vgl. hierzu Jahresbericht 2018, S. 8 „Rahmenbedingungen“.

¹¹⁸ Aktionsplan Inklusion, S. 11, siehe Fußnote 63.

¹¹⁹ Aktionsplan Inklusion, siehe Fußnote 63.

¹²⁰ Vgl. Jahresbericht 2018, S. 8 „Rahmenbedingungen“; vgl. auch Aktionsplan Inklusion, S. 11, Fußnote 63.

dungsgerechtigkeit kritisch zu würdigen, da gegenwärtig die Ressourcen „inkluisiver Bildung“ de facto immer noch hinter denen „exklusiver Bildung“ zurückstehen.

Aus Sicht der Finanzkontrolle ist das Festhalten am Parallelsystem in den untersuchten Förderschwerpunkten daher problematisch. Der LRH empfiehlt, den bisher eingeschlagenen Weg zur schrittweisen Umsetzung der Inklusion zeitnah einer umfassenden Evaluation zu unterziehen. Überdies regt er an, seine Feststellungen in die künftigen Überlegungen zur Weiterentwicklung der Inklusion einzubeziehen.

V. Denkschrift

Ministerium für Inneres und Sport

1. Durchsetzung der Ausreisepflicht mit verbesserter Fachaufsicht steigern

Die kommunalen Ausländerbehörden wandten die für ausreisepflichtige Personen geltenden Vorschriften nicht immer einheitlich und konsequent an. Das Ministerium für Inneres und Sport sollte seine Fachaufsicht über die kommunalen Ausländerbehörden optimieren und seine Steuerung intensivieren, um die Durchsetzung der Ausreisepflicht zu steigern.

Ausgangssituation

Insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 erreichten viele Ausländerinnen und Ausländer Deutschland und beantragten Asyl. Nicht alle von ihnen erhielten jedoch ein dauerhaftes Bleiberecht. So rückte verstärkt die Frage in den gesellschaftlichen und politischen Fokus, wie es gelingen kann, dass Menschen ohne Aussicht auf ein dauerhaftes Bleiberecht zeitnah wieder in ihr Herkunftsland oder den für sie zuständigen EU-Mitgliedstaat zurückkehren.

Die Zahl der Ausreisepflichtigen in Niedersachsen ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen:

Personen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ausreisepflichtig am 31.12.	11.454	12.726	15.435	18.577	20.002	21.758
davon geduldet am 31.12.	9.321	10.415	12.351	14.861	15.269	16.536
Ausreisepflichtige ohne Duldung	2.133	2.311	3.084	3.716	4.733	5.222

Zahl der Ausreisepflichtigen in Niedersachsen 2012 bis 2017

Der LRH untersuchte die Organisation der Rückführung von ausreisepflichtigen Personen in Niedersachsen. Dabei befasste er sich auch mit der vom Innenministerium wahrzunehmenden Fachaufsicht über die kommunalen Ausländerbehörden.

Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Asylbegehrende, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt worden ist, erhalten bis zu ihrer Ausreise staatliche Unterstützung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Form von Unterkunft, Verpflegung und sonstiger Versorgung. Für die in der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen untergebrachten Personen trägt diese Kosten unmittelbar das Land. Für die in den Kommunen untergebrachten Ausländerinnen und Ausländer erstattet das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten eine Pauschale.¹²¹ Die Höhe der Pauschale betrug im Jahr 2016 10.000 € je leistungsberechtigter Person und ab dem Jahr 2017 mindestens 10.000 € je leistungsberechtigter Person. Demgegenüber erstattet der Bund den Ländern für abgelehnte Asylantragstellerinnen und Antragsteller lediglich noch für einen Monat eine Pauschale von 670 € je Person.

Rechtliche Grundlagen

Über den Asylantrag von Asylbegehrenden entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Lehnt das BAMF den Antrag ab, ist die Person ausreisepflichtig.

Nach ablehnenden Asylentscheidungen des BAMF sind bei bereits auf die Kommunen verteilten Ausländerinnen und Ausländer die kommunalen Ausländerbehörden für die aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen zuständig. Sie führen das Aufenthaltsgesetz als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises eigenverantwortlich aus. Das Innenministerium hat als zuständige Fachaufsichtsbehörde sicherzustellen, dass die Kommunen dies recht- und zweckmäßig tun.¹²²

¹²¹ § 4 Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Aufnahmegesetz), Nds. GVBl. 2004, 100.

¹²² § 170 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

Reist eine ausreisepflichtige Person nicht freiwillig aus, haben die Ausländerbehörden keinen Ermessensspielraum: Sie müssen die Abschiebung einleiten.¹²³ Ist die Abschiebung aus tatsächlichen Gründen (z. B. Passlosigkeit der Ausländerin oder des Ausländers oder fehlende Reise- und Transportfähigkeit) oder aus rechtlichen Gründen (z. B. bei unzumutbarer Beeinträchtigung des Rechts auf Wahrung des Ehe- und Familienlebens) unmöglich, ist sie durch eine Duldung vorübergehend auszusetzen.¹²⁴

Die Ausländerbehörden müssen somit fortlaufend prüfen, ob weiterhin Abschiebungshindernisse - und somit Duldungsgründe - vorliegen. Darüber hinaus müssen sie mit allen rechtlich verfügbaren Mitteln Abschiebungshindernisse aktiv beseitigen. Liegen keine Hindernisse vor bzw. nicht mehr vor, ist die Abschiebung einzuleiten.

Umsetzung in den Kommunen

Die kommunalen Ausländerbehörden betrieben die Aufenthaltsbeendigung von ausreisepflichtigen Personen nicht immer stringent. Der LRH stellte Folgendes fest:

- Rechtliche Möglichkeiten bezüglich der Androhung und Durchsetzung von Leistungskürzungen sowie der Ausgabe von Sach- anstelle von Geldleistungen waren - z. B. wegen mangelndem Informationsaustausch zwischen Ausländer- und Leistungsbehörde - nicht bekannt oder wurden nicht ausgeschöpft.
- Die Kommunen legten die Duldungsdauer nicht immer nach sachgerechten Erwägungen fest. Verschiedene Kommunen erteilten Duldungen in gleichgelagerten Fällen für unterschiedlich lange Zeiträume.
- Kommunen sprachen neue Duldungen aus (Kettenduldungen), ohne dass sie die tatsächlichen oder rechtlichen Gründe erneut ausreichend prüften.

¹²³ § 58 a Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG -).

¹²⁴ § 60 a Abs. 2 AufenthG.

- Soweit erforderlich begutachtet grundsätzlich der Amtsärztliche Dienst der kommunalen Gesundheitsämter die Reisefähigkeit von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen. Da es an landesweiten Standards für die Untersuchung und Begutachtung fehlte, agierten die Amtsärztinnen und Amtsärzte beim Attestieren der Reisefähigkeit unterschiedlich.

Die kommunalen Ausländerbehörden leiden häufig unter einer hohen Personalfluktuation. Eine rechtssichere und standardisierte Sachbearbeitung ist unter solchen Bedingungen erschwert. Die komplexe rechtliche Materie und insbesondere die Vielzahl der Rechtsänderungen im Asyl- und Ausländerrecht in den letzten Jahren verstärken diese Problematik noch.

Fachaufsicht durch das Ministerium

Das Innenministerium führte mit den Ausländerbehörden mindestens halbjährlich Dienstbesprechungen durch, bei denen es z. B. Rechtsänderungen, aktuelle Entwicklungen und mögliche oder bereits erkannte Problemfelder thematisierte. Daneben bot es in Einzelfällen Unterstützung bei der Passersatzpapierbeschaffung oder der Lösung schwieriger Fallgestaltungen an.

Aus Sicht des LRH sollte das Innenministerium seine Fachaufsicht über die kommunalen Ausländerbehörden optimieren und seine Steuerung intensivieren. Es muss dafür sorgen, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben bestmöglich zu erfüllen.

Der LRH empfiehlt, den Kommunen verstärkt konkrete und differenzierte Handlungsempfehlungen zur Verfügung zu stellen. Dies würde insbesondere neues Personal oder Personal, das selten Aufenthaltsbeendigungen bearbeitet, unterstützen.

Daneben hält es der LRH für erforderlich, dass das Ministerium in geeigneten Fällen Geschäftsprüfungen bei den Ausländerbehörden durchführt. Die zu prüfenden Stellen und Sachverhalte sollte das Ministerium auf der Basis zuvor ermittelter Kennzahlen bestimmen. Mit Geschäftsprüfungen kann es Schwachstellen in der Aufgabenwahrnehmung, aber auch zweckmäßiges Verwaltungshandeln identifizieren. Hieraus lassen sich weitere Handlungsempfehlungen ableiten.

Darüber hinaus ist es aus Sicht des LRH sinnvoll, den Kommunen zentral und zeitnah relevante Informationen zugänglich zu machen. Hierzu zählen u. a. Rechtsvorschriften, Rechtsprechungen sowie Auslegungshinweise. Eine solche Wissensdatenbank sollte mittelfristig auch um Best-Practice-Beispiele und stichwortartige Hinweise zu häufig gestellten Fragen (FAQ) ergänzt werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium führte aus, dass es die Ausländerbehörden und ggf. auch die Leistungsbehörden grundsätzlich sehr zeitnah über relevante gesetzliche Neuregelungen, Gerichtsentscheidungen und Auslegungshinweise unterrichte. Darüber hinaus bestehe Einigkeit mit dem LRH, dass eine weitere Unterstützung der kommunalen Ausländerbehörden durch ein geeignetes Informationsangebot sinnvoll sein könne.

Der LRH hält eine bessere Unterstützung der Kommunen mit Fachinformationen für zwingend erforderlich. Insgesamt ist er der Auffassung, dass die Fachaufsicht verstärkt konzeptionell, vorausschauend und rechtsfortentwickelnd agieren muss. Dies ist Voraussetzung für eine einheitliche Verwaltungspraxis und bietet den Kommunen eine verlässliche Grundlage für ihr Handeln.

2. Kosten der Rückführung - fehlende Transparenz, unzureichende Geltendmachung

Die dem Land für die Abschiebung von Ausländerinnen und Ausländern entstehenden Kosten sind dem Haushaltsplan des Landes nicht zu entnehmen. Sie übersteigen deutlich die dort erkennbaren Ansätze. Eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesaufnahmehörde Niedersachsen würde für mehr Kostentransparenz sorgen.

Das Verfahren, mit dem das Land die Kosten der Abschiebung gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern geltend macht, ist optimierungsbedürftig.

Vorbemerkung

Bei seiner im Jahr 2017 durchgeführten Prüfung der Rückführung von Flüchtlingen befasste sich der LRH insbesondere damit, welche Kosten dem Land durch Rückführungsmaßnahmen entstehen. Hierbei untersuchte er auch, ob das Land diese Kosten zeitnah und umfassend gegenüber den Kostenschuldnern geltend machte.

Kostentransparenz

Die Kosten des Landes für die Rückführung von Flüchtlingen sind zum Teil im Kapitel 03 28 (Landesaufnahmebehörde Niedersachsen - LAB NI -) Titel 546 10 (Zweckbestimmung „Förderung der Rückführung, freiwilligen Rückkehr und Weiterwanderung von ausländischen Flüchtlingen“) enthalten. Der hiervon auf Rückführungen entfallende Anteil ist aus dem Haushaltsplan oder der Haushaltsrechnung jedoch nicht erkennbar. Der LRH ermittelte für die Jahre 2015 und 2016 Ausgaben für die Rückführung von rd. 800.000 € bzw. 900.000 €. Es handelte sich dabei z. B. um Ausgaben für Flugtickets, Dolmetscher und medizinisches Begleitpersonal im Zusammenhang mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen.

Aus zwei Titeln des Kapitels 03 26 mit ähnlicher Zweckbestimmung (Asylbewerber, Kontingent- und sonstige ausländische Flüchtlinge)¹²⁵ verausgabte das Land bisher nur Mittel zur Förderung der freiwilligen Rückkehr.

Darüber hinaus entstanden im Zusammenhang mit Rückführungen sonstige Sachkosten und in beträchtlicher Höhe Personalkosten. Das Ministerium für Inneres und Sport konnte dem LRH die jährlichen Gesamtkosten für den Komplex Rückführung nicht nennen. Auch die LAB NI konnte die bei ihr dafür entstandenen Kosten aufgrund von Abgrenzungsproblemen nicht ermitteln.

Kosten- und Leistungsrechnung in der LAB NI

Die LAB NI ist seit dem Haushaltsjahr 2011 ein budgetierter Verwaltungsbereich gemäß § 17 a LHO. Voraussetzung einer Budgetierung ist u. a. die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).¹²⁶ Die LAB NI setzte zwar seit dem Jahr 2009 eine KLR ein. Diese ließ aber keine detaillierte Kostenauswertung in Bezug auf die Fachaufgabe „Rückführung“ zu.

Bereits im Rahmen von Prüfungen der Jahre 2014/15 hatte der LRH das Ministerium für Inneres und Sport sowie die LAB NI auf erhebliche Mängel im Zusammenhang mit der dortigen KLR hingewiesen und das Ministerium aufgefordert, eine aussagekräftige KLR bei der LAB NI einzuführen. Bis zum Jahr 2017 verbesserte die LAB NI ihre KLR jedoch nicht wesentlich. Damit werden die Vorgaben der LHO für budgetierte Verwaltungsbereiche unzureichend eingehalten. Außerdem fehlt dem Ministerium sowie der LAB NI ein wichtiges Informations- und Steuerungsinstrument.

¹²⁵ Titel 546 11 und 685 51.

¹²⁶ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 17 a LHO.

Ermittlung der Kosten durch den LRH

Der LRH führte eine überschlägige Berechnung der Rückführungskosten durch. Zur Ermittlung der Personalkosten setzte er das ausschließlich im Bereich der Rückführung tätige Personal des Landes an.¹²⁷ Der Personaleinsatz stellte sich wie folgt dar:

	2015	2016
Innenministerium	3	3
LAB NI	41	72
Landeskriminalamt (LKA)	5	7
Summe VZE:	49	82

Einsatz von Landespersonal für Rückführungen in Vollzeiteinheiten (VZE)

Daraus errechnete der LRH Personalkosten in Höhe von 2,8 Mio. € für das Jahr 2015 bzw. 4,7 Mio. € für das Jahr 2016.¹²⁸ Weitere Personalkosten (z. B. für die Unterstützung der LAB NI durch die Landespolizei beim Vollzug von Abschiebungen und für Personal im Justizressort im Zusammenhang mit Abschiebungshaft) berücksichtigte der LRH aus Vereinfachungsgründen nicht, da weder dem Ministerium für Inneres und Sport noch der LAB NI hierzu konkrete Werte vorlagen.

Aus den vom LRH ermittelten Sachausgaben für Rückführungen des Kapitels 03 28 Titel 546 10, den Abschreibungskosten für Fahrzeuge, die ausschließlich für Abschiebungen beschafft wurden, und den o. g. Personalkosten errechnete der LRH Gesamtkosten für Abschiebungen von mindestens 3,6 Mio. € im Jahr 2015 und 5,7 Mio. € im Jahr 2016. Diese Kosten lassen sich weder aus dem Haushaltsplan noch aus der Haushaltsrechnung erkennen.

¹²⁷ Für LAB NI in VZE, im Übrigen Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, im Folgenden gleichgesetzt mit VZE.

¹²⁸ Tabellen der standardisierten Personalkostensätze, Runderlass des Finanzministeriums vom 08.06.2015 (Nds. MBl. S. 829).

Empfehlungen des LRH zur Kostensteuerung und -transparenz

Um künftig eine Aussage zu den finanziellen Auswirkungen der Rückführung treffen zu können, empfiehlt der LRH, die Kosten hierfür - u. a. mit einer den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden, aussagekräftigen KLR bei der LAB NI - transparent zu machen. Damit ließe sich z. B. ein valider Kostenvergleich zwischen der Rückführung und der Förderung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen anstellen. Außerdem könnte das Ministerium den Mitteleinsatz zielgerichteter steuern.

Abschiebungskosten - Rechtliche Grundlagen

Nach § 66 Abs. 1 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) hat ein Ausländer die Kosten zu tragen, die durch seine Abschiebung entstehen.¹²⁹ Neben dem Ausländer haften Personen, die sich verpflichtet haben, für die Ausreisekosten des Ausländers aufzukommen, sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch Beförderungsunternehmer, Arbeitgeber des Ausländers oder Unternehmer.¹³⁰ Die erstattungsfähigen Kosten umfassen

- die Beförderungs- und sonstigen Reisekosten für den Ausländer innerhalb des Bundesgebiets und bis zum Zielort außerhalb des Bundesgebiets,
- die bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahme entstehenden Verwaltungskosten einschließlich der Kosten für die Abschiebungshaft und der Übersetzungs- und Dolmetscherkosten und die Ausgaben für die Unterbringung, Verpflegung und sonstige Versorgung des Ausländers sowie
- sämtliche durch eine erforderliche Begleitung des Ausländers entstehenden Kosten einschließlich der Personalkosten.¹³¹

¹²⁹ Gilt nicht für Überstellungen nach den Regelungen der Dublin-III-Verordnung, die auch im Folgenden nicht weiter betrachtet werden.

¹³⁰ § 66 Abs. 2 bis 4 a AufenthG.

¹³¹ § 67 Abs. 1 AufenthG.

Dem Kostenschuldner gegenüber sind alle entstandenen Kosten geltend zu machen. Die Forderung kann jedoch unter Berücksichtigung seiner tatsächlichen Leistungsfähigkeit gestundet oder niedergeschlagen werden.¹³² Grundsätzlich gilt, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.¹³³

Ermittlung und Geltendmachung von Abschiebungskosten

Die LAB NI ist zuständig für die Erhebung aller Kosten, die bei den an einer Abschiebung beteiligten Behörden entstanden sind, sowie für die Erstellung des Kostenbescheids. Ihr sind alle Kosten der beteiligten Behörden mitzuteilen. Zudem soll die LAB NI nach den derzeit gültigen Vorschriften dem Landeskriminalamt (LKA) die erforderlichen Nachweise zur dortigen Zusammenstellung der Kosten übersenden.¹³⁴

Nach den Prüfungserkenntnissen des LRH gestalteten sich die Abläufe in der Praxis wie folgt:

Der Bereich „Verwaltungsvollzug“ der LAB NI erfasste seine Aufwände für eine Abschiebemaßnahme (eigener Personalaufwand sowie ggf. Personalaufwand von Polizeivollzugskräften und gefahrene Kilometer) im LAB-internen Vorgangssystem. Anschließend übermittelte er diese sowohl dem LKA als auch der zuständigen Ausländerbehörde per Fax.

Das LKA ermittelte die bei ihm entstandenen Ausgaben (Flugbuchungen, Dolmetscher, medizinisches Personal und Ähnliches). Darüber hinaus teilte die Bundespolizei ihre Aufwände dem LKA mit. Das LKA erfasste die Aufwände der LAB NI, der Bundespolizei sowie die eigenen Ausgaben manuell in seinem Vorgangserfassungssystem und führte sie in einem vorläufigen Forderungsnachweis zusammen. Diesen übersandte es per Fax an die jeweils zuständige Ausländerbehörde, die den Forderungsnachweis zur Ausländerakte nahm. Eine weitere

¹³² § 59 LHO.

¹³³ § 34 LHO.

¹³⁴ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 24.08.2016 (Nds. MBl. S. 1134), u. a. Nrn. 4.1.2, 4.2 und 8.

Bearbeitung, insbesondere eine Übermittlung an den für die Bescheidung zuständigen Bereich „Abschiebungskosten“ der LAB NI, erfolgte nicht.

In Einzelfällen legte der Bereich „Abschiebungskosten“ einen Kostenvorgang an, wenn er von einer Abschiebungsmaßnahme Kenntnis erlangte. In der Regel veranlasste er dann auch die Speicherung eines Suchvermerks im Ausländerzentralregister mit dem Hinweis auf offene Abschiebungskosten.¹³⁵ Er forderte den vorläufigen Forderungsnachweis an und erfasste die übermittelten Daten manuell im LAB-internen Vorgangssystem.

Stolpersteine im Prozess

Der LRH stellte fest, dass beim LKA für die Zusammenstellung der angefallenen Kosten ein Bearbeitungsstau von mehr als 15 Monaten bestand. Darüber hinaus kritisierte der LRH die zahlreichen Medienbrüche bei den Datenübertragungen zwischen den beteiligten Stellen. In keinem Fall wurden die Daten automatisiert übernommen. Diese Praxis verursacht einen hohen Personalaufwand und verlängert die Prozessdauer. Darüber hinaus kann es zu Übertragungsfehlern und Qualitätseinbußen kommen.

Für nicht hinnehmbar hält es der LRH, dass der Kostenerhebungsprozess grundsätzlich bei der Ausländerbehörde endete und damit nicht die für die Geltendmachung der Kosten zuständige Stelle in der LAB NI erreichte. In der überwiegenden Zahl der Fälle war daher von vornherein ausgeschlossen, dass die LAB NI die erstattungsfähigen Kosten geltend machen und damit mögliche Einnahmen rechtzeitig und vollständig erheben konnte. Zudem führte dies dazu, dass weder die LAB NI noch das Innenministerium einen Überblick über die jährliche Gesamtsumme der erstattungsfähigen Kosten für Abschiebungen und somit über das mögliche Einnahmepotenzial hatten.

¹³⁵ Damit erhält der Suchvermerk-Steller eine automatische Benachrichtigung über die Wiedereinreise oder einen neuen Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet.

Kritisch sieht der LRH die Rolle des LKA im Kostenerhebungsprozess. Zum einen führt seine Prozessbeteiligung zu unnötigen Schnittstellen, Liegezeiten und Postwegen. Zum anderen nimmt das LKA mit der Kostenzusammenstellung eine polizeifremde Aufgabe wahr. Ein Übergang der Zuständigkeit auf die LAB NI würde deren zentrale Funktion bei Rückführungen stärken.

Trotz des optimierungsbedürftigen Prozesses und der Bearbeitungsrückstände verbuchte das Land in den Jahren 2012 bis 2016 jährliche Einnahmen aus Erstattungen für die Abschiebung von Ausländerinnen und Ausländern in Höhe von 215.000 € bis 440.000 €.

Kostenerhebungsprozess optimieren

Der LRH hält es aus Gründen der Effizienz für geboten, dass das Ministerium die Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Kostenermittlung und -erhebung optimiert. Es hat sicherzustellen, dass der Bereich „Abschiebungskosten“ der LAB NI Kenntnis von sämtlichen Abschiebungsmaßnahmen erhält. Nur dann kann zu jeder Abschiebungsmaßnahme ein Kostenvorgang angelegt und ein Suchvermerk im Ausländerzentralregister gespeichert werden. Dies ist die Grundvoraussetzung, um erstattungsfähige Kosten überhaupt geltend machen zu können. Darüber hinaus sollte das Ministerium die Rolle des LKA im Prozess überprüfen.

Weiterhin erwartet der LRH vom Ministerium, dass es auf eine weitgehend automatisierte Datenübernahme hinwirkt.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt die Auffassung des LRH, dass der Kostenerhebungsprozess optimiert werden muss. Auch die Zuständigkeiten des LKA würden dabei überprüft. Die KLR der LAB NI werde aufgrund geänderter Anforderungen unter Begleitung des Landesbetriebs IT.Niedersachsen neu aufgestellt. Das Ministerium hält wie der LRH eine funktionsfähige KLR in der LAB NI für erforderlich, um belastbare Aussagen zu den Kosten der Rückführung treffen und den Einsatz von Haushaltsmitteln zielgerichtet steuern zu können.

3. Logistik Zentrum Niedersachsen - Günstige Preise, schlanke Prozesse?

Das Logistik Zentrum Niedersachsen bot den Dienststellen in seinem Webshop Produkte teilweise zu höheren Preisen an als andere private Anbieter. Damit es die mit der zentralen Beschaffung verbundene Zielsetzung, günstige Preise für die Landesdienststellen zu erwirken, besser erreicht, sollte es ein Preiscontrolling einführen.

Das Logistik Zentrum erhob für die Beschaffung von Produkten außerhalb seines Webshops, die einen Auftragswert von 500 € nicht überstiegen, keine kostendeckenden Gemeinkostenzuschläge. Der Prozess für derartige Beschaffungen war zudem deutlich länger als bei einer Beschaffung durch den Kunden selbst. Dies führte für das Land zu höheren Prozesskosten.

Aufgaben und Ziele des Logistik Zentrum Niedersachsen

Dem Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) obliegt seit dem 01.12.2007 u. a. die zentrale Beschaffung von Waren und Dienstleistungen für die unmittelbare niedersächsische Landesverwaltung. Dabei sind die Dienststellen grundsätzlich verpflichtet, ihre Bedarfe über das LZN zu beschaffen (Kontrahierungsverpflichtung). Die Tätigkeit des LZN ist nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Es kalkuliert seine Preise grundsätzlich kostendeckend. Auf seine Artikel erhebt es Gemeinkostenzuschläge.

Das LZN beschäftigte zum Zeitpunkt der Prüfung¹³⁶ rd. 95 Bedienstete. Im Jahr 2015 erzielte das LZN Umsatzerlöse in Höhe von rd. 146,8 Mio. €.

Durch die Zentralisierung der Beschaffungsvorgänge des Landes beim LZN sollten Prozesskosten gesenkt und Preisvorteile erzielt werden. Diese Ziele sollten u. a. durch die Standardisierung der Artikel und die Reduzierung der Artikelvielfalt erreicht werden.¹³⁷ Dem LZN obliegt in diesem Zusammenhang die Aufgabe der kontinuierlichen Marktbeobachtung.¹³⁸

Standardartikel - Nichtstandardartikel

Das LZN bietet die von ihm zu beschaffenden Waren grundsätzlich in einem Webshop an (Standardartikel). Sofern die Dienststellen der Landesverwaltung davon abweichende oder weitere Waren benötigten, beauftragten sie das LZN in der Regel auch mit deren Beschaffung (sogenannte Nichtstandardartikel). Wegen der Kontrahierungsverpflichtung dürfen sie derartige Artikel nur bis zur Höhe von 250 € und darüber hinaus in zugelassenen Ausnahmefällen, z. B. bei Eilbedarfen¹³⁹ selbst beschaffen. Sie müssen diese Beschaffungen dem LZN melden.

Preise für Waren im Webshop des LZN

Für die Beschaffung dieser Standardartikel führte das LZN Vergabeverfahren durch und schloss jeweils mit den wirtschaftlichsten Bietern einen Vertrag. Auf seine Einkaufspreise schlug das LZN einen Gemeinkostenzuschlag von 1,5 % bis zu 4,25 % auf und ermittelte so seinen Verkaufspreis für die Dienststellen.

Das LZN konnte dem LRH keine Angaben machen, wie es seine Zielerreichung in Bezug auf Preisvorteile misst. Auch eine kontinuierliche Marktbeobachtung durch das LZN konnte der LRH nicht feststellen. Ein Preiscontrolling führte das LZN vorübergehend ein, gab es wegen des seiner Meinung nach geringen Nutzens jedoch wieder auf.

¹³⁷ Beschaffungsordnung für das Logistikzentrum Niedersachsen, Präambel, Anlage 2 zum Rund-
erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 08.03.2013 (Nds. MBl. S. 276).

¹³⁸ Nr. 6 der Beschaffungsordnung, siehe Fußnote 137.

¹³⁹ Nr. 1 der Anlage 1 der Beschaffungsordnung, siehe Fußnote 137.

Preisvergleiche durch den LRH

Im Zuge der Digitalisierung können Waren preisgünstig und einfach über das Internet bestellt werden. Der LRH verglich die Verkaufspreise einiger ausgewählter Standardartikel aus dem Webshop des LZN im Rahmen einer Internetrecherche mit den dort gelisteten Verkaufspreisen. Hierbei berücksichtigte er nur Angebote im Internet, die einen Kauf auf Rechnung ermöglichten.

Der LRH stellte bei seinen Recherchen fest, dass vergleichbare Artikel über das Internet zum Teil deutlich günstiger hätten bezogen werden können. Beispielsweise betrug der Verkaufspreis für eine Digitalkamera 890 €. Im Internet lag der Verkaufspreis für die gleiche Kamera bei 670 €. Auch bei Büroartikeln wie Kopierpapier und Toner stellte der LRH zum Teil höhere Preise des LZN fest. Eine Tonerkartusche bot das LZN zum Preis von 225,43 € an. Die gleiche Kartusche hätten die Dienststellen über das Internet zum Preis von 182 € beziehen können. Bei den zuvor genannten Beispielen hat das LZN damit das strategische Ziel, Preisvorteile für seine Kunden zu erzielen, nicht erreicht. Kunden, die diese Artikel über das LZN beschafften, zahlten dort deutlich höhere Preise als bei einem Kauf über einen anderen Anbieter. Die Kontrahierungsverpflichtung führte in diesen Fällen zu einem höheren Mittelbedarf bei den beschaffenden Dienststellen.

Der LRH hält es für notwendig, dass das LZN seine Preise für die im Webshop gelisteten Artikel auf Angemessenheit überprüft und seine Aufgabe der kontinuierlichen Marktbeobachtung entsprechend der Vorgabe in der Beschaffungsordnung wahrnimmt.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hält die „Methodik, für einzelne Artikel mittels Internetrecherche günstigere Einkaufspreise zu ermitteln“ und aus den Ergebnissen die o. a. Schlüsse zu ziehen, für ungeeignet. Ein Rahmenvertrag habe neben der „gleichmäßigen Versorgung“ seinen wesentlichen Vorteil in einer Rabatterzielung auf alle Artikel. Das LZN erreiche hier 50 % bis 60 %. Das Ministerium benannte einzelne Beispiele, in denen das LZN günstige Preise erzielen konnte. Es wies

zudem darauf hin, dass die durch die zentrale Beschaffung erzielten Synergieeffekte sich nicht allein auf Preisvorteile und die Senkung von Personalkosten beschränkten. Vielmehr würden diese auch in Bezug auf Rechtssicherheit, Verschlankeung und Modernisierung der Beschaffungsprozesse etwaige in Einzelfällen im Internet erzielbare günstigere Preise mehr als ausgleichen.

Bewertung durch den LRH

Bezüglich der Kritik an seiner Methodik weist der LRH darauf hin, dass er auf aufwendige Internetrecherchen bewusst verzichtete. Beschaffungen über das Internet sind mittlerweile ohne großen Aufwand möglich. Die vom LRH benannten Beispiele zeigen, dass die Landesdienststellen Artikel im Webshop des LZN nicht zu günstigen Preisen bestellen konnten. Das LZN überprüft derzeit weder regelmäßig die Angemessenheit seiner Preise noch kennt es den Umfang und die Ursachen für überhöhte Preise in seinem Standardangebot.

Empfehlungen des LRH zum Preiscontrolling für den Webshop des LZN

Der LRH betont, dass er die Zentralisierung der Beschaffung grundsätzlich für eine geeignete Maßnahme hält, Waren wirtschaftlich und mit günstigen Preisen für die Landesverwaltung zu beschaffen. Er erkennt an, dass das LZN durch den Abschluss von Rahmenvereinbarungen mit größeren Abnahmemengen - wie in den vom Ministerium angeführten Beispielen - günstige Preise erzielen kann. Die vom LRH benannten Beispiele weisen jedoch darauf hin, dass das derzeitige Verfahren der zentralen Beschaffung von Standardartikeln durch das LZN noch optimiert werden kann. Hierzu sollte das LZN Maßnahmen entwickeln, die ihm eine zeitnahe Prüfung der Angemessenheit seiner Preise und ggf. deren Anpassung ermöglichen. Zudem sollte es regelmäßig untersuchen, welche Artikel sich - z. B. wegen des schnellen Preisverfalls - nicht für den Abschluss von Rahmenverträgen mit mehrjähriger Laufzeit eignen. Derartige Verfahrensoptimierungen trügen aus Sicht des LRH zu einem wirtschaftlicheren Handeln des Landes und zu einer verbesserten Akzeptanz des LZN bei.

Beschaffung von Nichtstandardartikeln mit einem Auftragswert von bis zu 500 €

Bei einem Auftragswert bis zu 500 € bedarf es keines formellen Vergabeverfahrens.¹⁴⁰ Artikel dürfen ohne Einholung eines Angebots direkt gekauft werden (Direktkauf). Im Jahr 2015 wickelte das LZN rd. 11.500 Direktkäufe für Nichtstandardartikel ab. Nach Angabe des LZN betrug der Anteil des Umsatzes aus Direktkäufen bei Nichtstandardartikeln ca. 1,3 % der Gesamtumsätze im Geschäftsfeld Waren und Dienstleistungen (130,6 Mio. €).

Das LZN ging bei seiner Personalbedarfsermittlung für die Abwicklung eines Direktkaufs von einem Zeitaufwand von einer halben Stunde aus. Der Personaleinsatz für Direktkäufe von Nichtstandardartikeln betrug nach Angabe des LZN 3,79 Vollzeiteinheiten. Die Direkteinkäufe bearbeiteten Tarifbeschäftigte der Entgeltgruppe 6 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Weiterer Aufwand, wie z. B. die Übermittlung des Beschaffungswunsches und die Zahlungsanweisung an das LZN, entstand in den bestellenden Dienststellen.

Höhe des Gemeinkostenzuschlags

Das LZN erhob für die Beschaffung von Nichtstandardartikeln einen Gemeinkostenzuschlag von 6,5 %. Bezogen auf die Direktkäufe des Jahres 2015 errechnete der LRH einen durchschnittlichen Gemeinkostenzuschlag von 9,60 € je Direktkauf.¹⁴¹ Demgegenüber entstanden dem LZN nach den Feststellungen des LRH tatsächlich durchschnittliche Personalkosten je Direktkauf in Höhe von rd. 21 €. ¹⁴² Damit ist der erhobene Gemeinkostenzuschlag für das LZN bisher nicht kostendeckend.

¹⁴⁰ § 3 Abs. 6 der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A).

¹⁴¹ 130,6 Mio. € Gesamtumsatz im Geschäftsbereich Waren und Dienstleistungen x 1,3 % = 1.697.800 € Umsatz aus Direktkäufen bei Nichtstandardartikeln. 1.697.800 € ÷ 11.500 Direktkäufe = 147,64 € je Direktkauf. 147,64 € x 6,5 % = 9,60 €.

¹⁴² Standardisierter Personalkostensatz einschl. Arbeitsplatzkosten des Finanzministeriums für 2017 (Spalte 8) für Entgeltgruppe 6 TV-L = 63.943 € x 3,79 VZE (Personaleinsatz für Direktkäufe) = 242.344 €. 242.344 € ÷ 11.500 Direktkäufe = 21,07 € (Durchschnittliche Personalkosten je Direktkauf).

Beschaffungsprozess bei Nichtstandardartikeln mittels Direktkauf

Der LRH stellte fest, dass die Prozesskette für die Beschaffung von Nichtstandardartikeln über das LZN bei Direktkäufen in der Regel etwa doppelt so viele Prozessschritte erfordert wie bei einer Beschaffung durch die Dienststelle selbst. So fielen - eine vereinfachte Betrachtung vorausgesetzt - bei einer Beschaffung über das LZN acht bis elf Prozessschritte an, bei der Beschaffung ohne LZN in der Regel nur fünf. Die Dienststellen sparten bei Nichtstandardartikeln unter 500 € durch das Einschalten des LZN überwiegend keinen Aufwand. Sie wählten das Produkt, das sie benötigten, oftmals selbst aus, erteilten einen Auftrag, kontrollierten die gelieferte Ware und bezahlten die Rechnung.

Wie oben angegeben, sollten durch die Zentralisierung der Beschaffungsvorgänge beim LZN u. a. Prozesskosten gesenkt werden. Die längeren Prozessabläufe im Bereich der Beschaffung von Nichtstandardartikel führen für das Land jedoch in der Regel zu höheren Gesamtprozesskosten. Bei Direktkäufen kann das LZN zudem wegen der geringen Auftragswerte allenfalls geringe Preisvorteile erzielen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium führte aus, die Bestellung von Nichtstandardartikeln stelle regelmäßig nur „einen Annex zu weiteren Bestellungen von im Webshop gelisteten Standardartikeln dar“. Dabei generiere man „weitere Vorteile für die zentrale Beschaffung“, wie die Erzielung von Preisvorteilen bei der Nutzung von Rahmenverträgen, Kenntniserhalt über die Bedarfe der Dienststellen und Korruptionsprävention durch Auftragsrotation.

Bewertung durch den LRH

Der LRH weist darauf hin, dass in den ihm überlassenen Unterlagen Direktkäufe als einzelne Beschaffungsvorgänge ausgewiesen waren. Die vom Ministerium angeführten „weiteren Vorteile“ hält der LRH für fraglich. Die Gefahren, z. B. von Korruption, schätzt der LRH bei den hier in Rede stehenden Beschaffungen mit geringem Auftragswert als gering ein. Zudem haben alle Landesdienststellen die Antikorruptionsrichtlinie zu beachten.

Empfehlungen des LRH zu Direktkäufen von Nichtstandardartikeln

Das LZN hat sicherzustellen, dass seine Gemeinkostenzuschläge für die Beschaffung von Nichtstandardartikeln mittels Direktkauf kostendeckend sind.

Das Ministerium sollte darauf hinwirken, die Beschaffung von Nichtstandardartikeln mittels Direktkauf durch das LZN zu reduzieren, um die Prozesskosten für das Land zu senken. Hierzu empfiehlt der LRH zu prüfen, für diese Artikel die Kontrahierungsverpflichtung für die unmittelbare Landesverwaltung aufzuheben.

4. Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen

Die derzeitigen Strukturen der IT-Aufgabenwahrnehmung sollten zugunsten einer weitergehenden Bündelung und Zusammenarbeit der Ressorts und der IT-Dienstleister überdacht werden. Nur so kann die Landesregierung die nötigen strategischen Entscheidungen zur Verwaltungsdigitalisierung und daraus resultierender Investitionen fundiert treffen. Die Handlungsnotwendigkeit ergibt sich auch aus bundesgesetzlichen Bestimmungen.

Vorbemerkung

Nahezu jeder Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung ist heute bereits mit IT ausgestattet. Die Anforderungen u. a. an die Ausstattung, Bandbreite der Datenanbindung, Verfügbarkeit und Informationssicherheit sind hoch und werden weiter steigen. Die derzeitigen Strukturen der IT-Landschaft der Landesverwaltung sind historisch gewachsen. Der Schlüssel zu einer höheren Wirtschaftlichkeit ist die Konsolidierung der IT. Dabei kommt es für das Land auf eine Standardisierung von Ausstattung und Prozessen sowie die Definition standardisierter Schnittstellen an.

Der LRH verschaffte sich in einer Orientierungsprüfung einen Gesamtüberblick über die IT-Landschaft des Landes. Schwerpunkt war dabei das Desktopmanagement in der unmittelbaren Landesverwaltung. In den betrachteten Bereichen der Landesverwaltung waren zum Stichtag 01.01.2016 insgesamt rd. 91.000 Bildschirmarbeitsplätze eingerichtet.

Zu diesem Zeitpunkt betreute der zentrale IT-Dienstleister IT.Niedersachsen (IT.N) lediglich rd. 8.500 dieser Bildschirmarbeitsplätze. Geplant ist, dass IT.N bis Ende des Jahres 2018 weitere rd. 19.000 Bildschirmarbeitsplätze der Polizei zentral betreut. Der Zentrale IT-Betrieb Niedersächsische Justiz betreute rd. 18.000 Arbeitsplätze und der Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie der ehemaligen Oberfinanzdirektion Niedersachsen weitere 16.000 Bildschirmarbeitsplätze. Diese drei IT-Dienstleister des Landes waren damit für rd. zwei Drittel der Bildschirmarbeitsplätze verantwortlich.

Bei der Client-Betreuung erhöhte das Land in den letzten Jahren den Grad der zentralen Betreuung durch die landeseigenen IT-Dienstleister. Gleichwohl gilt für ein Drittel der Bildschirmarbeitsplätze, dass diese nach wie vor durch die Verwaltungen selbst betreut werden. Der LRH hält eine weitere Konsolidierung des Desktopmanagements für erforderlich. Hierzu hat er vorgeschlagen, zunächst die IT der kleineren Verwaltungsbereiche (z. B. Logistik Zentrum Niedersachsen, Niedersächsisches Landesamt für Denkmalpflege, Niedersächsisches Landesgesundheitsamt), die diese derzeit selbst betreuen, in die Betreuung durch einen der großen IT-Dienstleister zu überführen. Das in der IT-Strategie der Landesregierung¹⁴³ definierte Ziel, grundsätzlich nur einen zentral administrierten Client-Betrieb für das gleiche Betriebssystem vorzuhalten, ist aus Sicht des LRH richtig und muss konsequent umgesetzt werden.

¹⁴³ Kabinettsbeschluss vom 27.09.2016.

Kooperation der IT-Dienstleister und der Ressorts

Die IT-Dienstleister arbeiten bereits jetzt zusammen, z. B. beim Einkauf von Hard- und Software, den Datennetzen sowie ansatzweise bei der Nutzung zentraler Rechenkapazitäten. Der LRH empfiehlt, diese Zusammenarbeit zu einer echten Kooperation mit arbeitsteiligem Vorgehen nach dem Prinzip „Einer für Alle“ auszubauen und zu verstetigen. Durch höhere Stückzahlen und eine weitgehende Virtualisierung in den Rechenzentren können Mengeneffekte erzielt werden.¹⁴⁴ Daneben führt dies automatisch zu einer höheren Standardisierung von Hard- und Software. Damit verspricht ein Ausbau der Kooperation weitere Skaleneffekte und damit eine größere Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

Ein auf geeignete Parameter gestütztes Benchmarking, in dem einzelne Teilbereiche oder ausgewählte Kennzahlen verglichen werden, könnte darüber hinaus als Best Practice wertvolle Hinweise für eine größere Wirtschaftlichkeit der IT-Dienstleister des Landes liefern.

Ausblick - geänderte Anforderungen

Die Notwendigkeit, die vorhandenen Ressourcen in einer intensiveren Kooperation zu bündeln, wird durch neuere rechtliche Rahmenbedingungen wie das e Justice-Gesetz¹⁴⁵ und das Onlinezugangsgesetz¹⁴⁶ erhöht. Danach hat u. a. die Kommunikation mit den Gerichten grundsätzlich ab dem Jahr 2022 ausschließlich in elektronischer Form zu erfolgen. Bund, Länder und Kommunen sind darüber hinaus bis Ende 2022 verpflichtet, ihre Verwaltungsportale zu einem Portalverbund zu verknüpfen und Verwaltungsverfahren, die europäischen oder bundesrechtlichen Regelungen unterliegen, elektronisch abzuwickeln. Die Landesgesetzgebung wird sich hinsichtlich der eigenen Verwaltungsverfahren an den Zielen des Bundes orientieren müssen, um den Anschluss im Vergleich der Länder nicht zu verlieren.

¹⁴⁴ Vgl. Jahresbericht 2016, S. 36 „Serverbetrieb des Landes in Hannover“.

¹⁴⁵ Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013, BGBl I S. 3786.

¹⁴⁶ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen vom 14.08.2017, BGBl I S. 3122, 3138.

Die zeitgerechte Umsetzung dieser Rechtsgrundlagen mit der damit verbundenen digitalen Transformation der Verwaltung erfordert in vielerlei Hinsicht besondere Anstrengungen. In diesem Zusammenhang hat die Landesregierung angekündigt, einen Masterplan zur Digitalisierung zu entwickeln, für dessen Umsetzung ein „Sondervermögen Digitalisierung“ eingerichtet werden soll.

