

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- 1.1 - 04061.00 -

Hildesheim, den 22. Mai 2002

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2000

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2000 - vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Meyerding

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2002
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2000 -**

Inhaltsübersicht

| | Seite |
|---|-------|
| I. Allgemeines | 6 |
| II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO | |
| 1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2000 | 6 |
| 2. Belege..... | 7 |
| 3. Eingriffe in das Haushaltsvollzugssystem..... | 8 |
| 4. Einnahmereste, Zuführung zur Allgemeinen Rücklage..... | 9 |
| 5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe | 9 |
| III. Vermögen und Schulden, Verpflichtungen | |
| Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO | 10 |
| IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO | |
| 1. Vielseitigkeitsreiterei- Vielseitige Mängel bei der Investitionsförderung eines überregionalen Ausbildungs- und Leistungszentrums | 11 |
| 2. Pferdeland Niedersachsen - Scheuklappen bei der Förderung eines reiterlichen Wirtschaftsbetriebs..... | 14 |
| 3. Verschwendung von Wohnungs- und Städtebauförderungsmitteln | 17 |
| 4. Erneute Missachtung kostenmindernder Vorgaben für die Durchführung von Landesbauten | 20 |
| 5. Nebentätigkeit eines Klinikdirektors | 23 |
| 6. Missachtung der Ablieferungspflicht von Nebentätigkeitsvergütungen | 26 |
| 7. „Auswüchse“ bei der Förderung des kommunalen Straßen- baus - Förderung der Anpflanzung „verkehrsberuhigender“ Bäume auf einer angeblich verkehrswichtigen innerörtlichen Straße..... | 29 |
| 8. Finanzierung einer Aufstellfläche für den Kfz-Umschlag | 32 |
| 9. Vergabemängel bei der Beschaffung der Ersteinrichtung von Neu- und Erweiterungsbauten..... | 35 |
| V. Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO | |
| 1. Einleitung | 38 |
| Innenministerium | |
| 2. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung „Bauleitplanung, Bauaufsicht und Städtebauförderung bei den Bezirksregierungen (Dezernate 204)“ | 38 |

| | |
|--|----|
| 3. Zivilkraftfahrer bei der Polizei..... | 41 |
| 4. Einführung der Personalentwicklung in der Niedersächsischen Landesverwaltung..... | 44 |
| 5. Fortführung einer entbehrlichen Fördermaßnahme (Härteausgleich)..... | 47 |
| 6. Verleihung des Kulturpreises Schlesien - Weniger wäre mehr..... | 49 |

Innenministerium/Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

| | |
|--|----|
| 7. Unzulässige Verwendung der Überschüsse und Rücklagen der Niedersächsischen Landestreuhandstellen für das Wohnungswesen und für Wirtschaftsförderung | 51 |
|--|----|

Finanzministerium

| | |
|---|----|
| 8. Erfolgskontrolle bei Fördermaßnahmen | 54 |
| 9. Vorwegabzug von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben | 57 |
| 10. Besteuerung von privaten Wertpapiergeschäften..... | 59 |
| 11. Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen..... | 61 |
| 12. Errichtung eines integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements | 63 |

Finanzministerium und andere Geschäftsbereiche

| | |
|--|----|
| 13. Umsetzung des Reformprojekts P 53 in Niedersachsen | 66 |
|--|----|

Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales

| | |
|---|----|
| 14. Geld- und Sachleistungen im Maßregelvollzug als Therapie?..... | 70 |
| 15. Überhöhte Belastungen für Pflegebedürftige und den Landeshaushalt | 74 |
| 16. Alleinige Entscheidung der Wohlfahrtsverbände über die Verwendung von Landesmitteln..... | 76 |
| 17. Prüfungsfreie Räume bei der Verwendung von Landesmitteln durch die Wohlfahrtsverbände..... | 83 |
| 18. Überhöhte und unzureichend geregelte Finanzierung ambulanter Hilfen für Nichtsesshafte..... | 86 |

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

| | |
|---|----|
| 19. Existenzberechtigung des allgemeinen Hochschulsports | 89 |
| 20. Versorgung Studierender mit Wohnheimplätzen durch die Studentenwerke... | 92 |
| 21. Fortbestand des Studentenwerks Clausthal..... | 94 |

Kultusministerium

22. Zukunftsinvestitionen für berufliche Schulen 2001 bis 2002- Wohltat und Plage einer Förderung..... 96
23. Lehrerstundenzuweisung für allgemein bildende Schulen..... 100
24. Unterrichts- und Lehrerausfall an allgemein bildenden Schulen..... 106
25. Konzentration auf die notwendigen Aufgaben der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung..... 109
26. Überführung der Gedenkstättenarbeit in eine Stiftung..... 112

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

27. Verfehlung von Förderzielen, Mitnahmeeffekte und fehlende Erfolgskontrollen im Bereich der Wirtschaftsförderung..... 115

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr/Finanzministerium

28. Fehlentwicklungen beim Modellversuch „Budgetierung in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung“ 118

**Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- Landesforstverwaltung -**

29. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse 129

Justizministerium

30. Stiftung „Resozialisierungsfonds beim Niedersächsischen Justizministerium“ 131

Umweltministerium

31. Aufgabenabbau beim Niedersächsischen Landesamt für Ökologie ohne angemessene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Konsequenzen..... 133

Hochbauten

32. Fehlende Erfolgskontrolle bei Energiesparmaßnahmen im Hochschulbereich 135

Verschiedene Geschäftsbereiche

33. Nutzung der Arbeitszeit von Landesbediensteten für private Internetrecherchen 139

Sonstige Prüfungen

34. EXPO 2000- Von der „Schwarzen Null“ zum Milliardendefizit 143

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

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

In vielen Fällen sind die Erörterungen mit der Verwaltung noch nicht abgeschlossen.

Die Bemerkungen enthalten neben Feststellungen zum Hj. 2000 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre (§ 97 Abs. 3 LHO).

I. Allgemeines

1. Die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Hj. 1999 und 2000 vom 18.03.1999 (Nds. GVBl. S. 82) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 2000 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 13.12.2001 (Drs. 14/2976) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2000 enthält in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Dass die Haushaltsrechnung alle Angaben enthält, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind, kann der LRH unter Hinweis auf Abschnitt II Nr. 2 dieses Jahresberichts nicht bescheinigen.

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

1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2000

| | Einnahmen | Ausgaben |
|--|-------------------|--------------------------------|
| | DM | DM |
| a) Nach dem Landeshaushaltsplan 2000 beträgt das Haushaltssoll | 41.062.081.900,00 | 41.062.081.900,00 ¹ |
| b) Hinzu treten die aus dem Hj. 1999 übernommenen Haushaltsreste | 717.149.654,89 | 1.397.770.183,00 ² |

¹ Die in Abschnitt I Nr. 3 des Abschlussberichts der Landesregierung zur Rechnung für das Hj. 2000 (Seite III der Haushaltsrechnung 2000) als Haushaltssoll ausgewiesenen Beträge betreffen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben.

² Die in der Haushaltsrechnung der Landesregierung (vgl. Fußnote 1) als Einnahme- und Ausgabereste 1999 ausgewiesenen Beträge betreffen die in das Hj. 2001 übertragenen Haushaltsreste.

| | | |
|---|-------------------|-------------------|
| c) Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1999 übernommenen Haushaltsreste | 41.779.231.554,89 | 42.459.852.083,00 |
| d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 2000 betragen | | |
| aa) die Ist-Einnahmen | 42.145.461.700,46 | |
| bb) die Ist-Ausgaben | | 42.145.461.700,46 |
| e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Hj. 2000 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 2001 übertragen wurden | 605.351.513,19 | 1.285.972.041,30 |
| f) Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Hj. 2000 verbliebenen Haushaltsreste | 42.750.813.213,65 | 43.431.433.741,76 |
| g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 1999 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt | | |
| aa) die Mehreinnahme | 971.581.658,76 | |
| bb) die Mehrausgabe | | 971.581.658,76 |
| h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2000 (§ 83 Nr. 2 Buchst. d LHO) | | -,- |

2. Belege

Geldbestandsdifferenzen

a) Differenz zum „1. Jahresabschluss 2000“ per 05.01.2001

Nach der Buchführung der Landeshauptkasse im integrierten Haushaltsvollzugssystem hat der Geldbestand des Landes am 05.01.2001 682.953.508,46 DM betragen. Zur Ermittlung des tatsächlichen Geldbestands ist dieser Betrag aber noch um so genannte Schwebeposten - das sind Zahlungen, die in der Buchführung bereits nachgewiesen sind, aber den Bankkonten noch nicht belastet oder gutgeschrieben wurden (z. B. ausgegebene oder empfangene Schecks) - zu korrigieren. Unter Einbeziehung dieser Schwebeposten, lt. Haushaltsvollzugssystem-Buchführung waren dies -1.346.234.888,81 DM, müsste das Land somit einen Geldbestand in Höhe von -663.281.380,35 DM gehabt haben. Tatsächlich waren auf den Bankkonten, nachgewiesen durch Kontoauszüge, jedoch 35.989.629,07 DM. Insofern weist die Buchführung zum Stichtag des 1. Jahresabschlusses eine Differenz in Höhe von insgesamt 699.271.009,42 DM aus.

b) Differenz zum „2. Jahresabschluss 2000“ per 28.02.2001

Am 28.02.2001 betrug der Geldbestand des Landes nach der Haushaltsvollzugssystem-Buchführung -korrigiert um Schwebeposten in Höhe von

45.074.682,17 DM - insgesamt -505.296.519,26 DM. Dagegen belief sich der Gesamtbestand auf den Bankkonten lt. Kontoauszügen auf 32.909.883,84 DM. Hieraus ergibt sich zum Stichtag des 2. Jahresabschlusses eine Differenz in Höhe von 538.206.403,10 DM.

c) Differenz bei Abschluss der örtlichen Prüfung des LRH

Die Landeshauptkasse hat die Differenzen bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des LRH (06.03.2002) nicht vollständig aufklären können. So weist der Tagesabschluss per 22.02.2002 eine Differenz in Höhe von 11.482.150,09 € aus³.

Würdigung

Die Geldbestandsdifferenzen sind zum einen auf fehlerhafte Anwendungen, zum anderen aber auch auf Systemfehler (Programmfehler) des Haushaltvollzugssystems zurückzuführen.

Insofern war der Landeshauptkasse die Abstimmung des auf den Bankkonten des Landes vorhandenen Geldbestands mit dem Bestand lt. Haushaltvollzugssystem-Buchführung nicht möglich, obwohl dies von jeher⁴ Grundlage für den Nachweis ordnungsgemäßer Kassenbuchführung ist. Nur durch Abstimmung des tatsächlichen Geldbestands, der auf den Bankkonten vorhanden und durch entsprechende Kontoauszüge nachgewiesen ist, mit dem rechnerischen Kassenbestand lt. Buchführung ist - unter Berücksichtigung der Schwebeposten - ordnungsgemäß belegt, dass dem Land kein Schaden durch Geldverluste (z. B. Auszahlungen ohne rechtlichen Grund) entstanden ist⁵.

Die Bescheinigung einer ordnungsgemäßen Buchführung ist schon aus formalen Gründen nicht möglich, wenn die Daten der Buchführung nicht mit dem tatsächlichen Bestand auf den Bankkonten abgestimmt sind. Ob die Bestandsdifferenzen dabei auch auf fehlerhaften Buchungen beruhen, die Einfluss auf das Ergebnis der Haushaltsrechnung haben, muss dahingestellt bleiben; dies ist jedenfalls nicht auszuschließen.

Wegen der ungeklärten Geldbestandsdifferenzen kann der LRH nicht bescheinigen, dass alle Zahlungen ordnungsgemäß belegt waren.

3. Eingriffe in das Haushaltvollzugssystem

Der Landeshauptkasse war es in einer Vielzahl von Fällen systembedingt nicht möglich, den Tagesabschluss zu erstellen. Oftmals waren Umbuchungen erforderlich, die nur durch die Herstellerfirma der Software durch entsprechende Eingriffe in das Haushaltvollzugssystem veranlasst werden konnten. Eingriffe waren darüber hinaus auch für die Erstellung des Jahresabschlusses 2000 notwendig.

Ein Nachverfolgen der Systemeingriffe ist derzeit nur den Bediensteten der Herstellerfirma möglich. Deshalb konnte der LRH nicht prüfen, ob alle Änderungen dokumentiert worden sind.

Nicht dokumentierte Änderungen verhindern die Lesbarkeit der ursprünglichen Eintragungen; diese Lesbarkeit der ursprünglichen Eintragungen gehört jedoch zu den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung. Nicht dokumentierte Änderungen ent-

³ Nach Auskunft des Finanzministeriums vom 03.04.2002 betrug die Differenz am 27.03.2002 1.369.864,49 €.

⁴ Vgl. § 80 der Reichskassenordnung vom 06.08.1927.

⁵ Entsprechende Feststellungen hatte der Kassenaufsichtsbeamte der Landeshauptkasse bei seiner unvermuteten Kassenprüfung am 13.12.2000 getroffen. In seiner Prüfungsniederschrift vom 30.01.2001 führte er aus, dass die Landeshauptkasse mangels Abstimmung der Geldbestände „nicht in der Lage ist, einen möglichen Verlust am Geldbestand des Landes zu erkennen“.

sprechen einem unzulässigen Überkleben oder Übermalen bei der Buchführung in Papierform.

4. Einnahmereste, Zuführung zur Allgemeinen Rücklage

- a) Bei Kapitel 11 04 (Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften) ist ein Einnahmerest in Höhe von 50 Millionen DM gebildet worden, ohne dass dies begründet worden ist.
- b) Dem Kapitel 51 32 (Grundstock) wurden - wie im Haushaltsplan 2000 veranschlagt - 50 Millionen DM entnommen. Die ebenfalls veranschlagte Entnahme von 13,3 Millionen DM aus dem Kapitel 51 33 (Agrarstrukturfonds) wurde als Einnahmerest übertragen.

Die Mittel des Grundstocks dürfen nach § 64 Abs. 1 Satz 4 LHO nur zum Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten verwendet werden. Im Haushaltsplan können zwar abweichende Regelungen getroffen werden. Da das Land der Allgemeinen Rücklage aber letztlich 1.128,3 Millionen DM zuführen konnte, war eine Entnahme aus dem Grundstock zumindest zum Zweck des Haushaltsausgleichs nicht notwendig. Gleiches muss für die Entnahme aus dem Agrarstrukturfonds gelten, die nicht vereinnahmt, sondern in das Folgejahr übertragen wurde. Die Vorgehensweise entspricht nicht dem mit § 64 LHO verfolgten Zweck, das Grundvermögen des Landes wertmäßig zu erhalten.

Nach dem Landtagsbeschluss vom 12.09.2000 (vgl. Nr. 40 der Anlage zur Drs. 14/1823, S. 21) sollte diesem Zweck stärker Rechnung getragen werden und eine Verwendung für andere Zwecke grundsätzlich unterbleiben. An diesem Grundsatz ist auch der Haushaltsvollzug zu messen.

5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

- a) An überplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe und an außerplanmäßigen Ausgaben sind in der Anlage I zur Landeshaushaltsrechnung insgesamt 602.092.205,79 DM nachgewiesen (S. 46 der Anlagen). Zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben über 500 DM fehlte bei zwölf Überschreitungen und drei Vorgriffen die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.
- b) Weitere überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 1.743.497,49 DM enthält die Anlage II („Nachweisung über die Inanspruchnahme der für das Hj. 2000 bei dem Kapitel 13 02 veranschlagten Verstärkungsmittel“).

III. Vermögen und Schulden, Verpflichtungen

Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO

Den in der Nachweisung der Forderungen des Landes Niedersachsen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens am Ende des Hj. 2000 aufgeführten Bestand hat das Land aus der Fortschreibung des Vorjahresbestands um die sich aus der Geldrechnung ergebenden Zu- und Abgänge sowie sonstige Veränderungen ohne haushaltmäßige Zahlung ermittelt.

Das Finanzministerium hat die auf Grund der Einführung eines automatisierten Darlehensverwaltungssystems begonnene Abstimmung der in seiner Vermögensnachweisung erfassten Forderungen mit den Beständen der jeweiligen Dienststellen fortgesetzt. Dabei wurden für das Hj. 2000 festgestellte Abweichungen bisher mit Vermögenszugängen von 10,3 Millionen DM und Vermögensabgängen von 31,2 Millionen DM korrigiert. Da die Überprüfung der Forderungsbestände auf Grund der Einführung des automatisierten Darlehensverwaltungssystems noch nicht abgeschlossen ist, kann im Hj. 2001 noch weiterer Korrekturbedarf auftreten.

Im Hj. 2000 ausgebuchte Forderungen aus der Inanspruchnahme von Bürgschaften und Garantien sind im Jahr 2001 in Abgang gebracht worden.

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

- | | | |
|-------------------------|---|---|
| 1. Einzelplan 03 und 09 | - | Innenministerium/Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten |
| Kapitel 03 30 | - | Sportförderung |
| Kapitel 09 96 | - | Maßnahmen nach dem Strukturhilfegesetz |

Vielseitigkeitsreiterei - Vielseitige Mängel bei der Investitionsförderung eines überregionalen Ausbildungs- und Leistungszentrums

Weil zwei Ministerien auf das Zuwendungsverfahren Einfluss nahmen, hat die zuständige Bezirksregierung die Anträge zur Förderung eines Ausbildungs- und Leistungszentrums praktisch nicht geprüft; der Zuwendungsbescheid war fehlerhaft.

Obwohl das Zentrum bereits 1995 seinen Betrieb aufgenommen hatte, lag bis Mitte 2001 noch kein prüfbarer, den rechtlichen Anforderungen genügender Verwendungsnachweis vor. Die dennoch von der Bezirksregierung vorgenommene Verwendungsprüfung wies zahlreiche Mängel auf. Insbesondere wurden Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt, die nicht dem Zuwendungszweck entsprachen. Auf die Rückforderung einer den Zuwendungsbedarf mindernden Vorsteuererstattung wurde verzichtet.

Ausgangslage

Im Jahr 1989 begannen auf ministerieller Ebene Bestrebungen, eine nationale zentrale Ausbildungsstätte für die Vielseitigkeitsreiterei (Military) zu schaffen. Dafür wurde eine in zwei Landkreisen gelegene, bereits vorhandene Military-Turnieranlage als besonders geeignet erachtet. Mit diesen Landkreisen wurden entsprechende Verhandlungen aufgenommen. Im Frühjahr 1990 reichte einer der Landkreise beim Innenministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, beim Kultusministerium sowie außerdem beim Finanzministerium und lediglich nachrichtlich bei der zuständigen Bezirksregierung den Entwurf eines Antrags auf Gewährung von Landesmitteln für das geplante Ausbildungs- und Leistungszentrum ein. Nachdem das Kultusministerium Sportfördermittel für das Vorhaben zugesichert und das Bundesministerium der Finanzen Strukturhilfemittel genehmigt hatte, bewilligte die zuständige Bezirksregierung dem Landkreis schließlich auf Weisung des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit Bescheid vom 13.12.1991 eine Zuwendung zur Errichtung eines Ausbildungs- und Leistungszentrums für Vielseitigkeitsreiterei in Höhe von 4,5 Millionen DM aus Strukturhilfemitteln. Der im Antragsentwurf enthaltene Gesamtfinanzierungsplan wurde für verbindlich erklärt; er sah Ausgaben von insgesamt 6,5 Millionen DM und auf der Einnahmeseite u. a. weitere Landesmittel aus der Sportförderung in Höhe von 1,35 Millionen DM vor. Mit der Baumaßnahme wurde noch im Dezember 1991 begonnen. Mit Bescheid vom 01.10.1992 gewährte die Bezirksregierung dem Landkreis dann die angekündigte Zuwendung in Höhe von 1,35 Millionen DM nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Sportstättenbaus (zuständiges Ressort seinerzeit Kultusministerium, jetzt Innenministerium), die auch für die Zuwendung aus Strukturhilfemitteln anzuwenden war. Beide Zuwendungen wurden als Projektförderung mit Festbetragsfinanzierung bewilligt.

Da der Landkreis den Kostenrahmen der Baumaßnahme nicht einhielt, obwohl bereits Preissteigerungen von 15 v. H. in der Kostenübersicht des Antrags berücksichtigt waren, mussten gegenüber der ursprünglichen Planung einige Änderungen vorgenommen werden, die sich jedoch nach Aussage des Landkreises nicht auf den Ausbil-

dungsbetrieb auswirken sollten. Ausweislich der vorgelegten Unterlagen wurden die Baumaßnahmen zur Errichtung des Ausbildungs- und Leistungszentrums Ende 1994 abgeschlossen, sodass ab Januar 1995 der Betrieb aufgenommen werden konnte. Von diesem Zeitpunkt an wurde eine für den Betrieb des Zentrums gegründete GmbH, der u. a. die beiden Landkreise als Gesellschafter angehörten, vom Land institutionell gefördert (vgl. Abschnitt IV, Nr. 2 „Pferdeland Niedersachsen - Scheuklappen bei der Förderung eines reiterlichen Wirtschaftsbetriebs“).

Antragsprüfung

Die Erhebungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Lüneburg haben ergeben, dass die Bezirksregierung als zuständige Bewilligungsbehörde die Anträge vor Erteilung der Zuwendungsbescheide praktisch nicht geprüft hatte. Die wesentlichen Entscheidungen waren auf ministerieller Ebene, insbesondere vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, getroffen worden. Die Bezirksregierung hatte sich der Einflussnahme der Ministerien auf das Zuwendungsverfahren nicht widersetzt, sondern die ihr erteilten Weisungen ausnahmslos umgesetzt. Dies hat zu vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt im Einzelnen aufgelisteten vermeidbaren Fehlern in den Zuwendungsbescheiden geführt; u. a. wurden Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt, die nach der Richtlinie nicht gefördert werden sollten und durften.

Das hier praktizierte Verfahren steht im Widerspruch zu den Vorgaben der Landesregierung, wonach Zuwendungsverfahren grundsätzlich nicht zu den ministeriellen Aufgaben gehören und daher den nachgeordneten Behörden zu überlassen sind; die Bewilligungsbehörden sind dann, u. a. zur Vermeidung unwirtschaftlicher Verfahrensabläufe, grundsätzlich für den gesamten Ablauf des Bewilligungsverfahrens zuständig (vgl. u. a. Drs. 12/1811, S. 22, Erlass des Finanzministeriums vom 18.07.1990 - 10-1004(3)-2h - und Haushaltsführungsrichtlinie vom 13.12.2001, Kapitel XII).

Vorlage und Prüfung von Verwendungsnachweisen

Mit Datum vom 09.11.1995 legte der Landkreis einen Verwendungsnachweis für den Zeitraum Januar 1992 bis November 1995 („*Verwendungsnachweis 95*“) vor, der Einnahmen und Ausgaben von jeweils ca. 6,5 Millionen DM aufführte. Nachdem der Bezirksregierung jedoch bekannt geworden war, dass der Landkreis die Zuwendung an die Betreiber-GmbH weitergeleitet hatte, die zum Vorsteuerabzug berechtigt war, sandte sie den Verwendungsnachweis an den Landkreis zurück und leitete gleichzeitig förmlich die Anhörung zu einer eventuellen Rückforderung ein.

Der Betreiber-GmbH wurden nach dem Ergebnis einer Betriebsprüfung des Finanzamts im Jahr 1997 für die Jahre 1992 bis 1994 (Bauphase) Vorsteuern in Höhe von ca. 420.000 DM erstattet. Diese Rückerstattung wurde jedoch nicht als zuwendungsmindernde Einnahme betrachtet. Stattdessen vereinbarten die Bezirksregierung und der Landkreis, dass die GmbH sie zusätzlich für weitere Bauwerke und Außenanlagen im Sinne des Zuwendungszwecks einsetzen sollte; ein neuer Bescheid darüber erging nicht.

Für die Erhöhung der Zuwendung um den Vorsteuererstattungsbetrag bestand weder ein Rechtsgrund noch eine Notwendigkeit, weil der Zuwendungszweck - wie der Landkreis selbst eingeräumt hatte - zu diesem Zeitpunkt bereits erreicht war. Die für die Errichtung des Military-Zentrums notwendigen, zuwendungsfähigen Ausgaben lagen ohne Vorsteuer deutlich unter der Zuwendungssumme, sodass sich die Zuwendung um den übersteigenden Betrag hätte verringern müssen. Die rechtzeitige Rückforderung der Vorsteuererstattung hätte die Liquidität der Betreiber-Gesellschaft nicht gefährdet.

Die Bezirksregierung fühlt sich jedoch an die Absprache mit dem Landkreis über die Verwendung der Vorsteuererstattung gebunden. Einen Vertrauensschutz kann der Landkreis allerdings als eine dem öffentlichen Recht unterworfenen Behörde aus der Absprache mit der Bezirksregierung nicht herleiten.

Da die Bezirksregierung den „Verwendungsnachweis 95“ wegen der Einbeziehung der Mehrwertsteuer in die Ausgaben beanstandet hatte, legte der Landkreis mit Schreiben vom 21.06.1999 einen von der Betreiber-GmbH erstellten „*Verwendungsnachweis 98*“ vor, der (Netto-)Ausgaben von Januar 1992 bis November 1995 in Höhe von ca. 6 Millionen DM enthielt. Darüber hinaus wurden für 1994 bis 1997 Ausgaben in Höhe von ca. 550.000 DM in Jahressummen angegeben, die jedoch in erheblichem Umfang in Kostengruppen angefallen sind, die nicht Bestandteil der Bewilligungsbescheide waren, z. B. für Betriebsausstattung, Software, Büroausstattung und Pferde. Außerdem waren in diesem Zusammenhang genannte Ausgaben teilweise bereits bei der laufenden institutionellen Förderung der GmbH berücksichtigt worden.

Die Angaben des „Verwendungsnachweises 98“ unterscheiden sich deutlich von dem „Verwendungsnachweis 95“ des Landkreises, beide Verwendungsnachweise stimmen zudem nicht mit den Kassenlisten und dem Bauausgabenbuch des Landkreises überein, sodass nunmehr drei verschiedene Zahlenwerke vorliegen. So betrugen die Ausgaben für die Kostengruppe „Nebenkosten“, für die lt. Bewilligungsbescheid 683.000 DM eingeplant wurden, nach „Verwendungsnachweis 95“ rd. 645.500 DM und nach „Verwendungsnachweis 98“ nur ca. 85.000 DM; nach dem Bauausgabenbuch des Landkreises wurden dagegen rd. 802.700 DM gebucht.

Die Bezirksregierung hat den 1999 erhaltenen „Verwendungsnachweis 98“ geprüft. Diese Prüfung weist nach Feststellung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts zahlreiche Mängel auf. So wurde schon nicht beachtet, dass Belege der GmbH fehlten und Ausgaben nur pauschal und weder inhaltlich noch zeitlich nachvollziehbar angeführt waren, sodass eine ordnungsgemäße Prüfung überhaupt nicht möglich war. Weiterhin wurden Abweichungen der Ausgaben von den im Bescheid vorgegebenen Ansätzen um teilweise mehr als 20 v. H. nicht hinterfragt. Die zeitgerechte Mittelverwendung wurde nicht geprüft. Deshalb wurden Zinsforderungen von mehreren tausend DM nicht geltend gemacht. Weiterhin hat die Bezirksregierung die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben bejaht, die gar nicht kassenwirksam geworden, die erst 1996/97 und damit weit nach Inbetriebnahme des Zentrums (01.01.1995) entstanden oder die eher dem laufenden Betrieb und der Ausstattung zuzurechnen sind. Damit hat sie den Verwendungszweck „Errichtung eines Ausbildungs- und Leistungszentrums“ unzulässig erweitert.

Eine abschließende Stellungnahme der Bezirksregierung liegt noch nicht vor. Die Bezirksregierung hat vom Landkreis einen weiteren überarbeiteten Verwendungsnachweis angefordert und die Höhe der Zinsen für die nicht zeitgerechte Mittelverwendung errechnet, allerdings ohne vorher die zuwendungsfähigen Ausgaben abschließend festzustellen.

Anforderungen an das weitere Verfahren

Nach Auffassung des LRH muss die Bezirksregierung die Prüfung der Verwendung im Hinblick auf die zahlreichen Haushaltsverstöße und den daraus resultierenden Schaden für das Land erneut durchführen. Grundlage hierfür kann nur ein vollständig überarbeiteter ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis sein, für diesen ist allein der Landkreis als Adressat des Zuwendungsbescheids verantwortlich und zuständig. Der Verwendungsnachweis darf nur Ausgaben enthalten, die dem Zuwendungsempfänger tatsächlich entstanden sind. Als zuwendungsfähig kann die Bezirksregierung nur Ausgaben werten, die den Vorgaben des Bewilligungsbescheids entsprechen, die notwendig im Sinne des dort benannten Verwendungszwecks waren und auch so ein-

gesetzt worden sind. Da nach eigener Aussage des Zuwendungsempfängers der Zuwendungszweck mit Betriebsbeginn des Ausbildungs- und Leistungszentrums erfüllt war, können danach entstandene Ausgaben nicht mehr berücksichtigt werden.

Soweit eine unter diesen Gesichtspunkten durchgeführte neuerliche Verwendungsnachweisprüfung ergibt, dass die ausgezahlte Zuwendung die zuwendungsfähigen Ausgaben überschreitet, ist die Zuwendung um diesen Betrag vom Landkreis zurückzufordern. Für nicht zeitgerecht verwendete Zuwendungsmittel sind Zinsen zu erheben.

- | | | |
|------------------|---|------------------|
| 2. Einzelplan 03 | - | Innenministerium |
| Kapitel 03 31 | - | Sportförderung |

Pferdland Niedersachsen - Scheuklappen bei der Förderung eines reiterlichen Wirtschaftsbetriebs

Das Land gewährte einem Ausbildungs- und Leistungszentrum für die Vielseitigkeitsreiterei, das als GmbH betrieben wird, jährlich Zuwendungen zu den laufenden Kosten, ohne die Notwendigkeit der Zuwendungen ausreichend zu prüfen. Die Zuwendung wäre im Jahr 2000 geringer ausgefallen, wenn das Land nicht darauf verzichtet hätte, dass zwei Landkreise ihrer im Gesellschaftsvertrag festgelegten Nachschusspflicht in voller Höhe nachkommen. Im Übrigen hatte es die GmbH versäumt, in den letzten Jahren kostendeckende Entgelte zu ermitteln und zu erheben.

Es ist fraglich, ob diese institutionelle Förderung noch fortgesetzt werden kann.

Ausgangslage

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Lüneburg hat die jährliche Förderung einer nationalen zentralen Ausbildungsstätte für die Vielseitigkeitsreiterei (Military) durch das Land untersucht. Die Errichtung dieser Anlage war bereits mit Landeszuwendungen in Höhe von 5,85 Millionen DM gefördert worden (vgl. Abschnitt IV, Nr. 1 „Vielseitigkeitsreiterei- Vielseitige Mängel bei der Investitionsförderung eines überregionalen Ausbildungs- und Leistungszentrums“). Im Januar 1995 wurde der Betrieb aufgenommen. Betreiber des Ausbildungs- und Leistungszentrums ist eine GmbH, deren Gesellschafter zwei Landkreise sowie ein Pferdezucht- und Reitverein sind. Zielsetzung und Tätigkeit dieser GmbH sind nach § 2 des Gesellschaftsvertrags ausschließlich darauf gerichtet, die Vielseitigkeitsreiterei auf überregionaler Ebene zu fördern.

Aus einer Kabinettsvorlage vom 03.05.1990 geht hervor, dass das Land die Folgekosten des Ausbildungs- und Leistungszentrums für Military bis zu 75.000 DM jährlich zuzüglich der Kosten für den Trainer (40.000 DM) für die Dauer von zehn Jahren aus Sportfördermitteln übernehmen wollte. Später wurde vom Innenministerium ergänzend bestimmt, dass das Land 60 v. H. eines Defizits der Betreiber-GmbH trägt, maximal 115.000 DM, bei einem Defizit unter 150.000 DM jedoch nur 50 v. H.; den Rest des Fehlbetrags sollten die beiden Landkreise decken. Seit 1995 gewährte die Bezirksregierung der Betreiber-GmbH dementsprechend jährlich Zuwendungen zu den Betriebs- und Unterhaltungskosten sowie den Trainerkosten. Beide Förderungen wurden in einem Bescheid zusammengefasst und als institutionelle Förderung im

Rahmen einer Anteilfinanzierung bewilligt. Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist noch nicht abgeschlossen.

Nachschusspflicht der Gesellschafter

Nach § 7 des Gesellschaftsvertrags stellen die beiden Landkreise über ihre Stammeinlage hinaus der GmbH jährlich den Betrag zur Verfügung, der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist und anderweitig nicht gedeckt werden kann. Diese Nachschusspflicht der beiden Gesellschafter ist auf jeweils 37.500 DM jährlich begrenzt.

Von 1995 bis 1998 wiesen die Wirtschaftspläne der GmbH „Zuschüsse“ der beiden Landkreise in Höhe von je 37.500 DM aus, die auch in dieser Höhe ausgezahlt worden sind. Mit Erlass vom 17.11.1998 ordnete das Innenministerium an, dass der Nachschuss der Gesellschafter „absprachegemäß“ als Zuwendung zu betrachten sei und dass sich bei sinkenden Gesamtkosten der GmbH die Zuwendungen des Landes und der beiden Landkreise entsprechend ihrem Zuwendungsanteil verringerten. 1999 beliefen sich die Zuschüsse nur noch auf je 13.000 DM und im Jahr 2000 auf je 18.000 DM, obwohl beim Land weiterhin Zuwendungen zur Deckung des Fehlbetrags der GmbH beantragt wurden. Die Bezirksregierung gewährte 1999 keine Zuwendung zur Deckung des Fehlbetrags der GmbH, jedoch für 2000 wieder eine entsprechende Zuwendung in Höhe von 36.000 DM; über den Antrag für 2001 war bis Januar 2002 noch nicht entschieden worden.

Nach Auffassung des LRH handelt es sich bei den von den Landkreisen zur Verfügung gestellten Beträgen nicht um in ihrem Ermessen stehende Zuwendungen, sondern um vertragliche Verpflichtungen aus dem Gesellschaftsvertrag. Diese gesellschaftsrechtliche Nachschusspflicht der Landkreise ist im Hinblick auf das zuwendungsrechtliche Subsidiaritätsgebot vorrangig vor der Landeszuwendung zu berücksichtigen. Die Zuschüsse sind als Eigenmittel der GmbH zu betrachten, die die Zuwendung des Landes mindern. Solange noch Zuwendungen des Landes zur Deckung des Defizits der GmbH notwendig sind, kommt eine Reduzierung der von den Landkreisen nachzuschießenden Beträge nicht in Betracht. Für das Jahr 2000 hätte deshalb die Nachschusspflicht der Landkreise nicht reduziert werden dürfen. Die Landeszuwendung von 36.000 DM für dieses Jahr ist zurückzufordern.

Das Ministerium teilt inzwischen die Rechtsauffassung des LRH hinsichtlich der Nachschusspflicht der Gesellschafter. Die betroffenen Landkreise dagegen behaupten, dass die Betriebskostenzuschüsse des Landes nach freiem Vertragsrecht, nicht nach Zuwendungsrecht gezahlt worden seien und demgemäß der Subsidiaritätsgrundsatz keine Anwendung finden könne. Außerdem berufen sie sich auf Vertrauensschutz. Das Ministerium will zur Vermeidung eines Rechtsstreits auf eine Rückforderung für die Vergangenheit verzichten, hat aber die Bezirksregierung angewiesen, ab 2001 Zuwendungsrecht anzuwenden und eine Zuwendung zur Deckung eines Fehlbetrags der GmbH nur zu gewähren, wenn die Landkreise in voller Höhe ihre Zuschüsse leisten. Der LRH meint, dass schon aus den schriftlichen *Zuwendungsbescheiden* unverkennbar hervorging, dass das Zuwendungsrecht anzuwenden war. Zur Frage des Vertrauensschutzes bleibt die abschließende Stellungnahme des Ministeriums abzuwarten.

Zuwendung zu den Ausgaben für den Trainer

Der mit einer Zuwendung von jährlich 40.000 DM geförderte Trainer ist hauptamtlich bei einem überregionalen Reiterverband angestellt. Für seine Tätigkeit im Ausbildungs- und Leistungszentrum hat die GmbH mit ihm einen Zusatzvertrag abgeschlossen. Sie erstattet dem Reiterverband die Bruttovergütung des Trainers angelehnt an BAT II abzüglich eines Zuschusses des Landessportbunds. Laut Zusatzvertrag ist der

Trainer verpflichtet zum Beritt von jährlich acht Pferden, zur Erteilung von durchschnittlich zwölf Wochenstunden Unterricht sowie zur Aufsicht und Betreuung von Auszubildenden. Alle darüber hinaus erbrachten Leistungen für die GmbH gelten als genehmigte Nebentätigkeiten und werden von der GmbH gesondert vergütet. Von den aus den Nebentätigkeiten erzielten Entgelten behält die GmbH einen Anteil von 25 v. H. für die Anlagennutzung ein.

Aus der Ergebnisrechnung der GmbH für 1999 geht hervor, dass die Aufwendungen für den Trainer (Erstattung an Reiterverband zuzüglich gezahlte Nebentätigkeitsvergütung) unter den Erlösen liegen, die durch die Unterrichts- und Lehrgangserteilung des Trainers verbucht werden konnten.

Die Zuwendung zur Deckung der Trainerkosten wurde gewährt, ohne den Zuwendungsbedarf zu überprüfen. Das wäre jedoch erforderlich gewesen; denn insoweit handelte es sich entgegen der Formulierung in den Bescheiden tatsächlich um eine projektbezogene Förderung. Weil die Aufwendungen für den Trainer z. B. im Jahr 1999 durch die von ihm erwirtschafteten Erlöse mehr als gedeckt wurden, wäre nach Auffassung des LRH in dem Jahr keine Landeszuwendung notwendig gewesen. Für die früheren und späteren Jahre hat die Bezirksregierung zu prüfen, ob ein entsprechender Bedarf bestand und die Zuwendungen ggf. zurückzufordern sind. Zukünftig sollte davon abgesehen werden, die Zuwendung zu den Trainerkosten zusätzlich zu der institutionellen Förderung der GmbH zu gewähren, da die durch den Trainer verursachten Aufwendungen und erzielten Erlöse in das Jahresergebnis der GmbH und damit in einen eventuellen Fehlbetrag einfließen. Wegen des im Zuwendungsrecht geltenden Besserstellungsverbots darf das Ausbildungs- und Leistungszentrum seinen Trainer allerdings nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete und muss das Nebentätigkeitsrecht beachten. Will es eine höhere Vergütung oder Zusatzleistungen vereinbaren, können diese zumindest nicht mit öffentlichen Geldern gefördert werden.

Erlöse des Ausbildungs- und Leistungszentrums

Die Erlössituation des Military-Zentrums hat sich seit Betriebsaufnahme 1995 deutlich verändert. Zwischen 1995 bis 1998 sind die Gesamterlöse von 253.100 DM auf 706.800 DM gestiegen. Während die Erlöse jedoch in den Bereichen, die aus der Vielseitigkeitsreiterei resultieren (insbesondere Lehrgänge), zurückgehen, steigen sie in den Tätigkeitsfeldern, die nicht ursächlich mit der Vielseitigkeitsreiterei zusammenhängen, überwiegend an. 1998 erzielte das Military-Zentrum die höchsten Erlöse aus der Erteilung von Unterricht und aus der Boxenvermietung für Pensionspferde; beides machte ca. 70 v. H. der gesamten Erlöse aus. Die Erlöse in den Tätigkeitsfeldern „Lehrgänge“ und „Anlagennutzung“ sind dagegen zwischen 1995 und 1998 von 27 v. H. auf 18 v. H. gesunken. Die von der GmbH erhobenen Entgelte basieren dabei in der Regel nicht auf differenzierten Preiskalkulationen. Die für die Boxenmiete angeblich bestehende Kalkulation wurde von der GmbH trotz mehrfacher Anforderung nicht vorgelegt.

Schon Kabinettsentscheidungen der Jahre 1989 und 1990 legten fest, dass die aus dem Betrieb des Military-Zentrums resultierenden Folgekosten im Rahmen eines Wirtschaftsbetriebs aufgefangen werden müssten und daher ein wirtschaftliches und zumindest nach dem Förderzeitraum von zehn Jahren auch kostendeckendes Handeln des Military-Zentrums angestrebt werden sollte. Ein wirtschaftliches Arbeiten setzt voraus, dass Kosten differenziert erfasst werden und die Kalkulationsgrundlage der zu erhebenden Entgelte bilden. Nur so können kostendeckende oder sogar gewinnbringende Preise ermittelt werden. Gewinne aus Leistungen, die nicht im Rahmen des Zuwendungszwecks erzielt werden, müssen ggf. Unterdeckungen bei den eigentlichen Aufgaben ausgleichen. Nur wenn danach *insgesamt* noch ein Fehlbetrag besteht, kann

das Military-Ausbildungs- und Leistungszentrum weiterhin institutionell vom Land gefördert werden.

Betrachtet man die Erlösstruktur der GmbH, so deutet einiges darauf hin, dass hier ein erwerbswirtschaftlicher Betrieb gefördert wird, ohne das erhebliche Landesinteresse hierfür hinterfragt und die Erforderlichkeit der Zuwendung ausreichend geprüft zu haben. Die vom Kabinett gefassten Beschlüsse, für zehn Jahre Zuwendungen an das Ausbildungs- und Leistungszentrum zu gewähren und damit zur Deckung der Betriebs- und Unterhaltungskosten beizutragen, entbinden die Verwaltung nicht von einer zuwendungsrechtlichen Prüfung.

3. Einzelplan 03 - Innenministerium
Kapitel 03 37 und 03 38 - Wohnungsbauprogramme
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Wohnungsmodernisierung

Verschwendung von Wohnungs- und Städtebauförderungsmitteln

Das Innenministerium hat ungeachtet der Bedenken des LRH Regelungen für die Auszahlung von Wohnungsbauförderungsmitteln getroffen, die eine Förderung unabhängig vom tatsächlichen Bedarf bewirken.

Ein Wohnungsbauunternehmen hat entgegen dem Subsidiaritätsprinzip Städtebauförderungsmittel für bereits im Rahmen der Wohnungsbauprogramme geförderte Modernisierungsvorhaben erhalten. Dieser besonders umfangreiche Einsatz öffentlicher Mittel hat dazu geführt, dass das Unternehmen mit den geförderten Wohnungen hohe Überschüsse erwirtschaftet.

Vorbemerkung

Seit dem Wohnungsbauprogramm 1999 verfolgt die Landesregierung das Ziel, die Modernisierung von Wohnraum im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen von besonderer Bedeutung vorrangig aus Mitteln der Wohnungsbauförderung zu finanzieren und damit die vom Ministerium als subsidiär bezeichnete Städtebauförderung zu entlasten (vgl. Niederschrift über die 81. Plenarsitzung am 15.06.2001, S. 8052). Damit entspricht sie den Vorschriften des Baugesetzbuchs und im Übrigen auch § 23 LHO, wonach die Förderung auf den notwendigen Umfang zu begrenzen ist. In seinem Jahresbericht 2001 hat der LRH im Rahmen des Beitrags über die „Verzögerung des notwendigen Abschlusses städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen“ (vgl. Drs. 14/2400, Abschnitt VI, Nr. 15) bereits deutlich gemacht, dass die vorrangige Möglichkeit zur Wohnungsbauförderung entgegen der Absicht der Landesregierung nur unzureichend genutzt wird.

Die zu den Wohnungsbauprogrammen 1999 bis 2001 ergangenen Förderrichtlinien geben vor, dass für die Modernisierung von Mietwohnungen und grundsätzlich auch für die Modernisierung von selbstgenutztem Wohnraum ein Baudarlehen in Höhe von bis zu 50 v. H. der durch die Modernisierung veranschlagten Kosten gewährt wird. Die Eigenleistungen sollen bei Mietwohnungen 25 v. H. und bei selbstgenutztem Wohnraum 15 v. H. der Gesamtkosten betragen. Ferner sehen die Bestimmungen vor, 80 v. H. des Darlehens „bei Beginn der Modernisierungsmaßnahmen, wenn das Dar-

lehen ... gesichert ist“ und „20 v. H. nach Erteilung der Schlussbescheinigung“ auszuzahlen.

Diesem Auszahlungsmodus stehen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO entgegen, wonach Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden dürfen, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckes benötigt werden. Abweichend hiervon dürfen allerdings Baudarlehen nach den vom damals zuständigen Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (MFAS) erlassenen Wohnungsbauförderungsbestimmungen „dem Baufortschritt entsprechend“ und hiernach ab Baubeginn lediglich bis zu 30 v. H. ausgezahlt werden.

Unter Hinweis auf diese Vorschriften hat der LRH anlässlich der Beteiligung gemäß § 103 Abs. 1 LHO das MFAS und nachrichtlich das Finanzministerium (MF) sowie die Staatskanzlei - Arbeitsgruppe „Abbau von Ausstattungsstandards“- mit der Stellungnahme zum Wohnungsbauprogramm 2000 darauf hingewiesen, dass er es für nicht vertretbar hält, bei Beginn der Modernisierungsmaßnahmen bereits 80 v. H. des Darlehens auszuzahlen und damit in dieser Höhe eine Vorausleistung zu erbringen.

Nachdem das MFAS in der Antwort vom 14.07.2000 nicht auf die Bedenken des LRH eingegangen war und die Richtlinien insoweit unverändert veröffentlicht hatte, hat der LRH sich gegenüber dem jetzt zuständigen Innenministerium (MI) mit Stellungnahme zum Wohnungsbauprogramm 2001 vom 26.04.2001 nochmals entsprechend geäußert. Auch diese Äußerung hat zu keiner Reaktion geführt.

Der LRH hat daraufhin von der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (LTS) Bewilligungs- und Abwicklungsdaten für die im Rahmen des Wohnungsbauprogramms 1999 geförderten Modernisierungsvorhaben angefordert. Da die Informationen der LTS weitere Anhaltspunkte dafür enthielten, dass die Auszahlungsregelungen tatsächlich nicht vertretbar sind, hat der LRH im MI und bei der LTS örtliche Erhebungen durchgeführt und einige Förderungsvorgänge entsprechend geprüft. Diese Prüfung führte zu folgendem Ergebnis:

Bedarfsunabhängige Auszahlung von Wohnungsbauförderungsmitteln

Auf Grund der im Schreiben des LRH vom 26.04.2001 erneut geäußerten Bedenken hatte sich auch das MF im Mai 2001 an das MI gewandt und um Mitteilung gebeten, „aus welchen Erwägungen - abweichend von den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO - bei Modernisierungsmaßnahmen weiterhin vorgesehen ist, bei Beginn der Maßnahme bereits 80 v. H. des Darlehens auszuzahlen“. Zu dieser Anfrage wies das MI darauf hin, dass über den Baubeginn hinaus auch die dingliche Sicherung der Darlehen vorliegen müsse und im Übrigen die „Regelung 1999 aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen getroffen wurde, um die Auszahlung der Förderungsbeträge auf zwei Raten zu begrenzen“. In den Gesprächen während der Erhebungen des LRH im November 2001 begründeten die Vertreter des MI und der LTS die Auszahlungsregelung ferner mit der geringen Förderhöhe, mit der kurzfristigen Durchführung der Maßnahmen und damit, dass die Festlegung von anderen Modalitäten im Hinblick auf die unterschiedliche Art von Modernisierungsmaßnahmen kaum möglich sei.

Demgegenüber hat der LRH festgestellt, dass

- bei Mietwohnungen überwiegend Förderungsbeträge in erheblicher Höhe (die drei Höchstbeträge liegen bei rd. 1,2 Millionen DM, 1,21 Millionen DM und 1,25 Millionen DM) und einem Wohnungsunternehmen nach dem Stand vom 10.12.2001 allein Mittel in Höhe von rd. 8,7 Millionen DM bewilligt worden waren.

- bei sechs von den acht näher geprüften Modernisierungsvorhaben die erste Rate in Höhe von 80 v. H. in den Monaten Oktober bis Dezember 2000 ausgezahlt worden war und die „Bauarbeiten“ dieser Projekte nach Mitteilung der zuständigen Stadt erst „zum 31.12.2001 abgeschlossen“ worden waren.
- bei einer weiteren Maßnahme zwischen dem Baubeginn und der Fertigstellung ein Zeitraum von fast zwei Jahren und zwischen der Auszahlung der ersten und zweiten Rate ein Zeitraum von einem Jahr und acht Monaten lag.
- bei dem letztgenannten Bauvorhaben der Hinweis „als junges Unternehmen verfügen wir über keine hohe Kapitaldecke. Im Zuge des Baufortschrittes der Modernisierungs-Maßnahmen müssen wir laufend Rechnungen bezahlen, so dass wir uns eine Zwischenfinanzierung von 20 % des Restbetrages des bewilligten Baudarlehens nicht leisten können“, dazu führte, dass rd. 18 Monate vor der Fertigstellung bereits 90 v. H. des bewilligten Baudarlehens (= 1.089.000 DM) ausgezahlt wurde.
- in allen geprüften Fällen weitere Mittel des Landes (Städtebauförderung) oder kommunale Mittel eingesetzt und im Wesentlichen durchaus „entsprechend dem Baufortschritt“ ausgezahlt wurden.

Nach den Prüfungsergebnissen trifft es lediglich zu, dass die vom Ministerium getroffene Regelung „verwaltungsökonomisch“ ist, wenn man nämlich allein auf die Zahl der Raten abstellt; dann aber wäre die Auszahlung der gesamten Fördersumme in einem Zuge noch „ökonomischer“. In Wirklichkeit bestand offensichtlich kein Anlass, von den üblicherweise geltenden Vorschriften abzuweichen.

Der Einwand des MI, eine Auszahlung nach Baufortschritt bedeute, dass im Ablauf der Modernisierung mehrfach „über den Stand in jeder einzelnen Wohnung Beweis erhoben werden müsste“, die wegen „der personellen Besetzung der Förderstellen nicht leistbar“ und „der hierdurch hervorgerufenen Verwaltungskosten nicht wirtschaftlich“ sei, überzeugt nicht. Nach den Bewilligungsbedingungen der LTS ist nämlich ein Baubuch zu führen. Gerade dieses Baubuch bzw. ein „Buchungsnachweis“ mit einer Auflistung sämtlicher Gewerke war Grundlage für die Auszahlung der parallel eingesetzten Städtebauförderungsmittel. Hierdurch wurde im Gegensatz zu dem Verfahren für die Wohnungsbauförderung der sparsame und wirtschaftliche Mitteleinsatz sichergestellt.

Auch die Ausgabenentwicklung der einzelnen Maßnahmen hat bestätigt, dass es nicht gerechtfertigt war, bereits zu Beginn der Baumaßnahmen bzw. nach Schaffung der übrigen Auszahlungsvoraussetzungen eine erste Rate von 80 v. H. zu überweisen:

Den Wohnungsbauunternehmen wurde in der Regel der Höchstbetrag der Förderungsmittel, ein Baudarlehen in Höhe von 50 v. H. der Modernisierungskosten, bewilligt. Demgegenüber waren die für die Bemessung des Baudarlehens maßgebenden Modernisierungskosten bei den schon angesprochenen sechs Modernisierungsvorhaben (vgl. zweiter Spiegelstrich der vorstehenden Aufzählung) kurz vor Abschluss der Bauarbeiten, im November 2001 und damit rd. ein Jahr nach Auszahlung der ersten Raten, in allen Fällen noch nicht erreicht. Die Unterschreitungen lagen nach Unterlagen der Stadt bei Beträgen zwischen rd. 71.000 DM bis rd. 372.000 DM.

In der Stellungnahme des Ministeriums wird dazu ausgeführt, diese Feststellungen des LRH entsprächen „in keiner Weise den zwischenzeitlich vorgelegten Schlussbescheinigungen“ der Stadt. Diese Schlussbescheinigungen sind jedoch mangelhaft. Sie stimmen nicht mit den Unterlagen der Stadt (Buchungsnachweise für die Auszahlung der Städtebauförderungsmittel und Bearbeitungsbögen) überein, die der LRH eingesehen hat.

Auf Grund der bewilligten Höchstförderung und des Kostenstands unmittelbar vor Abschluss der Maßnahmen hatte der LRH zudem angenommen, dass die Baudarlehen

möglicherweise wegen Überschreitens der Höchstbetragsgrenze von 50 v. H. und Unterschreitens der Mindesteigenleistungsquote von 25 v. H. teilweise zu widerrufen seien.

Einen solchen Widerruf schließt das Ministerium offensichtlich grundsätzlich aus. Nach der Stellungnahme des MI soll das Ziel der Modernisierungsförderung, Belegungsbindungen zu vereinbaren, durch die Zahlung eines angemessenen Förderungsbetrags erreicht werden. Die Förderung in Form der Festbetragsfinanzierung richte sich nach den veranschlagten und nicht nach den abgerechneten Modernisierungskosten. Deshalb sei eine nachträgliche Abrechnung der Maßnahmen nicht erforderlich. Dieses Verfahren lässt sich mit dem Zuwendungsrecht in keiner Weise vereinbaren. Es hätte zur Folge, dass die tatsächlichen Kosten, die tatsächliche Finanzierung und die tatsächliche Notwendigkeit der Zuwendung ohne Belang sind. Der LRH hält es deshalb für erforderlich, die Förderbestimmungen und das Förderverfahren auch insoweit zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten.

Kumulativer Einsatz von Wohnungs- und Städtebauförderungsmitteln

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass dem Wohnungsbauunternehmen, welches schon durch die Höhe der Wohnungsbauförderungsmittel (insgesamt rd. 8,7 Millionen DM) und die Auszahlungsmodalitäten besonders begünstigt war, in den erwähnten sechs Fällen trotz des Subsidiaritätsprinzips zusätzlich Städtebauförderungsmittel (Zuschüsse) in Höhe von insgesamt rd. 2.009.000 DM bewilligt worden sind. Die Auswirkungen dieser umfangreichen Förderung mit Wohnungs- und Städtebauförderungsmitteln werden deutlich, wenn die LTS im Rahmen einer Bonitätsprüfung zum Ausdruck bringt, dass sich aus der Bewirtschaftung der geförderten Wohnungen hohe Überschüsse ergeben. Der kumulative Einsatz von Förderungsmitteln war somit nicht notwendig und nicht vertretbar (Verstoß gegen §§ 7, 23, 44LHO).

Das Ministerium sieht in den Überschüssen „kein Indiz für einen nicht gerechtfertigten Einsatz von Städtebauförderungsmitteln“. Nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs könnten solche Mittel „auch i. S. einer Spitzenfinanzierung zur Deckung der sanierungsbedingten Zusatzkosten (und auch insofern subsidiär) eingesetzt werden“. Ein Verstoß gegen geltendes Förderungsrecht sei deshalb nicht ersichtlich. Die so genannte Spitzenfinanzierung kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn der Eigentümer der Wohnungen nicht in der Lage ist, die entstehenden Gesamtkosten aus den nachhaltig erzielbaren Erträgen zu finanzieren. Hier ist nach der Antragsprüfung der LTS offensichtlich das Gegenteil der Fall: Dem erforderlichen Mietertrag von 3,03 DM monatlich/m² stand eine tatsächliche Miete von 8,08 DM monatlich/m² gegenüber.

- | | | |
|--------------------------|---|--|
| 4. Einzelpläne 06 und 04 | - | <i>Ministerium für Wissenschaft und Kultur und Finanzministerium</i> |
| Kapitel 06 09 | - | <i>Zusätzliche Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre</i> |

Erneute Missachtung kostenmindernder Vorgaben für die Durchführung von Landesbauten

Beim Neubau des Zentrums für Untertwassertechnik der Universität Hannover missachtete das Staatshochbauamt bindende Vorgaben sowohl des Landtages als auch seiner vorgesetzten Dienststellen. Anstatt eine mit dem Ziel der Kostenminderung verfügte Planänderung umzusetzen, realisierte es

weitgehend unverändert seine ursprünglich von ihm vorgeschlagene aufwändigere Konzeption für den Eingangsbereich und das Treppenhaus. Dies führte zu vermeidbaren Kosten von rd. 130.000 DM.

Kostenmindernde Planänderungen als bindende Vorgaben für die Baurealisierung

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur legte dem Landtag im Mai 1994 die Planungsunterlagen, die so genannten Haushaltsunterlagen - Bau - (HU - Bau -), für den Neubau eines Zentrums für Unterwassertechnik für die Universität Hannover vor. Diese Unterlagen, die aus Plänen, Kostenberechnungen und der Erläuterung der beabsichtigten Landesbaumaßnahme bestehen, werden im Ausschuss für Haushalt und Finanzen erörtert; sie dienen als Grundlage für die Veranschlagung der Baumittel (§ 24 Abs. 1 LHO) oder - im Falle einer Veranschlagung ohne bereits vorliegende Haushaltsunterlagen - für die Entscheidung über die Freigabe der bis dahin gesperrten Mittel (§ 24 Abs. 4 Satz 3 LHO).

Die Planungsunterlagen für den Bau eines Zentrums für Unterwassertechnik, das ein Institutsgebäude und eine Versuchshalle mit Werkstatt umfasste und 25 Millionen DM kosten sollte, waren vom Staatshochbauamt Hannover I erarbeitet worden. Bevor die HU - Bau - dem Landtag zugeleitet worden war, hatte sich der LRH mit den Plänen befasst. Er gab dabei verschiedene Anregungen zu möglichen Einsparungen. Hierzu gehörte u. a. der Vorschlag, den Eingangsbereich zu verkleinern und das als nahezu freistehend geplante Treppenhaus, das das dreigeschossige Institutsgebäude um ein Stockwerk überragen sollte, in den Baukörper einzubeziehen. Diese Empfehlung entsprach der Auffassung der Oberfinanzdirektion Hannover, die in ihrem Prüfbericht zur HU - Bau - festgestellt hatte, dass „das Treppenhaus ... ohnehin als zu üppig bemessen“ erscheine.

Auf Grund der Bedenken des LRH wurde in einer Besprechung, an der Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur und der Staatshochbauverwaltung teilnahmen, festgelegt, die Pläne für den Eingangsbereich und das Treppenhaus im Sinne der Anregungen des LRH zu überarbeiten. Auf Grund einer Weisung des für Hochbauangelegenheiten zuständigen Finanzministeriums plante das Staatshochbauamt diesen Bereich neu und fertigte hierzu so genannte Deckblätter, die von der Oberfinanzdirektion geprüft und gebilligt wurden. Die geänderte Planung führte zu einer deutlichen Verringerung der Baumassen. Das Treppenhaus wurde nun weitgehend in den Baukörper integriert und ebenso verkleinert wie die Eingangshalle. Allein im Erdgeschoss konnte hierdurch der Flächenbedarf für den Eingangsbereich einschließlich Treppenhaus von ursprünglich 88,99 m² auf 55,41 m² verringert werden.

Das Treppenhaus überragte zwar weiterhin das Gebäude um ein Stockwerk. Dies wurde von der Oberfinanzdirektion aber für den Fall toleriert, dass die Aufzugsanlage als Seilaufzug gebaut würde und nicht - wie geplant - als Aufzug mit hydraulischem Antrieb. Die entsprechende Prüfungsanmerkung der Oberfinanzdirektion lautete entsprechend: „Seilaufzug - oder Höhe des Treppenhauses reduzieren“ (*Anm.: d. h. auf das Niveau des sonstigen Gebäudes*).

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur unterrichtete den LRH über die von der Staatshochbauverwaltung vorgenommenen Planungsänderungen. Daraufhin erklärte der LRH, dass gegen den Neubau in der geänderten Planung keine Bedenken mehr bestünden. In dem Begleitschreiben, mit dem die HU - Bau - dem Landtag zugeleitet wurde, nahm das Ministerium ausdrücklich auf die vorherige Beteiligung des LRH Bezug. Es heißt dort: „Hinsichtlich der Anmerkungen des Landesrechnungshofs vom 14.4.1993 ... und aufgrund der Besprechung im Landesrechnungshof am 1.7.1993 hat mir die OFD Hannover mit Bericht vom 30.11.1993 ihren diesbezüglichen Prüfvermerk zugeleitet. Diese Stellungnahme ist am 10.12.1993 von mir an den Landesrechnungshof weitergegeben worden. Mit Schreiben vom 20.1.1994 ... teilte dieser mit,

dass er nach der dargestellten Überarbeitung der HU-Bau keine grundsätzlichen Bedenken mehr gegen die Durchführung der Maßnahme erhebe.“

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hat im Juni 1994 ohne weitere Aussprache der HU - Bau - zugestimmt.

Überraschende Feststellungen bei der Prüfung des Bauvorhabens

Bei seiner Prüfung der Maßnahme im Jahre 1999 stellte der LRH fest, dass sich die Bauverwaltung, die vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit der Durchführung des Vorhabens beauftragt worden war, bei der Realisierung des Vorhabens nicht an die genehmigte Planung gehalten hatte. Es hatte zwar die Flurflächen der Eingangshalle geringfügig reduziert, das Treppenhaus aber nahezu unverändert nach den ursprünglichen Plänen gebaut. Dieser Baukörper ragt aus dem sonstigen Gebäude heraus und wirkt wie ein vom Gebäude abgesetzter Turm. In ihn ist entgegen der geänderten Planung und wie ursprünglich vorgesehen die Aufzugsanlage integriert. Durch das Abweichen von der genehmigten Planung konnte die von der Oberfinanzdirektion in diesem Bereich erwartete Einsparung nicht erreicht werden. Die Kosten, die sich aus den nach wie vor nicht erforderlichen Flächen ergaben, schätzt der LRH auf mindestens 130.000 DM.

Würdigung

Der LRH beanstandet, dass sich das Staatshochbauamt nicht an die Vorgaben seiner Fachaufsichtsbehörden hielt und es sich zudem über den Rahmen hinwegsetzte, der ihm durch den Landtag mit der Genehmigung der HU - Bau - gesetzt war. Erschwerend kommt hinzu, dass die Änderungen mit dem Ziel einer Kostensenkung Gegenstand einer ausführlichen Erörterung mit dem zukünftigen Nutzer und dem LRH waren und dass der Landtag ausdrücklich auf die kostenminimierenden Umplanungen hingewiesen wurde, sodass er auch davon ausgehen konnte, dass das Vorhaben in dieser Weise realisiert werde.

Der LRH hat die Oberfinanzdirektion aufgefordert, den Vorfall unter haftungsrechtlichen und dienstrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Eine entsprechende Prüfung ist eingeleitet worden.

Bereits im Jahresbericht von 1999 hatte der LRH im Zusammenhang mit dem Neubau der Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen darauf hingewiesen, dass Weisungen mit dem Ziel, die Baukosten zu senken, durch das Bauamt vor Ort missachtet worden waren (Drs. 14/750, Abschnitt IV, Nr. 12). Der Landtag hat dieses Verhalten missbilligt und die Prüfung von Haftungsansprüchen verlangt.

Das Finanzministerium wird diesen erneuten Fall zum Anlass nehmen müssen, das Bewusstsein der Verantwortlichen vor Ort dafür zu schärfen, dass Weisungen, kostensparende Änderungen vorzunehmen, strikt zu beachtende Vorgaben sind und keine unverbindlichen Anregungen, die jederzeit durch ein vermeintlich „übergeordnetes architektonisches Gewissen“ beiseite geschoben werden können. Dass am Ende - wie auch im vorliegenden Fall - auf Grund günstiger Ausschreibungsergebnisse der in der HU - Bau - festgelegte Kostenrahmen nicht überschritten wurde, kann das weisungswidrige Handeln nicht rechtfertigen. Denn jede nicht erforderliche Bauausgabe geht letztlich zu Lasten der Vorhaben einschließlich der Bauunterhaltung, die eine hohe Priorität haben, aber mangels ausreichender Finanzmittel nicht realisiert werden können.

5. Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 21 - Tierärztliche Hochschule Hannover

Nebentätigkeit eines Klinikdirektors

Der Direktor einer tierärztlichen Hochschulklinik nahm aus der an der Klinik in Nebentätigkeit geführten Privatpraxis rd. 800.000 DM im Jahr ein. Diese Höhe ließ sich nur erzielen, weil der Direktor insbesondere laufend gegen die Auflage verstieß, die Tierpatienten persönlich zu behandeln. Außerdem hat er seiner Privatpraxis ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile gegenüber der Hochschulklinik verschafft.

