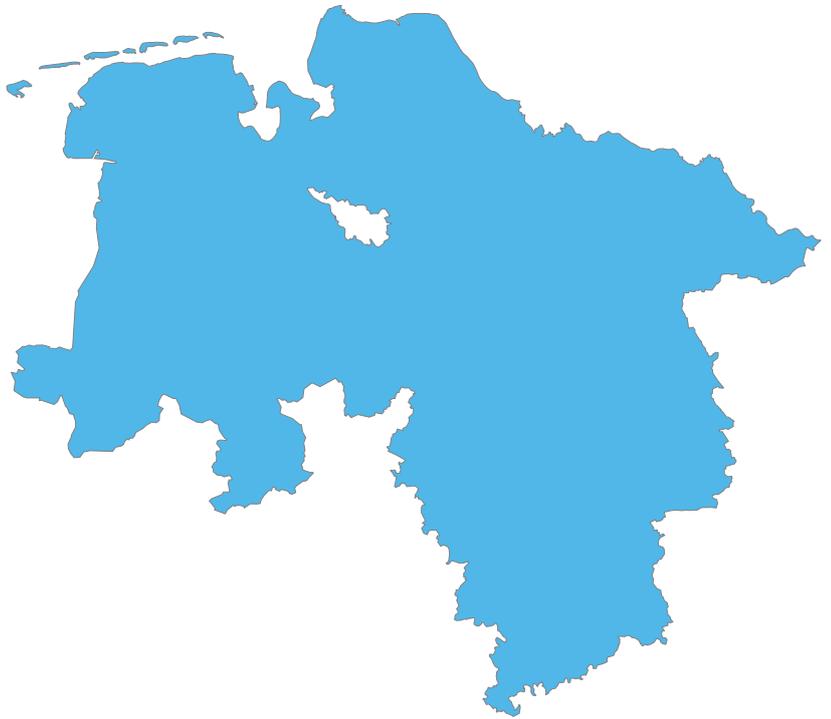


**Jahresbericht 2017
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2015**



Niedersachsen

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2017
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2015 -**

Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO.....	3
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015.....	3
2.	Belege.....	4
3.	Bildung des Einnahmerestes 2015	4
4.	Lernmittelausleihe.....	4
5.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	6
6.	Ausgabereste.....	7
6.1	Kapitel 03 20 - Landespolizei.....	7
6.1.1	Restebildung nach § 17 a LHO oder nach § 45 LHO?.....	7
6.1.2	Überhöhte Restebildung	7
6.2	Kapitel 07 10 Titelgruppe 63 - Schulbudget.....	8
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen.....	9
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO	9
2.	Schulden, Verpflichtungen	9
2.1	Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung	9
2.2	Tatsächliche Verschuldung.....	10
2.3	Bürgschaften.....	11
2.4	Verpflichtungsermächtigungen	11
IV.	Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO.....	13
1.	Unzulässige Mietvorauszahlung in Millionenhöhe	13
2.	Unzureichende Aufsicht des Ministeriums trotz erheblicher Haushaltsrechtsverstöße	19
3.	6 Mio. € haushaltswidrige Leistungszulagen ohne Leistungsnachweis.....	26
4.	Verlagerung von Windenergieanlagen in Cuxhaven - Zweck heiligt nicht die Mittel.....	30

V.	Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen - vom Notfallmodus zum Masterplan	38
1.	Hohe Ausgaben für leere Flüchtlingsbetten	43
2.	Lagerung und Weiterverwendung von Vermögensgegenständen aus den Notunterkünften für Flüchtlinge	52
3.	Sprachförderung für Flüchtlingskinder	56
VI.	Denkschrift.....	61
	Ministerium für Inneres und Sport.....	61
1.	Optimierungspotenziale beim Einsatz von Dolmetschern in der Landespolizei.....	61
2.	Gebühren beim Kampfmittelbeseitigungsdienst nicht kostendeckend	64
	Finanzministerium	69
3.	Gelingt die geplante Rückführung der Personalzuwächse seit 2014?	69
4.	Abrechnung stationärer Krankenhausleistungen	72
5.	Dataport: Dienstwagenregelung mit privaten Nutzungsrechten	74
6.	Ausfälle in Millionenhöhe bei der Festsetzung von Grunderwerbsteuer	80
7.	Vermietungseinkünfte - Risiko von Steuerausfällen mindern.....	85
8.	Unzureichende Prüfung von betrieblichen Veräußerungsgewinnen	89
9.	Finanzamt Oldenburg - Sanierung verpasst, Geld verprasst	93
	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.....	97
10.	Maßregelvollzugszentrum Niedersachsen - Unzureichende strategische Steuerung eines Landesbetriebs	97
11.	Aktionsprogramm „älter, bunter, weiblicher - Wir gestalten Zukunft!“ - eine kleinteilige und unwirtschaftliche Förderung	100
12.	Teurer, unzureichend gesteuerter Modellversuch im Bereich der Sozialhilfe	103
13.	Trotz 30 Jahren Anschubfinanzierung - keine zusätzliche interdisziplinäre Frühförderung	107
	Ministerium für Wissenschaft und Kultur.....	111
14.	Erfüllung der professoralen Lehrdeputate an Universitäten.....	111
15.	Man gönnt sich ja sonst nichts.....	117
16.	Verfahrensmängel bei der Förderung von Forschungsverbänden aus dem Niedersächsischen Vorab	125

Kultusministerium	130
17. Lange Beine - kurze Wege? Unwirtschaftlichkeiten in der dualen Berufsausbildung	130
18. Zur Kasse bitte: Überhöhte Sachkostenanteile bei Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft.....	136
19. Unwirtschaftliche Vorgehensweise bei der Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren	141
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	148
20. Kein nachweisbares Landesinteresse an einer Schulungseinrichtung für Manager	148
21. Nachfolgemoderation für Unternehmen - Landesförderung nicht mehr erforderlich.....	151
22. Baufachliche Beteiligung bei Zuwendungsbaumaßnahmen - Verfahren optimieren	154
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	158
23. Umsetzung des Tierschutzplans Niedersachsen: Verstöße beim Zuwendungs- und Vergaberecht.....	158
24. Mängel bei der hochmechanisierten Holzernte im Landeswald	162
Justizministerium	168
25. Bau der teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt: Das Land erwartete Äpfel, erhielt jedoch Birnen	168
26. Die geplatzte Hoffnung - Betrieb der teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt ist unwirtschaftlich	171
Allgemeine Finanzverwaltung.....	176
27. Controlling bei Landesbeteiligungen	176
Sonstige Prüfungen	181
28. Unzulässige Vermögensbildung bei der Ärztekammer Niedersachsen.....	181
29. Zu hohe Entschädigungen bei der Ärztekammer Niedersachsen	183
30. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ingenieurkammer Niedersachsen - auf gutem Weg.....	191
31. „Tatort“ NDR - noch ist nicht alles aufgeklärt	193

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015¹. Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 15.12.2016 (Drs. 17/7170) dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung dem Landesrechnungshof (LRH) zur Prüfung.

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

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015 erfasst in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2015 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

¹ Haushaltsgesetz 2015 vom 18.12.2014 (Nds. GVBl. S. 493), Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2015 vom 14.07.2015 (Nachtragshaushaltsgesetz 2015, Nds. GVBl. S. 131) und Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2015 vom 13.10.2015 (2. Nachtragshaushaltsgesetz 2015, Nds. GVBl. S. 253).

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

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

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

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2015 sowohl ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) als auch - nach Hinzu- rechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Ausgabereste 2015 und 2014 - ein ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Ab- schluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO) aus:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2015 be- trägt das Haushaltssoll	29.182.467.000,00	29.182.467.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2014 übernommenen Haushaltsreste	994.849.640,04	994.849.640,04
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2014 übernommenen Haushaltsreste (b)	30.177.316.640,04	30.177.316.640,04
d) Nach der Haushaltsrechnung 2015 betragen aa) § 82 Buchstabe 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 Buchstabe 1 b die Ist-Ausgaben	28.712.862.018,37	28.712.862.018,37
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2015 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2016 übertragen wurden	1.006.429.590,51	1.006.429.590,51
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2015 verblie- benen Haushaltsreste (e)	29.719.291.608,88	29.719.291.608,88
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2014 übernom- menen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mindereinnahme bb) Minderausgabe	458.025.031,16	458.025.031,16
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2015 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	0,00	

2. Belege

Der LRH stellte bei der Rechnungsprüfung 2015 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Bildung des Einnahmerestes 2015

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2015 von rd. 1.006 Mio. € besteht aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften
Kreditermächtigungen rd. 968 Mio. €
und
- sonstige Einnahmereste rd. 38 Mio. €.

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

4. Lernmittelausleihe

Die Einnahmen und Ausgaben für die Lernmittelausleihe sind in Kapitel 07 07 Titelgruppe 88 veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2015 standen hierfür Mittel von 3,39 Mio. € zur Verfügung. Diese Ausgaben dürfen laut Haushaltsvermerk um die Einnahmen aus Elternentgelten überschritten werden. In Höhe der nicht verausgabten Elternentgelte für Lernmittel werden Reste gebildet und diese vollständig in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Die insoweit erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums gilt als erteilt (vgl. Haushaltsvermerk zu Titelgruppe 88).

Die Ist-Einnahmen im Jahr 2015 betragen laut Haushaltsrechnung rd. 0,08 Mio. €, die des Vorjahres rd. 60,04 Mio. €.

Es handelte sich hierbei jedoch nicht um einen Einnahmerückgang aufgrund verminderter Leihentgelte. Vielmehr sahen Finanz- und Kultusministerium davon ab, die Ist-Beträge zu erfassen und in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

Das Finanzministerium begründete dies damit, dass die Buchung der bei den Schulen auf den Schulgirokonten befindlichen Mittel aus der Lernmittelausleihe als Ist-Betrag im Landeshaushalt unzulässig sei, weil keine monetären Zahlungen über den Landeshaushalt gebucht worden seien. Dazu ergänzend teilte das Finanzministerium dem LRH mit, dass es sich bei den Mitteln der Lernmittelausleihe nicht um Landesgeld, sondern um „Elterngeld“ oder um „kommunales Geld“ handele. Demgemäß sei ab dem Jahr 2015 auf eine Darstellung in der Haushaltsrechnung verzichtet worden.

Für eine haushaltsrechtliche Bewertung der Frage, ob und wenn ja, wie die Einnahmen und Ausgaben aus der Lernmittelausleihe in Haushaltsplan und Haushaltsrechnung darzustellen sind, ist von Bedeutung, wer Eigentümer der Lernmittel und der Leihentgelte ist:

Nach Auffassung des Finanzministeriums hängt die Eigentumsfrage davon ab, wie die Lernmittelausleihe an der jeweiligen Schule organisiert sei. Als Eigentümer in Betracht kämen die Eltern, der Schulträger oder die Kommune, wenn eine Schule in kommunaler Trägerschaft Lernmittel für die Lernmittelausleihe einkauft.² Lediglich im Fall der Schulen in Trägerschaft des Landes stünden Lernmittel und Leihentgelte im Eigentum des Landes.

Nach Ansicht des LRH spricht Folgendes für eine generelle Einordnung als Landesmittel: Das Ausleihverfahren in den Schulen wurde durch einen Runderlass des Kultusministeriums geregelt.³ Dieser Erlass spricht ausdrücklich von der „entgeltlichen Ausleihe von Lernmitteln“. Der Erlass geht somit davon aus, dass die Lernmittel nicht im Eigentum der Eltern stehen, da andernfalls eine entgeltliche

² Wenn es sich um Geld der kommunalen Schulträger handeln würde, müsste dieser Betrag in den Bilanzen der Kommunen ausgewiesen werden.

³ Runderlass des Kultusministeriums vom 01.01.2013 (SVBl. 2013, S. 30).

Ausleihe keinen Sinn machen würde.⁴ Hinweise darauf, dass das Land bei Regelung der Lernmittelausleihe davon ausging, dass es sich um Lernmittel der Kommune handelt, fand der LRH nicht. Würde es sich um Landesmittel handeln, müssten die Mittel auch entsprechend im Landeshaushalt ausgewiesen werden.

In Anbetracht dieser Widersprüche hält es der LRH für erforderlich, dass das Land die Eigentumlage bezüglich der Mittel für die Lernmittelausleihe einer erneuten Überprüfung unterzieht. Anschließend muss es die haushaltsrechtlichen Konsequenzen in Bezug auf Veranschlagung und Darstellung in Haushaltsplan und Haushaltsrechnung ziehen.

5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 187.097.250,79 € (Vorjahr 162.408.711,95 €) aus. Für sieben Fälle mit Ausgaben von 11.006.845,04 € (Vorjahr 6.067.104,38 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

⁴ Zudem finden sich auf der Internetseite des Kultusministeriums verschiedene Hinweise für die Schulen und Erziehungsberechtigten zur Lernmittelausleihe. Eingestellt ist ein „Lernmittel-Bestellschein“, mit dem die Schulen im Buchhandel Lernmittel bestellen können. Dieser Bestellschein enthält u. a. den Bestellauftrag „Im Namen und für Rechnung des Landes Niedersachsen werden die nachstehenden Lernmittel bestellt:“. Die Bestellung „im Namen und für Rechnung des Landes“ lässt auch die Auffassung zu, dass die Lernmittel nach Erwerb im Eigentum des Landes stehen.

6. Ausgabereste

6.1 Kapitel 03 20 - Landespolizei

6.1.1 Restebildung nach § 17 a LHO oder nach § 45 LHO?

Im Kapitel 03 20 werden die Einnahmen und Ausgaben der Landespolizei nach Maßgabe von § 17 a LHO veranschlagt. Gleichwohl erfolgte die Restebildung nach § 45 LHO.

Nach Auffassung des Finanzministeriums ist Kapitel 03 20 lediglich „in Anlehnung an § 17 a LHO“ budgetiert. Tatsächlich sei das Kapitel lediglich mit einem großen Deckungskreis ausgestattet, um die Bewirtschaftung zu flexibilisieren. Diese Bewertung enthebt die Verwaltung von der Verpflichtung, für eine Resteübertragung nach § 17 a LHO die Erfüllung des Leistungsplans nachzuweisen.

Der LRH teilt die Auffassung des Finanzministeriums. Allerdings sollte dies künftig entsprechend im Haushaltsplan ausgewiesen werden.

6.1.2 Überhöhte Restebildung

Nach der Haushaltsrechnung 2015 erfolgte bei Titel 812 85 (Titelgruppe 85) eine Ist-Ausgabe in Höhe von 1,5 Mio. €. Die dazugehörige Haushaltsüberwachungsliste wies dagegen keine Auszahlungen, sondern drei Umbuchungen nach Titel 812 10 mit der Zweckbindung „Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen“ aus. Hier wurden die Beträge als Ausgabeabsetzung (Rot-Absetzung) gebucht.

Die Titelgruppe 85 hat die Zweckbindung „Kosten für Sondereinsätze der Polizei“ und besteht aus drei Titeln. Die Titelgruppe ist nicht deckungsfähig mit anderen Titeln. Mit der Umbuchung verstieß das Ministerium für Inneres und Sport gegen den Haushaltsgrundsatz der Zweckbindung (§ 45 Abs.1 LHO), mit der Rot-Absetzung gegen den Haushaltsgrundsatz des Bruttonachweises (§ 35

Abs. 1 LHO). Die haushaltsrechtswidrigen Buchungen dienten allein dem Zweck, der Verwaltung einen unzulässig höheren Ausgabereist zu sichern.

6.2 Kapitel 07 10 Titelgruppe 63 - Schulbudget

Nach Abs. 1 der verbindlichen Erläuterung zu Titelgruppe 63 werden 90 % der nicht verbrauchten Ausgaben des Schulbudgets in das nächste Haushaltsjahr übertragen, ausgenommen sind zweckgebundene Drittmittel, die in voller Höhe übertragen werden. Die gemäß § 45 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums gilt insoweit als erteilt.

Nach diesen Vorgaben wurden die Reste nur derjenigen Schulen erfasst, die ihr Schulbudget von der Landesschulbehörde im kameralen Haushalt verwalten lassen. Unberücksichtigt blieben dagegen die Mittel der Schulen, die diese auf eigenen Schulgirokonten verwalten und bis zum Jahresende nicht verausgabt haben. Diese Mittel wurden damit zu 100 % übertragen. Dies ist haushaltsrechtlich unzulässig.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

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

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“⁵ schließt mit einem Bestand von 1.976.120.419,99 € ab.

2. Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung

Nach Abschnitt II⁶ der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2015:

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2015 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2015 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden: Landesschatzanweisungen	36.165.000.000,00	37.160.000.000,00	995.000.000,00
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	13.475.805.090,84	13.411.778.657,18	- 64.026.433,66
- beim sonstigen inländischen Bereich	9.165.933.567,71	9.150.616.273,53	- 15.317.294,18
zusammen	58.806.738.658,55	59.722.394.930,71	915.656.272,16
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	9.826,50	0,00	- 9.826,50
zusammen	9.826,50	0,00	- 9.826,50
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
beim Bund			
- Wohnungsbaudarlehen und Sonstige Darlehen	629.554.140,60	594.653.966,05	- 34.900.174,55
zusammen	629.554.140,60	594.653.966,05	- 34.900.174,55
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) lt. Haushaltsrechnung	59.436.302.625,65	60.317.048.896,76	880.746.271,11

⁵ Abschnitt II S. 3 der Haushaltsrechnung 2015.

⁶ Abschnitt II S. 7 der Haushaltsrechnung 2015.

Den in der Übersicht aufgeführten fundierten Schulden sind die im Nachweis der Verschuldung lediglich nachrichtlich aufgeführten Kreditaufnahmen des Landes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) in Höhe von zusammen 848.245.027,72 € hinzuzurechnen. Die NBank finanzierte mit diesen vom Land zurückzuzahlenden Mitteln städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz.

Zum 01.01.2016 wurden vorgenannte NBank-Verbindlichkeiten von 760,8 Mio. € vom Land übernommen.

2.2 Tatsächliche Verschuldung

Die in der Übersicht zur Haushaltsrechnung aufgeführten fundierten Schulden weichen vom Schuldenstand des Landes nach der Schuldenstatistik „SFK4“ ab, weil beim Jahresabschluss zum Ist-Ausgleich Krediteinahmen des Folgejahres in das vorhergehende Haushaltsjahr umgebucht werden. Durch diese Rückbuchung bleibt der tatsächliche Schuldenstand des Landes unverändert.

Für die Frage, ob Kreditaufnahmen ausschließlich nach Maßgabe gesetzlicher Ermächtigungen gemäß Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung aufgenommen wurden sind, ist die Entwicklung der tatsächlichen Schulden gemäß SFK4-Statistik maßgeblich. Diese betragen zum:

31.12.2014	57.173,6 Mio. €
31.12.2015	58.102,7 Mio. €
01.01.2016 (nach Zugang von NBank-Verbindlichkeiten)	58.863,5 Mio. €
31.12.2016	57.278,7 Mio. €

Für das Haushaltsjahr 2015 ist festzustellen: Das für die Kreditaufnahme des Landes zuständige Referat des Finanzministeriums hat - wie in den Vorjahren - ausschließlich Kredite aufgenommen, zu deren Aufnahme es nach Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung ermächtigt war.

Für die Übertragung von Kreditermächtigungen auf nachfolgende Haushaltsjahre muss das Finanzministerium - unter Berücksichtigung der in § 3 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 2017/2018 geschaffenen Neuregelung für die Inanspruchnahme innerer Kassenkredite für den Kernhaushalt - beachten, dass die Geltungsdauer von Kreditermächtigungen begrenzt ist.⁷

2.3 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2015 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II⁸ der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.337.242.254,87 € (Vorjahr 5.712.750.010,60 €). Die auch im Kapitel 13 25 Titel 870 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 10.243.999,55 € (Vorjahr 11.455.284,07 €).

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II⁹ der Haushaltsrechnung 2015 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm. Die Angabe von Korrekturbeträgen ist erforderlich, weil sich wie jedes Jahr durch Verschiebungen von Zahlungsabläufen und Wegfall von Zahlungsverpflichtungen Veränderungen der Ausgangswerte ergeben und die mögliche Belastung realistisch darzustellen ist.

⁷ § 13 Satz 1 Haushaltsgrundsatzgesetz, § 18 Abs. 2 Satz 3 LHO.

⁸ Hier Nr. 2 a) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2015.

⁹ Hier die Nachweisungen über die im Haushaltsjahr 2015 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (ab S. 16) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigung), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (ab S. 19).

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2016 €	2017 €	2018 €	2019 €	2020 ff. €	Summe €
bis 31.12.2014	509.962.161	294.449.798	144.332.469	101.636.054	428.991.626	1.479.372.108
Korrektur- betrag	-49.872.481	-22.379.983	535.574	-12.985.370	26.918.958	-57.783.303
gesamt in 2015	252.105.914	186.879.692	154.027.898	105.665.949	40.512.895	739.192.349
bis 31.12.2015	712.195.595	458.949.507	298.895.941	194.316.632	496.423.480	2.160.781.155
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2015 Verpflichtungen für kommende Haushaltsjahre eingegangen, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						21.479.733
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen						2.182.260.888

IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO

1. *Einzelplan 06* - *Ministerium für Wissenschaft und Kultur*
Kapitel 06 13 - *Universität Oldenburg*

Unzulässige Mietvorauszahlung in Millionenhöhe

Die Universität Oldenburg schloss mit einem Umweltzentrum auf der Insel Spiekeroog einen Mietvertrag mit einer Laufzeit von 32 Jahren und leistete eine Mietvorauszahlung in Höhe von 1.123.000 €.

Der Vertrag verletzte das haushaltsrechtliche Vorleistungsverbot sowie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Allgemeines

Die Universität Oldenburg ist als Mitgesellschafterin an der Firma *Wittbülten-Das Umweltzentrum an der Hermann Lietz-Schule Spiekeroog gGmbH* (Umweltzentrum) beteiligt.¹⁰ Das Umweltzentrum nutzt als Mieter Gebäude auf dem Grundstück der Hermann Lietz-Schule, einem Internatsgymnasium in freier Trägerschaft. Im Jahr 2010 plante das Umweltzentrum, die gemieteten Gebäude um Labore, einen Kursraum und Unterkünfte zu erweitern. Die geschätzten Herstellungskosten für die Erweiterungsbauten betragen 2.334.000 €. Hiervon übernahm die Universität Oldenburg einen Anteil von 1.123.000 €.

Abschluss eines Mietvertrags

Rechtsgrundlage für den Finanzierungsbeitrag der Hochschule war der (Unter-)Mietvertrag vom 04.12./10.12.2010. Ausweislich seiner Präambel diente der Mietvertrag dem Ziel und Zweck, „*universitäre Umweltforschung sowie fachdidaktische Forschung in Kooperation mit dem Unterricht der Hermann Lietz-Schule Spiekeroog und dem Umweltzentrum Wittbülten zu ermöglichen und die*

¹⁰ Bei einem Stammkapital von 37.000 € übernahm die Universität Oldenburg im Jahr 2010 einen Geschäftsanteil in Höhe von 6.000 €. Weitere Gesellschafter sind: Hermann Lietz-Schule gGmbH (19.000 €), Nordseebad Spiekeroog GmbH (3.000 €), Gemeinde Spiekeroog (3.000 €), BUND Landesverband Niedersachsen e. V. (6.000 €).

Umweltbildungsarbeit unter besonderer Berücksichtigung des Nationalparks Niedersächsisches Wattenmeer und des Weltnaturerbes Wattenmeer zu fördern“. Gemäß § 4 des Vertrags hatte die Universität eine Mietvorauszahlung in der bereits erwähnten Höhe von 1.123.000 € zu leisten, mit welcher der Mietzins für eine Laufzeit von 32 Jahren abgegolten sein sollte. Die Höhe der Vorauszahlung sollte sich dabei nach dem Anteil der von ihr genutzten Räumlichkeiten im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Baumaßnahme richten. Im Übrigen wurde eine ordentliche Kündigung des Mietverhältnisses während der 32-jährigen Laufzeit des Vertrags ausgeschlossen.¹¹

Verstoß gegen das Vorleistungsverbot

Mit der Mietvorauszahlung verletzte die Universität Oldenburg das in § 56 Abs. 1 LHO normierte Vorleistungsverbot. Nach dieser Regelung dürfen Leistungen des Landes vor Empfang der Gegenleistung nur vereinbart oder bewirkt werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Sie statuiert damit auch im Bereich des öffentlichen Haushaltsrechts den allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass bei gegenseitigen Verträgen Leistung und Gegenleistung Zug um Zug zu erbringen sind.¹² Gleichzeitig entfaltet die Vorschrift damit den ordnungspolitischen Effekt, ungerechtfertigte Vorteile des Leistungsempfängers zu verhindern.¹³

Bei Mietverhältnissen handelt es sich um gegenseitige Verträge. Es entspricht den allgemeinen Gepflogenheiten des Geschäftsverkehrs und damit der Verkehrssitte, dass der Mietzins periodisch - in der Regel monatlich, quartalsweise oder ausnahmsweise jährlich - gezahlt wird. Dagegen ist es unüblich, Mietvorauszahlungen für einen Zeitraum von 32 Jahren zu leisten. Bei Vorauszahlungen für einen derart langen Zeitraum stehen die bereits erbrachten Leistungen

¹¹ § 9 Abs. 1 des Mietvertrags.

¹² Piduch, Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, Loseblattsammlung (Stand 02/2015), Rdnr. 1 zu § 56 BHO.

¹³ Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung (Stand 12/2016), § 56 BHO Nr. 1 zu § 56 BHO.

des Mieters in keinem rechtlich und wirtschaftlich angemessenen Verhältnis zu den noch nicht erfüllten Leistungspflichten des Vermieters.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die Universität Oldenburg vertreten die Auffassung, dass die Mietvorauszahlung durch besondere Umstände gerechtfertigt gewesen sei. Im Rahmen des Ausbaus der Meereswissenschaften an den Standorten Oldenburg und Wilhelmshaven habe auch ein zusätzlicher Bedarf an hochschulgeeigneter Infrastruktur für Forschung und Lehre sowie für Unterbringungsmöglichkeiten auf der Insel Spiekeroog bestanden. Ohne die Mietvorauszahlung hätte diese Infrastruktur nicht geschaffen werden können. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur verweist zudem auf das wichtige Landesinteresse an einem Wissenschaftsstandort im Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer. Darüber hinaus hätten durch die Mietvorauszahlung weitere Finanzierungsbeiträge der Bundesstiftung Umwelt, der Niedersächsischen Bingo-Umweltstiftung, der Niedersächsischen Wattenmeerstiftung sowie der Investitions- und Förderbank Niedersachsen zur Realisierung eines Umweltzentrums eingeworben werden können.

Der LRH hält auch unter Berücksichtigung der Ausführungen des Ministeriums und der Universität Oldenburg daran fest, dass die für einen Zeitraum von 32 Jahren entrichtete Mietvorauszahlung unzulässig war. Es trifft zwar zu, dass das Tatbestandsmerkmal der besonderen Umstände erfüllt sein kann¹⁴, wenn ein Vertragsabschluss, der im dringenden Landesinteresse liegt, ohne Vorleistungen nicht zustande kommen würde. Hierbei ist jedoch ein strenger Maßstab anzulegen und eine hinreichende Markterkundung vorzunehmen, um zu klären, ob die gewünschte Leistung auch ohne Vorleistung angeboten wird.¹⁵ Nach den Feststellungen des LRH prüfte die Universität Oldenburg vor Abschluss des Mietvertrags mit dem Umweltzentrum nicht, ob der behauptete Bedarf an zusätzlicher hochschulgeeigneter Infrastruktur auf Spiekeroog durch andere Anbieter und ohne Vorleistungen hätte gedeckt werden können. Jedenfalls waren in den Akten der Universität keine entsprechenden Maßnahmen dokumentiert. Der Verzicht

¹⁴ Verwaltungsvorschrift Nr. 2 zu § 56 LHO.

¹⁵ Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung (Stand 12/2016), Nr. 9 zu § 56 BHO (S. 8).

auf eine hinreichende Markterkundung, die Ausführungen des Ministeriums und der Universität Oldenburg sowie der Inhalt der Präambel zum Mietvertrag lassen überdies den Schluss zu, dass die Mietvorauszahlung nicht nur der Bereitstellung einer für Forschung und Lehre erforderlichen Infrastruktur, sondern auch der Förderung der allgemeinen Umweltbildungsarbeit und der Mitfinanzierung der Baukosten für ein Umweltzentrum auf Spiekeroog dienen sollte. Die letztgenannten Zwecke gehören jedoch nicht zu dem durch § 3 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes festgelegten Aufgabenkreis einer Hochschule, sodass sie in diesem Rahmen kein dringendes Landes- oder Hochschulinteresse begründen konnten, das eine Ausnahme vom haushaltsrechtlichen Vorleistungsverbot gerechtfertigt hätte. Soweit sich das Ministerium insoweit auf ein allgemeines Landesinteresse an der Förderung beruft, dürfte unstreitig sein, dass ein solches nicht durch die Mietvorauszahlung einer Universität, sondern nur unter Beachtung der Ressortzuständigkeiten und der einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen realisiert werden darf. Für schulische Umweltbildungsarbeit und die Unterstützung entsprechender Umweltzentren ist das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nicht zuständig. Die Förderung hätte darüber hinaus durch Zuwendungen¹⁶ erfolgen müssen.

Das Ministerium vertritt die Ansicht, dass der Inhalt der Präambel zum Mietvertrag missverständlich sei. Die Präambel beziehe sich nicht unmittelbar auf das Mietverhältnis, sondern auf die Aufgaben und Ziele des Umweltzentrums. Dem steht jedoch der insoweit eindeutige und nicht interpretationsfähige Wortlaut der Präambel entgegen, wonach die Parteien sich durch Abschluss des Mietvertrags ausdrücklich verpflichteten, auch die Umweltbildungsarbeit zu fördern. Aus den vorgenannten Gründen war dies jedoch unzulässig.

Verletzung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots

Die Universität Oldenburg verstieß durch den Abschluss des Mietvertrags mit dem Umweltzentrum und insbesondere durch die Mietvorauszahlung auch gegen das in § 7 LHO verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Es

¹⁶ §§ 23 und 44 LHO.

widerspricht den Grundsätzen wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns, im Rahmen eines Mietvertrags, bei dem - wie bereits ausgeführt - die periodische Entrichtung des Mietzinses üblich ist, eine Vorauszahlung für 32 Jahre zu leisten.

Zudem sind alle Stellen der Landesverwaltung verpflichtet, vor Umsetzung finanziell bedeutsamer Maßnahmen, zu denen auch kostenwirksame Verpflichtungserklärungen gegenüber Dritten gehören, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und das Ergebnis nachvollziehbar zu dokumentieren.¹⁷ Die Universität Oldenburg kam dieser Verpflichtung nicht nach. Sie verfügte zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht einmal über ein Gesamtkonzept bezüglich künftiger Forschungsaktivitäten auf der Insel Spiekeroog.

Ein solches Konzept wäre jedoch Voraussetzung für die Plausibilisierung des behaupteten Zusatzbedarfs an universitärer Infrastruktur gewesen. Dies gilt umso mehr, als die Hochschule in den Jahren 2005 bis 2009 nur eine überschaubare Anzahl an Forschungsvorhaben auf der Insel Spiekeroog durchgeführt hatte.¹⁸ Außerdem hätte die Universität im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus Kostengründen prüfen müssen, ob geplante Forschungsvorhaben und Veranstaltungen auf Spiekeroog alternativ insbesondere am Standort des hochschuleigenen Instituts für Chemie und Biologie des Meeres (Terramare) in Wilhelmshaven hätten realisiert werden können. Hierfür spricht auch, dass in Wilhelmshaven seit Mai 1997 das UNESCO-Weltnaturerbe Wattenmeer Besucherzentrum angesiedelt ist. Dem Internetauftritt des Besucherzentrums ist zu entnehmen, dass dieses in Kooperation mit der Chemie-Didaktik der Universität Oldenburg ein Chemielabor aufgebaut hat, das Schülerinnen und Schüler an naturwissenschaftliche Sachverhalte heranführen soll.

¹⁷ Verwaltungsvorschrift Nr. 3.1.1 zu § 7 LHO.

¹⁸ Forschergruppe BioGeoChemie des Watts (DFG-Projekt), jährliche Exkursionen mit ca. 20 Studierenden im Rahmen des Studiengangs Marine Umweltwissenschaften sowie drei Bachelor- und Masterarbeiten mit Themenbezug zur Insel.

In Wilhelmshaven hätte die Universität Oldenburg ferner die Möglichkeit gehabt, Kooperationsvereinbarungen mit den dortigen öffentlichen Schulen abzuschließen. Deshalb trifft es ebenfalls nicht zu, dass für die Erprobung von Lehr- und Lernkonzepten eine Zusammenarbeit mit der Hermann Lietz-Schule Spiekeroog erforderlich gewesen sei. Im Übrigen bildet diese Schule als Gymnasium in freier Trägerschaft mit nur 119 Plätzen für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufen I und II nicht das gesamte Spektrum der allgemeinbildenden Schulen und Schulstufen ab. Hinzu kommt, dass die Schule für Unterricht und Unterbringung ein monatliches Entgelt von mehr als 2.500 € pro Schülerin oder Schüler erhebt, die Schülerinnen- und Schülerstruktur schon aus diesem Grund nicht den Verhältnissen öffentlicher Schulen entspricht und sie deshalb für die repräsentative Erprobung neuer Unterrichtskonzepte nur bedingt geeignet ist.

Geringer Auslastungsgrad des Mietobjekts

Die Tatsache, dass für die Anmietung von Räumlichkeiten des Umweltzentrums kein nachhaltiger Bedarf bestand, wird schließlich durch den geringen Auslastungsgrad des Mietobjekts in den Jahren 2012 bis 2014 bestätigt. Dieser stellte sich bezogen auf die Nutzung durch die Universität Oldenburg beispielsweise im Jahr 2014, in dem die Auslastung am höchsten war, wie folgt dar: Bei den Apartments betrug der Auslastungsgrad 25 %, beim Chemielabor 11 %, beim Mikroskopieraum 8 % und beim Kursraum 13 %. Ausgehend von diesen Auslastungsgraden ergibt sich ein nutzungsabhängiger m²-Mietzins pro Monat¹⁹ von 45 € für die Apartments, 102 € für das Chemielabor, 140 € für den Mikroskopieraum sowie 86 € für den Kursraum.

Das Ministerium hält den vom LRH ermittelten, nutzungsabhängigen Mietzins für nicht sachgerecht. Eine Auslastungsberechnung auf der Grundlage von 252 Arbeitstagen im Jahr sei wegen der projektbezogenen Nutzung des Mietobjekts durch die Universität Oldenburg nicht belastbar.

¹⁹ Der m²-Mietzins beträgt 11,20 € (Anlage 4 des Mietvertrags vom 02.12./10.12.2010); umgerechnet auf den Auslastungsgrad ergibt sich der nutzungsabhängige Mietzins.

Mit seinen diesbezüglichen Ausführungen räumt das Ministerium ein, dass die Hochschule das Mietobjekt ausschließlich projektbezogen und damit nur sporadisch nutzt, obwohl sie einen Mietvertrag mit einer festen, ganzjährigen Laufzeit von 32 Jahren abgeschlossen hat. Im Übrigen würde die Unwirtschaftlichkeit der Anmietung durch eine auf Projekte und mithin auf weniger als 252 Arbeitstage abstellende Auslastungsberechnung noch offenkundiger.

Fazit

Angesichts der Feststellungen des LRH trifft die Bewertung des Ministeriums, dass die Mietvorauszahlung der Universität Oldenburg durch besondere Umstände gerechtfertigt und der Abschluss des Mietvertrags im Hinblick auf das Gebot wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns vertretbar gewesen sei, nicht zu. Vielmehr stellt sich das Verhalten der Universität Oldenburg aus Sicht der Finanzkontrolle als evidente Verletzung des haushaltswirtschaftlichen Vorleistungsverbots sowie des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar. Deshalb hält es der LRH auch für geboten, die Einleitung eines Haftungsverfahrens nach § 48 des Beamtenstatusgesetzes zu prüfen.

2. *Einzelplan 06* - *Ministerium für Wissenschaft und Kultur*
Kapitel 06 19 - *Medizinische Hochschule Hannover (Landesbetrieb)*

Unzureichende Aufsicht des Ministeriums trotz erheblicher Haushaltsrechtsverstöße

Die Medizinische Hochschule Hannover verletzte trotz Überschuldung mehrere Jahre gesetzliche Obergrenzen für Personalausgaben im Umfang von bis zu 23 Mio. € per anno. Außerdem besetzte sie Professuren ohne die dafür erforderlichen Planstellen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur kam seiner Aufsichtsfunktion erst nach, als Rechtsverstöße offenkundig wurden und erhebliche finanzielle Belastungen für das Land drohten.

Ausgangssituation

In den Jahren 2004 bis 2010 erzielte die als Landesbetrieb geführte Medizinische Hochschule Hannover (MHH) regelmäßig Überschüsse im durchschnittlich einstelligen Millionenbereich. Diese reichten jedoch nicht aus, um den bis dahin entstandenen Bilanzverlust auszugleichen. In den Jahren 2011 bis 2015 waren die Betriebsergebnisse jeweils negativ. Sie summierten sich auf mehr als 100 Mio. €.

Die MHH ist überschuldet. Eine Rückführung des aktuellen Bilanzverlustes von rd. 114 Mio. € erscheint derzeit nicht realistisch.

Überschreitung gesetzlicher Obergrenzen für Personalausgaben

Die MHH kann als Landesbetrieb im Rahmen festgesetzter Ermächtigungen und finanzieller Obergrenzen eigenständig über die dauerhafte Beschäftigung von Personal entscheiden.²⁰ Der Gesetzgeber führte diese Grenzen im Jahr 2004 ein, um eine unkontrollierte Personalkostensteigerung bei den mit größerer Budgetfreiheit ausgestatteten Hochschulen zu vermeiden.²¹

Bei ihrer Implementierung wurde die Obergrenze für die MHH nach der pauschalen Annahme bemessen, dass 35 % der Aufwendungen durch Forschung und Lehre verursacht sind, 65 % dagegen durch Krankenversorgung.²² Ihre jährliche Fortschreibung war seitdem von der tatsächlichen Aufwandsentwicklung entkoppelt. Das für die Aufsicht über die MHH zuständige Ministerium für Wissenschaft und Kultur beschränkte sich, der gesetzlichen Grundlage im Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG) entsprechend, bei Anhebung der Grenze auf die Veränderungsbeträge, die sich durch Tarifsteigerungen und veränderte Beitragssätze

²⁰ Der Begriff der „finanziellen Obergrenzen“ gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 NHG in der bis zum 31.12.2015 geltenden Fassung ist seit dem 01.01.2016 ersetzt durch die „im Haushaltsplan festgesetzten Ermächtigungen“.

²¹ Verbindliche Erläuterungen zum Haushaltsplan, für die MHH im Kapitel 06 19, zu Titel 682 01. Personalausgaben für Beamte sind hiervon ausgenommen, da für Beamtenstellen weiterhin der Stellenplan als Teil des Haushaltsplans maßgeblich ist.

²² Die Finanzierung der Krankenversorgung ist keine Landesaufgabe. Der Betriebsaufwand von Krankenhäusern wird aus Behandlungsentgelten finanziert, z. B. von Krankenkassen, Unfallversicherungsträgern und Selbstzahlern.

zur Sozialversicherung ergaben. Im selben Maß wurde hierfür dann auch jeweils der Zuführungsbetrag an die MHH erhöht.

Die MHH überschritt diese Obergrenzen spätestens ab dem Jahr 2010 über mehrere Jahre um bis zu 23 Mio. €. ²³ Das Ministerium verzichtete auf eine entsprechende Kontrolle und bemerkte die Überschreitung daher zunächst nicht.

Erst aufgrund der deutlich verschlechterten wirtschaftlichen Gesamtsituation der MHH ab dem Jahr 2011 erkannte das Ministerium, dass die MHH die haushaltsrechtlich festgesetzten Personalkostengrenzen überschritten hatte. ²⁴ Angesichts der bestehenden Verpflichtungen war offensichtlich, dass die MHH die Obergrenze auch über das Jahr 2013 hinaus nicht würde einhalten können. Ihre strikte Durchsetzung durch das Ministerium hätte insbesondere hinsichtlich anstehender oder bereits laufender Berufungsverfahren zur personalwirtschaftlichen Handlungsunfähigkeit der Hochschule geführt. Ein deutlicher Reputationsverlust wäre zu befürchten gewesen.

Die fortgesetzte Verletzung von Haushaltsrecht wurde in einem Abstimmungsprozess zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur, dem Finanzministerium und der MHH abgewendet. Dazu wurde die Obergrenze entgegen der geltenden 35/65-Systematik um zusätzlich rd. 7 Mio. € ²⁵ angehoben und zudem ein neuer Haushaltsvermerk ausgebracht, welcher als Ausnahme von § 49 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 NHG nunmehr eine Überschreitung der Obergrenze

²³ Nach Berechnungen durch das Ministerium auf Basis der von der Hochschule gelieferten Zahlen: Überschreitung in 2013 um rd. 23 Mio. €, in 2012 um rd. 19 Mio. € und in 2010 um rd. 14,5 Mio. €. Für 2011 ist kein konkret ermittelter Überschreibungsbetrag dokumentiert, dieser dürfte sich jedoch zwischen den Werten für 2010 und 2012 bewegen.

²⁴ In einem Gespräch zwischen der MHH und dem Ministerium Ende März 2012 wurde die Entwicklung der Personalkosten als ein Hauptgrund des Defizits erkannt. Danach seien „in den letzten drei Jahren 750 Vollkräfte dazu gekommen“.

²⁵ Als Grund nannte das Ministerium die Integration der Abteilungen Frauenheilkunde, Plastische Hand- und Wiederherstellungschirurgie und Dermatologie. 7 Mio. € entspricht 35 % des dort verursachten Personalaufwands. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erhöhte die Zuführung entsprechend, obwohl hausintern darauf hingewiesen worden war, dass die in Forschung und Lehre Beschäftigten dieser Abteilungen, schon zuvor Beschäftigte der MHH waren und es sich daher um eine Verlagerung reiner Krankenversorgungsbereiche handelte. Somit wäre eine Finanzierung durch das Land eigentlich nicht in Betracht gekommen.

zuließ.²⁶ Somit wurde ein rechtskonformer Zustand ab dem Jahr 2015 hergestellt, indem der Verstoß durch die von der MHH über Jahre geschaffenen Fakten mit einer Erhöhung der Landeszuführung und Anpassung der rechtlichen Vorgaben geheilt wurde - gleichsam eine Anpassung des Solls an das Ist.

Besetzung von Professuren ohne erforderliche Planstellen

Im Jahr 2013 stellte das Ministerium mehrere haushaltsrechtliche Verstöße der MHH im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Planstellen für Professoren fest. So wurden drei Professuren in einem außertariflichen Arbeitsverhältnis mit einer Vergütung nach Besoldungsgruppe W3 besetzt, obwohl entsprechende freie und besetzbare Planstellen im Stellenplan²⁷ nicht zur Verfügung standen.²⁸ Weitere elf nach W3 vergütete Professuren waren vergeben worden, obwohl lediglich geringer dotierte W2-Planstellen zur Verfügung standen. Außerdem waren sechs W2-Professuren unbefristet eingerichtet worden, ohne hierfür über dauerhaft besetzbare Planstellen zu verfügen.

Das Ministerium rügte diese Verstöße und forderte die MHH auf darzulegen, wie es zu den Rechtsverletzungen kommen konnte. Es zeigte sich, dass die MHH über Jahre Zusagen zur Besetzung von Professuren gegeben hatte, für die keine freien und besetzbaren Planstellen der entsprechenden Wertigkeit im Stellenplan vorhanden waren.²⁹ Durch den über Jahre betriebenen erheblichen Aufbau von Professuren war der Stellenplan der MHH deutlich „überzeichnet“.³⁰

²⁶ Haushaltsplan 2015, Kapitel 06 19, Haushaltsvermerk Nr. 3 zu Titel 682 01. Die MHH verpflichtete sich im Gegenzug zur kontinuierlichen Reduzierung des Überschreibungsbetrags in einem achtjährigen Zeitraum (Zielvereinbarung 2014 bis 2018, Abschnitt I B).

²⁷ Der Stellenplan wird mit dem Haushaltsplan beschlossen und ist für den Landesbetrieb verbindlich (Verwaltungsvorschrift Nr. 1.5.1.3 zu § 26 LHO).

²⁸ Eine rechtlich grundsätzlich zulässige Alternative zur Finanzierung aus Mitteln der Finanziellen Obergrenze nach § 49 Abs. 1 Nr. 3 NHG bestand zu diesem Zeitpunkt nicht, da die MHH diese Grenze bereits überschritten hatte.

²⁹ Z. B. Zusagen der Einrichtung von abhängigen Professuren an neue Klinikleiter im Rahmen ihrer Berufungsverhandlungen, Berufungszusage der Entfristung nach positiver Zwischenevaluation, Verstetigungszusagen für Übernahme in eine Landesfinanzierung bei zunächst drittmittelfinanzierten Professuren.

³⁰ Entwicklungsplan der MHH 2015 bis 2018, S. 6.

Den hierdurch notwendigen Stellenbedarf ermittelte das Ministerium, um so über eine Erweiterung des Stellenplans mit dem Haushaltsplan für das Jahr 2015 nachträglich einen haushaltskonformen Zustand zu erreichen. Letztlich wurden so in erheblichem Umfang Stellen dauerhaft gehoben und befristete Stellen in unbefristete umgewandelt, wodurch ab dem Jahr 2015 ein jährlicher Mehrbedarf von rd. 216.000 € entstand.³¹ Auch mit dieser Erweiterung des Stellenplans bildete das Ministerium damit im Haushaltsplanentwurf Fakten ab, welche die MHH zuvor mit der Besetzung von Professuren eigenmächtig unter Missachtung rechtlicher Vorschriften geschaffen hatte. Es passte wiederum den Soll-Zustand an den Ist-Zustand an.

Leistungsbezüge in der Professorenbesoldung

Im Jahr 2003 vollzog Niedersachsen die bundesgesetzlich vorgegebene Reform der Professorenbesoldung. Nach der W-Besoldung erhalten Professoren neben einem als Mindestbezug gewährten Grundgehalt variable Leistungsbezüge. Das Verfahren und die Vergabe der Leistungsbezüge hatten die Hochschulen durch eine Richtlinie zu regeln.³²

Der LRH stellte fest, dass die MHH die rechtlichen Vorgaben nur teilweise umgesetzt und im Einzelfall gar nicht beachtet hatte. So hatte die MHH die geforderte Richtlinie auch nach 13 Jahren noch nicht erstellt. Dem Ministerium wurde dies erst durch den Hinweis des LRH bekannt.

Verschlechterung der Betriebsergebnisse und Überschuldung der MHH

Nach mehreren Jahren mit positiven Betriebsergebnissen erzielte die MHH im Jahr 2011 einen deutlichen Verlust, obwohl sie im laufenden Jahr bereits erste Konsolidierungsbemühungen eingeleitet hatte.³³ Diese brachten jedoch nicht den

³¹ Beispielsweise Hebung und ggf. Umwandlung von zehn teilweise befristeter Stellen C2/W2 nach dauerhaften W3-Stellen; befristete Hebung sieben weiterer W2-Stellen nach W3; Umwandlung 13 befristeter W2- in dauerhafte W2-Stellen.

³² Niedersächsische Hochschul-Leistungsbezügeverordnung vom 16.12.2002 (GVBl. S. 790).

³³ Verlust aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit 2011 rd. 17,9 Mio. €. Von 2004 bis 2010 hatte die MHH jeweils Überschüsse im durchschnittlich einstelligen Millionenbereich erzielt, die jedoch nicht ausreichten, um den davor entstandenen Bilanzverlust auszugleichen. Der Bilanzverlust belief sich zum 31.12.2010 auf rd. 17,2 Mio. €.

gewünschten Erfolg. Auch das Jahr 2012 schloss die MHH mit einem hohen Verlust ab.³⁴

Das Ministerium ließ sich zwar im Hochschulrat über die wirtschaftliche Entwicklung informieren. Es nahm jedoch im Ergebnis die von der MHH vorgelegten Quartalsberichte und die daraus erkennbare schlechte wirtschaftliche Situation lediglich zur Kenntnis, sah aber die Kostensteigerungen und die weniger stark steigenden Erlöse als systembedingt und unvermeidlich an. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen unterließ das Ministerium. Erst im April 2013 kam es angesichts der erlittenen Verluste zu intensiveren Beratungen zwischen Vertretern des Ministeriums und der MHH über eine Strategiefindung und Identifizierung von Aktionsfeldern. Die Gespräche zogen sich bis zum Jahresende hin. Erst dann teilte die MHH dem Ministerium verschiedene vom Präsidium beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung mit. Im Januar 2014 einigten sich Ministerium und MHH auf einen „Aktionsplan“, der umfangreiche Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2014 und 2015 enthielt. Erklärtes Ziel der MHH war es, im letzten Quartal 2015 ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen.

Mitte 2015 teilte die MHH dem Ministerium mit, dass sie dieses Ziel angesichts der bisherigen Quartalsergebnisse nicht werde erreichen können. Das Ministerium befasste sich intensiv mit dem Vorbringen der MHH und wertete dies nunmehr als Bruch getroffener Zielvereinbarungen. Infolgedessen forderte es ein überarbeitetes Konsolidierungskonzept mit klaren Schwerpunktsetzungen und Festlegungen zur zukünftigen Struktur. Die MHH traf daraufhin „Ad-Hoc-Maßnahmen“ und legte dem Ministerium nach entsprechender Beschlussfassung der Hochschulgremien ein „Strukturkonzept MHH²⁰²⁰“ vor.

Seit Ende 2015 fordert das Ministerium von der MHH im Rahmen seiner verbesserten Aufsicht außerdem monatliche Berichte über das wirtschaftliche Ergebnis.

³⁴ Verlust aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit 2012 rd. 26,6 Mio. €.

Inzwischen hat sich die wirtschaftliche Entwicklung der MHH verbessert. Im ersten Halbjahr 2016 erzielte sie leicht positive Ergebnisse.³⁵

Würdigung

Der LRH beanstandet, dass die MHH über mehrere Jahre gegen Haushaltsrecht verstieß und das Aufsicht führende Ministerium dies zunächst nicht bemerkte. Das Ministerium übt die Aufsicht mittlerweile in der gebotenen Form aus. So lässt es sich seit Herbst 2014 von der MHH in den Quartalsberichten über die Ausschöpfung der Obergrenzen für Personalausgaben berichten.

Das Ministerium hat seine Aufsicht nach Auffassung des LRH auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation nicht rechtzeitig und im erforderlichen Maß wahrgenommen. Die MHH als größter Landesbetrieb mit etwa 10.000 Beschäftigten hätte einer engeren und zeitnahen Aufsicht bedurft. Bereits bei ersten Hinweisen auf die defizitäre Situation im Jahr 2011 wäre es erforderlich gewesen, sofort intensive Gespräche mit dem Präsidium der MHH aufzunehmen, die Ursachen eingehend zu analysieren und geeignete Gegenmaßnahmen einzufordern. Es ist davon auszugehen, dass durch frühzeitigeres Eingreifen und hinreichend konkrete Steuerungsmaßnahmen der Bilanzverlust zumindest hätte begrenzt werden können. Dies zeigen auch die aktuell deutlich verbesserten Betriebsergebnisse der MHH, nachdem sich das Ministerium nunmehr intensiver mit der wirtschaftlichen Situation der MHH auseinandersetzt.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass die schwierige wirtschaftliche Lage der Hochschulkliniken im Wesentlichen auf externe Faktoren zurückzuführen sei. Die Aufgaben und Leistungen im Bereich stationärer Maximalversorgung würden durch das gegenwärtige Fallpauschalen-Abrechnungssystem nicht kostendeckend honoriert.

³⁵ Die Quartalsberichte I bis III/2016 weisen jeweils positive Ergebnisse aus. Der Q3-Bericht endet kumuliert mit einem Gewinn in Höhe von rd. 2,8 Mio. €.