Ausblick - Umsetzung

Es mangelt nach wie vor an einem konsequenten und etablierten Verfahren zur Abstimmung und Durchführung gemeinsamer, ressortübergreifender IT-Projekte. Eine koordinierende Steuerung müsste vom IT-Bevollmächtigten der Landesregierung und dem IT-Planungsrat ausgehen. Notwendig wäre eine koordinierende Steuerung z. B. für Themen, die sämtliche Verwaltungszweige betreffen, wie

- Gestaltung und Aufbau des Verwaltungsportalverbunds,
- Auswahl und Priorisierung der für einen elektronischen Zugang ausgewählten Verwaltungsleistungen und damit die transparente Verteilung der Haushaltsmittel und
- Einführung einer eAkte für die Landesverwaltung.

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass entsprechende Versuche häufig an den Ressortgrenzen scheiterten.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Landesregierung die gesetzten Ziele in der vorgesehenen Zeit nur dann erreichen kann, wenn sie die vorhandenen Ressourcen bündelt. Vor diesem Hintergrund erfordern auch die aufzusetzenden Projekte zur Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung eine Zusammenarbeit der Ressorts in der Gewissheit, dass nur ein arbeitsteiliges Vorgehen zum Erfolg führen kann.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Inneres und Sport führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Landesregierung nachdrücklich die Zielrichtung des LRH unterstützt, durch eine Standardisierung von Ausstattung, Schnittstellen und Prozessen die Wirtschaftlichkeit der IT der Landesverwaltung kontinuierlich zu verbessern. Ein Benchmarking hält das Ministerium für nicht zielführend, weil es die IT-Dienstleister für nicht vergleichbar hält. Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass ein auf geeignete Kennzahlen gestütztes Benchmarking wertvolle Hinweise für eine größere Wirtschaftlichkeit geben kann. Die Vergleichbarkeit kann mit vertretbarem Aufwand hergestellt werden.

Das Ministerium führt weiterhin an, dass bereits Maßnahmen für eine weitergehende Koordinierung ergriffen wurden. Als Beispiele werden die Gestaltung und der Aufbau des Verwaltungsportalverbunds, die Auswahl und Priorisierung der für einen elektronischen Zugang ausgewählten Verwaltungsleistungen und damit die transparente Verteilung der Haushaltsmittel sowie die Einführung einer eAkte für die Landesverwaltung genannt.

Der LRH begrüßt dies, allerdings liegen hierzu noch keine Ergebnisse vor. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre bedeutet dies nicht automatisch, dass Umsetzungsergebnisse erzielt werden können. Zudem gibt es eine Vielzahl weiterer Bereiche, die einer weitergehenden Koordinierung bedürfen.

5. Unzulängliche Ermittlung des IT-Bedarfs der Landesverwaltung

Das Verfahren, die IT-Bedarfe der Landesverwaltung zu ermitteln, ist unzulänglich. Preisvorteile bei größeren Bestellmengen gingen dem Landeshaushalt verloren, weil Rahmenvereinbarungen aufgrund zu niedriger Mengenangaben geschlossen wurden.

IT.N - Zentraler IT-Dienstleister der Landesverwaltung

Die Landesregierung richtete den Landesbetrieb¹⁴⁷ IT.Niedersachsen (IT.N) zum 01.01.2014 als zentralen Dienstleister der niedersächsischen Landesverwaltung ein. Gemäß § 2 Abs. 3 der Betriebsanweisung obliegt IT.N die zentrale Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnik. Mit § 1 Abs. 2 der Benutzungs- und Beschaffungsordnung für IT.N¹⁴⁸ verpflichtet die Landesregierung sämtliche Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung, grundsätzlich IT.N als IT-Dienstleister zu nutzen (Kontrahierungsverpflichtung).¹⁴⁹

Rahmenvereinbarungen - Instrument wirtschaftlicher Beschaffung

Als zentraler Dienstleister ist IT.N gefordert, den IT-Bedarf der Landesverwaltung festzustellen und zu erfüllen. Die benötigten Produkte und Dienstleistungen, die IT.N nicht selbst anbietet, soll der Landesbetrieb gemäß § 7 LHO wirtschaftlich und sparsam beschaffen. Den rechtlichen Rahmen der Beschaffungsvorgänge bilden die Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A).

Für einen Teil des Produkt- und Leistungssortiments hat IT.N Rahmenvereinbarungen geschlossen. Sie beinhalten die Preise und Abnahmemengen der einbezogenen Produkte und Dienstleistungen, die während der Vertragslaufzeiten mit den Lieferanten gelten. Erfahrungsgemäß setzen viele Lieferanten gestaffelte

¹⁴⁷ Gemäß § 26 Abs. 1 LHO.

¹⁴⁸ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 31.01.2014 (Nds. MBl. S. 244).

¹⁴⁹ In § 1 Abs. 3 der Benutzungs- und Beschaffungsordnung erfolgt eine abschließende Aufzählung der Dienststellen, die von der Kontrahierungsverpflichtung ausgenommen sind.

Produkt- und Leistungspreise ein, bieten also für höhere Auftragsvolumina niedrigere Stück- bzw. Leistungspreise an. Entsprechend ist IT.N gefordert, die Nachfrage der Landesverwaltung möglichst genau zu prognostizieren, um diese Skalen- bzw. Mengeneffekte nutzen zu können.

Neben der wirtschaftlichen besteht auch eine rechtliche Verpflichtung, belastbare Bedarfsprognosen zu erstellen. Gemäß § 4 Abs. 1 VOL/A ist das in Aussicht gestellte Auftragsvolumen möglichst genau zu ermitteln und bekanntzugeben.

Rahmenvereinbarungen - erhebliche Mengenabweichungen

IT.N teilte dem LRH mit, den Bedarf großer Verwaltungsbereiche vor dem Abschluss von Rahmenvereinbarungen abzufragen. Die Erfahrung habe jedoch gezeigt, dass insbesondere die großen Dienststellen ihre erwarteten Bedarfe zum Teil nicht meldeten oder im Vergleich zur letztlich realisierten Nachfrage nur geringe Abnahmemengen ankündigten. Zudem erfolgten diese Bedarfsmeldungen teils deutlich verzögert.

Der LRH prüfte die Absatzmengen aus einigen laufenden Rahmenvereinbarungen zum Kernsortiment von IT.N. In der folgenden Tabelle sind die nach Auskunft von IT.N von den Dienststellen geschätzten sowie die bis zum Zeitpunkt der Auswertung realisierten Abnahmemengen seit Abschluss der Rahmenvereinbarungen abgebildet. Zudem sind die den Lieferanten für die Laufzeit der Rahmenvereinbarungen garantierten Abnahmemengen aufgeführt.

Produktgruppe	Rahmenvereinbarung seit	Geschätzte/s Abnahmemenge bzw. Umsatzvolumen	Garantierte/s Abnahmemenge bzw. Umsatzvolumen	Tatsächliche/s Abnahmemenge bzw. Umsatzvolumen	Abweichung zur geschätzten Abnahmemenge	Abweichung zur garantierten Abnahmemenge
Personalcomputer	21.07.12	10.000	1.700	48.798	388 %	2.770 %
Notebooks	31.07.12	1.500	255	6.766	351 %	2.553 %
Displays	10.07.12	9.000	1.530	49.096	446 %	3.109 %
Mobile Multifunktionsdrucker	29.09.15	150	20	364	143 %	1.720 %
Server	17.01.14	2,51 Mio. €	1,46 Mio. €	4,14 Mio. €	65 %	183 %

Geschätzte, garantierte und tatsächliche Abnahmemengen bzw. Umsätze (Stand: 31.10.2016)

Die deutlichsten Abweichungen traten bei der Produktgruppe Displays auf. Während IT.N eine Absatzmenge von 9.000 Stück schätzte und 1.530 Stück garantierte, lag die tatsächliche Nachfrage bis zum Zeitpunkt der Auswertung bei 49.096 Stück, also 446 % über der geschätzten und 3.109 % über der dem Anbieter garantierten Abnahmemenge.

Die Abweichungen bei den Produktgruppen „Personalcomputer“ und „Notebooks“ lagen in vergleichbaren Dimensionen.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium für Inneres und Sport teilte dem LRH mit, das Meldewesen der IT-Bedarfe verbessern zu wollen, um eine höhere Genauigkeit zu erzielen. Die Dienststellen seien dabei in erheblichem Maße in der Verantwortung. So sei IT.N darauf angewiesen, dass diese auf Basis ihrer genaueren Kenntnisse der zu erwartenden Entwicklungen ihre IT-Bedarfe zutreffend und zeitgerecht melden. IT.N könne die von den Dienststellen prognostizierten Abnahmemengen entsprechend eigener Erfahrungswerte anpassen.

Das Meldewesen zu verbessern, würde jedoch dadurch erschwert, dass die Haushaltsaufstellung zum Zeitpunkt der Bedarfsabfrage möglicherweise noch nicht abgeschlossen sei. Zudem sei nicht absehbar, ob Prioritäten im Laufe einer Haushaltsperiode verschoben werden müssten. Deshalb würden die Dienststellen vorsichtig schätzen und Sicherheitsmargen belassen.

Zu berücksichtigen sei, dass IT.N die Differenz zwischen der vereinbarten und der realisierten Menge abnehmen müsse oder Strafzahlungen fällig würden, sofern die vereinbarten Werte nicht erreicht würden. Ohne die Entwicklung eines nachvollziehbaren und transparenten Schätzungsverfahrens bestehe bei den Beschäftigten von IT.N eine durchaus berechtigte Befürchtung hinsichtlich möglicher Konsequenzen. Es müsse eine Neuregelung der Bedarfsermittlung angestrebt werden, die gemeinsam mit den Ressorts einen Konsens über die Wirtschaftlichkeit ergebe, ohne ein Haftungsrisiko in sich zu bergen.

Würdigung des LRH

Der LRH teilt die Auffassung des Ministeriums für Inneres und Sport, dass Bedarfsabfragen bei den Dienststellen grundsätzlich geeignet sind, eine Datengrundlage für Rahmenvereinbarungen zu schaffen.

Der Verweis des Ministeriums für Inneres und Sport auf das zum Zeitpunkt der Bedarfsabfrage möglicherweise noch nicht abgeschlossene Haushaltsaufstellungsverfahren ist zu relativieren. So laufen Rahmenvereinbarungen mit Lieferanten zumeist über mehrere Jahre. Mögliche Budgetveränderungen innerhalb eines einzelnen Haushaltsjahres sollten somit nur begrenzte Auswirkungen auf den IT-Bedarf während der gesamten Laufzeit einer Vereinbarung haben.

Kritikwürdig bleibt, dass auch gemäß der Aussage des Ministeriums für Inneres und Sport kein nachvollziehbares und transparentes Schätzverfahren etabliert ist. In der Folge gehen dem Land durch das bestehende Verfahren Preisvorteile aufgrund höherer Auftragsmengen verloren.

Überdies sollte untersucht werden, ob die den Rahmenvereinbarungen zugrunde liegenden Ausschreibungen im Hinblick auf die festgestellten erheblichen Abweichungen mit § 4 Abs. 1 VOL/A kompatibel sind.

Der LRH erwartet, dass sich das Ministerium für Inneres und Sport mit den Ressorts auf eine bedarfs- und fristgerechte Meldung der IT-Bedarfe verständigt und ein Meldewesen etabliert, auf dessen Grundlage wirtschaftliche und ordnungsgemäße Ausschreibungen zu gewährleisten sind.

6. Unzulässige Nutzung des Kontenclearings als Finanzmittelquelle

IT.Niedersachsen nutzte in unzulässiger Weise das Kontenclearing-Verfahren, um aus Investitionen resultierende mittel- bis langfristige Liquiditätsengpässe in Millionenhöhe auszugleichen.

IT-Dienstleister der Landesverwaltung

Der Landesbetrieb IT.N hat die Aufgabe, den Dienststellen des Landes Informations- und Kommunikationstechnologie sowie entsprechende Dienstleistungen bereitzustellen. Gemäß Betriebsanweisung soll die Tätigkeit des Landesbetriebs insgesamt nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sein, sondern nach kaufmännischer Bewertung kostendeckungsorientiert. Zuführungen für laufende Aufwendungen sind grundsätzlich nicht vorgesehen.¹⁵⁰

Kontenclearing-Verfahren

Die Niedersächsische Landeshauptkasse wickelt als Organisationseinheit des Finanzministeriums den Zahlungsverkehr für die Dienststellen ab. Sie führt und verwaltet deren Konten bei den jeweiligen Kreditinstituten. Darüber hinaus ist sie zuständig für die Liquiditätsplanung des Landes.

Den Liquiditätsbedarf der Landesbehörden, einschließlich der Landesbetriebe, reguliert die Landesregierung durch das automatisierte Verstärkungs- und Abführungsverfahren (Kontenclearing-Verfahren) der Niedersächsischen Landeshauptkasse. In diesem Verfahren transferiert das Land positive Salden von den Konten der Landesbehörden und -betriebe auf die Landeshauptkasse. Ebenso leistet das Land über die Landeshauptkasse Betriebsmittelvorschüsse an die Dienststellen, deren Liquidität nicht ausreicht, um kurzfristige Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen.

IT.N nimmt banktäglich am Kontenclearing-Verfahren teil.¹⁵¹

¹⁵⁰ Gemäß Erläuterung im Haushaltsplan zur Wirtschaftsführung von IT.N.

¹⁵¹ § 12 Abs. 1 Satz 2 der Betriebsanweisung für IT.N.

Mittel- bis langfristiger Liquiditätsengpass in Millionenhöhe

IT.N war in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 nicht in der Lage, die bestehenden Zahlungsverpflichtungen durch den Mittelzufluss aus der laufenden Geschäftstätigkeit zu begleichen.

Um den Liquiditätsbedarf zu decken, nutzte IT.N das Kontenclearing-Verfahren. Im Jahresabschluss zum 31.12.2015 wies IT.N rd. 2,16 Mio. € Betriebsmittelvorschüsse der Niedersächsischen Landeshauptkasse aus. Zum 31.12.2016 bezifferte IT.N die Höhe der Betriebsmittelvorschüsse auf 5,38 Mio. €. ¹⁵²

Die Liquiditätssituation von IT.N wird sich weiter verschlechtern. Der dem Haushaltsplan 2017/18 als Anlage beigefügte Wirtschaftsplan weist einen nicht gedeckten Finanzbedarf von insgesamt 16,81 Mio. € aus. Um diesen Betrag übersteigen die geplanten Investitionen und sonstigen Finanzbedarfe in Höhe von 56,86 Mio. € die erwirtschafteten Mittel in Höhe von 40,05 Mio. €.

Kritikwürdig ist, dass IT.N das Kontenclearing-Verfahren nicht ausschließlich in Anspruch nahm, um kurzfristige Liquiditätsengpässe auszugleichen. Der Landesbetrieb nutzte die Betriebsmittelvorschüsse vielmehr, um strukturell bedingte Deckungslücken des Finanzbedarfs zu schließen.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium für Inneres und Sport teilte mit, der vom LRH aufgezeigte Deckungsmittelfehlbetrag sei die „logische Folge“ eines erhöhten Investitionsbedarfs. Aufgrund der derzeitigen und in den nächsten Haushaltsjahren anhaltend erhöhten Investitionstätigkeit von IT.N müssten die Betriebsmittelvorschüsse mittel- bis langfristig und zum Teil in höherem Umfang in Anspruch genommen werden.

¹⁵² Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2016 des Landesbetriebs IT.N, S. 13.

Die vom LRH kritisierte Form der Nutzung des Kontenclearing-Verfahrens sei regelkonform. Die Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO¹⁵³ würden festlegen, dass Landesbetriebe für die Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsbereitschaft Betriebsmittelvorschüsse von der Landeshauptkasse erhalten; über welchen Zeitraum oder in welcher Höhe dies maximal erfolgen dürfe, sei nicht statuiert. Ebenso wenig sei in den Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO¹⁵⁴ geregelt, wann Deckungsmittelfehlbeträge durch Zuführungen auszugleichen seien und ein Vortrag in kommende Wirtschaftsjahre nicht mehr ausreichend sei.

Würdigung des LRH

Der LRH sieht in der mittel- bis langfristigen Inanspruchnahme der Betriebsmittelvorschüsse durch IT.N keine „logische Folge“ eines erhöhten Investitionsbedarfs. Gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO¹⁵⁵ sind im Finanzplan der im Geschäftsjahr voraussichtlich zu deckende Finanzbedarf für Investitionen sowie die zu ihrer Finanzierung vorgesehenen Deckungsmittel darzustellen.

Die Argumentation des Ministeriums für Inneres und Sport, dass der zeitliche Rahmen für die Inanspruchnahme von Betriebsmittelvorschüssen nicht näher definiert sei, trifft nach Auffassung des LRH nicht zu. Die Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO sehen vielmehr vor, dass im Rahmen des jeweils nächsten Haushaltsaufstellungsverfahrens zu entscheiden ist, ob ein Deckungsmittelfehlbetrag durch künftige Deckungsmittelüberschüsse oder aber durch eine höhere Zuführung zur Verlustabdeckung auszugleichen ist. Der LRH hält diese Regelung für eindeutig.

Bereits im Jahresbericht 2006 wies der LRH darauf hin, dass durch das Kontenclearing-Verfahren des Landes ausschließlich kurzfristige Liquiditätsbedarfe zu decken sind.¹⁵⁶ Der Landtag und die Landesregierung teilten diese Auffassung:

¹⁵³ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.8.3 zu § 26 LHO.

¹⁵⁴ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.10.4.1 zu § 26 LHO.

¹⁵⁵ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3.4 zu § 26 LHO.

¹⁵⁶ Jahresbericht 2006, S. 221 „Liquiditätsgänge eines Landesbetriebs“.

Es sei atypisch, mit Betriebsmittelzuschüssen mittel- bis langfristige Finanzmittelbedarfe zu decken. Der vom LRH kritisierte Umgang mit dem Kontenclearing-Verfahren sei ein Einzelfall.¹⁵⁷ Die Landesregierung stimmte dem LRH außerdem zu, dass gemäß der Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO¹⁵⁸ jeweils im folgenden Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden ist, ob ein Deckungsmittelfehlbetrag durch künftige Deckungsmittelüberschüsse oder eine höhere Zuführung auszugleichen ist.¹⁵⁹

Der LRH gibt zudem zu bedenken, dass das Budgetrecht des Parlaments außer Kraft gesetzt wird, wenn Landesbetriebe einen erhöhten Finanzbedarf über eine Haushaltsperiode hinaus durch Betriebsmittelvorschüsse decken.

7. Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Organisationsentscheidungen

Die Verpflichtung, vor Organisationsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen, wird in der Landesverwaltung nicht durchgängig beachtet.

Neugründung von Behörden

Der LRH stellte in den vergangenen Jahren wiederholt fest, dass auch bei größeren organisatorischen Umgestaltungen der Behördenlandschaft auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO verzichtet wurde. Dies betraf beispielsweise die Auflösung des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) einhergehend mit der Errichtung des Landesamts für Statistik Niedersachsen sowie des Landesbetriebs IT.Niedersachsen zum 01.01.2014. Das Ministerium für Inneres und Sport hielt seinerzeit eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für entbehrlich, da die Maßnahmen „haushaltsneutral“ umgesetzt würden. Vergleichbar argumentierte zunächst auch das Finanzministerium bei der zum 01.10.2017 erfolgten Auflösung der Oberfinanzdirektion

¹⁵⁷ Drs. 15/3665.

¹⁵⁸ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.10.4.1 zu § 26 LHO.

¹⁵⁹ Drs. 15/3665.

Niedersachsen (OFD) und der Gründung der beiden Landesämter für Steuern sowie Bau und Liegenschaften.¹⁶⁰ Erst auf Nachfrage stellte das Finanzministerium dem LRH eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Verfügung.

Formelle Erforderlichkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist ein zentrales Prinzip für das Handeln der Verwaltung. Durch Artikel 70 der Niedersächsischen Verfassung wird er gleichzeitig zum Prüfungsmaßstab des LRH erklärt. Aufgegriffen wird er in § 7 Abs. 1 LHO, wonach die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. § 7 Abs. 2 LHO normiert, dass für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen sind. Ergänzend wird in der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 7 LHO darauf hingewiesen, dass dies auch für Organisationsänderungen gilt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen der systematischen Klärung der Zielerreichung im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen. Sie sind unverzichtbare Grundlage für den Haushaltsvollzug, die Arbeit der Beauftragten für den Haushalt sowie die Durchführung der Rechnungsprüfung. Ohne diese fehlen generell die Grundlagen für eine abgewogene Entscheidung, die Grundlagen für eine Evaluation und die Bewertung der Folgen der Veränderungen. Darüber hinaus liefern Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Grundlagen für eine Erfolgskontrolle. Die Begrifflichkeit „Maßnahme von finanzieller Bedeutung“ ist weit zu fassen. Hierzu gehören nicht nur Maßnahmen, die unmittelbar neue Ausgaben begründen oder Einnahmen verringern, sondern auch solche, die mittelbare Wirkung entfalten. Insofern können auch Maßnahmen, die haushaltsneutral ausgestaltet werden sollen, finanzielle Bedeutung erlangen.

¹⁶⁰ Landesamt für Steuern Niedersachsen und Niedersächsisches Landesamt für Bau und Liegenschaften.

Materielle Erforderlichkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Nach den Vorschriften des § 7 LHO sollen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten, finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen festgelegt werden.

Dabei ist festzuhalten, dass sich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keinesfalls nur auf monetäre Aspekte beschränken. Dies gilt gerade bei Organisationsmaßnahmen, die häufig einer fachpolitischen Ziel- oder Schwerpunktsetzung folgen. Die entscheidungsleitenden Gesichtspunkte müssen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beschrieben und bewertet werden.¹⁶¹

Dies gilt auch, wenn durch politische Vorgaben die grundsätzliche Ausrichtung einer organisatorischen Maßnahme bereits vorweggenommen wurde. Zumindest die Ausgestaltung der Organisationsentscheidung ist in diesen Fällen durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu untermauern. Hierbei sind beispielsweise Fragen zur Rechtsform, zur Budgetierung, zu Standorten, der Abgrenzung zu anderen Aufgabenträgern, der Zentralisierung von Aufgaben oder Aufgabenteilen und auch zur Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben zu untersuchen. Diese nicht abschließende Aufzählung zeigt, dass es auch bei der Umsetzung einer politischen Organisationsentscheidung sehr wohl einen breiten Spielraum bei der Ausgestaltung gibt, der maßgebliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Organisationsentscheidung hat und insofern vorab zu betrachten ist.

Dies ist in den Fällen der Auflösung der OFD und des LSKN zu Beginn nicht bzw. gar nicht erfolgt.

Ohne vorhergehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen später die Kriterien für die nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO vorgeschriebene Erfolgskontrolle. Erfolgskontrollen sind notwendig, um zu prüfen, ob mit der Maßnahme

¹⁶¹ Methodische Hinweise zur Berücksichtigung nichtmonetärer Aspekte enthält die Anlage zu der Verwaltungsvorschrift Nr. 3.1.4 zu § 7 LHO „Hinweise zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“.

das politische oder gesellschaftliche Ziel erreicht werden konnte und ob die Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel stehen. Dies gilt auch, wenn fachpolitische Gesichtspunkte entscheidungsleitend waren. Die Indikatoren, an denen die Zielerreichung gemessen werden kann, sind vorab zu definieren, um in der Erfolgskontrolle die Wirksamkeit einer Maßnahme beurteilen zu können.

Eine nach den Vorläufigen Grundsätzen für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen¹⁶² erstellte Gesetzesfolgenabschätzung kann die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur ersetzen, wenn diese den dort formulierten Standards entspricht. Die vom Finanzministerium vorgelegte Gesetzesfolgenabschätzung zur Auflösung der OFD entspricht nach Einschätzung des LRH nicht diesem Standard. Es fehlt die Darstellung von Kosten und Nutzen der Maßnahme. Dabei hätten die nichtmonetären Faktoren bewertet werden müssen. Denkbare alternative Lösungsansätze fehlen ebenso wie die Grundlagen der auch nach den vorläufigen Grundsätzen erforderlichen Erfolgskontrolle.

Zusammenfassende Betrachtung

Organisationsentscheidungen unterliegen, unabhängig davon, ob sie haushaltsneutral umgesetzt werden sollen, grundsätzlich der Verpflichtung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen. In diesen ist nicht nur das „ob“ sondern auch das „wie“ zu untersuchen. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Daneben sind sie Maßstab der späteren Erfolgskontrolle.

¹⁶² Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 15.04.1998 - 109-02 131/3-12 - (Nds. MBl. S. 759).

Stellungnahme der Ministerien

Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass einerseits eine formelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht erforderlich gewesen sei, „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vollumfänglich beachtet“ worden seien und andererseits die Anforderungen dem Grunde nach mit der Vorlage der Gesetzesfolgenabschätzung erfüllt wären. Eine Funktion der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für weitere organisatorische Schritte und deren Evaluation wird nicht gesehen.

Das Ministerium für Inneres und Sport wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht allein auf monetäre Aspekte gestützt werden könne. Diese Einschätzung teilen wir. Daneben stellte das Ministerium darauf ab, dass die Kabinettsvorlagen die haushaltswirksamen Auswirkungen enthalten würden. Diese Gesetzesfolgenabschätzungen können jedoch im Regelfall - wie hier - eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen. Weiterhin wies das Ministerium darauf hin, dass der Entscheidungsspielraum der Exekutive durch die politische Zielsetzung teilweise sehr eingeschränkt sei.

Abschließende Würdigung durch den LRH

Nach Auffassung des LRH ersetzt eine Gesetzesfolgenabschätzung eine formelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. In der vom Finanzministerium vorgelegten Gesetzesfolgenabschätzung fehlen wesentliche Teile, sodass sie nicht die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ersetzt.

Die vom Ministerium für Inneres und Sport angeführte politische Schwerpunktsetzung sollte aus Sicht des LRH kein ausschließliches Entscheidungskriterium sein, kann aber auch in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als nichtmonetärer Faktor abgebildet werden. Die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung können trotzdem erfüllt werden.

Finanzministerium

8. Vom Tanker zum Schnellboot - Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

Die Landesregierung gestaltete die Oberfinanzdirektion Niedersachsen mehrfach ohne die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen um. Letztlich löste sie die Behörde auf, ebenfalls ohne im Vorfeld zu untersuchen, ob diese Entscheidung wirtschaftlich ist.

Die Landesregierung sollte eine den Anforderungen der LHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen, bevor sie die Nachfolgeeinrichtungen der Oberfinanzdirektion Niedersachsen organisatorisch weiter ausgestaltet.

Vorbemerkungen

Die Oberfinanzdirektionen waren ursprünglich Mittelbehörden des Bundes und der Länder. Die Auftragsverwaltung der Oberfinanzdirektionen für den Zoll und die Verbrauchssteuern wurde mit der Strukturreform der Bundesverwaltung zum 01.01.2008 aufgehoben. Sieben Bundesländer, darunter auch die Flächenländer Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein lösten in der Folge ihre Oberfinanzdirektionen auf. Die niedersächsische Landesregierung verfolgte hingegen das Ziel, die Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD) zu einem „leistungsstarken, serviceorientierten, zentralen Finanzdienstleister“ auszubauen.

Im Januar 2010 integrierte die Landesregierung das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung, den Bereich Staatserbschaften sowie den Landesliegenschaftsfonds in die damalige OFD.

Diese wies das Finanzministerium in ihrem Evaluationsbericht Ende 2014 darauf hin, dass es bei einer großen Zahl von Querschnittsaufgaben gelungen sei, die Aufgabenerledigung durch die Zentralisierung ökonomischer zu gestalten. Dies wurde mit diversen Beispielen belegt. Anfängliche Schwierigkeiten in der internen Zusammenarbeit seien ab dem Jahr 2010 abgebaut worden.

Im Februar 2016 beschloss die Landesregierung dennoch, die Aufgaben der Landesbezüge- und -versorgungsverwaltung wieder in eine eigenständige obere Landesbehörde auszugliedern.¹⁶³

Im Oktober 2017 löste die Landesregierung die OFD nunmehr vollständig auf und richtete als Nachfolgeeinrichtungen zwei eigenständige Landesämter ein.¹⁶⁴

Tanker ohne Kompass?

Der LRH erkennt in den organisatorischen Veränderungen der OFD der vergangenen Jahre, die schließlich in der Auflösung der Behörde mündeten, keine stetige Entwicklung.

Mit der zunächst erfolgten Eingliederung des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung sollten Querschnittsaufgaben zusammengefasst sowie eine neue gemeinsame und einheitliche Verwaltungskultur und -praxis geschaffen werden. Das Finanzministerium erläuterte, damit Synergieeffekte durch schlanke Geschäftsprozesse, kurze Wege und eine erhöhte Dienstleistungsqualität anzustreben.

Der Evaluationsbericht der OFD aus dem Jahr 2014 hatte ein grundsätzlich positives Ergebnis. Lediglich im Bereich der Personalvertretungen wurden noch Optimierungsbedarfe festgestellt und Verbesserungsvorschläge aufgezeigt.

Entgegen der aufgrund der Evaluationsergebnisse zu erwartenden Entwicklung gliederte die Landesregierung zunächst im Jahr 2016 das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung aus. Im Februar 2017 teilte sie dann mit, die Struktur der Finanzverwaltung erneut grundlegend zu verändern. Die Landesregierung habe entschieden, die OFD aufzulösen, um aus dem „Tanker Oberfinanzdirektion drei Schnellboote“ zu bilden.¹⁶⁵ Damit würde die Organisationsent-

¹⁶³ Beschluss vom 09.02.2016 (Nds. MBl. S. 244).

¹⁶⁴ Siehe Fußnote 160.

¹⁶⁵ Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 20.02.2017.

wicklung konsequent fortgeführt, die mit der Ausgliederung des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung aus der OFD eingeleitet worden sei.

Der LRH kritisiert, dass die Landesregierung für die Auflösung der OFD keine ausreichenden sachlichen Gründe und keine umfassende Betrachtung der relevanten Lösungsmöglichkeiten dokumentierte.

Standortveränderung und Personalabbau ausgeschlossen

Die ehemalige OFD mit ihren Standorten Oldenburg und Hannover hatte bereits seit längerem Probleme, ihren Personalbedarf im Raum Hannover zu decken. Die Neugründung des Landesamts für Steuern Niedersachsen hätte hier für eine Verbesserung, z. B. durch eine Standortverlagerung genutzt werden können. Durch die Zusammenlegung aller Abteilungen an einem Ort und/oder einer Verlagerung an einen anderen Standort hätte nicht nur die Personalgewinnung, sondern auch die abteilungsübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden können.

Der LRH kritisiert, dass die Standortfrage nicht vor der Umstrukturierung geprüft wurde. Die Festlegung auf bestehende Standorte erscheint dem LRH nicht zwingend geboten.

Das Finanzministerium verfolgte mit der Auflösung der OFD und der darauf folgenden Einrichtung des Landesamts für Steuern Niedersachsen ausdrücklich nicht das Ziel, Personal abzubauen. Die steuerrechtlichen Regelungen seien zunehmend kompliziert, wodurch sich der zu erwartende personelle Aufwand erhöhe. Zudem würden weitere Aufgaben auf das Landesamt für Steuern Niedersachsen übertragen, insbesondere aufgrund des Ausbaus der internationalen Zusammenarbeit der Steuerbehörden. Mit der Errichtung des Landesamts für Steuern Niedersachsen würden straffere Arbeitsabläufe und eine effizientere Steuerverwaltung ermöglicht.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 24.05.2017.

Eine Personalbedarfsbemessung für das eingerichtete Landesamt für Steuern Niedersachsen legte das Finanzministerium dem LRH nicht vor. Der LRH kritisiert, dass das Finanzministerium die zukünftigen Personalbedarfe des Landesamts für Steuern Niedersachsen nicht im Vorfeld der Errichtung systematisch ermittelte.

Fehlendes Problembewusstsein

Das Finanzministerium hat die organisatorische Ausgestaltung der OFD in den vergangenen Jahren mehrmals grundlegend verändert. Zu kritisieren ist, dass diesen Entscheidungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde lagen, die den Anforderungen des § 7 LHO genügen.

Stattdessen führte das Finanzministerium die Veränderungen und letztendlich die Auflösung der OFD jeweils vorrangig auf der Basis qualitativer Betrachtungen durch.

Der LRH forderte im Jahresbericht 2009¹⁶⁷ die Landesregierung auf, für die angestrebte Neuorganisation der OFD eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO vorzulegen. Dazu teilte die Landesregierung mit, dass bei dieser Maßnahme nicht monetäre Aspekte vorrangig seien, sondern „die Erzielung qualitativer, nicht monetärer Synergien“.¹⁶⁸ Diese Ausführungen überzeugen vor dem dargestellten Hintergrund nicht.

Auch zu der Auflösung der OFD im Oktober 2017 hatte das Ministerium zunächst keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt. Die Auflösung der OFD sei ein Vorgang von marginaler finanzieller Bedeutung. Somit lägen die Voraussetzungen für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO nicht vor, teilte das Finanzministerium mit. Die weitere individuelle Ausgestaltung der Organisationsveränderung sei ausschließlich Sache der neuen Landesämter und stehe damit nicht im Zusammenhang mit der Aufteilung. Nach Aufforderung des LRH legte

¹⁶⁷ Jahresbericht 2009, S. 53 „Organisation der Oberfinanzdirektion Hannover“.

¹⁶⁸ Drs. 16/1922, S. 2.

das Finanzministerium im Juli 2017 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor, die jedoch nicht den Vorgaben des § 7 LHO entsprach.

Der LRH kritisiert, dass den grundlegenden organisatorischen Umgestaltungen der OFD jeweils keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorausging, die den Anforderungen von § 7 LHO entsprach. Die Fokussierung auf qualitative Kriterien, einhergehend mit der Zurückstellung monetärer Aspekte rechtfertigt es nicht, von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abzusehen. Ebenso wenig ist aus Sicht des LRH zu akzeptieren, die Folgen grundlegender organisatorischer Veränderungen auszublenden.

Das Finanzministerium sieht jedoch die „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vollumfänglich beachtet“ und verweist darauf, dass eine jeweils „abgewogene politisch geprägte Willensbildung mit einer klaren Zielvorstellung zugrunde lag, die regelmäßig evaluiert wurde“. Es sah darüber hinaus „hinreichend Anlass“ und faktisch keine Alternativen für die getroffenen Entscheidungen. Nach dortiger Sicht sind die Organisationsmaßnahmen „mit der Neugliederung der betroffenen Verwaltungszweige abgeschlossen“ und es werde nicht weiter evaluiert.

Genau diese Sichtweise widerspricht Sinn und Zweck der Regelung in § 7 LHO. Danach sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus den dargestellten Gründen zwingend und ein nachhaltiges Instrument der Erfolgskontrolle der Maßnahmen.

Die Aufteilung und die organisatorische Ausgestaltung der neuen Landesämter sind als ein Vorhaben anzusehen, für das eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwingend erforderlich ist.¹⁶⁹ Nur eine mindestens mittelfristige Betrachtung wird der zu erwartenden haushaltsmäßigen Auswirkung gerecht. In Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden die maßgeblichen Ziele und Kosten sowie die rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen definiert. Ohne diese sind begleitende und abschließende Erfolgskontrollen nicht möglich.

¹⁶⁹ Jahresbericht 2018, S. 80 „Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Organisationsentscheidungen“.

Empfehlungen des LRH

Der LRH fordert, dass die Landesregierung zunächst ein umfassendes Konzept auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entwickelt, bevor sie weitere organisatorische Veränderungen insbesondere im Landesamt für Steuern Niedersachsen durchführt. Dabei hat sie eine Aufgabenkritik durchzuführen und die sich hieraus ergebenden Personalveränderungen sowie Standortfragen ergebnisoffen zu prüfen.

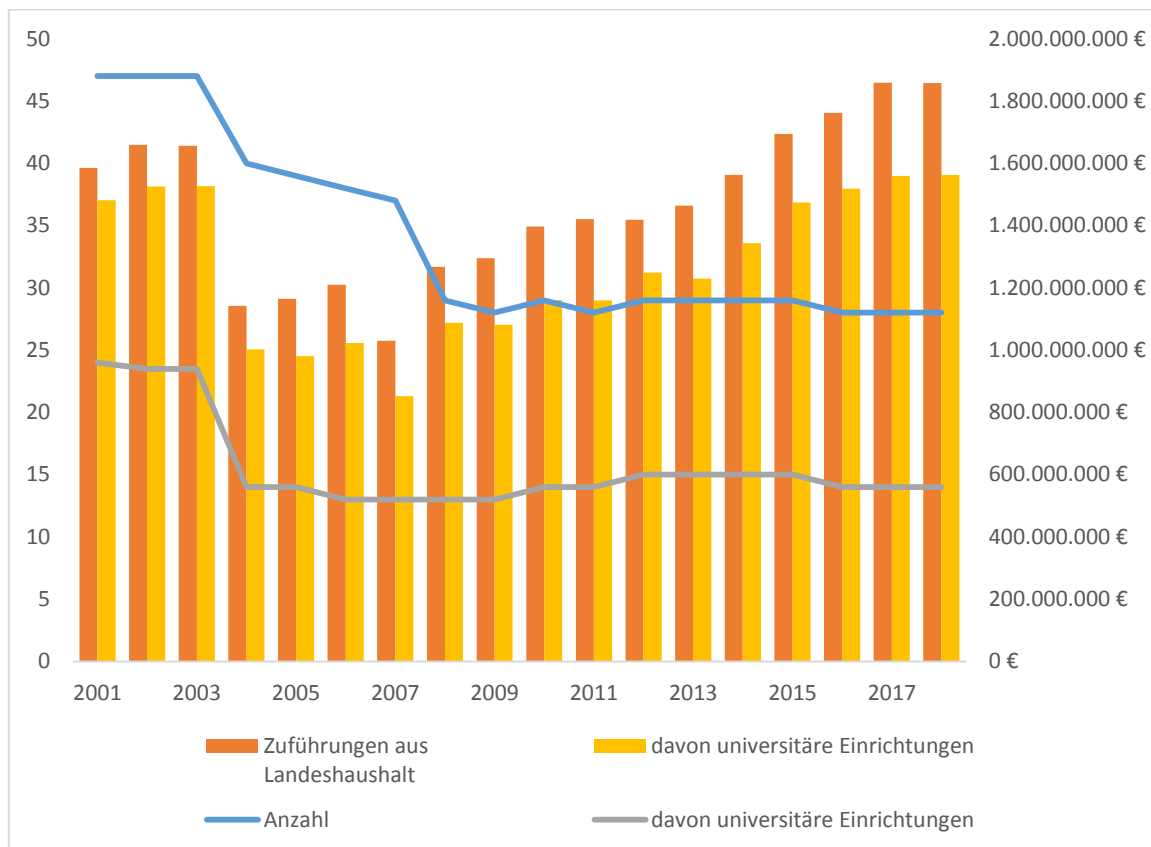
9. Steuerung von Landesbetrieben

Trotz dauerhaft höherer Kosten für Bilanzbuchhaltung, Jahresabschluss und externe Wirtschaftsprüfung wies die Steuerung zahlreicher Landesbetriebe erhebliche Schwächen auf. Bei einigen Landesbetrieben lag für die wesentlichen Tätigkeiten keine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung vor, obwohl dies eine wesentliche Voraussetzung für ihre Errichtung ist.

Die Landesregierung sollte die bestehenden Landesbetriebe evaluieren und ergebnisoffen prüfen, ob diese Organisationsform bestehen bleiben sollte.

Zuführungen an Landesbetriebe

Landesbetriebe haben für das Land Niedersachsen eine große haushaltswirtschaftliche Bedeutung. Die Gesamtzuführung aus dem Landeshaushalt zu den Landesbetrieben beträgt im Haushaltsplan 2018 rd. 1,8 Mrd. €.



Entwicklung der Landesbetriebe; Zuführungen aus dem Landeshaushalt

Der LRH untersuchte in verschiedenen Prüfungen, ob die Steuerung der Landesbetriebe in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Transparenz den Vorgaben des Haushaltsrechts entsprach.

Steuerung der Landesbetriebe

Mit der Einrichtung von Landesbetrieben wird die Erwartung verbunden, dass eine an betriebswirtschaftlichen Größen orientierte Steuerung wirtschaftliches Handeln sicherstellt.

Der LRH stellte bei seinen Prüfungen in Landesbetrieben regelmäßig fest, dass deren Steuerung - trotz dauerhaft höherer Kosten für Bilanzbuchhaltung, Jahresabschluss und externe Wirtschaftsprüfung - erhebliche Schwächen aufwies. Insbesondere waren Entscheidungen nicht erkennbar stärker durch wirtschaftliche Erwägungen geprägt.

In vorangegangenen Jahresberichten hat der LRH u. a. darauf hingewiesen, dass bei verschiedenen Landesbetrieben

- die Kosten- und Leistungsrechnung keine Steuerung nach kaufmännischen Grundsätzen ermöglichte,¹⁷⁰
- ein unterschiedlicher Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung bei Landesbetrieben mit gleicher Aufgabenstellung die Vergleichbarkeit stark einschränkte¹⁷¹ sowie
- im Haushaltsplan veranschlagte Ablieferungen tatsächlich nicht vorhandene Gewinne vorspiegelten.¹⁷²

In weiteren Prüfungen hat der LRH festgestellt, dass

- über mehrere Jahre eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung und ein systematisches Berichtswesen fehlten,
- nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge ohne weitere Anpassungsmaßnahmen fortgeschrieben wurden, während die interne Budgetierung und Steuerung sich weiter an kameralen Belastungen orientierte,
- Sonderveranstaltungen in Bezug auf Kosten und Erlöse unzureichend kalkuliert waren und
- beim Verkauf hochwertiger Wirtschaftsgüter auf Ausschreibungen verzichtet wurde sowie abzurechnende Überstunden nicht dokumentiert wurden.

¹⁷⁰ Jahresbericht 2017, S. 97 „Maßregelvollzugszentrum Niedersachsen - Unzureichende strategische Steuerung eines Landesbetriebs“.

¹⁷¹ Jahresbericht 2015, S. 109 „Synergiepotenziale bei den Materialprüfanstalten“.

¹⁷² Jahresbericht 2010, S. 104 „Organisation und Ertrag der Justizarbeitsverwaltung“.

Im aktuellen Jahresbericht weist der LRH darauf hin, dass der Landesbetrieb IT.Niedersachsen Deckungsmittelfehlbeträge über mehrere Jahre fortschrieb und kumulierte und so in unzulässiger Weise das Kontenclearing-Verfahren nutzte, um mittel- bis langfristige Liquiditätsengpässe von bis zu 5,38 Mio. € auszugleichen.¹⁷³

Bei den Hochschulen schränkte das Instrument der leistungsorientierten Mittelverteilung trotz eines geringen Umverteilungsvolumens eine mögliche Steuerungswirkung des Wirtschaftsplans weiter ein.¹⁷⁴ Hinzu kam, dass die Hochschulen die handels- und landesrechtlichen Bestimmungen zur Erstellung der Jahresabschlüsse überwiegend nicht einhielten. Die Jahresabschlussberichte konnten ihre Dispositions- und Transparenzfunktion für die Hochschulsteuerung nicht erfüllen. Eine als Landesbetrieb geführte Hochschule tätigte zudem Investitionen ohne ausreichende Deckungsmittel und missachtete so die Budgethoheit des Parlaments.¹⁷⁵

Fehlende erwerbswirtschaftliche Ausrichtung

Bei einigen Landesbetrieben erschweren zudem strukturelle Schwächen eine wirtschaftliche Steuerung. Diese resultieren aus Fehlern der Aufbauorganisation bzw. einem ungeeigneten Aufgabenzuschnitt. Besonders zum Tragen kommt dies in den Fällen, in denen schon die Grundvoraussetzung der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1.1 zu § 26 LHO nicht erfüllt ist, wonach „für abgrenzbare Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist“, Landesbetriebe errichtet werden können.

¹⁷³ Jahresbericht 2018, S. 74 „Unzulässige Nutzung des Kontenclearings als Finanzmittelquelle“.

¹⁷⁴ Jahresbericht 2012, S. 92 „Fortschreibung der Hochschulbudgets auf der Basis historisch gewachsener Größen“.