Die Hochschule hat das Nutzungsentgelt für die Nebentätigkeit des Klinikdirektors in zu geringer Höhe festgesetzt.

Es ist zu prüfen, ob die Privatbehandlung von Tierpatienten künftig durch die Hochschule selbst gegen eine angemessene Beteiligung der behandelnden Ärzte durchgeführt werden kann.

Zur Rechtslage

Nach § 73 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) und § 63 Niedersächsisches Hochschulgesetz in Verbindung mit § 7 der Hochschulnebenständigkeitsverordnung (HNtVO) kann den Vorstehern veterinärmedizinischer Kliniken allgemein genehmigt werden, in Nebentätigkeit Tierpatienten innerhalb der Klinik auf Grund eines privatrechtlichen Vertrags zu behandeln.

Aus dem privatrechtlichen Vertrag muss der Wunsch der Tierhalter nach *privater persönlicher* Behandlung ausdrücklich hervorgehen; die Diagnose und die Behandlung sind in wesentlichen Teilen persönlich zu erbringen (§ 7 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 und 2 und § 6 Abs. 1 und 2 HNtVO). Eine Vertretung darf nur erfolgen, wenn

- sich der Tierhalter schriftlich mit der Vertretung einverstanden erklärt hat und
- ein persönliches Erbringen der Leistung aus zwingenden persönlichen oder dienstlichen Gründen, z. B. wegen Urlaubs oder der nicht vorhersehbaren Inanspruchnahme in Lehre und Krankenversorgung, nicht möglich ist.

Danach ist die planmäßige und vorhersehbare Vertretung - außer im Falle des Urlaubs - ausgeschlossen.

Für die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen (Arbeitskraft des Personals, Material, Einrichtungen) ist gemäß § 75 c Abs. 3 NBG ein Nutzungsentgelt zu entrichten, das sich nach den Kosten zu richten hat, die dem Dienstherrn entstehen, und im Übrigen den besonderen Vorteil berücksichtigen muss, der dem Beamten durch die Inanspruchnahme entsteht. Nach § 11 Abs. 2 HNtVO sind bei tierärztlichen Nebentätigkeiten die Materialkosten zu erstatten. Weiterhin sind zur Deckung der weiteren Kosten und als Vorteilsausgleich 30 v. H. des aus der Nebentätigkeit erzielten Bruttoeinkommens zu entrichten. Dieses pauschalierte Nutzungsentgelt ist jedoch anzuhoben, wenn es in keiner angemessenen Relation zu dem Umfang und zu den Kosten der Inanspruchnahme steht.

Umfang der dem Klinikdirektor A genehmigten Nebentätigkeit sowie der ihm genehmigten Inanspruchnahme von Einrichtungen, Material und Personal der Hochschule

Dem Klinikdirektor A ist seit 1988 gemäß § 73 Abs. 1 NBG als Nebentätigkeit genehmigt, innerhalb der Klinik X Tiere stationär und ambulant zu behandeln, sofern der Tierhalter die private Behandlung ausdrücklich wünscht und hierüber ein schriftlicher Vertrag geschlossen wird. Die Genehmigung enthält die Auflage, dass der Klinikdirektor die wesentlichen Maßnahmen zur Diagnose und Behandlung der Tierpatienten anordnet, deren Auswirkungen beobachtet und dafür die persönliche Verantwortung trägt. Der Genehmigung liegt ferner zugrunde, dass der zeitliche Umfang der genehmigten (und der genehmigungsfreien) Nebentätigkeiten acht Stunden wöchentlich nicht überschreitet.

Außerdem ist dem Klinikdirektor gemäß § 75 c NBG genehmigt, Einrichtungen und Material der Hochschule in Anspruch zu nehmen. Jedoch dürfe lediglich Kleinmaterial in Anspruch genommen werden, das unmittelbar für die persönlichen tierärztlichen Verrichtungen benötigt werde (z. B. Tupfer, Desinfektionsmittel etc.). Alle übrigen Leistungen neben den persönlichen tierärztlichen Verrichtungen, wie z. B. die Unterbringung der Tiere, die Abgabe von Arzneimitteln, Verband- und sonstigem Material, Röntgen- und Laboruntersuchungen, seien dem Tierhalter von der Klinik in Rechnung zu stellen; die Entgelte seien im Hochschulhaushalt zu vereinnahmen. Des Weiteren dürfe im Rahmen der privaten Behandlungen ein wissenschaftlicher Mitarbeiter bis zu vier Stunden wöchentlich und eine Laborantin bis zu zwei Stunden wöchentlich in Anspruch genommen werden.

Abgrenzung der Hochschulklinik von der Privatpraxis

Der Wunsch des Besitzers eines kranken Tieres, dieses durch den Direktor A privat behandeln zu lassen, wird durch eine schriftliche Erklärung des Tierbesitzers dokumentiert.

Der Entschluss der Tierbesitzer, entweder die Privatpraxis oder aber die Hochschulklinik selbst in Anspruch zu nehmen, wird allerdings dadurch gesteuert, dass Anrufer darüber befragt werden, ob sie einen Termin zur Vorstellung ihres Tieres wünschen oder ob sie ohne Termin in der allgemeinen Sprechstunde der Klinik warten möchten. Terminvergabe bedeutet nämlich „Behandlung in der Privatpraxis“, weil die Hochschulklinik keine Termine zur Behandlung vergibt.

Da sich die Behandlungsgebühren der Klinik und die der Privatpraxis - anders als im Bereich der Humanmedizin - nicht grundlegend unterscheiden, führt diese Praxis zu einem „Wettbewerbsvorteil“ für die Privatbehandlung zu Lasten der Einnahmen der Hochschulklinik, weil sich Tierhalter meist für die Privatbehandlung entscheiden.

Generelle Vertretung des Klinikdirektors

Angesichts der Vielzahl der in der Privatpraxis zu behandelnden Tiere beschäftigt der Klinikdirektor seit Dezember 1998 in seiner Praxis die Tierärztin B, die von ihm vergütet wird. Dies hat er der Hochschule mit Schreiben vom 08.03.2000 angezeigt.

Die Hochschule hätte dem jedoch widersprechen müssen, weil der Klinikdirektor die tierärztliche Behandlung im Wesentlichen selbst durchzuführen und zu verantworten hat und eine generelle Vertretung unzulässig ist. Außerdem läuft eine solche Praxis der gewollten Begrenzung der Nebentätigkeit zuwider. Schließlich darf es die Hochschule im Rahmen ihres Haus- und Direktionsrechts grundsätzlich nicht hinnehmen, dass in ihren Räumen privates Personal zur Ausübung privater Nebentätigkeit beschäftigt wird.

Persönliche Leistungserbringung

Nicht nur der Einsatz der privat beschäftigten Tierärztin B, sondern auch der Umfang der aus der Nebentätigkeit erzielten Einnahmen belegen, dass der Klinikdirektor gegen das Gebot verstoßen hat, die ihm obliegende ärztliche Leistung im Wesentlichen persönlich zu erbringen.

Die genehmigte Nebentätigkeit beträgt maximal acht Stunden wöchentlich, also eine jährliche Arbeitszeit von höchstens rd. 400 Stunden. Danach hätte der Klinikdirektor bei jährlichen Einnahmen von rd. 800.000 DM für jede Stunde seiner Nebentätigkeit ein Bruttogehonorar von mehr als 2.000 DM erzielt. Dies dürfte durch persönliches Erbringen der Leistung und Abrechnung nach der Gebührenordnung nicht zu erzielen sein. Ermöglicht wurde die Höhe der Einnahmen vielmehr durch den Einsatz der Tierärztin B und weiterer Tierärzte der Hochschule.

Inanspruchnahme von Personalressourcen der Hochschule

Nach der ihm erteilten Genehmigung ist dem Klinikdirektor lediglich gestattet, im Rahmen privater Behandlungen die Arbeitskraft eines wissenschaftlichen Mitarbeiters bis zu vier Stunden wöchentlich und die Arbeitskraft einer Laborantin bis zu zwei Stunden wöchentlich in Anspruch zu nehmen. Auch gegen diese Beschränkung der Inanspruchnahme von Personalressourcen der Hochschule hat der Klinikdirektor in erheblichem Umfang verstoßen. So setzte er z. B. zumindest seit 1997 die aus Hochschulmitteln bezahlte vollbeschäftigte Tierärztin C ausschließlich bei der Behandlung seiner Privatpatienten ein.

Unzulässige Abrechnung von Leistungen

Hinsichtlich der Inanspruchnahme von Material der Hochschule ist dem Klinikdirektor lediglich genehmigt worden, das unmittelbar für die persönlichen tierärztlichen Verrichtungen benötigte Kleinmaterial zu verwenden. Alle übrigen Leistungen neben den persönlichen tierärztlichen Verrichtungen, wie z. B. Röntgen- und Laboruntersuchungen, sollten dem Tierhalter von der Klinik in Rechnung gestellt werden.

Abweichend von der Genehmigung hat der Klinikdirektor jedoch den Tierhaltern die Kosten für Röntgen- und Laboruntersuchungen regelmäßig selbst in Rechnung gestellt. Zwar hat er der Klinik hierfür die geringen Materialkosten erstattet, die weit höheren Untersuchungsgebühren jedoch zu Unrecht selbst abgerechnet und behalten.

Festsetzung des Nutzungsentgelts durch die Hochschule

Der Klinikdirektor hat der Hochschulverwaltung für deren Festsetzung des Nutzungsentgelts in den Jahren 1997 bis 1999 Beträge zwischen 720.000 DM und 750.000 DM als von ihm erzielte Bruttovergütung gemeldet. Diese Angaben enthielten jedoch nicht die Beträge der ebenfalls in Rechnung gestellten Umsatzsteuer (vgl. § 12 Abs. 4 Nr. 1 HNTVO). Deshalb setzte die Hochschule, der der Direktor dies nicht mitgeteilt hatte, ein zu niedriges Nutzungsentgelt nach den Pauschalen des § 11 Abs. 2 HNTVO fest.

Angemessenheit des Nutzungsentgelts

Nach § 10 Abs. 3 HNTVO ist das Nutzungsentgelt höher zu bemessen, wenn das nach den Pauschalen des § 11 Abs. 2 HNTVO berechnete Nutzungsentgelt in keinem ange-

messenen Verhältnis zu dem Umfang und zu den Kosten der Inanspruchnahme der Hochschulressourcen steht.

Den durch die Verordnung festgelegten Regelpauschalen liegt die Vorstellung zugrunde, dass die persönliche Leistungserbringung für den Nebentätigkeitsberechtigten im Vordergrund steht und insbesondere die Arbeitskraft des Hochschulpersonals nur in sehr eingeschränktem Umfang in Anspruch genommen wird. Dem Klinikdirektor ist unter diesen Annahmen eine Nebentätigkeit im Umfang von bis zu acht Wochenstunden genehmigt worden, für die er Hochschulpersonal im Umfang von insgesamt bis zu sechs Wochenstunden in Anspruch nehmen durfte.

Der Klinikdirektor hat gegen diese Beschränkungen, wie aufgezeigt, in mehrfacher Hinsicht verstoßen und dadurch Vorteile gezogen. Zudem ist der Privatpraxis durch die Vergabe von Behandlungsterminen ein Wettbewerbsvorteil entstanden, der einen besonderen Vorteil des Direktors begründet, der ebenfalls nach § 75 c Abs. 3 NBG durch das Nutzungsentgelt auszugleichen ist.

Der LRH hält es daher für geboten, das Nutzungsentgelt auf jeden Fall für die Vergangenheit entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen, im Übrigen aber auch für die Zukunft auf der Grundlage einer rechtmäßig ausgeübten Nebentätigkeit zu erhöhen.

Ausblick: Grundsätzliche Vertragsänderung auch im Bereich der Veterinärmedizin

Die festgestellten Rechtsverstöße liegen letztlich in dem System begründet, in den Räumen einer Hochschulklinik eine Privatpraxis betreiben zu dürfen. Der LRH hat dem Ministerium deshalb vorgeschlagen, nach dem Vorbild der neuen Chefarztverträge im Bereich der Humanmedizin auch für den Bereich der Tiermedizin einen Weg zu suchen, der es ermöglicht, die Privatbehandlung von Tieren durch die Hochschule durchführen zu lassen und die Klinikdirektoren an den Einkünften der Hochschule angemessen zu beteiligen.

6. Einzelplan 08 - Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Kapitel 08 01

Missachtung der Ablieferungspflicht von Nebentätigkeitsvergütungen

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr ignorierte im Zusammenhang mit einer auf seine Veranlassung ausgeübten Nebentätigkeit die Abrechnungs- und Ablieferungspflichten eines leitenden Beamten in Bezug auf erzielte Aufsichtsratsvergütungen. Es setzte sich hierbei über eindeutige Vorgaben des Niedersächsischen Beamtengesetzes hinweg.

Sachverhalt

Zur Förderung der Mikroelektronik sah ein in Abstimmung mit dem Bund entworfenes Förderkonzept aus dem Jahr 1990 vor, eine Industriegesellschaft für die Entwicklung, den Aufbau und die Vermarktung mikroelektronischer Produkte und eine weitere Gesellschaft für die Beschaffung und Bereitstellung des Anlagevermögens zu gründen.

Mangelndes Interesse der Wirtschaft am Projekt und Zweifel des Bundes an seiner Realisierbarkeit führten zu einem veränderten Unternehmenskonzept. Auf dieser Grundlage wurden neben der Industriegesellschaft und der Anlagengesellschaft noch eine Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft sowie eine Beteiligungsgesellschaft gegründet.

Der im Ministerium für das Projekt verantwortliche Abteilungsleiter fungierte zugleich als Aufsichtsratsvorsitzender der innerhalb der Firmengruppe für die Gesamtsteuerung verantwortlichen Beteiligungsgesellschaft.

Das Präsidium des Aufsichtsrats der Beteiligungsgesellschaft fasste am 13.02.1995 folgenden Beschluss:

„Die Gf (Anmerkung: Geschäftsführung) wird ermächtigt, den folgenden Beschluss für die nächste Gesellschafterversammlung vorzubereiten:

Ab 1.1.1996 erhalten die Mitglieder des ...-AR für die Sitzungen von AR und die Sitzungen von dessen Präsidium bei Anwesenheit eine Aufwandsentschädigung von DM 1.000. Der Vorsitzende erhält zur Abgeltung seines Aufwandes für die Sitzungsvorbereitungen den doppelten Betrag.“

Der Aufsichtsrat der Beteiligungsgesellschaft wurde in seiner Sitzung vom 14.06.1995 von diesem Beschluss unterrichtet, die Gesellschafterversammlung beschloss am gleichen Tag die Zahlung der Aufwandsentschädigung entsprechend dem Präsidiumsbeschluss.

Im Jahr 1996 fanden insgesamt acht und bis zum 24.10.1997 sieben weitere Aufsichtsrats- und Präsidiumssitzungen statt. Ob der ehemalige Abteilungsleiter an allen Sitzungen teilgenommen hat und ihm somit für alle Sitzungen die Entschädigung von jeweils 2.000 DM zustand, konnte auf Grund der im Ministerium nur unvollständig vorhandenen Niederschriften nicht nachvollzogen werden. Wegen fehlenden Prüfungsrechts des LRH bei der Beteiligungsgesellschaft konnte auch nicht festgestellt werden, wann und in welcher Höhe der ehemalige Abteilungsleiter Sitzungsgelder erhalten hat.

In Anbetracht der Höhe der Aufwandsentschädigung hat der LRH das Ministerium im Februar 2001 um Prüfung gebeten, ob für den ehemaligen Abteilungsleiter eine Ablieferungspflicht nach § 75 a Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) bestand.

In seiner Antwort vom 31.01.2002 hat das Ministerium mitgeteilt,

„der damalige Abteilungsleiter ... hat die ... für alle Aufsichtsratsmitglieder bewilligten Sitzungsgeldzahlungen seinem Dienstherrn mit der Bitte um Genehmigung angezeigt. Der Dienstherr hat dies Ersuchen genehmigt und dabei klargestellt, dass es sich um ein personenbezogenes Mandat handelt. Nebeneinkünfte aus derartigen Mandaten unterliegen nicht der Ablieferungspflicht. Vor dem Hintergrund der Umstrukturierungen ... im Jahre 1997 hat der Abteilungsleiter ... auf die Sitzungsvergütungen verzichtet, sodass ihm tatsächlich nur für wenige Sitzungen in 1996 und Anfang 1997 Zahlungen zugeflossen sind.“

Würdigung

Die Behandlung der Angelegenheit durch das Ministerium ist zu beanstanden.

Erhält ein Beamter für eine Nebentätigkeit, die er auf Verlangen, Vorschlag oder Veranlassung seines Dienstvorgesetzten ausübt, eine Vergütung, so hat er diese bei Überschreiten einer bestimmten Höchstgrenze an seinen Dienstherrn abzuführen (§ 75 a

Abs. 1 NBG). Für Abteilungsleiter oberster Landesbehörden betrug die Höchstgrenze in einem Kalenderjahr bis zum 31.12.2001 10.800 DM.

Es unterliegt keinem Zweifel, dass die von dem ehemaligen Abteilungsleiter ausgeübte Nebentätigkeit auf einer entsprechenden Veranlassung des Ministeriums beruhte. Denn dieses eine Ablieferungspflicht begründende Tatbestandsmerkmal ist bereits dann erfüllt, wenn ein spezifisches Interesse des Dienstherrn an der Nebentätigkeit besteht und der Dienstvorgesetzte das Interesse gegenüber dem Beamten artikuliert⁶. Das spezifische Interesse an der Nebentätigkeit ergab sich schon daraus, dass der ehemalige Abteilungsleiter im Hauptamt für den Unternehmensverbund verantwortlich war und in seiner Eigenschaft als Aufsichtsratsvorsitzender der Beteiligungsgesellschaft die zweckentsprechende Mittelverwendung sowie das operative Geschäft des Unternehmensverbunds überwachen konnte. Mit Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigung machte das Ministerium im Übrigen deutlich, dass die Nebentätigkeit von ihm veranlasst war. Wäre dies nicht der Fall gewesen, hätte das Ministerium nämlich die Nebentätigkeitsgenehmigung im Hinblick auf § 73 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 NBG nicht erteilen dürfen. Nach den vorerwähnten Bestimmungen ist eine Nebentätigkeitsgenehmigung zu versagen, wenn die Nebentätigkeit den Beamten in einen Widerstreit mit seinen dienstlichen Pflichten bringen kann oder in einer Angelegenheit ausgeübt wird, in der die Behörde, der der Beamte angehört, tätig wird. Da der ehemalige Abteilungsleiter im Ministerium mit der Beteiligungsgesellschaft dienstlich befasst war, durfte ihm das Ministerium eine Nebentätigkeitsgenehmigung nur dann erteilen, wenn die Wahrnehmung des Vorsitzes im Aufsichtsrat im Interesse des Ministeriums lag und von ihm zumindest veranlasst war.

Die Einlassung des Ministeriums, der ehemalige Abteilungsleiter habe ein „personenbezogenes Mandat“ ausgeübt und unterliege deshalb nicht der Abrechnungs- und Ablieferungspflicht, ist irrelevant. Abgesehen davon, dass das Beamtenrecht einen derartigen Begriff überhaupt nicht kennt, ist für eine Prüfung der Ablieferungspflicht im Fall des ehemaligen Abteilungsleiters ausschließlich §75 a NBG maßgeblich. Die Ablieferungspflicht trifft auch einen Ruhestandsbeamten insoweit, als er Vergütungen für Nebentätigkeiten, die vor Beendigung des (aktiven) Beamtenverhältnisses ausgeübt worden sind, erhalten hat.

Nach den Feststellungen des LRH fanden ab dem 01.01.1996 bis zum 24.10.1997 insgesamt 15 Aufsichtsrats- und Präsidiumssitzungen statt. Selbst wenn der ehemalige Abteilungsleiter seit Anfang 1997 auf Aufsichtsratsvergütungen verzichtet haben sollte, ist das Ministerium verpflichtet, sich für beide Jahre eine detaillierte Abrechnung der erzielten Nebentätigkeitsvergütungen vorlegen zu lassen: Für 1996 dürften die Vergütungen die Höchstgrenze von 10.800 DM deutlich überschritten haben. Überdies ist nicht auszuschließen, dass der ehemalige Abteilungsleiter noch weitere ablieferungspflichtige Nebentätigkeiten ausgeübt hat. Da sich die Höchstgrenze auf sämtliche Vergütungen in einem Kalenderjahr bezieht, könnte sich insoweit auch für 1997 eine Ablieferungspflicht ergeben.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr ist deshalb gehalten, unverzüglich festzustellen, wann und in welcher Höhe der ehemalige Abteilungsleiter Sitzungsgelder erhalten hat.

⁶ Kümmel, Beamtenrecht, Loseblattsammlung (Stand: September 2001), § 75 a NBG, Randnummer 19.

7. Einzelplan 08 - *Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr*
- Kapitel 08 20 - *Straßenbauverwaltung*

"Auswüchse" bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus - Förderung der Anpflanzung "verkehrsberuhigender" Bäume auf einer angeblich verkehrswichtigen innerörtlichen Straße

Die Bezirksregierung Braunschweig hat mit Zustimmung des zuständigen Ministeriums ein Vorhaben des kommunalen Straßenbaus aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes gefördert, ohne dass die gesetzlichen Fördervoraussetzungen gegeben waren. Im Rahmen der Fördermaßnahme wurde eine reine Anliegerstraße als angeblich "verkehrswichtige innerörtliche Straße" ausgebaut, wobei mithilfe der öffentlichen Fördermittel zugleich - zur Verkehrsberuhigung - Bäume im Straßenkörper angepflanzt wurden.

Voraussetzungen für die Förderung von verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG), das u. a. auch die Förderung des Baus oder Ausbaus von verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen mit maximal 75 v. H. der zuzuschüssenden Kosten vorsieht. Anlieger- und Erschließungsstraßen sind dabei ausdrücklich von einer Förderung ausgenommen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a GVFG).

Die Vorhaben, die gefördert werden sollen, sind in Programme aufzunehmen, die von den Bezirksregierungen aufgestellt und sodann vom Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr genehmigt werden. Mit der Genehmigung stellt das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr fest, dass die Vorhaben nach den Kriterien des GVFG förderfähig sind. In diesem Zusammenhang muss u. a. auch bestätigt werden, dass die Baumaßnahmen nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse erforderlich und in einem Generalverkehrsplan oder in einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan vorgesehen sind (§ 3 Nr. 1 Buchst. a und b GVFG).

Förderung einer Anliegerstraße als verkehrswichtige innerörtliche Straße

In einem vom LRH geprüften Fall hatte die Bezirksregierung Braunschweig für die Beurteilung der Förderfähigkeit des Ausbaus einer Straße in der Gemeinde B lediglich die Grundkarte (Maßstab 1 : 5000) herangezogen. Weitere Beurteilungskriterien wie Verkehrsmenge, Befahrbarkeit oder Anbau wurden nicht angefordert. Die Straßen in diesem als „Netzplan“ bezeichneten Kartenwerk waren unterteilt in „überörtliche Hauptverkehrsstraßen“, „innerörtliche Hauptverkehrsstraßen“, „Anliegerstraßen“ und „Wohnwege“. Der in diesen Plan als „innerörtliche Hauptverkehrsstraße“ eingezeichnete Straßenzug in der rd. 2.000 Einwohner zählenden Ortschaft verläuft etwa 100 m bis 200 m parallel zu einer „überörtlichen Hauptverkehrsstraße“. Die Straße wies nach den örtlichen Feststellungen des LRH eine schwache Verkehrsbelastung auf und war auch nicht als durchgehender Straßenzug auszumachen: Der teilweise mit Mitteln des GVFG ausgebauter Straßenzug endete vor einem Wiesengrundstück. Konkrete Planungen, die Trasse über die Wiese hinwegzuführen, bestanden nicht. In dem „Netzplan“ war die angeblich „innerörtliche Hauptverkehrsstraße“ in diesem Bereich gestrichelt dargestellt. Hauptverkehrsstraße in der Gemeinde ist die durch den gesamten Ort führende Landesstraße, von der die Gemeindeformen in Abständen von 100 m bis 200 m in die bebaute Ortslage abgehen. In der Dringlichkeitsübersicht zum

Mehrjahresprogramm begründete die Bezirksregierung die Notwendigkeit der Förderung allein mit dem schlechten Zustand der Straße, mit den fehlenden Gehwegen und Entwässerungseinrichtungen und mit der mangelnden Verkehrssicherheit. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr folgte dieser Begründung und nahm das Vorhaben ins Mehrjahresprogramm auf.

Der Ausbau der Straße wurde mit 60 v. H. der zuwendungsfähigen Gesamtkosten von rd. 400.000 DM gefördert.

Würdigung

Für die Maßnahme hätte keine Zuwendung aus Mitteln des GVFG gewährt werden dürfen, da es sich hier um eine reine Anliegerstraße handelt. Im Gegensatz zu diesem Straßentyp, der hauptsächlich dem Zugang oder der Zufahrt zu den an ihr liegenden Grundstücken dient, sollen verkehrswichtige innerörtliche Straßen einen durchgehenden, starken Verkehr aufnehmen. Sie sind in der Regel gegenüber einmündenden oder kreuzenden Straßen bevorrechtigt⁷. Der geförderte Straßenzug weist weder einen durchgehenden, starken Verkehr noch eine Bevorrechtigung gegenüber den einmündenden oder kreuzenden Straßen auf. Er ist vielmehr auch nach seinem Ausbau als Anliegerstraße zu bezeichnen, da das gesamte Verkehrsaufkommen darauf ausgerichtet ist, die von der Straße erschlossenen Grundstücke zu erreichen.

Eine Förderfähigkeit scheiterte zudem daran, dass das Vorhaben nicht in einem Plan vorgesehen war, der für eine Beurteilung der Maßnahme eine ausreichende Grundlage hätte liefern können. Ein „Netzplan“, wie er in diesem Fall von der Gemeinde aufgestellt wurde, erfüllte nicht die Anforderungen, die an einen einem Generalverkehrsplan gleichwertigen Plan im Sinne des § 3 Nr. 1 Buchstabe b GVFG zu stellen sind, da er keinen Aufschluss über die Verkehrsbeziehungen und die Verkehrsbelastungen gab.

Die Bezirksregierung hat gegenüber dem LRH erklärt, dass es dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr zukünftig ausschließlich Vorhaben zur Förderung vorschlagen werde, deren Verkehrsbedeutung als „verkehrswichtige innerörtliche Straßen“ durch qualifizierte Pläne und Daten belegt sei.

Förderung der Anpflanzung von Bäumen auf der „verkehrswichtigen innerörtlichen Straße“ zur Verkehrsberuhigung

Die Gemeinde hatte im Lageplan ihres Antrags zwei kleine Parzellen im Seitenraum der geförderten Straße als „Grünfläche“ ausgewiesen. Dieser Lageplan mit den Grünflächen im Seitenraum war Bestandteil des Bewilligungsbescheids der Bezirksregierung. Die später erstellten Ausführungsplanungen sahen im Bereich des bewilligten Vorhabens statt der Grünflächen im Seitenraum zur Verkehrsberuhigung Baumpflanzungen in der Fahrbahn vor. Die bauausführende Firma pflasterte zunächst die Fahrbahn, ohne Pflanzinseln für die Bäume auszusparen. Erst nach Fertigstellung der Pflasterarbeiten erhielt sie den Auftrag, drei Pflanzinseln herzustellen. Sie nahm das vorhandene Pflaster auf, hob die Pflanzlöcher aus, setzte jeweils Schachtringe ein, verfüllte die mit den Bäumen bepflanzten Gruben und ergänzte das Pflaster.

⁷ S. die Definition einer Anliegerstraße einerseits und einer Hauptverkehrsstraße andererseits in den „Begriffsbestimmungen - Verkehrsplanung, Straßenentwurf und Straßenbetrieb“, Ausgabe 2000, Sachgebiet 4, Straßenarten, abgedruckt in: Straßenbau A - Z - Sammlung Technischer Regelwerke und Amtlicher Bestimmungen für das Straßen- und Verkehrswesen“, herausgegeben von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V., Köln, Stand: Oktober 2001.



Abgesehen davon, dass die Bäume ohne Anfahrschutz (z. B. ohne Bord) mitten in der Fahrbahn stehen und diese Art der „verkehrsberuhigenden Anpflanzung“ sich im krassen Gegensatz zur Förderung als verkehrswichtige innerörtliche Hauptverkehrsstraße befindet, war die Anpflanzung weder bewilligt noch durch einen Änderungsantrag nachträglich in die Förderung aufgenommen. Die Gemeinde hat auf Grund der Beanstandungen des LRH u. a. die Zuwendung für die nicht bewilligten Baumpflanzungen einschließlich aller Nebenarbeiten zurückgezahlt.

Grenzen der Förderung mit GVFG-Mitteln

Dem LRH ist bekannt, dass es in Niedersachsen eine große Anzahl von Gemeindestraßen gibt, die sich in einem schlechten Unterhaltungszustand befinden. Hier gibt es einen erheblichen Erhaltungs- und Instandsetzungsbedarf. Um eine Förderung des Ausbaus derartiger Gemeindestraßen nach dem GVFG zu ermöglichen, werden - wie der LRH auch in einem weiteren Fall feststellen musste -, Gemeindestraßen durch einfachste Darstellung im Netz als verkehrswichtige innerörtliche Straße bezeichnet, um auf diese Weise eine Förderung der erforderlichen Erneuerungsmaßnahmen aus Mitteln des GVFG zu erreichen. Tatsächlich handelt es sich bei derartigen als verkehrswichtige innerörtliche Straße ausgewiesenen Vorhaben bei richtiger Einordnung um den Ausbau und die Erneuerung von nicht förderfähigen Anlieger- oder Erschließungsstraßen.

Dem LRH ist bewusst, dass der Begriff „verkehrswichtige innerörtliche Straße“ nicht näher eingegrenzt wurde, um der Praxis bei der Vorhabenauswahl die Möglichkeit zu eröffnen, den örtlichen Verkehrsverhältnissen Rechnung zu tragen. Dies darf jedoch nicht so weit gehen, dass Maßnahmen gefördert werden, die durch den Wortlaut der

gesetzlichen Regelung nicht mehr gedeckt sind und auch Sinn und Zweck der Regelung widersprechen.

Der LRH hält es daher für erforderlich, dass der Abgrenzung von förderfähigen verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen gegenüber den nicht zu fördernden Anlieger- und Erschließungsstraßen in Zukunft mehr Beachtung geschenkt wird, um eine Fehlleitung von GVFG-Mitteln zu vermeiden.

- | | | |
|------------------|---|--|
| 8. Einzelplan 08 | - | <i>Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr</i> |
| Kapitel 08 31 | - | <i>Häfen- und Schifffahrtsverwaltung</i> |
| | - | <i>Modellversuch "Budgetierung"</i> |

Finanzierung einer Aufstellfläche für den Kfz-Umschlag

Zur Herrichtung einer Pkw-Aufstellfläche im Emdener Hafen schloss das Land mit einem Dritten einen Leistungsvertrag, der zu Verstößen gegen haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften führte.

Allgemeines

Das Land Niedersachsen unterhält und betreibt den Seehafen Emden, in dem die Firma A seit Jahren Kraftfahrzeuge umschlägt. Um die Voraussetzungen für zusätzlichen Kfz-Umschlag zu schaffen, vereinbarten das Land und die Firma am 13.03./26.05.1998, im Hafenspolder eine Fläche mit der Größe von 100.000 m² als Pkw-Aufstellfläche herzurichten. Ausschreibung und Bauausführung sollten durch das Unternehmen erfolgen. An den Gesamtkosten der Maßnahme in Höhe von 7,5 Millionen DM wollte sich das Land „mit einem Festbetrag von 3,0 Mio. DM“ beteiligen. Demzufolge war in der nach Abschluss des Vertrags gemäß § 24 LHO erstellten Haushaltsunterlage - Bau - ein Betrag in der zuvor genannten Höhe für vom Land durchzuführende Infrastrukturmaßnahmen eingestellt. Die Haushaltsunterlage sah insoweit vor, dass durch den Austausch von Kleiboden gegen Sand der Untergrund für die Aufstellfläche herzustellen und oberhalb dieses Bodenaustauschs - über einem geotextilen Filter - ein ca. 50 cm starker Oberbau aufzutragen sei. Nicht Gegenstand der Haushaltsunterlage waren Maßnahmen, die dem von der Firma A zu tragenden Anteil von 4,5 Millionen DM zuzuordnen sind. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages stimmte der Vorlage am 25.11.1998 zu.

Unter dem 29.03.1999 übersandte das Hafenamts Emden der Firma A eine „schriftliche Bestätigung des bereits im Frühjahr 1998 wegen der Dringlichkeit vorab mündlich erteilten Auftrages über den Bau der Infrastruktur für die Pkw-Stellflächen“. In dem Bestätigungsschreiben heißt es u. a.:

„Der bereits anlässlich einer Besprechung im Wirtschaftsministerium am 10.02.1998 vorab mündlich erteilte Auftrag wird hiermit bestätigt. Gegenstand des Auftrages sind die erforderlichen Baumaßnahmen zur Herstellung des Infrastrukturanteils der Befestigung von 100.000 m² Pkw-Abstellfläche gemäß Bauklasse VI der RStO⁸. Die Abrechnung erfolgt pauschal zum umseitig genannten Festpreis.“

⁸ Gemeint waren hier offenbar die Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen - Ausgabe 1986 - Tafel A 6: Bauweisen für Fahrbahnen der Bauklasse VI.

Der LRH hat die Durchführung der Maßnahme geprüft und u. a. folgende Feststellungen getroffen:

Umfang der ausgeführten Arbeiten

Nach einer beim Hafenamts vorgefundenen Baubeschreibung des für die Firma A tätigen Ingenieurbüros sollte statt der in der Haushaltsunterlage dargestellten Bauweise auf einer minimalen Sandauffüllung lediglich eine 30 cm starke Flächenbefestigung ausgeführt werden. Dafür, dass das Vorhaben in dieser Weise auch realisiert wurde, spricht eine Zeichnung des Ingenieurbüros, die nach Fertigstellung der ersten Hälfte der geplanten Maßnahme angefertigt wurde. Hiernach ist davon auszugehen, dass der Aufbau nicht nur nicht in der Weise erfolgte, wie er in der Haushaltsunterlage - Bau - dargestellt wurde, sondern auch nicht den Standard aufweist, für den in der Haushaltsunterlage - Bau - 3 Millionen DM veranschlagt wurden. Das, was oberhalb des Sandeinbaus an Befestigungsschichten eingebaut wurde, wäre zudem eindeutig dem Bereich der Suprastruktur zuzuordnen mit der Folge, dass diese Arbeiten nach den vom Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vorgegebenen Kriterien von der Firma A hätten finanziert werden müssen. Als vom Land zu übernehmende Infrastrukturmaßnahmen blieben demnach lediglich der Bodenaustausch in Form der Kleientnahme und die Wiederauffüllung mit Sand. Hierfür einen Festpreis von 3 Millionen DM zu zahlen, war jedoch in keinem Fall gerechtfertigt.

Hinzu kommt, dass die Kleientnahme bereits im Sommer 1997 durchgeführt worden war. Eine Tiefbaufirma hatte den Kleiboden gegen ein Nutzungsentgelt von rd. 225.000 DM entnommen, um ihn zur Abdeckung einer ehemaligen Deponie zu verwenden. Dagegen war in der Haushaltsunterlage - Bau - für den Bodenaushub ein vom Land zu zahlender Betrag von 1.350.000 DM ausgewiesen worden.

Nicht prüfbare Abwicklung der Baumaßnahme

Am 03.04.2000 stellte die Firma A dem Land für die Ausführung des ersten Bauabschnitts 1.560.000 DM in Rechnung, die das Amt bezahlte. Grundlage für die Rechnung und die Auszahlung bildete lediglich ein Aufmaßblatt, auf dem das Hafenamts im Januar 2000 die Größe der befestigten, eingezäunten Fläche mit 52.452,58 m² ermittelt hatte. Auskunftersuchen des Amts mit der Bitte um Einsichtnahme in die Abrechnungsunterlagen lehnte die Firma ab unter Hinweis auf den vertraglich vereinbarten Festpreis für die Ausführung der Infrastrukturmaßnahmen.

Würdigung

Bei der Durchführung der Maßnahme ist in mehrfacher Hinsicht gegen Haushalts- und Vergaberecht verstoßen worden.

Nach § 24 Abs. 1 LHO muss die Haushaltsunterlage - Bau - u. a. die Kosten der Baumaßnahme offen legen. Dies ist hier nicht in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise geschehen. Es wurde der Anschein erweckt, dass die Kleientnahme noch zu erfolgen habe und dass das Land dafür 1.350.000 DM aufwenden müsse. Dadurch ist der Landtag über die Kosten der Baumaßnahme nicht zutreffend ins Bild gesetzt worden. Hinzu kommt, dass, wie sich aus dem Bestätigungsschreiben des Hafenamts vom 29.03.1999 ergibt, der Auftrag schon vor Befassung des Ausschusses für Haushalt- und Finanzen mit dem Vorhaben und somit vor Entsperrung der Mittel gemäß § 24 Abs. 4 LHO erteilt worden war.

Dem Abschluss von Verträgen muss nach Maßgabe des § 55 LHO grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Dies hätte hier in jedem Fall hinsichtlich der

Leistungen geschehen müssen, die in den Verantwortungsbereich des Landes fielen. Da es insoweit an einer vertraglichen Abrede mit der Firma A fehlte, ist eine öffentliche Ausschreibung unterblieben mit der Folge, dass die bei einer Baumaßnahme des Landes zu beachtende Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) (Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift zu § 55 LHO) keine Anwendung fand. Dies ist deshalb besonders kritikwürdig, weil das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr Fachressort für das Vergaberecht ist und in dieser Funktion die strikte Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen sicherstellen muss.

Nach § 5 Nr. 1 Buchst. b) VOB/A setzt die Vergabe pauschalierter Aufträge voraus, dass die Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt ist und mit einer Änderung bei der Ausführung - im Rahmen des bei der Vergabe Vorhersehbaren - nicht zu rechnen ist.

Die geforderte Bestimmtheit von Art und Umfang der Bauleistung hat der LRH hier nicht feststellen können. Weder lagen dem Vorhaben konkrete (baureife) und aktualisierte Pläne zugrunde noch war ein detailliertes Angebot vorhanden. Deshalb ist der LRH der Auffassung, dass für das Land ein erheblicher Aufklärungsbedarf darüber besteht, in welchem Umfang, mit welchen Abweichungen von der genehmigten Planung und mit welchen Ausgaben das Vorhaben bisher tatsächlich abgewickelt worden ist.

Im Übrigen sieht der LRH in der hier gewählten vertraglichen Konstruktion eine Einschränkung seiner Prüfungsaufgaben. Es kann nicht hingenommen werden, dass das Land die Verantwortung für die Durchführung einer Baumaßnahme völlig aus der Hand gibt, indem es einen Pauschalbetrag zahlt, ohne vorher genau festzulegen, was dafür zu leisten und wie dies nachzuweisen ist. Mit der Forderung, „die erforderlichen Baumaßnahmen zur Herstellung des Infrastrukturanteils der Befestigung von 100.000 m² Pkw-Abstellfläche gemäß Bauklasse VI der RStO“ durchzuführen, blieb offen, welche der Tragschichten der Bauklasse VI, die zudem unterschiedliche Ausführungsalternativen zuließ, dem Infrastrukturanteil und welche der Suprastruktur zuzuordnen waren. Es ist damit völlig unklar, ob der Festpreis für das, was an Leistungen für das Land erbracht wurde, angemessen war, oder ob damit möglicherweise Maßnahmen finanziert wurden, die in den Verantwortungsbereich der Firma A fielen. Sollte dies beabsichtigt gewesen sein, hätte der Betrag - die rechtliche Zulässigkeit vorausgesetzt - nur als Zuwendung gezahlt werden dürfen mit der Folge, dass der LRH ein Prüfungsrecht bei der Zuwendungsempfängerin gehabt hätte (§ 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO).

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr stellt die Feststellungen des LRH nicht in Abrede. Zur Begründung seines Handelns verweist es darauf, dass eine Wettbewerbssituation vorgelegen habe, bei der man wegen zeitlicher Vorgaben schnell zu Gunsten des Emders Hafens habe reagieren müssen. Das Ministerium bekennt sich zur Verantwortung für die praktizierte Verfahrensweise, die es, insbesondere was den Nachweis und die Prüfbarkeit der Maßnahme anbelangt, ebenfalls als unbefriedigend empfindet. Deshalb will es sich um die Vorlage eines Verwendungsnachweises bemühen und im Übrigen - da erst der erste Bauabschnitt fertiggestellt ist - die Zahlung des noch ausstehenden Teilbetrags an die Firma A hinterfragen.

9. Einzelplan 20 - Hochbauten
Kapitel 20 31 und 20 35 - Innenministerium und Finanzministerium

Vergabemängel bei der Beschaffung der Ersteinrichtung von Neu- und Erweiterungsbauten

Bei der Vergabe von Aufträgen im Zusammenhang mit der Einrichtung eines neu errichteten Dienstgebäudes für ein Finanzamt sind dem Nutzer erhebliche Fehler unterlaufen. Dies war offenbar kein Einzelfall; denn auch bei der Erstausrüstung von Erweiterungsgebäuden für eine Landesfeuerwehrschule verstieß die nutzende Verwaltung gegen zwingende Vergabevorschriften.

Der LRH hat in seinem Jahresbericht 2001 (Drs. 14/2400, Abschnitt VI, Nr. 39 „Mängel bei der Vergabe betriebstechnischer Gewerke“) über Mängel bei Vergaben im Verantwortungsbereich des Staatlichen Baumanagements berichtet. Bei der Prüfung zweier weiterer großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes musste der LRH feststellen, dass auch die für die Beschaffung der erstmaligen Einrichtung verantwortliche so genannte „nutzende Verwaltung“ die Vergabevorschriften nicht hinreichend beachtet hatte.

Beschaffungen für die Ersteinrichtung eines Finanzamts

Für die Einrichtung seines neu errichteten Dienstgebäudes standen einem Finanzamt 809.000 DM zur Verfügung. Hiervon erteilte es für rd. 558.000 DM diverse Aufträge für die Einrichtung der Dienstzimmer (u. a. Drehstühle, Schränke, Schreibtische) an vier Lieferanten bzw. Einrichtungshäuser. Hierbei handelte es sich - wie die Oberfinanzdirektion nachträglich erläutert hat - um ergänzende Abrufe zu Beschaffungsaufträgen der Oberfinanzdirektion, denen eine „Beschränkte Sammelausschreibung bzw. eine EU-weite Öffentliche Ausschreibung“ vorausgegangen war. Der LRH ist der Frage, ob es zulässig war, derart bedeutsame Aufträge lediglich auf Grund einer Beschränkten Sammelausschreibung zu vergeben, nicht nachgegangen.

Für die verbliebenen 251.000 DM erteilte das Finanzamt weitere Aufträge, u. a. für die Beschaffung der Möblierung der Kantine, für die Konferenzräume und die Wartezonen. Da alle Aufträge höher lagen als 25.000 DM, hätten die Angebote zwingend im Wege einer Öffentlichen Ausschreibung ermittelt werden müssen, wenn nicht ausnahmsweise besondere Gründe eine Beschränkte Ausschreibung zugelassen hätten.

Das Finanzamt verzichtete auf eine Öffentliche Ausschreibung; stattdessen forderte es lediglich sechs Firmen zu einer Angebotsabgabe auf. Abgesehen davon, dass keine Gründe für ein Absehen von einer Öffentlichen Ausschreibung erkennbar sind und solche auch nicht dokumentiert wurden, erfüllte die Angebotsbeziehung auch nicht die Anforderungen, die an eine Beschränkte Ausschreibung zu stellen sind. So fehlte eine nach § 8 der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A (VOL/A) vorgeschriebene Leistungsbeschreibung, die so eindeutig und erschöpfend abzufassen ist, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen und die Angebote bei der Wertung auch miteinander verglichen werden können. Anstatt die zu beschaffenden Möbel nach Art, Qualität und Menge zu beschreiben, teilte die Behörde den sechs ausgewählten potenziellen Lieferanten lediglich mit, welche Räumlichkeiten einzurichten und wie viel Personen darin unterzubringen seien. Entsprechend unterschiedlich fielen die Angebote im Hinblick auf die Zahl der Tische und Sitzgelegenheiten, deren Qualität und Art aus. Es verwundert dann auch nicht, dass sich die Angebotsspanne allein für die Einrichtung der Kantine

zwischen 51.237 DM und 38.382 DM bewegte. Eine sachgerechte Angebotswertung war so nicht möglich.

Den Zuschlag erhielt der Bieter mit dem zweithöchsten Angebot. Die Auswahlentscheidung wurde in einem Vermerk wie folgt begründet:

„Die Angebote wurden, da es sich bei der Kantine um eine Gemeinschaftseinrichtung handelt, mit dem Personalrat besprochen. Der Personalrat hat sich für die Angebote der Firmen T. und K. entschieden (*Anmerkung: Es handelt sich um die Angebote mit den höchsten Gesamtpreisen*). Da die Firma T. nur Stühle mit Lehnen liefern konnte, bekam nach eingehender Beratung durch den Personalrat die Firma K. den Zuschlag. Nach mündlicher Auskunft des Personalratsvorsitzenden war die Stabilität sowie die Wirtschaftlichkeit für die Entscheidung ausschlaggebend.“

Aus diesem „Vergabevermerk“ ergibt sich, dass die Dienststelle bei ihrer Vergabeentscheidung offenbar keine eigenen Wertungen vorgenommen hatte, sondern sie faktisch dem Personalrat die Auswahl des Bieters überlassen hatte, wobei sie dann auch in Kauf nahm, dass nicht das wirtschaftlichste Angebot ausgewählt wurde, sondern - zumindest begleitend - andere Motive den Ausschlag gaben.

Die Oberfinanzdirektion als vorgesetzte Dienststelle hat die vom LRH bemängelten Ausschreibungs- und Vergabebefehle des Finanzamts eingeräumt, ergänzend aber auch darauf hingewiesen, dass allen Finanzämtern die bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschaffung von Ausstattungsgegenständen zu beachtenden Vorschriften nicht nur bekannt sein müssten, sondern den Dienststellen die Druckstücke der geltenden VOL auch vorlägen. Die Entscheidung des geprüften Finanzamts, u. a. den Sitz- und Tischmöbelbedarf für einen „multifunktional“ genutzten Raum (Kantine) beschränkt auszuschreiben, sei allerdings nicht zu beanstanden. Sie sei gegenüber einer Öffentlichen Ausschreibung sogar vorteilhafter gewesen, weil die Auswahl fachkundiger, leistungsstarker und zuverlässiger Bewerber schon vor der Ausschreibung getroffen werden konnte.

Vergabemängel bei der Beschaffung der Ersteinrichtung für die Um- und Erweiterungsbauten einer Landesfeuerweherschule

Einer Landesfeuerweherschule stand für die erstmalige Einrichtung ihrer umgebauten und neu errichteten Gebäude ein Betrag von rd. 3,7 Millionen DM zur Verfügung. Hiervon hatte sie bis zum 13.12.1999 dem Baufortschritt entsprechend erst rd. 1,03 Millionen DM in Anspruch genommen. Sie hatte hauptsächlich die Einrichtungen für Unterkunftsgebäude, Küche und Kantine einschließlich Freizeitbereich beschafft. Auch in diesem Fall ließ die nutzende Verwaltung die einschlägigen Bestimmungen der VOL/A außer Acht.

So schrieb die Landesfeuerweherschule die Beschaffung der erforderlichen Möbel und Einrichtungsgegenstände nur beschränkt aus und forderte dabei überwiegend Firmen aus dem niedersächsischen Raum zur Angebotsabgabe auf. Die Gründe, die den für die Beschaffung verantwortlichen Nutzer bewogen, die Aufträge nur beschränkt auszuschreiben und dabei nur Firmen im engeren Umkreis zur Angebotsabgabe aufzufordern, dokumentierte er nicht.

Der LRH hatte dieses Vergabeverhalten der Landesfeuerweherschule zum Anlass genommen, das Innenministerium um Stellungnahme zu bitten. Das Innenministerium hat zwar einen Fehler der Landesfeuerweherschule insoweit eingeräumt, als diese die jeweiligen Abweichungen vom Gebot der Öffentlichen Ausschreibung nicht nachvollziehbar begründet habe. Dies werde künftig beachtet. Sachlich sei es jedoch wegen besonderer Umstände gerechtfertigt gewesen, vom Gebot der Öffentlichen Ausschreibung abzuweichen. Denn frühere Öffentliche Ausschreibungen hätten dazu ge-

führt, dass Aufträge an Auftragnehmer in Süd- bzw. Ostdeutschland hätten vergeben werden müssen. Diese Firmen hätten Ausführungsmängel gar nicht oder nur in geringem Umfang behoben, was sich negativ auf den eigentlichen Schulbetrieb ausgewirkt habe. Nur mit einer Beschränkten Ausschreibung sei eine Austauschbarkeit mit Möbeln anderer Gebäude zu gewährleisten gewesen. Aus der Sicht der Landesfeuerwehrschule sei in jedem Fall eine ausreichende Zahl leistungsfähiger Unternehmen aufgefördert und damit der Wettbewerb hinreichend gewahrt worden. Es seien alle Firmen bei der Beschränkten Ausschreibung berücksichtigt worden, die Interesse gezeigt hätten und die einen bestimmten Stuhltyp liefern konnten. Im Übrigen hätten nach Erkenntnissen der Landesfeuerwehrschule Öffentliche Ausschreibungen keine wirtschaftlicheren Ergebnisse erbracht, wobei offen bleibt, wie die Schule zu dieser Erkenntnis gelangt sein will.

Würdigung

Die sowohl von der Oberfinanzdirektion als auch vom Innenministerium vorgetragenen Gründe rechtfertigen nicht die hier gewählten Vergabeverfahren. Ausnahmen vom Gebot der Öffentlichen Ausschreibung sind nur dann zulässig, wenn einer der in § 3 Nr. 3 VOL/A genannten Gründe vorliegt. Zu Recht hat der Gesetzgeber als Regelvergabearbeit die Öffentliche Ausschreibung gewählt. Sie stellt am wirksamsten einen breiten Wettbewerb sicher. Sie ist auch am besten geeignet, Manipulationen im Vergabeverfahren mit korruptivem Hintergrund zu verhindern. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist wegen ihrer Finanzwirksamkeit in besonderem Maße den Angriffen korruptiver Handlungen ausgesetzt. Anders als bei einer Öffentlichen Ausschreibung kann bei einer Beschränkten Ausschreibung schon bei der Zusammenstellung der Bieterliste Einfluss auf die potenziellen Bewerber genommen werden. Auch sind bei einer Beschränkten Ausschreibung Preisabsprachen eher möglich als bei einer Öffentlichen Ausschreibung.

Gesichtspunkte, wie sie von der Verwaltung vorgetragen wurden, müssen demgegenüber zurücktreten. Insbesondere kann nicht akzeptiert werden, nur durch eine Beschränkte Ausschreibung könne sichergestellt werden, dass leistungsfähige und zuverlässige Firmen den Auftrag erhielten. Wollte man dies als Begründung ausreichen lassen, würde es ins Belieben der für die Vergaben zuständigen Stellen gestellt, ob sie beschränkt oder öffentlich ausschreiben. Das ist aber gerade - wie sich unzweifelhaft aus § 55 LHO und §§ 2 Nr. 1 Abs. 1, 3 Nr. 2 VOL/A ergibt - nicht gewollt. Die Leistungsfähigkeit eines Bieters und eine ausreichende Gewährleistung lassen sich auch im Rahmen einer Öffentlichen Ausschreibung sicherstellen.

Auch darf dem Erfordernis einer Austauschbarkeit von Möbeln nicht ein derartiges Gewicht beigemessen werden, wie es die Landesfeuerwehrschule getan hat. Denn würde eine derartige Begründung anerkannt, würden z. B. Beschaffungen im Zuge von Erweiterungsbauten für Hochschulen, Schulen, Krankenhäuser u. Ä. praktisch dem Preiswettbewerb entzogen.

V. Denkschrift gemäß § 97 Abs.6 LHO

1. Einleitung

Die Denkschrift behandelt vornehmlich Ergebnisse der Rechnungsprüfung für das Hj. 2000, die von allgemeinem Interesse oder wesentlicher Bedeutung sind. Soweit es notwendig ist, geht der LRH auch auf Angelegenheiten früherer Jahre ein. Zudem stellt er im Interesse einer möglichst zeitnahen Berichterstattung auch Prüfungsergebnisse - zum Teil aus jüngster Zeit - dar. Zu diesen Prüfungsergebnissen hat die Verwaltung noch nicht in allen Fällen Stellung nehmen können.

Innenministerium

Einzelplan 03

2. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung "Bauleitplanung, Bauaufsicht und Städtebauförderung bei den Bezirksregierungen (Dezernate 204)"

Kapitel 03 05 und 03 34

Die Bezirksregierungen haben im Rahmen der Verwaltungsreform die bisherigen Dezernate 204 (Städtebau), 205 (Bauaufsicht) und 206 (Städtebauförderung und Baurecht) zu einem Dezernat 204 zusammengefasst und dabei die Aufgabenbereiche jeweils unterschiedlich organisiert. Da eine Koordination, Auswertung oder Erfolgskontrolle dieser Neustrukturierung nicht stattgefunden hat, bestehen derzeit landesweit vier unterschiedliche Organisationsmodelle für eine nahezu identische Aufgabenstellung. Die jeweils wirtschaftlichste Verfahrensweise aus den einzelnen Modellen sollte auf alle Bezirksregierungen übertragen werden.

Der zum Prüfungszeitpunkt vorgefundene Aufgabenbestand rechtfertigt eine Verringerung des eingesetzten Personals um mindestens 20 der landesweit 93,5 Stellen.

Aufwändige Parallelentwicklungen von Informations- und Kommunikationstechnik-Anwendungen müssen vermieden werden.

Überblick

Die Baudezernate der Bezirksregierungen nehmen alle Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde nach dem Baugesetzbuch und der Niedersächsischen Bauordnung wahr. Sie sind Genehmigungsbehörde für Flächennutzungspläne. Ihnen obliegt weiterhin die Beratung im Rahmen der Fach- und Rechtsaufsicht sowie die Entscheidung über Widersprüche gegen Verwaltungsakte der Bauaufsichtsbehörden. Hinzu kommen Aufgaben nach anderen baurechtlichen Regelungen und die Städtebauförderung.

Die Aufbauorganisation der Bezirksregierungen sah bis vor einigen Jahren die Einrichtung von drei Dezernaten vor, die im weitesten Sinne dem Aufgabenbereich Baurecht zuzuordnen waren. Seit 1995 haben die Bezirksregierungen im Rahmen der Verwaltungsreform Niedersachsen und dem damit einhergehenden Ziel, die Aufbauorganisation von Behörden zu verschlanken, Konzepte zur Zusammenlegung der drei Baudezernate entwickelt und nach und nach umgesetzt. Die vier Bezirksregierungen haben sich dabei weder zeitlich noch konzeptionell abgestimmt und teilweise stark voneinander abweichende Organisationsmodelle entwickelt.

Das Spektrum reicht von der „bloßen“ Zusammenfassung des Ist-Zustands der bisherigen drei Dezernate zu einem Gesamtdezernat mit *einem* Dezernatsleiter bis hin zum Versuch einer weitgehenden Verbindung und Zusammenführung zusammengehöriger Aufgaben. Ebenso haben die Bezirksregierungen den Personaleinsatz für bestimmte Aufgaben hinsichtlich der Ausbildungsfachrichtung (fachtechnische Ausbildung/Verwaltungsausbildung) und Laufbahngruppen (höherer/gehobener Dienst) sehr unterschiedlich organisiert. Zum Teil sind die Aufgaben sehr weitreichend auf Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes delegiert. Teilweise nehmen Dezernenten des höheren Dienstes aber auch in großem Umfang sachbearbeitende Tätigkeiten wahr. Das gilt jeweils für beide Fachrichtungen.

Auswirkungen der organisatorischen Veränderungen auf den Stellenbedarf und den notwendigen Personaleinsatz haben die Bezirksregierungen nicht ermittelt. Es fehlen bis heute aussagekräftige Erfahrungsberichte zu den jeweils gewählten Modellen mit konkreten Aussagen zu bereits erzielten und künftig erwarteten Synergieeffekten. Die aufsichtsführenden Ministerien (bis zum 31.12.2000: Innenministerium, Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales; jetzt nur noch Innenministerium) haben die Entwicklungen weder koordiniert noch die unterschiedlichen Modelle bisher bewertet.

Aufbau- und Ablauforganisation

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Lüneburg hat eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt und unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Bezirksregierungen einen Vorschlag zur künftigen Organisation der Baudezernate entwickelt. Die wesentlichen Empfehlungen lauten:

- Zusammenfassung aller in den Baudezernaten anfallenden Aufgaben (ohne Städtebauförderung) in zwei bis drei „Regionalgruppen“, deren räumliche Zuständigkeit die Gebiete mehrerer Bauaufsichtsbehörden umfasst (Einführung von Teamstrukturen).
- Zusammenführung der Widerspruchssachbearbeitung der Bereiche Bauleitplanung und Bauaufsicht (Prinzip der ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung).
- Weitgehender Einsatz von Verwaltungspersonal für die nach verwaltungsrechtlichen Vorschriften zu entscheidenden Widersprüche.
- Unmittelbare Beteiligung baufachlicher Bediensteter an der Widerspruchsbearbeitung in teamorientierter Arbeitsweise, soweit deren Sachverstand für die Entscheidung benötigt wird.
- Weitgehende Delegation der Aufgaben auf die Sachbearbeiterebene.
- Einführung angemessener Leitungsspannen.
- Anpassung der Stellenausstattung an den Aufgabenbestand nach einheitlichen Kriterien (mittlere Bearbeitungszeiten, Fallzahlen).

Das Innenministerium hat gegen die Bildung von Regionalgruppen keine Bedenken, wenn sie „ausreichend groß und intern fachlich ausreichend differenziert sind“, um „die optimale fachliche Betreuung für alle Kunden (Bauaufsichtsbehörden und Gemeinden)“ zu sichern. Es will aber auf die Organisation der Baudezernate nicht einwirken.

Stellenbedarf

Eine erste Grundlage für die Stellenbedarfsberechnungen bildeten die Festlegungen des Organisationsgutachtens des Innenministeriums über den Baubereich in den Be-

zirksregierungen vom 15.10.1980. Die darin ausgewiesenen mittleren Bearbeitungszeiten und Durchschnittswerte je Aufgabenbereich hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Lüneburg auf der Grundlage der gegenwärtigen Aufbau- und Ablauforganisation unter Berücksichtigung von Aufgabenveränderungen, Erkenntnissen aus der Kosten- und Leistungsrechnung und anderen Erfahrungswerten aktualisiert.

Die Anwendung von durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für Arbeitsvorgänge auf die Fallzahlen der Bezirksregierungen führte in Verbindung mit Empfehlungen zu den Leitungsaufgaben und -spannen zu Einsparungsmöglichkeiten von 20 Stellen (Braunschweig 8,5; Hannover 5,5; Lüneburg 4,5 und Oldenburg 1,5 - jeweils gerundet -). Bezogen auf den Gesamteinsatz von 93,5 Stellen ergibt dies eine Quote von 21,4 v. H. Durch einen entsprechenden Stellenabbau könnten jährlich Personalkosten von rd. 1,5 Millionen € eingespart werden.

Das Einsparpotenzial erhöht sich noch, wenn die Aufbau- und Ablauforganisation nach den oben genannten Vorschlägen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Lüneburg weiter optimiert werden. Insbesondere durch den verstärkten Einsatz von Verwaltungspersonal an Stelle von beruflichen Bediensteten bei der Widerspruchsbearbeitung sind weitere Rationalisierungsmöglichkeiten zu erschließen.

Das Innenministerium hält die Verwertung interner Fallzahlenstatistiken für problematisch, die Ergebnisse der eigenen Kosten- und Leistungsrechnungs-Auswertungen für wenig aussagekräftig, einige vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt empirisch angenommene Pauschalzuschläge für ungenau und deshalb die Ergebnisse der Stellenbedarfsermittlung im Hinblick auf das Einsparvolumen teilweise nicht für sachgerecht. Es ist der Auffassung, „dass eine geeignete Datenbasis für eine objektive und auf Akzeptanz stößende Stellenbedarfsberechnung nur durch neue Erhebungen zur durchschnittlichen Bearbeitungszeit sowie zu geeigneten Fallzahlen gefunden werden kann“. Es bestätigt einen Handlungsbedarf, begründet durch die ermittelten Differenzen im Stellen-Ist und Stellen-Soll im Verhältnis der Bezirksregierungen zueinander, und hat angekündigt, unter Berücksichtigung der Erhebungen und der Handlungsvorschläge des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts zusammen mit den Bezirksregierungen eine angemessene Stellenstruktur zu schaffen.

Informations- und Kommunikationstechnik-Anwendungen (IuK-Anwendungen)

Die vier Bezirksregierungen haben im Bereich der Baudezernate, trotz nahezu gleicher Aufgabenstellung, jeweils für sich und getrennt voneinander eine Reihe eigener IuK-Anwendungen erstellt. So kam es zu Parallelentwicklungen unterschiedlicher Art und Qualität. Eine solche Verfahrensweise ist unwirtschaftlich. Mit Blick auf die gleichartige Aufgabenstellung der Baudezernate ist es aus wirtschaftlichen Gründen geboten, in einer Verbundlösung IuK-Anwendungen zu entwickeln und zu pflegen, die bei allen Bezirksregierungen angewendet werden.

Das Innenministerium hat darauf hingewiesen, „dass die vier Bezirksregierungen am 14.11.2000 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen haben, die sich insbesondere mit der Erstellung einer ‚Muster-Datenbank‘ beschäftigt, um vorhandene und geplante Eigenanwendungen austauschen zu können“. Dies reicht für die Lösung der vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Lüneburg aufgezeigten Probleme nicht aus. Das Innenministerium sollte dafür sorgen, dass die besten Programme von allen Bezirksregierungen übernommen, ungeeignete aufgegeben und neue für alle gemeinsam entwickelt werden.

3. Zivilkraftfahrer bei der Polizei

Kapitel 03 20

Die Anzahl der Stellen der Polizei-Zivilkraftfahrer ist seit 1989 von 289 auf 314 erhöht worden, ohne dass der tatsächliche Bedarf ermittelt worden ist. Der Verteilung auf die Polizeibehörden und Polizeidienststellen lagen keine nachvollziehbaren sachgerechten Kriterien zugrunde. Der Einsatz der Zivilkraftfahrer ist auf Grund der geringen Kapazitätsauslastung und des weitgehend ungesteuerten Einsatzes äußerst kostenintensiv.

Die Notwendigkeit des Einsatzes zur Sicherstellung polizeilicher Aufgaben war nicht feststellbar. Daher ist die Auflösung der Fahrdienste zu prüfen.

Sofern danach überhaupt ein Bedarf für den weiteren Einsatz von Zivilkraftfahrern anerkannt wird, sind wirtschaftlich auszulastende Fahrdienste zu bilden, deren Einsatz entsprechend zu steuern ist.

Ausgangslage

Der LRH hatte bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass in der Landesverwaltung über den notwendigen Bedarf hinaus in erheblichem Umfang Dienstkraftfahrzeuge mit Berufskraftfahrern eingesetzt worden sind (siehe Jahresbericht 1992, Drs. 12/3100, Nr. 44; Jahresbericht 1993, Drs. 12/4820, Nr. 50, und Jahresbericht 1997, Drs. 13/2900, Abschnitt V, Nr. 3). Dies ist eine Beförderungsmöglichkeit mit unverhältnismäßig hohen Kosten. Daraufhin hatte der Landtag die Erwartung ausgesprochen, dass die Landesregierung weitere Dienstkraftfahrzeuge und Stellen für Berufskraftfahrer einspart (siehe Nr. 53 der Anlage zur Drs. 12/3611 und Drs. 14/191).

