

**Jahresbericht**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**2009**  
**zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

- Bemerkungen und Denkschrift  
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen  
für das Haushaltsjahr 2007 -





## Inhaltsübersicht

<b>I. Allgemeines .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO .....</b>	<b>2</b>
1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007 .....	2
2. Belege .....	2
3. Sicherheit des Haushaltswirtschaftssystems .....	2
4. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe .....	5
<b>III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen .....</b>	<b>5</b>
1. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO .....	5
2. Schulden, Verpflichtungen .....	5
<b>IV. Konnexität ist keine Einbahnstraße .....</b>	<b>8</b>
1. Keine kommunale Zuständigkeit zum wirtschaftlichen Nachteil des Landes .....	12
2. Wirtschaftlichkeit von Schulstrukturen im Grundschulbereich .....	14
3. Mängel bei der Erhebung und der Abführung der Gebühren des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit durch die Kommunen ...	20
4. Kommunalisierung der Heimaufsicht über Einrichtungen der Behindertenhilfe .....	23
5. Kosten des Landes für die Festsetzung der Grundsteuermessbeträge .....	25
6. Genehmigung von Sondertransporten - Verfahrensabläufe optimieren, Gebühren erzielen .....	27
7. Kommunalisierung des Niedersächsischen Staatsbades Pyrmont.....	30
8. Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch das Land im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.....	33

<b>V. Denkschrift.....</b>	<b>36</b>
Staatskanzlei.....	36
1. Archivierung von Grundbüchern und Grundbuchakten - Archivverwaltung vor neuer Herausforderung.....	36
Ministerium für Inneres, Sport und Integration.....	40
2. Zentralisierung der Informationstechnik in der niedersächsischen Landesverwaltung.....	40
3. Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte.....	43
4. Unzureichende Zuschläge in der Gebührenordnung für Gutachterausschüsse für Grundstückswerte.....	47
5. Erhebung von Verwaltungsgebühren durch die Polizei.....	49
Finanzministerium.....	53
6. Organisation der Oberfinanzdirektion Hannover.....	53
7. Mängel bei der Bearbeitung steuerlicher Haftungsfälle.....	59
8. Einsparpotenzial in der zentralen Beihilfestelle des Landes.....	63
9. Nachversicherung ausgeschiedener Beschäftigter.....	65
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit.....	68
10. Überhöhte Zahlungen des Landes an ambulante Pflegedienste für Investitionsfolgeaufwendungen.....	68
11. Überfällige Neuregelung der Pauschalförderung der Krankenhäuser.....	70
12. Mängel bei der Prüfbarkeit und Veranschlagung der Landesmittel für das Modellprojekt „Familienhebammen“.....	74
13. Unbestimmter Förderzweck und mangelnde Aufgabenkonkretisierung im Förderprogramm NiKo.....	77
Ministerium für Wissenschaft und Kultur.....	80
14. Produktionstechnisches Zentrum in Garbsen - als Modell für Industriekooperation und Technologietransfer nur eingeschränkt geeignet.....	80
15. ÖPP in Form eines Energieliefercontractings - „Drum prüfe, wer sich ewig bindet ...“.....	82
16. Erkenntnispotenzial der Jahresabschlussprüfungsberichte der Hochschulen.....	86
17. Mangelnde Auslastung universitärer Lehrkapazitäten im Fach Bauingenieurwesen.....	90
18. Kooperationen im Bereich der Krankenversorgung.....	95

Kultusministerium .....	98
19. Aufnahme bekenntnisfremder Schüler/-innen in Bekenntnisschulen.....	98
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr .....	101
20. Fehlendes Landesinteresse an der Förderung einer privaten Business-School.....	101
21. Erhebliche Mängel im Rahmen der Prüfung von ESF-Verwendungsnachweisen .....	104
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung .....	107
22. Unnötige Verzögerungen in Rückforderungsverfahren vermeiden - den Zinsanspruch zügig geltend machen.....	107
23. Zuwendungsverfahren für Mittel aus der Jagdabgabe neu organisieren .....	110
Justizministerium.....	113
24. Einsparmöglichkeiten in den Verwaltungsbereichen der Justizvollzugseinrichtungen....	113
25. Gesundheitszentrum des Justizvollzugs zusätzlich zum allgemeinen Gesundheitsmanagement? .....	117
26. Korruptionsprävention sichert richterliche Unabhängigkeit.....	119
Verschiedene Geschäftsbereiche .....	121
27. Eine Konsolidierung des Personalhaushalts ist nicht in Sicht.....	121
28. Informationsrecht des Parlaments sichern!.....	124
Sonstige Prüfungen.....	126
29. Bürgerrundfunk in einer sich wandelnden Medienlandschaft.....	126



Nach § 97 Abs. 1 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung (LHO) fasst der Landesrechnungshof (LRH) das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und für ihre Entlastung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensnachweisung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen, die er dem Landtag und der Landesregierung zuleitet. Den Bemerkungen ist eine Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen beizufügen (§ 97 Abs. 6 LHO).

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2007 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

Auf Inhalt und Umfang des Berichts wirkt sich zwangsläufig aus, dass die Prüfung sich auf Schwerpunkte beschränken muss und selbst dort nur stichprobenweise möglich ist. Die Häufigkeit, mit der einzelne Ressorts im Jahresbericht erwähnt sind, rechtfertigt somit keine generellen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in deren Verwaltungszweigen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind nicht in allen Fällen abgeschlossen.

## **I. Allgemeines**

1. Die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2007 vom 15.12.2006 (Nds. GVBl. S. 613) - geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2007 vom 08.06.2007 (Nds. GVBl. S. 215) - aufgestellte Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 08.12.2008 (Drs. 16/722) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007 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.

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

### 1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2007 beträgt das Haushaltssoll	24.141.504.000,00	24.141.504.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2006 übernommenen Haushaltsreste	842.885.597,93	758.716.749,40
<b>c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2006 übernommenen Haushaltsreste (b)</b>	<b>24.984.389.597,93</b>	<b>24.900.220.749,40</b>
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 2007 betragen aa) § 82 Nr. 1 a LHO die Ist-Einnahmen bb) § 82 Nr. 1 b LHO die Ist-Ausgaben	23.804.123.720,98	23.804.123.720,98
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2007 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2008 übertragen wurden	971.541.239,56	887.372.391,03
<b>f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2007 verbliebenen Haushaltsreste (e)</b>	<b>24.775.664.960,54</b>	<b>24.691.496.112,01</b>
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2006 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mehreinnahme bb) Mehrausgabe	-208.724.637,39	-208.724.637,39
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2007 (§ 83 Nr. 2 d LHO)	<b>0,00</b>	

### 2. Belege

Der LRH hat bei der Rechnungsprüfung 2007 keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

### 3. Sicherheit des Haushaltswirtschaftssystems

Das Risikomanagement der Landesregierung zum Haushaltswirtschaftssystem entspricht seit Jahren nicht den Anforderungen, die sich aus den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung ableiten.

## Vorgang

Die Landesverwaltung hat ihr jetziges Haushaltswirtschaftssystem (HWS) als softwaregestütztes Buchführungssystem seit dem Haushaltsjahr 2000 im Einsatz. Seit-her hat der LRH wiederholt auf Mängel, Risiken sowie Änderungs- und/oder Korrek-turbedarf des Systems hingewiesen, u. a.:

- Jahresbericht 2002 zur Haushaltsrechnung 2000<sup>1</sup>:  
Geldbestandsdifferenzen zwischen der Buchführung und Kontoauszügen im drei-stelligen Millionenbereich;
- Jahresbericht 2003 zur Haushaltsrechnung 2001<sup>2</sup>:  
Fehlerhafte Buchungen von Vorschüssen und Verwahrungen sowie Mängel bei deren Abwicklung;
- Jahresbericht 2004 zur Haushaltsrechnung 2002<sup>3</sup>:  
Gefährdung der Kassensicherheit durch die systembedingt gegebene Möglich-keit, dass *eine* Person mit nur *einer* Signaturkarte unter Umgehung des Vierau-genprinzips Zahlungen aus Landeskonten veranlassen kann.

Obwohl das Finanzministerium diese Mängel im Einzelnen behoben hatte, verblie-ben dem LRH generelle Zweifel an der Revisionssicherheit des HWS. Im Jahresbe-richt 2006 zur Haushaltsrechnung 2004<sup>4</sup> wies er deshalb darauf hin, dass eine Zerti-fizierung des Verfahrens geboten ist.

Daraufhin beauftragte das Finanzministerium im Mai 2008 eine Wirtschaftsprü-fungsgesellschaft mit einer Voruntersuchung für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des HWS. Die Prüfung erfolgte in Anlehnung an den einschlägigen Prüfungsstandard<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Drs. 14/3420, S. 7 bis 9.

<sup>2</sup> Drs. 15/180, S. 8 und 9.

<sup>3</sup> Drs. 15/1050, S. 10 und 11.

<sup>4</sup> Drs. 15/2830, S. 8 und 9.

<sup>5</sup> Prüfungsstandard Nr. 330 des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW PS 330).

## Ergebnis der Voruntersuchung zur Testat-Prüfung

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stellte fest, dass derzeit eine ordnungsgemäße IT-gestützte Haushaltsführung nicht gewährleistet sei. Die Prüfer bemängelten in ihrem Bericht vom 21.11.2008 u. a.

- die mit 26 Personen zu hohe Anzahl der mit umfänglichen Rechten ausgestatteten Benutzer, denen Datenbankeingriffe möglich sind (Verstoß gegen Minimalprinzip),
- die Vielzahl von Änderungen auf Tabellenebene<sup>6</sup> durch ausgewählte Anwender, was unter Ordnungsmäßigkeitsaspekten als sehr kritisch einzustufen sei,
- die rechtliche, organisatorische und personelle Ausgestaltung der Innenrevision des Finanzministeriums und
- das Fehlen der nach den Verwaltungsvorschriften zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO vorgeschriebenen Dienststellenrevision in den übrigen Ressorts.

Zu den als sehr kritisch eingestuften Änderungen auf Tabellenebene stellte der LRH im April 2009 durch Nacherhebungen fest, dass die Änderungen zwar systemgesteuert registriert werden, die Begründung dafür aber nicht immer nachvollziehbar dokumentiert ist. Die maschinellen und manuellen Kontrollen entsprechen nicht den damit verbundenen Risiken. Es muss sichergestellt werden, dass haushaltswirksame Änderungen nur unter Einhaltung des Vieraugenprinzips und unter Wahrung der Rechte des für den Änderungsbereich zuständigen Beauftragten für den Haushalt (§ 9 LHO) durchgeführt werden.

Dies gebietet der Zweck der Rechnungslegung, alle Einnahmen und Ausgaben für die Haushaltsrechnung darzustellen: Grundlage dieser Rechnung als Jahresergebnis des Haushaltsvollzugs müssen die Buchungsvorgänge sein, die von den Beauftragten für den Haushalt verantwortet werden.

---

<sup>6</sup> Die für die Zwecke der Voruntersuchung gefertigte Übersicht weist für das Jahr 2006 Eintragungen auf 8.076 DIN A 4-Seiten aus; die für den LRH erstellte Übersicht für das Jahr 2007 sogar auf 84.415 DIN A 4-Seiten.

## Maßnahmen des Finanzministeriums zur Behebung der Mängel

Das Finanzministerium hat Schritte für die Erlangung eines Testats eingeleitet. Bis Anfang April 2009 blieb jedoch ungeklärt, wie die Mängel im Bereich der Innenrevision beseitigt werden sollen. Ohne eine Beseitigung dieser Mängel ist die Revisionsicherheit des HWS-Verfahrens - auch in der künftigen Version „LN“<sup>7</sup> - nicht gewährleistet.

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

An überplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe und an außerplanmäßigen Ausgaben sind in der Anlage I zur Landeshaushaltsrechnung insgesamt 155.751.751,94 € nachgewiesen. Davon fehlte für sechs über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 7.229.169,42 € die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.

## III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

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

Die Nachweisung der Forderungen des Landes Niedersachsen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften schließt zutreffend mit einem Bestand von 2.035.673.436,49 € ab.

Wie schon im Vorjahr war auch im Haushaltsjahr 2007 eine Bestandskorrektur erforderlich.

### 2. *Schulden, Verpflichtungen*

#### a) Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2007:

---

<sup>7</sup> Die Version „LN“ soll Ostern 2010 bereitgestellt werden.

<b>Bezeichnung der Schulden 2007</b>	Schuldenstand am Ende des Haus- haltsjahres 2006 €	Schuldenstand am Ende des Haus- haltsjahres 2007 €	mithin Zugang + Abgang - €
<b>1. Kreditmarktschulden</b>			
a) Wertpapierschulden:			
Anleihen	1.500.000.000,00	1.500.000.000,00	0,00
Landesschatzanweisungen	19.258.617.884,78	21.176.777.622,71	1.918.159.737,93
b) Schulden bei:			0,00
inländischen Banken und Sparkassen	23.247.362.026,85	22.210.010.563,81	-1.037.351.463,04
inländischen Bausparkassen	0,00	0,00	0,00
inländischen Versicherungsun- ternehmen	3.164.438.756,46	3.034.438.756,46	-130.000.000,00
Bundesbahn und Bundespost <sup>8</sup>	0,00	0,00	0,00
der Bundesanstalt für Arbeit <sup>8</sup>	1.982.424,78	1.647.710,30	-334.714,48
öffentlichen Zusatzversor- gungseinrichtungen	50.000.000,00	50.000.000,00	0,00
sonstigen Sozialversicherun- gen	156.843,15	153.289,79	-3.553,36
sonstigen inländischen Stellen	0,00	0,00	0,00
ausländischen Kreditinstituten			
- auf € lautend	2.223.017.235,66	2.198.420.102,98	-24.597.132,68
- auf fremde Währung lautend	0,00	0,00	0,00
<b>zusammen</b>	<b>49.445.575.171,68</b>	<b>50.171.448.046,05</b>	<b>725.872.874,37</b>
<b>2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte</b>			
Hypotheken-, Grund- und Ren- tenschulden	180.889,07	168.440,12	-12.448,95
<b>zusammen</b>	<b>180.889,07</b>	<b>168.440,12</b>	<b>-12.448,95</b>
<b>3. Schulden im öffentlichen Be- reich</b>			
bei Bund und Lastenaus- gleichsfonds			
- für Wohnungsbau	987.998.503,51	947.509.279,45	-40.489.224,06
- Sonstige	1.325.799,40	1.172.201,37	-153.598,03
<b>zusammen</b>	<b>989.324.302,91</b>	<b>948.681.480,82</b>	<b>-40.642.822,09</b>
<b>Fundierte Schulden insgesamt (1 - 3) lt. Haushaltsrechnung</b>	<b>50.435.080.363,66</b>	<b>51.120.297.966,99</b>	<b>685.217.603,33</b>

Hinzuzurechnen sind die Kreditaufnahmen des Landes über die Landestreuhandstelle zur Finanzierung der Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und der Förderung bestimmter Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz in Höhe von zusammen 531.905.820,72 €<sup>9</sup>, sodass sich ein Gesamtschuldenstand am 31.12.2007 von 51.652.203.787,71 € ergibt.

Damit erhöhte sich der Schuldenstand des Landes im Jahre 2007 um insgesamt rd. 1,217 Mrd. €

<sup>8</sup> Die Begriffe sind wörtlich aus der Haushaltsrechnung übernommen.

## a) Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2007 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.343.288.080,77 €

Im Haushaltsjahr 2007 betrug die tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen 13.094.499,06 €

## b) Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2007 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm, durch die Rechtsverpflichtungen entstanden sind bzw. entstehen können. Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machten wie jedes Jahr Korrekturen der Ausgangswerte notwendig<sup>10</sup>, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE) <sup>11</sup>						
VE belegt	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €	2012 ff €	Summe €
bis 31.12.06	911.531.412 <sup>12</sup>	589.826.488	669.839.705	997.814.427	901.614.014	4.070.626.046
Korrekturbetrag	-60.291.815	-27.488.833	-270.807.741	-568.719.127	419.793.846	-507.513.670
bis 31.12.07	374.224.574	284.855.356	222.613.194	81.107.301	192.888.176	1.155.688.601
<b>Gesamt bis 31.12.07</b>	<b>1.225.464.171</b>	<b>847.193.011</b>	<b>621.645.158</b>	<b>510.202.601</b>	<b>1.514.296.036</b>	<b>4.718.800.977</b>
Zudem sind im Haushaltsjahr 2006 Verpflichtungen für die kommenden Haushaltsjahre eingegangen worden, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						35.461.606
<b>Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen</b>						<b>4.754.262.583</b>

<sup>9</sup> Die Landesregierung hat diese Kreditaufnahmen nachrichtlich ausgewiesen.

<sup>10</sup> Die Änderungen sind als Korrekturbetrag in der Tabelle aufgeführt.

<sup>11</sup> Die in der Haushaltsrechnung auf Grund von Rundungsdifferenzen vorhandenen Abweichungen in den Summen hat der LRH bereinigt.

<sup>12</sup> Lt. Haushaltsrechnung 2006: 911.531.411 €

## IV. Konnexität ist keine Einbahnstraße

Im föderalen Bundesstaat sind die staatlichen Aufgaben dem Bund, den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften zugewiesen. Die Finanzierung der Ebenen folgt grundsätzlich der Aufgabenzuweisung. Bund und Länder können Gesetze erlassen, deren Ausführung und finanzielle Auswirkung einer anderen Ebene zufällt. Damit besteht die Gefahr, dass der eigene Handlungsspielraum dieser Gebietskörperschaften eingeschränkt und ihre Finanzkraft überfordert wird. Eine Lösung hierfür bietet das Konnexitätsprinzip („Wer bestellt, bezahlt.“).

Mit dem Ziel einer partnerschaftlichen Neubestimmung des Verhältnisses des Landes zu seinen Kommunen, insbesondere der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, führte der Landtag mit der Änderung von Artikel 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung zum 01.01.2006<sup>13</sup> in Niedersachsen die strikte Konnexität ein.<sup>14</sup> Er schuf damit eine verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen Gebietskörperschaften vor finanziellen Mehrbelastungen, die aus der Übertragung neuer oder aus der Veränderung von Anforderungen an bereits bestehende Aufgaben resultieren. Die Neuregelung umfasst Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Die Konnexität gilt nur für bewusst und steuerbar ausgelöste Kostensteigerungen. Unmittelbare bundes- oder europarechtliche Aufgabenzuweisungen ohne Einflussmöglichkeit des Landes unterfallen nicht dem Konnexitätsprinzip. Eine direkte bundesrechtliche Aufgabenzuweisung verbieten im Übrigen seit der Föderalismusreform bereits Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 bzw. Artikel 85 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz. Sobald das Land in die Übertragung oder Zuweisung einer Aufgabe einbezogen ist, greift das Konnexitätsprinzip. Dies gilt selbst dann, wenn das Land eine Aufgabenerledigung weiterleitet, z. B. mittels einer Zuständigkeitsverordnung oder eines Durchführungsgesetzes.

Der Ausgleich ist für erhebliche und notwendige Kosten zu gewähren. Die Erheblichkeit der Kosten bestimmt sich nach der Höhe der Kostenänderung im Verhältnis zum Ge-

---

<sup>13</sup> Gesetz vom 27.01.2006 - Nds. GVBl. S. 58 -.

<sup>14</sup> Das *strikte Konnexitätsprinzip* stellt zwei Anforderungen an den Gesetzgeber: Zum einen ist bei einer Aufgabenübertragung eine Kostenregelung vorzusehen. Zum anderen trifft den Gesetzgeber eine Kostenerstattungspflicht, wenn durch die Aufgabenübertragung eine Mehrbelastung der kommunalen Finanzen eintritt. Vorher galt in Niedersachsen das *relative Konnexitätsprinzip*, welches den Gesetzgeber verpflichtete, bei einer Aufgabenzuweisung eine Regelung hinsichtlich der Kostendeckung zu treffen, ohne dass eine Ausgleichspflicht ausdrücklich vorgeschrieben war.

samtaufwand. Notwendig sind die Kosten, die bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung bei den kommunalen Gebietskörperschaften anfallen.

Konnexität ist aber keine Einbahnstraße. Das Konnexitätsprinzip beinhaltet nicht allein eine Leistungspflicht des Verursachers, sondern ebenso eine Gegenleistung des Ausführenden. Die Kommunen müssen die ihnen übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß und rechtmäßig erfüllen.

Die veranschlagten Mittel des Landes für den kommunalen Bereich betragen im Haushaltsjahr 2008 insgesamt 5,3 Mrd. € ohne Drittmittel, das waren fast 22 % des gesamten Haushaltsvolumens.<sup>15</sup> Hiervon entfielen 2,9 Mrd. € als Zuweisungsmasse auf den kommunalen Finanzausgleich. Seit der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips wird die Kostenerstattung für neue Aufgabenübertragungen oder -zuweisungen nicht mehr im Finanzausgleich berücksichtigt, sondern außerhalb des Steuerverbundes festgelegt. § 4 Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen sieht z. B. für Aufgaben nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz eine Zahlung in Höhe von jährlich 8,9 Mio. € vor.<sup>16</sup>

Neben den genannten finanziellen Transferleistungen nimmt das Land zu seinen Lasten in erheblichem Umfang fachliche Aufgaben im kommunalen Interesse und Wirkungskreis wahr.

Der LRH hat punktuell die Finanz- und Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen geprüft und kommt zu folgenden Empfehlungen:

1. Bei der Übertragung und Zuweisung von Aufgaben müssen die Vorgaben und Konsequenzen des Artikels 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung und des § 7 LHO beachtet werden. Die zu übertragenden Aufgaben müssen für eine kommunale Wahrnehmung geeignet sein, insbesondere müssen die kommunalen Gebietskörperschaften so kompetent und leistungsfähig sein, dass sie die übertragenen Aufgaben erfüllen können. Die Aufgabenübertragung hat sich dem Postulat der Wirtschaftlichkeit zu unterwerfen. Können die kommunalen Gebietskörperschaften die

---

<sup>15</sup> Aufstellung des Referats 33 des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration vom 19.06.2008 - 33.21-10461/020 -.

<sup>16</sup> Da die Aufgabe auf Grund von Altregelungen noch im Finanzausgleich berücksichtigt ist, erfolgt gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (in der Fassung vom 14.09.2007 - Nds. GVBl. 2007, S. 466 -) eine Reduzierung um 6,7 Mio. € auf 2,3 Mio. €.

Aufgaben nicht zu gleichen Kosten wie das Land erledigen, muss die Übertragung unterbleiben.

- Der Beitrag Nr. 1 „Keine kommunale Zuständigkeit zum wirtschaftlichen Nachteil des Landes“ betrifft die Frage, ob sich Naturschutzaufgaben unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zur Kommunalisierung eignen.
- Im Jahresbericht 2008 beschrieb der Beitrag „Mängel bei der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe“ die Auswirkungen des Fehlens von geeignetem Fachpersonal auf die Aufgabenerledigung (Drs. 16/190, S. 61).

2. Das Land muss im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht die fachliche Wahrnehmung der Aufgaben, aber auch die Einhaltung der Voraussetzungen von Artikel 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung stärker kontrollieren.

Dies thematisieren die Beiträge

- Nr. 2 „Wirtschaftlichkeit von Schulstrukturen im Grundschulbereich“,
- Nr. 3 „Mängel bei der Erhebung und der Abführung der Gebühren des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit durch die Kommunen“ und
- im Jahresbericht 2006 der Beitrag „Kostenausgleich ohne Leistung“ (Drs. 15/2830, S. 78).

3. Land und Kommunen müssen bei der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben auf die wohlverstandenen wirtschaftlichen Interessen anderer staatlicher Körperschaften angemessen Rücksicht nehmen, da die Wahrnehmung eigener Aufgaben erhebliche finanzielle Folgen für die andere staatliche Ebene haben kann.

Diesen Aspekt betrachten die Beiträge

- „Wirtschaftlichkeit von Schulstrukturen im Grundschulbereich“ (Nr. 2) und
- „Kommunalisierung der Heimaufsicht über Einrichtungen der Behindertenhilfe“ (Nr. 4).

4. Das Land unterstützt die kommunalen Gebietskörperschaften in vielfältiger Weise. Eine gemeinsame Wahrnehmung und Finanzierung von Aufgaben durch Land und Kommunen sollte nur in besonders begründeten und befristeten Ausnahmefällen in Betracht kommen.

Eine dauerhaft freiwillige Subventionierung von kommunalen Aufgaben durch das Land verstößt gegen den Grundgedanken der Konnexität, schränkt durch fremdbestimmte Anreize die kommunale Selbstverwaltung ein und verwischt die politische Verantwortung. Mischfinanzierungen sind deshalb problematisch.

Unterstützt das Land die Kommunen bei ihren eigenen oder den ihnen zugewiesenen Aufgaben, weil diese z. B. nicht über eine ausreichende fachliche Kompetenz verfügen oder ihnen spezielle technische Ausrüstungen fehlen, bedarf es einer angemessenen Kostenerstattung an das Land.

Dies thematisieren die Beiträge

- „Kosten des Landes für die Festsetzung der Grundsteuermessbeträge“ (Nr. 5),
- „Genehmigung von Sondertransporten - Verfahrensabläufe optimieren, Gebühren erzielen“ (Nr. 6),
- „Kommunalisierung des Niedersächsischen Staatsbades Pyrmont“ (Nr. 7),
- „Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch das Land im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe“ (Nr. 8) und

in den Jahresberichten 2006, 2007 und 2008 die Beiträge

- „Kostenlose Peilarbeiten in einem städtischen Hafen“ (Drs. 15/2830, S. 104),
- „Schärfung des Aufgabenprofils der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG“ (Drs. 15/3800, S. 78) und
- „Die Rolle des Landes in der Gesundheitsvorsorge: Koordination statt eigener Förderung“ (Drs. 16/190, S. 125).

5. Zur besseren Transparenz und Nachvollziehbarkeit sollten die Leistungen, die das Land im Rahmen des Konnexitätsprinzips (Artikel 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung) erbringt, in einem Gesetz zusammengefasst und im Haushalt dargestellt werden.

- Mit dem Kostenausgleich im Bereich der Wasserwirtschaft beschäftigte sich im Jahresbericht 2006 der Beitrag „Kostenausgleich ohne Leistung“ (Drs. 15/2830, S. 78).

**1. Keine kommunale Zuständigkeit zum wirtschaftlichen Nachteil des Landes**

Einzelplan 15 - Ministerium für Umwelt und Klimaschutz

*Der Kostenausgleich, den die Kommunen für die vom Land zum 01.01.2005 übertragenen Naturschutzaufgaben erhalten, soll fast verdoppelt werden. Dadurch würde die Kommunalisierung dieser Aufgaben für das Land unwirtschaftlich.*

*Ausgangslage*

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung verlagerte das Land neben weiteren auch Naturschutzaufgaben auf die Kommunen. Zum 01.01.2005 wurden die unteren Naturschutzbehörden für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung wertvoller Flächen in Naturschutzgebieten außerhalb von Natura 2000-Gebieten<sup>17</sup> zuständig. Außerdem überwachen sie den nationalen und internationalen Handel mit Tier- und Pflanzenarten sowie die Tötungs- und Naturentnahmeverbote.

Das Gesetz über den Kostenausgleich für die Erfüllung bestimmter Landesaufgaben durch kommunale Körperschaften (Kostenausgleichsgesetz) sieht vor, dass die Kommunen einen pauschalen Ausgleichsbetrag in Höhe von 78.500 € pro benötigter Stelle erhalten. Für die zum 01.01.2005 übertragenen Zuständigkeiten des Naturschutzes hatte eine Projektgruppe, die aus Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz, des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, der staatlichen Naturschutzverwaltungen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände bestand, seinerzeit einvernehmlich einen auszugleichenden Stellenumfang von 13,2 Vollzeiteinheiten ermittelt. Maßstab war der bishe-

---

<sup>17</sup> Das europäische Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ wird durch die Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung und die besonderen Vogelschutzgebiete gebildet.

rige Stellenbedarf des Landes. Der Kostenausgleich für die Naturschutzaufgaben beträgt danach 1.036.200 €. In gleichem Umfang baute das Land seine Stellen ab.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration unterzog den Kostenausgleich im Jahre 2007 einer Revision. Bei allen kommunalisierten Aufgaben, die mindestens einen Umfang von neun Stellen hatten, veranlasste das Ministerium eine Vollkostenerhebung bei den kommunalen Körperschaften für das Bezugsjahr 2006. Diese ergab für die zum 01.01.2005 verlagerten Naturschutzaufgaben einen Stelleneinsatz von 25,24 statt der zugrunde gelegten 13,2 Vollzeiteinheiten. Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration beabsichtigt, den erhöhten Stellenbedarf der Kommunen anzuerkennen und dem Landtag eine Erhöhung des Kostenausgleichs für diese verlagerten Aufgaben auf 1.981.017 € vorzuschlagen.

#### *Wirtschaftlichkeit der Kommunalisierung*

Im Rahmen seiner Prüfung des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz stellte der LRH fest, dass die Übertragung der Naturschutzaufgaben auf die 52 unteren Naturschutzbehörden sich an der für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz festgelegten Stelleinsparungsverpflichtungen orientierte. Aufgabenkritische Gesichtspunkte spielten nur eine nachrangige Rolle. Die seinerzeit eingesetzte Projektgruppe prüfte nicht, welche wirtschaftlichen oder anderen Folgen die Aufgabenübertragungen auf die unteren Naturschutzbehörden aus Landessicht haben könnten.

Der Mehraufwand ist nach Auffassung des LRH im Wesentlichen damit zu erklären, dass die Aufgaben der aufgelösten vier Bezirksregierungen nunmehr von 52 Behörden wahrzunehmen sind. Wegen der Zersplitterung der Zuständigkeiten sind früher vorhandene Synergieeffekte entfallen.

Wenn das Land den Stellenmehrbedarf der Kommunen anerkennt und es zu der beabsichtigten Anpassung des Kostenausgleichs für die Naturschutzaufgaben kommt, werden sich diese Ausgaben des Landes um fast 950.000 € erhöhen, d. h. nahezu verdoppeln. Der durch die Zuständigkeitsverlagerung bezweckte Stellenabbau beim Land hätte für diesen Bereich dauerhafte zusätzliche Belastungen des Landeshaushalts zur Folge. Dies ist mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht vereinbar.

### *Befürchtung weiterer Konsequenzen*

Seit dem 01.01.2008 sind die unteren Naturschutzbehörden auch für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung wertvoller Flächen in Naturschutzgebieten innerhalb von Natura 2000-Gebieten zuständig. Hierfür sieht das Kostenausgleichsgesetz eine jährliche Zahlung von 1.373.750 € an die Kommunen vor (entspricht 17,5 Volleinheiten). Zurzeit kann noch nicht eingeschätzt werden, ob der personelle Aufwand bei den Kommunen ebenfalls insgesamt größer sein wird als bei den früher zuständigen Landesbehörden. Die verlagerten Aufgaben beinhalten im Wesentlichen die Umsetzung der europäischen Natura 2000-Richtlinien. Wegen der komplexen Materie und der nunmehr ebenfalls auf 52 kommunale Behörden verteilten Aufgaben ist zu befürchten, dass auch hier deren Stellenbedarf größer sein wird als die Stelleneinsparungen beim Land. Das Land hätte ggf. mit weiteren Forderungen zu rechnen.

### *Folgerung*

Sofern sich das Land gegenüber den Kommunen verpflichtet sieht, eine Erhöhung des Kostenausgleichs für Naturschutzaufgaben vorzunehmen, ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu überprüfen, ob die Kommunalisierung der Naturschutzaufgaben rückgängig zu machen ist.

Dem steht nach Auffassung des LRH nicht entgegen, dass der Stellenbedarf in anderen kommunalisierten Aufgabenbereichen geringer geworden ist und sich insgesamt für alle kommunalisierten Aufgaben in der Summe keine Veränderungen ergeben haben. Eine Saldierung verbietet sich, weil ansonsten Einsparpotenziale des Landes ungenutzt blieben.

## **2. Wirtschaftlichkeit von Schulstrukturen im Grundschulbereich**

Einzelplan 07

-

Kultusministerium

*Schulträger sind nach dem Niedersächsischen Schulgesetz verpflichtet, Schulen bei sich ändernder Bedarfslage einzuschränken, zusammenzulegen oder aufzuheben. Diesen Verpflichtungen kommen einzelne Schulträger nicht in gebotener Konsequenz nach.*

*Das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen entbindet das Land nicht von der Pflicht, auf Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu bestehen und in*

*begründeten Fällen kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zu prüfen. Zur Stärkung der Einflussmöglichkeiten des Kultusministeriums sollte eine selbstständige Eingriffsgrundlage im Schulgesetz geschaffen werden, wie sie in anderen Ländern bereits existiert.*

### *Allgemeine Rahmenbedingungen*

Träger der insgesamt ca. 1.800 öffentlichen Grundschulen sind nach § 102 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) die Gemeinden, Samtgemeinden und die öffentlich-rechtlich Verpflichteten in gemeindefreien Gebieten. Sie sind nach § 101 Abs. 1 NSchG verpflichtet, das notwendige Schulangebot und die erforderlichen Schulanlagen vorzuhalten. Bei sich änderndem Bedarf zur Fortführung einer Schule haben die Schulträger Schulen einzuschränken, zusammenzulegen oder aufzuheben. Ob die tatsächlichen Voraussetzungen dafür vorliegen, stellt die Schulbehörde gemäß § 106 Abs. 4 NSchG im Benehmen mit dem Schulträger fest, insbesondere unter Berücksichtigung der Schülerzahlen, des vom Schulträger zu ermittelnden Interesses der Erziehungsberechtigten oder der volljährigen Schüler/-innen sowie der Ziele der Schulentwicklungsplanung.

Das Land setzt die pädagogischen Rahmenbedingungen für den Betrieb bestehender Schulen. Es trägt nach § 112 Abs. 1 NSchG die Personalkosten für die Lehrkräfte, die Schulassistentinnen und Schulassistenten, die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie das Betreuungspersonal an öffentlichen Schulen. Die tatsächlichen Kosten fallen nach § 113 NSchG in die Sphäre des Schulträgers.

Aus dem Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Land und Schulträgern (§ 123 NSchG) erwächst für beide Körperschaften die Pflicht, bei ihrem Handeln auf die wirtschaftlichen Interessen des jeweils anderen Teils Rücksicht zu nehmen. Land und Schulträger sind verpflichtet, die Gestaltung des Schulwesens und den Betrieb von Schulen nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 6 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 7 LHO, § 82 Abs. 2 Niedersächsische Gemeindeordnung) auszurichten.

Vor dem Hintergrund der rückläufigen Entwicklung der Schülerzahlen sowie der getrennten Finanzierungszuständigkeit hat der LRH die gegebenen Strukturen im Grundschulbereich unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit untersucht, um Handlungsspielräume und -notwendigkeiten zur Steuerung der Schulen aufzuzeigen.

### *Unwirtschaftliche Klassenfrequenzen*

Für die Wirtschaftlichkeit von Schulen ist nicht die absolute Schülerzahl in einer Schule, sondern die Anzahl der Schüler/-innen pro Klasse (Klassenfrequenz) ausschlaggebend.

Im Grundschulbereich weist Niedersachsen viele Klassen mit einer geringen Klassenfrequenz auf. Insgesamt waren Schwankungsbreiten zwischen neun und 29 Schüler/-innen festzustellen. Im landesweiten Durchschnitt lag die Klassenfrequenz bei 21,2 Schüler/-innen (Bundesdurchschnitt 22,1 Schüler/-innen) pro Klasse.

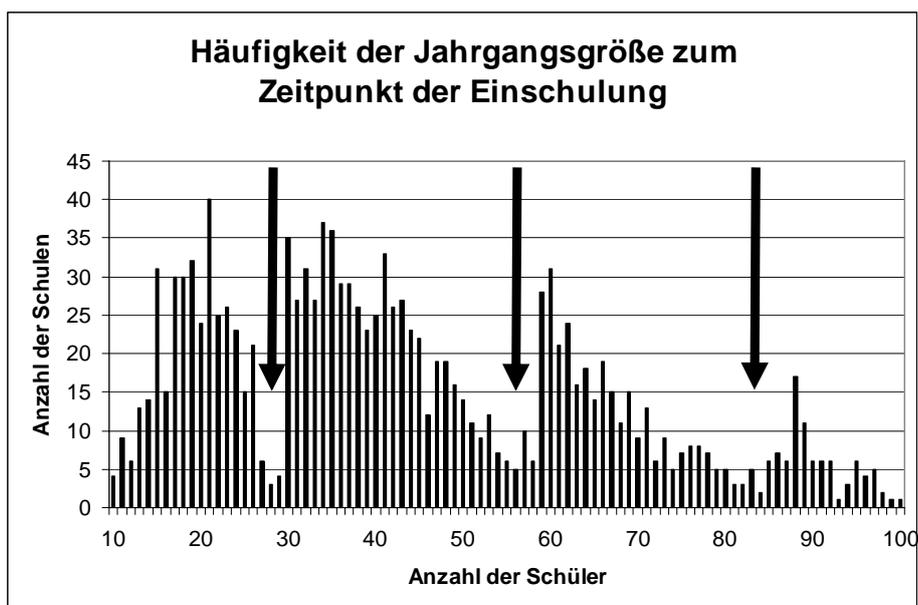
Niedrige Klassenfrequenzen entstehen in schwach besiedelten Gebieten, wenn lange Schulwege den Erhalt von Schulen rechtfertigen. Der LRH stellt die Prämisse „kurze Beine, kurze Wege“ nicht grundsätzlich infrage. Niedrige Klassenfrequenzen ergeben sich aber auch dann, wenn die Schülerhöchstzahl nach Klassenbildungserlass<sup>18</sup> geringfügig überschritten und eine zusätzliche Klasse eröffnet wird. Die Bildung einer zusätzlichen Klasse verursacht jährliche Personalkosten nur für die einzusetzende Lehrkraft von rd. 68.000 €<sup>19</sup>

Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Klassenfrequenz bestehen nach derzeitiger Rechtslage nur für Schulträger, in deren Zuständigkeitsbereich sich mehrere Grundschulen befinden. Von den insgesamt 700 Schulträgern in Niedersachsen sind 400 Schulträger nur für jeweils eine Grundschule zuständig, sodass nur rd. 300 Schulträger mit insgesamt ca. 1.400 Schulen die Möglichkeit haben, die Anzahl der zu bildenden Klassen zu beeinflussen. Der LRH hat die Jahrgangsstärken dieser Schulen zum Zeitpunkt der Einschulung (Schuljahr 2006/07) analysiert und Auffälligkeiten festgestellt, die in der folgenden Grafik deutlich werden:

---

<sup>18</sup> Erlass zur Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen, RdErl. des Kultusministeriums vom 18.06.2008 - 34-84001/3 - (SVBl. 9/2008 S. 284).

<sup>19</sup> Besoldungsgruppe A 12.