¹⁷⁵ Jahresbericht 2009, S. 86 „Erkenntnispotenzial der Jahresabschlussprüfungsberichte der Hochschulen“.

Zu dieser Feststellung kam der LRH ausdrücklich bei folgenden Landesbetrieben:

- Die Justizvollzugsarbeitsverwaltung ist nicht hinreichend vom allgemeinen Justizvollzug abgrenzbar.¹⁷⁶
- Der Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz deckt nur rd. ein Viertel seiner Aufwendungen durch betriebliche Erträge. Rd. drei Viertel werden über Zuführungen des Landes finanziert.
- Der Landesbetrieb „Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen“ deckt auch in den Finanzplänen 2017/18 rd. 85 % seines Gesamtaufwands durch Zuführungen des Landes.
- Die Celler Hengstparade ist kein abgrenzbarer Teil der Landesverwaltung. Sie bildet eine wirtschaftliche Einheit mit dem Landgestüt.

Fazit

Der LRH empfiehlt, dass die bestehenden Landesbetriebe durch die Landesregierung evaluiert werden. Dies könnte beispielsweise durch die in der aktuellen Koalitionsvereinbarung vorgesehenen Regierungskommission erfolgen.

Darüber hinaus sollten bei künftigen Organisationsentscheidungen zur Einrichtung von Landesbetrieben die Erkenntnisse des LRH berücksichtigt und die Einhaltung der notwendigen Voraussetzungen für diese Organisationsform sichergestellt werden.

¹⁷⁶ Jahresbericht 2010, S. 104 „Organisation und Ertrag der Justizarbeitsverwaltung“.

10. Personalmanagementverfahren - Personaleinsparungen nur hypothetisch

Bis heute sind die mit Einführung des Personalmanagementverfahrens seit dem Jahr 2006 erwarteten Stelleneinsparungen nicht erbracht. Damit bleibt das Projekt unwirtschaftlich.

Die Landesregierung vertrat seit dem Jahr 2007 die Auffassung, dass die Personaleinsparungen aus dem Projekt bereits umgesetzt seien, obwohl dies der Projektstand nicht zuließ. Im Jahr 2017 korrigierte das Finanzministerium die - ohnehin nur angenommenen - Personaleinsparungen für mehr als zehn Jahre rückwirkend nach unten.

Vorbemerkungen

Die Landesregierung beauftragte das Finanzministerium im Jahr 2001, ein landeseinheitliches Personalmanagementverfahren zu beschaffen. Die Planung sah vor, dass ab Juli 2004 durch verschiedene Softwaremodule die Aufgaben der Personalverwaltung vereinfacht werden sollten. Schnittstellen in andere Systeme sollten Medienbrüche und die Doppelerfassung von Daten vermeiden. Die Anbindung des vom Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung eingesetzten Bezügeverfahrens war fest eingeplant.

Die Planung sah eine vollständige Einführung bis Ende 2006 vor. Bis heute ist diese nicht vollständig erfolgt.

Der LRH kritisierte im Jahresbericht 2008 neben Mängeln im Projektmanagement, die zu deutlichen Verzögerungen führten, insbesondere die fehlende Umsetzung der Einsparpotenziale.¹⁷⁷

Streitig zwischen dem LRH und dem Finanzministerium war seinerzeit, ob das vom Finanzministerium in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angenommene Einsparpotenzial noch zu erbringen sei.

¹⁷⁷ Jahresbericht 2008, S. 28 „Einsparpotenziale beim Personalmanagementverfahren“.

Das Finanzministerium ging noch in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Dezember 2007 davon aus, dass der ermittelte monetäre Nutzen nach Einführung des Verfahrens nicht direkt durch konkreten Stellenabbau realisiert werden könne. Später nahm das Finanzministerium gemeinsam mit dem Ministerium für Inneres und Sport den Standpunkt ein, dass die durch das Personalmanagementverfahren zu erwartenden Stelleneinsparungen mit Vollzug der Zielvereinbarung II, die von Beginn des Jahres 2005 bis zum Ende des Jahres 2009 erfolgte, als umgesetzt anzusehen seien.

Dieser Auffassung widersprach der LRH, insbesondere weil die Einsparungen aus dem Einsatz des Programms nie ressortspezifisch festgesetzt wurden. Die Ressorts hätten sie teilweise schon Jahre vor dem Einsatz des Programms erbringen müssen, ohne dass die erwarteten positiven Effekte des Programmeinsatzes vorhanden waren.¹⁷⁸

Der LRH war daher der Auffassung, dass die aus dem Personalmanagementverfahren resultierenden Einsparpotenziale nur in direkter Folge und zeitlich erst nach der Einführung hätten umgesetzt werden können.

Der Landtag fasste dazu im November 2008 einen Beschluss, der eine „ressortbezogene Ermittlung und Festsetzung der Einsparpotenziale“ beinhaltete.¹⁷⁹ Zur Stellungnahme der Landesregierung vom März 2009¹⁸⁰ stellte der Landtag im Dezember 2009 fest, dass diese nicht ausreichend sei und insbesondere keine Aussagen zu der geforderten ressortbezogenen Ermittlung und Festsetzung der Einsparpotenziale erfolgt seien.¹⁸¹

¹⁷⁸ Siehe Fußnote 177, S. 31.

¹⁷⁹ Drs. 16/611, S. 3, Nr. 5 „Einsparpotenziale beim Personalmanagementverfahren“.

¹⁸⁰ Drs. 16/1033.

¹⁸¹ Drs. 16/1989.

In der Folge hielt die Landesregierung in ihrer Antwort vom Februar 2010¹⁸² an der Auffassung fest, die Einsparungen seien bereits Teil der durch die Zielvereinbarung II vorgegebenen Stelleneinsparungen, merkte aber zugleich an:

„Einspareffekte bei derartigen Verfahren können typischerweise erst etwa zwei Jahre nach Einführung eines solchen Systems erreicht werden. Eine zeitnahe Ermittlung oder sogar die Festsetzung der Einsparungspotenziale ist deshalb nicht möglich.“¹⁸³

Verzicht auf den Einsatz der Schnittstelle von Personalmanagementverfahren zum Bezügeverfahren

Die Schnittstelle für die elektronische Datenübergabe zwischen Personalmanagementverfahren und dem Bezügeverfahren war ursprünglich ein wesentlicher Punkt für die Entwicklung des Personalmanagementverfahrens.

Nach jahrelanger Bearbeitung führte eine Umstellung des Bezügeverfahrens Anfang des Jahres 2013 dazu, dass eine Neuentwicklung erforderlich wurde. Im Verlauf dieser Neuentwicklung kam das Finanzministerium zu dem Schluss, dass die früheren Erwartungen an einen wirtschaftlichen Einsatz der Schnittstelle nicht mehr erfüllt werden konnten. Das Finanzministerium entschied deshalb im Jahr 2017, auf den Einsatz der Schnittstelle endgültig zu verzichten.

Abschließende Erfolgskontrolle

Nach dieser Entscheidung legte das Finanzministerium im Juni 2017 eine abschließende Erfolgskontrolle für das Projekt vor. Danach ergibt sich bis einschließlich zum Jahr 2016 bei Gesamtkosten von 55,30 Mio. € ein Gesamtnutzen von 68,50 Mio. €. Der Barwert des Nutzens liegt nach den Berechnungen des Finanzministeriums mit 35,43 Mio. € um 1,37 Mio. € über dem Barwert der Kosten von 34,06 Mio. €.

¹⁸² Drs. 16/2263.

¹⁸³ Siehe Fußnote 182, S. 3.

Dieser Barwertvorteil beruht - wie in allen vorherigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - auf der Annahme, die dem Personalmanagementverfahren zugeschriebenen Effizienzsteigerungen seien zu Personaleinsparungen genutzt worden. Die dargestellten Kosten resultieren hingegen aus dem tatsächlichen Einsatz von personellen, sachlichen und damit finanziellen Ressourcen.

Die abschließende Erfolgskontrolle vom Juni 2017 führt in ihrer Struktur die vorangegangenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fort. Für die Schnittstelle zum Bezügeverfahren war ein Anteil am Gesamtnutzen des Personalmanagementverfahrens von 15 % kalkuliert worden, den das Finanzministerium in der abschließenden Erfolgskontrolle nicht mehr berücksichtigte.

In der Folge wurden sämtliche kalkulierten Personaleinsparungen - teilweise bis zu zehn Jahre rückwirkend - um 15 % nach unten korrigiert¹⁸⁴, obwohl das Finanzministerium seit nunmehr zehn Jahren die Auffassung vertritt, diese seien bereits mit den Beschlüssen des Jahres 2004 zur Zielvereinbarung II umgesetzt worden.

Fazit

Der LRH sieht sich auch durch die abschließende Erfolgskontrolle zum Projekt Personalmanagementverfahren in seiner Auffassung bestätigt, dass die aus dem Einsatz von Personalmanagementverfahren zu generierenden Einsparpotenziale bisher nicht realisiert sind. Die pauschale Behauptung, die Einsparungen seien bereits erbracht, weil die Stelleneinsparungen im Rahmen der Zielvereinbarung II auch „im Hinblick auf interne Optimierungen durch verbesserten Technikeinsatz“ erfolgten, kann eine haushaltswirksame Umsetzung nicht ersetzen.

Der LRH erwartet, dass die anstehende Ermittlung und Festsetzung der ressortbezogenen Einsparpotenziale über die Behauptung hinausgeht, die Einsparungen seien bereits erbracht. Insbesondere sind Maßstäbe erforderlich, die erken-

¹⁸⁴ Dadurch reduzierte sich der kumulierte Nutzen aus Personaleinsparungen von vormals 964,28 Vollzeiteinheiten (VZE) über die Jahre 2006 bis 2016 auf nunmehr 817,51 VZE.

nen lassen, welcher Personaleinsatz bei Nutzung des Personalmanagementverfahrens erforderlich ist. Dabei ist zu ermitteln, wie und woraus sich in den einzelnen Bereichen der tatsächliche Nutzen darstellt.

Die Landesregierung muss bei vergleichbaren Projekten künftig sicherstellen, dass Einsparpotenziale zeit- und behördenspezifisch konkretisiert werden, um eine den Anforderungen der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO genügende Erfolgskontrolle zu ermöglichen.

11. Dauernde Verluste bei Ferienimmobilien - Einkünfte oder Liebhaberei?

Verluste bei der Vermietung von Ferienimmobilien können einkommensteuerlich nur berücksichtigt werden, wenn eine Einkunftserzielungsabsicht vorliegt. Die Finanzämter prüften diese nicht immer ausreichend. Sie erkannten Verluste trotz ungewisser Sachverhalte endgültig an. Teilweise kam es zur endgültigen Anerkennung von Verlusten ohne weitergehende Prüfung. Dies führte zu Steuerausfällen.

Allgemeines

Immobilien werfen derzeit im Vergleich zu Geldanlagen deutlich höhere Renditen ab. Der Anreiz zu Investitionen in Immobilien auch zur privaten (Alters-)Vorsorge besteht in erheblichem Maße.

Der LRH prüfte, ob die Vermietung von Ferienimmobilien im weit überwiegenden Maße der Erzielung von Überschüssen diene und nicht dauerhaft private Zwecke (Liebhaberei) verfolgt. Die Immobilien lagen teilweise in sehr attraktiven Ferienorten, wie z. B. den bekannten deutschen Nord- und Ostseebädern.

Bei sechs Finanzämtern untersuchte der LRH, ob sie die Besteuerung von Ferienimmobilien der Veranlagungszeiträume 2009 bis 2015 ausreichend und zeitnah geprüft hatten. Dabei stellte er eine geringe Bearbeitungstiefe und fehlerhafte verfahrensrechtliche Anwendungen fest.

Arbeits- und Entscheidungsgrundlagen

Das Bundesministerium der Finanzen stellte im Jahr 2004¹⁸⁵ ausführlich das Prüfschema zur Vermietung von Ferienwohnungen dar. Die frühere Oberfinanzdirektion Niedersachsen - nunmehr Landesamt für Steuern Niedersachsen - stellte den Bearbeiterinnen und Bearbeitern umfangreiche Leitfäden und Fortbildungen zur Verfügung. Diese nutzten weder das Prüfschema noch die Fortbildungsinhalte im erforderlichen Umfang.

Überschusserzielungsabsicht

Die Vermietung von Ferienimmobilien führt häufig zu jahrelangen Verlusten. Die einkommensteuerliche Beurteilung hängt von deren Nutzung und Vermietungsumfang ab. Dabei sind drei Konstellationen zu unterscheiden:

- Wird eine Ferienimmobilie ausschließlich selbstgenutzt, werden keine Einkünfte erzielt. Ausgaben werden steuerlich nicht berücksichtigt.
- Bei einer Immobilie, die ausschließlich an Feriengäste vermietet wird, ist eine Selbstnutzung ausgeschlossen.
- Wird eine Ferienimmobilie teils vermietet und teils selbst genutzt, ist zu unterscheiden, ob Einkunftserzielungsabsicht oder private Motive vorliegen.

Verluste dürfen das Einkommen nur mindern, wenn der Steuerpflichtige beabsichtigt, mit der Vermietung über einen längeren Zeitraum im Ergebnis Überschüsse zu erzielen.

In den Fällen, in denen insbesondere eine Selbstnutzung der Ferienimmobilie möglich ist, ist eine Totalüberschussprognose zu erstellen. Dabei ist von einem 30-jährigen Prognosezeitraum auszugehen. Die Prognose ist im Erstjahr und dann wiederholt alle fünf Jahre durchzuführen. Ist auf Dauer kein Überschuss zu

¹⁸⁵ Schreiben vom 08.10.2004, BStBl. I S. 933.

erzielen, ist die Vermietung dem Bereich der sogenannten Liebhaberei zuzuordnen. Dies hat zur Folge, dass die Verluste steuerlich nicht berücksichtigt werden können.

Der LRH stellte fest, dass die Finanzämter die Totalüberschussprognose nicht immer in ausreichendem Maß von den Steuerpflichtigen anforderten.

In einem Fall berücksichtigte das Finanzamt für eine Ferienimmobilie in Westerland/Sylt Verluste in Höhe von rd. 344.000 €. Das Objekt war nach Abriss im Jahr 2012 noch in Bebauung mit zwei Doppelhaushälften. Die Einkunftserzielungsabsicht konnte somit noch nicht bejaht werden. Eine Betriebsprüfung griff das Thema nicht auf. Stattdessen erkannte das Finanzamt die Verluste endgültig an.

Vorläufigkeit der Steuerfestsetzungen

Sachverhalte, die das Finanzamt im Rahmen seiner Prüfung z. B. der Einkunftserzielungsabsicht nicht aufklären kann, sind ungewiss. In diesen Fällen sind die Einkommensteuerbescheide gemäß der Abgabenordnung¹⁸⁶ vorläufig zu erlassen. Nur so sind später Änderungen noch verfahrensrechtlich möglich.

Der LRH beanstandet, dass die Finanzämter Steuerbescheide häufig jahrelang vorläufig erlassen und dadurch die Entscheidung zeitlich hinausgeschoben haben. Diese Vorgehensweise erschwert eine Sachverhaltsermittlung der Vorjahre.

Andere Fälle mit möglicher Liebhaberei veranlagten die Bearbeiterinnen und Bearbeiter trotz gebotener Überwachung endgültig. Die Finanzämter ermittelten die ertragsteuerlichen Sachverhalte nicht immer aus. Aufgrund dieser Ermittlungsfehler verzichteten sie darauf, die Veranlagungen vorläufig vorzunehmen. Änderungen der Steuerbescheide waren daher verfahrensrechtlich nicht mehr möglich. Hierdurch besteht ein latentes Steuerausfallrisiko.

¹⁸⁶ § 165 Abs. 1 Abgabenordnung.

In einem Fall vermietete eine Grundstücksgemeinschaft eine teilweise selbstgenutzte Ferienimmobilie in Dagebüll/Nordsee in Eigenregie an Feriengäste. Die Gemeinschaft erwarb das Objekt im Jahr 1994 und veräußerte es im Jahr 2015. Das Finanzamt ermittelte weder die Zeiten der Selbstnutzung noch forderte es eine notwendige Totalüberschussprognose an. Es erkannte allein in den Veranlagungszeiträumen 2009 bis 2014 Verluste in Höhe von rd. 72.500 € endgültig an.

Forderungen des LRH

Die Finanzämter müssen bei der Vermietung von Ferienimmobilien die Sachverhalte gründlich und zeitnah ermitteln. Ziel muss es sein, frühzeitig zu entscheiden statt jahrelang Verluste hinzunehmen. Das Erstjahr der Vermietung steht wegen des Dauersachverhalts dabei besonders im Fokus.

In gebotenen Fällen sind Veranlagungen vorläufig durchzuführen. Dabei darf die Aufklärung des Sachverhalts nicht über Jahre hinweg hinausgeschoben werden.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Nach Auffassung des Finanzministeriums habe der LRH nur gelegentliche Bearbeitungsmängel festgestellt. Von generellen Fehlern sei daher nicht auszugehen. Die Anerkennung von Verlusten impliziere nicht ohne Weiteres Steuerausfälle, weil diese möglicherweise zu Recht abgezogen worden seien.

Im Übrigen wies das Finanzministerium darauf hin, dass es aufgrund einer Systemumstellung zum 01.01.2012¹⁸⁷ zu Beeinträchtigungen bei Arbeitsabläufen und Bearbeitungsqualität gekommen sei.

Der sechsjährige Prüfungszeitraum des LRH umfasste die Veranlagungszeiträume 2009 bis 2014. Der LRH brachte in seiner Prüfungsmitteilung umfänglich

¹⁸⁷ Migration zu Konsens I (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung).

zum Ausdruck, dass es sich auch um grundsätzliche Bearbeitungsmängel handelte. Substantiierte Belege, die konkrete Prüfungsergebnisse des LRH infrage stellten, legte das Finanzministerium nicht vor.

Das Finanzministerium wies darauf hin, dass es ob des bedeutsamen Themas verschiedene Schulungen und Fortbildungsmaßnahmen in den Jahren 2016 und 2017 durchgeführt habe. In diesen Jahren führte der LRH seine örtlichen Erhebungen durch.

Der LRH stellte fest, dass die Finanzämter seitens der Finanzverwaltung zwingend vorgesehene Prüfungen wie z. B. die der Totalgewinnprognose nicht durchführten. Er selbst konnte diese nach Aktenlage weder überprüfen noch selbst vornehmen. In diesen Fällen hatte der LRH keinen Nachweis, dass die Finanzämter Verluste zu Recht anerkannten. Das Finanzministerium konnte nicht entkräften, dass daraus Steuerausfälle resultierten.

12. Umsatzsteuer-Sonderprüfung: Hohe statistische Mehreergebnisse - aber die Kasse klingelt nicht

Die geprüften Finanzämter konnten von den statistisch ausgewiesenen Mehreergebnissen der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen in Höhe von 44 Mio. € nur 7 Mio. € vereinnahmen. Außerdem setzten sie die Ergebnisse der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen nicht vollständig um bzw. machten die Feststellungen wieder rückgängig. Dies führte zu einem Steuerausfallrisiko von mehr als 28 Mio. € für das Land. Jede dritte durchgeführte Prüfung war wahrscheinlich unnötig.

Allgemeines

Durch zeitnahe Umsatzsteuer-Sonderprüfungen (USt-Sonderprüfungen) will der Gesetzgeber erreichen, dass die Finanzämter umsatzsteuerpflichtige Leistungen sachlich und zeitlich zutreffend besteuern. Die Unternehmer sollen Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen nicht zu Unrecht in Anspruch nehmen und keine Vorsteuerbeträge unberechtigt abziehen.

Die Außendienste führten im Kalenderjahr 2015 landesweit 6.038 USt-Sonderprüfungen und 7.648 Umsatzsteuer-Nachschaun durch. Hiervon gingen 1.321 Nachschaun in Sonderprüfungen über. Das statistische Mehrergebnis 2015 der USt-Sonderprüfungen beträgt 92,26 Mio. €.

Kassenwirksamkeit

Kassenwirksam wird ein statistisch errechnetes Prüfungsmehrergebnis, wenn es das Finanzamt tatsächlich vereinnahmt. Nicht kassenwirksam sind Mehrergebnisse beispielsweise, wenn die Sonderprüferin oder der Sonderprüfer Vorsteuern wegen formeller Rechnungsmängel bei der USt-Sonderprüfung nicht anerkennt und der Innendienst des Finanzamts diese nach erfolgter Rechnungsberichtigung nachträglich gewährt. Auch die Nichtentrichtung der Mehrergebnisse aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten (z. B. Insolvenz) führt zur Kassenunwirksamkeit.

Zur Prüfungsvorbereitung erstellten die drei untersuchten Finanzämter Anschreibungen zu den statistischen Mehrergebnissen der durchgeführten USt-Sonderprüfungen.¹⁸⁸ Nach diesen Anschreibungen waren von den statistischen Mehrergebnissen von knapp 44 Mio. € nur 7 Mio. € kassenwirksam. Dies bedeutet, dass nur jeder sechste € der statistischen Mehrergebnisse tatsächlich dem Haushalt zufluss (16 %).

Der LRH definiert darüber hinaus den Begriff der Kassenwirksamkeit bei der Umsatzsteuer enger als die Steuerverwaltung. Die Finanzämter beurteilten die Kassenwirksamkeit nur bezüglich der steuerlichen Auswirkung beim leistenden Unternehmer. Der LRH betrachtete sowohl den Leistenden als auch den Leistungsempfänger. So führt die Versagung des Vorsteuerabzugs bei einer Geschäftsveräußerung im Ganzen¹⁸⁹ zu einer Erhöhung der Umsatzsteuerschuld beim Erwerber. Beim Veräußerer mindern sich nach erfolgter Rechnungs Korrektur die

¹⁸⁸ Alle im Zeitraum 01.01.2013 bis 30.04.2016 beendeten USt-Sonderprüfungen mit statistischem Mehrergebnis.

¹⁸⁹ § 1 Abs. 1 a Umsatzsteuergesetz.

Umsätze. Vergleichbar sind Fälle der sogenannten Bauträgerproblematik. In diesen Fällen wechselte die Steuerschuldnerschaft auf Antrag. Der Umsatz, der bei dem einen Unternehmer wegfiel, war beim anderen Unternehmer zu versteuern.

Nach der Definition der Kassenwirksamkeit des LRH konnten die Finanzämter nur jeden neunten Euro kassenwirksam vereinnahmen. Die tatsächlich vereinnahmten Mehrsteuern reduzieren sich auf knapp 5 Mio. €. Dies sind rd. 500.000 € pro Finanzamt und Jahr. Der LRH hält in Anbetracht des der Umsatzsteuer inwohnenden Steuerausfallrisikos die kassenwirksamen Mehrergebnisse für deutlich zu gering. Die Finanzämter sollten daher schon bei der Fallauswahl auf eine mögliche Kassenwirksamkeit achten.

Umsetzung der Prüfungsfeststellungen

Wenn die Finanzämter in USt-Sonderprüfungen Dauersachverhalte aufgriffen, übertrugen sie die Prüfungsfeststellungen nicht in allen Fällen auf die Veranlagungszeiträume vor und oder nach dem Prüfungszeitraum, obwohl eine Änderung noch möglich war. Der LRH stellte in 66 Einzelfällen Bearbeitungsmängel fest, die zu Steuerausfallrisiken von mehr als 2 Mio. € führten.

In 16 Fällen setzten die Finanzämter - insbesondere im Zusammenhang mit USt-Voranmeldungen - die Mehrergebnisse der USt-Sonderprüfungen nicht durch Steuerbescheide fest. In diesen Fällen ermittelte der LRH ein Steuerausfallrisiko von mehr als 100.000 €.

In einigen Fällen erstatteten die Finanzämter die zuvor von den USt-Sonderprüfungen festgesetzten und vereinnahmten Umsatzsteuern. Die Festsetzungen aufgrund der USt-Sonderprüfungen nahmen die Finanzämter überwiegend im USt-Voranmeldeverfahren vor. Die Steuerpflichtigen übernahmen die Feststellungen der USt-Sonderprüfungen nicht in ihre USt-Jahreserklärungen.

So erstattete ein Finanzamt mit der USt-Jahreserklärung 2012 einen Betrag von rd. 64.100 €. Dieser resultierte fast vollständig aus dem anteiligen Mehrergebnis der USt-Sonderprüfung. Prüfhinweise wiesen den Bearbeiter auf hohe Abweichungen zu den USt-Voranmeldungen hin. Ihm entging, dass der Steuerpflichtige

die Feststellungen der USt-Sonderprüfung in der USt-Jahreserklärung wieder rückgängig gemacht hatte. Aufgrund des Hinweises des LRH konnte das Finanzamt den erstatteten Betrag wieder vereinnahmen.

Unnötige Prüfungen

Der LRH sah insgesamt 556 Prüfungen ein. Mehr als ein Drittel davon sieht er als überflüssig an.

In der überwiegenden Zahl der Prüfungen hätte der Innendienst die Steuern ohne weiteren Aufwand zutreffend festsetzen können. Sowohl der Verwaltungs- als auch der Personalaufwand sind bei einer USt-Sonderprüfung viel größer als bei einer Bearbeitung durch den Innendienst. So meldete der Innendienst viele Fälle zur USt-Sonderprüfung, in denen das Ergebnis schon feststand. In anderen Fällen hätte der Innendienst ohne großen Aufwand die Besteuerungsgrundlagen ermitteln können.

Der Innendienst erkannte in vielen Fällen bereits, dass die Voraussetzungen für einen Vorsteuerabzug¹⁹⁰ nicht gegeben waren. Die Rechnungen¹⁹¹ erfüllten nicht die formalen Voraussetzungen für den Vorsteuerabzug.

In einem Fall fehlte beispielweise das Lieferdatum auf der Rechnung. Der Innendienst meldete den Steuerpflichtigen zur USt-Sonderprüfung. Diese versagte den Vorsteuerabzug mit Hinweis auf das fehlende Lieferdatum.

Der Innendienst meldete etliche Fälle zur USt-Sonderprüfung, weil die Steuerpflichtigen im Voranmeldeverfahren keine USt-Voranmeldungen abgaben oder die geschätzten Beträge zahlten. Die USt-Sonderprüfer forderten die Steuerpflichtigen zur Abgabe der Voranmeldungen auf. Gaben die Steuerpflichtigen diese ab, übernahmen die Prüfer die Besteuerungsgrundlagen meistens ohne

¹⁹⁰ § 15 Umsatzsteuergesetz.

¹⁹¹ § 14 Umsatzsteuergesetz.

Änderungen. Gaben die Unternehmer die Erklärung nicht ab, schätzten die Prüfer die Besteuerungsgrundlagen in Höhe der vom EDV-System erstellten Schätzungsvorschläge.

Der Innendienst hätte nach Einschätzung des LRH die Schätzungen zeitnäher und effizienter durchführen können.

Fallauswahl

Die zur USt-Sonderprüfung vorgesehenen Fälle stammten überwiegend aus Meldungen des Amtsprüfbereichs und der Anmeldesteuerstelle. Die für die Fallauswahl zuständigen Betriebsprüfungsstellen akzeptierten überwiegend diese Meldungen. Eine gezielte eigene Fallauswahl nahmen sie nach Erkenntnissen des LRH nicht vor.

Bargeldintensive Betriebe gelten als besonders betrugsanfällig. Hierzu zählen beispielsweise Gastronomiebetriebe, das Taxi- und das Friseurgewerbe. Beim Barzahlungsverkehr können die Finanzämter den Zahlungsweg nur schwer nachvollziehen. Bei dem Einsatz von Registrierkassen kommt der Kassenführung eine immense Bedeutung zu. Die Registrierkassen sind sehr manipulationsanfällig.

Die Finanzämter forcierten in der Vergangenheit bereits die Prüfung bargeldintensiver Betriebe. Der LRH hält den Umfang für noch nicht ausreichend. Er untersuchte Steuerfälle u. a. im Hinblick auf bargeldintensive Betriebe und regte eine Vielzahl von USt-Sonderprüfungen an. Die Finanzämter kamen dem überwiegend nach und führen derzeit entsprechende USt-Sonderprüfungen durch.

Forderungen des LRH

Die Finanzämter sollten das Instrument der USt-Sonderprüfung für lohnende Fälle einsetzen. Dies sind Fälle mit voraussichtlich kassenwirksamen Mehrergebnissen, Fälle mit umfangreichen Sachverhaltsermittlungen und materiell anspruchsvollen umsatzsteuerlichen Problematiken. Einfachere Fälle sollte der Innendienst abschließend bearbeiten. Hierzu ist der Innendienst personell zulasten

der USt-Sonderprüfung zu verstärken. Bei Dauersachverhalten sollten die Finanzämter die Feststellungen der USt-Sonderprüfung auch für die Zeiträume vor und nach dem Prüfungszeitraum auswerten.

Außerdem bittet der LRH die Betriebsprüfungsstellen, neben den als prüfungswürdig gemeldeten Fällen auch selbst eine gezielte Fallauswahl vorzunehmen. Sie sollten verstärkt bargeldintensive Betriebe auswählen.

13. Verschollene Unterlagen - Vorsteuern in Millionenhöhe zu Unrecht gezahlt?

Über eine vor zehn Jahren begonnene Umsatzsteuer-Sonderprüfung sind keine Unterlagen und Kenntnisse im Finanzamt vorhanden. Das Finanzamt erstattete daher möglicherweise Vorsteuern in Millionenhöhe zu Unrecht.

Nicht auffindbare Prüfungsunterlagen

Bei einem großen gemeinnützigen Forschungsunternehmen beabsichtigte das Finanzamt, eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung (USt-Sonderprüfung) für die Jahre 2003 bis 2005 sowie für die Voranmeldezeiträume Januar 2006 bis Januar 2007 durchzuführen. Es erließ hierzu im Jahr 2007 eine Prüfungsanordnung. Gegenstand der Prüfung sollte u. a. sein, ob ein Vorsteuerabzug in vollem Umfang zulässig ist.

Das Unternehmen betreibt überwiegend Eigenforschung. Leistungsbezüge für diesen Bereich sind regelmäßig dem nichtwirtschaftlichen Bereich zuzuordnen. Ein Vorsteuerabzug ist insoweit ausgeschlossen. Mit der Verwertung von Lizenzen ist das Unternehmen unternehmerisch tätig und ein Vorsteuerabzug ist dem Grunde nach möglich. Fraglich ist daher, ob dem Unternehmen ein uneingeschränkter Vorsteuerabzug zusteht.

Das Unternehmen erklärte in den Veranlagungszeiträumen 2003 bis 2016 Vorsteuerüberhänge von rd. 20 Mio. €, die das Finanzamt auszahlte. Das Unternehmen hegte bei einer größeren Investition selbst Zweifel am Umfang des Vorsteuerabzugs und gab hierzu ein Gutachten bei einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen in Auftrag. Dies ging von einem uneingeschränkten Vorsteuerabzug aus.

Auf Anforderung des LRH konnte das Finanzamt keinerlei Unterlagen zu der USt-Sonderprüfung vorlegen. Auch konnte es keine Angaben machen, ob es die USt-Sonderprüfung tatsächlich durchgeführt hatte. Das Finanzamt führte aus, dass die USt-Sonderprüfer mehrmals wechselten und die Prüfer von der beabsichtigten Prüfung wahrscheinlich absahen.

Der LRH geht davon aus, dass das Finanzamt zumindest mit der Prüfung begann. Das Unternehmen wies in seinen Wirtschaftsprüfungsberichten 2010 bis 2012 auf die Prüfung hin. Nach Auffassung des Unternehmens trat inzwischen Verjährung ein.

Auf Anregung des LRH führt das Finanzamt derzeit eine USt-Sonderprüfung durch. Das Finanzamt beabsichtigt nun, den Vorsteuerabzug dem Grunde und der Höhe nach zu prüfen.

Der LRH missbilligt, dass bei einem so bedeutenden Steuerfall über eine begonnene USt-Sonderprüfung keine Kenntnisse und Unterlagen im Finanzamt existieren. Möglicherweise erstattete das Finanzamt über Jahre Millionen an Vorsteuern zu Unrecht.

14. Mängel bei der Besteuerung von Kleinunternehmern

Bei der Besteuerung der Kleinunternehmer führten materiell-rechtliche Bearbeitungsmängel landesweit zu einem Steuerausfallrisiko von mehr als 750.000 €.

Besteuerung der Kleinunternehmer

Das Umsatzsteuergesetz sieht für Unternehmer mit geringen Umsätzen Erleichterungen vor.¹⁹² So erheben die Finanzämter die Umsatzsteuer nicht, wenn die Umsätze einschließlich Umsatzsteuer im vorangegangenen Kalenderjahr 17.500 € nicht überstiegen und im laufenden Jahr voraussichtlich 50.000 € nicht übersteigen werden. Im Gründungsjahr ist auf die voraussichtliche Höhe der Umsätze abzustellen. Unternehmer können auf diese Erleichterung verzichten und zur Regelbesteuerung optieren. In diesem Fall binden sie sich für fünf Veranlagungszeiträume.

Nehmen Unternehmer die sogenannte Kleinunternehmerregelung in Anspruch, haben sie die Umsätze des vorangegangenen und des laufenden Jahres in der Umsatzsteuererklärung anzugeben. Die Finanzverwaltung gleicht die Höhe der Umsätze maschinell ab. Beträgt der Umsatz des vorangegangenen oder des laufenden Jahres mehr als 17.500 €, weist ein Prüfhinweis die Bearbeiterin oder den Bearbeiter auf die Überschreitung der Grenzen hin. In diesem Fall ist die Anwendung des § 19 Umsatzsteuergesetz zu prüfen.

Der LRH stellte fest, dass die drei geprüften Finanzämter die Kleinunternehmerregelung unzutreffend anwendeten.

Mehrfach gewährten sie die Steuervereinfachung, obwohl ein Prüfhinweis auf die Überschreitung der Umsatzgrenze hinwies. Daneben beachteten die Finanzämter die Bindungsregelung von fünf Jahren nach erfolgter Option¹⁹³ nicht.

¹⁹² § 19 Umsatzsteuergesetz.

¹⁹³ § 19 Abs. 2 Umsatzsteuergesetz.

So unterwarf ein Steuerpflichtiger in den Umsatzsteuererklärungen für die Veranlagungszeiträume 2012 und 2013 seine Umsätze der Regelbesteuerung. Die maßgeblichen Umsätze betrugen weniger als 17.500 €. Er optierte damit zur Regelbesteuerung und war fünf Jahre daran gebunden. Nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist beantragte der Steuerpflichtige die Besteuerung als Kleinunternehmer. Obwohl er den Antrag verspätet stellte, änderte das Finanzamt die Umsatzsteuerbescheide und zahlte die Umsatzsteuer aus. Auf Anregung des LRH änderte das Finanzamt die fehlerhaften Umsatzsteuerbescheide 2012 bis 2015 und vereinnahmte mehr als 4.000 € Umsatzsteuer.

Zudem überprüften die Finanzämter in Gründungsfällen die von den Steuerpflichtigen prognostizierten Umsätze nicht. Eine Überprüfung fand selbst dann nicht statt, wenn die tatsächlich erzielten von den prognostizierten Umsätzen stark abwichen.

Der LRH ermittelte landesweit hochgerechnet ein Steuerausfallrisiko von mehr als 750.000 €.

Forderung des LRH

Der LRH fordert die Steuerverwaltung auf, künftig die Kleinunternehmerregelung zutreffend anzuwenden und die ergangenen Prüfhinweise zu beachten.

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

15. Krankenhausplanung im Bremer Umland - viel Lärm um nichts?

Die Versuche der Niedersächsischen Landesregierung, die Krankenhausplanung länderübergreifend mit Bremen abzustimmen, sind bisher erfolglos geblieben. Die beiden Länder haben trotz entsprechender politischer Vorgaben weder ihre Krankenhausplanungen angeglichen noch eine stärkere Leistungsabstimmung oder Schwerpunktbildung zwischen den niedersächsischen Krankenhäusern im Umland Bremens und den Bremer Krankenhäusern erreicht. Das Ziel, Einspareffekte zu generieren und eine Krankenhausplanung und -förderung mit zukunftsfesten und nachhaltigen Strukturen zu realisieren, wurde verfehlt.

Versorgungssituation und Patientenwanderungen

Das Land Bremen mit seinen beiden Städten Bremen und Bremerhaven ist vollständig von Niedersachsen umgeben und fungiert als Oberzentrum in einer Metropolregion. Diese besondere Lage sowie das umfassende und differenzierte Behandlungsangebot sind ausschlaggebend dafür, dass die Bremer Krankenhäuser für die stationäre Behandlung niedersächsischer Patienten große Bedeutung haben: Fast 38 % der Patienten im Land Bremen und sogar rd. 47 % der Patienten in der Stadt Bremerhaven haben ihren Wohnsitz in Niedersachsen.

Nach den vom Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung für das Jahr 2015 ermittelten Wanderungszahlen von rd. 76.000 niedersächsischen Patienten nach Bremen hält der Stadtstaat mehr als 1.600 Betten für niedersächsische Patienten vor. Etwa drei Viertel dieser Patienten hatten ihren Wohnsitz in den angrenzenden Landkreisen Cuxhaven, Diepholz, Osterholz oder Verden.

Gesetzliche Verpflichtung zur Abstimmung

Hat ein Krankenhaus auch für die Versorgung der Bevölkerung anderer Länder eine wesentliche Bedeutung, so sind die beteiligten Länder bundesrechtlich verpflichtet, die Krankenhausplanung miteinander abzustimmen.¹⁹⁴ Dementsprechend haben Berlin und Brandenburg in ihren Krankenhausgesetzen eine gemeinsame Aufstellung der jeweiligen Krankenhauspläne bestimmt.¹⁹⁵ Eine entsprechende gesetzliche Regelung fehlt in den Krankenhausgesetzen Niedersachsens und Bremens. Berlin und Brandenburg streben an, bis zum Jahr 2020 eine gemeinsame Krankenhausplanung zu entwickeln.¹⁹⁶

Das Krankenhausangebot in einem Versorgungsgebiet kann auch durch Bettenkapazitäten außerhalb dieses Gebiets sichergestellt werden. Die Planungsbehörde darf bei ihrer Bedarfsanalyse die Inanspruchnahme von Krankenhäusern im benachbarten Bundesland durch die Bewohnerinnen und Bewohner des eigenen Bundeslandes bedarfsmindernd berücksichtigen, wie es bereits jetzt in der Abstimmung der Krankenhauspläne durch die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein praktiziert wird.¹⁹⁷

¹⁹⁴ § 6 Abs. 2 Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2581).

¹⁹⁵ § 6 Abs. 1 Landeskrankenhausgesetz Berlin vom 18.09.2011 (GVBl. S. 483) und § 12 des Gesetzes zur Entwicklung der Krankenhäuser im Land Brandenburg (Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz) vom 08.07.2009 (GVBl. I S. 310).

¹⁹⁶ Beschluss des Landtages Brandenburg vom 30.06.2017, Drs. 6/6822-B, und Krankenhausplan 2016 des Landes Berlin, S. 16 ff.

¹⁹⁷ Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, Krankenhausplan 2020 der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 2016, S. 16 sowie Land Schleswig-Holstein, Gesundheitsministerium, Krankenhausplan 2017 des Landes Schleswig-Holstein, S. 19 f.

Politische Aufträge zu einer abgestimmten Krankenhausplanung

Im April 2013 vereinbarten Bremen und Niedersachsen „einen strukturierten Dialog“ zur Krankenhausplanung¹⁹⁸, der jedoch erst ein Jahr später zu konkreteren Ergebnissen führte. Der Bremer Gesundheitssenator schlug im April 2014 für eine Zusammenarbeit bei der Krankenhausplanung vor, vor allem der Frage nachzugehen, welche Krankenhäuser und Fachbereiche um dieselben Patienten konkurrierten und mit ihren Leistungsangeboten besser aufeinander abgestimmt werden könnten. Außerdem sollten ggf. bestehende Versorgungslücken ermittelt und deren Behebung geklärt werden. Diese konzeptionellen Vorüberlegungen verfolgten beide Länder jedoch zunächst nicht weiter.

Bei einer gemeinsamen Kabinettsitzung der Niedersächsischen Landesregierung und des Bremer Senats im Februar 2015, bei der u. a. die länderübergreifenden ärztlichen Versorgungsstrukturen im ambulanten und stationären Bereich Thema waren, regte Niedersachsen seinerseits eine verstärkte Zusammenarbeit in der Krankenhausplanung an. Ziel sollte sein, eine langfristig bedarfsgerechte Krankenhausversorgung durch stärkere Leistungsabstimmung und Schwerpunktbildung zwischen beiden Ländern sicherzustellen. Regional abgestimmte Leistungsstrukturen sollten aufgebaut und Kooperationen zwischen den Krankenhäusern befördert werden.

Der Niedersächsische Landtag begrüßte kurz darauf die Aufnahme von Gesprächen mit dem Land Bremen zur gemeinsamen länderübergreifenden Krankenhausplanung.¹⁹⁹ In ihrer Antwort führte die Niedersächsische Landesregierung dazu aus, dass sie die Gespräche mit dem Land Bremen für eine gemeinsame länderübergreifende Krankenhausplanung nunmehr intensiviert habe.²⁰⁰

¹⁹⁸ Pressemitteilung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 24.04.2013.

¹⁹⁹ Beschluss vom 18.03.2015, Drs. 17/3186.

²⁰⁰ Antwort vom 01.10.2015, Drs. 17/4407.

Zur Umsetzung der politischen Vorgaben beschloss der Planungsausschuss des Landes Bremen im März 2015 die Einrichtung einer „AG Umlandversorgung“.²⁰¹ Diese legte im Laufe der nächsten beiden Jahre Berichte zu einzelnen Bereichen der Gesundheitsversorgung in dieser Region vor, in denen lediglich Sachstände dargestellt wurden.²⁰² Darin wurde u. a. die besondere Bedeutsamkeit bremischer Krankenhäuser für die Versorgung niedersächsischer Patientinnen und Patienten festgestellt.

Workshop zur Abstimmung der Krankenhausplanung

Im Oktober 2016 führten das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und die Bremer Senatsbehörde für Gesundheit zum Fortgang der beabsichtigten Abstimmung der Krankenhausplanungen einen Workshop durch.

Als ein wesentliches Ziel legten sie dabei u. a. fest, Doppelstrukturen im Bremer Umland verhindern oder vermeiden zu wollen.²⁰³ Bereits im Vorfeld des Workshops äußerten Teilnehmer zudem die Erwartung, dass eine Abstimmung beider Länder über den Auf- und Abbau von Kapazitäten und den Abbau von Doppelstrukturen zu „Einsparungen in Millionenhöhe“ führen könne.²⁰⁴

Im Zuge des Workshops kam es zu folgenden Ergebnissen, die auf Staatssekretärebene abgesegnet wurden:

- Die Krankenhausplanungen beider Länder sollten in ihren Rahmengrundsätzen stärker aufeinander abgestimmt werden.

²⁰¹ Mitglieder der AG sind die Krankenhausgesellschaften Bremens und Niedersachsens, Vertreter von Krankenkassen, der Ärztekammer Bremen, des Magistrats der Stadt Bremerhaven, der senatorischen Behörde Bremens und des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

²⁰² Im Mai 2016 legte die Arbeitsgruppe ihren ersten Bericht zum Bereich der Geburtshilfe und Neonatologie vor, im August 2016 einen weiteren Bericht zur Rolle der Krankenhäuser in Bremerhaven für die stationäre Krankenversorgung u. a. im Landkreis Cuxhaven und im März 2017 einen Zwischenbericht zur psychiatrischen Versorgung.

²⁰³ Vgl. Bericht dazu in der 107. Sitzung des Ausschusses für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Migration vom 26.10.2016, Protokoll S. 9.