Der LRH bezweifelt nicht die Auffassung des Ministeriums, dass die von den Kostenträgern gewährten Vergütungen für die Behandlung von Schwerstkranken und Patienten mit seltenen Erkrankungen nicht auskömmlich sind. Eine erlösseitige Unterfinanzierung von Krankenhäusern der Maximalversorgung rechtfertigt es allerdings nicht, haushaltsrechtliche Bestimmungen zu verletzen, gebotene Rationalisierungsmaßnahmen verspätet einzuleiten und als Ministerium die Aufsicht über die MHH nur unzureichend auszuüben.

- 3. *Einzelplan 06* - *Ministerium für Wissenschaft und Kultur*
- Kapitel 06 19* - *Medizinische Hochschule Hannover (Landesbetrieb)*

6 Mio. € haushaltswidrige Leistungszulagen ohne Leistungsnachweis

Chefärzte und andere leitende Mitarbeiter der Medizinischen Hochschule Hannover erhalten leistungsbezogene Gehaltsbestandteile. Für die Statusgruppe der Chefärzte wurde für die Jahre 2014 bis 2016 die Quote von 80 % der im Jahr 2013 ausgeschütteten Beträge ohne Leistungsnachweis garantiert und ausgezahlt. Dies steht dem Leistungsgedanken und einem Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur entgegen.

Leistungsorientierte Gehaltskomponenten für Chefärzte

An der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) erhalten Professoren sowie weitere außertariflich Beschäftigte³⁶ leistungsorientierte Gehaltskomponenten. Der weitaus größte Anteil der Leistungszulagen entfällt auf die Chefärzte. Sie erhielten mit ca. 7,7 Mio. € rd. 86 % aller im Jahr 2014 ausgeschütteten variablen Gehaltsbestandteile.

Rechtsgrundlage der leistungsbezogenen Vergütung für Chefärzte sind einzelvertraglich geschlossene Zielvereinbarungen, die in der Regel jährlich neu vereinbart werden. Die MHH orientierte sich dabei an einem Erlass des Ministeriums

³⁶ Chefärzte, zugeordnete Professoren und leitende Oberärzte.

aus dem Jahr 2002, der neben einem Musterdienstvertrag für Chefärzte auch Regelungen über Zielvereinbarungen beinhaltet. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur empfahl der MHH darin, den Musterdienstvertrag zu verwenden, sofern sich nicht „notwendige Abweichungen“ ergeben.

Auf Grundlage dieses Erlasses entwarf die MHH jährlich eine hausinterne Musterzielvereinbarung, in der die Voraussetzungen für die Gewährung von leistungsabhängigen Entgelten aufgeführt werden. Neben einer prozentualen Beteiligung an den Erlösen aus privatärztlichen Behandlungen richtet sich die Zielerfüllung nach der Weiterentwicklung der Lehre, dem Einwerben von Drittmitteln sowie der Einhaltung des für die jeweilige Klinik vorgesehenen Budgets.

In den Musterzielvereinbarungen der MHH war regelmäßig vorgesehen, 60 % des geschätzten voraussichtlichen Auszahlungsbetrags quartalsweise als Abschlag zu gewähren.

Sanierungsbedingte Übergangszielvereinbarung

Im Jahr 2014 strebte das Präsidium der MHH eine grundsätzliche Überarbeitung der Zielvereinbarungen an. Aufgrund der ab dem Jahr 2011 entstandenen Fehlbeträge³⁷ sollten die Einhaltung von qualitativen Zielen sowie die Budgettreue höheres Gewicht erhalten. Das Präsidium erzielte mit den betroffenen Chefärzten jedoch keine einvernehmliche Regelung.

Daraufhin vereinbarte das Präsidium der MHH mit den Chefärzten³⁸ Ende 2014 eine Übergangszielvereinbarung für die Jahre 2014 und 2015. Diese sollte dazu dienen, die Motivation der Führungskräfte in der angespannten wirtschaftlichen Situation aufrecht zu erhalten. Bereits in der Präambel heißt es:

„Die Medizinische Hochschule Hannover befindet sich in den Jahren 2014 und 2015 in einer Sanierungsphase. In einer solchen Phase, in der auf der einen Seite unter Wahrung der Qualität eine strikte Kostendisziplin eingehalten werden muss und auf der anderen Seite versucht werden

³⁷ Siehe Nr. 2 dieses Abschnitts.

³⁸ Mit den Statusgruppen der zugeordneten Professoren und den Oberärzten wurden keine entsprechenden Zielvereinbarungen mit einem garantierten Ausschüttungsbetrag geschlossen.

sollte, die Erlöse zu erhöhen, müssen sich alle Führungskräfte auf diese Sanierung konzentrieren. Das Präsidium ist überzeugt davon, dass die Führungskräfte der MHH voll und ganz hinter diesem Sanierungskurs stehen und diesen nachhaltig unterstützen. Aus diesem Grunde sollen die Zielvereinbarungen für die Jahre 2014 und 2015 und gegebenenfalls 2016 derart gestaltet werden, dass 80 % der Summen der bisherigen Zielvereinbarungen ohne weitere Bedingungen ausgezahlt werden (...). Diese hier vorliegende Zielvereinbarung gilt solange, bis sie einvernehmlich zwischen MHH und Mitarbeiter weiterentwickelt wird.“

Wie bereits in Aussicht gestellt, galt diese Zielvereinbarung inhaltsgleich auch für das Jahr 2016.

Aufgrund dieser Vereinbarungen erhielten die Chefärzte und Institutsleiter 80 % des Zielerreichungsbetrags für das Jahr 2013 als „Fixbetrag“. An der Regelung, dass 60 % des zu erwartenden Auszahlungsbetrags quartalsweise als Abschlag ausgezahlt werde, hielt die MHH fest. Damit wurden in den Jahren 2014 und 2015 jeweils rd. 6,2 Mio. € der insgesamt 7,7 Mio. € an Leistungszulagen für Chefärzte ohne Leistungsnachweis ausbezahlt, ca. 3,7 Mio. € davon als quartalsweise Abschlagszahlung. Die tatsächliche Budgettreue und die Höhe der erwirtschafteten privatärztlichen Entgelte waren dabei unerheblich.

Nahezu vollständige Ausschüttung der höchstmöglichen Leistungszulagen

An die Auszahlung des verbleibenden Anteils von 20 % des Zielerreichungssolls wurden in der Übergangvereinbarung qualitative Anforderungen geknüpft, so z. B. die Pflicht, wissenschaftliche Publikationen zu veröffentlichen und drittmittelfinanzierte Projekte zu initiieren.

Weitere zu erreichende Ziele waren die Einrichtung von „Standardisierungs- und Expertenteams“ und die Teilnahme an einem Projekt „Klinikinternes Peer Review“. Das erstgenannte Ziel wurde bereits durch die Benennung von zuständigen Oberärzten und entsprechender Berichterstattung erreicht. Weiteres Ziel war eine Mitarbeiterführung, die den Gleichstellungsplan umsetzt, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert und strukturierte Mitarbeiterbesprechungen vorsieht. Das Teilziel der Mitarbeiterführung galt als erfüllt, wenn diese Besprechungen mindestens einmal jährlich durchgeführt und ein Kurzprotokoll angefertigt wurde.

Für alle genannten qualitativen Ziele galt, dass die jeweiligen Chefärzte eine Selbsteinschätzung der Zielerreichung vornahmen. Das zuständige Präsidiumsmitglied sollte eine eigene Bewertung vornehmen. Sollten diese beiden Einschätzungen voneinander abweichen, sollte ein Konsens gefunden werden.

Leistungszulagen haben Charakter von laufenden Zahlungen

Im Ergebnis führte die Übergangzielvereinbarung dazu, dass der Ausschüttungsgrad der durch die Chefärzte maximal zu erreichenden Leistungsbezüge von rd. 87 % im Jahr 2013 auf fast 98 % im Jahr 2015 anstieg. Der hohe Ausschüttungsgrad der Zielerreichungsbeträge legt die Vermutung nahe, dass die als leistungsorientierte Vergütung deklarierten Entgeltbestandteile für Chefärzte faktisch ein Teil der laufenden Bezüge wurden. Dies wird durch die regelmäßige Abschlagszahlung von 60 % des „voraussichtlichen Zielerreichungsbetrages“ bestätigt. Damit haben diese Vergütungsbestandteile ihren leistungsbezogenen Charakter verloren. Offenbar wurden die Leistungsziele nicht ambitioniert genug festgelegt. Aus Sicht des LRH ist dies für ein öffentliches Unternehmen insbesondere in einer Zeit sehr hoher Jahresfehlbeträge nicht hinnehmbar.

Die Übergangzielvereinbarungen der Jahre 2014 bis 2016 sind mit dem Musterdienstvertrag des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur aus dem Jahr 2002 unvereinbar. Es ist nicht erkennbar, aus welchem Grund ein Unternehmen gerade in einer Sanierungs- und Restrukturierungsphase 80 % der zu erreichenden Zielerreichungsbeträge, also ca. 6 Mio. €, ohne jeden Leistungsnachweis auskehrt. Insbesondere ist es inakzeptabel, dass die Budgettreue für die Gewährung von leistungsbezogenen Vergütungen nicht berücksichtigt wurde. Im Sanierungsfall wäre vielmehr ein temporärer Verzicht auf Leistungsprämien zu erwarten gewesen.

Um derartige Fehlentwicklungen für die Zukunft auszuschließen, sollte das Ministerium verbindliche Grundsätze für leistungsorientierte Vergütungen aufstellen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass die Ergebnisse der Jahre 2014 bis 2016 (3. Quartal) sich positiv entwickelt hätten und führt dies - allerdings ohne nähere Begründung - auf die getroffenen Zielvereinbarungen zurück. Diese Kausalität sieht der LRH nicht. Ausweislich seiner Pressemitteilung vom 06.04.2017 geht das Ministerium vielmehr davon aus, dass sich die jetzige Landesregierung konsequent und umfassend mit der wirtschaftlichen Situation der MHH befasst und sich dadurch die Ergebnissituation der Hochschule „grundlegend verbessert“ habe.

Das Ministerium trägt überdies vor, es habe die MHH inzwischen darauf hingewiesen, dass die pauschale Vereinbarung von Abschlagszahlungen auf leistungs- und erfolgsabhängige Vergütungsbestandteile nicht mit den Regelungen der LHO zu vereinbaren sei.³⁹ Diese Vergütungsbestandteile soll die MHH deshalb erst nach Ablauf des Geschäftsjahres zahlen. Pauschale Vereinbarungen von Abschlagszahlungen solle die MHH möglichst bereits in die Zielvereinbarungen ab dem Jahr 2017 nicht mehr übernehmen. Grundsätzliche Regelungen zu den leistungsorientierten Vergütungen seien ebenfalls beabsichtigt, stünden aber noch aus.

- 4. *Einzelplan 08* - *Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*
- Kapitel 08 30* - *Häfen- und Schifffahrtsverwaltung*

Verlagerung von Windenergieanlagen in Cuxhaven - Zweck heiligt nicht die Mittel

Für die Entwicklung des Hafenstandorts Cuxhaven war der Abbau bestehender Windenergieanlagen erforderlich. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr finanzierte die Maßnahme unzulässigerweise aus

³⁹ § 56 LHO verbietet grundsätzlich Vorleistungen des Landes vor Erbringung der Gegenleistungen.

dem Investitionstitel der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG und verstieß damit gegen das Budgetrecht des Parlaments.

Darüber hinaus missachtete das Ministerium das haushaltsrechtliche Transparenzgebot, indem es den Haushaltsgesetzgeber nicht über die Kosten und die Finanzierung der Verlagerung informierte.

Ausgangslage

Im Hafenerweiterungsgebiet Cuxhaven standen ab dem Jahr 2004 mehrere Windenergieanlagen, die zu Testzwecken (Testfeld) errichtet wurden. Aufgrund vertraglicher Absprachen der Hafengesellschaft Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) mit den privaten Betreibern der Windenergieanlagen konnten diese die Flächen für einen längeren Zeitraum nutzen.

Noch vor Ablauf der Nutzungsverträge (ab dem Jahr 2020) bekundeten Unternehmen aus dem Bereich der Offshore-Industrie Interesse an weiteren Gewerbeflächen. Das Land Niedersachsen und die Stadt Cuxhaven unterzeichneten deshalb im Jahr 2011 eine Absichtserklärung zur Entwicklung des Offshore-Standorts. Gemeinsames Anliegen war es, weitere Unternehmen anzusiedeln und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das Gebiet umfasste auch den Bereich des bisherigen Testfelds. Da ein Abbau der Windenergieanlagen für die Ansiedlung neuer Unternehmen zwingend war, mussten die bestehenden Verträge mit den Betreibern der Windenergieanlagen aufgelöst werden.

Das Land Niedersachsen erklärte sich nach umfangreichen Verhandlungen bereit, sämtliche Kosten zu tragen. Dazu zählten die Kosten der Verlagerung der Windenergieanlagen an einen neuen Standort sowie Schadensersatz für Ertragsausfälle. Die Ausgaben für die Testfeldverlagerung betrug bisher insgesamt rd. 37 Mio. € und wurden aus dem Investitionszuschuss für NPorts (Titelgruppe 62 Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG) geleistet.



Windkraftanlage vor der Verlagerung; Quelle: NPorts

Nachdem die zunächst vorgesehene Ansiedlung eines größeren Unternehmens im Jahr 2013 endgültig scheiterte, gelang es Land und Stadt im Jahr 2015, ein namhaftes Unternehmen für das Gelände zu gewinnen.

Der LRH nimmt die zwischenzeitlich eingetretene positive Entwicklung des Industriestandorts, mithin die Ansiedlung von Unternehmen, zur Kenntnis. Die kritischen Feststellungen beziehen sich auf die Vorgehensweise bei der Finanzierung der Verlagerung.

Haushaltsrechtliche Ermächtigung

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und das Finanzministerium vertraten zunächst die Auffassung, dass die Landesmittel für die Testfeldverlagerung in einem gesonderten Haushaltstitel für Wirtschaftsförderung zur Verfügung gestellt werden müssten. Ein entsprechender Titel für die Testfeldverlagerung wurde jedoch nicht eingerichtet. Nach einer Aktennotiz des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sei diese Mitteleinplanung „nicht darstellbar“.

Nach dem Hafenfinanzierungsgesetz gewährt das Land jährlich Finanzhilfen als Zuschuss zu den Betriebskosten und als Zuschuss für Investitionen an NPorts. Die Hafengesellschaft hat einen gesetzlichen Anspruch auf die Finanzhilfe „nach

Maßgabe der jährlichen Festsetzung im Haushalt“. Über diese Haushaltsmittel kann NPorts verfügen.

Zur Finanzierung der Testfeldverlagerung aus dem Investitionszuschuss von NPorts stellt der LRH Folgendes fest:

- Bei dem Investitionszuschuss des Landes an NPorts handelt es sich um ein Budget. Es liegt in der Verantwortung von NPorts, das Budget im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung und im Sinn der Zielerreichung von NPorts für Investitionen wirtschaftlich einzusetzen. Im Aufsichtsrat wurde mehrfach thematisiert, dass NPorts sich nicht verantwortlich sah und auch nicht bereit war, sich an der Finanzierung der Kosten für die Verlagerung der Windenergieanlagen zu beteiligen. Die Finanzierung der Testfeldverlagerung war nicht in den Investitionsplänen von NPorts enthalten. Die Testfeldverlagerung stellt keine Investition von NPorts dar. NPorts hatte hierfür mit den jährlichen Haushaltsanmeldungen beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr auch keine Mittel beantragt.
- Die Entscheidung des Ministeriums, die Testfeldverlagerung durchzuführen, hatte verschiedene Auswirkungen auf die Finanzsituation von NPorts (Auflösung bestehender Verträge, Änderungen bei Grundstückseigentumsverhältnissen, Auswirkung auf Pachteinahmen etc.). Eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung lag hierzu nicht vor.
- NPorts war nicht in die Verträge mit den Windenergieanlagenbetreibern zur Verlagerung eingebunden und übernahm insoweit auch keine Zahlungsverpflichtungen. NPorts führte die Verlagerung nicht durch und war auch nicht an der Mittelauszahlung beteiligt.

Würdigung

Der LRH teilt die ursprüngliche Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, dass es sich bei der Testfeldverlagerung um eine Wirtschaftsfördermaßnahme des Landes handelt. Durch die Verlagerung sollten einer Firma die Erweiterung ihrer Produktionskapazitäten sowie anderen Unternehmen eine

Ansiedlung ermöglicht werden. Die Testfeldverlagerung war Voraussetzung für die Erschließung eines kommunalen Gewerbegebiets.

Maßnahmen dieser Art gehören nicht zu den satzungsgemäßen Aufgaben von NPorts. Folgerichtig war die Hafengesellschaft in keiner Weise an deren Vorbereitung und Durchführung beteiligt. Der Haushaltstitel für den Investitionszuschuss für NPorts bildet daher keine haushaltsrechtliche Ermächtigung für die Finanzierung der Testfeldverlagerung.

Da zusätzliche Haushaltsmittel für die Verlagerung der Windenergieanlagen nicht bereitgestellt wurden, hätte bei korrekter haushaltsrechtlicher Darstellung eine Umplanung der Mittel von NPorts in einen Wirtschaftsfördertitel, auf den das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zugreifen darf, stattfinden müssen. Dieses hätte einer Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers bedurft. Der Haushaltsgesetzgeber stellte die Mittel jedoch ausdrücklich NPorts zur Verfügung. Das Ministerium war nicht berechtigt, die Mittel abweichend von der Zweckbestimmung im Haushaltsplan einzusetzen.

Einlassungen des Ministeriums

Die Testfeldverlagerung war nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr auch erforderlich, um einen Zugang zu den Hafenanlagen/Liegeplätzen zu gewährleisten. Die Verlagerung sei somit insbesondere auch im Interesse von NPorts, denn die Hafengesellschaft könne vom künftigen Umschlag profitieren. Im Übrigen sei NPorts seinerzeit Eigentümer der Flächen gewesen, auf denen die Windenergieanlagen standen. Es sei durchaus üblich und mit dem Gesellschaftszweck vereinbar, dass NPorts eigene Flächen bei Bedarf freiräume. Ohne Verlagerung hätte es keine Hafenerweiterung gegeben. Entsprechend sei es legitim gewesen, die Haushaltsmittel von NPorts für diesen Zweck zu nutzen.

Der Hinweis, dass NPorts durch Neuansiedlungen von einem zusätzlichen Warenumschlag profitieren könnte, ist für den LRH durchaus nachvollziehbar. Dieser Zweck rechtfertigte nicht, von den haushaltsrechtlichen Anforderungen abzuweichen. Wie bereits ausgeführt, stellte der Haushaltsgesetzgeber die hier

verwendeten Mittel ausdrücklich nur für Investitionen von NPorts zur Verfügung. Bei der Testfeldverlagerung handelt es sich gerade nicht um eine Investition von NPorts.

Mangelnde Transparenz

Das Gebot der Haushaltstransparenz ist ein verfassungsmäßiger Grundsatz. Er leitet sich aus Artikel 65 der Niedersächsischen Verfassung ab. Nach diesem Gebot muss der Haushalt transparent, d. h. „durchsichtig und verständlich“, sein. Die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben müssen so übersichtlich und verständlich wie möglich sein. Sie dürfen nur für Zwecke eingesetzt werden, die der Haushalt vorgibt.

Bei der Planung, Abwicklung und Finanzierung der Verlagerung der Windenergieanlagen mangelte es im gesamten Ablauf an Transparenz:

- Im Rahmen der Haushaltsplanberatungen berichtete das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr regelmäßig im Unterausschuss Häfen und Schifffahrt über Investitionen von NPorts. Über die Abwicklung und Finanzierung der Testfeldverlagerung berichtete das Ministerium nicht. Selbst kleinere Maßnahmen (< 1 Mio. €) von NPorts wurden dargestellt. Daher hätte die finanziell umfangreiche Testfeldverlagerung erst recht vorgestellt werden müssen.
- Neben diesen Berichten gab es in unregelmäßigen Abständen weitere Berichte in den zuständigen Ausschüssen über die Entwicklung bei NPorts. Mit einer Ausnahme wurde das Projekt Testfeldverlagerung nicht thematisiert:

Auf Nachfrage eines Abgeordneten unterrichtete das Ministerium im Jahr 2012 den Ausschuss für Haushalt und Finanzen nach einer Sitzung schriftlich über die Verlagerung der Windenergieanlagen. In den ersten Entwürfen dieses Sachstandsberichts gehen die Verfasser auch auf Fragen der Finanzierung ein. In der dem Ausschuss zur Verfügung gestellten Fassung sind diese Passagen nicht mehr enthalten. In dem Sachstandsbericht sind keine Hinweise auf mögliche Risiken und haushaltsmäßige Belastungen dargestellt.

Nach dem Bericht sollten am neuen Standort der Testanlagen bis zu vier zusätzliche Anlagen realisiert werden. Mit diesen könne „ein wesentlicher Teil der Verlagerungskosten durch den Betrieb zusätzlicher Windenergieanlagen kompensiert werden“. Zum Zeitpunkt des im Haushaltsausschuss vorgelegten Sachstandsberichts ging das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bereits davon aus, dass die Verlagerungskosten höchstens zu einem geringen Teil kompensiert werden könnten. Die Kosten wurden seinerzeit auf einen größeren zweistelligen Millionenbetrag (mindestens 20 Mio. €) geschätzt. Die Finanzierung sollte zum Großteil über Landesmittel in Höhe von 15 Mio. € erfolgen. Die Formulierung in dem Sachstandsbericht, dass „ein wesentlicher Teil der Verlagerungskosten durch den Betrieb zusätzlicher Windenergieanlagen kompensiert werden“ könne, ist insofern irreführend.

- In den Jahren 2012 bis 2015 stockte der Haushaltsgesetzgeber den Investitionstitel für NPorts mehrfach auf. Der erhöhte Mittelbedarf wurde in den Ausschüssen des Landtages im Rahmen der Haushaltsplanberatungen regelmäßig mit einem zusätzlichen Bedarf für Investitionen begründet. Seitens des Ministeriums erfolgte zu keinem Zeitpunkt ein Hinweis darauf, dass ein erheblicher Teil der Mittel nicht für Investitionen von NPorts, sondern für die Testfeldverlagerung und damit für eine Wirtschaftsfördermaßnahme ausgezahlt wurde. Der Landtag musste folglich bei der Bewilligung der Investitionsmittel davon ausgehen, dass sie nur von NPorts für eigene Aufgaben verwendet werden.
- Die Auszahlung der Mittel für die Finanzierung der Testfeldverlagerung erfolgte über zwei außerplanmäßige Leertitel bei Kapitel 08 30 Titelgruppe 62. Die Bezeichnung der Titel sowie die Begründung für deren Einrichtung lassen den Verwendungszweck „Testfeldverlagerung“ nicht erkennen.
- Die außerplanmäßigen Titel wurden lediglich in der Jahresrechnung und nicht im Haushaltsplan ausgewiesen. Aus einem der Leertitel wurden vier Jahre lang Zahlungen geleistet. Eine Umwandlung in einen planmäßigen Titel erfolgte nicht. Eine solche Umwandlung wäre möglich und notwendig gewesen.

Somit war weder in den Haushaltsplänen noch in den Jahresrechnungen ersichtlich, dass Investitionszuschüsse für die Testfeldverlagerung eingesetzt werden sollten bzw. wurden.

Würdigung

Der Landtag hatte bei seinen Entscheidungen über die Höhe der Investitionszuschüsse für NPorts keine Kenntnis darüber, dass die Mittelverwendung nicht der Planung entsprach. Durch die Nutzung vorhandener Haushaltsansätze über außerplanmäßige Leertitel, die pauschale Anhebung des Investitionsbudgets, einen nur eingeschränkt aussagefähigen Sachstandsbericht sowie die Verwendung von wenig aussagekräftigen Titelbezeichnungen und Begründungen gab es für die Ausschüsse des Landtages keine Veranlassung, die Maßnahme zu diskutieren. Das Ministerium verstieß mit dieser Vorgehensweise gegen das Budgetrecht und ließ zahlreiche Möglichkeiten, Transparenz herzustellen, ungenutzt.

Einlassung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Das Ministerium kündigte inzwischen an, den Landtag nachträglich informieren zu wollen.

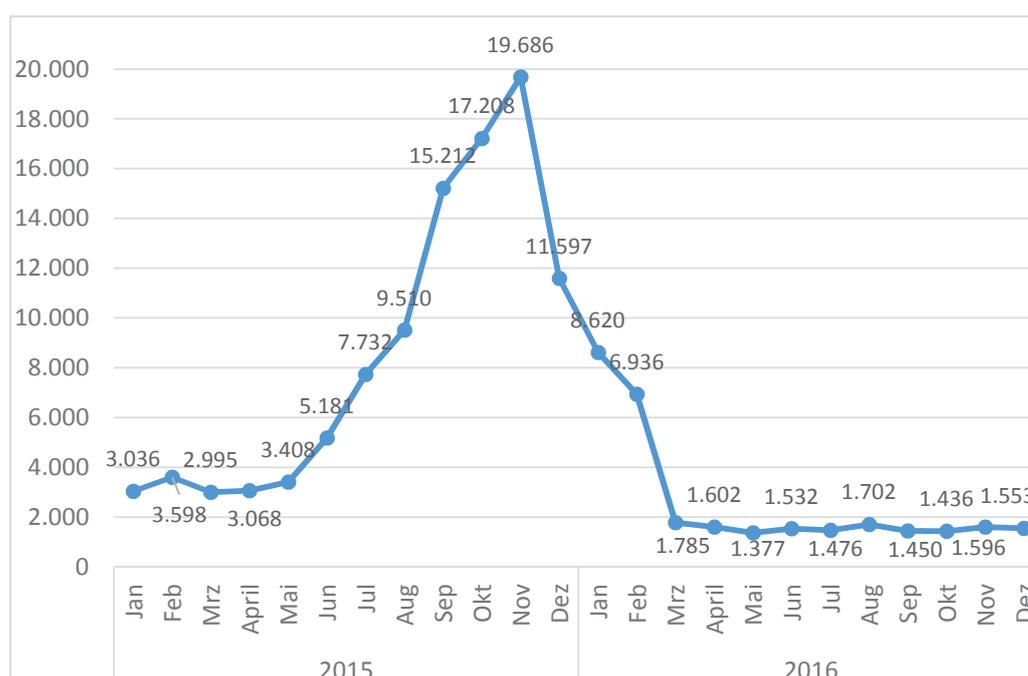
V. Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen - vom Notfallmodus zum Masterplan

Ausgangssituation - Entwicklung der Flüchtlingszahlen

Seit dem Jahr 2009 nahm die jährliche Zahl der beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gestellten Asylanträge wieder kontinuierlich zu. Im Jahr 2014 war ein erster sprunghafter Anstieg auf rd. 173.000 Asylverfahren zu verzeichnen. Der Flüchtlingsstrom erreichte sein Maximum im November 2015. Insgesamt kamen im Jahr 2015 rd. 890.000 Flüchtlinge nach Deutschland.

Auch Niedersachsen stand insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 vor besonderen Herausforderungen aufgrund der sprunghaft ansteigenden Flüchtlingszugänge. Während im Jahr 2014 noch 15.416 Flüchtlinge nach Niedersachsen kamen, stiegen die Zugänge im Jahr 2015 auf 102.231 an. Im Jahr 2016 gingen die Zugänge wieder deutlich zurück und sanken auf 31.065.

Diese besondere Situation war in ihrem tatsächlichen Ausmaß nicht vorhersehbar. In kürzester Zeit mussten Unterbringungsmöglichkeiten für die nach Niedersachsen kommenden Flüchtlinge geschaffen und ihre Versorgung sichergestellt werden. Die Flüchtlingszugänge entwickelten sich in den Jahren 2015/16 in Niedersachsen wie folgt:



In der Hochphase des Flüchtlingsstroms ging es vorrangig darum, Obdachlosigkeit der Neuankömmlinge zu verhindern und die weiteren notwendigen Schritte zeitnah zu organisieren. Insofern entstand ein großer Handlungsdruck. Bund, Länder und Kommunen standen vor großen Herausforderungen. Oberste Priorität hatte die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge. Dem musste mit zusätzlichem Personal, das in diesem Bereich keine eigene Erfahrung einbringen konnte, möglichst pragmatisch begegnet werden. Ein geordnetes Verwaltungshandeln war in der Hochphase der Flüchtlingszugänge nur bedingt möglich.

Bund und Länder richteten im August 2015 einen Bund-Länder-Koordinierungstab ein, der in den folgenden Monaten ein abgestimmtes Verfahren der Aufnahme und Verteilung der Flüchtlinge entwickelte. Niedersachsen griff auf bestehende Strukturen aus dem Katastrophenschutz zurück und bildete für die Bewältigung dieser Aufgabe im Innenministerium eine sogenannte Besondere Aufbauorganisation.

Ausgabenentwicklung und Personaleinsatz

Das Land reagierte auf den sprunghaften Anstieg der Ausgaben mit zwei Nachtragshaushalten im Jahr 2015 und einem Nachtragshaushalt im Jahr 2016.

Die flüchtlingsbezogenen Ausgabenansätze erhöhten sich bis Ende 2016 auf rd. 1,9 Mrd. € und teilten sich wie folgt auf:⁴⁰

Ausgabenansatz	Betrag
Erstattung an Kommunen (einschließlich Vorauszahlungen)	856,3 Mio. €
Landesaufnahmebehörde Niedersachsen	673,6 Mio. €
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	187,5 Mio. €
Sprachförderung und sonstige Bildungsmaßnahmen	171,7 Mio. €
Hochbaumaßnahmen	25,0 Mio. €
Gesamt	1,914 Mrd. €

⁴⁰ Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2017 bis 2021, S. 22.

Nach dem Haushaltsplan 2017/18 und der Mittelfristigen Planung 2017 bis 2021 sinkt die Summe der Ansätze für flüchtlingsbedingte Ausgaben wieder von rd. 1,5 Mrd. € im Jahr 2017 auf rd. 1,1 Mrd. € ab dem Jahr 2020.

Mit dem enormen Anstieg der Flüchtlingszahlen sowie dem sukzessiven Aufbau von Notunterkünften ab September 2015 stieg auch der Personalbedarf insbesondere bei der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen und beim Innenministerium. Zudem entstand beim Kultusministerium ein zusätzlicher Personalbedarf, insbesondere für die Sprachförderung. In den Jahren 2015/16 stellte das Land für diese und für weitere Ressorts 1.573 neue Vollzeiteinheiten (VZE) für Flüchtlingsaufgaben in den Landeshaushalt ein.

Ressort	VZE
Ministerium für Inneres und Sport	567
Kultusministerium	905
Justizministerium	56
Finanzministerium	23
Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung	23
Gesamt	1.573

Prüfungsanlass für den LRH

Auch nach Auffassung des LRH war in der Phase des immer weiter steigenden Flüchtlingszustroms ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln erschwert. Außerdem war die Weiterentwicklung der Flüchtlingszahlen nicht absehbar. Angesichts des hohen Finanzvolumens, das das Land zur Aufgabenerfüllung einsetzte und immer noch einsetzt, hält es der LRH im Sinne einer größtmöglichen Transparenz jedoch für geboten, die im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen geleisteten Ausgaben des Landes darzustellen und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu prüfen.

Der LRH begann mit Prüfungen in den ausgabenintensiven Bereichen Erstaufnahme von Flüchtlingen und Sprachförderung von Flüchtlingskindern.

Erstaufnahme von Flüchtlingen

Gemäß § 44 Asylgesetz haben die Länder in ausreichender Anzahl Plätze für die Erstaufnahme von Asylbegehrenden vorzuhalten.

Zum 01.01.2014 verfügte die Erstaufnahmeeinrichtung des Landes, die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, über drei Unterbringungsstandorte in Braunschweig, Bramsche und Friedland mit insgesamt 2.228 Betten, davon 168 in Containern. Wegen der hohen Zugangszahlen an Flüchtlingen weitete die Landesaufnahmebehörde zunächst die Kapazität in den drei Unterbringungsstandorten aus. Zum 22.12.2014 belegte die Landesaufnahmebehörde erstmalig ihren neuen Unterbringungsstandort in Osnabrück. Zum 25.10.2015 eröffnete sie einen neuen Standort in Bad Fallingbostal und zum 01.11.2015 einen in Oldenburg.

Im Juli 2014 richtete das Innenministerium eine Taskforce „Unterbringung“ ein mit Vertretern des Ministeriums, der Landesaufnahmebehörde, des Staatlichen Baumanagements und des Landesliegenschaftsfonds, um weitere Unterbringungsmöglichkeiten zu suchen. Die Taskforce kontaktierte dazu die Betreiber von Jugendherbergen, Hotels oder ähnlichen Einrichtungen. Einziges Auswahlkriterium war zunächst die kurzfristige Verfügbarkeit von Betten. Daneben sollten die Standorte eine räumliche Nähe zur Landesaufnahmebehörde aufweisen, um eine Betreuung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu ermöglichen. Die so ab Oktober 2014 eingerichteten Standorte mit angemieteten Bettenkapazitäten bezeichnete die Landesaufnahmebehörde als **Außenstellen**.

Ende August 2015 wandte sich das Innenministerium an die im Katastrophenschutz mitwirkenden **Hilfsorganisationen** privater Träger, um zusätzliche Unterbringungsplätze in Form von **Notunterkünften** zu schaffen. In der Folge richteten der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteserhilfsdienst Notunterkünfte des Landes zur vorübergehenden Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen her und betrieben diese. Für die Zeit vom 16.10.2015 bis 31.03.2016 beauftragte das Land zusätzlich **Kommunen** im Rahmen von Amtshilfe mit der Erstunterbringung von Flüchtlingen in **Notunterkünften**.

Die höchste Unterbringungskapazität in Niedersachsen bestand im Dezember 2015 mit etwa 40.000 Plätzen.

Seit Januar 2016 sind die Flüchtlingszahlen deutlich zurückgegangen. Mittlerweile hat Niedersachsen fast alle Außenstellen und Notunterkünfte geschlossen. Der Großteil der Notunterkünfte wird zurückgebaut.

Der LRH prüfte sowohl die in Betrieb genommenen zwölf Außenstellen mit rd. 6.300 Plätzen als auch die durch die Hilfsorganisationen und Kommunen betriebenen Notunterkünfte mit über 30.000 Plätzen. Er stellt seine Erkenntnisse in dem Beitrag „Hohe Ausgaben für leere Flüchtlingsbetten“ dar. Der Beitrag „Lagerung und Weiterverwendung von Vermögensgegenständen aus den Notunterkünften für Flüchtlinge“ befasst sich mit dem Rückbau der Notunterkünfte von Hilfsorganisationen und Kommunen, insbesondere mit der Lagerung und Weiterverwendung der dort eingesetzten Vermögensgegenstände.

Sprachförderung für Flüchtlingskinder

Für eine ordnungsgemäße Beschulung der Flüchtlingskinder bestand die Notwendigkeit, den Kindern besonderen Unterricht zum Erwerb der deutschen Sprache oder zur Verbesserung der Sprachkenntnisse zu ermöglichen. Aus diesem Grund erhöhte das Kultusministerium den Personalbestand um rd. 1.000 Stellen für die Sprachförderung an allgemeinbildenden Schulen.

Die hierfür notwendige Bedarfsermittlung stellte das Kultusministerium angesichts der unvorhergesehenen Flüchtlingszahl vor eine große logistische Aufgabe.

Der Beitrag „Sprachförderung für Flüchtlingskinder“ befasst sich mit der Erhöhung des Stellenbestands an den allgemeinbildenden Schulen.

Grundsätzliche Feststellungen

Rückschauend lässt sich sagen, dass das Land gemeinsam mit den Kommunen und Hilfsorganisationen die Aufgaben bewältigt hat. Von besonderer Bedeutung

sind hier auch die vielen ehrenamtlichen Helfer sowie das hohe Engagement aller Beteiligten.

Der LRH prüfte, wo finanzielle Risiken bestanden, Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte wegen des enormen Handlungsdrucks in den Hintergrund rückten und sich Strukturen nicht optimal entwickelten. Im Ergebnis empfiehlt der LRH, dass die Landesregierung ihr Verwaltungshandeln sowie die Aufgabenverteilung und -wahrnehmung in der Flüchtlingssituation evaluiert und Strukturen und Strategien für die Zukunft entwickelt. Darüber hinaus hält es der LRH für sinnvoll, Vergleiche mit anderen Ländern zu ziehen, um verschiedene Herangehensweisen herauszuarbeiten und gegenüberzustellen.

Einzelfeststellungen:

1. *Einzelplan 03* - *Ministerium für Inneres und Sport*
Kapitel 03 28 - *Landesaufnahmebehörde Niedersachsen - budgetiert*

Hohe Ausgaben für leere Flüchtlingsbetten

Das Land vereinbarte mit den Betreibern von Flüchtlingsunterkünften Pauschalen zur Kostenerstattung, die zum Großteil auch bei Leerstand der Einrichtungen zu zahlen waren. Die Betreiber erhielten für den Zeitraum vom 01.09.2015 bis zum 30.09.2016 über 100 Mio. € für die Bereitstellung von nicht genutzten Kapazitäten in Notunterkünften. Selbst im Jahr 2017 muss das Land noch rd. 19,5 Mio. € für nicht benötigte Plätze in Außenstellen der Landesaufnahmebehörde zahlen.

Darüber hinaus überließ das Land den Betreibern von Flüchtlingsunterkünften einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der zu erbringenden Leistungen. Es ging in den Verträgen z. B. im Hinblick auf Laufzeiten, Haftungsrisiken und garantierte Belegungen große Zugeständnisse ein.

Außenstellen der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen

Das Land mietete zur Unterbringung von Flüchtlingen mangels kurzfristig verfügbarer Alternativen ab Oktober 2014 UnterkunftsKapazitäten in Jugendherbergen, Hotels oder ähnlichen Einrichtungen an, da in diesen Unterkünften Plätze schnell und ohne zeitintensive Vorbereitung verfügbar waren. Auf entsprechende Erfahrungen oder Vertragsmuster konnte nicht zurückgegriffen werden. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung der originär zuständigen Landesaufnahmebehörde Niedersachsen führte das Innenministerium die Verhandlungen mit den potenziellen Vermietern auf der Grundlage ihrer Angebote. Dabei akzeptierte es zumindest in der Anfangsphase die Vertragsentwürfe der Betreiber, sodass die Verträge in Aufbau und Regelungsgehalt erheblich voneinander abweichen. Dies betraf Haftungsrisiken, garantierte Belegungen oder auch Vertragslaufzeiten. Das weite Spektrum in Gestaltung und Regelungsgehalt spiegelte wider, dass das Land bei dem Bestreben, stets ausreichend Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, Kompromisse und Zugeständnisse einging. Es gab den Forderungen der Betreiber hinsichtlich Laufzeiten, Garantien und Bedingungen weitestgehend nach.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen garantierte das Land den Betreibern der Außenstellen beispielsweise eine feste Zahl an Übernachtungen pro Monat. Vertraglich wurden dabei Verrechnungen ausgeschlossen. Überschritt die Belegung die Garantiegrenze, wurde somit nach tatsächlicher Belegung abgerechnet, ohne dass eine Verrechnung mit Zeiten von Minderbelegung vorgesehen war.

Die Betreiber hatten Unterkunft, Verpflegung und verschiedene Services (z. B. soziale Betreuung, ärztliche Versorgung, Sicherheitsdienst) sicherzustellen. Eine unterschiedliche Bezahlung von belegungsabhängigen und belegungsunabhängigen Kosten wurde lediglich bei einer Außenstelle vereinbart. Im Ergebnis hat das Land den Betreibern die Pauschale auch dann in voller Höhe zu erstatten, wenn die Betten tatsächlich nicht belegt sind; das Land zahlt dann auch für nicht in Anspruch genommene Verpflegung.

Das Innenministerium und die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen begannen nach dem Rückgang der Flüchtlingszahlen im Frühjahr 2016 mit der Kündigung nicht mehr benötigter Standorte. Dies war jedoch aufgrund der Vertragsbedingungen nicht immer zeitnah möglich. Bei drei Außenstellen waren die Verträge so geschlossen, dass das Land sie erst mit Wirkung zum 31.12.2017 kündigen konnte. Diese wurden ab Mitte des Jahres 2016 nur noch sporadisch mit an Windpocken erkrankten Flüchtlingen belegt, sodass sie faktisch nicht mehr benötigt wurden. Insgesamt umfassen diese Verträge eine garantierte Belegung von zusammen 1.170 Plätzen mit einer pauschalen Vergütung zwischen 45 € und 49 € pro Platz und Nacht. Die Gesamtkosten der nicht benötigten Plätze summieren sich in diesen drei Außenstellen auf 19,5 Mio. € für das gesamte Jahr 2017.

Notunterkünfte für Flüchtlinge

Im Sommer 2015 zeichnete sich ab, dass die Aufnahmekapazitäten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen trotz der zusätzlichen Außenstellen und zweier geplanter neuer Unterbringungsstandorte der Landesaufnahmebehörde nicht reichen würden, den weiter ansteigenden Strom von Flüchtlingen unterbringen zu können. Die Landesaufnahmebehörde schloss daraufhin mit Hilfsorganisationen privater Träger Verträge für 25 Notunterkünfte. Diese sahen für den laufenden Betrieb Pauschalen vor, die sich aus einer fixen Grundpauschale (vorrangig für Personalkosten, Sicherheitsdienst, Verbrauchsmittel und Ersatzbeschaffungen) und einer variablen, d. h. belegungsabhängigen Pauschale (für Verpflegung und Hygieneartikel), zusammensetzten. Die Landesaufnahmebehörde zahlte die fixe Pauschale für jeden bereitgestellten Platz und Tag, die variable Pauschale für jeden tatsächlich belegten Platz und Tag. Wegen verschiedener Gegebenheiten in den Liegenschaften (z. B. erbrachte die Bundeswehr in den Kasernen zum Teil Sicherheitsdienst und Catering) war der zu erbringende Leistungsumfang unterschiedlich. Zusätzlich mussten die Hilfsorganisationen unterschiedliche Marktpreise der Subunternehmer akzeptieren. Die fixen Pauschalen variierten zwischen 8,47 € und 39,80 €. Für die variablen Pauschalen waren Beträge zwischen 1,12 € und 32,77 € vereinbart. Die Pauschalen basierten auf

Kostenkalkulationen der Betreiber. Das Innenministerium überprüfte die Kalkulationen kursorisch und akzeptierte die angebotenen Tagessätze in der Regel. Es orientierte sich dabei an einem Betrag von 45 € als Tagessatz für die Summe beider Pauschalen.

Weitere Kosten, wie z. B. für die Herrichtung und den Rückbau der Notunterkunft, für Medikamente und medizinischen Sachbedarf sowie die Betriebskosten (u. a. für Wasser, Strom und Heizung), wurden spitz abgerechnet.

Auch mit 22 Kommunen schloss die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen jeweils eine Verwaltungsvereinbarung über den Betrieb einer Notunterkunft. Für den laufenden Betrieb vereinbarte sie in Anlehnung an die Verträge mit den Hilfsorganisationen Pauschalen in Höhe von 45 € pro Tag und bereitgestelltem Platz. Sie unterschied nicht zwischen einem fixen und einem variablen belegungsabhängigen Anteil. Für darüber hinausgehende Leistungen sahen auch die Verwaltungsvereinbarungen Spitzabrechnungen vor.

Weitere 32 Notunterkünfte - davon 14 von Hilfsorganisationen und 18 von Kommunen - rechnete das Land ausschließlich spitz ab.

Die Abrechnungen gestalteten sich schwierig. So mussten das Ministerium und die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen bei spitz abzurechnenden Leistungen prüfen, ob diese nicht bereits über die Pauschalen abgegolten waren. Hinzu kam, dass die Kommunen noch nach Schließung ihrer Notunterkünfte wählen konnten, ob sie die dafür entstandenen Kosten spitz oder über Pauschalen abrechnen. Das Ministerium strebte an, die Notunterkünfte bis zum Ende des 3. Quartals 2017 endgültig abgerechnet zu haben.

Mit der Vereinbarung von Pauschalen verfolgten sowohl das Innenministerium als auch die Betreiber das Ziel einer deutlichen Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens. Der LRH hält es jedoch für fraglich, ob dieses Ziel erreicht wurde. Das gewählte Abrechnungsverfahren mit einer Mischung aus fixen Pauschalen, belegungsabhängigen Pauschalen sowie spitz abzurechnenden Leistungen erwies sich als sehr aufwendig.

Vereinbarte Leistungspflichten der Betreiber von Notunterkünften

Das Innenministerium definierte die zu erbringenden Leistungen in den Vereinbarungen mit den Hilfsorganisationen und Kommunen wenig konkret. Es verwendete z. B. Formulierungen wie:

- Bereitstellung von standortspezifischen Verbrauchsmitteln und Ersatzbeschaffungen,
- Bereitstellung eines zielgruppenorientierten freizeit- und sozialpädagogischen Angebots,
- Bereitstellung von Haushaltsdiensten und -einrichtungen, insbesondere Sicherstellung eines Reinigungsdienstes bzw. Bereitstellung von Reinigungsmaterial.

Die Leistungen waren weder nach Art und Beschaffenheit noch nach Umfang näher definiert. Die Hilfsorganisationen zogen dazu ihre Maßgaben aus dem Bereich des Katastrophenschutzes heran. Das Ministerium legte für sämtliche Leistungen weder Personalschlüssel noch Qualifikation des einzusetzenden Personals fest.

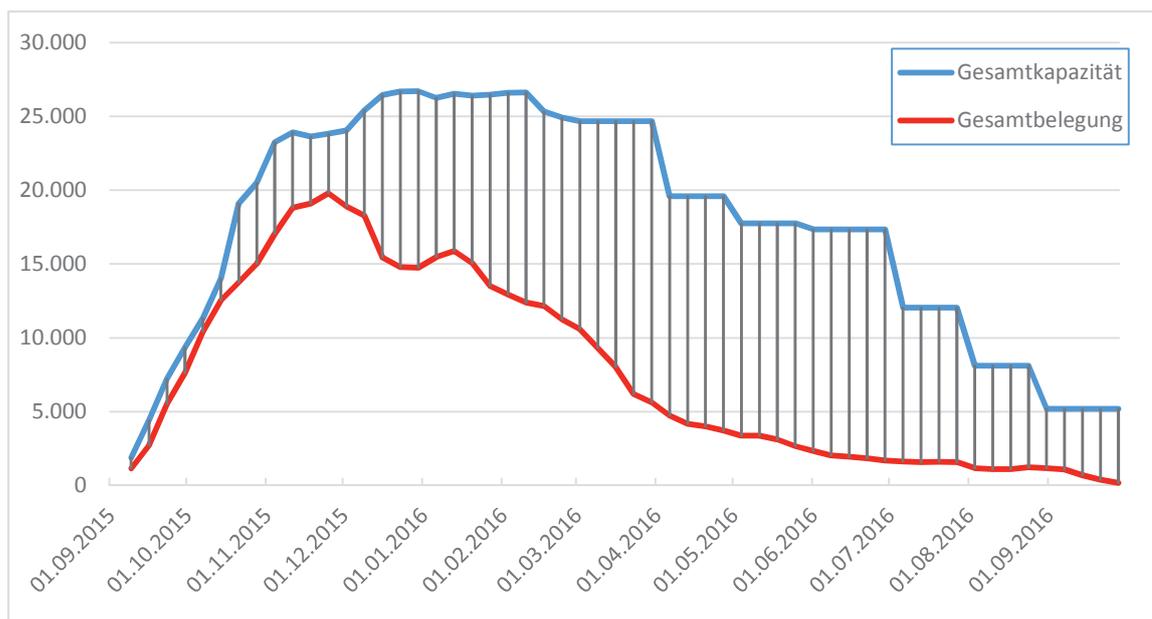
Das Ministerium gab den Betreibern der Notunterkünfte damit einen umfangreichen Gestaltungsspielraum. Sie konnten weitgehend selbst über Leistungsinhalte bestimmen. Fachliche Standards, wie z. B. bei den Ausschreibungen zum Betrieb von Erstaufnahmeeinrichtungen, verwendete das Ministerium kaum. Es ging damit das Risiko ein, dass die Leistungen nicht der erwarteten Qualität entsprachen und dass die Betreiber in ihren Kalkulationen Standards zugrunde legten, die nicht erforderlich waren. Darüber hinaus ist eine vertragsgemäße Leistungserbringung bei unklaren Leistungspflichten kaum kontrollierbar.

Vergütung nicht genutzter Kapazitäten in den Notunterkünften

Bei den Pauschalzahlungen an die Hilfsorganisationen entfielen durchschnittlich zwei Drittel auf die belegungsunabhängige Grundpauschale. Die Vereinbarungen mit den Kommunen unterschieden dagegen nicht zwischen fixer und belegungsabhängiger Pauschale. Damit erhielten die Betreiber der Notunterkünfte hohe

Summen für die Bereitstellung von Kapazitäten, auch wenn die Belegung nur gering war. In den von Hilfsorganisationen betriebenen Notunterkünften standen insgesamt 22.237 Plätze⁴¹ zur Verfügung. Im Durchschnitt waren davon lediglich 8.941 Plätze⁴² belegt. Die kommunalen Notunterkünfte hatten eine Gesamtkapazität von 9.678 Plätzen und waren im Durchschnitt mit 3.962 Personen belegt. Das Innenministerium verringerte auf Ersuchen der Bundesregierung und wegen fehlender Prognosen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, mit welchen künftigen Zugangszahlen zu rechnen sei, die Unterbringungskapazitäten zunächst nicht.

Der LRH ermittelte über den Betrachtungszeitraum 01.09.2015 bis 30.09.2016 die Gesamtkapazität der Notunterkünfte mit pauschaler Kostenabgeltung und deren tatsächliche Belegung:



Auswertung der wöchentlich vorliegenden Kapazitäts- und Belegungszahlen

Diese Darstellung zeigt, dass deutlich mehr Plätze vergütet wurden (blaue Linie) als tatsächlich belegt waren (rote Linie). Daraus (schraffierter Bereich) errech-

⁴¹ Summe der maximalen Platzkapazität aller Unterkünfte.

⁴² Summe der durchschnittlichen Belegung je Einrichtung für deren gesamte Laufzeit.

nete der LRH über den gesamten Betrachtungszeitraum eine „Leerstandsvergütung“ von rd. 100 Mio. €. Davon entfielen 73 Mio. € auf Notunterkünfte der Hilfsorganisationen und 33 Mio. € auf kommunale Notunterkünfte.

Mögliche Überschüsse bei den Hilfsorganisationen

Die oben genannten Beträge geben nicht die Gewinne der Betreiber wieder. Denn bei diesen sind - unabhängig von der tatsächlichen Belegung - Ausgaben für laufende Verträge angefallen (z. B. für eigenes Personal und zugekaufte Dienstleistungen). In welchem Umfang bei den Hilfsorganisationen tatsächlich Ausgaben für den Betrieb der Notunterkünfte entstanden sind, konnte der LRH nicht überprüfen. So waren die Hilfsorganisationen aufgrund der Vertragsgestaltung nicht verpflichtet, die pauschal abzugeltenden Kosten gesondert auszuweisen. Sie müssen zudem weder dem LRH noch dem Ministerium einen Einblick in ihre gesamte Finanzbuchhaltung gewähren. Der LRH sah bei seiner Prüfung die vor Vertragsabschluss von den Hilfsorganisationen erstellten Kalkulationen für die Pauschalen ein und stellte dabei Folgendes fest:

- Die enthaltenen Zuschläge für Gemeinkosten⁴³ und Wagnis variierten zwischen 2,4 % und 30 %.
- Bei vergleichbarer Einrichtungsgröße zogen die Hilfsorganisationen bei der Personalbemessung⁴⁴ unterschiedliche Personalschlüssel im Verhältnis zur Anzahl der Bewohner heran.
- Die verschiedenen Hilfsorganisationen bezahlten das eingesetzte Personal für vergleichbare Aufgaben unterschiedlich.