Außerdem hatte eine ressortübergreifende Projektgruppe unter Federführung des Finanzministeriums in ihrem Abschlussbericht vom 04.09.1997 zur „Untersuchung der Personen- und Materialtransporte des Landes“ für den Kabinettsausschuss Verwaltungsreform festgehalten, dass der Einsatz von anerkannten privaten Kraftfahrzeugen das wirtschaftlichste Beförderungsmittel ist. Selbstfahrerfahrzeuge sollten effektiver ausgelastet, Stadtfahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchgeführt, Fahrbereitschaften optimiert und ein Controlling-System eingerichtet werden. Mit Runderlass vom 11.12.1997 hatte das Finanzministerium sodann bestimmt, dass beim Ausscheiden von Berufskraftfahrern zu prüfen ist, „ob ein Dienstfahrzeug weiter erforderlich ist und ob die freigewordene Stelle eingespart werden kann, indem das Fahrzeug den Bediensteten zum Selbststeuern zur Verfügung gestellt wird“.

Der LRH hat nunmehr die landesweite Verteilung der insgesamt 314 Zivilkraftfahrer innerhalb der Polizei untersucht und im Bereich der Bezirksregierung Weser-Ems bei ausgewählten Polizeidienststellen örtliche Erhebungen vorgenommen sowie dort für die erste Hälfte des Jahres 2000 die Fahrtenbücher und die Arbeitszeitanzeige der Fahrer ausgewertet. Hierbei hat er folgende Feststellungen getroffen:

Kein Abbau von Zivilkraftfahrerstellen

Von 1989 bis 1996 hat sich die Anzahl der Stellen für Zivilkraftfahrer von zunächst 289 Stellen um 38 auf 327 Stellen erhöht und ist dann bis 1997 um 13 auf 314 Stellen zurückgegangen. Insgesamt sind also 25 zusätzliche Stellen geschaffen worden. Das Innenministerium ist folglich den Beschlüssen des Landtages und den Vorgaben des Finanzministeriums zur Rückführung von Berufskraftfahrerstellen im Polizeibereich nicht nachgekommen.

Es hat auch die Möglichkeit nicht genutzt, bei der Zusammenlegung von Dienststellen im Rahmen der Polizeireform im Jahre 1993 die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Zivilkraftfahrern zu überprüfen und entsprechende Stellen abzubauen. Im Vergleich dazu sind die Fahrerstellen im übrigen Landesdienst im selben Zeitraum von etwas über 600 auf rd. 500 vermindert worden.

Nicht nachvollziehbare Verteilung der Zivilkraftfahrerstellen

Der Stellenverteilung auf die dem Innenministerium unmittelbar nachgeordneten Polizeibehörden liegt nach eigenen Angaben keine Erhebung über den erforderlichen Bedarf zugrunde. Der Stellenzuweisung sind auch keine nachvollziehbaren Kriterien zu entnehmen. So ist beispielsweise nicht erklärbar, dass die Bezirksregierung Braunschweig (einschließlich Polizeidirektion) mit der geringsten Fläche und der - gemeinsam mit der Bezirksregierung Lüneburg - geringsten Bevölkerungszahl 74 Stellen erhalten hat, dagegen Hannover (einschließlich Polizeidirektion) nur 73, der großflächige Bereich Weser-Ems 79 und Lüneburg nur 45 Stellen.

Die Polizeibehörden haben die Stellen in unterschiedlicher und ebenfalls nicht nachvollziehbarer Weise auf einzelne Polizeidienststellen weiter verteilt, sei es, dass Stellen stärker bei übergeordneten Dienststellen gebündelt oder weitgehend einzelnen nachgeordneten Dienststellen zugeteilt wurden.

Insgesamt wurde deutlich, dass auch auf der Ebene der Polizeibehörden der Frage bisher nicht nachgegangen worden ist, wo und in welchem Umfang Zivilkraftfahrer tatsächlich benötigt werden. Vielmehr dürften historische, personenbezogene und andere sachlich schwer zu ergründende Gegebenheiten zu der vorgefundenen Verteilung geführt haben. Auch der bei der Bezirksregierung Weser-Ems mit beachtlichem Aufwand unternommene Versuch, eine „gerechtere“ Verteilung der Zivilkraftfahrerstellen zu erreichen, war erfolglos und wurde im Hinblick auf die Prüfung des LRH zurückgestellt.

Unwirtschaftlicher Einsatz

Der LRH hat beispielhaft die Arbeitsleistung und die Kosten der Fahrten von 20 Zivilkraftfahrern bei der Bezirksregierung Weser-Ems untersucht:

Bei einer Arbeitszeit von insgesamt 20.163 Stunden im ersten Halbjahr 2000 hat jeder Fahrer durchschnittlich 168 Stunden im Monat Dienst versehen. Für Fahrten - einschließlich der Wartezeiten am Zielort - wurden insgesamt 9.485 Stunden aufgewandt; das entspricht einer durchschnittlichen Einsatzzeit von monatlich 79 Stunden je Fahrer. Die Zivilkraftfahrer waren insgesamt mit Fahrtätigkeit nur zu 47 v. H. ausgelastet.

Bei einer insgesamt gefahrenen Strecke von rd. 263.300 km entfielen auf jeden Fahrer im Halbjahr rd. 13.200 km. Die Jahresfahrleistung von danach rd. 26.400 km liegt erheblich unter den Anforderungen, die an Berufskraftfahrer zu stellen sind. So werden im allgemeinen Verwaltungsbereich im Rahmen eines zentralen Fahrdienstes Jahresfahrleistungen von 60.000 km als untere Grenze eines wirtschaftlichen Einsatzes von Berufskraftfahrern angesehen. Die Projektgruppe des Finanzministeriums hat bei überwiegendem Personentransport eine Fahrleistung von 35.000 km für realistisch gehalten und darauf hingewiesen, dass sich die Leistungen bei Einrichtung eines zentralen Fahrdienstes anheben lassen. Die Fahrer der Steuerabteilung Oldenburg der Oberfinanzdirektion erreichen im Rahmen des Fahr- und Transportdienstes zwischen den 68 Finanzämtern und den beiden Steuerabteilungen der Oberfinanzdirektion Hannover etwa jeweils 100.000 km.

Die Kosten der Beförderung durch Zivilkraftfahrer der Polizei sind entsprechend der unzureichenden Auslastung und der geringen km-Leistung außerordentlich hoch. An Personalausgaben ohne Reisekosten und Zuschläge für Nacht-, Samstags-, Sonntags- oder Feiertagsarbeit waren rd. 997.000 DM zu veranschlagen. Damit kostete allein der Einsatz des Fahrers je Fahrtstunde rd. 105 DM und damit 3,79 DM je gefahrenem km. Stadtfahrten waren mit rd. 8 DM bis 9 DM je km besonders kostenintensiv. Fahrten bis 50 km verursachten immer noch Personalkosten in Höhe von rd. 7 DM bis 8 DM je km. Im Vergleich wäre der Einsatz von Taxen als im Übrigen teuerstes Beförderungsmittel um rd. 40 v. H. günstiger gewesen.

Darüber hinaus war bei den untersuchten Fahrten im Bereich der Bezirksregierung Weser-Ems nicht erkennbar, dass diese zur Sicherstellung polizeilicher Aufgaben unbedingt von Zivilkraftfahrern ausgeführt werden mussten. So wurde der Bedarf stets anderweitig - häufig durch Selbststeuern - abgedeckt, wenn kein Zivilkraftfahrer zur Verfügung stand.

Das Innenministerium weist zu den o. a. Landtagsbeschlüssen und den Vorgaben des Finanzministeriums über die Einsparung von Berufskraftfahrern darauf hin, dass im Sinne der Ziele der Polizeireform vorrangig die Entlastung der Vollzugsbeamten von „polizeifremden Aufgaben“, wie Fahrdiensten, betrieben werden musste. Dies sei nur dadurch zu erreichen gewesen, dass beamtete Kraftfahrer bei den Stäben durch Zivilkraftfahrer ersetzt wurden. Im Übrigen würden Zivilkraftfahrer zu einem nicht geringen Anteil auch zu sonstigen Tätigkeiten wie Wagenpflege und zur Unterstützung von Hausdiensten herangezogen.

Das Innenministerium will eigene Erhebungen über die Tätigkeiten der Zivilkraftfahrer veranlassen, um den zwingend erforderlichen Bedarf festzustellen, Alternativen zu prüfen und letztlich daraus ein Konzept zur Personalbemessung und -verteilung und zur Organisation des Fahrdienstes zu entwickeln.

Vorschläge

Das Innenministerium sollte im Rahmen seiner Erhebungen die Auflösung der Fahrdienste prüfen.

Soweit das Ministerium dabei überhaupt einen unabdingbaren Bedarf für den Einsatz von Zivilkraftfahrern anerkennt, wäre dieser konkret zu ermitteln. An diesem Bedarf müsste der Stellenbestand ausgerichtet werden. Die überschüssigen Stellen wären mit kw-Vermerken zu versehen und so zeitnah wie möglich abzubauen.

Die Zivilkraftfahrer wären grundsätzlich in zentralen Fahrdiensten einzusetzen, da nur dann die Fahrer ausgelastet werden könnten. Diese Fahrdienste würden nur wirtschaftlich zu betreiben sein, wenn an einem Ort nur ein Fahrdienst für zumindest alle Polizeidienststellen in einem großräumigen Bereich eingerichtet würde, der mindestens vier Zivilkraftfahrer auslastet. Der Einsatz müsste nachvollziehbar wirtschaftlich gesteuert und dem Bedarf angepasst werden. Eine Beschäftigung der Zivilkraftfahrer mit Hausdienstarbeiten käme nur in Ausnahmefällen und vorübergehend in Betracht; denn andernfalls ließe sich die auf Fahrertätigkeit beruhende, relativ hohe Pauschal-lohnvergütung nicht rechtfertigen.

Für die nicht durch Zivilkraftfahrer zu erbringenden Leistungen ist die jeweils wirtschaftlichste Art zu wählen.

4. Einführung der Personalentwicklung in der Niedersächsischen Landesverwaltung

Kapitel 03 02

Die Personalentwicklung soll insbesondere die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten stärken. 70 der vom LRH geprüften 72 Dienststellen mit 45.581 Beschäftigten haben jedoch keine konkreten Auswirkungen oder Ergebnisse der Personalentwicklung angeben können. Nachvollziehbare Veränderungen im Hinblick auf die mit der Einführung der Personalentwicklung in der Landesverwaltung angestrebten Ziele sind deshalb zurzeit nicht feststellbar. Angesichts des erheblichen finanziellen Aufwands für die Umsetzung des Rahmenkonzepts zur Personalentwicklung sind Erfolgskontrollen unumgänglich.

Sachverhalt

Auf Beschluss der Landesregierung vom 18.02.1997 wurde das Personalentwicklungsrahmenkonzept mit dem Ziel eines flächendeckenden Einsatzes in der gesamten Landesverwaltung eingeführt. Das Rahmenkonzept zur Personalentwicklung beschreibt die Ziele der Personalentwicklung wie folgt:

„Personalentwicklung zielt darauf ab, die Interessen der Verwaltung mit den Interessen der Beschäftigten soweit wie möglich in Übereinstimmung zu bringen. Sie unterstützt und entwickelt die Fähigkeiten und Potentiale von Beschäftigten und dient damit den Zielen, die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu verbessern, die Dienstleistungs- und Kundenorientierung zu verstärken, die Flexibilität im Umgang mit neuen Anforderungen zu erhöhen, das Verwaltungshandeln durch Einführung des Neuen Steuerungsmodells zu optimieren und die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten zu fördern.“

Zur Umsetzung des Personalentwicklungsrahmenkonzepts waren in den Jahren 1998 und 1999 folgende Aktivitäten schwerpunktmäßig geplant:

- Durch die Ausbildung zu Personalentwicklungsberatern sollten Beschäftigte verstärkt in die Lage versetzt werden, Organisations- und Personalentwicklungsprozesse innerhalb der Behörden voranzubringen.
- Mit einer breit angelegten Führungskräftefortbildung in allen Bereichen der Landesverwaltung sollten ein besseres Management sowie ein zeitgemäßes Führungsverhalten angestrebt werden.
- Bei der Besetzung von herausgehobenen Leitungspositionen sollten besondere Auswahlverfahren (Assessmentcenter) eine größere Rolle spielen.
- Mit der stufenweisen Einführung von Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen sollte die Entwicklung der Fähigkeiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gefördert werden. Es wurde angestrebt, dass solche Gespräche möglichst flächendeckend bis Ende 1999 in allen Dienststellen praktiziert werden.
- Jede Dienststelle bzw. jeder Verwaltungsbereich sollte nach und nach mit eigenen Konzepten auf der Grundlage des allgemeinen Personalentwicklungsrahmens den Ausbau einer systematischen Personalentwicklung bis Ende 1999 unterstützen.

Der Landtag hat in den Hj. 1997 bis 2000 für Maßnahmen der Personalentwicklung Haushaltsmittel in Höhe von 18,9 Millionen DM zur Verfügung gestellt.

Prüfungsfeststellungen

Der LRH hat in den Jahren 2000/2001 in einer Querschnittsprüfung bei allen Ministerien, den Bezirksregierungen, acht Landesämtern, drei Landesbetrieben, den beiden Polizeidirektionen sowie dem Oberbergamt, der Oberfinanzdirektion Hannover (Landesbauabteilung) und der Medizinischen Hochschule Hannover die Maßnahmen zur Einführung und Umsetzung der Personalentwicklung untersucht. Einschließlich der nachgeordneten Geschäftsbereiche wurden in 72 Dienststellen mit 45.581 Beschäftigten Erhebungen angestellt.

Nach den Feststellungen des LRH konnte die Absicht der Landesregierung, das von ihr am 18.02.1997 beschlossene Personalentwicklungsrahmenkonzept in den Jahren 1998 und 1999 in der Landesverwaltung schwerpunktmäßig umzusetzen, nur mit Einschränkungen verwirklicht werden:

- Nur 22 (30,5 v. H.) der vom LRH geprüften Dienststellen verfügen über ein Konzept zur systematischen Personalentwicklung. Darunter befinden sich lediglich drei Ministerien (Innenministerium, Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Umweltministerium).
- Die Qualifizierungsoffensive für die Ausbildung von 86 Personalentwicklungsberaterinnen und -beratern hat zu einem zahlenmäßigen Übergewicht von 54 Kräften (62,8 v. H.) in drei Ministerien - einschließlich der nachgeordneten Bereiche - geführt (Innenministerium: 27, Ministerium für Wissenschaft und Kultur: 16, Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales: elf).

Von den 86 Personalentwicklungsberaterinnen und -beratern nutzen nur 42 (48,8 v. H.) den als Forum des Erfahrungsaustauschs eingerichteten „Arbeitskreis Personalentwicklung“.

Lediglich zwei der vom LRH befragten 23 Personalentwicklungsberaterinnen und -berater nehmen diese „originäre Dienstaufgabe“ als Vollzeitaufgabe wahr, obwohl die Ausbildung auf die Wahrnehmung eben dieser Aufgabe zielte.

- Die folgenden von der Landesregierung besonders hervorgehobenen Personalentwicklungsinstrumente sind hinsichtlich ihrer Umsetzung zum Teil gescheitert oder bedürfen stärkerer Anstrengungen:
 - Die *Führungskräftefortbildung* ist in den vom LRH geprüften Dienststellen zu 79,1 v. H. verbreitet.
 - Das Assessmentcenter wird in 12,4 v. H. der vom LRH geprüften Dienststellen eingesetzt.
 - Die angestrebte „flächendeckende“ Einführung des *Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächs* bis Ende 1999 wurde in 72,2 v. H. der vom LRH geprüften Dienststellen erreicht.

Die Einzelergebnisse sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

| Dienststelle | Anzahl der Fragebögen | PE-Konzept vorhanden | Eingesetzte PE-Instrumente | | | | | |
|---|-----------------------|----------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------|--|
| | | | Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch | Kontraktmanagement | Qualitätszirkel | Assessmentcenter | Führungskräftequalifikation | Fachübergreifende Sachbearbeitersqualifikation |
| Ministerien | 10 | 3 | 10 | - | 1 | 5 | 9 | 6 |
| Bezirksregierungen | 4 | 3 | 4 | 1 | 2 | - | 4 | - |
| Polizei | 10 | 3 | 3 | 4 | 2 | 3 | 5 | 8 |
| Ämter für Agrarstruktur | 6 | 2 | 6 | 5 | 1 | - | 3 | 2 |
| Vermessungs- und Katasterverwaltung | 11 | 4 | 11 | 5 | 4 | 1 | 10 | 7 |
| Gewerbeaufsichtsverwaltung | 10 | 2 | 10 | 6 | 5 | - | 9 | 9 |
| Hafenämter | 5 | - | - | - | 1 | - | 4 | 4 |
| Polizeidirektionen | 2 | - | - | - | 1 | - | 1 | - |
| Landesämter | 8 | 3 | 5 | 2 | 4 | - | 7 | 6 |
| Landesbetriebe | 3 | 1 | 1 | - | 1 | - | 3 | 2 |
| Oberbergamt | 1 | - | 1 | - | - | - | - | - |
| Oberfinanzdirektion Hannover (Landesbauabteilung) | 1 | - | - | 1 | - | - | 1 | - |
| Medizinische Hochschule Hannover | 1 | 1 | 1 | - | 1 | - | 1 | - |
| Summe | 72 (100 v. H.) | 22 (30,5 v. H.) | 52 (72,2 v. H.) | 24 (33,3 v. H.) | 23 (31,9 v. H.) | 9 (12,4 v. H.) | 57 (79,1 v. H.) | 44 (61,1 v. H.) |

Die in der Tabelle zusammengefassten Ergebnisse beruhen auf den Angaben der geprüften Dienststellen zur Einführung und Umsetzung der Personalentwicklung. Die Dienststellen haben jedoch keine Angaben über konkrete Auswirkungen bzw. Ergebnisse der einzelnen Personalentwicklungsmaßnahmen machen können. Dies legt die Vermutung nahe, dass spürbare und nachvollziehbare Veränderungen im Hinblick auf die angestrebten Ziele (noch) nicht eingetreten sind.

Würdigung

Nach den Feststellungen des LRH haben die geprüften Dienststellen für Personalentwicklungsmaßnahmen in den Jahren 1997 bis 1999 ca. 6,3 Millionen DM aufgewendet. Die Höhe dieser Ausgaben ist nachvollziehbar belegt. Eine Evaluierung ist bisher nur unzureichend erfolgt.

Das Innenministerium sollte deshalb eine Evaluierung der von den Dienststellen durchgeführten Personalentwicklungsmaßnahmen vornehmen und das Konzept selbst auf den Prüfstand stellen. Dabei müsste auch ermittelt werden, ob und ggf. in welchem Umfang es sich bewährt hat. In diesem Rahmen sollte auch den Fragen nachgegangen werden, warum die Instrumente der Personalentwicklung so schleppend eingeführt wurden und was sie - soweit die gelernten Instrumente und Methoden bereits in der alltäglichen Verwaltungspraxis eingesetzt werden - bewirkt haben.

Das Innenministerium verweist in seiner Stellungnahme auf die von ihm bereits im Herbst 2000 durchgeführte, dem LRH erst jetzt eröffnete Erhebung. Dabei wurden insgesamt 578 Dienststellen mit 113.300 Beschäftigten berücksichtigt. Die Dienststellen sollten im Wege der Selbsteinschätzung die Wirkungen der durchgeführten Personalentwicklungsmaßnahmen bewerten.

Die Ergebnisse hat das Innenministerium beispielhaft wie folgt zusammengefasst:

- Die Arbeitsproduktivität habe sich in 53 v. H. der Dienststellen erhöht,
- das Kostenbewusstsein sei in 52 v. H. der Dienststellen verbessert worden,
- die Leistungsbereitschaft werde in 52 v. H. der Dienststellen als erhöht angesehen.

Die methodischen Einschränkungen seiner Erhebung, die sich aus der Form der Befragung allein auf Grund von Selbsteinschätzungen in einem groben Raster ergeben, werden vom Innenministerium eingeräumt. Eine genauere Einschätzung der durchgeführten Personalentwicklungsmaßnahmen werde erst möglich sein, wenn wirkungsbezogene Kennzahlen vorlägen, um die von den Dienststellen selbst vorgenommenen Bewertungen auf allgemein anerkannte und damit vergleichbare Kriterien umzustellen.

Eine solche belastbare Evaluierung ist dringend geboten. Die Gefahr, dass ansonsten neue Personalentwicklungsinstrumente wie das Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch oder die Führungskräftequalifikation nur deshalb angenommen werden, weil lediglich hergebrachte Verfahren neu benannt wurden, liegt auf der Hand. Der finanzielle Aufwand wäre dann nicht zu rechtfertigen.

5. Fortführung einer entbehrlichen Fördermaßnahme (Härteausgleich)

Kapitel 03 35

Das Land setzt die Gewährung eines Härteausgleichs zur Senkung von Mieten fort, obwohl dies nicht notwendig ist, zumal zwischenzeitlich die Wohngeldleistungen erheblich verbessert worden sind. Hierdurch werden sogar Mieterhöhungen begünstigt und Wohnungsbauunternehmen indirekt zusätzlich subventioniert.

Vorbemerkung

Mit der Gewährung des so genannten Härteausgleichs verfolgt das Land das Ziel, die Mieten vor allem von Wohngeldempfängern, die in bereits mit Wohnungsbauförderungsmitteln des Landes und/oder des Bundes geförderten Mietwohnungen wohnen, zu senken. Nachdem die Ausgaben für diesen Zweck in den Jahren 1999 und 2000 auf jeweils rd. 2,3 Millionen DM gestiegen waren, sind im Hj. 2001 rd. 1,1 Millionen DM ausgegeben worden. Für die Hj. 2002 und 2003 sind Ansätze in Höhe von jeweils 1 Million € veranschlagt worden. Die den Eigentümern/Erbbauberechtigten als Zuwendungen bewilligten Mittel werden fortlaufend durch Entnahmen aus der Rücklage der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (LTS-Wohnungswesen) finanziert (vgl. Abschnitt V, Nr. 7 „Unzulässige Verwendung der Überschüsse und Rücklagen der Niedersächsischen Landestreuhandstellen für das Wohnungswesen und für Wirtschaftsförderung“).

Nach einer Prüfung der Fördermaßnahme hat der LRH bereits in seinem Jahresbericht 1997 (Drs. 13/2900, Abschnitt V, Nr. 14 „Fehlende Notwendigkeit des sogenannten Härteausgleichs“) deutlich gemacht, dass er diese Zuwendungen als entbehr-

lich ansieht, weil sie in großem Umfang bereits gezahlten Mieten galten und deshalb in unzulässiger Weise rückwirkend bewilligt wurden und weil es häufig Bagatellförderungen waren. Darüber hinaus hat der LRH darauf hingewiesen, dass die Mieten schon durch die gemeinsam mit dem Bund finanzierten Wohnungsbauförderungsmitel und Wohngeldleistungen tragbar gestaltet werden.

Die Bedenken des LRH haben lediglich bewirkt, dass die Haushaltsgesetze 1999/2000 ff. um eine formale Ermächtigungsgrundlage für die Gewährung des Härteausgleichs ergänzt worden sind. Im Übrigen ist die Förderung jedoch im Wesentlichen unverändert fortgeführt worden.

Leistungsverbesserungen beim Wohngeld - „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ -

Da nach Auffassung des LRH die Fortsetzung des Härteausgleichs ungeachtet der nun vorliegenden gesetzlichen Regelung nicht notwendig war, ist die Veranschlagung weiterer Haushaltsansätze im Rahmen der Haushaltsberatungen wiederholt erörtert worden. Dort wurde seitens des Ministeriums stets darauf hingewiesen, „dass man dieses Instrumentes bedürfe, solange das Wohngeld nicht angepasst sei“.

Die auch vom Innenministerium als erheblich angesehenen Leistungsverbesserungen beim Wohngeld sind zum 01.01.2001 in Kraft getreten. Danach wurden die wohngeldfähigen Höchstbeträge für Mieten und Belastungen um durchschnittlich 20 v. H. angehoben. In diesem Rahmen wurden die Höchstbeträge für ältere Wohnungen, deren Mieten seit 1990 stärker angestiegen waren als die Mieten für neuere Wohnungen, deutlicher erhöht. Erheblich verbessert wurde auch die Differenzierung des Wohngelds nach den regional unterschiedlichen Mietenniveaus. Folgende Mieten einschließlich Betriebskosten, jedoch ohne Heiz- bzw. Warmwasserkosten für Wohnraum, der ab dem 01.01.1992 bezugsfertig geworden ist, sind nach einer Übersicht des Innenministeriums beispielsweise jetzt wohngeldfähig:

| Haushalts- und Wohnungsgröße | Miete je m ² Wohnraum (abhängig von der Mietstufe der Gemeinde) |
|--|---|
| Alleinstehender (50 m ²) | 10,37 DM bis 14,47 DM |
| Drei Familienmitglieder (75 m ²) | 10,04 DM bis 14,08 DM |
| Fünf Familienmitglieder (95 m ²) | 10,50 DM bis 14,72 DM |

Nunmehr hält das Innenministerium auch die um durchschnittlich 20 v. H. erhöhten Höchstbeträge für nicht ausreichend, weil sie „die tatsächlichen Mieten in vielen Fällen weiterhin nicht abdecken“. Daher sei „es auch in den Haushaltsjahren 2002/03 erforderlich, Mittel für den sog. Härteausgleich bereitzustellen“. Diese Auffassung wird vom LRH nicht geteilt. Die Wohngeldbeträge sind so angehoben worden, dass bisherige Empfänger in den alten Ländern bei gleicher Miete und gleichem Einkommen nach Aussage des Referenten im zuständigen Bundesministerium im Durchschnitt ein um ca. 50 v. H. höheres Wohngeld und damit wohl ausreichende Leistungen erhalten. Im Übrigen hat der LRH zusätzlich Folgendes festgestellt:

Indirekte Subventionierung von Wohnungsbauunternehmen und Mieterhöhungen

Bei der Durchsicht der Listen über die Bewilligungen der LTS-Wohnungswesen ist aufgefallen, dass die Förderungsmittel in großem Umfang örtlichen Wohnungsbauunternehmen gewährt werden und die monatlichen Mieten teilweise Beträge in erheblicher Höhe (bis zu rd. 2.020 DM) erreichen, die dann relativ hohe Härteausgleichszahlungen zur Folge hatten. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick darauf, dass die Mieten in den letzten Jahren stagnierten bzw. teilweise sogar zurückgegan-

gen sind, ist der LRH stichprobenweise der Frage nachgegangen, ob und in welchem Umfang die Kaltmieten der geförderten Wohnungen in den Jahren von 1999 bis 2001 erhöht worden sind.

Nach dieser Stichprobe sind die Kaltmieten in den letzten drei Jahren in 16 von 41 geprüften Fällen (rd. 40 v. H.) um bis zu 15 v. H. bzw. um bis zu rd. 95 DM monatlich erhöht worden. Teilweise sind die Mieten sogar mehrfach erhöht worden. Solche Mieterhöhungen werden durch die Gewährung des Härteausgleichs begünstigt, weil sie gegenüber den betroffenen Mietern besser „verkauft“ werden können. Diese Folgen werden durch eine vom Innenministerium getroffene Kappingsregelung nur unzureichend begrenzt.

Die positiven Auswirkungen für die Wohnungsbauunternehmen treten insbesondere dann auf, wenn eine Vielzahl von Wohnungen verwaltet wird. So entfallen nach dem Stand vom 20.11.2001 allein rd. 250 von rd. 620 Bewilligungen und damit rd. 40 v. H. auf ein Wohnungsbauunternehmen aus einer Stadt, auf die ansonsten lediglich vier weitere Bewilligungen entfallen.

Angesichts der erheblich gestiegenen Wohngeldleistungen und der prekären Haushaltslage des Landes sollte die Gewährung des Härteausgleichs umgehend eingestellt werden.

6. Verleihung des Kulturpreises Schlesien - Weniger wäre mehr

Kapitel 03 02

Die Ausgaben für die Organisation und protokollarische Betreuung des Kulturpreises Schlesien sind in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen und inzwischen in ein deutliches Missverhältnis zur Höhe der ausgeschütteten Preisgelder geraten.

Fänden die Preisverleihungen nur im zwei- oder vierjährigen Wechsel statt, würde die Bedeutung des Preises erhöht. Darüber hinaus würden finanzielle Mittel und personelle Kapazitäten freigesetzt.

Die Landesregierung hat 1977 „im Bewußtsein der Verbundenheit des Landes Niedersachsen zu den in der Bundesrepublik lebenden Schlesiern“ den Kulturpreis Schlesien gestiftet. Er wird seitdem jährlich für Leistungen auf dem Gebiet der Literatur, der bildenden Kunst und der Musik verliehen. Über die Auswahl der Preisträger entscheidet eine Jury aus sieben namhaften Persönlichkeiten, von denen eine ihren Wohnsitz in Schlesien haben sollte. Seit 1991 ist Ziel der Verleihung die gemeinsame Pflege und Weiterentwicklung des Kulturguts Schlesiens und des Kulturschaffens Schlesiens „getragen von dem Gedanken der Verständigung und Aussöhnung zwischen Deutschen und Polen“. Preisträger können nunmehr auch Personen sein, die sich um die Erhaltung, Weiterentwicklung und Verbreitung des Kulturguts Schlesien verdient gemacht haben. Die Preisverleihung findet abwechselnd in Niedersachsen und Schlesien statt und wurde in den letzten Jahren im Rahmen einer zweitägigen Veranstaltung bestehend aus einem Empfang und einem Festakt mit künstlerischer Umrahmung durchgeführt. Auch für die in Schlesien stattfindenden Preisverleihungen trägt das Land zu einem großen Teil die Kosten.

Bis 1992 wurden ein Hauptpreis zu 10.000 DM sowie zwei bzw. später drei Sonderpreise zu je 5.000 DM verliehen, von 1993 bis 2000 ein Hauptpreis zu 15.000 DM sowie drei Sonderpreise zu je 7.000 DM und seit 2001 vier gleichwertige Preise zu je

10.000 DM. Die Entwicklung des insgesamt ausgeschütteten Preisgeldes stellt sich demnach wie folgt dar:

| Ab | 1977 | 1981 | 1993 | 2001 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Preisgelder insgesamt | 20.000 DM | 25.000 DM | 36.000 DM | 40.000 DM |

Darüber hinaus fielen in einem großen Umfang Ausgaben für die Organisation und Durchführung der Veranstaltungen zur Preisverleihung sowie für die jeweils zu erstellende Festschrift an. Die Gesamtausgaben für den Kulturpreis Schlesien sind von 1988 bis 2001 von rd. 47.000 DM auf rd. 131.000 DM, d. h. um 179 v. H. gestiegen, das bedeutet eine durchschnittliche jährliche Steigerung von ca. 9 v. H. Bei den Preisgeldern selbst war in dem gleichen Zeitraum dagegen nur eine Erhöhung um 60 v. H. zu verzeichnen.

In diesen Ausgaben nicht enthalten sind die Personalkosten, die durch die Organisation und protokollarische Betreuung des Kulturpreises Schlesien im Innenministerium entstanden sind. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH waren hierfür nach Schätzungen auf Grund der Angaben der Beschäftigten rd. 200.000 DM pro Jahr anzusetzen. Im Jahr 2001 standen damit Gesamtausgaben von ca. 330.000 DM (einschließlich Personalkosten) Preisgelder von 40.000 DM, d. h. 12 v. H. der Gesamtausgaben, gegenüber.

Nach Auffassung des LRH steht die Entwicklung der durch den Kulturpreis Schlesien verursachten Ausgaben in einem ungünstigen Verhältnis zu den ausgeschütteten Preisgeldern. Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage des Landes Niedersachsen und die alle Ressorts betreffenden Sparzwänge hält der LRH die Durchführung des Kulturpreises Schlesien in der gegenwärtigen Form für zu kostenintensiv. Es sollten daher Möglichkeiten gefunden werden, den Aufwand, mit dem die Preisverleihung vorbereitet und begleitet wird, auf das ursprünglich geringere Maß zurückzuführen. Darüber hinaus hat der LRH angeregt, die Preisverleihung in größeren Intervallen (alle zwei oder alle vier Jahre) durchzuführen. Dadurch könnten nicht nur die Ausgaben verringert, sondern auch erhebliche personelle Kapazitäten freigesetzt werden.

Diese Ressourcen könnten darüber hinaus für die Pläne der Landesregierung genutzt werden, ab dem Jahr 2003 das alle zwei Jahre stattfindende Deutschlandtreffen der Schlesier, das schon zwischen 1979 und 1989 in Hannover ausgerichtet wurde, wieder in die Landeshauptstadt zurückzuholen. Der Kulturpreis Schlesien könnte im jährlichen Wechsel mit dem Deutschlandtreffen der Schlesier stattfinden. Das würde eine gleichmäßige Auslastung der mit der Organisation beider Veranstaltungen beauftragten Landesbediensteten gewährleisten.

Ein größeres Intervall bei der Durchführung des Kulturpreises Schlesien könnte es zudem erleichtern, Preisträger zu finden und auszuwählen; es würde sogar die Bedeutung des Preises erhöhen.

Innenministerium/Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Einzelpläne 03 und 08

7. Unzulässige Verwendung der Überschüsse und Rücklagen der Niedersächsischen Landestreuhandstellen für das Wohnungswesen und für Wirtschaftsförderung

Kapitel 03 37 und 50 81

Die vertraglichen Grundlagen für die Bildung von Rücklagen der Landestreuhandstellen sind seit geraumer Zeit mangelhaft. Das Innenministerium und das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr verwenden die Überschüsse und die Rücklagen weiterhin zweck- und vertragswidrig.

Vorbemerkung

Die Niedersächsischen Landestreuhandstellen für das Wohnungswesen und für Wirtschaftsförderung (LTS-Wohnungswesen und LTS-Wirtschaft) sind rechtlich unselbständige, in ihrer Aufgabenstellung jedoch selbständige Teile der Norddeutschen Landesbank (Nord/LB). Auf Grund vertraglicher Vereinbarungen mit dem Land bewilligen und verwalten die Landestreuhandstellen Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus und der gewerblichen Wirtschaft.

Nach den zwischen dem Land und der Nord/LB im Jahr 1993 geschlossenen Treuhandverträgen erheben die Landestreuhandstellen für ihre Tätigkeiten Entgelte von den Förderungsempfängern. Die Höhe dieser Entgelte setzen das Innenministerium oder das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und den Landestreuhandstellen fest. Mit den Entgelten decken die Landestreuhandstellen ihre Aufwendungen für das Fördergeschäft. Jährliche Überschüsse sind nach den Treuhandverträgen Rücklagen zuzuführen, deren Mittel wiederum „zur Deckung des Verwaltungsaufwandes der Landestreuhandstellen bestimmt“ sind. Die Rücklagemittel müssen nach den Treuhandverträgen zu marktüblichen Zinsen angelegt werden. Im Übrigen dürfen Überschüsse auf Veranlassung des Innenministeriums oder des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr für Zwecke des Wohnungswesens oder der Wirtschaftsförderung nur soweit entnommen werden, als sie „nicht den Rücklagen zuzuführen sind“.

Bereits seit 1994 wird auf Grund von Prüfungsfeststellungen des LRH über die Höhe und die Verwendung der Rücklagen der Landestreuhandstellen diskutiert. In seinem Jahresbericht 1999 (Drs. 14/750, Abschnitt V, Nr. 27 „Rücklage der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen“) wies der LRH darauf hin, dass der überwiegende Teil der bei der LTS-Wohnungswesen gebildeten Rücklage durch unzulässige Verfügungen gebunden ist und die Rücklage deshalb ihren Sicherungszweck nicht erfüllen kann. Daraufhin hat der Landtag festgestellt, dass die Rücklage der Vorsorge dient und dafür einsetzbar sein muss. Ferner hat er in seinem Beschluss deutlich gemacht, dass sich die Behandlung der Rücklage nach dem Treuhandvertrag richten muss, dessen Regelungen die Vertragschließenden nur in der vom Gesetz dafür vorgesehenen Form ändern können (Drs. 14/1048, S. 22).

In seiner vom Landtag erbetenen Stellungnahme vom 28.08.2000 zur Auflegung eines eigenen Wohnungsbauprogramms durch die LTS-Wohnungswesen vertritt der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Niedersächsischen Landtag (GBD) die Auffassung, dass die Rücklagenmittel nach den Vereinbarungen in den Treuhandverträgen ausschließlich zu marktüblichen Zinsen anzulegen sind. Außerdem enthielten die Treuhandverträge keine eindeutigen Abreden zur Festlegung der (wirtschaftlich) er-

forderlichen Rücklagenhöhe. Es fehle insoweit „eine vertragliche Umschreibung des Rücklagezwecks und des damit abzudeckenden Risikos“.

LTS-Wohnungswesen

In ihren Jahresabschlüssen 1999 und 2000 wies die LTS-Wohnungswesen jeweils eine Rücklage von rd. 110 Millionen DM aus. Grundlage für die Bemessung der Rücklage war das Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aus dem Jahr 1997, wonach eine Rücklage von bis zu 110 Millionen DM als angemessen anzusehen sei. Der LRH hat das Gutachten bereits in seinem Jahresbericht 1999 kritisiert, weil es bei der Festlegung von Parametern zur Bestimmung einer angemessenen Rücklagenhöhe die Vorgaben des Treuhandvertrags unberücksichtigt ließ. Im Übrigen war die Rücklage am Bewertungsstichtag 31.12.1996 in Höhe von rd. 83,5 Millionen DM durch Verfügungen gebunden, sodass sie insoweit für den Vorsorgezweck nicht eingesetzt werden konnte.

Am 01.01.1999 waren in die Rücklage 112,3 Millionen DM eingestellt; am 01.01.2000 betrug die Rücklage 113,3 Millionen DM. Wegen der als ausreichend angesehenen Begrenzung der Rücklagenhöhe auf einen „angemessenen“ Betrag von 110 Millionen DM veranlasste das damals zuständige Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales in den Jahren 1999 und 2000 die Entnahme von jeweils 2,3 Millionen DM. Mit diesen Mitteln finanzierte es die nach Auffassung des LRH nicht notwendige Fördermaßnahme „Härteausgleich“ (vgl. Abschnitt V, Nr. 5 „Fortführung einer entbehrlichen Fördermaßnahme (Härteausgleich)“). Das Ministerium ignorierte, dass sich die Überschüsse der LTS-Wohnungswesen im Jahr 1999 im Vergleich zum Vorjahr um mehr als die Hälfte verringert hatten. Es fällt des Weiteren auf, dass die mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2000 beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Frage der Vereinbarkeit der Entnahme mit der wirtschaftlichen Lage der LTS-Wohnungswesen lediglich ausführte: „Der Jahresüberschuss wurde gemäß § 13 Abs. 2 des Treuhandvertrages vom Land Niedersachsen für Zwecke der Wohnungsbauförderung entnommen.“

Darüber hinaus verstieß die LTS-Wohnungswesen gegen die ihr nach dem Treuhandvertrag obliegende Verpflichtung, das Rücklagekapital zu marktüblichen Zinsen anzulegen. Einen Teil der Rücklagemittel setzte sie für die Vergabe zinsgünstiger Darlehen zur Abwendung von Zwangsversteigerungen ein (so genannte Regulierungsdarlehen). Mit der Bereitstellung dieser Darlehen wird nicht nur die vorgeschriebene Anlageform missachtet, sondern auch ein besonderes Risiko eingegangen. In diesem Bereich fielen nach dem Stand vom 31.12.2000 im Rahmen von Zwangsversteigerungen und durch „Notverkäufe“ Darlehensforderungen in Höhe von 472.000 DM aus. Ein weiterer Teil des Rücklagekapitals wurde überdies für zinsgünstige Darlehen an Mitarbeiter der LTS verwendet.

LTS-Wirtschaft

Seitens der LTS-Wirtschaft, ihres Kuratoriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wurde strikt die Auffassung vertreten, die Bearbeitungsgebühren dürften nicht etwa herabgesetzt werden mit der Folge, die Überschüsse zu verringern. Vielmehr müsse die Rücklage weiterhin durch Einstellung der Jahresüberschüsse gestärkt werden. Entsprechend beschloss das zuständige Gremium, der Aufsichtsrat der Nord/LB, die Einstellung der Überschüsse in die Rücklagen und stellte die Rücklagen in der sich dann ergebenden Höhe fest.

Zum Überschuss des Gj. 1998 der LTS-Wirtschaft fasste der Aufsichtsrat der Nord/LB jedoch im Jahr 1999 keinen derartigen Beschluss. Diesen Jahresüberschuss in Höhe von rd. 776.000 DM stellte die LTS-Wirtschaft nicht in die Rücklage. Auf

Veranlassung des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wurde der Betrag in Abstimmung mit dem Finanzministerium zu Gunsten des Landes entnommen. Das Land finanzierte damit eine Fördermaßnahme. In den Gj. 1999 und 2000 entnahm das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr weitere rd. 28.000 DM bzw. rd. 62.000 DM zur Finanzierung von Fördermaßnahmen, und zwar aus den angesammelten Mitteln der Rücklage.

Würdigung

Solange die Treuhandverträge keine ausreichenden Bestimmungen über die Rücklagenhöhe treffen, sind Entnahmen - insbesondere angesichts des deutlichen Rückgangs der Geschäftstätigkeit der LTS-Wohnungswesen - wegen der Gefährdung des Vorsorgezwecks unzulässig. Die Rücklagemittel dienen der Zukunftsvorsorge, um bei Aufgabe oder (erheblichem) Rückgang der Geschäftstätigkeit eine ordnungsgemäße Abwicklung der laufenden Geschäfte zu gewährleisten. Darüber hinaus darf Rücklagekapital nur zu marktüblichen Zinsen angelegt werden.

Nachdem der Landtag bereits sowohl durch den damit beauftragten GBD als auch durch den LRH nach jeweils umfassender Prüfung der Rechtslage mit dem gleichen Ergebnis beraten worden war, ist schließlich auch nicht nachvollziehbar, dass der Jahresüberschuss der LTS-Wohnungswesen zusätzlich auf Grund eines von ihr in Auftrag gegebenen Parteigutachtens zum gleichen Thema durch Kosten in Höhe von 24.000 DM verringert wurde.

Selbst wenn die Entnahmen in den Jahren 1999 und 2000 wegen des Einvernehmens aller Beteiligten als zulässige Disposition über die Rücklagen anzusehen wären, erschiene dieses Vorgehen angesichts der als unzureichend zu bezeichnenden und der weiterhin nicht geklärten „angemessenen“ Rücklagenhöhe nicht vertretbar. Dieses gilt auch für die übrigen den Vorsorgezweck beeinträchtigenden und nicht dem Treuhandvertrag entsprechenden Verfügungen und auch im Hinblick darauf, dass der Prüfungsausschuss des Kuratoriums der LTS-Wohnungswesen schon in seiner Stellungnahme vom 03.05.2000 auf die „bereits eingetretene sowie erwartete deutliche Verschlechterung der Ertragslage“ hingewiesen hat.

Der LRH hält es auf Grund dieser Entwicklung für erforderlich, die Treuhandverträge nunmehr kurzfristig hinsichtlich der Bildung und Verwendung der Rücklagen zu konkretisieren. Ferner geht der LRH davon aus, dass die zuständigen Ministerien zukünftig den Beschluss des Landtages und damit die vertraglichen Regelungen beachten.

Das Innenministerium und das Finanzministerium sind dagegen der Auffassung, dass der Umgang mit den Rücklagen nach dem Ergebnis der Beratungen des im Jahresbericht 1999 enthaltenen Denkschriftsbeitrags nicht hätte geändert werden müssen. Bei der Würdigung dieser Beratungen haben sie allerdings nicht berücksichtigt, dass es hier ausschließlich um den Sicherungszweck der Rücklage geht, den der Landtag betont hatte, und dieser Zweck eben gerade durch die nicht vertretbaren Entnahmen und die ausgefallenen Regulierungsdarlehen gefährdet wurde. Ferner haben die Ministerien übersehen, dass in den Beratungen sowohl hinsichtlich der Anlageformen als auch bezüglich der Regelungen in den Treuhandverträgen Prüfungs- und Klarstellungsbedarf zum Ausdruck gebracht worden ist. Darüber hinaus haben die spätere Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes und die Geschäftsentwicklung der LTS-Wohnungswesen deutlich gemacht, dass eine Überarbeitung und Beachtung der Treuhandverträge dringend geboten sind.

Finanzministerium

8. Erfolgskontrolle bei Fördermaßnahmen

Das Finanzministerium hat Ausgaben für Zuwendungen weiterhin veranschlagt, obwohl die haushaltsrechtlich gebotenen Erfolgskontrollen nicht durchgeführt worden waren.

Die Landesregierung hat in ihrer Sitzung am 12.12.1995 zur Reform des Haushaltsrechts u. a. folgende Regelung zur Aufnahme in die Verwaltungsvorschriften zu § 23 LHO beschlossen:

„Die erstmalige Veranschlagung von Fördermitteln ist nur zulässig, wenn in den Erläuterungen zu entsprechenden Titeln/Titelgruppen der mit der Landesförderung zu erreichende Zweck, der Fördergegenstand sowie der Empfängerkreis näher beschrieben werden.

Die Veranschlagung in Folgejahren ist grundsätzlich nur zulässig, wenn der Förderzweck in Richtlinien konkretisiert wird; dies gilt insbesondere nicht bei einer geringen Anzahl von Zuwendungsempfängern. Spätestens vier Jahre nach erstmaliger Veranschlagung dürfen Ausgaben für Zuwendungen nur noch veranschlagt werden, wenn eine Erfolgskontrolle durchgeführt worden ist.“

Ziel der Erfolgskontrolle mit Evaluierung aller Förderprogramme und -maßnahmen ist deren kritische Überprüfung im Hinblick darauf, ob sie im erheblichen Landesinteresse liegen und fortgesetzt, begrenzt oder eingestellt werden müssen.

Das Finanzministerium hat den Beschluss der Landesregierung durch Runderlass vom 11.07.1996 umgesetzt.

Evaluierung der Fördermaßnahmen

Nachdem der LRH in seinem Jahresbericht 2000 (Drs. 14/1590, Abschnitt V, Nr. 40 „Kontrolle, Begrenzung und Abbau von Subventionen und Zuwendungen“) darauf hingewiesen hat, dass die Vorschrift über das Veranschlagungsverbot bei ausstehender Erfolgskontrolle nur Wirkung zeigen kann, wenn ihre Einhaltung kontrolliert wird, beauftragte die Landesregierung die Ressorts, die geforderte Erfolgskontrolle für alle Förderbereiche durchzuführen. Diese Evaluierung der Fördermaßnahmen unter Federführung des Finanzministeriums sollte Untersuchungen zur Zielerreichungskontrolle, zur Wirkungskontrolle und zur Wirtschaftlichkeitskontrolle umfassen. Zu erfassen waren auch institutionelle Förderungen.

Ergebnis der Evaluierung

Der LRH hat die Evaluierungsunterlagen geprüft und festgestellt, dass die praktische Durchführung in weiten Bereichen nicht gelungen ist:

Lücken

Für einen großen Teil der Förderungen lagen keine Erfolgskontrollen vor, das gilt insbesondere für die institutionelle Förderung aus den Bereichen des Innenministeriums (Einzelplan 03), des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales (Einzelplan 05), des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur (Einzelplan 06), des Kultusministeriums (Einzelplan 07) und des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Einzelplan 08). Nach Auffassung des LRH müssen zu *allen* Förderpro-

grammen und *allen* institutionellen Förderungen Erfolgskontrollen durchgeführt werden.

Durchführung der Erfolgskontrollen

Das vom Finanzministerium vorgegebene Bewertungsschema war nur bedingt geeignet, zu brauchbaren Erfolgskontrollen zu kommen. So fehlten z. B. folgende Angaben:

- Wem obliegt, insbesondere im Hinblick auf die Zuständigkeiten der Kommunen, die Aufgaben- und die Finanzierungskompetenz der geförderten Maßnahmen?
- Angaben zur Eigenbeteiligung des Aufgabenträgers.
- Handelt es sich um eine Förderung von Modellvorhaben und - falls ja - wie sollen deren Ergebnisse sachgerecht verwertet werden?
- Besondere Begründung für Kleinförderungen, insbesondere im Hinblick auf deren Verwaltungsaufwand.

Untersuchungen zur Erfolgskontrolle

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben, auf die das Finanzministerium ausdrücklich hingewiesen hatte, sollten die Erfolgskontrollen der Ressorts Untersuchungen zur Zielerreichungskontrolle, zur Wirkungskontrolle und zur Wirtschaftlichkeitskontrolle umfassen. Dies wurde jedoch nicht beachtet, lediglich die Zielerreichungskontrolle wurde - jedenfalls in Ansätzen - durchgeführt. Die Wirkungskontrolle und die Wirtschaftlichkeitskontrolle fehlten aber nahezu vollständig, oder die Angaben dazu waren nicht aussagefähig.

Die im Rahmen der Evaluierung gemachten Angaben zur Zielerreichung bestanden häufig nur aus allgemeinen Floskeln ohne konkreten Aussagewert. Der notwendige Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) unterblieb regelmäßig. Insoweit fehlten Feststellungen, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben war. Erforderliche Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben, wurden nicht angestellt.

Folgerungen aus der unzureichenden Evaluierung

Der LRH hat dem Finanzministerium die offenkundigen Mängel der Evaluierung bereits im November 2000 mitgeteilt, damit es die notwendigen Schritte für die Haushaltsplanaufstellung 2002/2003 veranlassen konnte. Denn spätestens vier Jahre nach erstmaliger Veranschlagung dürfen Ausgaben für Zuwendungen nur noch veranschlagt werden, wenn eine Erfolgskontrolle durchgeführt worden ist (Nr. 3.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO).

Das Ministerium hat davon abgesehen, fehlende Evaluierungen nachholen zu lassen. Dadurch wurden in den Haushaltsplänen 2002/2003 unter Verstoß gegen das vorgenannte Veranschlagungsverbot folgende lediglich beispielhaft aufgeführte Zuwendungen veranschlagt:

| Kapitel/ Titel(gruppe) | Zweckbestimmung | Ansatz 2002 in € | Ansatz 2003 in € |
|---------------------------|---|---|---|
| 03 02/684 12 | Sonderlehrgänge für jugendliche Spätaussiedler zur Erlangung der Hochschulreife | 406.000 | 378.000 |
| 05 36/684 10 | Förderung der Qualifizierung und Beschäftigung von Nichtsesshaften durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse | 3.681.000 und 3.068.000 Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds | 3.681.000 und 3.068.000 Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds |
| 05 36/ TGr. 91/92 | Förderung nach §§ 16 und 17 des Niedersächsischen Pflegegesetzes | 424.000 | 424.000 |
| 05 73/TGr. 79 | Regionale Arbeitsstellen zur Eingliederung junger Menschen in Niedersachsen | 1.125.000 und 2.613.000 Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds | 1.125.000 und 2.613.000 Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds |
| 05 73/TGr. 84 | Sozialpädagogische Betreuung jugendlicher Straftäter | 1.789.000 | 1.789.000 |
| 08 02/TGr. 74 | Deutsche Management-Akademie gGmbH | 1.585.000 | 1.585.000 |
| 08 02/TGr. 75 | Investment Promotion Agency | 1.580.000 | 1.604.000 |
| 08 02/TGr. 76 | Existenzgründungsprogramm | 10.782.000 | 11.782.000 |
| 50 81/TGr. 65 | FuE-Richtlinie | rd. 28.000.000 | rd. 28.000.000 |
| 50 81/TGr. 65 | Laserzentrum Hannover e. V., Deutsches Institut für Kautschuktechnologie e. V., Integrierte Produktion gGmbH | 2.173.000 | 2.173.000 |
| 50 81/TGr. 66 | Niedersächsische Agentur für Technologietransfer und Innovationsförderung GmbH | 767.000 | 767.000 |
| 50 84/TGr. 85 | Richtlinien Neue und erneuerbare Energien | 13.172.000 | 13.647.000 |
| 50 83/ TGr. 86/87 | Richtlinie Wirtschaft und Umwelt, Neue Umwelttechnologien | 14.608.000 | 14.608.000 |
| 09 03/658 12 | Zuschüsse an die Deula-Lehranstalten für schulische Maßnahmen, die den berufsbildenden Unterricht ergänzen | 128.000 | 128.000 |
| 09 03/686 13 | Zuschüsse an Rennvereine | 960.000 | 960.000 |

Folgerungen

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hat wiederholt gefordert, dass Zuwendungen auf das unabweisbar notwendige Maß zu beschränken sind (vgl. z. B. Nr. 45 der Anlage zur Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 06.09.2000, Drs. 14/1823, S. 23); der Landtag hat diesen Beschluss bestätigt. Insofern kann der LRH nicht nachvollziehen, warum entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften Ausgaben für Zuwendungen trotz fehlender Evaluierung der Maßnahmen veranschlagt worden sind.

Das Finanzministerium begründet seine Veranschlagungspraxis im Wesentlichen damit, der Haushaltskonsolidierungsdruck für die Haushaltsplanaufstellung 2002 und 2003 sei angesichts notwendiger Kürzungen in einer Größenordnung von 360 Millionen € bzw. 520 Millionen € so groß gewesen, dass davon ausgegangen werden könne, die im Haushaltsplan verbliebenen Förderprogramme entsprächen der Zielsetzung der Landesregierung. Im Übrigen sei so eine Reduzierung von Subventionen und Zuwendungen in Höhe von 36,9 Millionen € bzw. 38,5 Millionen € erreicht worden.

Dem kann der LRH nicht zustimmen. Das Verfahren des Finanzministeriums gewährleistet nicht, dass knappe Finanzmittel dort eingesetzt werden, wo sie den größ-

ten Nutzen stiften. Gerade die mit einer zunehmend angespannten Haushaltslage einhergehende deutliche Reduzierung der Ansätze macht einen effektiven und zielgerichteten Einsatz der noch verfügbaren Fördermittel umso dringlicher. Erfolgskontrollen können Fehlentwicklungen aufdecken und die Voraussetzungen dafür schaffen, zukünftig vergleichbare Fehler zu vermeiden. Demzufolge bedeuten unterlassene Erfolgskontrollen einen Verzicht auf gesicherte Erfahrungswerte und damit auch auf die Möglichkeit einer Optimierung der gesamten Förderpolitik. Zudem sollten die Ergebnisse von Erfolgskontrollen dazu genutzt werden, Förderprogramme auf wenige vorrangige Zielsetzungen zu konzentrieren.

Der LRH hält die Einsparmöglichkeiten im Bereich der Förderprogramme weiterhin für nicht ausgeschöpft.

9. Vorwegabzug von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben

Kapitel 04 06

Einige Finanzämter gewährten bei zahlreichen Einkommensteuerveranlagungen zu Unrecht den steuermindernden Vorwegabzug für Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben. Dadurch sind nicht unerhebliche Steuerausfälle eingetreten.

Allgemeines

Steuerpflichtige können bestimmte Versicherungsbeiträge als so genannte Vorsorgeaufwendungen im Rahmen gesetzlicher Höchstbeträge steuermindernd als Sonderausgaben bei der Einkommensteuer geltend machen. Zu den Sonderausgaben gehört auch der Vorwegabzug für Vorsorgeaufwendungen, der im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten höchstens 12.000 DM (ab 2002: 6.136 €) und im Übrigen höchstens 6.000 DM (ab 2002: 3.068 €) beträgt.

Der Vorwegabzug soll aber ausschließlich den Steuerpflichtigen ungekürzt zugute kommen, die in vollem Umfang für ihre Altersversorgung aufkommen müssen. Er ist deshalb u. a. bei nicht rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmern zu kürzen, die auf Grund vertraglicher Vereinbarungen mit ihrem Arbeitgeber Anwartschaftsrechte auf eine Altersversorgung ganz oder teilweise ohne eigene Beitragsleistungen erworben haben. Diese Voraussetzungen liegen z. B. bei Gesellschafter-Geschäftsführern von Kapitalgesellschaften vor, denen eine entsprechende Altersversorgung zugesagt worden ist (Pensionszusage). Die Kürzung beträgt grundsätzlich 16 v. H. der Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit.

Die für eine Kürzung des Vorwegabzugs erforderlichen Angaben haben die Steuerpflichtigen in ihren Einkommensteuererklärungen zu machen. Werden Pensionszusagen von Kapitalgesellschaften erteilt, sind diese Informationen im Allgemeinen auch aus den Körperschaftsteuerakten dieser Gesellschaften ersichtlich.

Bei der maschinellen Festsetzung der Einkommensteuer wird der Vorwegabzug generell gekürzt, es sei denn, das Finanzamt schließt diese programmgesteuerte Kürzung durch Eingabe einer besonderen Kennzahl aus.

Der LRH untersuchte im Jahre 2000 bei vier Finanzämtern Einkommensteuerfälle mit Jahresarbeitslöhnen von jeweils mehr als 100.000 DM, in denen die Finanzämter die programmgesteuerte Kürzung des Vorwegabzugs ausgeschlossen hatten.

Feststellungen

Die Finanzämter bearbeiteten diese Einkommensteuerfälle häufig nicht sachgerecht. Von den untersuchten 400 Steuerfällen waren 53 Fälle mit insgesamt 212 überprüften Einkommensteuerveranlagungen zu beanstanden, weil insbesondere Gesellschafter-Geschäftsführer von Kapitalgesellschaften zum Teil seit Jahren den ungekürzten Sonderausgaben-Vorwegabzug für ihre Vorsorgeaufwendungen trotz vorhandener oder ungeklärter Pensionszusagen erhielten.

Im Einzelnen ergab die Untersuchung Folgendes:

- Steuerpflichtige, die in ihren Einkommensteuererklärungen Anwartschaftsrechte auf eine Altersversorgung angaben, erhielten dennoch den ungekürzten Vorwegabzug (41 Beanstandungsfälle).
- Auch den Steuerpflichtigen, die als Gesellschafter-Geschäftsführer von Kapitalgesellschaften in ihren Steuererklärungen keine Angaben zur Altersversorgung machten, gewährten die Finanzämter zum Teil über mehrere Jahre hinweg den Vorwegabzug. Nach den Körperschaftsteuerakten dieser Gesellschaften hätte der Vorwegabzug bei 32 Einkommensteuerveranlagungen wegen erteilter Pensionszusagen gekürzt und bei 12 Veranlagungen die Frage der Altersversorgung noch geklärt werden müssen.
- Bei weiteren 117 Einkommensteuerveranlagungen schlossen die Finanzämter die programmgesteuerte Kürzung des Vorwegabzugs aus, weil die Steuerpflichtigen in ihren Steuererklärungen die Frage nach Anwartschaftsrechten auf eine Altersversorgung verneint hatten. Nach den Körperschaftsteuerakten waren diese Angaben bei 83 Einkommensteuererklärungen wegen entsprechender Pensionszusagen falsch und bei 34 Erklärungen zweifelhaft. Bei den Einkommensteuerveranlagungen wären die zum Teil jahrelang unzutreffenden Angaben der Steuerpflichtigen, die letztlich zu Steuerverkürzungen führten, aufgedeckt worden, wenn die Körperschaftsteuerbereiche der Finanzämter die aus ihren Akten ersichtlichen Pensionszusagen den für die Einkommensteuerfestsetzungen zuständigen Veranlagungsbereichen mitgeteilt hätten.

Durch die vom LRH festgestellten Bearbeitungsmängel wurden allein bei den eindeutig fehlerhaften (156) Einkommensteuerveranlagungen Steuern von insgesamt annähernd 500.000 DM nicht festgesetzt.

Würdigung

Der LRH hält die aufgezeigten Bearbeitungsdefizite, die bei allen Finanzämtern zusammen zu jährlichen Steuerausfällen von mehreren Millionen € führen dürften, nicht für vertretbar. Zu beanstanden ist nicht nur die wenig sachgerechte und oberflächliche Auswertung von Einkommensteuererklärungen, sondern auch die unzureichende Nutzung der sich aus den Körperschaftsteuerakten ergebenden Informationen. Der LRH hat angeregt, durch ein Kontrollmitteilungsverfahren zwischen den Körperschaftsteuerbereichen und den für die Veranlagung der Einkommensteuer zuständigen Bereichen der Finanzämter sowie durch bestimmte organisatorische Maßnahmen und zusätzliche maschinelle Plausibilitätsprüfungen eine sachgerechte Bearbeitung dieser Steuerfälle zu gewährleisten.

Das Finanzministerium lehnt die Einführung eines Kontrollmitteilungsverfahrens ab. Der erforderliche Aufwand stehe in keinem angemessenen Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg. Eine zutreffende Ermittlung des Vorwegabzugs sei bei korrekt ausgefüllter Einkommensteuererklärung bzw. nach Rückfrage beim Steuerpflichtigen auch im jetzigen Verfahren gewährleistet.

Die Argumentation des Finanzministeriums überzeugt nicht. Denn in mehr als der Hälfte der beanstandeten Fälle schlossen die Finanzämter die programmgesteuerte Kürzung des Vorwegabzugs auf Grund unzutreffender Angaben der Steuerpflichtigen in ihrer Einkommensteuererklärung aus. Gerade in solchen Fällen gewährleistet nur das Vorliegen einer Kontrollmitteilung eine sachgerechte Besteuerung. Der erforderliche Arbeitsaufwand wird vom LRH nicht verkannt, erscheint aber vertretbar: Die Körperschaftsteuerbereiche müssten für bereits erteilte Pensionszusagen nur einmal eine Kontrollmitteilung fertigen, die grundsätzlich Dauerwirkung entfaltet. Eine zusätzliche Arbeitsbelastung würde - abgesehen von neu erteilten Pensionszusagen - also nur für einen überschaubaren Zeitraum von etwa einem Jahr eintreten. Dieser Aufwand ist nach Auffassung des LRH im Hinblick auf die zu erwartenden - dauerhaften - Steuermehreinnahmen in Millionenhöhe gerechtfertigt.

10. Besteuerung von privaten Wertpapiergeschäften

Kapitel 04 06

Bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen aus privaten Wertpapiergeschäften bestehen Vollzugsdefizite. Diese könnten durch sorgfältigere Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen und insbesondere durch Einführung einer Abzugsteuer beseitigt werden.

Allgemeines

Das Interesse an Aktien und Aktienfonds nahm in den vergangenen Jahren ständig zu. Die deutschen Privatanleger investierten allein im Jahr 2000 rd. 115 Milliarden DM in Aktienfonds⁹. Von 1977 bis 2000 stieg die Zahl der Aktionäre von 2,3 Millionen auf 8,3 Millionen¹⁰. Bei den Anlegern verstärkte sich im Übrigen - auch auf Grund von Empfehlungen der Kreditinstitute - der Trend, durch Spekulationsgeschäfte im Aktienbereich kurzfristig hohe Renditen zu realisieren.

Die aus Spekulationsgeschäften erzielten Einkünfte unterliegen als so genannte private Veräußerungsgeschäfte unter den Voraussetzungen des § 23 Einkommensteuergesetz (EStG) der Einkommensteuer. Gewinne aus Spekulationsgeschäften sind steuerpflichtig, wenn der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung der Wertpapiere nicht mehr als ein Jahr (bis 1998 nicht mehr als sechs Monate) und der Gesamtgewinn in einem Kalenderjahr mindestens 1.000 DM beträgt.

Der LRH prüfte bei vier Finanzämtern die Veranlagungspraxis bei Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften im Wertpapierbereich.

Unzureichende Sachverhaltsaufklärung

Der LRH untersuchte u. a. 123 Einkommensteuerfälle, die sich jeweils auf verschiedene Veranlagungszeiträume bezogen. Es handelte sich überwiegend um Intensivprüffälle. Nach den Dienstanweisungen für die Finanzämter sind insoweit die Besteuerungsgrundlagen umfassend und nicht nur überschlägig zu prüfen.

Der LRH stellte fest, dass die Finanzämter häufig Hinweisen auf Veräußerungsgewinne aus Wertpapiergeschäften, die sich aus den Steuerakten oder den Steuererklärungen ergaben, nicht nachgingen. Sie verzichteten auf Rückfragen bei den Steuer-

⁹ Pressemitteilung des Deutschen Aktieninstituts vom 09.01.2001.