²⁰⁴ Weser-Kurier vom 24.09.2016, auch Hannoversche Allgemeine Zeitung und Rundblick vom 07.09.2016.

- Die Planungstransparenz sollte erhöht und die Krankenhausplanung zukunfts-fest und nachhaltig weiterentwickelt werden (u. a. zur Vermeidung von Doppelstrukturen).
- Kurzfristig sollte ein standardisierter und kontinuierlicher Informationstransfer vereinbart werden, insbesondere auch über einzelne Entwicklungsmaßnahmen im Land Bremen und im niedersächsischen Bremer Umland. Dies sollte durch Markt- und Umfeldanalysen, die Verabredung konkreter Maßnahmen und eine gemeinsame Einschätzung der Planungsvorhaben geschehen.

Die Ergebnisse sollten so rechtzeitig vorliegen, dass sie in die Fortschreibung der Krankenhauspläne der beiden Länder ab dem Jahr 2018 einfließen konnten.

Fehlende Umsetzung der Vorgaben

Entgegen diesen Vereinbarungen erklärte die Bremer Senatsbehörde bereits wenige Wochen nach dem Workshop, dass „die vollständige Angleichung der Krankenhausplanung und die Herstellung einer vollständigen Transparenz nicht als realistisch angesehen“ werden könne und dass „divergierende Interessen in bestimmten Bereichen der Krankenhausplanung [...] als das Resultat föderaler Strukturen und damit als gegeben anzusehen“ seien.²⁰⁵

In einer Sitzung der „AG Umlandversorgung“ im Mai 2017 berichtete der Vertreter der Bremer Gesundheitsbehörde, auf Arbeitsebene beider Länder bestehe Einigkeit darüber, dass im Hinblick auf die Detailtiefe der Planung (Ebene der Fachabteilungen und Subdisziplinen) nur sehr begrenzte Möglichkeiten einer Annäherung gesehen würden. Ursächlich hierfür seien u. a. die unterschiedlichen Voraussetzungen beider Länder (Flächenland versus Stadtstaat). Vertreter der unmittelbar Beteiligten in den Planungsausschüssen beider Länder erklärten hierzu, an ihren jeweiligen Planungsvarianten festhalten zu wollen.

²⁰⁵ Vorlagebericht vom 22.11.2016 für die Sitzung der staatlichen Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz am 07.12.2016.

Würdigung

Die „AG Umlandversorgung“ legte umfangreiche Zustandsbeschreibungen vor. Sie enthalten zwar keine konkreten Handlungsoptionen für eine Zusammenarbeit, stellen jedoch die wechselseitigen Patientenströme mit einem deutlichen Übergewicht der Bewegungen niedersächsischer Patientinnen und Patienten in bremische Krankenhäuser dar. Diese Erkenntnisse wurden jedoch nicht genutzt, um die im Workshop der beiden Länder zur Krankenhausplanung verabredeten Ziele zu erreichen.

Der LRH bewertet die im Workshop vereinbarten Handlungsaufträge als Beiträge zur zielgerichteten Steigerung der Leistungsfähigkeit der Krankenhausversorgung im Bremer Umland. Eine Erhöhung der Planungstransparenz und eine zukunfts feste, nachhaltige Weiterentwicklung der Planung sind auch im Sinne des Patientenwohls zu begrüßen. Diese Vorgaben wurden nicht umgesetzt. Konkrete Schritte zur Zielerreichung wurden nicht verfolgt. So wurde auch die Absicht, dass Ergebnisse des Abstimmungsprozesses so rechtzeitig vorliegen sollten, dass diese in die Fortschreibung der Krankenhauspläne der beiden Länder ab dem Jahr 2018 einfließen konnten, nicht umgesetzt.

Die Erwartung, durch eine gemeinsame Abstimmung „Einsparungen in Millionenhöhe“ zu erzielen, konnte daher nicht realisiert werden. Wettbewerblich von den Trägern bewusst gewollte Doppelstrukturen, wie bei der orthopädischen und geriatrischen Versorgung im Landkreis Cuxhaven, bestehen fort und können durch die begrenzten Möglichkeiten der Krankenhausplanung kaum verhindert werden. Ebenso verhält es sich bei offenkundigen Versorgungslücken für Fachbereiche, wie z. B. bei der Geburtshilfe im Landkreis Diepholz, die oft kaum kostendeckend zu betreiben sind.

Auch die Absicht, durch eine länderübergreifende Zusammenarbeit eine Leistungsabstimmung und Schwerpunktbildung zwischen den Krankenhäusern beider Länder zu erreichen, wurde nicht umgesetzt.²⁰⁶ Der LRH stellte bei seinen

²⁰⁶ Vgl. Kabinettsvorlage für die gemeinsame Sitzung der Niedersächsischen Landesregierung und des Senats der Freien Hansestadt Bremen am 10.02.2015.

örtlichen Erhebungen zum Thema der „Kooperationen mit Bremer Klinikträgern“ in Gesprächen mit allen Geschäftsführungen der Krankenhäuser im Bremer Umland in den oben genannten vier Landkreisen fest, dass ein länderübergreifender Abstimmungsprozess bei bestehenden Kooperationen zwischen Krankenhausträgern bisher keine Rolle spielte.

Das Beispiel Berlin und Brandenburg zeigt, dass es auch in der Konstellation zwischen einem Stadtstaat und einem Flächenland gelingen kann, sowohl auf gesetzlicher Ebene als auch in der konkreten Gestaltung der Krankenhausversorgung dem bundesrechtlich vorgegebenen Abstimmungserfordernis der Krankenhausplanung zu genügen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb es trotz politischer, gemeinsamer Vorgaben beider Landesregierungen nicht gelungen ist, auf diesem Wege voranzukommen. Dies ist aber angesichts der Patientenströme, der häufig defizitären Situation niedersächsischer Krankenhäuser im Bremer Umland und bestehender Doppel- und Fehlversorgungsstrukturen aus Sicht des LRH erforderlich und möglich. Ein belastbarer neuer und ernsthafter Anlauf zu einer abgestimmten Krankenhausplanung beider Länder ist daher geboten.

16. Mislungene Budgetierung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Bei der Abrechnung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten handelt es sich in der tatsächlichen Abwicklung nicht um ein Budget, sondern um eine modifizierte Spitzabrechnung. Wegen starker Ausgabeschwankungen und fehlender Steuerungsmöglichkeiten über Zielvereinbarungen liegen die Voraussetzungen für ein Budget nicht vor. Die tatsächlichen Aufwendungen der Jahre 2011 bis 2014 in Zuständigkeit des Landes wurden um rd. 13 Mio. € überfinanziert. Bei der Abgrenzung der Zuständigkeit treten weiterhin Schwierigkeiten auf, die zu Lasten des Landes gehen. Die Zuständigkeit und die Finanzierung sind zu ändern.

Vorbemerkungen

Menschen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, haben einen Anspruch auf Hilfe zur Überwindung dieser Schwierigkeiten, wenn sie hierzu nicht selbst in der Lage sind.²⁰⁷ Der leistungsberechtigte Personenkreis umfasst insbesondere Menschen ohne Wohnung und Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Die Zuständigkeit für die Hilfe liegt teils beim Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und teils bei den Landkreisen, kreisfreien Städten und der Region Hannover als örtlichen Trägern der Sozialhilfe.²⁰⁸ Diese Kommunen hat das Land auch zur Wahrnehmung seiner Aufgaben herangezogen.²⁰⁹ Die dafür zu erstattenden Aufwendungen rechnete das Land mit ihnen bis zum Jahr 2010 spitz ab.

Der LRH hatte diese Strukturen in den Jahren 2002 und 2006 geprüft und das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung darauf hingewiesen, dass eine ausreichende Planung und Steuerung der Hilfen durch das Land fehlte und die Zuständigkeitsregelungen zu Mehrausgaben führten.

Ab dem Jahr 2011 stellte das Land die Abrechnung der zu erstattenden Aufwendungen der Kommunen auf sozialräumliche Budgets mit jährlichen Festbeträgen um und führte das Instrument der Zielvereinbarungen zur Steuerung ein.²¹⁰ Die Regelungen zur Zuständigkeit wurden nicht geändert.

Umsetzung der Budgetierung

Nach der Gesetzesbegründung sollten die Kommunen durch die Budgetierung der Hilfe „Handlungsspielräume und Anreize zur Optimierung der Strukturen“²¹¹ erhalten. Sie sollten deshalb die Mittel unabhängig von der sachlichen Zuständigkeit einsetzen dürfen. Insbesondere erhoffte sich das Land einen positiven Effekt für den Ausbau ambulanter Hilfeangebote. Das Land sollte sich auf seine

²⁰⁷ §§ 67 bis 69 SGB XII.

²⁰⁸ § 6 Abs. 2 Nr. 4 Nds. AG SGB XII.

²⁰⁹ § 2 Abs. 1 Satz 1 DVO Nds. AG SGB XII.

²¹⁰ § 13 Abs. 4 bis 8 Nds. AG SGB XII a. F. (Nds. GVBl. 2011 S. 81).

²¹¹ Drs. 16/3186, S. 5.

Gewährleistungsfunktion beschränken und die überregionale Steuerungsfunktion wahrnehmen.

Tatsächlich war der Handlungsspielraum der Kommunen nach Einführung der Budgetierung dadurch begrenzt, dass neue Angebote und Erweiterungen der Angebote in Zuständigkeit des Landes jeweils vorab mit dem Land abgestimmt werden mussten. Ursächlich hierfür waren die unterschiedlichen Zuständigkeiten, die durch die Einführung der Budgetierung nicht verändert worden waren. Eine Anreizfunktion zur Optimierung der Angebotsstruktur ergab sich nicht, weil Gewinne und Verluste ausgeglichen wurden.

Die Anzahl der stationären Plätze ging im Zeitraum 2009 bis 2013 zurück, allerdings sanken die entsprechenden Ausgaben nur geringfügig. Zu einer vom Land beabsichtigten Strukturveränderung im Sinne des im SGB XII normierten Vorrangs ambulanter vor stationärer Hilfe führte die Budgetierung daher nicht. Das Ministerium begründete den nur geringfügigen Rückgang der Ausgaben für die stationäre Betreuung mit den Vergütungssteigerungen aufgrund der Vorgabewerte und sah einen deutlichen Rückgang der stationären Betreuung als belegt an. Nach dem inzwischen vorliegenden aktuellen Bericht der Zentralen Beratungsstelle für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in Niedersachsen²¹² stieg die Zahl der stationären Plätze bis Ende 2015 wieder über die im Jahr 2009 vorhandenen Plätze hinaus an.

Keine Steuerung durch Zielvereinbarungen

Das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB XII) schreibt mit der Einführung des Budgets den Abschluss von Zielvereinbarungen als notwendiges Steuerungsinstrument vor. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Festbeträge zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden.²¹³ Tatsächlich ist das Ministerium über den Entwurf einer (Muster-)Zielvereinbarung mit einer Kommune nicht hin-

²¹² ZBS-Statistikbericht 2015, S. 35, <https://www.zbs-niedersachsen.de> (Abruf am 10.01.2018).

²¹³ § 13 Abs. 6 Nds. AG SGB XII a. F., jetzt § 14 a Abs. 3 Nds. AG SGB XII.

ausgekommen. Die vorgesehene Steuerung des Landes über Zielvereinbarungen hat daher seit der Einführung des Budgets nicht stattgefunden. Der LRH hat aufgrund der Besonderheit des leistungsberechtigten Personenkreises Zweifel, dass Zielvereinbarungen bei der Hilfe zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten ein geeignetes Steuerungsinstrument sein können. Dieser Einschätzung hat sich das Ministerium inzwischen angeschlossen.

Finanzielle Auswirkungen der Budgetierung

Die Festbeträge für das Budget wurden auf der Grundlage der in den Jahren 2007 bis 2009 entstandenen Aufwendungen des Landes für die obigen Hilfen festgelegt. Ergänzend wurden voraussichtliche Erhöhungen der Ausgaben berücksichtigt. Ein zu erwartender Rückgang der Ausgaben im Jahr 2010 blieb dagegen unberücksichtigt. Das Ausgangsbudget war daher insgesamt zu hoch.

Für das Jahr 2013 wurden bei einigen Kommunen höhere Festbeträge festgesetzt, um entstandene Unterdeckungen aus den Vorjahren in voller Höhe auszugleichen. Ein solcher Ausgleich war gesetzlich nicht vorgesehen. Im Gegensatz dazu ließ das Gesetz Absenkungen der Festbeträge aufgrund nicht zweckentsprechend verwendeter Ausgaben zu. Hier machte das Ministerium von seinem Ermessen Gebrauch und kürzte nicht um die vollen Beträge, sondern nur um die Hälfte.

Von den Kommunen war jährlich nachzuweisen, dass sie die Landesmittel im Vorjahr zweckentsprechend verwendet hatten. Hierfür mussten Aufwendungen des Landes mindestens in Höhe des Festbetrags entstanden sein. Der Nachweis galt auch als erbracht, wenn die Gesamtaufwendungen von Land und Kommunen nicht zurückgegangen waren. Damit sollte insbesondere erreicht werden, dass die Kommunen ihre eigenen Aufwendungen nicht reduzierten. Tatsächlich ermöglichte es die Regelung aber, dass die Kommunen die Landesmittel auch dann behalten konnten, wenn sie ihre Aufwendungen gegenüber dem Vorjahr kürzten. Ihren Zweck erreichte die Regelung daher nicht. Bei einzelnen Kommu-

nen waren einige gezahlte Festbeträge sogar höher als die gesamten Aufwendungen für die Hilfe. Diese Mittel wurden damit nicht entsprechend der Zweckbindung verwendet.

Durch eine gesetzliche Änderung im Jahr 2014 wurde für den Verwendungsnachweis ein Gewinn- und Verlustausgleich in einem separaten Verwaltungsverfahren eingeführt. Dabei wurden Differenzen zwischen den tatsächlichen Aufwendungen und den Festbeträgen, die außerhalb einer Schwelle von 5 % des Festbetrags lagen, im Folgejahr grundsätzlich ausgeglichen. Entsprechende Gewinne mussten die Kommunen jedoch nur erstatten, wenn die Gesamtaufwendungen des Landes und der Kommunen gegenüber dem Vorjahr gesunken waren. Verluste außerhalb der 5 %-Schwelle wurden den Kommunen in vollem Umfang ersetzt. Die Ungleichbehandlung von Gewinnen und Verlusten ist nicht gerechtfertigt. Auch nach Auffassung des Ministeriums ist der Ausgleich der Gewinne nach denselben Regelungen wie bei Verlusten plausibel.

Insgesamt übertrafen die Zahlungen des Landes in den Jahren 2011 bis 2014 die tatsächlichen Aufwendungen in Zuständigkeit des Landes um rd. 13 Mio. € und damit um mehr als 10 % der Ausgaben des Landes für die Hilfe. Dies ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit.

Das Ministerium gab zu bedenken, dass bei der Einführung dieses neuartigen Finanzierungsmodells für die Akzeptanz der Kommunen deren Schlechterstellung vermieden werden musste. Es wies darauf hin, dass die Festbeträge nach den gesetzlichen Bestimmungen ermittelt wurden. Wiederholte Anpassungen hätten zu einer deutlichen Minderung der kommunalen Überschüsse geführt.

Zuständigkeitsregelung

Das Land ist als überörtlicher Träger der Sozialhilfe für die stationären und teilstationären Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zuständig. Außerdem trägt es die ambulanten Leistungen für die sogenannten Nichtsesshaften. Die örtlichen Träger übernehmen die ambulanten Hilfen für die übrigen Leistungsberechtigten. Nichtsesshafte sind Personen ohne gesicherte Lebensgrundlage, die umherziehen, d. h. den Aufenthaltsort wechseln, ohne eine

Wohnung zu haben. Davon abzugrenzen sind die Ortsobdachlosen, die nur im Zuständigkeitsbereich eines örtlichen Trägers umherziehen und daher in dessen Zuständigkeit fallen.²¹⁴ Diese Zuständigkeitsregelung führte häufig zu Abgrenzungsschwierigkeiten.²¹⁵ Gleichwohl wurde sie auch bei der Einführung der Budgetierung beibehalten. Der LRH stellte fest, dass weiterhin Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Zuständigkeit bestanden. Einige örtliche Träger überließen faktisch den Leistungsanbietern die Zuordnung zu den Nichtsesshaften. Dies ist nicht hinnehmbar, da hiermit eine Zuständigkeits- und Kostenentscheidung zulasten des Trägers der Sozialhilfe verbunden war. Bei den meisten örtlichen Trägern entstanden in der ambulanten Hilfe weit überwiegend Aufwendungen für Nichtsesshafte. Einige hatten gar keine Aufwendungen für Ortsobdachlose. Das Ministerium hält die Kritik des LRH an der Zuständigkeitsregelung für nachvollziehbar. Als Lösung favorisiert es eine einheitliche Zuständigkeit für die gesamte Hilfe.

Fazit

Die Budgetierung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten wurde nicht konsequent umgesetzt und verursachte Mehrausgaben für das Land. Aufgrund des Gewinn- und Verlustausgleichs handelt es sich in der tatsächlichen Abwicklung nicht um ein Budget, sondern um eine modifizierte Form der Spitzabrechnung. Diese verursacht einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Wegen der nicht beeinflussbaren Ausgabeschwankungen scheint die Hilfe nicht für eine Budgetierung geeignet. Auch die Steuerungsmöglichkeit über Zielvereinbarungen ist zweifelhaft. Der LRH hält daher die Voraussetzungen für ein Budget insgesamt nicht für gegeben. Die Regelungen über den Ausgleich der Aufwendungen für Leistungsberechtigte in besonderen sozialen Schwierigkeiten sind daher umfassend zu verändern und das Verfahren zwischen Land und Kommunen zu verschlanken. Die Probleme aufgrund der verschiedenen Zuständigkeiten wurden durch die Budgetierung nicht gelöst. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten ist zu verändern.

²¹⁴ Nds. AG SGB XII (Nds. MBl. 2010 S. 280).

²¹⁵ Drs.16/3186, S. 6.

Das Ministerium hält die Feststellungen für nachvollziehbar und will diese umsetzungsorientiert mit den zu beteiligenden Leistungsträgern und -erbringern erörtern. Im Zuge der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes sind die Zuständigkeiten in der Eingliederungshilfe zum 01.01.2020 neu zu regeln. Wegen der gegebenen Schnittstellen zur Eingliederungshilfe sollte aus Sicht des Ministeriums eine abgestimmte, kompatible und ggf. parallele Zuständigkeitsregelung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten angestrebt werden.

17. Überhöhte Ausgaben für Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe

Die Vergütung für die vereinbarte stationäre Hilfe nach § 67 SGB XII ist deutlich überhöht. Die niedrigschwelligen Basisangebote sind nicht allein vom Land zu finanzieren, sondern auch von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe entsprechend ihrer Zuständigkeit.

Vorbemerkungen

Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, haben gemäß §§ 67 ff. SGB XII Anspruch auf Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten. Der leistungsberechtigte Personenkreis umfasst insbesondere Menschen ohne Wohnung und Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Die Leistungen werden in Form stationärer Hilfe oder verschiedener ambulanter Hilfen erbracht. Sachlich zuständig für die Gewährung der Hilfen sind je nach Personenkreis und Art der Hilfe entweder das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe oder die Landkreise, kreisfreien Städte sowie die Region Hannover als örtliche Träger der Sozialhilfe.²¹⁶

Stationäre Hilfe

Fast die Hälfte der Gesamtausgaben nach §§ 67 ff. SGB XII, rd. 17 Mio. €, entfielen im Jahr 2014 auf stationäre Leistungen, für die allein das Land zuständig ist.

²¹⁶ § 6 Abs. 1 und 2 Nds. AG SGB XII.

Im Jahr 2015 wurden in 18 Einrichtungen 1.323 stationäre Plätze vorgehalten.²¹⁷ Bei dem stationären Leistungsangebot betrug der Personalstandard eine sozialpädagogische Fachkraft für zwölf Bewohnerinnen und Bewohner und die einheitliche Leistungsvergütung²¹⁸ 58,88 € pro Tag im Jahr 2015. Mit dieser Leistung vergleichbar sind die stationären Wohnangebote für Menschen mit einer seelischen Behinderung. Dort wird ein ähnlicher Personenkreis betreut. Die Personalausstattung in der untersten Leistungsberechtigten Gruppe²¹⁹ ist mit einer Betreuungskraft für elf Bewohnerinnen und Bewohner ähnlich und die anderen Leistungsbestandteile sind gleich. Die einheitliche Leistungsvergütung hierfür lag bei 37,32 € im Jahr 2015. Demgegenüber ist die Leistungsvergütung in Höhe von 58,88 € für die annähernd vergleichbare Leistung der stationären Hilfe nach § 67 SGB XII nicht nachvollziehbar und nach Auffassung des LRH deutlich überhöht.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung wies darauf hin, dass die Leistungsvergütung für die stationäre Hilfe nach § 67 SGB XII von der Gemeinsamen Kommission²²⁰ beschlossen worden ist. Es sei nicht beabsichtigt, den dahingehend bestehenden langjährigen landesrahmenvertraglichen Konsens aufzukündigen. Nach dem Niedersächsischen Landesrahmenvertrag und dem SGB XII²²¹ muss sich jedoch aus der angebotenen Leistung die Höhe der Vergütung ableiten lassen. Der LRH sieht es daher als dringend an, dass die Vertragsparteien die Vergütung für die stationäre Hilfe nach § 67 SGB XII anpassen, damit sie der vereinbarten Leistung entspricht.

Niedrigschwellige Angebote

Basisangebote und Tagesaufenthalte bieten jedem Hilfesuchenden unabhängig von der Zuständigkeit des örtlichen oder überörtlichen Trägers der Sozialhilfe niedrigschwellige Unterstützung an. Die Leistungen beider Angebote beinhalten

²¹⁷ Siehe Fußnote 212.

²¹⁸ Summe aus Grund- und Maßnahmepauschale.

²¹⁹ Gemäß § 76 Abs. 2 Satz 2 SGB XII kann die Vergütung nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf differenziert werden.

²²⁰ Gremium nach dem Niedersächsischen Landesrahmenvertrag.

²²¹ § 76 Abs. 2 SGB XII.

insbesondere Beratung und Vermittlung in weiterführende Hilfen. Die Basisangebote bestehen gemeinsam mit der flächendeckenden ambulanten Hilfe bei allen örtlichen Trägern der Sozialhilfe. Tagesaufenthalte sind nur bei knapp der Hälfte der örtlichen Träger der Sozialhilfe angesiedelt. An einigen Standorten gibt es beide Angebote. Für die Basisangebote trägt allein das Land die Kosten. Die pauschalierten Kosten der Tagesaufenthalte finanzieren im Wesentlichen jeweils zur Hälfte das Land und die örtlichen Träger der Sozialhilfe.

Nach Auffassung des Ministeriums handelt es sich bei dem Basisangebot um einen unselbstständigen Annex zur flächendeckenden ambulanten Hilfe. Daher sei es der sachlichen Zuständigkeit des Landes als überörtlichem Träger der Sozialhilfe zuzuordnen.

Das Basisangebot ist zwar organisatorisch mit der flächendeckenden ambulanten Hilfe verbunden. Die beiden Angebote unterscheiden sich jedoch insbesondere hinsichtlich des betreuten Personenkreises. Während in der flächendeckenden ambulanten Hilfe nur Personen in Zuständigkeit des Landes betreut werden, suchen das Basisangebot auch Personen in Zuständigkeit des örtlichen Trägers auf. Daher ist das Basisangebot nach Auffassung des LRH getrennt von der flächendeckenden Hilfe zu beurteilen. Der örtliche Träger hat sich entsprechend seiner Zuständigkeit auch hier an der Finanzierung in angemessener Höhe zu beteiligen.

Darüber hinaus sind die Leistungen der Basisangebote und Tagesaufenthalte nach Auffassung des LRH weitestgehend deckungsgleich. Eine Zusammenlegung zu einem gemeinsamen Angebot könnte der Transparenz dienen und Einsparungen bringen. Das Ministerium vermag sich diesen Auffassungen nicht anzuschließen. Es räumt jedoch gewisse inhaltliche Überschneidungen bei den Leistungen und Doppelstrukturen ein, sodass nach Auffassung des Ministeriums in Einzelfällen - beim Vorhandensein beider Leistungstypen - Synergieeffekte nicht ausgeschlossen scheinen.

18. Unzeitgemäße Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote

Durch die langjährige Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote wurde das Förderziel, eine wohnortnahe, flächendeckende Versorgung, bisher nicht erreicht. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung nutzte nicht die Möglichkeiten, durch die Förderung Anzahl, Verteilung und Inhalt dieser Angebote zu steuern. Darüber hinaus verstößt das praktizierte Förderverfahren gegen das Haushaltsrecht. Aus diesen Gründen ist die Förderung neu zu konzipieren.

Vorbemerkungen

Die niedrigschwelligen Betreuungsangebote unterstützen pflegebedürftige Menschen in häuslicher Pflege und entlasten deren Angehörige. Bei diesen Angeboten betreuen in erster Linie ehrenamtliche Helferinnen und Helfer Menschen mit Demenz, mit geistiger Behinderung, mit psychischer Erkrankung oder sonstige Pflegebedürftige in Gruppen oder einzeln. Zur Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen und -konzepte fördert der Spitzenverband Bund der Pflegekassen nach dem SGB XI den Auf- und Ausbau von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten. Der Zuschuss der Pflegekassen wird ergänzend gezahlt und zwar jeweils in gleicher Höhe wie der vonseiten des Landes und der Kommunen gewährte Zuschuss. Das Land Niedersachsen fördert seit dem Jahr 2004 niedrigschwellige Betreuungsangebote nach einer Richtlinie. Ziel der Förderung ist es, eine wohnortnahe, flächendeckende sowie regional gleichmäßige Versorgung auszubauen und dauerhaft zu sichern.

Versorgung mit Angeboten

Ende des Jahres 2015 lebten in Niedersachsen rd. 318.000 pflegebedürftige Menschen.²²² In häuslicher Pflege befanden sich rd. 226.000 Menschen, davon waren rd. 39.000 unter 60 Jahre alt. Die Anzahl der Pflegebedürftigen wird sich

²²² https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/themen/pflege/pflegeversicherung/zahlen_und_fakten_zur_pflege/zahlen-und-fakten-zur-pflege-14070.html (Abruf am 31.01.2018).

voraussichtlich auf rd. 379.000 im Jahr 2031 erhöhen.²²³ Die Anzahl der niedrigschwelligen Betreuungsangebote ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen auf 472 im April 2017. In den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten standen zwischen 0,64 und 3,01 niedrigschwellige Betreuungsangebote für je 1.000 Pflegebedürftige zur Verfügung.

Die Versorgungsdichte mit diesen niedrigschwelligen Angeboten ist somit sehr unterschiedlich. So sind in einer Kommune nach den Feststellungen des LRH fast fünfmal so viele Angebote pro 1.000 Pflegebedürftige wie in einer anderen. Die große Bandbreite legt nahe, dass zum Teil noch Bedarf für neue Angebote besteht. Dies wird durch den Landespflegebericht 2015 bestätigt, wonach insbesondere in einigen ländlichen Räumen die Anzahl der niedrigschwelligen Betreuungsangebote noch zu gering und ein wohnortnahes Angebot somit nicht gewährleistet ist.²²⁴

Nicht in allen Landkreisen sind alle Angebotsarten für alle Personenkreise vertreten. Des Weiteren fehlen nach Einschätzung des LRH mancherorts Angebote für pflegebedürftige Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Um die Versorgung zu verbessern, sind die niedrigschwelligen Betreuungsangebote entsprechend dem Bedarf noch weiter auszubauen. Auch die Bundesregierung wies in ihrem Sechsten Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung und über den Stand der pflegerischen Versorgung vom 14.12.2016²²⁵ darauf hin, dass die Angebotsstruktur noch weiter auszubauen und auf die Bedürfnisse der Betroffenen auszurichten ist. Zur Beurteilung, für welche zusätzlichen Angebote an welchen Standorten Bedarf besteht, ist nach Auffassung des LRH eine Auswertung unter Beteiligung der betroffenen Leistungserbringer und Kostenträger erforderlich.

²²³ Niedersächsischer Landespflegebericht 2015, Drs. 17/5707, S. 100.

²²⁴ Siehe Fußnote 223, S. 172.

²²⁵ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit, Sechster Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland vom 14.12.2016, S. 41, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/publikationen/pflege.html> (Abruf am 31.01.2018).

Inhalt der Förderung

Gefördert werden die notwendigen Personal- und Sachkosten für ehrenamtliche Betreuungsleistungen, die mit der Koordination und Organisation, der fachlichen Anleitung, Schulung und fachlichen Begleitung der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer verbunden sind.²²⁶ Voraussetzung für die Förderung ist die Anerkennung als niedrigschwelliges Betreuungsangebot. Die Antragsteller haben das vorgegebene Antragsformular einschließlich der Berechnung des Förderbetrags auszufüllen. Daneben bestehen keine speziellen Fördervoraussetzungen. So können viele Anbieter die Förderung in Anspruch nehmen. Für das Jahr 2015 gewährte das Land Zuwendungen in Höhe von rd. 1,6 Mio. €.

Die Antragsteller erklärten mit dem im Antrag vorgegebenen Text, dass sie nur zu betreuende Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz bei der Ermittlung des Förderbetrags zugrunde gelegt hätten. Hingegen teilte das Ministerium mit, dass ab 01.01.2015 bei der Förderung auch andere nach dem SGB XI Pflegebedürftige berücksichtigt würden. Der im Antragsvordruck ausgewiesene Personenkreis stimmt somit nicht mit dem nach dem SGB XI leistungsberechtigten Personenkreis und der Förderpraxis überein. Außerdem gibt der LRH zu bedenken, dass ab 01.01.2017 keine Feststellungen zur Einschränkung der Alltagskompetenz nach § 45 a SGB XI a. F.²²⁷ mehr getroffen werden. Der Antragsvordruck sollte daher umgehend an die geltende Rechtslage und Förderpraxis angepasst werden. Das Ministerium teilte im März 2018 mit, dass ein geänderter Antragsvordruck in Kürze im Internet verfügbar sein wird.

Nicht erreicht ist bisher das Förderziel, eine wohnortnahe, flächendeckende und gleichmäßige Versorgung mit niedrigschwelligen Betreuungsangeboten. Nach Auffassung des LRH sollten die Fördermittel daher künftig verstärkt für den Aufbau neuer und den Ausbau bestehender Angebote eingesetzt werden. Dies kann

²²⁶ Vgl. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten sowie Modellvorhaben nach § 45 c SGB XI (Nds. MBl. 2014 S. 341).

²²⁷ § 45 a Abs. 1 Satz 2 SGB XI a. F. (BGBl. I 2008 S. 874).

durch entsprechende Zuwendungsvoraussetzungen erreicht und so zielgerichtet gefördert werden.

Das Ministerium merkte an, dass lediglich rd. ein Drittel der anerkannten Angebote Fördermittel des Landes und der Pflegekassen erhalten. Vor diesem Hintergrund stellt es die Eignung des Einsatzes von Fördermitteln als Mittel zur zielgerichteten Steuerung für die Initiierung neuer Angebote im unterversorgten Bereich zumindest infrage. Der LRH gibt zu bedenken, dass dann auch das Förderziel infrage zu stellen ist.

Finanzierung

Mit dem Antrag auf Förderung legen die Antragsteller entsprechend dem Vordruck keinen Finanzierungsplan vor. Das Land gewährt die Zuwendungen, ohne dass die Finanzierung der niedrighwelligen Betreuungsangebote bekannt ist. Ob die Zuwendung in der beantragten Höhe notwendig ist, ist nicht ersichtlich. Der Verzicht auf den Finanzierungsplan verletzt die LHO²²⁸.

In dem formularmäßig vorgegebenen Verwendungsnachweis ist die Höhe der Zuwendung anhand der tatsächlichen Daten neu zu berechnen. Die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben sind nicht anzugeben. Das Fehlen dieses zahlenmäßigen Nachweises verstößt ebenfalls gegen die LHO.²²⁹ Nach den beim LRH vorliegenden Aufstellungen von Einnahmen und Ausgaben einzelner geförderter niedrighwelliger Betreuungsangebote arbeiteten diese annähernd kostendeckend. Einige Angebote erzielten sogar leichte Gewinne, insbesondere hier ist die Notwendigkeit des gewährten Zuschusses fraglich. Zumindest müsste dies bei der Förderung im folgenden Jahr berücksichtigt werden.

Den Zuschuss zahlt das Land erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises und somit nach Ablauf des Bewilligungszeitraums aus. Die Finanzierung wurde somit bereits sichergestellt und der Zuschuss erscheint nicht mehr erforderlich.

²²⁸ Verwaltungsvorschrift Nr. 3.3.1 zu § 44 LHO.

²²⁹ Verwaltungsvorschrift Nr. 10.1 zu § 44 LHO.

Die späte Auszahlung kann aus Sicht der Anbieter ein Grund sein, keine Zuschüsse einzuplanen. Der LRH regt die Änderung des Zuwendungsverfahrens an, sodass die Zuwendung des Landes im Bewilligungszeitraum ausgezahlt wird.

Die Höhe der von den Pflegebedürftigen zu zahlenden Kosten war sehr unterschiedlich. Die Bandbreite der Kosten für Einzelbetreuung von geförderten Angeboten lag zwischen 6 € und 18 € pro Stunde. Der LRH regt an, die Fördermittel künftig mithilfe der Fördervoraussetzungen steuernd einzusetzen. So könnte das Land beispielsweise dazu beitragen, dass preisgünstige Angebote vorhanden sind.

Einige familienentlastende Dienste fördert das Land nach zwei Richtlinien, zum einen als niedrigschwellige Betreuungsangebote und zum anderen als familienentlastende Dienste. Dabei wird ein Teil der Leistungen zweimal bezuschusst. Diese Doppelförderung ist haushaltsrechtlich nicht zulässig und daher einzustellen. Nach Auffassung des Ministeriums sei ein vollständiger Ausschluss der Doppelförderung kaum möglich, weil Anbieter überschneidende Leistungen nicht differenzieren könnten und eine solche Prüfung seitens des Landes nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich sei. Zum Ausschluss der Doppelförderung bei nicht eindeutig abgrenzbaren Leistungen fordert der LRH die Anrechnung der Zuwendung der einen Förderung bei der anderen.

Fazit

Die niedrigschwelligen Betreuungsangebote sind neben den ambulanten und teilstationären Pflegeeinrichtungen ein wichtiger Baustein zur Sicherung der Versorgung pflegebedürftiger Menschen in der häuslichen Pflege. Die Fördermittel nach § 45 c SGB XI sollten künftig vor allem zielgerichtet zu einem bedarfsgerechten Ausbau der Angebote eingesetzt werden. Des Weiteren sollte durch die Förderung die Gestaltung der Angebote gesteuert werden. Insgesamt ist daher die Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote unter Beachtung des Haushaltsrechts und des SGB XI neu zu konzipieren. Hierbei ist dann auch die neue Bezeichnung nach § 45 a SGB XI (Angebote zur Unterstützung im Alltag) zu berücksichtigen.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

19. Entwicklung eines landeseigenen Forschungsinstituts

Eine vom Land finanzierte regionale Forschungseinrichtung, die sich mit den Erneuerbaren Energien beschäftigt, musste aufgrund von branchenspezifischen Problemen einen erheblichen Rückgang ihrer Einnahmen aus der Auftragsforschung hinnehmen. Die partielle Neuausrichtung des Instituts ist für das Land mit finanziellen Risiken verbunden. Die gegenwärtig betriebene Evaluation der gesamten regionalen außeruniversitären Forschung sollte zum Anlass genommen werden, für das Institut alternative Zukunftsperspektiven in Erwägung zu ziehen.

Zur Organisation der außeruniversitären Forschung

Im Bereich der wissenschaftlichen Forschung verfügt Deutschland neben den Hochschulen über eine breit aufgestellte und stark diversifizierte überregionale außeruniversitäre Forschungsstruktur. Zu nennen sind insbesondere die Institute der Max-Planck-Gesellschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Leibniz-Gemeinschaft, aber auch die Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft. Gemeinsam ist diesen Einrichtungen, dass sie nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel anteilig vom Bund und den Ländern finanziert werden.

In Niedersachsen gibt es neben den Instituten der überregionalen Forschung noch verschiedene andere, ausschließlich vom Land finanzierte außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Diese Institute wurden vom Land hauptsächlich in den 70er- und 80er-Jahren in privatrechtlicher Rechtsform mit der Zielsetzung gegründet, bei der Durchführung von Forschungsaktivitäten infolge der Loslösung von den als beschränkend empfundenen Regelungen des öffentlichen Dienstes eine größere Flexibilität zu gewährleisten. Im Verhältnis zu den Universitäten sollten diese Einrichtungen keine Konkurrenz darstellen, sondern deren Angebot lediglich ergänzen.

Zur Förderung der regionalen Forschungseinrichtungen

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur förderte im Haushaltsjahr 2017 elf²³⁰ regionale Forschungseinrichtungen mit einem Fördervolumen von insgesamt rd. 17,7 Mio. €. Die jährlichen Zuwendungsbeträge für die einzelnen Institute bewegten sich zwischen 92.000 € und 3,6 Mio. €.

Die Zuwendungen für die regionalen Forschungseinrichtungen gewährt das Ministerium im Wege institutioneller Förderungen. Die Fördermittel sollen der Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers dienen.²³¹ Gefördert wird mithin die Einrichtung als solche. Auch wenn die Zuwendungen nur jahresweise genehmigt werden und kein Anspruch auf Anschlussbewilligungen besteht, handelt es sich faktisch in aller Regel um dauerhafte Förderungen.²³²

Finanzielle Risiken eines niedersächsischen Forschungsinstituts

Eines dieser landesseitig finanzierten außeruniversitären Forschungsinstitute hat das Thema der Erneuerbaren Energien zum Forschungsgegenstand. Das Institut erzielte zusätzlich zur institutionellen Förderung durch das Land Drittmitteleinnahmen. Diese Einnahmen beruhten zum einen auf Forschungsprojekten, die von öffentlichen Forschungsförderinstitutionen finanziert wurden, und zum anderen auf Forschungsaufträgen aus der Industrie. Mit dieser Auftragsforschung erzielte das Institut über mehrere Jahre hohe Überschüsse, die darauf beruhten, dass es die durchgeführten Industrieprojekte auf Vollkostenbasis abrechnen konnte. Nachdem die betreffende Industriebranche nahezu einbrach und dies auch Insolvenzen verschiedener größerer Unternehmen nach sich zog, gingen die Einnahmen des Instituts aus lukrativen Auftragsforschungsprojekten erheblich zurück; im Geschäftsjahr 2016 blieben sie sogar fast komplett aus.

²³⁰ Bezogen auf das Kapitel 06 07 des Haushaltsplans 2017/18, ohne die Wissenschaftlichen Vereinigungen.

²³¹ Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 zu § 23 LHO.

²³² Hugo/Sandfort, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 23 BHO Rdnr. 38.

Daraufhin begann das Institut, sich verstärkt auf die Einwerbung öffentlicher Forschungsvorhaben und dabei insbesondere auf Projektförderungen des Bundes zu fokussieren. Anders als bei der Auftragsforschung gelang es dem Institut, die Einnahmen aus Bundesmitteln im Geschäftsjahr 2016 gegenüber dem Jahr 2012 um 70 % zu steigern. Da der Bund die Förderung seiner Projekte indes auf die direkten Projektkosten sowie eine Pauschale von 10 % auf die abgerechneten Personalausgaben beschränkte, entstanden dem Institut aus diesen Projekten erhebliche Finanzierungslücken. Zu deren Ausgleich musste das Institut verstärkt auf die institutionelle Förderung zurückgreifen, da Überschüsse aus Auftragsforschungsprojekten weitgehend ausblieben.

Zur strukturellen Verbesserung erhöhte das Ministerium die institutionelle Förderung der Forschungseinrichtung dauerhaft um jährlich fast 1 Mio. €. Gegenwärtig erweitert das Institut seinen Tätigkeitsbereich, um sich andere Industriebranchen zu erschließen und dadurch mehr vollkostenfinanzierte Industrieaufträge einwerben zu können. Hiermit verbunden sind Investitionen in die Laborausstattung und Planungen zur Errichtung einer Technologiehalle. Dies führt indes zu einer dauerhaften Erhöhung der laufenden Aufwendungen. Dieser zusätzliche Mehrbedarf müsste von der institutionellen Förderung getragen werden.

Einschätzung des LRH

Eine Fortführung des Instituts ist für das Land sowohl bei weiterhin geringen Überschüssen aus Industrieaufträgen als auch aufgrund der partiellen inhaltlichen Neuausrichtung mit den beschriebenen finanziellen Risiken verbunden. Sollte sich ein weiterer Mittelbedarf ergeben, muss das Land als alleiniger Gesellschafter dafür eintreten.

Unabhängig davon hat der LRH erhebliche Zweifel, ob es dem Landesinteresse entspricht, das Institut unter den gegebenen Rahmenbedingungen als eigenständige Forschungseinrichtung des Landes fortzuführen. In Baden-Württemberg existiert eine Forschungseinrichtung, die im Bereich der Erneuerbaren Energien ein nahezu identisches Forschungsspektrum wie das niedersächsische Institut aufweist, die jedoch aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Fraunhofer-Gesellschaft

von erheblich besseren Förderungsbedingungen profitiert. Daher hält der LRH eine organisatorische Anbindung der Landeseinrichtung an dieses Fraunhofer-Institut für erwägenswert. Dies liegt insofern nahe, als das Land gegenwärtig sowohl die institutionelle Förderung des landeseigenen Forschungsinstituts trägt als auch durch seinen Anteil an der Bund-Länder-Finanzierung²³³ an der Konkurrenzrichtung in Baden-Württemberg beteiligt ist.

Des Weiteren käme in Betracht, das Forschungsinstitut in eine Universität zu integrieren. Als Beispiel kann die Clausthaler Umwelttechnik-Institut GmbH angeführt werden, die im Jahr 2017 als eigenständiges Forschungszentrum in die Technische Universität Clausthal überführt wurde.

Strukturanalyse durch die Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen

Das Ministerium beauftragte im März 2016 die Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen mit einer umfassenden Strukturanalyse der regionalen Forschungseinrichtungen. Im Anschluss daran soll die Wissenschaftliche Kommission Empfehlungen zur Weiterentwicklung der gesamten außeruniversitären Forschung im Kontext der universitären Forschung in Niedersachsen abgeben, wobei die Vorschläge auch die Möglichkeit zukünftiger Umverteilungen der begrenzten finanziellen Ressourcen einbeziehen sollen. Ein Ergebnis der Wissenschaftlichen Kommission erwartet das Ministerium ab Herbst 2018.

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium die Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen beauftragt hat, die Gesamtstruktur der außeruniversitären Forschung zu begutachten und diese Untersuchung auch auf die Überprüfung und Weiterentwicklung des zukünftigen Ressourceneinsatzes im Bereich der regionalen Forschungseinrichtungen erstreckt hat. In die weiteren Entscheidungen sollte das Ministerium insbesondere auch die Überlegungen des LRH einbeziehen.

²³³ Mitfinanzierung über den sogenannten Königsteiner Schlüssel.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium wertet die erfolgte Erhöhung der institutionellen Förderung als bedarfsgerechte Finanzierung der Forschungseinrichtung, die nunmehr auch eine umfangreichere Vorlaufforschung ermögliche. Die geplante bauliche Ergänzung um eine Technologiehalle sei von Fachgutachtern des Innovationszentrums Niedersachsen als eine sinnvolle Erweiterung der Infrastruktur erachtet worden.

Im Falle einer Eingliederung des Instituts in eine Universität sei aus Sicht des Ministeriums eine Reduzierung der für die industriellen Partner bedeutsamen anwendungsorientierten Forschung zu befürchten. Zudem könne eine eigenständige Einrichtung in einem wandelnden Einflüssen ausgesetzten Markt flexibler agieren.