Exemplarisch ermittelte der LRH für eine Notunterkunft anhand von Auszügen aus der Finanzbuchhaltung des Betreibers für den Zeitraum Oktober 2015 bis

⁴³ Z. B. Verwaltungsaufwand, Ausstattung und Schulung der Helfer.

⁴⁴ Z. B. für soziale Betreuung, Dolmetscher und psychosoziale Betreuung der Einsatzkräfte.

März 2016 für diesen einen Überschuss in Höhe von 580.000 € bei nachgewiesenen Ausgaben in Höhe von 640.000 €.

Dieses Beispiel und der oben dargestellte Sachverhalt deuten darauf hin, dass für die Hilfsorganisationen deutliche Überschüsse zu erzielen waren. Dies war u. a. möglich, wenn die Hilfsorganisationen das in der Kalkulation berücksichtigte Personal nicht in vollem Umfang oder nicht für die gesamte Vertragslaufzeit in den Notunterkünften einsetzen mussten. Außerdem konnten die Hilfsorganisationen das in den Flüchtlingsunterkünften nicht mehr benötigte Personal zumindest teilweise bis zum Ablauf der Arbeitsverträge anderweitig einsetzen.

Empfehlungen des LRH und Stellungnahme des Ministeriums

Bezüglich der Außenstellen der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, deren Verträge noch bis Ende des Jahres 2017 laufen, hält es der LRH für erforderlich, mit den Vertragspartnern über vorzeitige Vertragsauflösungen zu verhandeln. Ziel der Verhandlungen muss sein, die Lasten für das Land zu reduzieren.

Das Ministerium sieht die Verhandlungsposition des Landes zur fraglichen Zeit als äußerst schwach, weil die Notlage des Landes auch den potenziellen Betreibern bekannt gewesen sei. Infolgedessen sei es dem Land in vielen Fällen faktisch nicht möglich gewesen, andere Vertragsbedingungen zu vereinbaren. Es habe lediglich vor der Wahl gestanden, die Konditionen zu akzeptieren oder von einem Vertragsabschluss abzusehen. Zudem habe man zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse nicht annehmen können, dass die Außenstellen innerhalb der Vertragslaufzeit nicht ausgelastet wären.

Der LRH nimmt die Ausführungen zur Kenntnis und merkt an, dass das Land schon ab Ende des Jahres 2014 Verträge für Außenstellen abschloss und damit zu Zeiten, als die Zugangszahlen weit von ihrem Maximum entfernt waren. Nach Auffassung des LRH muss das Land für künftige Notsituationen Vorsorge treffen, um dann seine Interessen besser vertreten und angemessene Konditionen erzielen zu können.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, nun Mustervereinbarungen für vergleichbare Situationen zu entwerfen und dabei eine angemessene Aufteilung in belegungsunabhängige und belegungsabhängige Bestandteile vorzusehen. Zudem sollte das Ministerium in den Verträgen die zu erbringenden Leistungen eindeutiger definieren. Nur so kann es aus Sicht des LRH eine gleichmäßige Qualität der Leistungserbringung sicherstellen und beurteilen, ob in der Kalkulation geltend gemachte Kosten wirklich erforderlich sind. Für sich erheblich ändernde Gegebenheiten - wie hier die Zugangszahlen von Flüchtlingen - ist es sinnvoll, in Verträgen Möglichkeiten zur Anpassung der Kostenerstattung vorzusehen.

Zu den Vertragsgestaltungen bezüglich der Notunterkünfte führte das Ministerium aus, dass die Strukturen und Routinen aus dem Katastrophenschutz gewissermaßen einen Mindeststandard für die Flüchtlings-(not-)unterbringung im Herbst/Winter 2015 darstellten. Über die Positionen und Leistungen im Rahmen des Katastrophenschutzes habe von vornherein Kenntnis bestanden.

Aus Sicht des LRH decken die Positionen und Leistungen im Katastrophenschutz nur einen Teilbereich der erforderlichen Flüchtlingsunterbringung, -versorgung und -betreuung ab. Sie zielen überwiegend auf einen deutlich kürzeren Aufenthalt ab. Insofern waren sie als Vertragsgrundlage nicht ausreichend.

Der LRH hält es bei einer pauschalen Kostenabgeltung für notwendig, die voraussichtlich entstehenden Kosten möglichst genau zu kalkulieren, um hohe Über- oder Unterdeckungen der Kosten zu vermeiden. Pauschalierungen bieten sich aus Sicht des LRH an, wenn Erfahrungswerte bezüglich zu erwartender Mengen und Kosten vorliegen. In der Ausnahmesituation der Jahre 2015/16 war es für alle Beteiligten schwierig, der Höhe nach angemessene Pauschalen zu finden. Sofern das Land in ähnlich gelagerten Situationen Kosten über Pauschalen abrechnen möchte, hält es der LRH für erforderlich sicherzustellen, dass die Pauschalen angemessen sind. Darüber hinaus ist deren zeitnahe Überprüfung und ggf. Anpassung vorzusehen. Sowohl für die Überprüfung von Kostenkalkulationen als auch für die Beurteilung der Angemessenheit von Pauschalen ist Kostentransparenz unverzichtbar.

Da das Ministerium das mit der pauschalen Kostenabgeltung verfolgte Ziel der Vereinfachung der Abrechnungen allenfalls eingeschränkt erreichte, erwartet der LRH, dass es im Rahmen einer Evaluation die verschiedenen Kostenerstattungsregelungen kritisch bewertet und für die Zukunft Alternativen prüft. Ziel muss es dabei sein, hohe Überschüsse für die Betreiber zu vermeiden. Abschlagszahlungen auf der Grundlage von Pauschalen hält der LRH dagegen für uneingeschränkt geeignet.

Das Ministerium weist darauf hin, dass mögliche entstandene Überschüsse bei den Hilfsorganisationen ihrer Organisations- und Rechtsform entsprechend erneut im gemeinwohlorientierten Bereich eingesetzt werden müssen. Dieses Argument hält der LRH nicht für überzeugend. Auch wenn die Hilfsorganisationen ihre Mittel gemeinwohlorientiert einsetzen, entbindet dies das Land nicht von seiner Verpflichtung, bei seinen Ausgaben den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Zudem hält er es aus oben bereits genannten Gründen für unverzichtbar, dass das Land die Höhe der Überschüsse kennt. Dies ist aber nicht der Fall.

Im Übrigen begrüßt der LRH, dass das Ministerium nach seinen Angaben ab Frühjahr 2016 bereits Konsequenzen gezogen und entsprechende Organisationsvorschriften geschaffen habe, um die notwendigen Rahmenvorgaben für eventuell künftige Lagen zu schaffen.

- 2. *Einzelplan 03* - *Ministerium für Inneres und Sport*
- Kapitel 03 28* - *Landesaufnahmebehörde Niedersachsen - budgetiert*

Lagerung und Weiterverwendung von Vermögensgegenständen aus den Notunterkünften für Flüchtlinge

Mit der Auflösung von Notunterkünften ließ das Ministerium für Inneres und Sport einen Großteil der für die Unterbringung von Flüchtlingen beschafften Vermögensgegenstände in ein Lager verbringen. Trotz hoher Kosten für den Lagerbetrieb in Höhe von jährlich 3,9 Mio. € verfügte das Ministerium erst Ende 2016 über ein erstes grobes Konzept zur Lagerung

und weiteren Nutzung der Gegenstände. Das Ministerium sollte die Wirtschaftlichkeit einer Lagerung im Verhältnis zu anderweitigen Verwendungsmöglichkeiten prüfen.

Betrieb eines Zentrallagers

Um die Hilfsorganisationen sowie die Kommunen bei der Einrichtung von Notunterkünften zu unterstützen, beauftragte das Ministerium für Inneres und Sport im September 2015 eine Hilfsorganisation mit der Durchführung einer zentralen Logistik und mietete dazu ein Lager in Langenhagen an. Die zentrale Logistik umfasste die Bereitstellung von Verbrauchsgütern (z. B. Hygieneartikel) und Vermögensgegenständen (z. B. Betten, Schränke und Waschmaschinen).

Die Kommunen stellten zum 31.03.2016 den Betrieb der kommunalen Notunterkünfte auf Veranlassung des Ministeriums für Inneres und Sport ein. Auch den Betrieb der Notunterkünfte der Hilfsorganisationen beendete das Innenministerium im Laufe des Jahres 2016 sukzessive und ließ vermehrt Vermögensgegenstände von dort in das Lager transportieren. Bereits im März 2016 war die Kapazität am Standort Langenhagen erschöpft, sodass das Ministerium ab Mai 2016 eine weitere, bereits gemietete Liegenschaft in Garbsen als zusätzliches Lager nutzte. Das Zentrallager mit diesen beiden Standorten umfasste eine Gesamtfläche von insgesamt rd. 39.000 m² einschließlich Freiflächen, Verwaltungsgebäude und Kantine.

Hohe Kosten des Lagerbetriebs

Der LRH ermittelte für den Betrieb des Zentrallagers an den beiden Standorten jährliche Gesamtausgaben in Höhe von 3,87 Mio. €. Davon entfiel im Jahr 2016 ein wesentlicher Teil, nämlich 2,35 Mio. €, auf die Kaltmieten für die Lagerhallen. Hinzu kamen noch die Zahlungen für den Lagerbetrieb durch die Hilfsorganisation von 0,32 Mio. € sowie für Nebenkosten des Lagers von 1,2 Mio. €.⁴⁵

⁴⁵ Z. B. Miete für Fahrzeuge bzw. Maschinen, Strom/(Ab-)Wasser/Gas, Hausmeister-, Reinigungs-, Winterdienste, Wartung der Brandmeldeanlage.

Zusätzlich zu den 3,87 Mio. € entstehen dem Ministerium für Inneres und Sport im Zusammenhang mit dem Lagerbetrieb noch Ausgaben

- für den Transport von Vermögensgegenständen aus den Notunterkünften in das Zentrallager,
- ggf. für die Entsorgung von nicht mehr nutzbarem Inventar sowie
- für eine eventuell erforderliche Wartung für die im Lager stehende, technische Ausrüstung, wie z. B. Zeltheizgeräte oder Blockheizkraftwerke.

Das Ministerium schätzte im Oktober 2016 die Aufwendungen der Kommunen und Hilfsorganisationen für die Beschaffung von Vermögensgegenständen für die Notunterkünfte „vorsichtig“ auf rd. 10 Mio. €. Es ging im Frühjahr 2017 davon aus, dass der Restwert der vom Land finanzierten Vermögenswert weit über 10 Mio. € liegt, „möglicherweise“ über 30 Mio. €.

Im Dezember 2016 war der Rückbau der Notunterkünfte und damit die Verwertung bzw. Anlieferung der Vermögensgegenstände bei Weitem nicht abgeschlossen.

Konzept zur Lagerung und Weiterverwendung von Gegenständen

Mit Beginn der Auflösung einzelner Notunterkünfte entschied das Ministerium für Inneres und Sport, zunächst grundsätzlich alle beschafften Vermögensgegenstände einzulagern. Nach Absprache mit dem Ministerium durften die Betreiber der Notunterkünfte defekte Gebrauchsgegenstände und gebrauchte bzw. nicht mehr originalverpackte Verbrauchsgüter vor Ort entsorgen bzw. behalten. An das Zentrallager gelieferte Gegenstände wurden dort nochmals hinsichtlich ihres Zustands, der Lagerfähigkeit und der Lebensdauer geprüft. Teilweise wurden sie daraufhin entsorgt.

Das Ministerium für Inneres und Sport wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es nach § 63 LHO prüfen müsse, welche Vermögensgegenstände das Land nicht selbst in absehbarer Zeit zur Erfüllung seiner Aufgaben benötige. Dies

könne es erst entscheiden, wenn die Vermögensgegenstände dem Lager zugeführt sind. Es plane, einen Teil des Inventars der Notunterkünfte für die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen - u. a. für deren Reservekapazitäten für künftige Notlagen - oder für den Katastrophenschutz einzusetzen. In welchem Umfang hierfür Bedarf besteht, hatte das Ministerium bis Ende 2016 noch nicht konkret ermittelt.

Ein erstes Konzept für die Lagerung und die Weiterverwendung der landeseigenen Vermögensgegenstände aus den Notunterkünften, das sogenannte „Phasenmodell“, erstellte die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen Ende Dezember 2016. Dieses beschreibt in fünf Phasen die Handlungsschritte für den Umgang mit eingelagertem Inventar. Konkrete Zahlen und Wirtschaftlichkeitserwägungen sind nicht Bestandteil des Modells.

Empfehlungen des LRH

Der Wert der landeseigenen Vermögensgegenstände in den Notunterkünften erfordert nach Auffassung des LRH deren wirtschaftliche Weiterverwendung im Rahmen eines qualifizierten Konzepts (§ 7 LHO). Ein Konzept hält er auch im Hinblick auf die hohen Kosten für Transport und Lagerhaltung für wichtig. Vor diesem Hintergrund begrüßt der LRH, dass die Landesaufnahmebehörde mittlerweile mit dem Phasenmodell ein Konzept erarbeitet hat. Er hält es jedoch für erforderlich, dieses weiter zu konkretisieren. Das Ministerium sollte zudem hierin etwaige Wechselwirkungen abwägen, wie z. B.:

- Geringer Lagerbestand versus hohe Lager- und Wartungskosten,
- Verkaufserlöse versus Werteverlust durch Lagerung,
- neue Ausstattung, die zu Neupreisen und mit zeitlichem Aufwand beschafft werden muss versus verfügbarer Ausstattung mit etwaigen Abnutzungs-/Alterungserscheinungen.

Insgesamt muss das Ministerium den Lagerbetrieb auf ein wirtschaftlich sinnvolles Maß reduzieren.

Mehr als ein Jahr nach Betriebsende der ersten Notunterkünfte erwartet der LRH vom Ministerium, dass es, soweit noch nicht geschehen, nunmehr kurzfristig die vom Land selbst benötigten Vermögensgegenstände festlegt. Hierbei sind Bedarfe für die Reservekapazitäten der Landesaufnahmebehörde mit einzubeziehen.

Der LRH ist sich der Tatsache bewusst, dass die besondere Situation der Flüchtlingsunterbringung der Jahre 2015 und 2016 ein schnelles und pragmatisches Handeln des Landes erforderte. Nunmehr ist es aber erforderlich, zu geordnetem Verwaltungshandeln zurückzukehren und Versäumnisse aufzuarbeiten.

3. *Einzelplan 07* - *Kultusministerium*
Kapitel 07 10 - 07 18 - *Allgemeinbildende Schulen*

Sprachförderung für Flüchtlingskinder

Das Kultusministerium erhöhte seit dem Jahr 2015 ohne dezidierte Bedarfsermittlung lediglich anhand einer Planzahl den Stellenbestand für die Sprachförderung von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache um rd. 1.000 Vollzeitlehreereinheiten. Dies führte im Ergebnis zu erheblichen schulformbezogenen Verwerfungen.

Darüber hinaus stellte der LRH am Beispiel der Oberschulen fest, dass die tatsächlich erteilten additiven Sprachförderstunden unter der Planzahl lagen und an 19 Schulen ein Viertel der betroffenen Kinder überhaupt keine entsprechenden Förderstunden erhielten.

Allgemeines

Angesichts der signifikant steigenden Zahl der Flüchtlingskinder im Jahr 2015 musste das Kultusministerium den Bedarf für zusätzliche Sprachfördermaßnahmen⁴⁶ im Bereich der allgemeinbildenden Schulen neu ermitteln. Deshalb erhob

⁴⁶ § 54 a Niedersächsisches Schulgesetz.

es per Webabfrage bei den Schulen zu vier verschiedenen Stichtagen die aktuellen Zahlen der betroffenen Schülerinnen und Schüler. Auf Grundlage einer haushalterischen Kalkulationsgröße von 1,5 Stunden pro Kind plante das Kultusministerium den zusätzlichen Stellenbedarf. Bis dato wies es auf dieser Grundlage den Personalbestand für die Sprachförderung an allgemeinbildenden Schulen mit rd. 1.000 Stellen.

Soll-Ist-Vergleich und schulformspezifische Auswirkungen der Planung

Der LRH prüfte durch einen Soll-Ist-Vergleich, ob der Stellenzuwachs in den Jahren 2015 bis 2017 dem angenommenen Zusatzbedarf entsprach. Hiernach liegen ab dem Jahr 2017 die Sprachförderstunden mit 1,95 Stunden⁴⁷ um 30 % über der ursprünglichen Planungsgröße von 1,5 Lehrerwochenstunden (LWStd.).

Außerdem untersuchte der LRH, wie sich die Planzahl auf die Haushaltsaufstellung der weiterführenden Schulformen auswirkte. Dabei stellte er erhebliche Abweichungen zwischen den Schulformen fest: Einige wiesen ein Mehr an Sprachförderstunden auf, anderen wiederum standen zu wenig Stunden zur Verfügung.

Im Herbst 2015 war aufgrund der Webabfrage die Anzahl der betroffenen Kinder pro Schulform bekannt. Dementsprechend hätte auf Basis des Parameters von 1,5 Stunden der rechnerische schulformspezifische Bedarf ermittelt werden können. In der Summe waren 160 Stellen für Lehrkräfte nicht entsprechend zugeordnet.

Für das Jahr 2017 ergibt sich auf Basis der Planzahlen des Kultusministeriums folgendes Bild:

⁴⁷ Siehe letzte Spalte der Tabelle auf S. 58.

Schulform	Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf in Deutsch als Zweitsprache	Sprachförderstunden mit 1,5 Stunden (Planzahl)	Stundenkontingent für Sprachförderung in LWStd. (Haushalt)	Abweichung in Stunden absolut	Stundenkontingente für Sprachförderung pro Schülerin und Schüler in LWSt.
Förderschule	671	1.007	1.001	- 6	1,49
Hauptschule	3.710	5.565	4.870	- 696	1,31
Realschule	2.550	3.825	2.220	- 1.606	0,87
Gymnasium	2.298	3.447	4.709	+ 1.262	2,05
Oberschule	4.473	6.710	10.953	+ 4.244	2,45
Gesamtschule	3.649	5.474	10.033	+ 4.559	2,75
Insgesamt	17.352	26.027	33.786	+/- 12.373	1,95

Gegenüberstellung von Stundenkontingenten und Bedarfen für Sprachfördermaßnahmen ab dem Jahr 2017

Danach erhöhte sich die absolute Abweichung auf 12.373 Stunden und verdreifachte sich gegenüber dem Wert aus dem Herbst 2015 von 160 auf nunmehr 476 Lehrkräfte⁴⁸, wobei die Gesamtschulen mit einer Relation von neun Schülerinnen und Schülern das günstigste Verhältnis aufweisen, während eine Realschullehrkraft inzwischen sogar 27 betroffene Kinder unterrichten müsste.

Umsetzung von Sprachfördermaßnahmen an Oberschulen

Um validere Aussagen zur tatsächlichen Situation auf Schulebene treffen zu können, verglich der LRH exemplarisch an der Schulform Oberschule die haushaltswirtschaftlichen Planzahlen⁴⁹ mit ihrer konkreten Umsetzung im Schuljahr 2016/17. Mangels Ist-Daten im Geschäftsbereich des Ministeriums erhob der

⁴⁸ Berechnung: 12.373 LWStd. (Abweichung in Stunden absolut) : 26 LWStd. (durchschnittliches Deputat) = 475,9 VZLE.

⁴⁹ Planzahlen aus izn-stabil zum 18.08.2016.

LRH diese an 40 %⁵⁰ aller öffentlichen Oberschulen mit insgesamt 40.000 Schülerinnen und Schülern, von denen 3.000 einen einschlägigen Sprachförderbedarf hatten.

Mit durchschnittlich 1,17⁵¹ tatsächlich erteilten Sprachförderstunden lagen die Oberschulen unter der Kalkulationsgröße des Kultusministeriums. An 19 untersuchten Oberschulen im Zuständigkeitsbereich der Regionalabteilung Hannover der Landesschulbehörde erhielt jedes vierte betroffene Kind⁵² keine landesseitig finanzierten additiven Sprachförderstunden.

Als Grund für die unzureichende Sprachförderung benannten die Oberschulen neben der schlechten Unterrichtsversorgung insbesondere das Problem der Gewinnung von Lehrkräften. Landesweit konnten 50 Oberschulen aufgrund fehlender Fachkräfte insgesamt 37 % der ihnen zweckgebunden zugewiesenen Sprachförderstunden nicht unterrichten. Um überhaupt Sprachförderunterricht erteilen zu können, kürzten Schulen mit sehr geringer Unterrichtsversorgung sogar den Pflichtunterricht von Regelklassen. Dies erfolgte teilweise auch in den naturwissenschaftlichen Fächern, obwohl nach Erlasslage *„eine Verkürzung oder ein Versäumen des Regelunterrichts [...] nicht erfolgen“* darf.⁵³

Im Ergebnis mussten die Schulen für die betroffenen Kinder unterschiedliche Lösungswege finden. So wurden diese nicht nur zu Lasten des Regelunterrichts beschult oder in Regelklassen aufgenommen, um dort „mitzulaufen“, sondern auch von Ehrenamtlichen, Eltern oder im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes in Deutsch „unterrichtet“ oder im Rahmen der Betreuungsmaßnahmen in den Schulen durch pädagogische Mitarbeiter beaufsichtigt. Die Vermutung liegt nahe, dass dies auch aus pädagogischen Gründen fragwürdig ist.

⁵⁰ Onlineerhebung an 105 von 256 Oberschulen für das Schuljahr 2016/17; davon Daten von 87 Schulen ausgewertet.

⁵¹ Berechnung: 3.566,5 erteilte Ist-Stunden : 3.050 Schülerinnen und Schüler = 1,17 Sprachförderstunden.

⁵² Berechnung für 19 Oberschulen: 179 von 689 Schülerinnen und Schülern = 26 %.

⁵³ Förderung von Bildungserfolg und Teilhabe von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache, Runderlass des Kultusministeriums vom 01.07.2014 (SVBl. 2014 S. 330).

Im Übrigen betrug das Verhältnis von Kindern mit Sprachförderbedarf zur Gesamtschülerzahl landesweit 7,6 %⁵⁴ und variierte an den untersuchten Oberschulen zwischen 0 % und 40 %. Dabei gilt: Je höher der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Sprachförderbedarf an einer Schule, desto weniger Deutsch als Zweitsprache wurde ihnen im Rahmen von additiven Sprachfördermaßnahmen vermittelt und je weniger Flüchtlingskinder an einer Schule, desto mehr Sprachförderstunden.

Fazit

Die Feststellungen des LRH verdeutlichen, dass das Kultusministerium noch nicht über ein Gesamtkonzept verfügt, um für alle Flüchtlingskinder bedarfsgerechte Sprachfördermaßnahmen durchzuführen. Während die dargestellten Schwachstellen im Notfallmodus des Jahres 2015 noch tolerabel waren, dürfte man zwei Jahre nach Beginn der Flüchtlingskrise bezüglich der Organisation der Sprachförderung ein in haushalts- und personalwirtschaftlicher Hinsicht sachgerechtes und möglichst einheitliches Verwaltungshandeln erwarten.

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium im Jahr 2016 eine Kommission eingesetzt hat, die die Erfahrungen der Schulpraxis mit der Sprachförderung für Schülerinnen und Schüler ohne ausreichende Deutschkenntnisse evaluieren und sich dabei auch mit dem Ressourceneinsatz für Sprachfördermaßnahmen befassen soll.

⁵⁴ Berechnung: 3.050 von insgesamt 39.971 Schülerinnen und Schülern = 7,6 %.

VI. Denkschrift

Ministerium für Inneres und Sport

1. Optimierungspotenziale beim Einsatz von Dolmetschern in der Landespolizei

Die Landespolizei wandte Regelungen zum Dolmetschereinsatz und zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen nicht einheitlich an. Zum Teil waren den Beschäftigten die Regelungen nicht oder nicht in vollem Umfang bekannt. Ein wirtschaftlicher Einsatz von Dolmetschern war dadurch erschwert.

Allgemeines

Der LRH führte eine Prüfung zu den Ausgaben nach dem Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz (JVEG) im Bereich der Landespolizei durch. Die Landespolizei muss in Ermittlungsverfahren häufig Dolmetscher einsetzen. Dadurch fallen vielfältige Aufgaben an: Aufbau eines Dolmetscherpools sowie Führung einer aktuellen Dolmetscherdatei, wirtschaftliche Auswahl geeigneter Dolmetscher bis hin zur Abrechnung der erbrachten Leistungen, Vorbereitung und Abschluss von Vergütungsvereinbarungen mit Dolmetschern⁵⁵ sowie jährliche Mitteilungen an die Finanzbehörden⁵⁶. Diese Aufgaben nehmen unterschiedliche Behörden und Dienststellen innerhalb der Polizei wahr. Dort wiederum sind mehrere Stellen mit dem Einsatz von Dolmetschern befasst (Einsatzdienste, Ermittlungsdienste, Haushaltsbereich u. a.). Die Ausgaben für Dolmetscher im Jahr 2015 betragen 2,6 Mio. €.

⁵⁵ Vgl. § 14 JVEG.

⁵⁶ Vgl. Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Mitteilungsverordnung vom 01.01.1994, zuletzt geändert durch Artikel 58 Gesetz des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Honorar eines Dolmetschers beträgt seit dem 01.08.2013 für jede Stunde 70 € bzw., wenn er ausdrücklich für simultanes Dolmetschen herangezogen worden ist, 75 € (§ 9 Abs. 3 JVEG). Mit Dolmetschern, die häufiger herangezogen werden, kann die oberste Landesbehörde oder eine von ihr bestimmte Stelle eine Vereinbarung über die zu gewährende Vergütung treffen, deren Höhe die nach § 9 Abs. 3 JVEG vorgesehene Vergütung nicht überschreiten darf (§ 14 JVEG).

Das Innenministerium hat auf Grundlage von § 14 JVEG Regelungen zur Vergütung von Dolmetschern und Übersetzern für die Landespolizei erlassen. Danach ist in der Regel ein um 25 % reduziertes Dolmetscherhonorar zu vereinbaren. Je nach den Umständen des Einzelfalls kann hiervon nach unten oder oben abgewichen werden. Es ist darüber hinaus gerechtfertigt, mit Personen, die Dolmetscherleistungen nicht im Rahmen ihrer Berufstätigkeit erbringen, weitergehende Abschläge zu vereinbaren.

Unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung

Der LRH stellte in seiner Prüfung fest, dass die mit dem Einsatz von Dolmetschern befassten Stellen die Aufgabe nicht einheitlich wahrnehmen:

- a) Die Polizeibehörden und -dienststellen schlossen mit Dolmetschern Vergütungsvereinbarungen nach § 14 JVEG, die stark voneinander abwichen. Für dieselbe Leistung wurden z. B. von den verschiedenen Behörden und Dienststellen abweichende Konditionen (Honorar, Vergütung der Fahrzeit usw.) vereinbart. Die vereinbarten Honorarsätze für Dolmetscherleistungen variierten innerhalb der Landespolizei stark. Die Polizeiinspektion Göttingen bot allen Dolmetschern regelmäßig denselben Honorarsatz von 40 € an, die Polizeidirektionen Hannover und Lüneburg hingegen einen Satz von 52,50 €. Sachgerechte Kriterien, ob es sich um ausgebildete Berufsdolmetscher handelte oder nicht, wurden nur selten für die Honorarbemessung herangezogen.

- b) Die Polizeibehörden hatten die Zuständigkeit für die Vorbereitung und den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen teilweise nicht sachgerecht festgelegt. Sie verkannten in diesen Fällen die rechtlichen Anforderungen. Viele Vergütungsvereinbarungen erfüllten rechtliche Mindestanforderungen nicht.
- c) Die Polizeibehörden schlossen Vergütungsvereinbarungen mit Dolmetschern jeweils nur für den Zuständigkeitsbereich ihrer eigenen Polizeidirektion. In einigen Polizeibehörden waren die Polizeiinspektionen und Zentralen Kriminalinspektionen für Vergütungsvereinbarungen zuständig. In diesen galten Vergütungsvereinbarungen sogar nur für den eigenen Inspektionsbereich. Mit einer Vielzahl von Dolmetschern schloss die Landespolizei in der Folge mehrere Vergütungsvereinbarungen (Mehrfachvereinbarungen) zu unterschiedlichen Konditionen. Dies verursachte unnötigen Verwaltungsaufwand. Darüber hinaus war die wirtschaftliche Auswahl eines Dolmetschers dadurch deutlich erschwert.
- d) Die Polizeibehörden und -dienststellen bewerteten den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten für Dolmetschertätigkeiten rechtlich unterschiedlich. Einige untersagten dies wegen (beamten-)rechtlicher Bedenken. Andere Polizeibehörden und -dienststellen hielten den Einsatz für zulässig und rechtlich unbedenklich. Inwieweit eine Dolmetschertätigkeit durch Polizeivollzugsbeamte zu vergüten ist, wurde wiederum unterschiedlich bewertet.
- e) Die Polizeibehörden und -dienststellen wandten die Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung) nicht bzw. nicht einheitlich an. Dies kann zu Steuerausfällen führen.

Der LRH stellte ferner fest, dass die relevanten Vorschriften und Informationen zum Einsatz von Dolmetschern nicht aufeinander abgestimmt waren. Sie waren darüber hinaus nicht thematisch gebündelt an zentraler Stelle im Intranet der Landespolizei abrufbar. Das Personal konnte die erforderlichen Informationen im

Bedarfsfall nur schwer recherchieren. Arbeitshinweise und Verpflichtungen waren ihm daher nicht immer bekannt. Dies erschwerte ein wirtschaftliches, sparsames und rechtlich einwandfreies Handeln beim Einsatz von Dolmetschern.

Empfehlungen des LRH

Aus Sicht des LRH muss die Landespolizei den Einsatz von Dolmetschern optimieren. Sie muss dafür

- die Zuständigkeiten innerhalb des Prozesses klar regeln,
- eine Muster-Vergütungsvereinbarung entwickeln, die eine rechtssichere und landesweit einheitliche Verfahrensweise sicherstellt,
- den Geltungsbereich für Vergütungsvereinbarungen mit Dolmetschern einheitlich festlegen (landes- oder mindestens behördenweit) sowie
- den Polizeibehörden und der Polizeiakademie einheitliche Rahmenbedingungen zum Einsatz von Polizeivollzugsbeamten für Dolmetschertätigkeiten vorgeben.

Die aufgezeigten Maßnahmen zur Verbesserung, Optimierung und rechtskonformen Umsetzung der Vorgaben nach dem JVEG bewertete das Ministerium für Inneres und Sport grundsätzlich als geeignet und umsetzbar. Es muss auf die zeitnahe Umsetzung hinwirken.

2. Gebühren beim Kampfmittelbeseitigungsdienst nicht kostendeckend

Das Land hat das von ihm im Jahr 1988 festgelegte Ziel der landesweiten systematischen Luftbildauswertung und Kampfmittelräumung bis heute nicht umgesetzt.

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst hat das mit seiner Umorganisation im Jahr 2012 verfolgte Ziel der kostendeckenden Luftbildauswertung auf Antrag im Vorfeld von Baumaßnahmen nicht erreicht. Es fehlt insbesondere an einem verlässlichen Instrument zur Kostensteuerung. Seine Gebührenbemessung entsprach nicht der aktuellen Rechtslage. Eine für die

*Luftbildauswertung auf Antrag landesgesetzlich vorgesehene Gebühren-
deckelung hält der LRH für nicht sachgerecht; sie bevorzugt institutio-
nelle Antragsteller im Vergleich zu Privatpersonen.*

Allgemeines

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst (KBD) wurde zum 01.01.2012 von der Zentralen Polizeidirektion Niedersachsen in das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung (LGLN) verlagert. Von der Bündelung der Ressourcen beim LGLN versprach sich das Land u. a. eine beschleunigte systematische Luftbildauswertung. Des Weiteren sollte der KBD bei der Luftbildauswertung auf Antrag im Vorfeld von Baumaßnahmen zu kostendeckenden Gebühren kommen.

Luftbildauswertung

Der KBD besteht aus dem operativen Bereich (Kampfmittelbeseitigung) und dem administrativen Bereich. Hierzu gehört u. a. die Kampfmittelvorerkundung. Diese beinhaltet die Luftbildauswertung im Rahmen von Bauantragsverfahren, die systematische Luftbildauswertung sowie die Dokumentation.

Der KBD betreibt die Luftbildauswertung derzeit analog. Dieses Verfahren entspricht nicht dem aktuellen Stand der Technik. Um seine Prozesse zu optimieren, wird der KBD voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2017 eine Anwendungssoftware zur digitalen Bearbeitung aller wesentlichen Geschäftsprozesse, das sogenannte Kampfmittelinformationssystem Niedersachsen (KIS-NI) einführen. Mit den durch die Prozessoptimierung freigesetzten Personalressourcen möchte der KBD die systematische Luftbildauswertung vorantreiben. Bereits im Jahr 1988 beschloss die Landesregierung ein Landessonderprogramm für die Auswertung von Luftbilddaufnahmen für ganz Niedersachsen, die Feststellung von Verdachtspunkten und die Bergung von Bombenblindgängern. Danach sollte die systematische Luftbildauswertung nach weniger als 15 Jahren abgeschlossen sein.

Heute, knapp 30 Jahre nach Beschlussfassung des Landessonderprogramms, ist immer noch nicht absehbar, wann dieses Ziel erreicht sein wird. Zurückzuführen ist dies - neben der zeitaufwendigen analogen Luftbildauswertung - auf die signifikant gestiegene Anzahl der Anträge auf Luftbildauswertung im Rahmen von Bauantragsverfahren. Diese Anträge binden derzeit rd. 90 % der Ressourcen in der Luftbildauswertung.

Der LRH begrüßt die Einführung von KIS-NI und die damit angestrebte technische Optimierung in der Luftbildauswertung. Er erwartet, dass der KBD nunmehr ein schlüssiges Konzept mit einer verlässlichen Zeitplanung für die zielgerichtete und planvolle systematische Luftbildauswertung entwickelt.

Kostensteuerung

Aufgrund der mangelnden Kostenübersicht entschied sich das Innenministerium im Zusammenhang mit der Integration des KBD in das LGLN, beim KBD eine Kosten- und Leistungsrechnung für den „nicht-operativen Bereich“ (Innendienst) aufzubauen. Eine dafür eingesetzte Projektgruppe legte ihren Abschlussbericht im Oktober 2012 vor. Die Kosten- und Leistungsrechnung befand sich jedoch Ende des Jahres 2016 noch in der Testphase. Die Leistungsbilanz der Regionaldirektion Hameln-Hannover wies für den KBD „Ende 2015“ für die Luftbildauswertungen auf Antrag bis 10 ha einen Kostendeckungsgrad von nur 58 % aus. Für Luftbildauswertungen auf Antrag ab 10 ha waren es lediglich 39 %.

Der LRH stellte fest, dass der KBD auch knapp fünf Jahre nach seiner Eingliederung des KBD in das LGLN über kein verbindlich eingeführtes Steuerungsinstrument zur Kostenrechnung verfügt. Das mit der Organisationsänderung verfolgte Ziel der kostendeckenden Gebühren für Luftbildauswertungen im Rahmen von Bauantragsverfahren verfehlte der KBD bisher deutlich.

Der LRH erwartet, dass das Innenministerium zukünftig auf eine kostendeckende Antragsbearbeitung beim KBD hinwirkt.

Gebührenbemessung

Der KBD erhebt für die Luftbildauswertung auf Antrag im Vorfeld von Baumaßnahmen Kosten (Gebühren und Auslagen) gemäß § 6 Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz. Danach ist abhängig vom Verwaltungsaufwand eine Gebühr von 25 € bis 500 €⁵⁷ anzusetzen. Der Verwaltungsaufwand errechnet sich nach den vom Finanzministerium vorgegebenen Stundensätzen.⁵⁸ Ergänzend zum Verwaltungsaufwand erhebt der KBD einen Zuschlag für die besondere Arbeitsplatzausstattung der Luftbildauswerter („Sachkostenzuschlag“), da es sich hierbei um einen über das übliche Maß hinausgehenden Sachaufwand bei der Arbeitsplatzeinrichtung handelt.⁵⁹

Der LRH stellte fest, dass der KBD seit dem Jahr 2008 unverändert eine Gebühr von 53 € je Stunde erhob (44 € für den Verwaltungsaufwand und 9 € Sachkostenzuschlag). Das Finanzministerium passte den zugrunde liegenden Stundensatz für Verwaltungsaufwand seitdem jedoch bereits viermal an. Für den gesamten Zeitraum entgingen dem KBD aufgrund der versäumten Anpassungen aus diesem Gebührentatbestand Einnahmen von knapp 70.000 €.

Der KBD räumte die versäumten Anpassungen der Verwaltungsgebühr ein. Ergänzend wies er darauf hin, auch den Sachkostenzuschlag seit dem Jahr 2008 fälschlicherweise nicht nach unten angepasst zu haben. Die Gesamtgebühr sei annähernd gleich geblieben, sodass insgesamt kein Schaden für das Land entstanden sei.

Der LRH erwartet, dass der KBD zukünftig seine Gebühren rechtzeitig anpasst.

⁵⁷ § 6 Abs. 1 Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz in Verbindung mit seiner Anlage vom 07.12.2006 (Nds. GVBl. 2006 S. 580; 2016 S. 76).

⁵⁸ Für die Jahre 2015 und 2016: Runderlass des Finanzministeriums vom 08.06.2015, Nds. MBl. 2015 S. 829.

⁵⁹ Allgemeine Gebührenordnung vom 05.06.1997 (Nds. GVBl. 1997 S. 171), zuletzt geändert am 04.12.2015 (Nds. GVBl. 2015 S. 367): „insbesondere“.

Rahmengebühr

Gebühren für Luftbildauswertungen im Vorfeld von Baumaßnahmen, die den Rahmen von 500 € überschreiten, werden „gedeckelt“. Bei den im Prüfungszeitraum vom KBD angesetzten Gebühren von 53 € je Stunde war der Gebührenrahmen bei ca. 9,5 Arbeitsstunden ausgeschöpft. Den über diese Zeit hinausgehenden Aufwand konnte der KBD nicht geltend machen.

Der LRH hält die aktuelle Regelung für nicht angemessen. Sie bevorteilt insbesondere institutionelle Antragsteller wie Energieversorger und Konzerne, die ein großes Gebiet überprüft wissen wollen. Privatpersonen, für deren Baugrundstücke die durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Antrag bei ca. zwei Stunden liegt, müssen regelmäßig die dem stundenmäßigen Wert der Amtshandlung entsprechende volle Gebühr entrichten. Der LRH sieht daher die Gebührendeckelung als Ungleichbehandlung unter den Antragstellern. Die Deckelung erschwert zudem die Erreichung des bei der Organisationsänderung angestrebten Ziels, „bei der Luftbildauswertung auf Antrag im Vorfeld von Baumaßnahmen zu kostendeckenden Gebühren zu kommen“. Zudem würden kostendeckende Gebühren für einen fairen Wettbewerb zwischen dem KBD und privaten Luftbildauswertern sorgen.

Der LRH fordert das Innenministerium auf, auf eine Änderung des Gebührenrahmens hinzuwirken. In Betracht kommt dabei sowohl eine erhebliche Ausweitung des vorhandenen Gebührenrahmens als auch der Verzicht auf eine Deckelung.

Finanzministerium

3. Gelingt die geplante Rückführung der Personalzuwächse seit 2014?

Seit dem Jahr 2014 kam es zu erheblichen Zuwächsen im Personalbereich. Dies erschwert die nachhaltige Konsolidierung auf dem Weg zur Schuldenbremse, deren Einhaltung nach Auffassung des LRH ohne durchgreifende Maßnahmen auf der Ausgabenseite im Personalbereich nicht erreichbar ist.

Obwohl die Landesregierung zur Gegensteuerung bereits Mitte 2014 beschloss, Personalaufwüchse der Haushaltsjahre ab 2014 mittelfristig zurückzuführen, muss das Land ab dem Jahr 2018 einen Personalmehrbestand von 700 Stellen⁶⁰ gegenüber Anfang 2014 finanzieren.⁶¹

Vorbemerkung

Die Personalausgaben stellen als Folge der besonderen Aufgabenstruktur der Länder seit jeher den größten Ausgabenblock dar. Diesem kommt daher unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung besondere Bedeutung zu.

Der LRH mahnt deshalb seit Jahren Sparmaßnahmen im Personalhaushalt an, insbesondere damit das Gebot der Schuldenbremse nach Artikel 109 Grundgesetz eingehalten werden kann. So wies er in seinem Jahresbericht 2014⁶² darauf hin, dass die Personalausgaben stärker gestiegen seien als die Gesamtausgaben, obwohl das Land in den Jahren zuvor wirksame Maßnahmen zur Reduzierung der Personalausgaben ergriffen hatte (z. B. weitgehende Abschaffung der Jahressonderzahlungen; Anhebung der Pensionsgrenze auf 67 Jahre; Einschränkung der Altersteilzeit; Verwaltungsmodernisierung mit dem Abbau von

⁶⁰ Im Kontext dieses Beitrags ist unerheblich, dass haushaltsrechtlich und haushaltswirtschaftlich zwischen „Stellen“, „Stellenäquivalenten“, „Beschäftigungsmöglichkeiten“ und „Vollzeiteinheiten“ zu unterscheiden ist. Deshalb wird einheitlich der Begriff „Stellen“ verwendet.

⁶¹ Das Mehrpersonal infolge des zusätzlichen Bedarfs für Flüchtlingsaufgaben blieb dabei unberücksichtigt. Hierfür bewilligte der Haushaltsgesetzgeber die Mittel für weitere 1.573 Bedienstete. Unter Einbeziehung dieses Personalzuwachses ergäbe sich ein höherer Wert.

⁶² Jahresbericht 2014, S. 8 „IV. Konsolidierung des Personalhaushalts als notwendige Folge der Schuldenbremse“.

insgesamt ca. 11.000 Stellen durch die Zielvereinbarungen I bis III, insbesondere im Bereich der Allgemeinen Inneren Verwaltung).

Ein Grund für den Anstieg der Personalausgaben waren zusätzliche Stellen: So führte der Abbau der 11.000 Stellen⁶³ nicht zu einer dauerhaften Entlastung des Landeshaushalts, weil 14.000 neue Stellen in anderen Bereichen die Erfolge der Verwaltungsmodernisierung in großen Teilen aufzehrten. Auffällig war insbesondere der hohe Stellenzugang durch den Haushaltsplan 2014.⁶⁴

Einsparprogramm ab dem Haushaltsjahr 2016

Die Notwendigkeit, Einsparungen im Personalbereich als Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts generieren zu müssen, sah auch die Landesregierung. In der Mittelfristigen Finanzplanung Niedersachsen 2014 bis 2018⁶⁵ führte sie dazu aus:

„In Fortsetzung vorausgegangener Einsparprogramme wird zurzeit im Landeshaushalt die 2010 beschlossene Zielvorgabe III zum Abbau von Stellen und Stellenäquivalenten (ZV III) vollzogen. Nachdem mit dem Haushalt 2015 die letzte Rate der ZV III abgebaut sein wird, hat die Landesregierung das Finanzministerium beauftragt, zum Haushaltsplanentwurf 2016 ein Konzept zur Kontrolle und Begrenzung des Personalaufwuchses in der Landesverwaltung vorzubereiten. Dieses Einsparkonzept soll sicherstellen, dass Personalszuwächse künftig grundsätzlich in einem mittelfristigen Zeitraum wieder zurückgeführt werden. Die Ergebnisse der Aufgabenanalyse werden hierbei einbezogen.“

Der Landtag und die Landesregierung haben dieses Einsparprogramm durch Minderung des Beschäftigungsvolumens um 806 Vollzeiteneinheiten, verteilt auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2018, umgesetzt.⁶⁶

⁶³ Jahresbericht 2014, S. 11/12.

⁶⁴ Jahresbericht 2014, S. 12, Tabelle „Entwicklung neue Stellen und Stellenabbau 2013 - 2014“.

⁶⁵ Mittelfristige Finanzplanung Niedersachsen 2014 bis 2018, S. 39. Grundlage ist ein Beschluss der Landesregierung vom 25.07.2014 anlässlich der Haushaltsklausurtagung zum Haushaltsplanentwurf 2015.

⁶⁶ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung Niedersachsen 2016 bis 2020, S. 41.

Feststellungen des LRH

Der LRH prüfte im Jahr 2016, ob die bisherigen Maßnahmen der Landesregierung ihrem Anspruch genügen, dass nach Aufgabenanalyse „Personalzuwächse künftig grundsätzlich in einem mittelfristigen Zeitraum wieder zurückgeführt werden“.

Erfasst wurden dafür die Personalzugänge der Haushaltsjahre 2014 bis 2016 sowie die Personalabgänge der Haushaltsjahre 2014 bis 2018.⁶⁷ Personalzuwächse infolge der Aufstockung für Flüchtlingsaufgaben blieben dabei unberücksichtigt.⁶⁸

Als Ergebnis stellte der LRH fest:

- Gegenüber dem Personalbestand Anfang 2014 ist der Personalbestand bis zum Haushaltsjahr 2016 um rd. 700 Vollzeiteinheiten angewachsen. Deren Abbau ist bisher offen.⁶⁹
- Eine Aufgabenanalyse steht aus.

Fazit

Wenn die Landesregierung einen dauerhaften Personalzuwachs vermeiden will, um die langfristige Konsolidierung des Landeshaushalts abzusichern, muss sie die dazu erforderlichen Beschlüsse kurzfristig umsetzen.

Davon unberührt bleibt die Notwendigkeit, weitere Einsparpotenziale durch eine Aufgabenanalyse zu erheben.

⁶⁷ Zu- und Abgänge sind ermittelt aus Haushaltsplänen, für die Jahre 2017 und 2018 aus der Mittelfristigen Finanzplanung.

⁶⁸ Personalzuwachs für Flüchtlinge in den Haushaltsjahren 2015 und 2016: Weitere 1.573 Vollzeiteinheiten (vgl. Fußnote 61).

⁶⁹ Hierfür ist weder in den Haushaltsplänen 2017/18 noch in der Mittelfristigen Finanzplanung Niedersachsen 2016 bis 2020 ein Abbaupfad festgelegt.

4. Abrechnung stationärer Krankenhausleistungen

Die Beihilfestelle verfügt weder über die notwendigen IT-Prüfverfahren noch über den nötigen medizinischen Sachverstand, um fehlerhafte Krankenhausabrechnungen erkennen zu können.

Ein großer Teil der von den Beihilfeberechtigten eingereichten Krankenhausabrechnungen über stationäre Krankenhausaufenthalte ist unvollständig. Nach Ansicht des LRH ist es notwendig, die Prüfpraxis in der Beihilfestelle zu verschärfen. Weiterhin hält der LRH eine externe Unterstützung der Beihilfestelle für notwendig.

Allgemeines

Im Jahr 2015 erstattete die Beihilfestelle des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung (NLBV) rd. 159 Mio. € für stationäre Krankenhausaufenthalte in öffentlichen Krankenhäusern an ihre Beihilfeberechtigten. Damit entfielen rd. 21 % der gesamten Beihilfeausgaben des Jahres 2015 auf diese Kostenart.

Der Bundesrechnungshof und Träger der gesetzlichen Krankenversicherung stellten fest, dass öffentliche Krankenhäuser für stationär erbrachte Krankenhausleistungen häufig fehlerhafte Rechnungen stellten.⁷⁰ Der LRH prüfte vor diesem Hintergrund 498 von der Beihilfestelle anonymisierte Krankenhausrechnungen über stationäre Krankenhausbehandlungen mithilfe eines externen Dienstleisters auf Vollständigkeit und Plausibilität. Weiterhin überprüfte der LRH auch die Abrechnungspraxis dieser Rechnungen in der Beihilfestelle.

Feststellungen des LRH

Der Dienstleister stellte fest, dass rd. 68 % (338 Fälle) der geprüften Rechnungen unschlüssig, unvollständig oder nachbesserungsbedürftig waren. Lediglich 32 %

⁷⁰ Drucksache des Bundestages 17/5350 vom 12.04.2011, S. 25.

(160 Fälle) der ausgewählten Abrechnungen waren vollständig und mutmaßlich fehlerfrei.

Für 29 % (145 Fälle) der Rechnungen listete der Dienstleister risikobehaftete Rechnungsbeträge von mindestens 170.000 € auf. Bei einer Gesamtrechnungssumme der vorgelegten Abrechnungen von rd. 2 Mio. € entsprach dies einem Risikopotenzial von rd. 8 % der auf diese Rechnungen entfallenden Beträge.

In 206 Fällen musste der Dienstleister die Abrechnungen aufgrund der in den Rechnungen enthaltenen Angaben vervollständigen, um die Prüffähigkeit dieser Abrechnungen herzustellen. 37 Fälle wurden vom Dienstleister abschließend als nicht prüfbar bewertet, da die Daten so unvollständig waren, dass eine sinnvolle Vervollständigung nicht möglich war. Der LRH geht davon aus, dass diese Fälle in hohem Maße risikobehaftet bzw. fehlerhaft sind.

Der Beihilfestelle des NLBV stehen derzeit keine speziellen Prüfprogramme oder medizinischer Sachverstand für die Abrechnung von Krankenhausrechnungen zur Verfügung. Das für die Beihilfeabrechnungen genutzte IT-Verfahren enthält keine speziellen Mechanismen zur Überprüfung der Richtigkeit von Krankenhausrechnungen.

Empfehlungen des LRH

Der LRH hält es für dringend erforderlich, die Prüfpraxis zu verschärfen und somit zu erreichen, dass unvollständige oder unrichtige Abrechnungen besser erkannt werden. Der LRH hält hierzu eine externe Unterstützung der Beihilfestelle für die Prüfung der Abrechnungen und die Schulung der Mitarbeiter für erforderlich.

Differenzen sollten unmittelbar durch die Beihilfestelle mit dem betroffenen Krankenhaus geklärt werden. Dadurch würden Nachteile für die Beihilfeberechtigten, die durch eine nur teilweise oder verzögerte Erstattung entstehen könnten, vermieden. Hierzu hält der LRH den Einsatz eines IT-Prüfverfahrens, die externe Schulung der Mitarbeiter der Beihilfestelle sowie die Möglichkeit einer Direktabrechnung der Beihilfestelle mit dem abrechnenden Krankenhaus für notwendig.

5. Dataport: Dienstwagenregelung mit privaten Nutzungsrechten

Dataport stellt seinen Beschäftigten in großem Umfang persönliche Geschäftsfahrzeuge mit umfangreichen privaten Nutzungsrechten zur Verfügung. Die Nutzungsberechtigten haben dadurch erhebliche monetäre Vorteile gegenüber anderen Beschäftigten von Dataport oder des Landes.

Für dieses Vorgehen liegt keine aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor.

Allgemeines

Dataport ist der IT-Dienstleister der niedersächsischen Steuerverwaltung. Die Anstalt öffentlichen Rechts wurde durch Staatsvertrag des Landes Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg zum 01.01.2004 gegründet. Später traten die Freie Hansestadt Bremen und die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt bei.

Nach dem Staatsvertrag über Dataport prüfen die Rechnungshöfe der Vertragsländer die Wirtschaftsführung gemeinsam. Die Rechnungshöfe haben hierzu eine Prüfungsvereinbarung abgeschlossen. Entsprechend dieser Vereinbarung prüfte der LRH im Jahr 2015 das Dienstreise- und Fuhrparkmanagement. Die Rechnungshöfe der anderen Trägerländer erklärten ihr Einvernehmen zu den Prüfungserkenntnissen.

Ausweitung des Einsatzes von Dienstfahrzeugen

Am 07.05.2004 beschloss der Vorstand von Dataport die Vorstandsvorlage „Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen“. Damit erhielten zunächst elf namentlich genannte Personen (Führungskräfte und Vertriebsmitarbeitende) ein Geschäftsfahrzeug zur dienstlichen und persönlichen Nutzung.

In den Jahren 2004 bis 2015 erweiterte Dataport den Nutzerkreis von elf auf 110 Personen und änderte Nutzungsregelungen, ohne hierüber Beschlüsse vom Verwaltungsrat fassen zu lassen.

