

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

Sonstige Prüfungen

36 Zahnärztekammer Niedersachsen: Haushaltsführung stärker am Landesrecht ausrichten

Die Zahnärztekammer Niedersachsen entschädigte einen Teil ihrer Organmitglieder über Pauschalen, ohne den für die Wahrnehmung der einzelnen Ämter erforderlichen Aufwand exemplarisch zu ermitteln und die Anspruchsgrundlage ausdrücklich in ihrer Satzung zu regeln. Darüber hinaus entschädigte sie die Reise- und Sitzungskosten mit deutlich höheren Sätzen als für die Landesverwaltung üblich. Auch hinterfragte sie die Entschädigungen vor dem Hintergrund einer möglichen Doppelzahlung nicht.

Das Haushalts- und Rechnungswesen der Zahnärztekammer Niedersachsen entspricht nicht vollständig den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts. Das bestehende Instrumentarium ist für eine geordnete Haushaltsführung bedarfsgerecht weiterzuentwickeln.

Allgemeines

Die Zahnärztekammer Niedersachsen (ZKN) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Selbstverwaltungsorganisation der rd. 8.000 Zahnärztinnen und Zahnärzte in Niedersachsen. Sie finanziert sich zu rd. 80 % über Pflichtbeiträge.

Die Aufgaben der Kammern für Heilberufe sind im Wesentlichen in § 9 Kammergesetz für die Heilberufe geregelt. Hiernach überwachen die Kammern die Erfüllung der Berufspflichten der Kammermitglieder und beraten sie in Fragen der Berufsausübung. Darüber hinaus sollen sie u. a. die Qualitätssicherung im Gesundheits- und Veterinärwesen sowie die berufliche Fortbildung der Kammermitglieder fördern.

Die staatliche Aufsicht über die ZKN liegt beim Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Der LRH prüfte im Jahr 2018 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ZKN. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten aus den Jahren 2014 bis 2017.

Allgemeines zu Entschädigungen bei der ZKN

Nach dem Kammergesetz für die Heilberufe werden die Mitglieder der Kammerversammlung und des Vorstands der ZKN ehrenamtlich tätig.

Kennzeichnend für ein Ehrenamt ist im Regelfall die Unentgeltlichkeit der ausgeübten Tätigkeit. Ein anfallender Aufwand bzw. die durch die Ausübung des Ehrenamts entstehenden Nachteile können angemessen ausgeglichen werden. 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.

Rd. 4 % des Haushaltsvolumens entfielen im Jahr 2017 bei der ZKN auf die Aufwandsentschädigungen der Organmitglieder. Hinzu kamen Reise- und Sitzungskosten im gleichen Umfang.

Pauschale Aufwandsentschädigung

Für die Ausübung des Ehrenamts erhielten die Vorstandsmitglieder, die Bezirksstellenvorsitzenden sowie weitere Referenten und Beauftragte von der ZKN eine pauschale monatliche Aufwandsentschädigung. Eine ausdrückliche Anspruchsgrundlage hierfür gab es weder im Kammergesetz für die Heilberufe noch in einer Satzung der ZKN. Die Kammerversammlung beschloss lediglich über die Haushaltsansätze für die Pauschalen.

Eine pauschalierte Entschädigungsleistung ist nach gängiger Rechtsprechung anerkannt, wenn zuvor der regelmäßig mit der Wahrnehmung des jeweiligen Ehrenamts verbundene Aufwand tatsächlich ermittelt und den Entschädigungsleistungen zugrunde gelegt wurde. Dies unterließ die ZKN. Der LRH konnte daher nicht beurteilen, ob die Höhe der jeweiligen Entschädigungsleistungen angemessen war.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die ZKN für das Ehrenamt eine Aufgabenkritik durchführt, den konkreten Aufwand in regelmäßigen Abständen überprüft und auf dieser Grundlage den Entschädigungsbedarf begründet. Zudem ist der Entschädigungstatbestand nach Auffassung des LRH in der Kammersatzung zu regeln.

Entschädigung von Reise- und Sitzungskosten

Die Organmitglieder erhalten auf Antrag auch Reise- und Sitzungskosten nach der Reise- und Sitzungskostenordnung der ZKN. Diese sieht neben Fahrt-, Übernachtungs- und Nebenkosten auch ein Tagegeld und ein Sitzungsgeld vor. Die ZKN erstattete die Reise- und Sitzungskosten unabhängig vom Erhalt pauschaler monatlicher Aufwandsentschädigungen.