Diese Grafik zeigt, dass die Anzahl der Schulen, deren Jahrgangsstärken sich im Bereich der Schülerhöchstzahl von 28 Schüler/-innen bewegen, verhältnismäßig gering ist (vgl. Pfeile). Signifikant ist zudem, dass die Anzahl der Jahrgänge sinkt, je mehr sich die Schülerzahl im Jahrgang nach Erlasslage der Teilergrenze nähert, die zur Bildung einer zusätzlichen Klasse führt. Damit korrespondiert die weitere Feststellung, dass die Zahl der Jahrgänge mit Überschreitung der verbindlich zur Trennung führenden Zahl von mehr als 29, 58 sowie 87 Schüler/-innen<sup>20</sup> pro Jahrgang sprunghaft ansteigt.

Diese Feststellungen legen den Schluss nahe, dass eine gewisse Anzahl von Schulen und Schulträgern die Stärke eines Jahrgangs mit dem Ziel beeinflussen, möglichst kleine Klassenfrequenzen zu erreichen. Dieser Befund wurde dem LRH in Schulen und von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Schulaufsichtsbehörden bestätigt. Eine Möglichkeit der Einflussnahme sei die Empfehlung zur Einschulung so genannter „Kann-Kinder“<sup>21</sup> in Beratungsgesprächen mit den Eltern. Schulen würden zudem zur Bildung kleiner Klassen von der Möglichkeit nach § 63 Abs. 3 NSchG Gebrauch machen, Schüler/-innen aus anderen Schulbezirken aufzunehmen.

<sup>20</sup> Können im 1. Schuljahrgang im ersten Schulhalbjahr Klassen so gebildet werden, dass die Schülerhöchstzahl nur um bis zu einer Schülerin oder einem Schüler je Klasse überschritten wird, entscheidet die Schulbehörde, ob die Klassen nach der Schülerhöchstzahl gebildet werden. *Verbindlich* zur Bildung einer weiteren Klasse führt somit erst der 30. Schüler/-in (Nr. 3.3 des Klassenbildungserlasses).

<sup>21</sup> Nach § 64 Abs. 1 Satz 2 NSchG können Kinder als so genannte „Kann-Kinder“ vorzeitig eingeschult werden.

### *Fehlende Anpassung von Schulbezirken*

Ein weiteres Kriterium für die Wirtschaftlichkeit von Schulen ist die angemessene Festlegung von Schulbezirken. Nach § 63 Abs. 2 NSchG legen die Schulträger im Primarbereich für jede Schule einen Schulbezirk fest. Nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot sind sie verpflichtet, die Schülerströme durch Festlegung von Schulbezirken regelmäßig zu überprüfen und zu steuern. Diesen Verpflichtungen kommen die Schulträger nicht in der gebotenen Konsequenz nach. Sie neigen bei der Festlegung der Schulbezirke vielmehr dazu, diese so zu bestimmen, dass möglichst geringe Klassenfrequenzen zustande kommen, wie folgendes Beispiel verdeutlicht:

Im Kerngebiet der Stadt Schortens befinden sich in einem Umkreis von etwa 2 km insgesamt vier mehrzügige Grundschulen mit einer durchschnittlichen Klassenfrequenz von 19,1 Schüler/-innen. Kein Jahrgang der drei zweizügigen Schulen erreichte insgesamt 40 Schüler/-innen. An diesen drei Schulen betrug die höchste durchschnittliche Klassenfrequenz lediglich 17,75 Schüler/-innen. Bereits durch geringfügige Änderungen der Schulbezirke könnten bis zu acht Klassen eingespart werden. Angesichts der extremen Schuldichte im Stadtbereich würde eine entsprechende Anpassung nicht zu deutlich ungünstigeren Schulwegen führen. Das Einsparpotenzial beträgt für das Land in diesem Einzelfall bis zu 500.000 €.

Es ist aus Sicht des LRH nicht hinnehmbar, dass einzelne Schulträger bei der Steuerung der Schülerströme die wohlverstandenen wirtschaftlichen Interessen des Landes nicht berücksichtigen und damit ihrer Verpflichtung als Schulträger nicht ausreichend nachkommen.

### *Optimierung der schulträgerübergreifenden Zusammenarbeit*

Eine schulträgerübergreifende Zusammenarbeit würde in vielen Fällen zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führen. So gibt es z. B. im Übergangsbereich der Schulträger Samtgemeinde Sögel, Stadt Meppen und Stadt Haselünne fünf kleine Grundschulen in einem Umkreis von 5 km. Während zum gegenwärtigen Zeitpunkt 297 Schüler/-innen in 17 Klassen mit einer Klassenfrequenz von durchschnittlich nur etwa 17 Schüler/-innen unterrichtet werden, wäre der gemeinsame Unterricht aller Schüler/-innen in einer Grundschule in nur zwölf Klassen möglich. Durch die Zusammenarbeit der Schulträger könnten für das Land in diesem Fall Einsparungen bis zu 400.000 € jährlich erzielt werden.

### *Unwirtschaftliche Schulstandorte*

Ein Bedürfnis für die Fortführung einer Schule im Sinne des § 106 Abs. 3 NSchG ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten abzulehnen, wenn Schüler/-innen das Bildungsangebot der betreffenden Schulform an einer anderen Schule wahrnehmen können, ohne dass dadurch für sie unzumutbare Wege entstehen. Ein besonders aussagekräftiges Beispiel hierfür und für den sich daraus ergebenden notwendigen Steuerungsbedarf sind die beiden öffentlichen Grundschulen *innerhalb desselben Gebäudekomplexes* in Clausthal-Zellerfeld, wobei eine weitere Grundschule nur ca. 500 m von diesem Standort besteht. Durch eine Zusammenlegung der beiden unter einem Dach befindlichen Schulen ließen sich drei Klassen einsparen. Die Klassenfrequenz läge danach mit 21,4 Schüler/-innen im Landesdurchschnitt. Die personellen Mehrkosten zur Aufrechterhaltung des Status Quo betragen für das Land über 200.000 € jährlich. Obwohl offenkundig in diesem Fall kein Bedürfnis für die Fortführung besteht, hält der Schulträger an der Beibehaltung beider Schulen fest.

### *Würdigung*

Das Land muss gegenüber Schulträgern wirtschaftliche Strukturen einfordern und diese notfalls mit den ihm zur Verfügung stehenden gesetzlichen Mitteln durchsetzen. Es darf auch angesichts regionaler Dynamik und demographischer Entwicklungen nicht darauf vertrauen, dass sich die Grundschulstruktur in Niedersachsen bei einer weitgehenden Gestaltungsautonomie der Schulträger sachgerecht weiter entwickelt.

Der LRH ist der Auffassung, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht seine Grenze findet, wenn berechnete wirtschaftliche Interessen des Landes nicht ausreichend beachtet werden. Weil rechtsgestaltende Eingriffe in Niedersachsen bislang nur die Kommunalaufsicht bei Nichterfüllung kommunaler Pflichten nach § 127 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsische Gemeindeordnung vornehmen kann, regt der LRH an, die Einflussmöglichkeiten des Landes durch eine selbstständige Eingriffsgrundlage im Schulgesetz - wie es sie in anderen Ländern<sup>22</sup> gibt - zu stärken.

---

<sup>22</sup> Z. B. Saarland (§ 40 Abs. 1 Schulgesetz Saarland), Rheinland-Pfalz (§ 79 Abs. 1 und 2 Schulgesetz Rheinland-Pfalz) und Schleswig-Holstein (§ 61 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz).

Das Kultusministerium hat zu den Prüfungsfeststellungen detailliert Stellung genommen und signalisiert, die vom LRH aufgezeigten Handlungsansätze in die weiteren Überlegungen zur Gestaltung eines wirtschaftlichen und zukunftsfähigen Grundschulangebots einzubeziehen.

### **3. Mängel bei der Erhebung und der Abführung der Gebühren des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit durch die Kommunen**

Einzelplan 09

-

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

*Die Lebensmittelüberwachungsbehörden zogen die für Untersuchungen des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit entstandenen Gebühren in zahlreichen Fällen nicht von den Schuldnern ein. Zudem wurden auch die eingegangenen Zahlungen nur verspätet an das Land abgeführt.*

*Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung muss im Wege der Fachaufsicht darauf hinwirken, dass für alle gebührenpflichtigen Proben die Kosten des Landesamts konsequent geltend gemacht werden. Zudem ist ein Kontrollverfahren einzurichten, in dem die Überwachungsbehörden die Fälle zu melden haben, in denen nach 60 Tagen die festzusetzenden Auslagen noch nicht an das Land abgeführt worden sind.*

#### *Allgemeines*

Nach § 2 der Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr sind die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbstständigen Städte und selbstständigen Gemeinden u. a. zuständig für die Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln, Zusatzstoffen, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen nach dem (früheren) Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (jetzt: Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch).

Daneben sind diese Gebietskörperschaften nach der genannten Bestimmung auch zuständig für die Überwachung nach dem Fleischhygienegesetz und der BSE-Untersuchungs-Verordnung.

Die im Rahmen dieser Überwachungstätigkeiten gezogenen Proben werden von den zuständigen Instituten des Niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) untersucht und begutachtet. Die erstellten Gutachten sind für die Kommunen als Lebensmittel- und Veterinärbehörden Grundlage für das weitere ordnungsrechtliche Handeln gegenüber den „beprobten“ Unternehmen. Für diese Untersuchungen entstehen Gebühren nach dem Niedersächsischen Verwaltungskostengesetz (NVwKostG). Diese sind als Auslagen nach § 13 NVwKostG von den „beprobten“ Unternehmen einzuziehen und an das Land abzuführen. Gebührenpflichtig sind nur die anlassbezogenen Verdachts-, Verfolgs- und Beschwerdeproben - letztere nur dann, wenn sie beanstandet werden.<sup>23</sup>

#### *Unterlassene Einziehung der Kosten*

Gemäß § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Der LRH prüfte bei sechs Landkreisen/Kommunen, ob diese die vom LAVES festgesetzten Gebühren für die Untersuchung der gebührenpflichtigen Proben als Auslagen eingezogen haben. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

<b>Landkreis, Kommune</b>	<b>kostenpflichtige Fälle</b>	<b>davon nicht eingezogene Fälle</b>	<b>Anteil der nicht eingezogenen Fälle - % -</b>
Cloppenburg	372	11	3
Emsland	50	21	42
Grafschaft Bentheim	55	21	38
Osnabrück	98	27	27
Stadt Wilhelmshaven	24	5	20
Region Hannover	103	37	35
Summe	702	122	-
Durchschnitt	-	-	17,4

Die Landkreise und Kommunen unterließen es mit unterschiedlichen Begründungen, die Gebühren des LAVES bei den Kostenschuldern als Auslagen geltend zu machen. Keine Auslagen wurden z. B. erhoben bei Verfolgsproben und Proben, die nicht beanstandet wurden. Der zugrunde liegende Erlass<sup>24</sup> sieht jedoch keinen Gebühren- oder Auslagenverzicht für Sonderfälle vor.

<sup>23</sup> Vgl. Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung „Hinweise zur Lebensmittelüberwachung ...“ vom 08.02.2000 (Nds. MBl. S. 230).

<sup>24</sup> In „Hinweise zur Lebensmittelüberwachung ...“, siehe Fußnote 23.

Der LRH hält es für geboten, dass alle zuständigen Gebietskörperschaften im Wege der Fachaufsicht nachdrücklich dazu angehalten werden, für alle gebührenpflichtigen Proben die Kosten des LAVES konsequent geltend zu machen.

Zudem ist ein Kontrollverfahren einzuführen, in dem die Überwachungsbehörden sämtliche Fälle zu melden und zu begründen haben, in denen eine Festsetzung der Untersuchungsgebühr des LAVES als Auslage gegenüber den „beprobten“ Unternehmen nicht erfolgt.

#### *Verspätete Abführung der Kosten*

Gemäß § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen auch *rechtzeitig* zu erheben. Der Pflicht zur Auslagenerhebung entspricht das Gebot, dem Dritten die Aufwendungen (hier: dem Land die Gebühr des LAVES) ohne Verzug zu entrichten.<sup>25</sup>

Die Kostenmitteilungen des LAVES sollten grundsätzlich innerhalb von 14 Tagen nach Eingang in eine Auslagenfestsetzung an den jeweiligen Kostenschuldner umgesetzt und zugestellt werden. Diesem ist eine Zahlungsfrist von 14 Tagen, höchstens jedoch von einem Monat, zu setzen. Nach Eingang der Zahlung bei der Gebietskörperschaft sollte diese innerhalb von 14 Tagen an das LAVES weitergeleitet werden, spätestens jedoch innerhalb von 60 Tagen nach Eingang der Kostenmitteilung des LAVES.

Bis auf eine der geprüften Überwachungsbehörden führten diese die vom LAVES geltend gemachten Kosten nicht innerhalb von 60 Tagen an das LAVES ab. Vielmehr leiteten sie die eingezogenen Kosten erst nach Ablauf von 69 Tagen bis 151 Tagen nach Eingang der Kostenmitteilung an das Land weiter.

Das vom LRH geforderte Kontrollverfahren muss daher auch die Fälle erfassen, in denen nach 60 Tagen die festgesetzte Auslage noch nicht an das Land abgeführt worden ist.

---

<sup>25</sup> Loeser, Kommentar zum NVwKostG, Nr. 6.1 zu § 13.

#### 4. Kommunalisierung der Heimaufsicht über Einrichtungen der Behindertenhilfe

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

*In Niedersachsen werden die Aufgaben nach dem Heimgesetz sowohl vom Land als auch von den Kommunen wahrgenommen. Der LRH empfiehlt, diese parallelen Zuständigkeiten zu beenden und mit einem Niedersächsischen Gesetz zum Schutze der Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen die Durchführung der heimaufsichtsrechtlichen Aufgaben vollständig den kommunalen Heimaufsichtsbehörden zu übertragen.*

##### *Vorbemerkungen*

Nach dem Heimgesetz werden Alten- und Pflegeeinrichtungen sowie Einrichtungen für behinderte volljährige Menschen von den zuständigen Heimaufsichtsbehörden mindestens einmal jährlich durch wiederkehrende oder anlassbezogene Prüfungen überwacht. Anders als in allen übrigen Bundesländern besteht in Niedersachsen für die Heimaufsicht eine Zuständigkeitsregelung, die sich an der sozialhilferechtlichen Kostenträgerschaft orientiert. Für rd. 1.380 Alten- und Pflegeeinrichtungen mit über 84.000 Plätzen, die in der sozialhilferechtlichen Zuständigkeit der örtlichen Träger der Sozialhilfe liegen, hat das Land die Durchführung der Heimaufsicht den Landkreisen, den kreisfreien Städten und den großen selbstständigen Städten als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises übertragen. Über rd. 460 Einrichtungen der Behindertenhilfe mit knapp 23.000 Plätzen, für die das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe der Hauptkostenträger ist, wird die Heimaufsicht dagegen vom Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (Landessozialamt) wahrgenommen.

Seit der Einführung des Heimgesetzes im Jahre 1975 forderten die kommunalen Spitzenverbände wiederholt, die beim Land verbliebenen Aufgaben der Heimaufsicht über Einrichtungen der Behindertenhilfe ebenfalls auf die Kommunen zu verlagern, um dort vorhandene Erfahrungen in der stationären Altenpflege, örtliche Kenntnisse sowie mögliche Synergieeffekte verstärkt einbringen zu können. Der Niedersächsische Landkreistag erneuerte diese Forderung im vergangenen Jahr in seinem Positionspapier zur Verlagerung von Aufgaben im Rahmen der Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung. Im Rahmen des Anfang 2004 im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung durchgeführten Projekts „Neuorganisation der Landessozialverwaltung“ votierten sowohl das Ministerium für Inneres, Sport und In-

tegration als auch der LRH für eine vollständige Kommunalisierung der Aufgaben nach dem Heimgesetz, unabhängig von der Art der Einrichtung.

Dagegen setzten sich das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und das Landessozialamt stets dafür ein, an der Landeszuständigkeit für diesen Bereich festzuhalten, insbesondere wegen der zur Wahrung der Finanzinteressen des Landes erforderlichen engen Zusammenarbeit der Heimaufsichtsbehörde mit dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe, der fachlichen Besonderheiten bei den Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Qualifikation des in der Heimaufsicht im Landessozialamt eingesetzten Personals. Die Zuständigkeit verblieb auch nach der Neuordnung der staatlichen Mittelinstanzen zum 01.01.2005 beim Landessozialamt.

### *Feststellungen*

Der LRH hat geprüft, ob die vorgetragenen Argumente noch zutreffen, und ist zu folgenden Ergebnissen gekommen:

- Landesinteresse

Zur Wahrung der finanziellen Interessen des Landes ist es nicht erforderlich, die Aufgaben der Heimaufsicht weiterhin vom Landessozialamt durchführen zu lassen. Das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe hat nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) ein eigenes uneingeschränktes, von der Heimaufsicht unabhängiges Prüfungsrecht hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Qualität der in den Einrichtungen der Behindertenhilfe zu erbringenden Leistungen. Diese leistungsrechtlichen Prüfungen verfolgen andere Zielsetzungen als die überwiegend ordnungsrechtlichen Prüfungen der Heimaufsicht. Zur Vermeidung von Interessenkollisionen hat der überörtliche Träger der Sozialhilfe durch Wahrnehmung seines Prüfungsrechts sicherzustellen, dass ungerechtfertigte Mehrausgaben für Leistungen in Einrichtungen der Behindertenhilfe unterbleiben.

- Behinderungsspezifische Aspekte

Der LRH hat keine Zweifel, dass die kommunalen Heimaufsichtsbehörden behinderungsspezifische Belange angemessen berücksichtigen und die Einrichtungen der Behindertenhilfe fachlich kompetent beaufsichtigen. Zwar unterscheiden sich

die in diesen Einrichtungen von den in Alten- und Pflegeheimen zu erbringenden Leistungen und damit auch einige Schwerpunkte der heimaufsichtsrechtlichen Prüfungen. Jedoch haben die Heimaufsichtsbehörden der Kommunen wie auch des Landes für ihre Aufgabenerledigung standardisierte Erhebungs- und Prüfungsbogen eingeführt und weitere Arbeitshilfen wie Leitfäden, Merkblätter und andere fachliche Orientierungshilfen entwickelt. Dadurch sind einheitliche Verfahren und die Erzielung vergleichbarer Prüfungsergebnisse sichergestellt. Letztlich erleichtern die zur Verfügung stehenden Arbeitshilfen eine problemlose und kurzfristige Einarbeitung des in der Heimaufsicht tätigen Personals.

- **Fachkompetenz**

Es bestehen keine grundlegenden Unterschiede in der beruflichen Qualifikation des in den Heimaufsichtsbehörden eingesetzten Personals. Bei den Kommunen und im Landessozialamt sind die in der Heimaufsicht besetzten Stellen fast ausschließlich mit Verwaltungsfachkräften besetzt. In beiden Bereichen ist der Anteil speziell ausgebildeter Fachkräfte mit sozialpädagogischer, heilpflegerischer, fachpflegerischer oder betriebswirtschaftlicher Qualifikation außerordentlich gering. Im Gegensatz zum Landessozialamt haben jedoch die kommunalen Heimaufsichtsbehörden die Möglichkeit, externe Fachkräfte aus anderen Bereichen ihrer Verwaltungen zu speziellen Problemstellungen bei den heimaufsichtsrechtlichen Prüfungen hinzuzuziehen.

### *Fazit*

Das Land sollte im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen, ob eine finanzielle Entlastung durch eine vollständige Kommunalisierung der Heimaufsicht erreicht werden kann.

## **5. Kosten des Landes für die Festsetzung der Grundsteuermessbeträge**

Einzelplan 04

-

Finanzministerium

*Die Festsetzung der Grundsteuermessbeträge für die Gemeinden verursacht bei der Steuerverwaltung Kosten in jährlicher Höhe von 25,4 Mio. €. Die vor 14 Jahren beschlossene Reform der Grundsteuer muss im Interesse einer Haushaltskonsolidierung nunmehr zügig umgesetzt werden.*

### *Kosten der Festsetzung von Grundsteuermessbeträgen*

Die Grundsteuer ist bundesgesetzlich geregelt<sup>26</sup>. Ihr Aufkommen steht den Gemeinden zu<sup>27</sup>. Steuergegenstand ist der Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes<sup>28</sup>, für den ein Einheitswert nach den Verhältnissen des Jahres 1964<sup>29</sup> zu ermitteln ist.

Die Finanzämter stellen den Einheitswert in einem aufwändigen Verfahren fest. Dieser war ursprünglich Bemessungsgrundlage für mehrere Steuern. Seit 1995 hat er aber im Wesentlichen nur noch für die Festsetzung des Grundsteuermessbetrags Bedeutung<sup>30</sup>.

Die Finanzämter berechnen den Grundsteuermessbetrag durch Anwendung bestimmter Steuermesszahlen auf den Einheitswert. Die Gemeinden multiplizieren den Grundsteuermessbetrag mit ihrem Hebesatz und erheben auf dieser Grundlage die Grundsteuern.

Die Einheitsbewertung des Grundbesitzes und die Ermittlung der Grundsteuermessbeträge binden in der Steuerverwaltung Personalressourcen von 426 Vollzeiteinheiten. Dadurch entstehen dem Land Kosten von jährlich 25,4 Mio. €

### *Reform der Grundsteuer*

Bereits 1995 beschloss die Finanzministerkonferenz, die Grundsteuerfestsetzung zu vereinfachen und die Übertragung der Aufgabe auf die Kommunen zu prüfen. Die zunächst von der Finanzministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe beendete ihre

---

<sup>26</sup> Grundsteuergesetz (GrStG) vom 07.08.1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2008 (BGBl. I S. 2794).

<sup>27</sup> Artikel 106 Abs. 6 Grundgesetz.

<sup>28</sup> § 2 GrStG.

<sup>29</sup> Für die neuen Bundesländer gilt der Einheitswert nach den Wertverhältnissen 1935 oder der Ersatzwirtschaftswert.

<sup>30</sup> Dies ist auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 22.06.1995 - 2 BvL 37/91 und 2 BvR 552/91 - zurückzuführen, wonach die Bemessung von Grundbesitz für Zwecke der Vermögensteuer und der Erbschaftsteuer nach Kriterien, die nicht dem aktuellen Wert entsprechen, wegen Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes verfassungswidrig ist, wenn andere Vermögensgegenstände im Rahmen der Besteuerung mit ihrem aktuellen Wert anzusetzen sind. Der Einheitswert des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens ist zudem Bemessungsgrundlage für den Landwirtschaftskammerbeitrag, der von den Finanzämtern erhoben wird. Hierfür erhält das Land eine Kostenerstattung (2008: 1,15 Mio. €).

Tätigkeit im Jahr 1997, ohne dass es zu einer Gesetzesvorlage kam. Eine neue Arbeitsgruppe untersucht seit 2006 Möglichkeiten zur Reform der Grundsteuer.

Das Land nimmt mit der Einheitsbewertung des Grundbesitzes und der Ermittlung der Grundsteuermessbeträge auf seine Kosten Aufgaben wahr, die den fiskalischen Interessen der Kommunen dienen. Angesichts der angespannten Haushaltslage muss die Reform der Grundsteuer konsequenter vorgebracht werden. Ziel muss nach Auffassung des LRH ein einfaches und rechtssicheres Verfahren sein, das zu einer vollständigen Kommunalisierung der Grundsteuererhebung führt. Hierzu eignet sich das von der Finanzministerkonferenz präferierte Reformmodell, den Grund und Boden mit den Bodenrichtwerten und die Gebäude entsprechend ihrer Nutzung mit einem pauschalen Festwert je m<sup>2</sup> genutzter Fläche anzusetzen<sup>31</sup>.

Der LRH hält es für geboten, dass die Landesregierung darauf hinwirkt, die vor 14 Jahren von Bund, Ländern und Gemeinden angestrebte Reform der Grundsteuer nunmehr zügig anzugehen und in angemessener Zeit umzusetzen.

## **6. Genehmigung von Sondertransporten - Verfahrensabläufe optimieren, Gebühren erzielen**

Einzelplan 08 - Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

*Die Erlaubnis bzw. Genehmigung von Großraum- und Schwertransporten ist für die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr mit hohem Aufwand verbunden, ohne dass das Land dafür Gebühren erhält.*

*Die entsprechenden Verfahrensabläufe der Straßenbauverwaltung bieten erhebliches Optimierungspotenzial.*

---

<sup>31</sup> Arbeitspapier der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz, Januar 2004. Ergänzend dazu untersucht eine Arbeitsgruppe, ob sich auf einfache Weise eine Bemessungsgrundlage ermitteln lässt, die dem Verkehrswert nahe kommt. Denn einige Länder folgern aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 07.11.2006 - 1 BvL 10/02 - zur relationsgerechten Belastung bei der Erbschaftsteuer, dass auch die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer dem Verkehrswert des Grundstücks angenähert sein muss, um verfassungskonform zu sein.

### *Verfahren in Niedersachsen*

Das Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren von Großraum- und Schwertransporten basiert im Wesentlichen auf den §§ 29 und 46 der Straßenverkehrsordnung sowie den zugehörigen Verwaltungsvorschriften.

Die Fuhrunternehmen stellen für geplante Fahrten mit besonders großen oder schweren Fahrzeugen Anträge bei der zuständigen Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde (EGB). Dies sind in der Regel die Straßenverkehrsämter der kommunalen Gebietskörperschaften. Die EGBs wiederum holen Stellungnahmen bei beteiligten Stellen wie der Polizei und der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) ein. Letztere kontrolliert als Straßenbaulastträger für die Autobahnen sowie die Bundes- und Landesstraßen, ob der Transport die beantragte Route ohne Beeinträchtigung der Verkehrsbauwerke (Straßen, Brücken, Tunnel etc.) befahren darf. Ggf. werden Alternativrouten geprüft und entsprechende Empfehlungen gegeben.

Bei Sondertransporten, die über die Landesgrenzen Niedersachsens hinaus gehen, wird die NLStBV darüber hinaus als Anhörungsbehörde koordinierend tätig. Für Anträge aus Niedersachsen beteiligt sie die Anhörungsbehörden in den von der geplanten Transportroute betroffenen anderen Bundesländern und bittet diese um Stellungnahme. Bei Anträgen außerhalb Niedersachsens, beteiligt die NLStBV alle von der Route betroffenen niedersächsischen Straßenbaulastträger und Verkehrsbehörden. In beiden Fällen wird die statische Überprüfung parallel zum Beteiligungsverfahren und unabhängig von dessen Ausgang durchgeführt. Bei mehr als einem Viertel der Anträge führt dieses Verfahren dazu, dass im Falle einer Routenänderung erneut statische Berechnungen erfolgen müssen.

Seit Dezember 2007 nimmt die NLStBV am Internet unterstützten „Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte (VEMAGS)“ teil. Diese Software-Anwendung bietet die Möglichkeit, die gesamte Kommunikation (Antragsstellung, Eingang, Zuweisung an Bearbeiter, Anhörung, Zustimmung/Ablehnung) zwischen den beteiligten Stellen ausschließlich digital abzuwickeln und nicht, wie bisher, per Fax. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH musste bei der NLStBV jedoch der weitaus größte Anteil der Anträge noch auf konventionellem Wege ohne Software-Unterstützung bearbeitet werden, da lediglich 16 der insgesamt 114 niedersächsischen EGBs über VEMAGS verfügen.

Die 70.000 Anträge, die jährlich bei der NLStBV eingehen, werden von sieben nach Regionen und Fahrzeuggewichten eingeteilten Teams mit insgesamt 31 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie in geringem Umfang mit Unterstützung von Ingenieurbüros bearbeitet. Dadurch entstehen dem Land Personal- und Sachkosten von rd. 2,3 Mio. € pro Jahr.

Nach geltender Rechtslage werden Gebühren im Rahmen des Erlaubnis- und Genehmigungsverfahrens von Großraum- und Schwertransporten bundesweit ausschließlich bei den EGBs erhoben. Obwohl der Aufwand für das Land nach den Feststellungen des LRH erheblich ist, werden die Gebühren zwischen den Verfahrensbeteiligten bisher nicht aufgeteilt.

#### *Verfahren in anderen Bundesländern*

In seine Erhebungen hat der LRH auch die Verfahren in den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bayern mit einbezogen. Während in diesen Bundesländern lediglich der bundeseinheitliche „Auflagenkatalog der Richtlinie zum Antrags- und Genehmigungsverfahren für die Durchführung von Großraum- und Schwertransporten (RGST)“ Anwendung findet, gilt in Niedersachsen darüber hinaus ein Katalog mit zusätzlichen Auflagen, der nach Aussagen vieler Beteiligter zu Irritationen führt.

In Hessen müssen von der Straßenbauverwaltung des Landes lediglich 34 Landkreise und kreisfreie Städte im Anhörungsverfahren beteiligt werden. Die Landkreise und kreisfreien Städte führen ihrerseits Unteranhörungen bei den Gemeinden durch. In Niedersachsen hingegen muss die NLStBV mit erheblichem Aufwand 114 Straßenverkehrsbehörden beteiligen.

In Bayern wird die sehr zeitaufwändige Alternativroutensuche nicht von der Straßenbauverwaltung, sondern von den EGBs durchgeführt, wenn ein Transport nicht die beantragte Strecke befahren kann. Die EGBs geben die hierdurch entstehenden Kosten im Rahmen der bestehenden Gebührenordnung an die Transportunternehmen weiter. In Niedersachsen wird die Alternativroutensuche von der NLStBV ohne Gebühreneinnahmen durchgeführt.

### *Empfehlungen des LRH*

Der LRH empfiehlt insbesondere

- zu prüfen, ob dem Land für seine Amtshandlungen Gebühren zustehen. Sollte dies bei der derzeitigen Zuständigkeitsregelung nicht möglich sein, wäre zu prüfen, ob die Eigenschaft als EGB für über die Landesgrenzen Niedersachsens hinausgehende Sondertransporte auf die NLStBV übertragen werden kann.
- auf die Serviceleistung der Alternativroutensuche durch die NLStBV zu verzichten, solange keine Deckung der entstehenden Verwaltungskosten durch Gebühren möglich ist.
- die internen Verfahrensabläufe in der NLStBV grundlegend zu reorganisieren.
- den Kreis der von der NLStBV im Anhörungsverfahren zu beteiligenden EGBs auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu beschränken oder die Zahl der EGBs insgesamt zu reduzieren.
- auf die Erhöhung des Anteils der VEMAGS-Anwender bei den EGBs hinzuwirken.
- auf einen ergänzenden niedersächsischen Auflagenkatalog zu verzichten.

## **7. Kommunalisierung des Niedersächsischen Staatsbades Pyrmont**

Einzelplan 13

-

Niedersächsisches Finanzministerium

*Zehn Jahre nach Gründung örtlicher Betriebsgesellschaften für die niedersächsischen Staatsbäder trägt das Land unverändert die alleinige Verantwortung für das Staatsbad Pyrmont. Das Land sollte die eingeleitete Kommunalisierung seiner Staatsbäder konsequent fortsetzen und auch für das Staatsbad Pyrmont eine Übertragung auf die Standortkommune forcieren.*

### *Allgemeines*

Der Landtag forderte die Landesregierung 1998 auf, den Staatsbädern eine veränderte Organisationsform zu geben, die es ihnen ermöglicht,

- ihre Aktivitäten auf das Kerngeschäft zu konzentrieren und
- sich für den Beitritt der kommunalen Gebietskörperschaften vor Ort zu öffnen.

Der Landtag erwartete, dass die zunächst beim Land verbleibenden, aber sowohl den Kommunen als auch den Einwohnern und insbesondere der regionalen Wirtschaft zugute kommenden Infrastrukturaufgaben künftig in gemeinsamer Verantwortung erfüllt werden<sup>32</sup>.

#### *Feststellungen des LRH*

Im Jahr 2003 übertrug das Land das Staatsbad Norderney vollständig auf die Stadt Norderney und deren Wirtschaftsbetriebe. Im Jahr 2005 übertrug es den Infrastrukturbereich des Staatsbades Nenndorf in die Verantwortung der Stadt Bad Nenndorf. Allein das Staatsbad Pyrmont blieb weiterhin im alleinigen Eigentum des Landes. Es besteht derzeit auch nicht die Absicht einer vollständigen oder teilweisen Kommunalisierung.

In den Jahren 1999 bis 2006 leistete das Land Zuschüsse in Höhe von rd. 50 Mio. € für das Staatsbad Pyrmont. Die Einrichtungen des Staatsbades und die Tätigkeit der Betriebsgesellschaft kommen in erheblichem Umfang der Stadt, ihren Einwohnern und der regionalen Wirtschaft zugute. Dies gilt z. B. für die von der Betriebsgesellschaft getätigten Aufwendungen für kulturelle Veranstaltungen und Werbung sowie die Unterhaltung des Kurparks und der Hufelandtherme.

Die Stadt Bad Pyrmont und der Landkreis Hameln-Pyrmont beteiligten sich im Jahr 2000 mit jeweils 1,3 Mio. € am Wiederaufbau der Hufelandtherme. Die Stadt erbringt darüber hinaus laufende Leistungen für das Staatsbad, z. B. durch Übernahme bestimmter Grünpflegearbeiten und die Unterstützung des Kulturprogramms. Das Finanzministerium beziffert den Beitrag der Stadt und des Landkreises mit insgesamt rd. 880.000 €. Dabei bezieht es die Leistungen der Stadt an die Bad Pyrmont Tourismus GmbH, die die kommunale Aufgabe der örtlichen Tourismusförderung wahrnimmt, mit ein. Selbst wenn man diesen eindeutig dem kommunalen Bereich zuzurechnenden Beitrag berücksichtigt, erreicht der Gegenwert der städti-

---

<sup>32</sup> Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 17.12.1998, Drs. 14/392, und Protokoll der 17. Plenarsitzung der 14. Wahlperiode, S. 1339 ff.

schen Leistungen nicht annähernd die der Stadt zugute kommenden Leistungen des Staatsbades.

Von den 27 Staatsbädern im Bundesgebiet stehen nur noch sechs im ausschließlichen Eigentum eines Bundeslandes. Gerade in den letzten Jahren wurden viele Bäder auf die Standortkommunen übertragen und Teile der Einrichtungen an private Unternehmen veräußert.

### *Würdigung*

Das Land soll sich nach § 65 Abs. 1 LHO nur dann an einer Gesellschaft privaten Rechts beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

Es gehört nicht zu den staatlichen Aufgaben, Bäder zu betreiben. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Beibehaltung der Beteiligung an der Betriebsgesellschaft eines Staatsbades liegen daher nicht vor.

Mit dem Betrieb des Staatsbades und der Erhaltung der Einrichtungen entlastet das Land die Stadt auch von kommunalen Aufgaben. Die Zuschüsse für das Staatsbad und die Betriebsgesellschaft bewirken eine Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Die Stadt ist damit letztlich besser gestellt als andere Kommunen, die ähnliche strukturpolitische Gegebenheiten aufweisen. Darüber hinaus tritt das Land in einen Verdrängungswettbewerb mit den kommunal getragenen niedersächsischen Heilbädern. Die historisch hergeleitete Verantwortung für das Staatsbad Pymont ist vor dem Hintergrund geänderter Rahmenbedingungen für Kurorte und der für alle anderen Staatsbäder eingeleiteten Kommunalisierung auszugestalten und rechtfertigt nicht den dauerhaften Verlustausgleich für ein Heilbad.

Ein grundsätzlicher Verzicht auf jegliche Änderung des Staatsbades Pymont und der Beteiligung an der Betriebsgesellschaft ist daher aus Gründen des Haushaltsrechts, des Wettbewerbs mit anderen Heilbädern und der Gleichbehandlung mit anderen Kommunen nicht vertretbar.

Das Finanzministerium verweist auf die schwierige finanzielle Lage der Stadt und ihre Abhängigkeit von den Rehabilitationseinrichtungen und dem Tourismus. Da auch

andere Heilbäder und Kommunen vor solchen Schwierigkeiten stehen, kann dies nicht als Argument für eine Sonderstellung Bad Pyrmonts herangezogen werden.

Auch für das Staatsbad Pyrmont sollte daher grundsätzlich eine Übertragung auf die Standortkommune angestrebt werden. Um die finanzielle Situation der Stadt angemessen zu berücksichtigen und ihr ausreichend Zeit für notwendige Restrukturierungsmaßnahmen zu geben, kann das Land über einen begrenzten Zeitraum Unterstützungszahlungen in fallenden Jahresbeträgen garantieren.

Bleibt das Staatsbad im Eigentum des Landes, ist zu prüfen, inwieweit es sich aus dem Engagement für das Staatsbad zurückziehen kann.

## **8. Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch das Land im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe**

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

*Bei der Förderung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe beachtet das Land den Subsidiaritätsgrundsatz zu Gunsten der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe nicht und bewegt sich damit außerhalb des Rahmens, der nach den bundesgesetzlichen Regelungen vorgegeben ist. Das Land sollte sich aus der Förderung von Aufgaben der Kommunen zurückziehen.*

### *Einsatz von Haushaltsmitteln durch das Land*

Für die Aufgabenbereiche der Jugendhilfe, des Kinder- und Jugendschutzes sowie der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit stellte das Land im Haushaltsjahr 2008 Haushaltsmittel in Höhe von ca. 38,4 Mio. € zur Verfügung. Diese Zuwendungen sind neben anderen Förderungen im Sozialwesen maßgeblich in den Kapiteln 05 72 und 05 73 veranschlagt. Darunter waren z. B. Förderungen von Maßnahmen des Kinder- und Jugendschutzes in Höhe von 1,8 Mio. €, die Förderung von Jugendwerkstätten mit 4,3 Mio. € und ein Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit mit einem Volumen in Höhe von 10,8 Mio. €.

### *Gesetzliche Zuständigkeitsordnung*

Für die Gewährung von Leistungen und die Erfüllung anderer Aufgaben begründet § 85 Abs. 1 des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) die grundsätzliche sachliche Zuständigkeit des örtlichen Trägers der Jugendhilfe, soweit nicht der überörtliche Träger zuständig ist. Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers ist in § 85 Abs. 2 SGB VIII abschließend aufgezählt und lässt sich in folgenden Hauptaufgaben zusammenfassen:

- Beratung und Vernetzung der örtlichen Träger,
- Planung und Förderung von Modellvorhaben der Jugendhilfe,
- Förderung von Einrichtungen, die den örtlichen Bedarf übersteigen,
- Schutz von Kindern und Jugendlichen in Betreuungseinrichtungen,
- Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendhilfe.

Als ergänzende landesrechtliche Regelung wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2007 der § 10 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) geschaffen. Danach kann das Land, unbeschadet der sachlichen Zuständigkeit des örtlichen Trägers, zur Förderung von Vorhaben der Jugendhilfe Zuwendungen nach Maßgabe des Haushalts gewähren, insbesondere für Vorhaben der Jugendsozialarbeit, des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes und zur Förderung der Erziehung in der Familie.