Insbesondere

- gab Dataport im Jahr 2005 die ursprünglich beschlossene Erhebung eines Kilometergelds für private Fahrten außerhalb der damaligen Trägerländer auf und
- gestattete auch den im Haushalt der Nutzungsberechtigten lebenden Familienangehörigen (Ehe- und Lebenspartner, Kinder), die Fahrzeuge privat unentgeltlich zu nutzen.

Die Gesamtkosten der Fahrzeuge trug grundsätzlich Dataport. Bei Privatfahrten außerhalb der Trägerländer und während des Jahresurlaubs durfte die Tankkarte nicht genutzt werden. Die Nutzer versteuerten den geldwerten Vorteil.

Den aktuellen Nutzerkreis (Vorstandsmitglieder, Bereichs- und Stabsstellenleitungen, Beschäftigte im Vertrieb, Abteilungs- und Gruppenleitungen mit standortübergreifender Führungsverantwortung und Sonstige nach dienstlicher Notwendigkeit) sowie die in den letzten Jahren entwickelte Regelungspraxis fasste Dataport in einer neuen Dienstwagenrichtlinie zusammen. Diese beschloss der Vorstand am 07.12.2015.

Keine aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zum Zeitpunkt des ersten Vorstandsbeschlusses im Jahr 2004 lag keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Im Jahr 2009 legte Dataport die erste „Kostendarstellung Dienstwagen mit privater Nutzungsmöglichkeit und Alternativen“ vor. Zum Zeitpunkt der Prüfung erstellte Dataport eine „Kalkulation Standortfahrten 2015“, die während des Prüfungsverfahrens am 15.07.2016 aktualisiert wurde.

Alle Berechnungen Dataports stellten die Geschäftsfahrzeuge mit privater Nutzungsmöglichkeit als wirtschaftlichste Alternative dar.

Dataport ging dabei davon aus, dass Nutzungsberechtigte die Fahrtzeiten zu einem Dataportstandort, der nicht die erste Tätigkeitsstätte ist, nicht als Arbeitszeit werten.

„Der Verzicht auf die Anrechnung der Fahrtzeit als Arbeitszeit stellt für Dataport eine Einsparung in Höhe der nicht gewerteten Arbeitszeit dar, und auf diese Weise wird der sich für den Nutzer aus einer Privatnutzung ergebende Vorteil vollständig kompensiert.“

Diese Annahme belegte Dataport weder in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch im internen Regelwerk. Die Dienstwagenrichtlinie und die Nutzungsvereinbarungen enthielten hierzu keine Regelung.

Dortige Führungskräfte haben Vertrauensarbeitszeit und erfassen ihre Arbeitszeit nicht. Der Tarifvertrag Dataport sieht vor, dass Reisezeiten zu einem anderen Standort oder zu Kunden als Arbeitszeit zu werten sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts⁷¹ können Fahrtzeiten auf Dienstreisen allenfalls dann nicht als Arbeitszeit gewertet werden, wenn die dienstreisenden Arbeitnehmer die Fahrtzeit nach ihren eigenen Vorstellungen nutzen können. Dies ist gerade dann nicht der Fall, wenn sie ein Fahrzeug steuern. Damit ist die Fahrtzeit für Standortfahrten und Kundenbesuche als Arbeitszeit zu werten und stellt keine in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigende Einsparung dar.

Die Berechnungen Dataports können somit den wirtschaftlichen Einsatz von Geschäftsfahrzeugen mit privaten Nutzungsrechten nicht belegen.

Monetäre Vorteile der Nutzungsberechtigten

Für die private Nutzung des Geschäftsfahrzeugs und die Fahrten zum Arbeitsplatz wählten die Nutzungsberechtigten in der Regel die Pauschalversteuerung für den geldwerten Vorteil. Die Abgabenbelastung liegt deutlich unter dem Aufwand, den die Beschäftigten für die Nutzung eines vergleichbaren privaten Kraftfahrzeugs zu tragen hätten. Je nach Besoldungsgruppe bzw. tariflicher Eingrup-

⁷¹ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 11.07.2006 - 9 AZR 519/05 -, BAGE 119, 41 - 52.

pierung kann - abhängig von der persönlichen Abgabenbelastung und der tatsächlichen Nutzung - der monetäre Vorteil den Differenzbetrag zwischen zwei Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen deutlich überschreiten. Damit sind die Nutzungsberechtigten monetär bessergestellt als andere Beschäftigte von Dataport oder des Landes.

Die Kfz-Richtlinien der Länder sehen für Dienstwagen grundsätzlich keine private Nutzung vor. Von wenigen Ausnahmen abgesehen dürfen lediglich Mitglieder der Landesregierungen und in geringem Maße explizit genannte Behördenleitungen ihre Dienstwagen auch privat nutzen.

Im Übrigen hält der LRH den Vorstand für unzuständig, einen Beschluss über die Gewährung von Geschäftsfahrzeugen auch zur privaten Nutzung zu fassen. Gemäß Staatsvertrag und Satzung von Dataport beschließt der Verwaltungsrat über allgemeine Vereinbarungen und Maßnahmen zur Regelung der arbeits-, dienst- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der Mitarbeiter. Ein Beschluss über die Gewährung von Geschäftsfahrzeugen auch zur privaten Nutzung hat grundsätzliche Bedeutung. Dies betrifft auch die Auswahl der Nutzungsberechtigten. Da es sich zudem um kein standardisiertes Arbeitsmittel handelt, sondern um individuell ausgestattete, den Bedürfnissen der Nutzer angepasste Fahrzeuge, ergibt sich zwingend die Zuständigkeit des Verwaltungsrats.

Stellungnahme des Ministeriums

Nach der Stellungnahme des Finanzministeriums habe Dataport auf die Feststellungen des LRH umgehend reagiert und seine Regelungen zum internen Fuhrparkmanagement so verändert, dass für die Zukunft Zweifel an der Rechtmäßigkeit nicht mehr bestünden.

Darüber hinaus habe es zur Kenntnis genommen, dass es zwischen dem LRH und Dataport in Bezug auf den Sachverhalt und auf die rechtliche Würdigung der Vergangenheit weiterhin unterschiedliche Einschätzungen gebe. Für den Vorstand sei bei überschlägiger Berechnung von Aufwand und Ertrag das Ergebnis ersichtlich gewesen, dass eine Gewährung von Dienstwagen an Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter einschließlich privater Nutzung eine betriebswirtschaftlich günstige Lösung sei. Aus dessen Sicht sei dies sinnvoll gewesen und mangels Entgeltcharakters dem Verwaltungsrat nicht zur Zustimmung vorzulegen gewesen.

Das Finanzministerium schließt sich der Auffassung des Vorstands zum Erfordernis der Zustimmung des Verwaltungsrats nicht an. Dienstwagenregelungen, insbesondere wenn sie auch eine private Nutzung ermöglichen, könnten die Vermutung aufkommen lassen, dass sie auch den Charakter eines Zusatzentgelts für die betreffenden Mitarbeiter haben. Der Vorstand hätte daher den Verwaltungsrat zumindest informieren sollen. Die Tatsache, dass eine Information gänzlich unterblieben sei, finde keine nachträgliche Billigung.

Im Zuge der Prüfung durch den LRH habe sich zudem herausgestellt, dass es das Unternehmen versäumt habe sicherzustellen, dass seine Mitarbeiter die ihnen auch für private Zwecke zur Verfügung gestellten Dienstwagen einheitlich nach den Vorgaben nutzen und die Zeiten für Dienstreisen tatsächlich nicht durchgehend als Arbeitszeiten berücksichtigen. Dies hätte zumindest stichprobenweise überprüft werden müssen.

Dataport habe die Feststellungen des LRH berücksichtigt und den Fuhrpark verkleinert. Die Mitarbeiter, denen ein Dienstwagen überlassen wurde, würden nunmehr die Kosten für eine private Nutzung des Kraftfahrzeugs vollumfänglich selbst tragen. Erwartet werde eine Behandlung der Regelung im Verwaltungsrat, in dem der niedersächsische Vertreter die Feststellungen des LRH berücksichtigen werde.

Stellungnahme von Dataport

Dataport bestreitet in seiner Stellungnahme die Prüfungsfeststellungen und erkennt in der Dienstwagenpraxis keinen Nachteil für sich oder die Trägerländer. Gleichwohl änderte die Anstalt zum 01.01.2017 das Verfahren und prüft nun die Wirtschaftlichkeit vor Zuweisung eines Geschäftsfahrzeugs und bei jedem Fahrzeugwechsel im Einzelfall. Die bisher mögliche umfassende Privatnutzung soll künftig auf die eigenen Beschäftigten und deren Partner beschränkt werden. Auf Basis von Fahrtenbüchern soll eine Kostenerstattung für Privatfahrten erfolgen.

Dataport begründete das vom LRH beanstandete Verfahren mit der Regelung des Staatsvertrags, nach dem die Anstalt nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden soll. Die Mehrländeranstalt mit Standorten in allen Trägerländern geht davon aus, dass sie besondere Mobilitätsanforderungen hat, die sie u. a. mit Geschäftsfahrzeugen auch zur privaten Nutzung abdeckt. Der LRH sieht vergleichbare Mobilitätsanforderungen auch in anderen Organisationseinheiten bei den Flächenländern, ohne dass dort in diesem Umfang privat nutzbare Geschäftsfahrzeuge eingesetzt werden.

Nach dem Staatsvertrag ist Dataport nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen. Dies verpflichtet die Anstalt, betriebswirtschaftlich fundierte Entscheidungen zu treffen, die z. B. durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegbar sind. Eine solche liegt nicht vor. Mit der Stellungnahme legte die Anstalt eine Übersicht zur „Kompensation der Privatnutzung“ vor. Diese entspricht nicht den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und beruht weiterhin auf der nicht belegten Annahme eines Verzichts der Anrechnung der Fahrzeit als Arbeitszeit.

Fazit

Dataport widerlegte die Prüfungsfeststellungen des LRH nicht. Der LRH begrüßt, dass Dataport eine neue Nutzungsregelung beschlossen hat, die die Privatnutzung beschränkt. Die Anzahl der persönlichen Geschäftsfahrzeuge sollte dabei stark reduziert werden.

Der LRH hält grundsätzlich die Begrenzung des Nutzerkreises für Geschäftsfahrzeuge auf die erste Führungsebene, den Vorstand von Dataport, für geboten. Weiterhin hält der LRH die Einschränkung der privaten Nutzungsregelungen, insbesondere auch bezüglich der Pkw-Nutzung durch Familienangehörige für erforderlich.

6. Ausfälle in Millionenhöhe bei der Festsetzung von Grunderwerbsteuer

Organisatorische und materiell-rechtliche Mängel bei der Bearbeitung der Grunderwerbsteuer führten zu Ausfällen in Millionenhöhe. So entstand durch überlange Bearbeitungszeiten und fehlende Festsetzung von Verspätungszuschlägen ein Zinsschaden von mehr als 2 Mio. €. Unterlassene Fertigung von Kontrollmaterial und fehlende Sachverhaltsaufklärung verursachten Steuerausfälle von rd. 1,3 Mio. €.

Allgemeines

Die Bedeutung der Grunderwerbsteuer für den niedersächsischen Landeshaushalt ist kontinuierlich gestiegen. Das Aufkommen festgesetzter Grunderwerbsteuer steht gemäß Artikel 106 Abs. 2 Grundgesetz dem Land zu. Der Steuersatz stieg in den letzten Jahren von 3,5 % über 4,5 % auf derzeit 5 % an. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer betrug im Jahr 2015 rd. 825 Mio. €. Es nahm durch vermehrte Grundstücksübertragungen in letzter Zeit stark zu.

Der LRH untersuchte bei drei Finanzämtern die Bearbeitungsweise der Einheitlichen Grundbesitzstellen hinsichtlich der Festsetzung der Grunderwerbsteuer. Er stellte Verstöße gegen Anzeigepflichten, lange Bearbeitungszeiten und materielle Bearbeitungsfehler fest.

Organisatorische Mängel

Die Steuerpflichtigen sind verpflichtet, bestimmte grunderwerbsteuer auslösende Sachverhalte innerhalb von zwei Wochen dem Finanzamt anzuzeigen.⁷² Hierzu gehören beispielsweise wesentliche Änderungen im Gesellschafterbestand bei Personen- und Kapitalgesellschaften⁷³, die über inländischen Grundbesitz verfügen. Auch Verschmelzungen und Umwandlungen von Gesellschaften mit inländischem Grundbesitz können Grunderwerbsteuer auslösen.

⁷² § 19 Grunderwerbsteuergesetz.

⁷³ Anteilsvereinigungen von mindestens 95 % der Anteile bei Kapitalgesellschaften oder Anteilsübertragungen von mindestens 95 % auf neue Gesellschafter bei Personen- und Kapitalgesellschaften.

Die Steuerpflichtigen zeigten solche Veränderungen oftmals verspätet oder gar nicht an. Diese werden vielfach bei Betriebsprüfungen erkannt und der Einheitlichen Grundbesitzstelle zur Festsetzung der Grunderwerbsteuer mitgeteilt. Grundsätzlich sind die Veranlagungsstellen dazu angehalten, bei Kenntnis derartiger Sachverhalte Kontrollmitteilungen für die Einheitlichen Grundbesitzstellen zu fertigen. Dieser Verpflichtung kommen sie nur unzureichend nach. In ihrem Jahresabschluss wies eine GmbH & Co. KG ausdrücklich auf eine Anteilsveräußerung hin. Dennoch fertigte das Finanzamt kein Kontrollmaterial für die Einheitliche Grundbesitzstelle. Aufgrund des Hinweises des LRH erließ das Finanzamt einen Feststellungsbescheid nach § 17 Grunderwerbsteuergesetz. Die Steuereinnahmen schätzte der LRH auf knapp 740.000 €. Der LRH forderte die Finanzämter in mehr als 100 Fällen auf, Kontrollmitteilungen zu fertigen. Die Auswertungsergebnisse hierzu stehen größtenteils noch aus.

Darüber hinaus stellte der LRH erhebliche Mängel hinsichtlich der Festsetzung von Verspätungszuschlägen fest. In 14 geprüften Fällen errechnete der LRH durch die verspätete Festsetzung der Grunderwerbsteuer einen Zinsschaden von insgesamt mehr als 100.000 €⁷⁴. Ein Steuerpflichtiger zeigte eine Anteilsvereinigung vom 09.10.2006 dem Finanzamt erst knapp vier Jahre später an. Die daraufhin festgesetzte Grunderwerbsteuer betrug mehr als 250.000 €.

Für das Land Niedersachsen bedeutete dies einen Zinsschaden von hochgerechnet rd. 1 Mio. €.⁷⁵ Für die Grunderwerbsteuer sieht die Abgabenordnung⁷⁶ keine Verzinsung bei verspäteter Festsetzung vor. Insoweit erhält das Land grundsätzlich keinen Ausgleich für die verspäteten Festsetzungen.

Allerdings hätten die Finanzämter wegen der verspäteten Anzeige der Sachverhalte Verspätungszuschläge festsetzen können⁷⁷, um u. a. den Zinsnachteil auszugleichen. Hiervon machten sie nur sehr selten Gebrauch. Im Zeitraum 2011 bis

⁷⁴ Angenommener Kalkulationszinssatz von 3 % für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Quelle: Finanzministerium, Untersuchungszeitraum 2007 bis 2010).

⁷⁵ Vgl. Fußnote 74.

⁷⁶ § 233 a Abgabenordnung.

⁷⁷ § 152 Abgabenordnung.

2014 setzten alle niedersächsischen Finanzämter in nur 14 Fällen Verspätungszuschläge von insgesamt 15.000 € zur Grunderwerbsteuer fest.

Der LRH regt an, dass die Veranlagungsstellen bei Grunderwerbsteuerauslösenden Sachverhalten entsprechende Kontrollmitteilungen fertigen. Bei verspäteten Anzeigen der Steuerpflichtigen sollten Verspätungszuschläge im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben festgesetzt werden.

Der LRH untersuchte weiterhin, ob die Finanzämter finanziell bedeutsame Grunderwerbsteuerfestsetzungen⁷⁸ zeitnah durchführten. In den 24 geprüften Fällen stellte der LRH einen Zinsschaden von 287.000 € durch lange Bearbeitungszeiten fest. Übertragen auf alle Finanzämter in Niedersachsen entspricht dies einem Zinsschaden von hochgerechnet deutlich mehr als 1 Mio. €.⁷⁹

Bei Gesellschafterwechseln, Umwandlungen oder Verschmelzungen ist eine Gegenleistung in Form eines Grundstückskaufpreises nicht vorhanden. Hier müssen die Finanzämter zunächst einen Grundbesitzwert ermitteln und diesen der Grunderwerbsteuer zugrunde legen. Häufig kam es bei solchen Fällen zu langen Bearbeitungszeiten. Zeitnah forderten die Finanzämter weder den Grundbesitzwert an noch nahmen sie die Ermittlung dieses Werts vor.

Im Dezember 2008 hatte ein Finanzamt Kenntnis, dass für ein Grundstück ein Grundbesitzwert zu ermitteln war. Diesen Wert stellte es erst eineinhalb Jahre später fest. Das Finanzamt benötigte insgesamt zwei Jahre für die Festsetzung der Grunderwerbsteuer von knapp 190.000 €. Dadurch entstand ein Zinsschaden von 11.000 €.

Der LRH schlägt vor, in Fällen mit erheblichen steuerlichen Auswirkungen oder bei Verzögerungen der Feststellungen des Grundbesitzwerts zunächst einen Grunderwerbsteuerbescheid mit geschätztem Grundbesitzwert zu erlassen. Die

⁷⁸ Grunderwerbsteuerfestsetzungen von mehr als 20.000 €.

⁷⁹ Vgl. Fußnote 74.

Steuerverwaltung hat hierzu inzwischen einen Schätzungsrahmen vorgegeben.⁸⁰ Die Steuerfestsetzung ist zu ändern, sobald die endgültigen Werte vorliegen.

Materielle Bearbeitungsfehler

Bemessungsgrundlage für die Festsetzung der Grunderwerbsteuer ist die Gegenleistung.⁸¹ Insbesondere der Grundstückskaufpreis gilt als Gegenleistung. Die Finanzämter müssen zur Bestimmung eines sogenannten einheitlichen Vertragswerks sorgfältig prüfen, ob beim Erwerb eines unbebauten Grundstücks die Kosten für die mögliche Errichtung eines Gebäudes bei der Festsetzung der Grunderwerbsteuer zu berücksichtigen sind.⁸²

Aufgrund fehlender Ermittlungen und Rechtsanwendungsfehler bezifferte der LRH landesweit ein Steuerausfallrisiko von 245.000 €.

In einem großen Neubaugebiet wurden vornehmlich Reihen- und Doppelhäuser gebaut. Der Grundstücksveräußerer und die Bauunternehmen bewarben gemeinsam die Vermarktung der Grundstücke. Zukünftige Bauherren verwies der Grundstücksverkäufer an die Bauunternehmer. Umgekehrt leiteten die Bauunternehmer Kaufinteressenten an den Grundstückseigentümer weiter. Das Finanzamt hätte bei dieser Konstellation die Gebäudeherstellungskosten der Grunderwerbsteuer unterwerfen müssen.

Das Finanzamt ermittelte nicht in allen Erwerbsfällen den Sachverhalt. In anderen Fällen erkannte es nicht, dass die Voraussetzungen für die Einbeziehung der Gebäudeherstellungskosten in die Bemessungsgrundlage gegeben waren. Das Finanzamt hat die Erwerbe u. a. in dem vorgenannten Baugebiet unterschiedlich behandelt. Ein Teil der Grundstückskäufer mussten auch auf die Gebäudeher-

⁸⁰ Finanzministerium, Erlass vom 07.06.2016 - S 4521-68-351 - und Oberfinanzdirektion Niedersachsen, Verfügung vom 17.06.2016 - S 4500-156-St 262 -.

⁸¹ § 8 Abs. 1 Grunderwerbsteuergesetz.

⁸² Den Finanzämtern stehen hierzu Vordrucke und umfangreiche Bearbeitungshilfen zur Verfügung.

stellungskosten Grunderwerbsteuer entrichten, andere lediglich auf den Grundstückskaufpreis. Das Finanzamt sagte auf Beanstandung des LRH eine Überprüfung sämtlicher Erwerbe in dem Baugebiet zu.

Einen weiteren erheblichen Mangel stellte der LRH hinsichtlich des Wertansatzes von Inventar fest. Beim Grundstückserwerb gehören Aufwendungen für miterworbenes Inventar und Zubehör (z. B. Einbauküchen, Möbel) nicht zur Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer. Die Finanzämter haben den Wert des Inventars nur bei bedeutenden Fällen zu prüfen.⁸³ Der LRH überprüfte 66 Fälle, in denen der Inventarwert mehr als 50.000 € betrug. In diesen Fällen mussten die Finanzämter den Wertansatz des Inventars zwingend überprüfen. Das Inventar ist mit dem Verkehrswert im Zeitpunkt des Erwerbs anzusetzen.

Die Finanzämter folgten überwiegend den Wertansätzen der Steuerpflichtigen. Sie ermittelten weder Anschaffungskosten und -zeitpunkt noch überprüften sie angesetzte Verkehrswerte. Möbel unterliegen einem starken Wertverlust. Trotzdem berücksichtigten die Finanzämter Einbauküchen und Inventar auch nach mehrjähriger Nutzung nahezu mit den Anschaffungskosten. So setzte ein Finanzamt eine vor 16 Jahren für 37.000 DM gekaufte Einbauküche mit teilweise ersetzten Einbaugeräten noch mit 20.000 € an. Der LRH geht landesweit von einem überhöhten Ansatz des Inventars von 35 % aus und ermittelte einen Steuerausfall von 330.000 €.

Der LRH fordert, dass die Finanzämter die Sachverhalte gründlicher ermitteln, eine einheitliche Rechtsanwendung vollziehen und zutreffende Verkehrswerte für Inventar ansetzen.

⁸³ Eine Prüfung ist nicht vorzunehmen, wenn der Wertansatz für das Inventar angemessen erscheint und 15 % der Gesamtleistung - höchstens 50.000 € - nicht übersteigt.

7. Vermietungseinkünfte - Risiko von Steuerausfällen mindern

Die geprüften Finanzämter unterliefen das maschinelle Risikomanagementverfahren bei der Besteuerung von Vermietungseinkünften. Zusätzlich wendeten sie Gesetzesänderungen und aktuelle Rechtsprechung weitgehend nicht an. Dies führte zu Steuerausfällen.

Allgemeines

Der Erwerb von Grundbesitz ist in der jetzigen Niedrigzinsphase äußerst attraktiv. Durch diese Anlageform erzielen die Steuerpflichtigen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Sie stellen nach den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit die zweithäufigste Einkunftsart dar.

Der LRH untersuchte bei drei Finanzämtern deren Bearbeitungsweise zur Festsetzung der Einkommensteuer der Veranlagungszeiträume 2009 bis 2014. Er stellte dabei über den gesamten Prüfungszeitraum fehlerhafte Anwendung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften fest.

Fälle mit Vermietungseinkünften im Erstjahr, bei denen das bundesweit anzuwendende maschinelle Risikomanagementsystem (RMS) noch nicht zum Einsatz kommt, sollen nach den bestehenden Verwaltungsanweisungen grundsätzlich nur überschlägig geprüft werden.⁸⁴ Hier handelte es sich insbesondere um Fälle von Grundstücksgemeinschaften. Auf eine Prüfung soll dabei nicht verzichtet werden, sondern sie soll auf das Wesentliche abgestellt werden. Den Angaben des Steuerpflichtigen soll gefolgt werden, wenn sie schlüssig und glaubhaft sind. Der LRH stellte fest, dass eine Prüfung von Vermietungseinkünften im Erstjahr oftmals ganz ausblieb oder unzureichend durchgeführt wurde. Er bat die Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD), diese Fälle künftig für eine Intensivprüfung⁸⁵ vorzusehen. Dem kam die OFD nach.

⁸⁴ Grundsätze für die Bearbeitung der Steuerfälle in den Veranlagungsstellen der Finanzämter (GNOFÄ 1997).

⁸⁵ Dabei sind die Sachverhalte über die Glaubwürdigkeit hinaus auf ihre Richtigkeit zu prüfen.

Mangelhafte Bearbeitung trotz Risikomanagementsystem

Das RMS bewertet anhand vorgegebener Kriterien den Risikogehalt einer Steuererklärung. Es generiert Hinweise, die die Bearbeiter veranlassen sollen, diese ausgesteuerten Fälle gründlich zu prüfen. Das betrifft einen eher kleinen Teil der Fälle. Ziel des RMS ist es, die Masse der Steuerfälle nahezu automationsgesteuert zu veranlagern.

Bereits das vollständige Ausfüllen der Steuererklärung durch den Steuerpflichtigen ist für die nachfolgende Bearbeitung durch die Finanzämter besonders wichtig. Ist die Anlage V für die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung unzureichend ausgefüllt, können bestimmte Sachverhalte durch das RMS nicht erkannt werden. Vermietungen lösen Dauersachverhalte aus. Diese sind im Erstjahr gründlich zu prüfen. Sind jedoch bestimmte Sachverhalte weder durch die Ersteintragung des Steuerpflichtigen noch durch die Korrektur der Bearbeiter richtig verkennziffert, können maschinelle Prüfhinweise nicht erzeugt werden.

Viele Steuerpflichtige kamen ihren Erklärungspflichten zu den Vermietungseinkünften nur unzureichend nach. Die geprüften Finanzämter verzichteten regelmäßig darauf, fehlende Angaben von den Steuerpflichtigen nachzufordern. Diese Vorgehensweise verhinderte die vorgesehene genaue Prüfung des laufenden Veranlagungszeitraums. Darüber hinaus unterbrach sie den Prüfungsmodus des Folgejahrs. Das RMS-Verfahren wurde insoweit ausgehebelt. Die Finanzämter legten diese Vermietungseinkünfte letztlich ungeprüft der Besteuerung zugrunde.

Beispielsweise erkannte ein Finanzamt antragsgemäß in einem Veranlagungszeitraum Erhaltungsaufwendungen in Höhe von 53.000 € und Schuldzinsen in Höhe von 10.800 € an. Dabei verzichtete es auf die Vorlage der Rechnungen, des Darlehensvertrags und der Zinsbescheinigung. Einen wirtschaftlichen Zusammenhang der steuermindernden Ausgaben zum Vermietungsobjekt konnte der LRH nicht feststellen.

Der LRH hält es für dringend erforderlich, dass die Finanzämter die Steuerpflichtigen anhalten, die Angaben zu ihren Vermietungseinkünften in den Steuererklä-

rungen sorgfältig und vollständig vorzunehmen. Auch die OFD und die Finanzämter wiesen bei Treffen zwischen Verwaltung und Steuerberatern regelmäßig auf diese Erklärungspflicht hin. Zusätzlich fordert der LRH umfangreichere Plausibilitätskontrollen.

Rechtsänderung bei Vermietung an nahe Angehörige ungeprüft

Die Anerkennung von Mietverhältnissen unter Angehörigen fordert mit dem sogenannten Fremdvergleich klare und eindeutige Regelungen wie unter Fremden. Das Mietverhältnis muss auch tatsächlich durchgeführt werden. Beträgt die Miete weniger als 66 % der ortsüblichen Marktmiete, ist die Vermietung in einen entgeltlichen und einen unentgeltlichen Teil aufzuteilen. Die mit der Vermietung verbundenen Kosten sind nur in Höhe der entgeltlichen Quote abzugsfähig. Das bis einschließlich des Jahres 2011 geltende Recht legte andere Prozentsätze zugrunde. Somit sind ab dem Veranlagungszeitraum 2012 die Fälle hinsichtlich der neuen Grenze zu überprüfen.

Weder die bisherigen Bearbeitungsgrundsätze noch das RMS-Verfahren sehen eine grundsätzliche Prüfung aufgrund des Rechtswechsels im Jahr 2012 vor.

Die Steuerpflichtigen machten bei ihren Angaben zu den Vermietungseinkünften nicht immer deutlich, dass es sich überhaupt um Mietverhältnisse mit nahen Angehörigen handelte. Dies setzte die Wirkungsweise des RMS auch hier außer Kraft.

Der LRH stellte zudem fest, dass die Finanzämter den voranzustellenden Fremdvergleich des Mietverhältnisses - z. B. durch Anforderung von Zahlungsnachweisen - so gut wie in keinem Fall durchführten. Vielfach ließen sie die Mieteinnahmen gänzlich ungeprüft.

Zwei Finanzämter beachtetten die Rechtsänderung ab dem Jahr 2012 nur vereinzelt. Bei einem Finanzamt konnte der LRH zumindest eine sporadische Anwendung der neuen Norm feststellen.

Dem LRH ist bewusst, dass das Datum der Rechtsänderung mit dem der Systemumstellung auf KONSENS I⁸⁶ zusammenfällt. Die Steuererklärungen für den Veranlagungszeitraum 2012 sind aber frühestens im Jahr 2013 - also mehr als ein Jahr nach der Systemänderung - bei den Finanzämtern eingegangen.

Die Fälle sind auf die Rechtsänderung zu überprüfen. Der LRH regt eine das Verfahren vereinfachende Änderung der entsprechenden Verwaltungsvorschrift an. Das Finanzministerium hält eine Umsetzung auf Bundesebene für problematisch.

Aktuelle Rechtsprechung zur Kaufpreisaufteilung von bebauten Grundstücken missachtet

Werden Gebäude sowie Grund und Boden gemeinsam angeschafft, ist der einheitliche Kaufpreis anteilig auf beide Wirtschaftsgüter aufzuteilen. Die Anschaffungskosten für das Gebäude können steuermindernd über die Zeit der Nutzungsdauer abgeschrieben werden.

Diese Aufteilung erfolgt im Verhältnis der Verkehrswerte (Marktwerte). Dem liegt eine grundlegend geänderte Rechtsprechung aus dem Jahr 2000 zugrunde, die die Steuerverwaltung seit dem Jahr 2001 anwenden soll. Der LRH stellte in dieser Prüfung fest, dass die geprüften Finanzämter die danach vorgesehene Kaufpreisaufteilung nach Verkehrswerten in nahezu keinem Fall angewandt hatten.

Die Finanzämter sollten das geltende Recht anwenden und die zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen regelmäßig nutzen. Im Rahmen der Fachaufsicht ist dies sicherzustellen und zu überprüfen.

⁸⁶ KONSENS I (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung).

8. Unzureichende Prüfung von betrieblichen Veräußerungsgewinnen

Die geprüften Finanzämter haben betriebliche Veräußerungsgewinne entgegen bestehender Verwaltungsanweisungen nicht ausreichend geprüft. Die zugrunde liegenden Sachverhalte haben sie nicht sorgfältig genug ausermittelt. Eine ordnungsgemäße Besteuerung war nicht immer sichergestellt. Dies führte zu erheblichen Steuerausfallrisiken.

Allgemeines

Gewinne aus dem Verkauf oder der Aufgabe eines Betriebs (Betriebsveräußerung oder Betriebsaufgabe) gehören grundsätzlich zu den steuerpflichtigen Einkünften.⁸⁷ Dabei werden alle vorhandenen stillen Reserven auf einmal aufgedeckt. Das führt regelmäßig zu einer Zusammenballung sehr hoher Einkünfte in einem Jahr, obwohl die Wertsteigerungen sich über Jahre hinweg langsam aufgebaut haben. Im Gegensatz zu den sogenannten laufenden Gewinnen lösen die Veräußerungsgewinne keine Gewerbesteuer aus. Bei Geschäftsveräußerungen im Ganzen fällt keine Umsatzsteuer an.

Der LRH prüfte bei drei strukturell unterschiedlichen Finanzämtern in Niedersachsen, ob sie die Besteuerung der Veräußerungsgewinne der Veranlagungszeiträume 2009 bis 2014 vollständig und zeitnah vollzogen hatten. Je nach Fall-einstufung mussten die Finanzämter dazu intensiv⁸⁸, gründlich⁸⁹ oder überschlägig prüfen. Der LRH stellte bei seinen Überprüfungen eine zu geringe Bearbeitungstiefe und die fehlende Beachtung von Verwaltungsanweisungen über seinen sechsjährigen Prüfungszeitraum fest. Das Finanzministerium wies darauf hin, dass es aufgrund einer Systemumstellung⁹⁰ zum 01.01.2012 zu Beeinträchtigungen bei Arbeitsabläufen und Bearbeitungsqualität gekommen ist. Eine Verfügung der Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD) aus August 2010 ermög-

⁸⁷ §§ 16, 18 Abs. 3 Einkommensteuergesetz.

⁸⁸ Nach den Grundsätzen der Neuordnung Niedersächsischer Finanzämter 1997.

⁸⁹ Entsprechend den Vorgaben des Risikomanagementverfahrens.

⁹⁰ Migration zu KONSENS I (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung).

lichte es den Finanzämtern unter bestimmten Voraussetzungen, die Prüfintensität vorübergehend zum Abbau von Rückständen zurückzufahren. Für den LRH war nicht immer erkennbar, ob und inwieweit die Voraussetzungen für entsprechende Maßnahmen vorlagen. Die von der OFD geforderten Organisationsverfügungen wurden dem LRH nur von einem Finanzamt und auch nur von einem Teilbereich, der für die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen keine Rolle spielte, vorgelegt.

Nicht ausreichende Prüfungsintensität

Betriebliche Veräußerungsgewinne sind intensiv bzw. gründlich zu prüfen, wenn sie maschinell ausgesteuert sind oder Grundstücke zum Betriebsvermögen gehören. Die verbleibenden Fälle sind überschlägig zu prüfen. Maschinelle Hinweise, z. B. stille Reserven aufzudecken oder laufenden Gewinn vom Veräußerungsgewinn abzugrenzen, sollen die Finanzämter bearbeiten und dokumentieren. Dabei sind die Sachverhalte über die Glaubhaftigkeit hinaus auf ihre Richtigkeit zu prüfen.

Der LRH konzentrierte sich auf solche Fälle, die nach diesen Kriterien intensiv bzw. gründlich zu prüfen waren.

Die geprüften Finanzämter beachteten die in Verwaltungsanweisungen festgelegten Kriterien zur Prüfungsintensität nicht ausreichend. In einer Vielzahl der Fälle prüften sie die Besteuerungsgrundlagen nur oberflächlich. Die maschinellen Hinweise beantworteten sie oftmals ohne weitere Begründung mit „in Ordnung“. Dies entspricht nicht einer nachvollziehbaren Dokumentation.

Der LRH fordert, die Anwendung bestehender Verwaltungsanweisungen sicherzustellen.

Mangelhafte Sachverhaltsermittlung

Sachverhalte, die für die Besteuerung von Bedeutung sind, müssen in den Steuerakten so vollständig festgehalten werden, dass die Besteuerung jederzeit über-

prüft bzw. nachvollzogen werden kann. Dabei müssen die Finanzämter dokumentieren, welche für Steuervergünstigungen relevanten Nachweise und Belege ihnen vorgelegen haben.

Ein Finanzamt erklärte, die Ablage von Verträgen in den Akten sei nicht mehr vermittelbar. Eine Abstimmung mit der OFD hatte nicht stattgefunden.

Wenn Verträge fehlen, ist z. B. nicht nachvollziehbar, was geregelt wurde und welche steuerlichen Auswirkungen daraus folgen. Bei Betriebsbeendigungen betraf das u. a. die Aufdeckung stiller Reserven sowie die Entnahme von Wirtschaftsgütern ins Privatvermögen. Verträge geben in der Regel Anhaltspunkte, welche Wirtschaftsgüter die Steuerpflichtigen veräußert oder entnommen haben. Ist der Vertragspartner nicht bekannt, bleibt mit Blick auf die Umsatzsteuer bei einer Geschäftsveräußerung im Ganzen fraglich, ob der Erwerber Unternehmer war. Andernfalls wäre die Veräußerung umsatzsteuerbar.

Die geprüften Finanzämter verletzten hinsichtlich der Nachweise, Belege und Verträge häufig die Dokumentationspflicht.

Die Sachverhalte sind entsprechend der Weisungslage gründlich zu ermitteln und die Dokumentationspflicht ist konsequent einzuhalten.

Ordnungsgemäße Besteuerung nicht immer sichergestellt

Im Rahmen einer Betriebsbeendigung verbleiben in einer Vielzahl der Fälle bisher betrieblich genutzte bewegliche Wirtschaftsgüter und Grundstücke beim Steuerpflichtigen. Bei deren Überführung ins Privatvermögen gehört der sich dabei ergebende Gewinn in Höhe der Differenz zwischen Teilwert⁹¹ bzw. gemeinem Wert⁹² und Buchwert der Wirtschaftsgüter zum Veräußerungs- bzw. Aufgabegewinn.

⁹¹ Betrag, den ein Erwerber des ganzen Betriebs im Rahmen des Gesamtkaufpreises für das einzelne Wirtschaftsgut unter der Voraussetzung der Betriebsfortführung ansetzen würde.

⁹² Bei Betriebsaufgaben.

Bei den ins Privatvermögen überführten beweglichen Wirtschaftsgütern handelte es sich vorrangig um Kraftfahrzeuge, aber auch um Betriebs- und Geschäftsausstattungen der aufgegebenen Betriebe.

Die geprüften Finanzämter besteuerten die Entnahmen in der Regel mit den vom Steuerpflichtigen erklärten Werten und verzichteten auf Rückfragen. Nachweise lagen auch bei hochpreisigen Wirtschaftsgütern nicht immer vor. Manche Entnahmen waren nicht erfasst bzw. erfolgten mit oder unter den Buchwerten. Vom LRH eingesehene Fälle zeigten deutlich, dass auch Wirtschaftsgüter mit geringem Buchwert oder Restwert deutlich höhere Entnahmewerte hatten. Die Finanzämter verzichteten auf die Vorlage von Wertermittlungen, um die Angemessenheit des Entnahmewerts zu überprüfen. Zudem wurden die Entnahmen nicht immer umsatzversteuert.

Ähnlich verhielt es sich bei den Grundstücksentnahmen. Die Finanzämter überprüften weder regelmäßig noch nachvollziehbar den Umfang des betrieblich genutzten Anteils sowie die Ermittlung des Entnahmewerts. In der Regel folgten sie auch hier den erklärten Werten der Steuerpflichtigen. Ungeprüft erkannten die Finanzämter Entnahmewerte bis zu 615.000 € an. Sie folgten Wertansätzen unterhalb von Buchwerten und Anschaffungskosten. Teilweise verzichteten sie auf die Vorlage bestehender externer Gutachten. Vielfach wurden die verwaltungseigenen Bausachverständigen nicht eingeschaltet.

Mögliche zu versteuernde Entnahmen von beweglichen Wirtschaftsgütern und Grundstücken blieben in den beanstandeten Fällen ungeklärt. Die Finanzämter stellten die Gleichmäßigkeit der Besteuerung bei den betrieblichen Veräußerungsgewinnen nicht ausreichend sicher. Somit bestand ein hohes Steuerausfallrisiko.

Darüber hinaus setzten die geprüften Finanzämter die Vorauszahlungen in Fällen der Betriebsbeendigungen nicht zeitnah fest, obwohl dafür Anhaltspunkte vorlagen. Es ergaben sich bezüglich dieser Prüfung Nachzahlungen in Höhe von insgesamt mehr als 2,4 Mio. €. Das führte zu Zinsverlusten.

Der LRH fordert, die ordnungsgemäße und zeitnahe Besteuerung der betrieblichen Veräußerungsgewinne sicherzustellen. Er begrüßt, dass die OFD zu diesem anspruchsvollen Themenbereich für das Jahr 2017 eine Spezialschulung geplant hat.

9. Finanzamt Oldenburg - Sanierung verpasst, Geld verprasst

Der Bauverwaltung standen in den vergangenen Jahrzehnten weit weniger Mittel zur Verfügung als sie zur Erhaltung der Landesbauten benötigte. Dies führte im Fall des Finanzamts Oldenburg dazu, dass dessen Sanierung immer wieder verschoben werden musste. Als dann im Jahr 2015 Geld bereit stand, erwies sich der Gebäudezustand inzwischen als so marode, dass die Landesregierung eine weitere Nutzung nicht mehr verantworten konnte.

Wenn es der Landesregierung mittelfristig nicht gelingt, den im Laufe der Jahre auf rd. 300 Mio. € angestiegenen Bauunterhaltungsstau abzubauen, wächst das Risiko von Wiederholungsfällen.

Sanierungsfall Finanzamt Oldenburg

Bereits im Jahr 1983 ließ das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) die Aufhängung der Fassadenplatten des Finanzamts Oldenburg endoskopisch untersuchen. Anlässlich des negativen Befunds führte es daraufhin turnusmäßige Folgeuntersuchungen durch. Im Jahr 2011 bezifferte das SBN die Kosten für Sanierungsmaßnahmen mit 6,4 Mio. €. Im Jahr 2013 waren es bereits 8,35 Mio. €. In der Folgezeit kamen die Gutachter zu so alarmierenden Ergebnissen, dass im Haushaltsplan 2015 für die Sanierung sowie für Sofortmaßnahmen 20 Mio. € freigegeben wurden. Bei der Durchführung der Sofortmaßnahmen stellte sich heraus, dass die Standsicherheit des Gebäudes aufgrund des fortgeschrittenen Schadensbilds nicht mehr sicher gewährleistet werden konnte. Die Räumung des Gebäudes war die Folge. Die Beschäftigten mussten in einem eilends erstellten Modulbau untergebracht werden, für den im Haushalt zusätzlich 15 Mio. € bereitgestellt wurden.



Quelle: Oberfinanzdirektion Niedersachsen

Nach Einschätzung des LRH wäre eine Sanierung des Gebäudes möglich gewesen, wenn das SBN bereits frühzeitig auf die Schäden reagiert hätte. Dies unterblieb jedoch aufgrund fehlender Haushaltsmittel.

Entwicklung der Ansätze für Bauunterhaltung

Das folgende Diagramm zeigt, dass die Nutzflächen der Landesbauten⁹³ in den vergangenen Jahren relativ konstant geblieben sind. Derzeit muss das Land rd. 3,5 Mio. m² Nutzfläche bewirtschaften und für die Bauunterhaltung aufkommen. Flächenzuwächse und -verkäufe halten sich in etwa die Waage.

⁹³ Landesbauten (Einzelplan 20) ohne Hochschulen (Einzelplan 06).

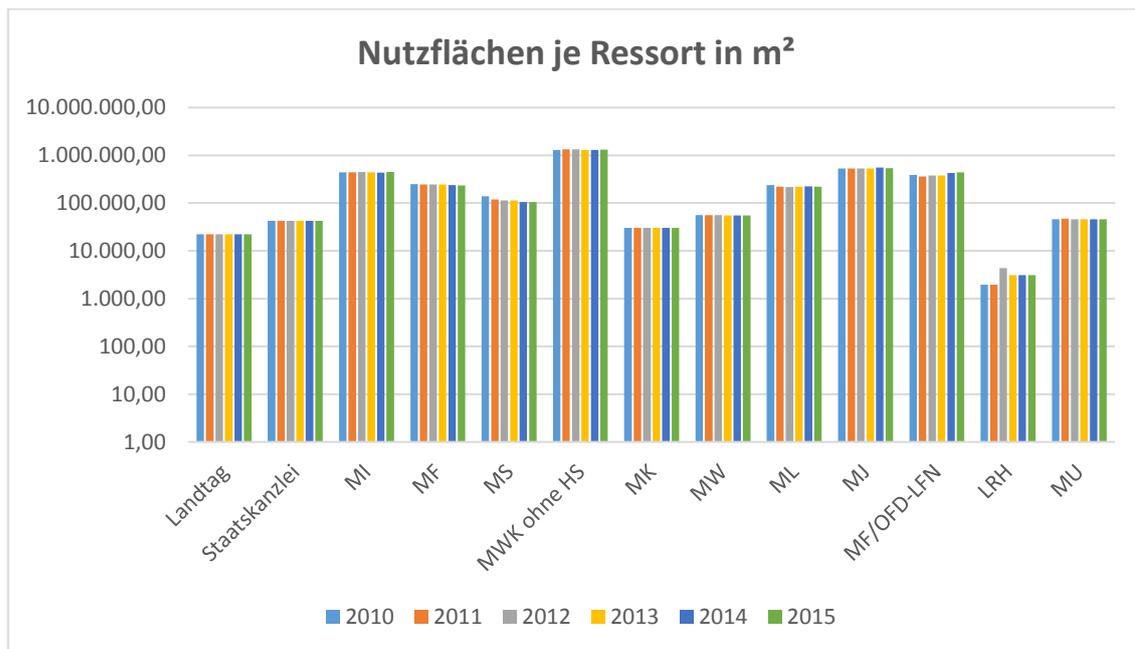


Diagramm 1

Für die Bauunterhaltung dieses annähernd konstanten Gebäudebestands stellte das Land in den Jahren 2010 bis 2015 im Einzelplan 20 jährlich zwischen 33 Mio. € und 45 Mio. € bereit (Diagramm 2). Um den etwa zehnmal so großen Sanierungsstau abzubauen, hätte die Bauverwaltung jährlich mindestens 60 Mio. € benötigt.⁹⁴ Seit dem Jahr 2014 stellt die Landesregierung deshalb jährlich weitere durchschnittlich 15 Mio. €⁹⁵ im Einzelplan 13 als Sondervermögen zur Verfügung. Mit diesen zusätzlichen Mitteln ist es augenscheinlich gelungen, den Bauunterhaltungsstau leicht zu reduzieren.

⁹⁴ Jahresbericht 2016, S. 11 „Investitionsstau“.

⁹⁵ Sondervermögen ohne Kostenansätze für Landesstraßen, Flüchtlinge und Energieeinsparinvestitionsprogramm (ESIP).

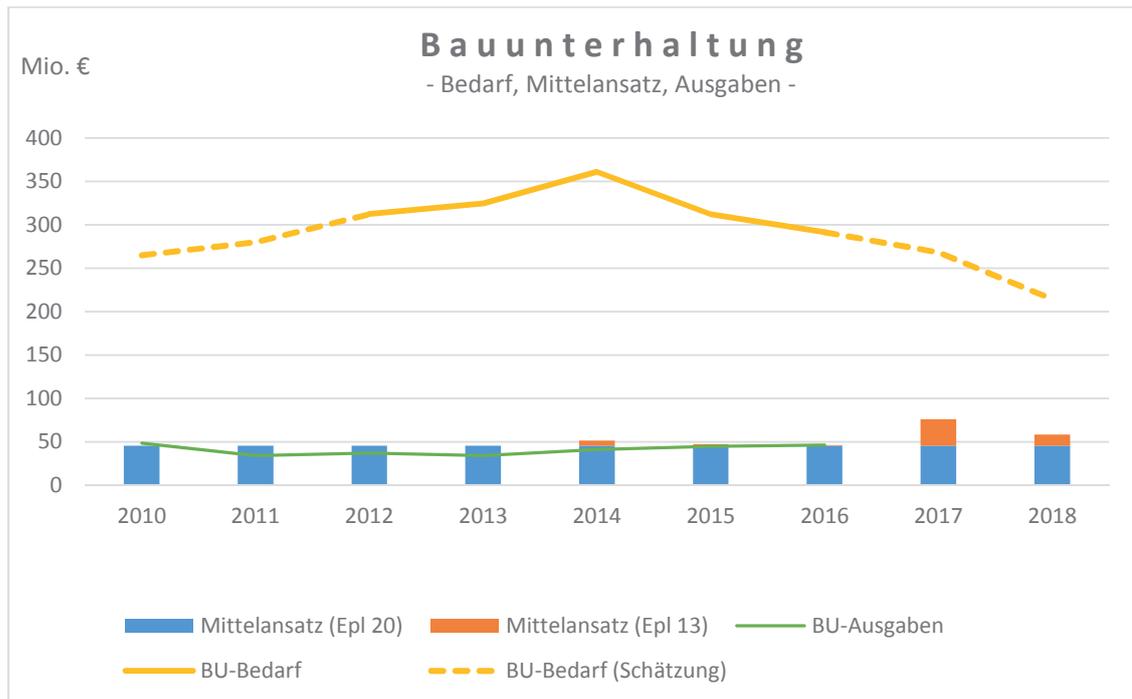


Diagramm 2

Aus Diagramm 2 wird am Beispiel des Jahres 2014 aber auch deutlich, dass die bisherige Grenze des Mittelumsatzes mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen der Bauverwaltung bei etwa 50 Mio. € pro Jahr lag. Es ist deshalb zu befürchten, dass die im Jahr 2017 in der Größenordnung von rd. 76 Mio. € veranschlagten Mittel nicht zeitnah verausgabt werden können.

Empfehlung des LRH

Wenn sich Fälle wie der des Finanzamts Oldenburg nicht wiederholen sollen, muss die Landesregierung Bauunterhaltungsmittel dauerhaft in auskömmlicher, konstanter und auf die Leistungsfähigkeit der Bauverwaltung abgestimmter Höhe im Haushalt bereitstellen. Zur Reduzierung des Erhaltungsaufwands sollte sie außerdem prüfen, ob zukünftig Gebäudeflächen im bisherigen Umfang benötigt werden.

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

10. Maßregelvollzugszentrum Niedersachsen - Unzureichende strategische Steuerung eines Landesbetriebs

Die Kosten- und Leistungsrechnung des Maßregelvollzugszentrums Niedersachsen ermöglicht derzeit keine angemessene Steuerung dieses Landesbetriebs nach kaufmännischen Grundsätzen. Sie ist um eine Kostenträgerrechnung zu erweitern. Zudem sind die strategischen Ziele des Landesbetriebs zu definieren und in einem Gesamtkonzept zusammenzuführen.

Allgemeines

Das als Landesbetrieb organisierte Maßregelvollzugszentrum Niedersachsen (MRVZN) hat die Aufgabe, strafgerichtlich angeordnete Maßregeln der Besserung und Sicherung nach den §§ 63 und 64 des Strafgesetzbuchs durchzuführen. Darüber hinaus erledigt das MRVZN eine Vielzahl administrativer Querschnittsaufgaben für den gesamten niedersächsischen Maßregelvollzug.⁹⁶ Es bewirtschaftet im Haushaltsjahr 2015 ein Jahresbudget in Höhe von 134 Mio. €.

Das MRVZN⁹⁷ wurde im Jahr 2011 durch Zusammenlegung der damaligen Landeskrankenhäuser Moringen und Brauel mit der Forensischen Abteilung Bad Rehburg gebildet. Der Hauptsitz ist in Moringen. Weitere Fachkrankenhäuser befinden sich in Zeven-Brauel und Bad Rehburg.⁹⁸ Dem Fachkrankenhaus Moringen sind zudem zwei Außenstellen in Göttingen (Hochsicherheitsbereich) und

⁹⁶ Z. B. Bewirtschaftung der Haushaltsmittel für die Kosten des niedersächsischen Maßregelvollzugs und nach dem Therapieunterbringungsgesetz, Umsetzung des Haushaltsvollzugssystems, Prüfung und Zahlbarmachung der eingereichten Pflegekosten der Träger ehemaliger Landeskrankenhäuser (welche nach der Privatisierung dieser Häuser die Aufgabe des Maßregelvollzugs nunmehr als „Beliehene“ durchführen), Überprüfung der Bauabrechnungen und Zahlbarmachung der Beträge für Baumaßnahmen dieser privatisierten Landeskrankenhäuser.

⁹⁷ Gemäß § 1 Abs. 1 der Betriebsanweisung für das Maßregelvollzugszentrum Niedersachsen ist dieses als ein Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO organisiert.

⁹⁸ Die drei Einrichtungen in Moringen, Brauel und Bad Rehburg führen neben der Bezeichnung Maßregelvollzugszentrum jeweils die Zusatzbezeichnung „Fachkrankenhaus für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie“.

Hannover (Offener Maßregelvollzug) zugeordnet. Jeder der drei Standorte verfügt über eine eigene Krankenhausleitung.⁹⁹ Die drei Krankenhausleitungen bilden eine Gesamtkrankenhausleitung, die bei standortübergreifenden Angelegenheiten zuständig ist.

