

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2006
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2004 -



0.1	<u>Inhaltsübersicht</u>	I
0.2	<u>Ressort-Zuständigkeit der Beiträge in Abschnitt IV</u>	IV

0.1	<u>Inhaltsübersicht</u>	
-----	-------------------------	--

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	2
1.	Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2004	2
2.	Belege	2
3.	Fehlende maschinelle Zahlungsüberwachung im automatisierten Haushaltsvollzugssystem	3
4.	Förmliche Freigabe der für das automatisierte Haushaltsvollzugssystem eingesetzten Software	3
5.	Interne Revision	4
6.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	5
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen	5
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO	5
2.	Schulden, Verpflichtungen	5
IV.	Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 bis Nr. 4 LHO und Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO	8
	Konsolidierung des Landeshaushalts konsequenter weiterführen	8
1.	In der Schuldenfalle	9
2.	Personalkostensenkung mit Augenmaß: Anmerkungen zum personalwirtschaftlichen Konzept der Landesregierung	19
	Kosten der Landesverwaltung senken	24
3.	Mögliche Kostensenkungen im Bereich des Personalvertretungsrechts	24
4.	Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung im Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Niedersachsen	28

5.	Dienstreisemanagement des Landes oder eRNie auf dem Abstellgleis	35
6.	Verwaltungsbereiche der Fachhochschulen	39
7.	Organisatorische und personelle Schwachstellen in der steuerlichen Betriebsprüfung	45
8.	Personalüberhang bei der Wiedergutmachung.....	48
9.	Beauftragte für Fachaufgaben in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sowie des Ministeriums für Inneres und Sport.....	53
10.	Verwaltungskostenerstattungen für Lastenausgleichsämter	58
11.	Ausbildung an den Landesfeuerwehrschulen Celle und Loy.....	60
Aufgaben überprüfen		64
12.	Fehlende Voraussetzungen für eine Fortführung der Internatsgymnasien in der Trägerschaft des Landes.....	64
13.	Am Beispiel Sport: Unzureichende Unterrichtsversorgung an Berufsschulen	69
14.	Entbehrliche Landesaufgaben bei den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte und Blinde	76
Fehler beseitigen		79
Überflüssige Ausgaben		79
15.	Kostenausgleich ohne Leistung.....	79
16.	Fehlerhafte Eingruppierung von „Dolmetschern“	83
17.	Schäden durch fehlerhafte oder unzulässige Vergütung von Stundenlohnarbeiten	87
Verschenkte Einnahmen		91
18.	Steuerliche Prüfung von Großbetrieben: Prüfungsfreie Zonen infolge Personalmangels.	91
19.	Einnahmeausfälle in Millionenhöhe durch Verzicht auf Vollstreckungskosten.....	94
20.	Erhebliche Einnahmeverluste bei der Erhebung von Umschulungsentgelten nach § 54 Abs. 3 Niedersächsisches Schulgesetz	97
21.	Kostendeckender Einsatz der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen.....	100
22.	Überlassung landeseigener Liegenschaften an Dritte durch Studentenwerke	102
23.	Kostenlose Peilarbeiten in einem städtischen Hafen	105
Risiken vermeiden.....		106
24.	Mit PPP in die Ratenfalle?.....	106
25.	Risikobehaftete Bezügeabrechnung.....	110
26.	Beteiligung von Hochschulen an Serviceunternehmen.....	114
27.	Risiken aus der Beteiligung eines Studentenwerks an einer gewerblich tätigen GmbH.	119
Leistungen überprüfen		124
Überzogene Leistungsgesetze		125
28.	Verkehrsunternehmer fahren gut mit Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr	125

29. Großzügige und zum Teil unnötige Landesförderung von Kurzzeitpflegeplätzen.....	128
Unzureichende Programmprüfung und fehlende Erfolgskontrolle	134
30. Steuerungsdefizite bei der Mitfinanzierung der ambulanten Behindertenbetreuung aus Landesmitteln.....	134
31. Fehlendes Konzept für die Förderung der Versorgung schwerstkranker Kinder	137
32. Zweifelhafte und überflüssige Förderungen von frauenbezogenen Maßnahmen.....	141
33. Fehlsteuerung der Förderung einer Gesellschaft.....	145
34. Erforderlichkeit von Zuwendungen nicht gegeben	148
Trickserei.....	150
35. Förderung eines Dorfgemeinschaftshauses aus Mitteln der Jugendarbeit.....	150
Unwirtschaftlichkeit vermeiden.....	152
Unprofessionelles Beteiligungs- und Vertragsmanagement.....	152
36. Auflösung einer Landesberatungsgesellschaft	152
37. Liquidation einer Landesgesellschaft und Neugründung einer Gesellschaft mit vergleichbaren Aufgaben.....	154
38. Der Kostenanschlag - großer Aufwand, wenig Beachtung.....	158
39. Vertragsmanagement beim Wirkungsorientierten Polizeimanagement.....	161
Trennung von Liebgewonnenem	165
40. Unwirtschaftliche Nutzung schwimmender Fahrzeuge I - Auch eine „Alte Liebe“ hat irgendwann ausgedient -	165
41. Unwirtschaftliche Nutzung schwimmender Fahrzeuge II - Der „Seelöwe“ kam, ohne dass „Seehund“ und „Seebär“ gingen -	167
Schwachstellen im Auftragswesen beseitigen.....	169
42. Kampfmittelbeseitigung im Abonnement	169
43. Fehlerhafte Vergabep Praxis bei EDV-Beschaffungen der Medizinischen Hochschule Hannover	173
44. Bauleitung durch Hochschulen in eigener Regie - noch sehr mangelbehaftet	175
45. Optimierung der Wartungsarbeiten bei Hochschulen.....	181
46. Kleine Baumaßnahmen - viele Fehler.....	184
Transparenz erhöhen.....	187
47. Transparenz der Wirtschaftsführung der niedersächsischen Staatstheater	187
48. Wirkungsorientiertes Polizeimanagement.....	193
49. Defizite der staatlichen Aufsicht und der Finanzkontrolle bei den Studentenwerken und Hochschulen	199
Ärgernisse um Nebentätigkeiten beenden	203