### *Feststellungen des LRH*

Bereits die Querschnittsprüfung des LRH aus dem Jahre 1998 zur Landesfinanzierung von Aufgaben im Sozialbereich kam zu dem Ergebnis, dass das Land in der Kinder- und Jugendhilfe sowie Bereichen des Sozialwesens für eine Vielzahl von Maßnahmen Mittel zur Verfügung stellte, obwohl die Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit dafür im Grundsatz bei den Kommunen liegt.

Die Landesregierung sagte in ihrer Antwort vom 09.01.2001 zu, sich um die sachlich wünschenswerte und vom LRH angestrebte Kongruenz von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zu bemühen und sich auf Aufgaben zu konzentrieren, wie sie für den Jugendbereich in § 85 Abs. 2 SGB VIII genannt werden. Sie wolle prüfen, ob gegenüber den Kommunen vereinfachte Finanzierungsverfahren eingesetzt

werden könnten und dafür eintreten, von Zuwendungsempfängern höhere Eigenbeteiligungen an den Maßnahmen zu fordern.<sup>33</sup>

Der LRH hat sich seither wiederholt mit der Frage der Wahrnehmung und Finanzierung von Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe aus den Kapiteln 05 72 und 05 73 durch das Land zu Gunsten der Kommunen befasst.

- Hinsichtlich der Organisation und Abwicklung von Fördermaßnahmen in der gesamten Bandbreite der Kinder- und Jugendhilfe hat der LRH festgestellt, dass der Einsatz der Kinder- und Jugendhilfemittel des Landes in einem nicht unerheblichen Umfang nur örtlich begrenzt wirkt. Entsprechend der gesetzlichen Aufgabenzuweisung ist eine stärkere Konzentration des Landes auf die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe erforderlich.
- Der LRH prüfte Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit und kam zu dem Ergebnis, dass die in den Pro-Activ-Centren wahrgenommenen Aufgaben der arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit den Kommunen als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises obliegen und in engem Zusammenhang mit anderen wesentlichen Aufgaben der - vom örtlichen Träger zu leistenden - Jugendhilfe und der Sozialhilfe stehen. Die Förderung erfolgt seit 2003.
- Auch die Prüfung der Förderung von Jugendwerkstätten<sup>34</sup> (Kapitel 05 73 Titelgruppe 75) ergab, dass die Träger der örtlichen Jugendhilfe originär für diese Aufgabe auf Grund gesetzlicher Vorgaben zuständig sind und sie im eigenen Wirkungskreis zu erfüllen haben. Der LRH hält daher eine signifikante kommunale Beteiligungsquote an der Förderung für Jugendwerkstätten als Bewilligungsvoraussetzung für unabdingbar. Zudem läuft diese Förderung bereits seit mehr als 30 Jahren.
- Zuletzt kam er bei der Finanzierung der seit 1978 geförderten Landesstelle Jugendschutz (Kapitel 05 72 Titel 671 10) neben anderen Feststellungen zu dem Ergebnis, dass das Land auch hier Aufgaben finanziert, für die teilweise die Kommunen zuständig sind.

---

<sup>33</sup> Vgl. LRH-Jahresbericht 1998 - Drs. 14/50, S. 105 -, „Landesfinanzierung von Aufgaben Dritter“ sowie Drs. 14/2133 -.

<sup>34</sup> Prüfungsmitteilung vom 19.07.2007 - 5.2-0573-75-3/06 -.

### *Würdigung*

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vertritt die Auffassung, dass seine Fördermaßnahmen innovativen Charakter hätten, teilweise der Erprobung neuer Konzepte dienen und dadurch die Weiterentwicklung der Jugendhilfe unterstützen.

Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe, die grundsätzlich zum Kreis der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach § 2 Niedersächsische Gemeindeordnung gehören<sup>35</sup>, können zwar auf der Grundlage des § 10 AG KJHG gefördert werden. Gleichwohl darf das Land durch langfristige Förderungen nicht Aufgaben der Gemeinden dauerhaft übernehmen und durch fremdbestimmte Anreize die kommunale Selbstbestimmung einschränken. Die Landesfinanzierung darf den Rahmen eines beispielgebenden Anstoßes nicht überschreiten.<sup>36</sup> Nach Ablauf eines im Vorhinein festzusetzenden Zeitraums muss sich das Land aus der Förderung von Aufgaben der Kommunen zurückziehen.

## **V. Denkschrift**

### **Staatskanzlei**

#### **1. Archivierung von Grundbüchern und Grundbuchakten - Archivverwaltung vor neuer Herausforderung**

*Für die geplante Verlagerung von Grundbüchern und Grundbuchakten von den Amtsgerichten in die Archivverwaltung bedarf es einer aufgabenkritischen Überprüfung der finanziellen Folgen für das Land.*

---

<sup>35</sup> Vgl. Göke in KVR-NGO, § 2 Rn. 9.

<sup>36</sup> Vgl. LRH-Jahresbericht 1997 - Drs. 13/2900, S. 70 - in Verbindung mit dem Landtagsbeschluss vom 13.11.1997 gemäß Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 05.11.1997 - Drs. 13/3402, S. 31 und 46 -.

### *Ausmaß der beabsichtigten Archivierung*

Nach den §§ 10 und 10 a der Grundbuchordnung (GBO) sind - auch geschlossene - Grundbücher und zugehörige Grundakten grundsätzlich dauernd aufzubewahren<sup>37</sup>. Diese bundesrechtlich begründete<sup>38</sup> und geregelte Aufbewahrungspflicht wird seit Einführung der Grundbücher im 19. Jahrhundert bis heute von den Amtsgerichten als Grundbuchämter<sup>39</sup> erfüllt. In dieser langen Zeit haben - von geringfügigen Ausnahmefällen abgesehen - weder die Grundbuchämter der Archivverwaltung die Übernahme ihrer geschlossenen Bestände angeboten, noch hat die Archivverwaltung - unter Berufung auf die landesrechtliche Bestimmung des § 3 Abs. 1 Satz 3 des Niedersächsischen Archivgesetzes (NArchG) - auf solche Angebote gedrungen.

Auf diese Weise haben sich bei den Grundbuchämtern Bestände im Umfang von ca. 90 lfd. km angesammelt.

Nachdem die Grundbücher inzwischen weitgehend digitalisiert worden sind, hat die Bundesregierung Ende 2008 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der die Einführung auch der elektronischen Grundakte vorsieht und die Möglichkeit eröffnen soll, Papierurkunden, die auch in digitaler Form vorliegen, zu vernichten.<sup>40</sup>

Unabhängig von diesen Überlegungen will die Archivverwaltung nunmehr innerhalb eines Zeitraums von „nicht weniger als zehn Jahren“ ca. 30 lfd. km Grundbücher und Grundakten von der Justiz übernehmen. Dabei handelt es sich um die vollständigen Bestände aus der Zeit vor 1950. Die Archivverwaltung hält sich unter Berufung auf § 2 Abs. 2 NArchG für verpflichtet, dieses Massenschriftgut der Justiz komplett und dauerhaft als Archivgut aufzunehmen, da ein entsprechendes historisches Interesse vorliege.

Zusätzlich will die Archivverwaltung noch ca. 20 lfd. km Hamburger Grundbücher und Grundakten übernehmen. Eine Verwaltungsvereinbarung mit der Freien und

---

<sup>37</sup> Von der Ermächtigung in § 10 a Abs. 3 GBO, durch Rechtsverordnung die Aussonderung bestimmter Bestandteile der Grundakten zu ermöglichen, hat das Bundesministerium der Justiz keinen Gebrauch gemacht.

<sup>38</sup> Vgl. §§ 894, 898 BGB.

<sup>39</sup> Vgl. § 1 GBO.

<sup>40</sup> Der Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte im Grundbuchverfahren sowie zur Änderung weiterer grundbuch-, register- und kostenrechtlicher Vorschriften“ liegt zurzeit dem Bundesrat vor und wird möglicherweise noch in dieser Legislaturperiode vom Bundestag verabschiedet werden und in Kraft treten.

Hansestadt Hamburg, die die archivische Verwahrung dieses Bestands durch die niedersächsische Archivverwaltung regelt, wird gegenwärtig vorbereitet.

Das Ausmaß und die Auswirkungen dieser in so verhältnismäßig kurzer Zeit in den Archiven zu erwartenden Neuzugänge von ca. 50 lfd. km werden deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Gesamtbestände der niedersächsischen Archivverwaltung zurzeit einen Umfang von 90 lfd. km haben. Bereits ohne die oben genannten Zugänge aus Hamburg würden die niedersächsischen Archivbestände - zusammen mit den „normalerweise“ innerhalb von zehn Jahren zu erwartenden Zugängen in Höhe von ca. 0,8 lfd. km - in dieser Zeit auf über 133 % anwachsen und dann zu einem Viertel aus Grundbüchern und Grundakten bestehen.

#### *Beabsichtigte Baumaßnahmen*

Als ein erster Schritt zur Realisierung dieser Absichten wurde - erstmalig im Haushaltsplan 2008 und erneut im Haushaltsplan 2009 - eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 21,25 Mio. € für den „Neubau Staatsarchiv Stade, gemeinsames Grundbuch- u. Grundaktenarchiv mit Hamburg“ ausgebracht.<sup>41</sup> Eine Haushaltsunterlage-Bau wurde dem Landtag bisher nicht vorgelegt, weil sich der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung mit Hamburg verzögerte.

Der Neubau soll eine Magazinkapazität von ca. 50 lfd. km haben<sup>42</sup> und somit im Stande sein, neben den bisherigen Archivbeständen die für den Archivbezirk Stade zu erwartenden Zugänge an Grundbüchern und Grundakten<sup>43</sup> sowie die oben genannten Zugänge aus Hamburg aufzunehmen. Letztere würden dann knapp 40 % der künftigen Stader Raumkapazität belegen. Dementsprechend soll sich Hamburg an der Mitfinanzierung des Neubaus beteiligen.

Später soll auch bei den anderen Staatsarchiven für die im jeweiligen Archivbezirk zu übernehmenden Grundbücher und Grundakten Magazinkapazität bereitgestellt werden. Zumindest bei einigen Staatsarchiven müssten dann bauliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden, weil z. B. die Magazinreserve in Aurich spätestens

---

<sup>41</sup> Kapitel 20 11 Titelgruppe 64/65 lfd. Nr. 7.

<sup>42</sup> Der Neubau könnte also rechnerisch mehr als die Hälfte der gegenwärtig insgesamt im Niedersächsischen Landesarchiv vorhandenen Bestände (90 lfd. km) aufnehmen.

<sup>43</sup> Innerhalb von zehn Jahren werden dies ca. 7 lfd. km sein.

2010 erschöpft sein wird. Auch in Osnabrück und Wolfenbüttel wird dies in wenigen Jahren der Fall sein.

### *Würdigung*

Die Archivverwaltung steht schon wegen der notwendigen Entsäuerung umfangreicher Bestände vor großen Herausforderungen<sup>44</sup>. Eine weitere große Herausforderung, wie sie die Übernahme umfangreicher Grundbücher und Grundakten darstellt, sollte die Archivverwaltung erst nach Vorliegen eines überzeugenden, mit dem Justizministerium abgestimmten Konzepts auf sich nehmen. Dabei wären aus Sicht der Finanzkontrolle folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Während die bundesrechtlich begründeten und bundeseinheitlichen Aufbewahrungsvorschriften<sup>45</sup> der Justiz zurzeit noch davon ausgehen, dass Grundbücher und Grundbuchakten vollständig und unbegrenzt vorzuhalten sind, sieht das NArchG eine lediglich selektive Aufbewahrung als Archivgut vor<sup>46</sup>. Normalerweise übernimmt die Archivverwaltung in der Regel 2 % bis 5 % des vorhandenen Schriftguts. Eine komplette Übernahme wäre für die Archivverwaltung mit erheblichen Kosten und zusätzlichen Aufgaben verbunden.
- Solange die Justiz Akten für ihre Zwecke (z. B. um eventuellen Grundbuchberichtigungsansprüchen nachkommen zu können) benötigt, hat sie auch die Verantwortung für das Führen, Verwahren, Erhalten und Nutzen dieser Akten zu tragen. Dies wird nach uns erteilten Auskünften generell bei den Beständen ab 1950 anzunehmen sein; dies gilt aber auch für die Bestände vor 1950, solange die GBO noch deren vollständige und unbegrenzte Aufbewahrung vorsieht (vgl. Fußnote 40).

---

<sup>44</sup> Von den gegenwärtigen Archivbeständen im Umfang von ca. 90 lfd. km ist etwa die Hälfte säurehaltig (vgl. die Eröffnungsbilanz der Archivverwaltung im Rahmen der Leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsen [LoHN], 2003), also vom Zerfall bedroht. Bei Zugrundelegung der durchschnittlichen Entsäuerungsjahresleistung der letzten Jahre von knapp 0,09 lfd. km würde es also rein rechnerisch ca. 500 Jahre dauern, um die gegenwärtigen Rückstände abzuarbeiten (ungeachtet der Neuzugänge).

<sup>45</sup> Amtsverfügung des Justizministeriums vom 02.08.2004 (Nds. Rpfl. S. 236).

<sup>46</sup> Vgl. § 3 Abs. 4 NArchG.

- Ob die generell abgabereifen Bestände aus der Zeit vor 1950 vollständig und auf Dauer *von den Archiven* übernommen werden sollen, muss unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geprüft werden.
- In das erforderliche Gesamtkonzept wären alle kurz- und mittelfristig beabsichtigten Maßnahmen (einschließlich Aussonderungs- und Übernahmekonzept, Standortkonzept mit Alternativbetrachtungen, Mengengerüste, Baumaßnahmen, Personal- und Sachmittel, Zeitplan) aufzunehmen.
- Hinsichtlich des Bauvorhabens in Stade wäre darüber hinaus zu beachten, dass die seit 2006 angekündigte Verwaltungsvereinbarung mit Hamburg nicht nur eine angemessene Beteiligung an den Investitionskosten, sondern auch an den laufenden Kosten vorsehen sollte.

## **Ministerium für Inneres, Sport und Integration**

### **2. Zentralisierung der Informationstechnik in der niedersächsischen Landesverwaltung**

*Die Zentralisierung der Informationstechnik kann nur dann zu einem wirtschaftlichen Erfolg werden, wenn die Landesverwaltung die einzelnen Migrationsvorhaben als ganzheitliche Projekte zügig durchführt. Ein zu langes Verharren in einzelnen Phasen der Zentralisierung verzögert die Einspareffekte und kann die Wirtschaftlichkeit insgesamt gefährden.*

*Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration sollte neue Zentralisierungsvorhaben erst beginnen, wenn die Wirtschaftlichkeit der Migration des jeweiligen Verwaltungsbereichs oder zumindest von technischen Teilbereichen nachgewiesen ist.*

#### *Migrationsmasterplan*

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration schuf im Rahmen des Projekts mit Niedersachsen die Grundlagen für die Modernisierung der bestehenden Informationstechnik-Infrastruktur (IT-Infrastruktur). Es erarbeitete u. a. ein Konzept „Weiterentwicklung des Informatikzentrums Niedersachsen“, welches das Landeskabi-

nett am 09.05.2006 beschloss. Im Mittelpunkt des Projekts stand es, geeignete IT-Betriebsaufgaben der Ressorts im LSKN<sup>47</sup> zusammenzuführen. Damit der LSKN die neuen Aufgaben wahrnehmen kann, soll er zu einer IT-Fabrik ausgebaut werden.

In einem Migrationsmasterplan legte die Landesregierung mit Entscheidung vom 03.07.2007 fest, wann die IT-Betriebsaufgaben der einzelnen Dienststellen auf den LSKN übergehen sollten.

Die einzelnen Migrationsvorhaben werden in die drei Phasen der Konzeption, der allgemeinen Transformation und der speziellen Transformation aufgeteilt. Der LSKN beschreibt diese Phasen im Intranet wie folgt:

„Die 1. Phase ist die Konzeption. Hierbei werden im Wesentlichen der IT-Betrieb analysiert, die Kundenanforderungen aufgenommen, die Kosten betrachtet, die Nutzungsvereinbarungen ausgearbeitet und das Personalüberleitungskonzept abgestimmt.

Die 2. Phase ist die allgemeine Transformation, die in der Regel drei Monate dauert. In dieser Phase geht der IT-Service in die Verantwortung des izn über, die Kommunikationswege werden implementiert und die vereinbarten Services werden auf Vollständigkeit und ‚Eignung‘ erprobt.

Danach schließt sich die 3. Phase der speziellen Transformation an, in der der IT-Betrieb optimiert und weiterentwickelt wird.“

Mit der Migration übernimmt der LSKN als künftige IT-Fabrik standardmäßig folgende Dienstleistungen: Betrieb und Betreuung der IT-Arbeitsplatzausstattung, Betrieb der zentralen IT einschließlich der Server, Benutzerservice, Datensicherung, Betrieb und Betreuung von Standard- und Querschnittsverfahren einschließlich Internet/Intranet und HKR, Betrieb von E-Mail-Postfächern, Betrieb des Telekommunikationsnetzes, Betreuung des lokalen Netzes.

Weitere Leistungen können in die Verantwortung des LSKN übergehen. Die migrierenden Dienststellen und der LSKN legen das Leistungsspektrum in schriftlichen Vereinbarungen fest.

---

<sup>47</sup> Die Landesregierung hat das Landesamt für Statistik und das Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) mit Wirkung vom 01.03.2008 zum Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnik Niedersachsen (LSKN) zusammengeführt. Zur sprachlichen Vereinfachung verwenden wir im Folgenden grundsätzlich die Bezeichnung LSKN, auch wenn teilweise das IZN gemeint ist.

Die durch das Gesamtprojekt erwarteten Synergieeffekte und Einsparungen können sich erst nach Umsetzung der speziellen Transformation einstellen (Phase 3).

#### *Unzureichende Personalüberleitung*

Das oben genannte Konzept „Weiterentwicklung des Informatikzentrums Niedersachsen“ sah vor, dass das IT-Personal nach dem Motto „Das Personal folgt der Aufgabe“ zum LSKN wechseln sollte.

Der LRH hat die Zentralisierung der IT beim LSKN geprüft und festgestellt, dass das Ministerium die geplanten Zeiträume für die einzelnen Migrationsprojekte zu knapp bemessen hatte. Schwierigkeiten ergaben sich insbesondere daraus, dass das IT-Personal nicht im erforderlichen Umfang zum LSKN wechselte, Softwaretools für die Softwareverteilung und den Fernzugriff auf die PC noch nicht eingesetzt werden konnten sowie einheitliche Projektstrukturen für die Migration der einzelnen Behörde fehlten.

Das Ministerium erkannte diese Probleme und setzte am 21.04.2008 neue Migrationsprojekte aus. Zurzeit erstellt es einen neuen Migrationszeitplan.

#### *Unzureichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung*

Zur Kabinettsvorlage für die Sitzung am 09.05.2006 gehörte ein „Grundsatzpapier“ des Ministeriums, in dem es „Aspekte der Wirtschaftlichkeit der strategischen Neuausrichtung des IT-Einsatzes in der niedersächsischen Landesverwaltung“ darstellte. Danach sollen sich Einsparungen erst in der dritten Phase der speziellen Transformation insbesondere durch Synergieeffekte als Folge von Serverkonsolidierung, Einrichtung von Standardarbeitsplätzen und Fernadministration ergeben.

Das Grundsatzpapier entspricht nicht den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Verwaltungsvorschrift Nr. 2 zu § 7 LHO. Es enthält weder monetäre Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen noch eine Bewertung von nichtmonetären Aspekten mithilfe einer Nutzwertanalyse.

### *Empfehlungen*

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration sollte die in dem Grundsatzpapier vorhandenen Ansätze einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fortschreiben und sowohl um eine monetäre Wirtschaftlichkeitsberechnung als auch um eine Betrachtung nichtmonetärer Aspekte (z. B. mithilfe einer Nutzwertanalyse) ergänzen.

Das Ministerium sollte bei der Festlegung des neuen Migrationszeitplans Folgendes berücksichtigen:

- a) Die Migration (Konzeption, allgemeine Transformation und spezielle Transformation) sollte für jeden Verwaltungsbereich bzw. jede Dienststelle jeweils als ganzheitliches Zentralisierungsprojekt durchgeführt werden. Große und komplexe Zentralisierungsprojekte sollte das Ministerium selbst steuern.
- b) Neue Migrationsprojekte sollte das Ministerium erst beginnen, wenn die laufenden Projekte abgeschlossen sind. Voraussetzung für neue Projekte ist im Übrigen der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Migration für den jeweiligen Verwaltungsbereich bzw. die oben genannten Dienstleistungen.
- c) Der LSKN sollte die Personalkapazitäten, die durch den Aufschub von Migrationsprojekten frei werden, zum zügigen Aufbau der IT-Fabrik nutzen, soweit dies wirtschaftlich ist. Das Ministerium sollte den LSKN dabei nachhaltig unterstützen.
- d) In enger Anlehnung an die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist ein projektbegleitendes Controlling durchzuführen.

Die obersten Landesbehörden sollten künftige Migrationsprojekte auch dadurch unterstützen, dass sie qualifiziertes Personal für den Aufgabenübergang zum LSKN freigeben.

### **3. Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte**

*Durch eine Vereinheitlichung und Optimierung der Arbeitsabläufe in den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte können für 29 Vollzeiteinheiten rd. 1,5 Mio. € jährlich eingespart werden.*

*Für die Zusammenlegung muss das Ministerium für Inneres, Sport und Integration ein Gesamtkonzept vorlegen.*

### *Sachverhalt*

Zur Ermittlung von Grundstückswerten und für sonstige Wertermittlungen sind nach § 192 Baugesetzbuch (BauGB) selbstständige, unabhängige Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (GAG) zu bilden. Die GAG bedienen sich einer Geschäftsstelle.

Die GAG wurden im Zuge der Verwaltungsreform zum 01.01.2005 von 47 auf 14 reduziert. Ihre Geschäftsstellen mit insgesamt 182 Vollzeiteinheiten verteilen sich auf 43 Standorte. Sie sind organisatorisch den Dezernaten 4 „Wertermittlung, städtebauliche Bodenordnung“ der Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) zugeordnet.

Die Aufgaben der GAG sind in §§ 193 bis 196 BauGB und in § 14 der Niedersächsischen Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches geregelt.

Den Geschäftsstellen der GAG obliegen nach Weisung des vorsitzenden Mitglieds im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Führen der Kaufpreissammlung,
- Erteilen von Auskünften aus der Kaufpreissammlung,
- Veröffentlichen von Bodenrichtwerten, Grundstücksmarktberichten und sonstigen zur Wertermittlung erforderlichen Daten sowie Bereitstellen dieser Unterlagen zur Einsichtnahme, für Auskünfte und zur Abgabe an Dritte,
- Ausfertigen von Gutachten.

Die Gesamtkosten der Geschäftsstellen der GAG betragen über 12 Mio. € pro Jahr. Der Finanzierungsaufwand des Landes lag in den Jahren 2005, 2006 und 2007 bei jeweils rd. 7 Mio. €. Etwa 5 Mio. € pro Jahr wurden durch Erlöse erwirtschaftet.

### *Bearbeitungszeiten und Personalbedarfsberechnung*

Die Kosten- und Leistungsrechnung der GLL weist bei den durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für die Produkte große Schwankungsbreiten zwischen den Geschäftsstellen der GAG auf. Die Bearbeitungszeit z. B. für ein Gutachten über ein unbebautes Grundstück liegt je nach Geschäftsstelle zwischen fünf und 29 Stunden im Jahresdurchschnitt. Die aus diesen Zeiten für die Produkte errechneten Landesdurchschnittswerte sind nach Ansicht des LRH wegen der hohen Schwankungsbreiten für die Festlegung von Soll-Bearbeitungszeiten nicht geeignet. Auch die jährlichen Zielvereinbarungen zwischen dem Ministerium für Inneres, Sport und Integration und den GLL enthalten keine Soll-Bearbeitungszeiten für die Produkte, sondern nur Planzahlen.

Der LRH hat daher die Kosten- und Leistungsrechnung der GLL der Jahre 2005, 2006 und 2007 ausgewertet und Soll-Bearbeitungszeiten für die Produkte errechnet. Dabei hat er grundsätzlich auf die besten Werte eines jeden Jahres abgestellt und für jedes Produkt einen Durchschnittswert gebildet. Diese Durchschnittswerte hat der LRH sodann zum Ausgleich der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Geschäftsstellen der GAG um 20 % erhöht.

Die Berechnung ergab folgende Soll-Bearbeitungszeiten, die der LRH als verbindliche Landesdurchschnittswerte ansieht:

<b>Bezeichnung des Produkts</b>	<b>Soll-Bearbeitungszeit</b> (in Stunden)
Führung der Kaufpreissammlung (bebaute Grundstücke ohne Eigentumswohnungen)	1,00
Führung der Kaufpreissammlung (übrige Kauffälle mit Eigentumswohnungen)	0,55
Erstellung von Gutachten - bebaut -	24,00
Erstellung von Gutachten - übrige Gutachten -	6,50
Bodenrichtwerte, wesentliche Daten	1,50

Anhand der Fallzahlen des Jahres 2007 und der Soll-Bearbeitungszeiten hat der LRH die Soll-Personalstärke der Geschäftsstellen der GAG berechnet und mit der Ist-Personalstärke des Jahres 2007 verglichen. Daraus ergibt sich eine Einsparpo-

tenzial von 28,7 Vollzeiteinheiten bei einer Haushaltsentlastung von jährlich rd. 1,5 Mio. €

### *Bildung funktionsfähiger Einheiten*

Die Geschäftsstellen der 14 GAG verteilen sich auf 43 Standorte. Diese unterscheiden sich in ihrer Personalstärke erheblich.<sup>48</sup> An zehn Standorten werden keine Aufgaben der Wertermittlung wahrgenommen. An fünf Standorten wird nur die Kaufpreissammlung geführt. Vereinzelt wurden Aufgaben zentralisiert, z. B. Erteilen von Auskünften, Erstellung von Bodenrichtwertkarten.

Durch die Zusammenlegung von Standorten können Führungs- und Steuerungsaufgaben in den Geschäftsstellen der GAG besser und effizienter wahrgenommen werden. Größere Organisationseinheiten ermöglichen eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen mittlerem und gehobenem Dienst und gewährleisten eine gleichmäßige Auslastung der Sachbearbeiter.

Zwingende Gründe für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung hat der LRH nicht festgestellt. Eine Präsenz der Geschäftsstellen der GAG an 43 Standorten ist nicht erforderlich, da die Aufgabenerledigung zwar Ortskenntnisse, jedoch keine örtliche Nähe erfordert.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration sollte prüfen, welche Standorte der Geschäftsstellen der GAG zusammengeführt werden können. Es muss ein Gesamtkonzept erstellen, das die zukünftigen Standorte der Geschäftsstellen der GAG festlegt.

### *Stellungnahme des Ressorts*

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration beabsichtigt, im Jahr 2009 ein Gesamtkonzept zu erstellen und hat bereits eine Optimierung der Arbeitsabläufe eingeleitet.

Den vom LRH errechneten Personalbedarf hält das Ministerium jedoch für nicht erreichbar und geht von einem Einsparpotenzial von lediglich 12 VZE aus.

---

<sup>48</sup> An fünf Standorten ist jeweils nur eine Person eingesetzt. An acht Standorten sind fünf Personen tätig. Die beiden personalstärksten Standorte sind mit zehn bzw. 15 Personen besetzt.

Der LRH hält an einer Personaleinsparung von 29 VZE fest. Gerade die erheblichen Schwankungsbreiten für einzelne Produkte zwischen den Geschäftsstellen der GAG lassen den Rückschluss zu, dass die vorgeschlagene Berechnung der Soll-Bearbeitungszeiten zu einer so erheblichen Geschäftsprozessoptimierung führen wird, dass die vom LRH aufgezeigte Personaleinsparung möglich ist.

#### **4. Unzureichende Zuschläge in der Gebührenordnung für Gutachterausschüsse für Grundstückswerte**

*Für aufwändige zeitintensive Gutachten der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte werden keine kostendeckenden Gebühren erhoben.*

*Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration muss die Gebührenordnung im Bereich der Zuschlagsregelung ändern, um die Kostenunterdeckung zu reduzieren.*

##### *Sachverhalt*

Für Amtshandlungen und Leistungen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte und deren Geschäftsstellen bei den Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) sind Kosten (Gebühren und Auslagen) zu erheben.<sup>49</sup> Die Höhe der Gebühren richtet sich nach dem Gebührenverzeichnis zur Gebührenordnung. Für die Berücksichtigung von Rechten Dritter, für die detaillierte Untersuchung von Mängeln in der Beschaffenheit und in den tatsächlichen Eigenschaften und für die örtliche Bauaufnahme war bis zum 31.10.2008 ein Zuschlag von 5 % bis 40 % zu erheben.<sup>50</sup> Mit Wirkung vom 01.11.2008 wurde der Zuschlag auf 5 % bis 50 % angehoben.<sup>51</sup> Die Gebühren für ein Gutachten über ein bebauten Grundstück mit einem Verkehrswert von 175.000 € können somit zwischen 1.525 € (Grundgebühr) und 2.288 € (Grundgebühr mit maximalem Zuschlag) liegen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung der GLL hat im Jahr 2007 für das Produkt 028 Erstellung von Gutachten - bebaut - eine Kostenunterdeckung von rd. 780.000 € und für das Produkt 029 Erstellung von Gutachten - übrige Gutachten - eine Unter-

---

<sup>49</sup> Gebührenordnung für Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (GOGut) vom 26.09.2008 (Nds. GVBl. S. 306).

<sup>50</sup> Nr. 1.12 des Gebührenverzeichnisses zur GOGut vom 22.04.1997 (Nds. GVBl S. 119), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.07.2005 (Nds. GVBl S. 249).

<sup>51</sup> Nr. 1.13 des Gebührenverzeichnisses zur GOGut vom 26.09.2008.

deckung von rd. 220.000 € ausgewiesen. Gegenüber dem LRH wiesen die Bediensteten der GLL u. a. darauf hin, dass die Gebührenordnung für zeitintensive Gutachten keine ausreichenden Gebühren und Zuschläge vorsehe.

Bei einem bebauten Grundstück mit einem Verkehrswert zwischen 100.001 € bis 150.000 € können nach der Gebührenordnung bei maximalem Zuschlag Gebühren in Höhe von 1.920 € erhoben werden. Legt man den Stundensatz für den gehobenen Dienst in Höhe von 53 €<sup>52</sup> zugrunde, so ist jedes Gutachten ab 37 Stunden nicht mehr kostendeckend zu erstellen. Bei den GLL Hannover, Lüneburg, Northeim und Verden lag der Jahresdurchschnittswert für Gutachten - bebaut - im Jahr 2007 zwischen 35 und 47 Stunden, sodass der Zeitwert von 37 Stunden in einer Vielzahl von Fällen überschritten wurde.

Nach § 3 Abs. 2 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz sind die Gebühren in Gebührenordnungen festzusetzen und nach dem Maß des Verwaltungsaufwands oder nach dem Wert des Gegenstands der Amtshandlung zu bemessen.

Zur Verbesserung der Kostendeckung bei den Gutachten regt der LRH eine Änderung der Gebührenordnung im Bereich der Zuschlagsregelung an. Über die bisherigen drei Tatbestände hinaus (Berücksichtigung von Rechten Dritter, detaillierte Untersuchung von Mängeln in der Beschaffenheit und in den tatsächlichen Eigenschaften, örtliche Bauaufnahme) sollten zunächst weitere Zuschlagsmöglichkeiten geschaffen werden. Hierzu schlägt der LRH im Hinblick auf die Regelungen anderer Bundesländer<sup>53</sup> folgende Tatbestände beispielhaft vor:

- Bewertung besonderer rechtlicher Gegebenheiten (z. B. Denkmalschutz, sozialer Wohnungsbau),
- Mehrarbeiten auf Grund wertrelevanter Rechte bzw. Lasten (z. B. Erbbaurecht, Mietrecht),
- Ermittlung von Abbruchkosten und
- Beschaffung von Bauunterlagen durch die Geschäftsstellen.

---

<sup>52</sup> Verwaltungskostenrecht; Pauschsätze für den Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung im staatlichen Bereich, Runderlass des Finanzministeriums vom 15.04.2008 (Nds. MBl. S. 509).

<sup>53</sup> Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

Des Weiteren sollten die einzelnen Tatbestände jeweils mit eigenen Zuschlagssätzen versehen werden, die in der Summe deutlich über dem bisherigen Höchstsatz von 50 % liegen sollten. Dadurch könnten zeitintensive Gutachten kostendeckend erstellt werden.

#### *Stellungnahme des Ressorts*

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration hat erklärt, die vom LRH vorgeschlagenen zusätzlichen Zuschlagsregelungen würden weitestgehend durch die geltenden Regelungen abgedeckt.

Die Berücksichtigung von Rechten umfasse sämtliche wertrelevanten Rechte. Dazu gehöre u. a. der Denkmalschutz. Zur detaillierten Untersuchung von Mängeln in der Beschaffenheit zähle auch deren wertmäßige Berücksichtigung, wie die Ermittlung von Abbruchkosten. Eine aufwändige Beschaffung von Bauunterlagen könne unter der örtlichen Bauaufnahme subsumiert werden.

#### *Würdigung*

Die Rechtsauffassung des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, dass die vom LRH vorgeschlagenen weiteren Zuschlagstatbestände bereits unter die bisherigen drei Tatbestände (Berücksichtigung von Rechten Dritter, detaillierte Untersuchung von Mängeln in der Beschaffenheit und in den tatsächlichen Eigenschaften, örtliche Bauaufnahme) fielen, geht fehl.

Die Denkmalschutzeigenschaft eines Gebäudes stellt kein Recht eines Dritten dar, Abbruchkosten stellen keinen Mangel in der Beschaffenheit dar und die Beschaffung von Bauunterlagen gehört nicht zur örtlichen Bauaufnahme. Die Rechtsauffassung des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration widerspricht damit schon dem Wortlaut der Zuschlagsregelung. Die Gebührenordnung lässt eine derart weite Auslegung nicht zu.

### **5. Erhebung von Verwaltungsgebühren durch die Polizei**

*Unzureichende Durchführungsbestimmungen sowie fehlerhafte Gesetzesauslegung führen zu Einnahmeverlusten bei der Erhebung von Verwaltungsgebühren durch die Polizei.*

Die Polizei hat für Amtshandlungen und Leistungen sowie für die Benutzung polizeilicher Einrichtungen und Gegenstände nach der Allgemeinen Gebührenordnung (AllGO) die in einem Gebührenverzeichnis (Kostentarif) festgesetzten Verwaltungsgebühren zu erheben. Die Einnahmen betragen im Jahr 2007 über 3,5 Mio. €.

Der LRH hat die Erhebung der Gebühren bei den Polizeidirektionen Göttingen und Hannover sowie den ihnen nachgeordneten Polizeidienststellen geprüft und u. a. festgestellt:

#### *Fehlerhafte Gebührenerhebung*

Gemäß Kostentarifnummer 108.1.3.2.1 AllGO ist bei ungerechtfertigtem Alarmieren der Polizei durch eine Überfall- oder Einbruchmeldeanlage mit Fahrzeugeinsatz eine Gebühr von 112 € für jedes eingesetzte Fahrzeug zu erheben. Mit Erlass vom 09.07.2007 hat das Ministerium für Inneres, Sport und Integration die Polizeidirektionen darauf hingewiesen, „dass die Anzahl an Streifenwagen abzurechnen ist, die tatsächlich eingesetzt wurde und deren Einsatz ex ante betrachtet auch erforderlich war. Ein Verzicht auf die Abrechnung eingesetzter Streifenwagen, deren Einsatz sich erst im Nachhinein als entbehrlich erweist, kommt nicht in Betracht“.

Entgegen der eindeutigen Erlasslage wurde von der Polizeiinspektion Göttingen in 25 % der Vorgänge die vom Einsatz- und Streifendienst auf den Abrechnungen eingetragene Fahrzeugzahl nach unten korrigiert. Die Polizeiinspektion Northeim hat immer nur ein Fahrzeug abgerechnet, auch wenn in über 25 % der Vorgänge mehrere Fahrzeuge am Einsatz beteiligt waren.

Die Polizeidirektion Hannover und die Polizeiinspektion Göttingen haben teilweise mit Betreibern von Alarmanlagen Vereinbarungen über die Anzahl und den Einsatzort der bei einer Alarmauslösung einzusetzenden Fahrzeuge getroffen. Die Polizeiinspektionen Hameln, Hildesheim, Nienburg und Northeim verfahren in diesem Punkt nach jeweils internen Regelungen.

Trotz der Vereinbarungen sowie der internen Regelungen wurden in einer Reihe von Fällen weniger Fahrzeuge abgerechnet, als danach hätten berücksichtigt werden müssen.

### *Nicht nachvollziehbare Vorgänge*

In vielen Fällen konnten die Polizeidienststellen Vorgänge weder selbst nachvollziehen noch dem LRH gegenüber erläutern.

Bei der Polizeidirektion Hannover handelte es sich allein bei dem Gebührentatbestand „Ungerechtfertigtes Alarmieren der Polizei“ um 369 Vorgänge, die von den Polizeidienststellen nicht nachvollzogen werden konnten. Unter Berücksichtigung des Auswertungszeitraums von zusammen drei Monaten errechnen sich daraus rd. vier Vorgänge „Alarmauslösung“ pro Tag.

Die vom LRH in 46 Fällen, in denen weniger Fahrzeuge abgerechnet wurden als nach dem Einsatzleitsystem eingesetzt waren, um Erläuterung gebetene Polizeiinspektion Nienburg hat sich dazu nicht im Einzelnen geäußert. Als pauschale Begründung wurden „polizeitaktische Erwägungen“ genannt. In 35 weiteren Fällen, die im Einsatzleitsystem als Fehlalarm bezeichnet sind, wurden gar keine Gebührenbescheide erstellt. Auch hier hat die Polizeiinspektion Nienburg pauschal auf „polizeitaktische Gründe“ hingewiesen. Von den Polizeidienststellen der Polizeidirektion Hannover hat der LRH für 97 Fälle mit Abweichungen zwischen eingesetzten und abgerechneten Fahrzeugen gleichfalls die Begründung „polizeitaktische Erwägungen“ erhalten.