¹⁰ Handelsblatt vom 31.01.2001.

pflichtigen und führten die Veranlagung ohne erkennbare Überprüfung der Besteuerungsgrundlagen durch. In mehreren Fällen blieben sie sogar bei offensichtlichen Hinweisen auf steuerpflichtige Veräußerungsgeschäfte untätig.

- In einem Fall machte ein Steuerpflichtiger in seiner Einkommensteuererklärung keine Angaben zu Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften. Dem Finanzamt war bekannt, dass der Steuerpflichtige über ein Wertpapierdepot in Höhe von 6,5 Millionen DM verfügte. Ausweislich der im Zusammenhang mit Einkünften aus Kapitalvermögen eingereichten Unterlagen waren erhebliche Depotumschichtungen sowie auffallend hohe Vermögensverwaltungskosten feststellbar. Überdies hatte bei dem Steuerpflichtigen für frühere Veranlagungszeiträume eine Außenprüfung stattgefunden. Auf Grund der Außenprüfung waren Einkünfte gemäß § 23 EStG festgesetzt worden. Das Finanzamt führte die Veranlagung wie vom Steuerpflichtigen „beantragt“ und ohne weitere Rückfragen durch.
- In einem anderen Fall besaß ein Steuerpflichtiger ebenfalls ein umfangreiches Aktiendepot mit erheblichen Dividendeneinnahmen. Aus den Anlagen zur Einkommensteuererklärung ergab sich, dass Aktien bestimmter Kapitalgesellschaften verkauft worden waren. Das Finanzamt prüfte nicht, ob die Aktien innerhalb der steuerschädlichen Spekulationsfrist veräußert wurden.
- In einem weiteren Fall blieben offenkundige Depotveränderungen ungeklärt. Trotz Kenntnis der Veräußerung bestimmter Aktienbestände sah das Finanzamt davon ab, den Steuerpflichtigen aufzufordern, seine Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften nachzuerklären. Vielmehr führte es die Veranlagung ohne ergänzende Ermittlungen durch und verfügte stattdessen lediglich eine Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung (§ 164 Abs. 1 Abgabenordnung).

Die vom LRH veranlasste nochmalige Überprüfung der Steuerfälle durch die Finanzämter führte allein bei den vorerwähnten und weiteren fünf Steuerpflichtigen zur nachträglichen Festsetzung von Einkünften im Sinne des § 23 EStG in Höhe von insgesamt 750.000 DM.

Unter Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse ist davon auszugehen, dass die Finanzämter in ca. 20 v. H. der vom LRH untersuchten Fälle Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften nicht oder in nicht zutreffender Höhe festsetzten. In einigen dieser Fälle dürfte eine Korrektur der bereits erlassenen Steuerbescheide aus verfahrensrechtlichen Gründen unzulässig sein. Deshalb ist nicht auszuschließen, dass wegen der aufgezeigten Bearbeitungsmängel Steuern in erheblicher Höhe nicht mehr erhoben werden können.

Empfehlungen des LRH

Angesichts der festgestellten Bearbeitungsmängel hält es der LRH für unabdingbar, dass die Finanzämter zumindest im Rahmen von Intensivprüfungen Hinweisen auf steuerpflichtige Veräußerungsgewinne im Wertpapierbereich durch umfassendere Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen nachgehen. Zur Frage, welche Indikatoren als Hinweise auf (mögliche) Einkünfte im Sinne des § 23 EStG anzusehen sind, hat der LRH einen Prüfkatalog entwickelt und angeregt, künftig die steuerliche Erfassung privater Wertpapiergeschäfte durch konsequente Auswertung der im Prüfkatalog genannten Informationsquellen zu verbessern.

Die Oberfinanzdirektion Hannover hat die Feststellungen, die vorerwähnten und weitere Empfehlungen des LRH zur Besteuerung von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften im Wertpapierbereich in einer Arbeitsunterlage zusammengefasst, die mit den Finanzämtern im Geschäftsbereich der Steuerabteilung Oldenburg anlässlich der Einkommensteuerfachbesprechungen erörtert wurden. Der LRH begrüßt diese

Schulungsmaßnahmen ausdrücklich. Sie sollten aber auch für die Finanzämter der Steuerabteilung Hannover durchgeführt werden.

Umfassendere Sachverhaltsermittlungen der Finanzämter bei Intensivprüfungen reichen allerdings nicht aus, um eine gleichmäßige Besteuerung privater Wertpapiergeschäfte sicherzustellen. Eine Intensivprüfung ist nur bei knapp 10 v. H. der zu veranlagenden Einkommensteuerfälle vorgesehen. Bei den übrigen Steuerfällen beschränkt sich die Prüfung auf eine überschlägige Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen. Die Möglichkeiten der Finanzämter, im Rahmen von „überschlägigen“ Prüfungen „verdeckte“ Hinweise auf steuerpflichtige Veräußerungsgeschäfte überhaupt zu erkennen, sind deshalb begrenzt. Experten schätzen, dass etwa nur jeder zehnte Steuerpflichtige erzielte Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften in seiner Steuererklärung angibt und dadurch jährliche Steuerausfälle in Milliardenhöhe eintreten¹¹.

Nach Auffassung des LRH könnten bestehende Vollzugsdefizite bei der Besteuerung von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften insbesondere durch Einführung einer entsprechenden Abzugsteuer beseitigt werden. Bei der Abzugsteuer handelt es sich nicht um eine neue Steuer, sondern um eine besondere Form der Erhebung der Einkommensteuer. Die Abzugsteuer ist von den Kreditinstituten einzubehalten und an die Finanzämter abzuführen. Ausweislich seiner Stellungnahme vom 20.09.2001 hält das Finanzministerium ebenfalls „gesetzgeberische Maßnahmen für wünschenswert, um private Wertpapierveräußerungsgewinne wirksamer besteuern zu können“. Das Finanzministerium präferiert eine Abzugsteuer mit Abgeltungswirkung. Es beabsichtigt die Bildung einer Arbeitsgruppe, an der auch Vertreter der Kreditinstitute teilnehmen sollen. Die Arbeitsgruppe soll sich mit den Möglichkeiten einer verbesserten steuerlichen Erfassung von Kapitalerträgen und Veräußerungsgewinnen befassen.

11. Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen

Kapitel 04 06

Steuerpflichtige mit Bezügen aus Aufsichtsratsstätigkeiten erfüllten häufig ihre sich darauf beziehenden steuerlichen Erklärungspflichten nicht oder nur unvollständig. Die Steuerverwaltung sollte deshalb durch Einführung eines Kontrollmitteilungs-Verfahrens und weitere Maßnahmen eine zutreffende Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen sicherstellen.

Allgemeines

Die den Mitgliedern von Aufsichtsräten zufließenden Vergütungen sind als Einkünfte aus selbständiger Arbeit einkommensteuerpflichtig. Zu den aus einer Aufsichtsratsstätigkeit erzielten Einnahmen gehören grundsätzlich sämtliche Geldleistungen (z. B. auch Tagegelder, Sitzungs- und Reisegelder) sowie der Geldwert von Sachleistungen. Die aus Aufsichtsratsstätigkeiten vereinnahmten Entgelte unterliegen ferner der Umsatzsteuer.

Der LRH prüfte im Jahr 2001 bei sechs Finanzämtern die Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen. Zur Vorbereitung der Prüfung forderten die Körperschaftsteuerstellen der Finanzämter auf Veranlassung des LRH bei ausgewählten Unternehmen Listen über ihre Aufsichtsratsmitglieder und die an sie gezahlten Vergütungen an. Bereits diese Maßnahme bewirkte, dass einige Aufsichtsratsmitglieder, die offenbar von den Unternehmen unterrichtet worden waren, Selbstanzeige wegen Steuerhinterziehung erstatteten.

¹¹ Handelsblatt vom 12.09.2000.

Anhand der zur Verfügung gestellten Listen sowie von Daten aus dem Handelsregister und auf Grund von Kontrollmitteilungen eines Finanzamts für Großbetriebsprüfung untersuchte der LRH bei den jeweiligen Wohnsitz-Finanzämtern, ob und in welchem Umfang Aufsichtsratsmitglieder die erzielten Vergütungen in ihren Steuererklärungen angegeben hatten.

Feststellungen des LRH

Die Prüfung der Einkommensteuerakten von 189 Aufsichtsratsmitgliedern führte bei 63 Steuerpflichtigen zu Beanstandungen. Da teilweise für mehrere Veranlagungszeiträume unvollständige Steuererklärungen vorlagen, ergaben sich insgesamt 145 Beanstandungen:

- In 67 Fällen wurden keine Aufsichtsratsvergütungen erklärt.
- In 60 Fällen wurden die Einnahmen nur teilweise erklärt.
- In 18 Fällen, die Steuerpflichtige mit mehreren Aufsichtsratsmandaten betrafen, blieb auf Grund fehlender Aufgliederung der Bezüge ungeklärt, ob sämtliche Einnahmen angegeben worden waren.

Die Abgabe unvollständiger Einkommensteuererklärungen führte zu erheblichen, teilweise strafrechtlich zu würdigenden Steuerverkürzungen. So waren allein bei vier Steuerpflichtigen, die Aufsichtsratsvergütungen in Höhe von insgesamt 230.000 DM nicht erklärt hatten, Mehrsteuern von 90.000 DM festzusetzen. In einem anderen Fall sah ein Steuerpflichtiger davon ab, die ihm mit seiner Aufsichtsratsvergütung gezahlte Umsatzsteuer ertragsteuerlich als Betriebseinnahme zu erfassen. Er „verringerte“ hierdurch in den Jahren 1991 bis 1999 seine steuerpflichtigen Einnahmen um insgesamt 173.000 DM. Ein weiterer Steuerpflichtiger unterließ es, in seiner Einkommensteuererklärung für 1998 Aufsichtsratsvergütungen in Höhe von 55.000 DM anzugeben.

Der LRH stellte darüber hinaus bei Steuerpflichtigen mit Bezügen aus Aufsichtsratsmandaten erhebliche Umsatzsteuerverkürzungen fest. Die nicht der Einkommensteuer unterworfenen Aufsichtsratsvergütungen wurden auch umsatzsteuerlich nicht erklärt. In anderen Fällen unterblieb „nur“ die Versteuerung der Umsätze aus Aufsichtsrats-tätigkeit.

Die Gesamtsumme der Umsatzsteuerverkürzungen beträgt etwa 300.000 DM. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die Finanzämter nach Abschluss ihrer ergänzenden Ermittlungen zu den vom LRH aufgegriffenen Fällen Mehrsteuern von ca. 1,5 Millionen DM erheben werden.

Empfehlungen des LRH

Angesichts der festgestellten Steuerverkürzungen hält der LRH Maßnahmen für erforderlich, um künftig eine zutreffende Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen sicherzustellen.

Der LRH hat der Oberfinanzdirektion insbesondere die Einführung eines Kontrollmitteilungs-Verfahrens vorgeschlagen. Körperschaften mit Aufsichtsräten sind verpflichtet, in einer Anlage zu ihrer Steuererklärung (so genannte Anlage WA) die Empfänger von Aufsichtsratsvergütungen und die Höhe der jeweiligen Zahlungen auszuweisen. Die meisten Unternehmen kommen dieser Mitteilungspflicht allerdings nicht nach. Deshalb sollten die Körperschaftsteuerstellen der Finanzämter künftig von den Unternehmen die Vorlage einer vollständigen Anlage WA verlangen und auf dieser Grundlage Kontrollmitteilungen für die Wohnsitz-Finanzämter der Aufsichtsrats-

mitglieder fertigen. Das Verfahren könnte mit geringem Aufwand eingeführt und programmtechnisch unterstützt werden.

Da den Steuerpflichtigen Einnahmen aus Aufsichtsratsstätigkeiten in aller Regel über mehrere Jahre zufließen, kommt als weitere Maßnahme die Eingabe eines entsprechenden Vermerks in das VDV II-System in Betracht.

Der LRH hält es schließlich für unabdingbar, dass die Außenprüfungsdienste der Finanzämter das Prüfungsfeld „Aufsichtsratsvergütungen“ mehr als bisher bei ihren Prüfungen berücksichtigen und insoweit den Wohnsitz-Finanzämtern der Aufsichtsratsmitglieder Kontrollmaterial zur Verfügung stellen.

12. Errichtung eines integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements

Kapitel 13 21

Der LRH bezweifelt, ob die mit der Einführung eines integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements angestrebten Einsparungen tatsächlich verwirklicht werden können. Bei der Umsetzung der ersten Stufe des Vorhabens besteht Korrekturbedarf. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass der Landesliegenschaftsfonds - als Folge der geplanten Reform im Hochschulbereich - den größten Teil seiner Vermögens- und Verwaltungsmasse verlieren wird.

Allgemeines

Im Jahr 1996 legte das Finanzministerium erstmalig Vorschläge für ein integriertes Liegenschaftsmanagement vor. Hiernach sollten bei den Bezirksregierungen „Zentralen für Immobilien und Unterbringung“ errichtet werden. Die Vorschläge wurden nicht verwirklicht. Die Landesregierung beschloss allerdings Ende 1997, einen Pilotversuch zum Unterbringungsmanagement im Bereich Hannover durchzuführen. 1998 präsentierte das Finanzministerium ein überarbeitetes Konzept zur Neuordnung des Liegenschaftswesens. Kernpunkte sind eine zentrale Organisationseinheit für das Liegenschaftsmanagement, die vollständige Erfassung der landeseigenen bebauten und unbebauten Grundstücke sowie ihre (monetäre) Bewertung nach einheitlichen Grundsätzen. Als strategisches Ziel sieht es die ausschließlich am tatsächlichen Bedarf orientierte Inanspruchnahme von Liegenschaften und die Veräußerung nicht mehr benötigter Immobilien vor. In seiner Regierungserklärung vom 28.10.1998 kündigte der damalige Ministerpräsident die Einrichtung eines integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements bis zum Jahr 2001 an. Auf der Grundlage der Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom 26.07.1999 beschloss die Landesregierung die Umsetzung der ersten Stufe dieses Projekts mit insbesondere folgenden Maßnahmen:

- Bildung des Sondervermögens „Landesliegenschaftsfonds“,
- Auftrag an das Finanzministerium „unter Einschaltung eines entsprechend kompetenten Unternehmens die Bewertung und Festsetzung marktüblicher Nutzungsentgelte für sämtliche Landesliegenschaften durchzuführen“,
- Einsatz ressortübergreifender Arbeitsgruppen mit dem Ziel, bis zum Ende des ersten Quartals 2000 ergänzend zu den vorhandenen Richtlinien einen besonderen Kriterienkatalog für einen leistungsbezogenen, an Anforderungsprofilen bemessenen Raum- oder Flächenbedarf zu definieren.

Das Finanzministerium geht davon aus, dass durch die Einführung eines integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements eine Flächen- und Kostenersparnis von 10 v. H. bis 20 v. H. zu erzielen sei. Daneben sei mit nicht unerheblichen Erlösen aus Grundstücksverkäufen zu rechnen.

Nutzungsentgelte

Nach der Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom 26.07.1999 sind für sämtliche im Eigentum des Landes stehende Liegenschaften „marktgerechte“ Nutzungsentgelte festzulegen. Sie sollen „als Steuerungsinstrumente des Bedarfs hinsichtlich Standort und hinsichtlich Qualität von Menge und Fläche“ dienen. Ausweislich der Kabinettsvorlage sind Bestandteile der Nutzungsentgelte die Zinskosten der Kapitalbindung, die Abschreibungen als Äquivalent für den Herstellungs- und den Erhaltungsaufwand sowie unter Umständen die Bewirtschaftungs- und Verwaltungskosten. Das mit der Bewertung der Landesliegenschaften vom Finanzministerium beauftragte Unternehmen ermittelte allerdings neben den Verkehrswerten der Landesliegenschaften die „ortsüblichen angemessenen Vergleichsmieten und -pachten“.

Die Unterschiede zwischen den Vollkosten von Liegenschaften und ortsüblichen Vergleichsmieten können signifikant sein. Dies zeigt sich schon anhand der von dem Unternehmen gefertigten Übersicht über ressortbezogene Immobilienwerte und Überlassungsentgelte. Die hiernach ermittelten Nutzungsüberlassungsentgelte in Höhe von insgesamt 778 Millionen DM decken nicht einmal die Kapitalbindungskosten des Immobilienvermögens. Der summarisch bestimmte Wert des Immobilienvermögens des Landes beträgt 14,8 Milliarden DM. Bei Kapitalbindungskosten von 6 v. H. ergibt sich Folgendes:

| Nutzungsüberlassungsentgelte | Kapitalbindungskosten | Differenz |
|-------------------------------------|------------------------------|------------------|
| 778 Millionen DM | 888 Millionen DM | 110 Millionen DM |

Die Differenz würde sich nochmals erheblich erhöhen, sofern auch die kalkulatorischen Abschreibungen sowie die Betriebskosten einbezogen würden.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht gewährleistet in erster Linie der Ansatz der Vollkosten die für einen sparsamen Umgang mit der Ressource „Liegenschafts- und Gebäudenutzung“ erforderliche Kostentransparenz, weil allein dadurch die dem Land für die Vorhaltung und Nutzung eigener Liegenschaften entstehenden Aufwendungen ermittelt werden können. Ein derartiger Ansatz entspricht im Übrigen dem Kosten- und Leistungsrechnungs-Methodenkonzept des Landes Niedersachsen. Dieses soll ebenfalls auf einer Vollkostenrechnung im Rahmen eines so genannten Ressourcenverbrauchskonzepts beruhen. Nach Auffassung des LRH können allein durch Nutzungsentgelte, die nach ortsüblichen Vergleichsmieten bemessen werden, besonders kostenintensive und damit unwirtschaftliche Liegenschaften des Landes häufig nicht identifiziert werden. Dazu bedarf es ergänzend einer Ermittlung der Kosten der Landesliegenschaften auf der Basis einer Vollkostenrechnung.

Flächenbedarfsermittlung

Die Realisierung der vom Finanzministerium im Liegenschaftsbereich angestrebten Flächen- und Kosteneinsparungen erfordert eine praxistaugliche und sachgerechte Flächenbedarfsermittlung. Zurzeit liegt hierfür kein Gesamtkonzept vor. Die vom Finanzministerium eingesetzten Arbeitsgruppen konnten bislang nicht für alle untersuchten Bereiche spezifische Bedarfskriterien bestimmen. So wurden für die Hoch-

schulen im Wesentlichen die quantitativen Ausbildungskapazitäten zugrunde gelegt, obwohl die Beteiligten dies für problematisch hielten. Für einige Bereiche verwiesen die Arbeitsgruppen auf politische Vorgaben. Für andere Bereiche wurden keine Flächenbedarfskriterien gefunden und deshalb häufig der genutzte Bestand mit dem Bedarf gleichgesetzt.

Die Arbeit der ressortübergreifenden Arbeitsgruppen hat gezeigt, dass es nicht möglich ist, für alle Bereiche schlüssig festzustellen, ob und in welchem Umfang Ressorts (Nutzer) Liegenschaftsressourcen über ihren tatsächlichen Bedarf hinaus in Anspruch nehmen. Der LRH hat erhebliche Zweifel, dass es in einem absehbaren Zeitraum gelingen wird, ein Gesamtkonzept für eine Flächenbedarfsermittlung zu entwickeln und auf dieser Grundlage den tatsächlichen Liegenschaftsbedarf der Ressorts festzulegen.

Der durch Änderung des § 64 LHO mit Wirkung vom 01.01.2001 errichtete Landesliegenschaftsfonds schloss bereits im Jahr 2001 mit den Ressorts (Nutzern) Überlassungsvereinbarungen über den jeweils genutzten Liegenschaftsbestand und erhebt seitdem auch Nutzungsentgelte, die dem Fonds im Rahmen einer haushaltstechnischen Verrechnung als (fiktive) Einnahmen zufließen. Die belastungsneutrale Erhebung von Nutzungsentgelten ohne vorherige Prüfung des tatsächlichen Liegenschaftsbedarfs ist allein kein geeignetes Instrument, um den Handlungsdruck auf die Ressorts zu erhöhen, nicht mehr benötigte Liegenschaften aufzugeben. Einsparungen könnten vielmehr nur dann erreicht werden, wenn Ressorts, die Liegenschaften über Bedarf nutzen, insoweit ein erhöhtes Nutzungsentgelt zu Lasten ihres sonstigen Budgets zahlen müssten. Da das jetzige System der belastungsneutralen Erhebung von Nutzungsentgelten bis zum 31.12.2003 beibehalten werden soll, sind zumindest kurzfristige Einsparungen im Liegenschaftsbereich nicht zu verwirklichen.

Vermögens- und Verwaltungsmasse des Landesliegenschaftsfonds

Die mit der Bildung des Landesliegenschaftsfonds präferierte Konzentration des Liegenschaftswesens wurde bislang noch nicht in allen Bereichen realisiert. Das Finanzministerium hat hinsichtlich der Liegenschaften der Domänen-, Forst- und Moorverwaltung, der Naturschutz- und Wasserwirtschaftsverwaltung sowie der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung die ihm obliegenden Aufgaben gemäß § 64 Abs. 2 Satz 4 LHO auf die Fachressorts übertragen. Zurzeit unterliegen ca. 25 v. H. der unbebauten und rd. 80 v. H. der bebauten Liegenschaften des Landes der unmittelbaren Verwaltung durch den Landesliegenschaftsfonds. Der Wert aller Landesliegenschaften beträgt etwa 14,8 Milliarden DM; davon entfallen ca. 60 v. H. auf die unmittelbare Verwaltung durch den Landesliegenschaftsfonds. Von diesen bebauten und unbebauten Grundstücken ist zudem wertmäßig ein Betrag von 4,1 Milliarden DM den Hochschulliegenschaften zuzurechnen.

Der bereits in der parlamentarischen Beratung befindliche Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) sieht vor, dass Hochschulen auf ihren Antrag in die Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts überführt werden können. Nach dem Gesetzentwurf bilden die für den Betrieb der Hochschulen benötigten unbeweglichen Vermögensgegenstände im Eigentum des Landes - mithin unbebaute und bebaute Grundstücke im Hochschulbereich - das Stiftungsvermögen. Dabei sollen die Vermögensgegenstände bei Errichtung der Stiftung unentgeltlich in deren Eigentum übergehen.

Sofern der Entwurf zur Änderung des NHG Gesetzeskraft erlangt und die Hochschulen verstärkt von der Möglichkeit ihrer Umwandlung in Stiftungen Gebrauch machen, würde sich die Vermögens- und Verwaltungsmasse des Landesliegenschaftsfonds nochmals erheblich verringern. Es ist fraglich, ob ein in seinem Bestand deutlich reduzierter Liegenschaftsfonds die mit einer Zentralisierung des Liegenschaftswesens an sich angestrebten Vorteile (z. B. Konzentration von Sachverstand, einheitliches

Auftreten am Markt, einheitlicher Verwaltungsvollzug, Standardisierung bei Anmietungen, ressortübergreifende Planungen) noch gewährleisten kann. Auch würden die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten des Finanzministeriums und der Fondsverwaltung gegenüber den Ressorts in Liegenschaftsangelegenheiten insgesamt erheblich eingeschränkt. Nach Auffassung des LRH ist es unabdingbar, bei einer sich abzeichnenden Einführung und Umsetzung des Stiftungsmodells für Hochschulen die Auswirkungen auf den Landesliegenschaftsfonds eingehend zu untersuchen.

Finanzministerium und andere Geschäftsbereiche

13. Umsetzung des Reformprojekts P 53 in der Landesverwaltung

Der LRH hat bei der Einführung des neuen Haushaltsvollzugssystems im Rahmen des Reformprojekts P 53 erhebliche Mängel insbesondere beim Projektmanagement festgestellt. U. a. wurden Erfolgskontrollen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt und der Investitionsnutzen außerhalb des Haushaltsvollzugssystems nicht hinreichend untersucht.

Das Finanzministerium hat es versäumt, ein integriertes Mahnverfahren zeitnah einzuführen. Ein automatisiertes Vollstreckungsverfahren fehlte Anfang 2002 noch vollständig. Dem Land ist durch die damit verbundenen Einnahmeausfälle ein erheblicher Schaden entstanden.

Einige mit dem Haushaltsvollzugssystem über Schnittstellen verknüpfte Vorverfahren weisen erhebliche Sicherheitsmängel auf.

Überblick

Das Finanzministerium hatte ab 1986 in den Landeskassen ein Großrechnerverfahren eingesetzt, das in erheblichem Umfang von Medienbrüchen geprägt war, die Doppelarbeit verursachten, weil das Verfahren auf einem Datenaustausch zwischen mittelbewirtschaftender Stelle und Kasse in Papierform (Vordrucksysteme) aufgebaut war. Es zeichnete sich ab, dass das großrechnerorientierte Kassenverfahren nicht mehr weitergepflegt und -entwickelt werden konnte, weil hierfür keine ausreichenden personellen Ressourcen vorhanden und die technischen Möglichkeiten des Verfahrens weitgehend erschöpft waren. Darüber hinaus war fraglich, ob der Jahr-2000-Wechsel und die €Umstellung zu bewältigen gewesen wären.

Mit Beschluss vom 08.07.1997 beauftragte die Landesregierung das Finanzministerium, „eine geeignete Software für ein integriertes, automatisiertes Haushaltswirtschaftssystem einschließlich Kosten- und Leistungsrechnung auszuschreiben, zu beschaffen und einzuführen“ sowie „ein Konzept für die rechtzeitige Bereitstellung der für das Projekt P 53 benötigten flächendeckenden Infrastruktur zu erarbeiten“. Dem vom Finanzministerium erarbeiteten Konzept, das die Ablösung der zentralen Buchführung in den Kassen durch eine dezentrale Einzelbuchführung in den mittelbewirtschaftenden Stellen sowie eine beleglose Datenkommunikation mit den angeschlossenen Geldinstituten vorsah, stimmte die Landesregierung mit Beschluss vom 30.06.1998 zu. Das Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) erhielt den Durchführungsauftrag.

Die Kosten für das Gesamtprojekt wurden auf rd. 408 Millionen DM geschätzt. Die Finanzierung des auf den Haushaltsvollzug entfallenden Anteils (rund ein Drittel) sollte im Wesentlichen durch die Einsparung von mindestens der Hälfte der in den

Regierungsbezirkskassen eingesetzten Stellen erfolgen. Das Finanzministerium ging in seinem Konzept von 221 einzusparenden Stellen aus.

Das neue Haushaltvollzugssystem (HVS) befindet sich in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung seit Anfang 2000 im Echtbetrieb. Mittlerweile steht die erforderliche Infrastruktur nahezu flächendeckend zur Verfügung, und der Haushalt wird - außer in der Steuerverwaltung - weitgehend mit Hilfe der von der Fa. A - entwickelten Software vollzogen. Die Kassen sind bis auf die Landeshauptkasse und die Finanzkassen aufgelöst.

Projektorganisation

Das Finanzministerium hat das Gesamtprojekt in stufenweise zu realisierende Projekte aufgeteilt. Für den LRH stellten sich bei seiner Prüfung die Aufgabenabgrenzung zwischen den Teilprojekten, die Koordinierung der Teilprojekte sowie die Projektorganisation, insbesondere die Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse der für das Projekt eingesetzten Gremien (Projektgruppen, Kernteam, Projektleitung Finanzministerium, Projektleitung Fa. A, Ressortkoordinierungsausschuss, Lenkungsausschuss) und deren Zuordnung zu den Verantwortlichkeiten der fachlich zuständigen Organisationseinheiten des Finanzministeriums und des IZN sehr unübersichtlich dar. Die Unübersichtlichkeit machte es für die von dem Reformprojekt betroffenen Dienststellen schwierig zu erkennen, wer innerhalb des Finanzministeriums für die im Verlauf des Projekts aufgetretenen Probleme zuständig war. Weiter stellte der LRH fest, dass bei dem Projekt eine zeitnahe und angemessene Projektüberwachung und ein daraus abgeleitetes Berichtswesen zur Projektsteuerung fehlten. Dies verzögerte die Verfahrenseinführung erheblich.

Der LRH hält deshalb bei künftigen Projekten dieser Größenordnung und Komplexität den Einsatz eines hauptamtlichen Projektmanagers, der über das erforderliche Know-how verfügt, vom Tagesgeschäft der Projektarbeit weitgehend freigestellt ist, überwiegend leitet, koordiniert und das Projekt nach außen vertritt, für unverzichtbar.

Erfolgskontrollen

Dem Projekt liegt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 1997 zugrunde. Diese ist in der Gesamtbetrachtung trotz wesentlicher Änderung der Planungsdaten nicht fortgeschrieben worden. Bis auf eine von einem Beratungsunternehmen durchgeführte Erfolgskontrolle, die im März 2001 in Auftrag gegeben und im September 2001 abgeschlossen wurde, haben keine begleitenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stattgefunden.

Diese für rd. 400.000 DM extern vergebene Erfolgskontrolle ist auf Grund systematischer Mängel nicht geeignet, fundierte Aussagen zur Wirtschaftlichkeit zu begründen. Allein bei der Ermittlung der Personalkosteneinsparungen für den Zeitraum von 2000 bis 2006 führen methodische Fehler dazu, dass diese um mehr als 25 Millionen DM zu hoch angesetzt sind.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 1997 wurden die durch P53 ausgelösten Gesamtkosten nur anteilig berücksichtigt, da durch eine verbesserte IuK-Infrastruktur auch ein Investitionsnutzen außerhalb von Kassenaufgaben erwartet wurde. Insgesamt wurde bei einem geplanten Mitteleinsatz von rund 408 Millionen DM mit weniger als 139 Millionen DM nur rd. ein Drittel der Gesamtsumme dem Projekt P 53 zugerechnet. Der mit fast 270 Millionen DM bewertete Investitionsnutzen außerhalb von Kassenaufgaben und damit auch das durch die IuK-Investitionen entstandene Rationalisierungspotenzial sind weder in der dem Projekt vorausgegangenem Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch durch spätere Untersuchun-

gen der Ressorts ermittelt worden. Daher lässt sich nicht belegen, in welchem Ausmaß die im Zusammenhang mit P 53 vorgenommenen Infrastrukturinvestitionen bisher zu Stelleneinsparungen geführt haben und inwieweit noch Rationalisierungspotenzial besteht.

Erfolgskontrollen sind als Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit unverzichtbar und dürfen sich nicht auf die Planungsphase beschränken. Die Erfolgskontrolle soll als systematisches Prüfungsverfahren auch während der Durchführung einer Maßnahme ausgehend von der Planung feststellen, ob und in welchem Maße die Ziele erreicht werden und ob die Maßnahme wirtschaftlich ist. Eine sinnvolle Erfolgskontrolle ist nur dann möglich und wirtschaftlich durchführbar, wenn eine entsprechende Planung vorhanden und - möglichst detailliert - fortgeschrieben ist. Diese Voraussetzung war beim HVS-Projekt nur bedingt gegeben.

Mahnung und Vollstreckung

Das Finanzministerium hat dem Mahnwesen nicht die nötige Priorität beigemessen. Nach dem Start des Echtbetriebs des HVS am 01.01.2000 sind ein Jahr lang keine automatisierten Mahnläufe erfolgt. Erst im Mai 2001 wurden umfangreiche Mahnläufe durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt bestanden ca. 180.000 mahnbereite offene Forderungen in Höhe von insgesamt mehr als 100 Millionen DM. Auch danach fanden regelmäßige umfassende Mahnläufe nach Ablauf der vorgegebenen Mahnfristen nicht statt. Anfang 2002 - zwei Jahre nach Einführung des Verfahrens - waren automatisierte Mahnläufe noch immer nicht bei allen Dienststellen der Landesverwaltung durchgeführt.

Im Haushaltsplan für die Jahre 2002 und 2003 erläutert die Landesregierung die bei Kapitel 13 02 Titel 371 12 veranschlagte „Globale Mehreinnahme wegen verspätet anlaufendem Mahn- und Vollstreckungsverfahren“ in Höhe von 40 Millionen € für 2002 und 15 Millionen € für 2003 wie folgt:

„Durch die Einführung eines neuen Haushaltsvollzugssystems konnten in der Anfangsphase Mahnungen nicht in dem üblichen Umfang erstellt werden. Für die Zukunft werden - auch durch die Anbindung weiterer Dienststellen - verstärkt Zahlungen aufgrund des zwischenzeitlich angelaufenen Mahn- und Vollstreckungswesens eingehen.“

Es ist davon auszugehen, dass die verzögerte Durchführung der Mahnungen auf der Schuldnerseite zu einer merklichen Verschlechterung des Zahlungsverhaltens geführt hat. Dem Land ist durch Zinsverluste und dadurch, dass Forderungen durch Zeitablauf teilweise nicht mehr realisiert werden können (z. B. wegen Verschlechterung der finanziellen Situation von Schuldnern, Insolvenzverfahren, Wohnsitzänderungen), ein erheblicher finanzieller Schaden entstanden, dessen genaue Höhe aber nicht zu ermitteln ist.

Erfahrungsgemäß sinkt die Erfolgsaussicht für die Durchsetzung von Forderungen, je später Mahnungs- und Vollstreckungshandlungen durchgeführt werden. So ist weiterer Schaden dadurch entstanden, dass bei der Einführung des HVS und in der Folgezeit ein automatisiertes Vollstreckungsverfahren fehlte. Anfang 2002 war ein funktionsfähiges Vollstreckungsmodul noch immer nicht im Einsatz, obwohl in den vergangenen Jahren mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verschiedene Programme konzipiert worden sind, die sich aber im Test als ungeeignet erwiesen.

In der Ausschreibung zur Beschaffung des HVS hatte das Finanzministerium die Vollstreckungsfunktionen nur als Option vorgesehen. Später hat es mit der Fa. A einen gesonderten Werkvertrag über die Entwicklung eines Vollstreckungsmoduls auf der Basis eines Arbeitsgruppenberichts geschlossen, der sich anschließend jedoch als ungeeignete Grundlage für die Programmierung erwies. Das von der Fa. A entwi-

ckelte CXS-Modul konnte deshalb nicht im Echtbetrieb eingesetzt werden. Die Fa. A erhielt daraufhin am 29.09.2000 einen weiteren Auftrag für „Erweiterungen, Anpassungen und Ergänzungen“. Weitere Aufträge wurden am 21.03.2001, am 20.04.2001 und am 03.07.2001 erteilt, weil sich herausstellte, dass die Änderungen nicht ausreichten und weitere Anpassungen des Programms erforderlich wurden. Die Gesamtkosten für die nach dem Werkvertrag erteilten Folgeaufträge beliefen sich auf rd. 995.000 DM.

Der LRH hat nachdrücklich gefordert, Mahnungen ab sofort kontinuierlich durchzuführen und ein geeignetes Vollstreckungsmodul nunmehr so schnell wie möglich einzusetzen.

Infrastruktur

Das Projekt hat eine rasante Entwicklung der Infrastruktur für die Informations- und Kommunikationstechnik verursacht. So sind 15.000 Arbeitsplätze mit Personalcomputern ausgestattet und die Datennetze in den Dienststellen und das Landesdatennetz ausgebaut worden. Für alle an das HVS angeschlossenen Arbeitsplätze steht eine umfassende Sicherheitsumgebung zur Verfügung. Diese sollte aus Wirtschaftlichkeitsgründen auch für andere Projekte, an die ähnliche Sicherheitsanforderungen zu stellen sind, Verwendung finden.

Softwareverteilung

Die Konzepte für das Projekt sahen vor, die auf den Arbeitsplatzrechnern erforderliche Software automationsunterstützt von zentraler Stelle (IZN) zu verteilen. Hierfür sollte das Softwareverteilungsprogramm X genutzt werden, von dem 1998 - unter Anrechnung bereits vorhandener Lizenzen - 15.001 Lizenzen beschafft wurden. Für die Beschaffung dieser Lizenzen und für die Pflege des Programms hat das Land mehr als 4,5 Millionen DM ausgegeben. Dieses Programm wird jedoch lediglich für ca. 800 Arbeitsplätze genutzt.

Nachdem das Finanzministerium inzwischen entschieden hat, ein anderes Softwareverteilungssystem einzuführen, ist davon auszugehen, dass für das Programm X in Zukunft kein Bedarf mehr besteht. Dem Land ist durch die Nichtausnutzung der Lizenzen bisher schon ein erheblicher Schaden entstanden. Der LRH hält es deshalb für erforderlich, die vertraglichen Vereinbarungen das Programm X betreffend unverzüglich zu kündigen und die Haftungsfrage zu prüfen.

Vorverfahren

In einigen Verwaltungsbereichen waren bereits vor der Einführung des HVS IuK-Verfahren im Einsatz, mit denen die haushaltswirtschaftliche Aufgabenerledigung der Fachverwaltungen unterstützt wurde, u. a. bei der Erstellung von Kostenrechnungen und Annahmeanordnungen. Diese Vorverfahren wurden nicht aufgegeben, weil sie auch anderen Zwecken als denen des Haushaltsvollzugs dienen. Um Doppelarbeit bei der Eingabe von Daten zu vermeiden, sind sie über eine Standardschnittstelle an das HVS angebunden worden. Eine dem HVS entsprechende Sicherheitsumgebung ist jedoch bei den Vorverfahren nicht vorhanden. Teilweise weisen sie erhebliche Sicherheitsmängel auf. Hierdurch sind in der Forstverwaltung Unterschlagungen zu Lasten des Landes begünstigt worden.

Der LRH fordert, alle Vorverfahren auf Sicherheitsmängel zu untersuchen und kurzfristig auf den Sicherheitsstandard des HVS zu bringen.

Verwaltungsvorschriften

Der LRH hat das Finanzministerium bereits im August 1998 gebeten, vor dem Einsatz des neuen HVS die entsprechenden Verwaltungsvorschriften zur LHO an das neue Verfahren anzupassen. Dennoch hat es die Verwaltungsvorschriften noch immer nicht mit dem neuen Verfahren in Einklang gebracht.

Der LRH hält es für dringend erforderlich, die Verwaltungsvorschriften an das HVS anzupassen und dabei auch das Verfahren zur Prüfung der haushaltsmittelbewirtschaftenden Dienststellen zu regeln.

Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales

Einzelplan 05

14. Geld- und Sachleistungen im Maßregelvollzug als Therapie?

Kapitel 05 36

Obwohl der Landtag dazu aufgefordert hatte, Leistungen im Maßregelvollzug auf eine angemessene Höhe zurückzuführen, lässt die Landesregierung bis heute jeden Gestaltungswillen in diese Richtung vermissen.

Überwiegend mit dem Argument der "medizinisch-therapeutischen Notwendigkeit" werden trotz angespannter Haushaltslage Fragen zur finanziellen Rechtfertigung von Leistungen zurückgewiesen. Diese Leistungen sind nicht nur höher als im Strafvollzug, sie gehen auch über diejenigen für Sozialhilfeempfänger hinaus. Das widerspricht dem gesetzlichen Ziel, die im Maßregelvollzug Untergebrachten auf eine selbständige Lebensführung vorzubereiten.

Bisherige Entwicklung

Der LRH hatte im Jahre 1997 den Maßregelvollzug in den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern (NLKH) Moringen und Wunstorf geprüft. U. a. hatte er sich mit den Geld- und Sachleistungsregelungen für die im Maßregelvollzug Untergebrachten und ihre praktische Anwendung befasst und sie einerseits mit den Leistungen im Strafvollzug und andererseits mit der Sozialhilfe verglichen.

Nach dem Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetz (Nds. MVollzG) erhalten die im Maßregelvollzug Untergebrachten in erheblichem Umfang Geld- und Sachleistungen. Das waren nach dem Stand zurzeit der Prüfung allein für das NLKH Moringen rd. 1,5 Millionen DM jährlich. Nur zum Teil gründen sich die Zahlungen unmittelbar auf die Vorschriften des Nds. MVollzG. Dieses verweist zu Einzelheiten auf Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes oder auf die lediglich in Form eines Erlasses herausgegebenen Grundsätze für die Gewährung von Zuwendungen für Kranke und Behinderte in den psychiatrischen Landeskrankenhäusern. Zu einem anderen Teil wird nach bloßen Anweisungen des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales oder des Niedersächsischen Landesamts für Zentrale Soziale Aufgaben (NLZSA) gezahlt. Die Leistungen sollen nach dem in § 2 Abs. 2 Nds. MVollzG niedergelegten Grundsatz dazu beitragen, den Vollzug soweit wie möglich den allgemeinen Lebensverhältnissen anzugleichen und den Untergebrachten auf eine selbständige Lebensführung vorzubereiten.

Im Rahmen seiner Prüfung hatte der LRH festgestellt, dass die im Maßregelvollzug Untergebrachten in erheblichem Umfang Geld- und Sachleistungen erhielten, die nicht nur deutlich über die für Gefangene im Strafvollzug hinausgingen, sondern auch noch eine Besserstellung gegenüber auf Sozialhilfe angewiesenen Personen bewirken (vgl. Jahresbericht 1999, Drs. 14/750, Abschnitt V, Nr.8 „Überhöhte Geld- und Sachleistungen im Maßregelvollzug“). Der Landtag erwartete deshalb, dass das Ministerium diese Leistungen umgehend auf ein angemessenes Maß zurückführt, und bat um Bericht bis zum 31.03.2000 (Nr. 23 der Anlage zur Drs. 14/1048).

Aktuelle Situation

Im Jahre 2001 hat der LRH in dem NLKH Brauel ebenfalls u. a. die Kosten des Maßregelvollzugs untersucht und nach wie vor vergleichbare Sachverhalte wie bei seiner ersten Prüfung vorgefunden.

Sowohl in der Unterrichtung der Landesregierung an den Landtag vom 25.05.2000 (Drs. 14/1639) als auch in der Antwort des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales an den LRH war keine ausreichende Bereitschaft zu einer Rückführung der Geld- und Sachleistungen auf ein angemessenes Maß erkennbar. Von neun beanstandeten Leistungen wurde lediglich hinsichtlich des *Überbrückungsgelds* den Forderungen des Landtages nachgekommen. In diesem Fall waren etwa 90 v. H. der Zahlungen eindeutig missbräuchlich nicht, wie vorgesehen, aus angesparten Geldern der Untergebrachten (§ 12 Abs. 4 Nds. MVollzG), sondern aus zusätzlichen Mitteln des Landes geleistet worden. Die Zurückweisung der übrigen Forderungen wurde im Einzelnen wie folgt begründet:

Zuwendungen aus der Arbeitstherapie

Der LRH hatte u. a. darauf hingewiesen, dass die im Maßregelvollzug Untergebrachten monatliche Zuwendungen grundsätzlich in vergleichbarer Größenordnung erhielten wie sie Strafgefangenen für zugewiesene Arbeit als Arbeitsentgelt gezahlt wurden und in Einzelfällen auch darüber hinaus, obwohl ihre Arbeitszeit und Arbeitsproduktivität deutlich niedriger war und sie zusätzlich ein Taschengeld bekamen.

Demgegenüber meinte die Landesregierung, ein Vergleich der Arbeitszeiten im Maßregelvollzug und im Strafvollzug sei auf Grund des medizinisch-therapeutischen Charakters der Arbeitstherapie nicht angezeigt. Im Maßregelvollzug solle eine Steigerung der Arbeitsmotivation über die Höhe der Zuwendungen erreicht werden.

Ausbildungsvergütungen

Der LRH hatte u. a. festgestellt, dass die in handwerklichen Berufen auszubildenden Untergebrachten an Stelle der im Nds. MVollzG vorgesehenen Zuwendungen eine bedeutend höhere Ausbildungsvergütung erhielten, weil Ausbildungsverträge nach dem Manteltarifvertrag für Auszubildende abgeschlossen wurden. Obwohl der Ausbildungsvergütungs-Tarifvertrag eine Kürzung für gewährte Unterkunft und Verpflegung vorsah, zahlte das NLKH auf Grund einer Entscheidung des NLZSA die Ausbildungsvergütung in ungekürzter Höhe und stellte die Untergebrachten besser auch gegenüber Auszubildenden außerhalb des Maßregelvollzugs.

Diesbezüglich meinte die Landesregierung, eine Kürzung der Ausbildungsvergütung um den Betrag freier Unterkunft und Verpflegung komme nicht in Betracht, da Unterkunft und Verpflegung nicht als Ausbildungsträger gewährt, sondern als Maßregelvollzugseinrichtung zur Verfügung gestellt werden müsse.

Taschengeld

Hierzu hatte der LRH festgestellt, dass der Taschengeldbetrag im Maßregelvollzug doppelt so hoch war wie der für die nach § 126 a Strafprozessordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus einstweilig Untergebrachten und mehr als das Dreifache des Taschengelds eines Gefangenen betrug. Wegen einer vom NLZSA ohne rechtliche Grundlage angeordneten höheren Freibetragsregelung ergab sich sogar eine Besserstellung gegenüber Sozialhilfeempfängern in stationären Einrichtungen.

In der Stellungnahme der Landesregierung zu dem Verlangen nach einer Anpassung der Taschengeldgewährung heißt es u. a., die untergebrachten Personen sollten zu sinnvollen Tätigkeiten motiviert werden; diese Zuwendungen dienten dem Zweck, einen auf die Krankensituation der Patientinnen und Patienten abgestimmten Anreiz zu schaffen. Eine volle Anrechnung des Einkommens und Vermögens wie bei einem Sozialhilfeempfänger sei der Motivation der Patientinnen und Patienten zur aktiven Teilnahme an der Arbeitstherapie nicht förderlich.

Weihnachtsbeihilfen

Die Gewährung einer Weihnachtsbeihilfe ist weder für den Strafvollzug noch für den Maßregelvollzug als gesetzliche Leistung vorgesehen. Sie wird im Strafvollzug auch nicht gewährt.

Dem hielt die Landesregierung in ihrer Antwort entgegen, dass eine Weihnachtsbeihilfe im Rahmen der Sozialhilfe, deren Regelungen im Maßregelvollzug allerdings nicht unmittelbar anwendbar seien, als freiwillige Leistung auch für Untergebrachte weiter gerechtfertigt sei.

Kosten für Heimfahrten, Urlaube und Besuche

Im Maßregelvollzug können den Untergebrachten wie auch den Gefangenen im Strafvollzug Lockerungen des Vollzugs oder Urlaub gewährt werden. Ein Anspruch auf Finanzierung ergibt sich aus dem Nds. MVollzG nicht. Im Strafvollzug haben die Gefangenen diese Aufwendungen weitestgehend selbst zu tragen.

Demgegenüber wurden im Maßregelvollzug Sonderregelungen eingeführt; u. a. brauchten Untergebrachte ihre Einkünfte bis zu 150 DM sowie ihr Taschengeld zur Finanzierung von Fahrtkosten nicht einzusetzen, Gepäckbeförderungskosten wurden anlässlich der Entlassung übernommen, teilweise wurden auch Verpflegungsgelder während des Urlaubs bzw. für die Tage des Antritts oder der Beendigung gezahlt.

Die Landesregierung sah in ihrer Antwort diese Leistungen als Bestandteil der Wiedereingliederung in die Gesellschaft gemäß § 2 Abs. 2 Nds. MVollzG in Verbindung mit § 15 Nds. MVollzG an. Die Heimfahrten, Urlaube und Besuche dienten der individuellen Behandlungsplanung.

Das gilt nach Auffassung des LRH aber lediglich für die Maßnahmen als solche, nicht für deren Finanzierung. Der Hinweis auf den fehlenden gesetzlichen Anspruch auf die Finanzierung der Maßnahmen wurde nicht gewürdigt.

Weitere Geld- und Sachleistungen

Darüber hinaus hatte der LRH über weitere Geld- und Sachleistungen berichtet, bei deren Prüfung er ähnliche Mängel festgestellt hatte.

Die Landesregierung meinte in ihrer Antwort zu den kritisierten Zuwendungen zur Teilnahme an *schulischen Maßnahmen*, diese dienten der Motivation zur Teilnahme,

und hielt die Gewährung von Geldleistungen für *Freizeitmaßnahmen* für therapeutisch begründet.

Würdigung

Aus den Antworten an den Landtag und der (noch unvollständigen) Antwort auf den Prüfungsbericht an den LRH ist nicht erkennbar, dass das Ministerium ernsthaft versucht hat, die überhöhten Geld- und Sachleistungen auf ein notwendiges Maß zurückzuführen. Im Wesentlichen wurde die Beibehaltung mit der „Motivation“ und der „medizinisch-therapeutischen Notwendigkeit“ begründet. Möglichkeiten, den finanziellen Aufwand für die Maßnahmen zu begrenzen, sind gar nicht erst geprüft worden. Geldleistungen erhalten damit praktisch den Charakter einer selbständigen Therapie. Diese tritt ergänzend zu den eigentlichen therapeutischen Maßnahmen hinzu, die zu kritisieren der LRH keine Veranlassung hatte.

Zwar hat die Landesregierung in ihrer Antwort vom 25.05.2000 in Aussicht gestellt, weitere erforderliche Maßnahmen bei der „anstehenden Novellierung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes“ zu berücksichtigen. Eine Anfrage im Ministerium vom Februar 2002 hat jedoch ergeben, dass mit den Entwurfsarbeiten noch nicht einmal begonnen wurde. Dazu hätte jedoch seit längerem Veranlassung bestanden, weil das dem Nds. MVollzG zugrunde liegende System von Geld- und Sachleistungen auf der einen und Kostenbeteiligungen der Untergebrachten auf der anderen Seite bereits durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1991 (Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 85, S. 134) zu Fall gebracht worden war. Damit stand den hohen Vergünstigungen nach dem Sozialhilferecht nicht mehr eine ebenfalls hohe Beteiligung an den Kosten der Unterbringung gegenüber. Letztere wurde nunmehr durch eine bundesgesetzliche Regelung mit Wirkung vom 10.12.2001 der (niedrigeren) Kostenbeteiligung im Strafvollzug angepasst. Sie trifft ohnehin nur einen kleinen Teil der Untergebrachten. In Anbetracht der angespannten Haushaltslage des Landes hält es der LRH deshalb für erforderlich, das Nds. MVollzG insbesondere hinsichtlich der Vorschriften über finanzielle Leistungen unverzüglich unter Beachtung der Hinweise des LRH zu ändern.

Nach der Einlassung der Landesregierung bliebe es weiterhin so, dass die im Rahmen des Maßregelvollzugs in den Landeskrankenhäusern Untergebrachten nicht nur finanziell deutlich besser gestellt sind als Strafgefangene, sondern auch gegenüber Sozialhilfeempfängern in und außerhalb von sozialen Einrichtungen. Diese Besserstellung widerspricht aber den Zielen des Nds. MVollzG, den Vollzug soweit wie möglich den allgemeinen Lebensumständen anzugleichen und den Untergebrachten auf eine selbständige Lebensführung vorzubereiten. Ist der Untergebrachte nach seiner Entlassung auf Sozialhilfe angewiesen oder geht er einer nur geringfügig entlohnten Beschäftigung nach, ist er finanziell schlechter gestellt als während seiner Unterbringung im NLKH. Auch wenn er in ein Pflegeheim überwechseln müsste, stünden ihm diese hohen Beträge nicht mehr zur Verfügung. In diesem Zusammenhang kann die Landesregierung nicht mit ihrem Einwand gehört werden, im Maßregelvollzug Untergebrachte seien für ihre Straftaten mangels Verschulden nicht verantwortlich und könnten deshalb nicht mit Empfängern von Sozialhilfe gleichgestellt werden. Der Vergleich mit Sozialhilfeempfängern wird vom Nds. MVollzG selbst gezogen; im Übrigen fragt auch das Sozialhilferecht für die Leistungserbringung nach dem Bedarf und nicht nach der Verantwortlichkeit.

Im Rahmen der Änderung des Nds. MVollzG sollten die Leistungen an Untergebrachte vom Gesetzgeber selbst hinreichend bestimmt werden, damit sie nicht wie heute weitgehend der Entscheidung der Verwaltung überlassen bleiben.

15. Überhöhte Belastungen für Pflegebedürftige und den Landeshaushalt

Kapitel 05 36

Bereits mit öffentlichen Mitteln finanzierte Investitionen in stationären Pflegeeinrichtungen werden zum Teil auch noch den Pflegebedürftigen in Rechnung gestellt. Das belastet vorrangig die Pflegebedürftigen selbst, nachrangig aber auch das Land, das die Zahlungen ganz oder teilweise nach dem Landespflegegesetz übernimmt, wenn die Pflegebedürftigen die Investitionsaufwendungen nicht oder nicht vollständig tragen können. Diese Praxis ist rechtswidrig. Sie muss unverzüglich eingestellt werden.

Hohe Belastungen für Pflegebedürftige trotz Leistungen der Pflegekassen

Trotz der - vom Grad der Pflegebedürftigkeit abhängigen - pauschalen Leistungen der Pflegekassen sind auch von den Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen weiterhin hohe Beträge selbst zu tragen. Im Einzelnen sind dies die Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen (Pflegevergütung), soweit sie die von den Pflegekassen gezahlte Pauschale übersteigt, das Entgelt für Unterkunft und Verpflegung sowie ein gesondert zu berechnender Betrag für betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen.

Die Pflegevergütung und das Entgelt für Unterkunft und Verpflegung vereinbaren nach dem XI. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XI) die Pflegeeinrichtungen mit den Pflegekassen und den örtlichen Sozialhilfeträgern „prospektiv“ und damit unabhängig von den tatsächlichen Aufwendungen der einzelnen Einrichtungen. Investitionsaufwendungen oder Aufwendungen für Miete, Pacht u. Ä. sind darin nicht zu berücksichtigen und können, soweit sie nicht durch öffentliche Förderung vollständig gedeckt sind, nach Zustimmung der zuständigen Landesbehörde gesondert berechnet werden. Dies macht bereits deutlich, dass - anders als bei der Pflegevergütung und dem Betrag für Unterkunft und Verpflegung - den Trägern der Pflegeeinrichtungen die Investitionsaufwendungen lediglich im notwendigen, tatsächlichen Umfang erstattet werden sollen. Das Nähere regeln das Niedersächsische Pflegegesetz (NPflegeG) und die dazu ergangene Durchführungsverordnung (DVO-NPflegeG). Gesondert berechenbar sind danach:

- die Folgeaufwendungen aus betriebsnotwendigen Investitionen (wie Zinsen für Fremd- und Eigenkapital, Abschreibungen und Aufwendungen für Instandhaltung oder Instandsetzung) für die Herstellung, Anschaffung, Wiederbeschaffung oder Ergänzung von Gebäuden oder sonstigen abschreibungsfähigen Anlagegütern,
- Aufwendungen für Miete, Pacht, Nutzung und Mitbenutzung von Gebäuden und sonstigen abschreibungsfähigen Anlagegütern.

Die grundsätzlich zunächst vom Pflegebedürftigen zu zahlenden Beträge der gesondert berechenbaren Aufwendungen liegen - von Ausnahmen abgesehen - zwischen 10 DM und 50 DM pro Tag (d. h. 300 DM bis 1.500 DM monatlich).

In Niedersachsen übernimmt das Land die Investitionsfolgeaufwendungen und/oder Aufwendungen für Miete usw. durch die Zahlung bewohnerbezogener Aufwendungszuschüsse nach § 13 NPflegeG an die Pflegeeinrichtungen dann, wenn die Pflegebedürftigen Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz oder nach den Vorschriften über die Kriegsofferfürsorge erhalten oder ohne diesen bewohnerbezogenen Aufwendungszuschuss erhalten würden, d. h. sie den Betrag der gesondert berechenbaren Aufwendungen nicht oder nicht in vollem Umfang aus eigenem Einkommen und Vermögen tragen können.

Die Höhe der gesondert berechenbaren Aufwendungen wirkt sich also nicht nur als Belastung für die Pflegebedürftigen, sondern auch für den Landeshaushalt aus. Im Hj. 2000 zahlte das Land rd. 226,8 Millionen DM für bewohnerbezogene Aufwen-

dungszuschüsse nach § 13 NPflegeG. Der LRH hält es daher für zwingend erforderlich, den jeweiligen Betrag der gesondert berechenbaren Aufwendungen auf das notwendige Maß zu beschränken. Auf Grund von Prüfungen des LRH hat das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales zu einigen Feststellungen bereits Maßnahmen ergriffen, andere werden noch mit dem LRH erörtert. Besondere Bedeutung kommt dabei der Berücksichtigung von mit öffentlichen Mitteln finanzierten Investitionen zu.

Mit öffentlichen Mitteln finanzierte Investitionen entlasten Pflegebedürftige

Bereits nach der bundesrechtlichen Regelung des § 82 Abs. 3 SGB XI können betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen den Pflegebedürftigen nur dann gesondert berechnet werden, wenn sie durch öffentliche Förderung nicht vollständig gedeckt sind. § 9 Abs. 3 NPflegeG führt dazu aus, dass „Mittel aus unmittelbarer oder mittelbarer staatlicher Förderung, zweckgebundene Mittel aus einer Förderung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten sowie durch staatlich geförderte Stiftungen und das aus diesen Mitteln Erworbene“ nicht zum Eigenkapital gehören. Die Folgeaufwendungen der aus diesen Mitteln finanzierten Investitionen werden bei einer Förderung nach dem NPflegeG nur berücksichtigt, wenn sie dem Einrichtungsträger auch tatsächlich entstehen.

Damit soll verhindert werden, dass dem Einrichtungsträger über die gesondert berechenbaren Aufwendungen ein zweites Mal Investitionsaufwendungen erstattet werden, die er bereits mit öffentlichen Mitteln finanziert hat. Gleichzeitig werden die Pflegebedürftigen entlastet, die die Investitionsaufwendungen selbst tragen. Da bisher nur Pflegeeinrichtungen freigemeinnütziger Träger mit öffentlichen Mitteln gefördert worden sind, wird auf diese Weise auch vermieden, dass diese Träger durch zusätzliche Einnahmen einen Vorteil erlangen, der ausdrücklich nicht gewollt ist.

Unvollständige Umsetzung des NPflegeG

Umgesetzt werden die Vorgaben des SGB X und des NPflegeG, indem bei der Ermittlung der berücksichtigungsfähigen Beträge aus der Verzinsung des Eigenkapitals und der Abschreibungen die zum Zeitpunkt der Ermittlung noch enthaltenen öffentlichen Mittel abgesetzt werden. Dies haben die für den Vollzug des NPflegeG zuständigen Förderbehörden nach den Feststellungen des LRH bisher nicht immer und nicht in vollem Umfang beachtet. Dafür sind vor allem die nachstehenden Gründe verantwortlich:

- Den Förderbehörden (Landkreisen und kreisfreien Städten) gegenüber wurde nicht ausreichend klargestellt, wie der Begriff „öffentliche Mittel“ zu verstehen ist (ungeklärt waren z. B. Zuschüsse der Lotterie „Glücksspirale“, der Klosterkammer und des „Deutschen Hilfswerks“) und inwieweit bei der Umwandlung von Krankenhäusern in Pflegeheime die übernommenen Restwerte und die zu dieser Umwandlung gezahlten Investitionsfördermittel nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz zu berücksichtigen sind.
- Die beim Land vorhandenen Unterlagen über entsprechende Förderungen der Pflegeeinrichtungen aus öffentlichen Mitteln wurden den Förderbehörden nicht zur Verfügung gestellt.
- Nach einem Erlass des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales sind erst ab 1994 eingesetzte Mittel aus der Konzessionsabgabe abzusetzen, weil der auf Initiative des LRH herbeigeführte Landtagsbeschluss vom Oktober 1993, nach dem diese Mittel als Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO anzusehen waren, ausschließlich zukunftsgerichtet sei.

Der LRH hält es für erforderlich, kommunalen Gebietskörperschaften, die als Förderbehörden für das Land tätig werden, ausreichende Hinweise zur Erledigung dieser Arbeiten an die Hand zu geben. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sind dabei vorab vom Land zu klären. Dem Land vorliegende Finanzierungsunterlagen müssen den Förderbehörden zur Verfügung stehen, um eine Prüfung der Angaben der Einrichtungsträger überhaupt zu ermöglichen.

Die Auffassung des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales, erst die ab 1994 eingesetzten Mittel aus Konzessionsabgaben seien abzusetzen, ist nicht nachvollziehbar. Konzessionsabgaben sind seit langer Zeit im Landeshaushalt veranschlagt und deshalb öffentliche Mittel, unabhängig davon, ob sie - wie früher - als Zuwendungen anzusehen waren oder nunmehr - nach dem Gesetz über das Lotteriede- und Wettwesen - als Finanzhilfen geleistet werden. Die gesetzlichen Regelungen sehen keine zeitliche Beschränkung für die Anrechnung öffentlicher Mittel vor, wann immer sie gezahlt worden sind. Diese Mittel wurden zwar früher als Eigenmittel zur Verfügung gestellt, jedoch nur zu dem Zweck, den seinerzeit vom Land geforderten Eigenkapitalanteil bei Investitionen erbringen zu können („Ersatzeigenkapital“). Auch später hat der LRH immer betont, dass die Zuschüsse des Landes nur insoweit als „Eigenmittel“ der Wohlfahrtsverbände betrachtet werden dürfen, als sie diese benötigen, um (weitere) Zuwendungen einwerben zu können. Der von den Verbänden für die Zuwendungen bzw. Finanzhilfen des Landes in Anspruch genommene Begriff „Eigenmittel“ darf auf keinen Fall die Begründung dafür hergeben, dass sich die Verbände die vom Land bereits finanzierten Aufwendungen noch einmal erstatten lassen. Dies ist selbst für Rücklagen zur Finanzierung neuer Investitionen nicht zu rechtfertigen; denn die Folgeaufwendungen fließen ohnehin in die gesondert berechenbaren Aufwendungen ein. Aus der geschilderten Entwicklung einen Vertrauenstatbestand für die Einrichtungsträger ableiten zu wollen, wie es das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales versucht, ist nach allem rechtlich und sachlich unhaltbar. Das Ministerium muss deshalb seinen gegen geltendes Recht verstoßenden Erlass, der eine auf Jahrzehnte nachteilige Praxis für Pflegebedürftige und den Landeshaushalt begründet hat, umgehend ändern.

16. Alleinige Entscheidung der Wohlfahrtsverbände über die Verwendung von Landesmitteln

Kapitel 05 36

Die 15 niedersächsischen Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege erhalten in zehn Jahren rd. 250 Millionen € an Landesmitteln, ohne dass das Land auf die Verwendung nennenswerten Einfluss nimmt und ohne dass sachliche Kriterien für eine Verteilung der Mittel untereinander bestehen. Durch den Einsatz der Mittel werden der bereits bestehende Wettbewerb im sozialen Bereich erheblich beeinflusst, spezialgesetzliche Finanzierungsregelungen von den Wohlfahrtsverbänden unterlaufen und die Personal- und Verwaltungskosten der Wohlfahrtsverbände weit über das tolerierbare Maß hinaus finanziert. Das Land sollte stattdessen mit den Wohlfahrtsverbänden partnerschaftlich vereinbaren, dass mit den Landesmitteln bestimmte soziale Aufgaben nach näheren Vorgaben erfüllt werden.

Grundlagen für die Finanzhilfen des Landes

Das Land Niedersachsen zahlt den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege nach § 7 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotteriede- und Wettwesen (NLottG) vom 21.06.1997 (Nds. GVBl. S. 289) mit Änderung vom 15.12.2000 (Nds. GVBl.

S. 378) Finanzhilfen zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben. Ihre durch Rechtsanspruch begründete Höhe steigt von rd. 39,6 Millionen DM für das Jahr 1999 auf rd. 48,3 Millionen DM im Jahre 2009 und beträgt für diese Jahre insgesamt 483,9 Millionen DM und damit rd. 250 Millionen €. Nach § 9 NLottG dürfen die Mittel nur dann gezahlt werden, wenn eine Vereinbarung zwischen Ministerium und Spitzenverbänden, ersatzweise eine Verordnung, folgende Gegenstände regelt:

- Die Aufteilung auf die einzelnen Spitzenverbände oder auf Gruppen von Spitzenverbänden,
- die nähere Bestimmung der wohlfahrtspflegerischen Aufgaben,
- die zu fördernden Aufgabenbereiche für mindestens 67 v. H. der Finanzhilfen unter Angabe der dafür einzusetzenden Mindestanteile,
- den Höchstanteil, der für Verwaltungsaufgaben verwendet werden darf,
- den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfe sowie der aus diesen an Dritte vergebenen Mittel durch die Spitzenverbände.

Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales hat unter dem 27.03.1998 mit den 15 niedersächsischen Spitzenverbänden eine entsprechende Vereinbarung geschlossen, die unter dem 16.12.1999 um die Aufteilung der Mittel bis zum Jahre 2009 ergänzt worden ist. Die 15 Spitzenverbände sind den sechs in Deutschland bestehenden Wohlfahrtsverbänden zuzuordnen, nämlich der Arbeiterwohlfahrt, dem Caritasverband, dem Deutschen Roten Kreuz, dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, dem Diakonischen Werk und dem Zentralen Wohlfahrtsverband der Juden. In Niedersachsen sind die Spitzenverbände in einer Landesarbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen.

Neben den Wohlfahrtsverbänden bestehen weitere gemeinnützige Rechtsträger, Selbsthilfegruppen sowie eine zunehmende Zahl privatgewerblicher Anbieter, die soziale Leistungen gegen Entgelt erbringen.

Im Bundessozialhilfegesetz und im VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - ist die Rolle des Staates so definiert, dass er - und damit auch das Land - mit der Freien Wohlfahrtspflege partnerschaftlich zusammenarbeitet und dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur achtet. Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von der Freien Wohlfahrtspflege betrieben werden oder geschaffen werden können, will die öffentliche Hand von eigenen Maßnahmen absehen.

Die Monopolkommission des Bundes hat in ihrem 12. Hauptgutachten von 1998 (BT-Drs. 13/11291) Kritik an dem gegenwärtigen System der Verteilung von Entscheidung und Verantwortung auf öffentliche Hand und Wohlfahrtsverbände geübt. Sie wendet sich insbesondere gegen das enge Kooperations- und Austauschgeflecht der Wohlfahrtsverbände und deren Verflechtung mit dem Staat. Die Wohlfahrtsverbände übten einen maßgeblichen Einfluss auf die Steuerung sozialer Aufgabenerfüllung aus. Das System sei zudem von einer mangelnden Konsumentensouveränität und schwachen Stellung der Leistungsempfänger geprägt. Es bestehe die Gefahr einer quantitativen Überversorgung, die aus dem sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnis (Staat, Hilfeempfänger, Einrichtung) resultiere. Die Monopolkommission hat u. a. vorgeschlagen, marktwirtschaftliche Strukturen sollten auch im Sozialbereich angestrebt werden. Die Nachfrager müssten in einem wettbewerblichen Ordnungsrahmen wählen und entscheiden können. Andere Leistungserbringer dürften deshalb nicht diskriminiert werden.

Die Wohlfahrtsverbände haben die Kritik weitgehend zurückgewiesen. Eine weitere Stärkung der Nutzerrolle sei allerdings wünschenswert.

Der LRH sieht in der Diskussion zumindest Denkanstöße für künftige Verfahrensweisen und Finanzierungsfragen. Auch die EU hat gefordert, Wettbewerbsgrundsätze einzuhalten, sobald eine Einrichtung bei der Erfüllung eines Gemeinwohlauftrags eine wirtschaftliche Tätigkeit aufnimmt (vgl. BR-Drs. 677/00).

Ergebnisse der Prüfung

Der LRH hat bei allen 15 Spitzenverbänden anhand der dem Land vorgelegten Verwendungsnachweise den Verbleib der Landesmittel für das Jahr 1999 geprüft und die Daten für das Jahr 2000 zusammengestellt, nachdem sie im Herbst 2001 vorlagen. Dabei war das Prüfungsrecht des LRH beschränkt (vgl. Abschnitt V, Nr. 17 „Prüfungsfreie Räume bei der Verwendung von Landesmitteln durch die Wohlfahrtsverbände“), sodass die vom LRH für eine wirksame Finanzkontrolle für geboten gehaltene Prüfungstiefe nicht erreicht werden konnte.

Der LRH hat Folgendes festgestellt:

Verteilung der Mittel auf die Spitzenverbände

Die Landesmittel teilen die sechs Gruppen der Wohlfahrtsverbände unter sich auf. Sachliche Kriterien für die gefundenen Schlüssel sind dem LRH nicht bekannt geworden. Entsprechend werden die Mittel auf die Spitzenverbände unterverteilt, wobei es durchaus Streitigkeiten zwischen Spitzenverbänden über die angewendeten Schlüssel gibt. Der LRH hält es für geboten, die Landesmittel künftig nach sachlichen Kriterien den Spitzenverbänden zuzuleiten. Kriterium wäre der Finanzaufwand für die von den einzelnen Verbänden im Interesse des Landes wahrzunehmenden Aufgaben, deren Werte dann gleichmäßig bei der Verteilung zu berücksichtigen wären.

Weitergabe der Mittel

Die Spitzenverbände dürfen die Landesmittel vereinbarungsgemäß an ihre Mitglieder weiterleiten. Hierbei haben sie zu gewährleisten, dass diese die Bestimmungen über den Einsatz und die Verwendung der Mittel und dabei insbesondere die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachten. Sie haben für Verstöße einzustehen.

Die Spitzenverbände haben die Landesmittel in nicht unerheblichem Umfang schlüsselmäßig bzw. in einheitlichen Beträgen auf die Kreisverbände/Mitglieder verteilt. Ein geordnetes Antrags- und Bewilligungsverfahren auch mit Bekanntgabe förderungsfähiger Ausgaben findet vielfach nicht statt. Ein Verband hat selbst dann Mittel weitergeleitet, wenn seine im Rahmen der Antragsprüfung beteiligte Innenrevision eine Notwendigkeit für den Einsatz der Landesmittel nicht erkennen konnte.

Eine schlüsselmäßige Verteilung der Mittel ist mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der zweckgerichteten Verwendung nicht vereinbar. Deshalb hält der LRH es für erforderlich, dass die Spitzenverbände ein für alle Beteiligten transparentes und nachvollziehbares Förderverfahren schaffen. Dafür wären Regelungen in Art von Förderrichtlinien mit einem geordneten Antrags- und Bewilligungsverfahren sachgerecht.

Vomhundertsatz für Verwaltungsaufgaben

Der mit den Spitzenverbänden vereinbarte 10 v. H.-Satz für Verwaltungsaufgaben wird von fast allen Wohlfahrtsverbänden ohne Nachweis pauschal einbehalten. Nach überschlägigen Berechnungen liegen die tatsächlichen Verwaltungskosten für die Abwicklung der Finanzhilfemittel bei weit unter 5 v. H. Beispielsweise liegt er bei einem Verband bei rd. 2 v. H. der überwiesenen Mittel. Die Reduzierung des Höchstanteils auf 5 v. H. erscheint daher sachgerecht und würde mit dem ab 2004 im Rahmen der Förderung der Sportverbände und -vereine geltenden v. H.-Satz überein-

stimmen, der dort in dieser Höhe bereits heute nicht einmal in Anspruch genommen wird.

Finanzierung der Geschäftsstellen

Gesetzlich sind die Finanzhilfen zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben bestimmt, lediglich der vorstehend behandelte Höchstanteil darf für Verwaltungsaufgaben verwendet werden. Tatsächlich finanzieren die Wohlfahrtsverbände mit den Landesmitteln in nicht unerheblichem Umfang ihre zentralen und dezentralen Geschäftsstellen. Abgesehen von dem Höchstsatz für Verwaltungsaufgaben setzen sie unter den verschiedensten Aufgabenbezeichnungen Personalkosten hierfür ein, und zwar in einer Größenordnung von insgesamt knapp 20 v. H. der Finanzhilfe. Allerdings sind die Anteile in den Verbänden unterschiedlich. Vier der 15 sehen gar keine Personalkosten der Geschäftsstellen neben dem Verwaltungsaufgabenanteil vor. Ein Verband hat mit dem Verwaltungsaufgabenanteil allerdings über 50 v. H. der erhaltenen Finanzhilfen für Personal- und Verwaltungskosten der Landes- und Kreisgeschäftsstellen eingesetzt. Selbst sein Landesvorstand wird überwiegend aus Landesmitteln finanziert. Dieser hohe Anteil ist nicht etwa mit der besonders großen Zahl selbständiger Mitgliedsorganisationen zu rechtfertigen; denn für die Betreuung von Mitgliedern erhebt der Verband - wie auch im Sportbereich üblich - entsprechende Beiträge.

Zwar haben die Wohlfahrtsverbände den Zahlenwerken keine Tätigkeitsbeschreibung beigefügt, aus den Organigrammen und weiteren Unterlagen sind die Aufgabenbereiche, in die Landesmittel fließen, jedoch grob zu entnehmen. Danach umfassen die Tätigkeiten Beratung, Betreuung fachlicher Dienste, betriebswirtschaftliche, rechtliche und organisatorische Fragen sowie Fragen der Mitglieder. Hierbei fallen regelmäßig einerseits verbandstypische administrative Aufgaben und andererseits rein fachliche, von Einrichtungen und Diensten konkret geprägte Leistungen an. Allenfalls für den zweiten Bereich der „Fachberatung“ dürfte eine Landesfinanzierung sachlich gerechtfertigt sein, allerdings nur, soweit die zu betreuenden Einrichtungen/Dienste selbst mit Finanzhilfemitteln finanziert werden dürfen. Landes- und Kreisgeschäftsführer rechnen nach Auffassung des LRH in der Regel nicht zu dem mitfinanzierbaren Kreis, da für ihre Tätigkeit die verbandstypischen Aufgaben bestimmend sind. Nach dem Sinn und Zweck des NLottG kann dem Land nicht an einer Förderung des Personals der Wohlfahrtsverbände an sich, sondern nur an der Finanzierung unmittelbarer sozialer Aufgaben gelegen sein. Hierzu kann auch eine unmittelbare fachliche Beratung gehören. Dies ist jedoch eng auszulegen und ggf. in einem Kriterienkatalog festzulegen. Die Verfahrensweise der vier Wohlfahrtsverbände, die keine Personalkosten ihrer Geschäftsstellen aus der Finanzhilfe finanzieren, ist insoweit vorbildlich. Sie sichert auch die gesellschaftliche Verankerung der Wohlfahrtsverbände und trägt zu einem fairen Wettbewerb mit privaten nicht verbandsgebundenen Anbietern bei.

Ungesteuerte Aufgabenfinanzierung

Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe haben das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales und die Spitzenverbände als ein Kernstück der Vereinbarung einen Aufgabenkatalog mit 18 (relativ pauschal umschriebenen) Maßnahmen außerhalb von stationären und teilstationären Einrichtungen, acht Maßnahmen in teilstationären Einrichtungen sowie Maßnahmen in stationären Einrichtungen erstellt. Jede einzelne der sechs Wohlfahrtsverbandsgruppen hat aus diesem Katalog 67 v. H. als Mindestanteile in den Anlagen zur Vereinbarung mit dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales besonders aufgeführt.

Die Aufgaben sind sehr pauschal gefasst und decken den größten Teil der Tätigkeiten der Wohlfahrtsverbände ab. Die von den Spitzenverbänden vereinbarten Mindestanteile betreffen sehr unterschiedliche Aufgaben. Lediglich für eine Aufgabe der Beratung haben alle sechs Wohlfahrtsverbandsgruppen Mindestanteile eingesetzt. Die ursprünglich vereinbarten Anlagen werden teilweise bereits jährlich verändert und vom

Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales so akzeptiert. Der LRH konnte nicht feststellen, dass über die Festlegung der Aufgabenbereiche und der Mindestanteile die Wahrnehmung von bestimmten Aufgaben durch die Wohlfahrtsverbände zielgerichtet gesteuert wird. Ursprünglich war offenbar beabsichtigt, den Wohlfahrtsverbänden auch das Vorhalten bestimmter Dienste/Einrichtungen aufzugeben, worauf eine Formulierung in der Vereinbarung hinweist. Entsprechende Einzelvereinbarungen bestehen allerdings nicht. Der zurzeit ausschließlich formal gehandhabte Rahmen führt bei den Wohlfahrtsverbänden zu Abwicklungsproblemen, in einigen Fällen konnten die im Vorwege anzugebenden Mindestanteile später nicht erreicht werden.

Sowohl der vereinbarte Katalog der berücksichtigungsfähigen wohlfahrtspflegerischen Aufgaben als auch die Festlegungen über die im Rahmen der 67 v. H.-Quote zu fördernden Aufgabenbereiche werden dem eigentlichen, vom Gesetzgeber gewollten Zweck, den Einsatz der Mittel über die Wahrnehmung von festgelegten Aufgaben und Quoten zielgerichtet zu steuern, gegenwärtig nicht gerecht. Das Land muss ein besonderes Interesse daran haben, dass die Wohlfahrtsverbände bestimmte Aufgaben im partnerschaftlichen Sinne abschließend erfüllen. Um die Wahrnehmung dieser ausgewählten notwendigen Aufgaben sicherzustellen, ist es geboten, hierfür konkrete Festlegungen über die Aufgaben, ihren Umfang und die dafür notwendigen Finanzhilfen zu vereinbaren. Das zuständige Ministerium rechtfertigt die bisherige Verfahrensweise mit dem Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Dieses Gebot bedeutet jedoch nicht die Verpflichtung des Landes, den Wohlfahrtsverbänden Landesmittel zur eigenen Verfügung zu überlassen.

Beeinflussung des Wettbewerbs

Der zwischen dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales und den Wohlfahrtsverbänden vereinbarte Maßnahmenkatalog ermöglicht die Finanzierung sozialer Einrichtungen/Dienste, die auch von privaten Anbietern in verbandsunabhängiger privat-gemeinnütziger oder erwerbswirtschaftlich orientierter Form geführt bzw. erbracht werden. Hierzu gehören insbesondere ambulante Gesundheits- und sozialpflegerische Dienste, Mahlzeitendienste, Einrichtungen der Altenpflege, Altenwohnungen, stationäre Einrichtungen der Sozial- und Jugendhilfe. Gut ein Viertel der Landesmittel fließen in derartige im Wettbewerb stehende Einrichtungen.

Die Monopolkommission hat sich dafür ausgesprochen, im Sozialbereich verstärkt marktwirtschaftliche Strukturen anzustreben und anderen Leistungserbringern neben den Wohlfahrtsverbänden den Marktzugang zu erleichtern. Gesetzgebung (auch auf EU-Ebene) und Rechtsprechung gehen zunehmend von einem Wettbewerb im Sozialbereich aus. Das Bundessozialgericht hat im Jahre 2001 in einem Urteil von der öffentlichen Hand bei der Entscheidung über die Förderung von ambulanten Pflegediensten die Beachtung der Wettbewerbsneutralität verlangt. Die Wohlfahrtsverbände selbst - wie ihrer internen Diskussion, insbesondere auf Bundesebene, und auch neuesten Veröffentlichungen zu entnehmen ist - sehen sich für große Teile ihrer Aufgabenfelder als Teilnehmer an einem Markt sozialer Dienstleistungen und verhalten sich marktkonform. Sie handeln dabei nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und streben Qualitätssicherungen an. Das zuständige Ministerium bestreitet dennoch im Sozial- und Jugendhilfebereich marktförmig zu interpretierende Leistungsverhältnisse und will durch den Einsatz öffentlicher Mittel ein hohes Leistungsniveau und eine Pluralität der Angebote sichern. Eine qualitativ gute Versorgung der zu Betreuenden, auf die auch die Wohlfahrtsverbände für ihre Einrichtungen häufig hinweisen, muss hingegen durch Leistungsbeschreibungen und Zertifizierungen, notfalls durch Aufsicht und Kontrolle aus gesamtstaatlicher Sicht sichergestellt sein. Auch nach Abwägen von Vor- und Nachteilen von Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände und privater Träger beurteilt es der LRH als unerlässlich, dass sich der Staat mit seinen Fördermitteln aus diesem Wettbewerb heraushält. Der Einsatz der Finanzhilfemittel für die

Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände, die im Wettbewerb stehen, muss daher in künftigen Regelungen unterbunden werden.

Finanzierungen neben spezialgesetzlichen Regelungen

Aus den Finanzhilfen fördern die Wohlfahrtsverbände Maßnahmen, für die kraft Gesetzes Dritte, insbesondere die Kommunen, zuständig sind. Bedeutendes Beispiel ist die Finanzierung von Kindertagesstätten. Die Wohlfahrtsverbände haben hierfür 1999 einen Anteil von immerhin rd. 10 v. H. der Finanzhilfe mittel eingesetzt, der für das Jahr 2000 steigende Tendenz aufzeigte. Der LRH hat bereits in früheren Jahresberichtsbeiträgen (vgl. Jahresbericht 1998, Drs. 14/50, Abschnitt VI, Nr. 16 „Landesfinanzierung von Aufgaben Dritter“) darauf hingewiesen, dass das Land sich grundsätzlich auf die Finanzierung der ihm obliegenden Aufgaben beschränken und den Kommunen die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und deren Finanzierung überlassen sollte. Unabhängig davon ist es nicht sachgerecht und widerspricht der Chancengleichheit, darüber hinaus Landesmittel nur für Kindertagesstätten der Wohlfahrtsverbände einzusetzen. Diese Maßnahmen sind daher im Maßnahmenkatalog zu streichen.

Maßnahmen, die das Land durch Zuwendungen finanziert

Die Wohlfahrtsverbände verwenden einen erheblichen Anteil der Finanzhilfemittel für Einrichtungen/Dienste, die bereits durch besondere Zuwendungsprogramme aus Haushaltsmitteln des Landes gefördert werden. Hierzu gehören insbesondere Einrichtungen wie z. B. Drogen-, Suchtberatung, Kontaktstellen, Familien- und Schuldnerberatung und Migrantenbetreuung. Das Nebeneinander ist zwar gesetzlich zulässig, es erscheint dem LRH jedoch sachwidrig.

Das Land bekundet sein erhebliches Interesse an bestimmten Aufgaben, indem es Landesmittel für entsprechende Förderprogramme zur Verfügung stellt. Das Land ruft in erster Linie freie Träger zur Antragstellung auf, jedoch beteiligen sich auch öffentliche Stellen daran. Dabei erwartet das Land den Einsatz von Eigenmitteln. Einrichtungen/Dienste der Wohlfahrtsverbände sind hierbei begünstigt, da sie die aus der Finanzhilfe erhaltenen Landesmittel als Eigenmittel einsetzen können und auch einsetzen. Hierbei sei auf ein typisches Beispiel einer Einrichtung eines Wohlfahrtsverbands verwiesen, die mehrere sachlich zusammenhängende Aufgaben wahrnimmt. Zur Finanzierung hat diese Einrichtung aus vier verschiedenen Landesfördertöpfen, aus vier verschiedenen Fördertöpfen einer Stadt, aus zwei Fördertöpfen eines Landkreises sowie von Krankenkassen u. a. Zuschüsse erhalten. Die eigenen Einnahmen einschließlich Spenden und Geldbußen waren gering. Die als Eigenmittel ausgewiesenen und das Defizit deckenden Verbandsmittel einschließlich einer Verwaltungskostenumlage sind aus den Finanzhilfefzahlungen des Landes bestritten worden. Für den Wohlfahrtsverband hat sich die Einrichtung somit im Ergebnis allein finanziert, außerdem hat sie noch zur Abdeckung der eigenen Verwaltungskosten beigetragen. Daraus ergibt sich u. a., dass es zurzeit zur „Kunst“ der Wohlfahrtsverbände und ihrer Mitglieder gehört, die unterschiedlichen Finanziers zu ermitteln. Das Beispiel macht im Übrigen auch deutlich, wie wichtig die vom LRH angemahnte eindeutige Verantwortlichkeit für Aufgaben und Finanzierung ist (vgl. Jahresbericht 1998 a. a. O.).

Wenn - wie vorstehend - eine Einrichtung im Grundsatz voll aus öffentlichen Mitteln finanziert wird und mehrere Träger zur Übernahme der Aufgabe bereit sind, sollten die öffentlichen Mittel künftig beim zuständigen Aufgabenträger zusammengeführt und die erwartete Leistung nach einem ordnungsgemäßen Ausschreibungsverfahren gegen Entgelt vergeben werden, und zwar möglichst für mehrere Jahre. Das würde auf beiden Vertragsseiten Planungssicherheit bringen und angemessene Leistungs-/Erfolgskontrollen ermöglichen. Die Anbieter könnten Wohlfahrtsverbände und ihre Mitglieder, aber auch verbandsunabhängige Träger sein. Der Einsatz von Fi-

nanzhilfemitteln wäre hier ausgeschlossen, da er den Wettbewerb beeinträchtigen würde.

Soweit Beratungseinrichtungen/Dienste, wie z. B. die Kontaktstellen für Selbsthilfegruppen, auf eine Teilfinanzierung des Landes angewiesen sind und noch nicht mehrere, sich am Wettbewerb beteiligende Träger zur Verfügung stehen, erscheint es sachgerecht, die Organisationsstruktur und die Organisationskraft der Wohlfahrtsverbände zu nutzen. Mit ihnen sollte der Aufbau und die zumindest mittelfristige Unterhaltung dieser Dienste vereinbart werden. Der Maßnahmenkatalog wäre darauf abzustimmen und durch Leistungsbeschreibungen zu ergänzen. Ein oder mehrere Wohlfahrtsverbände würden danach eine neue soziale Aufgabe nach Absprache mit dem Land übernehmen und landesweit sicherstellen. Die Restfinanzierung könnte aus den Finanzhilfemitteln gesichert werden. Zusätzliche Landesmittel (z. B. in Form von Zuwendungen) wären in diesen Fällen nicht erforderlich. Für die Kontrolle könnte sich das Land auf wenige Leistungs- und Erfolgsdaten beschränken. Der Gestaltungsspielraum der Wohlfahrtsverbände wäre danach eher größer als bislang. In mehrjährigen Abständen wäre allerdings die Marktfähigkeit bzw. die Möglichkeit von öffentlichen Anbieterwettbewerben zu prüfen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Wohlfahrtsverbände mit den Finanzhilfen nach dem NLottG Landesmittel erhalten, die sie relativ ungesteuert für fast alle ihre Aufgabenfelder einsetzen können. Das Land greift nicht einmal bei der Verteilung ein. Die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen im Sozial- und Jugendhilfebereich haben sich in den letzten Jahren erheblich in Richtung eines zunehmenden Wettbewerbs gewandelt. Sowohl die Wohlfahrtsverbände wie auch insbesondere das zuständige Ministerium sollten sich auf diese Veränderungen einstellen. Der LRH hält es jedenfalls im Sinne der gesetzlichen Vorgaben im NLottG für geboten, dass das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales durch Änderung der Vereinbarung, ggf. im Verordnungswege für die Verwendung der Landesmittel den Maßnahmenkatalog begrenzt und dabei

- alle im Wettbewerb zu verbandsunabhängigen privaten Trägern stehenden Maßnahmen einschließlich stationärer Einrichtungen ausschließt,
- keine Aufgaben finanziert, für die es spezialgesetzliche Regelungen gibt und Dritte zuständige Träger sind, wie z. B. bei den Kindertagesstätten,
- nur die Kosten des Personals der Wohlfahrtsverbände einbezieht, die unmittelbar förderbare Einrichtungen/Dienste beraten,
- alle anderen Kosten der Geschäftsstellen/Institutionen der Wohlfahrtsverbände auf einen v. H.-Satz von 5 v. H. begrenzt,
- dafür sorgt, dass die öffentlichen Mittel, mit denen Projekte letztlich voll finanziert werden, beim zuständigen Aufgabenträger zusammengeführt und die Leistungen ausgeschrieben werden, wenn mehrere Träger zur Verfügung stehen,
- vereinbart, dass Aufgaben aus dem Sozial- und Jugendhilfebereich, für die noch kein Wettbewerb besteht, von den Wohlfahrtsverbänden flächendeckend wahrgenommen werden; ein Einsatz von weiteren Haushaltsmitteln des Landes ist ausgeschlossen.

Außerdem müssen die Finanzhilfemittel auf die Spitzenverbände entsprechend der Aufgabenerfüllung nach sachlichen Kriterien verteilt und in transparenten verbandsinternen Verfahren an deren Mitglieder weitergeleitet werden.

17. Prüfungsfreie Räume bei der Verwendung von Landesmitteln durch die Wohlfahrtsverbände

Kapitel 05 36

Die Möglichkeiten des LRH, die Finanzhilfen zu prüfen, die das Land nach dem Niedersächsischen Gesetz über das Lotteriede- und Wettwesen an die Wohlfahrtsverbände auszahlt, sind sowohl rechtlich als auch tatsächlich beschränkt. Nach dem Verständnis der Verbände stünden dem LRH geringere Prüfungsrechte zu als der Verwaltung. Damit wird die Rolle des LRH als zur Finanzkontrolle berufenes unabhängiges Organ des Landes verkannt.

Gegenwärtig kann der LRH nicht ermitteln, ob die vom Land mit der Finanzhilfe bezweckte Erfüllung von Landesaufgaben durch die Finanzsituation oder durch die Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Wohlfahrtsverbands gefährdet sein könnte. Auch etwaige Unregelmäßigkeiten lassen sich mit einem derart beschränkten Prüfungsrecht praktisch nicht aufdecken.

Die Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Prüfung der Finanzhilfe zeigen, dass die Prüfungsrechte des LRH im Niedersächsischen Gesetz über das Lotteriede- und Wettwesen klargestellt, teilweise begründend geregelt werden müssen. Dazu gehört auch die Möglichkeit, die Verwendung der Mittel bei den Mitgliedern der Wohlfahrtsverbände zu prüfen, an die sie in großem Umfang weitergeleitet werden.

Prüfungsrecht und Prüfungserfahrungen

Die 15 niedersächsischen Wohlfahrtsverbände werden weit überwiegend in der Rechtsform von juristischen Personen des privaten Rechts als eingetragene Vereine geführt. Dies gilt auch für den Kirchen nahestehende Verbände. Lediglich zwei als Wohlfahrtsverband auftretende kirchliche Verbände sind unmittelbar in die kirchlichen Strukturen eingebunden.

Das Recht des LRH, die an die Wohlfahrtsverbände nach dem Niedersächsischen Gesetz über das Lotteriede- und Wettwesen (NLottG) zu zahlenden Finanzhilfen zu prüfen, beruht auf § 104 Abs. 1 Nr. 1 LHO. Nach dieser Vorschrift wird die Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. geprüft, wenn sie auf Grund eines Gesetzes vom Land Zuschüsse erhalten. Unter dem Begriff „Zuschüsse“ sind auch als „Finanzhilfe“ bezeichnete Leistungen zu verstehen, wenn sie auf Grund eines Gesetzes gewährt werden. Dementsprechend wurde bei der Beratung des NLottG im Landtag ausdrücklich das Prüfungsrecht des LRH gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 1 LHO gegenüber den Empfängern der Finanzhilfe herausgestellt (vgl. Einführungsbericht, Protokoll der 86. Plenarsitzung vom 18.06.1997, S. 8546). Auch in den vorbereitenden Sitzungen der Fachausschüsse war dieses Prüfungsrecht selbstverständliche Grundlage der Diskussion, weil der Gesetzgeber sich bewusst war, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen keine prüfungsfreien Räume entstehen dürfen. Der Landtag meinte dennoch mehrheitlich, auf die Aufnahme des Prüfungsrechts in das NLottG verzichten zu können. In den vorbereitenden Beratungen im Ausschuss für Haushalt und Finanzen vom 04.06.1997 wurde allerdings u. a. ausgeführt, ggf. müsste das Gesetz geändert werden, sobald entsprechende Erfahrungen vorlägen.

Diese Erkenntnisse und Erfahrungen liegen nunmehr vor. Die Wohlfahrtsverbände haben sogleich nach Ankündigung der Prüfung ein Prüfungsrecht des LRH bestritten. Ungeachtet des erst kurz zurückliegenden Gesetzgebungsverfahrens meinten sie, dem LRH stehe kein Prüfungsrecht zu. In der Vereinbarung mit dem Land (vgl. Abschnitt V, Nr. 16 „Alleinige Entscheidung der Wohlfahrtsverbände über die Verwendung von Landesmitteln“) seien nur Prüfungsmöglichkeiten der Verwaltung, nämlich

des Niedersächsisches Landesamts für Zentrale Soziale Aufgaben als abwickelnder Behörde, verankert worden. Der LRH könne lediglich als der in der Vereinbarung gleichfalls vorgesehene „einvernehmlich beauftragte Dritte“ tätig werden, wenn dies dann vereinbart wäre. Mit diesem Standpunkt fielen die Verbände deutlich hinter den vom Gesetzgeber in den Gesetzesmaterialien zum Ausdruck gekommenen Willen zurück. Im Ergebnis führte dies zu der besonderen und einmaligen Situation, dass dem LRH als zur Finanzkontrolle berufenen unabhängigen Organ des Landes geringere Prüfungsrechte als der Verwaltung zukämen.

Der LRH hat deshalb ein Gespräch mit dem Vorstand der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege geführt und auf dessen Wunsch seine Position zusätzlich mit einem Schreiben verdeutlicht. Die Wohlfahrtsverbände haben danach den Besuch von Prüfungsbeamten des LRH zugelassen und an der Prüfung mitgewirkt, jedoch teilweise weiterhin darauf beharrt, dass dem LRH ein Prüfungsrecht nicht zustehe.

Tatsächlich fehlt dem LRH auch ein Prüfungsrecht, allerdings nur bei zwei Wohlfahrtsverbänden, weil sie als (Teil einer) Religionsgesellschaft bzw. Weltanschauungsgemeinschaft des öffentlichen Rechts organisiert sind. Denn nach §§ 111 Abs. 2, 105 Abs. 1 Satz 2 LHO sind derartige Gemeinschaften von dem Prüfungsgebot der LHO ausgenommen. Diese Organisationsform war jedoch weder im Gesetzgebungsverfahren noch dem LRH vor seiner Prüfung bekannt, zumal die betreffenden Vereinigungen die Vereinbarung mit dem Land als „Verbände der Freien Wohlfahrtspflege“ mit abgeschlossen hatten und nicht unmittelbar im seelsorgerischen Bereich wirken.

Um die Gleichbehandlung aller Wohlfahrtsverbände zu gewährleisten, hält der LRH es für notwendig, diese Prüfungslücke durch eine spezielle und damit die Ausnahmvorschrift des § 111 Abs. 2 LHO verdrängende gesetzliche Regelung zu schließen. Für die übrigen Verbände hätte die gesetzliche Feststellung des Prüfungsrechts eine klarstellende Wirkung.

Unterschiedliche Kooperationsbereitschaft bei den Erhebungen

Das Land hat die Absicht erklärt, mit den Wohlfahrtsverbänden in Niedersachsen gemeinsam mittel- und langfristige Ziele einer partnerschaftlichen Sozialpolitik zu verwirklichen. Mit Abschluss der Vereinbarung zur Verwendung der Finanzhilfemittel ist bereits eine lang andauernde vertragliche Beziehung zwischen dem Land und den Wohlfahrtsverbänden begründet worden. Dies kann als Ausdruck und Anerkennung der Stellung der freien Wohlfahrtspflege von Seiten des Landes angesehen werden, wie sie auch in den einschlägigen Bundesgesetzen angestrebt wird. Im Gegenzug darf vom Land im Rahmen der vertraglichen Partnerschaft ein kooperatives Verhalten als Ausdruck vertragsfreundlichen Umgangs erwartet werden.

Während den Wohlfahrtsverbänden die finanzielle Situation des Landes und die angestrebten sozialpolitischen Schwerpunkte stets bekannt sind, liegen entsprechende Informationen aus den Wohlfahrtsverbänden nur lückenhaft vor. Diese Lücken hätten im Verlauf der örtlichen Erhebungen geschlossen werden sollen.

Der LRH traf jedoch auf eine unterschiedliche Mitwirkungs- und Kooperationsbereitschaft der 15 Verbände. Bei einigen Wohlfahrtsverbänden konnten auf Anfrage die Haushalte, die Jahresabschlüsse der Verbände und der selbstständigen Untergliederungen sowie die Berichte und Testate der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften eingesehen werden. Andere haben dem LRH diese Unterlagen grundsätzlich vorenthalten und ein Prüfungsrecht im Übrigen weiter bestritten.

Vor dem Hintergrund aktueller Presseberichte vom Ende des Jahres 2001 über die äußerst angespannte finanzielle Situation bei zwei Wohlfahrtsverbänden in Niedersachsen hält der LRH u. a. die Bekanntgabe finanzieller Eckdaten für Zwecke der Finanz-

kontrolle für notwendig. Nur so kann das Land rechtzeitig auf finanzielle Risiken bei den Wohlfahrtsverbänden aufmerksam gemacht werden, um auch langfristig sowohl eine Gefährdung der eingesetzten Landesmittel erkennen als auch die Erfüllung von Landesaufgaben im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung durch die Wohlfahrtsverbände sicherstellen zu können. Bei der angemahnten Fest- bzw. Klarstellung des Prüfungsrechts müsste dies berücksichtigt werden.

Unzureichende interne Prüfungssysteme der Verbände

Nahezu alle als eingetragene Vereine tätige Wohlfahrtsverbände lassen jährlich ihre Geschäftsführung durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften prüfen. Entsprechend den Gepflogenheiten im Vereinswesen dient dies der Vorbereitung der Entlastung des Vorstands. Im Übrigen wirken ehrenamtliche Vereinsrevisoren oder es gibt Innenrevisionen. Teilweise sind Verbände auch in die Prüfungsstrukturen ihrer „Mutterkirchen“ eingebunden.

Nach den Feststellungen des LRH obliegt jedoch keinem zurzeit Prüfenden die Aufgabe, der Verwendung der Landesmittel nach dem NLottG systematisch nachzugehen. Prüfungsfeststellungen lagen daher nicht vor oder wurden nicht mitgeteilt. Ein kirchennaher, als eingetragener Verein tätiger Spitzenverband hält der Prüfungseinrichtung der übergeordneten Kirche bezüglich der Landesmittel nach dem NLottG die vereinsmäßige Unabhängigkeit auf der einen und dem LRH die verfassungsgemäß garantierten kirchlichen Rechte auf der anderen Seite entgegen.

Der Umfang der Wirtschaftsprüfung war auf die formale Ordnungsmäßigkeit der Buchführung beschränkt; besondere Prüfungsaufträge im Hinblick auf die Finanzhilfemittel nach dem NLottG konnte der LRH in keinem Fall finden. Bei seinen Erhebungen musste er in einem Fall feststellen, dass das Testat für einen Verband nebenbei ohne weitere Prüfung mit ausgestellt wurde, weil der Wirtschaftsprüfer zufällig beim Spitzenverband weilte und die Unterlagen dort gerade vorlagen. Den Nachweis einer sachgerechten Verwendung der Landesmittel durch Testate von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ist nach allem nicht geeignet, die staatliche Finanzkontrolle zu ersetzen.

Auch vor diesem Hintergrund hält der LRH eine Aufnahme des Prüfungsrechts in das NLottG für zwingend geboten.

Unzureichende Prüfungsmöglichkeiten bei Letztempfängern

Der Gesetzgeber ging bei seinen Beratungen davon aus, dass alle prüfungsrelevanten Daten bei den Spitzenverbänden vorliegen und sich damit ein Prüfungsrecht bei den Mitgliedern als rechtlich selbständigen Letztempfängern der Landesmittel erübrige. Eine endgültige Entscheidung hat er während des Gesetzgebungsverfahrens vertagt, bis Erfahrungen mit dem beschränkten Prüfungsrecht vorliegen.

Nach den Feststellungen des LRH waren die prüfungsfähigen Unterlagen wohl bei einigen Spitzenverbänden vollständig; diese Verbände boten dennoch an, zusätzlich die Letztempfänger aufzusuchen. Bei den meisten waren Verwendungszwecke nur listenmäßig mit allenfalls kurzem Sachbericht und nur selten mit Belegen nachgewiesen. Antrags- und Bewilligungsvorgänge, die etwas über die Vorgaben zur wirtschaftlichen Verwendung der Finanzmittel wie auch die Notwendigkeit des Mitteleinsatzes aussagen könnten, wurden zum Teil mit Hinweis auf die Vertraulichkeit der Unterlagen vorenthalten. Die Prüfungsmöglichkeiten beschränkten sich auf den Verwendungsnachweis nach der Vereinbarung und auf das Anfordern und Einsehen der zur Verständlichkeit notwendigen internen Verwendungsnachweise, Aufstellungen und Belege. Detailangaben mussten noch zusätzlich ausgedruckt werden, und erst auf

Nachforderung konnten einige ergänzende Unterlagen eingesehen und erläuternde Gespräche geführt werden.

Insgesamt konnte der LRH nicht hinreichend sicher prüfen, ob die mit den vorgelegten Unterlagen dargestellten mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen. Es fehlt damit nach den Erfahrungen der LRH eine entscheidende und wesentliche Erkenntnisquelle. Im Ergebnis bedeutet dies, dass durch die Prüfung Unregelmäßigkeiten nicht aufgedeckt werden können. Auch kann der LRH bei den Letztempfängern nicht der Frage nachgehen, ob und in welchem Umfang die Landesmittel oder die Erfüllung von Landesaufgaben überhaupt durch die finanzielle Situation eines rechtlich selbständigen Mitgliedsverbands generell oder durch seine Haushalts- und Wirtschaftsführung gefährdet sein könnten.

Besonders die vor Ort tätigen Letztempfänger der Finanzmittel werden gelegentlich hinsichtlich ihrer Einrichtungen, wie Drogen-, Sucht-, Familien-, Schuldnerberatung und Kontaktstellen, sowohl aus den Finanzhilfemitteln als auch aus Zuwendungsprogrammen bezuschusst. Die Zuwendungsprogramme unterliegen gemäß § 91 Abs. 1 LHO einem auch von allen Verbänden unbestrittenen Prüfungsrecht des LRH. Die Nichtaufnahme des Prüfungsrechts für Letztempfänger im NLottG führt zu der widersprüchlichen Situation, dass bei einem einheitlichen Vorgang die Verwendung eines Teils der vom Land gewährten Mittel geprüft werden kann, während für einen anderen Teil ein prüfungsfreier Raum besteht.

Zur Sicherstellung seines verfassungsmäßigen Auftrags hält der LRH daher auch die Aufnahme eines Prüfungsrechts bei allen rechtlich selbständigen Letztempfängern der Finanzhilfemittel für erforderlich.

18. Überhöhte und unzureichend geregelte Finanzierung ambulanter Hilfen für Nichtsesshafte

Kapitel 05 30

Die derzeitigen Grundlagen für die Finanzierung der Ausgaben von Einrichtungen der ambulanten Nichtsesshaftenhilfe sind unzureichend.

Die mit den Trägern der Beratungsstellen für die ambulante flächenorientierte Hilfe vereinbarten Vergütungen sind weder leistungsgerecht noch entsprechen sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit. Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen fehlen, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben sind; lediglich zur Qualität findet sich eine rudimentäre Aussage.

Das Land finanziert Tagesaufenthalte über Zuwendungen in gleicher Höhe wie die jeweiligen örtlichen Träger der Sozialhilfe, obwohl nur ein geringer Anteil der Besucher von Tagesaufenthalten in die Zuständigkeit des Landes fällt.

Grundsätzliches

Das Land hat sich mit § 3 Abs. 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundessozialhilfegesetz (Nds. AG BSHG) über die Aufgaben des § 100 Abs. 1 BSHG hinaus auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt und für die Hilfe in besonderen Lebenslagen außerhalb einer Anstalt, eines Heimes oder einer gleichartigen Einrichtung als überörtlicher Träger der Sozialhilfe zuständig erklärt, wenn die Hilfe dazu bestimmt ist, besondere soziale Schwierigkeiten Nichtsesshafter zu überwinden (§ 72 BSHG).

Insgesamt hat das Land auf Grund dieser Zuständigkeit für verschiedene ambulante Hilfeangebote im Jahr 2000 ca. 23,9 Millionen DM aufgewendet. Davon entfielen auf die Beratungsstellen der ambulanten flächenorientierten Hilfe und auf Tagesaufenthalte, die Schwerpunkte einer Prüfung des LRH waren, ca. 12,5 Millionen DM bzw. ca. 3,5 Millionen DM.

Beratungsstellen für die ambulante flächenorientierte Hilfe

Seit 1984 finanziert das Land Beratungsstellen für die ambulante flächenorientierte Hilfe nach § 72 BSHG, deren Zahl inzwischen auf 53 angewachsen ist. Die Aufgaben der Beratungsstellen sind insbesondere:

- Betreuung von Nichtsesshaften in Wohnungen und Wohngruppen,
- Hilfen bei der Anmietung von Wohnraum,
- Beratung und Hilfen bei der Arbeitsplatzsuche,
- andere persönliche Hilfen zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft - auch in Form von Gruppenarbeit,
- institutionelle Kontaktpflege mit dem Ziel, ein Problembewusstsein für den Personenkreis zu wecken, die Bereitschaft zu fördern, Hilfe anzubieten, wenn sie dazu bestimmt ist, Nichtsesshafte sesshaft zu machen.

Bis heute ist es nicht gelungen, die Finanzierung auf eine ausreichende und den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Grundlage zu stellen, wie die folgende Entwicklung zeigt:

Das Land vereinbarte mit den freigemeinnützigen Trägern der Beratungsstellen lediglich, dass die Personalkosten der hauptamtlichen Mitarbeiter (Sozialarbeiter/Sozialpädagogen) sowie angemessene Sachkosten, die beispielhaft aufgeführt waren, analog zu zurechnungsrechtlichen Bestimmungen erstattet werden. Weitergehende konkrete Regelungen dazu fehlten. In der Folge erkannte das Landessozialamt Niedersachsen, heute Niedersächsisches Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben, neben den hauptamtlichen Mitarbeitern auch ABM-Kräfte, Berufspraktikanten, Zivildienstleistende und Verwaltungskräfte an und erstattete zusätzlich die dadurch in ganz unterschiedlicher Höhe angefallenen Personalkosten. Weitere Personalkosten wurden über Umlagen von den Trägern der Beratungsstellen geltend gemacht und ihnen ebenfalls erstattet. Die mangelhafte Regelung führte schließlich dazu, dass auch die Sachkosten der Beratungsstellen in unterschiedlicher Höhe abgerechnet wurden.

Ab 1995 änderte das Land die Finanzierung der Beratungsstellen. Statt der bisherigen Kostenerstattung (Zahlungen im Laufe des Jahres mit anschließender Spitzabrechnung) wurde prospektiv der den Beratungsstellen jährlich zu zahlende Betrag auf der Grundlage der Kalkulation der Träger festgelegt.

Anlass war der durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 21.12.1993 (BGBl. I S. 2374) neu gefasste § 93 BSHG. Danach sind mit den Trägern von Einrichtungen, in denen Personen Hilfen nach dem BSHG gewährt werden, prospektive Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen sowie über die dafür zu entrichtenden Entgelte zu treffen. Die Vereinbarungen müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen. Einrichtungen im Sinne des § 93 BSHG sind auch die ambulanten flächenorientierten Beratungsstellen, in denen Pflichtleistungen nach dem BSHG erbracht werden.

Der Wandel von der Kostenerstattung für die Beratungsstellen zur Vereinbarung leistungsgerechter Entgelte nach § 93 BSHG über eine Übergangsregelung, eine Er-

gänzungsregelung bis hin zur Übergangsfassung eines Landesrahmenvertrags mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege vom 05.11.1998 war von erheblichen Mängeln begleitet:

Mit der Übergangsfassung des Landesrahmenvertrags (zur Kritik des LRH an diesem Vertrag siehe Jahresbericht 2001, Drs. 14/2400, Abschnitt VI, Nr. 11 „Fehlender Rahmen für Vereinbarungen mit Einrichtungen in der Sozialhilfe und die Folgen“) entfiel zum 01.01.1999 die Regelung, dass die bisherige Vereinbarung als Vereinbarung über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen im Sinne von § 93 Abs. 2 BSHG bestehen bleibt. Eine derartige Leistungsvereinbarung gibt es nicht mehr.

Die mit den Trägern der Beratungsstellen auf der Basis der Vorjahre für 1995 „vereinbarten“ Entgelte enthielten Personal- und Sachkosten, die nicht ausreichend konkret bestimmt waren und auch über die vertraglich vorgesehenen Erstattungen hinausgingen. Diese Entgelte, jetzt Vergütungen, wurden bis heute über pauschale Erhöhungen fortgeschrieben. Sie sind nach wie vor unabhängig vom Umfang der von den Beratungsstellen zu erbringenden Leistungen (Zahl der Erstkontakte und Betreuungsfälle) und damit weder leistungsgerecht noch entsprechen sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit.

Der LRH hat daher gefordert, umgehend Vereinbarungen über Leistungen und Vergütungen abzuschließen, die den Vorgaben des § 93 Abs. 2 BSHG entsprechen. Besonderes Augenmerk ist dabei auf den Inhalt, den Umfang und die Qualität der Leistungen zu legen.

Tagesaufenthalte

Seit 1990 sind in Niedersachsen an 31 Orten Tagesaufenthalte als Hilfeangebote errichtet worden. Sie stellen ein niederschwelliges Angebot dar, das Hilfesuchenden erste Versorgungsmöglichkeiten bietet und zu weiteren Hilfeangeboten hinführt. In den Räumen der Tagesaufenthalte ist den Besuchern Gelegenheit gegeben, Körperpflege zu betreiben und ihre Wäsche zu waschen. Daneben können sie Mahlzeiten einnehmen, sich unterhalten und sich ggf. wegen weitergehender Hilfen an andere Stellen verweisen lassen.

Die Finanzierung der Tagesaufenthalte ist in einem Rundschreiben des Landessozialamts Niedersachsen, jetzt Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben, aus dem Jahr 1989 geregelt. Darin hat sich das Land verpflichtet, „angemessene Personal- und Sachkosten“ mitzufinanzieren. Das Amt wusste von vornherein, dass die Tagesaufenthalte nicht nur von Nichtsesshaften, für die das Land weitgehend als überörtlicher Träger der Sozialhilfe zuständig ist, aufgesucht werden, sondern auch von Hilfebedürftigen, für die die örtlichen Träger der Sozialhilfe zuständig sind. Hinsichtlich der Aufteilung der Besucherkontakte hatte es unterstellt, dass 50 v. H. der Hilfeempfänger, die die Tagesaufenthalte nutzen, in die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers fallen und 50 v. H. in die Zuständigkeit des örtlichen Trägers. Daran anknüpfend hielt es das Landesamt für sachgerecht, sich „im Rahmen pauschalierter Einzelfallhilfe an der Finanzierung zu beteiligen“. Ausgehend von dem angenommenen Verhältnis der Nutzer hat es festgelegt, zur Deckung der angemessenen Personal- und Sachkosten Mittel zur Finanzierung der Tagesaufenthalte in gleicher Höhe wie die herangezogenen Gebietskörperschaften beizusteuern. Die Mittel hat das Landesamt den Trägern der Tagesaufenthalte in Form von Zuwendungen gewährt. Obwohl über die Unzulänglichkeit der Regelungen zwischen dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales und dem Landesamt Einigkeit bestand, sind in der Folgezeit keine ergänzenden Regelungen erlassen worden.

Der LRH hat festgestellt, dass

- die der Kostenträgerschaft zugrunde liegende Fiktion seit 1990 nicht mehr zutrifft und die Tagesaufenthalte weit überwiegend von Hilfesuchenden genutzt werden, für die nicht das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe, sondern die örtlichen Träger der Sozialhilfe zuständig sind,
- die unzureichenden Regelungen des Rundschreibens dazu geführt haben, dass für die Tagesaufenthalte Personal- und Sachausgaben in vielfältigen Ausgestaltungen und in stark voneinander abweichender Höhe angefallen sind und
- das Land nicht in die grundlegenden, finanziell bedeutsamen Entscheidungen der örtlichen Träger eingebunden ist, sich aber dazu verpflichtet hat, alles an personeller und sächlicher Ausstattung zu akzeptieren und zu bezuschussen, was die herangezogenen Gebietskörperschaften für die Tagesaufenthalte als notwendig achten und selbst bereit sind, gemäß dem festgelegten Verhältnis zu finanzieren.

Auf Grund des nicht zutreffenden Verhältnisses der Besucherzahlen, das für die Kostenträgerschaft zugrunde gelegt worden ist, übernimmt das Land seit Jahren Kosten, die die örtlichen Träger der Sozialhilfe zu finanzieren hätten. Die in vielen Fällen überdimensionierten Personal- und Sachausstattungen haben ebenfalls finanzielle Mehrbelastungen für das Land nach sich gezogen. Bedingt durch die mangelhafte Regelung ist das Land kaum in der Lage, steuernd einzugreifen und die Mehrbelastungen zu unterbinden.

Der LRH hat deshalb gefordert, die Finanzierung der Tagesaufenthalte neu zu regeln und sie dabei den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen. Insbesondere müssen konkrete Vorgaben für die zum Betreiben der Tagesaufenthalte notwendigen Personal- und Sachkosten geschaffen werden.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Einzelplan 06

19. Existenzberechtigung des allgemeinen Hochschulsports

Kapitel 06 10, 06 13 und 06 17

Der von den Hochschulen angebotene allgemeine Hochschulsport kommt neben den Studierenden auch den Hochschulbediensteten sowie Außenstehenden zugute. Damit überschreiten die Hochschulen die ihnen durch das Niedersächsische Hochschulgesetz zugewiesene Aufgabe, den Sport (allein) der Studierenden zu fördern.

Es bestehen zudem erhebliche Zweifel, ob sich der institutionalisierte Hochschulsport unter den heutigen Bedingungen eines allgemein guten Sportangebots und des vom Land ohnehin geförderten Breiten- und Vereinssports überhaupt noch rechtfertigen lässt.

Es ist zu prüfen, ob der Hochschulsport, soweit hierfür ein Bedarf besteht, als Vereinssport in den Hochschulen etabliert werden kann, den die Hochschulen ggf. zu Gunsten der Studierenden finanziell fördern.

Zur Rechtslage des Hochschulsports

Das Hochschulrahmengesetz des Bundes (HRG) weist in § 2 Abs. 4 Satz 2 den Hochschulen die Aufgabe zu, in ihrem Bereich den Sport zu fördern.

Zur Umsetzung dieser rahmenrechtlichen Vorgabe bestimmt § 2 Abs. 5 Satz 2 des geltenden Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG): Die Hochschulen „schaffen die Voraussetzungen für eine angemessene kulturelle und sportliche Betätigung der Studierenden“. Zur Erfüllung dieser Aufgabe sollen die Hochschulen gemäß § 119 NHG zentrale Einrichtungen für den allgemeinen Hochschulsport errichten.

Daneben obliegt auch den Studentenschaften gemäß § 44 Abs. 3 Satz 3 Nr. 5 NHG die Aufgabe der „Förderung des freiwilligen Studentensports, unbeschadet der Zuständigkeit der Hochschule“.

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen vom 31.05.2001 (Drs. 14/2541) sieht keine eigenen Regelungen für den Hochschulsport mehr vor; der Entwurf nimmt insoweit auf die Regelung des Rahmenrechts Bezug.

Sport an Hochschulen

Der LRH hat die zentralen Einrichtungen für den allgemeinen Hochschulsport der Universitäten Göttingen, Oldenburg und Hannover geprüft. Diese zentralen Einrichtungen bieten Kurse und sonstige Sportveranstaltungen bis hin zu Wettkämpfen und Meisterschaften grundsätzlich unentgeltlich an. Entgeltlich sind, unterschiedlich von Hochschule zu Hochschule, insbesondere die nutzungs- und kostenintensiven Sportarten wie Golf, Tennis, Segeln, Segelfliegen, Surfen, Tauchen, Ski und Reiten, aber z. B. auch Sportreisen und Sportfreizeiten.

An den Sportveranstaltungen nehmen neben den Studierenden auch Hochschulbedienstete und Außenstehende teil. Während an den Universitäten Göttingen und Hannover Außenstehende nur in Ausnahmefällen und gegen ein besonderes Entgelt zu den Sportveranstaltungen oder zur Nutzung der Sportanlagen zugelassen werden, erstellt die Universität Oldenburg ein arbeitsplatznahes und weitestgehend kostenfreies Sportangebot als „soziale Dienstleistung“, das sich an den konkreten Bedürfnissen „aller Universitätsmitglieder und Angehörigen“ orientiert; darüber hinaus bietet sie ein „freiwilliges Angebot zur sportlich-kulturellen Weiterbildung im Sinne einer Öffnung der Universität und Verflechtung der Universität und Region“ an.

Die zentralen Einrichtungen für den allgemeinen Hochschulsport der Universitäten Göttingen, Oldenburg und Hannover haben im Sommersemester 1998 und Wintersemester 1998/99 etwa 85 Sportarten angeboten. Nach den Berechnungen des LRH haben in Göttingen und Oldenburg rd. 4.000 Teilnehmer, in Hannover gut 6.000 Teilnehmer das Sportangebot genutzt.

Insgesamt förderten die drei Universitäten den allgemeinen Hochschulsport jährlich mit Beträgen zwischen ca. 600.000 DM und 1 Million DM und wendeten damit 1998 je nach Hochschule und nach Berechnungsweise pro Teilnehmer (Studierende, Bedienstete und Externe) 71 DM bis 170 DM auf. Hinzu treten die erheblichen Aufwendungen für Investitionen in Einrichtungen, die dem allgemeinen Hochschulsport neben der Nutzung für Forschung und Lehre zur Verfügung stehen.

In diesen Angaben sind die von den Hochschulen erhobenen Entgelte berücksichtigt. Die Höhe der Entgelte beruht häufig auf unzureichenden Kostenkalkulationen. Die von den Nichtstudierenden erhobenen Entgelte sind zudem in der Regel nicht kostendeckend und liegen offenkundig unter den Preisen, die kommerzielle Anbieter und Vereine ansetzen. Die Entgelte unterscheiden auch nicht immer zwischen den Studierenden, deren Sport hochschulrechtlich gefördert werden soll, und anderen Nutzergruppen.

Würdigung

Die genannten Universitäten fördern nicht nur die sportliche Betätigung ihrer Studierenden, sondern sie gehen darüber hinaus, indem sie mit den Ressourcen des allgemeinen Hochschulsports auch den Sport der Hochschulbediensteten und sonstiger externer Nutzer unterstützen.

Der Hochschul- und Haushaltsgesetzgeber hat den Hochschulen diese Ressourcen in den Grenzen des geltenden Rechts zur Verfügung gestellt. Ausdrücklich gesetzlich übertragen ist den Hochschulen jedoch lediglich die allgemeine Sportförderung hinsichtlich der *Studierenden* (§ 2 Abs. 5 Satz 2 NHG).

Zwar dürfen die Hochschulen unter den näheren Voraussetzungen des § 2 Abs. 11 NHG auch andere Aufgaben übernehmen, soweit diese mit ihren gesetzlich bestimmten Aufgaben zusammenhängen. Bei der Förderung des Sports weiterer Teilnehmerkreise (d. h. sonstige Hochschulmitglieder, deren Angehörige oder gar - im Sinne eines bereits allgemein gesellschaftspolitischen Anliegens - die Einwohner der Region) handelt es sich jedoch nicht um eine solche zusätzliche Aufgabe.

Der vom Gesetz geforderte innere Zusammenhang zwischen der gesetzlichen Aufgabe der Förderung des studentischen Sports einerseits und der Förderung der Sportausübung sonstiger Bevölkerungskreise andererseits ist nämlich nicht zu erkennen. Die allgemeine Förderung des Sports durch Hochschulen begibt sich vielmehr in Konkurrenz zu der staatlichen Sportförderung, die jedem Niedersachsen potenziell durch die finanzielle Förderung des Sports in Vereinen und Verbänden zugute kommt (vgl. Kapitel 03 31 „Sportförderung“ des Landeshaushalts).

Soweit die Hochschulen die vorhandenen Sporteinrichtungen nicht studierenden Personen, insbesondere Externen zur Verfügung stellen, sind sie im Übrigen gemäß § 7 LHO verpflichtet, am Markt orientierte, zumindest kostendeckende Entgelte für die Nutzung der sächlichen und personellen Ressourcen zu erheben.

Prüfungsempfehlungen des LRH

Aus der Sicht der Finanzkontrolle ist darüber hinaus - auch in Kenntnis der historischen Tradition des Hochschulsports - zu fragen, ob es des institutionalisierten „allgemeinen Hochschulsports“ heute überhaupt noch bedarf. Dieser begründet einen nicht unerheblichen Zuschussbedarf zu den laufenden Hochschulkosten und führt zu einem erheblichen Investitions- und Bauunterhaltungsaufwand. Dem steht eine mit Landesmitteln geförderte und gut ausgebaute Infrastruktur des Breiten- und Leistungssports in Vereinen sowie das Angebot des gewerblichen Bereichs gegenüber. Es bedarf daher einer tragenden Begründung und überzeugenden Rechtfertigung für die institutionalisierte Bevorzugung des Sports der Studierenden im Vergleich zu sonstigen Bevölkerungsgruppen und im Vergleich zu anderen kulturellen und musischen Belangen. Dies gilt besonders in Anbetracht der knappen öffentlichen Mittel für die Kernaufgaben der Hochschulen in Forschung und Lehre.

Die Landesregierung sollte daher prüfen, ob sich der Hochschulsport, sofern die Studierenden (und ggf. andere Hochschulmitglieder) dies wünschen und entsprechende Angebote annehmen, als ein - ggf. von den Studentenschaften geförderter - Vereinssport etablieren sollte, der sich grundsätzlich durch Mitgliedsbeiträge finanziert. Es sollte ggf. künftig den autonomen Entscheidungen der Hochschulen überlassen werden, ob und ggf. in welcher Weise sie (allein) zur „sozialen Förderung“ der *Studierenden* (§ 2 Abs. 4 Satz 1 HRG) solche Vereine finanziell unterstützen.

Anzuregen ist ferner, dass das Land auf eine Streichung des § 2 Abs. 4 Satz 2 HRG hinwirkt, der den Hochschulen die besondere Aufgabe auferlegt, „in ihrem Bereich den Sport“ zu fördern.

20. Versorgung Studierender mit Wohnheimplätzen durch die Studentenwerke

Kapitel 06 05

Ein nicht unerheblicher Teil der Wohnheimplätze von Studentenwerken ist fehlbelegt oder wird nicht genutzt. Fehlbelegungen durch Nichtstudierende und Studierende, die offenbar keinem geregelten Studium mehr nachgehen, sind abzustellen. Der Wohnraum der Studentenwerke sollte gemäß ihrem sozialen Auftrag solchen Studierenden zukommen, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind.

Die Studentenwerke halten für studentisches Wohnen Wohnheimplätze in einem insgesamt ausreichenden Umfang vor.

Versorgungsgrad mit Wohnplätzen

Im Rahmen der ihnen gemäß § 142 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) obliegenden wirtschaftlichen und sozialen Förderung der Studierenden betreiben die sechs niedersächsischen Studentenwerke auch Studentenwohnheime mit insgesamt 15.110 Wohnheimplätzen (Stand 01.01.2001). Weitere insgesamt 3.708 Plätze halten andere Träger in Wohnheimen vor. Bei 140.690 Studierenden des Wintersemesters 2000/2001 ergibt sich danach rechnerisch ein Versorgungsgrad mit Wohnheimplätzen von knapp 13,5 v. H. Die Studentenwerke selbst gewährleisten einen Versorgungsgrad von 10,7 v. H. Niedersachsen liegt damit nicht nur erheblich über dem durchschnittlichen Versorgungsgrad der alten Bundesländer von 8,82 v. H., sondern auch noch über dem Bundesdurchschnitt von insgesamt knapp 10,4 v. H.¹²

Auslastung der Wohnheimplätze

Um die örtliche Situation näher zu analysieren, hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Braunschweig bei drei Studentenwerken die Nutzung der von ihnen vorgehaltenen Wohnheimplätze geprüft. Unter dem Gesichtspunkt, dass Aufgabe der Studentenwerke insbesondere die soziale Förderung der Studierenden ist, ist bemerkenswert, dass trotz der im Vergleich zum freien Wohnungsmarkt günstigen Mietpreise lediglich 13 v. H. der Studierenden, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz beziehen, das Angebot dieser Studentenwerke in Anspruch nehmen. Demgemäß sind auch nur 15,5 v. H. der Wohnheimplätze mit BAföG-Empfängern belegt. Der Anteil ausländischer Studierender an Wohnheimplätzen liegt im Übrigen zwischen etwa 22 v. H. und 25 v. H.

Im Einzelnen hat sich ergeben:

Studentenwerk Braunschweig

Das Studentenwerk betreibt an sieben Standorten 22 Wohnobjekte mit insgesamt 3.380 Wohnheimplätzen. Es hatte mit 2.957 Studierenden Mietverträge geschlossen und dabei in einer Reihe von Fällen auch einzelnen Personen mehrere Plätze vermietet. 118 Wohnheimplätze waren Dritten entgeltlich zur Nutzung überlassen oder standen leer. Unmittelbar für Studierende setzte das Studentenwerk somit lediglich knapp 87,5 v. H. der vorhandenen Unterbringungsmöglichkeiten ein. Je ein Objekt in Braunschweig und Suderburg wurde sogar nur zu rd. 46,8 v. H. bzw. 55,6 v. H. für Studierende genutzt. Nach den Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts ist die Wohnraumversorgung im Zuständigkeitsbereich des Studentenwerks Braun-

¹² Studentenwerke im Zahlenspiegel 2000/2001.

schweig insgesamt ausreichend bei örtlich durchaus unterschiedlichen Verhältnissen. So waren die Wohnheime an den Standorten Buxtehude, Wolfsburg und insbesondere Suderburg in keinem Jahr ihres Bestehens ausgebucht.

Studentenwerk Clausthal

Dieses Studentenwerk unterhält zehn Wohnobjekte mit insgesamt 955 Wohnheimplätzen, von denen der überwiegende Teil an 922 Personen vermietet war, die das Studentenwerk als Studierende ansah. Ein Appartement hatte das Studentenwerk entgeltlich dem Landkreis überlassen. Vier Doppelappartements mit acht Wohnplätzen hielt es für Gäste der Hochschule vor. Daneben stellte das Studentenwerk freie Wohnheimplätze Dritten für kurzfristige Übernachtungen zu einem Preis zwischen 20 DM und 33 DM pro Tag zur Verfügung. Ein Mitarbeiter einer Baufirma übernachtete sogar siebeneinhalb Monate in einem Wohnzimmer und zahlte dafür einen monatlichen Übernachtungspreis von 200 DM oder von umgerechnet täglich 6,67 DM. Durch diese „hotelmäßige“ Nutzung vereinnahmte das Studentenwerk z. B. im Wirtschaftsjahr 2000 insgesamt 11.345 DM.

Eine stichprobenhafte Untersuchung von 88 Mietverhältnissen mit angeblich Studierenden ergab, dass 19 Mieter bereits seit bis zu zehn Jahren exmatrikuliert waren. Weitere 30 Mieter befanden sich oberhalb des 20. (bis zum mehr als 50.) Fachsemesters.

Vor diesem Hintergrund ist der sich auf der Grundlage der behaupteten 922 studentischen Mieter ergebende Auslastungsgrad der vorhandenen Wohnheimplätze von rd. 96,5 v. H. für studentisches Wohnen erheblich nach unten zu korrigieren.

Die Wohnraumreserven deuten darauf hin, dass der Standort Clausthal gut mit Wohnheimplätzen versorgt ist.

Studentenwerk Göttingen

Für studentisches Wohnen hält das Studentenwerk in 25 Wohnobjekten insgesamt 4.809 Wohnheimplätze vor. Das Studentenwerk hatte mit 4.248 Personen, die es als Studierende ansah, Mietverträge über Wohnheimplätze abgeschlossen. In einer vom Studentenwerk nicht zu beziffernden Zahl dieser Fälle hatten die studentischen Vertragspartner allerdings mehrere Zimmer, Doppelappartements oder Wohnungen - und somit mehr als einen Wohnheimplatz - erhalten. Ferner hatte das Studentenwerk zwei Wohnobjekte mit insgesamt 23 Wohnheimplätzen an einen Verein vermietet, verwaltete diese Plätze jedoch für den Verein mit dessen ausdrücklicher Auflage, auch Nichtstudierende aufzunehmen. Acht Einzelzimmer waren an ein außeruniversitäres Institut und weitere fünf Einzelzimmer an einen Nichtstudierenden vermietet.