In der vom LRH kritisierten Doppelforschung sieht das Ministerium einen Mehrwert für die deutsche Forschung. Zudem diene diese Pluralität der Qualitätssicherung und der Beschleunigung des wissenschaftlichen Fortschritts.

Erwiderung des LRH

Der LRH hält die parallele Existenz verschiedener staatlich finanzierter Forschungseinrichtungen, die auf identischen Forschungsgebieten tätig sind, für fragwürdig. Dies gilt vor allem dann, wenn die Einrichtungen um öffentlich finanzierte Forschungsprojekte konkurrieren. Insbesondere vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Evaluation der gesamten regionalen außeruniversitären Forschung mit dem Ziel unabdingbar, für das Institut alternative Zukunftsperspektiven aufzuzeigen.

20. Stiftungsprofessuren an Hochschulen

Die Hochschulen treffen Vereinbarungen über Stiftungsprofessuren nicht durchgehend schriftlich und lassen sich die Zahlungen von den Stiftern nur selten durch Ausfallbürgschaften absichern. Stiftungsprofessuren können finanzielle Risiken für die Hochschulen bergen, wenn der Stifter nicht sämtliche mit der Professur zusammenhängenden Kosten trägt.

Allgemeines

Unter einer Stiftungsprofessur wird allgemein eine Professur verstanden, die ganz oder teilweise von einem außerhalb der Hochschule stehenden Dritten finanziert wird. Für Hochschulen ist die Einrichtung einer derartigen Professur insofern attraktiv, als sie hierdurch zusätzlich zur staatlichen Finanzierung Mittel für Forschung und Lehre aus dem privaten Sektor generieren können.²³⁴

Im Jahr 2015 gab es bundesweit rd. 1.000 Stiftungsprofessuren.²³⁵ Auch in Niedersachsen unterhielten fast alle Hochschulen Stiftungsprofessuren, wobei der Großteil auf die Universitäten entfiel. Neben Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen gehörte Niedersachsen mit 58 Stiftungsprofessuren im Sommersemester 2015²³⁶ zu den insoweit führenden Ländern.²³⁷

Neben ihren Vorteilen bergen Stiftungsprofessuren indes auch Risiken. So kann es in finanzieller Hinsicht zu Komplikationen kommen, wenn die Stiftungssumme nicht ausreichend bemessen ist oder wenn Stifter insolvent werden. Im Bereich

²³⁴ Zu der größten Gruppe der Förderer gehören Unternehmen, die 41 % der Professuren finanzieren. Danach folgen Stiftungen (27 %), Forschungsverbünde (8 %), Verbände und Vereine (jeweils 6 %). Nur ca. 3 % der Professuren werden von Einzelpersonen gestiftet; vgl. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Hrsg.): Stiftungsprofessuren in Deutschland, 2009, S. 8.

²³⁵ Schätzung des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft e. V., <http://www.stiftungsprofessuren.de/> (Abruf am 06.07.2016).

²³⁶ Ohne Universitätsmedizin Göttingen, Medizinische Hochschule Hannover, Tierärztliche Hochschule Hannover sowie die European Medical School der Universität Oldenburg.

²³⁷ Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Hrsg.): Stiftungsprofessuren in Deutschland, 2009, S. 8.

der grundgesetzlich geschützten Wissenschaftsfreiheit ist insbesondere eine unzulässige Einflussnahme der Stifter auf die personelle Auswahl oder die inhaltliche Ausrichtung der Professur in Forschung und Lehre zu vermeiden.

Defizite in der vertraglichen Ausgestaltung

Nach den Feststellungen des LRH wahrten die Hochschulen bei der Vereinbarung einer Stiftungsprofessur nicht durchgängig die Schriftform. Insbesondere eine Hochschule begnügte sich des Öfteren mit einer mündlichen Zusage der Fördermittel. In einem Fall wies die Hochschule darauf hin, dass es sich bei dem Stifter um eine vertrauensvolle und solvente Persönlichkeit handele, die man nicht durch den Abschluss eines schriftlichen Vertrags gleichsam „verschrecken“ wolle.

Auf eine Absicherung gegen Zahlungsausfälle durch Beibringung von Ausfallbürgschaften durch die Stifter verzichteten die Hochschulen fast durchgängig. Mitunter kamen Stifter ihren Verpflichtungen entweder gar nicht oder erst nach mehrfacher Aufforderung mit Verspätung nach. Ungeachtet dessen vertraten die Hochschulen die Auffassung, dass man das Vertrauensverhältnis zu den in der Regel gemeinnützigen Stiftern durch das Einfordern von Bankbürgschaften nicht belasten dürfe. Hierdurch könne sogar das Zustandekommen der gesamten Stiftungsvereinbarung gefährdet werden.

Unvollständig finanzierte Stiftungsprofessuren

Stiftungsprofessuren können in der Weise gefördert werden, dass der Stifter für die Dauer der Professur die gesamten Personal- und Sachkosten eines Lehrstuhls übernimmt. Es kommt jedoch auch vor, dass sich Stifter auf die Bezüge beschränken oder sie nur einen Teil des Professorengehalts übernehmen (etwa die Differenz zwischen einer W 2- zu einer W 3-Besoldung). Wie die folgenden Beispiele zeigen, müssen die Hochschulen in diesen Fällen die teilweise erheblichen weiteren Kosten aus ihrem Budget aufbringen.

Eine Universität richtete aufgrund einer entsprechenden Stifterzusage über einen Betrag von 457.300 € eine auf vier Jahre befristete Stiftungsprofessur ein. Die Gesamtkosten der Professur beliefen sich indes auf mehr als 1 Mio. € und verursachten der Universität für Personal und Sachmittel zusätzliche Kosten von über 610.000 €. Auch an einer anderen Universität reichte der Stiftungsbetrag von 500.000 € nicht aus, um damit die Gesamtkosten der Stiftungsprofessur zu bestreiten, sodass sich die Hochschule an den Personalkosten mit mehr als 150.000 € zu beteiligen hatte. An einer dritten Hochschule musste die Universität für die Professur zum gestifteten Betrag von 875.000 € weitere Mittel von knapp 250.000 € für Personal- und Sachkosten beisteuern.

Würdigung

Für den Abschluss wie auch für die inhaltliche Ausgestaltung von Verträgen über Stiftungsprofessuren zwischen Hochschulen und Stiftern, bei denen es sich regelmäßig um Personen des Privatrechts handelt, bestehen keine rechtlichen Vorgaben. Insofern sind die Parteien in ihrer Vertragsgestaltung grundsätzlich frei. Gleichwohl hält der LRH es aus Gründen der Rechtssicherheit für geboten, die Schriftform einzuhalten. Ansonsten haben die Hochschulen gegenüber dem Stifter bei Unstimmigkeiten eine schwache Rechtsposition. Zudem hält es der LRH für erforderlich, dass Stiftungsprofessuren von den Stiftern regelmäßig durch Ausfallbürgschaften abgesichert werden.

Sofern der gestiftete Betrag nicht sämtliche Kosten der Professur abdeckt, sollten sich die Hochschulen frühzeitig Klarheit über den genauen Umfang des eigenen Finanzierungsbeitrags verschaffen. Dies gilt insbesondere, wenn die Verhandlungen über die konkrete Ausstattung einer Stiftungsprofessur noch bevorstehen. Ansonsten ist zu befürchten, dass der Hochschuletat über die Einrichtung einer Stiftungsprofessur in übermäßiger Weise belastet wird.

21. Vollkostendeckung in der Weiterbildung

Für die Angebote der Hochschulen in der Weiterbildung sollte eine Vollkostendeckung gesetzlich vorgeschrieben werden. Dies würde Widersprüche mit dem EU-Beihilferecht vermeiden und zudem zu einer Konsolidierung der Hochschulhaushalte beitragen.

Angesichts der zunehmenden unterschiedlichen Erscheinungsformen und der damit einhergehenden Abgrenzungsprobleme sollten die Bildungsangebote und Studienformate der Hochschulen zumindest insoweit gesetzlich präzisiert werden, als hieran Gebührentatbestände oder Gebührenbefreiungen geknüpft werden.

Allgemeines

Mit Weiterbildungsangeboten erwirtschafteten die niedersächsischen Hochschulen im Jahr 2015 Erträge in Höhe von rd. 15 Mio. €. Bei der Ermittlung der Kosten für die Weiterbildungs- sowie die berufsbegleitenden Studiengänge beschränkten sich die Hochschulen überwiegend auf die direkten Kosten, wie etwa den Personalaufwand oder die Sachmittel. Überwiegend unberücksichtigt blieben dagegen die Gemeinkosten. Hierbei handelt es sich um die Kosten, die einem Kostenträger nicht direkt zugerechnet werden können.

Die von den Hochschulen geübte Praxis steht im Einklang mit den Regelungen des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) für die Erhebung von Gebühren und Entgelten. Danach steht es u. a. im Ermessen der Hochschulen, ob sie für die Inanspruchnahme von berufsbegleitenden Studiengängen kostendeckende Gebühren erheben.²³⁸ Nur in den Fällen, in denen die Lehrtätigkeit in einem Weiterbildungsstudium oder in einem berufsbegleitenden Studiengang von Mitgliedern der Hochschule nebenberuflich im Rahmen eines Lehrauftrags

²³⁸ § 13 Abs. 3 Satz 5 NHG.

wahrgenommen und vergütet wird, müssen die durch das Lehrangebot erzielten Einnahmen die damit verbundenen zusätzlichen Kosten übersteigen.²³⁹

Zu den unterschiedlichen Angebotsformaten des Weiterbildungssektors von Hochschulen sind weder im Hochschulgesetz noch in untergesetzlichen Regelwerken Festlegungen enthalten. So ist nicht definiert, was unter berufsbegleitenden Studiengängen zu verstehen ist. Ungeachtet dessen wird daran ein Gebührenatbestand mit einem weiten Ermessensspielraum für die Hochschulen geknüpft.

Empfehlung der Vollkostendeckung

Neben dem Hochschulrecht haben die Hochschulen das EU-Beihilferecht²⁴⁰ zu beachten. Danach sind die Weiterbildung insgesamt oder einzelne Angebote, wie etwa Weiterbildungsstudiengänge oder berufsbegleitende Studiengänge, kostendeckend anzubieten, wenn sie nach dem EU-Beihilferecht dem wirtschaftlichen Bereich zuzurechnen sind. Ob dies der Fall ist, kann nur die jeweilige Hochschule im Wege einer Einzelfallprüfung feststellen. Dabei ist durch vorhergehende Marktanalyse sowie kontinuierliche Marktbeobachtung sicherzustellen, dass es zu keiner Wettbewerbsverzerrung kommt.

Unabhängig vom EU-Beihilferecht empfiehlt der LRH nicht zuletzt aufgrund der von den Hochschulen regelmäßig thematisierten zu knapp bemessenen Grundfinanzierung, für alle Angebote der Weiterbildung die Vollkostendeckung gesetzlich vorzusehen.

²³⁹ § 34 Abs. 3 Satz 3 NHG.

²⁴⁰ Artikel 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ (Mitteilung der Kommission über den Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation; Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.06.2014 - 2014/C 198/01 -).

Für die Festschreibung der Vollkostendeckung spricht des Weiteren, dass die Landesregierung den Erlass zur landeseinheitlich vorgegebenen Höhe der Lehrauftragsvergütung²⁴¹ nach dessen Auslaufen im Jahr 2007 nicht verlängerte. Während der Geltungszeit dieses Erlasses reichten die landeseinheitlich festgelegten Vergütungssätze insbesondere bei den Weiterbildungsangeboten mit technischen Inhalten oftmals nicht aus, um Lehrbeauftragte zu gewinnen. Seit dem Jahr 2007 entwickelten sich die von den Hochschulen gezahlten Vergütungssätze nicht nur sehr unterschiedlich, sondern stiegen teilweise auch erheblich an. Gerade die unterschiedliche Lehrauftragsvergütung in den einzelnen Studiendisziplinen spricht dafür, nicht zur landesweit einheitlichen Regelung der Lehrauftragsvergütung zurückzukehren.

Die Bedeutung der Weiterbildung hat für die Hochschulen zugenommen und wird für sie nicht zuletzt aufgrund der Auswirkungen des demografischen Wandels und der zunehmenden Heterogenität der Studierenden tendenziell noch weiter zunehmen. Damit neben den monetären Interessen der Dozenten auch die finanziellen Interessen der Hochschulen gewahrt werden, empfiehlt der LRH, in der Weiterbildung und den berufs begleitenden Studiengängen hochschulrechtlich die Vollkostendeckung vorzusehen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass der Begriff „berufsbegleitend“ kein anhand eindeutiger Kriterien abgrenzbarer eigener Studiengangstypus, sondern eine spezifische Angebotsform sei, die mit einem Studiengang in Teilzeit, Fern- oder Onlinestudiengang vergleichbar sei. Mit Blick auf die Angebotsvielfalt im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung sowie aufgrund des Umstands, dass der gesamte Bereich der Weiterbildung auch technologiebedingt einer großen Dynamik unterliege, hält das Ministerium eine gesetzliche Präzisierung von Angebotsformaten nicht für umsetzbar.

²⁴¹ Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 08.11.2007 - 22 B.6-71 061/1 (112) -.

Der LRH verkennt nicht, dass die unter dem Begriff „Wissenschaftliche Weiterbildung“ zusammengefassten Bildungsangebote und Studienformate in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen und sich dabei unterschiedliche Erscheinungsformen herausgebildet haben. Dennoch hält er es für unabdingbar, die einzelnen Bildungsangebote und Studienformate jenseits der bisherigen generalklauselartig gefassten Regelung²⁴² gesetzlich zu definieren, soweit hieran ein Gebührentatbestand oder eine Gebührenbefreiung geknüpft ist. Dies würde zugleich gewährleisten, dass die niedersächsischen Hochschulen für ihre Angebote im Bereich der Weiterbildung weitestgehend einheitlich Gebühren und Entgelte erheben. Im Übrigen verlangt auch das EU-Beihilferecht eine stringenterer Ausgestaltung dieses Bereichs.

Dass eine differenzierte Darstellung der verschiedenen Weiterbildungsformate grundsätzlich möglich ist, zeigen die Beispiele anderer Bundesländer. So finden sich in den Hochschulgesetzen etwa des Freistaats Bayern²⁴³ und auch von Baden-Württemberg²⁴⁴ entsprechende Legaldefinitionen.

22. Unzulässige Privatisierung in der Weiterbildung

Im Rahmen der Weiterbildung ist es Hochschulen mangels gesetzlicher Ermächtigung nicht gestattet, die Erhebung von Studiengebühren auf natürliche oder juristische Personen des Privatrechts zu übertragen.

Daneben sprechen auch wirtschaftliche sowie praktische Erwägungen dafür, die Weiterbildung innerhalb der Hochschulen durchzuführen und abzuwickeln.

²⁴² § 13 Abs. 3 NHG regelt in diesem Bereich die Erhebung von Gebühren und Entgelten.

²⁴³ Artikel 56 des Bayerischen Hochschulgesetzes in der Fassung vom 23.05.2006 (GVBl. S. 245), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2017 (GVBl. S. 568). Darüber hinaus verfügt Bayern noch über eine Hochschulgebührenverordnung, in der den Hochschulen anknüpfend an die einzelnen Weiterbildungsmaßnahmen Vorgaben für die Erhebung der Gebühren gemacht werden.

²⁴⁴ § 31 des Gesetzes über die Hochschulen in Baden-Württemberg (Landeshochschulgesetz) vom 01.01.2005 (GBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 07.11.2017 (GBl. S. 584).

Allgemeines

Die Weiterbildung²⁴⁵ gehört neben Forschung und Lehre zu den Aufgaben der Hochschulen.²⁴⁶ Sie gewinnt sowohl durch die aufgrund der demografischen Entwicklung mittelfristig sinkende Zahl traditionell Studierender als auch durch die veränderten Erwartungen des Arbeitsmarkts an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zunehmend an Bedeutung. Die niedersächsischen Hochschulen bieten aktuell insgesamt rd. 80 Weiterbildungsstudiengänge und berufsbegleitende Studiengänge an.

Organisation der Weiterbildung

Die niedersächsischen Hochschulen organisieren die Weiterbildung fast ausschließlich hochschulintern. Davon abweichend vermarktet die Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel ihre Weiterbildungs- und berufsbegleitenden Studiengänge u. a. mit dem Hochschulverbund Virtuelle Fachhochschule. Diesem Hochschulverbund gehören insgesamt zehn Fachhochschulen an. Aus Niedersachsen sind dies neben der Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel noch die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth und die Hochschule Emden/Leer.

Während die Hochschule die der akademischen Administration zugehörigen Aufgaben, wie etwa Akkreditierung, Immatrikulation sowie Prüfungs- und Zeugniswesen durchführt, übernimmt der Kooperationspartner oder dessen Dienstleister alle übrigen Tätigkeiten.

Die Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel führt gemeinsam mit schleswig-holsteinischen Hochschulen im Hochschulverbund Virtuelle Fachhochschule u. a. die weiterbildenden Online-Master-Studiengänge „Betriebswirtschaftslehre“ und

²⁴⁵ Unter wissenschaftlicher Weiterbildung versteht man die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer ersten Bildungsphase und in der Regel einer Erwerbs- oder Familientätigkeit, wobei das wahrgenommene Weiterbildungsangebot dem fachlichen und didaktischen Niveau der Hochschule entspricht (Sachstands- und Problembereicht zur „Wahrnehmung wissenschaftlicher Weiterbildung an den Hochschulen“, S. 1 - Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 21.09.2001 -).

²⁴⁶ § 3 Abs. 1 Nr. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15.06.2017 (Nds. GVBl. S. 172).

„Wirtschaftsinformatik“ durch. Am Studiengang „Betriebswirtschaftslehre“ ist auch die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth beteiligt. Operativ tätig wird in beiden Fällen eine 100%ige Tochtergesellschaft der Fachhochschule Lübeck. Diese Gesellschaft übernimmt auf Basis von Durchführungsvereinbarungen mit den jeweiligen Hochschulen zum einen verschiedene Dienstleistungen, wie etwa Marketingmaßnahmen, die Beratung und Betreuung der Studierenden sowie den E-Learning-Service. Zum anderen obliegt ihr u. a. das Inkasso der Studiengebühren. Diese Aufgabe soll die Gesellschaft ausweislich der Durchführungsvereinbarung „als beliehener Unternehmer“ im Namen und für Rechnung der jeweils modulverantwortlichen Hochschule durchführen. Die Studiengebühren machte die Gesellschaft stattdessen als „beliehenes Unternehmen“ in eigenem Namen mittels eines Gebührenbescheids geltend.

Unzulässige Übertragung staatlicher Angelegenheiten auf private Dritte

Grundlage der Durchführungsvereinbarungen für die weiterbildenden Online-Master-Studiengänge „Betriebswirtschaftslehre“ und „Wirtschaftsinformatik“ waren das Schleswig-Holsteinische Landesverwaltungsgesetz und das Schleswig-Holsteinische Hochschulgesetz. Nach der grundsätzlichen Regelung des Schleswig-Holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes können Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes unter bestimmten Voraussetzungen an natürliche oder juristische Personen des Privatrechts übertragen werden.²⁴⁷ Das Schleswig-Holsteinische Hochschulgesetz gestattet in besonderen Fällen in der wissenschaftlichen Weiterbildung eine Kooperation mit Einrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs, wobei der Einrichtung übertragen werden kann, die Weiterbildungsangebote zu organisieren, anzubieten und durchzuführen.²⁴⁸

²⁴⁷ § 24 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.06.1992 (GVObI. S. 243, 534). Einschränkungen finden sich in § 24 Abs. 2 und 3 LVwG.

²⁴⁸ § 59 Abs. 4 des Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz) in der Fassung vom 05.02.2016 (GVObI. S. 39), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.03.2017 (GVObI. S. 142).

Im Unterschied zur Rechtslage Schleswig-Holsteins war die Delegation der Erhebung und Einziehung der Studiengebühren für die weiterbildenden Online-Master-Studiengänge „Betriebswirtschaftslehre“ und „Wirtschaftsinformatik“ an die Gesellschaft nach niedersächsischem Recht unzulässig, weil es für die Übertragung dieser Aufgabe einer Rechtsgrundlage bedurft hätte. Die Gesellschaft machte die Studiengebühren entgegen den Festlegungen in der Durchführungsvereinbarung in ihrem Namen geltend, vereinnahmte die Zahlungen auf ihrem Konto und versah die Gebührenbescheide mit einer Rechtsmittelbelehrung, die sie als Adressaten eines möglichen Widerspruchs auswies. Da es sich bei einem Gebührenbescheid um einen Verwaltungsakt²⁴⁹ handelt, erfordert dessen Erlass die Behördeneigenschaft, die der Gesellschaft als juristische Person des Privatrechts fehlt.

Daran vermag auch der Umstand, dass die Gesellschaft in der Durchführungsvereinbarung als „beliehener Unternehmer“ bezeichnet wurde, nichts zu ändern. Von einer Beleihung spricht man allgemein, wenn Privatrechtssubjekte mit der selbstständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts betraut werden.²⁵⁰ Da eine Beleihung jedoch unter dem Vorbehalt des Gesetzes steht und deshalb nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen darf²⁵¹, war für die Übertragung der Befugnis zum Erlass von Studiengebührenbescheiden durch die niedersächsischen Hochschulen auf die Gesellschaft mangels gesetzlicher Grundlage kein Raum. Infolgedessen handelt es sich bei den Bescheiden um sogenannte Scheinverwaltungsakte, die weder bestandskräftig werden, noch Grundlage für eine Verwaltungsvollstreckung sein können.²⁵²

²⁴⁹ Ein Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist, vgl. § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 11 Abs. 2 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745).

²⁵⁰ BVerwGE 61, S. 222 (S. 224); Groß, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Auflage 2012, § 13 Rdnr. 89; Erichsen, in: ders. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1998, § 12 Rdnr. 18.

²⁵¹ BVerwGE 137, S. 377 (S. 382, Rdnrn. 23 ff.).

²⁵² Vgl. Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 31.01.2013 - 9 E 1060/12 - in einer vergleichbaren Konstellation.

Ungeachtet der Rechtslage im Falle einer Delegation staatlicher Aufgaben an private Dritte sprechen nach Auffassung des LRH sowohl wirtschaftliche als auch praktische Erwägungen dafür, die Weiterbildung innerhalb der Hochschulen durchzuführen. Dies ermöglicht, Module aus der grundständigen Lehre in die Weiterbildung zu transferieren. Zudem erzielen viele Weiterbildungsangebote keine Kostendeckung, was durch die zusätzlich entstehenden Kosten im Falle der Einbindung privater Dritter etwa durch Gewinnmargen noch vertieft würde. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Hochschulen die Qualitätssicherung gewährleisten müssen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hält eine gesetzliche Ermächtigung für die Übertragung der Durchführung staatlicher Aufgaben auf private Dritte nur für erforderlich, wenn diese hoheitliche Aufgaben im eigenen Namen wahrnehmen sollen. Dies soll insbesondere gelten, wenn es sich dabei zumindest potenziell um den Bereich der Eingriffsverwaltung handelt.

Der LRH schließt sich den Ausführungen des Ministeriums an. Da die Gesellschaft im Rahmen der Einziehung der Studiengebühren im Wege eines Bescheids in eigenem Namen tätig wurde, hätte es hierzu einer gesetzlichen Rechtsgrundlage bedurft.

Im Ergebnis muss die Landesregierung sicherstellen, dass die Hochschulen die staatlichen Angelegenheiten im Bereich der Weiterbildung in eigener Verantwortung durchführen.

23. Einsatz hauptamtlich tätiger Professorinnen und Professoren in berufsbegleitenden weiterbildenden Studiengängen

Für berufsbegleitende weiterbildende Studiengänge können die Hochschulen kostendeckende Gebühren erheben. Diese Angebote, die in fachlicher Hinsicht regelmäßig auf eine Berufsgruppe zugeschnitten sind, unterliegen erheblichen Nachfrageschwankungen. Der Einsatz hochschuleigener Professorinnen und Professoren als Lehrpersonal im Hauptamt führt für die Hochschulen zu einem schwer kalkulierbaren finanziellen Risiko. Daher sollte die Lehre in diesen Studiengängen vorrangig im Wege der Vergabe befristeter Lehraufträge erbracht werden.

Das Problem der Kostenkalkulation bei berufsbegleitenden Studiengängen

Viele der niedersächsischen Universitäten und Fachhochschulen bieten berufsbegleitende Weiterbildungsstudiengänge an, wobei seit einigen Jahren eine stetige Ausweitung des Angebots an wissenschaftlicher Weiterbildung zu beobachten ist. Einige Hochschulen haben diesen Aufgabenbereich durch Gründung einer hochschulinternen Professional School mit eigenem Verwaltungs- und Leitungspersonal organisatorisch und finanziell abgegrenzt.

Das Hochschulgesetz ermächtigt die Hochschulen, für die Inanspruchnahme von berufsbegleitenden Studiengängen kostendeckende Gebühren zu erheben.²⁵³ Von dieser Möglichkeit machen die Hochschulen in der Praxis regen Gebrauch. Dabei streben sie an, die entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen in der Regel kostendeckend zu kalkulieren. Die Erreichung eines ausreichenden Kostendeckungsgrads ist in erster Linie von einer ausreichenden Nachfrage abhängig. Diese ist indes schwer zu prognostizieren, weil die Anzahl der Studiengangteilnehmerinnen und -teilnehmer erheblichen Schwankungen unterliegen kann.

²⁵³ § 13 Abs. 3 Satz 5 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15.06.2017 (Nds. GVBl. S. 172).

Durchführung der Lehre durch Lehrbeauftragte

Um auf diese Schwankungen flexibel reagieren zu können, wird die Lehre in den berufsbegleitenden Weiterbildungsstudiengängen im Regelfall durch Lehrbeauftragte erteilt. Dabei werden die Lehraufträge entweder an Externe oder auch an Mitglieder der Hochschule vergeben. Im letzteren Fall werden die Mitglieder der Hochschule nebenberuflich tätig.²⁵⁴ Eine Vergütung ihrer Lehrtätigkeit ist möglich, soweit die Gebühreneinnahmen die dadurch zusätzlich entstehenden Kosten übersteigen.²⁵⁵

Die Befristung der Arbeitsverhältnisse gestattet eine variable Anpassung des Lehrangebots an die Lehrnachfrage. Dies ermöglicht kurzfristige Kostensenkungen im Falle einer sinkenden Studienplatznachfrage und dem damit zusammenhängenden Rückgang der Erlöse aus Studiengebühren.

Lehre in berufsbegleitenden weiterbildenden Studiengängen durch Professorinnen und Professoren im Hauptamt?

An der Leuphana Universität Lüneburg wurden Professorinnen und Professoren in berufsbegleitenden weiterbildenden Studiengängen nicht durch Vergabe eines Lehrauftrags, sondern im Hauptamt eingesetzt. Hierfür ermäßigte die Universität im Fall von zwei Professorinnen deren Lehrdeputat um jeweils die Hälfte, um sie für besondere Dienstaufgaben im Rahmen der Betreuung und Lehre in einem berufsbegleitenden Weiterbildungsstudiengang einsetzen zu können. Die dadurch fehlende Lehrkapazität im grundständigen Studiengang wurde mit der Neuberufung eines Professors kompensiert. Die Finanzierung dieser Professur war durch die vertragliche Zusage eines Zusammenschlusses von vier Wirtschaftsprüfungsunternehmen auch für den Fall geringer Studienplatznachfrage gewährleistet. In diesem „Vertrag über die Durchführung des berufsbegleitenden Studiengangs Wirtschaftsprüfung, Master in Auditing (M. A.) und über die Entsendung von Studierenden“ sicherten die Unternehmen der Hochschule eine

²⁵⁴ § 34 Abs. 3 Satz 1 NHG.

²⁵⁵ § 34 Abs. 3 Satz 3 NHG.

jährliche Zahlung in Höhe von mindestens 80.000 € zu. Der Vertrag, der eine Verlängerungsoption enthielt, war indes auf drei Jahre befristet.

Würdigung

Nach den hochschulgesetzlichen Regelungen zählt zwar auch die Weiterbildung zu den Aufgaben eines Hochschulprofessors²⁵⁶, sodass Professorinnen und Professoren entsprechende Lehraufgaben grundsätzlich im Hauptamt wahrnehmen können. Der Einsatz von hauptamtlich tätigen Professorinnen und Professoren in der Weiterbildung sollte jedoch auf die Fälle beschränkt werden, in denen diese ihre Lehrverpflichtung in den grundständigen Studiengängen wegen eines Überangebots in der Lehre nicht erbringen können und ansonsten eine Freistellung von der Lehrverpflichtung erfolgen müsste.²⁵⁷ Darüber hinaus sollte auch aus grundsätzlichen finanziellen Erwägungen vom hauptamtlichen Einsatz von Professorinnen und Professoren in berufsbegleitenden weiterbildenden Studiengängen Abstand genommen werden. Wie die geschilderte Fallkonstellation an der Universität Lüneburg exemplarisch zeigt, ergäben sich anderenfalls Risiken im Hinblick auf die Finanzierung und den Einsatz der Professorinnen und Professoren bei einer möglichen Aussetzung oder Schließung des Studiengangs.

Daher empfiehlt der LRH, dass die Hochschulen die Lehre in berufsbegleitenden weiterbildenden Studiengängen vorrangig im Wege flexibler Arbeitsverhältnisse, mithin also durch Lehrbeauftragte, organisieren.

²⁵⁶ § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NHG.

²⁵⁷ § 11 der Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung) vom 02.08.2007 (Nds. GVBl. S. 408), zuletzt geändert durch Verordnung vom 04.08.2014 (Nds. GVBl. S. 235).

Kultusministerium

24. Sprachförderung im Elementarbereich - Konzentration auf das Wesentliche

Der Einsatz von Landesmitteln für die Sprachförderung im Elementarbereich ist auf den notwendigen Umfang zu begrenzen.

Vorbemerkungen

Die Verantwortung für die Kindertagesbetreuung und damit auch für die Sprachförderung im Elementarbereich liegt grundsätzlich bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, den Landkreisen oder den kreisfreien Städten.²⁵⁸ Das Land als überörtlicher Träger ist zuständig für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und für die Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Jugendhilfe.²⁵⁹

Das Land hat im Niedersächsischen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) und im Niedersächsischen Schulgesetz (NSchG) die notwendigen Regelungen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen sowie über die Teilnahme an Sprachfördermaßnahmen vor der Einschulung getroffen.²⁶⁰ Zudem hat es gemeinsam mit den maßgebenden Trägern im Jahr 2011 die Handlungsempfehlungen „Sprachbildung und Sprachförderung“ verabschiedet.²⁶¹ Im Jahr 2016 stellte das Land für die Sprachfördermaßnahmen im Jahr vor der Einschulung 13.812 Lehrerstunden zur Verfügung.²⁶²

²⁵⁸ § 85 Abs. 1 SGB VIII und § 1 Nds. AG SGB VIII.

²⁵⁹ § 85 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 8 SGB VIII.

²⁶⁰ § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 2 und 5, § 4, § 5 Abs. 5 und § 11 Abs. 1 KiTaG sowie § 64 Abs. 3 NSchG.

²⁶¹ https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/fruehkindliche_bildung/orientierungsplan/orientierungsplan-fuer-bildung-und-erziehung-86998.html (Abruf am 23.04.2018).

²⁶² Nach vorläufigen Angaben des Kultusministeriums.

Das Kultusministerium weist ferner darauf hin, dass die notwendige Beratung der Träger der Einrichtungen sowie der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sichergestellt sei.²⁶³ Ferner werde der gesetzliche Auftrag durch vielfältige Fort- und Weiterbildungsangebote für pädagogische Fachkräfte und für Fachberaterinnen und Fachberater von Kindertageseinrichtungen erfüllt. Damit sei eine Vermittlung der Kompetenzen verbunden, die u. a. zur Sprachbildung und Sprachförderung im pädagogischen Alltag in Kindertageseinrichtungen erforderlich seien.²⁶⁴

Auf dieser Basis hat der LRH den Einsatz von Fördermitteln des Landes geprüft.

Einsatz von Fördermitteln des Landes, der Kommunen und des Bundes

Die Sprachförderung erfolgt über mehrere Förderrichtlinien des Landes und zudem durch den Einsatz kommunaler Mittel sowie über ein Bundesprogramm.

Nach der aktuellen Sprachförderrichtlinie des Kultusministeriums²⁶⁵ werden die Weiterentwicklung von Konzepten und die Durchführung von Maßnahmen zur systematischen Integration von Sprachbildung und -förderung sowie von alltagsintegrierten Fördermaßnahmen für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf und die Qualifizierung von Fachberatung und Fach- und Leitungskräften gefördert. Für diese Förderung stehen seit dem Haushaltsjahr 2016 Haushaltsmittel in Höhe von jährlich 12 Mio. € zur Verfügung.²⁶⁶ Nach der „Antragsübersicht 2016 - 2017“ der Niedersächsischen Landesschulbehörde beteiligten sich 19 kommunale Zuwendungsempfänger mit Eigenmitteln in Höhe von rd. 1,5 Mio. € an den vom Land geförderten Maßnahmen. Dabei lagen die einzelnen Beträge zwischen 67,81 € und 300.000 €. Demgegenüber beteiligten sich 36 Zuwendungsempfänger nicht mit eigenen Mitteln.

²⁶³ https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/fruehkindliche_bildung/nds_landesjugendamt/niedersaechsisches-landesjugendamt-nlja--niedersaechsischer-landesjugendhilfeausschuss-nljha-139200.html (Abruf am 23.04.2018)

²⁶⁴ https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/fruehkindliche_bildung/aus_fort_und_weiterbildung/fortbildung/fortbildung-6558.html (Abruf am 22.08.2017).

²⁶⁵ Erlass des Kultusministeriums vom 07.01.2016 (Nds. MBl. S. 637).

²⁶⁶ Vgl. Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2017 und 2018, Kapitel 07 74 Titelgruppe 73.

Mit einer weiteren Richtlinie²⁶⁷ fördert das Land Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten unter Berücksichtigung des Ziels der Integration von Kindern mit Fluchterfahrung. Nach einer Pressemitteilung des Kultusministeriums²⁶⁸ sollen die Kindertagesstätten durch die geförderte personelle Verstärkung bei der Integration und Sprachförderung unterstützt werden. Mittel hierfür wurden unter der Zweckbestimmung „Integration durch Sprache“²⁶⁹ in Höhe von jeweils rd. 54 Mio. € für die Jahre 2017 und 2018 veranschlagt und in Höhe von 60 Mio. € ab dem Jahr 2019 geplant.

Über die Richtlinie Familienförderung²⁷⁰ fördert das Land zudem die Programme „Rucksack“ und „Griffbereit“. Mit den Programmen sollen im Wesentlichen Kinder bzw. Eltern (als Sprachvorbilder) mit Migrationshintergrund erreicht werden. Beim Programm „Rucksack“ wird mit den Kindern zudem eine Sprachförderung in Deutsch in der Kindertagesstätte durchgeführt.

Ziel einer Förderrichtlinie des Bundes²⁷¹ ist es, das sprachliche Bildungsangebot in den Tageseinrichtungen zu verbessern, die von überdurchschnittlich vielen Kindern mit besonderem Bedarf an sprachlicher Bildung und Sprachförderung besucht werden. Im Rahmen einer sogenannten zweiten Förderwelle waren 394 Einrichtungen aus Niedersachsen antragsberechtigt.²⁷²

²⁶⁷ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten (QuiK), Runderlass des Kultusministeriums vom 27.04.2017 (Nds. MBl. S. 699).

²⁶⁸ Pressemitteilung vom 08.06.2017.

²⁶⁹ Kapitel 07 74 Titelgruppe 79.

²⁷⁰ Erlass des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 15.10.2012 (Nds. MBl. S. 1139), zuletzt geändert durch Erlass vom 06.09.2017 (Nds. MBl. S. 1289).

²⁷¹ Förderrichtlinie zum Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ vom 02.11.2015; BAnz AT 10.11.2015 B2.

²⁷² Stand: 23.10.2017.

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Der LRH stellte insbesondere Folgendes fest:

- Die Fördermaßnahmen des Landes, der Kommunen und des Bundes verfolgen zwar die gleichen Ziele, sind aber nicht aufeinander abgestimmt. Der sparsame und wirtschaftliche sowie zielgerichtete Mitteleinsatz ist damit nicht gegeben.
- In einer Vielzahl von Fällen beteiligten sich die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nicht oder nicht ausreichend an der Finanzierung der Aufgabe.
- Die Vielfalt der örtlichen Aktivitäten gewährleistete nicht, dass es sich um den mit der Förderung angestrebten systematischen Ansatz im pädagogischen Bereich handelt, der alle Kinder erreichen und auch die individuellen Bedarfe einbeziehen sollte.
- Die Zuwendungen wurden in einem großen Umfang entgegen den Vorschriften²⁷³ nicht zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks, sondern zur Vollfinanzierung bewilligt.
- Maßgebend für die Höhe der Zuwendungen des Landes waren statistische Daten sowohl über die Anzahl von Gruppen in den Kindertageseinrichtungen als auch über den jeweiligen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund, in deren Familien nicht vorrangig Deutsch gesprochen wird. Ein solches schließelmäßiges Verteilen der Fördermittel entspricht nicht dem Zuwendungsrecht. Es ist unerlässlich, die Förderung anhand der Angemessenheit und Notwendigkeit im Einzelfall zu bemessen.

²⁷³ Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (VV-Gk) Nr. 2.2 zu § 44 LHO.

Demgegenüber stellt das Kultusministerium die Steuerungsverantwortung der örtlichen Träger heraus. Diese seien in der Pflicht, „dafür Sorge zu tragen, die Mittel aus unterschiedlichen Förderprogrammen mit unterschiedlichen Zielgruppen und Zielsetzungen“ so einzusetzen, „dass der Bildungsauftrag bestmöglich umgesetzt wird“. Mit der „kriteriengeleiteten Verteilung von Fördermitteln an die Jugendämter“ erhielten diese die Möglichkeit, die Mittel nach Angemessenheit und Notwendigkeit im Einzelfall weiterzuleiten.

Aus Sicht des LRH hat das Kultusministerium bereits beim Erlass der Förderrichtlinie die Pflicht, den Bedarf für die Fördermaßnahme zu klären, dabei andere Förderungen einzubeziehen und dann die Voraussetzungen für den Einsatz der Fördermittel festzulegen. Diese Steuerung kann nicht anderen Stellen überlassen werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Mittelverwendung als solche und nicht der zielgerichtete Einsatz im Vordergrund steht. Es ist unerlässlich, dass die Bewilligungsstelle des Landes die Mittel anhand des konkreten Bedarfs der örtlichen Träger einsetzt. Die Fördermaßnahme des Bundes und auch die Sprachförderung des Landes im Jahr vor der Einschulung belegen einen solchen zielorientierten und bedarfsgerechten Einsatz von Haushaltsmitteln. Während der Bund nur Tageseinrichtungen fördert, die von überdurchschnittlich vielen Kindern mit besonderem Bedarf an sprachlicher Bildung und Sprachförderung besucht werden, richtet sich die Sprachförderung des Landes im Jahr vor der Einschulung an Kinder, deren Deutschkenntnisse für eine erfolgreiche Teilnahme am Unterricht nicht ausreichen.

Änderung des KiTaG

Nach dem Entwurf zur Änderung des KiTaG vom 11.04.2018²⁷⁴ ist vorgesehen, den örtlichen Trägern auf der Grundlage eines geeigneten Sprachförderkonzepts zukünftig eine besondere Finanzhilfe für Sprachbildung und Sprachförderung zu gewähren. Ziel dieser Änderung ist es, die vorschulische Sprachförderung zukünftig in der Verantwortung der Tageseinrichtungen für Kinder durchzuführen

²⁷⁴ Drs. 18/656.

und dafür als Ausgleich einen Gesamtbetrag in Höhe von 32.545.000 € je Kindergartenjahr zur Verfügung zu stellen. Die örtlichen Träger haben diese Mittel für die Finanzierung zusätzlicher Personalausgaben für Kräfte in den Tageseinrichtungen²⁷⁵ sowie für deren Fachberatung und die Qualifizierung der Kräfte²⁷⁶ zu verwenden.

Fazit

Nach den Feststellungen des LRH ist die unerlässliche Bedarfsermittlung und Steuerung der Fördermaßnahmen unterblieben. Vielmehr wurden die Fördermittel des Landes entgegen dem Förderziel nicht bedarfsgerecht eingesetzt, sondern lediglich verteilt. Der LRH hält es demgegenüber für erforderlich, den konkreten Bedarf an zusätzlicher Sprachförderung im Elementarbereich zur Grundlage der Förderung zu machen. Diese sollte möglichst nicht über verschiedene Förderrichtlinien erfolgen. Ziel sollte sein, mit der vorgesehenen Förderung nach dem KiTaG eine abschließende Regelung zu treffen. Eine solche Bündelung würde einem zielgerichteten und effizienten Mitteleinsatz entsprechen und den Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren. Von Bedeutung ist dabei auch weiterhin, dass grundsätzlich die örtlichen Träger zuständig sind und sich der Bund ebenfalls mit einem entsprechenden Schwerpunkt engagiert.

²⁷⁵ Mindestens 85 % der Mittel.

²⁷⁶ Bis zu 15 % der Mittel.

25. IT-Administration auf Kosten des Unterrichts?

Das Land konnte weder Aussagen zur IT-Ausstattung der Schulen treffen, noch hatte es Kenntnis darüber, wer die IT-Administration auf Schulebene wahrnahm.

Trotz Zuständigkeit der kommunalen Schulträger übernahmen überwiegend Lehrkräfte die IT-Administration an Schulen, sodass diese nicht mehr für den Unterricht vor der Klasse zur Verfügung standen. Allein in einem Schuljahr finanzierte das Land die IT-Administration an Gymnasien, Gesamt- und Oberschulen mit 31 Mio. €.

Darüber hinaus reichte die IT-Infrastruktur an vielen Schulen nicht aus, um die curricularen Vorgaben zur Medienbildung zu erfüllen.

Allgemeines

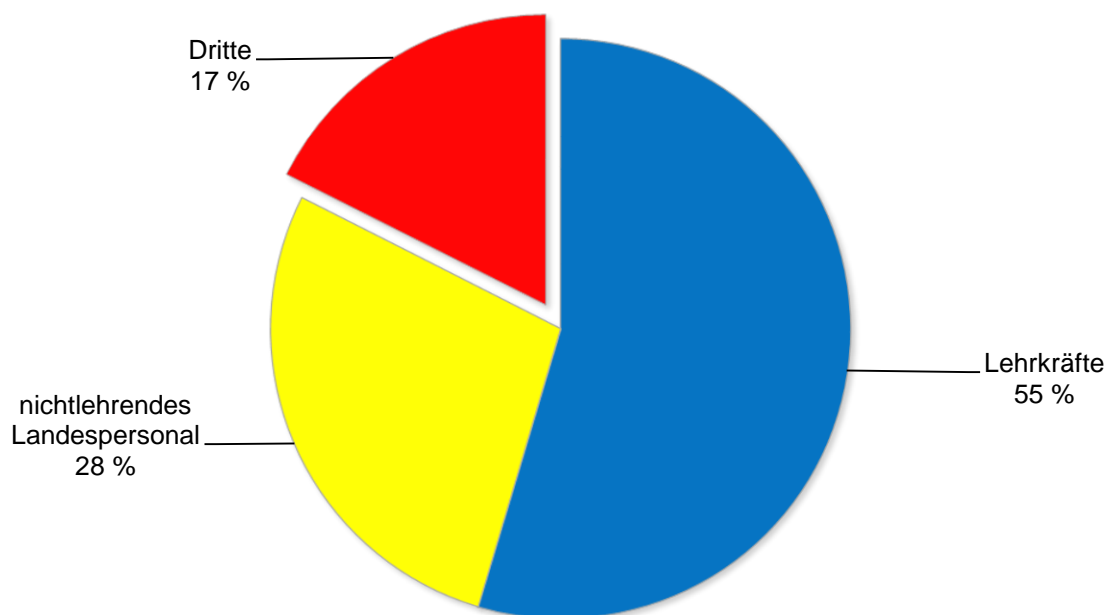
Die kommunalen Schulträger sind gesetzlich verpflichtet, die Schulen auf ihre Kosten mit der notwendigen IT-Infrastruktur auszustatten, diese zu unterhalten und das für entsprechende Administrationsaufgaben erforderliche Personal zu finanzieren.²⁷⁷

Der LRH prüfte, ob auch Personal des Landes die IT-Administration an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen wahrnahm. Zudem untersuchte er, ob die tatsächliche Ausstattung im Hinblick auf die schulische Medienbildung sachgerecht war.