### *Fehlerhafte Gebührenbefreiung*

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz (NVwKostG) werden Gebühren nicht erhoben für Amtshandlungen, zu denen eine Landesbehörde oder zu denen „in Ausübung öffentlicher Gewalt eine andere Behörde im Lande“ Anlass gegeben hat, es sein denn, dass die Gebühr einem Dritten zur Last zu legen ist. Zu den „anderen Behörden im Lande“ im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 2 NVwKostG zählen alle Behörden öffentlicher Rechtsträger im Land Niedersachsen. Das sind beispielsweise Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise, Zweckverbände sowie sonstige Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wollte der Niedersächsische Gesetzgeber den Begriff „in Ausübung öffentlicher Gewalt“ in § 2 Abs. 1 Nr. 2 NVwKostG

auf Handlungen obrigkeitlicher Natur und damit auf die Eingriffsverwaltung beschränken.<sup>54</sup>

Bei der Sicherung ihres Verwaltungsvermögens durch eine Überfall- oder Einbruchmeldeanlage sind öffentliche Rechtsträger im Land Niedersachsen somit Privatpersonen gleichgestellt, die gerade keine Gebührenbefreiung genießen. Gleichwohl sehen einige Polizeidienststellen von einer Gebührenerhebung ab, soweit es sich bei dem Gebührenschuldner um kommunale Gebietskörperschaften, Schulen oder sonstige öffentliche Einrichtungen handelt.

### *Würdigung*

Ungeachtet der seit dem 09.07.2007 eindeutigen Erlasslage zur Abrechnung bei ungerechtfertigtem Alarmieren der Polizei durch eine Überfall- oder Einbruchmeldeanlage hat das Landespräsidium für Polizei, Brand- und Katastrophenschutz der Ergebnisniederschrift zur Dienstbesprechung vom 08.11.2007 ausgeführt, „dass weniger Fahrzeuge abgerechnet werden [können] als tatsächlich vor Ort waren“. Dies sei etwa der Fall, „wenn z. B. zusätzliche freie Fahrzeuge entsandt werden, um eine polizeitaktisch vorteilhaftere Situation zu schaffen (z. B. Verbesserung der Eigensicherung oder der Erfolgchancen einer Fahndung) oder wenn freie Fahrzeuge selbstständig zur Unterstützung dazukommen“.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration weist in seiner Stellungnahme darauf hin, die in der Ergebnisniederschrift festgehaltenen Ausführungen widersprechen nicht dem Erlass vom 09.07.2007, sondern konkretisierten diesen lediglich, da seitens der Polizeibehörden Klärungsbedarf bestanden habe.

Diese Unterscheidung zwischen der nach der Erlasslage für die Abrechnung der eingesetzten Fahrzeuge maßgeblichen Ex-ante-Betrachtung und der in der Dienstbesprechung am 08.11.2007 angesprochenen „Schaffung einer polizeitaktisch vorteilhafteren Situation“, die trotz eines erhöhten Fahrzeugesinsatzes bei der Abrechnung nicht zu berücksichtigen sei, ist nicht nachvollziehbar.

Wenn aus polizeitaktischen Gründen mehrere Fahrzeuge zu einer Alarmauslösung entsandt wurden, sind diese auch bei der Gebührenerhebung ohne Abzug in Ansatz

---

<sup>54</sup> Vgl. Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 05.06.2001 - 1 L 3362/00 -, [www.dbovg.niedersachsen.de](http://www.dbovg.niedersachsen.de)

zu bringen. Diese (höhere) Gebührenrechnung steht dem Bestimmtheitsgebot nicht entgegen, wenn von der Polizei jeweils die Anzahl von Fahrzeugen entsandt wird, welche notwendig sind, um den Alarm auf seine Ernsthaftigkeit hin zu überprüfen. Auch der Erlass des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration vom 09.07.2007 verhält sich in diesem Sinne, soweit er ausführt, „ein Verzicht auf die Abrechnung eingesetzter Streifenwagen, deren Einsatz sich erst im Nachhinein als entbehrlich erweist, kommt nicht in Betracht“.

## Finanzministerium

### 6. Organisation der Oberfinanzdirektion Hannover

*Mehr als die Hälfte der bisherigen Aufgaben und des bisherigen Personals der Steuerabteilungen der Oberfinanzdirektion Hannover könnte entfallen oder insbesondere auf die Finanzämter verlagert werden. Der LRH regt an, die Steuerabteilungen aufzulösen und für die Leitung der Steuerverwaltung z. B. eine Landesfinanzdirektion zu errichten. Die Feststellungen des LRH geben Anlass, den geplanten Ausbau der Oberfinanzdirektion zu einem zentralen Dienstleister für Finanzen zu überdenken.*

#### *Allgemeines*

Nach dem Finanzverwaltungsgesetz leiten Oberfinanzdirektionen die Finanzverwaltung des jeweiligen Landes in ihrem Bezirk<sup>55</sup>. Daneben können sie weitere Aufgaben erledigen<sup>56</sup>. Das Bundesrecht schreibt Oberfinanzdirektionen allerdings nicht mehr zwingend vor<sup>57</sup>.

Die Oberfinanzdirektion Hannover gliedert sich zurzeit in die beiden Besitz- und Verkehrsteuerabteilungen Hannover und Oldenburg sowie die Landesbauabteilung. Die Landesregierung will an einem dreistufigen Verwaltungsaufbau für den Geschäftsbereich des Finanzministeriums festhalten und die Oberfinanzdirektion Hannover zu einem zentralen Dienstleister für Finanzen ausbauen. Sie beabsichtigt, das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) sowie Teile des

---

<sup>55</sup> § 8 a Abs. 1 Satz 1 Finanzverwaltungsgesetz.

<sup>56</sup> § 8 a Abs. 1 Satz 3 Finanzverwaltungsgesetz.

<sup>57</sup> Die Länder können auf eine Oberfinanzdirektion verzichten oder mittelbehördliche Aufgaben teilweise oder vollständig auf eine andere Landesfinanzbehörde übertragen (§ 2 a Finanzverwaltungsgesetz).

Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen in die Oberfinanzdirektion einzugliedern. Die Maßnahme soll zum 01.01.2010 umgesetzt werden.

Der LRH prüfte die Besitz- und Verkehrsteuerabteilungen der Oberfinanzdirektion Hannover<sup>58</sup>. Er untersuchte, welche Aufgaben die Steuerabteilungen in Ausübung ihrer Leitungsfunktion gegenüber den Finanzämtern wahrnehmen und ob es sich hierbei um Kernaufgaben der Dienst- und Fachaufsicht handelt.

#### *Operative Tätigkeiten im Zuständigkeitsbereich der Finanzämter*

Die Steuerabteilungen setzen einen erheblichen Teil ihrer personellen Ressourcen für operative Tätigkeiten ein, die zur Zuständigkeit der Finanzämter gehören oder auf sie übertragen werden könnten:

Die Steuerabteilung Oldenburg bearbeitet jährlich rd. 40.000 telefonische und ca. 5.000 schriftliche Auskunftersuchen der Finanzämter zu Einzelfragen. Die hohe Quote telefonischer Anfragen indiziert, dass sich die Steuerabteilung überwiegend mit einfachen Rechtsfragen beschäftigt. Eine Auswertung der vorhandenen Vermerke über telefonische Beratungen durch den LRH ergab, dass sich vier Fünftel der Auskunftersuchen auf Standardprobleme bezogen, die jede Steuerbeamtin oder jeder Steuerbeamte nach Lektüre der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften selbst hätte beantworten können. Außerdem handelte es sich um Fälle mit geringen steuerlichen Auswirkungen. Bei den schriftlichen Auskunftersuchen der Finanzämter stellte der LRH fest, dass ca. zwei Drittel entweder rechtlich einfach oder steuerlich unbedeutend waren.

Die Betreuung der Finanzämter in steuerlichen Einzelfällen gehört nicht zu den Leitungsaufgaben einer Oberfinanzdirektion. Sie widerspricht den gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten. Hiernach sind nicht die Oberfinanzdirektion, sondern die Finanzämter für die Verwaltung der Steuern und damit für die Sachverhaltsaufklärung sowie die Rechtsanwendung in Einzelfällen zuständig<sup>59</sup>. Deshalb ist die Beratung der Finanzämter auf schwierige und bedeutsame sowie auf solche Sachverhalte zu beschränken, bei denen im Rahmen der Fachaufsicht das Tätigwerden einer vorgeetzten Dienststelle geboten erscheint. Die Aufgaben der Oberfinanzdirektion müs-

---

<sup>58</sup> Das zur Steuerabteilung Hannover gehörende Finanzrechenzentrum war nicht Gegenstand der Prüfung.

<sup>59</sup> § 17 Abs. 2 Finanzverwaltungsgesetz.

sen ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechen und dürfen jedenfalls nicht in dem vom LRH festgestellten Umfang durch Dienstleistungen für die Finanzämter im Besteuerungsverfahren substituiert werden.

Die Steuerabteilung Hannover übt die personalrechtlichen Befugnisse über die Beamtinnen und Beamten der Finanzämter sowie die Tarifbeschäftigten aus, deren Eingruppierung dem gehobenen und höheren Dienst entspricht. Nach Auffassung des LRH handelt es sich hierbei in wesentlichen Teilen nicht um eine Leitungsaufgabe im Sinne des Finanzverwaltungsgesetzes. Für eine zielgerichtete und effektive Steuerung würde es ausreichen, dass die Oberfinanzdirektion den Personalhaushalt der Finanzämter zentral bewirtschaftet, im Rahmen der Dienstaufsicht eine ordnungsgemäße Bearbeitung von Personalangelegenheiten im nachgeordneten Bereich sicherstellt und die personalrechtlichen Befugnisse für die Führungskräfte der Steuerverwaltung wahrnimmt. Die gegenwärtige Praxis führt zu vermeidbarer Doppelarbeit, da die meisten Personalmaßnahmen von den Finanzämtern vorbereitet werden. Sie entspricht zudem teilweise nicht dem geltenden Recht. Die Finanzämter sind für ihre Beamtinnen und Beamten Disziplinarbehörde<sup>60</sup>. Die Steuerabteilung Hannover ordnete an, dass die Finanzämter ihr die Einleitung von Disziplinarverfahren unverzüglich anzuzeigen hätten und abschließende Entscheidungen mit ihr vor Bekanntgabe zu erörtern seien. Auf Grund dieser Anordnung übernahm die Steuerabteilung Hannover Zuständigkeiten, die durch Rechtsverordnung den Finanzämtern zugewiesen sind. Nach Feststellungen des LRH bindet diese Aufgabe rd. vier Fünftel der bei der Steuerabteilung Hannover für Disziplinarsachen eingesetzten Personalressourcen.

Die Steuerabteilungen behalten sich darüber hinaus auch in sonstigen Bereichen Aufgaben vor, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit ihrer Leitungsfunktion stehen. So beschaffen sie z. B. zentral für die Finanzämter Fachbücher sowie Zeitschriften und warten deren Fernmeldeanlagen mit eigenen Technikern. Sie entscheiden über die Gewährung von Schadensersatzleistungen an Beschäftigte für in Ausübung des Dienstes beschädigte Privatsachen, obwohl die durchschnittliche Schadenssumme jeweils nur bei 355 € liegt. Trotz Zuständigkeit des Landesliegenschaftsfonds unterhalten die Steuerabteilungen überdies ein eigenes Liegenschaftsreferat, das Mietverträge der Finanzämter nochmals prüft und genehmigt.

---

<sup>60</sup> § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Verordnung über disziplinarrechtliche Zuständigkeiten im Bereich des Finanzministeriums vom 05.12.2005 (Nds. GVBl. S. 371), geändert durch Verordnung vom 11.01.2007 (Nds. GVBl. S. 1).

### *Auflösung der Steuerabteilungen und Bildung einer Landesfinanzdirektion*

Den Steuerabteilungen der Oberfinanzdirektion Hannover fehlt zurzeit ein klares Profil, wie und mit welchen Instrumenten ihre Leitungsfunktion gegenüber den Finanzämtern auszuüben ist. Deshalb setzen sie den überwiegenden Teil ihrer Personalressourcen für operative Tätigkeiten im Zuständigkeitsbereich der Finanzämter ein, während Kernaufgaben der Dienst- und Fachaufsicht nur unzureichend erfüllt werden. Der LRH stellte hier erhebliche Mängel fest: Die Oberfinanzdirektion bewertete in ihren allgemeinen Geschäftsprüfungen die Arbeitsleistungen der Finanzämter durch Noten. Sie vergab keine schlechtere Bewertung als *befriedigend*. Dies geschah sogar bei einem Finanzamt, bei dem das Finanzministerium die vorgefundenen Verhältnisse als *besorgniserregend* einstufte. Ferner entwickeln die Steuerabteilungen seit 1997 in fünf Projekten Konzepte für neue Steuerungsinstrumente. Es gelang ihnen aber nicht, diese über Pilotversuche hinaus zu konzipieren und in der Praxis einzusetzen. Auch trafen die Steuerabteilungen im Gegensatz zu 14 anderen Bundesländern keine Zielvereinbarungen mit den Finanzämtern. Sie wollen den Abschluss eines noch anhängigen Projekts und das damit mögliche Controlling abwarten.

Nach den Erkenntnissen des LRH kann ca. ein Viertel der bisherigen Aufgaben der Steuerabteilungen entfallen und mehr als ein Drittel der Aufgaben insbesondere auf die Finanzämter verlagert werden. Die Personalausstattung der Steuerabteilungen von gegenwärtig 292 Vollzeiteinheiten<sup>61</sup> könnte somit auf etwa 115 Vollzeiteinheiten gekürzt werden. Bei der vorgeschlagenen deutlichen Reduzierung des Personalbestands und der Konzentration auf Leitungsaufgaben ist es geboten, die Steuerabteilungen an einem Standort zusammenzufassen. Dem Grundsatz der minimalen Organisation folgend sollte eine geringe Arbeitsteilung mit wenigen Zuständigkeiten praktiziert und die Zahl der Referate von zurzeit 33, darunter mehrere Kleinstreferate mit weniger als fünf Beschäftigten, auf neun verringert werden. Der LRH regt an, die Steuerabteilungen aufzulösen und für die Leitung der Steuerverwaltung z. B. eine Landesfinanzdirektion zu errichten.

---

<sup>61</sup> Ohne das Personal des Finanzrechenzentrums.

### *Schwachstellen der von der Landesregierung geplanten Neuorganisation*

Die Feststellungen des LRH zur Arbeitsweise und Personalausstattung der Steuerabteilungen geben Anlass, den von der Landesregierung geplanten Ausbau der Oberfinanzdirektion zu einem zentralen Dienstleister für Finanzen zu überdenken.

Die von der Landesregierung angestrebte Neuorganisation sieht stattdessen vor, dass für die Leitung der Steuerverwaltung künftig zwei Hauptabteilungen mit insgesamt fünf Abteilungen zuständig sind, die zudem bei den Querschnittsaufgaben auch Personalsachen, Organisations- und allgemeine Rechtsangelegenheiten sowie die Informationstechnik der Bauverwaltung und des in die Oberfinanzdirektion einzugliedernden NLBV betreuen sollen. Eine derartige Organisationsstruktur lässt wegen des heterogenen Aufgabenbestands und des abteilungsübergreifenden Abstimmungsbedarfs erhebliche Reibungsverluste befürchten. Sie würde zudem die bisherige Hierarchielastigkeit der Oberfinanzdirektion mit vier Führungsebenen fort-schreiben<sup>62</sup>.

Die von der Landesregierung vorgesehene Neuorganisation ist nach Ansicht des LRH auch aus anderen Gründen infrage zu stellen:

- Durch Eingliederung des NLBV würde die Oberfinanzdirektion operative Aufgaben der Bezüge-, Versorgungs- und Beihilfearbeitung übernehmen, die mit ihrer Leitungsfunktion insbesondere für die Steuerverwaltung nicht kompatibel sind.
- Das mit Gründung des NLBV verfolgte Ziel, durch Zentralisierung der Aufgaben in einer einschlägig spezialisierten Fachbehörde eine kostenoptimierte und ganzheitliche Leistungserbringung zu gewährleisten, würde aufgegeben.
- Es würde die Chance vertan, die Überführung des Staatlichen Baumanagements sowie des Landesliegenschaftsfonds in einen Landesbetrieb zu prüfen.

---

<sup>62</sup> Oberfinanzpräsident(in), Finanzpräsidentinnen/Finanzpräsidenten, Abteilungsleiterinnen/Abteilungsleiter (bisher Gruppenleiterinnen/Gruppenleiter) sowie Referentinnen/Referenten.

- Es ist nicht ersichtlich, weshalb beim Staatlichen Baumanagement mit einem Personalbestand von nur 1.100 Vollzeiteinheiten ein dreistufiger Verwaltungsaufbau dauerhaft implementiert werden soll, während die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr mit einer Personalausstattung von 3.300 Vollzeiteinheiten zweistufig strukturiert ist.

Die Landesregierung hat schließlich die mit der Neuorganisation der Oberfinanzdirektion angestrebten Synergieeffekte bislang weder konkretisiert noch quantifiziert. Sie legte bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die geplante Maßnahme vor. Sie untersuchte auch nicht, ob eine vollständige Auflösung der Oberfinanzdirektion mit einer Beibehaltung des NLBV, einer Landesfinanzdirektion und einer Ver selbstständigkeit des Staatlichen Baumanagements wirtschaftlicher ist.

#### *Stellungnahme des Finanzministeriums*

Das Finanzministerium sieht in der Beantwortung von Anfragen der Finanzämter zu Einzelfällen eine wichtige Dienstleistungsaufgabe der Oberfinanzdirektion. Auftretende Probleme könnten zwar im Finanzamt selbst gelöst werden, dies sei aber zeit- aufwändiger als eine Anfrage bei der Steuerabteilung. Bei der Personalsachbearbeitung werde keine Doppelarbeit geleistet. Auf Grund des großen Personalkörpers von 13.000 Beschäftigten sei es erforderlich, die dienst- und disziplinarrechtlichen Befugnisse in der Mittelinstanz zu bündeln. Das Bewertungssystem bei Geschäftsprüfungen sei transparent und von den Beschäftigten akzeptiert. Im Übrigen habe eine Arbeitsgruppe „Neustrukturierung der allgemeinen Geschäftsprüfung“ bereits vorläufige Ergebnisse vorgelegt. Das Ministerium widerspricht der Ansicht des LRH, dass mehr als die Hälfte der Aufgaben der Steuerabteilungen entfallen oder ohne Personalmehraufwand auf die Finanzämter übertragen werden kann.

Das Finanzministerium sieht keinen Anlass, die geplante Weiterentwicklung der Oberfinanzdirektion zu einem zentralen Dienstleister für Finanzen zu überdenken. Durch die Zusammenfassung der Querschnittsbereiche in einer Hauptabteilung erwartet es eine Synergien bringende Homogenität der Aufgaben. Im Übrigen habe

die Oberfinanzdirektion nur drei Führungsebenen; die Referenten seien der Arbeitsebene zuzuordnen<sup>63</sup>.

Der LRH teilt die Ansicht des Finanzministeriums nicht. Nach Auffassung des LRH verkennt das Ministerium mit seiner Stellungnahme seine aus § 7 LHO resultierende Pflicht, vor einer Organisationsfestlegung die Wirtschaftlichkeit der Alternativen zu prüfen und zu bewerten. Insbesondere muss geprüft werden, ob die Auflösung der Steuerabteilungen und die Errichtung z. B. einer Landesfinanzdirektion für die Leitung der Steuerverwaltung wirtschaftlicher ist als der geplante Ausbau der Oberfinanzdirektion.

## 7. Mängel bei der Bearbeitung steuerlicher Haftungsfälle

*Die Bearbeitung von Haftungsfällen durch Finanzämter wies teilweise erhebliche Mängel auf, die auf Untätigkeit, unzureichendem Informationsaustausch sowie auf Rechtsanwendungsfehler zurückzuführen waren.*

### *Allgemeines*

Zahlt eine steuerrechtsfähige Person ihre Steuern nicht oder sind Steuerausfälle zu erwarten, können die Finanzämter Dritte als Haftungsschuldner in Anspruch nehmen, wenn diese eine Einstandspflicht trifft. Die Rechtsgrundlagen der Haftung ergeben sich aus dem Steuer- und Zivilrecht. So haftet beispielsweise der Geschäftsführer einer GmbH für Umsatzsteuerverbindlichkeiten der Gesellschaft, sofern die Steuer wegen Verletzung der ihm obliegenden steuerlichen Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig festgesetzt oder gezahlt wird<sup>64</sup>. Über die Inanspruchnahme eines Dritten als Haftungsschuldner entscheidet das Finanzamt nach Ermessen<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Dieser Sicht des Finanzministeriums folgt der LRH nicht: Die Referentinnen und Referenten leiten die Referate und sind deshalb Führungskräfte (§ 4 Abs. 1 der Geschäftsordnung für die Oberfinanzdirektionen).

<sup>64</sup> §§ 69, 34 Abgabenordnung (AO). Daneben haftet z. B. der Steuerhinterzieher für verkürzte Steuern (§ 71 AO). Überdies haftet eine an einem Unternehmen wesentlich beteiligte Person mit Gegenständen, die sie dem Unternehmen zur Verfügung stellt, für die Betriebssteuern (§ 74 AO). Betriebsübernehmer haften nach § 75 AO für Betriebssteuern des bisherigen Inhabers und für Lohnsteuerbeträge der von ihm beschäftigten Arbeitnehmer. Gesellschafter von Personenhandelsgesellschaften haften nach § 128 Handelsgesetzbuch persönlich für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft.

<sup>65</sup> § 191 Abs. 1 AO.

Der LRH prüfte bei zehn Finanzämtern die Festsetzung und Erhebung von Haftungsbeträgen.

### *Beanstandungen des LRH*

Nach den Feststellungen des LRH erließ ein Finanzamt von Februar bis Dezember 2007 in Fällen der Vertreterhaftung für Lohnsteuer keine Haftungsbescheide, weil der zuständige Bearbeiter und sein Vorgesetzter trotz Hinweisen und Nachfragen anderer Stellen untätig blieben. Im gleichen Finanzamt schloss ein für andere Haftungssachen zuständiger Bearbeiter die meisten Vorgänge durch Vermerke ab, ohne die potenziellen Schuldner angehört zu haben. Eine Nachprüfung durch den LRH ergab, dass die in den Vermerken für einen Verzicht auf Haftungsbescheide aufgeführten Gründe teilweise nicht mit dem Inhalt der Steuerakten übereinstimmten.

In einem anderen Finanzamt erledigten die mit Haftungsprüfungen beauftragten Beschäftigten im Jahresdurchschnitt nur 0,72 Fälle pro Tag, obwohl die meisten Verfahren ohne Erlass von Haftungsbescheiden beendet wurden. Die unzureichende Erledigungsquote beruhte insbesondere auf zeitaufwändigen, in der Sache nicht weiterführenden Vorermittlungen und der Verwendung eines selbst entwickelten Anhörungsbogens, der im Vergleich zu den von der Oberfinanzdirektion für Haftungsverfahren empfohlenen Vordrucken doppelt so lang war und durch überflüssige Prüfschritte die anhängigen Verfahren in die Länge zog. So erließ das Finanzamt beispielsweise in einem Fall nach einer im März 2005 durchgeführten Anhörung erst Ende 2007 den Haftungsbescheid. In einem anderen Fall erteilte das Finanzamt bis zum Beginn der örtlichen Erhebungen des LRH im März 2008 keinen Haftungsbescheid, obwohl die Anhörung des Schuldners im November des Vorjahrs abgeschlossen wurde und er für Steuerrückstände in Höhe von rd. 433.000 € in Anspruch zu nehmen war.

Der LRH stellte weiterhin fest, dass die Haftungsschuldner nur 22 % der bestandskräftigen Haftungsbeträge gezahlt hatten. In den 350 vom LRH untersuchten Verfahren setzten die Finanzämter Haftungsbeträge in Höhe von insgesamt 5,61 Mio. € fest. Davon wurde lediglich ein Betrag von 1,23 Mio. € kassenwirksam. In fast der Hälfte der vom LRH untersuchten Vorgänge fielen die Haftungsschulden wegen Uneinbringlichkeit vollständig aus.

Die für Haftungsangelegenheiten bei Körperschaftsteuer-, Umsatzsteuer- und Lohnsteuerrückständen zuständigen Stellen der Finanzämter können in der Regel erst nach Unterrichtung durch die Erhebungsstellen tätig werden. Diese sollen Haftungsprüfungen anregen, wenn Vollstreckungsmaßnahmen gegen den Steuerschuldner erfolglos sind oder mit einer alsbaldigen Tilgung der Verbindlichkeiten durch den Steuerpflichtigen nicht zu rechnen ist. Nach den Erkenntnissen des LRH leiteten die Finanzämter Haftungsverfahren zu spät ein, weil der Informationsaustausch zwischen den vorgenannten Stellen unzureichend war. So regten die Erhebungsstellen auch in Fällen mit hohen Steuerrückständen Haftungsverfahren selbst dann nicht an, wenn die Steuerschuldner Insolvenz beantragt hatten.

Die Erhebungsstellen informierten darüber hinaus nur unzureichend über Einkommens- und Vermögensverhältnisse der potenziellen Haftungsschuldner. Sie gaben zumeist nur die Namen der in Betracht kommenden Haftungsschuldner an. Teilweise regten sie die Einleitung eines Haftungsverfahrens an, ohne die Namen potenzieller Haftungsschuldner überhaupt zu nennen.

Die Finanzämter erließen überdies im Rahmen der Vertreterhaftung Haftungsbescheide nur in Höhe eines Teilbetrags der rückständigen Steuern, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen einer Vollhaftung erfüllt waren. Die Finanzämter prüften in diesem Zusammenhang nicht, ob der Vertreter einer steuerrechtsfähigen Person z. B. deshalb in vollem Umfang für deren Steuerrückstände einzustehen hatte, weil er Steuererklärungen nicht oder verspätet abgab und bei rechtzeitiger Abgabe der Erklärungen eine Realisierung des Steueranspruchs möglich gewesen wäre, unzulässige Steuervergütungen geltend machte oder Umsatzsteuerbeträge in Rechnungen unberechtigt auswies. Zudem erkannten einige Finanzämter nicht, dass die gesetzlichen Vertreter noch existierender Unternehmen für die gesamten Abgabenrückstände in Anspruch genommen werden können, wenn sie sich bei der Anhörung im Haftungsverfahren zu ihrem betriebsbezogenen Zahlungsverhalten nicht äußern. Solange ein Unternehmen am Wirtschaftsleben teilnimmt, kann das Finanzamt ermessensfehlerfrei unterstellen, dass ein nicht auskunftsbereiter Vertreter Möglichkeiten für eine Tilgung der Steuerrückstände sieht, diese aber gegenüber dem Fiskus nicht offen legen will. Ein derartiges Verhalten rechtfertigt es, einen Haftungsbescheid in Höhe der gesamten Steuerrückstände zu erlassen.

### *Empfehlungen des LRH*

Die Finanzämter müssen die Haftungsverfahren nach Auffassung des LRH effektiver und rationeller durchführen. Dazu können insbesondere folgende Maßnahmen beitragen:

- Die Erhebungsstellen müssen die für Haftungsverfahren zuständigen Stellen zeitnah unterrichten, wenn bei einem Steuerpflichtigen Abgabenrückstände bestehen, für die möglicherweise ein Dritter als Haftungsschuldner einzustehen hat. Die zeitnahe Festsetzung eines Haftungsanspruchs erhöht die Chancen, ihn auch kassenwirksam zu realisieren.
- Die Erhebungsstellen müssen den für Haftungsverfahren zuständigen Stellen sämtliche bei ihnen vorhandenen Informationen über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der potenziellen Haftungsschuldner zur Verfügung stellen.
- Der hohe, fast 50 % betragende Anteil uneinbringlicher Haftungsschulden ist unter dem Gesichtspunkt eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes deutlich zu verringern. Vor Durchführung zeitaufwändiger Haftungsverfahren müssen die Finanzämter mehr als bisher prüfen, ob entsprechende Forderungen auch tatsächlich eingezogen werden können. Der LRH schlägt vor, von Haftungsverfahren grundsätzlich dann abzusehen, wenn potenzielle Haftungsschuldner die eidesstattliche Versicherung abgegeben haben oder gegen sie ein Insolvenzverfahren mit geringen Aussichten auf Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Forderungen eröffnet wurde.
- Für die Beschäftigten der Finanzämter sind praxisnahe Fortbildungsveranstaltungen zur Durchführung von Haftungsverfahren anzubieten.

Der LRH begrüßt, dass auf Veranlassung des Finanzministeriums bereits Maßnahmen eingeleitet wurden, die festgestellten Mängel bei der Bearbeitung von Haftungsfällen zu beheben.

## 8. Einsparpotenzial in der zentralen Beihilfestelle des Landes

*Der LRH führte im Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung eine analytische Personalbedarfsanalyse durch und ermittelte im Bereich der Beihilfesachbearbeitung einen Überhang von insgesamt 28,8 Vollzeiteinheiten. Dies entspricht einem jährlichen Einsparpotenzial von rd. 1,7 Mio. €.*

### *Ausgangslage*

Die Festsetzung und Auszahlung der Beihilfeleistungen erfolgte bis Ende des Jahres 1997 bei den Bezirksregierungen und weiteren Bezügestellen. Das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) übernahm mit seiner Gründung am 01.01.1998 die Bearbeitung der Beihilfe als zentraler Dienstleister für die Landesverwaltung. Es konzentrierte die Beihilfebearbeitung zunächst an den Standorten Aurich und Hannover und beabsichtigt, diese Aufgaben zum 01.11.2009 vollständig in Aurich zu zentralisieren.

Organisatorische und technische Neuerungen sowie politische Einsparziele führten zu einer Reduzierung des Stellenbestands des NLBV von ursprünglich 1.364 Vollzeiteinheiten (VZE) auf eine Zielzahl von 712 VZE. Diese Stelleneinsparung von rd. 50 % führte auch in den Beihilfedezernaten des NLBV zu einem Stellenabbau. Das NLBV setzte die Vorgaben zur Stelleneinsparung in der Beihilfestelle um, indem es die mittelfristigen Einsparziele in eine Erhöhung der Jahresfallzahlen umrechnete. Die Einsparvorgabe beruhte nicht auf einer analytischen Personalbedarfsermittlung.

Der LRH prüfte die Wirtschaftlichkeit der Beihilfebearbeitung beim NLBV von Mai 2008 bis Januar 2009. Im Rahmen dieser Prüfung führte er eine analytische Personalbedarfsermittlung durch. Auf Grund der anstehenden Zentralisierung der Aufgaben führte der LRH die Erhebungen am Standort Aurich durch und stimmte die Berechnungen auf die dortigen Gegebenheiten ab. Die Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung hat er mit dem NLBV erörtert.

### *Personalbedarf für die Beihilfebearbeitung am Standort Aurich*

Gegenüber dem bisherigen Personaleinsatz von 114,2 VZE ergibt sich auf der Grundlage der erhobenen Daten für das Arbeitsvolumen 2008 ein Personalbedarf von 100,1 VZE. Danach können am Standort Aurich 14,1 VZE (12,4 %) eingespart werden, bezogen auf den Stichtag 01.04.2008. Dies entspricht unter Anwendung der standardisierten Personalkostensätze des Finanzministeriums einem jährlichen Einsparvolumen in Höhe von rd. 819.000 €

### *Auswirkung auf den Personalbedarf nach Zentralisierung der Beihilfesachbearbeitung*

Ausgehend von 100,1 VZE und 645.665 Beihilfeanträgen im Jahr 2008 errechnet sich eine Messzahl von 6.451 Anträgen pro Jahr und Sachbearbeiterin bzw. Sachbearbeiter. Diese Messzahl sollte das NLBV auch für die Ermittlung des Stellenbedarfs für die aus Hannover nach Aurich zu übernehmenden Arbeitspakete anwenden. Bei einer für den Standort Hannover für 2008 vom NLBV geschätzten Fallzahl von rd. 137.000 Anträgen, die bisher mit 33 VZE bearbeitet wurden, ergibt sich ein künftiger Bedarf von 21,3 VZE. Dies entspricht einer Einsparmöglichkeit von 11,7 VZE und einem jährlichen Einsparvolumen in Höhe von rd. 680.000 €

### *Einsparpotenzial bei den Leitungsaufgaben*

Nach der Personalbedarfsermittlung des LRH können gegenüber dem Bestand am 01.04.2008 insgesamt 25,8 VZE bei den Sachbearbeiterplätzen entfallen. Ausgehend von der aktuellen Leitungsspanne folgt daraus bei den Sachgebietsleitern eine Einsparmöglichkeit von rd. 3 VZE. Dies entspricht einem jährlichen Einsparpotenzial von rd. 200.000 €

### *Stellungnahme des Finanzministeriums*

Das Finanzministerium wies darauf hin, dass sich die Personalbedarfsberechnung des LRH an den organisatorischen und personellen Gegebenheiten zu Beginn der Untersuchung orientiere. Zwischenzeitliche Veränderungen, die auch Auswirkungen auf die Berechnung des Einsparpotenzials haben könnten, habe der LRH nicht berücksichtigt. Zudem habe das NLBV die Einsparvorschläge des LRH zum Teil bereits umgesetzt.

Ergänzend wies das Finanzministerium darauf hin, dass die Messzahl von 6.451 zu „nicht mehr akzeptablem Qualitätsverlust in der Bearbeitung“ führen könne.

Im Übrigen regte das Finanzministerium an, den Einsparungen beim Personaleinsatz für Leitungsaufgaben den Ausgangswert des Jahres 2008 von 19 VZE zugrunde zu legen.

### *Schlussbemerkung*

Der LRH hält an seinen Vorschlägen fest und begrüßt, dass das NLBV die Einsparvorschläge zum Teil bereits umgesetzt hat. Optimierungen, die das NLBV nach Beginn der Erhebungen durchgeführt hat, sollten dazu beitragen, die mit der Stellenbedarfsanalyse festgestellten Einsparpotenziale zeitnah zu erreichen und darüber hinaus weitere Einsparungen ermöglichen. Der LRH ist überzeugt, dass die Bearbeitungsqualität, die die Beschäftigten des NLBV während der Stellenbedarfsanalyse unter Beweis gestellt haben, ausreichend ist und auf Dauer gehalten werden kann.

Die Berechnung des Einsparpotenzials bei den Führungskräften basiert im Übrigen nicht auf der Ausgangszahl, sondern auf dem Einsparpotenzial auf Sachbearbeiterebene.

## **9. Nachversicherung ausgeschiedener Beschäftigter**

*Das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung zahlte in den Jahren 2004 bis 2006 grundsätzlich vermeidbare Nachversicherungsbeiträge und Säumniszuschläge in Höhe von rd. 1,5 Mio. €.*

*Neben Verbesserungen im Verwaltungsverfahren könnte die finanzielle Belastung des Landes im Zusammenhang mit Nachversicherungen insbesondere durch Änderung des Sozialversicherungsrechts gesenkt werden.*

### *Allgemeines*

Beschäftigte, die aus dem Dienst des Landes ausscheiden, ohne einen Anspruch auf eine beamtenrechtliche Versorgung erworben zu haben, sind bei der gesetzlichen Rentenversicherung für die Zeit nachzuversichern, in der sie beim Land tätig

waren<sup>66</sup>. Dies betrifft hauptsächlich Personen, die eine Ausbildung im Beamtenverhältnis als Voraussetzung für eine Tätigkeit als Lehrkraft oder in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis als Rechtsreferendarin oder Rechtsreferendar<sup>67</sup> absolvierten. Die nachversicherte Zeit gilt als Beitragszeit für die Rentenversicherung, sofern die ausgeschiedenen Beschäftigten eine rentenversicherungspflichtige Tätigkeit aufnehmen. Die Nachversicherung hat grundsätzlich am Tag nach dem unversorgten Ausscheiden aus der Beschäftigung zu erfolgen<sup>68</sup>. Wird ein Zeitraum von drei Monaten<sup>69</sup> überschritten, erheben die Rentenversicherungsträger Säumniszuschläge in Höhe von 1 % des rückständigen Betrags für jeden angefangenen Monat<sup>70</sup>.

Werden Bedienstete dagegen prognostisch innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden erneut versicherungsfrei beschäftigt, unterliegen sie nicht der Nachversicherungspflicht. Die Zahlung wird aufgeschoben<sup>71</sup>. Gründe für einen Aufschub liegen vor, wenn die versicherungsfreie Beschäftigungszeit nach einer Unterbrechung im vorgenannten Zeitraum voraussichtlich wieder aufgenommen wird.

Nach Ablauf des Beschäftigungsverhältnisses im Landesdienst prüft das für die Nachversicherung zuständige Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV), ob die Voraussetzungen für eine Nachversicherung oder für ihren Aufschub gegeben sind.

Der LRH untersuchte die am Standort Hannover des Landesamts bearbeiteten Nachversicherungsfälle der Jahre 2004 bis 2006. Auf Grund seiner Feststellungen gelang es dem NLBV bis zum November 2008, zu viel entrichtete Nachversicherungsbeträge in Höhe von 12.300 € von den Rentenversicherungsträgern zurückzufordern und eine Erstattungszusage über 31.500 € zu erhalten. Zu weiteren geltend gemachten Erstattungsansprüchen in Höhe von 20.200 € steht eine Antwort der Rentenversicherer noch aus.

---

<sup>66</sup> § 8 Abs. 2 VI. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VI).

<sup>67</sup> Im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses finden die für Beamtinnen und Beamte auf Widerruf geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung.

<sup>68</sup> § 184 Abs. 1 Satz 1 SGB VI.

<sup>69</sup> § 184 Abs. 1 Satz 2 SGB VI; zum Prüfungszeitpunkt handelte es sich um eine von den Rentenversicherungsträgern verwaltungsseitig festgelegte Frist.

<sup>70</sup> § 24 Abs. 1 SGB VI.

<sup>71</sup> § 184 Abs. 2 Nr. 2 SGB VI.

Darüber hinaus stellte der LRH Folgendes fest:

#### *Vermeidbare Nachversicherungen und Säumniszuschläge*

Das NLBV entrichtete 900.000 €<sup>72</sup> an Nachversicherungsbeiträgen für Beschäftigte, die innerhalb von zwei Jahren wieder in ein Beamten- oder anderes rentenversicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis eintraten. Ursächlich hierfür waren u. a. ein nicht gewährleisteter Informationsfluss innerhalb des NLBV zwischen dem Nachversicherungs- und dem Bezügebereich sowie eine unzureichende Unterrichtung durch die personalverwaltenden Dienststellen über frühere Beschäftigungsverhältnisse neu eingestellten Personals.

Außerdem zahlte das NLBV Säumniszuschläge in Höhe von 635.000 €, weil es der Behörde nicht immer gelang, die erforderlichen Ermittlungen, ob Aufschubgründe für eine Nachversicherung vorliegen, innerhalb des Zeitraums von drei Monaten abzuschließen.

Um künftig die Quote vermeidbarer Nachversicherungen zu senken, will das NLBV mittels Arbeitsanweisung den internen Informationsfluss verbessern und den Einsatz eines programmgesteuerten Datenabgleichs prüfen. Im Übrigen sicherte es zu, insbesondere durch eine zeitnahe Bearbeitung der Nachversicherungsfälle Säumniszuschläge zu vermeiden. Darüber hinaus wies das Finanzministerium die Ressorts auf die Notwendigkeit eines geregelten Auskunftsverfahrens bei Wiedereinstellung früherer versicherungsfrei Beschäftigter hin<sup>73</sup>.