Bei der Überlassung mehrerer Wohnheimplätze an einen „Hauptmieter“ fehlte dem Studentenwerk regelmäßig der Überblick über die tatsächliche Nutzung der jeweiligen Plätze. Diese konnten durch den Mieter selbst oder durch Familienmitglieder in Anspruch genommen worden sein. Teilweise waren die Plätze auch ohne Kenntnis des Studentenwerks untervermietet worden. Nach den weiteren Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts erfüllten die „Haupt-“ und „Untermieter“ häufig nicht den Status eines Studierenden oder befanden sich bereits im 20. oder gar bis zum 56. Fachsemester.

Der sich bei 4.248 studentischen Vertragspartnern rechnerisch ergebende Auslastungsgrad für unmittelbares studentisches Wohnen von 88,33 v. H. - auf der Basis von 4.809 Wohnheimplätzen - muss ebenfalls erheblich nach unten korrigiert werden.

Auch in diesem Fall deuten die Wohnraumreserven darauf hin, dass der Standort Göttingen gut mit Studentenwohnheimplätzen versorgt ist.

Schlussfolgerungen

1. Der zu deckende Bedarf an studentischem Wohnraum ist an den einzelnen Standorten unterschiedlich.
 - a) Deshalb ist stets zu prüfen, ob einzelne Wohnheime, insbesondere kleinere und kostenträchtige Objekte, aufgegeben werden können, indem deren Bewohnern freie oder fehlbelegte Wohnheimplätze in anderen Heimen zur Verfügung gestellt werden.
 - b) Wird im Einzelfall erwogen, das bestehende Wohnheimplatzangebot auszuweiten, so ist zunächst standortbezogen der dann noch verbleibende tatsächliche Bedarf zu ermitteln.
 - c) In jedem Fall ist die Fehlbelegung durch Nichtstudierende und durch Langzeitstudierende, die offenbar keinem geordneten Studium mehr nachgehen, abzustellen.
2. Die Studentenwerke haben im Interesse der beitragspflichtigen Studierenden und des mitfinanzierenden Landes künftig durch geeignete Vertragsgestaltung und -überwachung einen ständigen Überblick über die Identität und den Rechtsstatus der Wohnplatznutzer zu ermöglichen, damit die soziale Förderung im Sinne des § 142 Abs. 1 Satz 1 NHG solchen Studierenden zukommt, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind.
3. Zusammen mit den sonstigen Wohnmöglichkeiten reichen die von den geprüften Studentenwerken derzeit vorgehaltenen Wohnheimplätze offenbar aus, den studentischen Wohnbedarf zu decken.
4. Im Übrigen sprechen alle Feststellungen dafür, dass im Land Niedersachsen insgesamt die Versorgung mit studentischem Wohnraum ebenfalls ausreichend ist.

21. Fortbestand des Studentenwerks Clausthal

Kapitel 06 05

Ein eigenständiges Studentenwerk am Hochschulstandort Clausthal vorzuhalten, ist unwirtschaftlich. Die Aufgabe der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesundheitlichen Förderung der Studierenden sollte ein benachbartes Studentenwerk übernehmen.

Aufgaben

Die Studentenwerke sind für die soziale, wirtschaftliche, kulturelle und gesundheitliche Förderung der Studierenden zuständig (§ 142 Niedersächsisches Hochschulgesetz - NHG-). Für die Studierenden der Technischen Universität Clausthal nimmt das Studentenwerk Clausthal diese Aufgaben wahr.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben haben die Studentenwerke das gesamte soziale Umfeld der Studierenden im Blick. Hieraus ergibt sich ein breites Angebot von Leistungen, vor allem in den Bereichen Verpflegung, Wohnen, Studienfinanzierung, Kinderbetreuung, Beratungs- und Vermittlungsdienste sowie Kultur.

Finanzierung

Die Studentenwerke finanzieren sich im Wesentlichen durch eigene Einnahmen, wie Umsatzerlöse in den Verpflegungsbetrieben und Mieteinnahmen aus den Wohnheimen, zum anderen aus den Semesterbeiträgen der Studierenden und aus der staatlichen Finanzhilfe des Landes Niedersachsen zum laufenden Betrieb gemäß § 145 NHG.

Wirtschaftlichkeit

Als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts unterliegt das Studentenwerk Clausthal dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Da sich die sechs niedersächsischen Studentenwerke in ihren Organisationsformen und Größen sehr unterscheiden, hat der LRH aus statistischen Angaben der Studentenwerke¹³ Kennzahlen gebildet, um eine vergleichende Betrachtung vornehmen zu können, die Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit des Studentenwerks Clausthal ermöglicht:

- Der Anteil der Finanzhilfen des Landes gemäß § 145 NHG an das Studentenwerk Clausthal lag in den Jahren 1999 und 2000 bei 29,8 v. H. bzw. 29,4 v. H. der Gesamteinnahmen. Er lag damit erheblich über dem Landesdurchschnitt aller sechs niedersächsischer Studentenwerke, der 20 v. H. bzw. 20,7 v. H. betrug.
- Nach den durchschnittlichen Studierendenzahlen der Jahre 1999 und 2000 entfielen auf einen Mitarbeiter (Vollzeitstelle) des Studentenwerks Clausthal jährlich 35,5 bzw. 39,6 Studierende bei einem landesweiten Vergleichswert von 115,8 bzw. 116,4.

Entsprechende hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit ungünstige Relationen ergaben sich nach den Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Braunschweig auch bei der Prüfung der Studentenwohnheime. So hatte das Studentenwerk Clausthal im Jahr 2000 in seiner Wohnheimverwaltung für 955 Wohnheimplätze 14,5 Mitarbeiter eingesetzt, von denen jede Kraft somit rechnerisch rd. 66 Plätze zu betreuen hatte. Beim Studentenwerk Braunschweig betrug dieser Wert dagegen 194.

- Das Studentenwerk Clausthal hatte 1999 und 2000 durchschnittlich lediglich 2.447 bzw. 2.529 Studierende zu betreuen. Für die übrigen fünf niedersächsischen Studentenwerke lagen diese Durchschnittswerte dagegen bei 27.387 bzw. 26.557 Studierenden. Sie entsprachen damit annähernd den von den insgesamt 61 bundesdeutschen Studentenwerken im Wintersemester 1999/2000 bzw. Wintersemester 2000/2001 durchschnittlich zu betreuenden Studierendenzahlen.

Schlussfolgerung

Der LRH verkennt nicht, dass zum einen die besondere Lage der Technischen Universität Clausthal - abseits von Oberzentren und in einem Kurort und Wintersportplatz- und zum anderen die lediglich geringen Studierendenzahlen besondere Anforderungen an das Studentenwerk stellen mögen.

Im Interesse der beitragspflichtigen Studierenden sowie im Hinblick auf die gesetzlich festgelegte Finanzhilfe des Landes hält er es jedoch gleichwohl für geboten, die zur Verfügung gestellten Mittel wirtschaftlich einzusetzen. Mit einem eigenständigen Studentenwerk am Hochschulstandort erscheint dies aber kaum möglich. Bei der einerseits geringen Anzahl der zu betreuenden Studierenden und dem andererseits aber für alle Studentenwerke einheitlichen Sockelbetrag der Finanzhilfemittel des Landes

¹³ Quelle: Studentenwerke im Zahlenspiegel 2000/2001.

gemäß § 145 Abs. 1 Nr. 1 NHG drängt es sich auf, die bisher dem Studentenwerk Clausthal obliegenden Aufgaben von einem benachbarten leistungsfähigeren Studentenwerk wahrnehmen zu lassen. So betreut z. B. das Studentenwerk Braunschweig bereits Studierende von sieben Hochschulen an insgesamt neun verschiedenen Standorten.

Durch eine entsprechende Regelung auch für den Hochschulstandort Clausthal ließen sich zwar ohne gesetzliche Änderung des § 145 Abs. 2 NHG die Finanzhilfemittel des Landes nicht vermindern, da diese unabhängig von der Zahl der Studentenwerke und der von diesen zu betreuenden Standorte gezahlt werden. Eine Erhöhung der Sockelbeträge der übrigen Studentenwerke käme jedoch den von ihnen betreuten Studierenden zugute.

Kultusministerium

Einzelplan 07

22. Zukunftsinvestitionen für berufliche Schulen 2001 bis 2002 - Wohltat und Plage einer Förderung

Kapitel 07 02

Die nach Artikel 104 a Abs. 4 GG gewährte Finanzhilfe des Bundes zur Förderung der Zukunftsinvestitionen für berufliche Schulen 2001 bis 2002 hat die Kompetenz des Landes zur Gestaltung seines Schulwesens beeinflusst. Der Landtag als Haushaltsgesetzgeber ist im Hj. 2001 mit dem für die Schulpolitik des Landes bedeutsamen und vom Kultusministerium als außerplanmäßige Ausgabe abgewickelten Förderprogramm nicht befasst gewesen.

Weder das Land noch die Schulträger haben entgegen dem Gebot des Artikels 104 a Abs. 4 GG zusätzliche Mittel zur Finanzhilfe des Bundes eingesetzt.

Die Finanzhilfe hat zu einer überhasteten Förderung und dazu geführt, dass das Land in vollem Umfang Sachkosten gezahlt hat, die grundsätzlich von den kommunalen Schulträgern aufzubringen gewesen wären.

Ungelöst bleibt das drängende Problem, wer für die Folgekosten solcher Programme aufzukommen hat, nach welchem Mindeststandard die Schulen insgesamt mit der vom Land für erforderlich gehaltenen modernen Informationstechnik ausgerüstet werden sollen und welche staatliche Ebene hierfür ggf. aufkommt.

Zukunftsinvestitionen für berufliche Schulen 2001 bis 2002 („ZIBS“)

Mit dem Ziel, die Ausstattung der Berufsschulen mit moderner Informations- und Kommunikationstechnik einschließlich der zugehörigen Software, Lernsoftware und Dienstleistung¹⁴ zu verbessern, gewährt der Bund den Ländern im Rahmen des Programms ZIBS für die Jahre 2001 und 2002 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 255 Millionen DM. Der Entschluss, dieses Bundesprogramm aufzulegen, wurde im November 2000 im Rahmen der Diskussion gefasst, wie die Versteigerungserlöse aus den UMTS-Lizenzen zu verwenden seien. Länder und Kommunen wendeten sich

¹⁴ Berufsbildungsbericht 2001, BT-Drs. 14/5964 vom 02.05.2001, S. 29, 66.

nämlich gegen die ursprüngliche Absicht des Bundes, die Erlöse ausschließlich zur Tilgung seiner Schulden zu verwenden.

Der niedersächsische Anteil an der Finanzhilfe beträgt insgesamt knapp 25 Millionen DM. Auf das Jahr 2001 entfielen rd. 17,1 Millionen DM; für 2002 sind 4 Millionen € vorgesehen.

Vor Auflage des Bundesprogramms beabsichtigte die Landesregierung zunächst, auch die Beschaffung von Hard- und Softwarekomponenten für die Ausstattung berufsbildender Schulen im Rahmen des allgemeinen Aktionsprogramms des Landes „N-21: Schulen in Niedersachsen online“ mit einer Quote von bis zu 50 v. H. zu fördern. Der Landtag billigte dieses Programm mit dem im Dezember 2000 verabschiedeten Haushaltsplan 2001 (Kapitel 07 02 Titelgruppe 69).

Im Hinblick auf die Finanzhilfe des Bundes teilte das Kultusministerium dann jedoch mit Schnellbrief vom 02.02.2001 allen öffentlichen berufsbildenden Schulen u. a. Folgendes mit:

„Ich bitte daher Anträge, die sich auf die Förderung von Ausstattungen beziehen, ab sofort nicht mehr bei dem Aktionsprogramm ‚N-21: Schulen in Niedersachsen online‘ einzureichen, sondern auf die o. a. Förderbereiche des Programms ‚ZIBS‘ auszurichten.“

Die Finanzhilfe des Bundes wird auf Grund des Artikels 104 a Abs. 4 GG gewährt. Nach der hierzu zwischen dem Bund und den Bundesländern am 16.02.2001 abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung haben die Länder zusätzliche Aufwendungen für Investitionen in beruflichen Schulen zu erbringen.

Das Landesprogramm „ZIBS“ wurde im Hj. 2001 außerhalb des Haushaltsplans als außerplanmäßige Ausgabe abgewickelt und erst für das Hj. 2002 im Landeshaushalt etatisiert (Kapitel 07 02 Titelgruppe 70). Dabei wurde und wird die Finanzhilfe des Bundes ohne zusätzliche Mittel des Landes an die kommunalen Schulträger „durchgereicht“.

Nach der zur Umsetzung des Programms vom Kultusministerium erlassenen Zuwendungsrichtlinie¹⁵ werden die Projekte der kommunalen Schulträger voll, also ohne deren Eigenbeteiligung finanziert.

„ZIBS“ - eine fragwürdige Förderung

Der Fall „ZIBS“ verdeutlicht die Problematik einer überhasteten Förderung, die ausgehend von einer kompetenzrechtlich zumindest fragwürdigen Finanzhilfe des Bundes zu Fehlanreizen und damit zu einer Kettenreaktion an Fehlsteuerungen in den nachgeordneten staatlichen Ebenen führt.

Zum zeitlichen Ablauf: Zeitdruck und Zugzwang

Auf der Bundesebene wurde die auf das Hj. 2001 konzentrierte Finanzhilfe zu Gunsten der berufsbildenden Schulen erst im November 2000 aus der Taufe gehoben. Zu diesem Zeitpunkt waren die Planungen der Verwaltungen für das kommende Jahr insbesondere auch auf der kommunalen Ebene abgeschlossen. Es liefen die Beratungen des Landtages über den Haushalt 2001.

Die Finanzhilfe des Bundes setzte das Land unter Zeitdruck und Zugzwang, weil sie neue und weitreichende Entscheidungen verlangte, während die laufende schulpolitische Planung die Förderung der berufsbildenden Schulen im Rahmen des allgemeinen Aktionsprogramms „N-21“ vorsah. In den parlamentarischen Beratungen des Haus-

¹⁵ Runderlass des Kultusministeriums vom 30.03.2001 - 401 - 82 110/5-01 -, dort Nr. 5.1.

halts 2001 wurde die Finanzhilfe des Bundes nicht mehr berücksichtigt. Die im Jahr 2001 für das Programm „ZIBS“ zur Verfügung stehenden rd. 17,1 Millionen DM wurden vielmehr als außerplanmäßige Ausgabe des Kultusministeriums außerhalb des Haushalts abgewickelt.

Das Kultusministerium musste Anfang des Jahres 2001 schnell handeln, um die für das Jahr 2001 vorgesehene Finanzhilfe überhaupt bis zum Jahresende einsetzen und in Zuwendungen an die kommunalen Schulträger umsetzen zu können. Es löste die Förderung der berufsbildenden Schulen aus dem gerade anlaufenden und bis zum Jahr 2003 terminierten Aktionsprogramm „N-21“ heraus und erarbeitete das neue Förderprogramm „ZIBS“. Anders als beim Aktionsprogramm „N-21“ ist keine Eigenbeteiligung der kommunalen Schulträger vorgesehen. Offenbar ließ sich eine Eigenbeteiligung auch mit Blick auf die Herkunft der Mittel aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen und wegen der Problematik der von den Kommunen zu tragenden Folgekosten nicht erreichen. Ein Scheitern der Förderung und der damit verbundene Verfall der Finanzmittel des Bundes wären andererseits wohl kaum zu vermitteln gewesen.

Aber auch die Schulträger als Letztempfänger der Mittel standen unter Zeitdruck und Zugzwang. Ihnen oblag es, förderfähige Projekte auszuarbeiten, um die für 2001 bereitstehenden Fördermittel rechtzeitig in Anspruch nehmen zu können.

Zur kompetenzrechtlichen Fragwürdigkeit der Finanzhilfe des Bundes

Die Finanzhilfe nach Artikel 104 a Abs. 4 GG ist neben den Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 a und 91 b GG) mit der Finanzreform 1969 geschaffen worden, um die vormalige Praxis der ausgefertigten und das System der bundesstaatlichen Finanzverfassung unterlaufenden „Fondswirtschaft“ des Bundes rechtlich zu begrenzen. In der Kritik stand insbesondere, dass der Bund hierdurch Einfluss auf die Erfüllung der Aufgaben der Länder nahm, die ihrerseits angebotene Bundesmittel aus politischen Gründen praktisch nicht ablehnen können¹⁶. Artikel 104 a Abs. 4 GG ist deshalb als Sondertatbestand eng auszulegen. Er dient dem gesamtstaatlichen Interesse an wirtschaftspolitischer Steuerung und nicht der Korrektur der Regelungen zur Verteilung der Einnahmen der öffentlichen Hand. Die Finanzhilfe selbst ist so zu gestalten, dass sie nicht zum Mittel der Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit der Bundesländer bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben wird¹⁷.

Die Finanzierungskompetenz nach Artikel 104 a Abs. 4 GG ist auf „besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände)“ beschränkt, „die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“.

Es sei dahingestellt, ob in einem bundesweiten Förderprogramm über 255 Millionen DM zur Ausstattung der berufsbildenden Schulen mit schnelllebigere Informationstechnik einschließlich Software und zugehörigen Dienstleistungen überhaupt eine „besonders bedeutsame Investition“ im Sinne dieser Vorschrift gesehen werden kann. Selbst wenn dies zu bejahen wäre, so wäre die einzig infrage kommende dritte Tatbestandsvariante des Artikels 104 a Abs. 4 GG nur dann erfüllt, wenn man tatsächlich annähme, dass diese Investition strukturpolitisch erforderlich ist, um das wirtschaftliche Wachstum in Deutschland zu fördern.

Die Präambel zur Verwaltungsvereinbarung enthält hierzu jedenfalls keine substantielle Darlegung. Sie hebt vielmehr hervor, dass die berufsbildenden Schulen „gefordert sind, neue Methoden und Verfahren an neuen Technologien zu vermitteln“ und dass es hierfür an den notwendigen technischen Voraussetzungen fehle. Die Finanzhilfe nach Artikel 104 a Abs. 4 GG ist aber gerade kein Instrument zur Durchsetzung

¹⁶ Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 39, S. 96, 110.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht a. a. O., S. 96, LS 1.

allgemeiner, außerhalb des Förderkatalogs liegender Ziele des Bundes in den Ländern¹⁸ beispielsweise im Bereich der Schulpolitik.

Zum Budgetrecht des Landtages: Keine Befassung mit „ZIBS“

Die im November 2000 beschlossene Bundesinitiative zur Förderung der berufsbildenden Schulen floss in die zu diesem Zeitpunkt laufenden parlamentarischen Beratungen des Landeshaushalts 2001 nicht ein. Allerdings bedurfte die Bundesinitiative der Konkretisierung durch die noch abzuschließende Verwaltungsvereinbarung. Deshalb kann die Frage dahingestellt bleiben, ob das Finanzministerium in der Folge zu Recht in eine außerplanmäßige Ausgabe für das Jahr 2001 eingewilligt hat, weil es einen unabweisbaren und insbesondere auch unvorhergesehenen Bedarf (Artikel 67 Abs. 1 Satz 1 NV) bejahte.

Jedenfalls strebte das Finanzministerium nicht die parlamentarische Verabschiedung eines Nachtragshaushalts statt der Bewilligung der außerplanmäßigen Ausgabe an. Hierzu war es bei wörtlicher Auslegung des Artikels 67 Abs. 1 Satz 2 NV allerdings nicht verpflichtet. Zwar überschreitet die Ausgabe die Grenze von 10 Millionen DM, unterhalb derer ein Nachtragshaushalt nicht erforderlich ist¹⁹. Einem Nachtragshaushalt bedarf es aber auch dann nicht, wenn „die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden“²⁰. Diese Voraussetzung ist erfüllt. Im Ergebnis bedeutet dies aber, dass das Parlament als Haushaltsgesetzgeber mit dem für die Schulpolitik des Landes und den Landeshaushalt bedeutsamen Programm „ZIBS“ nicht befasst wurde, obwohl es gerade erst für die Jahre 2001 bis 2003 Mittel für das Aktionsprogramm „N-21“ bewilligt hatte. Da dieses Programm die berufsbildenden Schulen mit einschloss, standen im Übrigen für die allgemein bildenden Schulen mehr Mittel zur Verfügung, als der Landtag in Aussicht genommen hatte.

Zur Pflicht des Landes, zusätzliche Mittel zur Finanzhilfe des Bundes einzusetzen

Bei der *Finanzhilfe* nach Artikel 104 a Abs. 4 GG handelt es sich schon dem Wortlaut nach um eine ergänzende Mitfinanzierung des Bundes, sodass die Länder ggf. auch über ihre Kommunen immer einen erheblichen Anteil an den Investitionskosten aufbringen müssen²¹. § 1 der zwischen dem Bund und den Bundesländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung bestimmt demgemäß ausdrücklich, dass die Länder die Finanzhilfen „zusätzlich zu den Aufwendungen der Länder für Investitionen in beruflichen Schulen“ erhalten. Nach § 5 Abs. 3 dieser Vereinbarung dürfen die Bundesmittel weiterhin nicht „Landesmittel für solche Investitionen ersetzen; insofern bilden sie eine Zusatzfinanzierung zu den Eigenaufwendungen der Länder“.

Dennoch hat das Land keine zusätzlichen Mittel für das Programm „ZIBS“ zur Verfügung gestellt. Anders als beim Aktionsprogramm „N-21“ verlangt das Kultusministerium auch keine Eigenbeteiligung der Schulträger. Vielmehr finanziert das Land die Projekte der Schulträger voll und allein aus den Mitteln der Finanzhilfe des Bundes.

Zur Pflicht der Schulträger, die Sachkosten ihrer Schulen zu tragen

Die Förderung des Landes widerspricht weiterhin dem Grundsatz des § 113 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG), dass die Schulträger und nicht das Land die Sachkosten der Schulen zu tragen haben.

Zwar lässt die Regelung des § 115 NSchG für die Schulbauförderung und speziell nach dessen Abs. 3 für die Ausstattung von Schulen mit besonderen Einrichtungen Zuwendungen des Landes zu. Ob jedoch das Förderprogramm „ZIBS“ die Vorausset-

¹⁸ Bundesverfassungsgericht a. a. O., S. 96, LS 2.

¹⁹ Vgl. Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 - 1. Alternative - NV in Verbindung mit § 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LHO, § 7 HG 2001.

²⁰ Vgl. Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 - 2. Alternative - NV in Verbindung mit § 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 LHO.

²¹ Bundesverfassungsgericht a. a. O., S. 96, 116.

zungen des § 115 Abs. 3 NSchG erfüllt, ist zumindest zweifelhaft²², weil nicht an einzelnen Schulen eine „besondere Einrichtung“ gefördert, sondern nach der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund der allgemeine Standard der Ausstattung der berufsbildenden Schulen mit Informationstechnik gehoben werden sollte.

Schließlich ist nicht ersichtlich, dass ggf. dem Gebot des § 115 Abs. 4 NSchG Rechnung getragen worden wäre, die Leistungsfähigkeit der Schulträger und die Dringlichkeit der einzelnen Vorhaben zu berücksichtigen²³.

Es bleibt deshalb offen, inwieweit auch im Hinblick auf den Zeitdruck der tatsächliche Bedarf die Projektanträge der Schulträger gesteuert hat. Es besteht in solchen Fällen aber stets die Gefahr, dass Projekte, die der Träger mit eigenen Mitteln entweder gar nicht oder zu einem anderen Zeitpunkt oder in anderer Weise verwirklicht hätte, nur auf Grund der vorhandenen Fördermittel in Angriff genommen und gefördert werden, ohne dass eine wirkliche Priorität für das konkrete Projekt besteht.

Zum Problem der Folgekosten

Vor allem aber ist für die kommunalen Schulträger das Problem der Folgewirkungen von Bedeutung und im Verhältnis zum Land ungelöst. Denn die Ausstattung der berufsbildenden Schulen mit der schnelllebigsten Informationstechnik im Rahmen des Programms „ZIBS“ zieht Folgeprobleme und erhebliche finanzielle Folgekosten nach sich. Diese müssen die Kommunen finanziell bewältigen können. Gleiches wird im Übrigen auch für das Aktionsprogramm „N-21“ gelten. Die beschafften Computer, Netzwerke und Programme müssen nämlich nicht nur fachkundig gewartet und betreut, sondern nach kurzen Zyklen auch ersetzt und aktualisiert werden. Darüber hinaus lösen singuläre sowie finanziell und zeitlich begrenzte Förderprogramme nicht das allgemeine Problem, wie für alle Schulen sichergestellt werden kann, dass sie nach einem vom Land vorzuziehenden Mindeststandard hinreichend mit moderner Informationstechnik ausgerüstet sind.

Ausblick

Gleich, wer für die Folgekosten letztendlich eintreten wird: Die Wohltat der Förderung wird zur Plage der Folgekosten, wenn nicht vorsorgend geklärt wird, in welcher Höhe zusätzlicher Finanzbedarf entsteht und welche staatliche Ebene hierfür aufkommt. Dabei sind die verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen zur Verteilung öffentlicher Mittel zu wahren. Im Übrigen sollte auch hier im Interesse des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln für alle staatlichen Ebenen der Grundsatz gelten, dass Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zusammenfallen.

23. Lehrerstundenzuweisung für allgemein bildende Schulen

Kapitel 07 10 ff.

Das vom Kultusministerium eingesetzte Verfahren zur Verteilung der Lehrerstunden ist in erster Linie dazu bestimmt, die vorhandenen Lehrkräfte

²² Vgl. hierzu jedoch bereits die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Ausstattung von Schulen für die Behandlung der Neuen Technologien im Unterricht, Runderlass des Kultusministeriums vom 13.03.1986, Nds. MBl. S. 298, geändert durch Runderlass des Kultusministeriums vom 14.08.1987, Nds. MBl. S. 847, mit denen das Kultusministerium in den Jahren 1986 bis 1989 Ausstattungssätze für berufsbildende Schulen förderte.

²³ Vgl. hierzu auch die Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften (VV-GK Nr. 2.2 zu § 44 LHO), die keine Vollfinanzierung vorsehen, weil stets von einem Eigeninteresse der Kommunen an der Aufgabenerfüllung auszugehen ist.

auf die Schulen zu verteilen. Es berücksichtigt aber nicht hinreichend den aktuellen Bedarf der einzelnen Schule.

Deshalb müssen einige Schulen die Erteilung der Pflichtstunden durch Lehrerstunden sicherstellen, die nicht für diesen Zweck, sondern für einen Zusatzbedarf bestimmt sind. In der Regel aber übersteigt der Lehrerstundenansatz das zum Pflichtunterricht benötigte Maß. Dadurch entsteht an den einzelnen Schulen ein die Pflichtstunden überschreitender "Stundenpool", der landesweit knapp 60.000 Lehrerstunden umfasst.

Der sich bei einzelnen Schulen ergebende Stundenpool entsteht dadurch, dass rechnerisch bei größeren Klassen ein höherer Lehrerstundenbedarf unterstellt wird. Der Stundenpool spiegelt jedoch nicht den Bedarf der einzelnen Schule wider, wie er sich aus der tatsächlichen Verwendung der Stunden ergibt.

Der LRH regt an, ein Verteilungssystem zu entwickeln, das sich stärker und transparenter am Bedarf der einzelnen Schulen orientiert. Hierdurch könnte auch das Budgetrecht des Landtages gestärkt werden, indem der Haushaltsgesetzgeber neben der Bewilligung von Stellen auch darüber entscheidet, welchen Bedarf er anerkennt.

Der LRH hat untersucht, mit welchem Instrumentarium das Kultusministerium die Verteilung von Lehrerstunden an allgemein bildenden Schulen steuert und welche Wirkungen hiervon ausgehen.

Das Verfahren zur Verteilung von Lehrerstunden nach dem rechnerischen Grad der Unterrichtsversorgung

Bereits Anfang der 70er-Jahre hat das Kultusministerium ein Verfahren zur Verteilung von Lehrerstunden entwickelt, das auf einem regelmäßigen Soll-Ist-Vergleich der einzelnen Schulen beruht.

Als Vergleichsdaten werden dabei die Lehrer-Ist-Stunden und die Lehrer-Soll-Stunden zugrunde gelegt. Die Lehrer-Ist-Stunden entsprechen der wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte. Die Berechnung der Lehrer-Soll-Stunden basiert auf schulform- und klassengrößen-bezogenen Grundbedarfsfaktoren und Zusatzbedarfen²⁴. Die Grundbedarfsfaktoren dienen zur Ermittlung der Anzahl der Lehrerstunden, mit denen der übliche Unterrichtsbedarf einer Schule abzudecken ist. Für die Bemessung dieses Grundbedarfs ist die Anzahl der Klassen und die in Stufen („Bandbreiten“) zu berücksichtigende Klassengröße entscheidend. Für eine Vielzahl Zusatzbedarf auslösender Tatbestände, z. B. für Ganztagschulen, für volle Halbtagschulen usw., sind weitere Lehrerstunden vorgesehen.

Die Relation der vorhandenen Lehrer-Ist-Stunden zu den ermittelten Lehrer-Soll-Stunden ergibt den so genannten „rechnerischen Grad der Unterrichtsversorgung“. Sofern der für die einzelne Schule ermittelte „rechnerische Grad der Unterrichtsversorgung“ innerhalb bestimmter Toleranzen von dem landesweit für die einzelnen Schulformen ermittelten Durchschnitt abweicht, erfolgt durch entsprechende Personalmaßnahmen ein Ausgleich der Lehrerstundenzuweisung zwischen den Schulen.

²⁴ Erlass des Kultusministeriums vom 28.02.1995, SVBl.3/95.

„Rechnerischer Grad der Unterrichtsversorgung“ als Verteilungsmaßstab

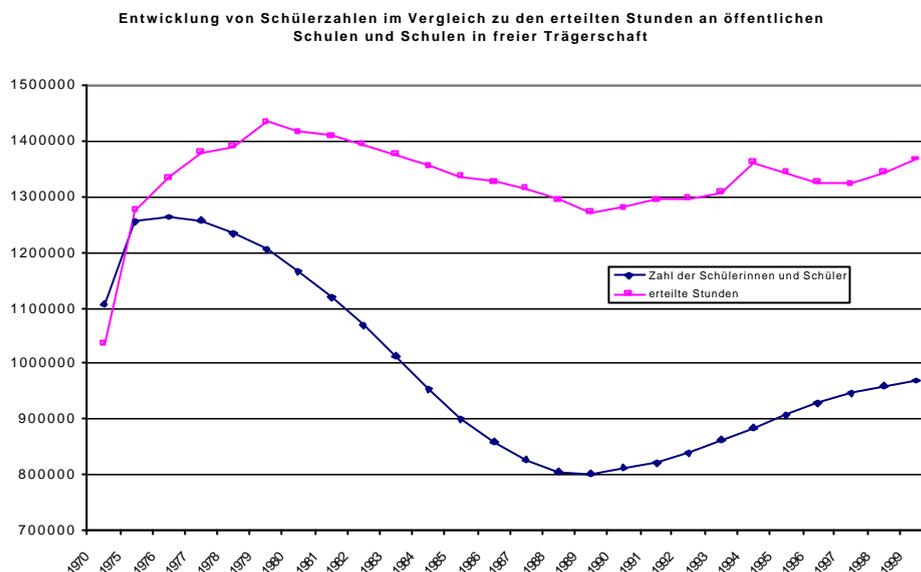
Das den Lehrereinsatz steuernde Verfahren ist dazu bestimmt und geeignet, zu den Schulhalbjahren die insgesamt vorhandenen Lehrkräfte auf die Schulen zu verteilen. Das Verteilungsverfahren funktioniert im Grundsatz unabhängig davon, wie sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler sowie Lehrerinnen und Lehrer entwickelt. Der so genannte „rechnerische Grad der Unterrichtsversorgung“ stellt nur eine Kennziffer dar, die einen rechnerischen Vergleich der Schulen untereinander ermöglicht. Wenn also eine Schule einen rechnerischen Grad der Unterrichtsversorgung von 90 v. H. aufweist, bedeutet dieses nicht, dass 10 v. H. des vorgeschriebenen Unterrichts an dieser Schule ausfallen. Der v. H.-Wert drückt lediglich den Abstand zu einem ausgeglichenen Verhältnis von Lehrer-Ist-Stunden zu Lehrer-Soll-Stunden aus. Nach dem derzeitigen Verteilungsverfahren wäre es sogar möglich, dass eine Schule mit einem geringeren rechnerischen Grad der Unterrichtsversorgung den Pflichtunterricht vollständig erteilen kann, während eine Schule mit einem höheren rechnerischen Grad der Unterrichtsversorgung nicht dazu in der Lage ist.

Allerdings vermittelt die Angabe des Grads der rechnerischen Unterrichtsversorgung, wenn er z. B. mit 97 v. H. oder mit 102 v. H. angegeben wird, den Eindruck, damit sei der Bedarf an Lehrerstunden unter- oder überdeckt. Dies beruht auf der Annahme, dass die Angabe des v. H.-Satzes den tatsächlichen Bedarf widerspiegelt. Dies ist aus mehreren Gründen nicht der Fall. Bei der Einführung des Verfahrens in den 70er-Jahren wurde ohne konkrete Ermittlung ein Bedarf zugrunde gelegt und mit einer Unterrichtsversorgung von 100 v. H. gleichgesetzt. Dieser gesetzte Bedarf signalisierte damals einen außerordentlich hohen Fehlbedarf und wurde - neben den angestrebten bildungspolitischen Veränderungen - als Rechtfertigung für die erhebliche Ausweitung der Lehrstellen genutzt.

Zudem sind nach Angaben des Kultusministeriums²⁵ die Faktoren zur Berechnung der Unterrichtsversorgung „seit 1975 insgesamt dreizehnmal unter wechselnden Landesregierungen“ modifiziert worden. Hiermit ist teilweise zwar auch auf Änderungen bei der Zahl der Schülerinnen und Schüler reagiert worden, der tatsächliche Bedarf ist jedoch zu keinem Zeitpunkt ermittelt worden. Das Ergebnis der häufigen Änderungen war allerdings auch, dass der errechnete Durchschnitt stets um den Grad von 100 v. H. pendelte.

Das Verteilungsverfahren bewältigt also sinkende Schülerzahlen in der Weise, dass das hieraus resultierende Einsparpotenzial im „System Schule“ verbleibt. Ebenso werden aber auch steigende Schülerzahlen innerhalb des Systems aufgefangen. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die dargestellten Auswirkungen:

²⁵ Antwort auf eine Kleine Anfrage, Drs. 14/1607.



Fehlende Bedarfsorientierung bei der Zuweisung der Lehrerstunden

Das Verfahren gewährleistet keine am konkreten Bedarf der jeweiligen Schule ausgerichtete Zuweisung der Lehrerstunden, weil es nicht auf die Erfüllung des Pflichtstundenmaßes, sondern auf hiervon abweichende Faktoren abhebt. Es hängt von den Klassengrößen ab, ob der Schule - gemessen am Pflichtstundenmaß - mehr oder weniger Stunden zur Verfügung stehen und wie sie mit den zugewiesenen Lehrerstunden zu- rechtkommt.

So sind z. B. nach dem Grundsatzrlass des Kultusministeriums²⁶ für den 5. Schuljahrgang der Orientierungsstufe 28 Pflichtstunden und für den 6. Schuljahrgang 29 Pflichtstunden vorgesehen. Zusätzlich zu den Pflichtstunden können ein bis zwei Stunden für den so genannten Wahlfreien Unterricht, wie beispielsweise für zusätzliche Arbeitsgemeinschaften und Förderangebote eingesetzt werden, sofern genügend Lehrerstunden zur Verfügung stehen. Als Höchststundenzahl ergeben sich damit für den 5. Schuljahrgang 30 Stunden und für den 6. Schuljahrgang 31 Stunden pro Schülerin oder Schüler.

Der Bedarf an Lehrerstunden bemisst sich jedoch nach den Klassengrößen in den einzelnen Schuljahrgängen, wie die nachfolgende Tabelle für den 5. und 6. Schuljahrgang der Orientierungsstufe zeigt:

| Schuljahrgang | Zahl der Lehrerstunden je Klasse bei einer durchschnittlichen Klassenfrequenz im Schuljahr von ... bis ... Schülern (gerundet) | | | | | |
|---------------|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | bis 14 Schüler/-innen | 15 bis 16 Schüler/-innen | 17 bis 19 Schüler/-innen | 20 bis 22 Schüler/-innen | 23 bis 25 Schüler/-innen | 26 bis 28 Schüler/-innen |
| 5 | 25 | 26 | 27 | 31 | 32 | 33 |
| 6 | 26 | 27 | 28 | 31 | 32 | 33 |

Schuljahrgängen unterhalb einer durchschnittlichen Klassenstärke von 20 Schülerinnen und Schülern werden nicht mehr als 27 Stunden für den 5. Schuljahrgang bzw. 28 Stunden für den 6. Schuljahrgang angerechnet. In diesem

²⁶ Runderlass des Kultusministeriums vom 25.03.1997, SVBl.97.

Fall sind die Lehrerstunden nicht ausreichend, um das Pflichtstundenmaß abdecken zu können. Liegt die Klassenfrequenz zwischen 20 und 22 Schülerinnen und Schülern, so werden 31 Lehrerstunden angerechnet. Im Vergleich zu der im Grundsatzterlass des Kultusministeriums vorgesehenen Pflichtstundenzahl ergibt sich mithin für den 5. Schuljahrgang ein „Überhang“ von drei Stunden sowie für den 6. Schuljahrgang von zwei Lehrerstunden.

Mit steigenden Klassenfrequenzen erhöhen sich die „Überhänge“ auf bis zu fünf Stunden im 5. Schuljahrgang und bis zu vier Stunden im 6. Schuljahrgang.

Diese Überhänge stehen für den so genannten Wahlfreien Unterricht, aber auch zum Ausgleich für Schuljahrgänge mit niedrigeren Klassenstärken zur Verfügung.

Derartige Auswirkungen sind bei allen Schulformen festzustellen.

In einigen Schulen kann der Pflichtunterricht nicht mit den auf Grund der Grundbedarfsfaktoren zugewiesenen Lehrerstunden abgedeckt werden. In diesen Fällen mussten zur Sicherstellung des Pflichtstundenmaßes auch die für „Zusatzbedarfe“ zugewiesenen Lehrerstunden in Anspruch genommen werden. Der Einsatz der „Zusatzbedarfe“ zur Deckung des Bedarfs an Pflichtstunden ist jedoch zweck- und systemwidrig. Er verschleiert nicht nur den tatsächlichen Bedarf der betroffenen Schulen. Darüber hinaus wird auch der durch die Anerkennung eines Zusatzbedarfs verfolgte Zweck nicht erreicht.

In der Regel übersteigt aber die Zahl der zugewiesenen Lehrerstunden den Bedarf zur Abdeckung der Pflichtstunden. Hierdurch entsteht bei den einzelnen Schulen jeweils ein „Stundenpool“ von landesweit insgesamt knapp 60.000 Wochenstunden, die einem Finanzvolumen von - geschätzt - 146 Millionen €²⁷ entsprechen. In diesem „Stundenpool“ sind, wie am Beispiel der Orientierungsstufe vorgestellt, alle Stunden enthalten, die oberhalb des Pflichtstundenmaßes liegen.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die unterschiedliche Erfüllung des Pflichtstundenmaßes²⁸ im Bereich der allgemein bildenden Schulen zum Stichtag 14.09.2000.

| | Überschreitung des Pflichtstundenmaßes | Unterschreitung des Pflichtstundenmaßes | Einhaltung des Pflichtstundenmaßes |
|--------------------------|--|---|------------------------------------|
| Grundschule*) | 1.201 | 445 | 229 |
| Primarbereich der IGS**) | 17 | 1 | 2 |
| Orientierungsstufe | 506 | 39 | 3 |
| Hauptschule | 475 | 21 | 7 |
| Realschule | 354 | 53 | 4 |
| Gymnasium, Sek. I | 219 | 13 | 2 |
| Gesamt***) | 2.803 | 572 | 291 |

*) einschließlich Vorklasse

***) auch Freie Waldorfschulen sowie Schulen mit Gesamtschulcharakter (soweit genehmigt)

****) gezählt nach Schulformen/Schulbereichen

²⁷ Unter Zugrundelegung jährlicher Personalkosten für eine Lehrkraft der Besoldungsgruppe A 12 von insgesamt rd. 132.000 DM (68.000 €) nach der Tabelle für standardisierte Kostengrößen für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und die Veranschlagung der persönlichen Verwaltungsausgaben, Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 31.01.2001 - Nds. MBl. S. 247 - und einer Regelstundenverpflichtung von 27,5 Unterrichtsstunden ist eine Wochenstunde mit rd. 4.800 DM (2.450 €) jährlich anzusetzen. Bei 934.216 anerkannten Lehrersollstunden und 874.428 Pflichtstunden errechnen sich damit 59.788 Lehrerstunden, die einem Betrag von rd. 146 Millionen € entsprechen.

²⁸ Bei der Berechnung des Pflichtstundenmaßes wurden schulspezifische Mehrbedarfe, z. B. für Wahlpflichtkurse, Werte und Normen etc., nicht mitberücksichtigt.

Die Unterschreitung des Pflichtstundenmaßes muss zukünftig in jedem Fall vermieden werden. Die Zahl der Fälle dürfte im Bereich der Grundschulen zwischenzeitlich durch die Einführung der Verlässlichen Grundschule zurückgegangen sein.

Soweit die Pflichtstundenzahl überschritten wird, bleibt problematisch, dass die Zahl der Stunden im „Stundenpool“ nicht mit dem Bedarf korrespondiert, der hinter der tatsächlichen Verwendung der Stunden steht. Obwohl die Stunden für den behaupteten zusätzlichen Bedarf bei großen Klassen zur Verfügung gestellt werden, können sie tatsächlich zum Ausgleich für Schuljahrgänge mit geringer Klassenfrequenz genutzt werden. Darüber hinaus können sie beispielsweise für Arbeitsgemeinschaften oder Förderunterricht in der Schule eingesetzt werden. Deshalb ist es allein von den Klassenstärken abhängig, wie umfangreich das über den Pflichtunterricht hinausgehende Maß an sonstigen Aktivitäten sein kann. Einen Bedarf, Arbeitsgemeinschaften oder Förderunterricht durchzuführen und damit Schulleben im weiteren Sinne zu gestalten, haben jedoch auch solche Schulen, die auf Grund der knappen Bemessung ihrer Grundbedarfsfaktoren lediglich die Pflichtstunden erteilen können oder nicht einmal dazu in der Lage sind.

Anregung des LRH

Um das Verteilungsverfahren zu optimieren, regt der LRH an, den Bedarf an Lehrerstunden nach einem neu zu entwickelnden und transparenten System zu ermitteln und darzustellen.

Als primäres Steuerungsinstrument könnte ein Verfahren geeignet sein, das allen Schulen das erforderliche Maß an Unterrichtsstunden zugesteht, um das Pflichtstundenmaß nach der Stundentafel zu erfüllen (*Grundbedarf*). Rechnerische Ausgangsgröße für ein solches System könnte die Zahl der Klassen sein, die sich nach einem vorgegebenen Richtwert aus der Gesamtzahl der Schüler einer Schule ergibt. Dies würde den einzelnen Schulen ermöglichen, die tatsächlichen Klassengrößen nach ihren jeweiligen Bedürfnissen zu bilden. Mithilfe der Schulentwicklungsplanung (§ 106 Niedersächsisches Schulgesetz) sollte ferner angestrebt werden, dass die Schulen eine Mindestgröße nicht unterschreiten, die eine sinnvolle Klassenbildung ermöglicht.

Weiterhin wäre es denkbar, den Schulen ein weiteres Kontingent an Lehrerstunden zuzuweisen, das diejenigen Leistungen für alle Schulen zusammenfasst, die über den Pflichtunterricht hinaus typischerweise erbracht werden. Als bedarfserhöhende Tatbestände wären alle diejenigen Leistungen einer Schule anzusehen, die in der Regel an jeder Schule und trotz ggf. wechselnder Bedarfe im Einzelnen in etwa gleichem Gesamtumfang erbracht werden.

Dieser *allgemeine Bedarf* wäre deshalb in seinem Umfang nicht nach der Klassen-, sondern nach der Schülerzahl zu bemessen, um Verzerrungen durch die unterschiedliche Größe von Klassen und Schulen zu vermeiden. Über die Höhe des allgemeinen Bedarfs hätte der Landtag als Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden, indem er die erforderlichen Stellen zusammen mit den Stellen zur Deckung des Grundbedarfs zur Verfügung stellt. Beide Bedarfe zusammen ließen sich ggf. zu einem Personalbudget für die einzelnen Schulen weiterentwickeln.

Darüber hinaus wären solche *Zusatzbedarfe* zu ermitteln und festzulegen, die atypisch an einzelnen Schulen anfallen. Solche Zusatzbedarfe gründen sich auf bestimmte zusätzliche Aufgaben und sind nach dem Umfang der zu erfüllenden Aufgabe zu bemessen. Sie wären jeweils konkret zu begründen und ggf. durch Zuweisung von Lehrern durch den Landtag anzuerkennen. Ferner wäre im Rahmen einer Programm- und Erfolgskontrolle sicherzustellen, dass die hierfür zur Verfügung gestellten Leh-

rerstunden auch für den bestimmten Zweck eingesetzt werden und dass überwacht wird, ob die mit der Bewilligung von Zusatzbedarfen verfolgten Ziele auch tatsächlich erreicht werden.

24. Unterrichts- und Lehrerausfall an allgemein bildenden Schulen

Kapitel 07 10 ff.

An den vom LRH untersuchten Schulen fielen 7,2 v. H. der eingeplanten Lehrerstunden aus, davon wegen Krankheit 4,9 v. H. Der Ausfall an Unterrichtsstunden betrug jedoch nur 4,8 v. H. Den Schulen gelingt es also, den Ausfall von Lehrkräften, z. B. durch Vertretungen in einem erheblichen Maße zu kompensieren.

18 v. H. des Unterrichtsausfalls entfielen auf schulorganisatorische Gründe; dieser Ausfall wäre weitgehend vermeidbar gewesen. Bei einer landesweiten Hochrechnung werden den Schulen dadurch über 9.200 Lehrerwochenstunden entzogen, die einem Finanzvolumen von - geschätzt - 22,8 Millionen € entsprechen.

Die im Bereich der Dokumentation des Ausfalls von Lehrer- und Unterrichtsstunden festgestellten Defizite müssen im Interesse der besseren Planbarkeit des Einsatzes der Lehrkräfte behoben werden. Hierzu sollten einheitliche Vorgaben für die zu führenden Aufzeichnungen und deren Auswertung erarbeitet werden.

Vorbemerkung

Um einen Überblick über Umfang und Gründe des Unterrichts- und Lehrerausfalls an allgemein bildenden Schulen zu gewinnen, hat der LRH in insgesamt 41 Schulen unterschiedlicher Schulformen die entsprechenden Daten erhoben und ausgewertet. Der Überprüfungszeitraum erstreckte sich auf das 2. Schulhalbjahr 1999/2000 und auf das 1. Schulhalbjahr 2000/2001.

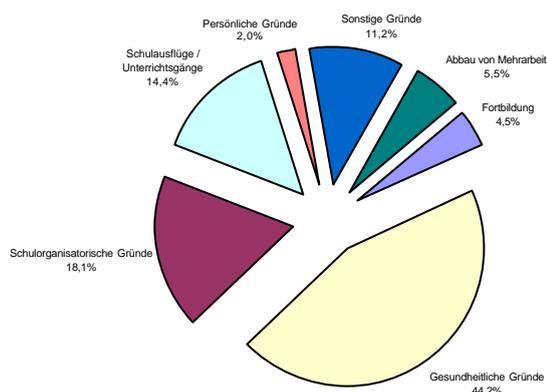
Wenn Lehrkräfte ihre Unterrichtsverpflichtung z. B. wegen Krankheit nicht erfüllen können, so fällt deshalb nicht notwendig Unterricht aus, weil unter Umständen andere Lehrkräfte die Vertretung übernehmen. Deshalb ist die höhere Zahl der ausgefallenen Lehrerstunden von der geringeren Zahl der tatsächlich ausgefallenen Unterrichtsstunden zu unterscheiden.

Ergebnisse

Unterrichtsausfall

Von den in den Stundenplänen ausgewiesenen 945.905 Unterrichtsstunden der untersuchten Schulen sind insgesamt 68.270 Lehrerstunden (7,2 v. H.), aber nur 45.111 Unterrichtsstunden (4,8 v. H.) ausgefallen. Den Schulen gelingt es also, den Ausfall von Lehrkräften durch geeignete Maßnahmen in einem erheblichen Maße zu kompensieren.

Die Gründe für den dennoch verbliebenen Unterrichtsausfall lassen sich in sieben Kategorien zusammenfassen, die in der nachfolgenden Grafik dargestellt sind:



Ein Großteil dieser festgestellten Ausfallgründe ist nicht oder kaum zu beeinflussen. Insbesondere ist der Ausfall aus gesundheitlichen Gründen im Vergleich zum Krankheitsstand von anderen Landesbediensteten nicht auffällig. Lediglich die schulorganisatorisch begründeten Ausfälle von 8.149 Unterrichtsstunden mit einem Anteil von immerhin 18,1 v. H. sind weitgehend vermeidbar.

Die schulorganisatorischen Gründe lassen sich folgendermaßen aufschlüsseln:

| | |
|---|------------|
| – Prüfungsvorbereitung/Prüfungsdurchführung ²⁹ | 47,8 v. H. |
| – Interne Dienstbesprechungen und Konferenzen | 15,0 v. H. |
| – Elternsprechtag/Elterngespräche | 8,9 v. H. |
| – Ferienbedingt vorgezogener Unterrichtsschluss | 8,4 v. H. |
| – Betriebspraktikum | 8,4 v. H. |
| – Abordnung von Lehrkräften | 5,0 v. H. |
| – Auswärtige Dienstbesprechungen | 4,5 v. H. |
| – Einschulungsbedingt verspätete Unterrichtsaufnahme | 2,2 v. H. |

Folgerungen für den Unterrichtsausfall aus schulorganisatorischen Gründen

Auffällig ist der hohe Anteil am Unterrichtsausfall für Prüfungen, der insbesondere durch die Einbindung der Lehrkräfte in die *fachbezogenen Überprüfungen* am Ende der Sekundarstufe I mit einem Anteil von 47,8 v. H. entsteht. Dieser Unterrichtsausfall ließe sich erheblich reduzieren, wenn zukünftig der mündliche Teil der Überprü-

²⁹ Hierunter fallen vor allem so genannte fachbezogene Überprüfungen in den Abschlussklassen des Sekundarbereichs I (vgl. Erlass des Kultusministeriums vom 22.06.1999, SVBl.7/1999, S. 145). In den statistischen Ergebnissen nicht enthalten sind abiturprüfungsbedingte Unterrichtsausfälle.

fungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden, wie dies an einigen Schulen schon praktiziert wird.

Der ebenfalls beträchtliche prozentuale Anteil (15 v. H.) am Unterrichtsausfall durch *Konferenzen* und *interne Dienstbesprechungen* kommt dadurch zustande, dass diese an einigen Schulen während der Unterrichtszeiten stattfinden. Dies will das Schulgesetz gerade ausschließen³⁰.

Ebenso wurden - entgegen den Vorgaben des Kultusministeriums³¹ - *Elternsprechta-ge* bzw. *Elterngespräche* während der Unterrichtsstunden am Vormittag durchgeführt. Auch der sich so ergebende Unterrichtsausfall ist zu vermeiden.

Es gibt ferner auch keine Veranlassung dafür, dass einzelne Schulen generell *ferien-nahe Unterrichtsstunden*³² ausfallen lassen.

Und letztlich erscheint es auch nicht sachgerecht, dass - wie in vielen Schulen festgestellt - Klassenlehrer und Klassenlehrerinnen während der gesamten etwa dreiwöchigen Dauer eines *Betriebspraktikums* ausschließlich für die Betreuung ihrer Klassen eingesetzt wurden. Anzustreben wäre vielmehr nach dem Beispiel einiger Schulen, ein bis zwei Unterrichtsstunden für jeden betreuten Praktikanten vorzusehen und die Betreuung der Praktikanten auf mehrere Lehrkräfte zu verteilen, sodass dadurch in den übrigen Klassen ein weiterer Unterrichtsausfall vermieden würde.

Landesweite Bedeutung des Lehrerausfalls aus organisatorischen Gründen

Rechnet man die vom LRH vorgefundenen Verhältnisse als Tendenz auf alle niedersächsischen Schulen hoch, so ergäben sich insgesamt rd. 9.200 Lehrerwochenstunden³³ an allgemein bildenden Schulen, die landesweit aus organisatorischen Gründen ausfallen und über die anderweitig disponiert werden könnte. Diese Lehrerwochenstunden entsprechen einem finanziellen Volumen von - geschätzt - 22,8 Millionen €³⁴.

Dokumentation der Lehrer- und Unterrichtsausfälle

In den untersuchten Schulen waren nur in Ausnahmefällen nachvollziehbare schriftliche Aufzeichnungen über die ausgefallenen Lehrer- und Unterrichtsstunden sowie deren Ursachen vorhanden. Erst durch die intensive Auswertung und den Abgleich unterschiedlicher Aufzeichnungen (z. B. Lehrerverzeichnisse, Klassenbücher, Tischkalender, sonstige Notizen) sowie die ergänzenden Angaben der Gesprächspartner in den Schulen konnten abschließende Daten und Informationen über den Stand der Unterrichts- und Lehrerausfälle an der jeweiligen Schule gesammelt werden.

Als ein weiteres Defizit erwies sich, dass vorhandene Datensammlungen - u. a. auf Grund unzureichender oder fehlender Vorgaben - uneinheitlich und teilweise unvollständig oder fehlerhaft waren.

Nicht hinzunehmen ist insbesondere, dass einige Schulen auch solche Zeiten als erteilte Unterrichtsstunden gewertet und auf die Unterrichtsverpflichtung angerechnet haben, in denen eine Lehrkraft lediglich in der Schule anwesend war, ohne jedoch

³⁰ Vgl. § 38 Satz 1 Niedersächsisches Schulgesetz.

³¹ Erlass des Kultusministeriums vom 11.11.1996 - 306-82019 -, SVBl.S. 438.

³² Nicht berücksichtigt wurden dabei Unterrichtsausfallstunden nach den Zeugnisausgaben (vgl. Runderlass des Kultusministeriums vom 12.01.2001 - 303-82011 -, SVBl.S. 60).

³³ 0,7 v. H. von 1.266.800 Lehrerwochenstunden.

³⁴ Unter Zugrundelegung jährlicher Personalkosten für eine Lehrkraft der Besoldungsgruppe A 12 von insgesamt rd. 132.000 DM (68.000 €) nach der Tabelle für standardisierte Kostengrößen für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und die Veranschlagung der persönlichen Verwaltungsausgaben, Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 31.01.2001 - Nds.MBl. S. 247 - und einer Regelstundenverpflichtung von 27,5 Unterrichtsstunden ist eine Wochenstunde mit rd. 4.800 DM (2.450 €) jährlich anzusetzen.

Unterricht erteilt zu haben (Präsenzstunden). Weiterhin wurden Mehr- und Minderzeiten in unterschiedlicher Weise anerkannt. So herrscht z. B. Unklarheit, ob auch einzelne Vertretungsstunden als auszugleichende Mehrzeit zu werten sind.

Der verlässlichen und einheitlichen Dokumentation von Mehr- und Minderzeiten kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil diese Zeiten im folgenden Schulhalbjahr auszugleichen sind. Ein hoher Bestand an Mehrzeiten führt dann zwangsläufig zu Unterrichtsausfall und erklärt teilweise, warum die vom LRH festgestellte Bandbreite des Unterrichtsausfalls zwischen 0 v. H. und 20,3 v. H der Unterrichtsstunden liegt. Dieser Unterrichtsausfall wird bisher bei der Feststellung der Unterrichtsversorgung und der Zuweisung von Vertretungslehrkräften nicht berücksichtigt. Würden die entsprechenden Daten auf der Ebene der Bezirksregierungen zusammengeführt, so ließe sich einem unvermeidbaren Unterrichtsausfall rechtzeitig entgegenwirken.

Der LRH hält deshalb insbesondere folgende Maßnahmen für erforderlich:

- Die Einführung einer einheitlich gestalteten Aufzeichnungspflicht für Schulen über Unterrichts- und Lehrerausfälle sowie die jeweiligen Ausfallgründe für den Zweck der innerschulischen Steuerung des Unterrichtsausfalls und des Ausgleichs von Mehr- und Minderzeiten;
- die Zusammenführung der an den Schulen gesammelten Daten für den Zweck der überörtlichen Planung und Steuerung des Lehrereinsatzes;
- die Einführung verbindlicher Regelungen zur Einhaltung der persönlichen Unterrichtsverpflichtung von Lehrkräften.

25. Konzentration auf die notwendigen Aufgaben der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung

Kapitel 07 84

Die Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung soll in erster Linie eine Leitfunktion ausüben und die Rolle des Impulsgebers für die politische Bildung spielen. Das Veranstaltungsprogramm der Landeszentrale trägt dieser Ausrichtung nicht genügend Rechnung. Es werden noch zu viele Veranstaltungen angeboten, die sich nicht an Multiplikatoren wenden und weder inhaltlich noch methodisch einen innovativen Charakter haben. Es sollten zudem nur noch Publikationen mit landeskundlichem oder landespolitischem Bezug herausgegeben werden.

Als organisatorische Konsequenz aus der bisherigen und künftigen Personalreduzierung und Aufgabenstraffung sollte die Landeszentrale in das Niedersächsische Landesinstitut für Schulentwicklung und Bildung eingegliedert werden. Dies würde vielfältige Synergien, einen Hierarchieabbau und eine Erleichterung des Personalaustauschs mit entsprechendem Einsparpotenzial ermöglichen.

Seit der Gründung der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung 1954 als Landeszentrale für Heimatdienst hat sich die Situation erheblich gewandelt. Die Aufgabe, der Teilung Deutschlands entgegenzuwirken, hat sich durch die Wiedervereinigung erledigt. Nach über 50 Jahren erscheint die Demokratie gefestigt, eine demokratische Tradition hat sich herausgebildet. In den vergangenen Jahrzehnten ist im Bereich der politischen Bildung eine Vielzahl von nichtstaatlichen freien Trägern entstanden. Hier sind insbesondere die parteinahen Stiftungen, aber auch kirchliche Ein-

richtungen zu nennen. Diese Träger stehen heute in Konkurrenz zu den Landeszentralen und sorgen für ein breit gefächertes Angebot im Bereich der politischen Bildung. Sie haben inzwischen hinsichtlich der Quantität des Angebots die staatlichen Träger eindeutig überflügelt.

Für die Landeszentralen ist daraus die Konsequenz gezogen worden, die politische Bildung im staatlichen Auftrag solle „im wesentlichen eine Leitfunktion und die Rolle des Impulsgebers“ einnehmen. Die Landeszentralen wären danach nicht Konkurrenten der übrigen Träger politischer Bildung, sie hätten vielmehr neue Richtungen sowohl hinsichtlich der Themen als auch hinsichtlich der Methoden zu weisen.

Dieser Ansatz wurde offensichtlich auch von der vom Kultusministerium im Jahre 1999 eingesetzten Arbeitsgruppe gewählt, die sich mit einer Aufgabenstraffung der Niedersächsischen Landeszentrale beschäftigen sollte. Nach den Vorstellungen dieser Arbeitsgruppe, die auch die Zustimmung der Landesregierung gefunden haben, soll die zukünftige Aufgabenwahrnehmung der Landeszentrale geprägt sein von Koordination, Beratung, Unterstützung und Förderung des Bildungsangebots anderer Träger, von der Öffnung für neue Inhalte und der Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung neuer Methoden, der Erprobung neuer Arbeitsweisen und Vermittlungsformen. Die Landeszentrale soll zudem Leistungen anbieten, die von keiner anderen Einrichtung übernommen werden könnten.

Der LRH hat geprüft, ob die Landeszentrale diesem selbst gewählten Ansatz gerecht wird. Des Weiteren hat er untersucht, ob die bisherige Organisationsstruktur noch angemessen ist.

Umsetzung der Konzeption für die Landeszentrale

Veranstaltungen

Die wichtigste Aufgabe der Landeszentrale besteht darin, Veranstaltungen zur politischen Bildung anzubieten. Nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe soll die Landeszentrale zu kontroversen und aktuellen Themen Veranstaltungen unterschiedlichster Art anbieten. Die Veranstaltungen sollen sich richten an Entscheidungsträger in Theorie und Praxis mit einer Konzentration der Angebote auf Multiplikatoren der politischen Bildung.

Eine Durchsicht der Veranstaltungsprogramme der Jahre 2000 und 2001 hat im Vergleich zu früheren Jahren zwar schon einen deutlichen Wandel zu kontroversen, aktuellen Themen ergeben. Auch die Art und Weise, wie die Themen präsentiert werden, ist vielfältiger geworden. Gleichwohl werden noch Veranstaltungen angeboten, die nicht der neuen Ausrichtung entsprechen.

Veranstaltungen mit rein historischem Inhalt sind mit der neuen Konzeption nicht mehr vereinbar; eine Ausnahme gilt allerdings für Themen, die in einem engen Bezug zur Gedenkstättenarbeit der Landeszentrale stehen (vgl. dazu Abschnitt V, Nr. 26 „Überführung der Gedenkstättenarbeit in eine Stiftung“). Nicht alle angebotenen Veranstaltungen wenden sich an Führungskräfte und Multiplikatoren. Eine Reihe weiterer Veranstaltungen richtet sich an Zielgruppen, die über eigene Bildungseinrichtungen verfügen (Justiz und Polizei), die bereits ähnliche Themen anbieten (Richterakademie) oder unter Vermittlung der Landeszentrale anbieten könnten (Bildungsinstitut der Polizei). Auch für Kommunalpolitiker sollten keine speziellen Angebote vorgehalten werden. Die Fortbildung von Kommunalpolitikern ist u. a. Aufgabe der kommunalen Spitzenverbände, die Landeszentrale kann (entsprechend ihrem neuen Ansatz) unterstützend und vermittelnd tätig werden, auf eigene Angebote sollte sie aber verzichten. Auch für Veranstaltungen mit Soldaten (Bundeswehr und britische Armee) ist nach der neuen Konzeption kein Raum.

Für Studienreisen, die noch in einem beschränkten Umfang angeboten werden, müssen die oben genannten Maßstäbe ebenfalls gelten. Hier sollte sich die Landeszentrale auf Zielgruppen beschränken, denen eine ausgeprägte Multiplikatorenfunktion zuzusprechen ist. Insbesondere ist es nicht sinnvoll, Reiseziele anzubieten, die genügend andere Träger im Programm haben. Dies gilt z. B. für Berlin-Reisen, insbesondere wenn das Thema sehr allgemein gehalten ist (z. B. „Aktuelle Fragen der Bundespolitik - Hauptstadt Berlin“).

Die hier in Zweifel gezogenen Veranstaltungen sind ganz überwiegend mehrtägig, während ansonsten der Trend der Landeszentrale zu eintägigen oder nur halbtägigen Veranstaltungen geht. Mehrtägige Veranstaltungen verursachen hohe Sachkosten (Unterbringung/Referenten) oder Personalkosten (Betreuung der Veranstaltungen/Vorbereitung). Eine Konzentration auf die definierten Themen und Zielgruppen würde also zu erheblichen Einsparungen führen und die Möglichkeit eröffnen, für die eigentlichen Schwerpunkte zusätzliche Veranstaltungen anzubieten. Die Landeszentrale sollte schließlich dem Beispiel anderer Landeszentralen folgen und für alle Veranstaltungen einen angemessenen Kostenbeitrag erheben.

Publikationen

Eine mangelnde Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben ist aber nicht nur bei den Veranstaltungen festzustellen. In der Landeszentrale erscheinen auch Publikationen, bei denen nicht ersichtlich ist, weshalb hier das Land als Herausgeber tätig werden muss. Die Landeszentrale gibt insbesondere Unterrichtsmaterialien, Publikationen zu Spezialthemen und in der Form einer Zeitschrift vier- bis sechsmal jährlich Hefte zu aktuellen Themen (Reihe: „informativ und aktuell“) heraus. In unregelmäßigen Abständen erscheinen zudem Publikationen zu regionalen Themen.