Im Vergleich zum Landesrecht sieht die Reisekostenordnung der ZKN z. B. in folgenden Fällen weitergehende Erstattungsregelungen vor:

	Reisekostenordnung der ZKN	Reisekostenverordnung des Landes Niedersachsen
Bahnfahrten	Erstattung von Tickets in der 1. Klasse	Erstattung von Tickets in der 2. Klasse (1. Klasse nur in Ausnahmefällen)
Nutzung des privaten PKW	Erstattung von 0,80 €/km	Erstattung von 0,20 €/km (Normalfall); maximal 0,30 €/km
Verpflegungspauschale bzw. Tagegeld	Bei einer Abwesenheit von über 6 Stunden bis zu 56 €	Bei einer Abwesenheit von mindestens 24 Stunden bis zu 24 €

Tabelle 25: Vergleich Reisekostenregelungen der ZKN mit der des Landes

Der LRH hält die in der Reisekostenordnung der ZKN enthaltenen Entschädigungssätze für überhöht. Die ZKN als Körperschaft des öffentlichen Rechts und Träger hoheitlicher Aufgaben finanziert ihre Ausgaben aus öffentlichen Abgaben, wie Pflichtbeiträgen und Gebühren. Daher hat sie dem Grundsatz der Sparsamkeit folgend ihre Ausgaben auf das notwendige Maß zu beschränken.

Die ZKN als Teil der mittelbaren Landesverwaltung sollte sich bei der Erstattung der Reisekosten an den für die Landesverwaltung geltenden Maßstäben orientieren und die Reisekostensätze in ihrer Reisekostenordnung entsprechend anpassen.

Der LRH stellte zudem fest, dass den Vorstandsmitgliedern auf Antrag Sitzungsgelder auch für reguläre Termine innerhalb des Dienstgebäudes der ZKN gewährt wurden. Die Vorstandsmitglieder erhielten somit neben der monatlichen pauschalen Aufwandsentschädigung zusätzlich ein Sitzungsgeld von bis zu 520 € am Tag.

Aus Sicht des LRH legte die ZKN dabei den Begriff der „Sitzung“ zu weit aus. Zudem hinterfragte sie die Entschädigungen vor dem Hintergrund einer möglichen Doppelzahlung nicht.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die ZKN kumulierende Entschädigungsleistungen ausschließt. Dazu muss sie konkret definieren, welcher Aufwand durch die pauschale monatliche Aufwandsentschädigung abgegolten wird und welcher durch das Sitzungsgeld.

Anwendung der LHO bei der Haushaltsführung

Für juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, gelten in weiten Teilen die Vorschriften der LHO entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.³⁰⁶

³⁰⁶ § 105 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 48 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz.

Ihr Haushaltswesen regeln die Kammern für Heilberufe im Speziellen durch eine Haushalts- und Kassenordnung. Diese hat die gesetzlichen Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes sinngemäß zu übernehmen. Abweichungen mit Rücksicht auf die Organisation und die Bedürfnisse der Kammer sind zulässig, soweit die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung nicht gefährdet werden, das Haushaltsbewilligungsrecht der Kammerversammlung gewahrt wird und die Haushaltsführung für die Kammermitglieder ausreichend durchschaubar ist.³⁰⁷

Die Haushalts- und Kassenordnung der ZKN übernimmt die gesetzlichen Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes nur teilweise sinngemäß. Die dort geregelten Abweichungen entsprechen teilweise nicht den gesetzlichen Voraussetzungen. Beispielsweise ist die Haushalts- und Kassenordnung insoweit widersprüchlich, als sie doppelte und kamerale Begriffe nebeneinander verwendet. Die Vermischung von kamerale und doppelte Sachverhalten erschwerte die sachgerechte Kontrolle und Steuerung des Kammerhaushalts.

Zudem brachte die ZKN die erforderlichen Nachtragshaushalte nicht rechtzeitig und transparent in die Kammerversammlung ein. Es fehlten ausreichende Regelungen zur Gewährleistung der Kassensicherheit. Bei Vergaben berücksichtigte die ZKN nicht die Regelungen der LHO.

Schließlich zeigen deutliche Plan-Ist-Abweichungen im Kammerhaushalt, dass ein Optimierungspotenzial beim Finanzcontrolling und letztendlich bei der Steuerung besteht.

Die ZKN hat ihren Haushalt künftig an den für sie maßgeblichen Haushaltsvorschriften des Landes auszurichten und hierzu ein bedarfsgerechtes Instrumentarium einzusetzen.

³⁰⁷ § 7 Abs. 1 Kammergesetz für die Heilberufe.

Stellungnahme der ZKN

Die ZKN kündigte in einer Stellungnahme an, den haushaltsrechtlichen Empfehlungen des LRH im Wesentlichen nachzukommen. Beispielsweise beabsichtige sie, sich für einen Rechnungslegungsstil – Doppik oder Kameralistik – zu entscheiden. Sie werde hierzu, zum Nachtragshaushalt und zur Kassensicherheit in ihrer Haushalts- und Kassenordnung Regelungen aufnehmen. Zudem werde sie einheitliche Richtlinien gemäß der Zielrichtung des § 55 LHO zum Vergaberecht beschließen.