#### *Reformbedarf im Recht der Nachversicherung*

Die im Rahmen der Nachversicherung zu treffenden Entscheidungen sind wegen ihres prognostischen Charakters fehleranfällig. Um Säumniszuschläge zu vermeiden, kommt eine Änderung des Sozialversicherungsrechts dahingehend in Betracht, dass Nachversicherungsbeiträge unter Verzicht auf die Prognoseentscheidung frühestens zwei Jahre nach Beendigung des rentenversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisses fällig werden.

---

<sup>72</sup> Der LRH stellte für den Standort Hannover des NLBV vermeidbare Nachversicherungen in Höhe von 290.000 € fest. Hochgerechnet auf alle Standorte des NLBV entspricht dies einem Betrag von 900.000 €

<sup>73</sup> Zuletzt mit Schreiben vom 17.04.2008.

Überdies sollten die Rentenversicherungsträger verpflichtet werden, Nachversicherungsbeiträge für Beschäftigte zurückzuzahlen, die wieder in ein Beamten- oder anderes rentenversicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis zurückkehren und die für einen späteren Rentenanspruch erforderliche fünfjährige Wartezeit noch nicht erfüllt haben. Die Zahlungen des Landes verbessern in diesen Fällen lediglich die Finanzlage der Rentenversicherer. Gleichzeitig muss das Land bei den betroffenen Beamtinnen und Beamten auch für die nachversicherten Zeiten die Versorgungsausgaben tragen, da diese mangels Trennung der Systeme als Vordienstzeiten bei der Beamtenversorgung grundsätzlich zu berücksichtigen sind.

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des LRH, weist jedoch auf sein erfolgloses Bemühen im Jahr 2007 hin, durch eine Bundesratsinitiative die erforderlichen Rechtsänderungen herbeizuführen. Gleichwohl ersuchte es das für das Sozialversicherungsrecht zuständige Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit zu prüfen, ob Niedersachsen durch eine weitere Bundesratsinitiative die gebotene Novellierung des Rentenrechts anregen sollte.

## **Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit**

### **10. Überhöhte Zahlungen des Landes an ambulante Pflegedienste für Investitionsfolgeaufwendungen**

*Die pauschalen Zuschüsse, die das Land den ambulanten Pflegeeinrichtungen zu ihren Investitionsfolge- und Mietaufwendungen zahlt, übersteigen im Durchschnitt deutlich die tatsächlichen Kosten. Der LRH empfiehlt, die Förderung um 20 % zu kürzen und damit jährlich rd. 5,5 Mio. € einzusparen.*

#### *Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen*

Ambulante Pflegeeinrichtungen versorgen pflegebedürftige Menschen in ihren Wohnungen. Sie erbringen Leistungen der häuslichen Pflege nach dem XI. Buch des Sozialgesetzbuchs (Pflegeversicherung) und Leistungen der häuslichen Krankenpflege nach dem V. Buch des Sozialgesetzbuchs (Krankenversicherung). Die Kosten werden im gesetzlich vorgegebenen Rahmen von den Pflege- oder Krankenkassen übernommen. Die Honorarsätze der Pflegekassen berücksichtigen je-

doch keine Aufwendungen der Betreuungseinrichtungen für Investitionen, die hier- nach von den Pflegebedürftigen zu tragen wären.

Um die Pflegebedürftigen von diesen Kosten zu entlasten, erhalten die ambulanten Pflegeeinrichtungen nach dem Niedersächsischen Pflegegesetz und der dazu er- gangenen Durchführungsverordnung landeseinheitlich pauschale Zuschüsse zu ih- ren Investitionsfolgeaufwendungen, sofern sie auf eine gesonderte Berechnung die- ser Aufwendungen gegenüber dem Pflegebedürftigen verzichten. Die Zuschüsse werden auf der Grundlage allgemeiner Bemessungswerte nach dem Umfang der im Rahmen der Pflegeversicherung erbrachten Leistungen berechnet.

Das Land zahlte im Jahr 2000 Zuschüsse in Höhe von 22,5 Mio. €. Im Jahr 2008 be- trugen sie 27,4 Mio. €.

#### *Feststellungen des LRH*

Der LRH prüfte die allgemeinen Bemessungsgrundlagen der Förderung und verglich bei 92 ambulanten Pflegeeinrichtungen in unterschiedlicher Trägerschaft die tat- sächlichen Investitionen mit dem vom Land gewährten Investitionszuschuss.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit geht bei der Festle- gung der Bemessungswerte u. a. davon aus, dass den Pflegediensten pro Pflege- kraft ein Einsatzfahrzeug zur Verfügung steht. Die Pflegeeinrichtungen beschäftigen aber deutlich mehr Vollzeitkräfte als sie Kraftfahrzeuge vorhalten. Leistungen wer- den täglich im Umfang von bis zu 14 Stunden an sieben Tagen in der Woche er- bracht. In diesem zeitlichen Rahmen können bis zu 2,5 Vollzeitkräfte ein Fahrzeug nutzen. Auf eine Vollzeitpflegekraft entfallen daher Investitionsfolgeaufwendungen für deutlich weniger als ein Fahrzeug. Die nicht den tatsächlichen Verhältnissen ent- sprechende Festlegung dieses Bemessungswerts führte zu einer überhöhten Förde- rung.

Der Vergleich zwischen getätigten Investitionen und vereinnahmten Investitionszu- schüssen ergab, dass 70 der geprüften 91 Einrichtungen höhere Förderbeträge er- hielten als sie Aufwendungen hatten. Das Verhältnis der Investitionen zum erhalten- en Förderbetrag lag bei diesen Einrichtungen zwischen 16,7 % und 97,4 %.

Bei einigen Pflegeeinrichtungen überstiegen die tatsächlichen Aufwendungen die Förderbeträge. Dies war aber auf besondere Umstände, wie z. B. fehlerhafte Förderanträge, überhöhte Aufwendungen für kalkulatorische Mieten von im Eigentum des Pflegedienstbetreibers stehenden Gebäuden oder Aufwendungen für nicht pflegedienstübliche Fahrzeuge, zurückzuführen.

Im Durchschnitt waren die Aufwendungen deutlich niedriger als die erhaltenen Förderbeträge (77,1 % der erhaltenen Investitionspauschale).

### *Würdigung*

Grundsätzlich hat sich die pauschalierte Förderung der Investitionskosten als einfaches und unbürokratisches Verfahren bewährt. Die Feststellungen des LRH zeigen allerdings, dass die Investitionspauschale im Vergleich zu den tatsächlichen Investitionen deutlich zu hoch ist. Er empfiehlt deshalb eine Kürzung der Bemessungswerte um 20 %. Hierdurch lassen sich auf der Basis der Ausgaben für das Jahr 2008 ca. 5,5 Mio. € jährlich einsparen.

Die Landesregierung hat erklärt, die Anregungen des LRH aufzugreifen und die Bemessungswerte für Pauschalzuschüsse zu Investitionsfolgeaufwendungen zu kürzen.

## **11. Überfällige Neuregelung der Pauschalförderung der Krankenhäuser**

*Die künftige Pauschalförderung der Krankenhäuser in Niedersachsen muss sich nach Leistungskriterien und nicht nach der Zahl der vorhandenen Planbetten richten. Eine entsprechende Neuregelung sollte kurzfristig in Angriff genommen werden.*

### *Sachverhalt*

Krankenhäuser werden nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes (KHG) durch ein duales System finanziert, in dem die Investitionskosten von den jeweiligen Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Betriebskosten von den Krankenkassen bzw. ihren Mitgliedern aufgebracht werden. Die Krankenhäuser haben nach § 8 Abs. 1 KHG Anspruch auf Investitionsförderung, soweit sie in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommen sind. Investitionskosten

fallen im Wesentlichen für Baumaßnahmen<sup>74</sup> und die Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern an<sup>75</sup>. Die zuletzt genannte Wiederbeschaffung wird nach § 9 Abs. 3 KHG bei den im niedersächsischen Krankenhausplan enthaltenen 192 Krankenhäusern<sup>76</sup> mit jährlich rd. 88 Mio. €<sup>77</sup> gefördert, wovon die kommunalen Gebietskörperschaften nach dem Niedersächsischen Krankenhausfinanzierungsgesetz (Nds. KHG)<sup>78</sup> ein Drittel aufzubringen haben.

Die Fördermittel richten sich in Niedersachsen nach der Zahl der in den Krankenhäusern vorhandenen Planbetten. Abhängig von der in § 6 Abs. 2 Satz 1 KHG geregelten Anforderungsstufe beträgt die Höhe der jährlichen Förderbeträge<sup>79</sup> für jedes Planbett zwischen 1.795 € und 3.220 €

Nach dem durch das Gesundheitsstrukturgesetz mit Wirkung vom 01.01.1994 eingefügten Satz 2 des § 9 Abs. 3 KHG sollen die Pauschalbeträge allerdings nicht ausschließlich nach der Zahl der in den Krankenhausplan aufgenommenen Bettenzahl bemessen werden. Damit hat der Bundesgesetzgeber erkannt, dass die Bettenzahl als Fördermaßstab einem Abbau unwirtschaftlicher Krankenhausbetten entgegensteht.

*Leistungskriterien und tatsächlicher Bedarf sind nach wie vor kein Maßstab*

Alle Bundesländer bis auf Niedersachsen änderten inzwischen die landesgesetzlichen Regelungen zur Pauschalförderung in der Weise, dass die Fördermittel entweder nicht oder nur noch zu einem geringen Teil auf der Basis der vorhandenen Planbetten bemessen werden. Der Leistungsgedanke und der unterschiedliche Ausstattungsbedarf haben bisher keinen Eingang in die gesetzlichen Regelungen des Nds. KHG gefunden. Deutlich wird dies auch daran, dass bei einer an der Plan-

---

<sup>74</sup> § 9 Abs. 1 Nr. 1 KHG.

<sup>75</sup> § 9 Abs. 1 Nr. 2 und § 9 Abs. 3 KHG.

<sup>76</sup> Ohne Medizinische Hochschule Hannover, Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin - und das Bundeswehrkrankenhaus in Bad Zwischenahn.

<sup>77</sup> Haushaltsansatz für das Jahr 2008.

<sup>78</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Niedersächsischen Gesetzes zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze - Nds. KHG - vom 12.11.1986 (Nds. GVBl. S. 343), zuletzt geändert durch das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich vom 19.12.1995 (Nds. GVBl. S. 463).

<sup>79</sup> Zuletzt geändert durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Neufestsetzung der pauschalen Förderbeträge nach dem Niedersächsischen Gesetz zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 19.03.2009 (Nds. GVBl. S. 117).

bettenzahl gewährten Pauschalförderung der Nutzungsgrad der Betten und damit deren Belegung kein Förderkriterium ist.

#### *Erkenntnisse des LRH*

Der LRH hat in eine Prüfung der Pauschalfördermittel auch den Verteilungsmaßstab einbezogen. Dabei hat er festgestellt, dass in den Krankenhäusern - abhängig von der fachspezifischen Ausrichtung und den vorhandenen Fachabteilungen des Krankenhauses - sehr unterschiedliche Investitionsbedarfe im Bereich der kurzfristigen Anlagegüter bestehen. So ist z. B. der Ausstattungsbedarf in einem psychiatrischen Krankenhaus deutlich geringer als in einem Fachkrankenhaus der Herz- und Gefäßchirurgie. Entsprechendes gilt für die Fachabteilungen in den Krankenhäusern. Die bisherige Regelung berücksichtigt diese Unterschiede jedoch nicht.

Der Reformbedarf ist dem zuständigen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit schon seit Jahren bekannt. Gleichwohl legte das Ministerium bisher - entgegen wiederholter Ankündigungen - keinen Gesetzentwurf zur Novellierung des Nds. KHG vor. Allerdings wurde im Juli 2008 eine interministerielle Projektgruppe eingesetzt und im Januar 2009 ein Eckpunktepapier erarbeitet. Nach einer Beratung im Planungsausschuss des Landes Niedersachsen soll danach ein Referentenentwurf erstellt werden.

#### *Vorschlag der Niedersächsischen Krankenhausgesellschaft*

Seit 2007 liegt ein Vorschlag der Niedersächsischen Krankenhausgesellschaft (NKG) zur Neuverteilung der Pauschalfördermittel vor. Danach werden zwar weiterhin rd. 80 % der Fördermittel nach den Planbettenzahlen verteilt, dabei die Betten aber - abhängig von der jeweiligen Fachabteilung - unterschiedlich gewichtet. Die restlichen Fördermittel will die NKG nach vereinbarten Fallzahlen zuweisen und sieht dies als Leistungskriterium an.

#### *Empfehlungen des LRH*

Der LRH sieht im Vorschlag der NKG einen ersten Schritt hin zu einer sachgerechteren Verteilung der Pauschalfördermittel, weil er den unterschiedlichen Investitionsbedarf durch die Gewichtung der Planbetten berücksichtigt. Bedenklich ist allerdings, dass der hohe Anteil an Fördermitteln, der weiterhin auf Basis der - wenn

auch gewichteten Planbettanzahlen - verteilt wird, einen weiteren notwendigen Bettenabbau erschweren könnte.

Der LRH schlägt vor, die rd. 5.200 Planbetten<sup>80</sup> in den Fachrichtungen Psychiatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychosomatische Medizin mit einem Festbetrag pro Planbett zu fördern. Der Förderbetrag sollte geringer als die Förderung nach der bisher niedrigsten Anforderungsstufe sein.

*Weitere Vorschläge des LRH zur Novellierung des Nds. KHG*

Die bisher vom Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit durchgeführte Einzelförderung der Wiederbeschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten ist entbehrlich, weil sie aufwändig ist, kaum Steuerungswirkung entfalten kann und Großgeräte zunehmend ambulant genutzt werden.

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 8 KHG sind nur stationär genutzte kurzfristige Anlagegüter förderfähig. Gleichwohl haben fast alle vom LRH geprüften Krankenhäuser Fördermittel auch für die außerstationäre Nutzung eingesetzt. Um den Förderumfang mit Rechtssicherheit klarzustellen, sollte die Abgrenzung zwischen förderfähiger stationärer und anderer nicht förderfähiger Nutzung gesondert im Nds. KHG geregelt werden. Das Land sollte den Krankenhäusern erläutern, wie diese förderschädliche Nutzungen mit vertretbarem Aufwand feststellen können. Alternativ könnte erwogen werden, eine „Wesentlichkeits- oder Nichtaufgriffsgrenze“ (prozentual oder als absoluter Betrag) zu bestimmen, unterhalb derer eine nichtstationäre Nutzung unschädlich ist.<sup>81</sup>

Das Nds. KHG sollte - wie die meisten anderen Krankenhausgesetze der Bundesländer<sup>82</sup> - eine Regelung zur Verzinsung nicht verwendeter Pauschalfördermittel enthalten. Nach Feststellungen des LRH verfahren die niedersächsischen Krankenhäuser insoweit uneinheitlich. Bei der Berücksichtigung von Zinsen muss jedoch gewährleistet sein, dass bei allen Krankenhäusern gleiche Maßstäbe angelegt werden. Zudem sollte geprüft werden, ob die Krankenhäuser künftig zu verpflichten sind, die Fördermittel auf einem gesonderten Bankkonto zinsgünstig anzulegen.

---

<sup>80</sup> Lt. Niedersächsischem Krankenhausplan auf den 01.01.2008 ohne Medizinische Hochschule Hannover und Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin -.

<sup>81</sup> Eine vergleichbare Regelung gibt es z. B. in Bayern und im Saarland.

<sup>82</sup> 11 der 15 anderen Länder haben entsprechende gesetzliche Regelungen erlassen.

## 12. Mängel bei der Prüfbarkeit und Veranschlagung der Landesmittel für das Modellprojekt „Familienhebammen“

*Eine durch Zuwendungen geförderte Stiftung kam ihrer Verpflichtung, die Verwendung der Landesmittel ordnungsgemäß nachzuweisen, über Jahre nicht in der gebotenen Form nach. Die Bewilligungsbehörde beanstandete diese Praxis nicht.*

*Eine weitere Stiftung wurde durch Zuweisung einer Landesbeamtin unterstützt. Aus Gründen der Haushaltstransparenz muss diese Art der Förderung im Haushaltsplan als Zuwendung ausgewiesen werden.*

### *Allgemeines*

Das Land förderte in den Jahren 2001 bis 2006 das Modellprojekt „Familienhebammen“ durch Zuwendungen an die Stiftungen „Eine Chance für Kinder“ sowie „Pro Kind“. Die Förderzusagen beliefen sich auf rd. 1 Mio. €<sup>83</sup>

Der LRH stellte bei seiner Prüfung des Modellprojekts Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Nachweis-, Dokumentations- und Veranschlagungspflichten fest.

### *Stiftung „Eine Chance für Kinder“*

Die Stiftung erhielt u. a. Landeszuwendungen für Fortbildungsmaßnahmen, Qualitätsmanagement, Projektkoordination sowie für den Aufbau von Hebammenzentralen.

Den mit 693.000 € größten Ausgabeposten bildeten die Zuwendungen für Hebammenleistungen. Nach den mit den Hebammen geschlossenen Dienstleistungsverträgen rechneten diese ihre Honorarforderungen im Rahmen eines selbstständig zu führenden Stundenkontos mit der Stiftung ab. Anhand der summarischen Abrechnungen ohne Angaben zu den betreuten Müttern und Kindern sowie dem Zeitpunkt der Leistungsgewährung war nicht erkennbar, an welchen Tagen welche Leistungen gegenüber welcher Person erbracht wurden. Die Hebammen mussten in ihren Honorarrechnungen auch nicht versichern, dass sie bezüglich der geltend gemachten

---

<sup>83</sup> Einschließlich der Personalausgaben für die der Stiftung „Pro Kind“ zugewiesenen Beamtin.

Beratungsleistungen keine Erstattungsanträge an die Krankenkassen gestellt hatten. Eine Doppelabrechnung war deshalb nicht auszuschließen. Sie wäre weder bei der Stiftung noch bei den Krankenkassen aufgefallen.

Die Pauschalabrechnung der Hebammenleistungen entspricht nicht dem Erfordernis ausreichender Kontrollierbarkeit der Verwendung öffentlicher Mittel. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit verweist in diesem Zusammenhang auf die Schweigepflicht der Hebammen und datenschutzrechtliche Bestimmungen, die bei der Arbeit mit Müttern in belastenden Lebenssituationen keine Weiterleitung personenbezogener Daten zugelassen hätten. Nach Auffassung des LRH kann der Schutz des Sozialgeheimnisses gegenüber dem Land nicht weiter gehen als gegenüber den Krankenkassen, mit denen in der Hauptphase des Modellversuchs mehr als ein Drittel der insgesamt erbrachten Hebammenleistungen abgerechnet wurden<sup>84</sup>. Die Hebammen mussten bei den Krankenkassen ihre Vergütungsansprüche u. a. durch Angabe von Name und Anschrift der Leistungsempfängerin sowie von Leistungsumfang und Leistungszeitpunkt (Tag, Zeit und Dauer) belegen<sup>85</sup>. Im Übrigen war der Schutz vertraulicher Daten dadurch gewährleistet, dass die am Modellprojekt Beteiligten im Verhältnis zu Dritten zur Verschwiegenheit verpflichtet waren.

Das Ministerium und die Bewilligungsbehörde versäumten es, die Stiftung zu einer besser kontrollierbaren Abrechnung zu verpflichten.

Überdies ließ die Bewilligungsbehörde fehlerhafte Verwendungserklärungen der Stiftung unbeanstandet. Sie hätte darauf hinwirken müssen, dass die Stiftung die Nachweise ordnungsgemäß führt:

- Der Zuwendungsempfänger ist nach zuwendungsrechtlichen Bestimmungen<sup>86</sup> verpflichtet, Eigenmittel und Einnahmen von dritter Seite für alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Die Stiftung beachtete dies nicht. In ihrem Verwendungsnachweis für das Jahr 2004 gab die Stiftung keine Einnahmen aus Spenden an. Ausweislich ihrer Einnahme-Überschuss-

---

<sup>84</sup> Zierau/Gonzales-Campanini, Aufsuchende Familienhilfe für junge Mütter - Netzwerk Familienhebammen, Ergebnisse der Evaluation, Hannover 2005, S. 79 (ies Bericht 104/05).

<sup>85</sup> Vgl. § 301 a SGB V; bis 31.07.2007 auch § 5 HebGV.

<sup>86</sup> Siehe Nr. 1.2 in Verbindung mit Nr. 2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (AN-BestP) zu § 44 LHO, vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht (82. Aktualisierung Mai 2008), Anmerkung B III. 3.3.6.3.2.

Rechnung für 2004 flossen ihr jedoch in diesem Jahr Spenden in Höhe von rd. 57.500 € zu.

- Die Stiftung gab in ihren Verwendungserklärungen an, dass ihr bei den an sich variablen Aufwendungen für Seminare in jedem Monat immer die gleichen Ausgaben entstanden seien, z. B. im Jahr 2006 zwölfmal Referentenhonorare in monatlicher Höhe von jeweils 2.520 €, zwölfmal Unterkunft- und Verpflegungskosten in monatlicher Höhe von jeweils 700 € sowie elfmal Kosten für die Kursbetreuung in monatlicher Höhe von jeweils 670 € (und 680 € für den verbleibenden zwölften Monat) . Es ist nicht plausibel, dass variable Aufwendungen über einen längeren Zeitraum stets in der gleichen Höhe anfallen. Außerdem führte die Stiftung nach den Feststellungen des LRH in den Monaten Januar, Oktober und November 2006 keine Seminare durch.

Das Ministerium geht davon aus, dass die Stiftung ihre Ausgaben für Seminare in der Gesamtsumme korrekt abgerechnet habe. Ob diese Annahme zutrifft, kann nur durch Belegprüfung festgestellt werden. Unbeschadet des Ergebnisses der Belegprüfung ist die bisherige Abrechnungspraxis auch unter dem Gesichtspunkt des vorzeitigen Mittelabrufs, der nach dem Zuwendungsrecht nicht zulässig ist, zu beanstanden, weil die Stiftung Landesmittel für ein Seminar, das erst für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen war, in voller Höhe abgerufen hatte.

- Eine weitere aufklärungsbedürftige Geldbedarfserklärung gab die Stiftung im Zusammenhang mit der Finanzierung des vom Land geförderten Standorts Hannover ab. Sie erhielt im Jahr 2005 eine Landeszuwendung für die aufsuchende Familienhilfe an den Standorten Stadt Osnabrück, Landkreis Leer, Stadt Braunschweig und Stadt Hannover. Die Bewilligungsunterlagen stimmen nach den Erkenntnissen des LRH nicht mit sonstigen Erklärungen der Stiftung überein, wonach sie den Standort Hannover mit Eigenmitteln finanziert hatte.

Das Ministerium behauptet, dass die in Rede stehenden Fördermittel für das Qualitätsmanagement der Stiftung zur Verfügung gestellt und eingesetzt worden seien. Diese Aussage ist falsch. Im Jahr 2005 förderte das Land den Standort Hannover der Stiftung ausweislich des Zuwendungsbescheids vom 16.06.2005 mit der ausschließlichen Zweckbestimmung „Aufsuchende Familienhilfe“, insbesondere für „Hebammenleistungen, die nicht über Gebühren abgerechnet werden können“.

Die von der Stiftung vorgelegten mangelhaften Verwendungsnachweise wurden, obwohl sie nicht prüffähig waren, über Jahre von der Bewilligungsbehörde und dem Ministerium hingenommen.

Der LRH hält es für geboten, dass das Ministerium nunmehr eine umfassende Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Landesmittel, die der Stiftung zur Verfügung gestellt wurden, veranlasst und auf sie einwirkt, künftig ordnungsgemäße Verwendungserklärungen abzugeben.

#### *Stiftung „Pro Kind“*

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit wies eine aus Kapitel 05 01 des Haushalts bezahlte Landesbeamtin des höheren Dienstes für mehrere Jahre unter Fortzahlung der Bezüge gemäß § 123 a BRRG der Stiftung zu. Weiterhin verpflichtete sich das Ministerium, bei Ausfall der derzeit zugewiesenen Beamtin eine geeignete Ersatzkraft einzustellen und der Stiftung zur Verfügung zu stellen. Durch Verzicht auf Erstattung der dem Land entstandenen Personalkosten will das Ministerium die Stiftung finanziell fördern.

Der Grundsatz der Haushaltsklarheit erfordert, dass finanzielle Förderungen als solche veranschlagt und bewilligt werden. Die beamtenrechtliche Zulässigkeit einer Zuweisung reicht hierfür nicht aus. Vielmehr sind neben dem statusrechtlichen Vorgang der Zuweisung die beabsichtigten Transferleistungen als Fördermaßnahme zu veranschlagen und nur nach Prüfung der zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen zu bewilligen.

### **13. Unbestimmter Förderzweck und mangelnde Aufgabenkonkretisierung im Förderprogramm NiKo**

*Erhebliche Mängel in der Konzeption und bei der Durchführung des Förderprogramms „Niedersächsische Kooperations- und Bildungsprojekte an schulischen Standorten (NiKo)“ machen eine vollständige Überarbeitung und intensive Nachsteuerung durch das Ministerium für Soziales, Frauen, Familien und Gesundheit erforderlich.*

*Die Ziele der Förderung sind zukünftig in der Richtlinie und den Zuwendungsbescheiden eindeutig und klar zu formulieren.*

## *Allgemeines*

Das Land unterstützt mit dem Programm NiKo<sup>87</sup> seit Anfang 2007 Kooperations- und Bildungsprojekte an schulischen Standorten. Es fördert 77 Projekte mit Zuwendungen in jährlicher Höhe von 1,95 Mio. €<sup>88</sup>. Die Zuwendungsempfänger erhalten jeweils einen jährlichen Zuschuss zu den Personalausgaben in Höhe von 25.000 €<sup>89</sup> sowie einen Sachkostenzuschuss für sozialpädagogische Arbeit von 1.000 €/jährlich<sup>90</sup>. Im Vorgängerprogramm PRINT hatte das Land bereits vergleichbare Präventions- und Integrationsprojekte an schulischen Standorten gefördert<sup>91</sup>.

## *Zielsetzung der Förderung*

Ziel der Förderung soll sein, durch lokale Konzepte Zusammenarbeit von Jugendhilfe, Schule und Familie zu erreichen, um die Bildung, Förderung, Erziehung, gesundheitliche Entwicklung und gesellschaftliche Integration von gefährdeten jungen Menschen insbesondere in sozialen Brennpunkten zu verbessern. Die Projekte sollen durch Maßnahmen der außerschulischen oder nichtformalen Bildung Kompetenzen in der Erziehung stärken, die gesundheitliche Entwicklung unterstützen sowie zur Integration in Schule, Beruf und Gesellschaft beitragen. Darüber hinaus sollen ergänzend Erziehungs- und Bildungspartnerschaften zwischen Schule, Familie sowie Jugendhilfe und Maßnahmen zur Verzahnung schulischer und außerschulischer Bildung und Kompetenzen gefördert werden.

Die Vielzahl von Zielen wurde durch Handlungsgrundsätze, die Bestandteil der Förderrichtlinie sind, nochmals dahingehend erweitert, dass das Programm grundsätzlich der Förderung junger Menschen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit, dem Abbau von Bildungsbenachteiligungen und Erziehungsdefiziten sowie der unmittelbaren Stärkung der Gesundheitskompetenz dienen soll.

---

<sup>87</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Niedersächsischen Kooperations- und Bildungsprojekten an schulischen Standorten (NiKo), Erlass des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familien und Gesundheit vom 30.04.2007.

<sup>88</sup> Landesmittel in Höhe von 1,8 Mio. € sowie Mittel aus der Spielbankabgabe in Höhe von 154.000 €

<sup>89</sup> Begrenzt auf 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

<sup>90</sup> Begrenzt auf 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

<sup>91</sup> Richtlinie über die Förderung von Präventions- und Integrationsprojekten an schulischen Standorten, Runderlass des Kultusministeriums vom 28.11.2000 (Nds. MBl. Nr. 37/2000); Runderlass des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales und des Kultusministeriums vom 20.12.2001 (Nds. MBl. 2002, S. 72).

### *Würdigung*

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hält die Vielzahl allgemeiner Förderziele für unproblematisch, da diese im Rahmen lokaler Konzepte durch den Träger der örtlichen Jugendhilfe konkretisiert würden. Der Ansicht des Ministeriums steht Haushaltsrecht entgegen.

Die Gewährung von Zuwendungen ist nach § 23 LHO u. a. nur dann zulässig, wenn durch sie ein bestimmter Zweck erfüllt werden soll. Dies setzt voraus, dass der zu erreichende Zweck, der Fördergegenstand sowie der Empfängerkreis klar beschrieben werden<sup>92</sup>. Darüber hinaus setzt das für die Bewilligung einer Zuwendung erforderliche erhebliche Landesinteresse voraus, dass durch die Förderung ein messbarer Nutzen für das Land bewirkt wird.

Die Zielsetzung des Förderprogramms NiKo ist allgemein gehalten, ermöglicht Fördermaßnahmen im Bereich der Jugendhilfe für fast jeden Zweck und gibt den Zuwendungsempfängern keine konkreten Hinweise zur Aufgabenwahrnehmung. Die Vielzahl der zur Auswahl stehenden oder zu erreichenden Ziele und deren allgemein gehaltene Ausgestaltung genügen den Anforderungen an das zuwendungsrechtliche Bestimmtheitsgebot nicht. Die wenig anschaulichen und unverbindlichen Angaben darüber, welche Aufgaben die Zuwendungsempfänger konkret zu erfüllen haben, führten nach den Feststellungen des LRH dazu, dass diese nach eigenem Ermessen Projekte konzipierten und durchführten, die häufig originäre Aufgaben des örtlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe betrafen. Beispielsweise förderte das Land mit dem Vorgängerprogramm PRINT in der Gemeinde Lindhorst die Einrichtung eines Jugendraums außerhalb des Schulgeländes, in der Gemeinde Burgwedel dagegen einen Sozialtrainingsraum in der Schule oder in der Stadt Seelze Projekte zur Verbesserung der Ernährungsgewohnheiten.

Überdies stellte der LRH fest, dass viele Projekte nicht in sozialen Brennpunkten und in mehreren Fällen auch nicht an schulischen Standorten angesiedelt waren und die Projektverantwortlichen vor Ort teilweise keine Auskunft darüber geben konnten, welche Aufgaben sie im Einzelnen wahrzunehmen hatten.

---

<sup>92</sup> Vgl. auch Verwaltungsvorschrift Nr. 3.3 zu § 23 LHO.

Konzeption und Durchführung des Förderprogramms verstoßen nach alledem gegen das zuwendungsrechtliche Bestimmtheitsgebot. Der LRH hält es für unabdingbar, durch Neufassung der Richtlinie NiKo die Förderziele klar und eindeutig zu regeln. Gelingt dies nicht, ist die Förderung einzustellen.

## **Ministerium für Wissenschaft und Kultur**

### **14. Produktionstechnisches Zentrum in Garbsen - als Modell für Industriekooperation und Technologietransfer nur eingeschränkt geeignet**

*Das von der Leibniz Universität Hannover ursprünglich als Modellprojekt für Kooperation und Technologietransfer zwischen Forschung und Industrie geplante Produktionstechnische Zentrum in Garbsen ist nahezu vollständig von der öffentlichen Hand finanziert. Es wird nach seiner Fertigstellung fast ausschließlich von der Universität selbst genutzt.*

*Als Kooperations- und Technologietransfer-Modell gestartet ...*

Die Leibniz Universität Hannover und die von ihr gegründete PZH-GmbH, deren alleinige Gesellschafterin die Universität ist, beschlossen im Jahr 2000, auf einem landeseigenen Grundstück in Garbsen gemeinsam das Produktionstechnische Zentrum Hannover (PZH) zu errichten. Durch diese Maßnahme sollten in einer ersten Baustufe auf einer Teilfläche von rd. 16.000 m<sup>2</sup> sechs in der Drittmittelforschung stark engagierte produktionstechnische Hochschulinstitute, die bis dahin an verschiedenen Standorten arbeiteten, an einem Ort untergebracht werden. Eine Teilfläche von rd. 8.000 m<sup>2</sup> war in dieser Baustufe für die Ansiedlung von Industrieunternehmen vorgesehen, um im Sinne einer modellhaften Kooperation in gemeinsamen Laboratorien und Versuchsfeldern universitäre Forschung mit dem industriellen Produktionsprozess zu verzahnen.

Ziel war es, in die Arbeitsgebiete der produktionstechnischen Wissenschaften die Bedürfnisse der produzierenden Industrie stärker einfließen zu lassen. Eine Zusammenarbeit war beispielsweise in folgenden Bereichen vorgesehen:

- Neue Werkstoffe und ihre Ver- und Bearbeitung,
- Fabrikautomatisierung,

- Präzisionstechnologien und Miniaturisierung,
- Biomedizintechnik,
- Produktionstechnologien der Elektrotechnik und Elektronik,
- Produkte und Prozesse nachhaltigen Wirtschaftens.

Zur dauerhaften Sicherung der Ertragslage der PZH-GmbH und zur Absicherung eines Kredits hatte sich die Universität gegenüber der PZH-GmbH verpflichtet, für die Industrie vorgesehene Flächen selbst anzumieten, falls sich Räumlichkeiten wie Labore und Versuchsfelder nicht mit entsprechenden Industriepartnern belegen lassen würden.

*... als Hochschulprojekt gelandet*

Unter der Projektleitung der Leibniz Universität ist inzwischen der erste Abschnitt der Baumaßnahme abgeschlossen worden. Die Gesamtausgaben dafür belaufen sich auf rd. 46,5 Mio. €. Davon entfallen auf den Universitätsteil ca. 32,7 Mio. € und auf den Industrieteil (PZH-GmbH) ca. 13,7 Mio. €. An der Finanzierung des Industrieteils beteiligte sich die Wirtschaft mit 0,7 Mio. €.

Inzwischen hat sich herausgestellt, dass der industrielle Flächenbedarf wesentlich geringer ausfällt als erwartet. Demgegenüber ist der universitäre Flächenbedarf für Drittmittelforschung höher als geplant, sodass die Leibniz Universität über ihre eigenen Flächen hinaus mittlerweile ca. 75 % der ursprünglich für die Ansiedlung von Industrieunternehmen vorgesehenen Flächen - d. h. ca. 6.000 m<sup>2</sup> von ca. 8.000 m<sup>2</sup> - von der PZH-GmbH angemietet hat. Hierfür zahlt sie einen jährlichen Mietzins von ca. 0,7 Mio. €.

*Fazit*

Das eigentliche Ziel der Kooperation und des Technologietransfers zwischen universitärer Forschung und industrieller Produktion „unter einem Dach“ wurde - gemessen am geringen Umfang der an die Industrie vermieteten Forschungsflächen und ihres geringen Finanzierungsanteils - nicht erreicht. Nach Angaben des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur gibt es inzwischen aber eine starke projektbezogene Zusammenarbeit.

Durch die Gesellschaftsgründung wurden außerhalb des Landeshaushalts für Hochschulzwecke auf dem Kreditwege zusätzliche Finanzmittel generiert, die letztlich über Mietzahlungen refinanziert werden.

**15. ÖPP in Form eines Energieliefercontractings - „Drum prüfe, wer sich ewig bindet ...“**

*Die Georg-August-Universität Göttingen hat im Jahre 1995 einen Energieversorgungsvertrag mit einer Laufzeit von 20 Jahren abgeschlossen, obwohl nicht alle Preis beeinflussenden Vertragsbestandteile geregelt waren.*

*In der Folge musste sie bei Nachverhandlungen Regelungen akzeptieren, die zu deutlich höheren Stromkosten führen gegenüber Hochschulen, deren Stromlieferverträge im Rahmen einer zentralen Ausschreibung alle zwei Jahre öffentlich ausgeschrieben werden.*

*Ausgangssituation*

Die Landesregierung beschloss 1993 aus umweltpolitischen Gründen und zur Sicherstellung der künftigen Energieversorgung, das an einen Betreiber verpachtete Heizwerk der Universität durch den Einbau einer Kraft-Wärme-Kopplungsanlage zu einem Heizkraftwerk auszubauen. Auf Weisung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur kündigte die Hochschule den bestehenden Wärmeliefervertrag zum 31.12.1995 und holte mit Unterstützung der Staatshochbauverwaltung von drei Bietern Angebote für einen neuen Energieversorgungsvertrag ein, der bei einer Laufzeit von 20 Jahren die Neuverpachtung und Umrüstung des vorhandenen Heizwerks zu einem Heizkraftwerk, die Erneuerung der zentralen Kälteanlage, die Belieferung mit Strom, Wärme und Kälte sowie die Betriebsführung der entsprechenden Anlagen zum Inhalt haben sollte.

*Ein Vertrag mit Lücken ...*

Nach der von der Staatshochbauverwaltung durchgeführten Angebotswertung führte die Universität mit dem augenscheinlich günstigsten Bieter weitere Verhandlungen, die jedoch bis zum Ablauf des bestehenden Wärmeversorgungsvertrags nicht zum Abschluss gebracht werden konnten. So war die Universität im Dezember 1995 gezwungen, den neuen Energieliefervertrag abzuschließen, obwohl wesentliche den

Preis bestimmende Bestandteile noch nicht geregelt waren. Dies betraf insbesondere den Basisstrompreis und die Preisänderungsklauseln. Über diese offenen Vertragsbestandteile konnte - außerhalb jeden Wettbewerbs - erst eineinhalb Jahre später eine Einigung zwischen den Vertragsparteien erzielt werden.

Dadurch hat die Universität nachträgliche Preisverhandlungen mit nur einem Bieter geführt. Ob durch weitere Verhandlungen mit den zwei anderen Bietern ein günstigeres Ergebnis hätte erzielt werden können, blieb offen. Durch den Abschluss des Energieversorgungsvertrags ohne endgültige Regelung der Preisänderungsmodalitäten hat sich die Universität gegenüber dem Energieversorgungsunternehmen in eine ungünstige Position begeben.