²⁷⁷ § 108 Abs. 1 Satz 1 und § 113 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

Personaleinsatz im Bereich schulischer IT-Administration

Da das Kultusministerium keine Kenntnis darüber hatte, wer die IT-Administration auf Schulebene wahrnahm, ermittelte der LRH durch eine repräsentative Umfrage an Gymnasien, Gesamt- und Oberschulen²⁷⁸ u. a. den tatsächlichen Personaleinsatz für diese Aufgabe. Das Ergebnis ist in nachstehender Grafik dargestellt:



Tatsächlicher Personaleinsatz für die IT-Administration in den Schulen

Danach entfiel mit 83 % der größte Anteil der schulischen Systemadministration auf Beschäftigte des Landes. Lediglich 17 % der IT-Betreuung übernahmen Personal der Schulträger, IT-Firmen oder sonstige Dritte, wie Ehepartner von Lehrkräften oder Ehrenamtliche. Für mehr als die Hälfte der Betreuungsaufgaben waren Lehrkräfte verantwortlich.

²⁷⁸ Der Fragebogen richtete sich an ein Drittel (190) aller Gymnasien, Gesamt- und Oberschulen. Sämtliche Daten beziehen sich auf das Schuljahr 2014/15. Ergänzend führte der LRH örtliche Erhebungen bei Schulen, der Niedersächsischen Landesschulbehörde sowie bei Schulträgern durch.

Überträgt man das Umfrageergebnis auf sämtliche Schulen der geprüften Schulformen, konnten im Ergebnis mithin Lehrkräfte im Umfang von 261 Vollzeitlehrereinheiten (VZLE)²⁷⁹ nicht für den Unterricht in der Klasse eingesetzt werden.

Durch den Einsatz der Lehrkräfte finanzierte das Land die den kommunalen Schulträgern obliegende schulische IT-Administration mit 23,7 Mio. € p. a.²⁸⁰ Hinzu kamen jeweils 5,3 Mio. € für nichtlehrendes Landespersonal.²⁸¹

Vor dem Hintergrund des absehbar fortbestehenden Lehrkräftemangels ist es nicht vertretbar, dass vorrangig Lehrerinnen und Lehrer die IT-Administration an den Schulen ausüben und damit für originär unterrichtliche Tätigkeiten nicht zur Verfügung stehen. Überdies widerspricht es dem haushaltsrechtlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit²⁸², wenn Lehrkräfte für Aufgaben verantwortlich sind, die weder ihrer Besoldung noch ihrer pädagogischen Ausbildung entsprechen. Hinzu kommt, dass das Land Personal für Zwecke einsetzte und bezahlte, die schulgesetzlich von den kommunalen Schulträgern zu erfüllen sind. Das Land unterstützt überdies die kommunalen Schulträger „bei der Wartung und Pflege der Computersysteme und -netzwerke in den Schulen“ durch ergänzende finanzielle Leistungen nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz.²⁸³ Allein an den geprüften Schulformen entsprach dies einem Finanzvolumen von 2,1 Mio. €.

Im Ergebnis finanzierte das Land die IT-Administration an Gymnasien, Gesamt- und Oberschulen mit 31 Mio. €²⁸⁴ pro Jahr.

²⁷⁹ Berechnung: $(86 \text{ VZLE} \div 190 \text{ Schulen}) \times 577 \text{ Gymnasien, Gesamt- und Oberschulen} = 261 \text{ VZLE}$.

²⁸⁰ Berechnung: $261 \text{ VZLE} \times 90.757 \text{ € je VZLE (Mittelwert Besoldungsgruppe A 13 und A 14 Niedersächsische Besoldungsordnung der standardisierten Personalkostensätze 2015 für Lehrkräfte)} = 23,7 \text{ Mio. €}$.

²⁸¹ Schulassistentinnen und -assistenten sowie pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemäß § 53 NSchG.

²⁸² § 7 LHO.

²⁸³ Vom 13.09.2007 (Nds. GVBl. S. 461), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 02.03.2017 (Nds. GVBl. S. 46).

²⁸⁴ Berechnung: $23,7 \text{ Mio. € (Lehrkräfte)} + 5,3 \text{ Mio. € (nichtlehrendes Landespersonal)} + 2,1 \text{ Mio. € (Leistungen nach § 5 Abs. 1 Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz)} = 31,1 \text{ Mio. €}$.

Schwachstellen der Medienbildung aufgrund unzulänglicher IT-Infrastruktur

Die curricularen Vorgaben des Landes sehen vor, dass Schulen auf der Grundlage eines von ihnen zu erstellenden Konzepts im Unterricht neue Technologien nutzen und die Fachkonferenzen das schuleigene Medienkonzept umsetzen. Darüber hinaus bestehen für einzelne Fächer Lernziele im Umgang mit IT. So müssen Schülerinnen und Schüler der Klassen 5 und 6 im Fach Deutsch Textverarbeitungsprogramme und Suchmaschinen anwenden sowie adressatenbezogene E-Mails verfassen können.²⁸⁵ An Gymnasien werden ab Klasse 7 mediengestützte Präsentationen in fast allen Fächern vorausgesetzt. Selbst diese elementaren Methoden der Medienanwendung sind im Fachunterricht oftmals nicht umsetzbar, wie 40 % der Schulen in der Umfrage des LRH bestätigten.

So arbeiteten an einer Kooperativen Gesamtschule Schülerinnen und Schüler einer Klasse während ihrer gesamten Schulzeit bis zum 9. Schuljahr noch nie am Computer. An einer anderen Schule - einem Gymnasium - war für 800 Schülerinnen und Schüler lediglich ein Computerraum vorhanden.

Teilweise beruhte die unzulängliche IT-Infrastruktur auch auf Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Schulträgern und einzelnen Schulen. Nach der Umfrage des LRH bewerteten die Schulen die Kooperation mit dem Schulträger zur Hälfte positiv, zu einem Viertel mit maximal „ausreichend“ und oftmals nur mit „ungenügend“.

Im Übrigen stellte der LRH beispielsweise Folgendes fest:

- Ein Schulträger kaufte Computer, obwohl die Schule diese nicht in Auftrag gegeben hatte. Sie befanden sich originalverpackt im Keller.

²⁸⁵ Kultusministerium (Hrsg.), Kerncurriculum für die Oberschule, Schuljahrgänge 5 bis 8, 2013, S. 16 bis 20.

- In einem anderen Fall beschaffte ein Schulträger für eine Schule ein neues Whiteboard, das allerdings nicht höhenverstellbar war. Lediglich die erste Reihe der Schülerinnen und Schüler konnte daher dem Unterricht folgen. Für die anderen war das digitale Tafelbild nicht einsehbar.
- Ein anderer Schulträger erwarb 15 Computer, die jedoch mehr als ein Jahr nicht genutzt werden konnten, weil in der Schule keine passenden Anschlüsse vorhanden waren.
- Im Rahmen einer Renovierung in Klassenräumen installierte ein Schulträger falsche oder ungenügende Anschlüsse für digitale Medien.
- Erst nach dem Aufbau eines vom Schulträger beschafften, mobil einsetzbaren Notebookwagens stellte sich heraus, dass dieser nicht durch die Schultüren passte.

Darüber hinaus waren 75 % der befragten Schulen mit den bisherigen Unterstützungsmaßnahmen des Landes unzufrieden und wünschten sich vom Land festgelegte funktionelle Mindeststandards für ihre IT-Ausstattung.

Die Erkenntnisse des LRH verdeutlichen, dass die Umsetzung der Medienbildung an Schulen aufgrund ihrer häufig unzureichenden IT-Infrastruktur Schwachstellen aufweist. Deshalb besteht Handlungsbedarf für koordinierende Maßnahmen des Kultusministeriums. Es sollte die funktionalen Anforderungen für den Einsatz von IT an den Schulen nach einer Bestandsaufnahme durch entsprechende curriculare Vorgaben konkretisieren und den Schulträgern hierdurch ermöglichen, die Schulen bedarfsgerecht mit der erforderlichen IT-Infrastruktur auszustatten.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Es herrscht Einvernehmen zwischen LRH und Kultusministerium, dass Lehrkräfte mehr Administrationsaufgaben wahrnehmen, als sie tatsächlich sollten.

Das Ministerium sicherte zu, zeitnah die IT-Ausstattung an allen Schulen sowie ihre Medienbildungskonzepte zu erheben. Außerdem beabsichtigt es, Unzulänglichkeiten der IT-Infrastruktur im Zusammenwirken mit den Schulträgern abzustellen und hierbei die Feststellungen des LRH zu berücksichtigen.

Im Ergebnis konstatiert das Kultusministerium, dass die IT-Administration an Schulen einer grundlegenden Neuordnung bedarf. In diesem Kontext begrüßt der LRH das Landeskonzept zur Medienbildung „Ziellinie 2020“. Das Konzept stellt auch aus Sicht der Finanzkontrolle eine gute Grundlage für die Neustrukturierung der Medienbildung, der dafür erforderlichen IT-Infrastruktur und der damit einhergehenden IT-Betreuung an Schulen dar.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung

26. Verwaltung und Controlling von Risikobeteiligungen

Die Landesregierung richtete mit dem Produkt „NBeteiligung“ für die Förderperiode 2007 bis 2013 erstmals ein revolvinges Finanzinstrument ein. Die Nachfrage nach den Beteiligungen blieb hinter den Erwartungen zurück. Rd. 46 % der Beteiligungen fielen aus oder drohen auszufallen. In der Förderperiode 2014 bis 2020 führten erste Veränderungen in der Konstruktion und der Fondsverwaltung zu einer verbesserten Nachfrage.

Vorbemerkung

Im Jahr 2009 richtete das Land jeweils einen Beteiligungsfonds für das Fördergebiet Konvergenz sowie das Fördergebiet Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung der Förderperiode 2007 bis 2013 bei der Kapitalbeteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbH (NKB) ein. Die NKB wurde eigens für diese Aufgabe als eine 100%ige Tochter der Investitions- und Förderbank Niedersachsen gegründet. Ziel der Maßnahme war die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen durch die Zurverfügungstellung von Beteiligungskapital. Damit sollte insbesondere eine zuvor festgestellte Marktlücke bei Risikobeteiligungen bis zu 2,5 Mio. € geschlossen werden.

Im Jahr 2016 richtete das Land für die Förderperiode 2014 bis 2020 einen weiteren Beteiligungsfonds bei der NKB ein, an dem sich bisher ein privater Investor beteiligt hat. An den Einzelengagements sind teilweise weitere private Investoren beteiligt.

Die Beteiligungsfonds in der Förderperiode 2007 bis 2013

Die Beteiligungsfonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurden aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie des Landes mit einem anfänglichen Fondsvolumen von insgesamt 70 Mio. € ausgestattet. Mit der Förderung sollten Beteiligungsnehmer ihre Kapitalausstattung stärken, ohne dingliche Sicherheiten hinterlegen zu müssen. Verbindliche Ziele, wie die Anzahl

der zu fördernden Unternehmen oder der zu schaffenden Arbeitsplätze, waren nicht vorgegeben.

Entwicklung der Beteiligungsunternehmen

Die Förderung war als Fremdkapitalprodukt ausgestaltet. Aus den beiden Fonds vergab die NKB insgesamt 85 Beteiligungen. Das eingegangene Beteiligungsvolumen blieb, insbesondere im Fördergebiet Konvergenz, deutlich unter der dafür vorgesehenen Summe. Die Fördermittel wurden daher zwischen den Fonds der beiden Fördergebiete umgeschichtet und bis Mitte 2015 insgesamt auf die letztlich in Anspruch genommene Summe von 54,2 Mio. € reduziert.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es etwaige noch zu erzielende Rückflüsse für die Kofinanzierung des im Jahr 2016 eingerichteten Fonds einsetzen will.

Die Fondsverwaltung bewertete die Bonität der einzelnen Beteiligungen auf einer Skala von 1 bis 13. Das daraus ermittelte durchschnittliche Rating hat sich zwischen den Jahren 2009 und 2016 von 4,4 auf 8,6 verschlechtert. Bis Mitte 2017 waren insgesamt 28 % des Beteiligungsvolumens ausgefallen und für weitere 18 % mussten Wertberichtigungen vorgenommen werden. Damit sind ca. 46 % des Beteiligungsvolumens ausgefallen oder drohen auszufallen. Bei Einrichtung der Fonds hatte das Land eine Ausfallquote von 30 % bis 35 % erwartet.

Das Ministerium weist auf den grundsätzlichen Fördercharakter hin. Das Produkt sei mit einem höheren Risiko behaftet, da sich Unternehmen mit geringerem wirtschaftlichem Risiko Mittel am freien Markt beschaffen können.

Beteiligungsmanagement

Für die Betreuung der Beteiligungsunternehmen waren je nach Risiko und Entwicklung der Unternehmen unterschiedliche Reportingpflichten und sonstige Controlling-Maßnahmen vorgesehen. Über die Laufzeit des Fonds kam es zu einer Verschlechterung des durchschnittlichen Ratings und einer hohen Ausfallquote. Einige Beteiligungsunternehmen erreichten ihre Planzahlen dauerhaft

nicht. Insgesamt zeigt sich, dass das Beteiligungsmanagement in der bisherigen Form und Intensität nicht ausreicht und eine Förderung über Beteiligungskapital - wie auch bereits vom Europäischen Rechnungshof²⁸⁶ festgestellt - einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verursacht.

Die Beteiligungsfonds zählen zu den revolvingierenden Finanzinstrumenten. Auf die damit verbundenen Vorteile einer möglichen erneuten Vergabe der Mittel wies die Landesregierung auch hin. Letztlich lag die Nachfrage nach den angebotenen Beteiligungen jedoch unter den Erwartungen und die eingegangenen Beteiligungen wiesen eine hohe Ausfallquote auf. Das Land beschloss, ab Mitte 2016 keine Beteiligungen aus den beiden Fonds mehr einzugehen. Der revolvingierende Charakter der Beteiligungsfonds kommt damit insoweit nicht mehr zum Tragen.

Die mit den Fonds gewonnenen Erfahrungen zeigen auf, dass die Konstruktion der Beteiligung als Fremdkapitalprodukt für den angestrebten Zweck ungeeignet war und dass es einer intensiven Beurteilung und Begleitung der einzelnen Unternehmen durch die Fondsverwaltung bedarf.

Der Beteiligungsfonds für die Förderperiode 2014 bis 2020

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 legte die Landesregierung einen weiteren Fonds für das Produkt „NBeteiligung“ auf. Neben Landes- und EFRE-Mitteln umfasst er zusätzlich Mittel eines privaten Investors. Die aus diesem Fonds geförderten Unternehmensbeteiligungen sind im Gegensatz zu der vorherigen Förderung als Eigenkapitalprodukt ausgestaltet, für das mehr Nachfrage festzustellen ist. Zudem wurden Änderungen im Ratingverfahren und der Fondsverwaltung vorgenommen.

Als Ziel ist die Anzahl von 60 Beteiligungen bis zum Ende der Förderperiode angegeben. Über diesen Fonds wird auch die Förderung „NSeed“ finanziert. Hiermit sollen bis zu 20 Start-ups gefördert werden. Dadurch werden die Vorgaben für den Beteiligungsfonds teilweise konkretisiert. Weitere Ziele, z. B. hinsichtlich der

²⁸⁶ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 19/2016: Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: Aus dem Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 zu ziehende Lehren, S. 12.

Schaffung von Arbeitsplätzen oder von Investitionen in Forschung und Entwicklung, wurden aber nicht vorgegeben.

Würdigung

Der Vorteil revolvierender Förderinstrumente lässt sich bei Risikobeteiligungen nur realisieren, wenn die Beteiligungsunternehmen erfolgreich sind und die Verwaltungskosten im Rahmen bleiben. Der LRH erkennt an, dass das Land die Erfahrungen der letzten Förderperiode zum Anlass für erste Änderungen in der Konstruktion und der Fondsverwaltung nahm. Er hält es für erforderlich, dass das Land spätestens zum Jahr 2019 die Entwicklung der Fonds und der damit erzielten Effekte daraufhin untersucht, ob weiterer Optimierungsbedarf besteht und die erzielten Erfolge - auch im Vergleich mit denen anderer Förderinstrumente - für eine Fortsetzung der Programme sprechen. Er empfiehlt zudem, konkretere Zielvorgaben für die Fonds vorzugeben und ihren Einsatz für bestimmte Schwerpunkte, wie die Unterstützung niedersächsischer Unternehmen bei der Digitalisierung oder anderen Zukunftsthemen, zu prüfen.

Das Wirtschaftsministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass gerade ein durch ein hohes Ausfallrisiko bedingtes Marktversagen den Einsatz des Finanzinstruments rechtfertigen könne. Das Land könne zum einen von den erfolgreichen Unternehmen profitieren und sich zum anderen als Ansiedlungsstandort profilieren.

Nach Ansicht des LRH stellt die Ablehnung ausfallgefährdeter Beteiligungen durch private Kapitalgeber jedoch nicht zwingend ein Marktversagen dar, sondern kann auch als Ausdruck eines funktionierenden Markts gewertet werden. Der LRH hat den Einsatz von Risikokapitalbeteiligungen als Förderinstrument und ein damit verbundenes Ausfallrisiko jedoch nicht beanstandet. Der mit diesem Produkt erzielbare Nutzen ist aber umso größer, je erfolgreicher die unterstützten Beteiligungen sind. Um die Mittel des Fonds bestmöglich einzusetzen, hält der LRH die Suche nach einer weiteren Optimierung der Auswahlentscheidungen sowie der Begleitung und Betreuung der Beteiligungen für erforderlich.

27. Land förderte Bahnhöfe mit 52 Mio. € - Prüfung der Haushaltsmittel blieb auf der Strecke

Die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH bewilligte einem Unternehmen Zuwendungen von 52,2 Mio. € für die Modernisierung von 31 Personenbahnhöfen. Seit Ende 2010 sind diese erneuert und wieder in Betrieb. Die Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise steht bislang noch aus.

Allgemeines

Das Land stellte im Jahr 2002 das Förderprogramm „Niedersachsen ist am Zug I“ auf. Insgesamt 31 Personenbahnhöfe sollten attraktiver und barrierefrei gestaltet werden, damit mehr Fahrgäste das Angebot des Schienenpersonennahverkehrs nutzen. Die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) gewährte dem Eigentümer der Bahnhöfe insoweit Zuwendungen in Höhe von 52,2 Mio. €.

Feststellungen des LRH

Die Bewilligung der Fördermittel war mit der Auflage verbunden, dass der Zuwendungsempfänger der LNVG spätestens ein halbes Jahr nach Inbetriebnahme der Bahnhöfe Verwendungsnachweise vorlegt. Verwendungsnachweise sind für das Land ein unverzichtbares Instrument der Erfolgskontrolle. Sie dienen der Prüfung, ob der Zuwendungsempfänger die Fördermittel wirtschaftlich und sparsam verwendet hat, der Verwendungszweck erreicht wurde²⁸⁷ und möglicherweise Rückforderungsansprüche geltend zu machen sind.

²⁸⁷ §§ 7, 23 und 44 LHO.

Die 31 Bahnhöfe sind nach Abschluss der Modernisierungsarbeiten bereits seit Ende 2010 wieder in Betrieb. Verwendungsnachweise legte der Zuwendungsempfänger bislang jedoch nicht vor. Die LNVG forderte diese bis zum vergangenen Jahr auch nicht an. Die Verwendung von Landesmitteln in Höhe von 52,2 Mio. € blieb bisher ungeprüft.

Würdigung

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO²⁸⁸ müssen Behörden oder sonstige Einrichtungen, die über die Gewährung von Zuwendungen des Landes entscheiden, ihre ordnungsgemäße Verwendung überwachen, die Vorlage von Verwendungsnachweisen durch den Zuwendungsempfänger sicherstellen und diese nach Übersendung unverzüglich prüfen.

Die LNVG kam den ihr als zuwendungsrechtliche Bewilligungsstelle obliegenden Überwachungs- und Kontrollpflichten über mehrere Jahre nicht nach. Im Hinblick auf die Höhe der Fördermittel bewertet der LRH die Untätigkeit der Gesellschaft als Verstoß gegen das Haushaltsrecht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung und die LNVG räumten die dargestellten Obliegenheitsverletzungen ein. Die LNVG sei jedoch während der Realisierung der Vorhaben laufend unterrichtet gewesen. Sie sicherte zu, die ausstehenden Verwendungsnachweise umgehend anzufordern und bis zum 31.12.2018 abschließend zu prüfen.

²⁸⁸ Verwaltungsvorschriften Nrn. 9 bis 11 zu § 44 LHO.

28. Gewerbegebieterschließungen - Fördervoraussetzungen kritischer prüfen!

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen bewilligte Fördermittel für die Erschließung von Gewerbegebieten teilweise ohne ausreichende Bedarfsprüfung. Darüber hinaus veranlasste das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung in einigen Fällen Fördermaßnahmen gegen die Bedenken von Verfahrensbeteiligten.

Allgemeines

Das Land Niedersachsen fördert aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die Erschließung von Gewerbegebieten. Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank)²⁸⁹ gewährt die Fördermittel projektbezogen als Anteilfinanzierungen. Die Förderauflagen sehen vor, dass die Flächen innerhalb des Zweckbindungszeitraums von in der Regel 15 Jahren zielgerichtet und vorrangig an förderfähige Betriebe veräußert werden.

Feststellungen des LRH

Die Prüfung des LRH von im Zeitraum 2000 bis 2015 erschlossenen Gewerbegebieten ergab, dass deren Förderung nicht immer zielgerichtet und bedarfsorientiert erfolgte. In zahlreichen Fällen siedelten sich nur wenige oder gar keine Betriebe an. Dennoch genehmigte die NBank für Erweiterungsflächen zusätzliche Fördermittel.

Zur Veranschaulichung wird auf die folgenden Beispiele verwiesen:

²⁸⁹ Vor dem 01.01.2004 lag die Zuständigkeit bei den jeweiligen Bezirksregierungen.

- Im Bereich des Tiefwasserhafens „JadeWeserPort“ erschlossen umliegende Gemeinden mehrere Gewerbegebiete mit einer Gesamtfläche von 105 ha. Zwei Gewerbegebiete erhielten eine Förderung durch das Land von insgesamt 4,6 Mio. €. Bei der Antragsprüfung maß die Bewilligungsbehörde der offensichtlichen Konkurrenzsituation und dem absehbaren Überangebot nicht genügend Bedeutung bei. Diese Gewerbegebiete sind seit Jahren nicht einmal zu 10 % belegt.

Eine dieser Gemeinden erhielt eine Zuwendung von 2,2 Mio. €. Seit Abschluss der Erschließung im Jahr 2009 hatte sich dort lediglich ein Unternehmen angesiedelt. Trotz des geringen Auslastungsgrads genehmigte die Bewilligungsbehörde im Jahr 2012 zusätzliche Fördermittel in Höhe von 1,3 Mio. € für weitere Erschließungsabschnitte. Für diese neuen Flächen lagen keine Interessenbekundungen ansiedlungswilliger Unternehmen vor.



Landwirtschaftliche Nutzung eines Gewerbegebiets im Bereich des Tiefwasserhafens „JadeWeserPort“ (Quelle: LRH)

- Im Landkreis Cloppenburg plante ein Zweckverband die Realisierung eines interkommunalen Industrieparks. Für das Projekt erhielt der Zweckverband wegen fehlenden Bedarfs zunächst keine Förderung. In der näheren Umgebung standen zum Zeitpunkt der Antragstellung (März 2003) noch Gewerbeflächen von 3.000 ha zur freien Verfügung. Obwohl die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt waren, veranlasste das Wirtschaftsministerium die NBank, den ersten Bauabschnitt des Industrieparks mit 4,5 Mio. € zu subventionieren. Die Auslastung des Gebiets beträgt bis heute nur 5 %.



Erschließungsstraße und freie Fläche in einem interkommunalen Industriepark (Quelle: LRH)

- Die Gemeinde A im Oberharz beantragte Fördermittel zur Erschließung einer 12 ha großen Gewerbefläche. Während die NBank Bedenken hinsichtlich einer ausreichenden Nachfrage hatte, entschied das Wirtschaftsministerium, das Projekt mit 1,1 Mio. € zu unterstützen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH im Jahr 2016 betrug die Auslastung nach 14 Jahren nur 10 %.

Auch im Fall der Gemeinde B befürwortete die NBank eine Förderung über 0,4 Mio. €. Dieses Gebiet ist nach 20 Jahren noch nicht einmal zur Hälfte belegt.



Aktuelle Nutzung der Gewerbefläche der Gemeinde A (Quelle: LRH)

Würdigung

Aus Sicht der Finanzkontrolle ist kritikwürdig, dass Fördermittel für die Erschließung von Gewerbegebieten teilweise ohne ausreichende Bedarfsprüfung bewilligt wurden. Überdies ist zu beanstanden, dass das Wirtschaftsministerium entgegen dem Votum der NBank Förderentscheidungen veranlasste, obwohl für die jeweiligen Maßnahmen offenkundig kein Bedarf bestand.

Im Hinblick auf das in § 7 LHO statuierte Wirtschaftlichkeitsgebot dürfen Fördermittel zur Erschließung neuer oder zur Erweiterung vorhandener Gewerbeflächen nur dann bewilligt werden, wenn die Antragsteller ausreichenden Bedarf nachweisen.

Stellungnahme des Ressorts

Das Ministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Auslastung der vom LRH geprüften Gewerbegebiete inzwischen gestiegen ist. Des Weiteren bemerkt das Ressort, dass für Zwecke der Bedarfsprüfung seit der EU-Förderperiode 2007 bis 2013 ein Scoring-Verfahren durchgeführt wird. Im Zuge dessen müssen die Antragsteller sogenannte Letters of Intent (LOI) ansiedlungswilliger Unternehmen vorlegen.

Der LRH teilt die Auffassung des Wirtschaftsministeriums, dass LOI zum Zeitpunkt der Beantragung von Fördermitteln ein probates Instrument sind, den Bedarf an zu erschließenden Gewerbeflächen darzulegen. Er stellte bei seiner Prüfung jedoch fest, dass sich in mehreren Förderfällen keine Firmen ansiedelten, die bei der Antragstellung LOI abgegeben hatten. Insoweit hält er die Nachhaltigkeit von LOI für gering und deren Einfluss im Scoring-Verfahren für zu hoch.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

29. Flurbereinigung - Rückgang der Verfahren ohne Konsequenzen

Die Anzahl der Flurbereinigungsverfahren wird weiter zurückgehen, so dass die Zahl der verfahrensbearbeitenden Projektgruppen von 33 auf 29 reduziert werden kann. Dadurch können rechnerisch rd. 33 Vollzeiteinheiten eingespart werden.

Das vorhandene Controlling sollte zu einem zentralen Controlling ausgebaut werden.

Die Höhe der Verfahrenspauschale für Unternehmensflurbereinigungsverfahren sollte überprüft werden.

Personalbedarf

Die Aufgabe, Flurbereinigungen nach dem Flurbereinigungsgesetz durchzuführen, obliegt der Agrarstrukturverwaltung und wird in Niedersachsen von den Ämtern für regionale Landesentwicklung wahrgenommen.

Die Bearbeitung der Flurbereinigungsverfahren erfolgte an elf Standorten mit insgesamt rd. 280 Vollzeiteinheiten (VZE).²⁹⁰ Jeder Standort verfügte über drei Projektgruppen. Diese 33 Projektgruppen hatten eine vergleichbare Personalstruktur, bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des vermessungstechnischen Dienstes und Verwaltungspersonal. Aktuell bearbeitet jede Projektgruppe durchschnittlich acht Verfahren gleichzeitig. Bis zu zehn Verfahren könnten parallel betrieben werden.

²⁹⁰ 281,37 VZE für Fachaufgaben abzüglich elf Teildezernatsleitungen aufgeteilt auf 33 Projektgruppen.

Die Zahl der anhängigen Flurbereinigungsverfahren ging im Zeitraum vom 01.01.2005 bis 31.12.2016 von 362 auf 263 Verfahren zurück. Der Rückgang betrug 27,3 %. Die Verfahrensfläche verringerte sich in diesem Zeitraum um 18,9 % von 446.121 ha auf 361.829 ha. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag 2017 bei 15,4 Jahren.

Dem aktuellen „Flurbereinigungsprogramm 2017 bis 2021“ ist zu entnehmen, dass die Zahl der Verfahren weiter rückläufig sein wird. Das vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz genehmigte Programm geht für den Planungszeitraum von 176 Verfahrensbeendigungen (sogenannten Schlussfeststellungen) aus. Daneben enthält es 112 neue Flurbereinigungsverfahren. Ausgehend davon, dass diese Planungen umgesetzt werden, wären im Jahr 2021 insgesamt nur noch 199 Verfahren anhängig.

Mit 199 Verfahren wäre eine durchgängige Auslastung der vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mehr gewährleistet. Rechnerisch wären im Jahr 2021 lediglich 25 der derzeit 33 Projektgruppen erforderlich. Die vorhandenen Personalkapazitäten könnten entsprechend reduziert werden. Selbst unter Berücksichtigung eines zusätzlichen Puffers für unvorhergesehene, besonders aufwendige oder zeitkritische Verfahren ist für die prognostizierten Verfahrenszahlen ein erheblich niedrigerer Personalbestand erforderlich.

Der LRH regte an, künftig mit mindestens sieben statt aktuell acht Verfahren pro Projektgruppe zu planen, um damit den sinkenden Verfahrenszahlen Rechnung zu tragen. Rechnerisch ließe sich dadurch die Zahl der Projektgruppen bis Ende 2020 von 33 auf 29 reduzieren. Mit 29 Projektgruppen könnten die Ämter zwischen 200 und 230 Verfahren parallel bearbeiten. Somit wäre noch ein Puffer vorhanden, um auf kurzfristige Bedarfe reagieren zu können. Bei einer durchschnittlichen Personalausstattung von derzeit 8,2 VZE je Projektgruppe können durch die Reduzierung auf 29 Projektgruppen rechnerisch rd. 33 VZE eingespart werden.

Der LRH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, ein Personalkonzept zu entwickeln, in dem die maßgeblichen Parameter, wie beispielsweise Anzahl, Art und Bedeutung der Verfahren, Fläche und Teilnehmerzahl, ebenso berücksichtigt werden wie die demografische Entwicklung.

Steuerungsinstrumente

Die Haushaltsmittel für die Flurbereinigung waren in dem nach § 17 a LHO budgetierten Kapitel 09 10 veranschlagt.²⁹¹ Die Kosten- und Leistungsrechnung war an den Vorgaben der Leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsen ausgerichtet. Das zentrale Controlling generierte aus den Zeitaufschreibungen und den sonstigen Daten Berichte und Auswertungen und stellte sie in einem zentralen Verzeichnis zur Verfügung. Zugriff darauf hatten das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie die Ämter für regionale Landesentwicklung.

Das Controlling beschränkte sich weitgehend auf die Darstellung der Soll-Ist-Abweichungen innerhalb der Standorte. Standortübergreifende Analysen nahm es nicht vor. In der Flurbereinigung werden an elf Standorten in insgesamt 33 Projektgruppen vergleichbare Aufgaben wahrgenommen. Gerade der Quervergleich der Projektgruppen kann wertvolle Steuerungsimpulse liefern. Für ein strategisches Controlling, das über einen darstellenden Charakter hinausgeht, ist ein Quervergleich unabdingbar. Ziel eines zentralen Controllings sollte auch sein, den Ressourcenverbrauch darzustellen und Einsparmöglichkeiten aufzuzeigen. Erste Schritte zu vergleichenden Auswertungen leitete das Landwirtschaftsministerium ein. So legte es entsprechende Auswertungen, z. B. zum Anteil der produktiven Leistungen pro Standort, in den Dienstbesprechungen mit den Ämtern vor.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Aufgabe des Controllings sich nicht darauf beschränkt, die Zielerreichung zu messen und dabei Soll-Ist-Abweichungen festzustellen. Vielmehr ist es wesentliche Aufgabe des Controllings, mögliche

²⁹¹ Im Kapitel 09 10 werden neben den Aufgaben der Flurbereinigung die Aufgaben der Strukturförderung im ländlichen Raum (Dezernat 3 der Ämter für regionale Landesentwicklung) abgebildet.

Gründe für Abweichungen aufzuzeigen und daraus Maßnahmen zu deren Beseitigung sowie zur Steigerung der Effizienz aufzuzeigen.

Verfahrenskostenpauschale

Eine wesentliche Einnahmequelle waren die Verfahrenskostenbeteiligungen bei Unternehmensflurbereinigungsverfahren. Diese sind anteilig dem Unternehmensträger aufzuerlegen. Er hat für die Kosten aufzukommen, die durch die Bereitstellung der zugeteilten Flächen und durch die Behebung von Nachteilen im Einwirkungsbereich verursacht sind. Dazu zählen anteilig auch die persönlichen und sächlichen Aufwendungen der Behördenorganisation.

Die Verfahrenskostenanteile wurden auf der Grundlage eines zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung und dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vereinbarten pauschalen Hektarsatzes abgerechnet. Dieser betrug seit dem 01.01.2009 550 € je ha Einwirkungsfläche. Beide Ministerien vereinbarten bei der Festlegung, alle drei Jahre eine Überprüfung dieses Pauschsatzes vorzunehmen.

Zwischenzeitlich legte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Pauschale mit Schreiben vom 16.05.2011 befristet bis zum 01.01.2020 in eben jener Höhe fest. Das Wirtschaftsministerium verfügte daraufhin auf Vorschlag des Landwirtschaftsministeriums, die Verfahrenskostenpauschale in Unternehmensverfahren bis zum 01.01.2020 auf dem Satz von 550 €/ha zu belassen. Die Höhe der Pauschale ist damit seit dem Jahr 2009 unverändert. Die ursprünglich vereinbarte Überprüfung im Abstand von drei Jahren fand nicht statt. Die Pauschsätze für den Verwaltungsaufwand im ehemaligen gehobenen und mittleren Dienst als wesentlicher Faktor der Verfahrenskosten stiegen allerdings zwischen den Jahren 2008 und 2016 um rd. 16,5 %. Auch in den nächsten Jahren ist von weiteren Steigerungen auszugehen. Die Festlegung einer Verfahrenskostenpauschale gemäß § 88 Nr. 9 Flurbereinigungsgesetz für einen Zeitraum von elf Jahren ist somit nachteilig für das Land.

Der LRH ist der Auffassung, dass eine Überprüfung im Abstand von drei Jahren - wie ursprünglich von den Ministerien geplant - sachgerecht und notwendig wäre. Er empfahl daher, zeitnah eine Auswertung zur Entwicklung der Kosten durchzuführen. Mit den Ergebnissen sollten Neuverhandlungen mit dem Bund eingeleitet werden mit dem Ziel einer angemessenen Erhöhung der Verfahrenskostenpauschale.

Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Das Landwirtschaftsministerium verwies in seiner Stellungnahme auf das neue Flurbereinigungsprogramm 2018 bis 2022 vom 01.02.2018. Diese Planung passte das Ministerium erst nach Kenntnis der Prüfungsergebnisse des LRH an. Danach steige die Zahl der Verfahrenseinleitungen bis zum Jahr 2021 gegenüber der bisher bekannten Planung um 17 Verfahren leicht an. In der neuen Planung sinke die Zahl der Verfahrensbeendigungen bis zum Jahr 2021 um rd. 30 % von 176 auf 123. Ausweislich dieser Planung läge damit die Zahl der Verfahren bei 269 gegenüber 263 Verfahren im Jahr 2017. Das Ministerium ist daher der Auffassung, dass die vom LRH ermittelten Stelleneinsparungen nicht umsetzbar seien.

Bewertung des LRH

Nachvollziehbare Gründe für die nunmehr höheren Verfahrenszahlen und die deutlich geringere Zahl der Verfahrensbeendigungen bis zum Jahr 2021 legte das Ministerium nicht dar. Es verwies lediglich darauf, dass die Erfahrungen zeigten, dass nicht alle geplanten Meilensteine erreicht würden. Das Berechnungsverfahren des LRH und die festgelegten Personalbedarfsparameter von sieben bis acht Verfahren je Projektgruppe bezweifelte das Ministerium nicht. Die vom LRH festgesetzte Verfahrenszahl bezieht sich dabei auf Verfahren, die aktiv bearbeitet werden. In den vergangenen Jahren stockte die Zahl der Verfahrensbeendigungen aufgrund technischer Probleme bei der Übernahme der Daten durch die Vermessungs- und Katasterverwaltung. Allein im Zeitraum 2011 bis 2015 konnten beispielsweise aufgrund dieser Probleme rd. 100 Verfahren entgegen der Planung nicht beendet werden. Die Probleme setzten sich in den folgenden

Jahren fort, sodass es letztlich zu einem fortwährenden Bearbeitungsstau kam. Dadurch stieg zwangsläufig die Zahl der Verfahren an. Die Flurbereinigungsbehörden können die Verfahren erst aktiv weiter betreiben, wenn die Datenübernahme durch die Vermessungs- und Katasterverwaltung abgeschlossen ist. Als ruhende Verfahren verursachen sie nur einen sehr geringen Aufwand. Sofern diese ruhenden Verfahren berücksichtigt werden, kann die Zahl der Verfahren je Projektgruppe sogar höher veranschlagt werden.

Der LRH geht weiter davon aus, dass Personaleinsparungen möglich sind. Eine vollständige Auslastung des Personals ist mittelfristig nicht gewährleistet. Sollte künftig die Anzahl der Flurbereinigungsverfahren steigen, kann anhand der festgelegten Parameter regelmäßig der aktuelle Personalbedarf bemessen werden. Die vom LRH ermittelten Einsparpotenziale sind dann ggf. zu einem späteren Zeitpunkt zu realisieren.

30. Wisentgehege der Landesforsten in Springe – „wisentlich zoo teuer“?

Das Land Niedersachsen bezuschusste das Wisentgehege in den Jahren 2013 bis 2015 im Durchschnitt mit rd. 605.000 €/Jahr. Seit knapp 20 Jahren gelang es nicht, den Zuschussbedarf für das Wisentgehege der Anstalt Niedersächsische Landesforsten nachhaltig zu senken.

Ausgangssituation

Das Wisentgehege wurde im Jahr 1928 eingerichtet, um ein Aussterben des Wisents als Europas größtes Säugetier zu verhindern. In den 1950er-Jahren begann die Entwicklung zu einem Wildgehege. Aktuell werden im Wisentgehege auf über 90 ha rd. 100 Tierarten gehalten, gezüchtet und dem Besucher präsentiert.

Mit Gründung der Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) zum 01.01.2005 wurde ihr u. a. das Wisentgehege zugeordnet.²⁹² Nach § 15 Abs. 4 Nr. 3 des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG) soll die NLF die Öffentlichkeit über die vielfältigen Wirkungen des Waldes durch Bildungs- und Erziehungsarbeit unterrichten.

Auf dem Gelände des Wisentgeheges befindet sich eine Gehegeschule. Im Jahr 2010 trennte die NLF die Gehegeschule organisatorisch vom Wisentgehege und benannte sie in „Waldpädagogikzentrum“ um.

Keine tragfähigen Ergebnisse in knapp 20 Jahren

Bereits im Jahr 2001 hatte der LRH auf den Zuschussbedarf für die laufende Unterhaltung des Wisentgeheges von rd. 1 Mio. DM sowie auf Mängel in der Betriebsführung hingewiesen.²⁹³ Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hatte das Landwirtschaftsministerium daraufhin gebeten, „für die Weiterführung des Wisentgeheges ein Konzept zu erstellen, das auch die Minderung des jährlichen Zuschusses anstrebt. Sollte dieses bis zum 31.12.2003 nicht möglich sein, ist zu prüfen, ob die Einrichtung in eine andere Trägerschaft überführt werden kann“.²⁹⁴ Im Jahr 2004 setzte das Ministerium daraufhin ein Betriebskonzept für das Wisentgehege in Kraft. Neben einer Steigerung der Besucherzahlen auf 200.000 Personen/Jahr sah das Betriebskonzept als mittelfristiges Ziel vor, „den laufenden Betrieb ohne die eigentliche Umweltbildungsarbeit (Gehegeschule) kostendeckend zu organisieren. Langfristig wird Kostendeckung für den Gesamtbetrieb angestrebt.“²⁹⁵

Im Jahr 2007 prüfte der LRH das Wisentgehege erneut und stellte u. a. fest, dass der Zuschussbedarf für das Wisentgehege (ohne Gehegeschule) von rd. 606.000 € im Jahr 2004 auf 357.000 € im Jahr 2005 gesenkt wurde. Er be-

²⁹² Vgl. § 1 Abs. 2 LForstAnstG.

²⁹³ Jahresbericht 2001, S. 148 ff. „Wisentgehege der Forstverwaltung in Springe“ (Drs. 14/2400).

²⁹⁴ Drs. 14/2674, S. 24, Nr. 48 „Wisentgehege der Forstverwaltung in Springe“.

²⁹⁵ Betriebskonzept 2004, S. 13.

mängelte, dass weder das Betriebskonzept noch ergänzende Planungsunterlagen eine strategische Aussage dazu enthielten, wann und wie das langfristige Ziel der Kostendeckung erreicht werden könne. Drei Jahre später gab die NLF sodann den „Businessplan Wisentgehege“ heraus. Der Businessplan sah vor, dass bis zum Jahr 2014 „eine Minderung des Zuschusses auf etwa 200.000 € mittelfristig realistisch erscheint“.²⁹⁶ Ohne den Businessplan zwischenzeitlich zu evaluieren, führte die NLF im Jahr 2016 eine neue Betriebsanweisung ein, die den Businessplan ergänzen und korrigieren sollte.

Im Jahr 2017 führte der LRH eine Kontrollprüfung durch. Dabei wurden für dieselben Zeiträume zum Teil divergierende Zahlen und Ergebnisse vorgelegt. Die Ergebnisse stellten sich im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

Geschäftsjahr	Erfolgsergebnis Wisentgehege Angabe NLF vom 16.05.2017	Vollkosten Wisentgehege Angabe Ministerium vom 14.06.2017
2013	- 658.687 €	- 583.448 €
2014	- 470.995 €	- 661.602 €
2015	- 391.518 €	- 570.890 €
2016	- 419.724 €	keine Angaben

Zahlen und Ergebnisse des Wisentgeheges in den Jahren 2013 bis 2016

Den Angaben des Ministeriums zufolge bezuschusste das Land Niedersachsen das Wisentgehege demnach in den Jahren 2013 bis 2015 im Durchschnitt mit rd. 605.000 € im Jahr. Die Planzahlen im „Businessplan Wisentgehege“ reichten bis zum Jahr 2014. Ziele des Wisentgeheges, neue Vorschläge oder Maßnahmen zur Reduzierung der negativen Ergebnisse der letzten Jahre lagen nicht vor; sie ergaben sich auch nicht aus der Betriebsanweisung aus dem Jahr 2016. Trotz der Aufforderung durch den Ausschuss für Haushalt und Finanzen hatten das Ministerium und die NLF nicht belegbar geprüft, ob das Wisentgehege beispielsweise in eine andere Trägerschaft überführt werden kann.