Finanzierung des Landesbetriebs

Das MRVZN ist nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Seine Tätigkeit soll kostendeckungsorientiert sein.¹⁰⁰ Haupteinnahmequelle sind Erlöse aus Pflegesätzen¹⁰¹, die das Land für die Unterbringung der Patientinnen und Patienten im Maßregelvollzug bezahlt.¹⁰² Außerdem erhält das MRVZN Aufwandserstattungen für die ihm übertragenen Zusatzaufgaben.

Die Pflegesätze werden vom Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung jährlich festgesetzt. Ihre Höhe variiert insbesondere nach dem Behandlungsbereich, in welchem ein Patient untergebracht ist.¹⁰³ Die tatsächlichen Behandlungskosten des MRVZN werden bei der Bemessung der Pflegesätze nicht berücksichtigt.

Kosten- und Leistungsrechnung

Das MRVZN verfügt über eine Kostenstellenrechnung, durch die Aufwendungen grundsätzlich verursachungsgerecht erfasst werden. Eine Kostenträgerrechnung auf Vollkostenbasis, mit der sämtliche Gemeinkosten auf die einzelnen Behandlungsbereiche umgelegt werden, richtete das MRVZN jedoch nicht ein. Die bestehende Kostenstellenrechnung ermöglicht nicht, die Effizienz der Behandlungsbereiche an den verschiedenen Standorten zu messen und zu vergleichen. Kostenintensive Faktoren können so nicht identifiziert werden und es ist nicht erkennbar, in welchen Bereichen Überschüsse oder Fehlbeträge entstehen. So

⁹⁹ Bestehend aus dem ärztlichen Direktor oder Chefarzt, dem Pflegedirektor oder Pflegedienstleitungen und dem Verwaltungsdirektor.

¹⁰⁰ § 17 Abs. 2 der Betriebsanweisung.

¹⁰¹ Pauschale Pflegesätze pro Behandlungstag.

¹⁰² Vgl. Kapitel 05 36 Titel 671 12-5: Kosten des Vollzugs der Maßregeln der Besserung und Sicherung nach dem Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetz.

¹⁰³ Behandlungsbereiche: Aufnahme, Regelvollzug, offener Vollzug. Besondere Behandlungsbereiche: Jugendliche und Heranwachsende sowie Hochsicherheitsbereiche.

können weder das MRVZN noch das Ministerium belastbare Aussagen darüber treffen, inwieweit und für welche Behandlungsbereiche und Standorte die Pflegesätze sowie die Aufwandserstattungen für Zusatzaufgaben auskömmlich kalkuliert sind.

Der LRH hält es aus den vorgenannten Gründen für zweckmäßig, die Kostenstellenrechnung um eine Kostenträgerrechnung auf Basis einer Vollkostenrechnung zu erweitern. Er begrüßt, dass das Ministerium und das MRVZN Schritte zur Einführung eines solchen Systems angekündigt haben.

Strategisches Gesamtkonzept

Das MRVZN verfügt derzeit nicht über ein strategisches Gesamtkonzept, obwohl es hierzu verpflichtet ist.¹⁰⁴ Nach Auffassung des LRH ist ein derartiges Konzept insbesondere wegen der betriebswirtschaftlich gebotenen Konsolidierung der vorhandenen Infrastruktur erforderlich.

Das MRVZN erfüllt seine Aufgaben an den verschiedenen Standorten unter sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen. So unterscheiden sich die Standorte nicht nur hinsichtlich Größe und fachlicher Ausrichtung. Auch der bauliche Zustand variiert stark. Während in Göttingen im Jahr 2016 ein Neubau in Betrieb genommen wurde, besteht in Bad Rehburg und Brauel ein erheblicher Sanierungs- und Investitionsstau, der einen wirtschaftlichen Betrieb behindert. Insbesondere der Standort Bad Rehburg erwirtschaftet aufgrund der erhöhten Instandhaltungsaufwendungen und der höheren strukturbedingten Fixkosten ein Defizit. Notwendige größere Umbaumaßnahmen und eine energetische Sanierung scheiterten bisher an der fehlenden Finanzierung. In Erwartung solcher Sanierungsmaßnahmen werden in Bad Rehburg jedoch Ausweichflächen vorgehalten, die zusätzliche Unterhaltskosten verursachen. Zudem fehlt eine fundierte Übersicht über den Gesamtanierungsbedarf im Infrastrukturbereich.

¹⁰⁴ Nr. 17.3 der Richtlinie zur Haushaltsführung, Runderlass des Finanzministeriums vom 01.12.2016 - 17-040 31 -, § 6 Abs. 1 der Betriebsanweisung.

Weiterer Bestandteil des strategischen Gesamtkonzepts müssten darüber hinaus Überlegungen sein, für den ärztlichen und pflegerischen Dienst der Forensischen Psychiatrie geeignetes Personal zu gewinnen. Die Rekrutierung qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist für die künftige Entwicklung des MRVZN essenziell.

Das Ministerium kündigte aufgrund der Feststellungen des LRH an, eine gemeinsame Strategiediskussion im MRVZN anzuregen und zu begleiten.

11. Aktionsprogramm „älter, bunter, weiblicher - Wir gestalten Zukunft!“ - eine kleinteilige und unwirtschaftliche Förderung

Bei dem Aktionsprogramm „älter, bunter, weiblicher - Wir gestalten Zukunft!“ ist der Aufwand von Verwaltungs- und Personalkosten im Verhältnis zu den Fördermitteln, die die Kommunen erhalten, unangemessen. Dies verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Ziele des Förderprogramms sind so allgemein gehalten, dass weder Zielerreichung noch Wirksamkeit der Zuwendungen hinreichend beurteilt werden können. Zudem fördert das Land kleinteilig. Es fehlt daher insgesamt an einem erheblichen Landesinteresse an der Förderung.

Allgemeines

Das Land führt seit dem Jahr 2005 Aktionsprogramme mit wechselnden Themenschwerpunkten in Kooperation mit den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten durch. Das Programm „älter, bunter, weiblicher - Wir gestalten Zukunft!“¹⁰⁵ soll

¹⁰⁵ Das Aktionsprogramm ist Teil des Landesprogramms „Akzente der Frauenpolitik“ (z. B. Haushalt 2016, Kapitel 05 11 Titelgruppe 71):
a) Förderung der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten (Vernetzungsstelle),
b) Maßnahmen zur Förderung von Frauen im kommunalen Bereich (Aktionsprogramm),
c) Förderung des Projekts „FrauenORTE“ (Landesfrauenrat).

dazu beitragen, die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Geschlechterrollen sichtbar zu machen und die Geschlechtergerechtigkeit in der Kommune voranzubringen.

Über die Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung, Frauen- & Gleichstellungsbeauftragte (Vernetzungsstelle) fördert das Land entsprechende Projekte und Initiativen der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und gewährt dafür jährliche Zuwendungen in Höhe von 180.000 €. ¹⁰⁶

Darüber hinaus berät und begleitet die Vernetzungsstelle Gleichstellungsbeauftragte sowie frauenpolitische Institutionen zur Gleichstellung und Frauenpolitik. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erhält die Vernetzungsstelle eine Förderung in Höhe von 180.000 € zusätzlich.

Unzureichende Effizienz

Das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie als Bewilligungsstelle leitet per Zuwendungsbescheid Mittel für das Aktionsprogramm an die Vernetzungsstelle weiter. Diese begleitet die Umsetzung des Programms. Sie vergibt Zuschüsse an die Gleichstellungsbeauftragten für deren Projekte und berät sie entsprechend. ¹⁰⁷ Weiterhin nimmt sie Öffentlichkeitsarbeit wahr und betreibt eine Website zum Programm.

Aus der Zuwendung in Höhe von 180.000 € fließen Mittel in Höhe von 87.500 € an die Gleichstellungsbeauftragten; der restliche Betrag in Höhe von 92.500 € wird für Ausgaben der Vernetzungsstelle verwendet. ¹⁰⁸ Der Aufwand für Verwaltungs-, Sach- und Personalkosten ist im Verhältnis zu den Fördermitteln, die die Kommunen erhalten, unangemessen. Damit wird gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

¹⁰⁶ Eine Richtlinie liegt nicht vor; die Zuwendung wird im Rahmen von §§ 23 und 44 LHO gewährt.

¹⁰⁷ Z. B. zum Antragsverfahren, zur Konzepterstellung und Finanzplanung oder zur Projektabrechnung.

¹⁰⁸ Stand 2015; die zukünftig vorgesehene Förderung sieht einen Anteil von einem Drittel für die Arbeit der Vernetzungsstelle vor.

Der LRH begrüßt, dass das Land dieses Ungleichgewicht künftig bei Folgeprojekten ausräumen will.

Vielfältige und kleinteilige Maßnahmen

Die Ziele des Aktionsprogramms sind aus Sicht des LRH zudem so allgemein gehalten, dass sie die Gewährung von Zuwendungen für Projekte in nahezu allen Bereichen zulassen. So wurden z. B. gefördert: Aktionstage für Jung und Alt, Veranstaltungen zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, zu Trennung und Scheidung, zu alternativen Wohnformen, Computerkurse, Broschüren, Schwimm- und Sprachkurse und ein Multi-Kulti-Sommerfest im Seniorenstift. Der LRH hat erhebliche Zweifel, dass diese Projekte gleichstellungspolitische Entwicklungen vor Ort gezielt und nachhaltig anstoßen können. Hinzu kommt, dass die geförderten Maßnahmen häufig Schnittstellen zu anderen Förderprogrammen aufweisen, so dass auch der Grundsatz der Subsidiarität verletzt ist. Der LRH stellte dies u. a. für die Bereiche der Arbeitsmarktpolitik und des Wohnens fest.

Die Projekte sind nicht nur vielfältig, sondern zumeist auch kleinteilig. Mehr als die Hälfte der gewährten Zuschüsse lag unter 2.500 €. ¹⁰⁹ Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung verweist darauf, dass die Kleinteiligkeit ausdrücklich beabsichtigt gewesen sei. Aus Sicht der Finanzkontrolle stellt diese jedoch die wesentliche Schwachstelle des Programms dar, weil nur lokale Aktivitäten ohne Modellcharakter gefördert wurden und ein Landesinteresse an den durchgeführten Maßnahmen nicht erkennbar war.

Überdies wurden auch Maßnahmen von Kommunen gefördert, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung, einen Gleichstellungsbericht zu erstellen ¹¹⁰, nicht hinreichend nachgekommen sind. Eine Förderung durch das Aktionsprogramm setzt nach Auffassung des LRH voraus, dass die Kommunen Gleichstellungspolitik als

¹⁰⁹ Maximale Förderung: 5.000 €; laut Bewilligungsbescheid sind Projekte mit durchschnittlich 2.500 € Landesförderung zu gewährleisten.

¹¹⁰ § 9 Abs. 7 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz; Gleichstellungsbericht über Maßnahmen, die die Kommune zur Umsetzung des Verfassungsauftrags aus Artikel 3 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung - die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu verwirklichen - durchgeführt hat und über deren Auswirkungen.

kommunales Handlungsfeld auch wahrnehmen. Die Tatsache, dass die Kommunen diese Projekte gegenfinanzieren, reicht dafür nicht aus.

12. Teurer, unzureichend gesteuerter Modellversuch im Bereich der Sozialhilfe

Die Ausgaben des Landes für den Modellversuch überstiegen den Aufwand der Kommunen in den Jahren 2011 bis 2015 insgesamt um rd. 30 Mio. €. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung nutzte seine Möglichkeiten zur Steuerung des Modellversuchs nicht ausreichend. Der Modellversuch wurde bisher nicht umfassend ausgewertet.

Vorbemerkungen

Zur Erprobung einer neuen Aufgabenverteilung zwischen dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und den von ihm herangezogenen kommunalen Körperschaften führte das Land vom 01.01.2007 bis zum 31.12.2015 einen Modellversuch durch. Hierfür zog es zunächst sechs Landkreise und ab dem 01.01.2011 zwei weitere Landkreise zu Aufgaben heran, die vorher das Land wahrgenommen hatte. Kernaufgabe der erweiterten Heranziehung war der Abschluss von Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XII für teilstationäre und stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Ziel des Modellversuchs war insbesondere, Feststellungen zu einer effektiveren Abgrenzung der Zuständigkeiten zu treffen. Zudem sollten neue Ansätze zur Steuerung der Aufgaben entwickelt und erprobt werden.

Der LRH prüfte den Modellversuch bereits in den Jahren 2009/10. Im Jahresbericht 2011¹¹¹ wies er auf die ungerechtfertigten Mehrausgaben des Landes und die ungleiche finanzielle Behandlung der Modellversuchskommunen hin. Außer-

¹¹¹ Jahresbericht 2011, S. 76 „Finanzierung eines Modellversuchs zu Lasten des Landes“.

dem sprach er die Mängel bei der Datenerhebung für eine Auswertung des Modellversuchs an. Mit Beschluss vom 12.10.2011¹¹² forderte der Landtag die Landesregierung auf, die Regelungen zur Finanzierung des Modellversuchs neu zu fassen, damit ungerechtfertigte Mehrausgaben künftig vermieden und die Kommunen finanziell gleich behandelt werden. Ferner erwartete er, dass die für eine Evaluation des Modellversuchs notwendigen Daten nach einer einheitlichen und ergebnisorientierten Systematik erhoben werden. Die Landesregierung antwortete am 10.01.2012, dass allen Erwartungen in vollem Umfang entsprochen worden sei.¹¹³

Finanzierung des Modellversuchs ab dem Jahr 2011

Die Wahrnehmung der neuen Aufgaben verursachte bei den Modellversuchskommunen zusätzlichen Aufwand. Der Aufwand sollte über die Höhe der jeweiligen Landesquote im Quotalen System ausgeglichen werden. Bis auf wenige Ausnahmen führte dieser Ausgleich bei den Modellversuchskommunen in den Jahren 2011 bis 2015 zu höheren Landesquoten um bis zu 4 % pro Jahr. Der LRH legte die Erhöhungen zugrunde, die das Ministerium bei der Ermittlung der Landesquoten ausgewiesen hatte. In der Summe der Jahre lagen die Erhöhungen der Landesquoten für die einzelnen Kommunen zwischen 3 % und 10 %. Damit behandelte das Land die Modellversuchskommunen untereinander entgegen den Erwartungen des Landtages weiterhin finanziell ungleich.

Durch die höheren Landesquoten ergaben sich in den Jahren 2011 bis 2015 Mehrausgaben für das Land in Höhe von insgesamt ca. 34 Mio. € (jährlicher Durchschnittsbetrag 6,8 Mio. €). Den personellen Mehraufwand durch die zusätzlichen Aufgaben bezifferten die Modellversuchskommunen mit insgesamt 5,6 Vollzeiteinheiten. Hierfür entstanden einschließlich der Arbeitsplatzkosten jährliche Ausgaben in Höhe von rd. 430.000 €. Zulasten des Landes entstand nach Berechnung des LRH für den Zeitraum von 2011 bis 2015 eine Überfinanzierung in Höhe von rd. 30 Mio. € (durchschnittlich jährlich rd. 6 Mio. €).

¹¹² Nr. 28 der Anlage zur Drs. 16/4054.

¹¹³ Drs. 16/4374.

Steuerung des Modellversuchs

Das Ministerium war gegenüber den Modellversuchskommunen weisungsbe-rechtigt.¹¹⁴ Diese erhielten jedoch für die Wahrnehmung der neuen Aufgaben we-der grundlegende Bearbeitungshinweise noch strukturierte allgemeine Informati-onen. Zudem fehlte die Koordination durch das Ministerium, um eine landesein-heitliche rechtskonforme Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Ein nach Auf-fassung des LRH notwendiger regelmäßiger fachlicher Austausch fand nicht statt.

Bezüglich der Fachaufsicht verwies das Ministerium auf die Jahresgespräche. Diese führte es im Jahr 2012 mit vier sowie in den Jahren 2013 und 2014 mit allen acht Modellversuchskommunen. In den Gesprächen präsentierte das Mi-nisterium Auswertungen aus dem Kennzahlenvergleich betreffend Kosten und Fallzahlen. Das Ministerium dokumentierte die Gespräche nicht durch Protokolle. Bei den Modellversuchskommunen kamen nach deren Aussagen keine auf-sichtsrechtlichen Maßnahmen an. Der LRH konnte daher nicht feststellen, ob und wie das Ministerium die Fachaufsicht ausgeübt hatte.

Bei einigen Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen stellte der LRH erneut Ab-weichungen von den geltenden Regelungen fest. Anhand der von den Modell-versuchskommunen im Jahr 2016 zurückgegebenen Akten bestätigte das Minis-terium die Feststellungen und führte weitere Beispiele an. Aus Sicht des LRH hätte das Ministerium die Aufgabenwahrnehmung durch die Modellversuchskom-munen während der Modellphase auch im Hinblick auf die Ziele des Modellver-suchs eng begleiten müssen.

Das Ministerium wies auf die vielfältigen Gelegenheiten hin, bei denen die Mo-dellversuchskommunen Gespräche mit dem Land führen konnten. Die Möglich-

¹¹⁴ § 21 der Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (DVO Nds. AG SGB XII).

keit der Modellversuchskommunen zu Gesprächen mit dem Land stellt nach Auffassung des LRH keine ausreichende Steuerung des Modellversuchs durch das Ministerium im Sinne der notwendigen Aufsicht dar.

Auswertung des Modellversuchs

Die Modellversuchskommunen und das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie hatten dem Ministerium jährlich Übersichten u. a. über die abgeschlossenen Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen vorzulegen.¹¹⁵ Diese Übersichten und ggf. weitere angeforderte Informationen sollten Grundlage für die Auswertung des Modellversuchs sein.¹¹⁶ Das Ministerium verzichtete jedoch entgegen der Rechtslage auf die Vorlage der Übersichten über die abgeschlossenen Vereinbarungen.

Nachdem Aufbau und Inhalt der Berichte mit dem Ministerium abgestimmt worden waren, legten die Modellversuchskommunen ab dem Jahr 2011 einheitlich strukturierte Jahresberichte vor. Diese beinhalteten neben den Topkennzahlen des Kennzahlenvergleichs Angaben zu fünf weiteren Themenblöcken. Des Weiteren übersandten die Modellversuchskommunen dem Ministerium im April 2015 einen Evaluationsbericht entsprechend der Vorgabe des Gemeinsamen Ausschusses.¹¹⁷

Bei der Zwischenauswertung des Modellversuchs im September 2015 legte das Ministerium im Wesentlichen nur die Daten des Kennzahlenvergleichs zugrunde. Für den LRH ist nicht erkennbar, dass alle Themenblöcke der Jahresberichte sowie der Evaluationsbericht ausgewertet wurden. Aussagen zu einer effektiveren Abgrenzung der Zuständigkeiten und zur Entwicklung von Ansätzen zur Steuerung wurden aufgrund des Fehlens fundierter Erkenntnisse nicht getroffen. Somit waren wesentliche Ziele des Modellversuchs bis dahin nicht erreicht. Wie das Ministerium in seiner Stellungnahme mitteilte, erwartet es von der abschließenden Auswertung im Vergleich zur Zwischenauswertung keine wesentlichen

¹¹⁵ § 22 Abs. 2 und 3 DVO Nds. AG SGB XII.

¹¹⁶ § 22 Abs. 4 und 5 DVO Nds. AG SGB XII.

¹¹⁷ Gemeinsamer Ausschuss nach § 5 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs.

neuen Erkenntnisse. Die begrenzten Sach- und Personalressourcen seien stattdessen wesentlich vorteilhafter auf die Vorbereitung der Einführung des Bundesteilhabegesetzes auszurichten.

Nach Auffassung des LRH sind alle vorgeschriebenen Übersichten vorzulegen und die gesamten Informationen auszuwerten. Hierbei sollte auf die wesentlichen Ziele des Modellversuchs eingegangen werden. Selbst wenn Ziele nicht erreicht worden sind, könnten positive Erkenntnisse ggf. landesweit auch mit Blick auf das jetzt verabschiedete Bundesteilhabegesetz genutzt werden.

13. Trotz 30 Jahren Anschubfinanzierung - keine zusätzliche interdisziplinäre Frühförderung

Das Ziel, ein flächendeckendes Netz interdisziplinärer Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung für Kinder mit Landesmitteln zu schaffen, ist mit der freiwilligen Landesförderung auch nach 30 Jahren nicht erreicht. Die Kommunen sehen überwiegend anderweitig gedeckten Bedarf und wollen keine zusätzlichen Angebote einrichten. Die Verteilung der an sich von Kommunen und Krankenkassen zu finanzierenden interdisziplinären Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung ist weder flächendeckend noch gleichmäßig.

Daher sollte die Förderung eingestellt werden.

Vorbemerkungen

Das SGB IX sieht bis zum Schuleintritt Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung vor, bei denen medizinische und heilpädagogische Leistungen als Komplexleistungen erbracht werden. Nach einem ganzheitlichen Konzept werden hierbei ärztliche, nichtärztliche medizinisch-therapeutische, heil- und sonderpädagogische, psychologische, psychosoziale und systembezogene Leistungen aus einer Hand angeboten. Damit hebt sich das Angebot interdisziplinärer Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung von dem der vorhandenen ambulanten heilpädagogischen Frühförderstellen der örtlichen Sozialhilfeträger ab. Die Zuständigkeit für die Komplexleistung liegt sowohl bei den Krankenkassen

(medizinische Rehabilitation) als auch bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe (ambulante heilpädagogische Leistungen).

Die Förderung von interdisziplinären Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung behinderter oder von Behinderung bedrohter Kinder erfolgt seit dem Jahr 1986. Um die Schaffung und den Betrieb solcher interdisziplinärer Stellen durch freiwillige Zuwendungen zu fördern, erließ das Sozialministerium im Jahr 1990 auf einen Beschluss des Landtages vom 14.12.1989 zunächst eine vorläufige, dann ab dem Jahr 1996 eine reguläre Richtlinie, die es regelmäßig verlängerte. Die Fördersumme beträgt jährlich rd. 200.000 €.

Ziel der Förderung war es, ein flächendeckendes Netz interdisziplinärer Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung zu schaffen. Interdisziplinäre Beratungs- und Früherkennungsteams (BFF) führen Maßnahmen der Früherkennung durch, empfehlen Maßnahmen der Früherkennung, Frühbehandlung und Frühförderung und stellen sich zur Verlaufsbeobachtung zur Verfügung. Interdisziplinäre Frühförderstellen (IFF) führen zusätzlich die Frühförderung durch. Nach den damaligen Vorstellungen des Ministeriums sollten mindestens 40 derartige Stellen in kreisfreien Städten und Landkreisen entstehen. Damit sollte eine optimale Frühförderung gewährleistet werden, um so auf lange Sicht teilstationäre und stationäre Betreuungsmaßnahmen für die Kinder zu verringern.

Fehlende Zielerreichung

Das Sozialministerium hatte nach langjähriger Förderung erkannt, dass das angestrebte Förderziel einer flächendeckenden Etablierung von Maßnahmen der interdisziplinären Früherkennung und Frühförderung mit der bisherigen Form der Förderung nicht zu erreichen war. Im Jahr 2005 bestanden erst 17 BFF/IFF. In einem Konzept vom 15.04.2005 formulierte das Sozialministerium konkrete Schritte, um die Schaffung weiterer BFF/IFF zu verwirklichen. Hierzu gehörte u. a. eine gezielte Kontaktaufnahme mit Leistungsanbietern und Kommunen vor allem in den Bereichen, in denen noch keine BFF/IFF bestanden. Der flächendeckende Ausbau sollte bis Ende 2007 abgeschlossen sein.

Tatsächlich führten die Maßnahmen des Ministeriums nicht dazu, dass die Gesamtzahl der anerkannten interdisziplinären Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung im Laufe der letzten zehn Jahre stieg und der Ausbau eines flächendeckenden Netzes fortschritt. Weiterhin erhalten 17 Träger eine Zuwendung, weiterhin ist die Verteilung der BFF/IFF im Land weder flächendeckend noch gleichmäßig. Eine vom LRH durchgeführte Befragung der zuständigen Kommunen hat zudem ergeben, dass nur eine Kommune die Schaffung eines interdisziplinären Angebots anstrebt. 35 Kommunen hielten dagegen die Schaffung eines solchen Angebots für nicht realisierbar oder entbehrlich. Die Mehrzahl der Kommunen sah keine Notwendigkeit für die Schaffung neuer interdisziplinärer Angebote, weil der Bedarf anderweitig gedeckt sei. Zudem begründeten mehrere Kommunen ihr Desinteresse mit einer ungenügenden Vergütung der Leistungen oder dem Fehlen von Anbietern. Danach ist auch für die Zukunft nicht damit zu rechnen, dass die Landesförderung zur Schaffung von weiteren interdisziplinären Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung führen wird, insbesondere wird sich auf diesem Weg das Ziel einer flächendeckenden Etablierung von BFF/IFF nicht erreichen lassen.

Würdigung

Da es in einem Förderzeitraum von 30 Jahren nicht gelungen ist, ein flächendeckendes Netz interdisziplinärer Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung zu schaffen und dafür von den Kommunen auch keine Notwendigkeit gesehen wird, ist eine weitere Finanzierung durch das Land nicht mehr zu vertreten. Zuwendungen im Rahmen einer Projektförderung sollen eine Entwicklung anschieben, jedoch nicht zu einer Dauerförderung werden. Es soll auch kein Mitnahmeeffekt entstehen. Da sich zudem das Förderziel nicht mehr erreichen lässt, sollte nach Auffassung des LRH die Förderung eingestellt werden.

Das Ministerium hat der Feststellung des LRH, dass das Förderziel auch nach dreißigjähriger Förderung nicht erreicht wurde, grundsätzlich zugestimmt. Es sieht allerdings weiterhin ein erhebliches Landesinteresse an der Förderung und begründet dies im Wesentlichen damit, dass die etablierten Strukturen nicht zer schlagen werden dürften. Dem ist entgegenzuhalten, dass für die Aufgabe der

Frühförderung die Kommunen und die Krankenkassen zuständig sind. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass sie dieser Aufgabe nicht verantwortungsvoll nachkommen. Des Weiteren ist nicht zu erwarten, dass bei Einstellung der Förderung der Verlust der vergleichsweise geringen Fördersumme pro Zuwendungsempfänger zu einer Reduzierung des bestehenden Angebots führen wird.

Auch der Hinweis des Sozialministeriums auf die neue Regelung des Bundesteilhabegesetzes, wonach die Mindestgrenze für eine Kostenbeteiligung der Krankenkassen zugunsten der Kommunen ab dem Jahr 2017 von bisher 20 % auf 35 % angehoben wurde, steht dieser Einschätzung nicht entgegen. Der LRH teilt die Erwartung des Sozialministeriums, dass sich aufgrund dieser verbesserten Verteilung der Kostenlast neue Impulse für die Schaffung zusätzlicher interdisziplinärer Maßnahmen der Früherkennung und Frühförderung ergeben werden. Dies spricht zusätzlich dafür, dass eine weitere Förderung aus Landesmitteln nicht mehr erforderlich ist.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

14. Erfüllung der professoralen Lehrdeputate an Universitäten

Die Lehrverpflichtungen der Professoren an Universitäten wurden in vielen Fällen weder ausreichend dokumentiert noch kontrolliert. In einigen Fällen nutzten Professorinnen und Professoren die Möglichkeit einer ungleichmäßigen Erfüllung der Lehrverpflichtung, ohne die rechtlichen Voraussetzungen einzuhalten. Darüber hinaus verringerten Professoren ihr Lehrdeputat eigenmächtig, obwohl dies rechtlich unzulässig war oder die Zustimmung des Präsidiums fehlte.

Aufgrund der bestehenden Mängel sollten die Hochschulen verpflichtet werden, dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur regelmäßig über die Erfüllung der Lehrverpflichtung zu berichten.

Allgemeines

Neben der Forschung gehört die Lehre zu den Kernaufgaben der Professoren. Deren Umfang sowie weitere Aspekte zur Lehrleistung sind in der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) geregelt, die für die Gruppe der Professoren derzeit eine Regellehrverpflichtung von 9 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) pro Semester vorsieht.¹¹⁸ Für die Wahrnehmung bestimmter Funktionen kann die Lehrverpflichtung in bestimmtem Umfang reduziert werden. Des Weiteren können die Fakultäten die Regellehrverpflichtung innerhalb eines bestimmten Zeitraums ungleichmäßig festlegen, um auf einen wechselnden Bedarf zu reagieren.¹¹⁹ In diesen Fällen sollen entstehende Defizite grundsätzlich innerhalb von vier Semestern ausgeglichen werden. Unter der Voraussetzung, dass das Lehrangebot sichergestellt ist und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen, können die Fakul-

¹¹⁸ § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 der Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung - LVVO -) vom 02.08.2007 (Nds. GVBl. S. 408), zuletzt geändert durch Verordnung vom 04.08.2014 (Nds. GVBl. S. 235).

¹¹⁹ § 10 Abs. 1 Satz 1 LVVO.

täten ihren Professoren zudem gestatten, ihre Lehrverpflichtung auf sechs Semester ungleichmäßig zu verteilen, wobei die Lehrtätigkeit in einem Semester die Hälfte der Lehrverpflichtung nicht unterschreiten darf bzw. soll.¹²⁰

Die Wahrnehmung der Lehrverpflichtungen gehört zum originären Aufgabenbereich der Hochschulen, die dies mit den Evaluationsergebnissen zu dokumentieren haben.¹²¹ Hochschulintern fallen die Kontrolle und Überwachung der Lehrleistungen der Professoren in die Zuständigkeit der Dekane und Studiendekane der Fachbereiche oder Fakultäten. Während dem Dekan eine umfassende Verantwortung für sämtliche Angelegenheiten der Fakultät zukommt, ist der Studiendekan für die Sicherstellung des Lehrangebots verantwortlich und hat darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder und Angehörigen der Fakultät ihre Aufgaben in der Lehre und bei Prüfungen erfüllen.¹²²

Unzureichende Dokumentation und Kontrolle der Lehrverpflichtung

Nach den vom LRH an mehreren Universitäten getroffenen Feststellungen¹²³ fand eine Kontrolle der Erfüllung der professoralen Lehrdeputate nicht in ausreichendem Maß statt. In organisatorischer Hinsicht beruhte dies darauf, dass die Daten über die Lehrleistungen an den Universitäten häufig nicht systematisch, vor allem jedoch nicht datenbankgestützt vorgehalten wurden. Bei mehreren Universitäten wiesen die übermittelten Daten Fehler auf, die nachträglich und teilweise mehrfach korrigiert werden mussten.¹²⁴ Die Philosophische Fakultät der Universität Göttingen musste die Daten manuell aus verschiedenen Datenbanken zusammenführen. Die Lehrereinheit Informatik der gleichen Universität musste auf die Veranstaltungsplanung zurückgreifen, um die professoralen Lehrleistun-

¹²⁰ § 10 Abs. 1 Satz 2 sowie Abs. 2 Satz 2 LVVO.

¹²¹ § 10 Abs. 3 LVVO.

¹²² § 43 Abs. 3 Satz 3, § 45 Abs. 3 Sätze 1 und 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

¹²³ Der LRH prüfte die Erfüllung der Lehrverpflichtungen aller Universitäten mit Ausnahme der künstlerischen und medizinischen Hochschulen über einen Zeitraum von zwei Studienjahren (Wintersemester 2012/13 bis Sommersemester 2014). In einer darauf folgenden Schwerpunktprüfung an der Technischen Universität (TU) Clausthal erweiterte er den Prüfungszeitraum auf sechs Studienjahre (Sommersemester 2010 bis Wintersemester 2015/16).

¹²⁴ Die Universität Osnabrück korrigierte insgesamt 14 Fälle; weitere Nachbesserungen erfolgten durch die Universitäten Braunschweig, Göttingen und Clausthal.

gen nachvollziehen zu können. Vergleichbare Feststellungen betrafen die Fakultäten für Maschinenbau sowie für Landschaft und Architektur der Universität Hannover.

Unabhängig davon sahen viele Universitäten von einer Überprüfung der Lehrtätigkeit ihrer Professoren ab. Dies begründeten sie zum Teil damit, dass die Deputaterfüllung der freiwilligen Selbstkontrolle der Professoren unterliege.¹²⁵ Andere Universitäten beriefen sich auf die geringe Größe der Fakultät, sodass es ohne weitere Prüfung auffalle, wenn Professoren ihrer Lehrverpflichtung nicht vollständig nachkämen.¹²⁶ Darüber hinaus vertraten die Universitäten die Auffassung, dass eine Überprüfung der Lehrleistungen grundsätzlich weder erforderlich noch verpflichtend vorgesehen sei.

Keine Kontrolle bei unregelmäßiger Erfüllung der Lehrverpflichtung

Die als Ausnahmetatbestand konzipierte Ermächtigung, die zu erbringenden Lehrleistungen aufgrund wechselnden Bedarfs auf vier aufeinanderfolgende Semester ungleichmäßig zu verteilen¹²⁷, behandelten einige Fakultäten pauschal als Regelfall. Sie interpretierten den Zeitraum von vier Semestern als rollierendes System, der mit jedem Semester erneut zu laufen beginne. Folglich überprüften sie nicht, ob die Professoren die von ihnen nicht erbrachte Lehre innerhalb von vier Semestern ausglich. Diese Praxis hatte zur Folge, dass sich in vielen Fällen erhebliche Deputatsdefizite anhäuften. So unterblieb an der TU Clausthal in zwölf Fällen die Kompensation des Lehrdefizits, das bei vier Professoren bis zu 45 LVS reichte. An einer Fakultät der Universität Lüneburg betrug das Defizit bis zu 26 LVS.

Auch von der Möglichkeit, die Lehrverpflichtung über sechs Semester unregelmäßig zu verteilen, machten viele Fakultäten Gebrauch, ohne die formalen Be-

¹²⁵ So die Lehreinheit Informatik der Fakultät Mathematik und Informatik der Universität Göttingen.

¹²⁶ Die Fakultät für Architektur und Landschaft der Universität Hannover besteht aus 28 Professoren und rd. 1.400 Studierenden, die Fakultät für Maschinenbau weist 18 bis 20 Professoren und rd. 4.000 Studierende auf.

¹²⁷ § 10 Abs. 1 LVVO.

dingungen einzuhalten. So unterblieben etwa an der TU Clausthal, der Universität Vechta wie auch an der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen sowie der Fakultät Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften der TU Braunschweig sowohl die erforderlichen Antragstellungen als auch die Unterrichtung des Präsidiums. Die Juristische Fakultät der Universität Göttingen begründete die fehlenden Anträge damit, unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden zu wollen.

An der TU Clausthal führte diese Art der Lehrreduzierung zu erheblichen Defiziten. So wurde im Zeitraum vom Sommersemester 2010 bis zum Wintersemester 2015/16 in 38 Fällen die Mindestlehrverpflichtung nicht erbracht. Acht Professoren unterschritten ihre Mindestlehrverpflichtung sogar mehrfach. Auch an der Universität Lüneburg wurde die Mindestlehre in fünf Fällen, an der Universität Oldenburg in zwei und an der Universität Göttingen in drei Fällen nicht erbracht.

Die Lehrreduzierungen zogen sich zum Teil bis zum Dienstende der Betroffenen hin. Dies führte dazu, dass ein Professor der TU Clausthal im März 2016 mit einem Defizit von 71 LVS aus dem aktiven Dienst ausschied; dies entspricht der Lehrleistung von nahezu acht Semestern. Zwei weitere Professoren der TU Clausthal traten ihren Ruhestand ebenfalls mit Lehrdefiziten an. Ähnliche Fälle ereigneten sich an der Universität Osnabrück und an der TU Braunschweig.

Eigenmächtige Reduzierung der Lehrleistung

Neben den ausdrücklich geregelten Lehrermäßigungen für die Wahrnehmung bestimmter Funktionen kann die Lehrverpflichtung auf Antrag im Einvernehmen mit der Fakultät auch für andere besondere Dienstaufgaben vom Präsidium der Hochschule ermäßigt werden.¹²⁸ In einigen Fällen reduzierten Professoren ihr Lehrdeputat eigenmächtig, obwohl dies rechtlich unzulässig war oder die Zustimmung des Präsidiums fehlte.

¹²⁸ § 7 Abs. 2 LVVO.

An der TU Clausthal verringerte ein Professor seine Lehre im Wintersemester 2012/13 und im Sommersemester 2013 um jeweils 4 LVS sowie im Wintersemester 2013/14 um 5 LVS u. a. aufgrund seiner Funktion als Studiengangsverantwortlicher, obwohl sein Antrag auf Ermäßigung der Lehrverpflichtung vom Präsidium abgelehnt worden war. Bei zwei anderen Professoren beruhten Deputatsdefizite darauf, dass Lehrleistungen ohne Genehmigung des Präsidiums zugunsten anderer Tätigkeiten reduziert wurden.

Würdigung

Der Studiendekan kann die ihm obliegenden Aufgaben¹²⁹ nur erfüllen, wenn ihm die dafür erforderlichen Informationen zur Verfügung stehen. Die Sicherstellung des Lehrangebots beschränkt sich nämlich nicht nur auf die Lehrveranstaltungsplanung zu Beginn eines jeden Semesters, sondern darüber hinaus auch auf die tatsächliche Durchführung der Veranstaltungen. Deshalb sind eine entsprechende Dokumentation und eine systematische Auswertung unabdingbar. Hiermit kann zugleich unerwünschten negativen Deputatssalden im Fall des Ausscheidens von Professoren rechtzeitig und wirksam entgegengewirkt werden.

Der Hinweis vieler Universitäten, dass im Hinblick auf die regelmäßig durchzuführenden Lehrevaluationen¹³⁰ eine dezidierte Kontrolle und Dokumentation der geleisteten Lehrdeputate entbehrlich sei, geht fehl. Lehrevaluationen zielen darauf ab, qualitative Verbesserungen in der Zukunft zu erzielen, während die LVVO mit ihren Festlegungen zum Umfang der Lehrleistungen quantitative Gesichtspunkte regelt.

Die derzeit an einigen Universitäten praktizierte pauschale und unlimitierte Genehmigung der ungleichmäßigen Erfüllung von Lehrdeputaten widerspricht der Rechtslage. Der in der LVVO vorgesehene Ausgleichszeitraum von vier Semestern ist insoweit eindeutig und lässt keine andere Auslegung zu. Gleiches gilt für die in diesen Fällen zu leistende Mindestlehrverpflichtung. Ebenso rechtswidrig war die an einigen Fakultäten geübte Praxis, eigenmächtige Lehrermäßigungen

¹²⁹ § 45 Abs. 3 Sätze 1 und 2 NHG.

¹³⁰ § 5 NHG.

ohne entsprechende Antragstellung und ohne die gesetzlich vorgesehene Unterrichtung der Hochschulleitungen zu dulden.

Einbeziehung des Fachministeriums

Begünstigt wurden die zahlreichen Verstöße gegen die LVVO durch den Umstand, dass die Kontrollinstanzen ausschließlich im Binnenbereich der Hochschule angesiedelt sind. Daher sollten für die Hochschulen - wie in einigen Bundesländern üblich - entsprechende Berichtspflichten gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur statuiert werden.¹³¹ Dies kann präventive Wirkungen erzeugen und das Ministerium in die Lage versetzen, in problematischen Fällen aufsichtsrechtlich tätig zu werden. Darüber hinaus kann sich eine Berichtspflicht auch in den Fällen als zweckmäßig erweisen, in denen Lehrende ihre Lehrverpflichtung wegen der Besonderheiten des Fachgebiets oder eines Überangebots an Lehrveranstaltungen dauerhaft nicht erfüllen können. So waren an der TU Clausthal einige Professoren nach Auskunft des Präsidiums und der Fakultäten nur schwer einsetzbar, weil ihre Fachgebiete im Rahmen des Hochschuloptimierungskonzepts stark verkleinert oder aufgelöst worden waren. Die Bemühungen des Präsidiums um anderweitige Verwendungen der Professoren könnte das Ministerium durch den Abschluss entsprechender Zielvereinbarungen mit anderen Hochschulen wirksam unterstützen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium will zur künftigen Vermeidung der vom LRH festgestellten Rechtsverstöße die Hochschulen auf die Beachtung der Vorschriften der LVVO hinweisen. Außerdem beabsichtigt es, im Zuge der anstehenden Änderung der LVVO die Regelungen zur Dokumentation der Lehre eindeutiger zu fassen. Eine darüber hinausgehende Einführung einer regelmäßigen Berichtspflicht der Hochschulen über die Erfüllung der Lehrverpflichtung lehnt das Ministerium ab, weil

¹³¹ Dies ist in einigen Ländern bereits gängige Praxis. So legt § 8 der Bayerischen Verordnung über die Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Universitäten und Fachhochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung - LUFV - vom 14.02.2007, Bay. GVBl. S. 201) fest, dass die Hochschulen dem Staatsministerium bis zum Ende jeden Jahres über die Erfüllung der Lehrverpflichtung in den vergangenen beiden Semestern berichten. Vergleichbare Regelungen existieren in Hamburg oder Mecklenburg-Vorpommern.

dies seinem Verständnis in Bezug auf den Umgang mit den Hochschulen widerspräche. Zudem sei im Rahmen der Hochschulautonomie grundsätzlich davon auszugehen, dass die Hochschulen die gesetzlichen Vorgaben einhielten.

Der LRH empfiehlt - auch unter Berücksichtigung der Ausführungen des Ministeriums - die Einführung einer Berichtspflicht über die Erfüllung der Lehrverpflichtung. Die festgestellten Rechtsverstöße belegen, dass die Hochschulen die Kontrolle der Einhaltung von Lehrverpflichtungen nachhaltig verbessern müssen. Die Berichtspflicht stellt eine geeignete und angemessene Maßnahme dar, um dieses Ziel zu erreichen. Im Übrigen entbindet der Grundsatz der Hochschulautonomie das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nicht von seiner Verpflichtung, in den Fällen steuernd oder aufsichtsrechtlich tätig zu werden, in denen sich Fehlentwicklungen in Kernbereichen der Hochschulaufgaben, wozu auch die Lehre gehört, als dauerhaftes Problem manifestieren könnten.

15. Man gönnt sich ja sonst nichts

Die Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz verursachte bei ihren Repräsentations- und Bewirtungsaufwendungen, bei Dienstreisen der Führungsebene sowie bei der Anschaffung von Kraftfahrzeugen unangemessen hohe Ausgaben. Sie verstieß damit gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der LRH sieht Bedarf für rechtsaufsichtliche Maßnahmen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur.

Allgemeines

Die im Jahr 2005 errichtete Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz soll die kulturellen und historischen Belange des ehemaligen Landes Braunschweig fördern.¹³² Ihr obliegt es insbesondere, aus den Erträgen des Teilvermögens Braun-

¹³² § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz (SBK-Gesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 649).

schweigischer Vereinigter Kloster- und Studienfonds kirchliche, kulturelle und soziale Zwecke im ehemaligen Land Braunschweig und aus den Erträgen des Teilvermögens Braunschweig-Stiftung die Technische Universität Braunschweig, das Staatstheater Braunschweig und das Braunschweigische Landesmuseum zu unterstützen.¹³³ Die Stiftung ist gesetzlich verpflichtet, ihre Verwaltung nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung zu organisieren.¹³⁴ Als juristische Person des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Landes gelten für sie zudem die §§ 1 bis 87 LHO entsprechend.¹³⁵ Hierzu zählt insbesondere die Verpflichtung zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (§ 7 LHO).

Im Jahresbericht 2016¹³⁶ wies der LRH bereits auf Ausgabenzuwächse im Verwaltungsbereich der Stiftung hin. Die Ausgaben stiegen in den letzten zehn Jahren von 150.000 € auf 930.000 € per anno.

Der LRH stellte insbesondere bei den Repräsentations- und Bewirtungsaufwendungen der Stiftung, bei Dienstreisen der Führungsebene sowie bei der Anschaffung von Kraftfahrzeugen zum Teil signifikante Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung fest.

Verfügun gsmittel

Die Stiftung wies in den jährlichen Verwaltungsbudgets für den Direktor und den Präsidenten zwei Verfügungsfonds¹³⁷ über insgesamt 8.000 € aus. Diese sind damit deutlich besser dotiert als vergleichbare Fonds für Mitglieder der Landesregierung, deren Höhe auf 5.000 € begrenzt ist.

In den Jahren 2013 bis 2015 zahlte allein der Direktor aus den Verfügungsfonds die Summe von 12.500 € für insgesamt 160 Bewirtungen. Anlass hierfür waren

¹³³ § 3 Abs. 1 Satz 2 SBK-G.

¹³⁴ § 2 Abs. 3 Satz 2 SBK-G.

¹³⁵ § 105 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LHO.

¹³⁶ Jahresbericht 2016, S. 105 „Paradigmenwechsel der Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz erfordert Neujustierung“.

¹³⁷ Kapitel 71 10 Titel 529 10 bei der Braunschweig-Stiftung (2.000 €) und Kapitel 80 10 Titel 529 01 beim Braunschweigischen Vereinigten Kloster- und Studienfonds (6.000 €).

sogenannte „Arbeitsessen“. Dabei handelte es sich bei rd. 30 % der Aufwendungen um Bewirtungen im direkten Stiftungsumfeld, z. B. mit dem Präsidenten, Stiftungsratsmitgliedern sowie einzelnen Beschäftigten. Darüber hinaus finanzierte die Stiftung jährliche „Tagesklausuren“ mit ihren Beschäftigten, wie

- den Besuch einer Event-Kochschule im Oktober 2013,
- eine Gemeinschaftsveranstaltung einschließlich Bewirtung im Dezember 2013,
- die Besichtigung einer Schokoladenfabrik mit anschließendem Essen in einem Restaurant im Dezember 2014 sowie
- den Besuch des „Wintertheaters“ und eines Restaurants im Dezember 2015.

Die Stiftung zahlte für die „Tagesklausuren“ insgesamt knapp 6.000 €.

Sie vertritt die Auffassung, dass ihr Direktor die ihm obliegenden Aufgaben in Ermangelung interner Bereichsleitungen nur durch eine intensive Wissensbildung sowie durch fortlaufende Konsultation von Fachleuten habe sicherstellen können. Die Bewirtungen hätten diesem Zweck gedient. Überdies seien die von ihr finanzierten Mitarbeiterveranstaltungen nicht als Betriebsausflüge oder Weihnachtsfeiern zu werten. Vielmehr habe bei ihnen der Aspekt der Fort- und Weiterbildung sowie der Teambildungsgedanke im Vordergrund gestanden. So führt die Stiftung beispielsweise in Bezug auf den Besuch der Schokoladenfabrik Folgendes aus: *„Nächste Station war wieder ein ZeitOrt-Epoche: Gegenwart und Zukunft, nämlich das SchokoLand. ... Hier ging es um die 3000 jährige Geschichte des Kulturgutes Kakao und dessen Verankerung in der Region zwischen Harz und Heide. Den Abschluss bildete ein gemeinsames Abendessen.“*

Bei Verfügungsmitteln handelt es sich nicht um zweckfreie Mittel zur beliebigen Verwendung. Sie sind nur für Maßnahmen aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen bestimmt. Darüber hinaus unterliegen sie auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 LHO. Aufgrund dieser rechtlichen Vorgaben ist ein restriktiver Einsatz angezeigt. Der LRH beanstandet insbesondere, dass die Stiftung die Verfügungsmittel regelmäßig für Eigenbewirtungen des Direktors sowie für

die Bewirtung von Mitarbeitern nutzte. Das Argument, die Essenseinladungen seien als notwendige „Mittagessen-Diplomatie“ zu bewerten, überzeugt nicht. Kritikwürdig ist ferner, dass die Stiftung aus den Verfügungsmitteln die als „Tagesklausuren“ deklarierten Betriebsausflüge und Weihnachtsfeiern finanzierte. Der Einwand, es habe sich dabei um dienstlich notwendige Veranstaltungen gehandelt, ist angesichts ihrer überwiegenden Terminierung im Dezember sowie der „Klausurhalte“ nicht nachvollziehbar. So dürfte es beispielsweise unstrittig sein, dass für eine Tätigkeit in der Stiftung Kenntnisse über die Geschichte des Kulturguts Kakao und dessen Verankerung in der Region zwischen Harz und Heide nicht erforderlich sind.

Der Direktor nutzte für die vorstehenden Ausgaben zumeist die dienstliche Kreditkarte. Er versäumte es jedoch über mindestens 18 Monate, die mit ihr geleisteten Zahlungen durch Vorlage von Belegen abzurechnen. Obwohl es sich um Verfügungsmittel handelte, verbuchte die Stiftung die Zahlungen zur Korrektur des Vorschusskontos pauschal unter dem Titel „Allgemeine Verwaltungsausgaben“. Aus diesem Grund war nicht ersichtlich, dass die Ansätze der Verfügungsfonds in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 unzulässigerweise um insgesamt 7.800 € überschritten wurden.

Dienstreisen des Direktors

Der gesetzliche Auftrag der Stiftung ist regional auf das Gebiet des ehemaligen Landes Braunschweig begrenzt. Dennoch stellte der LRH ein zunehmendes überregionales Engagement der Stiftung fest, die in den Jahren 2013 bis 2015 mit 38 überwiegend mehrtägigen Dienstreisen des Direktors einhergingen. 30 % dieser Dienstreisen betrafen Aktivitäten im europäischen Ausland. Sie verursachten in den Jahren 2013 und 2014 Kosten in Höhe von 8.300 €. So führte die europäische Netzwerkarbeit den Direktor beispielsweise im Jahr 2013 nach Riga, Kopenhagen, Amsterdam und Kristiansand. Die Notwendigkeit sowie der konkrete Nutzen dieser Netzwerkarbeit für die Stiftung sind zweifelhaft. Dies gilt umso mehr, als sich mit ihr nur eine einzige der 18.000 deutschen Stiftungen am Arbeitskreis der Regionalstiftungen des europäischen Stiftungsverbands beteiligte.

Der Direktor verwendete für die Bezahlung seiner Hotel- und Fahrtkosten überwiegend die dienstliche Kreditkarte. Allerdings lagen der Stiftung die Belege für 85 der über die Kreditkarte abgewickelten Zahlungen der Abrechnungsjahre 2013 bis 2015 zunächst nicht vor. Nach mehrmaliger Aufforderung durch die Stiftungsverwaltung und den LRH reichte der Direktor für die drei Abrechnungsjahre erst im März 2016 die noch fehlenden Zahlungsbelege nach. Das vom Direktor der Stiftung praktizierte Abrechnungsverhalten, mit der dienstlichen Kreditkarte Reisekosten zu begleichen und Originalbelege erst mit erheblicher Verspätung von bis zu drei Jahren vorzulegen, verletzt die beamtenrechtliche Kernpflicht zu gewissenhafter Amtsführung.¹³⁸ Es ist zudem unter reisekostenrechtlichen Aspekten problematisch. Wegen der verspäteten Belegvorlage ist nicht auszuschließen, dass ein nicht unerheblicher Teil der Erstattungsansprüche im Hinblick auf die im Reisekostenrecht verankerte Ausschlussfrist von sechs Monaten¹³⁹ bereits erloschen war.

Überdimensionierte Dienstkraftfahrzeuge

Die Stiftung leaste im Jahr 2014 als Dienstkraftfahrzeug einen allradgetriebenen Kombi der oberen Mittelklasse zu einer monatlichen Rate von 515 €. Dieses Fahrzeug wurde überwiegend für Dienstfahrten des Direktors beschafft. In der unmittelbaren Landesverwaltung dürfen derartige Fahrzeuge nur für Inhaber von Spitzenämtern, wie z. B. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, beschafft werden. Aufgrund der seinerzeit öffentlich geführten Diskussion zum Einsatz unangemessener Dienstwagen in der Landesverwaltung entschloss sich die Stiftung, den Leasingvertrag vorzeitig zu kündigen. Als Nachfolge-Fahrzeug beschaffte die Stiftung einen Mittelklasse-SUV eines Premiumherstellers. Die Leasingrate für diesen Geländewagen war mit monatlich 571 € höher als die für das Vorgängerfahrzeug. Daneben beschaffte sie einen weiteren Mittelklasse-SUV. Die Fahrtenbücher der Stiftung wiesen für die letzten Jahre keine Dienstfahrten aus, die den Einsatz von Geländewagen gerechtfertigt hätten. Während die Stiftung für diese beiden Modelle fast 12.500 € jährlich zahlte, hätte sie für zwei

¹³⁸ § 34 Satz 2 Beamtenstatusgesetz.