### *... und Tücken*

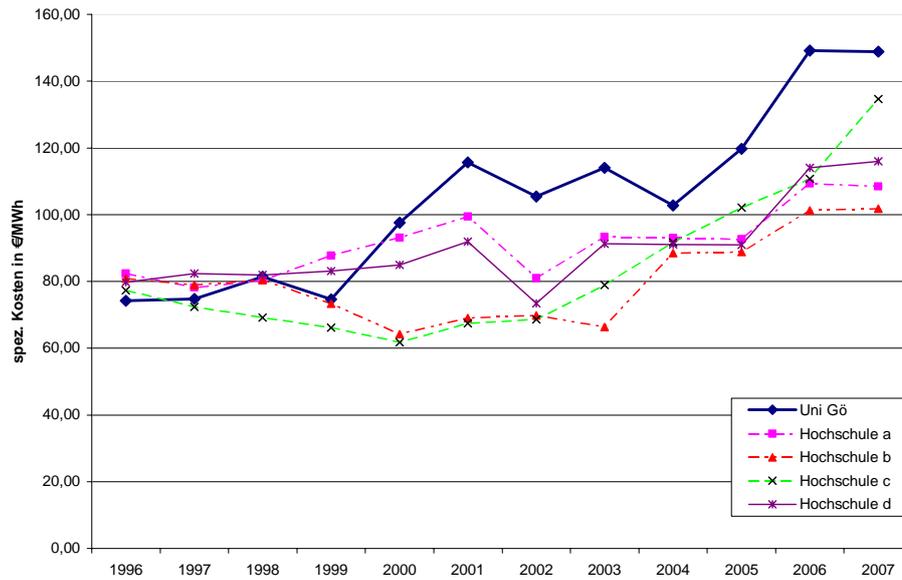
Die Preise für Energielieferungen setzen sich normalerweise aus einem Grund- und einem Arbeitspreis zusammen<sup>93</sup>. Die Grundpreise soll dabei im Wesentlichen die Investitionskosten und die laufenden Bauunterhaltungskosten, die Arbeitspreise hingegen die jeweiligen variablen Verbrauchskosten decken. Die Preisänderungsklauseln für Grundpreise orientieren sich deshalb in der Regel am Lohn- und Investitionsgüterindex, die der Arbeitspreise wiederum im Wesentlichen an Energiekostenindizes.

Die nachfolgende Grafik bildet die Entwicklung der Stromkosten der Universität Göttingen im Vergleich zu anderen Hochschulen ab:

---

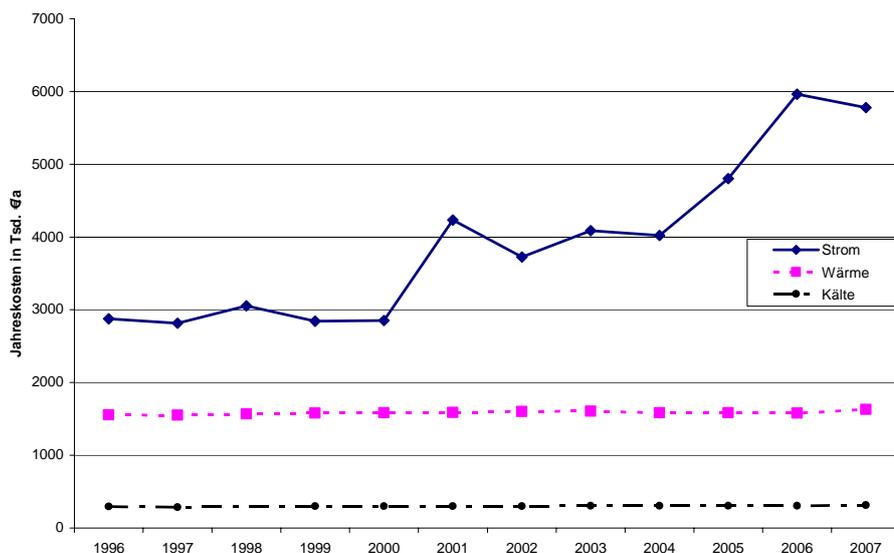
<sup>93</sup> Beim Strom bezeichnet man den Grundpreis als „Leistungspreis“. Gleichwohl wird hier im Folgenden einheitlich der Begriff „Grundpreis“ verwendet.

Vergleich der spez. Stromkosten



Während die Universität Göttingen 1996 noch die niedrigsten Stromkosten hatte, lagen diese 2007 deutlich über denen anderer Universitäten in Niedersachsen. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hat der überproportional gestiegene Grundpreis für Strom. Dieser verdoppelte sich von fast 3 Mio. € im Jahr 1996 auf fast 6 Mio. € im Jahr 2007, während die Grundpreise für Wärme und Kälte nahezu konstant blieben (siehe nachfolgende Grafik).

Entwicklung der Jahresgrundpreise bei der Universität Göttingen



Ursächlich für diese Entwicklung ist die vertraglich vereinbarte Preisänderungsklausel, nach der der Stromgrundpreis nur im geringen Umfang an den Lohn- und Investitionsgüterindex (7 %), dafür aber zu 55 % an die Preisentwicklung für Erdgas und zu 16 % für Strom gekoppelt ist. Während der Lohn- und Investitionsgüterindex seit dem Vertragsabschluss bis Ende 2007 nur geringfügig gestiegen ist, verteuerte sich der Erdgaspreis in dieser Zeit auf fast das 2,5fache. Da der Erdgaspreis wiederum vom Heizölpreis abhängig ist und dieser 2008 weiter gestiegen ist, wird, wenn auch zeitlich verzögert, der Grundpreis für Strom noch bis Anfang 2009 drastisch steigen.

Die negativen Auswirkungen von Preissteigerungen beim Heizöl auf die Entwicklung des Grundpreises für Strom hätte die Universität bereits bei Wertung der Angebote auf Grund damals erstellter Sensibilitätsanalysen erkennen können. So wäre schon bei einer Erhöhung des Heizölpreises auf das 1,6fache ein anderes Angebot günstiger gewesen.

### *Konsequenzen*

Nach der Überführung in die Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts hat die Universität 2004 nicht nur die Abteilung Gebäudemanagement geschaffen, sondern 2007 auch die Stelle eines „Energiecontrollers“ eingerichtet. Sie hat damit ihre Fachkompetenz bei der Ausgestaltung und Kontrolle des Energieversorgungsvertrags verstärkt. Darüber hinaus lässt die Universität gegenwärtig weitere rechtliche und preisrelevante Belange gutachterlich prüfen.

Der LRH hat der Universität ergänzend empfohlen, sich bei einer erneuten Vertragsvergabe in allen Phasen bis zum unterschriftsreifen Vertragsentwurf umfassenden und kompetenten Sachverständigen zu bedienen. Es sollte künftig eine kürzere Vertragslaufzeit angestrebt werden, um auf Änderungen des Energiemarkts schneller reagieren zu können. Sofern mit einem neuen Energieversorgungsvertrag Neuinvestitionen anfallen, wäre kritisch zu prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, diese als Bestandteil des Energieversorgungsvertrags oder als eigenfinanzierte Maßnahme zu berücksichtigen.

Der dargestellte Sachverhalt macht im Übrigen deutlich, dass gerade langfristige ÖPP-Verträge vor Abschluss eingehend auf ihr Risikopotenzial hin überprüft werden müssen.

## 16. Erkenntnispotenzial der Jahresabschlussprüfungsberichte der Hochschulen

*Die Hochschulen hielten die handels- und landesrechtlichen Bestimmungen zur Erstellung der Jahresabschlüsse überwiegend nicht ein. Da hochschul- und periodenübergreifende Aspekte unzureichend ausgewertet wurden, konnten die Jahresabschlussberichte ihre Dispositions- und Transparenzfunktion für die Hochschulsteuerung nicht erfüllen.*

### *Einleitung*

Bis zum Jahr 2001 wandelte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur alle niedersächsischen Hochschulen in Landesbetriebe nach § 26 LHO um. Dies führte zu einem Wechsel vom kameralistischen zum kaufmännischen Rechnungswesen. Mit Wirkung vom 01.01.2003 überführte die Landesregierung zudem fünf Hochschulen in die Trägerschaft von Stiftungen öffentlichen Rechts.

Für die Rechnungslegung bestimmt das Niedersächsische Hochschulgesetz (NHG), dass die Hochschulen zum Ende eines Geschäftsjahres einen Jahresabschluss nach handelsrechtlichen Vorschriften<sup>94</sup> sowie den ergänzenden landesrechtlichen Bestimmungen<sup>95</sup> aufzustellen haben. Beim Jahresabschluss handelt es sich um den rechnerischen Abschluss eines kaufmännischen Geschäftsjahres. Er umfasst den Abschluss der Buchhaltung, die Zusammenstellung von Dokumenten zur Rechnungslegung sowie deren Prüfung, Bestätigung und Veröffentlichung. Hauptbestandteile des Jahresabschlusses sind die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung, die um einen Anhang und einen Lagebericht zu ergänzen sind.

Außerdem sieht das NHG für die Prüfung des Jahresabschlusses die entsprechende Anwendung der Prüfungsgrundsätze des § 53 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vor<sup>96</sup>. Diese so genannte erweiterte Abschlussprü-

---

<sup>94</sup> § 242 in Verbindung mit § 265 Handelsgesetzbuch.

<sup>95</sup> §§ 49 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 und 4, 57 Abs. 2 Satz 2 und 3 NHG; §§ 87, 110 LHO; Verwaltungsvorschrift Nr. 1.10 zu § 26 LHO. Betriebsanweisung für die Hochschulen in staatlicher Trägerschaft des Landes Niedersachsen vom 23.07.2003; Bilanzierungsrichtlinie vom 31.07.2004.

<sup>96</sup> §§ 49 Abs. 1 Nr. 1, 57 Abs. 2 Satz 3 NHG.

fung<sup>97</sup> verschafft dem Land zusätzliche Informationen zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung sowie zur wirtschaftlichen Lage der einzelnen Hochschule.

Den Hochschulen<sup>98</sup> entstand durch die Prüfung ihrer Jahresabschlüsse durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ein jährlicher Aufwand von rd. 650.000 €.

#### *Fristgerechte Erstellung, Prüfung und Veröffentlichung der Jahresabschlüsse*

Nach den geltenden Regelungen sind die Hochschulen verpflichtet, ihren Jahresabschluss und den Lagebericht zusammen mit dem Prüfungsbericht des Abschlussprüfers spätestens sechs Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur vorzulegen. Dieser Vorgabe kamen die Hochschulen in der Mehrzahl der Fälle nicht nach. Bis Ende letzten Jahres lagen dem LRH für das Geschäftsjahr 2007 von den insgesamt 17 geprüften Hochschulen lediglich drei testierte Jahresabschlüsse vor. Für die Geschäftsjahre 2006 standen acht und für 2005 zwei testierte Jahresabschlüsse aus. Zudem unterblieb die nach den hochschul- und handelsrechtlichen Bestimmungen<sup>99</sup> vorgesehene Veröffentlichung der Jahresabschlüsse der Hochschulen.

Die Ursachen für die zeitlichen Verzögerungen bei der Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse waren vielfältig. In erster Linie lagen sie in der Sphäre der Hochschulen. Angesichts des erheblichen Ausmaßes der Terminabweichung kann dem vom Ministerium angeführten Nachbereitungsbedarf sowie zeitlichen Abstimmungsschwierigkeiten mit den Wirtschaftsprüfern keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden. Gleiches gilt für eine Bestimmung im Rahmenvertrag des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur mit den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die den Wirtschaftsprüfern eine gegenüber der gesetzlichen Frist um drei Monate längere Frist für die Jahresabschlussprüfungen einräumt.

#### *Unzureichende Analyse der Jahresabschlussprüfungsberichte*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur griff Hinweise aus den Jahresabschlussberichten nicht auf.

---

<sup>97</sup> Die Erweiterung der Abschlussprüfung nach § 53 HGrG ist Ausfluss der gestiegenen Verantwortung der mit der Kontrolle von Unternehmen befassten Organe, vgl. dazu das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786).

<sup>98</sup> Ausgenommen sind die beiden Universitätskliniken.

<sup>99</sup> §§ 49 Abs. 1 Nr. 1 bzw. 57 Abs. 2 Satz 2 NHG in Verbindung mit § 325 Handelsgesetzbuch.

Bei einer als Landesbetrieb geführten Hochschule wies die Gewinn- und Verlustrechnung zur Finanzierung von Investitionen Mittel in Höhe von 1,7 Mio. € aus. Tatsächlich nahm die Hochschule im Geschäftsjahr 2004 Investitionen in Höhe von 6,1 Mio. € vor. Die Deckungslücke in Höhe von 4,4 Mio. € finanzierte sie aus Mitteln für laufende Aufwendungen. Ähnliche Abläufe wiederholten sich in den Geschäftsjahren 2005 und 2006. Dies deutet darauf hin, dass die für die laufenden Aufwendungen veranschlagten Mittel zumindest in dieser Höhe über Jahre hinweg nicht benötigt wurden. Nach dem Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit hätte dies zu entsprechenden Anpassungen im Rahmen der Haushaltsaufstellung führen müssen.

Eine andere, ebenfalls als Landesbetrieb geführte Hochschule glich fehlende Investitionsmittel in den Geschäftsjahren 2004 bis 2006 mit den zur Finanzierung von laufenden Aufwendungen vorgesehenen Mitteln aus. Eine entsprechende Deckung zu Lasten des Erfolgsplans<sup>100</sup> bzw. entsprechende Rücklagen<sup>101</sup> waren nicht vorhanden. Ausweislich der Gewinn- und Verlustrechnungen der Geschäftsjahre 2004 bis 2006 führte dies zu Fehlbeträgen von insgesamt ca. 1,3 Mio. €. Hierdurch verschaffte sich die Hochschule Investitionsmittel ohne die Beteiligung des Parlaments<sup>102</sup> und missachtete dessen Budgethoheit. Obwohl die Wirtschaftsprüfer im letztgenannten Fall auf diesen Sachverhalt hinwiesen, genehmigte das Ministerium den Jahresabschluss im Einvernehmen mit dem Finanzministerium.

#### *Fragenkatalog nach § 53 HGrG nicht hochschulbezogen*

Die erweiterte Abschlussprüfung erfolgt auf Basis eines Fragenkatalogs (so genannter Prüfungsstandard IDW PS 720)<sup>103</sup>, der den Prüfungsgegenstand des § 53 HGrG konkretisieren soll. Dieser Prüfungsstandard enthält Fragen zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung, der Entwicklung und dem Ergebnis der Vermögens- und Ertragslage einschließlich der Ursachen verlustbringender Geschäfte sowie zur Liquidität und Rentabilität des jeweiligen Unternehmens.

---

<sup>100</sup> Verwaltungsvorschrift Nr. 1.5.1.1 zu § 26 LHO.

<sup>101</sup> § 49 Abs. 1 Nr. 2 NHG.

<sup>102</sup> Nach § 37 Abs. 4 LHO bedürfen über- und außerplanmäßige Ausgaben der nachträglichen Billigung des Landtages. Über- und außerplanmäßige Ausgaben von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung sind dem Landtag unverzüglich mitzuteilen; im Übrigen erfolgt die Mitteilung mit der Haushaltsrechnung. Über die nachträgliche Billigung kann zusammen mit der Entlastung entschieden werden.

<sup>103</sup> Entwickelt wurde dieser Fragenkatalog von Wirtschaftsprüfern und von Vertretern des Bundesfinanzministeriums, des Bundesrechnungshofs sowie der Landesrechnungshöfe.

Wegen der generellen Ausrichtung des standardisierten Fragenkatalogs wies der LRH das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mehrfach darauf hin, dass in den Rahmenverträgen mit den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die Prüfung hochschulischer Belange in den Vordergrund gerückt werden müsse. Bedeutungslose Prüfungsfragen sollten gestrichen und jährlich wechselnde Prüfungsschwerpunkte gebildet werden.

Der Erkenntnisgewinn aus den erweiterten Abschlussprüfungen ist nach wie vor gering. Die Berichte der Abschlussprüfer werden bislang weder hochschul- noch periodenübergreifend ausgewertet. Beispielsweise hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur versäumt, die Hinweise der Wirtschaftsprüfer zum Risikomanagement<sup>104</sup> oder zur Internen Revision<sup>105</sup> aufzugreifen und hierzu verbindliche Mindeststandards zu entwickeln. Erschwerend kommt hinzu, dass die Hinweise der Abschlussprüfer einen bestehenden Handlungsbedarf nicht immer eindeutig formulierten bzw. sich auch in Fällen stagnierender Entwicklungen nicht explizit äußerten.

### *Würdigung*

In erster Linie dienen die Jahresabschlüsse dem Zweck, dass die Hochschulen hiermit gegenüber dem Landtag, dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur als Aufsichtsbehörde sowie der Öffentlichkeit Rechenschaft über die Verwendung der ihnen gewährten Landesmittel abgeben. Darüber hinaus liefern die Jahresabschlüsse die Grundlage für eine sachgerechte Planung und Steuerung der finanziellen Ausstattung der Hochschulen. Schließlich enthalten sie eine Vielzahl von Informationen, die für die Steuerung und die Kontrolle der Hochschulen relevant sind.

Ihre Rechenschafts- und Informationsfunktion können die Jahresabschlüsse jedoch nur erfüllen, wenn sie innerhalb der hochschul- und handelsrechtlichen Zeitvorgaben erstellt und entsprechend ausgewertet werden. Die geprüften Jahresabschlüsse der Hochschulen müssen deshalb künftig fristgerecht vorgelegt und in geeigneter Form veröffentlicht werden. Der LRH sieht darin die Gegenleistung der Hochschulen für ihre Autonomie. Dies gilt insbesondere für die Hochschulen in Trägerschaft von

---

<sup>104</sup> Die Wirtschaftsprüfer sprachen sich für hochschulübergreifende Mindeststandards unter Beteiligung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur insbesondere bei der Festlegung der Wesentlichkeitsgrenzen der zu identifizierenden Risiken aus.

<sup>105</sup> Die in den Abschlussberichten dargelegten Erscheinungsformen zu den Aufgaben und Wirkungskreisen einer Internen Revision beschreiben unterschiedliche Organisationsmodelle bis hin zur Überlegung, die Aufgabe der Internen Revision an Externe zu übertragen.

rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts. Im Gegensatz zu den als Landesbetrieb geführten Hochschulen werden die Wirtschaftspläne der Stiftungshochschulen nicht als Anlage zum jeweiligen Kapitel in der Haushaltsrechnung des Landes abgebildet.

Um das Erkenntnispotenzial der Jahresabschlüsse zu nutzen, deren Erstellung und Prüfung einen nicht unerheblichen Mitteleinsatz erfordert, muss das Ministerium für Wissenschaft und Kultur diese systematisch auswerten. Dabei geht es nicht nur darum, bestehende Mängel zu beseitigen und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Auch die Vermeidung ungenauer Veranschlagungen verlangt mit Hinweis auf die Dispositionsfunktion der Jahresabschlüsse deren regelmäßige Analyse. Dieser Aspekt erhält durch die vom Land in Aussicht gestellte Verlängerung des Zukunftsvertrags mit der damit verbundenen Festschreibung des Mittelbedarfs der Hochschulen über das Jahr 2010 hinaus besonderes Gewicht.

#### **17. Mangelnde Auslastung universitärer Lehrkapazitäten im Fach Bauingenieurwesen**

*In den vergangenen fünf Jahren waren die Lehreinheiten Bauingenieurwesen der Technischen Universität Braunschweig und der Universität Hannover nicht angemessen ausgelastet. Rechnerisch betrachtet würde das Lehrangebot eines der beiden Standorte ausreichen, um die derzeitige universitäre Lehrnachfrage zu decken.*

*Die Landesregierung hat im Rahmen der ihr obliegenden Landeshochschulplanung sicherzustellen, dass im Interesse einer optimalen Mittelallokation eine dauerhafte Unterauslastung von Lehreinheiten vermieden wird.*

#### *Vorbemerkung*

In den letzten Jahren führte der LRH mehrere Prüfungen zur Inanspruchnahme der vom Land finanzierten Ausbildungskapazitäten durch die Studierenden durch. Zunächst wurde an den Beispielen des Fachs Slawistik<sup>106</sup> sowie der Technischen Universität Clausthal<sup>107</sup> dargestellt, dass auf Überkapazitäten nicht hinreichend reagiert

---

<sup>106</sup> LRH-Jahresbericht 2005, Drs. 15/1900, S. 167 „Mangelnde Auslastung von Lehrkapazitäten“

<sup>107</sup> LRH-Jahresbericht 2005, Drs. 15/1900, S. 171 „Grenzen einer Hochschule zur Verbesserung der Auslastung von Lehrkapazitäten“.

wird. Im Anschluss daran wies der LRH für das Fach Physik eine unangemessen niedrige Auslastung nach<sup>108</sup>. Derartige Befunde indizieren regelmäßig, dass die Hochschulen die ihnen für einen bestimmten Bereich vorgesehenen Mittel für die Lehre nicht in vollem Umfang benötigen. Die jüngste Untersuchung der Lehreinheit Bauingenieurwesen erstreckte sich auf die Universität Hannover, die Technische Universität Braunschweig und die Universität Lüneburg sowie die Fachhochschulen Hildesheim/Holzminden/Göttingen (HAWK) und Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelms-haven.

#### *Nachfragerückgang im Fach Bauingenieurwesen*

Seit Mitte der 90er-Jahre ist im gesamten Bundesgebiet ein Rückgang des Studieninteresses am Fach Bauingenieurwesen festzustellen. Die Zahl der Studierenden nahm seit dem Wintersemester 1996/97 bis zum Wintersemester 2006/07 bundesweit um 47 % ab. Auffällig ist, dass sich dieser Rückgang an den Universitäten stärker auswirkte als an den Fachhochschulen.

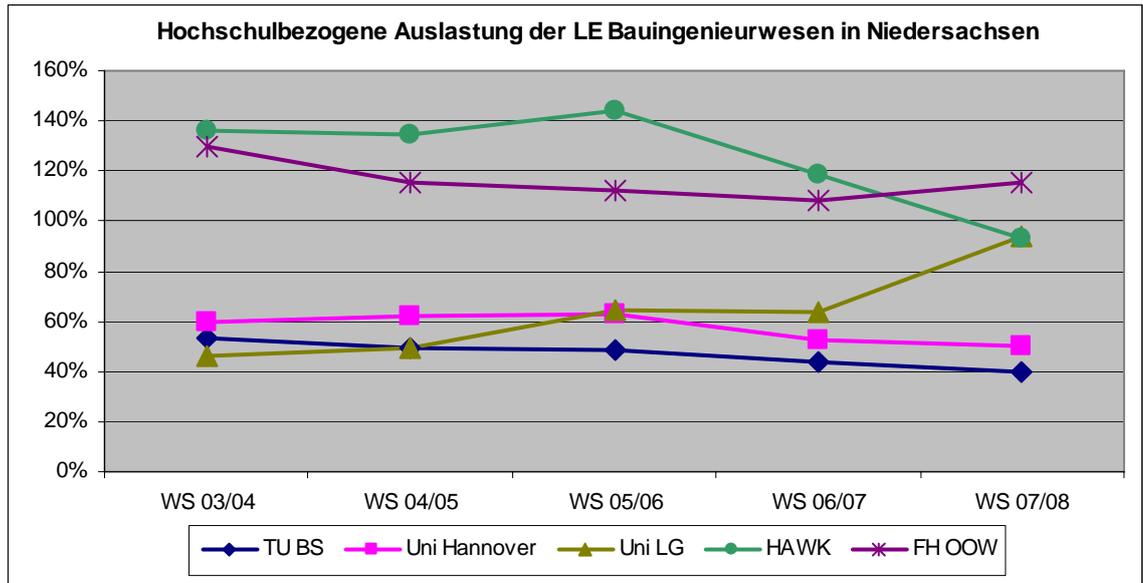
Vergleichbar negativ verlief die Entwicklung bei der Anzahl der Studienanfänger im 1. Hochschulsesemester, die im benannten Zeitraum um 42 % zurückging. Diesem Bundestrend konnten sich auch die niedersächsischen Hochschulen nicht entziehen. So reduzierten sich die Studienanfängerzahlen im Fach Bauingenieurwesen im 1. Hochschulsesemester in der Zeit zwischen 1996 und 2006 um durchschnittlich 48 %. Seit 2004 fällt der Rückgang in Niedersachsen stärker als der Bundesdurchschnitt aus.

#### *Auslastung des Fachs Bauingenieurwesen in Niedersachsen*

Landesweit reduzierte sich die Auslastung des Fachs Bauingenieurwesen vom Wintersemester 2003/04 bis zum Wintersemester 2007/08 von 84 % auf 76 %. Der Wissenschaftsrat erachtet im Allgemeinen eine Auslastungsquote von 80 % noch als angemessen. Bezogen auf diese Vorgabe, die sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zu Eigen gemacht hat, ist in Niedersachsen damit ein kritischer Wert erreicht. Für die einzelnen Hochschulstandorte ergibt sich ein differenziertes Bild:

---

<sup>108</sup> LRH-Jahresbericht 2007, Drs. 15/3800, S. 130 „Universitäre Physik: Mangelnde Auslastung, unterdurchschnittliche Kennzahlen zu Forschung und Lehre“.



Die Übersicht zeigt unterschiedliche Tendenzen an den Fachhochschulstandorten, während die universitären Standorte Hannover und Braunschweig durchgängig unterausgelastet waren.

Die Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven befand sich dauerhaft in einer Überlastsituation. Sie verzeichnete im Wintersemester 2007/08 eine Auslastung von 115 %. Die Fachhochschule Hildesheim/Holzwinden/Göttingen wies mit der Lehreinheit Bauingenieurwesen während des Betrachtungszeitraums ebenfalls eine Überlastsituation auf. Seit dem Wintersemester 2005/06 ist an dieser Hochschule jedoch ein stetiger Abwärtstrend bei der Lehrnachfrage zu beobachten, der bei kontinuierlichem Verlauf bereits für das Wintersemester 2008/09 eine Auslastung unterhalb von 80 % erwarten lässt.

Die Entwicklung der Auslastung des Fachs Bauingenieurwesen an der Universität Lüneburg war maßgeblich durch die Fusion mit der ehemaligen Fachhochschule Nordostniedersachsen gekennzeichnet. So führte u. a. die Reduzierung der Lehrverpflichtung der Professoren der ehemaligen Fachhochschule zu einer Kapazitätsreduzierung und damit zu einer verbesserten Auslastung von 92 % im Wintersemester 2007/08.

Die Auslastung der Lehreinheiten an den universitären Standorten Hannover und Braunschweig entwickelte sich zwischen dem Wintersemester 2003/04 und dem Wintersemester 2007/08 rückläufig. Lag die Auslastung im Wintersemester 2003/04

an der Universität Hannover bei 60 %, sank sie bis zum Wintersemester 2007/08 auf 50 % ab. An der Technischen Universität Braunschweig ging die Auslastung im gleichen Zeitraum von 50 % auf 40 % zurück. Bei rein rechnerischer Betrachtung wäre es auf Grund der durchgängig schwachen Auslastung der Lehrereinheit Bauingenieurwesen an beiden Universitäten möglich, die universitäre Lehrnachfrage des Fachs Bauingenieurwesen in Niedersachsen durch das bestehende Lehrangebot eines der beiden Standorte zu decken, ohne dass eine Überlastsituation entstünde.

#### *Absolventenzahlen - ein Leistungsindikator*

Neben der schwachen Auslastung fiel bei beiden Universitäten auf, dass sich die unterauslastungsbedingten hohen Betreuungsrelationen nicht in entsprechend überdurchschnittlichen Absolventenzahlen niederschlugen. So lag der Anteil der Studienanfänger, die den Studiengang mit Erfolg abschlossen (Absolventenquote), an der Universität Hannover im Fach Bauingenieurwesen im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 42 %. Weil auf Grund der schwachen Studiennachfrage ohnehin nur etwa die Hälfte der Studienplatzkapazität in Anspruch genommen wurde, entfiel lediglich auf etwa jeden vierten Studienplatz ein Studienabschluss. Damit führten drei von vier ausfinanzierten Studienplätzen an der Universität Hannover im Fach Bauingenieurwesen nicht zum gewünschten Erfolg. Auch die Technische Universität Braunschweig erreichte bei einer Auslastung von etwa 45 % und einer durchschnittlichen Absolventenquote von 60 % lediglich auf jedem vierten Studienplatz einen Absolventen. Dieser Befund ist aus Sicht des LRH kritikwürdig, denn er weist ebenso wie eine mangelnde Auslastung auf einen unwirtschaftlichen Mitteleinsatz hin. Im Übrigen bestätigen sich hiermit frühere Untersuchungen des LRH<sup>109</sup>, die belegen, dass eine sinkende Auslastung nicht zwangsläufig zu einer Steigerung des Studienerfolgs führt.

#### *Handlungsempfehlungen*

##### Relevanz der Auslastung für die Hochschulplanung

Unter dem Gesichtspunkt eines wirtschaftlichen Einsatzes der Landesmittel sollte eine dauerhafte Unterauslastung von Lehrereinheiten, wie sie an der Universität Hannover und der Technischen Universität Braunschweig für das Bauingenieurwesen

---

<sup>109</sup> Vgl. LRH-Jahresbericht 2007, Drs. 15/3800 „Universitäre Physik: Mangelnde Auslastung, unterdurchschnittliche Kennzahlen zu Forschung und Lehre“, S. 130, 134 f.

besteht, vermieden werden. Allgemeine Hinweise auf Belange des Arbeitsmarkts oder auf gesellschaftliche Bedürfnisse rechtfertigen keine abweichende Betrachtungsweise.

Die Kennzahl der Auslastung bietet einen aussagekräftigen Indikator, um die Handlungsfelder für die Behebung von Auslastungsdefiziten aufzuzeigen. Der LRH erwartet deshalb, dass die Landesregierung künftig den Parameter „Auslastung“ bei der ihr obliegenden Hochschulplanung als ein zentrales Kriterium beim Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Hochschulen einbezieht. In diesem Zusammenhang hat das Ministerium für die Zukunft durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Auslastungswerte einzelner Lehreinheiten auf korrekter Datenbasis gewonnen werden und dementsprechend belastbar sind.

#### Konzentration der universitären Lehre

Mit Rücksicht darauf, dass die in Hannover und in Braunschweig vorhandenen Lehrkapazitäten im Wintersemester 2007/08 rein rechnerisch jeweils ausgereicht hätten, um die gesamte universitäre Lehrnachfrage im Fach Bauingenieurwesen abzudecken, plädiert der LRH für eine Zusammenführung des Fachs an einem der beiden Standorte bei gleichzeitiger Anpassung der Lehrkapazitäten. Dabei sind die Prognosen zukünftiger Entwicklungen zu berücksichtigen, wie etwa der von der Kultusministerkonferenz prognostizierte Anstieg der Studienanfängerzahlen.

Das Ministerium hält eine Verringerung der Kapazitäten derzeit für nicht angezeigt und begründet dies mit der Erwartung einer Erholung der Bauindustrie auf Grund des Konjunkturpakets und dem doppelten Abiturjahrgang im Jahr 2011. Hierzu merkt der LRH an, dass bereits eine von der Finanzkrise unbelastete Baubranche nicht zu einer Studierneigung führte, die eine Auslastung der vorhandenen universitären Studienplatzkapazitäten erreicht hätte. Der doppelte Abiturjahrgang stellt einen Einmaleffekt dar. Hierdurch bedingte vorübergehende Spitzen können durch flexible Maßnahmen abgefangen werden, zumal in Anbetracht der bestehenden Schwundquote im Fach Bauingenieurwesen ein deutliches Abschmelzen der Studierendenzahlen im Laufe des Studiums zu erwarten ist.

Eine räumliche Konzentration der universitären Lehrkapazitäten im Fach Bauingenieurwesen verspricht aus Sicht des LRH verschiedene Synergieeffekte, so etwa die Beseitigung redundanter sächlicher Ausstattung und personeller Doppelstrukturen.

Diese Auffassung teilt die Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen in ihrem Evaluationsbericht zu den Fächern Bauingenieurwesen und Architektur<sup>110</sup>. Sie moniert zudem, dass eine stärkere Zusammenarbeit durch überholtes Besitzstandsdenken verhindert werde<sup>111</sup>.

Die zum 01.01.2009 gegründete Niedersächsische Technische Hochschule (NTH) sollte dauerhaft unterausgelastete Fächer künftig zusammenführen. Der bisher vorgebrachte Einwand, bestimmte Fächer an den jeweiligen Hochschulstandorten vorhalten zu müssen, entfällt künftig, weil das jeweilige Fach den Mitgliedshochschulen innerhalb der NTH erhalten bleibt. Die bisherige Konkurrenzsituation zwischen den beteiligten Hochschulen wurde von einer gemeinsamen Entwicklungsplanung des NTH-Verbunds abgelöst. Der LRH sieht das Ministerium für Wissenschaft und Kultur in der Pflicht, diesen Prozess durch den Abschluss entsprechender Zielvereinbarungen mit der NTH zu unterstützen.

## 18. Kooperationen im Bereich der Krankenversorgung

*Ärztliches Personal der Medizinischen Hochschule Hannover wurde in nicht unerheblichem Umfang ohne hinreichende vertragliche Grundlage für einen kooperierenden Verein tätig. Entsprechende Kostenerstattungen unterblieben, da die Hochschule ihre Leistungen nicht transparent und nachprüfbar festhielt.*

### *Einleitung*

In seinem Jahresbericht 2001 hat der LRH aufgezeigt, dass privatrechtlich organisierte An-Institute an Fachhochschulen ungerechtfertigt von den Hochschulen profitierten, weil diese ihre Ressourcen zu nicht kostendeckenden Entgelten zur Verfügung stellten.<sup>112</sup> Der Landtag teilte die Auffassung des LRH, dass Hochschulen ihre Ressourcen Dritten nur überlassen dürfen, wenn

- transparent und nachprüfbar ist, welche Leistungen die Hochschulen für Dritte erbringen und

---

<sup>110</sup> Bauingenieurwesen und Architektur, Forschungsevaluation an niedersächsischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen vom Oktober 2005, S. 25.

<sup>111</sup> Evaluationsbericht der Wissenschaftlichen Kommission Niedersachsen, S. 29.

<sup>112</sup> Drs. 14/2400, S. 129.

- die zu entrichtenden Nutzungsentgelte auch unter Berücksichtigung der Gemeinkosten mindestens kostendeckend sind.<sup>113</sup>

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bat die Hochschulen nachdrücklich um Beachtung dieses Beschlusses. Zugleich forderte es die Hochschulen auf, private Einrichtungen, die Hochschulressourcen nutzen, zu verpflichten, dass sie hinsichtlich der gegenseitigen Leistungsbeziehungen mit dem LRH eine Prüfungsvereinbarung gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO abschließen. Bestehende Verträge sollten entsprechend geändert werden.<sup>114</sup>

Der LRH hat die Zusammenarbeit der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) mit einem eingetragenen Verein geprüft, der im Wesentlichen chronisch Nierenkranken die Heim- und/oder Zentrumsdialyse ermöglichen will. Zunächst betrieb der Verein ein Dialysezentrum an einem Krankenhaus der Landeshauptstadt Hannover. Ab 1985 mietete er Räumlichkeiten der MHH zur Unterbringung dieses Zentrums an. Im Jahre 1991 verlegte er das Zentrum in ein eigenes Gebäude, in dem auch eine Dialyseambulanz untergebracht ist.

#### *Vertragliche Regelungen*

Zur Kooperation mit dem Verein im Bereich der ambulanten Versorgung (Nierenzentrum) konnte die MHH lediglich auf eine Vereinbarung aus dem Jahr 1985 verweisen. Diese betraf jedoch die Zusammenarbeit mit dem damaligen Dialysezentrum im Krankenhaus der Landeshauptstadt. Danach war u. a. vorgesehen, dass die ärztliche Leitung des Dialysezentrums durch den Leiter der Abteilung Nephrologie der MHH in Nebentätigkeit wahrgenommen wird. Die Ärzte des Vereins und Ärzte der MHH sollten „im Rahmen einer Rotation im Austausch 1 : 1“ eingesetzt werden.

Spätestens mit der Verlagerung des Dialysezentrums in eigene Räumlichkeiten des Vereins und die Beschränkung auf die ambulante Dialyse, für die der Verein kein eigenes ärztliches Personal mehr einsetzt, hätte die Vereinbarung aus dem Jahr 1985 auf eine neue vertragliche Grundlage gestellt werden müssen. Da dies nicht erfolg-

---

<sup>113</sup> Beschluss des Landtages vom 18.09.2001 (Nr. 40 der Anlage zur Drs. 14/2674).

<sup>114</sup> Antwort der Landesregierung vom 21.03.2002 - Drs. 14/3268 -.

te, blieben die Leistungsbeziehungen zwischen der MHH und dem Verein insbesondere zur jeweiligen Kostentragung ungeregt. Auch schloss der Verein keine Prüfungsvereinbarung mit dem LRH.

#### *Personalgestellung und -abrechnung*

Die MHH stellte für den Betrieb des Nierenzentrums ärztliches Personal und überließ ab 2008 zusätzlich eine Verwaltungskraft. Die Kosten dieses Personals ließ sich die MHH vom Verein nur teilweise erstatten. So erhielt die MHH z. B. für April 2008 eine Kostenerstattung in Höhe von rd. 8.000 € für drei Bedienstete, von denen ein Mitarbeiter im Nierenzentrum tatsächlich nicht tätig war. Auf der anderen Seite wurden fünf Ärzte, die dienstplanmäßig im Dialysezentrum eingesetzt waren, nicht abgerechnet. Insgesamt war die Personalkostenerstattung für diesen Monat um rd. 16.400 € zu gering.

Nicht nur fehlende oder falsche Zuordnungen von Bediensteten der MHH zum Nierenzentrum führten zu unzutreffenden Kostenerstattungen des Vereins. Für die Jahre 2005 bis 2007 forderte die MHH für elf Bedienstete, die sie intern dem Nierenzentrum zugeordnet hatte, rd. 18.600 € weniger als ihr an Personalaufwand für diese Mitarbeiter entstanden war.

Schließlich unterließ es die MHH, dem Verein einen Gemeinkostenzuschlag auf die Personalaufwendungen in Rechnung zu stellen, obwohl dies der Landtag 2001 in seinem Beschluss forderte.

#### *Würdigung*

Die MHH hat trotz Landtagsbeschluss und Weisung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur bisher nicht sichergestellt, dass transparent und nachprüfbar ist, welche Leistungen sie im Rahmen der Kooperationen gegenüber dem Verein erbringt. Dadurch war es dem Leiter der Klinik für Nieren- und Hochdruckerkrankungen möglich, ärztliches Personal der MHH einzusetzen, dessen Personalkosten der Hochschule nicht erstattet wurden. Das Nutzungsentgelt des Vereins war zudem nicht kostendeckend, da die MHH keinen Gemeinkostenzuschlag erhob. Schließlich hat die MHH versäumt, die Kooperationsvereinbarungen mit dem Verein so anzupassen, dass der Verein dem LRH ein Prüfungsrecht einräumt und er nicht auf freiwillige Angaben und Vorlage von Unterlagen angewiesen ist.