²⁹⁶ Businessplan 2010, S. 27.

Sichtweise der NLF und des Ministeriums

Die NLF räumt ein, dass die angespannte Finanzlage des Wisentgeheges allen Beteiligten bewusst sei. Die Entwicklung der Erfolgsergebnisse in den Jahren 2013 bis 2016 verdeutliche, dass die eingeleiteten Steuerungsinstrumente funktionierten. Gleichwohl sei eine Fortschreibung des Businessplans mit einem fünfjährigen Turnus ab dem Jahr 2018 sinnvoll. Angesichts des Bildungsauftrags und der damit einhergehenden Rahmenbedingungen halte sie den jährlichen Zuschussbedarf aber für nicht unangemessen.

Aus Sicht des Ministeriums habe das Wisentgehege mit dem Landtagsbeschluss im Jahr 2004 zur Überführung von Teilen der Staatlichen Forstverwaltung auf die NLF²⁹⁷ den klaren Auftrag erhalten, Umweltpädagogik für seine Besucher zu betreiben und diese mit Erlebnis- und Erholungsangeboten zu kombinieren. Zudem müsse es als genehmigter Zoo²⁹⁸ Umweltbildung betreiben.

Kritik des LRH

Der LRH bemängelt die mangelnde Steuerung des Wisentgeheges. Wie dargestellt, wichen die tatsächlichen Zahlen und Ergebnisse jahrelang erheblich von den Planungen ab. Gleichwohl haben das Ministerium und die NLF entgegen der Zusage gegenüber dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen bisher keine Alternativen geprüft.

Der LRH beanstandet, dass die NLF weder den Businessplan evaluiert hat noch während der aktuellen Prüfung über Ziele, Vorschläge und Maßnahmen zur Reduzierung der negativen Betriebsergebnisse verfügte. Hinzu kommt, dass während der Prüfung durch den LRH die Ergebnisse aufgrund der divergierenden Zahlen nur bedingt transparent und nachvollziehbar waren. Es erschließt sich dem LRH zudem nicht, inwieweit die NLF aus den von ihr genannten Erfolgsergebnissen in den Jahren 2013 bis 2016 konkret die Erkenntnis ableitet, dass die

²⁹⁷ Plenarprotokoll 15/49, Beratung zu Drs. 15/1275 und Drs. 15/1486.

²⁹⁸ Richtlinie 1999/22/EG des Rates vom 29.03.1999, ABl. L 94 vom 09.04.1999, S. 24 bis 26.

mit der Betriebsanweisung 2016 eingeführten Steuerungsinstrumente funktionieren würden.

Aus Sicht des LRH lässt sich das Betriebsergebnis des Wisentgeheges auch nicht über die Besucherzahlen steuern. Das Defizit stieg bzw. sank nicht proportional mit den Besucherzahlen, die in den Jahren 2010 bis 2015 bei durchschnittlich rd. 152.000 Besuchern pro Jahr lagen.

Nach Auffassung des LRH geht die NLF mit dem Betrieb des Wisentgeheges als Zoo zudem weit über ihren Bildungsauftrag hinaus. Bei der dem Landtagsbeschluss zugrunde liegenden Plenarsitzung im Dezember 2004 hatte der damalige Landwirtschaftsminister ausgeführt, dass der Anstalt das Grundvermögen „nach Maßgabe des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung“ übertragen wird. Der Umweltbildungsarbeit nach § 15 Abs. 4 Nr. 3 NWaldLG kommt die NLF u. a. mit ihren Waldpädagogikzentren nach. Das Land Niedersachsen hat der NLF nicht übertragen, ein Wisentgehege als staatliche Aufgabe zu betreiben²⁹⁹ und es von der Finanzhilfe für den Produktbereich „Sicherung der Erholungsfunktion“ zu finanzieren.³⁰⁰ Aus der Genehmigung als Zoo darf das Ministerium nicht auf eine vom Land staatlich zu fördernde Aufgabe der NLF schließen. Das überwiegend regional besuchte Wisentgehege konkurriert innerhalb der NLF zudem mit dem Wildpark Neuhaus; nichtstaatliche Mitbewerber decken in Niedersachsen ein vergleichbares Angebot ab.

Die letzten knapp 20 Jahre zeigen, dass der Zuschussbedarf des Wisentgeheges trotz aller ergriffenen Maßnahmen höher war als erwartet. Der LRH hält es daher für weiterhin geboten, dass die NLF einen anderen Träger für das Wisentgehege sucht. Das Wisentgehege sollte auf den originären Bildungsauftrag der NLF bei einem maximalen Zuschuss von 200.000 €/Jahr zurückgeführt werden.

²⁹⁹ Vgl. § 3 Abs. 1 und 2 Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (LForstAnstG).

³⁰⁰ § 10 Abs. 1 LForstAnstG.

31. Förderung des ökologischen Landbaus nicht ordnungsgemäß?

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz förderte den ökologischen Landbau losgelöst von Kriterien und Vorgaben: Es erließ keine Förderrichtlinie, sondern „Kriterien und Bedingungen für die Förderung“, an die es sich selbst jedoch nicht hielt. Dabei missachtete es das Zuwendungsrecht sowie das öffentliche Vergaberecht.

Auch einige Zuwendungsempfänger verstießen gegen das Vergaberecht, ohne dass das Ministerium dies beanstandete.

Ausgangssituation

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fördert seit dem Jahr 2002 den ökologischen Landbau durch Zuwendungen. Der LRH prüfte die Verwendung der Haushaltsmittel von rd. 1,6 Mio. € im Jahr 2014 sowie von jeweils rd. 1,7 Mio. € für die Jahre 2015 und 2016.

Bewilligungsbehörde

Entgegen der Organisationsgrundsätze führte das Ministerium die Zuwendungs-sachbearbeitung selbst durch. Es setzte hierfür im Sachgebiet „Ökologischer Landbau“ anteilig zwei Tarifbeschäftigte ein.

Ministerien sollen sich auf gesetzgeberische und allgemein lenkende Aufgaben sowie auf Aufsicht, Planung und Erfolgskontrolle beschränken.³⁰¹ Die Zuständigkeit für den Ablauf eines Bewilligungsverfahrens ist grundsätzlich dem nachgeordneten Bereich zu übertragen.

Die Ministerien dürfen ausnahmsweise Zuwendungen dann selbst bewilligen, wenn eine landeseinheitliche Entscheidungs- und Vergabepaxis nicht durch eine Koordinierung der Tätigkeit nachgeordneter Behörden sichergestellt werden kann. Das Gleiche gilt, wenn die Koordinierungstätigkeit oder der Aufwand für die

³⁰¹ § 13 Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen.

Weitergabe von notwendigen Informationen in keinem Verhältnis zum Arbeitsaufwand bei einer Bewilligung durch das Ministerium selbst steht.³⁰²

Der LRH sieht keine Gründe, die bei der Förderung des ökologischen Landbaus eine Abweichung von diesem Grundsatz rechtfertigen. Mit Übertragung auf eine nachgeordnete Behörde könnten zudem die Personalkosten reduziert werden, zumal das Ministerium u. a. einen Tarifbeschäftigten nach TV-L 15 einsetzte. In nachgeordneten Behörden obliegt die Bearbeitung von Zuwendungsverfahren üblicherweise Bediensteten der Besoldungsgruppe A 9 bis A 11.

„Kriterien und Bedingungen für die Förderung“

Zuwendungsrichtlinien sind in der Regel für alle Zuwendungsbereiche zu erlassen.³⁰³ Anstelle von Zuwendungsrichtlinien erließ das Ministerium in den Jahren 2010 und 2015 „Kriterien und Bedingungen über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung von nicht investiven Projekten im Bereich von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus ökologischem Landbau nach VO (EG) Nr. 834/2007 [...]“.³⁰⁴

Die Kriterien und Bedingungen sahen bis Anfang des Jahres 2017 nur einen einzigen Zuwendungsempfänger, eine GmbH, vor. Entgegen dem Wortlaut gewährte das Ministerium in den Jahren 2014 bis 2016 in 27 Fällen Zuwendungen an andere Zuwendungsempfänger als die GmbH. Aus Sicht des LRH ist weder nachvollziehbar, warum das Ministerium zunächst andere Bewerber als die GmbH von einer Förderung ausschließen wollte, noch warum es später doch zahlreiche weitere Zuwendungsempfänger förderte.

Auch von der eigenen Vorgabe zur Finanzierungsart wich das Ministerium ab: In den Jahren 2014 bis 2016 gewährte das Ministerium neben 47 Vollfinanzierun-

³⁰² Nr. 4.8.2 der Anlage 1 des Runderlasses der Staatskanzlei vom 01.12.2011 (Nds. MBl. S. 907).

³⁰³ Siehe Fußnote 302, Nr. 1.

³⁰⁴ Erlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - 107.2-60203/7 - vom 01.07.2010; Erlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - 104-60203/7 - vom 09.02.2015.

gen auch eine Festbetragsfinanzierung und 13 Anteilsfinanzierungen. Die „Kriterien und Bedingungen (...)“ sahen als einzige Finanzierungsart eine Vollfinanzierung vor. Eine Vollfinanzierung darf ausnahmsweise bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Land möglich ist.³⁰⁵ Aus Sicht des LRH reichten die Begründungen des Ministeriums wie „Ohne die Landesförderung wären die Maßnahmen des Projekts derzeit nicht umsetzbar“ oder „Eigenmittel zur Umsetzung der Maßnahme sind nicht vorhanden“ nicht, um eine Vollfinanzierung zu substantizieren.

Fehlende Erfolgskontrollen und häufige Anschlussförderungen

Bei sieben Projekten stellte der LRH fest, dass das Ministerium keine Erfolgskontrolle durchführte. Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises hat die Bewilligungsstelle zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Dabei ist - soweit in Betracht kommend - eine Erfolgskontrolle durchzuführen.³⁰⁶ Das Ministerium beschränkte sich in seinen Vermerken beispielsweise auf Aussagen, dass keine Beanstandungen zu erheben seien bzw. der Zuwendungszweck erreicht sei. Nach Ansicht des LRH genügt dies nicht, um nachzuweisen, dass die Förderung für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich war. Allgemeine politische Zielsetzungen können eine Erfolgskontrolle im Sinne von § 44 LHO nicht ersetzen.

Das Ministerium förderte in den Jahren 2014 bis 2016 insgesamt 33 Projekte einer GmbH. Bei ca. einem Drittel der Projekte kam es zu Anschlussförderungen, obwohl fortgesetzte Förderungen nur ausnahmsweise zulässig sind³⁰⁷. Beispielsweise richtete die GmbH seit dem Jahr 2007 jährlich eine Veranstaltungsreihe zum Ökolandbau aus. Auch führte sie Projekte wie „Netzwerke und Öffentlichkeitsarbeit“ durch und anschließend „Netzwerke und Öffentlichkeitsarbeit 2“. Die vom Ministerium in den Zuwendungsbescheiden geforderten Tätigkeiten waren teilweise identisch. Die GmbH stellte für diese Projekte in der Regel kein zusätzliches Personal ein. Zudem blieb offen, warum diese Ziele nicht bereits mit dem

³⁰⁵ Verwaltungsvorschrift Nr. 2.4 zu § 44 LHO.

³⁰⁶ Verwaltungsvorschrift Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO.

³⁰⁷ Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, Kapitel C III, Rdnr. 19.

Vorgängerprojekt erreicht worden waren bzw. welchen neuen Zwecken das Anschlussprojekt dienen sollte. Der LRH hatte bereits im Jahr 2006 empfohlen, die als Projektförderung ausgestaltete institutionelle Förderung dieser GmbH einzustellen.³⁰⁸

In seiner Stellungnahme legte das Ministerium dar, dass es nicht in allen Fällen möglich gewesen sei, messbare Ziele bzw. Erfolgskriterien festzulegen. Zudem bedürfe der Aufbau von Netzwerken und Wertschöpfungsketten, der Aufbau und die Ausweitung bestimmter Produktionssysteme oder die Umstellung auf ökologischen Landbau einer zum Teil längeren Vorlaufzeit.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass nur eine haushaltsrechtlich fundierte Erfolgskontrolle die notwendigen Informationen liefern kann, ob die Ziele erreicht wurden und die Förderung fortgeführt werden soll. Sofern offen ist, ob die Maßnahmen für die Zielerreichung ursächlich waren, sollte von Anschlussförderungen abgesehen werden.

Aufträge statt Zuwendungen

Das Ministerium vergab Zuwendungen, obwohl es sich um Aufträge handelte:

- Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts berechnete für das Ministerium finanzielle Nachteile des Ökolandbaus. Zuvor hatte sie ein entsprechendes Angebot einschließlich Umsatzsteuer abgegeben. Nach Auffassung des LRH handelte es sich um einen Leistungsaustausch zu marktüblichen Preisen. Gleichwohl bewilligte das Ministerium hierfür eine Zuwendung.
- Eine GmbH und ein Verein führten für das Ministerium sogenannte SWOT-Analysen³⁰⁹ zu neun Produktgruppen durch. In den Zuwendungsbescheiden definierte das Ministerium die Arbeitsschritte und Inhalte der zu erstellenden

³⁰⁸ Jahresbericht 2006, S. 145 „Fehlsteuerung der Förderung einer Gesellschaft“.

³⁰⁹ Instrument der strategischen Planung; Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Bedrohungen).

Gutachten. Aus Sicht des LRH ging es dem Ministerium in erster Linie darum, eine Marktübersicht zu erhalten.

- Eine Gesellschaft organisierte einen Messeauftritt. Sie erhielt dafür eine Zuwendung des Ministeriums. Für dieselben Messestände erhielt die Gesellschaft auch Mittel aus einem Dienstleistungsvertrag mit dem Land. Nach Ansicht des LRH wäre der Messeauftritt ebenfalls über den Dienstleistungsvertrag zu beauftragen gewesen.

Gegenüber der Vergabe von Aufträgen sind Zuwendungen nach § 23 LHO nur als nachrangige Hilfe zulässig. Das Ministerium hatte daher kein Wahlrecht. Es hätte anstelle der Zuwendungen gegenseitige Verträge schließen und dabei das öffentliche Vergaberecht beachten müssen.

Mängel bei Einzelprojekten

Der LRH stellte zudem u. a. folgende Verstöße fest:

- Eine als Verein geführte Berufsvertretung beauftragte ihren stellvertretenden Vorsitzenden ohne Ausschreibung mit dem Projektmanagement, obwohl der Auftragswert für die Projektleitung laut dem Finanzierungsplan mit insgesamt rd. 67.000 € oberhalb der Wertgrenze für eine beschränkte Ausschreibung lag.
- Eine Gesellschaft nahm mit Kenntnis des Ministeriums bei Messeauftritten auch Unternehmen aus anderen Bundesländern unter das „Dach“ des Gemeinschaftsstands für Niedersachsen auf. Dem Zuwendungszweck zufolge sollten sich dort „niedersächsische Unternehmen“ präsentieren.
- Dieselbe Gesellschaft beauftragte über mehrere Jahre denselben Werkvertragsnehmer damit, Messeauftritte zu organisieren. Der letzte schriftliche Vertrag resultierte aus dem Jahr 2010. Gleichwohl erhöhte die Gesellschaft für die Jahre 2015 und 2016 das Honorar. Einen Stundennachweis hatte der Werkvertragsnehmer nicht zu führen. Es war zudem nicht nachvollziehbar, welche Tätigkeiten des Werkvertragsnehmers auf das Projekt, welche auf den Dienstleistungsvertrag der Gesellschaft mit dem Land und welche auf Tätigkeiten für

private Anbieter entfielen. Die Gesellschaft erklärte dem LRH, dass die Abrechnung auf Erfahrungswerten basiere.

- Das Ministerium richtete im Jahr 2002 einen Beirat zur Förderung des ökologischen Landbaus ein. Die Geschäftsführerin der GmbH rechnete die Aufwandsentschädigungen für ihre Tätigkeit im Beirat über Zuwendungsprojekte der GmbH ab.

Das Ministerium hatte diese Verstöße weder festgestellt noch beanstandet.

Überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung für eine Anschlussförderung

Im September 2017 bewilligte das Finanzministerium dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung³¹⁰ von insgesamt 125.000 €. Mit dem Geld sollte ein Folgeprojekt zur Etablierung heimischer Eiweißfuttermittel bezuschusst werden. Das vorhergehende Eiweißpflanzenprojekt mit einer Zuwendungshöhe von rd. 520.000 € war bis zum 30.09.2017 befristet. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hatte seinen Antrag damit begründet, dass es die Nachhaltigkeit des noch laufenden Projekts sichern wolle. Es solle nahtlos ein Anschlussprojekt gefördert werden, mit dem die bisherigen Erkenntnisse ausgeweitet würden.

Der LRH beanstandete diese Vorgehensweise gegenüber den beiden Ministerien. Die Kompetenz des Finanzministeriums, Mehrausgaben anstelle des Gesetzgebers zu bewilligen, setzt voraus, dass das Bedürfnis nicht nur unvorhergesehen, sondern auch unabweisbar ist.³¹¹ Bei Zuwendungen fehlt regelmäßig das Tatbestandsmerkmal der Unabweisbarkeit. Unabhängig davon hatte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Zielerreichung des noch laufenden Projekts mangels Verwendungsnachweis noch nicht prüfen können.

³¹⁰ § 38 in Verbindung mit § 37 LHO.

³¹¹ Siehe Fußnote 310.

Nach Auffassung des Ministeriums haben zum Zeitpunkt der Beantragung der überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung die Voraussetzungen für deren Veranschlagung vorgelegen. Auch ohne Vorlage eines Gesamtverwendungsnachweises habe es über hinreichende Informationen darüber verfügt, dass es im besonderen Landesinteresse läge, diesen langwierigen Prozess nahtlos weiter fördern zu können. Bisher habe es jedoch keine weiteren Schritte unternommen, um die Verpflichtungsermächtigung in Anspruch zu nehmen.³¹²

Zuwendungen sind freiwillige Leistungen des Landes. Bereits deshalb liegt nach Auffassung des LRH grundsätzlich keine Unabweisbarkeit vor. Nur wenn die Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann, hätte für sie ein unabweisbares Bedürfnis bestanden.³¹³ Vorliegend genüge die Aktenlage aus Sicht des LRH nicht, um ein unabweisbares Bedürfnis zu begründen.

Zukünftige Förderung des ökologischen Landbaus

Auch die derzeitige Landesregierung plant, den ökologischen Landbau weiter zu fördern. Aus Sicht des LRH bedingt dies, die bisherige Förderung nicht investiver Projekte zunächst einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Zudem wird der Erlass einer Förderrichtlinie für erforderlich gehalten. Das Ministerium sollte zudem die Zuwendungsbearbeitung zukünftig auf eine nachgeordnete Behörde übertragen und sicherstellen, dass das Zuwendungs- und Vergaberecht eingehalten wird.

³¹² Stand: 13.02.2018.

³¹³ BVerfGE 45, S. 1 (S. 36).

Justizministerium

32. Medizinische Versorgung im Justizvollzug – Bewegung täte gut

Die Justizvollzugsanstalten verzichteten regelmäßig auf die Überprüfung von Krankenhausrechnungen.

Entgegen mehrfacher Ankündigung gegenüber dem Landtag erließ das Justizministerium seit dem Jahr 2008 keine Regelung über eine Beteiligung der Gefangenen an den Kosten der medizinischen Versorgung. So erhoben die Justizvollzugsanstalten von Inhaftierten³¹⁴ weiterhin keine Zuzahlungen für Arzneimittel. Zudem gaben die Justizvollzugsanstalten weiter umfangreich Produkte kostenfrei ab, die gesetzlich Krankenversicherte grundsätzlich selbst bezahlen müssen.

Außerdem erschloss sich dem LRH der Personaleinsatz in den medizinischen Bereichen der Justizvollzugsanstalten nicht, da das Justizministerium diesbezüglich keine Personalbedarfsberechnungen erstellte.

Allgemeines

Inhaftierte sind in der Regel nicht krankenversichert. Dem Angleichungsgrundsatz³¹⁵ entsprechend ist das Land verpflichtet³¹⁶, ihnen eine der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) entsprechende medizinische Versorgung anzubieten, die gleichwohl die Interessen des Justizvollzugs berücksichtigt. In den vergangenen Jahren stiegen die ohnehin hohen Kosten der medizinischen Versorgung Inhaftierter deutlich an. Der LRH stellte fest, dass das Justizministerium nicht alle Möglichkeiten zur Kostendämpfung nutzte.

³¹⁴ Gefangene und Sicherungsverwahrte werden im Text allgemein als Inhaftierte bezeichnet.

³¹⁵ § 2 Abs. 1 Niedersächsisches Justizvollzugsgesetz (NJVollzG), § 3 Abs. 2 Niedersächsisches Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz (Nds. SVVollzG).

³¹⁶ § 59 Satz 1 NJVollzG, § 61 Satz 1 Nds. SVVollzG.

Prüfung der Abrechnungen von Krankenhausbehandlungen

Regelmäßig müssen Inhaftierte außerhalb des Justizvollzugs in öffentlichen Krankenhäusern stationär versorgt werden. Die externen medizinischen Leistungen werden den Justizvollzugsanstalten (JVAen) in Rechnung gestellt.

Bereits in den Jahren 2012 und 2013 stellten die gesetzlichen Krankenversicherungen fest, dass nahezu 53 % der Krankenhausrechnungen fehlerhaft waren.³¹⁷ Eine ähnliche Fehlerquote ergab eine durch den privaten Partner der JVA Bremervörde veranlasste Kontrolle im Jahr 2015. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war dem Justizministerium folglich bekannt, dass Krankenhausabrechnungen häufig fehlerhaft sein können. Anlässlich der Prüfung des LRH wies das Justizministerium im Oktober 2016 die Anstalten an, einzelne Krankenhausabrechnungen durch einen privaten Dienstleister prüfen zu lassen, den es hierfür ohne öffentliche Ausschreibung direkt beauftragte. Bis Anfang Mai 2017 erhielten die Anstalten keine Ergebnisse der Prüfungen.

Der LRH empfahl dem Justizministerium, das Verfahren zur Kontrolle von Krankenhausrechnungen deutlich zu verbessern und externe Leistungen öffentlich auszuschreiben. Das Justizministerium teilte hierzu mit, dass es diesen Empfehlungen folgen wolle.

Kostenbeteiligung der Inhaftierten

Versicherte der GKV sind gemäß § 61 SGB V an den Kosten für bestimmte medizinische Leistungen durch Zuzahlungen in Höhe von maximal 10 € zu beteiligen. Dies gilt auch für Empfänger von Sozialleistungen.³¹⁸ Versicherte haben solche Zuzahlungen, beispielsweise für Medikamente, stationäre Krankenhausbehandlungen und Krankentransporte, zu leisten.

³¹⁷ Pressemitteilung des GKV-Spitzenverbands vom 10.06.2014, <https://www.gkv-spitzenverband.de/gkv_spitzenverband/presse/pressemitteilungen_und_statements/pressemitteilung_145280.jsp> (Abruf am 01.02.2018).

³¹⁸ In § 62 SGB V sind individuelle Belastungsgrenzen geregelt.

Bei verhältnismäßigem Verwaltungsaufwand beteiligen die JVAen Inhaftierte beispielsweise an den Kosten für die Nutzung von Elektrogeräten oder Kabelanschlüssen.³¹⁹ Die JVAen können Gefangene gemäß § 52 Abs. 3 Nr. 2 NJVollzG auch an den Kosten der Gesundheitsfürsorge beteiligen. Das Justizministerium ist seit dem Jahr 2008 gemäß § 52 Abs. 4 NJVollzG ermächtigt, die Voraussetzungen und die Höhe dieser Kostenbeiträge zu bestimmen. Obgleich mehrfach gegenüber dem Landtag angekündigt³²⁰, erließ das Ministerium bislang keine entsprechende Kostenverordnung.

Der LRH bittet das Ministerium, die notwendige Kostenverordnung zu erlassen und die Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Damit wiederholt er eine Empfehlung aus dem Jahr 2007.³²¹ Dieser Empfehlung folgend hat das Justizministerium inzwischen eine Verordnung über die Kostenbeteiligung von Gefangenen entworfen. Dabei hat es die finanzielle Leistungsfähigkeit Inhaftierter und weitere Besonderheiten im Justizvollzug berücksichtigt.

Ausgeschlossene Arznei-, Heil- und Hilfsmittel

Das SGB V schließt diverse Arznei-, Heil- und Hilfsmittel von der unentgeltlichen Versorgung aus.³²² Der LRH stellte fest, dass die Anstalten solche Mittel an die Inhaftierten stets unentgeltlich aushändigten, obwohl niedersächsische Justizvollzugsgesetze ausdrücklich die Äquivalenz zum SGB V herstellen.³²³ Darunter fielen Artikel wie Traubenzucker, Hautcremes und Fertigtees. Damit stellten die Anstalten die Inhaftierten besser als gesetzlich Krankenversicherte.

Der LRH bat das Justizministerium, von der unentgeltlichen Versorgung ausgeschlossene Mittel zukünftig nur abzugeben, wenn die Inhaftierten, wie auch in anderen Bundesländern üblich³²⁴, die dafür entstehenden Kosten selbst tragen.

³¹⁹ Niedersächsische Ausführungsvorschriften für den Strafvollzug Nr. 2 zu § 19 Strafvollzugsgesetz.

³²⁰ Drs.16/766, Drs. 16/2036, Drs. 16/3399.

³²¹ Jahresbericht 2008, S. 121 „Arzneimittelversorgung im Justizvollzug - Körperpflege und Wellness-Tees ‚auf Rezept‘?“.

³²² § 34 Abs. 1 und 3 SGB V.

³²³ § 59 Satz 1 NJVollzG, § 61 Satz 1 Nds. SVVollzG.

³²⁴ Z. B. in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern.

Daraufhin teilte das Ministerium mit, es halte die Regelungen des SGB V insoweit nicht für vollständig auf den Justizvollzug übertragbar. Der LRH hält demgegenüber seine Rechtsauffassung weiterhin für überzeugend, da für Art und Umfang der medizinischen Leistungen das SGB V entsprechend gilt und für Inhaftierte kein gesetzlicher Anspruch auf kostenfreie Versorgung mit üblicherweise kostenpflichtigen Produkten geregelt ist.

Personaleinsatz im Gesundheitswesen

Das Justizministerium unterließ es bisher, für den Einsatz von medizinischem Personal (Ärztinnen und Ärzte, Krankenpflege- und medizinisches Assistenzpersonal) Personalbedarfsberechnungen zu erstellen. Die Anstalten entschieden daher eigenständig über den Personaleinsatz ohne einheitliche Bewertungsmaßstäbe für die verschiedenen medizinischen Tätigkeiten. Allein anhand der festgesetzten Haftplatzzahlen erscheint es dem LRH nicht möglich, zu erkennen, ob die JVAen angemessen mit medizinischem Personal ausgestattet sind.

Der LRH forderte daher das Justizministerium auf, den medizinischen Personalbedarf anstaltsspezifisch zu ermitteln und ihn über das Ergebnis zu informieren. Das Ministerium hat inzwischen mit den notwendigen Ermittlungen begonnen.

Modelle der medizinischen Versorgung

Die ärztliche Gesundheitsfürsorge erfolgt in den JVAen durch hauptamtliche, nebenamtliche oder vertraglich verpflichtete Ärztinnen und Ärzte (ärztlicher Dienst). Unabhängig davon vergab das Justizministerium in der teilprivatisierten JVA Bremervörde die medizinische Versorgung an einen privaten Partner. Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die Aufsicht über das sonstige medizinische Personal sowie die Aufgabenerfüllung für Justizministerium und Anstaltsleitungen am besten durch hauptamtliche Bedienstete gewährleistet sind.

Der LRH empfiehlt dem Justizministerium daher, vornehmlich den Einsatz von hauptamtlichen Bediensteten für die ärztliche Versorgung anzustreben, wie es aktuell auch die DOG³²⁵ vorsieht. Dabei sollten die ärztlichen Dienste der JVAen die Möglichkeiten gegenseitiger Vertretungen und Kooperationen stärker nutzen, um den Bedarf an externen Leistungen zu reduzieren. Mit dem Ziel eines wirtschaftlichen und sparsamen Versorgungsmodells bittet der LRH das Ministerium des Weiteren, bei zukünftigen Neubauten bzw. Neueinrichtungen von medizinischen Abteilungen auch die Fremdvergabe der Gesundheitsfürsorge zu prüfen.

33. Patient Justizvollzugskrankenhaus - der Weg aus der Krankheit

Die Auslastung des Justizvollzugskrankenhauses in Lingen ist nach wie vor unterdurchschnittlich. Vorhandene Empfehlungen einer Expertenkommission zur Verbesserung der Strukturen und Ausrichtung des Justizvollzugskrankenhauses setzte das Justizministerium weitgehend nicht um.

Nunmehr beabsichtigt das Justizministerium, das bisherige Justizvollzugskrankenhaus unter den vorhandenen Gegebenheiten weiter medizinisch zu nutzen, jedoch die stationäre Krankenhausversorgung im Justizvollzug neu zu organisieren.

Vorbemerkungen

Inhaftierte haben einen Anspruch auf eine angemessene stationäre medizinische Versorgung. Diese Behandlung erfolgt für niedersächsische und bremische Gefangene - soweit möglich - im Justizvollzugskrankenhaus in der Justizvollzugsanstalt Lingen. Sie führt jedoch nur planbare Behandlungen und Untersuchungen durch.

³²⁵ Dienstordnung für das Gesundheitswesen in den Justizvollzugseinrichtungen des Landes Niedersachsen vom 07.09.2016.

Die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dieses Krankenhauses stellte der LRH bereits durch eine Prüfung im Jahr 2009 infrage. In dieser Prüfung bemängelte er beispielsweise eine nicht ausreichende Bettenauslastung sowie eine fehlende Personalbedarfsberechnung. Überdies war es bereits damals dem Justizministerium - trotz umfangreicher Anstrengungen - nicht möglich, mehrere freie Stellen im ärztlichen Dienst hauptamtlich zu besetzen. Der LRH empfahl daher dem Justizministerium, vor größeren Investitionen alternative Organisations- und Kooperationsformen zu prüfen. Das Ministerium beauftragte daraufhin eine Expertenkommission mit dem Ziel, die Struktur und Ausrichtung des Justizvollzugskrankenhauses zu untersuchen.

Auslastungsgrad des Justizvollzugskrankenhauses

Der LRH stellte nun erneut fest, dass die Bettenauslastung über Jahre anhaltend niedrig blieb. Im Jahr 2016 waren durchschnittlich nur 58 %³²⁶ der Betten des Justizvollzugskrankenhauses belegt. Der Auslastungsgrad der Betten in öffentlichen Krankenhäusern lag im Jahr 2015 durchschnittlich bei 77,5 %.³²⁷ Des Weiteren stellte der LRH fest, dass Inhaftierte aus haft- oder transportbedingten Gründen³²⁸ häufig länger als medizinisch notwendig im Justizvollzugskrankenhaus verblieben. Bedarfsorientiert betrachtet, waren die Betten im Justizvollzugskrankenhaus folglich noch geringer ausgelastet, als zuvor statistisch ermittelt. Darüber hinaus verfügen neben dem Justizvollzugskrankenhaus noch sechs Justizvollzugsanstalten in ihren medizinischen Stationen über eigene Belegbetten. Auch diese waren unterdurchschnittlich belegt.

³²⁶ Das Sozialministerium legt bei der Niedersächsischen Krankenhausplanung für die meisten Fachrichtungen einen durchschnittlichen Bettenauslastungsgrad in Höhe von 85 % zugrunde.

³²⁷ Eckdaten der Krankenhausstatistik der Deutschen Krankenhausgesellschaft vom 06.10.2016.

³²⁸ Die Randlage des Justizvollzugskrankenhauses führt zu langen Wegen für Einzel- und Sammeltransporte. Sammeltransporte finden zudem nicht jeden Tag statt und fahren viele Justizvollzugsanstalten an.

Eine personelle Unterversorgung im ärztlichen Dienst auf der Station für Innere- und Allgemeinmedizin führte zeitweise dazu, dass das Justizvollzugskrankenhaus diese Station nur hälftig belegte. Diese Situation bleibt auch zukünftig angespannt, da durch weitere Personalwechsel im ärztlichen Dienst die Versorgung - insbesondere im Nacht- und Wochenenddienst - nur unter großem Aufwand sichergestellt werden kann. Kosten für Pflegepersonal sowie andere fixe Kosten fielen und fallen jedoch weiter an. Eine bessere Personalausstattung im ärztlichen Dienst wäre somit dringend erforderlich, um die Belegungsfähigkeit zu erhöhen bzw. die Versorgung zu gewährleisten.

Das Justizministerium teilte nunmehr mit, dass sich insbesondere durch die angespannte Personallage im ärztlichen Dienst die Situation im Justizvollzugskrankenhaus deutlich verändert habe. Perspektiven für eine Besserung der Gesamtsituation des Ärztemangels seien nicht erkennbar. Es werde aufgrund dessen anderweitige Lösungsansätze für die stationäre Versorgung der Inhaftierten entwickeln müssen.

Expertenkommission

Die vom Justizministerium eingesetzte Expertenkommission kam zu dem Ergebnis, dass für den Justizvollzug mit mehr als 5.000 Inhaftierten ein Justizvollzugskrankenhaus erforderlich sei. Hierzu sollte das Justizvollzugskrankenhaus Behandlungsfelder wie die Vor- und Nachsorge von Patienten bzw. den Operationsbereich ausbauen sowie Laborleistungen extern vergeben. Ferner sollte das Justizministerium auch anderen Bundesländern Leistungen des Justizvollzugskrankenhauses gegen Entgelt anbieten, um die Kosten für die unabhängig von der Behandlungsanzahl vorzuhaltenden Basisleistungen zu senken.

Diese gewonnenen Ergebnisse sowie Empfehlungen setzte das Justizministerium weitgehend nicht um. Es erläuterte hierzu, dass es aus heutiger Sicht zweckdienlicher gewesen sei, eine ergebnisoffene Prüfung bzw. Diskussion unter Einbeziehung verschiedener Versorgungsmodelle - inklusive der Standortfrage - zu führen. Anzumerken sei aber, dass zum damaligen Zeitpunkt die Versorgungssituation noch ausreichend erschien.

Personaleinsatz im Justizvollzugskrankenhaus

Zum Zeitpunkt der vorangegangenen Prüfung des LRH gab es keine Personalbedarfsberechnung für das Justizvollzugskrankenhaus. Der LRH forderte damals das Justizministerium auf, diese zu erstellen. Zudem empfahl die im Nachgang zur Prüfung vom Justizministerium eingesetzte Expertenkommission, einen Personalschlüssel für das Justizvollzugskrankenhaus zu berechnen. Dieser sollte auch einem Vergleich mit Justizvollzugskrankenhäusern anderer Bundesländer dienen. Diese Empfehlungen setzte das Justizministerium bisher nicht um. Der LRH forderte daher das Justizministerium erneut auf, die empfohlene Personalbedarfsberechnung durchzuführen.

Das Justizministerium übersandte eine Personalbedarfsberechnung der Justizvollzugsanstalt Lingen aus dem Jahr 2013. Diese stellt jedoch eine Personalerfassung des gesamten Personals der Justizvollzugsanstalt dar. Unberücksichtigt blieben darin weiterhin der Personalschlüssel sowie die von der Expertenkommission genannten speziellen Aspekte eines Justizvollzugskrankenhauses. Das Justizministerium kündigte nunmehr an, es werde den Personaleinsatz entsprechend einer zukünftigen Ausrichtung der medizinischen Versorgung bewerten und berechnen.

Zukünftige Ausrichtung des Justizvollzugskrankenhauses

Das Justizministerium und der LRH vertreten gleichermaßen die Auffassung, dass ein grundlegender Wandel für die qualitative und kosteneffiziente Versorgung der Inhaftierten im Justizvollzug erforderlich ist. Dabei sollten die in der Vergangenheit geschaffenen Versorgungsmöglichkeiten im bisherigen Justizvollzugskrankenhaus nachfolgend für Rehabilitations-, Nachsorge-, Infektions- und Pflegebehandlungen eingesetzt werden.

Für die zukünftige stationäre Versorgung von Inhaftierten sollen umgehend alternative Versorgungsformen geprüft werden. Das Augenmerk sollte dabei auf zentral eingerichteten gesicherten Krankenzimmern oder gesicherten Stationen in einem Krankenhaus der Maximalversorgung³²⁹ liegen.

Insbesondere der zu wählende Standort wird einen erheblichen Einfluss auf die Nachfrage und die damit im Zusammenhang stehende erforderliche Bettenanzahl haben.

34. Frühes Ruhestandseintrittsalter für Justizvollzugskräfte kostet Millionen

Die niedersächsischen Justizvollzugsbeamtinnen und -beamten der Laufbahngruppe 1 sind bezüglich ihres Ruhestandseintrittsalters (Vollendung des 60. Lebensjahres) besser gestellt als vergleichbare Justizvollzugskräfte in den meisten anderen Bundesländern. Allein für die Geburtsjahrgänge 1958 und 1959 würde das Land bei einem um zwei Jahre heraufgesetzten Ruhestandseintrittsalter über 2,8 Mio. € einsparen.

Das vorgezogene Ruhestandseintrittsalter der Justizvollzugskräfte in Niedersachsen wird zudem einzig an der Tätigkeit im Justizvollzugsdienst festgemacht. So profitieren auch Justizvollzugskräfte mit vorwiegend verwaltungsbezogenen Aufgaben bzw. außerhalb des Wechselschichtdienstes vom frühen Ruhestandseintrittsalter.

Allgemeines

Justizvollzugskräfte sind in Justizvollzugsanstalten tätig. Sie führen insbesondere die Aufsicht über die Strafgefangenen aus. Der LRH prüfte beim Justizministerium und beim Ministerium für Inneres und Sport das Ruhestandseintrittsalter für diesen Personenkreis.

³²⁹ Krankenhäuser der Maximalversorgung müssen im Rahmen des Bedarfs mit ihren Leistungsangeboten über Krankenhäuser der Schwerpunktversorgung wesentlich hinausgehen. Sie sollen die entsprechenden hochdifferenzierten medizinisch-technischen Einrichtungen vorhalten. Universitätskliniken nehmen Aufgaben der Maximalversorgung wahr.

Gesetzliches Ruhestandseintrittsalter in den Vollzugsbereichen

Die meisten Länder - so auch Niedersachsen - setzten dem Rentenrecht folgend die allgemeine gesetzliche Altersgrenze für die Beamtinnen und Beamten stufenweise vom 65. auf das 67. Lebensjahr herauf.³³⁰

In den gesetzlichen Regelungen für Beamtinnen und Beamte der Vollzugsbereiche der Feuerwehr, der Polizei und der Justiz sind in den Ländern und beim Bund frühere Ruhestandseintrittsalter festgeschrieben. Die Gesetzgeber begründeten dies allgemein mit der höheren körperlichen und/oder psychischen Beanspruchung der Betroffenen. Demnach soll insbesondere dem Schichtdienst, besonderen körperlichen Belastungen, aber auch einem vorwiegend schwierigen Personenkontaktkreis bei der täglichen Arbeit Rechnung getragen werden.

Ländervergleich zum Ruhestandseintrittsalter für Justizvollzugskräfte

Die niedersächsische Regelung für Justizvollzugskräfte sieht einen Ruhestandseintritt mit Vollendung des 60. Lebensjahres vor.³³¹ Die meisten Bundesländer haben dagegen für Justizvollzugskräfte eine Altersgrenze von 62 Jahren festgelegt. Außer in Niedersachsen gelten nur in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt (jeweils ebenfalls 60. Lebensjahr) und Berlin (61. Lebensjahr) niedrigere Altersgrenzen.

Der LRH konnte eine nachvollziehbare und den aktuellen demografischen Entwicklungen Rechnung tragende Begründung für die Beibehaltung der niedrigen Ruhestandsaltersgrenze für die Justizvollzugskräfte in Niedersachsen im Rahmen seiner Prüfung nicht feststellen.

³³⁰ Für Beamte in Niedersachsen: Allgemeine Regelung in § 35 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) vom 25.03.2009 (Nds. GVBl. S. 72), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.06.2010 (Nds. GVBl. S. 242), zuletzt geändert durch Artikel 2 Nr. 5 des Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenversorgungsrechts sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 17.11.2011 (Nds. GVBl. S. 422 ff. (449)).

³³¹ § 116 Abs. 1 NBG.

Hinzu kommt, dass die Altersgrenze für die niedersächsischen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten bereits ab dem 01.01.2006 stufenweise auf die Vollendung des 62. Lebensjahres angehoben wurde.³³² Gleiches gilt für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten der meisten anderen Bundesländer und den Bund.

Der LRH sieht einen Ländervergleich des Ruhestandseintrittsalters im Justizvollzugsdienst als aussagekräftig an, da die Aufgaben und besonderen Anforderungen der Laufbahnen in den Ländern annähernd identisch sind. Er hält vor diesem Hintergrund eine Erhöhung des Ruhestandseintrittsalters für Justizvollzugskräfte auf das vollendete 62. Lebensjahr - auch im Hinblick auf den momentanen Abstand zum perspektivischen allgemeinen Ruhestandseintrittsalter von 67 Jahren bei Pensionären wie Rentnerinnen und Rentnern³³³ - für erforderlich. So würde zudem die ursprünglich vorhandene Differenz von fünf Jahren beim Ruhestandseintrittsalter dieser Personengruppen wieder erreicht.

Finanzielle Auswirkungen der jetzigen niedersächsischen Ruhestandsregelung

Um die Einsparungen für das Land durch eine verlängerte Lebensarbeitszeit der Justizvollzugskräfte verifizieren zu können, betrachtete der LRH die zeitnah für eine Ruhestandsversetzung anstehenden Geburtsjahrgänge 1958 und 1959 näher. Für diese unterstellte er eine um zwei Jahre längere Lebensarbeitszeit und errechnete hierfür die anfallenden Personalausgaben, ausgehend von einer Einstufung in die Besoldungsgruppen A 8 bis A 9 mit Zulage.³³⁴

Der LRH stellte dieser Summe die nach jetzigem Stand - Ruhestand mit 60 - entstehenden Personalausgaben gegenüber: Neben den Ruhestandsbezügen für den betroffenen Personenkreis fallen im maßgeblichen Zweijahreszeitraum

³³² § 228 NBG alter Fassung. Die aktuelle Regelung ergibt sich aus § 109 Abs. 1 NBG.

³³³ Die Altersgrenze wird stufenweise für die nach dem 31.12.1946 und vor dem 01.01.1964 Geborenen bis zum Jahr 2031 vom 65. auf das 67. Lebensjahr angehoben.

³³⁴ Nr. 1.5 - Justizvollzug - der Anlage 5 der Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben für 2017 und 2018, Runderlass des Finanzministeriums vom 03.05.2017 (Nds. MBl. S. 584).

zusätzliche Ausgaben für die erforderlichen Nachbesetzungen an. Dieser Vergleich ergab allein für die Geburtsjahrgänge 1958 und 1959 eine Einsparsumme von über 2,8 Mio. €. Da die Anzahl der Altersabgänge in den nächsten Jahren zunehmen wird, ergäben sich dann noch größere Einsparpotenziale für das Land.