¹³⁹ § 3 Abs. 1 Satz 2 Bundesreisekostengesetz in Verbindung mit § 120 Niedersächsisches Beamtenengesetz.

Dienstkraftfahrzeuge der Kompaktklasse nur knapp die Hälfte aufwenden müssen.

Aufwendungen für den Präsidenten

Neben seiner Aufgabe als Vorsitzendes Mitglied des Stiftungsrats repräsentiert der Präsident die Stiftung.¹⁴⁰ Er übt diese Funktion ehrenamtlich aus. Im Kontext der vom LRH bereits im Jahresbericht 2016 kritisierten Neuausrichtung der Stiftung nahm der Präsident zunehmend Tätigkeiten wahr, die im Ergebnis zu Kostensteigerungen führten. Nicht zuletzt aufgrund der intensiveren Inanspruchnahme der Geschäftsstelle durch den Präsidenten schloss die Stiftung einen Rahmenvertrag mit einer Zeitarbeitsfirma über die Beschäftigung einer Sekretariatskraft für den Präsidenten. Hierdurch entstanden Kosten von mehr als 20.000 € per anno.

Der LRH stellte fest, dass der Präsident die Sekretariatskraft nicht nur für dienstliche, sondern auch für private Zwecke im Zusammenhang mit Reisebuchungen, der Bearbeitung persönlichen Schriftverkehrs sowie für Terminvereinbarungen in eigenen Angelegenheiten einsetzte. Zudem unternahm der Präsident Dienstreisen, bei denen der Bezug zu seinen Repräsentationsaufgaben für die Stiftung nicht immer erkennbar war.

Darüber hinaus veranstaltete die Stiftung im Jahr 2011 anlässlich des 65. Geburtstags ihres Präsidenten eine als „Stiftungssymposium“ bezeichnete Festveranstaltung im Braunschweigischen Landesmuseum. An diesem Festakt nahmen nur geladene Gäste teil. Das anderthalbstündige Programm umfasste neben Grußworten einen Vortrag sowie drei Redebeiträge des Präsidenten und der beiden Stiftungsvizepräsidenten. Die Stiftung belastete für diese Veranstaltung die Haushaltsstelle „Dienstleistungen Außenstehender“ des Kloster- und Studienfonds mit 4.400 €. Nach Ansicht der Stiftung war der „runde“ Geburtstag des Präsidenten ein willkommener Anlass, um die Stiftung als Institution öffentlichkeitswirksam darzustellen.

¹⁴⁰ § 7 Abs. 2 Satz 1 SBK-G.

Die Durchführung eines Stiftungssymposiums war keine Dienstleistung Außenstehender für das Teilvermögen „Braunschweigische Vereinigte Kloster- und Studienfonds“. Für eine zweckentsprechende Verbuchung der Ausgaben wären nur die Verfügungsfonds in Betracht gekommen. Hierfür fehlte jedoch die erforderliche dienstliche Veranlassung, weil ein Geburtstag ein privates Ereignis ist und keinen unmittelbaren Bezug zu den Repräsentationsaufgaben des Präsidenten hat. Auch diente das Symposium nicht der Öffentlichkeitsarbeit. Der Teilnehmerkreis war auf eine überschaubare Zahl geladener Gäste begrenzt. Außerdem verzichtete die Stiftung auf eine Berichterstattung in der Öffentlichkeit.

Marketing und allgemeine Öffentlichkeitsarbeit

Die Stiftung finanzierte aus Marketinggründen und im Interesse der Öffentlichkeitsarbeit Maßnahmen, die aus Sicht der Finanzkontrolle nicht von ihrem gesetzlichen Auftrag gedeckt und unter den Gesichtspunkten der Erforderlichkeit und Wirtschaftlichkeit problematisch waren. So veranstaltete sie im Jahr 2012 ein Sommerfest am „Haus der Stiftungen“ in Braunschweig. Ferner errichtete sie ein „Bienenhaus der Stiftungen“. Für das Sommerfest, die Herstellung des Bienenhauses und seine Einweihung entstanden Kosten in Höhe von knapp 50.000 €. Im Jahr 2013 lud die Stiftung beispielsweise im Anschluss an eine in Berlin stattfindende Aufführung des Braunschweiger Staatsorchesters zu einem festlichen Dinner im kleinen Kreis ein. Ziel war es, bei Honoratioren und Pressevertretern der Bundeshauptstadt für die Region Braunschweig zu werben. Mehr als die Hälfte der an dem Dinner teilnehmenden 38 Personen waren der Stiftung und der Region Braunschweig zuzuordnen. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben für die Veranstaltung insbesondere wegen der erheblichen Übernachtungskosten für Stiftungsratsmitglieder, den Direktor und ihre Partner auf 10.000 €.

Rechtsaufsichtliche Maßnahmen

Nach Auffassung des LRH besteht Bedarf für rechtsaufsichtliche Maßnahmen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Die auf ein unverhältnismäßig hohes Maß gestiegenen Verwaltungsausgaben konterkarieren wegen des damit verbundenen Mittelabflusses den gesetzlichen Primärauftrag der Stiftung, mit

möglichst hohen Erträgen aus dem Stiftungsvermögen ihre Destinatäre zu fördern. Bei der Stiftung handelt es sich nicht um ein am Markt agierendes Unternehmen, das seine Produkte und Leistungen potenziellen Kunden anbieten muss. Die öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten sollten sich im Übrigen eng am Stiftungszweck orientieren.

Im Hinblick auf die dargestellten Verstöße gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Wirtschaftsführung hält es der LRH insbesondere für geboten, dass das Ministerium im Rahmen der Rechtsaufsicht

- die Repräsentationsaufwendungen der Stiftung im Interesse der Destinatäre auf ein vertretbares Maß begrenzt,
- die Höhe der Bewirtungsausgaben des Direktors und seine Reiseaktivitäten durch eindeutige, dem Stiftungszweck entsprechende Vorgaben regelt,
- die Finanzierung von Mitarbeiterveranstaltungen mit geselligem Charakter aus Stiftungsmitteln unterbindet,
- eine finanzielle Obergrenze für die Repräsentationsaufwendungen des Präsidenten festlegt und
- sicherstellt, dass die Stiftung bei der künftigen Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen die Grundsätze der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.

Das Land beteiligt sich im Rahmen der jährlichen Verwaltungskostenabrechnung an den vorstehend kritisierten Ausgaben der Stiftung. Im aktuellen Haushalt des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur sind insoweit Mittel in Höhe von 248.000 € ausgewiesen, mit denen die Verwaltung der Stiftung anteilig finanziert wird. Vor diesem Hintergrund sollte das Land auch ein eigenes Interesse daran haben, dass die Stiftung nur aufgabengerechte und wirtschaftlich vertretbare Ausgaben tätigt.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium gab an, dass es aus den Feststellungen des LRH die Konsequenz gezogen habe, gemeinsam mit der Stiftung für diese ab dem Jahr 2018 eine neue Haushaltsstruktur zu entwickeln. Überdies werde es die Umsetzung der Neustrukturierung des Haushalts kontrollieren und die Empfehlungen des LRH zur Ausübung der Rechtsaufsicht prüfen.

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bereits erste Schritte eingeleitet hat, um sicherzustellen, dass die Stiftung künftig die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung beachtet.

16. Verfahrensmängel bei der Förderung von Forschungsverbänden aus dem Niedersächsischen Vorab

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur förderte seit dem Jahr 2006 mit rd. 164 Mio. € Forschungsverbände aus Mitteln des Niedersächsischen Vorab. Dabei unterstützte es die Förderempfänger bei der Abwicklung der Mittelweiterleitungen nur unzureichend. Auch unterblieb eine Erfolgskontrolle der abgeschlossenen Projekte.

Allgemeines

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur gewährt Mittel des Niedersächsischen Vorab der VolkswagenStiftung¹⁴¹ zur zusätzlichen Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre. Das Niedersächsische Vorab speist sich im Wesentlichen aus den Dividenden der im Eigentum des Landes stehenden Aktien der Volkswagen AG. Im Jahr 2015 vergab das Ministerium für diese Zwecke rd. 154 Mio. €¹⁴² aus dem Niedersächsischen Vorab. Nach der deutlichen Reduzierung der Dividende auf die VW-Stammaktien standen im Jahr 2016 nur noch rd. 38 Mio. € zur Verfügung.

¹⁴¹ Die Schreibweise „VolkswagenStiftung“ entspricht derjenigen, die von der Stiftung selbst verwendet wird.

¹⁴² Einschließlich der Ausgabereste aus den Vorjahren.

Die Fördermaßnahmen aus dem Niedersächsischen Vorab verteilen sich auf vier Strukturlinien, von denen eine die „Forschungsverbünde und -schwerpunkte“ zum Gegenstand hat.¹⁴³ Das Ministerium definiert Forschungsverbünde als „interdisziplinäre Kooperationsnetzwerke“, die das Ziel verfolgen sollen, „einen international sichtbaren und förderfähigen Forschungsschwerpunkt zu etablieren“. Gemeinsam arbeiten dabei mindestens drei Kooperationspartner aus niedersächsischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen an einer zentralen Fragestellung. An den Forschungsverbänden können sich auch Industriepartner beteiligen. Die Laufzeit der geförderten Maßnahmen ist auf fünf Jahre begrenzt.¹⁴⁴

Seit Einrichtung der Strukturlinie im Jahr 2006 unterstützte das Ministerium etwa 80 Forschungsverbünde mit einem Gesamtvolumen von rd. 164 Mio. €.

Der Ablauf einer Fördermaßnahme

Das Ministerium berät potenzielle Interessenten bereits im Vorfeld der Antragstellung. Sofern das Vorhaben den forschungspolitischen Schwerpunkten entspricht und das Ministerium den Vorschlag als Erfolg versprechend einschätzt, fordert es die Bewerber zu einer vollständigen Antragstellung auf. Als förderfähig erachtete Anträge fasst das Ministerium zweimal jährlich in sogenannten Verwendungsvorschlägen zusammen, die es der VolkswagenStiftung zur Entscheidung vorlegt. Im Anschluss an ein positives Votum der VolkswagenStiftung bewilligt das Ministerium die Gesamtförderung einem Erstempfänger, der regelmäßig als Sprecher und Koordinator des Forschungsverbunds fungiert und für die Weiterleitung der Mittel an die Verbundpartner zuständig ist. Zudem hat der Erstempfänger dem Ministerium nach Beendigung des Vorhabens einen Abschlussbericht in Form einer einfachen Mittelabrechnung ohne Einzelnachweise vorzulegen.¹⁴⁵

¹⁴³ Neben der Strukturlinie „Forschungsverbünde und -schwerpunkte“ gibt es die Strukturlinien „Neue Forschungsgebiete“, „Holen und Halten“ sowie „Programme und Ausschreibungen“.

¹⁴⁴ § 8 Abs. 1 der Satzung der VolkswagenStiftung.

¹⁴⁵ Beigefügt ist den Bewilligungsschreiben ein Formblatt für eine einfache Abrechnung mit der Gesamtsumme der Bewilligung, der Angabe der Summe der Ausgaben und dem daraus resultierenden Ergebnis der eventuell verbliebenen Restmittel.

Anlässlich der Prüfung von drei abgeschlossenen Forschungsverbänden mit einem Gesamtfördervolumen von rd. 17,5 Mio. € stellte der LRH Folgendes fest:

Zuwendungsrechtliche Mängel bei der Weiterleitung der Fördermittel

Erstempfänger und auch weitere Empfänger der Mittel können Stellen innerhalb¹⁴⁶ oder außerhalb¹⁴⁷ der Landesverwaltung sein. Sind Stellen innerhalb der Landesverwaltung Empfänger der Fördermittel, erhalten sie Zuweisungen. Zuwendungen erhalten im Gegensatz dazu alle Einrichtungen, die nicht zur Landesverwaltung gehören. Diese dürfen nur unter den Voraussetzungen der §§ 23 und 44 LHO bewilligt werden. Da hierbei Mittel dem direkten Einflussbereich des Landes entzogen sind, knüpft das Zuwendungsrecht die Mittelvergabe an bestimmte Bedingungen. So dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn die Maßnahme nicht aus Eigenmitteln des Förderempfängers finanziert werden kann.¹⁴⁸ Beschäftigte der geförderten Einrichtung dürfen nicht besser gestellt werden als Landesbedienstete. Ferner sind zum Nachweis der Mittelverwendung strenge Regularien zu beachten. Hierzu zählen u. a. detaillierte Zahlungsnachweise und aussagekräftige Erfolgs- und Zielerreichungskontrollen. Zuwendungsempfänger unterliegen also einem höheren Rechtfertigungsdruck und einer größeren Kontrolldichte als Landeseinrichtungen.

Alle drei geprüften Forschungsverbände ließen das organisatorische Verhältnis der beteiligten weiteren Mittelempfänger zur Landesverwaltung unberücksichtigt und leiteten die Mittel in rechtlich unzutreffender Weise weiter. So vergab ein Erstempfänger Mittel durch ein formloses Schreiben an eine Stiftungshochschule, obwohl es in diesem Fall eines förmlichen Zuwendungsbescheids mit Hinweis auf die §§ 23 und 44 LHO als Rechtsgrundlage bedurft hätte. Es fehlte damit insbesondere an den Kontrollinstrumenten, die ein Zuwendungsverfahren bietet. Demzufolge unterblieb auch die für Zuwendungsempfänger vorgesehene Prüfung, ob sie imstande sind, das Projekt aus eigenen finanziellen Mitteln durch-

¹⁴⁶ In der Regel Landesbetriebe.

¹⁴⁷ Z. B. Stiftungshochschulen oder externe Forschungsinstitute.

¹⁴⁸ Sogenanntes Subsidiaritätsprinzip.

zuführen. Im Ergebnis zahlte der Erstempfänger über den gesamten Förderzeitraum Mittel in Höhe von knapp 2,5 Mio. € ohne Rechtsgrundlage an Stellen außerhalb der Landesverwaltung aus.

Die festgestellten Schwachstellen verdeutlichen, dass an Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Bereich des Zuwendungsrechts Verbesserungsbedarf besteht. Insofern ist das Ministerium gehalten, Abhilfe zu schaffen.

Aufgrund der Feststellungen des LRH überarbeitete und standardisierte das Ministerium sämtliche Musterbewilligungen und weist die Erstempfänger zukünftig auf die korrekte Form der Weiterleitung der Mittel hin.

Unterbliebene Rückforderung nicht verbrauchter Fördermittel

Der LRH stellte bei der Prüfung eines Forschungsverbunds fest, dass Restfördermittel in Höhe von rd. 160.000 € nicht an das Ministerium zurückgezahlt wurden. Das Ministerium sah zunächst von einer Rückforderung ab, nachdem der Erstempfänger gebeten hatte, die Mittel für noch zu definierende Transferprojekte verwenden zu dürfen. Inzwischen ist eine Abrechnung angefordert und die Rückzahlung des Restbetrags veranlasst worden.

Die ursprünglich präferierte Vorgehensweise, nicht verbrauchte Restmittel eines Forschungsverbunds durch Zusicherung der Förderung möglicher Transferprojekte längerfristig zu binden, hält der LRH für unzulässig. Dies gilt umso mehr, als in dem geprüften Fall kein konkreter Antrag vorlag und demzufolge auch eine Begutachtung nicht stattgefunden hatte. Die Mittel sind stattdessen vom Ministerium zurückzufordern und für aktuelle Projekte einzusetzen.

Mängel bei der Erfolgskontrolle

Die Bewilligungsschreiben des Ministeriums enthielten keine prüfbar definierten Zielvorgaben für die Förderungen. Die teilweise verlangten wissenschaftlichen Abschlussberichte nahm das Ministerium zwar zu den Akten, es fanden sich jedoch keine Dokumentationen über eine Prüfung der inhaltlichen und wissen-

schaftlichen Ergebnisse der Forschungsverbände. Dies begründete das Ministerium damit, dass Gutachter im Vorfeld der Förderungen und bei den Zwischenbegutachtungen intensiv prüften, ob die Vorhaben förderfähig seien. Die Kontrolle durch das Ministerium beschränkte sich daher weitestgehend auf das Vorhandensein etwaiger Restmittel.

Der LRH hält eine Beschränkung der Kontrolle auf die nicht verbrauchten Fördermittel nicht für ausreichend und empfiehlt, den effektiven Mitteleinsatz besser zu kontrollieren. Das Ministerium sollte sich von den Mittelempfängern im Rahmen der Erfolgskontrolle über die Erreichung der im Antragsverfahren gesetzten Ziele unterrichten lassen. Dies ermöglicht, Erkenntnisse für geplante andere Fördermaßnahmen zu gewinnen.

Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich der vom LRH beanstandeten Mängel bei der Erfolgskontrolle weist das Ministerium darauf hin, dass Forschungsverbände auch ex post fachbezogen durch die Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen evaluiert würden.¹⁴⁹

Nach Auffassung des LRH können allgemeine Evaluationen einzelner Forschungsteilbereiche durch Dritte einzelfallbezogene Erfolgskontrollen durch das Ministerium als Mittelgeber nicht ersetzen. Diese sind erforderlich, um die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu überprüfen. Er hält deshalb an seiner Ansicht fest, dass die weitgehende Beschränkung des Ministeriums auf eine Abfrage des Vorhandenseins etwaiger Restmittel nicht ausreicht.

¹⁴⁹ Z. B. mit dem 2016 im Auftrag der Norddeutschen Wissenschaftsministerkonferenz vorgelegten Bericht „Strukturanalyse der Forschung in Norddeutschland - Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen im Themenschwerpunkt Energie seit 2011“.

Kultusministerium

17. Lange Beine - kurze Wege? Unwirtschaftlichkeiten in der dualen Berufsausbildung

Niedersachsen legt als einziges Flächenland keine verbindlichen Mindestschülerzahlen für das duale System fest. Im Schuljahr 2014/15 wiesen annähernd ein Viertel der insgesamt 7.700 Klassenstufen im jeweiligen Bildungsgang weniger als sieben Schülerinnen und Schüler auf.

Allein durch Konzentration kleiner und unwirtschaftlicher Bildungsgänge könnte ein rechnerisches Einsparvolumen in einer Größenordnung von bis zu 26 Mio. € generiert werden.¹⁵⁰

Allgemeines

In Niedersachsen verringerten sich die Schülerzahlen in der dualen Berufsausbildung seit dem Schuljahr 2009/10 um 6,5 %. Demgegenüber blieb die Anzahl der eingerichteten Klassen nahezu unverändert.¹⁵¹ Im Schuljahr 2014/15 boten die Berufsschulen insgesamt 298 staatlich anerkannte Ausbildungsberufe¹⁵² an; 70 % davon für weniger als 300 Auszubildende.

Der LRH untersuchte die Wirtschaftlichkeit kleiner Bildungsgänge unter dem Postulat der wohnortnahen Beschulung.

Problematik kleiner Bildungsgänge

Soweit die Entwicklung der Schülerzahlen dies erfordert, sind die kommunalen Schulträger verpflichtet, schulorganisatorische Maßnahmen zu ergreifen.¹⁵³ Dem steht die Verpflichtung des Landes gegenüber, für alle Schülerinnen und Schüler

¹⁵⁰ Bezogen auf das Jahr 2014/15 für Bildungsgänge unter 14 Schülerinnen und Schülern.

¹⁵¹ Kultusministerium (Hrsg.): Die niedersächsischen berufsbildenden Schulen in Zahlen; Stand: Schuljahr 2015/16; Tabelle 2.2: Rückgang um 1,4 %.

¹⁵² Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015, S. 126.

¹⁵³ §§ 101, 102 Abs. 2 und 106 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

„ein regional ausgeglichenes, bedarfsgerechtes und leistungsfähiges Bildungsangebot“¹⁵⁴ vorzuhalten.

Für die berufsbildenden Schulen sind die Planungsgrundsätze der im Jahr 2009 grundsätzlich aufgehobenen Schulentwicklungsplanung¹⁵⁵ weiterhin anzuwenden.¹⁵⁶ Jede berufsbildende Schule erhält ein Lehrkräfte-Sollstunden-Budget¹⁵⁷, das diese „nach eigenem pädagogischen und fachlichen Ermessen sowie im Rahmen der vorhandenen organisatorischen Möglichkeiten“ zur Klassenbildung einsetzt.¹⁵⁸ Hierbei soll „die Anzahl von 7 Schülerinnen und Schülern pro Zug nicht unterschritten“ und „22 Schülerinnen und Schüler“ als Gruppenfrequenz angestrebt werden.¹⁵⁹ Somit ist es zulässig, Berufsschulklassen mit weniger als 22 Schülerinnen und Schülern bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen zu genehmigen. Nur bei Unterschreitung der Grenze von sieben Schülerinnen und Schülern darf keine neue Genehmigung erteilt werden. Der Schule wird bei einer Schülerzahl von 14 Schülerinnen und Schülern das volle Lehrkräftebudget zugewiesen.

Obwohl die Statuierung von Mindestschülerzahlen nicht im Widerspruch zur verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung steht¹⁶⁰, verzichtet das Land im berufsbildenden Bereich seit nunmehr 20 Jahren auf entsprechende verbindliche Vorgaben. Im Gegensatz zu den übrigen zwölf Flächenländern gab

¹⁵⁴ Drs. 16/1497: Gesetzesbegründung zu Artikel 11 Modellkommunengesetz und § 106 Abs. 5 Nr. 4 NSchG.

¹⁵⁵ Verordnung zur Schulentwicklungsplanung (VO-SEP) vom 19.10.1994 (Nds. GVBl. S. 460), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 02.07.2008 (Nds. GVBl. S. 246), aufgehoben durch Artikel 14 Abs. 2 des Gesetzes vom 28.10.2009 (Nds. GVBl. S. 366), im Folgendem VO-SEP 2008.

¹⁵⁶ § 7 der Verordnung für die Schulorganisation (SchOrgVO) vom 17.02.2011 (Nds. GVBl. 5/2011 S. 62), geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16.03.2011 (Nds. GVBl. 7/2011 S. 83) und Artikel 2 des Gesetzes vom 19.06.2013 (Nds. GVBl. 10/2013 S. 165).

¹⁵⁷ Klassenbildung an berufsbildenden Schulen, Erlass des Kultusministeriums vom 26.03.1996 (SVBl. 5/1996, S. 141).

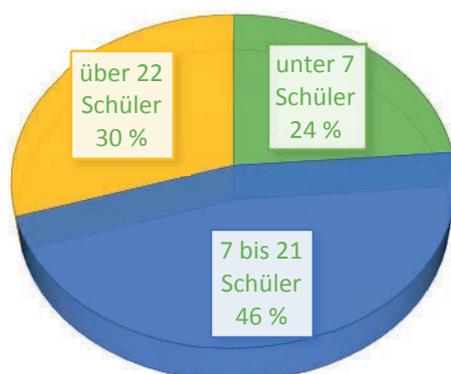
¹⁵⁸ Ergänzende Bestimmungen für das berufsbildende Schulwesen (EB-BbS), Runderlass des Kultusministeriums vom 10.06.2009 (Nds. MBl. S. 538), zuletzt geändert durch Runderlass vom 20.05.2014 (Nds. MBl. S. 392).

¹⁵⁹ Vorgaben für die Berechnungen zur Bildung von Zügen und Lerngruppen nach der Verordnung zur Schulentwicklungsplanung (Runderlass des Kultusministeriums vom 04.04.2005, Nds. MBl. 14/2005 S. 282), außer Kraft gesetzt 2010.

¹⁶⁰ BVerfG, Beschluss des zweiten Senats vom 19.11.2014 - 2 BvL 2/13 -, Rdnr. 83.

somit allein Niedersachsen ein wichtiges Korrektiv zur Steuerung von Bildungsgängen aus der Hand und übertrug den Schulen die Entscheidungskompetenz über die Klassenbildungen.

Um fundierte Aussagen zur Wirtschaftlichkeit kleiner Bildungsgänge treffen zu können, wertete der LRH die durchschnittliche Größe aller 7.708 Klassenstufen¹⁶¹ aus:

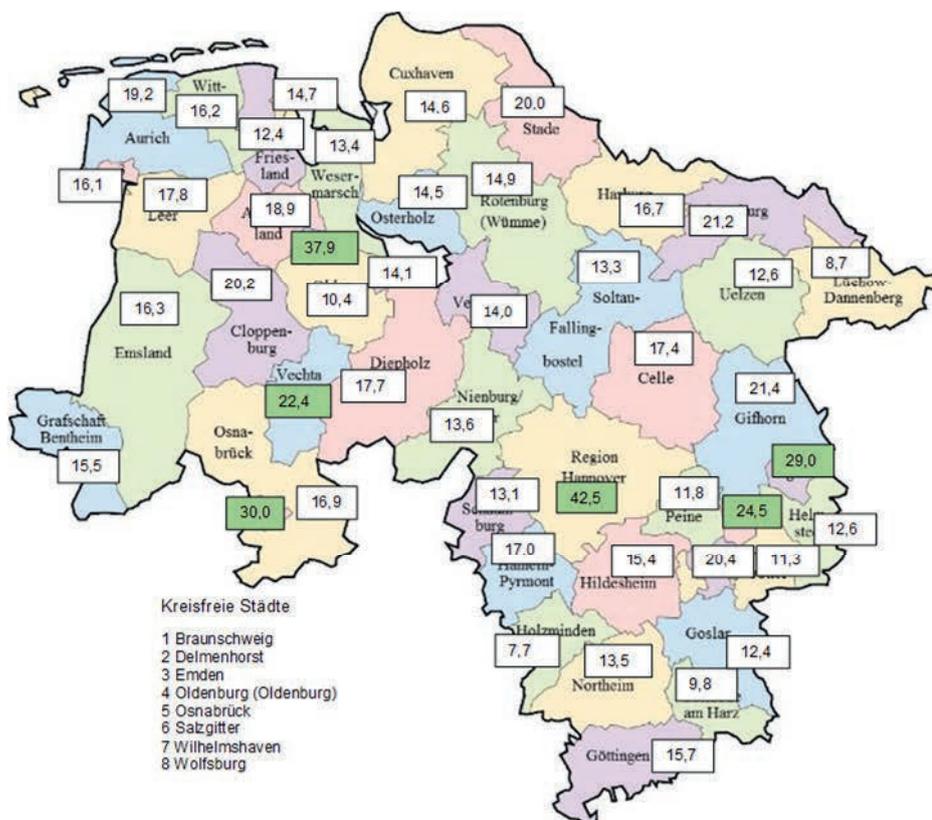


Klassenfrequenz in den Bildungsgängen im Schuljahr 2014/15

Hiernach erreichten 70 % aller Bildungsgänge nicht die anzustrebende Größe von 22 Schülerinnen und Schülern pro Klassenstufe. Viele Schulen erreichten den Richtwert auch dann nicht, wenn sie für unterschiedliche Ausbildungsberufe gemeinsame Klassen - teilweise sogar ohne inhaltliche Überschneidungen der jeweiligen Curricula - eingerichtet hatten.

Niedersachsenweit stellt sich die Größe der Jahrgangsstufen pro Beruf an den 126 betrachteten berufsbildenden Schulen wie folgt dar:

¹⁶¹ 7.708 Klassenstufen; nur duale Bildungsgänge (Berufsschule), ohne Berücksichtigung von Gruppenbildungen mit Berufsfachschulen, ohne Förderschulen und Landesbildungszentren.



Durchschnittliche Jahrgangsstärke im Schuljahr 2014/15 differenziert nach Schulträgern

Nach dieser rechnerischen Auswertung erreichten im Durchschnitt lediglich sechs von 46 Schulträgern die anzustrebende Schülerzahl von 22. Der Landkreis Holzminden wies mit 7,7 Schülerinnen und Schülern pro Klassenstufe den niedrigsten, die Region Hannover mit 42,5 Schülerinnen und Schülern den höchsten Durchschnittswert auf.

Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Bildungsgängen

Nach Auffassung des LRH kann die Wirtschaftlichkeit von Bildungsgängen nur durch verstärkte Kooperation der Schulen optimiert werden. So muss auch aus Sicht von Wirtschaft und Gewerkschaften „nicht jede Schule [...] alles anbieten“.¹⁶² Es kommen insbesondere folgende Maßnahmen in Betracht:

¹⁶² Aussage eines Vertreters des Kultusministeriums in der Kultusausschusssitzung vom 20.11.2015.

- Regionale Kooperation auf Schulträgerebene: Nach den Feststellungen des LRH hielten Schulträger auch kleine Bildungsgänge an mehr als einer Berufsschule vor. So konnten Auszubildende im Landkreis Emsland für 31 kleine Bildungsgänge zwischen fünf berufsbildenden Schulen an drei Standorten wählen. Durch Vermeidung aller Parallelangebote unterfrequentierter Bildungsgänge der örtlichen Schulträger in Niedersachsen ergäbe sich allein im Schuljahr 2014/15 ein Einsparpotenzial von insgesamt 2,9 Mio. €. Als einziger Landkreis in Niedersachsen erreichte Vechta durch Konzentration einiger Bildungsgänge die angestrebte Zielgröße von 22 Auszubildenden und intensivierte hierdurch zudem die Profilschärfung seiner Schulen.
- Überregionale Kooperation: „In den Fällen, in denen Kooperationen auf regionaler Ebene für ein qualitativ hochwertiges Unterrichtsangebot nicht ausreichen, muss noch mehr als bisher die Bildung von Bezirks- und Landesfachklassen für bestimmte Berufe geprüft werden.“¹⁶³ Diese Möglichkeit ist auch schulgesetzlich verankert: Hiernach können berufsbildende Schulen auch Schülerinnen und Schüler benachbarter Träger auf Grundlage einer entsprechenden Vereinbarung beschulen.¹⁶⁴ Überdies ist auch die Landesschulbehörde ermächtigt, einem Schulträger die Trägerschaft für einen Bildungsgang eines anderen Schulträgers zu übertragen.¹⁶⁵ Tatsächlich wurden jedoch insgesamt nur 24 überregionale Fachklassen eingerichtet - letztmalig im Jahr 1984. Allein für drei exemplarisch ausgewählte Gebiete¹⁶⁶ ließe sich durch Konzentration kleiner Bildungsgänge und der Vermeidung unwirtschaftlicher Parallelbeschulungen ein mögliches Einsparvolumen in Höhe von 4,8 Mio. € erzielen.
- Länderübergreifende Kooperationen: Bereits vor mehr als 30 Jahren beschloss die Kultusministerkonferenz eine Rahmenvereinbarung zur Bildung

¹⁶³ Bündnis Duale Berufsausbildung: Handlungsempfehlungen zur Stärkung der dualen Berufsausbildung vom 17.03.2015.

¹⁶⁴ § 104 Satz 3 NSchG.

¹⁶⁵ § 105 Abs. 3 in Verbindung mit § 105 Abs. 6 Satz 1 NSchG.

¹⁶⁶ Gebiet: Stadt Emden, Landkreis Aurich, Landkreis Wittmund, Gebiet: Stadt Oldenburg, Landkreis Oldenburg, Landkreis Vechta, Landkreis Ammerland, Landkreis Cloppenburg, Gebiet: Radius von 30 km um die Stadt Braunschweig.

länderübergreifender Fachklassen für anerkannte Ausbildungen in Splitterberufen.¹⁶⁷ Danach können Bundesländer eine Beschulung in Fachklassen auch für Auszubildende anderer Länder anbieten. Dennoch hielten niedersächsische Berufsschulen 72 unterfrequentierte Bildungsgänge vor, obwohl daneben ein Besuch spezialisierter länderübergreifender Fachklassen in oder außerhalb Niedersachsens für die Schülerinnen und Schüler möglich war. Bei konsequenter Inanspruchnahme dieser Beschulungsalternativen ergäbe sich ein Einsparpotenzial von 1,3 Mio. €.

Empfehlungen des LRH

Obwohl Auszubildende eine hohe Mobilitätsbereitschaft haben¹⁶⁸, bewertet das Land die wohnort- und betriebsnahe Beschulung als wesentlichen Attraktivitätsfaktor der dualen Berufsausbildung. Aus Kostengründen und im Interesse einer qualitativ hochwertigen Berufsausbildung insbesondere in sogenannten Splitterberufen hält der LRH eine stärkere Konzentration der Bildungsgänge für erforderlich. Das Land sollte dem Beispiel anderer Länder folgen und für die berufsbildenden Schulen Mindestschülerzahlen verbindlich vorgeben.

Zudem muss es von den Schulträgern eine verstärkte Profilbildung einzelner Berufsschulen einfordern und damit helfen, unterfrequentierte und im Ergebnis unwirtschaftliche Bildungsgänge zu vermeiden. Insbesondere bei berufsbildenden Schulen ist *„eine überregionale, oftmals größere Gebiete des Landes oder gar das ganze Land umfassende Planung erforderlich“*¹⁶⁹. Allein durch Konzentration von Bildungsgängen könnte das Land insgesamt 26 Mio. € einsparen. Diese Neuausrichtung würde neben einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz eine qualitativ hochwertigere Berufsschulausbildung gewährleisten und dem Anspruch eines ausgeglichenen Bildungsangebots gerecht werden.

¹⁶⁷ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 26.01.1984 in der Fassung vom 01.10.2010.

¹⁶⁸ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): *Mobilität von Auszubildenden in Niedersachsen und Bremen*; IABregional Nr. 01/2008, S. 45.

¹⁶⁹ Schippmann in: Brockmann, Littmann, Schippmann (Hrsg.): *Kommentar zum NSchG zu § 106*, 1/2016, S. 23.

Der LRH hält es überdies für erforderlich, dass das Land ein Gesamtkonzept für alle an der Berufsbildung beteiligten Partner mit dem Ziel implementiert, die Qualität des schulischen Angebots und den wirtschaftlichen Einsatz von Personalressourcen zu verbessern.

Stellungnahme der Landesregierung

Nach Auffassung des Kultusministeriums hätten strukturelle Veränderungen schon jetzt dazu geführt, dass verschiedene Bildungsgänge jeweils nur an einem Standort vorgehalten und in einer Regionalfachklasse unterrichtet würden. Bei der Konzentration von Bildungsgängen sei überdies zu berücksichtigen, dass dies dem Wunsch einer wohnort- und betriebsnahen Schulausbildung widerspräche.

Darüber hinaus verfügten die in einer Berufsschule eingesetzten Lehrkräfte oftmals über Expertenwissen für bestimmte Berufe und könnten deshalb nicht beliebig in anderen (Berufsschul-)Klassen eingesetzt werden.

18. Zur Kasse bitte: Überhöhte Sachkostenanteile bei Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft

Im Gegensatz zu der von einem Teil der Bundesländer geübten Praxis trägt in Niedersachsen ausschließlich das Land neben dem personellen auch den sächlichen Anteil der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft.

Es bezuschusste die Sachkosten der allgemeinbildenden Privatschulen¹⁷⁰ allein in einem Schuljahr mit 29 Mio. €¹⁷¹, hiervon wurden nach einer Modellrechnung des LRH mindestens 5 Mio. € zuviel gezahlt.

¹⁷⁰ Ohne Oberschulen, Kooperative Gesamtschulen, Integrierte Gesamtschulen und Freie Waldorfschulen.

¹⁷¹ Schulformbezogener Sachkostenanteil im Schülerbetrag x Schülerzahl der jeweiligen Schulform im Schuljahr 2013/14 (Prüfungszeitraum).

Allgemeines

Das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) statuiert in §§ 112 und 113, dass das Land die Personalkosten der öffentlichen Schulen für die im pädagogischen Bereich tätigen Beschäftigten trägt und die kommunalen Schulträger für die Sachkosten sowie die Aufwendungen für weiteres Personal¹⁷² verantwortlich sind. Diese geteilte Finanzierungszuständigkeit kennt das Privatschulwesen in Niedersachsen nicht. Daher gewährt allein das Land den Trägern der Ersatzschulen Finanzhilfen sowohl für die Personal- als auch für die Sachkosten.¹⁷³

Die in Artikel 7 Abs. 4 Grundgesetz verankerte institutionelle Garantie des Privatschulwesens gebietet keine vollständige Kostenübernahme durch den Staat. Ausreichend sind vielmehr Zuschüsse, die das Existenzminimum für einen wirtschaftlich tragfähigen Schulbetrieb sichern.¹⁷⁴ Nach der Rechtsprechung¹⁷⁵ ist dieses gewährleistet, wenn Privatschulträger Zuschüsse in Höhe von etwa 80 % der Betriebskosten vergleichbarer öffentlicher Schulen erhalten.

Überfinanzierung der Sachkostenzuschüsse

Auch Niedersachsen gestaltete die Finanzhilfe für Ersatzschulen in freier Trägerschaft schulgesetzlich als Zuschussfinanzierung, ohne im Vorfeld jedoch die Kostensituation des Privatschulwesens dezidiert bewertet zu haben.¹⁷⁶

Um Aussagen zum Grad der landesseitigen Finanzierung treffen zu können, ermittelte der LRH im Rahmen einer Modellrechnung die Sachkosten des öffentlichen Schulwesens als Vergleichswert. An öffentlichen Schulen geht das Kultusministerium von einem Verhältnis Personal- zu Sachkosten von 5:1 aus. Daher berücksichtigte der LRH diesen Verteilungsschlüssel für die Berechnung der

¹⁷² Vgl. § 113 Abs. 1 Satz 2 NSchG.

¹⁷³ Vgl. §§ 149 und 150 NSchG.

¹⁷⁴ BVerfGE 75, 40; BVerfG, Beschluss vom 09.03.1994 - 1 BvR 682/88 -.

¹⁷⁵ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.01.2000 - 9 S 317/98 -; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 - 6 C 18.10 -.

¹⁷⁶ Rechtsgrundlage sind die §§ 149 f. NSchG in Verbindung mit der Verordnung über die Berechnung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft vom 07.08.2007 (Nds. GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30.11.2016 (Nds. GVBl. S. 276). Die Berechnungen des LRH beziehen sich auf die während des Prüfungszeitraums (2013/14) geltende Fassung der Verordnung über die Berechnung der Finanzhilfe vom 14.01.2013.

Sachkosten an öffentlichen Schulen. Die hiervon verfassungsrechtlich als ausreichend erachtete Zuschusshöhe von 80 % verglich der LRH mit dem tatsächlichen schulformbezogenen Sachkostenanteil der Finanzhilfe:

Schulform	Sachkosten je Schülerin und Schüler			Schülerzahlen	Überfinanzierung (Differenz x Schülerzahlen)
	Sachkostenanteil in der Finanzhilfe	im öffentlichen Schulsystem	Zuschuss (80 % der Sachkosten der öffentlichen Schulen)		
Grundschule	498,16 €	498,63 €	398,90 €	2.073	205.765,98 €
Hauptschule	884,67 €	663,42 €	530,74 €	1.815	642.382,95 €
Realschule	658,82 €	577,98 €	462,38 €	5.880	1.155.067,20 €
Gymnasium Sek. I	805,70 €	659,35 €	527,48 €	15.302	4.257.322,44 €
Gymnasium Sek. II	1.151,01 €	659,35 €	527,48 €	8.626	5.378.569,78 €

Nach dieser Modellrechnung ergäbe sich für alle Schulformen eine rechnerische Überfinanzierung der Sachkosten.

Aufgrund der erheblichen Überzahlungen insbesondere an Gymnasien verifizierte der LRH die Ergebnisse dieser Rechnung anhand kommunaler Haushaltspläne für 49 öffentliche Gymnasien. Die tatsächlichen Sachaufwendungen von zwölf kommunalen Schulträgern¹⁷⁷ betragen im Mittel 888 €. ¹⁷⁸ Danach lag die Finanzierung der privaten Schulträger über dem fiktiven Vergleichswert der Modellrechnung des LRH. Nach den Feststellungen des LRH erstattete das Land den Privatschulen mit der Finanzhilfe rd. 42 €¹⁷⁹ je Schülerin und Schüler mehr als die betrachteten Kommunen den öffentlichen Gymnasien gewährten. Dies

¹⁷⁷ Stadt Hannover, Stadt Emden, Stadt Delmenhorst, Landkreis Holzminden, Landkreis Emsland, Landkreis Heidekreis, Stadt Buxtehude, Landkreis Schaumburg, Landkreis Vechta, Landkreis Oldenburg, Landkreis Osterode am Harz, Stadt Lüneburg.

¹⁷⁸ Die Berechnung erfolgte in zwei Schritten:
 Stufe 1 - Sachkosten der einzelnen Schulträger : Anzahl der Schülerinnen und Schüler = schülerbezogene Sachkosten je Schulträger;
 Stufe 2 - Addition der schülerbezogenen Sachkosten je Schulträger : 49 (Anzahl der ausgewerteten Gymnasien) = Mittelwert.

¹⁷⁹ Berechnung: 930,18 € (Mittelwert der Sachkostenanteile in der Finanzhilfe für Gymnasien Sek. I und II, gewichtet nach Schülerzahlen) - 888,64 € = 41,54 €.

entspricht in der Summe einer tatsächlichen Überfinanzierung von 5,2 Mio. € per anno allein für diese Schulform.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Sachkostenanteile in der Finanzhilfe des Landes weit über dem verfassungsrechtlich als ausreichend erachteten Bedarf der Schulen in freier Trägerschaft liegen und damit nicht lediglich das Existenzminimum für einen wirtschaftlich tragfähigen Schulbetrieb sichern. Vielmehr sind diese Leistungen nicht als Zuschuss zu qualifizieren. Nach Auffassung des LRH liegt damit eine signifikante Fehlallokation öffentlicher Mittel vor.

Bedarfsgerechtigkeit

Bei der Ausgestaltung der Fördermodalitäten erfasste das Land zu keinem Zeitpunkt systematisch die Sachausgaben im öffentlichen Schulwesen als Vergleichswert für eine sachgerechte Bemessung entsprechender Zuschüsse an Privatschulen. Bereits im Rahmen der Neuordnung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft im Jahr 2007 kritisierte der LRH, dass es entgegen ursprünglicher Planungen keine entsprechenden Erhebungen veranlasste.

Wie unterschiedlich die Voraussetzungen für Ersatzschulen in Niedersachsen sind, verdeutlichen auch die Beispiele freiwilliger Zuschüsse kommunaler Gebietskörperschaften an die Privatschulen:

- Seit dem Jahr 2005 beteiligte sich der Landkreis Vechta an den laufenden Kosten von zwei privaten Gymnasien. Er zahlte diesen Schulen einen Zuschuss von jahresdurchschnittlich rd. 450 € pro Schülerin oder Schüler.
- Der Landkreis Emsland gewährte aufgrund langjährig bestehender Verträge für die Schülerschaft von zwei Gymnasien in freier Trägerschaft Sachkostenzuschüsse. Im Jahr 2015 belief sich der Zuschuss je Schülerin und Schüler auf 360 €.

Unter dem Aspekt der Bedarfsgerechtigkeit ist zu beanstanden, dass sich kommunale Zuschüsse an Privatschulen nicht auf die Finanzhilfe des Landes auswirken. In diesen Fällen kann es zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Besser-

stellung der Schulen in freier Trägerschaft gegenüber öffentlichen Schulen kommen.

Darüber hinaus entspricht das gegenwärtige System der Finanzhilfe nicht der für öffentliche Schulen geltenden geteilten Finanzierungszuständigkeit von Land und kommunalen Gebietskörperschaften. In einigen Bundesländern wird dieses Prinzip auch hinsichtlich der Finanzierung von Privatschulen beachtet. So zahlen in Hessen die Kommunen den Trägern zuschussberechtigter Ersatzschulen jährlich einen Beitrag zur sächlichen Schulunterhaltung.¹⁸⁰ Baden-Württemberg behält sich die Möglichkeit vor, die Gewährung staatlicher Zuschüsse von der angemessenen finanziellen Beteiligung der zuständigen Gemeinde abhängig zu machen.¹⁸¹ Das Land Mecklenburg-Vorpommern gewährt den Ersatzschulen mit der Finanzhilfe keine Sachkostenerstattung, da die Kommunen Schulkostenbeiträge leisten.¹⁸²

Fazit

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Überfinanzierungen, der zum Teil vorliegenden Doppelförderungen sowie einer möglichen Besserstellung von Privatschulen gegenüber den öffentlichen Schulen ist eine grundsätzliche Überprüfung der Bemessungsgrundlagen für Sachkostenzuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft geboten.

Der LRH begrüßt, dass eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Kultusministeriums eingerichtet wurde, um die Bemessungsgrundlagen für Sachkostenerstattungen im gegenwärtigen System der Finanzhilfe einschließlich der Einführung entsprechender Nachweispflichten der Privatschulen zu prüfen und eine finanzielle Beteiligung der Kommunen zu erörtern.

¹⁸⁰ § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Finanzierung von Ersatzschulen vom 27.06.2013, geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 24.03.2015 (Hess. GVBl. S. 118).

¹⁸¹ § 17 Abs. 6 des Gesetzes für die Schulen in freier Trägerschaft in der Fassung vom 01.01.1990, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23.02.2017 (BWGBl. S. 99).

¹⁸² § 129 in Verbindung mit § 115 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.09.2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.04.2017 (GVObI. M-V S. 66).

19. Unwirtschaftliche Vorgehensweise bei der Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren

Die Förderung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren orientierte sich nicht am tatsächlichen Bedarf. Die vom Land bis zum Jahr 2013 angestrebte Betreuungsquote von 35 % wird weiterhin deutlich unterschritten. Der nicht mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu vereinbarende Mitteleinsatz reduzierte die Zahl der möglichen Förderungen um rd. 4.600 Plätze.

Das Ziel der Förderung ist an die steigenden Geburtenzahlen unter Berücksichtigung der örtlichen Nachfrage anzupassen.

Vorbemerkungen

Aufgrund der gesetzlichen Regelungen¹⁸³ ist für Kinder im Alter unter drei Jahren ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vorzuhalten. Bund, Länder und Kommunen verständigten sich deshalb bereits im Jahr 2007 darauf, die Kindertagesbetreuung mit einem Investitionsprogramm ausgerichtet an einem bundesweit durchschnittlichen Bedarf von 35 % der unter dreijährigen Kinder bis zum Jahr 2013 auszubauen.¹⁸⁴ Die Vereinbarung zwischen der Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vom 21.10.2008 orientierte sich ebenfalls an dieser Versorgungsquote. Zur Erreichung der danach benötigten 62.000 Betreuungsplätze hielt es das Kultusministerium für erforderlich, bis zum Jahr 2013 zusätzlich 45.500 Krippen- und Tagespflegeplätze zu schaffen.

Der LRH prüfte diese Zuwendungen bereits im Jahr 2010. Er ermittelte u. a., dass ein nicht finanzierter Bedarf für mehr als 10.000 Betreuungsplätze offen blieb. Der LRH empfahl, den konkreten Bedarf an Betreuungsplätzen zur Erfüllung des Rechtsanspruchs im Jahr 2013 und den sich daraus ergebenden Mittelbedarf

¹⁸³ § 24 SGB VIII.

¹⁸⁴ Vgl. Artikel 3 des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403) sowie Präambel der zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 10.10./02.11.2007.

festzustellen.¹⁸⁵ Das Kultusministerium sicherte zu, dies bei der bevorstehenden Revision einzubeziehen. Mit dem Doppelhaushalt 2012/13 stellte der Haushaltsgesetzgeber zusätzliche Landesmittel in Höhe von 40 Mio. € zur Verfügung. Damit sollten bis zu 10.000 neue Plätze in Krippen und in der Kindertagespflege gefördert werden.¹⁸⁶

In den Folgejahren standen dem Ministerium zur Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren weitere Landesmittel in Höhe von 7,7 Mio. €, damit insgesamt Landesmittel in Höhe von 47,7 Mio. €, und zusätzlich Bundesmittel in Höhe von 105,7 Mio. € zur Verfügung.

Der LRH prüfte die Verwendung dieser Mittel im Jahr 2016 und stellte Folgendes fest:

Unzureichende Bedarfsorientierung

Gemäß § 13 Abs. 1 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) stellen die örtlichen Träger das vorhandene Angebot und den Bedarf an Krippenplätzen für die nächsten sechs Jahre fest. Die Bedarfszahlen sind jährlich fortzuschreiben und nach § 13 Abs. 4 KiTaG dem zuständigen Ministerium zur Kenntnis zu geben. Dem Kultusministerium lagen demgegenüber nur sehr wenige Mitteilungen der örtlichen Träger vor. Das Ministerium versäumte es, auf die Vorlage der fehlenden Berichte hinzuwirken. Damit fehlten die für den zielgerichteten Einsatz der Fördermittel notwendigen Angaben über den örtlichen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren. Das Kultusministerium äußerte Zweifel, dass die Bedarfsplanungen der örtlichen Träger hilfreich gewesen wären. Zwischenzeitlich vereinbarte es nunmehr mit den kommunalen Spitzenverbänden, „ein abgestimmtes, aussagekräftiges Berichtsinstrument zu entwickeln und den örtlichen Trägern für die örtlichen Bedarfsplanungen nach § 13 KiTaG zur Verfügung zu stellen“.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Vgl. Jahresbericht 2011, S. 27 „Hohe und nicht bedarfsgerechte Förderung für die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren“.

¹⁸⁶ Vgl. Drs. 16/4548.

¹⁸⁷ Lt. Stellungnahme des Kultusministeriums vom 18.11.2016 - 12.3 - 04311/335 -.

Betreuungsquote verfehlt

Die bis zum Jahr 2013 angestrebte Betreuungsquote von 35 % wird weiterhin deutlich unterschritten und lag zum 01.03.2016 bei 28,4 %.¹⁸⁸ Nach einer Pressemitteilung vom 30.03.2017 hat das Kultusministerium berechnet, dass für eine Versorgungsquote von 35 % sowie aufgrund des Wegfalls des Bundesbetreuungsgeldes bis zum Kindergartenjahr 2019/20 noch rd. 12.500 „U3-Plätze“ fehlen. Der Bund geht zwischenzeitlich bereits von einem „Ausbauziel“ von 39 % aus.¹⁸⁹ Dieser im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Bundesmitteln verbundenen höheren Zielquote schloss sich das Land bisher nicht an, weil sie „für Niedersachsen, auch derzeit, keine Relevanz“ habe.

Geburtenanstieg verpasst

Der Berechnung der im Jahr 2008 als bedarfsgerecht angesehenen 62.000 Betreuungsplätze im Jahr 2013 lag eine angenommene durchschnittliche Degression der Geburten in Niedersachsen von 2 % zugrunde. Diese Erwartung bestätigte sich nicht. Im Jahr 2015 stieg die Zahl der Geburten auf 67.183 Kinder an und lag damit über der Geburtenzahl von 2005 (66.993). Im Vergleich von 2015 zu 2010 stieg die Geburtenzahl um 6,4 % an.¹⁹⁰ Das Kultusministerium nahm diese schon in den Vorjahren bekannte gegenläufige Entwicklung nicht zum Anlass, die Planung der Betreuungsplätze zu korrigieren und Konsequenzen für den Einsatz der Fördermittel zu ziehen.

Das Ministerium vertritt demgegenüber die Auffassung, hinsichtlich der voraussichtlich benötigten Betreuungsplätze die verfügbaren und belastbaren Daten berücksichtigt zu haben. Im Vergleich der Jahre 2007 und 2013 seien die Geburtenzahlen immerhin noch um rd. 4 % gesunken. Deshalb habe es seinerzeit keine Notwendigkeit gegeben, eine Korrektur der ursprünglich angenommenen Degression von 2 % vorzunehmen. Als die Geburtenzahlen 2013 bekannt geworden seien, wäre nicht auszuschließen gewesen, dass es sich um einen einmaligen

¹⁸⁸ Vorläufige Eckdaten; Bundesamt für Statistik (destatis) - Pressemitteilung vom 21.07.2016; LSN-Online - Bevölkerung zum 31.12.2015 Tabelle A100001K -.

¹⁸⁹ Vgl. BT-Drs. 17/12217.

¹⁹⁰ Niedersachsen-Monitor 2016, S. 10.