## Kultusministerium

### 19. Aufnahme bekenntnisfremder Schüler/-innen in Bekenntnisschulen

*Bekenntnisschulen können in geringem Umfang Schülerinnen und Schüler fremder Bekenntnisse aufnehmen (§ 129 Abs. 3 Niedersächsisches Schulgesetz). Es ist unwirtschaftlich, wenn zusätzliche Klassen allein wegen der Aufnahme bekenntnisfremder Schüler/-innen gebildet werden, obwohl deren Beschulung unter zumutbaren Bedingungen in anderen öffentlichen Schulen möglich wäre. Diese Praxis führte allein im Schuljahr 2006/07 zur Bildung von 62 zusätzlichen Klassen. Hierdurch entstanden dem Land Personalkosten von ca. 4 Mio. € jährlich.*

#### *Ausgangslage*

Öffentliche Schulen werden grundsätzlich für Schülerinnen und Schüler aller Bekenntnisse und Weltanschauungen geführt (§ 3 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz - NSchG -). Eine besondere Art von öffentlichen Schulen sind Grundschulen für Schülerinnen und Schüler des gleichen Bekenntnisses (so genannte Bekenntnisschulen), die auf Antrag von Erziehungsberechtigten zu errichten sind (§ 129 Abs. 1 NSchG).

In Niedersachsen bestehen gegenwärtig außerhalb des ehemaligen Landes Oldenburg<sup>115</sup> 57 Bekenntnisschulen. Für alle öffentlichen Schulen trägt das Land nach § 112 Abs. 1 NSchG die Personalkosten für die Lehrkräfte, Schulassistentinnen und Schulassistenten, pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie das Betreuungspersonal.

Nach § 129 Abs. 3 NSchG dürfen Bekenntnisschulen in geringem Umfang (bis zu 20 %) Schülerinnen und Schüler aufnehmen, die diesem Bekenntnis nicht ange-

---

<sup>115</sup> Für das ehemalige Land Oldenburg gelten nach § 138 NSchG einige Sonderregelungen bezüglich der Bekenntnisschulen. Daher sind Schulen dieses Bereichs unberücksichtigt geblieben.

hören<sup>116</sup>. Dieser rechtliche Gestaltungsrahmen führt in der Schulpraxis zu zusätzlichem Raumbedarf.

*Zusätzlicher Ressourcenbedarf durch Aufnahme bekenntnisfremder Schüler/-innen*

An den Bekenntnisschulen wurden allein wegen der Aufnahme *einzelner* bekenntnisfremder Schüler/-innen zusätzliche Klassen eingerichtet, obwohl deren Beschulung unter zumutbaren Bedingungen in anderen öffentlichen Schulen möglich war.

Nach einem Erlass ist im Regelfall eine weitere Klasse zu bilden, wenn die Schülerzahl eines Jahrgangs die Höchstzahl von 28 Schüler/-innen<sup>117</sup> überschreitet. Sofern diese geringfügig oberhalb der Teilergrenze liegen, ergeben sich Klassen mit niedrigen Klassenfrequenzen (Schüler/-innen pro Klasse). Unabhängig von der Klassenfrequenz verursacht die Bildung einer Klasse zusätzliche Personalkosten allein für die einzusetzende Lehrkraft von rd. 68.000 €<sup>118</sup> jährlich.

Nach den Auswertungen des LRH für das Schuljahr 2006/07 führte allein die Aufnahme einzelner bekenntnisfremder Schüler/-innen an den 57 Bekenntnisschulen im Ergebnis zur Bildung von insgesamt 62 zusätzlichen Klassen. Hierdurch entstanden für das Land Personalkosten in einer Größenordnung von ca. 4 Mio. € pro Jahr.

Angesichts der räumlichen Nähe der Bekenntnisschulen zu anderen öffentlichen Grundschulen, hätten alle Schüler/-innen unter zumutbaren Bedingungen an einer anderen öffentlichen Grundschule beschult werden können. Allein 24 der 57 Bekenntnisschulen befinden sich innerhalb desselben oder des daran anschließenden Schulgebäudes einer weiteren öffentlichen Grundschule.

---

<sup>116</sup> § 1 der Verordnung über die Aufnahme bekenntnisfremder Schülerinnen und Schüler in Grundschulen für Schülerinnen und Schüler des gleichen Bekenntnisses vom 19.02.1999 (Nds. GVBl. S. 51; SVBl. 3/1999 S. 54), geändert durch Verordnung vom 05.07.2000 (Nds. GVBl. S. 157; SVBl. 9/2000 S. 387) und vom 14.05.2004 (Nds. GVBl. Nr. 14/2004 S. 150) - VORIS 22410 01 78 -.

<sup>117</sup> Erlass zur Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen, RdErl. des Kultusministeriums vom 18.06.2008 - 34-84001/3 - (SVBl. 9/2008 S. 284).

<sup>118</sup> Vgl. Tabelle der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen (RdErl. des Finanzministeriums vom 29.03.2005, Nds. MBl. S. 274).

### *Würdigung*

Aus Sicht der Finanzkontrolle sollte das Kultusministerium die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Bekenntnisschulen hinsichtlich der Aufnahme bekenntnisfremder Schülerinnen und Schüler einschränken.

Der Staat ist verpflichtet, im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden finanziellen und sächlichen Mittel Ansprüche auf eine Beschulung von Schüler/-innen zu erfüllen. Es besteht jedoch kein Anspruch, eine bestimmte Schule zu besuchen.

Jede zusätzlich gebildete Klasse verursacht den Einsatz einer Lehrkraft, die an anderer Stelle fehlt. Damit verschlechtert die Bildung einer zusätzlichen Klasse die Unterrichtsversorgung einer anderen Schule, der diese Lehrkraft nicht mehr zur Verfügung gestellt werden kann.

Vor diesem Hintergrund sollte das Kultusministerium die Gestaltungsmöglichkeiten der Bekenntnisschulen auch unterhalb des Schwellenwerts von 20 % einschränken. Angesichts des erheblichen Einsparvolumens regt der LRH an, durch ergänzende Bestimmungen eine Aufnahme bekenntnisfremder Schüler/-innen auszuschließen, wenn diese eine andere Schule besuchen können und hierdurch die Bildung einer zusätzlichen Klasse an der Bekenntnisschule entbehrlich würde.

### *Stellungnahme des Kultusministeriums*

Das Kultusministerium hat angekündigt, die Anregungen des LRH in die weiteren Überlegungen zur Neufassung der Verordnung über die Aufnahme bekenntnisfremder Schülerinnen und Schüler in Grundschulen<sup>119</sup> einzubeziehen und in den Gesprächen mit der katholischen und evangelischen Kirche zu erörtern.

---

<sup>119</sup> Siehe Fußnote 117.

**Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr****20. Fehlendes Landesinteresse an der Förderung einer privaten Business-School**

*Das Finanzierungskonzept einer vom Land mit insgesamt 15,55 Mio. € unterstützten Business-School war von Beginn an nicht tragfähig. Die dauerhafte Förderung der Einrichtung verstößt zudem gegen Haushaltsrecht, weil ein wesentlicher Verwendungszweck nicht mehr erfüllbar ist und darüber hinaus ein erhebliches Landesinteresse für die Gewährung von Zuwendungen nicht vorliegt. Die Förderung ist einzustellen.*

*Allgemeines*

Das Land gründete im Jahr 1999 gemeinsam mit einem Unternehmen eine Business-School in der Rechtsform einer Stiftung sowie einer Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung. Die Maßnahme sollte dem Zweck dienen, Nachwuchskräften aus Wirtschaft und Verwaltung bessere Qualifizierungsmöglichkeiten zu bieten. Es war beabsichtigt, die Stiftung sukzessive durch Landesmittel und Zustiftungen aus der Wirtschaft mit dem notwendigen Kapital auszustatten, um aus den Erträgen des Stiftungsvermögens sowie durch Einnahmen aus Studiengebühren Aufbau und Betrieb der Business-School finanzieren zu können. Das Stiftungsvermögen betrug im Zeitpunkt der Errichtung rd. 0,51 Mio. €.

Die Business-School bietet in Kooperation mit einer amerikanischen Universität, die den Lehrkörper stellt und die Abschlüsse verleiht, zwei von der Association to Advance Collegiate Schools of Business akkreditierte Studiengänge an. Zum einen handelt es sich um ein elfmonatiges Vollzeitstudium. Zum anderen können Studenten an einer berufsbegleitenden Ausbildung von knapp zweijähriger Dauer teilnehmen.

Das Land unterstützte den laufenden Geschäftsbetrieb der Business-School seit 1999 mit 15,3 Mio. €.

### *Unrealistische Finanzplanung*

Die Finanzplanung der Stiftung sah für die ersten fünf Jahre einen Mittelbedarf von 35,8 Mio. € vor. Auf dieser Grundlage leistete das Land seinen Anteil am Stiftungskapital in Höhe von 255.000 € und zahlte im ersten Jahr zusätzlich 2,3 Mio. €.

Bereits ein Jahr nach Aufnahme des Studienbetriebs zeigte sich, dass die Finanzplanung nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprach. Wegen der schon zum damaligen Zeitpunkt offenkundigen Finanzierungslücken beschloss die Landesregierung, die Business-School auch in den Jahren 2001 bis 2005 mit jährlich 2,56 Mio. € unter der Voraussetzung zu fördern, dass seitens der Wirtschaft Leistungen in mindestens gleicher Höhe zugesagt würden.

Die Spenden der Wirtschaft sowie die Zuwendungen des Landes reichten nicht aus, um weiteres Stiftungsvermögen aufzubauen. Die Business-School benötigte sämtliche Einnahmen einschließlich der Studiengebühren, um den laufenden Betrieb aufrecht zu erhalten. Zu einer nennenswerten Erhöhung des Stiftungsvermögens kam es bis heute nicht. In den Jahren 2000 und 2001 musste das Stiftungskapital sogar für Zwecke der operativen Geschäftstätigkeit eingesetzt werden.

Das Land förderte die Business-School in verschiedenen Formen, die von einer Anschubfinanzierung (1999) über eine institutionelle Förderung (2001 bis 2005) bis zu Projektförderungen aus dem Europäischen Sozialfonds (2006 und 2007) reichten. Im Jahr 2008 erhielt die Business-School schließlich Landesmittel im Rahmen eines weiteren Projekts unter der Bezeichnung „Abwendung einer vorübergehenden Liquiditätslücke“. Darüber hinaus finanziert das Land zu Gunsten der Business-School künftig sechs Planstellen für Professoren. Die Lehrkräfte werden von der Universität Hannover in Abstimmung mit der Business-School berufen und anschließend für eine Tätigkeit an dieser Einrichtung beurlaubt. Die Ausgaben sind im Haushalt des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr veranschlagt<sup>120</sup>. Bei einer Aufhebung der Beurlaubung oder einer Insolvenz der Business-School werden die Professoren auf ihren bisherigen Planstellen geführt, bis geeignete Stellen an der Universität frei werden<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Kapitel 08 02 Titel 686 10: Zuschuss an die Business-School in Höhe von 1,2 Mio. €

<sup>121</sup> Kapitel 06 17 Titel 682 01.

### *Landeszuschuss und Gesamtkosten je Absolvent*

Die Kosten des Vollzeitstudiengangs, an dem etwa 80 % der Studierenden der Business-School teilnehmen, betragen je Absolvent rd. 75.000 € pro Jahr. Sie werden aus Fördermitteln des Landes in Höhe von 26.500 €, Spenden Dritter sowie Studiengebühren von 25.000 € finanziert.

Die Hochschul-Informationssystem GmbH bezifferte in einem Leistungsvergleich der Universitäten<sup>122</sup> die Lehrkosten des vierjährigen Studiums für einen Absolventen des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Hannover mit insgesamt 18.000 €<sup>123</sup>.

Der vorstehende Vergleich zeigt, dass die Zuwendungen des Landes an die Business-School die Kosten, die für Studenten einer staatlichen Hochschule aufzuwenden sind, erheblich überschreiten.

### *Unerfüllbarkeit des Zweckes und fehlendes Landesinteresse an der Förderung*

Nach Auffassung des LRH war das Finanzierungskonzept der Business-School von Beginn an nicht tragfähig. Mit einer finanziellen Grundausstattung von nur 0,51 Mio. € konnte und kann eine nachhaltige Finanzierung des laufenden Geschäftsbetriebs aus den Stiftungserträgen nicht sichergestellt werden.

Nach § 23 LHO darf das Land Dritte u. a. nur dann durch Zuwendungen unterstützen, wenn hierdurch ein bestimmter Zweck erfüllt werden soll. Nach den Zuwendungsbescheiden bestand ein wesentliches Ziel der Förderung darin, durch Landesmittel und Zustiftungen privater Spender ein Stiftungskapital aufzubauen, das ausreicht, um aus den Vermögenserträgen und Studiengebühren den Betrieb der Ausbildungseinrichtung zu finanzieren. Dieses Ziel wurde verfehlt, sodass eine Fortführung der Landesförderung wegen Unerfüllbarkeit des Zweckes unzulässig ist und sogar eine Rückforderung von Fördermitteln droht.

---

<sup>122</sup> HIS Forum Hochschule 7/2007.

<sup>123</sup> Kosten aus Landes- und Sondermitteln einschließlich lehrbezogener Drittmittel, aber ohne Bewirtschaftungskosten für die sächliche Infrastruktur wie Bauunterhaltung, Bauinvestitionen und Gebäudemieten.

Die Landesregierung begründet die Unterstützung der Business-School mit positiven Effekten für die niedersächsische Wirtschaft auf Grund international geknüpfter Kontakte. Diese - im Übrigen nicht belegten - Effekte rechtfertigen nach Auffassung des LRH für sich allein kein erhebliches Landesinteresse an der Förderung der Business-School, die ursprünglich als Anschubfinanzierung gedacht war und sich inzwischen zu einer Dauerförderung entwickelt hat.

Der LRH hält es für geboten, die Förderung einzustellen.

*Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*

Das Ministerium ist weiterhin der Ansicht, dass das für eine Förderung notwendige Landesinteresse gegeben ist. Die Business-School sei ein wichtiger Baustein bei der Weiterentwicklung der Hochschullandschaft und der Internationalisierung Niedersachsens. Die hohen Studienkosten seien unvermeidbar, um die gebotene Qualität der Einrichtung zu ermöglichen. Im Übrigen könnten die Kosten pro Studienplatz in den kommenden Jahren sinken, wenn der positive Trend bei den Studierendenzahlen anhalte.

Das Ministerium räumt ein, dass das ursprüngliche Finanzierungskonzept fehlgeschlagen ist. Nunmehr stellen Studiengebühren, Sponsorengelder und Landesmittel die maßgeblichen Einnahmen der Business-School dar. Landesmittel von 1,2 Mio. € seien in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes bis 2011 vorgesehen, Sponsorenzusagen bis 2013 lägen in vergleichbarer Höhe vor. Es sei aus heutiger Sicht durchaus realistisch, dass die Einrichtung ab 2012 ohne Zuschüsse des Landes auskommen könne.

Der LRH teilt die optimistische Einschätzung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr nicht. Er bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass die Förderung der Business-School eingestellt werden sollte.

**21. Erhebliche Mängel im Rahmen der Prüfung von ESF-Verwendungsnachweisen**

*Die zuständigen Stellen haben im Bereich der ESF-Förderung eine Vielzahl von Verwendungsnachweisen verspätet geprüft.*

*Die zum Abbau der Rückstände vorgenommene Beauftragung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft war mit den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht zu vereinbaren. Sie ist zudem ohne das vorgeschriebene Vergabeverfahren durchgeführt worden.*

#### *Vorbemerkungen*

In seinem Jahresbericht 2008 hatte der LRH dargestellt, dass bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen im Bereich der Wirtschaftsförderung erhebliche Bearbeitungsrückstände entstanden waren<sup>124</sup>. Diese führten nach neueren Erkenntnissen dazu, dass EU-Mittel in Höhe von rd. 220.000 € durch Landesmittel ersetzt werden mussten.

Der LRH nahm diese und weitere Feststellungen zum Anlass, ergänzend die Abwicklung von Verwendungsnachweisen durch die Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank) im Bereich des Europäischen Sozialfonds (ESF) zu prüfen. Nach den Prüfungsergebnissen gab es auch in diesem Fördersegment erhebliche Mängel.

#### *Übernahme der Aufgabe durch die NBank*

Nach der Auflösung der Bezirksregierungen hat die NBank ab dem 01.01.2005 die Prüfung von ESF-Verwendungsnachweisen übernommen. Nach den Feststellungen des LRH sind diese bereits vor dem Übergang der Aufgabe in einem erheblichen Umfang verspätet geprüft worden. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bestätigte zudem, dass die Bearbeitung nach der Mitteilung über die Auflösung der Behörden eingestellt worden sei. Eine ordnungsgemäße Übergabe der Vorgänge auf die NBank fand nicht statt. Daher war diese auch nicht in der Lage, die Voraussetzungen für eine fristgerechte Bearbeitung zu schaffen.

#### *Entwicklung und Maßnahmen zum Abbau der Bearbeitungsrückstände*

Weder dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr noch der NBank ist es in den Jahren 2005 und 2006 gelungen, einen Überblick über die noch zu prüfenden

---

<sup>124</sup> Drs. 16/190, S. 137 f.

Verwendungsnachweise zu gewinnen oder einen nennenswerten Abbau der Rückstände zu erreichen. Zwischen dem Ministerium und der NBank gab es in dieser Frage fortlaufend Abstimmungsbedarf. Die Bank berichtete im März 2006 über das Ergebnis einer Sonderaktion und wies darauf hin, dass die Personalausstattung nicht ausreiche, um die vorhandenen Rückstände in der vorgegebenen Zeit abzuarbeiten.

Nach einer Prüfung der Zahlungen aus dem ESF für die Förderperiode von 2000 bis 2006 kritisierte Ende März 2007 auch der Europäische Rechnungshof die unzureichende Verwendungsnachweisprüfung. Die Europäische Kommission teilte dem Ministerium daraufhin mit, dass ein Zahlungsstopp für die noch ausstehenden ESF-Mittel in Erwägung gezogen werde. Sie forderte unverzüglich einen Aktionsplan mit konkreten Zielvorgaben zum Abbau der Rückstände an und sah anderenfalls die bevorstehenden Genehmigungen der operationellen ESF-Programme für die Förderperiode 2007 bis 2013 als gefährdet an. Daraufhin legte das Ministerium einen gestaffelten Aktionsplan für die Bearbeitung der in den Jahren 2001 bis 2006 eingegangenen Verwendungsnachweise fest. Der Plan sah vor, die Rückstände bis zum 31.12.2007 abzuarbeiten.

Anschließend bestätigte die NBank dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zunächst fortlaufend die Einhaltung der jeweils vorgegebenen Bearbeitungsfristen. Am 06.11.2007 teilte die Bank dann allerdings mit, dass die Prüfung der ESF-Verwendungsnachweise des Jahres 2006 nur dann erfolgreich abgeschlossen werden könne, wenn die Zwischenverwendungsnachweise im Rahmen der Prüfung der Endverwendungsnachweise für das Jahr 2007 bearbeitet werden. Dann seien „zum 31.12. über 80 % der Verwendungsnachweise 2006 abschließend bearbeitet“. Damit erklärte sich das Ministerium einverstanden. Nach einer dem LRH übersandten Übersicht waren zum 31.12.2007 im Bereich der Arbeitsmarktförderung 14 Verwendungsnachweise aus den Jahren bis 2005 und 278 Verwendungsnachweise aus dem Jahr 2006 noch nicht geprüft<sup>125</sup>.

#### *Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*

Nach mehrfacher Aufforderung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr übertrug die NBank beginnend im April 2007 die Verwendungsnachweisprüfung von

---

<sup>125</sup> Ferner waren 1.067 Verwendungsnachweise aus dem Jahr 2007 noch nicht geprüft worden.

250 Förderfällen auf eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für ein Honorar von 1.000 € je Förderfall. Die Auftragsvergabe erfolgte auf Grundlage eines schriftlichen Angebots, ein Vergabeverfahren wurde nicht durchgeführt. Nach den Feststellungen des LRH hätte der Beauftragung durch die NBank als öffentlicher Auftraggeber gemäß § 98 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen die Durchführung eines Vergabeverfahrens nach den Regelungen der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vorausgehen müssen, weil das Honorarvolumen den Schwellenwert von 211.000 € netto überschritten hat (§ 2 Abs. 2 VOF in Verbindung mit § 2 Nr. 3 Vergabeordnung).

Wie im Bereich der Wirtschaftsförderung<sup>126</sup> war die Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft angesichts der erheblichen Vor- und Nacharbeiten der NBank und eines Honorars von 1.000 € pro Förderfall bei einer maximal 70 %igen Fallbearbeitung unwirtschaftlich, ineffizient und als Maßnahme zur Abarbeitung der Rückstände unter Kosten-/Nutzensgesichtspunkten ungeeignet.

## **Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung**

### **22. Unnötige Verzögerungen in Rückforderungsverfahren vermeiden - den Zinsanspruch zügig geltend machen**

*Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung machte einen Rückforderungsanspruch gegenüber der Tierseuchenkasse nicht in dem rechtlich gebotenen zügigen Verfahren geltend. Es kam daher zu einer verspäteten Rückzahlung. Die von der Tierseuchenkasse für die Rückzahlungssumme erzielten Zinsen sind umgehend einzufordern.*

#### *Sachverhalt*

In den Jahren 2004 und 2005 trug die Tierseuchenkasse nach den Bestimmungen des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Tierischen Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (AGTierNebG) die Kosten der Entsorgung des so genannten

---

<sup>126</sup> Vgl. Fußnote 124.

Sonderrisikomaterials, das bei der Schlachtung von BSE-gefährdeten Tieren anfällt. Das Land war nach der befristet geltenden Regelung des § 3 Abs. 5 Satz 4 AGTierNebG zur Erstattung der Hälfte dieser Kosten verpflichtet.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung zahlte daher auf Antrag der Tierseuchenkasse im Dezember 2004 und im November 2005 in zwei Teilbeträgen einen Vorschuss von rd. 6,4 Mio. € auf diese Erstattung. Von diesem Vorschuss waren bis zum 30.06.2006 lediglich rd. 2 Mio. € verbraucht.

#### *Zum Rückforderungsverfahren*

Besondere Vorschriften für das Erstattungsverfahren enthält das AGTierNebG nicht. Es war daher § 15 Abs. 4 Satz 2 des Ausführungsgesetzes zum Tierseuchengesetz analog anzuwenden, der für die Erstattungen von Entschädigungen, Kosten und Beihilfen Abschlagszahlungen an die Tierseuchenkasse vorsieht. Die Vorschusszahlungen waren danach zulässig.

Sie waren analog § 15 Abs. 4 Satz 1 AGTierSG vierteljährlich entsprechend der Höhe der geleisteten Zahlungen abzurechnen. Dies ist jedoch nicht erfolgt. Im Rahmen dieser vierteljährlichen Abrechnungen wäre durch das Ministerium die Höhe des zu belassenden Abschlags anhand des erkennbar gewordenen Bedarfs festzulegen gewesen. Den „Abschlagsüberhang“ hätte die Tierseuchenkasse zurückzahlen müssen. Dies unterblieb jedoch.

Das Ministerium bemühte sich vielmehr erst eineinhalb Jahre nach dem ersten und ein halbes Jahr nach dem zweiten Abschlag mit Schreiben vom 03.07.2006 um eine Abrechnung. Erst ein weiteres Jahr später erfolgte die ausdrückliche Rückforderung mit Schreiben vom 07.08.2007, der die Tierseuchenkasse mit Zahlung der nicht benötigten rd. 3 Mio. € am 27.11.2007 nachkam.

Der LRH beanstandet diese zögerliche Verfahrensweise. Das Ministerium hätte die rechtlich vorgesehene vierteljährliche Abrechnung fordern müssen. Diese hätte zu deutlich früheren Mittelrückflüssen zu Gunsten des Landes geführt und die im Folgenden erörterte Zinsproblematik vermieden. In künftigen Fällen dieser Art ist entsprechend zu verfahren.

### *Zum Zinsanspruch*

Für die endgültig nicht benötigten Abschlagszahlungen stand dem Land ein so genannter öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch zu. Dieses Institut ist in Rechtsprechung und Literatur allgemein anerkannt. Ihm liegt der Rechtsgedanke zugrunde, dass ohne Rechtsgrund gewährte Leistungen rückgängig zu machen sind, und zwar auch dann, wenn dieser erst später entfällt.

Nach § 818 Abs. 1 BGB, dessen Rechtsgedanke auch auf den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch anzuwenden ist, erstreckt sich die Verpflichtung zur Herausgabe nicht nur auf die rechtsgrundlose Leistung, sondern auch auf die gezogenen Nutzungen - im Falle der Geldleistung also auf die Zinsen.

Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch entsteht regelmäßig mit dem Wegfall des Rechtsgrunds der Leistung. Dieser Zeitpunkt ist derjenige, in dem die Tierseuchenkasse eine Zwischenabrechnung oder die endgültige Abrechnung hätte vorlegen können.

Erstmals am 03.07.2006 bat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung die Tierseuchenkasse um eine Abrechnung der bis dahin gezahlten Beträge für die Entsorgung des Sonderrisikomaterials. Eine vorläufige Abrechnung wäre der Tierseuchenkasse zum damaligen Zeitpunkt möglich gewesen.

Hinsichtlich der Höhe der Zinsen gilt, dass die *tatsächlich* erlangten Zinsen herauszugeben sind. Die Tierseuchenkasse muss daher den von ihr tatsächlich erzielten Zinssatz auch im Verhältnis zum Land gelten lassen.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium den inzwischen geltend gemachten Zinsanspruch des Landes gegen die Tierseuchenkasse durchsetzt, um den durch das zögerliche Rückforderungsverfahren eingetretenen Nachteil für das Land wenigstens teilweise auszugleichen.

### 23. Zuwendungsverfahren für Mittel aus der Jagdabgabe neu organisieren

*Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung bewilligt seit 1954 aus zweckgebundenen Mitteln der Jagdabgabe Zuwendungen an verschiedene Empfänger. Das Bewilligungsverfahren ist auf eine nachgeordnete Dienststelle zu delegieren. Darüber hinaus ist ein angemessener Verwaltungskostenbeitrag von der Jagdabgabe einzubehalten.*

#### *Sachverhalt*

Die Landkreise als Jagdbehörden erheben gemäß § 22 Abs. 2 des Niedersächsischen Jagdgesetzes (NJagdG) von Personen, die einen Jagdschein erhalten, zugleich mit der Gebühr für den Jagdschein eine Jagdabgabe. Die Jagdabgabe steht dem Land zu. Sie betrug in den Jahren 2006 bis 2008 durchschnittlich 1,8 Mio. €.

Die an das Land abgeführte Jagdabgabe ist gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 NJagdG zur Förderung jagdlicher Zwecke zu verwenden. Die Bewilligung der Mittel aus der Jagdabgabe erfolgt durch das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung. Die anerkannte Landesjägerschaft Niedersachsen ist nach § 22 Abs. 2 Satz 3 NJagdG über die Verwendung anzuhören. Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen aus der Jagdabgabe existieren in Niedersachsen nicht<sup>127</sup>.

Förderungsfähige Zwecke sind z. B.<sup>128</sup>:

- Erhaltung und Verbesserung der Lebensgrundlagen des Wildes,
- Information der Öffentlichkeit über Jagd- und Naturschutz,
- Schießstandbau und jagdliches Schießen,
- Jagdforschung,

---

<sup>127</sup> In den Bundesländern Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und dem Saarland bestehen Richtlinien über die Verwendung der Jagdabgabe.

<sup>128</sup> Siehe Erläuterungen zu Kapitel 09 03 Titelgruppe 91.

- Jagdschutzmaßnahmen,
- Aus- und Fortbildung der Jäger.

*Das Bewilligungsverfahren ist zu delegieren*

Gemäß Ziffer 24 der Richtlinie zur Haushaltsführung ist die Zuständigkeit für den Ablauf des gesamten Bewilligungsverfahrens grundsätzlich den nachgeordneten Behörden zu übertragen. Diese Regelung entspricht auch den Forderungen des LRH<sup>129</sup> sowie § 13 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen. Danach sollen sich die Ministerien auf gesetzgeberische und allgemein lenkende Aufgaben sowie auf zentrale Aufgaben der Aufsicht, Planung und Erfolgskontrolle beschränken. Im Zuwendungsbereich soll die Aufgabe darin bestehen, umsetzungsfähige Förderrichtlinien zu erlassen, darin insbesondere die Förderziele und -zwecke präzise zu definieren sowie die Entscheidungskriterien und Fördermodalitäten eindeutig festzulegen, damit nachgeordnete Bewilligungsbehörden in die Lage versetzt werden, die landespolitischen Absichten durch sachgerechte und einheitliche Einzelfallentscheidungen umzusetzen.

Der LRH hält es für geboten, das gesamte Bewilligungsverfahren für die Mittel aus der Jagdabgabe auf die Landwirtschaftskammer Niedersachsen oder die Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH zu übertragen. Zudem sind umsetzungsfähige Förderrichtlinien zu erlassen, um die Förderziele und -zwecke präzise zu definieren sowie Entscheidungskriterien und Fördermodalitäten festzulegen. Damit würde die nachgeordnete Bewilligungsbehörde auch hier in die Lage versetzt, sachgerechte und einheitliche Einzelfallentscheidungen zu treffen.

Das Ministerium macht geltend, das für die Bewilligung der Mittel notwendige jagdliche Fachwissen sei nur bei ihm vorhanden. Eine Verlagerung der Bewilligungszuständigkeit würde daher einen deutlichen Mehraufwand bewirken. Eine Förderrichtlinie sei nicht geeignet, die Vergabe der Mittel zu steuern, weil sie entweder zu starr oder zu offen sein müsse; letzteres würde dann doch die Beteiligung des Ministeriums erfordern.

---

<sup>129</sup> Vgl. LRH-Jahresbericht 2007, Drs. 15/3800, S. 11 (S. 14) m. w. N.

Der LRH hält an seiner Forderung fest, weil er die geforderte Verfahrensweise auch für die Mittel aus der Jagdabgabe für praktikabel hält.

*Die Verwaltungskosten des Landes sind vorab zu decken*

Bereits in seinem Jahresbericht 2000<sup>130</sup> hatte der LRH gefordert, einen Teil der zweckgebundenen Jagdabgabe zur Deckung der Kosten des Landes oder eines beauftragten Dritten für die Bearbeitung der Zuwendungen zur Förderung des Jagdwesens einzubehalten. Mit Bericht vom 31.08.2000 wurde der Staatskanzlei vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung mitgeteilt, dass bereits seit dem Haushaltsgesetz 1999/2000 jährlich 10 % der Jagdabgabe vom Land als pauschale Abgeltung der Personal- und Sachkosten der Bearbeitung der Zuwendungen und der Schweißhundstationen der Landesforstverwaltung einbehalten wurden.

In den Jahren 1999, 2000 und 2001 wurden lt. Haushaltsrechnung auch nur 90 % des Aufkommens aus der Jagdabgabe wieder verausgabt. 10 % verblieben im Landeshaushalt. In den Hj. 2002 bis 2007 standen die Einnahmen aus der Jagdabgabe jedoch wieder zu 100 % für Zuwendungen zur Verfügung.

Nach Aussage des Ministeriums wurde davon jedoch in den Hj. 2002 bis 2004 direkt ein Betrag an das Kapitel der Landesforstverwaltung abgeführt. Ab 2005 erhielt die neue Anstalt Niedersächsische Landesforsten als Rechtsnachfolgerin der Landesforstverwaltung stattdessen eine Zuwendung aus Mitteln der Jagdabgabe für das Projekt „Wisentgehege und Jagdschloss Springe - Ausstellung“.

Die Personal- und Sachkosten des Ministeriums für die Bearbeitung der Zuwendungsverfahren waren damit allerdings nicht berücksichtigt. Es kommt hinzu, dass der Verwaltungsaufwand künftig höher sein wird als bisher, wenn die Bewilligungsstelle die festgestellten Bearbeitungsmängel abgestellt hat und das Verfahren korrekt abwickelt.

Es ist daher nach wie vor sachlich geboten, einen Teil der Jagdabgabe zur Deckung der Kosten des Bewilligungsverfahrens einzubehalten. Der entstehende Aufwand

---

<sup>130</sup> Drs. 14/1590, S. 94.

sollte auf der Grundlage einer korrekten Bearbeitung neu berechnet werden und ein entsprechender Betrag von der Jagdabgabe dem Landeshaushalt verbleiben.

Das Ministerium verweist darauf, dass aus den Mitteln der Jagdabgabe zahlreiche Vorhaben im Landesinteresse gefördert würden. Ein Einbehalt für die Verwaltungskosten sei daher nicht gerechtfertigt. Zudem schließe § 22 NJagdG, wonach die Jagdabgabe für jagdliche Zwecke zu verwenden *ist*, einen Verwaltungskostenabzug aus.

Den LRH überzeugen diese Argumente nicht. Zwar sieht das Gesetz die Verwendung der Mittel ausschließlich für jagdliche Zwecke vor. Das Vergabeverfahren für diese Zwecke ist ihnen jedoch als notwendige Prozedur sachlich zuzuordnen.

## **Justizministerium**

### **24. Einsparmöglichkeiten in den Verwaltungsbereichen der Justizvollzugseinrichtungen**

*Der LRH führte bei den Justizvollzugseinrichtungen in Niedersachsen eine Stellenbedarfsberechnung in den Verwaltungsbereichen durch. Er ermittelte ein Einsparpotenzial von 18,3 % bzw. rd. 65 Vollzeiteinheiten.*

#### *Vorbemerkung*

In einer Querschnittsprüfung führte der LRH bei 13 Justizvollzugseinrichtungen<sup>131</sup> eine Stellenbedarfsberechnung mithilfe eines quantitativen Benchmarkings durch. Diese zielte auf einen Vergleich mit den tatsächlich eingesetzten Stellen für folgende Verwaltungsaufgaben: Personalangelegenheiten, Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung, Assistenzdienste (Poststelle, Kanzlei, Registratur, Materialverwaltung), Vollzugsgeschäftsstelle, Zahlstelle, Organisation, Controlling und IT-Aufgaben. Diese Verwaltungsaufgaben hält der LRH unabhängig von den zu erledigenden Vollzugsaufgaben bei allen Justizvollzugseinrichtungen für grundsätzlich miteinander vergleichbar.

---

<sup>131</sup> Justizvollzugsanstalten Braunschweig, Celle, Hannover, Lingen, Lingen-Damaschke, Meppen, Oldenburg, Sehnde, Uelzen, Vechta, für Frauen Vechta, Wolfenbüttel und Jugendanstalt Hameln.

### *Vorgehensweise bei der Berechnung*

Dem Vergleich des Stelleneinsatzes für Verwaltungsaufgaben liegt eine Betrachtung des tatsächlichen Stelleneinsatzes im Verhältnis zu einer Bezugsgröße zugrunde. Für jede einzelne Verwaltungsaufgabe bestimmte der LRH eine den Arbeitsaufwand maßgeblich beeinflussende Bezugsgröße, z. B. Anzahl der Beschäftigten, Anzahl der Buchungen im Haushaltswirtschaftssystem.

Der auf dem Benchmarking beruhenden Ermittlung des künftigen Stellenbedarfs legte der LRH zu Gunsten der Justizvollzugseinrichtungen nicht den jeweils besten Quotienten aus eingesetzten Stellenanteilen - gemessen in Vollzeiteinheiten (VZE) - und Bezugsgröße, sondern einen Durchschnittswert aus den drei nächstbesten Quotienten zugrunde. Mit den so ermittelten Kennzahlen berechnete der LRH den künftigen Stellenbedarf, indem er die jeweilige Bezugsgröße für die Verwaltungsaufgabe durch die errechnete Kennzahl dividierte.

### *Stelleneinsatz und Einsparungsmöglichkeiten*

Mithilfe des quantitativen Benchmarkings errechnete der LRH für eine sachgerechte Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben in den Justizvollzugseinrichtungen zum Stichtag 31.12.2006 folgenden Stellenbedarf und ein sich daraus ergebendes Einsparpotenzial:

<b>Justizvollzugs-einrichtung</b>	<b>Tatsächlicher Stelleneinsatz VZE</b>	<b>Künftiger Stellenbedarf VZE</b>	<b>Einspar-Potenzial VZE</b>	<b>Einsparung prozentual</b>
Braunschweig	17,75	13,75	4,00	22,6 %
Celle	40,42	32,15	8,27	20,5 %
Hameln	31,28	24,47	6,81	21,8 %
Hannover	47,28	39,73	7,55	16,0 %
Lingen	29,30	25,83	3,47	11,9 %
Lingen-Damaschke	13,50	10,88	2,62	19,4 %
Meppen	23,53	20,11	3,41	14,5 %
Oldenburg	26,50	24,26	2,24	8,5 %
Sehnde	37,75	30,03	7,72	20,5 %
Uelzen	29,45	21,77	7,68	26,1 %
Vechta <sup>132</sup>	18,24	14,34	3,90	21,4 %
Vechta für Frauen	17,86	16,63	1,23	6,9 %
Wolfenbüttel	21,36	15,42	5,94	27,8 %
<b>Summe</b>	<b>354,21</b>	<b>289,35</b>	<b>64,86</b>	<b>18,3 %</b>

<sup>132</sup> Das Einsparpotenzial bei der Justizvollzugsanstalt Vechta vermindert sich um die für die Jugendarrestabteilung zu berücksichtigenden Stellenanteile.

Von den am 31.12.2006 eingesetzten ca. 354 Stellen hält der LRH ca. 65 Stellen für entbehrlich. Das Einsparpotenzial beträgt 18,3 %.

#### *Umsetzung des Einsparpotenzials*

Auf Grund der örtlichen Erhebungen und der dabei gewonnenen Erkenntnisse ist der LRH davon überzeugt, dass die ermittelten Kennzahlen realistisch und als Basis für die Ermittlung einer sachgerechten Personalausstattung geeignet sind.

Die Umsetzung der Einsparpotenziale ist nicht in allen Fällen unter Beibehaltung der derzeitigen Organisation und Geschäftsverteilung möglich. Sie kann vielmehr verschiedene organisatorische Maßnahmen, wie den Neuzuschnitt oder die Zusammenfassung von Aufgabenbereichen, erfordern.

Die vom LRH erhobenen Daten beziehen sich auf den Stichtag 31.12.2006. Die Angaben spiegeln nicht in allen Fällen die aktuellen Verhältnisse wider, da einige Justizvollzugseinrichtungen zwischenzeitlich organisatorische Veränderungen vorgenommen haben. Weiterhin werden auf Grund absehbarer Entwicklungen bei der Neuordnung der Vollzugsstruktur Änderungen im Stellenbedarf notwendig. Sollten Veränderungen eintreten bzw. eingetreten sein, ist das Justizministerium gehalten, die Personalausstattung bei den Verwaltungsaufgaben mithilfe der aufgezeigten Berechnungsmethode und den sich daraus ergebenden Kennzahlen zu bemessen.

#### *Stellungnahme des Justizministeriums*

Das Justizministerium äußerte Vorbehalte gegen das methodische Vorgehen des LRH, den Arbeitskrafteinsatz rein quantitativ zu vergleichen. Es bemängelte, dass qualitative Aspekte der Aufgabenerledigung nicht berücksichtigt worden seien.