Einheitliche Altersgrenze trotz unterschiedlicher Aufgaben

In Niedersachsen erreichen die im Justizvollzugsdienst sowie im Werkdienst des Justizvollzugs tätigen Beamtinnen und Beamten der Laufbahngruppe 1 die Altersgrenze einheitlich mit der Vollendung des 60. Lebensjahres.³³⁵ Nicht alle Justizvollzugskräfte sind jedoch gleichen Belastungen unterworfen. Eine Anzahl von Justizvollzugskräften wechselt im Laufe des Berufslebens den Dienstposten und damit den Aufgabenbereich. Hierbei kann es zum langjährigen Wegfall des Schichtdienstes oder zu einem nur noch eingeschränkten Gefangenenkontakt kommen. Genau diese Umstände sind jedoch die maßgebenden Gesichtspunkte, welche gegenüber dem allgemeinen Regelruhestand das zurzeit um sieben Jahre frühere Eintreten in den Ruhestand rechtfertigen sollen.

Entgegen der Regelung für Justizvollzugskräfte enthalten die niedersächsischen Ruhestandsvorschriften für den Polizeivollzugs- und Feuerwehrdienst belastungsabhängige Komponenten.³³⁶ Insbesondere mindestens 25 Jahre Wechselschichtdienst oder Dienst in besonderen Einheiten der Polizei bzw. im Einsatzdienst der Feuerwehr führen dort zu einem vorzeitigen Ruhestandsbeginn gegenüber anderen Laufbahnangehörigen.

Für den Justizvollzug berücksichtigen die Länder Hessen und Mecklenburg-Vorpommern die belastende Tätigkeit im Justizvollzugsdienst bereits in diesem Sinne. Regelaltersgrenze ist in diesen Ländern das 62. Lebensjahr. Mecklenburg-Vorpommern sieht aber beispielsweise vor, dass sich die Regelaltersgrenze

³³⁵ § 116 Abs. 1 NBG.

³³⁶ Vgl. §§ 109 Abs. 2, 115 Abs. 1 NBG.

um einen Monat für jeweils zwei vollständig erbrachte Jahre im Wechselschichtdienst verringert.³³⁷ Eine solche flexible, an den Einzelfall und damit den individuellen Belastungsgrad anknüpfende Regelung gibt es für die niedersächsischen Justizvollzugskräfte nicht.

Nach Ansicht des LRH ist die jetzige starre Altersgrenze unausgewogen. Sie knüpft nicht an die tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben und die damit einhergehenden Belastungen an. Der LRH hält Regelungen vergleichbar denen beim niedersächsischen Feuerwehr- und Polizeivollzugsdienst und bei den Ländern Hessen und Mecklenburg-Vorpommern für sachgerechter. Ihm ist bewusst, dass sich dadurch das von ihm errechnete o. a. Einsparpotenzial verringern würde. Insgesamt wäre eine derartige Kombination - Heraufsetzen der Altersgrenze auf das 62. Lebensjahr und dafür Einführung einer Flexibilisierung der Altersgrenze - aber mit deutlichen Einsparungen für das Land verbunden.

Stellungnahme der geprüften Ministerien

Die Ministerien kündigten an, die Anregungen des LRH prüfen zu wollen. Einwände gegen die Berechnungsmethode bezüglich der möglichen Einsparungen erhoben sie nicht. Allerdings seien einzelne vorzeitige Personalabgänge wegen Dienstunfähigkeit nicht berücksichtigt.

Der LRH sieht durch nicht einplanbare Dienstunfähigkeiten die von ihm errechnete Einsparsumme jedoch nicht infrage gestellt. Für die beiden bei der Vergleichsberechnung herangezogenen Geburtsjahrgänge 1958 und 1959 würde die Einsparsumme nur noch durch eintretende Dienstunfähigkeiten bis Ende 2019 - ggf. auch nur für einen Teil des Zeitraums - verringert. Angesichts steigender Zahlen bei den Personalabgängen in den nächsten Jahren bleibt es bei einem deutlichen Einsparpotenzial für das Land.

³³⁷ §§ 115, 108 Abs. 4 Landesbeamtengesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 16.12.2009 (verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Beamtenrechts für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Beamtenrechtsneuordnungsgesetz)), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes Reform des Gleichstellungsrechts (Gleichstellungsreformgesetz) vom 11.07.2016 (M-V GVOBl. S. 550, 557).

Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz

35. Optimierungsbedarfe bei der Umsetzung des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“

Das nunmehr zuständige Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz muss das Städtebauförderungsverfahren stärker steuern und die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ optimieren: Es fehlt eine institutionalisierte, ressortübergreifende und gebietsbezogene Zusammenarbeit und Abstimmung der Programme auf Landesebene. Das Ministerium verzichtete zudem auf eine landesspezifische, einzelfallübergreifende Evaluierung seiner Förderung.

Allgemeines

Für das Programm „Soziale Stadt“, das als Leitprogramm der sozialen Integration ein wesentlicher Schwerpunkt der Städtebauförderung ist, wurden im Jahr 2017 Landesmittel - zuzüglich der Bundesfinanzhilfen - in Höhe von 33,02 Mio. € bewilligt.

Interministerielle Zusammenarbeit und Abstimmung integrierbarer Programme

Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ verfolgt einen integrierten Ansatz, der unterschiedliche Themenfelder, Maßnahmen, Ressourcen und Akteure verknüpft. Bauliche Maßnahmen für die soziale Infrastruktur und zur Verbesserung des Wohnumfelds im Quartier sollen mit sozialintegrativen Angeboten kombiniert werden. Neben der Städtebauförderung kommen somit verstärkt auch andere Förderbereiche zum Einsatz.

Dies erfordert eine ressortübergreifende Zusammenarbeit, Abstimmung und sozialraumorientierte Bündelung aller verfügbaren Maßnahmen und Programme auf EU-, Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.³³⁸

Das Land setzte integrierte Handlungsansätze bisher nicht hinreichend um. In den Einplanungsrunden informierte das seinerzeit zuständige Ministerium andere Ressorts lediglich über seine Planungen für die einzelnen Programmkomponenten. Eine ressort- und fachübergreifende, institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Politikbereichen³³⁹ und Abstimmung der Programme - z. B. über die inhaltliche Kompatibilität, das Antragsverfahren oder die Festlegung von Förderprioritäten für Programmgebiete der Sozialen Stadt - fand nicht statt.

Wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist jedoch, mit geeigneten Organisationsstrukturen eine strategische Programmsteuerung sicherzustellen. Dafür reicht nicht aus, dass die Kommunen auch Mittel der Wohnraumförderung nachfragen und Mittel des Europäischen Sozialfonds und des Bundes zum Einsatz kommen. Dieses Vorgehen wird der erforderlichen ressortübergreifenden, sozialraumbezogenen Zusammenarbeit und Programmabstimmung auf Landesseite nicht gerecht.

Vor dem Hintergrund des integrierten Programmansatzes sowie der Ergebnisse der aktuell vorliegenden Zwischenevaluation durch den Bund³⁴⁰ hält der LRH es für erforderlich, dass das Ministerium die interdisziplinäre Zusammenarbeit sowie die Bündelung von Programmen und finanziellen Ressourcen intensiviert und über die bereits stattfindende Einbeziehung von Mitteln anderer Förderbereiche und Abstimmungen hinaus erweitert.

³³⁸ Artikel 4 Abs. 2 Verwaltungsvorschrift Städtebauförderung 2016 in Verbindung mit Nr. 1 Abs. 2 Buchstabe a der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinie - R-StBauF -).

³³⁹ Z. B. in den Bereichen Soziales, Bildung, Gesundheit, Wohnen.

³⁴⁰ Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Stand 2017.

Programmevaluation auf Landesebene

Eine systematische Evaluation des Förderprogramms „Soziale Stadt“ fand in Niedersachsen nicht statt. Ebenso verzichtete das Ministerium darauf, die allgemeinen Programmziele³⁴¹ vor dem Hintergrund landesspezifischer und regionaler Besonderheiten zu konkretisieren.

Die Kontrolle des städtebaulichen Erfolgs in Niedersachsen beschränkte sich weiterhin vor allem auf die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel in den einzelnen Gesamtmaßnahmen³⁴² durch die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) als Bewilligungsbehörde. Erfolgswertungen der NBank nach Abschluss der Maßnahmen basierten darüber hinaus überwiegend auf Ausführungen der Programmkommunen in ihren Abschlussdokumentationen.

Damit standen auf der über die einzelnen Kommunen hinausreichenden Ebene keine Aussagen zu Zielerreichung, Ergebnissen und Wirkungen des Programms zur Verfügung.

Auch wenn der Bund die Städtebauförderung länderübergreifend evaluiert, hat das Ministerium entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit³⁴³ den landesspezifischen Erfolg der geförderten Maßnahmen zu überprüfen. Dazu ist eine Bewertung des Landesinteresses an der Förderung durch das zuständige Ministerium als Programmbehörde unerlässlich. Der LRH hält es daher für erforderlich, dass ihr Daten und Erkenntnisse über den Umsetzungsstand in den niedersächsischen Programmkommunen zur Verfügung stehen und sie Hinweise für Korrektur- und Optimierungsmöglichkeiten erhält.

³⁴¹ Siehe Artikel 4 Verwaltungsvereinbarung 2016, § 171 e Baugesetzbuch (BauGB).

³⁴² Städtebauliche Sanierungsmaßnahme als Einheit gemäß § 164 a BauGB.

³⁴³ § 7 LHO.

Dafür kann sich das Land der vom Bund erhobenen Monitoring-Informationen zu den Fördermaßnahmen der Städtebauförderung (eMo)³⁴⁴ bedienen, um eigene räumliche und fachliche Auswertungen durchzuführen.³⁴⁵

Der LRH ist der Auffassung, dass die Prozessbegleitung und -steuerung die wesentlichen Instrumente des Landes sind, um die Qualität der Umsetzung - und damit auch der Zielerreichung - zu beeinflussen.

Dies erfordert, dass das Ministerium das Berichtswesen der Kommunen steuert und harmonisiert, um Auswertungen im Einzelfall sowie einzelfallübergreifend zu ermöglichen³⁴⁶. Es sollte prüfen, welche Informationen über die eMo-Datensätze des Bundes hinaus benötigt werden, um die Programmumsetzung in Niedersachsen zu bewerten und die Kommunen in die Lage zu versetzen, rechtzeitig umzusteuern oder Konzepte zu optimieren.³⁴⁷

Relevante Daten könnten im Baustein „Erfolgskontrolle“ mit der jährlichen Fortschreibung des Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepts vorgelegt³⁴⁸ und in einer Datenbank erfasst werden.

Das seinerzeit zuständige Sozialministerium gab an, dass angesichts personeller Engpässe auf eine eigene Auswertung der Programmdaten verzichtet werde. Die für das Land benötigten Daten lägen über die Programmanmeldungen, die elektronischen Begleitinformationen des Bundes sowie das elektronische Monitoring

³⁴⁴ Nutzerhandbuch Elektronisches Monitoring des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Stand Juli 2014).

³⁴⁵ Nutzerhandbuch Elektronisches Monitoring, S. 3.

³⁴⁶ Vergleichende Analyse der Ergebnisse aus allen Programmkommunen.

³⁴⁷ Beispielsweise kommen folgende Kriterien in Betracht: Anteil der Transferleistungsempfänger, Anteil der Migranten, Anteil der Alleinerziehenden, Haushaltsdaten (Größe, Wohnungsstruktur, Anzahl der Bewohner), Fluktuation (Zu- bzw. Abwanderung), Leerstand, Selbstnutzerquote (Eigenheim), Altersstruktur, Bildung (Schulabbrüche), Arbeitslosigkeit, Verkehrsanbindung, Vereinsarbeit, Image des Fördergebiets, Zufriedenheit der Bewohner sowie gebietsbezogene Konzentration weiterer Fördermittel.

³⁴⁸ Nach Nr. 4 Abs. 2, 5. Spiegelstrich R-StBauF ist die Erfolgskontrolle ein inhaltlicher Baustein des Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts in der Städtebauförderung.

des Bundes vor. Eine weitergehende Datenerhebung sei personell nicht leistbar und würde auch die Kommunen übermäßig belasten.

Der LRH hält es demgegenüber für geboten, dass die Programmbehörde in geeigneter Weise entsprechende Erkenntnisse gewinnt und kontinuierlich in die Praxis rückkoppelt. Der Vorschlag des LRH hält den Aufwand des Ministeriums in vertretbaren Grenzen und trägt dazu bei, die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ nachhaltig zu verbessern.

Sonstige Prüfungen

36. „Good Practice“ bei der Handwerkskammer Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim

Der LRH gewann bei seiner stichprobenweisen Prüfung der Handwerkskammer Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim insgesamt einen positiven Eindruck von deren Haushalts- und Wirtschaftsführung: Die Kammer arbeitete gut strukturiert, steuerte den Bildungsbereich über eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung, achtete grundsätzlich auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und wirkte aktiv Problemen entgegen.

Beanstandungen ergaben sich nur zu einzelnen Punkten. Sie betrafen im Wesentlichen die Bilanzierung von Eigenkapitalposten sowie Geschäftsführervergütungen.

Allgemeines

Die Handwerkskammer (HWK) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie vertritt als Selbstverwaltungsorgan die Interessen des Handwerks. Ihr Bezirk umfasst die Landkreise Osnabrück, Emsland, Grafschaft Bentheim sowie die Stadt Osnabrück. Ihre Organe sind die Mitgliederversammlung, der Vorstand und die Ausschüsse. Ihre Verwaltung wird von einem Hauptgeschäftsführer geleitet und ist in sechs Dezernate sowie das Berufsbildungs- und Technologiezentrum in Osnabrück unterteilt.

Die HWK nimmt u. a. hoheitliche Aufgaben wahr und setzt sich politisch für die Interessen des Handwerks ein. Sie erbringt für ihre Mitglieder Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen individuelle Betriebsberatung sowie Aus-, Fort- und Weiterbildung. Zum 31.12.2015 waren 7.762 Auszubildende für 10.677 Mitgliedsbetriebe gemeldet. Die HWK finanziert sich über Pflichtbeiträge und über Gebühren, die sie für Amtshandlungen oder für die Inanspruchnahme besonderer Einrichtungen oder Tätigkeiten erhebt. Darüber hinaus erhält sie öffentliche Förderungen.

Der LRH prüfte im Jahr 2017 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der HWK. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten aus den Jahren 2013 bis 2016.

Nach Auffassung des LRH war bei der Prüfung die Zusammenarbeit mit der HWK konstruktiv. So stellte die HWK erbetene Unterlagen zeitnah zur Verfügung und erteilte auf Fragen jederzeit sachgerecht Auskunft. Kritischen Feststellungen stand sie aufgeschlossen gegenüber.

Bilanzierung von Eigenkapitalposten

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass einer Kammer die Bildung von Vermögen verboten ist. Das schließt die Bildung von Rücklagen nicht aus, bindet sie aber an einen sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit.

Die Ausgleichsrücklage dient einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Krediten. Hierzu müssen entsprechende liquide Mittel vorhanden sein.

Der in den Bilanzen der HWK zum 31.12.2014 und 31.12.2015 jeweilig ausgewiesenen Ausgleichsrücklage standen nicht in entsprechender Höhe liquide Mittel gegenüber. Die Vollversammlung der HWK beschloss bereits vor der Prüfung des LRH, die Rücklagenhöhe durch eine Entnahme zu korrigieren und diesen Betrag dem Bilanzposten „festgesetztes Kapital“ zuzuführen. Zwar decken nunmehr die liquiden Mittel die Rücklagenhöhe ab. Jedoch stellte der LRH in diesem Zusammenhang fest, dass die Funktion des festgesetzten Kapitals für die HWK nicht hinreichend konkret geregelt ist.

Der LRH geht davon aus, dass die HWK in Abstimmung mit der Aufsicht die Funktion ihrer Eigenkapitalposten in ihrem Finanzstatut so regelt, dass sie die Finanzierung ihres Vermögens in der Bilanz sachgerecht darstellt. Insbesondere gilt es, einerseits eine unzulässige Vermögenbildung zu verhindern und andererseits ausreichend Liquidität für eine Risikovorsorge vorzuhalten.

Jahressonderzahlungen an die Geschäftsführung

Nach § 36 Abs. 6 Satz 2 der Satzung der HWK finden auf „die dienstlichen Verhältnisse der Angestellten und Arbeiter [...] die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, die für das Land geltenden Tarifvereinbarungen und die allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätze Anwendung“. Die HWK entschied sich jedoch im Jahr 2007, eine seinerzeit geänderte tarifliche Regelung nicht auf die Geschäftsführungen anzuwenden. Sie gewährte diesen weiterhin Jahressonderzahlungen in Höhe von 82,14 % der tarifvertraglichen Bemessungsgrundlage, anstatt die Jahressonderzahlung auf die tariflich neu vereinbarte Höhe von 35 % anzupassen.

Die HWK führte in ihrer Stellungnahme hierzu aus, dass die noch betroffenen Geschäftsführungen in kurzer Zeit altersbedingt aus der Kammer ausscheiden. Zukünftige Verträge würden konsequent nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder gestaltet.

Personalkosten

Die HWK führte in den vergangenen Jahren einen umfangreichen Prozess zur sachgerechten Eingruppierung der Beschäftigten durch. Aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen sowie eine gute Personalaktenführung trugen zur Transparenz bei der Personalsachbearbeitung bei.

Die HWK leitete bereits im Prüfungszeitraum Maßnahmen ein, um die Personalkosten zu senken. Exemplarisch kann hier der dauerhafte Verzicht auf die Wiederbesetzung einer Dezernatsleitung, der Wegfall von langjährig gewährten freiwilligen Zulagen für eine Geschäftsführung und der Beginn einer Umstrukturierung der Dezernatsleitungsebene verbunden mit der Reduzierung der Zahl der Geschäftsführungen genannt werden.

Der LRH begrüßt die Maßnahmen und geht davon aus, dass die HWK ihre Anstrengungen zur Senkung der Personalkosten der Führungsebene fortsetzt.

37. Regelungsbedarf bei der Rechtsanwaltskammer Celle

Das Haushalts- und Rechnungswesen der Rechtsanwaltskammer Celle entspricht nicht vollständig den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts. Das bestehende Instrumentarium ist für eine geordnete Haushaltsführung bedarfsgerecht weiterzuentwickeln.

Die Rechtsanwaltskammer Celle erhob in der Vergangenheit zu hohe Beiträge. In der Folge bildete sie Vermögen über Bedarf. Sie ist verpflichtet, ihr Vermögen baldmöglichst auf ein bedarfsgerechtes Maß zurückzuführen.

Die Rechtsanwaltskammer Celle entschädigte ihre Präsidiums- und Vorstandsmitglieder über verschiedene Pauschalen, ohne den damit abzugeltenden Aufwand exemplarisch gegenüber der Kammerversammlung zu belegen. Zugleich ermöglichte sie Mehrfachentschädigungen. Die Rechtsanwaltskammer Celle sollte ihre Entschädigungsrichtlinien überarbeiten.

Allgemeines

Die Rechtsanwaltskammer (RAK) Celle ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und eine der drei regional bestehenden Selbstverwaltungsorganisationen der zugelassenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und Rechtsanwaltsvereinigungen in Niedersachsen. Sie ist für den Bezirk des Oberlandesgerichts Celle gebildet. Ihr gehörten zuletzt rd. 6.000 Mitglieder an. Ihre Organe sind die Kammerversammlung, der Vorstand und das Präsidium. Die RAK bildete aus dem Vorstand zwölf Abteilungen, in denen die Vorstandsmitglieder ihre Geschäfte selbstständig führen.

Die RAK vertritt die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber Politik, Justiz und Öffentlichkeit. Sie übt die Berufsaufsicht über die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aus. Daneben erbringt sie Dienstleistungen für ihre Mitglieder, insbesondere in den Bereichen individuelle Beratung sowie Aus- und Fortbildung.

Das Justizministerium führt die Staatsaufsicht über die RAK Celle. Die Aufsicht beschränkt sich darauf, dass Gesetz und Satzung beachtet sowie die der RAK übertragenen Aufgaben erfüllt werden.

Der LRH prüfte in den Jahren 2016 und 2017 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der RAK. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten aus den Jahren 2012 bis 2015. Bei Bedarf erfolgte eine Ausweitung auf die Vorjahre sowie auf das Jahr 2016.

Anwendung der LHO bei der Haushaltsführung

Die rechtliche Grundlage für die RAK Celle bildet die Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO). Als Selbstverwaltungskörperschaft hat die RAK das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der geltenden Gesetze selbst zu regeln und zu verwalten. Die BRAO verfügt nur über wenige haushaltsrechtliche Normierungen. Bestimmungen über die Ausführung und Aufstellung eines Haushaltsplans oder Einzelheiten zur Buchführung, zum Rechnungswesen oder zur Kassenführung einer RAK enthält die BRAO nicht. Die Geschäftsordnung der RAK regelt ergänzende Haushaltsfragen nur rudimentär.

Für juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, gelten gemäß § 105 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 48 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz in weiten Teilen die Vorschriften der LHO entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Der Gesetzgeber hat der Einheitlichkeit der Haushalte von Bund und Ländern einschließlich der mittelbaren Staatsverwaltung einen hohen Stellenwert beigemessen. Zudem muss auch ein verselbstständigter Verwaltungsträger in der Lage sein, seinen Haushalt ökonomisch zu steuern. Insofern ist bei seinem Haushalt zur Sicherstellung einer geordneten Haushaltsführung von einem grundsätzlichen Bedürfnis nach einem ausreichenden haushaltsrechtlichen Instrumentarium auszugehen. Nur über einen ausreichend transparenten Haushalt kann die Kammerversammlung das ihr gesetzlich obliegende Budgetrecht vollständig wahrnehmen.

Die RAK Celle erklärte in einer ersten Stellungnahme, dass die LHO in dem vom § 105 Abs. 1 LHO vorgegebenen Rahmen grundsätzlich auf sie „anzuwenden sei“. In einer weiteren Stellungnahme führte sie aus, dass sie die Auffassung des LRH nicht teile, sie sei von den Regelungen der LHO nicht bzw. auch nicht teilweise ausgenommen. Sie halte sämtliche diesbezüglichen Vorgaben der BRAO ein. Der LRH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich für die RAK Celle weder aus ihrem Satzungsrecht noch aus einem Bundes- oder Landesgesetz Ausnahmen zur entsprechenden Anwendung der LHO ergeben. Auch einzelne konkretisierende Normen der BRAO stehen denen der LHO nicht entgegen. Der Minister der Justiz befreite die Rechtsanwalts- und die Notarkammern nach § 105 Abs. 2 LHO mit Erlass vom 08.06.1984 lediglich von den Vorschriften der §§ 9, 108 sowie 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz LHO.

Maßgeblich war daher für den LRH zu prüfen, ob und inwieweit die RAK Celle die Inhalte der für sie entsprechend geltenden Normen der LHO auf ihre Haushaltsführung übertrug. Der LRH stellte fest, dass das Haushalts- und Rechnungswesen der RAK nicht vollständig den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts entsprach. In der Folge war die Aussagekraft der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse eingeschränkt. Dies erschwerte die sachgerechte Kontrolle und Steuerung des Kammerhaushalts. Schließlich zeigte die Gegenüberstellung von Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen deutliche Plan-Ist-Abweichungen insbesondere auf der Ausgabenseite.

Vermögensbildung aus Beiträgen

Im Sinne einer geordneten Wirtschaftsführung darf die RAK Celle nur Beiträge erheben, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen. Für Kammern bestehen verfassungsrechtliche Schranken aus dem Pflichtmitgliedschaftsstatus der Mitglieder. Aus demselben Grund dürfen Beiträge nicht der Bildung von Vermögen dienen, da Ziel des Haushaltsgebarens allein die Deckung der Ausgaben ist.³⁴⁹

³⁴⁹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26.06.1990 - 1 C 45.87 -.

Allerdings können sich auch Erfordernisse ergeben, angemessene Rücklagen zu bilden.³⁵⁰ Das Maß einer solchen Rücklage muss dabei von einem sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit gedeckt sein. Überhöhte Rücklagen dürfen nicht gebildet werden. Entstehen überhöhte Rücklagen, müssen diese nach höchstrichterlicher Rechtsprechung baldmöglichst auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden.³⁵¹

Eine allgemeine Rücklage dient dem Haushaltsausgleich und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen. Damit ist die allgemeine Rücklage für Unvorhergesehenes zu bilden. Bei der RAK sieht der LRH insbesondere folgende Risikofelder von Gewicht, die eine solche Rücklage grundsätzlich rechtfertigen:

- Risiko des Einnahmeausfalls und der Einnahmeüberbrückung von Beiträgen und
- Risiko der unvorhergesehenen, nicht planbaren Ausgabesteigerungen.

Die RAK Celle regelte die Bildung einer allgemeinen Rücklage im Rahmen ihres Satzungsrechts nicht. Auch bei der Aufstellung des Haushaltsplans bestimmte sie nicht, für welchen Zweck und in welcher Höhe sie eine Rücklage für erforderlich hält.

Die RAK finanziert sich überwiegend aus Pflichtbeiträgen - im Jahr 2015 zu mehr als 90 %. Sie erzielte bis zum Haushaltsjahr 2012 zum Teil deutliche Jahresüberschüsse. In der Folge stieg ihr Finanzvermögen bestehend aus Geldanlagen sowie Girokonten und Kassen auf 1,91 Mio. € zum 31.12.2012. Durch zwischenzeitliche negative Jahresergebnisse sank das Finanzvermögen bis zum 31.12.2016 geringfügig auf 1,85 Mio. €. Zu diesem Zeitpunkt bestand das Vermögen der RAK zu 88,4 % aus „Geldanlagen“ sowie „Girokonten und Kassen“.

³⁵⁰ Vgl. Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 20.09.2012 - 1 L 124/11 -, Rdnr. 54.

³⁵¹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 09.12.2015 - 10 C 6.15 -, Rdnr. 18.

Dieses Finanzvermögen hätte ausgereicht, 80,5 % der Gesamtausgaben des Jahres 2016 zu decken.

Die RAK Celle bildete damit über Bedarf Vermögen aus Beiträgen. Das angesparte Finanzvermögen entsprach faktisch einer kameralen Rücklage ohne Zweckbindung. Wie eine allgemeine Rücklage könnte dieses Vermögen dazu dienen, eine ordnungsmäßige Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen aufrechtzuerhalten. Jedoch ist die Höhe des Vermögens für eine solche Rücklage zu hoch.

Der LRH empfiehlt der RAK Celle, die Bildung von Rücklagen zu regeln und eine allgemeine Rücklage für zuvor genannte Risiken zu bilden. Hierzu hat sie die Entscheidung über das Vorhalten einer Rücklage und über deren Höhe bei jedem Haushaltsplan (Wirtschaftsplan) - und damit jährlich - erneut zu treffen. Dabei muss sie in Ansehung von Prognosen das Gebot der Schätzgenauigkeit beachten. Entsprechende Prognosen müssen daher „aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen“.³⁵²

Die RAK Celle ist demnach verpflichtet, ihr überhöhtes Vermögen baldmöglichst wieder auf ein zulässiges Maß zurückzuführen. Sie kann dazu eine Beitragsrückerstattung vornehmen oder die Beiträge im Folgejahr senken.

Mängel bei der Abgrenzung einzelner Entschädigungsleistungen

Nach der BRAO üben die Mitglieder des Vorstands der RAK ihre Tätigkeit ehrenamtlich und unentgeltlich aus. Sie erhalten jedoch eine angemessene Entschädigung für den mit ihrer Tätigkeit verbundenen Aufwand sowie eine Reisekostenvergütung. Entsprechende Entschädigungen erhalten auch die ehrenamtlich tätigen Richterinnen und Richter des am Ort der RAK Celle errichteten Anwaltsgerichts.

³⁵² Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 09.12.2015 - 10 C 6.15 -.

Der Begriff „Ehrenamt“ ist gesetzlich nicht definiert. Dennoch haben Gesetzgeber und Rechtsprechung Grundsätze entwickelt, die das Ehrenamt von einer haupt- oder nebenberuflichen Tätigkeit abgrenzen. Ein Ehrenamt setzt das Fehlen eines eigennützigen Erwerbsstrebens, die fehlende Hauptberuflichkeit und den Einsatz für eine fremdnützig bestimmte Einrichtung voraus.³⁵³

Die RAK Celle hatte für Entschädigungen der ehrenamtlich tätigen Vorstandsmitglieder und Richterinnen und Richter des Anwaltsgerichts jeweils eine Entschädigungsrichtlinie aufgestellt. Der LRH stellte hierzu u. a. Folgendes fest:

- Die RAK orientierte die Höhe der pauschalen Auslagererstattungen für Vorstandsmitglieder an bestimmten Funktionen bzw. an der Tätigkeit, die Höhe der pauschalen Aufwandsentschädigung für Präsidiumsmitglieder an Vergleichswerten anderer Rechtsanwaltskammern im Bundesgebiet. Inwieweit diese pauschalen Entschädigungsleistungen den tatsächlichen Auslagen bzw. Aufwendungen nahekommen, konnte nicht nachvollzogen werden.

Die RAK leistete vereinzelt Pauschalen, ohne dass die Kammerversammlung diese in ihren Entschädigungsrichtlinien ausdrücklich legitimierte. Beispielsweise erhielten die Präsidenten zumindest bis zum 30.06.2016 eine als monatliches Fixum bezeichnete Aufwandspauschale. Diese ergab sich nicht aus einer Entschädigungsrichtlinie, sondern wurde lediglich in den Haushaltsplänen ausgewiesen. Nach der BRAO obliegt es ausschließlich der Kammerversammlung der RAK, Richtlinien für die Aufwandsentschädigungen und Reisekostenvergütungen u. a. der Mitglieder des Vorstands und des Anwaltsgerichts aufzustellen.

- Die RAK schloss kumulierende Entschädigungsleistungen nicht aus. Sie zahlte ein Tage- und Abwesenheitsgeld in voller Höhe von zurzeit 105 € unabhängig von der Dauer der Reise und unabhängig von bereitgestellter unentgeltlicher Verpflegung. Das Tage- und Abwesenheitsgeld zahlte sie doppelt,

³⁵³ Vgl. Bundesfinanzhof, Urteil vom 14.05.2008 - XI R 70/07 -, BStBl. II S. 912, zuletzt Bundesfinanzhof, Urteil vom 20.08.2009 - V R 32/08 -, BStBl. 2010 II S. 88.

wenn Vorstandsmitglieder an ein und demselben Tag an zwei Sitzungen aus verschiedenen Anlässen teilnahmen. Zudem zahlte sie es an Präsidiumsmitglieder, die bereits eine monatliche Pauschale erhielten. Dabei hinterfragte sie die Entschädigung für Abwesenheit bzw. Zeitverlust vor dem Hintergrund einer möglichen Doppelzahlung nicht.

Fazit

Der LRH erwartet, dass die RAK Celle ihren Haushalt künftig an den für sie maßgeblichen Haushaltsvorschriften des Landes ausrichtet. Des Weiteren sollte sie zur Verbesserung ihrer Steuerung ein bedarfsgerechtes Finanzcontrolling mit unterjährigem Berichtswesen einführen. Mit einem solchen Instrument kann sie beispielsweise auch einer nicht bedarfsgerechten Vermögensbildung durch zu hohe Beiträge entgegenwirken.

Zudem hat die RAK ihre Entschädigungsrichtlinien so zu überarbeiten, dass sie die Entschädigungen ihrer ehrenamtlich Tätigen an der Höhe des angefallenen Aufwands orientiert. Um das Erfordernis einer Pauschalierung von Entschädigungsleistungen und die Höhe der jeweiligen Pauschalen zu begründen, ist der Aufwand für die jeweiligen Ehrenämter exemplarisch zu erheben. Die Begründung ist der Kammerversammlung als budgetverantwortlichem Organ vor der Beschlussfassung der jeweiligen Entschädigungsrichtlinie vorzulegen. Die RAK hat letztendlich zu gewährleisten, dass die Entschädigungszahlungen durch Beschluss der Kammerversammlung legitimiert und kumulierende Entschädigungsleistungen ausgeschlossen werden.

Die RAK Celle signalisierte zwischenzeitlich in einer Stellungnahme, dass sie einzelnen Empfehlungen des LRH nachkommen werde. Beispielsweise strebe sie an, das Kammervermögen zu reduzieren sowie die Bildung von Rücklagen zu regeln. Sie werde noch im Jahr 2018 unterjährige Berichte für ein bedarfsgerechtes Finanzcontrolling erstellen.

38. Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse?

Die Entwicklung und Verbreitung von digitalen Übertragungsstandards für terrestrischen Radioempfang wird seit mehr als 20 Jahren mit hohen Beträgen aus dem Rundfunkbeitrag gefördert, ohne dass sich das digitale Radio bislang am Markt nachhaltig etablieren konnte.

Prüfungsanlass und -ziel

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat sich bereits mehrfach kritisch zur weiteren Förderung des digitalen Übertragungsstandards Digital Audio Broadcast (DAB) geäußert, nachdem das im Jahr 1997 gestartete Entwicklungsprojekt DAB erfolglos verlaufen war. Zwar hat sie immer wieder Mittel für das im Anschluss begonnene Folgeprojekt DAB+ freigegeben, aber auch - zuletzt in ihrem 20. Bericht - angemahnt, dass DAB+ endlich auf hinreichende Akzeptanz stoßen müsse. Des Weiteren fordert die KEF klare Festlegungen von der Bundesregierung, dem Bundestag und den Ländern zu DAB+. ³⁵⁴

Unter Federführung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs haben die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer gemeinsam gemäß § 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag die Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ geprüft.

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, in welcher Höhe Rundfunkbeitragsmittel sowohl der NDR in seinem Sendegebiet als auch die Landesmedienanstalten bislang in die Entwicklung und Verbreitung von DAB bzw. DAB+ investiert haben, welche Akzeptanz das digitale Radio in Norddeutschland erfährt, wie die Beteiligten die Perspektive für die weitere Entwicklung von DAB+ sehen und ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine weitere Förderung von DAB+ angezeigt erscheint.

³⁵⁴ 20. KEF-Bericht, S. 187, Leitsatz.

Es sollte auch festgestellt werden, welche Rahmenbedingungen kurzfristig geschaffen werden müssen, damit eine weitere Förderung von DAB+ sinnvoll ist.

Historische Entwicklung

Neben dem Problem, dass es - abhängig von der Topographie - beim Radioempfang über Ultrakurzwelle (UKW) zu Störungen bei der Übertragung des Signals kommen kann, stehen bei UKW nur noch begrenzt freie Frequenzen für neue Programmanbieter zur Verfügung.

Im Jahr 1997 startete deswegen die Entwicklung von DAB, einem digitalen Übertragungsstandard für terrestrischen Empfang von Radio, um einen störungsfreieren Empfang, eine verbesserte Klangqualität sowie eine verbesserte Frequenzökonomie zu ermöglichen. Ein Empfang von DAB-Programmen ist allerdings nur mit einem speziellen, DAB-fähigen Empfänger möglich.

DAB konnte sich jedoch wegen der Notwendigkeit der Anschaffung neuer Empfangsgeräte durch die Nutzer, Problemen beim Empfang in geschlossenen Räumen, einer unzureichenden Frequenzausstattung sowie einer unzureichenden Abdeckung des deutschen Empfangsgebiets nicht am Markt durchsetzen.

Aufgrund der geringen Akzeptanz beschloss die KEF im Jahr 2009, keine weiteren Mittel für DAB zur Verfügung zu stellen.

Ab dem Jahr 2011 erfolgte ein Neustart der verbesserten Version DAB+ mit einer effizienteren Audiokodierung, einem verbesserten Fehlerschutz³⁵⁵ sowie einer erweiterten Frequenzausstattung. Gleichzeitig wurden die ersten Programmplätze auf dem neu eingerichteten bundesweiten Multiplex vergeben, mit dem die gemeinsame Ausstrahlung mehrerer Sender auf demselben Kanal umgesetzt wird. Nach und nach etablierten sich in der Folge auch in allen Bundesländern sogenannte Landesmultiplexe.

³⁵⁵ <http://www.nlm.de/fernsehen/uebertragungswege-hoerfunk/antenne-digital> (Abruf am 28.02.2018).

Ein zweiter privater bundesweiter Multiplex wurde im Juni 2017 nach Beendigung eines Ausschreibungsverfahrens vergeben. Er kann nicht mehr auf einem bundesweit einheitlichen Kanal ausgestrahlt werden.

Ein dritter deutschlandweiter Multiplex für DAB+ ist aus Kapazitätsgründen bisher nicht geplant.

Rechtliche und technische Bedingungen

Der Rundfunk ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Sache der Länder, der Bund ist nur für die technischen Belange der Telekommunikation und der Endgeräte zuständig. Die Transformation des Hörfunks in das digitale Zeitalter setzt deshalb vorrangig eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern voraus. Bundesweit existieren derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks. Dies gilt auch für die verbindliche Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. In den Mediengesetzen einzelner Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern) bestehen hingegen Regelungen zur Nutzungsdauer bzw. Ablösung von UKW.

Auch europaweit gibt es derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks oder zur verbindlichen Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. Eine gemeinsame europäische Strategie zur Schaffung von Rahmenbedingungen ist derzeit nicht erkennbar.

Die öffentlich-rechtliche und die private Seite des dualen Systems müssen technisch wie programmlich gleiche Ausgangsbedingungen für die digitale Transformation haben. Im Rahmen der föderalen Grundordnung des Hörfunks sind die jeweils unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Länder zu beachten. Die privaten Sender stehen zudem vor der Problematik der Finanzierung des Simulcast (Übergangsphase, in der UKW und DAB+ parallel ausgestrahlt werden) aus deren laufendem Geschäftsbetrieb heraus, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten Rundfunkbeitragsmittel zur Finanzierung nutzen können. Ein weiteres Problem der privaten Sender ist die zur Ausstrahlung lokaler Werbeangebote nötige Auseinanderschaltung von Gleichwellennetzen sowie die begrenzte Verfügbarkeit von lokalen Frequenzen.

Verbreitung und Nutzung von DAB+

Will man die Reichweite des digitalen Radios messen, so ist zwischen der Reichweite für den Mobilempfang („outdoor“) und der Reichweite für den Empfang in geschlossenen Räumen („indoor“) zu unterscheiden. Aufgrund der Gebäudedämpfung können diese Reichweiten - wie schon bei UKW - teils erheblich voneinander abweichen. Die Abdeckung im Outdoor-Bereich liegt derzeit bei 95 % des Bundesgebiets, im Bereich der Bundesautobahnen wird sogar eine Abdeckung von 97 % erreicht. Die Abdeckung im Indoor-Bereich liegt jedoch bei lediglich 80 %.³⁵⁶ Nach Aussagen der ARD soll zwischen den Jahren 2018 und 2020 eine „nahezu flächendeckende Versorgung von 95 % der Bevölkerung“ erreicht werden.³⁵⁷ Nach wie vor bestehen aber Rahmenbedingungen, die DAB+-Empfang nicht in allen Regionen gewährleisten. Eine Notfallversorgung über DAB+ ist im Krisenfall nicht gewährleistet.

Eine im Jahr 2017 vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) entworfene Roadmap schließt bei der Darstellung der Rahmenbedingungen in Deutschland mit dem Satz „Der Erfolg der Digitalisierung hängt (damit) im Hörfunk ganz wesentlich von der Verfügbarkeit digitaler Endgeräte in Haushalten und Fahrzeugen ab.“³⁵⁸

Nach einer Pilotstudie zur DAB+-Nutzung vom 05.09.2016³⁵⁹, die im Auftrag von ARD, Medienanstalten und Rundfunkanstalten durchgeführt wurde, haben 14 % der Personen ab 14 Jahre ein DAB+-Radiogerät im Haushalt.

³⁵⁶ <http://www.br.de/unternehmen/inhalt/technik/digitalradio-dab-sendernetz-bundesweit100.html> (Abruf am 11.07.2017).

³⁵⁷ 20. KEF-Bericht, S. 188, Tz. 300.

³⁵⁸ Vgl. Aktionsplan für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter (Roadmap/Entwurf); S.10. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/aktionsplan-transformation-hoerfunkverbreitung.pdf> (Abruf am 10.07.2017).

³⁵⁹ http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Veranstaltungen/Digitalradiotag_IFA_2016/Charts_DAB_-Pilotstudie_IFA_final.pdf (Abruf am 15.06.2017).

Die Verkäufe von DAB+-Radios haben zwar erheblich zugenommen. Jedoch präferieren laut Digitalisierungsbericht 2016 nach wie vor 74,3 % der Bevölkerung zum Radiohören UKW.³⁶⁰

Die Angabe, wie viele Fahrzeuge derzeit insgesamt mit einem DAB+-Gerät ausgestattet sind, ist aufgrund der Erhebungssystematik nicht eindeutig. Eine Rückfrage bei der Deutschen Automobil Treuhand GmbH (DAT) hat ergeben, dass diese Zahl bei 12 % bis 13 % liegt. Im Digitalisierungsbericht 2016 der Medienanstalten wird dieser Wert mit 7,5 % angegeben.³⁶¹

Es bleibt festzuhalten, dass es in einem Zeitraum von 20 Jahren bisher nicht gelungen ist, bei den Nutzern eine nennenswerte Ausstattung mit DAB- oder DAB+-Empfangsgeräten zu erreichen.

Fazit

Um den Umstieg von der analogen auf die digitale Verbreitung des Hörfunks zu bewältigen, müssen alle Beteiligten (Bund, Länder, Anstalten, Unternehmen und Organisationen) ihre Kräfte bündeln. Der Ansatz des BMVI, eine Roadmap für den Übergang in die digitale Radiozukunft zu erarbeiten und umzusetzen, sollte auch nach Einschätzung der Rechnungshöfe konsequenter verfolgt werden und auch Lösungsansätze für die bestehenden technischen Probleme bieten. Die KEF hat mit der Aufstellung ihrer vier Meilensteine³⁶² ein Achtungszeichen gesetzt. Die Verbraucher stellen letztendlich die entscheidende Schnittstelle dar. Selbst wenn die politischen und industriellen Rahmenbedingungen gegeben und damit drei der vier Forderungen der KEF erfüllt sein sollten, muss die neue Technologie den Konsumenten überzeugen, damit sie sich am Markt durchsetzt. Eine verordnete UKW-Abschaltung erscheint nicht zweckmäßig, solange für den Hörfunkkonsumenten die Nachteile überwiegen.

³⁶⁰ Siehe Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016, S. 59.

³⁶¹ Digitalisierungsbericht der Landesmedienanstalten 2016, S. 55.

³⁶² 20. KEF-Bericht, S. 191, Tz. 317: Entscheidung zur UKW-Abschaltung/Schaffung einer Methodik zur Ermittlung der DAB+-Nutzung/DAB+-Radios als Serienausstattung in PKW/DAB+-Empfänger in mindestens 27 % der Haushalte.

Der mit der Einführung von DAB+ einhergehende Simulcast wird einen Zeitraum von mehreren Jahren umfassen. Er sollte jedoch möglichst kurz gehalten werden, damit nicht unnötig lange doppelte Verbreitungskosten entstehen.³⁶³

In den Gesprächen, die die Rechnungshöfe mit dem NDR sowie den Staats- und Senatskanzleien und den Landesmedienanstalten im Sendegebiet geführt haben, war keine eindeutige Strategie zur Einführung von DAB+ erkennbar. Vielmehr nahmen alle Beteiligten eine eher offene Haltung ein, wie sie auch in der Roadmap des BMVI zum Ausdruck kommt.

Angesichts der seit 20 Jahren andauernden, aber bisher wenig erfolgreichen Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ und der weiterhin zu erwartenden hohen Kosten eines fortdauernden Simulcastbetriebs, erwarten die Rechnungshöfe ähnlich wie die KEF, dass sich die Beteiligten

- entweder auf klare und krisensichere Rahmenbedingungen sowie überschaubare Fristen zum Ersatz von UKW durch DAB+ verständigen oder
- die Förderung der Verbreitung von DAB+ möglichst umgehend beenden.

Hildesheim, 24.04.2018

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. v o n K l a e d e n

S e n f t l e b e n

P a l m

V o l l m e r

³⁶³ https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Pressemitteilungen/PrM_2014-02-26_Zusatzinformation_4.pdf (Abruf am 21.06.2017).