Bei den Unterrichtsmaterialien steht die Landeszentrale in direkter Konkurrenz zu den Schulbuchverlagen. Im Übrigen gibt die Bundeszentrale für politische Bildung mehrere Reihen heraus, in denen Unterrichtsmaterialien angeboten werden. Auf derartige Veröffentlichungen sollte die Landeszentrale daher verzichten.

Für die Inhalte der Reihe „informativ und aktuell“ und auch für die Spezialthemen gilt, dass der Buchmarkt zu fast allen dort behandelten Themen ein breit gefächertes Angebot teilweise preiswerter Publikationen bereithält. Zum anderen bietet die Bundeszentrale, die hier einen deutlichen Schwerpunkt hat, eine kaum übersehbare Vielfalt an zeitnahen, aber gleichwohl vertiefenden Informationen zu aktuellen und grundlegenden Fragen der politischen Bildung. Die Niedersächsische Landeszentrale sollte daher dem Beispiel anderer Landeszentralen folgen und auf Publikationen mit allgemeinpolitischem Inhalt verzichten.

Als Konsequenz aus ihrer eigenen Konzeption sollte die Niedersächsische Landeszentrale nur noch Werke mit landeskundlichem oder landespolitischem Bezug herausgeben. Auch hier ist aber das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, d. h. das Land sollte als Herausgeber nur tätig werden, wenn sich kein Verlag oder keine andere Institution für diese Aufgabe findet. Selbstverständlich ist vor jeder Herausgabe durch das Land besonders kritisch der Bedarf an der beabsichtigten Publikation zu prüfen und die Zielgruppe eindeutig zu definieren.

Organisation der Landeszentrale

Der LRH ist in diesem Zusammenhang insbesondere der Frage nachgegangen, ob die Landeszentrale weiterhin eine eigenständige Behörde bleiben soll.

In den vergangenen Jahren ist das Personal der Landeszentrale reduziert worden. Der Personalabbau, der bereits 1994 vom Kabinett beschlossen wurde, ist allerdings weder von der Landeszentrale noch vom Kultusministerium mit dem notwendigen

Nachdruck betrieben worden. Es wurde nahezu nur auf „natürliche Abgänge“ gesetzt; dennoch wird die Landeszentrale statt über mehr als 50 Stellen Anfang der 90er-Jahre im Sommer 2002 voraussichtlich nur noch über etwa 36 Mitarbeiter verfügen. Sollte dem Vorschlag des LRH, die Gedenkstättenarbeit auszugliedern, gefolgt werden (vgl. dazu Abschnitt V, Nr. 26 „Überführung der Gedenkstättenarbeit in eine Stiftung“), verblieben höchstens 20 Mitarbeiter. Aus den vorstehenden Vorschlägen zu Veranstaltungen und Publikationen müssten sich weitere Personalreduzierungen ergeben (insbesondere im Bereich Publikationen).

Kleine Behörden wie die Landeszentrale haben mehrere Nachteile. Sie bilden unnötige Hierarchien, die zu entsprechend hoch besoldeten Dienstposten führen. Es müssen eine vollständige Verwaltung und diverse Hilfsdienste vorgehalten werden. Zudem ist der Personalaustausch in aller Regel gering. Alle diese Nachteile lassen sich auch bei der Landeszentrale feststellen.

Die Landeszentrale sollte daher in eine Behörde integriert werden, zu der auch inhaltlich noch gewisse Verbindungen bestehen. Diese Voraussetzung erfüllt das Niedersächsische Institut für Schulentwicklung und Bildung (NLI). Die Landeszentrale sollte daher als ein Dezernat in diese Behörde integriert werden. Das würde zu Synergien in den Bereichen Personal, Haushalt, innere Dienste, Internet, Evaluation und Qualitätssicherung sowie im Bereich der Fortbildungsdidaktik/-methodik mit entsprechendem Einsparpotenzial führen. Des Weiteren könnte die Leitungsstruktur abgeflacht werden. Dadurch ließen sich eine Stelle der Besoldungsgruppe B 2 Bundesbesoldungsordnung einsparen und drei Stellen der Besoldungsgruppe A 16 Bundesbesoldungsordnung zumindest herabstufen. Außerdem würde die Möglichkeit des Personalaustauschs erleichtert, weil sowohl das NLI als auch die Landeszentrale Lehrkräfte beschäftigt. Das NLI hat zudem eine größere Nähe zu den Schulen; dies erleichterte es, Mitarbeiter auf Zeit oder im Abordnungswege im Dezernat „Politische Bildung“ tätig werden zu lassen. Die notwendige inhaltliche Freiheit dieses Dezernats lässt sich dadurch sichern, dass dem Dezernatsleiter für die inhaltliche Arbeit Unabhängigkeit gegenüber der Behördenleitung des NLI eingeräumt wird.

Eine in dieser Weise inhaltlich und organisatorisch gestraffte Landeszentrale für politische Bildung könnte auch in der Zukunft erfolgreich politische Bildung im staatlichen Auftrag vermitteln.

26. Überführung der Gedenkstättenarbeit in eine Stiftung

Kapitel 07 84

Die bisher in der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung angesiedelte Gedenkstättenarbeit des Landes sollte in eine öffentlich-rechtliche Stiftung überführt werden. Hierdurch könnte verdeutlicht werden, dass es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, an Terror, Krieg und Gewaltherrschaft zu erinnern. Durch ein aktives, von politischen Entscheidungsträgern unterstütztes Einwerben von finanziellen Mitteln könnte es der Stiftung zudem auf Dauer gelingen, die Gedenkstättenarbeit finanziell vollständig oder weitgehend unabhängig von öffentlichen Zuschüssen zu machen.

Die Gedenkstättenarbeit in Niedersachsen hat sich entscheidend durch zwei Entschlüsse des Landtages entwickelt. 1985 wurde die Neugestaltung der Gedenkstätte Bergen-Belsen und in einer Entschlüsselung von 1990 die politische und finan-

zielle Unterstützung der regionalen Gedenkstättenarbeit und der Aufbau einer Sammlung von Quellen und Hinweisen zur Geschichte von Verfolgung und Widerstand in Niedersachsen während der NS-Zeit (Zentralnachweis) gefordert.

Mit diesen Aufgaben wurde die Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung betraut, deren Referat 4 neben diesen Aufgaben Anfang der 90er-Jahre noch die Betreuung und Neugestaltung der Gedenkstätte in der Justizvollzugsanstalt Wolfenbüttel übernommen hat. Die Aufgaben des Referats lassen sich danach wie folgt zusammenfassen:

- Erhaltung, Betrieb und Ausbau der Gedenkstätte in Bergen-Belsen,
- Erhaltung und Betrieb der Gedenkstätte in der Justizvollzugsanstalt Wolfenbüttel,
- Zentralnachweis zur Geschichte von Widerstand und Verfolgung 1933 bis 1945 auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen,
- Bewilligung von Zuwendungen für die Gedenkstätteninitiativen.

Diese vielfältigen und vielschichtigen Aufgaben werden von der Landeszentrale mit einem erheblichen Personaleinsatz wahrgenommen. Augenblicklich sind 18 Personen im Referat tätig, überwiegend Mitarbeiter des höheren Dienstes.

Die Gedenkstättenarbeit ist keine typische Aufgabe einer Landeszentrale für politische Bildung. So nehmen auch längst nicht alle Landeszentralen diese Aufgabe wahr. Die Zuordnung wird auch fraglich, wenn man die Aufgaben des Referats 4 näher betrachtet und mit den Aufgaben der übrigen Referate der Landeszentrale vergleicht. Die Arbeit des Referats 4 hat nur hinsichtlich der angebotenen Veranstaltungen und Führungen insbesondere in der Gedenkstätte Bergen-Belsen sowie gelegentlich bei der Herausgabe von Publikationen einen direkten Bezug zur übrigen Arbeit der Landeszentrale. Das Erhalten, Fortentwickeln und Betreiben der Gedenkstätten Bergen-Belsen und Wolfenbüttel sowie der Zentralnachweis haben allenfalls einen mittelbaren Bezug. Das Referat 4 führt auch ein recht eigenständiges Leben, begünstigt dadurch, dass die Mitarbeiter überwiegend nicht im Hauptgebäude der Landeszentrale, sondern in Bergen-Belsen und Wolfenbüttel tätig sind. Die Aufgaben würden es also durchaus erlauben, das Referat aus der Landeszentrale herauszulösen und den Bereich anders zu organisieren.

Tatsächlich hat es auch innerhalb des Kultusministeriums in der Vergangenheit bereits Überlegungen gegeben, die Aufgaben des Referats 4 zu verlagern. Dort wurde allerdings der Ansatz verfolgt, die einzelnen Aufgaben unterschiedlichen Institutionen zuzuordnen, so den Zentralnachweis der Archivverwaltung und die Gedenkstätte Bergen-Belsen der Bezirksregierung Lüneburg. Nach Auffassung des LRH stehen die Aufgaben jedoch in einem inneren Zusammenhang, der es nicht sinnvoll erscheinen lässt, sie zu trennen. Zwischen der pädagogischen Arbeit, der wissenschaftlichen Dokumentation und Forschung und der Betreuung der Gedenkstätten besteht eine enge Wechselwirkung, die sich nicht auflösen lässt. Zudem ist es für die ehrenamtliche Gedenkstättenarbeit im ganzen Land wichtig, dass an einer zentralen Stelle entsprechende Kompetenz vorgehalten wird.

In mehreren Bundesländern sind Gedenkstätten in öffentlich-rechtliche Stiftungen überführt worden, in einem Bundesland wird die gesamte Gedenkstättenarbeit durch eine öffentlich-rechtliche Stiftung wahrgenommen.

Die Organisation der Gedenkstättenarbeit in der Form einer Stiftung hätte zwei wesentliche Vorteile. Zum einen wäre es nicht nur der Staat, der diese Aufgabe erfüllt, gesellschaftliche Kräfte könnten sich daran beteiligen. Denn die Aufgabe, die Erinnerung an Terror, Krieg und Gewaltherrschaft aufrecht zu erhalten und ein würdiges Gedenken an die Opfer der Gewaltherrschaft zu ermöglichen, kommt nicht nur dem Staat zu. Es handelt sich vielmehr um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die von

allen Deutschen, insbesondere auch von allen gesellschaftlichen Institutionen wahrgenommen werden sollte. Zwar obliegt dem Staat und hier dem Land Niedersachsen insbesondere für die Gedenkstätte Bergen-Belsen eine Sicherstellungsfunktion, das Einbringen der Gedenkstättenarbeit in eine Stiftung würde aber dokumentieren, dass hier nicht nur eine staatliche Aufgabe erfüllt wird, sondern dass die gesamte Gesellschaft sich ihrer Aufgabe bewusst ist und sich ihr stellt. Zudem würde Verbänden der ehemaligen Insassen und deren Hinterbliebenen sowie den ehrenamtlich in der Gedenkstättenarbeit Tätigen die Möglichkeit eröffnet werden, sich in die Arbeit der Stiftung einzubringen.

Der zweite Vorteil ist finanzieller Art. Es ist in diesem besonderen Fall nicht unrealistisch, dass bei einem aktiven „Fundraising“ mit entsprechender Unterstützung politischer Entscheidungsträger so erhebliche Summen über Spenden und Zustiftungen zusammengetragen werden können, dass die Stiftung mittelfristig in der Lage wäre, sich vollständig oder zu einem erheblichen Teil aus den Erträgen ihres Stiftungsvermögens zu finanzieren. Hier dürfte es sich auch positiv auswirken, dass die steuerlichen Anreize, öffentlich-rechtlichen Stiftungen Geldmittel zukommen zu lassen, im Jahre 2000 erheblich verbessert worden sind.

Ein gutes Beispiel, dass private Institutionen grundsätzlich bereit sind, sich in der Gedenkstättenarbeit zu engagieren, ist der Bau des Hauses der Stille auf dem Gelände der Gedenkstätte Bergen-Belsen. Es gelang - allerdings mit prominenter Unterstützung - innerhalb kurzer Zeit, die Finanzierung von über 1 Million DM ganz überwiegend durch private Mittel sicherzustellen.

Gegenüber diesen Vorteilen ist als Nachteil abzuwägen, dass eine Stiftung des öffentlichen Rechts auf Grund ihrer Verselbständigung der parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen ist. Allerdings bestimmt der Landtag die Höhe der Zuschüsse an die Stiftung und kann deshalb zumindest solange, wie die Stiftung sich noch nicht aus ihrem Stiftungsvermögen finanziert, Einfluss nehmen. Da Stiftungen des öffentlichen Rechts durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes errichtet werden, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, Zweck, Vermögen, Organisation und Handlungsform verbindlich festzulegen. Zudem kann der Landtag bestimmen, dass die Satzung der Stiftung dem Land Einflussmöglichkeiten, z. B. eine Mitarbeit im Stiftungsrat oder ein Vetorecht, einräumt. Die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten hängen damit von den gesetzlichen und satzungsmäßigen Regelungen ab. Sie wären zwar sicherlich geringer als zurzeit, aber im Ergebnis hinreichend, um das Interesse des Landes an der Erfüllung des Stiftungszwecks sicherzustellen.

Die Stiftungslösung ist damit dem gegenwärtigen Zustand vorzuziehen. Sie begegnet auch nicht den Bedenken, die der LRH in der Vergangenheit mehrfach gegenüber der Errichtung privatrechtlicher Stiftungen erhoben hat. Unabhängig von weiteren Besonderheiten der Stiftungen des öffentlichen Rechts gegenüber solchen des Privatrechts ist hier nicht daran gedacht, vom Land erst für diesen Zweck aufgenommenes Kapital in Stiftungsvermögen umzuwandeln. Vielmehr würde das Land nach der Gründung der Stiftung zunächst seine Aufwendungen für Personal und Sachmittel als jährlichen Zuschuss der Stiftung zukommen lassen. Auch der Bund, der in den letzten Jahren sein Engagement in der Gedenkstättenarbeit verstärkt hat und sich auch am weiteren Ausbau der Gedenkstätte Bergen-Belsen finanziell beteiligen will, könnte seinen Zuschuss in die Stiftung einbringen, wie dies in entsprechenden Fällen bereits geschieht. Die Stiftung wäre also in den ersten Jahren eine Einkommensstiftung, könnte aber voraussichtlich nach einiger Zeit auf die Erträge eines Stiftungsvermögens zurückgreifen.

Das Kultusministerium hält es erst nach Abschluss des Ausbaus der Gedenkstätte für sinnvoll, über die Überführung in eine Stiftung nachzudenken. Es müsse zunächst klar sein, mit welcher Personalausstattung und mit welchem Finanzvolumen die dann ausgebaut Gedenkstätte betrieben werden soll und kann, bevor die Größe des Stiftungs-

kapitals und die Frage, wie es aufgebracht werden kann, entschieden werde. Diese Argumentation hält der LRH für nicht schlüssig; sie beruht offenbar auf der unzutreffenden Vorstellung, mit der Errichtung einer Stiftung sei die Entwicklung abgeschlossen. Es sollten im Gegenteil nicht nur das Nachdenken über diesen Vorschlag, sondern auch vorbereitende Maßnahmen sehr bald beginnen, damit sich alle darin liegenden Möglichkeiten frühzeitig entfalten können.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Einzelplan 08

27. Verfehlung von Förderzielen, Mitnahmeeffekte und fehlende Erfolgskontrollen im Bereich der Wirtschaftsförderung

Kapitel 08 02

Örtliche Erhebungen des LRH bei einer repräsentativen Anzahl geförderter Unternehmen offenbarten, dass das Förderziel, Dauerarbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern, in fast der Hälfte der geprüften Fälle verfehlt wurde. Außerdem ergaben sich Anhaltspunkte für Mitnahmeeffekte.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sah davon ab, die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen durch Erfolgskontrollen zu überprüfen.

Allgemeines

Das Land Niedersachsen fördert auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Maßgabe des jeweils gültigen Rahmenplans Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft in Niedersachsen. Die Gemeinschaftsaufgabe-Mittel (GA-Mittel) werden zu je 50 v. H. von Bund und Land bereitgestellt. Die Investitionszuschüsse an private Unternehmen beliefen sich in den Jahren 1995 bis 1998 auf insgesamt rd. 110 Millionen DM jährlich. Die nach den Rahmenplänen zulässigen Förderhöchstsätze betragen in diesem Zeitraum 28 v. H. der förderfähigen Ausgaben für kleine und mittlere Unternehmen, ab 1996 18 v. H. für andere Unternehmen.

Primäre Zielsetzung der Regionalpolitik im Rahmen der GA ist es, dass strukturschwache Regionen durch Ausgleich ihrer Standortnachteile Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung halten können und regionale Entwicklungsunterschiede abgebaut werden. Nach den in den Rahmenplänen genannten Grundsätzen der Förderung soll dieses Ziel im Bereich der Förderung gewerblicher Betriebe durch eine Stärkung der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft sowie durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze bzw. Sicherung vorhandener Arbeitsplätze erreicht werden. Geschaffene oder gesicherte Arbeitsplätze müssen mindestens fünf Jahre nach Abschluss des Investitionsvorhabens tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden.

Der LRH hat die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuschüsse für Investitionen an private Betriebe der gewerblichen Wirtschaft aus Mitteln der GA geprüft. Dabei hat er örtliche Erhebungen bei allen Bezirksregierungen und ca. 40 Zuwendungsempfängern durchgeführt. Das geprüfte Investitionsvolumen lag bei rd. 384 Millionen DM. Insoweit bewilligten die Bezirksregierungen Zuschüsse in Höhe von rd. 40 Millionen DM. Dies entsprach im Durchschnitt 10,4 v. H. des förderfähigen Investitionsvolumens. Über erste Ergebnisse seiner Prü-

fung - insbesondere die hohe Fehlerquote bei der Abwicklung von Wirtschaftsförderfällen und vorhandenes Rückforderungspotenzial- hat der LRH bereits berichtet (vgl. Jahresbericht 2001, Drs. 14/2400, Abschnitt VI, Nr. 28).

Verzicht auf Rückforderung von Fördermitteln bei Nichterreichung der Förderziele

Nach den Feststellungen des LRH hatte nahezu die Hälfte der geprüften Unternehmen das für eine Förderung mit GA-Mitteln vorgegebene Dauerarbeitsplatzkriterium nicht nachhaltig erfüllt.

In einem Fall bewilligte z. B. eine Bezirksregierung einer Zuwendungsempfängerin im Mai 1994 eine Zuwendung in Höhe von rd. 570.000 DM (5,3 v. H. der förderfähigen Ausgaben) zur Erweiterung einer Betriebsstätte (Ausbau des Maschinenparks und Erhöhung der Lagerkapazitäten). Durch das Investitionsvorhaben sollte die Anzahl der Dauerarbeitsplätze um zwölf auf insgesamt 99 erhöht werden. Mit Schreiben vom Dezember 1999 teilte die Zuwendungsempfängerin der Bezirksregierung mit, freigeordnete Flächen der Betriebsstätte seien auf Grund schwieriger wirtschaftlicher Bedingungen fremdvermietet worden, Teile der Produktion sowie die Bereiche Verwaltung und Vertrieb seien zum Stammsitz der Konzernmutter verlagert worden, sodass am Standort nur noch 19 Dauerarbeitsplätze vorgehalten würden.

Nach den GA-Rahmenplänen sind Zuwendungsbescheide entsprechend den Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes grundsätzlich zu widerrufen und die bereits gewährten Fördermittel zurückzufordern, wenn die dem Zuwendungsbescheid zugrunde liegenden Fördervoraussetzungen nach Abschluss des Investitionsvorhabens nicht erfüllt sind. Obwohl die Bewilligungsstellen entsprechende Auflagen in die Zuwendungsbescheide aufgenommen hatten, konnte der LRH bei Nichterfüllung der Förderauflagen durch die begünstigten Unternehmen nur vereinzelt die Rückforderung von Fördermitteln feststellen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sollte durch geeignete fachaufsichtliche Maßnahmen auf eine konsequente Rückforderung von Fördermitteln bei Verfehlung der Förderziele hinwirken. Nur so kann dem Förderzweck die gebotene Geltung verschafft werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass GA-Mittel als allgemeine Investitionsbeihilfe für Unternehmen gezahlt werden, die hierdurch gegenüber anderen Unternehmen Wettbewerbsvorteile erlangen.

Mitnahmeeffekte

Die örtlichen Erhebungen des LRH bei den Zuwendungsempfängern führten zu Feststellungen, die auf Mitnahmeeffekte schließen lassen. Es liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass die Investitionen in derselben Höhe, am selben Standort und zur selben Zeit auch ohne die GA-Förderung durchgeführt worden wären:

So bewilligte eine Bezirksregierung einer Zuwendungsempfängerin im Juni 1993 eine Zuwendung in Höhe von 500.000 DM (5,07 v. H. der förderfähigen Ausgaben) zur grundlegenden Rationalisierung ihrer Betriebsstätte, die sie durch bauliche Investitionen und Anschaffung zusätzlicher Maschinen erreichen wollte. Die Zuwendungsempfängerin hatte von den geförderten baulichen Investitionen rd. 2 Millionen DM bereits im Jahresabschluss auf den 31.12.1991 - mithin vor Antragstellung im Februar 1992 als frühestmöglichem Investitionsbeginn - aktiviert. Die Gewährung des Investitionszuschusses beeinflusste die Investitionsentscheidung der Zuwendungsempfängerin offenkundig nicht. Denn der Investitionsbeginn vor Antragstellung ist eindeutiges Indiz dafür, dass die Investitionsentscheidung auch ohne staatliche Zuwendung getroffen worden wäre.

In einem anderen Fall bewilligte eine Bezirksregierung einer Zuwendungsempfängerin im Juni 1993 auf Antrag vom März 1991 eine Zuwendung in Höhe von rd. 1.840.000 DM (9,6 v. H. der förderfähigen Ausgaben) zur Erweiterung ihrer Betriebsstätte (Hallenneubau sowie Anschaffung einer zusätzlichen Produktionslinie). Sie stellte den Investitionszuschuss in Höhe von rd. 720.000 DM im Hj. 1993 sowie als Verpflichtungsermächtigung in Höhe von jeweils rd. 560.000 DM für die Hj. 1994 und 1995 zur Verfügung. Die Zuwendungsempfängerin hatte ihre Investitionen in Höhe von insgesamt rd. 19,2 Millionen DM im Wesentlichen bereits vor Erteilung des Zuwendungsbescheids getätigt. Ende Oktober 1993 waren die Investitionsmaßnahmen abgeschlossen. Der LRH stellte darüber hinaus fest, dass die Zuwendungsempfängerin in den Jahren vor der Antragstellung Jahresüberschüsse in Höhe von 1 Million DM bis 4,8 Millionen DM erzielt hatte, die sie im Investitionszeitraum sogar auf bis zu 25 Millionen DM steigern konnte. Abweichend von dem für verbindlich erklärten Finanzierungsplan war die Zuwendungsempfängerin daher in der Lage, den Eigenmittelanteil der Investitionsmaßnahme unter entsprechender Verringerung der in Anspruch genommenen Kreditmittel um rd. 2,5 Millionen DM zu erhöhen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfängerin gibt Anlass zu Zweifeln, ob die Zuwendung für die Investition erforderlich war.

Schließlich bewilligte eine Bezirksregierung einer Zuwendungsempfängerin einen Zuschuss in Höhe von rd. 1.300.000 DM (5,9 v. H. der förderfähigen Ausgaben) zur Erweiterung ihrer Produktionskapazitäten. Die örtlichen Erhebungen des LRH ergaben, dass die Zuwendungsempfängerin von dem für verbindlich erklärten Investitionsplan erheblich abgewichen war. Auf die Anschaffung einer Produktionsanlage (geplante Investitionen rd. 5 Millionen DM) und die Unterkellerung eines Lagers (geplante Investitionen rd. 428.000 DM) wurde verzichtet. Stattdessen ließ die Zuwendungsempfängerin unter Missachtung des Zuwendungszwecks ein zuvor vermietetes Gebäude aufwändig als Vorstands- und Verwaltungsgebäude umgestalten.

Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen befragte der LRH die geprüften Zuwendungsempfänger, ob sie die Investitionen auch ohne staatliche Zuschüsse durchgeführt hätten. 24 Zuwendungsempfänger (= 64 v. H.) gaben an, dass die staatliche Förderung für die Investitionsentscheidung nicht maßgebend gewesen sei. Für fünf Zuwendungsempfänger (= 14 v. H.) waren die Subventionen in geringem Umfang investitionsentscheidend. Demgegenüber erklärten nur acht Zuwendungsempfänger (= 22 v. H.), dass sie die Investitionen ohne staatliche Unterstützung nicht getätigt hätten.

Fehlende Erfolgskontrollen

Eine „Erfolgskontrolle“ der Wirtschaftsförderung nach der GA findet lediglich auf Bund-Länder-Ebene durch Überprüfung des Förderstatus für die einzelnen Regionen der so genannten Fördergebietskulisse anhand allgemeiner regionalpolitischer Zielvorgaben, vor allem Einkommens- und Arbeitsmarktindikatoren, statt. Diese Form der „Erfolgskontrolle“ gibt keine Auskunft darüber, ob und in welchem Umfang einzelne Förderziele durch konkrete Fördermaßnahmen verwirklicht werden konnten. Daneben führt das Bundesamt für Wirtschaft auf der Grundlage der von den Ländern nach den GA-Rahmenplänen zu meldenden Daten eine Förderstatistik, in der Soll- und Istdaten der geförderten Maßnahmen erfasst werden. Eine Erfolgskontrolle wird durch die Förderstatistik nicht ermöglicht, weil die Datenerhebung mit der Prüfung der Verwendungsnachweise abschließt und daher keine Aussagen über die Schaffung von *Dauerarbeitsplätzen* getroffen werden können.

Das Ministerium sah bislang davon ab, die Nachhaltigkeit von Fördermaßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Errichtung von Dauerarbeitsplätzen oder der langfristigen Sicherung bereits vorhandener Arbeitsplätze durch statistische Auswertung der

Förderergebnisse zu evaluieren. Das Ministerium ist deshalb nicht in der Lage darzulegen, ob Fördermittel zielgerichtet eingesetzt wurden.

Der LRH hält eine umfassende Erfolgskontrolle im Bereich der GA-Förderung für unverzichtbar. Nur durch Erfolgskontrollen in Form von Wirkungskontrollen kann sichergestellt werden, dass Fördermittel sinnvoll und dem Förderzweck entsprechend eingesetzt werden. Da die Bewilligungsstellen - mit Ausnahme einer Bezirksregierung - nach Ablauf der fünfjährigen Bindungsfrist die Anzahl der tatsächlich geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze bei den Zuwendungsempfängern abfragen, könnte das Ministerium zumindest in diesem Bereich das erhobene Datenmaterial ohne größeren Aufwand erfassen und für Zwecke der Erfolgskontrolle zentral auswerten.

Gerade vor dem Hintergrund der vom Ministerium beabsichtigten Reformen bei der Wirtschaftsförderung ist es nicht vertretbar, den Erfolg von Fördermaßnahmen nur nach der Höhe der ausbezahlten Fördermittel und nicht nach dem Grad der Verwirklichung konkreter Förderziele zu beurteilen.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr/Finanzministerium

Einzelpläne 08 und 04

28. Fehlentwicklungen beim Modellversuch "Budgetierung in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung"

Kapitel 08 31

Die positive Bewertung des in der Zeit von 1997 bis 2001 durchgeführten Modellversuchs "Budgetierung in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung" durch die Landesregierung hält einer kritischen Überprüfung nicht stand. Der LRH hält weitere Korrekturen an den Rahmenbedingungen des Budgetierungsmodells für erforderlich, wenn es auf Dauer eingerichtet werden soll.

Der Modellversuch und die Bewertung seiner Ergebnisse

Mit dem Hj. 1997 wurde für die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung zunächst für die Dauer von fünf Jahren der Modellversuch „Budgetierung des Haushalts in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung“ eingeführt. Dieser zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und dem Finanzministerium vereinbarte Modellversuch war gekennzeichnet durch folgende Abweichungen von dem üblichen hauswirtschaftlichen Verfahren, die - soweit rechtlich möglich und erforderlich - in den jeweiligen Haushaltsplänen abgesichert wurden:

- a) Die Zusicherung eines in der Höhe gleichbleibenden Finanzrahmens für vier Jahre - den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes -, der allerdings jährlich um Personalverstärkungsmittel für Besoldungs- und Tariferhöhungen ausgeweitet werden durfte,
- b) die Zulassung einer weitgehenden gegenseitigen Deckungsfähigkeit der veranschlagten Ausgaben, wobei aber ausgeschlossen wurde, dass Investitionsmittel für Personalausgaben und für Ausgaben des laufenden Verwaltungsbetriebs einschließlich der Unterhaltungsaufgaben eingesetzt werden,

- c) die volle überjährige Verfügbarkeit der nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmittel für die Dauer des Modellversuchs,
- d) eine Ermächtigung, den durch das Budget bewilligten Ausgabenrahmen überschreiten zu dürfen in Höhe der erzielten Mehreinnahmen, soweit dies nicht ausgeschlossen war (Umsatzsteuerrückzahlungen) oder der Höhe nach begrenzt war (50 v. H. der Einnahmen aus den Verkehrsabgaben),
- e) die Verpflichtung, Mindereinnahmen - bei den Verkehrsabgaben allerdings nur zu 50 v. H. - durch Einsparungen auszugleichen,
- f) eine freie Verfügbarkeit über Stellen für Angestellte und Arbeiter sowohl hinsichtlich der Zahl als auch der Wertigkeit (Herauslösung dieser Stellen aus der Stellenübersicht und den Bedarfsnachweisen und lediglich nachrichtliche Darstellung),
- g) eine Reduzierung der Titel auf nur noch wenige Haushaltsstellen in einem besonderen Haushaltskapitel „Häfen- und Schifffahrtsverwaltung - Modellversuch ‚Budgetierung‘“ und
- h) keine Verbindlichkeit der Erläuterungen zu den investiven Haushaltsansätzen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat den Modellversuch für den Verlauf der ersten drei Jahre (1997 bis 1999) Mitte 2000 in einem Zwischenbericht bewertet. Es ist dabei durchweg zu positiven Ergebnissen gelangt. In dem Bericht wurden im Wesentlichen die rechnerischen Ergebnisse der Jahre 1997 bis 1999 ausgewertet. Dabei ergab sich, dass die Verwaltung jeweils erhebliche Mehreinnahmen gegenüber den - gleichbleibend hoch - veranschlagten Beträgen erzielt hatte. Dies wurde als ein Erfolg des Modellversuchs dargestellt. Da diese Mehreinnahmen - bis auf die ohnehin nicht zu beeinflussenden Umsatzsteuerrückzahlungen - je nach ihrer Herkunft ganz oder zur Hälfte (bei den Einnahmen aus den Verkehrsabgaben) den Ausgabenermächtigungen zugewachsen waren und andererseits die Ausgabenermächtigungen nicht ausgeschöpft wurden, konnten erhebliche Mittel jeweils auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Dies wurde ebenfalls als Beleg dafür angesehen, dass der Modellversuch erfolgreich verlaufen war.

Durchweg positiv beurteilt wurde die Einführung der Budgetierung auch in einer Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr auf eine Mündliche Anfrage³⁵. Dort heißt es, dass die Erfahrungen mit dem Modellversuch sehr positiv seien. Der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung sei die Verantwortung aufgelegt worden, die veranschlagten Einnahmen zu erzielen. Dadurch habe der Landeshaushalt gegenüber den Jahren vor 1997 um jährlich etwa 20 Millionen DM entlastet werden können.

Diese positive Bewertung des Modellversuchs und seiner Ergebnisse wurde im Grundsatz auch vom Ausschuss für Häfen und Schifffahrt sowie vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen geteilt, wenngleich hier durchaus ein gewisses Unbehagen über die Auswirkungen dieses Modells auf das Budgetrecht des Parlaments und seine Steuerungsmöglichkeiten bei den Investitionen spürbar wurde.

Der LRH hat den Modellversuch kritisch begleitet. Er kann sich der positiven Einschätzung des Modellversuchs nicht anschließen.

³⁵ Anfrage der Abgeordneten Goede, Adam, Buß, Haase, Lucht und Robbert (SPD), Niederschrift über die 90. Plenarsitzung am 16.11.2001, Anlage 2 zu TOP 32.

Grundsätzliche Eignung dieses Verwaltungszweigs für eine Budgetierung

Der LRH hält es grundsätzlich für sinnvoll, der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung wegen ihrer besonderen Aufgaben, die dominiert werden durch die Schaffung einer bedarfsgerechten Infrastruktur in den landeseigenen Häfen und durch deren Unterhaltung, ein hohes Maß an Flexibilität in der Haushaltsführung zu ermöglichen und auch Anreize zur Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten zu schaffen. Sachgerecht war auch die Entscheidung, in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Trotz der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung dieser Verwaltung darf aber nicht aus den Augen verloren werden, dass die Ausgaben nur zu einem geringen Teil durch eigene Einnahmen gedeckt werden. Auch nach Einführung der so genannten Budgetierung betrug der Zuschussbedarf lt. Haushaltsplan 2001 noch rd. 117 Millionen DM³⁶. Bei Gesamtausgaben von rd. 176 Millionen DM bedeutet dies, dass die Finanzierung der Ausgaben dieser Verwaltung aus allgemeinen Deckungsmitteln - d.h. im Wesentlichen aus Steuern - zu bestreiten ist.

Vor diesem Hintergrund ist der Modellversuch in seiner konkreten Ausgestaltung zu würdigen. Nach Ansicht des LRH ist die Landesregierung bei der Konzipierung des Modellversuchs über das hinausgegangen, was geboten und auch sachgerecht war.

*Die Konzeption des Modellversuchs - Missverständnisse und Unzulänglichkeiten**Gesamtbudget für die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung*

In der Vereinbarung zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und dem Finanzministerium wurde die Budgetierung in der Weise definiert, dass damit „eine Dezentralisierung des Haushaltsvollzugs auf die Niedersächsische Häfen- und Schifffahrtsverwaltung als ideelle Organisationseinheit für einen festzulegenden einheitlichen Gesamtfinanzrahmen (Gesamtbudget)“ bezweckt werde. Darüber hinaus solle die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, soweit wie möglich, auf die Ebene der örtlichen Hafenämters dezentralisiert werden. Bei dieser Definition der „Budgetierung“ wurde offenbar übersehen, dass die Ausgaben und Einnahmen der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung schon immer in einer Art Gesamtbudget - und zwar in einem besonderen Kapitel im Einzelplan 08 - zusammengefasst waren. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs war es auch ohne weiteres möglich, die Mittelbewirtschaftung auf die Ortsebene zu verlagern, um so die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zusammenzuführen. Insofern hätte es keines besonderen Modellvorhabens bedurft.

Gleichbleibender Finanzrahmen für vier Jahre

Neu und von besonderer Tragweite war dagegen die Zusage des Finanzministeriums, dass die Einnahmen und Ausgaben für die Häfenverwaltung für die Dauer von vier Jahren in einem in der Höhe gleichbleibenden Finanzrahmen veranschlagt werden sollten. Diese Regelung, die mittlerweile aufgehoben wurde, war nicht sachgerecht. Abgesehen davon, dass für die Festlegung eines verbindlichen Finanzrahmens nicht das Finanzministerium, sondern der Landtag im Rahmen seines Budgetrechts zuständig ist, hätte selbst dieser wegen des Prinzips der Jährlichkeit der Haushalte nicht länger als für ein Jahr - bei einem Doppelhaushalt für zwei Jahre - Ausgabenermächtigungen erteilen und Einnahmen veranschlagen können (Artikel 65 Abs. 1 NV, § 9 Haushaltsgrundsatzgesetz). Das Prinzip der Jährlichkeit ermöglicht es dem Landtag, auf veränderte finanzielle Rahmenbedingungen zu reagieren (z. B. auf eine Konjunkturschwäche mit sinkenden Steuereinnahmen, Expo-Defizit, Rückzahlungsverpflichtungen bei zu Unrecht erhobenen Förderabgaben) und neue politische Schwerpunkte

³⁶ Zuschuss einschließlich Versorgungsanteil - Kapitel 08 31 -.

zu setzen (z. B. im Bildungsbereich, der inneren Sicherheit oder beim Verbraucherschutz). Dies kann unter Umständen schon im Laufe eines Haushaltsjahres durch eine Korrektur der Ansätze im Wege eines Nachtragshaushaltsplans erforderlich werden. Auch muss - was in der Vereinbarung ausgeschlossen wurde - der Finanzminister sein Recht nach § 41 LHO ausüben und auf aktuelle Entwicklungen mit einer Haushaltsperre reagieren können.

Die Zusicherung eines unverrückbaren Finanzrahmens war aber auch aus einem anderen Grunde nicht sinnvoll: Eine größtmögliche Eigenverantwortlichkeit der Mittelverwendung im Rahmen einer so genannten Budgetierung setzt eine quantifizierte Ziele- und Mittelfestlegung voraus. Da die Zielerreichung und die Ziele jährlich überprüft werden müssen, muss damit auch jährlich der Finanzrahmen auf dem Prüfstand stehen.

Fehlende Zielvereinbarungen

Gerade an einem ausreichenden Zielkoordinatensystem fehlte es aber bei Einführung des Modellversuchs. Dieser Mangel ist bis jetzt nicht behoben. Zwar war in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt worden, diese war jedoch noch nicht hinreichend ausgereift. Sie konnte wohl - wenn auch, wie der LRH feststellen musste, nicht immer mit der wünschenswerten Aussagekraft - Auskunft über die Kostenstruktur geben; welche konkreten Leistungen jedoch diesen Kosten gegenüberstanden, war aus ihr nicht ablesbar. Bestimmte Produkte, denen die Kosten zugeordnet werden konnten und die Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit ihrer Erstellung geben konnten, wurden nicht gebildet. Die Aussage in einer Ausarbeitung des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr zur Einführung des Modellversuchs, dass der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung durch die zum 01.01.1996 eingeführte Kosten- und Leistungsrechnung ein geeignetes Instrument zur Verfügung stehe, um hinreichende Transparenz der bei der Unterhaltung und dem Betrieb der landeseigenen Häfen anfallenden Kosten und Leistungen zu schaffen, entsprach so nicht der Realität.

Da keine detaillierten Produkte gebildet worden waren, konnten auch keine Zielvereinbarungen weder mit dem Landtag, als demjenigen, der letztlich die weitgehende Freiheit bei der Mittelbewirtschaftung einräumte, noch mit den Aufsichtsinstanzen (Bezirksregierung, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr) geschlossen werden. Bezeichnend für den Grad der Konkretisierung von Zielen ist die „Zielvereinbarung“, die nunmehr in die zwischen dem Finanzministerium und dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr getroffene Vereinbarung über die Fortführung der „Budgetierung des Haushalts in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung“ aufgenommen wurde. Sie lautet: „Mit dem Budget baut die HSV (*Häfen- und Schifffahrtsverwaltung*) die landeseigenen Häfen kundenorientiert aus und unterhält sie entsprechend.“

Faktische Aufhebung der zeitlichen und sachlichen Bindung der Haushaltsansätze

Die mit dem Modellvorhaben verfolgten Lockerungen der haushaltsrechtlichen Regelungen berührten massiv die Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Bindung des Haushaltsplans; sie wurden faktisch aufgehoben. Die Verfassung schreibt für den Haushaltsplan - den zahlenmäßigen Ausdruck des politischen Handlungsprogramms - vor, dass alle Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen sind (Grundsatz der sachlichen Bindung, Artikel 65 Abs. 1 Satz 1 NV) und dass dies für jedes Haushaltsjahr gesondert zu geschehen hat (Prinzip der Jährlichkeit = Grundsatz der zeitlichen Bindung; Artikel 65 Abs. 1 Satz 1 NV). Diese Grundsätze sollen zum einen das Budgetrecht des Landtages sichern, da dieses demokratisch legitimierte Organ die Zwecke, die Höhe und die zeitliche Verfügbarkeit der öffentlichen Mittel bestimmt. Daneben sollen sie auch der Öffentlichkeit die Kontrolle ermöglichen, für welche Zwecke die vom Bürger erhobenen Abgaben eingesetzt werden.

Schon durch die grobe - aber noch hinnehmbare - Titelstruktur hatte der Haushaltsplan für diesen im Wesentlichen mit allgemeinen Deckungsmitteln finanzierten Aufgabenbereich mit einem Ausgabenvolumen bei Beginn des Modellversuchs von rd. 150 Millionen DM nur eine geringe Aussagekraft. Verschärft wurde dies durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit, die mit Ausnahme der Investitionen, für die nur die einseitige Deckungsfähigkeit vorgesehen war, durchgängig zugelassen war. Da alle Ansätze überschritten werden durften, stellte der Haushaltsplan letztlich nur eine unverbindliche Planungsgröße dar.

Zusätzlich verschärft wurde dies durch die uneingeschränkte Übertragbarkeit der Mittel. Hierdurch konnten Ausgabevolumina geschaffen werden, die keinen Bezug mehr zum jeweiligen Haushaltsjahr hatten und wegen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit beliebig eingesetzt werden konnten.

Was derartige Lockerungen der Haushaltsvorschriften ermöglichten, soll an folgenden Beispielen demonstriert werden:

- Für die Förderung der Port Promotion Agency, einer während des Modellversuchs aus der Taufe gehobenen und bei der Norddeutschen Landesbank angesiedelten Einrichtung zur Förderung der landeseigenen Häfen, die auf Dauer aus Landesmitteln finanziert werden muss, wurden ohne ausdrückliche haushaltsrechtliche Ermächtigung 1,5 Millionen DM eingesetzt
- Für den Ausbau des privaten Hafens in Nordenham wurden Zuwendungen in Millionenhöhe bewilligt, ohne dass hierzu im Haushalt etwas ausgesagt war. In einem anderen Kapitel (08 30) waren für Zuweisungen an private Baulasträger zum Ausbau nicht landeseigener Hafenanlagen im Jahr 2000 lediglich 200.000 DM, im Jahr 2001 gar nichts mehr veranschlagt. Dennoch sollten mit Hilfe eines Haushaltsvermerks (einseitige Deckungsfähigkeit zu Lasten des Kapitels 08 31) Millionenbeträge aus dem Budget abfließen.
- Für den Erwerb von Dienstkraftfahrzeugen waren 1999 wie auch die Jahre zuvor 292.000 DM veranschlagt (Kapitel 08 31 Titel 811 61). Das ist für das Jahr 1999 betrug rd. 760.000 DM.
- Für den Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen, ein Bereich, in den an sich zu Zeiten unvermeidbarer Sparmaßnahmen wegen der anderweitigen vielfältigen Rechtsverpflichtungen eingegriffen werden kann und üblicherweise auch eingegriffen wird, waren für 1999 160.000 DM veranschlagt. Ausgegeben wurden rd. 1.180.000 DM. Im folgenden Haushaltsjahr wichen Plan und Realität wie folgt voneinander ab: Ansatz: 160.000 DM, Ausgaben: rd. 2.540.000 DM.

Freie Verfügbarkeit über Angestellten- und Arbeiterstellen

Kritisch zu beurteilen ist auch die weitgehend freie Verfügungsgewalt über Stellen. Soweit es sich nicht um Beamtenstellen handelt, waren alle Stellen nicht mehr in der Stellenübersicht bzw. in dem Bedarfsnachweis, sondern in der Titelgruppe nachrichtlich aufgeführt. Damit waren diese Stellen von allen Bindungen freigestellt. Wegen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit konnten ohne weiteres zusätzliche Stellen geschaffen werden, ohne dass entsprechende Personalausgaben veranschlagt sein mussten. Dies geschah allerdings im Zeitraum des Modellversuchs nicht, da sich auch die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung an den allgemeinen Stelleneinsparprogrammen beteiligen musste. Festgestellt hat der LRH aber strukturelle Veränderungen beim so genannten nicht etatisierten Personal. In der Zeit von 1997 bis zum Jahr 2001 sind 13 Arbeiterstellen in Angestelltenstellen umgewandelt worden, was eine Erhöhung von acht auf 21 Stellen im BAT-Bereich bedeutet. Im Übrigen gab die nun eingeführte Unterscheidung zwischen etatisiertem und nicht etatisiertem Personal keinen Sinn, da es sich in beiden Fällen um Dauerstellen handelt. Nach Ansicht des LRH gehört der

gesamte Personalkörper wegen der aus der langfristigen Bindung folgenden hohen Kosten - wie auch in anderen Verwaltungszweigen - in die Stellenübersicht bzw. in den Bedarfsnachweis. Hierauf hat der LRH bereits in früheren Jahresberichten hingewiesen³⁷.

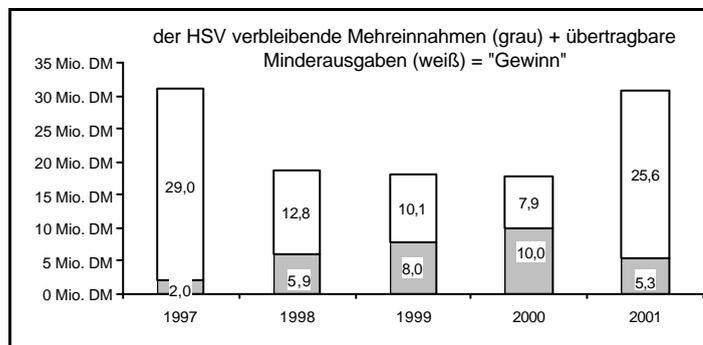
Zum Erfolg des Modellvorhabens

Fehlender Maßstab für die Beurteilung des Erfolgs

Der Zwischenbericht des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr aus dem Jahr 2000 enthält nach Auffassung des LRH keine ausreichende Bewertung des Modellversuchs. Es fehlen insbesondere genaue Analysen, die nach Auffassung des LRH auch nicht möglich sind, weil vor der Einführung der Budgetierung keine Bestandsaufnahme mit dem Ziel durchgeführt wurde, vorhandene Unzulänglichkeiten aufzuzeigen. Auch waren Ziele, die mithilfe des neuen Instrumentariums erreicht werden sollten, nicht hinreichend konkret formuliert.

Der Zwischenbericht enthält lediglich eine zahlenmäßige Zusammenstellung der Haushaltsergebnisse mit einer Betrachtung der verschiedenen Einnahme- und Ausgabearten. Hieraus wurden Schlüsse gezogen und allgemeine Aussagen auf Grund von Einschätzungen getroffen. Der Bericht geht auch weder auf das einzige in den Budgetrichtlinien genannte konkrete Ziel (Verbesserung des Kostendeckungsgrads) ein noch werden Aussagen zur Zielerreichung für die sehr allgemein formulierten Ziele (effizientere Aufgabenerledigung, mehr Entscheidungsfreiheit und Verantwortung in der Ortsinstanz, Stärkung der Motivation und Verantwortlichkeit der Mitarbeiter, möglichst wirtschaftliche Betriebsführung, möglichst schnelle und kostengünstige Bereitstellung bedarfsgerechter Hafenleistungen reichen) getroffen. Gerade der Abgleich von Zielen mit dem Erreichten gehört im Rahmen des Controllings zum Wesen der Budgetierung.

Der Erfolg des Modellvorhabens wurde ganz maßgeblich aus der angeblichen Erwirtschaftung von „Rücklagen“ abgeleitet. Es handelt sich dabei um übertragene Mittel, die sich dadurch ergeben hatten, dass die Einnahmen erheblich über dem gleichbleibend hoch veranschlagten Einnahmehaushalt lagen und die Investitionsmittel nicht ausgeschöpft wurden. Die Addition der Minderausgaben und der der Verwaltung verbleibenden Mehreinnahmen ergab dann nach Ansicht des Ministeriums einen „Gewinn“³⁸. Die „Gewinnentwicklung“ stellt sich dabei wie folgt dar:



³⁷ Vgl. Jahresbericht 1997, Drs. 13/2900, Abschnitt V, Nr.31 „Neue Steuerungsinstrumente in der Haushaltswirtschaft“ (S. 136), und Jahresbericht 1999, Drs. 14/750, Abschnitt V, Nr. 32 „Errichtung und Wirtschaftsführung von Landesbetrieben“ (S. 146).

³⁸ So der Vertreter des Ministeriums in einer Sitzung des Ausschusses für Häfen und Schifffahrt am 22.02.2000.

Demnach hätte sich die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung durch die Budgetierung aus einem Verwaltungszweig mit einem hohen Zuschussbedarf in ein prosperierendes Unternehmen mit hohen Überschüssen entwickelt, was natürlich nicht der Fall ist.

Bei den Minderausgaben handelt es sich auch nicht - wie der zuständige Minister verlauten ließ³⁹ - um Einsparungen, da die Mittel in das nächste Jahr übertragen wurden und weiterhin ausgegeben werden konnten. Erst als ein Teil der in den Jahren des Modellversuchs angehäuften übertragenen Haushaltsmittel im Rahmen der Aufstellung der Haushaltspläne für die Jahre 2001, 2002 und 2003 insofern abgeschöpft wurde, als wegen der vorhandenen hohen Rücklagen die Ausgabenansätze für die sächlichen Verwaltungsausgaben und Hafengebäuden massiv gekürzt wurden, war ein Teil der Mittel eingespart. Dies war allerdings insofern problematisch, als die Mittel ja übertragen wurden, um sie zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll verwenden zu können. Nun ist zu befürchten, dass - um Wiederholungsfälle zu vermeiden - die bewilligten Haushaltsmittel zeitnäher ausgegeben werden und eine Thesaurierung, wie sie während des Modellversuchs beobachtet werden konnte, unterbleibt. Dann würde aber das „Dezemberfieber“, dem gerade durch die Budgetierung begegnet werden sollte, in einem anderen Gewand wieder aufleben. Hieran zeigt sich, dass wegen der Verantwortung des Parlaments für die Verabschiedung des Budgets und dessen Befugnis, jederzeit Korrekturen vornehmen zu können, dem Phänomen des „Dezemberfiebers“ durch großzügige Regelungen hinsichtlich der Übertragbarkeit der Mittel nur bedingt beizukommen ist.

Bei einer Würdigung der erzielten Mehreinnahmen und der Minderausgaben muss außer Betracht gelassen werden, was die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung auf Grund von Zielvereinbarungen im Rahmen globaler Personalabbauprogramme ohnehin an Einsparungen bei den Personalausgaben zu leisten hatte. Ferner wäre gegenüberzustellen, was in anderen Verwaltungen ohne eine „Budgetierung“ an höheren Einnahmen erzielt wurde und welche Einsparungen dort auf Grund globaler Vorgaben erbracht werden mussten. Soweit sich die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung gleichwohl sowohl bei den Mehreinnahmen als auch bei den Minderausgaben von den Verwaltungen ohne eine Budgetierung abhebt, wären deren Ursachen zu analysieren gewesen. Um die Frage beantworten zu können, ob der Modellversuch erfolgreich verlaufen ist, hätte es eindeutiger Maßstäbe für die Erfolgsmessung bedurft. Sie gab und gibt es jedoch nicht. Die zahlenmäßige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben kann hier allenfalls Anhaltspunkte geben. Ob die Mittel wirtschaftlicher eingesetzt wurden, könnte nur anhand der damit erzielten Leistungen beurteilt werden. Gerade an der vorherigen Festlegung von Parametern für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Personalmittel und sächlichen Ausgaben sowie der Investitionsmittel mangelt es.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass für die vom LRH in der Vergangenheit festgestellten Defizite nicht oder nur am Rande die haushaltswirtschaftlichen Regelungen ursächlich waren, sondern eher im Bereich der hafengewirtschaftlichen Entscheidungen wurzelten (siehe Jahresbericht 1993, Drs. 12/4820, Abschnitt V, Nr. 36 „Investitionen in einem Landeshafen ohne ein Hafenkonzept“; Jahresbericht 1998, Drs. 14/50, Abschnitt VI, Nr. 20 „Infrastrukturmaßnahmen im Landeshafen Wilhelmshaven - 1993 fertiggestellt, bis heute nicht genutzt“; Jahresbericht 2001, Drs. 14/2400, Abschnitt V, Nr. 9 „Bau einer Mehrzweckumschlagsanlage in Cuxhaven - schwere Mängel durch vermeintlichen Zeitdruck“ und den diesjährigen Jahresbericht, Abschnitt IV, Nr. 8 „Finanzierung einer Aufstellfläche für den Kfz-Umschlag“).

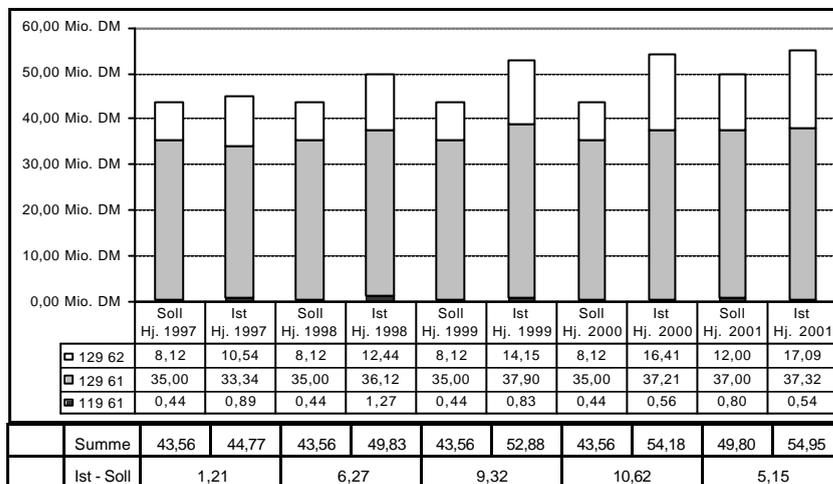
Die Einnahmenentwicklung

Da der Erfolg des Modellversuchs wesentlich auch auf die Entwicklung der Einnahmen zurückgeführt wurde, hat sich der LRH diesem Aspekt besonders gewidmet.

³⁹ Presseinformation des Ministeriums vom 26.06.1998.

In der folgenden Übersicht ist die Einnahmenentwicklung in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung seit Einführung des Modellversuchs 1997 dargestellt, wobei anzumerken ist, dass der LRH hier nur die Hafengewirtschaftstitel (119 61 - Verwaltungseinnahmen -, 129 61 - Verkehrsentgelte - und 129 62 - Einnahmen aus sonstiger wirtschaftlicher Tätigkeit -) im Soll und Ist erfasst hat. Die übrigen Titel der Einnahmetitelgruppe 61/62 gehören entweder nicht ins Budget (119 62 - Umsatzsteuerrückzahlungen -) oder sind reine Erstattungstitel (256 61 - Zuweisungen von der Bundesanstalt für Arbeit - und 271 61 - Erstattungen aus sonstigen Bereichen -).

Entwicklung der Einnahmen nach Soll-Ansätzen und Ist-Ergebnissen



Entsprechend der Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wurden die Sollansätze von 1997 bis 2000 auf gleicher Höhe festgesetzt. Demgegenüber ist das Ist kontinuierlich angestiegen. Es lag jeweils erheblich über dem Soll. Erst im Jahr 2001 wurde die Differenz zwischen Ist und Soll in etwa auf das Maß von 1998 zurückgeführt, weil - nicht zuletzt auf Initiative des LRH- das Soll angepasst wurde.

Es soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass die Hafämter sich über ihre Einnahmemöglichkeiten sehr wohl im Klaren waren. Sie haben für die jeweiligen Budgetverhandlungen Beträge angemeldet, die weit über den Haushaltsansätzen lagen. Bei einer Haushaltsaufstellung nach dem klassischen Verfahren wären diese Meldungen wohl allein deswegen berücksichtigt worden, um innerhalb des Kapitels leichter einen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben herzustellen und damit den Zuschuss so gering wie möglich zu halten.

Die so genannte Effizienzdividende

Als Folge der kontinuierlich steigenden Einnahmen konnte die Verwaltung erhebliche Mittel als so genannte Effizienzdividende für sich verwenden, da nach einem entsprechenden Haushaltsvermerk der Ausgabenrahmen in Höhe der Mehreinnahmen überschritten werden durfte. Nur bei den Einnahmen aus Verkehrsentgelten wurde die Effizienzdividende auf 50 v. H. der Mehreinnahmen beschränkt. Diese Regelung führte zu folgenden zusätzlichen Mitteln für das Ausgabenbudget (in Millionen DM):

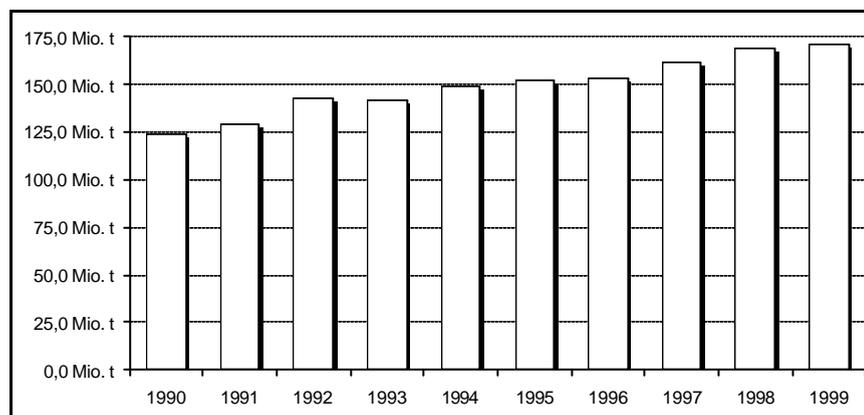
| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | alle Hj. |
|-------|-------|-------|--------|-------|----------|
| 2,048 | 5,900 | 8,002 | 10,012 | 5,282 | 31,244 |

Diese Beträge sind neben den Minderausgaben in das jeweils nächste Haushaltsjahr als Ausgabereste übertragen worden.

Die Effizienzdividende soll ein Anreiz und eine Anerkennung für ein besonders wirtschaftliches Verhalten sein. Eine nähere Betrachtung führt zu dem Ergebnis, dass es nicht gerechtfertigt war, das Gesamtdeckungsprinzip hier außer Kraft zu setzen und die Ausgabeermächtigungen um Beträge in der aufgezeigten Höhe zu verstärken.

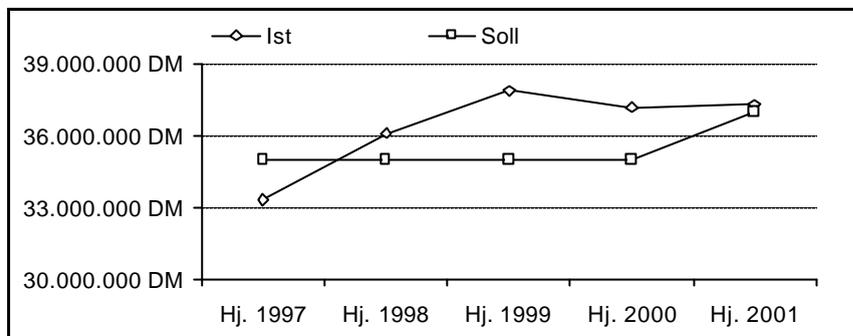
Nach Ansicht des LRH sind die Ansätze für die einzelnen Einnahmen nicht realistisch veranschlagt worden. So sind beispielsweise an Verkehrsentgelten gleichbleibend als Soll-Leistung für die Jahre 1997 bis 2000 jeweils 35 Millionen DM vorgegeben worden. Die Ist-Einnahmen hatten sich aber bereits wie folgt entwickelt: 1991 = 31,9 Millionen DM, 1993 = 33,9 Millionen DM, 1995 = 34,9 Millionen DM. Im Jahr 1996 lagen die Einnahmen für diesen Bereich mit 35,5 Millionen DM bereits höher als für das erste Jahr des Modellversuchs (1997) veranschlagt wurde (35 Millionen DM).

Bei einer derartig niedrigen Veranschlagung der Einnahmen schon für das erste Jahr des Versuchs und der Vorgabe, diesen Betrag für die gesamten fünf Jahre konstant zu halten, war absehbar, dass sich schon aus diesem Grund beträchtliche Mehreinnahmen ergeben mussten. Hinzu kommt, dass auf Grund des langjährigen Trends im Zeitraum des Modellversuchs eine weitere Steigerung der Ist-Einnahmen zu erwarten war; denn mittelfristig konnte von einer Erhöhung der Umschlagszahlen ausgegangen werden. So stieg - wie sich aus der nachfolgenden Grafik ablesen lässt - allein in den Jahren von 1990 bis 1999 der Umschlag in den deutschen Nordseehäfen von 123,6 Millionen t auf 171,5 Millionen t.



Tatsächlich nahm auch der Umschlag in den landeseigenen Häfen zu mit der Folge, dass sich die Einnahmen aus den Verkehrsentgelten positiv entwickelten.

Entwicklung der Einnahmen aus Verkehrsentgelten



Warum die Einnahmen trotz des höheren Ist-Ergebnisses des Vorjahres und des gestiegenen Umschlags im ersten Jahr des Modellversuchs noch unter dem veranschlagten Betrag lagen, war nicht völlig aufzuklären. Teilweise lag es daran, dass die Einnahmen noch im Kapitel 08 30 gebucht wurden. In den Folgejahren lag das jeweilige Ergebnis jedenfalls eindeutig über der Zielgröße von 35 Millionen DM.

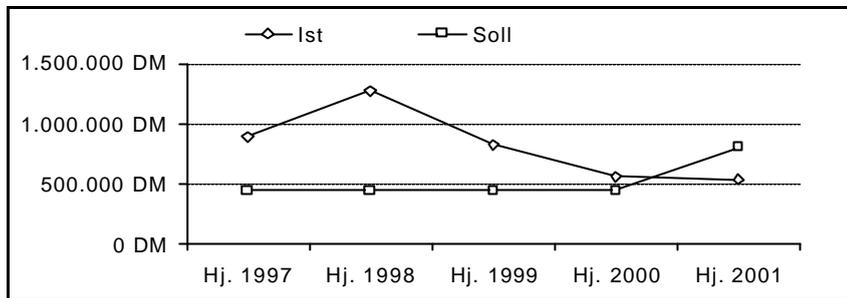
Zumindest bei den Verkehrsentgelten sind die verzeichneten Mehreinnahmen gegenüber den veranschlagten Beträgen nicht auf besonders wirtschaftliches Verhalten zurückzuführen, sondern vorrangig auf eine zu niedrige Veranschlagung und auf Entwicklungen, die von der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung nur in geringem Umfang beeinflusst werden konnten. Dass hier vorrangig andere Faktoren, wie die Konjunkturentwicklung und die Entwicklung des Außenhandels maßgeblich sind, ist schon daran ablesbar, dass im Jahr 2001 wegen der Konjunkturschwäche der Hafenumschlag wieder zurückgegangen ist.⁴⁰

Diese Vorbehalte gelten auch für die Fälle, in denen Hafentgelte auf Grund von Verträgen pauschaliert erhoben wurden. Die so genannten Inselversorgungsverträge waren bereits weit vor Beginn des Modellversuchs mit dem Ziel einer deutlichen und auch überfälligen Einnahmeverbesserung gekündigt worden. Die neuen Verträge galten ab 1997 und führten zu vertraglich gesicherten Mehreinnahmen von jährlich rd. 630.000 DM. Diese Mehreinnahme hätte bereits bei der Festsetzung der Soll-Ansätze berücksichtigt werden müssen. Sie war nicht auf die Budgetierung zurückzuführen, verblieb der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung gleichwohl zur Hälfte.