Das Justizministerium erklärte außerdem, dass Besonderheiten einzelner Einrichtungen, wie der Vollzug verschiedener Haftarten und differierende Organisationsmodelle, in die Betrachtung hätten einfließen müssen. Die vom LRH gewählten Bezugsgrößen hält das Justizministerium für „eindimensional“, weil vollzugliche oder organisatorische Gegebenheiten außer Acht gelassen worden seien.

Das Justizministerium hat weiter erklärt, dass wegen des Neustrukturierungsprozesses im Justizvollzug und der damit verbundenen Veränderungen in den Verwaltungsbereichen der Justizvollzugseinrichtungen zurzeit keine abschließende Einschätzung einer bedarfs- und belastungsgerechten Personalausstattung möglich sei.

Dazu ist aus Sicht der Finanzkontrolle Folgendes anzumerken:

Der LRH hat die Diskussion um die Auswahl der Bezugsgrößen mit dem Justizministerium ausführlich geführt. Die Bedenken des Justizministeriums zum methodischen Vorgehen hält der LRH für nicht begründet. Es ist während der Prüfung kein Sachverhalt bekannt geworden, aus dem zu schließen wäre, dass die Verwaltungsaufgaben nicht in angemessener Qualität und mit durchschnittlicher Erledigungsgüte bearbeitet wurden. Im Übrigen hält er es für methodisch sachgerecht, ein vorrangig quantitatives Vergleichsverfahren anzuwenden, da die Arbeitsleistung qualitativ nur bedingt messbar ist und stark von subjektiven Einflüssen geprägt wird.

Besonderheiten der Justizvollzugseinrichtungen berücksichtigte der LRH dadurch, dass er sein Benchmarking nicht auf den Bestwert, sondern auf Durchschnittswerte stützte. Eine weitergehende Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten hält er grundsätzlich nicht für sachgerecht. Der LRH sieht vielmehr die Gefahr, dass real vorhandene Rationalisierungspotenziale durch Hinweise auf Besonderheiten verhindert oder verzögert werden. Der LRH hat aber ausnahmsweise auf Grund seiner Erkenntnisse aus den örtlichen Erhebungen bei einer Justizvollzugseinrichtung einen tatsächlichen Mehrbedarf anerkannt.

Der LRH begrüßt die beabsichtigte Neustrukturierung im Justizvollzug. Er ist gleichwohl der Auffassung, dass die Ergebnisse seiner Berechnungen den Handlungsbedarf beim Personaleinsatz in den Verwaltungsbereichen der Justizvollzugseinrichtungen aufzeigen. Er erwartet, dass das Justizministerium im Rahmen der Neustrukturierung die Personalausstattung bei den Verwaltungsaufgaben unverzüglich neu bemisst.

## 25. Gesundheitszentrum des Justizvollzugs zusätzlich zum allgemeinen Gesundheitsmanagement?

*Die Erforderlichkeit eines justizspezifischen Gesundheitszentrums wird durch das von der Landesregierung für alle Ressorts und Dienststellen eingeführte Gesundheitsmanagement infrage gestellt.*

### *Sachverhalt*

Im Juni 2001 wurde ein für den Justizvollzug landesweit zuständiges Gesundheitszentrum bei der Justizvollzugsanstalt Oldenburg errichtet<sup>133</sup>. Seit Januar 2005 ist es organisatorisch dem Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzugs in Wolfenbüttel angegliedert und im Januar 2007 nach Celle verlagert worden. Die Aufgaben des Gesundheitszentrums werden regelmäßig von drei Mitarbeitern wahrgenommen. Das Haushaltsvolumen betrug im Jahr 2007 rd. 281.000 €<sup>134</sup>. Andere Länder verfügen nicht über eine entsprechende Einrichtung eigens für den Justizvollzug.

Das Gesundheitszentrum soll die Bediensteten der Justizvollzugseinrichtungen mit gesundheitsfördernden Maßnahmen unterstützen und die entsprechenden Aktivitäten im niedersächsischen Justizvollzug koordinieren. Dazu gehört der Aufbau entsprechender Netzwerke über die Einrichtung von fachbezogenen Arbeitskreisen, die Aus- und Fortbildung von Multiplikatoren sowie das Angebot von Fortbildungsveranstaltungen auf den Gebieten Gesundheitsförderung, Krisenintervention, Rehabilitation, Organisationsberatung und wissenschaftliche Projektbegleitung.

Im Fokus der Aktivitäten des Gesundheitszentrums steht „die Verhaltens- und Verhältnisprävention im System Justizvollzug“. Dieses Konzept umfasst Beratungsgespräche mit einzelnen Bediensteten, Supervisionen, Organisationsberatungen und diverse Fortbildungsveranstaltungen zu Themen wie beispielsweise Stressbewältigung, Lebensbalance und Suchtprävention. Durch diese Maßnahmen soll vor allem eine Steigerung von Qualität und Quantität der Arbeitsleistung und eine Verminderung krankheitsbedingter Abwesenheitstage erreicht werden. Nach den Kennzahlen

---

<sup>133</sup> Erlass des Justizministeriums zur Einrichtung eines Gesundheitszentrums für den niedersächsischen Justizvollzug vom 20.03.2001 - 2400 I - 301.155 -.

<sup>134</sup> Die o. a. Angaben beinhalten nicht die Mietkosten von ca. 6.800 € jährlich für die Nutzfläche des Gesundheitszentrums (ohne die gemeinsam genutzten Bereiche), da diese Kosten nicht aus dem Budget des Bildungsinstituts beglichen werden.

der Jahre 2006 und 2007 haben sich die personenbezogenen Krankheitstage jedoch nicht verringert, sondern zum Teil sogar erhöht.

### *Einführung des allgemeinen Gesundheitsmanagements*

Vier Jahre nach Gründung des Gesundheitszentrums installierte die Landesregierung ein flächendeckendes Gesundheitsmanagement für alle Ressorts und Dienststellen. Der durch das Ministerium für Inneres, Sport und Integration geförderte Beratungsservice „Gesundheitsmanagement“ hat inzwischen ein landesweites Netzwerk aufgebaut und ein einheitliches Evaluationskonzept entwickelt. Darüber hinaus wurden Prozesstrainer ausgebildet, die als „Beratungsteam Niedersachsen“ die Dienststellen bei der Umsetzung von Maßnahmen des Gesundheitsmanagements begleiten. Vor diesem Hintergrund forderte der LRH das Justizministerium auf, die Erforderlichkeit des Gesundheitszentrums zu überprüfen.

### *Stellungnahme des Justizministeriums*

In seiner Stellungnahme weist das Justizministerium auf die weiterhin gültige Bedeutung und Notwendigkeit der im Gründungserlass angestrebten Zielsetzung des Gesundheitszentrums hin. Dabei dürfe eine kontinuierliche Überprüfung und Aktualisierung der Aufgaben „selbstverständlich nicht aus den Augen verloren werden“.

Wegen der besonderen Belastungssituation des Vollzugspersonals sei das Leistungsspektrum des Gesundheitszentrums in Vorbeugung, Behandlung und Nachsorge unverzichtbar. Dieses Leistungsspektrum gehe über das Angebot des landesweiten Gesundheitsmanagements weit hinaus.

Es werde nicht verkannt, dass die Förderung gesundheitsgerechter Verhaltensweisen bisher nicht zu einem Rückgang krankheitsbedingter Fehlzeiten geführt habe. Es würden aber weitere Faktoren auf die Entwicklung von Krankheitstagen Einfluss nehmen. Die Krankenstandsanalyse allein berechtige also noch nicht zu einem Urteil über die Aufgabenwahrnehmung des Gesundheitszentrums.

### *Aktuelle Entwicklungen*

Zwischenzeitlich ist ein großer Teil der bei Kapitel 03 02 für das landesweite Gesundheitsmanagement veranschlagten Mittel zur Bewirtschaftung der Globalen Min-

derausgabe für 2009 in Anspruch genommen. Parallel wird im Justizministerium über einen Vorschlag zur Errichtung eines weiteren Gesundheitszentrums der Justiz diskutiert<sup>135</sup>.

### *Schlussfolgerung des LRH*

Der LRH erkennt nicht, dass besondere Belastungen (z. B. der Polizei oder des Justizvollzugs) auch besondere Angebote (z. B. im Bereich der Krisenintervention) erfordern. Dies allein rechtfertigt nach Auffassung des LRH allerdings nicht das Verhalten eigenständiger Gesundheitszentren, zumal kein anderes Land über eine derartige Institution eigens für den Justizvollzug verfügt.

Wenn die Landesregierung beabsichtigt, das landesweite Gesundheitsmanagement fortzuführen, sollten mögliche Synergien durch zentrale Angebote und Netzwerke genutzt werden. Es wäre zu prüfen, wie in diesem Rahmen auch der justizspezifische Bedarf abgedeckt und in die landesweite Konzeption integriert werden kann.

## **26. Korruptionsprävention sichert richterliche Unabhängigkeit**

*Der LRH hält es für erforderlich, auch bei Richtern und Rechtspflegern verstärkt Maßnahmen zur Korruptionsverhinderung zu treffen. Diese dienen der Erhaltung der richterlichen Unabhängigkeit.*

Der LRH untersuchte im Rahmen einer Querschnittsprüfung Maßnahmen zur Korruptionsverhinderung bei ausgewählten Dienststellen mit gesteigert korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen. Mit Ausnahme des Justizministeriums sagten alle betroffenen Ministerien vorbehaltlos ein Abstellen eventueller Mängel zu. Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration berücksichtigte die Hinweise des LRH bei der Neufassung der Antikorruptionsrichtlinie.

Der LRH hatte u. a. festgestellt, dass Gerichte im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention bei ihren Gefährdungsanalysen bestimmte Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätze zwar als gesteigert korruptionsgefährdet eingestuft, aber keine ausreichenden Präventionsmaßnahmen eingeleitet haben. Das gilt insbesondere im

---

<sup>135</sup> Northwest Zeitung vom 14. und 24.03.2009.

Zusammenhang mit der Bestellung von Gutachtern, Betreuern und Insolvenzverwaltern sowie der Zuweisung von Geldauflagen an gemeinnützige Einrichtungen. Da dem LRH bekannt ist, dass die Gerichte z. B. durch Fortbildungsangebote von Insolvenzverwalterorganisationen und durch professionelles „Bußgeldmarketing“<sup>136</sup> mitunter massiven Einflüssen ausgesetzt sind, wurde das Ministerium um Prüfung gebeten, wie die Sensibilität in Fragen der Korruptionsprävention und die Transparenz bei entsprechenden Entscheidungen verbessert werden könnte. Aus der Sicht des LRH wäre es z. B. denkbar, auf Begründungen für die Auswahlentscheidungen hinzuwirken und bei Geschäftsprüfungen regelmäßig auf Auffälligkeiten zu achten.

Das Justizministerium teilt die Einschätzung, dass es bei den Amtsgerichten in den genannten Zusammenhängen eine gesteigerte Korruptionsgefährdung für Richter und Rechtspfleger gibt. Nach sorgfältiger Prüfung der Vorschläge des LRH sei es allerdings zu der Auffassung gelangt, dass es im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Richter unzulässig sei, Begründungen für Auswahlentscheidungen zu fordern, die gesetzlich nicht vorgesehen seien.

Die Möglichkeit, im Rahmen von Geschäftsprüfungen regelmäßig auf korruptionsrelevante Auffälligkeiten zu achten, hält das Justizministerium zwar für zulässig. Mit einer bloßen Beobachtung sei aber noch nichts bewirkt. Soweit Maßnahmen der Dienstaufsicht darüber hinausgingen und Richter beispielsweise um Erläuterung gebeten würden, warum bestimmte Personen so häufig zum Gutachter bestellt oder ein bestimmter Empfänger so häufig mit Geldauflagen bedacht würden, so seien solche Maßnahmen unzulässig, da sie die richterliche Unabhängigkeit berührten. In der Praxis werde also lediglich Verwaltungsaufwand erzeugt.

Der LRH teilt die Bedenken des Justizministeriums nicht:

- a) Ein „Hinwirken“ auf die Begründung von Entscheidungen bzw. deren schriftliche Niederlegung ist nicht dazu geeignet, die freie Entscheidung eines ordnungsgemäß arbeitenden Richters zu beeinflussen. Da die Entscheidungen durch die Richter unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens getroffen werden, ist davon auszugehen, dass der Entschei-

---

<sup>136</sup> Näheres dazu in: Arbeitshandbuch Finanzen für den sozialen Bereich - Nachschlagewerk mit Ergänzungslieferungen: Von der öffentlichen Förderung zur zukunftsorientierten Finanzierung. Hrsg. Bettina Hohn, Bank für Sozialwirtschaft AG, neues handeln GmbH, der Paritätische Gesamtverband. Hamburg 2008, Abschnitt 2.1.2 („Bußgeldmarketing - Mit Monitoring und One-to-One-Marketing von Geldauflagen profitieren“).

derung eines ordnungsgemäß arbeitenden Richters sachliche Gründe zugrunde liegen. Zur Schaffung von Transparenz sollten lediglich die vom Richter im Rahmen seiner Ermessensausübung abgewogenen Gründe schriftlich festgehalten werden. Zudem kann man durch Begründungen falschen Verdächtigungen begegnen, wenn z. B. die häufige Beauftragung eines Gutachters, eines Betreuers oder eines Insolvenzverwalters auffällt. Hinzu kommt, dass die o. g. besonders korruptionsgefährdeten Beispielsfälle sämtlich allenfalls im Randbereich der von § 25 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) geschützten richterlichen Entscheidungsfindung liegen.<sup>137</sup>

- b) Richterliche Unabhängigkeit ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine allgemeine Grundpflicht des Richters (§§ 38, 39 DRiG). Da korruptive Einflüsse die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen, dienen Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung der richterlichen Unabhängigkeit und schränken sie nicht ein.
- c) Der Verwaltungsaufwand, im Rahmen von Geschäftsprüfungen auf korruptionsrelevante Auffälligkeiten zu achten, dürfte, nicht zuletzt wegen des großen Schadens für das Ansehen der Justiz, der durch korruptives Verhalten entstehen kann, hinnehmbar sein.

Das Justizministerium lehnt es bisher ab, für besonders gefährdete Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätze ähnliche Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung zu treffen wie bei Verwaltungsarbeitsplätzen in vergleichbaren Gefährdungslagen üblich.

## **Verschiedene Geschäftsbereiche**

### **27. Eine Konsolidierung des Personalhaushalts ist nicht in Sicht**

*Das Ziel der Landesregierung, die Personalkostenbelastung durch Personalabbau dauerhaft zu senken, ist gescheitert.*

---

<sup>137</sup> Hinsichtlich der (Auswahl-)Entscheidung, wem eine zuvor festgesetzte Geldauflage zugute kommen soll, wird neuerdings mit überzeugenden Gründen vertreten, insofern sei die richterliche Unabhängigkeit überhaupt nicht berührt; vielmehr handele es sich bei dieser - von der in richterlicher Unabhängigkeit getroffenen „Belastungsentscheidung“ rechtlich zu trennenden - „Verwendungsentscheidung“ inhaltlich um eine Subventionsgewährung. Vgl. Ferdinand Kirchhof: Vergabe staatlicher Subventionen in strafrechtlicher Unabhängigkeit? in: Festschrift für Ulrich Weber, 2004, S. 579 ff.

*Ohne zusätzliche Konsolidierungsschritte im Personalhaushalt wird die Landesregierung eine nachhaltige Haushaltssanierung nicht erreichen können.*

#### *Bisherige Maßnahmen zur Konsolidierung des Personalhaushalts*

Die Personalausgaben stellen den größten Ausgabenblock innerhalb des Landeshaushalts dar. Unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung kommt ihnen deshalb besondere Bedeutung zu<sup>138</sup>. Die Landesregierung beschloss im September 2003, im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung 6.743 Stellen abzubauen. In der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes 2004 bis 2008 bezeichnete sie diese Maßnahme als *Ausdruck des ernsthaften Willens, die Personalkostenbelastung des Landes weiter dauerhaft zu senken*<sup>139</sup>. Nach dem aufgestellten Ablaufplan sollten bis zum Haushaltsjahr 2008 rd. 5.100 Vollzeiteinheiten (VZE) eingespart werden<sup>140</sup> mit der Folge, im Betrachtungszeitraum die Personalausgaben für das aktive Personal um rd. 220 Mio. €<sup>141</sup> pro Jahr zu senken.

Unabhängig vom Personalabbau strich das Land im Jahr 2005 das Weihnachtsgeld für Beamtinnen und Beamte und reduzierte die Beihilfestandards. Hierdurch sowie durch weitere strukturelle Entscheidungen sollten sich die Ausgaben für das Personal bis zum Jahr 2008 um 489 Mio. € verringern<sup>142</sup>.

Zu den Vorschlägen des LRH, wie die Personalausgaben reduziert werden können, äußerte sich die Landesregierung im April 2007 gegenüber dem Landtag, „durch konsequenten Stellenabbau und Ausschöpfung aller vertretbaren Möglichkeiten der Besoldungskürzung sowie Begrenzung der Entgelte der Tarifbeschäftigten den Personalhaushalt dauerhaft entlastet“<sup>143</sup> zu haben.

---

<sup>138</sup> Vgl. zuletzt Mittelfristige Finanzplanung des Landes (Mipla) 2008 bis 2012, S. 37.

<sup>139</sup> Mipla 2004 bis 2008, S. 18.

<sup>140</sup> Mipla 2008 bis 2012, S. 40.

<sup>141</sup> Vgl. Fußnote 140: 266 Mio. € abzüglich Einsparung 2009.

<sup>142</sup> Aufstellung des Finanzministeriums: Konsolidierungsmaßnahmen 2. Nachtragshaushaltsplan 2003 bis Haushaltsplanentwurf 2008.

<sup>143</sup> Drs. 15/3774, S. 1.

Nach den Ergebnissen der Haushaltsrechnungen 2003 und 2007<sup>144</sup> verringerten sich die jährlichen Kosten für das aktive Personal um rd. 220 Mio. €. Hierin sind die vorstehend aufgeführten Einsparungen, die nicht auf Personalabbau basieren, enthalten. Vor diesem Hintergrund ging der LRH der Frage nach, wie sich das Beschäftigungsvolumen und die Personalausgaben für das aktive Personal im Zeitraum 2003 bis 2008 entwickelt haben. Er kam zu folgendem Ergebnis:

*Auswirkungen von Neueinstellungen auf den Personalhaushalt*

Im Haushaltsjahr 2003 schöpften die Ressorts ein Beschäftigungsvolumen von 129.589 VZE aus. Im Jahr 2008 betrug es 129.220 VZE. Es verringerte sich im Betrachtungszeitraum demnach nur um 369 VZE. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Beschäftigungsvolumina im Umfang von rd. 2.000 VZE aus Titelgruppen übernommen wurden<sup>145</sup> und erhebliche Verlagerungen von Personal in mindestens gleicher Größenordnung in Landesbetriebe und andere Einrichtungen erfolgten<sup>146</sup>.

Ursächlich für das nicht realisierte Einsparziel<sup>147</sup>, die Personalkostenbelastung dauerhaft zu senken, ist primär die Einstellungspraxis des Landes. In den Jahren 2003 bis 2008 schuf es trotz eines bestehenden Einstellungsstopps insgesamt 6.747 neue Stellen<sup>148</sup>, wobei die Zuwächse überwiegend in den von Einsparvorgaben weitgehend ausgenommenen Bereichen Polizei, Schulen und Justiz zu verzeichnen waren.

Hinzu kommt, dass Einsparvorgaben nicht wie geplant umgesetzt werden konnten - der LRH hatte hierüber im letzten Jahr berichtet<sup>149</sup>. Nach den Feststellungen des LRH stiegen die Personalausgaben im Vergleichszeitraum um rd. 35 Mio. €<sup>150</sup>.

---

<sup>144</sup> Vgl. Gruppierungsübersichten der Haushaltsrechnungen 2003 und 2007 (Ist 2003 = 6.301,6 Mio. €, davon abweichendes Ist 2003 aus der MiPla 2004 bis 2008, S. 38 = 6.275,8 Mio. €).

<sup>145</sup> Haushaltsplan 2004 Verlagerungen aus Titelgruppen in PKB-Bereiche: Kapitel 04 10 mit 903 VZE, Kapitel 08 20 mit 1.166 VZE.

<sup>146</sup> Haushaltsplan 2005 Verlagerung in Landesbetriebe und andere Einrichtungen, z. B. Einzelplan 10 mit 1.647 VZE, Kapitel 15 50 mit 181 VZE.

<sup>147</sup> Siehe Fußnote 140.

<sup>148</sup> Aufstellungen des Finanzministeriums vom 19.10.2007 und vom 10.11.2008 - Gegenüberstellung von Zu- und Abgängen auf Grund von ZV II sowie ZV I bei Vollzeiteinheiten bzw. Stellen und Stellenäquivalenten -.

<sup>149</sup> Drs. 16/190, S. 14.

<sup>150</sup> Nur Hauptgruppe 4 der Verwaltungsbereiche mit Personalkostenbudgetierung ohne Landtag, Staatsgerichtshof und LRH.

*Personalpolitik im Spannungsverhältnis zwischen Haushaltskonsolidierung und wichtigen Landesaufgaben*

Die Entwicklung des Personalhaushalts zeigt, dass die zu Beginn der letzten Legislaturperiode vollzogenen personalwirtschaftlichen Sparmaßnahmen verbraucht sind und deshalb Zuwächse bei den Personalausgaben nicht mehr ausgleichen können. Folglich hat eine reale und dauerhafte Entlastung des Landeshaushalts im Personalbereich bisher nicht stattgefunden.

Der LRH verkennt nicht, dass die zusätzlich geschaffenen Stellen wichtigen Landesaufgaben dienen. Andererseits erfordert die von der Landesregierung ebenfalls angestrebte Haushaltssanierung nachhaltig wirkende Einsparungen bei den Personalausgaben. Sofern die Landesregierung ihre allgemeinen haushaltspolitischen Ziele umsetzen will, muss sie deshalb weitere durchgreifende Konsolidierungsschritte insbesondere im Personalhaushalt einleiten.

**28. Informationsrecht des Parlaments sichern!**

*Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten errichtete in Abstimmung mit dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung eine Stiftung des Bürgerlichen Rechts und stattete diese mit einem Stiftungskapital von 2 Mio. € aus.*

*Eine Verlagerung von Anstalts- und damit letztendlich Landesvermögen zu einer Stiftung des bürgerlichen Rechts sollte angesichts ihrer wirtschaftlichen Bedeutung einer Maßnahme von finanzieller Bedeutung im Sinne des § 40 LHO gleichgestellt und analog dem § 24 LHO dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen zur Kenntnisnahme vorgelegt werden.*

*Sachverhalt*

Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in den Bereichen Wald und Jagd (Gründungsgesetz) bewirtschaftet die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) den Landeswald u. a. nach Maßgabe des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG) als staatliche Aufgabe. Weil es sich um eine staatliche Aufgabe handelt, erhält die Anstalt hierfür Finanzhilfen durch das Land (§ 10 Abs. 1 Gründungsgesetz). Die NLF

erhält für die Produktbereiche 2 bis 5 jährlich 25 Mio. € aus dem Landeshaushalt. Für den Produktbereich 1 hatte das Land erstmalig keine Finanzhilfen mehr zu leisten, da in 2008 erhebliche Überschüsse (12,8 Mio. €) erzielt wurden. Diese Summe wurde im Verhältnis 60 : 40 zwischen dem Land und der NLF aufgeteilt.

Mit Stiftungsgeschäft vom 03.07.2008 errichtete die NLF die Stiftung des bürgerlichen Rechts „Zukunft Wald (Landesforsten-Stiftung)“. Die Landesforsten-Stiftung wurde mit 2 Mio. € aus dem Gewinn der NLF aus dem Produktbereich 1 ausgestattet. Daneben erhofft sich die NLF private Zustiftungen. Die Erträge des Stiftungsvermögens sollen der Förderung des waldbezogenen Umwelt- und Artenschutzes sowie der Umweltbildung dienen. Es handelt es sich dabei auch um Aufgaben der NLF aus den Produktbereichen 2 und 3, die gegenwärtig aus den Zuweisungen des Landes finanziert werden. Die Förderung durch die Stiftung soll die Verminderung der Finanzhilfen ermöglichen.

#### *Würdigung*

Die Errichtung der Stiftung könnte zwar langfristig zu einer finanziellen Entlastung des Landes durch eine Verringerung der Finanzhilfe für die oben genannten Aufgaben führen. Allerdings ist dies verbunden mit der Bindung erheblicher, letztendlich aus dem Landeshaushalt stammender Mittel und einer Abnahme der Einflussmöglichkeiten des Landes auf die Vermögensentwicklung der Anstalt und ihre inhaltliche Arbeit.

Darüber hinaus wird das Gründungskapital und seine künftige Aufstockung durch die NLF - also Anstaltsvermögen - auf Dauer dem Einfluss des Landes entzogen. Die Stiftung ist in ihrer Entscheidung über die Verwendung der Erträge unabhängig und allein an den Stiftungszweck gebunden. Sie unterliegt dabei keinerlei Weisungen - auch nicht denen der Anstalt -.

Schließlich ist zu bedenken, dass das Stiftungskapital aus dem Überschussanteil der NLF (im Jahre 2008 40 % des Gesamtüberschusses von rd. 12,8 Mio. €) entnommen wurde. Damit stand dieses Geld nicht mehr für die Erhöhung der Risikorücklage zur Verfügung, die zurzeit rd. 12 Mio. € beträgt und weiter aufgestockt werden soll. Dies könnte unmittelbare Auswirkungen auf das Land haben, wenn in Zeiten, in denen die NLF keine oder geringere Gewinne im Produktbereich 1 erzielt, das Land erneut Finanzhilfen auch für diesen Produktbereich leisten muss.

Insofern sollte eine Verlagerung von Anstalts- und damit letztendlich Landesvermögen zu einer Stiftung des bürgerlichen Rechts angesichts ihrer wirtschaftlichen Bedeutung einer Maßnahme von finanzieller Bedeutung im Sinne des § 40 LHO gleichgestellt und entsprechend § 24 LHO dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Nur so wäre gewährleistet, dass der Gesetzgeber Kenntnis darüber erlangt, dass Landesvermögen unwiderruflich dem Einfluss des Landes entzogen wird.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung macht geltend, dass das Land an der Entscheidung, ob Gewinnanteile der Anstalt an die Stiftung fließen sollen, beteiligt sei. Nach Auffassung des LRH muss jedoch die Entscheidung, ob Landesvermögen in eine Stiftung fließen soll, aus den genannten Gründen dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen vorgelegt werden.

## **Sonstige Prüfungen**

### **29. Bürgerrundfunk in einer sich wandelnden Medienlandschaft**

*Die Reichweiten, der Bekanntheitsgrad sowie die Verankerung von Bürger-radio und Bürgerfernsehen in der Bevölkerung sind insgesamt sehr unterschiedlich.*

*Die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, ihre lokalen und regionalen Informations- und Kommunikationsbedürfnisse auch über das Internet zu erfüllen, wachsen ständig.*

*Vor einer eventuellen Verlängerung der Lizenzen im Jahr 2014 sollte sich die Landesregierung aufgabenkritisch mit der Frage auseinandersetzen, ob bzw. inwieweit eine Förderung des Bürgerrundfunks weiterhin fachlich erforderlich ist.*

#### *Ausgangslage*

Die Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) fördert den Bürgerrundfunk in Niedersachsen auf der Grundlage des Niedersächsischen Mediengesetzes. Die NLM deckt ihren Finanzbedarf im Wesentlichen aus einem Anteil von rd. 1,9 % an der einheitlichen Rundfunkgebühr. Vor Aufnahme des Regelbetriebs des Bürger-

rundfunks im Jahr 2002 hat die NLM bereits seit dem Jahr 1996 die Vorgängereinrichtungen (Offene Kanäle und Nichtkommerzieller lokaler Hörfunk) gefördert.

In Niedersachsen sind derzeit 15 nichtkommerzielle Veranstalter von Bürgerrundfunk lizenziert (zehn Bürgerradios, zwei Bürgerfernsehen und drei Veranstalter, die sowohl Hörfunk als auch Fernsehen senden). Für den Bürgerrundfunk bzw. dessen Vorgängereinrichtungen hat die NLM in den Jahren 1996 bis 2007 insgesamt rd. 56,6 Mio. € (ohne Ausgaben für Personal der NLM) ausgegeben. Dies entspricht einem jährlichen Betrag von rd. 4,7 Mio. €. Der Anteil des Bürgerrundfunks am Haushaltsvolumen der NLM betrug im Jahr 2006 rd. 49,7 % und im Jahr 2007 rd. 45,7 %.

Rd. 46 % der Bevölkerung in Niedersachsen können *Bürgerradio* störungsfrei empfangen. Bei weiteren 35 % kann es zu Störungen beim Empfang kommen.

Die technische Reichweite für das *Bürgerfernsehen* in Niedersachsen erstreckt sich auf insgesamt rd. 1,7 Mio. Einwohner in 714.000 Kabelhaushalten. Damit kann rein rechnerisch rd. ein Fünftel der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen (21,3 %) Bürgerfernsehen empfangen.

Die Bereitschaft, sich auch materiell/finanziell für den jeweiligen Lokalsender zu engagieren, ist vor Ort unterschiedlich stark ausgeprägt. Sie entwickelte sich in den vergangenen Jahren insgesamt positiv. Der Eigenanteil der Bürgermedien an den Betriebskostenhaushalten betrug 2006 durchschnittlich rd. 36 % (rd. 140.000 €).

Verschiedene von der NLM in Auftrag gegebene Studien - insbesondere die „Reichweitenstudie 2006“ - kommen zu dem Ergebnis, dass der Bürgerrundfunk sehr differenziert zu betrachten ist und pauschale Bewertungen kaum möglich sind. Auffallend sind jedoch die teilweise geringen Reichweiten sowie der zum Teil geringe Bekanntheitsgrad. Soweit möglich, wurden bereits Gegenmaßnahmen ergriffen bzw. Konsequenzen - wie z. B. die Neuausschreibung einer Frequenz und Vergabe an einen anderen Bewerber - gezogen. Tendenziell ergeben die Studien, dass die Werte der Bürgerradios über denen der Bürgerfernsehen liegen.

### *Art und Ausmaß der Aufgabenerfüllung des Bürgerrundfunks*

Nach dem Niedersächsischen Mediengesetz hat der Bürgerrundfunk insbesondere die Aufgabe, die lokale und regionale Berichterstattung sowie das kulturelle Angebot im Verbreitungsgebiet des Programms publizistisch zu ergänzen, den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zum Rundfunk zu gewähren und Medienkompetenz zu vermitteln.

#### Publizistische Ergänzungsfunktion des Bürgerrundfunks

Der Betriebsversuch zur Einrichtung von nichtkommerziellem lokalen Hörfunk und offenen Kanälen in Niedersachsen wurde seinerzeit damit begründet, dass lokale und regionale Informations- und Kommunikationsbedürfnisse nicht ausreichend zufriedengestellt würden. Dementsprechend sollte das lokale Informations- und Kulturangebot in einer für die Hörer bzw. Zuschauer ausreichend wahrzunehmenden Weise ergänzt werden.

Die von der NLM in Auftrag gegebene Studie „Hörfunklandschaft Niedersachsen 2005“<sup>151</sup> kommt für den Radiobereich zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass alle Bürgerradios - trotz zum Teil erheblicher Unterschiede bei den Informationsanteilen sowie den Sendegebietsbezügen - exklusive lokale Berichterstattung bieten und damit die lokalen bzw. regionalen Medienangebote publizistisch ergänzen. Für den Bereich des Bürgerfernsehens in Niedersachsen kommt die Reichweitenstudie 2006 ebenfalls zu dem Ergebnis, dass dieses eine publizistische Ergänzung der lokalen bzw. regionalen Medienangebote darstellt. Eine vergleichbare Untersuchung wie im Hörfunkbereich liegt für den Fernsehbereich nicht vor.

Der zweite Aspekt der publizistischen Ergänzungsfunktion umfasst die Wahrnehmung. Die Reichweitenstudie 2006 bestätigt generell, dass der Bürgerrundfunk auf einen angemessenen Hörer-/Zuschaueranteil trifft, allerdings mit zum Teil erheblichen Unterschieden. Bei einzelnen Veranstaltern sieht sie u. a. auf Grund der geringen Reichweiten Handlungsbedarf.

---

<sup>151</sup> Schriftenreihe der NLM, Bd. 19.

Nach der Reichweitenstudie erreichten die 13 Bürgerradios zusammen rd. 430.000 Erwachsene ab 14 Jahren im „*Weitesten Hörerkreis*“.<sup>152</sup> Sechs Bürgerradios erreichten mindestens ein Fünftel der Bevölkerung ihres Gebiets, vier Bürgerradios erreichten zwischen 10 % und 20 % und drei Radios wurden von weniger als 5 % der Bevölkerung ab 14 Jahren in ihrem Empfangsgebiet gehört. Im Durchschnitt wurden die niedersächsischen Bürgerradios täglich von 3 % der erwachsenen Bevölkerung im Empfangsgebiet gehört.<sup>153</sup>

Zum „*Weitesten Seherkreis*“<sup>154</sup> der fünf Bürgerfernsehen in Niedersachsen gehörten rd. 285.000 Erwachsene ab 14 Jahren in Kabelhaushalten im Empfangsgebiet von Bürgerfernsehen. Ein Bürgerfernsehen erreichte rd. 28 % der Bevölkerung im „*Weitesten Seherkreis*“, zwei Bürgerfernsehen erreichten zwischen 10 % und 20 % der Bevölkerung. Die beiden weiteren Bürgerfernsehen senden nur wenige Stunden, in der Regel an nur einem Wochentag. Der „*Weiteste Seherkreis*“ lag bei ihnen bei rd. 5 %. Im Durchschnitt wurden die drei nicht sendezeitbeschränkten niedersächsischen Bürgerfernsehen täglich von weniger als 1 % der erwachsenen Bevölkerung in Kabelhaushalten im Empfangsgebiet gesehen.<sup>155</sup>

#### Zugang zum Bürgerrundfunk

Der diskriminierungsfreie Zugang zum Rundfunk für Bürgerinnen und Bürger, d. h. die Möglichkeit, ihre Meinung gegenüber einem breiten Publikum zu äußern und zu vertreten, war ein wesentliches Kriterium für die Einführung des Bürgerrundfunks in Niedersachsen. Damit sollte jedem Bürger die Möglichkeit eröffnet werden, selbst und zu geringen Kosten Rundfunkbeiträge zu erstellen und zu senden.

Grundsätzlich eröffnet das Mediengesetz den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, im Bereich ihres Bürgerrundfunks aktive Medienarbeit zu betreiben. Dies geschieht zum einen im Rahmen einer „offenen Sendeschiene“, in der die Bürgerinnen und Bürger eigenproduzierte Programme senden können. Zum anderen können Bürgerinnen und Bürger sich aktiv an der Erstellung von Programmen im Rahmen einer „vom Veranstalter verantworteten Sendeschiene“ beteiligen. Beide Bereiche

---

<sup>152</sup> In den letzten zwei Wochen mindestens einmal gehört.

<sup>153</sup> „Hörer gestern“.

<sup>154</sup> In den letzten zwei Wochen mindestens einmal gesehen.

<sup>155</sup> „Seher gestern“.

werden von einer großen Zahl hauptamtlicher sowie ehrenamtlicher Kräfte, von Honorarkräften sowie von Praktikantinnen und Praktikanten genutzt.

#### Vermittlung von Medienkompetenz

In Niedersachsen gibt es ein umfangreiches Medienkompetenznetzwerk, das in den kommenden Jahren noch weiter ausgebaut werden soll. In diesem Rahmen ist der Bürgerrundfunk ein Bereich, in dem Medienkompetenz vermittelt wird. Daneben bietet der Bürgerrundfunk Ausbildung in Medienberufen. Diesem Angebot kommt vor allem in der Fläche Bedeutung zu.

#### *Neue Möglichkeiten durch das Internet*

Das Internet hatte bei der Einführung des Bürgerrundfunks keine Bedeutung. Zwischenzeitlich nutzen jedoch über 65 % der Erwachsenen ab 14 Jahren regelmäßig das Internet. Bei den jüngeren Erwachsenen (bis 39 Jahre) liegt dieser Anteil bereits bei über 90 %<sup>156</sup>.

Die hohe Quote der Internetnutzung ermöglicht es einer deutlich größeren Zahl von Bürgerinnen und Bürgern, Beiträge im Internet zu veröffentlichen, sich zu präsentieren, Informationen zu verbreiten sowie zur Meinungsbildung beizutragen, als dieses über die Bürgermedien möglich ist. Durch das Internet dürfte es vergleichsweise gut möglich sein, themen- und zielgruppenbezogene Informationen einem interessierten Empfängerkreis zugänglich zu machen. Neben der Möglichkeit, Informationen an geeigneter Stelle im Internet einzustellen oder Informationen über private oder öffentliche - insbesondere lokale bzw. regionale - Internetauftritte abzurufen, bietet das Internet die Möglichkeit zum aktiven Austausch mit interessierten Dritten auch über regionale und lokale Themen (z. B. über Bürgerforen, Diskussionsforen, Chats). Der Bereich des interaktiven Austauschs (Stichwort: Web 2.0) gewinnt dabei zunehmend an Bedeutung.

Somit wird das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu den Medien nach Auffassung des LRH heute weitreichend über das Internet gewährleistet. Dies bietet zudem die Möglichkeit, sich über lokale Themen zu informieren. Allerdings wird für

---

<sup>156</sup> ARD/ZDF-Onlinestudien.

die Internetnutzung Medienkompetenz benötigt, die über ein technisches Verständnis hinausgeht und die am wirkungsvollsten aktiv vermittelt werden kann.

### *Würdigung*

Durch die Entwicklung des Internets hat das Anliegen, allen Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, ihre Meinung offen und diskriminierungsfrei gegenüber einem breiten Publikum zu äußern und zu vertreten und ihre lokalen und regionalen Informations- und Kommunikationsbedürfnisse zu befriedigen, als wesentlicher Grund für die Einführung des Bürgerrundfunks an Bedeutung verloren.

Die oben genannten differenzierten Ergebnisse bei der Analyse des bestehenden Bürgerrundfunks, der verhältnismäßig hohe Zuschussbedarf sowie die sich ständig weiterentwickelnden Rahmenbedingungen und Gewohnheiten der Mediennutzung sollten rechtzeitig vor einer eventuellen Verlängerung der Lizenzen im Jahr 2014 zum Anlass für eine aufgabenkritische Betrachtung genommen werden. Dabei sollten alle möglichen Alternativen - von einer Veränderung der Aufgabenstellung des Bürgerrundfunks bis hin zu einem Auslaufen der Förderung - ergebnisoffen in den Blick genommen werden.

Hildesheim, 28.04.2009

Niedersächsischer  
Landesrechnungshof

H ö p t n e r

M ü l l e r

P a l m

H o n é

B a r d e l l e

Dr. K i e l