„Ausreißer“ gehandelt habe. Dem steht gegenüber, dass das Kultusministerium bereits im Dezember 2011 feststellte, dass nach der Vorausberechnung des Statistischen Bundesamts der durchschnittliche Geburtenrückgang in den Jahren 2009 bis 2013 nur bei 0,5 % liege und deshalb als Basis künftiger Berechnungen eine Degression von 1 % realistischer sei. Anhand der voraussichtlichen Geburtenjahrgänge 2010 bis 2012 müsse im Jahr 2013 von einer vorzuhaltenden Zahl von 65.326 Plätzen und damit einem Mehrbedarf von rd. 3.600 Plätzen ausgegangen werden. Dieses sei allerdings nicht unproblematisch, weil die festgelegte Zielzahl von 62.000 Plätzen voraussichtlich nur knapp erreicht werde.

Für die Umsetzung des vom Bund angekündigten Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 - 2020“ hat das Kultusministerium angekündigt, den Geburtenanstieg zu berücksichtigen.

Haushaltsbelastungen durch überhöhte Förderbeträge

Das Kultusministerium setzte die Landes- und Bundesmittel in Höhe von insgesamt 153,4 Mio. € nach den dafür erlassenen Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren ein. Die vom Ministerium für notwendig gehaltenen Änderungen der Förderbedingungen führten zu vier Förderprogrammen.¹⁹¹

Für das Förderprogramm I wurden nach Bedenken der Kommunalen Spitzenverbände höhere Förderbeträge als geplant festgesetzt. Damit konnten nur noch 7.180 Plätze statt der dem Landtag mitgeteilten 10.000 Plätze gefördert werden. Für das Förderprogramm II erhöhte das Ministerium die Förderbeträge und nahm eine ab dem 01.01.2013 vorgesehene Absenkung zurück. Es räumte der Bewilligungsbehörde ein, die neuen höheren Fördersätze auch bei bereits gestellten oder beschiedenen Anträgen zu gewähren. Im Programm IV folgte erneut eine deutliche Erhöhung; auch für die Fälle, die nach den Konditionen der Förderprogramme II und III Bescheide erhalten hatten oder für die bereits Anträge gestellt waren.

¹⁹¹ Förderprogramme „RAT I, II, III und IV“.

Anstelle der von der Landesregierung angekündigten 10.000 Plätze wurden mit dem Förderprogramm I nur 2.122 Plätze geschaffen. Die hierfür veranschlagten Haushaltsmittel in Höhe von 40 Mio. € setzte das Kultusministerium lediglich in Höhe von rd. 12,5 Mio. € ein, weil es die weiteren Landesmittel in den nachfolgenden Programmen II bis IV bewilligte. Eine unveränderte Anwendung des Förderprogramms I hätte zu einer deutlich höheren Anzahl von Plätzen, nämlich rd. 21.000 statt rd. 16.400 geführt. Für rd. 4.600 Betreuungsplätze müssen daher zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt werden.

Nach Auffassung des Kultusministeriums sei dies „eine nicht belastbare Annahme“. Sie setze eine vollständige Bindung der Bundesmittel bis zum Ende der bundesgesetzlichen Bindungsfristen voraus. Davon kann allerdings ausgegangen werden, weil Bewilligungen bis zum 30.06.2017 ausgesprochen werden dürfen und ein entsprechender Bedarf¹⁹² belegt ist.

Die zu den Förderprogrammen II und IV eingeräumte Möglichkeit, Anträge für die vorhergehenden Programme zurückzuziehen, damit ggf. auch auf bereits bewilligte Mittel zu verzichten und anschließend die neuen höheren Förderbeträge in Anspruch zu nehmen, führte zu einer zusätzlichen Haushaltsbelastung in Höhe von rd. 16,8 Mio. €. Nach der Stellungnahme des Ministeriums war dieses Ausmaß zum Planungszeitpunkt nicht abzusehen.

Die vom LRH im Beteiligungsverfahren zum Förderprogramm IV geäußerten Bedenken sowie der Hinweis auf § 7 Abs. 1 LHO wurden in den Anpassungen nicht berücksichtigt. Diesen Vorwurf wies das Kultusministerium in seiner Stellungnahme zurück. Mit der rechtzeitigen Bindung der Bundesmittel sei sichergestellt worden, dass „keine Bundesmittel verloren gingen“ und keine Umverteilung auf andere Länder erfolgte.

Ein eventuell drohender Verfall von Bundesmitteln darf in keinem Fall dazu führen, die Fördermittel nicht sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. § 7

¹⁹² Nach der Mitteilung des Ministeriums in der Sitzung des Kultusausschusses am 31.03.2017 lagen Anträge für rd. 4.800 Plätze vor, die wegen fehlender Mittel zurückgestellt werden mussten.

Abs. 1 LHO gilt uneingeschränkt. Die Landesregierung hätte von vornherein bzw. frühzeitig auf längere Fristen für die Bindung der Bundesmittel hinwirken müssen. Eine spätere Initiative der Länder hierzu war auch erfolgreich.¹⁹³

Nach dem vom Ministerium mit der Pressemitteilung vom 30.03.2017 vorgestellten Richtlinienentwurf für ein V. Förderprogramm sollten die Förderbeträge für einen Krippenplatz von 12.000 € auf 9.500 € und für einen Platz in der Kindertagespflege von 4.000 € auf 2.500 € reduziert werden. Davon hat das Kultusministerium wenige Tage später wieder Abstand genommen.¹⁹⁴

Sinkender Anteil von Tagespflegeplätzen

Nach der Vereinbarung mit den Kommunalen Spitzenverbänden strebte die Landesregierung an, die für erforderlich gehaltenen 62.000 Betreuungsplätze durch 43.400 Krippenplätze (70 %) und 18.600 Tagespflegeplätze (30 %) sicherzustellen. Demgegenüber ist der Anteil der finanziell günstigeren Tagespflegeplätze kontinuierlich auf rd. 12.200 Plätze bzw. rd. 21 % (Stand 01.03.2016) gesunken.

Fazit

Die Planung und Umsetzung der Förderprogramme erfolgte ohne eine aktuelle Ermittlung der voraussichtlich benötigten Betreuungsplätze. Das Kultusministerium setzte die Mittel in einem erheblichen Umfang nicht entsprechend den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ein. Dieser Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben führte zu einer deutlich geringeren Anzahl von geförderten Betreuungsplätzen.

¹⁹³ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und des Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes vom 08.07.2016, BGBl. S. 1614.

¹⁹⁴ Pressemitteilung vom 04.04.2017.

Zur Realisierung der Förderziele sollen weitere Fördermittel in Höhe von 107,4 Mio. € eingesetzt werden.¹⁹⁵ Sofern diese Mittel für den Ausbau der benötigten Krippenplätze nicht auskömmlich sein sollten, beabsichtigt die Landesregierung im notwendigen Maße nachzusteuern.¹⁹⁶

Für die Fortsetzung der Förderung sollte auch geprüft werden, in welcher Weise das Angebot der kostengünstigeren Kindertagespflegeplätze verbessert werden kann.

¹⁹⁵ Pressemitteilung vom 30.03.2017.

¹⁹⁶ Pressemitteilung vom 04.04.2017.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

20. Kein nachweisbares Landesinteresse an einer Schulungseinrichtung für Manager

Das Land fördert im Rahmen seiner Außenwirtschaftsförderung eine Schulungseinrichtung für Manager. Ob die angebotenen Seminare für die niedersächsische Exportwirtschaft positive Effekte haben, ist nicht nachgewiesen. Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen beim Eintritt in den russischen Markt werden überwiegend von nicht niedersächsischen Unternehmen in Anspruch genommen. Ein erhebliches Landesinteresse an der institutionellen Förderung sowie der Mehrheitsbeteiligung ist somit nicht mehr gegeben.

Allgemeines

Das Land hält die Mehrheitsanteile an einer Schulungseinrichtung für Manager und gewährt dieser seit Jahrzehnten Zuwendungen in Höhe von zuletzt 700.000 € jährlich im Rahmen einer institutionellen Förderung. Die restlichen Anteilseigner¹⁹⁷ leisteten im Prüfungszeitraum keinerlei finanzielle Unterstützung. Satzungsmäßige Aufgabe dieser gemeinnützigen GmbH ist die Aus- und Fortbildung von ausländischen Führungs- und Führungsnachwuchskräften sowie die Entwicklung von Unternehmen. Neben ihrer Seminartätigkeit engagiert sie sich in Russland u. a. mit einer Tochtergesellschaft sowie einem Business Pool. Die wesentliche Zielsetzung, die das Land mit seiner Zuwendung verfolgt, ist derzeit die Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen niedersächsischer Unternehmen zu Betrieben in den Regionen Mittel- und Osteuropas sowie Asiens.

Fehlendes Landesinteresse an der Seminartätigkeit

Die geförderte Schulungseinrichtung für Manager bietet eigene Seminare und solche für ein Bundesprogramm an. Zielgruppe sind ausgewählte Teilnehmer überwiegend aus dem osteuropäischen und asiatischen Raum. Die Seminare

¹⁹⁷ Weitere Gesellschafter sind Landesgesellschaften, Unternehmen der Privatwirtschaft und Kammern.

werden in der Regel in Celle durchgeführt und beinhalten u. a. Betriebsbesichtigungen oder Messebesuche.

Entsprechend ihrer Fachrichtung werden die Seminarteilnehmer zu unterschiedlichen Unternehmensbesichtigungen eingeladen. Seminare und Betriebsbesichtigungen sollen Kontakte der Seminarteilnehmer mit der hiesigen Wirtschaft initiieren, die sich idealerweise zu engeren Wirtschaftsbeziehungen entwickeln und zu einer Steigerung der Exporte führen.

Für ihre eigenen Seminare konnte die Einrichtung keine messbaren oder verwertbaren Ergebnisse vorlegen, die eine nennenswerte Wirkung belegen. Lediglich für die Seminare des Bundesprogramms deuteten Wirkungsanalysen auf die Auslösung zusätzlichen Handelsvolumens hin. Dieses verteilte sich jedoch auf das ganze Bundesgebiet und bezog sich nur zum Teil auf niedersächsische Unternehmen.

Es fehlt damit ein messbarer Erfolg oder ein ausreichender Hinweis auf die erhoffte Wirkung der Seminare. Ein erhebliches Landesinteresse an der weiteren Förderung konnte nicht belegt werden.

Fehlendes Landesinteresse an Aktivitäten der Schulungseinrichtung in Russland

Im Jahr 2008 gründete die gemeinnützige GmbH in Moskau ein Tochterunternehmen nach russischem Recht. Zweck dieser Gesellschaft war die Anwerbung von Seminaren für die Schulungseinrichtung sowie die Unterstützung von Unternehmen bei dem Eintritt in den russischen Markt.

Zwischen den Jahren 2010 und 2014 veränderte sich der Schwerpunkt des Tochterunternehmens. In den Vordergrund rückte die Entwicklung bzw. Unterstützung von Unternehmen bei der Importabwicklung. Dazu trat das russische Tochterunternehmen für seine Kunden als Importeur auf. Diese Leistung wurde zuletzt überwiegend von einem nicht niedersächsischen Unternehmen genutzt.

Zudem betreibt die Einrichtung in Russland einen Business Pool. Dieser bietet vor allem Vertriebsunterstützung beim Eintritt in den russischen Markt an. Die

Schulungseinrichtung arbeitete mit ihrem Business Pool zuletzt nur zu einem Viertel für niedersächsische Unternehmen. Zu etwa einem Drittel war er in den Jahren 2013 und 2014 sogar für ausländische Unternehmen tätig.

Insgesamt wurden die wesentlichen russischen Angebote der Schulungseinrichtung (Tochterunternehmen und Business Pool) von Unternehmen genutzt, die nicht aus Niedersachsen stammen. Die geringe Resonanz gerade bei niedersächsischen Unternehmen lässt ein erhebliches Landesinteresse vermissen.

Belastbare Hinweise, dass die mit der Förderung des Landes angestrebten Ziele erreicht werden, fehlen damit sowohl für die Seminartätigkeit als auch für die Unterstützungsleistungen in Russland. Das Land sollte sich daher aus seiner Beteiligung an der Schulungseinrichtung und ihrer Förderung zurückziehen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vertritt die Auffassung, dass die Aufgaben der gemeinnützigen GmbH weiterhin von besonderem außenwirtschaftlichen Nutzen für das Land seien. Dies werde auch von den übrigen Anteilseignern so eingeschätzt.

Das Ministerium sieht weiterhin Bedarf für die Fort- und Weiterbildung in Russland und anderen Regionen. Die Unternehmensbesuche während der Seminare böten eine gute Plattform zur Entwicklung internationaler Beziehungen. Der Bekanntheitsgrad Niedersachsens im Ausland werde gefördert. Auch die Leistungen des Business Pool und des russischen Tochterunternehmens sollten als grundsätzlich geeignete Instrumente der Außenwirtschaftsförderung und Hilfestellung für niedersächsische Unternehmen beibehalten bleiben. Im Übrigen verweist es auf die fehlende Möglichkeit einer objektiven Bewertung des Nutzens der Einrichtung mangels geeigneter offizieller Statistiken.

Die Feststellungen des LRH sprechen nicht für das Erreichen der vom Land erhofften Wirkung. Zum einen fehlen Wirkungsanalysen für die Seminare der Schulungseinrichtung. Zum anderen lässt sich dies aus dem geringen Interesse nie-

dersächsischer Unternehmen an den übrigen Leistungen der Einrichtung erkennen. Bemerkenswert ist zudem, dass sich die übrigen Anteilseigner der Einrichtung trotz des angeblich hohen Nutzens nicht an einer Förderung beteiligen. Der LRH empfiehlt daher zumindest einen schrittweisen Rückzug des Landes aus der Förderung der Einrichtung und eine Veräußerung seiner Anteile an der gemeinnützigen GmbH.

Der LRH begrüßt, dass der Haushaltsansatz für die institutionelle Förderung der Einrichtung ab dem Haushaltsjahr 2017 auf 500.000 € gesenkt wurde. Er erwartet, dass das Ministerium mit der GmbH einen Abbaupfad erarbeitet, der eine Einstellung der Förderung spätestens ab dem Haushaltsjahr 2021 ermöglicht.

21. Nachfolgemoderation für Unternehmen - Landesförderung nicht mehr erforderlich

Die Tätigkeit der bei drei Handwerkskammern und einer Industrie- und Handelskammer eingesetzten Nachfolgemoderatoren gehört zu den originären Aufgaben der Kammern. Durch das Förderprogramm des Landes konnten nur in sehr geringem Umfang zusätzliche Effekte über die von den Kammern durchzuführenden Aufgaben hinaus erzielt werden. Eine Förderung erfolgt außerdem bereits durch den Bund. Die Voraussetzungen für eine zusätzliche Landesförderung sind deshalb nicht mehr gegeben.

Umfang und Zielrichtung des Förderprogramms

Die Landesregierung startete im April 2011 das Förderprogramm „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zum Einsatz von Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren“ als Pilotprojekt im Rahmen der Initiative „Gründerfreundliches Niedersachsen“. Bis zum Programmende im Juni 2015 wurden rd. 800.000 € aus Landes- und ESF-Mitteln¹⁹⁸ gezahlt. In der neuen EU-Förderperiode entschloss sich die Landesregierung, das Programm bis Dezember 2023

¹⁹⁸ Europäischer Sozialfonds (ESF).

fortzusetzen. Insgesamt stehen dafür rd. 2,5 Mio. € an Landes- und EFRE¹⁹⁹-Mitteln zur Verfügung.

Der Einsatz von insgesamt vier Nachfolgemoderatoren als aktive Ansprechpartner sowie Mittler für kleine und mittlere Unternehmen soll dazu beitragen, diese in der Phase der Existenzgründung und bei der Unternehmensnachfolge zu fördern und zu unterstützen. Für möglichst viele kleine und mittlere Unternehmen und deren Beschäftigte soll frühzeitig eine Zukunftsperspektive entwickelt und somit deren Know-how sowie Arbeits- und Ausbildungsplätze nachhaltig gesichert werden.

Feststellungen des LRH

Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass Unternehmen im Bereich Unternehmensnachfolge bereits durch Informationsveranstaltungen, Flyer, Broschüren, Internetplattformen der Kammern und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie unterstützt werden. Weiterhin wird die Unternehmensnachfolge durch Programme des Bundes gefördert. Die Kammern bieten darüber hinaus Existenzgründungs-, Betriebsübernahme- und Unternehmensnachfolgeberatungen an. Die ergänzende Nachfolgemoderation entfaltete in den Jahren 2011 bis 2015 nur eine sehr geringe zusätzliche Wirkung. So erhielten weniger als 3 % der zur Unternehmensnachfolge anstehenden rd. 53.000 Unternehmen²⁰⁰ eine Nachfolgemoderation. Die Quote der nachweislich durch erfolgreich abgeschlossene Moderationen betroffenen Arbeits- und Ausbildungsplätze betrug weniger als 0,5 %.

¹⁹⁹ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

²⁰⁰ Inhaber im Alter von 55 Jahren und älter.

Die Bundesregierung fördert bereits seit dem Jahr 2002 die Inanspruchnahme der bei den Handwerkskammern und Fachverbänden des Handwerks tätigen Berater durch kleine und mittlere Unternehmen.²⁰¹ Seit dem Jahr 2015 werden zusätzlich auch Basisleistungen für Unternehmen im Nachfolgeprozess für maximal fünf Werkzeuge gefördert.²⁰² Eine Evaluation darüber, welche Unternehmen von den einzelnen Förderprogrammen betroffen waren, wurde nicht durchgeführt. Doppelförderungen sind daher nicht auszuschließen.

Nach §§ 23 und 44 LHO dürfen Zuwendungen nur veranschlagt und gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung ein erhebliches Landesinteresse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Da das Landesinteresse erheblich sein muss, reicht nicht jedes staatliche Interesse aus. Dass eine Förderung durch den Staat wünschenswert oder sinnvoll ist, rechtfertigt noch keine Zuwendung. Die Erfüllung des Zwecks muss vielmehr den Aufgaben und Zielen in besonderem Maße dienen.²⁰³

Standpunkt des Ministeriums

Nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr besteht an der Förderung nach wie vor ein erhebliches Landesinteresse, um das Gründungsklima in Niedersachsen weiter zu stärken. Durch die eher koordinierende Beratung der Nachfolgemoderatoren sieht es keine Überschneidungen mit der Tätigkeit der Kammerberater. Allerdings sieht das Ministerium Optimierungsbedarf in der Kontrolle der Zielerreichung. Im künftigen Sachbericht will es deshalb verstärkt Kennzahlen ausweisen, die die Wirksamkeit des Programms belegen sollen.

²⁰¹ Richtlinie über die Förderung der Beratungen von Handwerksunternehmen durch Kammern und Fachverbände vom 01.10.2002, geändert durch Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 31.10.2014; Bundesanzeiger Nr. 20 vom 30.01.2002, S. 1617; Bundesanzeiger AT 17.11.2014; B1.

²⁰² Rahmenrichtlinie zur Förderung des unternehmerischen Know-hows vom 28.12.2015; Bundesanzeiger AT 31.1.2015; B4.

²⁰³ Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis B III, Rdnr. 77, S. 27, August 2016.

Fazit

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass ein erhebliches Landesinteresse an der Förderung nicht mehr besteht. Durch die Nachfolgemoderation wurden kaum zusätzliche Ergebnisse erzielt. Zudem liegen diese Aufgaben in der originären Zuständigkeit der Kammern und werden bereits durch zwei Bundesförderprogramme bezuschusst. Die Förderung sollte deshalb eingestellt werden.

22. Baufachliche Beteiligung bei Zuwendungsbaumaßnahmen - Verfahren optimieren

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen beteiligte die Oberfinanzdirektion Niedersachsen bei Antragsverfahren für Zuwendungsbaumaßnahmen häufig zu spät oder unzureichend. Baufachliche Vorgaben fanden daher oft nur eingeschränkt Berücksichtigung.

Baufachliche Stellungnahmen der Oberfinanzdirektion Niedersachsen waren oft nicht eindeutig. Das erschwerte für die Investitions- und Förderbank Niedersachsen die Verständlichkeit und die Ermessensausübung. Baufachliche Belange verloren dadurch im weiteren Verfahren an Durchsetzungskraft.

Ausgangslage

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) hat die Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD) als zuständige Fachbehörde bei Zuwendungsbaumaßnahmen so rechtzeitig zu beteiligen, dass diese ihre in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO festgesetzten Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann. Danach prüft die OFD die Antragsunterlagen stichprobenartig auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion und bestätigt der NBank die Angemessenheit der Kosten. In ihrem Prüfvermerk hat die OFD ihre baufachlichen Auflagen so zu formulieren, dass die NBank diese in ihrem Bewilligungsbescheid übernehmen kann.

Durch die frühzeitige Beteiligung bei der Vorbereitung des Antrags kann die OFD Art und Umfang der für die Prüfung notwendigen Unterlagen projektbezogen festlegen sowie Einfluss auf das Bau- bzw. Raumprogramm nehmen. Die NBank bewilligt auf Grundlage der baufachlichen Stellungnahme die Förderung und ermittelt auf Basis der bestätigten angemessenen Baukosten die Fördersumme.

Einschaltung der OFD durch die NBank

Bei den vom LRH im Zeitraum 2010 bis 2015 geprüften Zuwendungsverfahren beteiligte die NBank die OFD bei Zuwendungsmaßnahmen meist erst nach Vorliegen des Förderantrags und nicht schon bei dessen Vorbereitung. Demzufolge waren die eingereichten Unterlagen oft unvollständig und für eine baufachliche Prüfung nicht ausreichend. Das führte fast immer zu Nachforderungen der OFD, erschwerte deren baufachliche Prüfung und verlängerte damit teilweise erheblich den Prüfungszeitraum. Raumbedarfe prüfte die OFD in diesem Zusammenhang überhaupt nicht mehr, weil die beantragten Raumprogramme von der NBank zuvor schon anerkannt waren. Damit entfiel eine wesentliche Mitwirkungsaufgabe der Bauverwaltung bei einer sparsamen und wirtschaftlichen Planung.

Bei etwa einem Drittel der geprüften Beteiligungsverfahren erfolgte die Beteiligung der OFD durch die NBank so spät, dass die baufachliche Stellungnahme zur Antragsbewilligung noch nicht vorlag. Teilweise wurde die OFD sogar erst nach der erteilten Bewilligung mit der Prüfung beauftragt. Die Zuwendungsbescheide wurden in diesen Fällen unter Vorbehalt erteilt. Damit waren die baufachlichen Auflagen für den Antragsteller zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht bekannt und nachträglich kaum umsetzbar. Außerdem widersprach dies dem Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr²⁰⁴, demzufolge Bewilligungsbescheide erst nach Vorliegen der baufachlichen Stellungnahme erteilt werden dürfen.

Die NBank beauftragte die OFD auch dann mit der baufachlichen Prüfung, wenn diese nicht die zuständige Fachbehörde war. Das kam insbesondere beim Bau

²⁰⁴ Erlass des Ministeriums für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr vom 25.06.2014 - 35.1 -.

von Häfen und Binnenhäfen sowie beim Küstenschutz vor. Die NBank begründete die Beauftragung der OFD in diesen Fällen mit fehlenden Regelungen und der stillschweigenden Übernahme der Aufgaben durch die OFD.

Baufachliche Stellungnahmen der OFD

Die Stellungnahmen der OFD waren nicht immer eindeutig. Bei Hinweisen und Forderungen war oft nicht klar, ob diese der NBank oder dem Antragsteller gelten sollten. Das erschwerte die Lesbarkeit für die Bewilligungsbehörde. Daher fügte sie der Bewilligung regelmäßig die gesamte Stellungnahme als Anlage mit dem Hinweis um vollständige Beachtung bei. Für den Zuwendungsempfänger blieb dabei unklar, welche der Forderungen er verbindlich zu beachten hatte und welche rechtlichen Konsequenzen bei Nichtbeachtung erfolgen würden.

Die OFD verwies in ihren Stellungnahmen häufig auf die Einhaltung von Landesstandards, die jedoch nicht näher definiert wurden und für die Zuwendungsempfänger im Übrigen auch nicht galten. Auch formulierte die OFD in einigen Fällen Hinweise oder Auflagen, die in den Zuständigkeitsbereich anderer Behörden, z. B. der Bauaufsicht, fielen.

Empfehlungen

Der LRH begrüßt, dass zwischen der NBank und der OFD inzwischen erste Verfahrensverbesserungen eingeleitet wurden. Darüber hinaus hält er weitergehende Verfahrensoptimierungen für notwendig.

Die NBank sollte die OFD künftig so rechtzeitig beteiligen, dass die baufachlichen Auflagen auch in den Bewilligungsbescheid aufgenommen und vom Zuwendungsgeber eingehalten werden können.

Bei komplexen Zuwendungsbaumaßnahmen sollten der OFD von der NBank zukünftig alle nach § 44 LHO vorgesehenen Aufgaben übertragen werden. Nur bei einer frühzeitigen Beteiligung bereits zur Antragsberatung kann die OFD ihren baufachlichen Sachverstand bei der Anerkennung der Raumprogramme einbringen und Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Planung nehmen.

Die OFD sollte ihre Stellungnahmen auf den fachlich geforderten notwendigen Umfang beschränken und so eindeutig formulieren, dass die NBank ihr Ermessen ausüben kann und die Auflagen der OFD auch tatsächlich Rechtswirkung erzielen können.

Maßnahmen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der OFD fallen, sollten zukünftig ausschließlich von den zuständigen Fachbehörden geprüft werden, weil nur diese die wirtschaftliche und zweckmäßige Ausführung bestätigen können. Hierfür sind vom Ministerium ggf. Regelungen zu treffen.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

23. Umsetzung des Tierschutzplans Niedersachsen: Verstöße beim Zuwendungs- und Vergaberecht

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz missachtete bei der Umsetzung des Tierschutzplans Niedersachsen das Zuwendungsrecht sowie das öffentliche Vergaberecht.

Der Tierschutzplan Niedersachsen ist ein Arbeitsprogramm der Landesregierung aus dem Jahr 2011. Es dient der Erarbeitung gesellschaftlich akzeptierter und vom Tierhalter leistbarer Haltungsbedingungen für Nutztiere. Beispielsweise wird der Verzicht auf nichtkurative Eingriffe bei Tieren, wie das Kupieren des Schwanzes bei Schweinen oder das Schnabelkürzen bei Legehennen, in verschiedenen Projekten erprobt.²⁰⁵

Der LRH prüfte bei 13 Projekten zur Umsetzung des Tierschutzplans die Bewilligung von Zuwendungen und die Vergabe öffentlicher Aufträge in den Jahren 2012 bis 2014. Er stellte Folgendes fest:

EU-Recht

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gewährte u. a. fünf Zuwendungen. Zwei Zuwendungsbescheide über rd. 273.000 € und rd. 17.000 € gingen an ein Forschungsinstitut, die drei weiteren über rd. 225.000 €, 172.300 € und 64.000 € an eine Hochschule. Bei einer Zuwendung lag eine Vollfinanzierung vor, bei drei Fällen Anteilfinanzierungen sowie in einem Fall eine Festbetragsfinanzierung. Obwohl das Ministerium folglich Beihilfen im Sinne des EU-Rechts²⁰⁶ gewährte, prüfte es nicht vorab, ob eine Notifizierungspflicht bestand. Auf Nachfrage des LRH holte das Ministerium die Prüfung nach

²⁰⁵ Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012 und 2013, Kapitel 09 03 Titelgruppe 70.

²⁰⁶ Artikel 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

und verneinte eine Notifizierungspflicht mit der Begründung, dass für Grundlagenforschung eine Ausnahme vorliege.

Nach Auffassung des LRH handelt es sich nicht um Grundlagenforschung.²⁰⁷ Die Projekte sollten der Anwendung in der Praxis dienen. Im Haushaltsplan für die Jahre 2012 und 2013 war als Förderzweck des Tierschutzplans festgeschrieben: „Die Ergebnisse der Projekte sollen dazu dienen, die Forderungen des ‚Niedersächsischen Tierschutzplans‘ praxisgerecht auf nutztierhaltenden Betrieben umzusetzen.“

Zuwendung oder Auftrag?

Neben den Zuwendungen vergab das Ministerium u. a. auch acht Forschungsaufträge an Hochschulen. Die Kriterien des Ministeriums für die Vergabe von Haushaltsmitteln für Forschungsvorhaben und Pilotprojekte sahen vor, dass zu prüfen war, ob es sich um eine Zuwendung oder um einen Auftrag handelte. Gleichwohl konnte der LRH keiner der geprüften Akten entnehmen, warum das Ministerium die Mittel für die jeweiligen Forschungsprojekte einerseits in Form von Zuwendungen oder andererseits als Aufträge gewährte. Für Projekte aus dem Bereich „Schweine“ oder „Kühe“ bewilligte es stets Zuwendungen, für Projekte aus dem Bereich „Geflügel“ vergab es ausschließlich Forschungsaufträge. Gegenüber der Vergabe von Aufträgen sind Zuwendungen nach § 23 LHO nur als nachrangige Hilfe zulässig. Das Ministerium hatte daher kein Wahlrecht. Es hätte anstelle der Zuwendungen gegenseitige Verträge schließen und dabei das öffentliche Vergaberecht beachten müssen.

Vorzeitiger Maßnahmebeginn

Bei dem Projekt „Verzicht auf Schwanzkupieren: Lösungen von der Praxis für die Praxis“ übersah das Ministerium, dass der Zuwendungsempfänger - bevor er den Antrag gestellt hatte - bereits für rd. 16.300 € Beschäftigungsmaterialien für seine

²⁰⁷ Artikel 31 Nr. 2 a in Verbindung mit Artikel 30 Nr. 2 VO (EG) Nr. 800/2008.

Schweine erworben hatte. Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.²⁰⁸ Nachdem der LRH das Ministerium auf diesen vorzeitigen Maßnahmebeginn hinwies, wollte es die Vorgehensweise des Zuwendungsempfängers nachträglich genehmigen. Eine solche Genehmigung ist in diesem Fall jedoch unzulässig. Eine Ausnahme kommt nicht in Betracht, wenn mit der Maßnahme bei Stellung des Antrags bereits begonnen worden ist.²⁰⁹

Unklare Zweckerreichung

Bei demselben Projekt musste der Versuch wegen Beißgeschehens vorzeitig unterbrochen werden. Nach Abschluss des Projekts stellte das Ministerium fest, dass der Zuwendungszweck erreicht sei. Worauf es diese Aussage stützte, blieb unklar. Laut dem Zuwendungsbescheid diene die Förderung dem Zweck, in Praxisbetrieben Möglichkeiten zu testen, auf das Schwanzkupieren bei Schweinen zu verzichten; die erprobten Möglichkeiten sollten Lösungswege für konventionell produzierende Betriebe aufzeigen. Der Abschlussbericht des Zuwendungsempfängers enthält hierzu lediglich die Empfehlung für eine „schrittweise Herangehensweise“. Nach Auffassung des LRH stellt dies keinen konkreten Lösungsweg dar.

In seiner Stellungnahme legte das Ministerium dar, dass es sich eigentlich um Auftragsforschung gehandelt habe. Konkrete Lösungswege habe das Projekt zwar nicht aufzeigen können, aber gleichwohl wichtige Hinweise für weitere Ansatzpunkte.

Fragwürdige Verlustübernahmegarantie

Das Ministerium gewährte dem Zuwendungsempfänger für dieses Projekt zudem eine Garantie für Verluste an den Schweinen von rd. 482.000 €. Der Zuwendungsempfänger versäumte es, seine tatsächlichen Tierverluste innerhalb der im

²⁰⁸ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 44 LHO.

²⁰⁹ Runderlass des Finanzministeriums „Vorzeitiger Beginn von Vorhaben, die durch Zuwendungen des Landes nach § 44 LHO gefördert werden“ in der Fassung vom 29.10.1985, Nds. MBl. 1985 S. 1001.

Bescheid vorgegebenen Frist abzurechnen. Gleichwohl glich das Ministerium sämtliche Tierverluste aus.

Ungeprüfte Änderung der Versuchsanordnung

Zwei Zuwendungsempfänger änderten eigenmächtig die Versuchsanordnung: Bei dem Projekt „Erprobung von praxistauglichen Lösungen zum Verzicht des Kupierens der Schwänze bei Schweinen unter besonderer Betrachtung der wirtschaftlichen Folgen“ zog der Zuwendungsempfänger statt 7.200 Ferkel nur 2.400 auf. Bei dem Projekt „Reduzierung von Schwanzbeißen bei Mastschweinen“ führte der Zuwendungsempfänger den Versuch statt mit 120 Buchten in drei Betrieben nur mit 100 Buchten in zwei Betrieben durch. Das Ministerium unterließ es, die Auswirkungen dieser erheblichen Änderungen auf die Finanzierung bzw. das Projektergebnis zu prüfen.

Verletzung des Wettbewerbsprinzips

Das Ministerium beauftragte eine Hochschule mit drei Forschungsvorhaben zum „Ausstieg aus der Schnabelkürzung bei Legehennen“. Die Auftragssummen beliefen sich - jeweils ohne Umsatzsteuer - auf rd. 100.000 €, 205.000 € und 198.000 €. Eine andere Hochschule beauftragte es mit der „Erprobung eines zusätzlichen Wasserangebots bei Pekingenten“ für insgesamt rd. 179.000 € ohne Umsatzsteuer. In keinem der Fälle holte es weitere Angebote ein.

Den Verzicht auf die Einholung weiterer Angebote begründete das Ministerium beispielsweise mit der außer Frage stehenden Qualifikation eines Professors, mit einem besonderen Vertrauensverhältnis einer Doktorin zu den Tierhaltern oder damit, dass die Hochschule aufgrund der bekannten Referenzen gut geeignet sei. Es sei nicht davon auszugehen, dass dieses in einer vergleichbaren Konstellation auffindbar wäre.

Auch bei der Vergabe von Leistungen zur Erfüllung wissenschaftlicher-technischer Fachaufgaben auf dem Gebiet von Forschung, Entwicklung und Untersuchung hätte das Ministerium mehrere - grundsätzlich mindestens drei - Bewerber zur Angebotsabgabe auffordern müssen.²¹⁰

Fazit des LRH

Der LRH fordert das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auf, künftig die EU- und landesrechtlichen Vorgaben für die Bewilligung von Zuwendungen zu beachten. Der LRH erwartet, dass das Ministerium seine Aufträge im Wettbewerb vergibt. Es darf bekannte Bieter nicht gegenüber anderen Wettbewerbern bevorzugen.

24. Mängel bei der hochmechanisierten Holzernte im Landeswald

Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten schrieb die Dienstleistungen für die Holzernte nicht öffentlich aus, obwohl die Wertgrenzen auf Ebene des Gesamtbetriebs überschritten waren. Sie verstieß damit gegen das Vergaberecht.

Die Abrechnung der Leistungen mit den Auftragnehmern war nicht nachvollziehbar. Teilweise ließ sich kein Bezug zwischen Auftrag und Rechnung herstellen, teilweise wurden zusätzlich Leistungen abgerechnet, die im Gesamtpreis enthalten waren. Der Einsatz von Bodenschutzbändern wurde innerhalb der Landesforsten unterschiedlich vergütet, zum Teil zu hoch oder ohne Rechtsgrund.

Die Auslastung der eigenen Maschinen der Landesforsten lag im Jahr 2015 bei rd. 57 %. Durch einen optimierten Einsatz ergäbe sich ein Einsparpotenzial bei der Holzernte von jährlich mehr als 220.000 €.

²¹⁰ § 3 Abs. 1 Satz 4 in Verbindung mit Abs. 5 c der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A.

Ausgangssituation

Der LRH prüfte die Vergabe und Abrechnung der Dienstleistungen zur Holzernte sowie den Einsatz der eigenen Maschinen der Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF).

Die NLF ist mit rd. 330.000 ha Landeswald größter Waldbesitzer in Niedersachsen. Mit ihrem Forstwirtschaftsbetrieb, d. h. der Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen, setzte sie im Jahr 2014 insgesamt 133 Mio. € um.²¹¹ Jährlich wurden rd. 1,7 Mio. Festmeter Holz geerntet. Mehr als 60 % dieses Holzeinschlags erfolgte hochmechanisiert. Davon wurden rd. zwei Drittel an Auftragnehmer vergeben und ein Drittel durch eigene Maschinen geerntet. Hierfür hielt die NLF im Jahr 2014 elf Holzvollernter und 14 Rückezüge vor. Insgesamt setzte sie 48 Maschinenführer im Schichtdienst ein. Vier Maschineneinsatzleiter koordinierten den Einsatz der eigenen Maschinen an drei Maschinenstützpunkten.

Mängel bei der Vergabe forstlicher Dienstleistungen

Die NLF ist ein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen; die einzelnen Forstämter stellen Organisationseinheiten auf Ortsebene dar. Die Auftragswerte des öffentlichen Vergaberechts beziehen sich daher auf den „Gesamtbetrieb Landesforsten“.

Der Auftragswert bestimmt die Vergabeart. Die NLF erteilte jährlich Aufträge über rd. 700.000 Festmeter Holz, woraus sich ein Auftragswert von rd. 13 Mio. € ergibt. Der EU-Schwellenwert lag in den Jahren 2014/15 für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge bei 207.000 €. Folglich wären die Aufträge europaweit auszuschreiben gewesen. Die NLF ermittelte die Auftragswerte jedoch weder für den „Gesamtbetrieb“ noch auf Ebene der Forstämter. Nach Feststellung des LRH überschritten bereits einzelne Forstämter mit ihren Rahmenverträgen den EU-Schwellenwert.

²¹¹ Geschäftsbericht der Anstalt Niedersächsische Landesforsten 2014.

Abweichend von den Vorgaben der Betriebsleitung holten in einem Forstamtsbezirk die Revierförstereien die Angebote ein. Ein Revierförster wertete die Angebote auch selbst aus. Aus Gründen der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung ist bei der Vergabe öffentlicher Aufträge u. a. ein Vier-Augen-Prinzip anzuwenden.²¹²

Der LRH fordert, dass die NLF das Vergaberecht beachtet. Er kritisiert zudem, dass der Betriebsleitung die Abweichungen von den eigenen Vorgaben nicht auffielen.

Mängel bei der Abrechnung forstlicher Dienstleistungen

Ein Auftragnehmer hat seine Leistungen nachprüfbar abzurechnen.²¹³ Der LRH stellte fest, dass die NLF Rechnungen beglich, in denen sich kein Bezug zum Auftrag herstellen ließ. Auftragnehmer rechneten verschiedene Aufträge vermischt ab und stellten dabei Leistungen zusätzlich in Rechnung, die im Gesamtpreis bereits enthalten waren. Teilweise legten sie auch Holzerntepreise zugrunde, die vom Auftrag abwichen.

Der LRH fordert, auf nachvollziehbare Rechnungen zu dringen und vor deren Bezahlung die einzelnen Positionen auf ihre Korrektheit zu überprüfen.

Aus Boden- und Bestandsschutzgründen legte die NLF maximale Spurtiefen fest. Je nach Witterungs- und Bodenverhältnissen sind daher Bodenschutzbänder auf die Reifen der Maschinen aufzuziehen. Bei der Preisermittlung gingen die Forstämter unterschiedlich vor: Teilweise erkundigten sie sich bei der Angebotseinholung nach dem entsprechenden Zuschlag oder gaben ihn vor, teilweise legten sie den Zuschlag im Nachhinein fest. Dies führte teils zu überhöhten bzw. zu vertraglich nicht vereinbarten Zahlungen an die Unternehmer.

²¹² Siehe Nr. 9 der Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung (Antikorruptionsrichtlinie), Beschluss der Landesregierung vom 01.04.2014 - MI-II.31-03019/2.4.1.3 - VORIS 20480 - Nds. MBl. 16/2014 S. 330.

²¹³ § 15 Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen (VOL/B).

Der LRH fordert, dass die NLF künftig bei der Preisermittlung einheitlich vorgeht und bei der Bezahlung auf vertraglich festgelegte Preise achtet.

Mängel bei dem Einsatz der eigenen Maschinen

Der LRH stellte fest, dass der Auslastungsgrad der Holzvollernter der NLF zwischen 50 % im Jahr 2011 und 57 % im Jahr 2015 lag. Das Ziel der NLF, die Holzvollernter unter normalen Markt- und Witterungsbedingungen mit 1.850 Maschinenarbeitsstunden im Schichtbetrieb zu nutzen, erreichten im Jahr 2015 nur vier der elf Holzvollernter. Das Kuratorium für Waldarbeit und Forsttechnik hält im Schichtdienst jährlich sogar 2.000 und mehr Maschinenarbeitsstunden für erreichbar.²¹⁴

Aus Sicht des LRH kann die NLF den Anteil der produktiven Maschinenarbeitsstunden deutlich erhöhen. Potenziale ergeben sich u. a. aus

- einer Optimierung der Schichtmodelle,
- einer Organisation des Sägekettenschärfens und
- einer Auswertung der „sonstigen Stunden“, wie z. B. Werkstattstunden.

Durch einen optimierten Arbeitseinsatz ergäbe sich nach einer Vergleichsberechnung des LRH ein Einsparpotenzial von jährlich mehr als 220.000 €.

Der LRH fordert, dass die NLF durch Nutzung der aufgezeigten Potenziale die produktiven Maschinenarbeitsstunden deutlich erhöht.

Mangelnde Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gab den Landesforsten im Jahr 1998 das Ziel vor, das Einschlagvolumen stetig auszuweiten und dabei zwei Drittel der hochmechanisierten Holzernte an Unternehmer zu vergeben und damit ein Drittel mit eigenen Maschinen durchzuführen. Im Jahr

²¹⁴ Broschüre des kwf - Forstmaschinen voraus kalkulieren, 3. Auflage, S. 8 und 19.

2002 forderte der LRH die Landesforsten auf, insoweit eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen. Mittlerweile ist der Erlass des Ministeriums nicht mehr gültig. Gleichwohl führt die NLF diese „Drittelregelung“ fort. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgte nicht.

Eine Vergleichsberechnung des LRH bei seiner aktuellen Prüfung scheiterte daran, dass sich die Kosten- und Leistungsrechnung der NLF zum Teil nicht näher aufschlüsseln ließ. Beispielsweise wurden Aufwendungen für die hochmechanisierte und die motormanuelle Holzernte nicht getrennt erfasst. Zudem enthielt die Kosten- und Leistungsrechnung nicht die Aufwendungen für die Vergaben.

Der LRH fordert, dass die NLF nunmehr zeitnah eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt.

Mängel bei der Softwarebeschaffung

Die Landesforsten beschafften im Jahr 1999 für umgerechnet rd. 112.000 € eine Software zur Auftragsverwaltung bei der Holzernte. Zusätzlich fielen rd. 6.700 € pro Jahr für die Wartung an. Der LRH stellte fest, dass die Maschinenstützpunkte die Software überwiegend nicht oder nicht ihren Möglichkeiten entsprechend einsetzten. Hauptgrund war eine fehlende Schnittstelle zu einer anderen Software, die die Revierförster nutzten. Lediglich an einem Maschinenstützpunkt wurde die Software entsprechend ihrer Zweckbestimmung verwendet, was allerdings mit einem hohen personellen Aufwand zum Einpflegen von Daten verbunden war. Bis zum Jahr 2016 gelang es der NLF nicht, die Software wirtschaftlich einzusetzen.

Der LRH fordert, dass die NLF den Einsatz der Software überprüft.

Stellungnahme der NLF

Die NLF kündigte an, die Vergabe forstlicher Dienstleistungen an die Vorgaben des Vergaberechts anpassen zu wollen. Die Mängel bei der Abrechnung der forstlichen Dienstleistungen sollen durch eine überarbeitete Handlungsanwei-

sung beseitigt werden. Das vom LRH geforderte Beschaffungscontrolling soll intensiviert und systematischer organisiert werden. Bei der Auslastung der eigenen Maschinen will die NLF zukünftig zunächst 1.850 Maschinenarbeitsstunden erreichen. Dies würde aus ihrer Sicht bereits zu einer deutlichen Leistungssteigerung führen. Bei den vom LRH vorgeschlagenen Einspar- und Optimierungspotenzialen werde intern geprüft, inwieweit eine Umsetzung möglich sei. Um den Vorgaben der LHO zu entsprechen, soll künftig jeder Beschaffung eine pauschale Wirtschaftlichkeitsanalyse beigefügt werden. Eine „starre“ Drittel-Regelung soll es nicht mehr geben. Der weitere Einsatz der Software werde derzeit geprüft.

Der LRH hält es weiterhin für erforderlich, dass künftig einzelfallbezogene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

Justizministerium

25. Bau der teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt: Das Land erwartete Äpfel, erhielt jedoch Birnen

Aufgrund der sehr offen gefassten Leistungsbeschreibung für den Bau der Justizvollzugsanstalt Bremervörde reduzierte der private Partner die nicht hoheitlich genutzten Flächen und die baulichen Qualitäten gegenüber dem Referenzobjekt erheblich. Gleichwohl verglich das Justizministerium bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das Angebot mit den Kosten des Referenzobjekts. Das Land ließ dabei bereits selbsterkannte Einsparmöglichkeiten unberücksichtigt. Darüber hinaus beruhte die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Justizministeriums auf fehlerhaften Annahmen.

Allgemeines

Das Justizministerium ließ in Bremervörde im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) eine neue Justizvollzugsanstalt mit 300 Haftplätzen errichten, die Ende 2012 in Betrieb genommen wurde. Neben Planungs-, Bau- und Finanzierungsleistungen vergab es auch Dienstleistungen in nicht hoheitlichen Bereichen an den privaten Partner. Es definierte in einer funktionalen Leistungsbeschreibung, welche Leistungen der Auftragnehmer zu erbringen hatte und gab durch Umschreibung der Funktion, des Zwecks und weiterer Rahmenanforderungen das gewünschte Ziel vor. Als Maßstab diente ihm dabei die zuletzt errichtete Justizvollzugsanstalt Rosdorf. Durch dieses Verfahren sollten dem privaten Partner mehr unternehmerische Spielräume zur Kostenersparnis eingeräumt werden.



Quelle: Justizvollzugsanstalt Bremervörde



Quelle: Justizvollzugsanstalt Rosdorf/Fotograf Meder

Größenverhältnisse

Das Ministerium schrieb für die hoheitlichen Flächen (z. B. Hafträume) unbedingt einzuhaltende Größen vor. Für andere Bereiche (z. B. Küche, Werkstatt, Sport) hingegen gab es lediglich Richtwerte an, sodass der Auftragnehmer in eigener Verantwortung über die Größen entscheiden konnte. Obwohl beide Justizvollzugsanstalten in etwa die gleiche Anzahl an Haftplätzen aufweisen, ist die Justizvollzugsanstalt Bremervörde mit 20.418 m² Nutzfläche um rd. 7.500 m² kleiner als die Justizvollzugsanstalt Rosdorf. Die abgerechneten Kosten der Justizvollzugsanstalt Rosdorf betragen 2.043 €/m² Nutzfläche. Der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lagen für die Justizvollzugsanstalt Bremervörde Baukosten von umgerechnet 2.915 €/m² Nutzfläche zugrunde.

Qualitäten

Die funktionale Leistungsbeschreibung ermöglichte es dem privaten Partner, bei den baulichen Qualitäten Einsparungen zu generieren. So errichtete er im Verwaltungstrakt der Justizvollzugsanstalt Bremervörde die Zwischenwände in Leichtbauweise, während in den landeseigenen Justizvollzugsanstalten bisher nur Mauerwerk und Beton verwendet wurden. Dies bedeutet neben geringeren Kosten für die Leichtbauwände eine wesentlich höhere Flexibilität. Die Außenwände der Justizvollzugsanstalt Bremervörde errichtete der private Partner aus Betonsandwichelementen, die von innen und außen angestrichen wurden. Lediglich das Verwaltungsgebäude verkleidete der Auftragnehmer mit Riemchen. Die Außenwände der seit dem Jahr 2001 neugebauten landeseigenen Justizvollzugsanstalten bestehen hingegen aus Vollklinker. Eine solche Bauweise ist in der Herstellung und im Unterhalt wesentlich teurer, was sich auch in der Wirtschaftlichkeitsberechnung niederschlägt.

Wirtschaftlichkeit

Das Ministerium verglich in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Kosten des ÖPP-Projekts mit denen einer Eigenrealisierung.

- Dabei ließ es bereits selbst erkannte Einsparungsmöglichkeiten bei Flächen und baulichen Standards unberücksichtigt.

- Ferner kalkulierte es Baurisiken ein, obwohl diese in den zugrunde gelegten tatsächlich abgerechneten Baukosten der Justizvollzugsanstalt Rosdorf bereits teilweise enthalten waren.
- Außerdem berücksichtigte es bei der Eigenrealisierung über die pauschalen Baunebenkosten von 18 % hinaus weitere rd. 830.000 € für die Betreuung des Projekts im Justizministerium. Bei der ÖPP-Variante setzte das Justizministerium jedoch lediglich 343.326 € eigene Betreuungskosten an, obwohl in dieser Variante der tatsächliche Aufwand für das Justizministerium erheblich höher sein müsste.
- Zudem erhöhte es bei der Eigenrealisierung die Personalkosten um rd. 580.000 €/Jahr, obwohl vergleichbare Justizvollzugsanstalten nicht über entsprechend umfangreiches Personal verfügten.

All dies verteuerte die Eigenrealisierung in der Wirtschaftlichkeitsberechnung. Ein Effizienzvorteil der ÖPP-Maßnahme wäre bei zutreffender Berücksichtigung aller Kosten nicht gegeben gewesen.

Empfehlung

Positiv ist anzumerken, dass das Pilotprojekt Justizvollzugsanstalt Bremervörde deutlich gemacht hat, dass es im Vergleich zu konventionell errichteten Justizvollzugsanstalten Einsparungsmöglichkeiten beim Bau geben könnte. Der LRH empfiehlt dem Justizministerium deshalb eine Überprüfung, welchen baulichen Standard Justizvollzugsanstalten - unabhängig von der Realisierungsform - künftig genügen müssen. Im Übrigen erwartet der LRH, dass den Ausführungsvarianten bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gleiche Rahmenbedingungen zugrunde gelegt werden.

26. Die geplatzte Hoffnung - Betrieb der teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt ist unwirtschaftlich

Die Justizvollzugsanstalt Bremervörde ist im nicht privatisierten Aufgabenbereich zu großzügig mit Personal ausgestattet. Zudem ergab ein

Kostenvergleich einzelner privatisierter Dienstleistungen mit den Aufgaben einer rein hoheitlichen Justizvollzugsanstalt, dass wenigstens eine kostenneutrale Eigenrealisierung dieser Leistungen möglich gewesen wäre. Zusätzliche Kosten von jährlich rd. 750.000 € übernahm das Land mit der Verlängerung des Gefangenenbeschäftigungsvertrags, obwohl dadurch die Gefangenenbeschäftigung unwirtschaftlich wurde. Demzufolge tritt die für das Land durch die Teilprivatisierung erhoffte Kostensparnis beim Betrieb nicht ein.

Allgemeines

Seit Anfang 2013 betreibt das Justizministerium eine teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt mit 300 Haftplätzen in Bremervörde. Dabei vergab es im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) zusätzlich zur Baumaßnahme nicht hoheitlich zu erbringende Dienstleistungen an einen privaten Partner. Zu den beim Land verbliebenen Aufgaben zählen insbesondere die Leitung der Justizvollzugsanstalt, der Betrieb des Fachbereichs für Sicherheit und der Betrieb der Vollzugsabteilungen.

Personaleinsatz

Das Justizministerium wies der Justizvollzugsanstalt Bremervörde ab Inbetriebnahme für den nicht privatisierten Arbeitsbereich 82,5 Personalstellen zu. Dem lag der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum ÖPP-Projekt ermittelte Personalbedarf zugrunde. Bereits in den Jahren 2015 und 2016 erhöhte das Justizministerium das anfängliche Beschäftigungsvolumen auf 85 bzw. 90 Personalstellen. Abweichend davon lag der zugebilligte Personalbedarf im Jahr 2016 sogar bei 92 Personalstellen. Nach Einschätzung des LRH ist die Anpassung des Personalbedarfs auf Mängel in der Planung zurückzuführen. Das Ministerium berücksichtigte in seinen Kalkulationen keine Abweichungen aufgrund möglicher organisatorischer Änderungen oder Probleme.