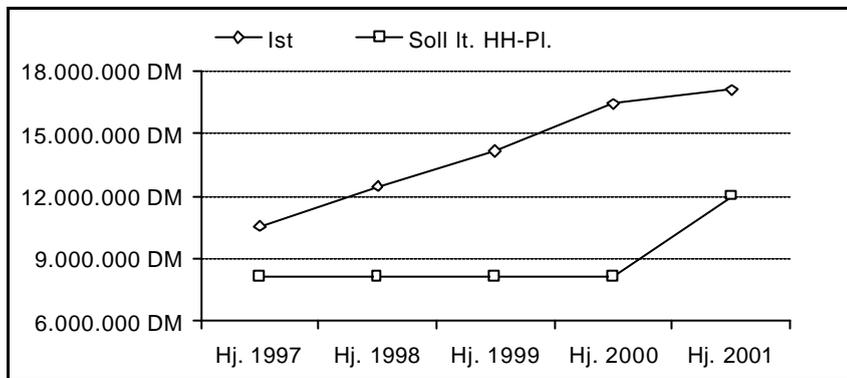
Auch bei den übrigen Einnahmearten, bei denen eine Effizienzdividende von 100 v. H. vorgesehen war, musste der LRH feststellen, dass die Mehreinnahmen vielfach auf Zufälligkeiten und Gegebenheiten beruhten, auf die die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung keinen oder allenfalls nur geringen Einfluss hatte. Hierfür folgende Beispiele:

Beim Titel 119 61 - Verwaltungseinnahmen - gab es speziell im Jahr 1998 wegen der Gebühreneinnahmen aus der vom Bund betriebenen Änderung der Patentstruktur in der Seeschifffahrt und wegen Einnahmen aus Havarien eine Steigerung um 42,6 v. H. Einen Kurzüberblick über die Einnahmeentwicklung gibt die nachfolgende Grafik:

⁴⁰ - 4,4 v. H. in dem Zeitraum von Januar bis Oktober in den niedersächsischen Nordseehäfen, siehe Statistische Monatshefte, 2002, Heft 2, S.131.



Auch beim Titel 129 62 - Einnahmen aus sonstiger wirtschaftlicher Tätigkeit - ergaben sich hohe Einnahmewachse, wie die nachfolgende Grafik zeigt:



Da bei der Konzipierung des Modellversuchs davon ausgegangen wurde, dass hier die Möglichkeit, die Einnahmesituation positiv zu beeinflussen, in besonderem Maß bestehe, verblieben der Verwaltung die Mehreinnahmen in voller Höhe. Auch dies war nicht gerechtfertigt. Zwar konnte der LRH durchaus Anstrengungen feststellen, die Einnahmesituation zu verbessern - z. B. durch Erhebung von Parkentgelten -; überwiegend wurden aber auch hier die Miet- und Pachtverträge eher routinemäßig angepasst. Soweit Investitionen der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung erstmalig zu Einnahmen geführt hatten bzw. - im Fall der Mehrzweckumschlagsanlage in Cuxhaven - eigentlich führen sollten, wären diese Mehreinnahmen bei der Festsetzung der Sollansätze zu berücksichtigen gewesen; denn diese Investitionen waren aus Krediten finanziert, für dessen Schuldendienst das Finanzministerium sorgen musste. Daher hätten die zu erwartenden Einnahmen dem Gesamthaushalt zufließen müssen, um - zumindest teilweise - den Zinsaufwand decken zu können.

Der LRH hält fest, dass die Einnahmesteigerungen nur in einem untergeordneten Umfang auf verändertes, wirtschaftlicheres Handeln in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung zurückzuführen waren. Das Anreizsystem für wirtschaftliches Handeln ist nicht sachgerecht eingesetzt worden. Es war nicht gerechtfertigt, die Effizienzdividenden in der festgelegten Höhe auszukehren.

Fortführung des Modellversuchs mit nur geringfügigen Korrekturen

Nach Beendigung des Modellversuchs wird die „Budgetierung des Haushalts in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung“ für die Hj. 2002 und 2003 in ihren Grundzügen

unverändert weitergeführt. Auf Grund der Kritik des LRH wird davon abgesehen, der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung einen über das jeweilige Haushaltsjahr hinausreichenden Ausgaberrahmen zuzusichern. Außerdem werden nunmehr in einer Anlage die geplanten Hafenbaumaßnahmen unverbindlich erläutert und die hierfür veranschlagten Ausgaben offen gelegt.

Andererseits sind nunmehr alle Einnahmetitel zusammengefasst worden, sodass nicht mehr zwischen den verschiedenen Einnahmearten unterschieden werden kann. Dies hat zur Folge, dass nunmehr alle Mehreinnahmen, d. h. auch die aus Verkehrsentgelten der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung verbleiben. Der LRH hält eine derartige Effizienzdividende auf Grund seiner Feststellungen nicht für gerechtfertigt und sieht hier deutlichen Korrekturbedarf. Wenn - was vorauszusetzen ist - die Einnahmen und Ausgaben realistisch geschätzt werden und die Verwaltung auch an den Mindereinnahmen beteiligt werden soll, ist schon im Interesse einer Sicherstellung der Aufgabenerfüllung eine Auflage, 100 v. H. der Mindereinnahmen selbst erwirtschaften zu müssen, vor allem bei den Verkehrsentgelten nicht sachgerecht. Aber auch bei den übrigen Einnahmen sollte die Effizienzdividende - wie auch sonst üblich - deutlich unter 50 v. H. liegen.

Darüber hinaus sollten Änderungen vorgenommen werden, die sicherstellen, dass die sachliche und zeitliche Bindung des Haushaltsplans nicht völlig aufgehoben ist. Zur Sicherung des Budgetrechts des Landtages sollte eine Aufweichung dieser Grundsätze, wie sie im Modellvorhaben anzutreffen war, jedenfalls solange nicht hingenommen werden, wie der Landtag nicht über adäquate Steuerungsmöglichkeiten verfügt. Ferner sollten Vorkehrungen getroffen werden, dass der Stellenbestand in der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung nicht am Landtag vorbei ausgeweitet werden und auch die Stellenstruktur nicht substantiell verändert werden kann, ohne dass dies vom Landtag mitgetragen wird.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

- Landesforstverwaltung -

Einzelplan 10

29. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse

Kapitel 10 02

Das mit der Förderung der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse angestrebte Ziel, insbesondere Strukturmängel auszugleichen oder maßgeblich abzumildern, kann mit der derzeitigen Art der Förderung nicht mehr erreicht werden.

Alle Bundesländer subventionieren den privaten Waldbesitz, um die nachhaltige Bewirtschaftung aufrecht zu erhalten sowie Schäden durch mangelhafte Pflege zu verhindern und damit insbesondere die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes sicherzustellen. Die meisten Länder übernehmen die Pflege und Betreuung des Privatwaldes durch die staatlichen Forstämter (Einheitsforstverwaltung). Der niedersächsische Weg, Zusammenschlüsse von Waldbesitzern zu fördern, um so die durch Kleinteiligkeit und Zersplitterung des Privatwaldes begründeten Strukturmängel zu mildern und die Eigeninitiative der Waldbesitzer zu fördern, ist im Vergleich mit anderen Ländern kostengünstiger, erreicht jedoch seine Ziele nicht mehr.

In Niedersachsen befindet sich etwa die Hälfte des Waldes mit einer Gesamtfläche von rd. 1,1 Millionen ha in privatem Besitz. Diese 524.000 ha Privatwald werden von rd. 47.000 Betrieben bewirtschaftet, wobei etwa 75 v. H. nur über eine Waldfläche bis zu 6ha verfügen.

Um die ungünstigen Strukturen zu überwinden, wurden in Niedersachsen durch Förderungsmaßnahmen 114 Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse der Waldbesitzer als Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) und Waldschutzgenossenschaften (WSG) gegründet, die sich zum Teil in Forstwirtschaftlichen Vereinigungen (FwV) zusammengeschlossen haben. Die FBG/WSG umfassen im Landwirtschaftskammerbereich Hannover etwa 67 v. H. und im Landwirtschaftskammerbereich Weser-Ems 80 v. H. der privaten Waldbesitzer. Sie haben in ihrem Bestand im Durchschnitt rd. 4.200ha bzw. 1.800 ha Wald, wobei der Grad der Zusammenfassung stark differiert, und zwar von 9 ha bis 32.000 ha. Dabei bewirtschaftet die Mehrzahl der Zusammenschlüsse Flächengrößen von unter 2.000ha.

Gefördert wird der Zusammenschluss der Waldbesitzer zum einen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit einer Bundesbeteiligung von 60 v. H. Danach werden neben bestimmten Investitionen die Ausgaben der Zusammenschlüsse für die Verwaltung und Beratung ihrer Mitglieder über grundsätzlich 20 Jahre mit einem Förderungssatz in den ersten zehn Jahren von 40 v. H., in den folgenden fünf Jahren von 30 v. H. und dann mit 20 v. H. bezuschusst. Die Förderung mit 20 v. H. wird weiter gewährt, wenn der Zusammenschluss waldbauliche Aufgaben wahrnimmt und überdurchschnittlich mit Beständen unter 40 Jahren ausgestattet ist.

Zum anderen bezuschusst das Land ausschließlich aus eigenen Mitteln die Aufwendungen für die von den Landwirtschaftskammern durchgeführte forstfachliche Betreuung. Diese Förderung wird nach der Waldfläche und der Leistungsfähigkeit der im Besitz der Mitglieder der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse befindlichen Waldbestände berechnet und ist der Höhe nach beschränkt durch die für die forstfachliche Betreuung aufgewendeten Ausgaben.

Insgesamt wurden in den letzten elf Jahren auf beiden Förderwegen Zuwendungen über 40 Millionen DM gewährt.

Bei seiner Prüfung der Landwirtschaftskammer Hannover und einer Reihe von Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen stellte der LRH Folgendes fest:

- Wenngleich in früheren Jahren mit der Förderung die o. a. Zusammenschlüsse der Waldbesitzer erreicht wurden, konnte dies durch die weitere Förderung in den letzten Jahren nicht fortgesetzt werden. Weder der Anteil der in Zusammenschlüssen organisierten Waldbesitzer noch die in die Zusammenschlüsse eingebrachte Waldfläche haben sich erhöhen lassen. Die sich weiter entwickelnde Konzentration auf der Holzabnehmerseite und die geringe verfügbare Flächengröße der Zusammenschlüsse führte dazu, dass die Zusammenschlüsse weitgehend nur als Kleinanbieter auftreten können. Sie haben damit nur im begrenzten örtlichen Bereich Absatzchancen, weil ihr Angebot für überregionale Abnehmer auf Grund fehlender Quantität und Sortierung von vornherein uninteressant ist.
- Viele Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse haben die ihnen obliegenden originären satzungsmäßigen Aufgaben wie die Beratung ihrer Mitglieder in allen forstlichen Angelegenheiten, Dienstleistungen für die Mitglieder bei der Waldbewirtschaftung, Durchführung von Maßnahmen des Forstschatzes, Beschaffung und Einsatz von Maschinen, Geräten und Arbeitskräften durch die Landwirtschaftskammern mit erledigen lassen. Die Stärkung der mit der Förderung bezweckten Eigeninitiative der Zusammenschlüsse, auf der sinnvollerweise die mit Landesmitteln geförderte forstfachliche Betreuung der Landwirtschaftskammern aufbaut, wurde in diesen Fällen nicht erreicht.

- Die Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse haben zum Teil hohe Rücklagen gebildet. Beispielsweise verfügten 20 Zusammenschlüsse insgesamt über nahezu 4,2 Millionen DM. Im Durchschnitt waren dies rd. 200.000 DM oder das 3,5fache des jährlichen Förderungsbetrags. Ein entsprechender Förderungsbedarf war in einer Reihe von Fällen nicht gegeben (s. auch Jahresbericht 2001, Drs. 14/2400, Abschnitt VI, Nr. 31 „Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse“).

Folgerung und Vorschlag

Das Förderziel, eine weitere Verbesserung der nach wie vor bestehenden Mängel in den Organisationsstrukturen insbesondere durch einen weiteren und stärkeren Zusammenschluss des privaten Waldbesitzes herbeizuführen, kann mit dieser Art der Förderung nicht mehr erreicht werden.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten weist darauf hin, dass diese Förderung den derzeitigen Organisationsstand sichere. Dies kann aber nicht bedeuten, die Förderung auf der bisherigen Basis fortzusetzen, weil dadurch eine Anschubfinanzierung zu einer Dauerfinanzierung würde. Im Übrigen hat das Ministerium eingeräumt, dass die bisherige Förderung nicht zur Beseitigung der aufgezeigten Mängel ausreiche.

Da die Erlöse aus forstlichen Maßnahmen kaum den Aufwand decken und der Privatwald bei seiner derzeitigen Struktur insbesondere wegen der sich noch weiter verstärkenden Konzentration auf der Abnehmerseite immer mehr in eine Randposition gedrängt wird, steigt die Gefahr, dass die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder nicht mehr gesichert werden kann.

Der private Waldbesitz ist zwischenzeitlich u. a. durch Vererbungen immer weniger an land- bzw. forstwirtschaftliche Betriebe gebunden. Das Interesse der Besitzer an der nachhaltigen Bewirtschaftung lässt daher nach.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten müsste die möglichen Strukturverbesserungen bei der Bewirtschaftung des Privatwaldes ausloten, prüfen, ob Förderbedarf noch besteht, ggf. den konkreten Förderbedarf ermitteln und die Förderrichtlinien in diesem Sinne ändern. Dabei sollte bedacht werden, dass das Niedersächsische Gesamtförderprogramm „ProLand“, das eine EU-Beteiligung in Höhe von 50 v. H. vorsieht, im Jahre 2006 ausläuft.

Zwischenzeitlich hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hierzu eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

Justizministerium

Einzelplan 11

30. Stiftung "Resozialisierungsfonds beim Niedersächsischen Justizministerium"

Kapitel 11 01

Die aus Landesmitteln finanzierte Stiftung "Resozialisierungsfonds beim Niedersächsischen Justizministerium" hat seit ihrer Errichtung im Jahre 1979 lediglich vier Spenden einwerben können. Einnahmen aus Bußgeldfestsetzungen wurden seit 1996 nicht mehr erzielt. Die Stiftung sollte daher vom Justizministerium aufgehoben werden. Das dem Land zufallende

Stiftungskapital sollte gemeinnützigen Organisationen, die gleiche Zwecke verfolgen, zugewendet werden.

Sachverhalt

Mit Stiftungsurkunde vom 19.11.1979 errichtete das Land als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts den „Resozialisierungsfonds beim Niedersächsischen Justizministerium“. Anschließend stattete das Land die Einrichtung mit einem Stiftungsvermögen von 50.000 DM sowie einer weiteren Zuwendung gemäß §§ 23, 44 LHO von 950.000 DM aus.

Vorstand der Stiftung ist das Justizministerium, das die Geschäfte der laufenden Verwaltung durch einen Dezernenten bei der Generalstaatsanwaltschaft in Celle führen lässt. Er wird von einer Beamtin des gehobenen Dienstes unterstützt. Auf den Ersatz der Kosten für die Geschäftsführung hat das Land in der Stiftungsurkunde verzichtet.

Gemäß § 2 Abs. 1 der Satzung verfolgt die Stiftung den Zweck, „Straffälligen in Niedersachsen, die nach ihrer Persönlichkeit und ihrem Vorleben geeignet und förderungsfähig erscheinen, einen Neuanfang in finanziell geordneten Verhältnissen zu ermöglichen“. Dazu vermittelt sie Verhandlungen zwischen den Gläubigern und den Straffälligen mit dem Ziel, deren Schulden zu reduzieren und Tilgungsmodalitäten zu vereinbaren, die ihrem wirtschaftlichen Leistungsvermögen entsprechen. Sie unterstützt überdies Straffällige durch die Übernahme von Bürgschaften für Kredite, die eine Sparkasse gewährt. Unter bestimmten Voraussetzungen vergibt sie auch unmittelbar eigene Darlehen (Sonderdarlehen).

Das Justizministerium hatte die Errichtung des Resozialisierungsfonds in der Form einer privatrechtlichen Stiftung u. a. damit begründet, dass auf diese Weise gegenüber einer unmittelbaren Aufgabenwahrnehmung durch das Land in größerem Umfang Spenden eingeworben werden könnten; denn Spendenwillige seien eher bereit, einer Stiftung Mittel zukommen zu lassen als dem Staat.

Wie der LRH bereits in seinem Jahresbericht 1990 (LT-Drs. 12/110, Nr. 25, S. 74) dargelegt hat, erfüllte sich diese Erwartung nur im Jahre 1980 mit einem Spendenaufkommen von über 14.000 DM. In den Folgejahren gingen lediglich noch 25,43 DM (1981), 150 DM (1984) und 750 DM (1990) ein.

Der LRH hat die Stiftung im Jahre 2001 erneut geprüft und - bezogen auf den 30.10.2001 - u. a. festgestellt:

- Spenden Dritter hat die Stiftung im Prüfungszeitraum (1991 bis 30.10.2001) nicht erhalten.
- Die der Stiftung von den Gerichten im Prüfungszeitraum zugewiesenen Ansprüche aus Bußgeldfestsetzungen beliefen sich auf insgesamt nur 20.800 DM. Zuweisungen erfolgten dabei nur in den Jahren 1991 bis 1995.
- Die Zinserträge aus dem von der Stiftung gehaltenen Vermögen von rd. 970.000 DM werden nur zu einem geringen Teil pro Jahr benötigt.
- Die Anzahl der Straffälligen, denen Hilfen gewährt wurden, ist im Prüfungszeitraum von 68 auf 27 Personen pro Jahr gesunken. Im Jahr 2000 waren es sogar nur 17 Fälle.

Würdigung

Die Stiftung hat die in sie gesetzten Erwartungen an die Einwerbung von Spenden und sonstigen Beträgen Dritter nicht erfüllt. Das Stiftungsvermögen besteht nach wie

vor lediglich aus den verzinslich angelegten Mitteln der ehemaligen Zuwendung des Landes und den nicht in Anspruch genommenen Zinserträgen.

Der durch die Stiftung geförderte Personenkreis ist rückläufig und rechtfertigt nicht mehr den staatlichen Verwaltungsaufwand.

Der LRH hat das Justizministerium gebeten, die Stiftung nach § 6 der Stiftungssatzung aufzuheben und das Vermögen der Stiftung im Bereich der Straffälligenhilfe tätigen gemeinnützigen Organisationen, die gleiche Zwecke verfolgen, zuzuwenden.

Umweltministerium

Einzelplan 15

31. Aufgabenabbau beim Niedersächsischen Landesamt für Ökologie ohne angemessene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Konsequenzen

Kapitel 15 10

Auf Grund konzeptioneller Überlegungen zur Neuausrichtung seiner Aufgabenstellung schränkte das Niedersächsische Landesamt für Ökologie ab 1994 seine routinemäßigen Labortätigkeiten vornehmlich im Bereich der Einleiter- und Deponieüberwachung zunehmend ein. Hierdurch entfielen jährliche Gebühreneinnahmen in Millionenhöhe, die nur zu einem Teil durch Einsparungen kompensiert wurden. Das Niedersächsische Landesamt für Ökologie verwendete knapp die Hälfte der vormals gebührenfinanzierten Stellen für andere Aufgabenbereiche.

Allgemeines

Das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ) reduzierte ab 1994 seine Laboruntersuchungen im Rahmen der Einleiter- und Deponieüberwachung. Mit dem Abbau der Massenanalytik verfolgte es das Ziel, Routinetätigkeiten zu verringern, Aufgaben von geringer umweltpolitischer Bedeutung einzuschränken sowie Privatisierungsmöglichkeiten im Bereich der Umweltanalytik - bei gleichzeitiger Beibehaltung und Weiterentwicklung umweltanalytischer Fachkompetenz für das Land - aufzuzeigen. Durch den Aufgabenabbau sollte im Bereich der Laboratorien (inkl. Probenahmedienste) tätiges Personal für die Erledigung anderer dringender Aufgaben zur Verfügung stehen.

Das NLÖ verfolgte dieses Konzept, obgleich es im Jahr 1995 einen neu errichteten landeseigenen Labortrakt bezog, der ursprünglich vom Landesamt für Wasserwirtschaft im Jahre 1987 auch für die Bewältigung der Massenanalytik konzipiert war. Die Gesamtausgaben für den Neubau (einschließlich Betriebshof und Hausmeisterwohnung sowie Grunderwerb und Einrichtung) beliefen sich auf 43,5 Millionen DM.

Finanzielle Folgen des Aufgabenabbaus

Da die Laboruntersuchungen kostenpflichtig waren, hatte der Abbau der Routinetätigkeiten erhebliche Auswirkungen auf die Einnahmesituation des NLÖ. Der Gebührenumfang bei der Einleiter- und Deponieüberwachung nahm um fast zwei Drittel ab. Im Vergleich zu 1994 fielen die Einnahmen des NLÖ im Jahr 2000 um mehr als 1,8 Millionen DM geringer aus.

Auswirkungen auf die Stellenausstattung

Da das NLÖ in Abstimmung mit dem Umweltministerium beabsichtigte, freigesetzte Personalkapazitäten für andere Aufgaben zu verwenden, konnten die erheblichen Einnahmeausfälle insoweit - abgesehen von Reduzierungen bei den Sachausgaben - nicht durch entsprechende Personalkosteneinsparungen ausgeglichen werden. Zwar sparte das NLÖ im Aufgabenbereich der Einleiter- und Deponieüberwachung Stellen ein; dies geschah jedoch, um den Auflagen der Landesregierung zum Stellenabbau Rechnung tragen zu können. Dabei handelte es sich zunächst um 6,5 Stellen, die wegen der von 1995 bis 1998 landesweit geltenden, jährlich 2%igen Stelleneinsparauflage erbracht wurden. Über diese allgemeinen Stelleneinsparungen hinaus kam es in den vier Jahren nur in einem Einzelfall zu einem zusätzlichen Stellenabbau. Zwei Stellen im Laborbereich erhielten einen kw-Vermerk und wurden zum 31.12.1998 eingespart, weil der LRH bei den Beratungen zur Aufstellung des Nachtragshaushaltsplans für das Hj. 1996 auf den massiven Gebührenrückgang hingewiesen hatte.

Im Rahmen der Zielvereinbarungen über den Stellenabbau bis 2003 wurden dann bis Ende 2000 nochmals drei Stellen abgebaut, sodass die Stelleneinsparung insgesamt 11,5 Stellen (Personalkosten rd. 800.000 DM) betrug.

Weitere 10,5 -durchschnittlich höherwertigere - Stellen (Personalkosten rd. 1 Million DM), die durch den Aufgabenabbau entbehrlich geworden waren, wurden in den Jahren 1995 bis 2001 gezielt dazu benutzt, andere Aufgabenbereiche im NLÖ neu aufzubauen oder zu verstärken.

Bewertung der Aufgaben- und Stellenentwicklung

Der LRH stellt die mit dem Abbau der Massenanalytik verfolgten Ziele nicht grundsätzlich infrage. Wegen der damit verbundenen hohen Einbußen bei den Einnahmen und der erheblichen Investitionen in den Laborneubau hätten jedoch die wirtschaftlichen Konsequenzen des Aufgabenabbaus im Hinblick auf das Gebot des § 7 LHO, wirtschaftlich und sparsam zu handeln, eine höhere Gewichtung erfahren müssen. Der LRH sieht es als problematisch an, dass die Mindereinnahmen in Kauf genommen wurden und es kein umfassendes Konzept für den Ausgleich der Verluste gab.

Da für das NLÖ das Ziel im Vordergrund stand, die auf Grund der Verringerung der Massenanalytik frei gewordenen Stellenkapazitäten für andere Aufgaben einzusetzen, sparte es nur etwa die Hälfte des Stellenüberhangs ein. Die Verwendung der 10,5 Stellen in anderen Aufgabenbereichen ist aus Sicht des LRH kritikwürdig, weil sich die Stellen vorher aus Gebühren finanziert hatten. Die Verlagerung war somit nicht kostenneutral. Die Personalausgaben stiegen zu Lasten der allgemeinen Deckungsmittel an. Damit wurde das im Rahmen des Vorhabens der Verwaltungsreform verfolgte Ziel der Haushaltsentlastung nicht erfüllt. Aus Sicht des LRH wäre es geboten gewesen, die bei Stellenneuschaffungen übliche Überprüfung des Stellenbedarfs vorzunehmen.

Geplanter weiterer Aufgabenabbau

Das NLÖ hat auf Grund der vom Umweltministerium abgeschlossenen Zielvereinbarungen bis zum Jahr 2003 insgesamt eine Einsparverpflichtung in Höhe von 45 Stellen zu erfüllen. Es will den Abbau der Stellen ab 2002 und für die Folgejahre u. a. dadurch realisieren, dass es die Aufgaben im Rahmen der Einleiter- und Deponieüberwachung stufenweise nochmals reduziert.

Nach den aktuellen Berechnungen des Umweltministeriums werden dadurch in diesem Jahr 176.000 € und ab 2004 jährlich 353.000 € weniger an Einnahmen zu erzie-

len sein. Der erneute Aufgabenabbau soll dazu dienen, insgesamt 5,5 Stellen, d. h. Personalausgaben in Höhe von etwa 232.000 € einzusparen. Das Umweltministerium geht danach davon aus, dass die Gebührenmindereinnahmen die erzielbaren Einsparungen bei den Personalausgaben um ca. 120.000 € übersteigen werden.

Der LRH bezweifelt, dass das mit der Stelleneinsparverpflichtung verfolgte Ziel der Haushaltskonsolidierung erreicht werden kann. Nach den bisher vorgenommenen Berechnungen werden die Verluste bei den Gebühreneinnahmen wiederum höher sein als der durch den Aufgabenabbau tatsächlich zu erzielende Einspareffekt.

Das Umweltministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Zielvereinbarung zum Stellenabbau, auf deren Umsetzung es ankomme, in erster Linie darauf angelegt sei, Stelleneinsparungen zu erwirtschaften, ohne dass damit zugleich in entsprechender Größenordnung monetäre Effekte eintreten. Weiter hat es ausgeführt, dass es „natürlich ... das Ziel allen Bemühens“ sei, „den Stellenabbau im größtmöglichen Umfang finanzwirtschaftlich zur Haushaltskonsolidierung zur Wirkung zu bringen“. Leider sei dies immer dann nicht möglich, wenn der Stellenabbau refinanzierbare Leistungen betreffe, die auch von Privaten erbracht werden können (z. B. Routineuntersuchungen) und aus Gründen der Verwaltungsreform auf Dritte verlagert werden sollten. Das Ministerium sehe daher keine Veranlassung, von den bisherigen Planungen zum Stellenabbau Abstand zu nehmen.

Der LRH ist dagegen der Auffassung, dass die Stelleneinsparungen und die Verringerung der Personalausgaben nicht Selbstzweck sein dürfen, sondern dem Ziel zu dienen haben, die finanzielle Situation des Landes tatsächlich zu verbessern. Der LRH hält es wegen des errechneten jährlichen Defizits von etwa 120.000 € deshalb dringend für geboten, die beabsichtigten Maßnahmen nochmals mit dem Ziel zu überprüfen, auf welche Weise sichergestellt werden kann, dass die Gebührenverluste jedenfalls nicht höher ausfallen werden als die Einsparungen bei den Personal- und Sachausgaben.

Hochbauten

Einzelplan 20

32. Fehlende Erfolgskontrolle bei Energiesparmaßnahmen im Hochschulbereich

Kapitel 20 60

Bei der Durchführung des Sonderprogramms "Energieeinsparung in den Universitäten und Hochschulen" hat die Bauverwaltung die erforderlichen Erfolgskontrollen entweder gar nicht oder nur unzulänglich durchgeführt. Hierdurch blieb unerkannt, dass sich erwartete Einspareffekte nicht eingestellt hatten. Eine frühzeitige sachgerechte Erfolgskontrolle hätte notwendige Korrekturen bei der Durchführung der weiteren geplanten Energiesparmaßnahmen ermöglicht.

Sonderprogramm zur Energieeinsparung an den Universitäten und Hochschulen

Wegen des starken Anstiegs der Brennstoffkosten erteilten das seinerzeit für Hochbauangelegenheiten zuständige Ministerium für Wirtschaft und Verkehr und das Ministerium für Wissenschaft und Kunst Anfang der 80er-Jahre der Bezirksregierung Hannover den Auftrag, den Umfang von möglichen wirtschaftlichen Energiesparmaßnahmen in den niedersächsischen Hochschulen zu ermitteln. Die Untersuchung

von 84 Gebäuden an zwölf Standorten ergab einen voraussichtlichen Investitionsbedarf von rd. 34,9 Millionen DM. Die Realisierung der für erforderlich gehaltenen Investitionen in diesen Hochschulen ließ Energieeinsparungen im Wert von jährlich rd. 5,3 Millionen DM erwarten. Eine Hochrechnung der Gesamtinvestitionskosten für alle Hochschulen ergab ein Investitionsvolumen von ca. 110 Millionen DM und ein jährliches Einsparpotenzial von rd. 14 Millionen DM.

Wegen der Höhe der geschätzten Gesamtinvestitionskosten konnte das Programm nur stufenweise umgesetzt werden, wobei vorrangig die besonders wirtschaftlichen Maßnahmen durchgeführt werden sollten. In den Haushaltsplan 1986 waren daher in einem ersten Bauabschnitt sieben Maßnahmen mit Gesamtkosten von 15,4 Millionen DM und in die mittelfristige Finanzplanung bis 1989 Ansätze in Höhe von insgesamt rd. 47,5 Millionen DM eingestellt.

Für eine zweite Tranche enthielt der Haushaltsplan für das Hj. 1990 erstmalig fünf weitere Teilmaßnahmen. Den dafür veranschlagten Gesamtkosten in Höhe von rd. 27,5 Millionen DM, die sich sowohl aus energiesparenden Maßnahmen als auch aus Bauunterhaltungsarbeiten sowie aus Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsführung zusammensetzten, sollten nach den Ergebnissen der Voruntersuchung Einsparungen im Energiebereich von ca. 25.000 MWh/a gegenüberstehen; dies entsprach in etwa 2,5 Millionen DM pro Jahr.

Der LRH hat diese fünf Teilmaßnahmen geprüft. Dabei ist er u. a. der Frage nachgegangen, ob und wie die Bauverwaltung die nach Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als abschließende Erfolgskontrolle durchgeführt hatte und ob die Einsparziele erreicht wurden.

Erfordernis einer Erfolgskontrolle

Ausgehend von dem in § 7 Abs. 1 LHO verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist in den für die Bauverwaltung bindenden Richtlinien⁴¹ vorgeschrieben, dass bei der Planung von Maßnahmen alternative Lösungsmöglichkeiten und die Kosten einschließlich der Folgekosten zu untersuchen sind. Ferner bestimmen die Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht nur bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen, d.h. in der Planungsphase durchzuführen sind, sondern auch während der Durchführungsphase als begleitende Erfolgskontrolle und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle). In der Anlage zu den Verwaltungsvorschriften (Arbeitsanleitung - Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) werden die Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Erfolgskontrolle weiter detailliert. So ist nach Nr. 3 der Anlage anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle zu überprüfen, ob

- die mit der Maßnahme verbundenen Ziele durch die Maßnahme erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle und Wirkungskontrolle) und
- die Maßnahme insgesamt wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Mangelnde Erfolgskontrolle

Von den fünf geprüften Maßnahmen waren vier - zumindest in selbständig überprüfbaren Bauabschnitten - abgeschlossen.

⁴¹ Vgl. K 23 Nr. 1 der Richtlinien über die Durchführung von Bauaufgaben des Landes.

Bei jeder der fünf untersuchten Energiesparmaßnahmen war es im Rahmen der weiteren Planung zu zum Teil erheblichen Kostensteigerungen gekommen. Diese beruhten zum einen auf unvorhersehbaren zusätzlichen Leistungen und Forderungen der Nutzer (z. B. Asbestentsorgung, Herrichtung des Heizwerks zu einem Werkstattgebäude usw.), zum anderen auf allgemeinen Preissteigerungen. Dagegen hatten sich in der weiteren Planung die in den Voruntersuchungen genannten Energieeinsparpotenziale zum Teil erheblich reduziert.

Die Bauverwaltung hatte zwar für alle geprüften Maßnahmen anlässlich der Voruntersuchungen und im Zuge der weiteren Planungen für die Haushaltsveranschlagung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt; eine den Anforderungen genügende begleitende und abschließende Erfolgskontrolle konnte sie dagegen zum Zeitpunkt der Prüfung für kein Vorhaben vorlegen. Die im Rahmen einer Nachtrags-Haushaltsunterlage für das Vorhaben an der Technischen Universität Clausthal von der Bauverwaltung als begleitende Erfolgskontrolle erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war derart fehlerhaft, dass sie zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit untauglich war. Hier waren u. a. Einsparungen berücksichtigt worden, die einer anderen Baumaßnahme zuzuschreiben waren. Bei einer weiteren Maßnahme (Medizinische Hochschule Hannover, Theoretische Institute II) hatte das mit der Planung beauftragte Ingenieurbüro aus „eigenem Interesse“ eine als Zwischenbericht bezeichnete Untersuchung erstellt. Sie genügte ebenfalls nicht den Anforderungen, da sie nicht auf realistischen Messergebnissen beruhte, sondern lediglich rechnerisch ermittelte Betriebswerte berücksichtigte. Außerdem ließ sie die kapitalgebundenen Kosten und Folgekosten unberücksichtigt.

Wegen der fehlenden bzw. unzulänglichen Erfolgskontrolle blieb es im Dunkeln, ob die in den vorangegangenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen genannten Energieeinsparungen tatsächlich erzielt wurden und ob die Maßnahmen - auch wegen der zum Teil erheblichen Kostensteigerungen - weiterhin als wirtschaftlich anzusehen waren.

Insbesondere bei den in zwei Bauabschnitte geteilten Maßnahmen

- Medizinische Hochschule Hannover, Zentrales Tierlabor, und
- Medizinische Hochschule Hannover, Theoretische Institute II,

wäre eine zeitnahe Überprüfung der prognostizierten Energieeinsparung des ersten Bauabschnitts geboten gewesen, da die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die Planung des zweiten Bauabschnitts hätten einfließen können, um so mögliche Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Energiesparmaßnahmen durch den LRH

Der LRH hat versucht, auf der Grundlage der Energieverbräuche vor und nach Durchführung der Energiesparmaßnahmen eine vereinfachte Erfolgskontrolle für jede der geprüften Maßnahmen durchzuführen. Er kam dabei zu folgenden Ergebnissen:

Technische Universität Clausthal

Die Maßnahme war zwar noch nicht endgültig abgeschlossen; weil jedoch die in der Planung als wirtschaftlich nachgewiesenen Teilleistungen bereits 1994 fertiggestellt waren, war insoweit eine Erfolgskontrolle möglich.

Anhand der von der Universität in den Jahren 1985 bis 1999 gemessenen Jahreswärmeverbräuche, bei denen zum besseren Vergleich die jeweils unterschiedlichen Außentemperaturen berücksichtigt wurden, konnte der LRH die in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen prognostizierten Einsparungen von ca. 1.750 MWh pro Jahr nicht bestätigen. Der Durchschnittsverbrauch vor Durchführung der Maßnahme lag

für die Jahre 1985 bis 1994 bei 16.844 MWh pro Jahr, während für die Jahre 1995 bis 1999 ein durchschnittlicher Verbrauch von 16.852 MWh pro Jahr gemessen wurde. Insbesondere konnte offenbar die erwartete Energieeinsparung durch eine Optimierung des Betriebs des Fernheiznetzes und der Wärmeverbraucher, die durch den Einbau neuer Regelanlagen erwartet wurde, nicht erreicht werden. Dies lag u. a. daran, dass weder das Fernheiznetz noch die Gebäude wie geplant im Sommer und an den Wochenenden abgeschaltet werden konnten. Entgegen der ursprünglichen Annahme ergaben sich nach den Wochenendabschaltungen Probleme im Aufheizbetrieb, sodass das Betriebspersonal das Fernheiznetz auch an Wochenenden überwiegend nicht mehr abschaltete. Aus Sicht des LRH ist die Wirtschaftlichkeit der durchgeführten Energiesparmaßnahmen nicht gegeben.

Universität Hannover

Im Rahmen des Energiesparprogramms sollte das universitätseigene Heizkraftwerk stillgelegt und die Liegenschaft an die Fernwärmeversorgung der Stadtwerke angeschlossen werden. Der wesentliche Faktor bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit war eine erhebliche Reduzierung der Personalkosten, die durch die Stilllegung des eigenen Heizkraftwerks erwartet wurde. Über die Höhe der möglichen Einsparungen bestanden allerdings in der Planungsphase unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Nutzer und der Bauverwaltung. Die Bauverwaltung ging in ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen davon aus, dass bei einer Realisierung des vorgesehenen Konzepts 23 Arbeitsplätze entfallen würden. Demgegenüber sah es die Universität als realistisch an, dass lediglich zwölf Stellen eingespart werden könnten. Wie der LRH feststellte, ergaben sich durch die Stilllegung des Heizkraftwerks Mehrkosten bei Wärme und Strom von 1,04 Millionen DM pro Jahr. Diesen Mehrkosten standen Minderkosten von nur ca. 770.000 DM pro Jahr gegenüber, da letztlich nicht mehr als 14 Stellen eingespart wurden. Damit wurde die wesentliche Bedingung für die Bejahung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens - ein Stellenabbau in der Größenordnung von 23 Stellen - nicht erreicht.

Medizinische Hochschule Hannover - Forschungszentrum Oststadt Krankenhaus -

Die gemessenen Jahreswärmeverbräuche vor und nach Durchführung der Maßnahme ergaben zwar eine durchschnittliche Reduzierung von rd. 1.250 MWh pro Jahr (Außentemperatur bereinigt); gleichwohl konnte der LRH die Wirtschaftlichkeit der durchgeführten Maßnahmen nicht feststellen, da zum einen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase unvollständig waren und zum anderen Messeinrichtungen für den Kälteverbrauch und den Stromverbrauch der betriebstechnischen Anlagen fehlten.

Medizinische Hochschule Hannover - Zentrales Tierlabor -

In den verschiedenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Voruntersuchung sowie verschiedener Haushaltsunterlage - Bau - Planungen bezifferten die jeweils damit beauftragten Sonderfachleute das Energieeinsparpotenzial zwischen rd. 3.000 MWh und 5.000 MWh pro Jahr. Nachdem die Maßnahme in zwei Bauabschnitte geteilt worden war, sollte mit dem ersten Bauabschnitt eine Energieeinsparung von ca. 1.580 MWh pro Jahr erzielt werden.

Die Überprüfung durch den LRH ergab, dass die gemessenen Wärmeverbräuche vor Durchführung der Energiesparmaßnahme mit rd. 3.200 MWh pro Jahr als unrealistisch niedrig anzusehen sind. Auf Grund der für den „Ist- Zustand“ des Gebäudes genannten Gesamtluftmenge hätte sich ein Verbrauch von mehr als 7.000 MWh pro Jahr ergeben müssen. Eine Erklärung für diese gravierenden Differenzen konnte bisher weder die Bauverwaltung noch die nutzende Verwaltung liefern. Eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme war so nicht möglich.

Medizinische Hochschule Hannover - Theoretische Institute II -

Auch in diesem Gebäude lagen die vor Durchführung der Maßnahme gemessenen Wärmeverbräuche von rd. 4.500 MWh pro Jahr weit unter dem Wert von 15.000 MWh pro Jahr, den das eingeschaltete Ingenieurbüro errechnet hatte. Eine Erklärung für diese Differenz gab es nicht. Aus diesem Grunde war auch in diesem Fall eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit durch den LRH nicht möglich.

Würdigung

Durch die unterlassene Erfolgskontrolle blieben der Bauverwaltung wichtige Erkenntnisse verborgen, die sie in die Lage versetzt hätten, in der Realisierungsphase steuernd einzugreifen und sie für zukünftige Bauplanungen nutzbar zu machen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass es dadurch zu vermeidbaren unwirtschaftlichen Folgemaßnahmen gekommen ist bzw. noch kommen wird. Der LRH erwartet daher, dass die Bauverwaltung die Erfolgskontrolle bei den von ihm geprüften Maßnahmen nachholt und zukünftig bei allen weiteren Baumaßnahmen, bei denen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Planung erstellt werden, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchführt.

Verschiedene Geschäftsbereiche

33. Nutzung der Arbeitszeit von Landesbediensteten für private Internetrecherchen

Obwohl Rahmenregelungen des Landes die Nutzung des dienstlichen Internetzugangs nur für dienstliche Zwecke zulassen, ist ein erheblicher Teil der Internetzugriffe der Landesbediensteten privaten Interessen zuzuordnen. Allerdings surfen Mitarbeiter der Landesverwaltung am Arbeitsplatz - im Vergleich mit den Veröffentlichungen von Ergebnissen externer Untersuchungen - durchschnittlich weniger privat als Arbeitnehmer der gewerblichen Wirtschaft. Auf der Basis von Eckwerten dieser externen Veröffentlichungen gingen der Landesverwaltung durch die private Internetnutzung auf ca. 20.000 angeschlossenen Arbeitsplätzen während der Arbeitszeit mindestens 753.000 Arbeitsstunden pro Jahr im Werte von ca. 37,7 Millionen € verloren.

Da die Zahl der Internetzugänge in der Landesverwaltung steigt, verstärken sich diese Probleme.

Das Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) hat für die Landesverwaltung einen zentralen Internetzugang eingerichtet. Diesen Zugang nutzen alle Landesdienststellen, die an das Landesdatennetz (izn-net) angeschlossen sind. Nicht hierzu gehören u.a. Schulen, Hochschulen und bestimmte Fahndungsbereiche der Polizei. Zurzeit der Prüfung durch den LRH (September 2001) war über das IZN von ca. 20.000 Arbeitsplätzen aus der Internetzugang möglich. Im Februar 2002 schätzte das IZN die Zahl der möglichen Internetanschlüsse bereits auf ca. 30.000.

Vorgehen

Der LRH hat in zwei Stichproben (September und November 2001 über insgesamt zehn Tage) das Nutzerverhalten bei Inanspruchnahme des dienstlichen Internetan-

schluss überprüft. Basis der Auswertung waren so genannte Logfiles des IZN, die jeden Internetzugriff wie folgt protokollieren:

- Zeitpunkt des Zugriffs,
- Anfordernde IP-Adresse (des Dienststellenservers),
- Art der Verbindung,
- Erfolg des Verbindungsaufbaus,
- Quelle (Anforderung aus dem Internet oder Zwischenspeicher des Servers),
- Internetadresse (URL).

Jede Protokollzeile enthält einen so genannten Request (Datenanforderung). Für jede aufgerufene Seite im Internet ist mindestens ein Request erforderlich. In der Regel löst eine Seite jedoch mehrere Requests z. B. durch die Anforderung von Grafiken oder anderen Elementen aus. Der LRH geht im Durchschnitt von 6,3 Requests je aufgerufener Internetseite aus.

Mit diesem Datenmaterial hat der LRH

- a) einen Auftrag an ein externes Unternehmen vergeben, um die Kategorisierung der aufgerufenen Internetadressen nach Themen zu erreichen und
- b) ein professionelles Logfile-Auswertungsprogramm eingesetzt, um detaillierte Angaben zur Struktur der Internetnutzung (z. B. Analyse der angeforderten Dateiararten) zu erhalten.

Die Erteilung eines externen Auftrags war geboten, da weder das IZN noch der LRH über die erforderlichen Instrumente zur Analyse und Kategorisierung der Internetzugriffe nach Themen verfügen, insbesondere aber das Know-how und eine umfangreiche empirische Datenbasis des Auftragnehmers die Untersuchung erst möglich machte.

Mit der Prüfung war keine Zuordnung der Daten zu bestimmten Personen, Arbeitsplätzen oder einzelnen Behörden verbunden.

Ergebnis

Die Zuordnung der thematischen Auswertungsergebnisse zum privaten Interessenbereich zeigt folgende Tabelle:

| Themenkategorie | Anteil Requests v. H. |
|---|--------------------------|
| Einkaufen, Auktionen | 9,32 |
| Lifestyle (Dating, Gastronomie, Reisen, Mode etc.) | 8,25 |
| Pornografie, Erotik | 5,84 |
| Finanzen, Geldanlage, Aktienkurse | 3,67 |
| Fortbewegungsmittel (z. B. Autoseiten, Tuningfirmen) | 3,09 |
| Kino, Fernsehen | 2,59 |
| Webmail | 1,96 |
| Spiele, Glücksspiele | 1,43 |
| SMS, Handyfun | 1,06 |
| Chat | 0,95 |
| Humor | 0,73 |
| Private Homepages | 0,63 |
| Jobsuche | 0,26 |
| Digitale Postkarten | 0,22 |
| Allgemeine Nachrichten, Zeitungen, Magazine sowie eine Vielzahl kleinerer Kategorien - 50 v. H. von 12,03 v. H. - | 6,02 |
| Suchmaschinen, Webkataloge, Portale insgesamt 15,7 v. H., davon im Verhältnis der übrigen Zuordnung privat | 9,92 |
| Summe | 55,94 |
| Bereinigt mit Faktor 0.787190783 *) | 44,04 |
| Zusammen privaten Interessen zugeordnet | 44,04 |

*) Korrektur des Ergebnisses mit einem Faktor, der sich aus der Zuordnung einzelner Zugriffe zu mehreren Kategorien ergibt

Insgesamt liegen der Auswertung ca. 33 Millionen Requests zugrunde, davon in der 36. Kalenderwoche 2001 (einschließlich Wochenende) ca. 20 Millionen Requests. Eine Hochrechnung dieser Requests auf Internetseiten pro Jahr (unter Benutzung des vorstehend genannten Requestanteils von 6,3 je Seite) ergibt insgesamt 162.209.063 Seitenaufrufe/Jahr, hiervon ca. 71 Millionen Seitenaufrufe privat (44 v. H. von 162 Millionen).

Um zu einer zeitlichen und monetären Bewertung dieser Aktivitäten gelangen zu können, bietet sich ein Rückgriff auf allgemeine Erkenntnisse über das Nutzerverhalten im Internet an, z. B. die Aussagen zur durchschnittlichen Verweildauer je Webseite. Untersuchungen eines namhaften Marktforschungsunternehmens, das sich u. a. auf die Analyse des Internet-Nutzungsverhaltens spezialisiert hat, ergaben für deutsche Internetnutzer eine durchschnittliche Verweildauer von 38 Sekunden je Internetseite.

Legt man zum einen diese Verweildauer und des Weiteren einen Pauschalwert je Arbeitsstunde von 50 € zugrunde, ergeben sich für die privaten Internetaktivitäten ca. 753.000 Arbeitsstunden pro Jahr im Werte von ca. 37,7 Millionen € bezogen auf die ca. 20.000 Arbeitsplätze mit Internetanschluss. Der durchschnittliche wöchentliche Zeitaufwand für Privatrecherchen ist mit ca. 1 Stunde pro Woche und Nutzer ein Drittel so hoch, wie nach Untersuchungen des Nutzungsverhaltens von Internetnutzern im Bereich der gewerblichen Wirtschaft (ca. 3 Stunden/Woche/Nutzer). Damit wird auch deutlich, dass die private Nutzung des Internets am Arbeitsplatz kein abschließliches Problem des öffentlichen Dienstes ist.

In Anbetracht der zunehmenden Internetnutzung ist mit einem Anstieg auch der privaten Inanspruchnahme am Arbeitsplatz zu rechnen (siehe die drastische Zunahme der Internetanschlüsse von September 2001 bis Februar 2002 von 20.000 auf 30.000).

Kritik und Würdigung

In der öffentlichen Diskussion über die Prüfergebnisse wurde Kritik an dem methodischen Vorgehen geäußert. Sie bezog sich im Wesentlichen auf die Mehrfachzählung von Internetaufrufen bei unterschiedlichen Themenkategorien und darauf, dass Werbebanner - etwa bei „telefonbuch.de“ - automatisch als Aufrufe mitgezählt würden.

Diese Kritik trifft nicht zu:

- Wegen der möglichen Mehrfachzählung von Internetaufrufen bei unterschiedlichen Themenkategorien hat der LRH einen Minderungsfaktor von 21 v. H. eingesetzt, ohne den sich ein (verzerrender) privater Nutzungsanteil von knapp 56 v. H. ergäbe.
- Werbebanner werden nach Auskunft des vom LRH beauftragten externen Dienstleisters grundsätzlich nur dann bei anderen Kategorien gezählt, wenn sie auch angeklickt werden. Im Übrigen sind öffentliche Einrichtungen (Behörden, Bund, Länder, EU, Wissenschaft etc.) in der Regel werbungsfrei. Auch die beiden in der Landesverwaltung am häufigsten genutzten Suchmaschinen zeigen keine Werbebanner.

In der (vorläufigen) Stellungnahme des Finanzministeriums wird diese Kritik wiederholt und auf einige zusätzliche Punkte der Erhebung und Auswertung erweitert. Das Ministerium meint, die Prüfung des LRH könne deshalb „nur mit Einschränkungen als Handlungsgrundlage für das weitere Vorgehen dienen“. Der LRH wird sich einer Erörterung der von ihm angewandten Methoden, wenn sie gewünscht wird, nicht entziehen. Allerdings kommt es ihm jetzt darauf an, dass aus dem auch vom Ministerium grundsätzlich nicht bestrittenen Sachverhalt einer umfangreichen privaten Nutzung des Internets am Arbeitsplatz Folgerungen gezogen werden. Sollte die Landesregierung hierfür ergänzende eigene Untersuchungen für erforderlich halten, müssten diese möglichst bald in Gang gesetzt werden.

Die Prüfung des LRH hatte das Ziel, auf die Größenordnung der privaten Internetnutzung im Dienst und deren potenzielle Bedeutung für die Arbeitsleistung der Bediensteten hinzuweisen, so wie dies letztlich für jede private Aktivität am Arbeitsplatz gilt.

Die Größenordnung der anzunehmenden privaten Internetnutzung am Arbeitsplatz überrascht insofern, als die meisten Behördenleitungen die private Internetnutzung entsprechend der Muster-Rahmendienstanweisung für den Internetzugang untersagt haben.

Ein solches schlichtes Verbot löst, wie die Feststellungen des LRH zeigen, jedoch nicht die Probleme. Wird ein solches Verbot, gegen das offenkundig laufend verstoßen wird, nämlich nicht durchgesetzt, so führt dies zu einer mit den Pflichten und dem Ansehen des öffentlichen Dienstes nicht zu vereinbarenden Grauzone. Andererseits liegt in der sachgemäßen Nutzung des Internets eine Chance für die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung.

Es wird also darauf ankommen, dass das Land

- die technischen Möglichkeiten nutzt, um Zugriffe auf unerwünschte Internetseiten zu unterbinden,
- zu einer eindeutigen Haltung findet, wie es den wachsenden Zugang der Landesbediensteten zum Internet gestalten will, und
- die Angehörigen der Landesverwaltung für den verantwortungsbewussten Umgang mit dieser Technik sensibilisiert.

Sonstige Prüfungen

34. EXPO 2000 - Von der "Schwarzen Null" zum Milliardendefizit

Kapitel 13 20

Der Verlust der Weltausstellung EXPO 2000 Hannover wird voraussichtlich rd. 2,1 Milliarden DM betragen. Das auch aus Akzeptanzgründen gesetzte und über einen langen Zeitraum verfolgte Ziel, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen, war nach der gebotenen kaufmännischen Vorsicht spätestens 1998 unrealistisch. Rechtzeitige Schlussfolgerungen sind nicht gezogen worden.

Vorbemerkung

Die Bundesrepublik Deutschland erhielt im Juni 1990 den Zuschlag für die Weltausstellung im Jahr 2000. Die Aufgaben des Veranstalters übertrug sie der Gesellschaft zur Vorbereitung und Durchführung der Weltausstellung 2000 in Hannover mbH (EXPO GmbH), die im Mai 1994 gegründet wurde. Gegenstand der im Wesentlichen von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen getragenen Gesellschaft war die „selbständige und verantwortliche Vorbereitung, Organisation und Abwicklung des Weltausstellungsbetriebes“. Im Gesellschaftsvertrag war weiterhin festgelegt, dass die Gesellschaft die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel selbst aufzubringen hatte.

In Übereinstimmung mit den Erwartungen der Gesellschafter plante die EXPO GmbH mit 40 Millionen Besuchereintritten und sich daraus ergebenden Nettoeinnahmen in Höhe von 1,6 Milliarden DM. Weiterhin ging sie davon aus, Vermarktungserlöse von knapp 1 Milliarde DM einwerben zu können. Gleichzeitig hatte die Gesellschaft aber zu berücksichtigen, dass die Gesellschafter eine Weltausstellung erwarteten, die sich vom Niveau her von früheren - eher kommerziell ausgerichteten - Ausstellungen abheben sollte.

Die Veranstaltung wird nach jetzigen Erkenntnissen voraussichtlich mit einem Verlust von rd. 2,1 Milliarden DM abschließen.

Der LRH begleitete das Projekt Weltausstellung und führte mehrere Prüfungen arbeitsteilig mit dem Bundesrechnungshof sowohl im Vorfeld der Veranstaltung als auch im Nachhinein durch. Im Folgenden fasst der LRH abschließend die nach seiner Auffassung wesentlichen Ursachen für das Defizit zusammen.

Fehlverhalten und Versäumnisse von Geschäftsführung und Aufsichtsrat

Die ohnehin mit erheblichem Zeitverzug gegründete Gesellschaft fand nur schwer zu einer geordneten und klar konzipierten Geschäftstätigkeit. Dies war auch dadurch bedingt, dass die ersten vier Geschäftsführer nicht den in sie gesetzten Erwartungen entsprachen. Ihre Verträge wurden vorzeitig aufgehoben. Durch den häufigen Wechsel der Leitungsebene gelang es nicht, zeitnah die für den Erfolg der Weltausstellung notwendige Kontinuität in Bezug auf Aufgaben und Struktur der Gesellschaft zu gewährleisten. Es vergingen mehrere Jahre, bis die EXPO GmbH ihre ursprünglich geplante, aber unzureichende Ausrichtung als „reine“ Managementgesellschaft aufgab und gegenüber Geschäftspartnern auch operativ tätig wurde.

Die EXPO GmbH schenkte zudem den von verschiedenen Seiten aufgezeigten Risiken im Einnahmebereich nicht die gebührende Aufmerksamkeit. Der LRH hatte in seiner Prüfungsmitteilung vom August 1998 auf eine Vielzahl gravierender Einnahmerisiken hingewiesen:

- Die Gesellschaft stützte sich bei ihrer Planung u. a. auf bei der letzten Weltausstellung in Sevilla erzielte Besucherzahlen. Sie vernachlässigte jedoch den höheren Bekanntheitsgrad und touristischen Stellenwert Sevillas gegenüber Hannover. Außerdem lief die Weltausstellung in Sevilla 176 Tage und damit 23 Tage länger als in Hannover. Darüber hinaus bestanden erhebliche Zweifel, ob die offiziellen Angaben über die Zahl der in Sevilla verkauften Eintrittskarten richtig waren.
- Die Gesellschaft legte ihrer Ertragsplanung die jeweils günstigsten Teilergebnisse aus den von ihr veranlassten Untersuchungen zum Besucherverhalten zugrunde. So unterstellte sie, dass von den Besuchern lediglich 1,4 v. H. das stark ermäßigte Abendticket erwerben würden.
- Die Gesellschaft schätzte bei ihrer Ertragsplanung die finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen zur Lenkung der Besucherströme falsch ein. Denn das ausschließliche Angebot datierter und tageweise kontingentierter Eintrittskarten, die Erhebung von Preisauflagen an den Tageskassen, knappes Parkplatzangebot, hohe Parkplatzpreise und der Zwang zur Parkplatzvorbuchung mit Kopplung an den Kauf von mindestens drei Eintrittskarten hätten die Attraktivität der Weltausstellung für Spontanbesucher und Gäste, die ohne Mehrkosten mit dem Pkw anreisen wollten, erheblich beeinträchtigt.
- Bereits 1998 war absehbar, dass die ehrgeizigen Vermarktungsziele nicht erreicht werden konnten. Zum damaligen Zeitpunkt waren erst ca. 30 v. H. der Partner- und Sponsorenverträge zustande gekommen.

Eine weitere Schwachstelle der Planungen zur Weltausstellung in Hannover ergab sich nach Auffassung des LRH daraus, dass die von der EXPO GmbH prognostizierten Besucherzahlen verkehrstechnisch und auf dem Weltausstellungsgelände nicht zu bewältigen gewesen wären.

Im Herbst 1998 beauftragte die EXPO GmbH eine schon früher für sie tätige Unternehmensberatung, die bestehende Wirtschaftsplanung auf ihre Plausibilität hin zu prüfen. Die Unternehmensberatung prognostizierte ein Besucheraufkommen von lediglich 26 Millionen Eintritten. Für den Fall der Umsetzung ihrer Anregungen erwartete die Unternehmensberatung bestenfalls ein Besucheraufkommen von 32 Millionen Eintritten und wies im Übrigen auf „ein hohes wirtschaftliches Risiko der EXPO 2000“ hin. Die in diesem Zusammenhang nicht fundierte Textergänzung im Gutachten der Unternehmensberatung, dass die Erreichung von 40 Millionen Eintritten nicht „grundsätzlich ausgeschlossen werden“ könne, bot der Gesellschaft offensichtlich den Anlass, an ihrer Einnahmekalkulation im Wesentlichen festzuhalten. Sie verschaffte allerdings dem Aufsichtsrat regelmäßig einen vollständigen Einblick in die entscheidungsrelevanten Unterlagen. Deshalb wäre vom Aufsichtsgremium eine frühzeitigere und intensivere Auseinandersetzung, insbesondere mit der Erreichbarkeit der geplanten Einnahmen zu erwarten gewesen.

Tatsächlich aber machte sich der Aufsichtsrat unverändert die nach Auffassung des LRH unerreichbar erscheinenden Umsatz- und Besucherzahlen zu eigen. Er ist damit seinen gesetz- und satzungsmäßigen Überwachungsaufgaben nicht gerecht geworden. Der LRH lässt dahingestellt, ob dies auch mit der von ihm kritisierten Besetzung des Aufsichtsrats zusammenhing. Das Land hatte entschieden, zwei der drei ihr zustehenden Mandate an ein Vorstandsmitglied eines Industriekonzerns bzw. einen Gewerkschaftsvorsitzenden zu vergeben. Beide nicht unmittelbar dem Land verbundene Aufsichtsratsmitglieder nahmen in den Jahren 1998 bis 2000 lediglich je an sechs von insgesamt 14 Aufsichtsratssitzungen teil, während andere Mitglieder des Gremiums nahezu keine Sitzung versäumten.

Gründe für den wirtschaftlichen Misserfolg

Die Gründe für den wirtschaftlichen Misserfolg der Weltausstellung sind vielfältig; teilweise sind sie voneinander abhängig. Der LRH zieht unter Berücksichtigung der von ihm und dem Bundesrechnungshof erworbenen Erkenntnisse zu den Ursachen des finanziellen Defizits das folgende Fazit:

- Zwar erteilte das Weltausstellungsbüro der Bundesrepublik Deutschland bereits im Frühsommer 1990 den Zuschlag zur Ausrichtung der EXPO 2000, doch erst im Mai 1994 konnte die EXPO GmbH gegründet werden. Es dauerte ungefähr vier Jahre, die Akzeptanz bei den entscheidenden Akteuren zu sichern und unterschiedliche Interessenlagen soweit zusammenzuführen, dass ein tragfähiges Fundament für eine gemeinsame Konzeption, Organisation und Finanzierung des Projekts Weltausstellung entstehen konnte. Damit war jedoch wertvolle Vorbereitungszeit verloren gegangen mit der Folge, dass viele Entscheidungen unter engem Termindruck standen.
- Die Gesellschafter hatten äußerst ehrgeizige Ziele festgelegt, die teilweise im Konflikt miteinander standen. Es sollte eine das Bild der Bundesrepublik Deutschland fördernde, qualitativ beachtliche Veranstaltung durchgeführt werden, die allerdings ohne den Einsatz öffentlicher Mittel auskommen sollte. Dies führte zu einer eklatanten Fehleinschätzung der Besuchereintritte, der Besucherstruktur sowie der erwarteten finanziellen Beiträge aus der Wirtschaft. 40 Millionen Besucher waren nicht ohne weiteres zu erwarten, wenn mit der Weltausstellung Inhalte vermittelt werden sollten, die nicht massenpublikumsträchtig sind. Dennoch sollte sich die Wirtschaft mit rd. 1 Milliarde DM engagieren. Das Thema der EXPO 2000 „Mensch-Natur-Technik“ deckte sich nicht mit den Interessen von Teilen der Wirtschaft (z. B. wegen nicht mit dem Thema harmonisierender Produktpaletten) und von potenziellen Besuchern (fehlender Unterhaltungswert). Ein großer Bevölkerungsteil stand zudem einer Weltausstellung zumindest anfangs ablehnend gegenüber, zumal die nicht gerade als innovativ diskutierte Weltausstellung in Sevilla 1992, die mit einem Defizit geendet und eine riesige Brachfläche hinterlassen hatte, in der Öffentlichkeit auch für das deutsche Vorhaben manche Sorge entstehen ließ. Die Kalkulation auf ein ausgeglichenes Ergebnis verlangte es schließlich, dass vom Publikum Preise verlangt werden sollten, die als zu hoch angesehen wurden.
- Das zum Gelingen einer Großveranstaltung besonders wichtige öffentliche Erscheinungsbild geriet insgesamt eher negativ. Lange Zeit gelang es der EXPO GmbH nicht, einer breiten Öffentlichkeit das in Deutschland weithin unbekanntes „Produkt“ Weltausstellung zu vermitteln, zumal konkrete Fakten, greifbare Bilder oder feste Daten lange nicht zur Verfügung standen. Auch noch nach Eröffnung der Veranstaltung befasste sich die Öffentlichkeit - offensichtlich beeinflusst durch eine entsprechende Medienberichterstattung - zu wenig mit den Inhalten der Weltausstellung und zu sehr mit den zu erwartenden finanziellen Problemen der EXPO GmbH. Dies wirkte weiter mäßigend auf den Besucherzuspruch ein.
- Die beschriebenen Rahmenbedingungen führten letztendlich dazu, dass nach der Besucherstruktur eher von einer regionalen Veranstaltung gesprochen werden muss. So verteilten sich nach einer empirischen Untersuchung die registrierten 18,1 Millionen Eintritte auf lediglich 5,3 Millionen Besucher, wobei der Schwerpunkt bei Gästen aus der Region Hannover lag.

Aus den dargestellten Abläufen, Konflikten und Widersprüchen ergibt sich, dass das Ziel, mit einer „Schwarzen Null“ abzuschließen, aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht realisierbar war. Die Planung diente dem Zweck, die Akzeptanz für das Projekt nicht zu gefährden und eine öffentliche Diskussion über Kosten und Nutzen der Welt-

ausstellung möglichst lange zu vermeiden. Anders ist nicht zu erklären, dass die Finanz- und Ertragslage der EXPO GmbH erst nach Beginn der Weltausstellung vollständig offengelegt wurde.

Es ist schließlich ungeklärt, ob durch die Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover positive gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte ausgelöst wurden. Zwar berufen sich Gesellschaft und Gesellschafter insoweit auf ein Gutachten vom Oktober 2000, wonach die Weltausstellung durch zusätzliche Investitionen und Besucher Ausgaben Steuermehreinnahmen in Höhe von mindestens 2,7 Milliarden DM induziert habe. Nach einem anderen Gutachten vom Juli 2001 ist es jedoch „kaum zu beantworten“, ob im Zusammenhang mit der EXPO 2000 zusätzliche Einnahmen mit einem im Ergebnis positiven volkswirtschaftlichen Gesamtsaldo erzielt wurden. „Jeder Versuch bliebe mehr oder minder willkürlich und angreifbar“, heißt es darin weiter.

Liquidationsphase

Mit dem Ende der Weltausstellung begann für die ausrichtende Gesellschaft im November 2000 die Abwicklungsphase. Seit Anfang 2001 wurde sie zu einer Liquidationsgesellschaft. Alleinige Gesellschafter der EXPO GmbH in Liquidation (EXPO GmbH i. L.) sind nunmehr der Bund und das Land Niedersachsen.

Die Liquidationsgesellschaft ging davon aus, die meisten Geschäftsbereiche bereits bis Ende 2001 abgewickelt zu haben. Bund und Land waren sich allerdings über die weitere Existenz der EXPO GmbH i. L. noch nicht im Klaren. Es wird z. B. erwogen, die Gesellschaft bis zur Erledigung aller Aufgaben weiterzuführen, aus ihr auszusteigen oder sie mit einem anderen Bundes- oder Landesunternehmen zu verschmelzen.

Die Gesellschafter sollten schon bald eine nachvollziehbare und im Interesse der Anteilseigner wirtschaftliche Entscheidung treffen.

Hildesheim, 08.04.2002

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Meyerding

Dr. Ohling

Dr. Schultze

Dr. Reffken

Palm

Göke

Dr. Thörmel