Außerdem verglich der LRH das zugewiesene Personal der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt im hoheitlichen Bereich mit zwei vergleichbaren Justizvollzugsanstalten. Dabei stellte er fest, dass bei der Bemessung des Personalbedarfs der

Justizvollzugsanstalt Bremervörde wiederholt die Tätigkeit des privaten Partners - soweit dieser die hoheitlichen Aufgaben unterstützt - unberücksichtigt blieb. Das gilt insbesondere für Tätigkeiten des privaten Personals im Sicherheitshilfsdienst.

Kostenvergleich

Das Justizministerium schloss mit dem privaten Partner sieben Dienstleistungsverträge. Einzelne Vertragsentgelte verglich der LRH mit den Aufwendungen der hoheitlich betriebenen Justizvollzugsanstalt Rosdorf. Hierbei stellte er den an den privaten Partner zu zahlenden Entgelten die tatsächlich entstandenen Personalkosten²¹⁵ der Justizvollzugsanstalt Rosdorf zuzüglich eines Sachkostenanteils²¹⁶ gegenüber. Dieser Vergleich ergab, dass die Beauftragung eines privaten Partners zu keiner Kostenersparnis für das Land führt.

Gefangenenbeschäftigungsvertrag

Der private Partner ist auch für die Gefangenenbeschäftigung zuständig. In dem ursprünglich abgeschlossenen Vertrag vereinbarten die Parteien ein Sonderkündigungsrecht zum 30.06.2016. Der private Partner erwirtschaftete mit der Gefangenenbeschäftigung ausschließlich Verluste. Deshalb konnte das Justizministerium dessen Sonderkündigung nur verhindern, indem es mit ihm im April 2016 einen abgewandelten Vertrag abschloss. Darin vereinbarten die Parteien erneut ein wechselseitiges Sonderkündigungsrecht nunmehr zum 30.06.2018.

Aufgrund dieser neuen Vereinbarung übernimmt das Land Mehrkosten von jährlich rd. 750.000 €. Im Wesentlichen verzichtet es dabei auf die vom privaten Partner geschuldete Ausgleichszahlung für den vom Land zu zahlenden Gefangenenarbeitslohn und zahlt zusätzlich ein erhöhtes Entgelt für die Organisation der

²¹⁵ Die von der Justizvollzugsanstalt Rosdorf mitgeteilten Personalkosten erhöhte der LRH um den Versorgungszuschlag (30 %), den Personalgemeinkostenzuschlag (15 %), die sogenannte Gitterzulage und einen kalkulatorischen Zuschlag für nicht ständige Kräfte (2 %).

²¹⁶ Für die jeweiligen Sachkosten verwendete der LRH die angenommenen Sachkosten aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2010, die für die Justizvollzugsanstalt Bremervörde im Falle einer Eigenrealisierung angefallen wären. Diese indizierte er um 2 % per anno.

Gefangenenbeschäftigung. Darüber hinaus verzichtet das Land auf eine eventuelle Gewinnbeteiligung aus diesem Vertrag, bis die vorhandenen Verluste des privaten Partners ausgeglichen sind.

Neben den zusätzlichen Kosten durch die Vertragsänderung trägt das Land seit Betriebsbeginn weitere nicht eingeplante Personalkosten von jährlich rd. 106.000 €. Diese Aufwendungen entstehen für die Durchsuchung von Gefangenen in den Arbeitsbetrieben. Diese Aufgabe ist nur von hoheitlich Bediensteten vorzunehmen. Darüber hinaus leistet der Landesbetrieb der Justizvollzugsarbeitsverwaltung dem privaten Partner Hilfe und Unterstützung insbesondere zur Verbesserung der Auftragslage im Arbeitsbereich, ohne diese Leistung in Rechnung zu stellen.

Haftplatzkostenvergleich

Um festzustellen, ob die JVA Bremervörde im Vergleich mit anderen Justizvollzugsanstalten aufgrund ihrer Teilprivatisierung günstiger wirtschaften kann, verglich der LRH die in nachfolgender Tabelle genannten Haftanstalten miteinander und errechnete Kosten je Hafttag. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Justizvollzugsanstalten Rosdorf und Uelzen Haftplätze für Sozialtherapie vorhalten, die deutlich höhere Kosten verursachen. Gleiches gilt für die in der Justizvollzugsanstalt Rosdorf untergebrachten Sicherungsverwahrten.

Justizvollzugsanstalt	Hafttage in 2015	Bereinigte Kosten²¹⁷ in € in 2015	Kosten in € je Hafttag in 2015
Bremervörde	98.550	10.810.288	109,69
Oldenburg	140.270	15.187.164	108,27
Rosdorf	122.859	15.728.208	128,02
Sehnde	211.226	22.350.738	105,81
Uelzen	103.478	12.847.732	124,16

²¹⁷ Diese Aufwendungen sind gekürzt um die Abführungen an den Landesliegenschaftsfonds und den Zins- und Tilgungsanteil. Des Weiteren haben wir die JVA mit der Annahme der Vollauslastung (90 %) verglichen. Laut Angaben des Justizministeriums ergeben sich dabei keine gravierenden Auswirkungen bei der Veränderung der Versorgungskosten.

Im durchgeführten Vergleich erreicht die Justizvollzugsanstalt Bremervörde einen Mittelwert. Dabei verursachten die Justizvollzugsanstalten Oldenburg und Sehnde mit einer höheren Sicherheitsstufe und folglich höheren Sicherheitsaufwendungen geringere Kosten je Hafttag. Aufgrund der Vertragsänderungen zur Gefangenenbeschäftigung zum 01.01.2016 werden ab dem Jahr 2016 diese Kosten der Justizvollzugsanstalt Bremervörde auf mindestens 117,30 € ansteigen.

Evaluierung

Das Justizministerium evaluierte dieses ÖPP-Projekt bisher nicht. Ursächlich sei dafür der erst knapp vierjährige Betriebszeitraum. Außerdem teilte das Ministerium mit, dass es die Verwertung der Evaluierungsergebnisse auf das eigene Ressort beschränken würde. Nach seiner Auffassung stehen derzeit auch keine vergleichbaren Baumaßnahmen an, die für die Notwendigkeit einer Evaluierung sprächen.

Der LRH teilt diese Einschätzung nicht. Er erwartet, dass das Ministerium das ÖPP-Projekt kurzfristig evaluiert, um zum Zeitpunkt der Sonderkündigungsrechte von Dienstleistungsverträgen sachgerecht entscheiden zu können. Weiterhin empfiehlt er, sowohl die Landesregierung als auch den Landtag über das Ergebnis der Evaluation zu unterrichten. Bereits in der Planungsphase verwies das Justizministerium wiederholt neben den Effizienzvorteilen dieser Maßnahme auf die wichtigen Informations- und Erfahrungsgewinne aus dem Projekt. Des Weiteren forderte der Landtag die Landesregierung durch Beschluss²¹⁸ vom 18.08.2016 auf, dem Parlament eine Evaluation der bereits vom Land durchgeführten ÖPP-Projekte vorzulegen.

²¹⁸ Drs. 17/6321 neu.

Allgemeine Finanzverwaltung

27. Controlling bei Landesbeteiligungen

Der Beteiligungsbericht des Landes sollte den Landtag besser über die Unternehmensstrategie, die Zuführungen aus dem Landeshaushalt und deren voraussichtliche Entwicklung sowie die Chancen und Risiken der Beteiligungen des Landes informieren.

Insbesondere sollte das Finanzministerium regelmäßig zusammen mit den Ressorts eine Beteiligungsstrategie entwickeln und dabei unternehmensspezifische Kennziffern festlegen, die das wichtige Interesse an der Beteiligung widerspiegeln.

Allgemeines

Das Land hält derzeit Kapitalanteile an rd. 50 Unternehmen in der Rechtsform von Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Anstalten des öffentlichen Rechts. Das Finanzministerium nimmt die Gesellschafterrechte des Landes Niedersachsen zentral wahr.²¹⁹

Die Anteile des Landes Niedersachsen am Stammkapital der Beteiligungen einschließlich der Anstalten des öffentlichen Rechts betragen Ende 2015 rd. 2,5 Mrd. €. Über den Bestand der Beteiligungen informiert das Ministerium alle zwei Jahre. Hierin stellt es die gesellschaftsrechtlichen Grundlagen, den Geschäftszweck, die Bedeutung für das Land, Mehrjahresvergleiche der Bilanzen und der Ertragslage, Kennzahlen und einen Lagebericht der einzelnen Unternehmen dar.

Beteiligungsstrategie

Das wichtige Landesinteresse an einer Beteiligung und das Vorliegen der dafür in § 65 Abs. 1 LHO formulierten Voraussetzungen bedarf nach den Beteiligungshinweisen des Ministeriums einer „fortlaufenden kritischen Überprüfung sowohl

²¹⁹ Aus „Die Beteiligungen des Landes Niedersachsen Beteiligungsbericht 2015“ Teil I.

durch das Ministerium als Gesellschaftervertreter als auch durch das zuständige Fachressort“.²²⁰ Das Ministerium erstellte zudem zu Beginn der Legislaturperiode im Jahr 2013 eine Bestandsaufnahme des Beteiligungsportfolios aus Sicht des Gesellschafters, diskutierte mit der Hausspitze die perspektivische Ausrichtung der Unternehmen und definierte Handlungsfelder.

Über die laufende Überprüfung des Landesinteresses hinaus kann eine regelmäßige strategische Betrachtung der Beteiligungen dazu dienen, nicht nur das Fortbestehen der notwendigen Rahmenbedingungen zu bestätigen oder zu verneinen. Sie bietet Gelegenheit für das Land, geeignete Ziele für eine bestmögliche Erreichung des mit der Beteiligung verfolgten Zwecks zu definieren und auf die Zielerreichung hinzuwirken oder nach Alternativen zu suchen.

Der LRH begrüßt daher, dass das Ministerium eine Beteiligungsstrategie aus Gesellschaftersicht diskutiert und Handlungsfelder definiert hat. Die Strategiediskussion sollte zukünftig regelmäßig, z. B. am Anfang jeder Legislaturperiode auch unter Einbeziehung der Fachressorts mit konkreten Zielen und einer Zielerreichungskontrolle fortgesetzt werden.

Beteiligungsspezifische Kennzahlen

Im Beteiligungsbericht 2015 veröffentlichte das Ministerium für fast alle Beteiligungsunternehmen Zahlen aus der Bilanz und zur Ertragslage sowie darüber hinaus meist Angaben über die Beschäftigten im Jahresdurchschnitt, zu Investitionen, manchmal zu Cash-Flow, selten zur Eigenkapitalquote und nur vereinzelt unternehmensspezifische Kennzahlen (z. B. Rohstahlerzeugung, Fahrzeugproduktion und -absatz, Fluggastaufkommen, Vorstellungen, Besucher).

Damit belegte das Ministerium das wichtige Landesinteresse im Beteiligungsbericht nur selten durch entsprechende Kennzahlen.

²²⁰ Teil I des Beteiligungsberichts 2015 des Landes Niedersachsen (S. 11).

Der LRH regt an, dass das Land für die Ziele, die es mit seiner Beteiligung an den Unternehmen erreichen möchte, spezifische Kennzahlen entwickelt und - unter Beachtung etwaiger Verschwiegenheitspflichten - im Beteiligungsbericht darstellt.

Ausweis von Zuführungen aus dem Landeshaushalt

Im Beteiligungsbericht bezeichnete das Ministerium die Zuführungen aus dem Landeshaushalt, von EU- oder sonstigen Mitteln an die Beteiligungsunternehmen - auch aufgrund der Rechtsgrundlagen - unterschiedlich als „Zuwendung“, „Zuschuss“, „Umsatzerlös“, „sonstiger betrieblicher Ertrag“, „Landeszuwendung“, „Förderzuwendung aus Projektbegleitung“, „zur Verfügung gestellte Mittel“, „Aufwendungsersatz“ oder „Finanzhilfen“.

Bei sechs Beteiligungen waren keine Angaben über Zuführungen aus dem Landeshaushalt im Beteiligungsbericht 2015 enthalten (Investitions- und Förderbank Niedersachsen - NBank, Staatsbäder Pyrmont und Nenndorf, Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH, Gesellschaft für Landeseisenbahnaufsicht mbH und Niedersächsische Landesforsten).

Der Beteiligungsbericht sollte insbesondere die politisch Verantwortlichen über die Höhe der Zuführungen aus dem Landeshaushalt informieren und darstellen, für welche Aufgaben diese geleistet werden. Deshalb empfiehlt der LRH, Zuführungen aus dem Landeshaushalt, von EU-Mitteln und anderen Zuwendungsgebern einheitlich zu bezeichnen sowie mindestens die Zuführungen des Landes und solche anderer Zuwendungsgeber getrennt darzustellen. Zusätzlich sollten die mit den Landesmitteln erledigten Aufgaben benannt werden, soweit sich diese nicht schon aus den Angaben zum Unternehmensgegenstand und zur Bedeutung für das Land ergeben. Schließlich sollten die voraussichtliche Entwicklung der Zuführungen dargestellt und ggf. die Höhe etwaiger Ablieferungen an den Landeshaushalt angegeben werden.

In seiner Stellungnahme verwies das Ministerium auf die von den Wirtschaftsprüfern in den Jahresabschlüssen verwendete Terminologie, die sich auf die Rechtsgrundlage der Zuführung stütze. Das Ministerium stellte in Aussicht, die verschiedenen Zuführungen aus dem Landeshaushalt als solche deutlicher kenntlich zu machen und die damit erledigten Aufgaben gesondert auszuweisen, soweit es die Bedeutung der Aufgabe rechtfertige. Ähnliches gelte für die Ablieferungen sowie die künftigen Entwicklungen der Zuführungen.

Transparenz bei Vergütungen an Geschäftsleitungen

Nach den Beteiligungshinweisen des Landes soll bei Abschluss von Anstellungsverträgen mit Mitgliedern von Geschäftsleitungen darauf hingewirkt werden, dass das Einvernehmen zur Veröffentlichung der Bezüge erteilt wird.²²¹

In seinem Beteiligungsbericht 2015 individualisierte das Ministerium die Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsleitung bei 13 Unternehmen und bezifferte sie bei 18 Unternehmen summarisch. Bei 15 Unternehmen, davon elf Mehrheitsbeteiligungen, fehlte eine Angabe.

Der LRH bittet das Ministerium, die Bemühungen um eine Veröffentlichung der Gesamtvergütung aller Mitglieder von Geschäftsleitungen in individualisierter Form fortzusetzen und diese Vergütungen auch im Beteiligungsbericht anzugeben.

Chancen und Risiken

Die Einzeldarstellungen der Unternehmen im Beteiligungsbericht enthalten auch Lageberichte über die Geschäftsentwicklung des letzten abgelaufenen Geschäftsjahres sowie gelegentlich einen kurzen Ausblick.

²²¹ Beteiligungshinweise des Landes Niedersachsen; Teil B III Nr. 4 b.

Dies reicht nach Auffassung des LRH nicht aus, um einen Überblick über die Lage des Beteiligungsunternehmens und dessen voraussichtliche Entwicklung zu erlangen. Daher empfiehlt der LRH, anschließend an den Lagebericht über die voraussichtliche Entwicklung einschließlich der Chancen und Risiken zu berichten.

In seiner Stellungnahme teilte das Ministerium mit, dass es künftig die Unternehmensperspektiven dezidierter darstellen wolle, sofern sie belastbar seien und auch gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert werden könnten.

Sonstige Prüfungen

28. Unzulässige Vermögensbildung bei der Ärztekammer Niedersachsen

Die Ärztekammer Niedersachsen erhob über Jahre hinweg zu hohe Beiträge. Dies ermöglichte es ihr, deutlich über Bedarf Rücklagen zu bilden und damit in unzulässiger Weise Vermögen anzuhäufen.

Sie sollte ihr Beitragswesen grundlegend auf den Prüfstand stellen und ihr internes Controlling verbessern. Insbesondere die hohen und seit Jahren ansteigenden Rücklagen sollte sie auf ein zulässiges Maß zurückführen.

Allgemeines

Die Ärztekammer Niedersachsen (ÄKN) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Selbstverwaltungsorganisation der rd. 40.000 Ärzte im Bundesland. Sie finanziert sich zu mehr als 90 % über Pflichtbeiträge.

Zu den Aufgaben der ÄKN gehört es u. a., die Erfüllung der Berufspflichten der Kammermitglieder zu überwachen und in Fragen der Berufsausübung zu beraten. Darüber hinaus soll die ÄKN die Qualitätssicherung im Gesundheitswesen sowie die berufliche Fortbildung fördern.

Der LRH prüfte im Jahr 2015 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ÄKN, schwerpunktmäßig deren finanzielle Situation sowie die Regelungen zu Aufwandsentschädigungen. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten aus den Jahren 2011 bis 2014.

Auswirkung der Mitgliedsbeiträge auf die „Allgemeine Rücklage“

Die Kammern erheben zur Durchführung ihrer Aufgaben Beiträge von den Kammermitgliedern. Für sie gilt zum einen das haushaltsschützende Kostendeckungsgebot. Es verlangt, dass alle Kosten tatsächlich durch die Beiträge gedeckt werden, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind. Zum anderen dürfen als mitgliederschützendes Kostenüberschreitungsverbot Beiträge nicht so kalkuliert

werden, dass sie oberhalb des tatsächlich zu erwartenden Bedarfs liegen und in der Folge zu einer Bildung von nicht zweckgebundenem Vermögen führen. Maßgeblich für die Festsetzung der Beiträge ist der Haushaltsplan der ÄKN.

Die Haushalts- und Kassenordnung der ÄKN (HKO-ÄKN) regelt, dass die ÄKN eine Allgemeine Rücklage bilden soll. In ihr sind so viele Mittel anzusammeln, dass der regelmäßige Bedarf an Betriebsmitteln für sechs Monate gedeckt ist. Eine solche Rücklage dient im Allgemeinen dazu, etwaige Beitragsausfälle, Einnahmeverchiebungen und unvorhergesehene Ausgabelasten zu finanzieren.

Bereits zum Bilanzstichtag 31.12.2010 lag die gebildete Allgemeine Rücklage um 0,7 Mio. € über der zulässigen Höhe. Dennoch erhöhte die ÄKN die Rücklage weiterhin deutlich. Die ÄKN versuchte erst im Jahr 2014 durch eine Beitragsrabattierung gegenzusteuern. Dies gelang jedoch nicht in ausreichendem Maße, da die Rabattierung nicht hoch genug war. Die Allgemeine Rücklage lag zum 31.12.2014 bei rd. 14 Mio. €. Damit überschritt sie die zulässige Höhe um 5,9 Mio. €.

Der LRH kritisiert, dass die ÄKN mit der Beitragsbemessung nicht zeitnah auf die finanzielle Entwicklung reagierte. Die ÄKN hätte die Beiträge frühzeitig so kalkulieren müssen, dass sie nicht oberhalb des tatsächlichen Bedarfs liegen. Die zu hohen Beiträge führten zu einer unzulässigen Vermögensbildung.

Auch im Jahr 2015 waren die Beitragsreduzierungen nicht annähernd ausreichend. Die ÄKN würde Jahre benötigen, um die vorhandene Überdeckung der Rücklage abzuschmelzen. Ab dem Jahr 2016 flexibilisierte die ÄKN die Vorgabe in der HKO-ÄKN so, dass die Allgemeine Rücklage zukünftig den regelmäßigen Bedarf von drei bis sechs Monaten abdecken soll. Eine entsprechende Reduzierung der Rücklage nahm die ÄKN jedoch nicht vor.

Der LRH kritisiert, dass die ÄKN die Allgemeine Rücklage nicht unverzüglich auf das zulässige Maß der Neuregelung zurückführte. Er hält eine deutliche Beitrags-

senkung für erforderlich, um die Rechtmäßigkeit der Beitragsfestsetzung sicherzustellen. Nach Auffassung des LRH sollte die ÄKN auch eine Beitragsrückerstattung in Betracht ziehen.

Die ÄKN teilte mit, die Vorschläge des LRH in den zuständigen Gremien beraten zu wollen.

Weitere Rücklagen

Neben der Allgemeinen Rücklage hatte die ÄKN zum 31.12.2014 weitere Rücklagen in Höhe von 8 Mio. € gebildet. Für keine dieser Rücklagen konnte die ÄKN den Zweck, die Höhe und eine geplante Inanspruchnahme nachvollziehbar begründen. Entsprechende Beschlüsse der Entscheidungsgremien über die Bildung der Rücklagen fehlten. Überwiegend erfüllten diese Rücklagen eine vergleichbare Funktion wie die Allgemeine Rücklage, d. h. das Vorhalten einer Mittelreserve zur Überbrückung von Einnahmeverzögerungen oder -ausfällen. Einige der Rücklagen wurden zum Teil über Jahre nicht oder kaum in Anspruch genommen.

Der LRH kritisiert die Bildung von Rücklagen ohne Zweckbindung. Auch dies führt zu einer unzulässigen Vermögensbildung. Die ÄKN sollte prüfen, inwieweit diese Rücklagen aufrechterhalten werden dürfen.

Nach Abschluss der Prüfung des LRH stellte die ÄKN einen Sanierungsbedarf ihres Verwaltungsgebäudes fest. Die ÄKN teilte in diesem Zusammenhang mit, dass sie ihre Rücklagen grundlegend neu kalkulieren werde.

29. Zu hohe Entschädigungen bei der Ärztekammer Niedersachsen

Die Ärztekammer Niedersachsen missachtete bei der Festsetzung der Aufwandsentschädigungen und Reisekosten erheblich den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. So stehen u. a. die pauschalen Aufwandsentschädigungen an ihre Organmitglieder aufgrund der Höhe sowie der jährlichen Tarifsteigerungen im Widerspruch zum Grundgedanken eines Ehrenamts. Auch die Gewährung eines mehrjährigen

Übergangsgeldes beim Ausscheiden aus einem Ehrenamt ist sachlich weder nachvollziehbar noch vermittelbar.

Die Ärztekammer Niedersachsen sollte den Umfang der in den Ehrenämtern wahrzunehmenden Aufgaben ermitteln, diese Aufgaben klar von anderen abgrenzen und den dafür erforderlichen Aufwand begründen. Der LRH erwartet, dass die Ärztekammer Niedersachsen Mehrfachentschädigungen ausschließt und die Entschädigungssätze dem Grundsatz der Sparsamkeit folgend anpasst.

Zudem sehen von der Ärztekammer Niedersachsen angewandte Regelungen weiterhin die Anschaffung sogenannter beamteneigener Kraftfahrzeuge auf Kosten der Kammer (abzüglich eines Eigenanteils) mit anschließender Eigentumsübergang an die begünstigten Personen vor. Die entsprechende Regelung ist aufzuheben.

Allgemeines

Nach dem Kammergesetz für Heilberufe werden die Mitglieder der Kammerversammlung und des Vorstands der Ärztekammer Niedersachsen (ÄKN) ehrenamtlich tätig. Um den Aufwand abzudecken, der durch die Wahrnehmung eines Ehrenamts entsteht, hat die ÄKN sowohl eine Entschädigungs- als auch eine Reisekostenordnung beschlossen.

Kennzeichnend für ein Ehrenamt ist im Regelfall die Unentgeltlichkeit der ausgeübten Tätigkeit. Der Aufwandsersatz stellt insofern kein marktgerechtes Honorar für die Tätigkeit dar und darf keinen Vergütungscharakter haben. Die Entschädigungen für die Ehrenämter werden neben dem Einkommen aus beruflicher Tätigkeit gewährt.

Pauschale Aufwandsentschädigungen

Die Entschädigungsordnung der ÄKN regelte zum Zeitpunkt der Prüfung, dass u. a. die Präsidentin, ihre Stellvertretung, die Vorsitzenden des Vorstands der elf Bezirksstellen und die Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses monatlich

eine pauschale Aufwandsentschädigung erhalten. Die Aufwandsentschädigung unterliegt den gleichen Tarifierhöhungen wie die Vergütung der Ärzte. Insofern stieg sie in den letzten zehn Jahren um insgesamt 21,7 %.

Die ÄKN definierte bisher weder den Umfang der in den Ehrenämtern wahrzunehmenden Aufgaben noch begründete sie den dafür erforderlichen Zeitaufwand. Sie hinterfragte auch nicht die Bindung an die Tarifsteigerungen der Vergütung der Ärzte.

Aus Sicht des LRH tragen die pauschalen Aufwandsentschädigungen aufgrund ihrer Höhe sowie der jährlichen Tarifsteigerungen Züge einer Vergütung. Sie stehen damit im Widerspruch zum Grundgedanken eines Ehrenamts. Bei einem Ehrenamt handelt es sich gerade nicht um ein Beschäftigungsverhältnis. Etwas anderes könnte lediglich dann gelten, wenn das Amt einen umfangreichen, dem allgemeinen Erwerbsleben zugänglichen Anteil an Verwaltungsaufgaben beinhaltet. Dafür gab die ÄKN keine Anhaltspunkte, zumal sie zusätzlich drei hauptamtliche Geschäftsführer beschäftigt.

Der LRH erwartet, dass die ÄKN die ehrenamtlich wahrzunehmenden Aufgaben klar von den hauptamtlichen Verwaltungsaufgaben abgrenzt, die Ehrenämter einer Aufgabenkritik unterzieht und die Entschädigungen, orientiert am festgestellten Aufwand, neu kalkuliert. Auf tariforientierte Anpassungen sollte die ÄKN künftig verzichten.

Kostenübernahme der Vertretung im Beruf

Die ÄKN erstattete der Präsidentin und ihrem Stellvertreter die Kosten einer 100%igen beruflichen Vertretung. Die umfängliche Leistung begründete sie mit einem geschätzten Zeitaufwand von rd. 50 Wochenstunden bzw. rd. 40 Wochenstunden pro Person, ohne die Notwendigkeit einer Vertretung in diesem Umfang geprüft zu haben. Sowohl die Präsidentin als auch ihr Stellvertreter üben zudem weitere Ehrenämter aus, für die sie von anderer Stelle Aufwandsentschädigun-

gen erhalten. Die Präsidentin ist beispielsweise auch stellvertretende Vorsitzende der Bundesärztekammer (BÄK)²²². Der damals stellvertretende Präsident war auch Vorsitzender der Bezirksstelle der ÄKN in Osnabrück. Für diese Tätigkeit sind in der Entschädigungsordnung der ÄKN keine Erstattungen für die Vertretung im Beruf vorgesehen. Weiterhin üben bzw. übten beide Vorsitzende in Teilen auch noch ihren ärztlichen Beruf aus.

Die ÄKN darf einen Vertretungsbedarf nur insoweit entschädigen, als er erforderlich ist. Die zusätzlichen Ehrenämter zogen einen nicht unerheblichen (Zeit-)Aufwand nach sich, den die ÄKN bei den pauschalen Entschädigungen kürzend hätte berücksichtigen müssen. Zudem verdeutlicht die mehr als 50 % geringere pauschale Aufwandsentschädigung an den Stellvertreter, dass sein Amt schon vom Umfang her nicht dem der Präsidentin entsprechen kann.

Der LRH hält eine 100%ige Erstattung für die Vertretung im Beruf für nicht vertretbar. Er erwartet, dass die ÄKN den Freistellungsbedarf kritisch prüft, dokumentiert und begründet sowie weitere Tätigkeiten kürzend berücksichtigt.

Ansprüche auf Übergangsgeld

Die Entschädigungsordnung der ÄKN sieht vor, dass u. a. die Präsidentin und ihre Stellvertretung beim Ausscheiden aus dem Amt ein Übergangsgeld in Höhe von 75 % der zuletzt gewährten Aufwandsentschädigung für den gleichen Zeitraum der jeweiligen Amtsdauer, höchstens jedoch für zwölf Jahre, erhalten.

Die Voraussetzungen für ein Übergangsgeld sind aus seiner Zielsetzung abzuleiten. Es soll lediglich den Zeitraum zwischen der Beendigung des Ehrenamts und einem möglichen Wiedereinstieg in den Beruf absichern. Es darf keine Altersversorgung sein, denn eine solche würde mit der Ausgestaltung der Organ-tätigkeiten als „Ehrenamt“ kollidieren.

²²² Die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Ärztekammern ist die Spitzenorganisation der ärztlichen Selbstverwaltung; sie vertritt die berufspolitischen Interessen der 481.174 Ärztinnen und Ärzte (Stand: 31.12.2014) in der Bundesrepublik Deutschland.

Die ÄKN sichert den Erhalt des Arbeitsplatzes und damit die daraus resultierenden Rentenansprüche bereits durch die Kostenübernahme einer beruflichen Vertretung. Die Gewährung eines mehrjährigen Übergangsgeldes, das zudem einen pensionsähnlichen Charakter hat, ist sachlich weder nachvollziehbar noch vermittelbar.

Der LRH fordert, auf Übergangsgelder ganz zu verzichten. Aus Gründen der Besitzstandswahrung erscheint allenfalls ein Übergangsgeld von zwei Jahren bis maximal zum 65. Lebensjahr vertretbar.

Kumulation von Aufwandsentschädigungen

Seit dem Jahr 2011 nimmt die Präsidentin der ÄKN auch das Amt der Vizepräsidentin bei der BÄK wahr. Sie erhält dort eine weitere pauschale Entschädigung, eine weitere Entschädigung für die Vertretung im Beruf und einen Zuschuss für Sekretariatsunterstützung. Die Präsidentin erwirbt auch dort einen Anspruch auf ein monatliches Übergangsgeld und bezieht Reisekosten sowie Sitzungsgeld für Beratungstermine in Berlin.²²³

Die ÄKN hätte die Zahlungen der BÄK bei der Bemessung ihrer Aufwandsentschädigungen berücksichtigen müssen. Die Entschädigungsordnung sowie die Reisekostenordnung der ÄKN sahen jedoch die Anrechnung kumulierender Ansprüche nicht vor.

Der LRH fordert die ÄKN auf, Mehrfachentschädigungen für Organmitglieder künftig regelungstechnisch auszuschließen.

Reisekosten - Entschädigungssätze

Nach der Reisekostenordnung der ÄKN erhalten ihre Organmitglieder auf Antrag auch Reisekosten. Die Reisekostenordnung sieht neben Fahrt-, Übernachtungs-

²²³ Die BÄK regelte ab dem 01.07.2013 die Zahlungen von Aufwandsentschädigungen neu: Ab Inkrafttreten der Neuregelung entfiel für die Mitglieder des Präsidiums der Anspruch auf Übergangsgeld. Die Amtsinhaber erwarben nur noch bis einschließlich 30.06.2013 Ansprüche, die nach Ende der Präsidiumsfunktionen zur Auszahlung kommen.

und Nebenkosten auch ein Tagegeld, ein Sitzungsgeld sowie eine Entschädigung für zeitliche Inanspruchnahme vor. Die Auslagen müssen in Ausübung des Ehrenamts entstanden sein.

Die Erstattungen der ÄKN sind der Höhe nach im Vergleich zum Landes- bzw. Bundesreisekostenrecht als komfortabel zu bezeichnen. So sieht die Reisekostenordnung der ÄKN eine Erstattung von 0,70 € je gefahrenen Kilometer vor, während nach dem Bundes- und Landesreisekostenrecht im Normalfall 0,20 € je gefahrenen Kilometer bzw. maximal 0,30 € unter Zugrundelegung eines erheblichen dienstlichen Interesses übernommen werden.

Der LRH hält die in der Reisekostenordnung enthaltenen Entschädigungssätze auch im Vergleich zu den Sätzen der BÄK für unangemessen hoch. Er empfiehlt die Erstattungssätze an die Regelungen des Landes bzw. des Bundes anzulehnen.

Die ÄKN leistete die Entschädigungen für Sitzungen und für zeitliche Inanspruchnahme neben den pauschalen Aufwandsentschädigungen. Welcher zusätzliche zeitliche Aufwand damit entschädigt wird, dokumentierte sie nicht. Sie erhöhte diese Entschädigungen zuletzt im November 2015 um 10 %, ohne den Bedarf einer Erhöhung sachlich zu begründen.

Der LRH beanstandet, dass die ÄKN eine zeitliche Aufwandsschätzung nicht vornahm und die Erstattungssätze ohne sachliche Begründung erhöhte. Zudem erwartet er, dass die ÄKN kumulierende Erstattungen dieser Art künftig ausschließt und die Reisekostenordnung dem Grundsatz der Sparsamkeit folgend anpasst.

Erstattung von Reisekosten anderer Träger

Die Reisekostenordnung der ÄKN enthält folgende Regelung: „Nehmen Organmitglieder der ÄKN in Erfüllung ihres Amtes an [...] Veranstaltungen teil, zu denen ärztliche Organisationen einladen, erfolgt die Abrechnung nach den Bestimmungen dieser Reisekostenordnung gegen Aufrechnung der Erstattung der einladenden Organisation.“

So erhalten beispielsweise die Organmitglieder der ÄKN zu den Reisekostenerstattungen der BÄK zusätzliche Erstattungen durch die ÄKN. Der von der ÄKN in diesen Fällen getragene Anteil an den von beiden Kammern geleisteten Reisekostenerstattungen stieg von 54 % im Jahr 2010 auf zuletzt über 80 %. Diese hohe Erstattungsdifferenz zwischen ÄKN und BÄK liegt darin begründet, dass die Reisekostensätze der ÄKN die der BÄK erheblich überschreiten. Beispielsweise liegt der Höchstsatz der ÄKN für die Entschädigung für zeitliche Inanspruchnahme bei 495 € pro Kalendertag, der entsprechende Höchstsatz der BÄK bei nur 100 €.

Der LRH hält es für unververtretbar, dass die ÄKN diese Reisekostenanteile übernimmt. Aufgaben, die Organmitglieder in den Gremien anderer ärztlicher Organisationen wie der BÄK übernehmen, sind allein von diesen zu entschädigen.

„Beamteneigene Kraftfahrzeuge“

Die ÄKN beschaffte für die Präsidentin und den inzwischen aus dem Dienst ausgeschiedenen Hauptgeschäftsführer jeweils sogenannte „beamteneigene Kraftfahrzeuge“²²⁴. „Beamteneigene Kraftfahrzeuge“ sind gemäß der von der ÄKN angewandten Kfz-Richtlinie solche, die im dienstlichen Interesse von der ÄKN beschafft und einem bestimmten Personenkreis zur Benutzung (Haltung) zugewiesen und übereignet werden.

Der LRH kam zu dem Ergebnis, dass es sich bei den von der ÄKN angewandten Regelungen zu den „beamteneigenen Kraftfahrzeugen“ im Ergebnis nicht um eine Dienstwagenregelung im herkömmlichen Sinn handelte. Diese würden beinhalten, dass die Kammer ein Kraftfahrzeug beschafft, welches in ihrem Eigentum verbleibt und der berechtigten Person lediglich zur persönlichen Nutzung überlassen wird. Die Regelungen zu den „beamteneigenen Kraftfahrzeugen“ sehen vielmehr die Anschaffung eines Kraftfahrzeugs auf Kosten der Kammer (abzüglich eines Eigenanteils) mit anschließender Eigentumsübergang an die begünstigten Personen vor. Zugleich werden diesen Personen sämtliche Kosten

²²⁴ Bezeichnung entnommen aus der von der ÄKN angewandten Kraftfahrzeug-Richtlinie (Kfz-Richtlinie).

erstattet, die durch den Betrieb des Kraftfahrzeugs entstehen. Zudem leitete die ÄKN aus der Regelung den Anspruch ab, für die Präsidentin alle drei Jahre und für den Hauptgeschäftsführer alle vier Jahre ein Kraftfahrzeug neu zu beschaffen. Das alte Kraftfahrzeug verblieb im Eigentum der Präsidentin bzw. des Hauptgeschäftsführers. Faktisch handelt es sich damit um eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung der Präsidentin bzw. der Vergütung des Hauptgeschäftsführers.

Eine Neubeschaffung ohne Prüfung, inwieweit die Abnutzung eine Neuanschaffung tatsächlich erfordert, und ohne Anrechnung eines Restwerts des Altfahrzeugs hält der LRH für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die ÄKN teilte mit, dass sie beabsichtige, die Anwendbarkeit der Kfz-Richtlinie aufzuheben und von der Beschaffung weiterer „beamteneigener Kraftfahrzeuge“ auf Kosten der ÄKN abzusehen. Ein Gremienbeschluss der ÄKN zur Abschaffung dieser Regelung lag bis zur Abschließenden Prüfungsmittelteilung nicht vor.

Des Weiteren wies die ÄKN die Anschaffungskosten der „beamteneigenen Kraftfahrzeuge“ im Jahresabschluss als Forderungen aus (zinslosen) Darlehen aus. Bei einem Darlehen handelt es sich um einen schuldrechtlichen Vertrag, bei dem der Darlehensgeber dem Darlehensnehmer Geld oder andere Sachen zur Nutzung überlässt, während sich der Darlehensnehmer verpflichtet, den entsprechenden Kapitalbetrag vertragsgemäß zurückzuzahlen. Tatsächlich leisteten aber weder die Präsidentin noch der Hauptgeschäftsführer Zahlungen an die ÄKN. Vielmehr tilgte die ÄKN - entsprechend der Kfz-Richtlinie - das „Darlehen“ durch jährliche Abschreibungen. Der Ausweis als „Darlehen“ im Jahresabschluss ist insoweit falsch.

Der LRH beanstandet, dass die Darstellung der Anschaffung der „beamteneigenen Kraftfahrzeuge“ im Jahresabschluss einen Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung darstellt.

30. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ingenieurkammer Niedersachsen - auf gutem Weg

Die Ingenieurkammer arbeitete in den letzten Jahren konstruktiv mit der Aufsichtsbehörde zusammen. Verschiedene aus Sicht des LRH problematische Themen, wie z. B. die Erhöhung des Basiskapitals und die Rücklagenbildung, hatte die Ingenieurkammer zum Zeitpunkt der Prüfung bereits aufgearbeitet.

Die finanzielle Situation der Ingenieurkammer Niedersachsen kann insgesamt als solide bezeichnet werden.

Allgemeines

Die Ingenieurkammer Niedersachsen ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht zur Selbstverwaltung. Sie nimmt u. a. hoheitliche Aufgaben wahr und setzt sich politisch für die Förderung der Ingenieur Tätigkeit sowie für die beruflichen Belange ihrer Kammermitglieder ein. Sie erbringt für ihre Mitglieder auch Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen individuelle Beratung sowie Aus- und Weiterbildung.

Die Ingenieurkammer finanziert sich im Wesentlichen über Beiträge und Gebühren ihrer Mitglieder. Pflichtmitglieder sind alle in der Liste der Beratenden Ingenieurinnen und Ingenieure Eingetragenen. Daneben hat die Ingenieurkammer auch freiwillige Mitglieder. Im Unterschied zu anderen berufsständischen Kammern, die eine Pflichtmitgliedschaft für alle aktiven Mitglieder des Berufsstands vorsehen, gibt es zahlreiche Ingenieure, die nicht Mitglied der Ingenieurkammer sind. Sie vertritt aktuell knapp 6.000 Mitglieder, davon sind rd. 4.700 freiwillige Mitglieder.

Die Ingenieurkammer legt Wert auf eine vorausschauende Haushaltsführung. Insgesamt kann ihre Haushaltslage im Prüfungszeitraum als solide bezeichnet werden.

Umsetzung von Hinweisen der Aufsichtsbehörde

Der LRH stellte fest, dass die Ingenieurkammer aufgrund von Hinweisen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als Aufsichtsbehörde wesentliche Kritikpunkte bereits aufgearbeitet oder zumindest in Angriff genommen hatte.

So kritisierte die Aufsichtsbehörde, dass die Ingenieurkammer das Basiskapital durch Zuführung von Überschüssen erhöht hatte. Auch der LRH hält eine Verlagerung der positiven Jahresergebnisse in das Basiskapital für unzulässig. Das Basiskapital stellt einen rechnerischen Posten zum Zeitpunkt der Erstellung der Eröffnungsbilanz dar. Eine Änderung ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Einen solchen Ausnahmefall sah der LRH aber nicht als gegeben an. Eine unberechtigte nachträgliche Erhöhung des Basiskapitals führt zu einer unzulässigen Vermögensbildung. Die Ingenieurkammer hat in Absprache mit der Aufsichtsbehörde bereits mit der Reduzierung des Basiskapitals begonnen.

Zudem kritisierte die Aufsichtsbehörde, dass die von der Ingenieurkammer gebildete Betriebsmittelrücklage nicht mehr benötigt werde und die anderen Rücklagen bezüglich der Höhe und der geplanten Verwendung nicht ausreichend konkretisiert seien. Die Ingenieurkammer löste daraufhin die Betriebsmittelrücklage auf und überführte sie in die Ausgleichsrücklage. Sie kam auch der Forderung der Aufsichtsbehörde nach, Höhe und geplante Verwendung der Rücklagen zu konkretisieren. Der LRH begrüßt die von der Ingenieurkammer ergriffenen Maßnahmen und weist zusätzlich darauf hin, dass Grund und Höhe der Rücklagen jährlich zu überprüfen und ggf. anzupassen sind.

Gebühren

Die Ingenieurkammer kann u. a. für bestimmte Amtshandlungen und sonstige Leistungen Gebühren erheben. Dabei verfügte sie nur für wenige Gebührenpositionen über entsprechende Kalkulationen. Gebühren sollten verursachungsgerecht erhoben werden und grundsätzlich kostendeckend sein. Dies setzt eine Kalkulation der Gebühren entsprechend dem Aufwand der Ingenieurkammer voraus. Der LRH bat die Ingenieurkammer daher, entsprechende Gebührenkal-

kulationen zu erstellen und die Gebührenordnung auf etwaigen Anpassungsbedarf zu überprüfen. Der LRH kritisierte zudem, dass die Ingenieurkammer nicht alle Gebühren erhob, die nach ihrer eigenen Gebührenordnung bzw. der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes zu erheben waren. Die Ingenieurkammer teilte zwischenzeitlich mit, dass sie mit den Gebührenkalkulationen bereits begonnen habe und sagte zu, die Gebühren künftig vollständig zu erheben bzw. eine entsprechende Anpassung der eigenen Gebührenordnung vorzunehmen.

Organisation und Personal

Der LRH hält es für geboten, dass die Ingenieurkammer den Personalbedarf in dem als Stabsstelle organisierten EDV-Bereich hinterfragt. Er empfahl der Kammer, dabei auch zu prüfen, ob ein (partielles) Outsourcing wirtschaftlicher wäre.

Zudem war die sachliche Rechtfertigung für die Höhe der Vergütung eines Mitarbeiters in Leitungsverantwortung für den LRH nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar. Die Ingenieurkammer sagte zwischenzeitlich zu, dies zu überprüfen.

31. „Tatort“ NDR - noch ist nicht alles aufgeklärt

Die Produktionskosten für Tatorte des NDR überstiegen die veranschlagten Beträge regelmäßig. Sie lagen deutlich über den durchschnittlichen ARD-Kosten. Einzelposten von bis zu 85.000 € hat der NDR nicht detailliert, sondern pauschal auf Basis von Erfahrungswerten überprüft und Gemeinkosten in der Gesamtkostendarstellung nicht ausgewiesen.

Bedeutung der Tatortproduktionen

Die ARD-Anstalten verbreiten seit 1970 inzwischen jährlich 43 bis 48 Folgen der Reihe „Tatort“ als Erstaussstrahlung. Der NDR beteiligt sich hieran mit in Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein spielenden Folgen. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (federführend), der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein haben neun der 18 zwischen 2012 und 2014 vom NDR in Auftrag gegebenen Tatortproduktionen geprüft.

Die durchschnittlichen Produktionskosten des NDR in Höhe von 1,7 Mio. € liegen über dem ARD-Durchschnitt (1,5 Mio. €). Die teuerste Folge (2,1 Mio. €) übertrifft den Durchschnitt der ARD um 40 %. Der NDR begründet die über dem Durchschnitt liegenden Kosten mit der Verpflichtung besonders bekannter und deshalb kostenintensiver Schauspieler, Drehbuchautoren und Regisseure, die zur Reichweitensteigerung der NDR-Tatortproduktionen beitragen sollen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass auch die Tatortproduktionen anderer Sendeanstalten mit hochkarätigen Darstellern besetzt sind. Darüber hinaus liegt der Anteil der Regie- und Drehbuchhonorare in Relation zu den Gesamtaufwendungen der Produktionen regelmäßig unter 5 % und ist deswegen zu vernachlässigen. Die vom NDR erhoffte Reichweitensteigerung durch kostenintensivere Produktionen wird im Übrigen nicht durchgängig durch die Reichweitenmessungen bestätigt.

Sämtliche dieser 18 Tatortfolgen hat der NDR als Fremdproduktionen erstellen lassen, weil die bei Eigenproduktionen erforderlichen Produktionsteams nicht ganzjährig ausgelastet wären. Dabei werden die Drehbücher durch die jeweiligen Produktionsfirmen erworben, um finanzielle Risiken für den NDR durch nachträgliche Veränderungen an der Urfassung zu vermeiden.

Kalkulation der Produktionskosten

Die Prüfung der Kalkulationsunterlagen, die Einzelposten von bis zu 85.000 € enthalten, erfolgt seit Jahren nicht in der aussagekräftigeren Form einer eigenständigen Gegenkalkulation, sondern als bloße Plausibilitätsprüfung. Pauschale Abschläge, die der NDR im Rahmen seiner Prüfungen vornimmt, werden von ihm nicht begründend dokumentiert. Die Sachbearbeitung erfolgt seit Jahren durch ein und denselben Produktionsmitarbeiter des NDR. Das Ergebnis der Plausibilitätsprüfung wird vom jeweils zuständigen Redakteur gegengezeichnet.

Die Rechnungshöfe halten dieses Verfahren für inhaltlich unzureichend, nicht ausreichend transparent und nicht hinreichend gegen Korruption gesichert. Gerade auch vor dem Hintergrund seiner vergleichsweise hohen Produktionskosten haben sie den NDR aufgefordert, nachvollziehbare Kriterien für die Überprüfung

der Kalkulation zu entwickeln, durchgeführte Preisvergleiche zu dokumentieren und angemessene Vorsorge gegen Korruption zu treffen.

Der NDR hat dargelegt, in seinem, den Rechnungshöfen nach Abschluss der Prüfung zur Verfügung gestellten, überarbeiteten Handbuch für Auftrags- und Ko-produktionen nunmehr die Bedingungen einer Plausibilitätsprüfung definiert zu haben. Der NDR hält Gegenkalkulationen nach wie vor für zu aufwendig und bevorzugt deshalb eine Plausibilitätsprüfung. Er hat weiter geltend gemacht, dass er das Vier-Augen-Prinzip beachte und auf Redaktionsseite die zuständigen Redakteure regelmäßig wechselten.

Die Einlassung des NDR vermag die Kritik der Rechnungshöfe an der mangelnden Tiefe der Kontrollen und der damit auch zusammenhängenden Korruptionsprävention nicht auszuräumen. Eine Plausibilitätsprüfung kann eine detaillierte Überprüfung der Kalkulation nicht ersetzen. Die Rechnungshöfe halten deshalb eine zumindest stichprobenhafte Überprüfung der Kalkulation größerer Einzel-posten nach wie vor für notwendig und auch leistbar. Mit der damit zugleich eröffneten besseren Möglichkeit der Kontrolle durch den Redakteur würde auch das Vier-Augen-Prinzip wirkungsvoller umgesetzt.

Veranschlagung im Wirtschaftsplan

Zur Veranschlagung der einzelnen Tatortproduktionen in der Wirtschaftsplanung des NDR haben die Rechnungshöfe festgestellt:

- Die tatsächlich abgerechneten Kosten übertreffen regelmäßig das Soll, und zwar um bis zu 20 % (im Mittel 7,5 %). Hierbei haben die Rechnungshöfe auch von den Produktionsfirmen teilweise eingeworbene Mittel aus Filmförderungen einbezogen. Dabei handelt es sich aus Sicht des NDR um Fremdmittel, die den Mitteln des NDR nicht hinzugerechnet werden dürfen.
- Der NDR weist seine Gemeinkosten für die Tatortproduktionen nicht aus, obwohl diese den einzelnen Produktionen zugeordnet werden können und im Durchschnitt etwa 50 % der Produktionskosten ausmachen.

Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, den zu erwartenden Aufwand für die Produktion einzelner Tatortfolgen intern vollständig darzustellen und hierbei insbesondere seine anteiligen Gemeinkosten zu berücksichtigen. Dies würde die Transparenz verbessern. Entsprechende Standards sind im Übrigen auch Voraussetzung für notwendige Kostenvergleiche innerhalb der ARD. Aus Sicht des NDR ist ein Ausweis der Gemeinkosten nicht erforderlich, da diese für die Steuerung nicht relevant seien. Die Rechnungshöfe haben darauf hingewiesen, dass die Gemeinkosten bis zu 50 % der Produktionskosten ausmachen und ein Verzicht auf ihre Ausweisung die Vorstellung von den tatsächlichen Kosten einer Tatortproduktion verzerrt.

Gagen der Hauptdarsteller

Bei den von den Rechnungshöfen untersuchten Tatortproduktionen hat der NDR die Gagen der Hauptdarsteller einschließlich der hierauf fälligen Sozialabgaben übernommen und als seine Eigenleistungen beigestellt. Derartige Beistellungen des NDR waren nach den für den Prüfungszeitraum geltenden Vorgaben seines Handbuchs für Auftrags- und Koproduktionen nur in Ausnahmefällen zulässig. Die Rechnungshöfe haben zum einen den Umgang des NDR mit seinem Regelwerk kritisiert und ihn zum anderen aufgefordert, dieses zweckmäßiger zu gestalten. Der NDR hat im Zusammenhang mit der Prüfung sein Handbuch im Sinne der generellen Zulässigkeit einer Beistellung von Eigenleistungen abgeändert.

Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, den Nachweis zu führen, dass insbesondere die hohe Spannweite bei den Vergütungen der Hauptdarsteller und die damit zusammenhängende hohe Varianz bei den Produktionskosten in einem angemessenen Verhältnis zur Reichweite der jeweiligen Tatortfolgen steht, und sicherzustellen, dass in der Kalkulation auch die Lohnnebenkosten erfasst werden.

Verträge mit Regisseuren, Produzenten und Drehbuchautoren

Die zur Verfügung gestellten Produktionsakten enthielten nicht alle Regisseur- und Drehbuchverträge zu den in die Prüfung einbezogenen Tatortfolgen. Der

NDR selbst hatte sich nur entsprechende Einsichtsrechte in den Produktionsverträgen gesichert. Auch derartige Verträge mit Dritten müssen schon mit Blick auf die Kalkulationen des NDR Bestandteil seiner Produktionsakten sein. Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass auch die von den Produktionsfirmen abgeschlossenen Regisseur- und Drehbuchverträge nachrichtlich Bestandteil der Produktionsakten werden.

Der NDR hat mit Darstellern Pauschalvereinbarungen, sogenannte Buy-out-Vereinbarungen, zur Abgeltung von Ansprüchen im Falle von Wiederholungssendungen sowie mit Regisseuren und Produzenten Vereinbarungen zur Abgeltung von Senderechten getroffen. Die Rechnungshöfe bemängeln, dass bislang keine Maßstäbe zur Bemessung des Werts dieser Rechte entwickelt wurden. Der NDR hat dargelegt, auf Grundlage des neuen ARD-Eckpunktepapiers²²⁵ die Bewertung dieser Rechte zu erproben. Bei einer späteren Überarbeitung des NDR-Handbuchs für Auftrags- und Koproduktionen sollen diese Regelungen dann ggf. berücksichtigt werden.

Hildesheim, 09.05.2017

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. v o n K l a e d e n

S e n f t l e b e n

P a l m

B a r d e l l e

V o l l m e r

²²⁵ Eckpunkte für ausgewogene Vertragsbedingungen und eine faire Aufteilung der Verwertungsrechte bei Produktionen für die Genres Fiktion, Unterhaltung und Dokumentation vom 22.12.2015.