50.	Forderungen gegen Ärzte.....	203
51.	Wahrnehmung von Dienstaufgaben in Nebentätigkeit	207
52.	Persönliche Leistungserbringung bei ärztlicher Nebentätigkeit.....	211
53.	Chefarztverträge im Bereich der Hochschulmedizin	216
	Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung wahren - zwei Beispiele.....	222
54.	Liquiditätsengpässe eines Landesbetriebs	222
55.	Fehlerhafte Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe.....	227

0.2 Ressort-Zuordnung der Beiträge in Abschnitt IV

Ressort	Abschnitt IV	Titel des Beitrags	Seite
Ministerium für Inneres und Sport	Nr. 3	Mögliche Kostensenkungen im Bereich des Personalvertretungsrechts	24
	Nr. 9 (tw.)	Beauftragte für Fachaufgaben in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sowie des Ministeriums für Inneres und Sport	52
	Nr. 10	Verwaltungskostenerstattungen für Lastenausgleichsämter	57
	Nr. 11	Ausbildung an den Landesfeuerweherschulen Celle und Loy	59
	Nr. 15	Kostenausgleich ohne Leistung	78
	Nr. 16	Fehlerhafte Eingruppierung von „Dolmetschern“	82
	Nr. 21	Kostendeckender Einsatz der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen	99
	Nr. 39	Vertragsmanagement beim Wirkungsorientierten Polizeimanagement	160
	Nr. 42	Kampfmittelbeseitigung im Abonnement	168
	Nr. 48	Wirkungsorientiertes Polizeimanagement	192
Finanzministerium	Nr. 1	In der Schuldenfalle	9
	Nr. 2	Personalkostensenkung mit Augenmaß: Anmerkungen zum personalwirtschaftlichen Konzept der Landesregierung	19
	Nr. 5	Dienstreisemanagement des Landes oder eRNie auf dem Abstellgleis	34
	Nr. 7	Organisatorische und personelle Schwachstellen in der steuerlichen Betriebsprüfung	44
	Nr. 8	Personalüberhang bei der Wiedergutmachung	47
	Nr. 17	Schäden durch fehlerhafte oder unzulässige Vergütung von Stundenlohnarbeiten	86
	Nr. 18	Steuerliche Prüfung von Großbetrieben: Prüfungsfreie Zonen infolge Personalmangels	90
	Nr. 19	Einnahmeausfälle in Millionenhöhe durch Verzicht auf Vollstreckungskosten	93
	Nr. 24 (tw.)	Mit PPP in die Ratenfalle?	105
	Nr. 25	Risikobehaftete Bezügeabrechnung	109
	Nr. 38	Der Kostenanschlag - großer Aufwand, wenig Beachtung	157
	Nr. 45 (tw.)	Optimierung der Wartungsarbeiten bei Hochschulen	180
Nr. 46	Kleine Baumaßnahmen - viele Fehler	183	

Ressort	Abschnitt IV	Titel des Beitrags	Seite
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	Nr. 9 (tw.)	Beauftragte für Fachaufgaben in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sowie des Ministeriums für Inneres und Sport	52
	Nr. 14	Entbehrliche Landesaufgaben bei den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte und Blinde	75
	Nr. 29	Großzügige und zum Teil unnötige Landesförderung von Kurzzeitpflegeplätzen	127
	Nr. 30	Steuerungsdefizite bei der Mitfinanzierung der ambulanten Behindertenbetreuung aus Landesmitteln	133
	Nr. 31	Fehlendes Konzept für die Förderung der Versorgung schwerstkranker Kinder	136
	Nr. 32	Zweifelhafte und überflüssige Förderungen von frauenbezogenen Maßnahmen	140
	Nr. 35	Förderung eines Dorfgemeinschaftshauses aus Mitteln der Jugendarbeit	149
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	Nr. 6	Verwaltungsbereiche der Fachhochschulen	38
	Nr. 22	Überlassung landeseigener Liegenschaften an Dritte durch Studentenwerke	101
	Nr. 26	Beteiligung von Hochschulen an Serviceunternehmen	113
	Nr. 27	Risiken aus der Beteiligung eines Studentenwerks an einer gewerblich tätigen GmbH	118
	Nr. 43	Fehlerhafte Vergabepaxis bei EDV-Beschaffungen der Medizinischen Hochschule Hannover	172
	Nr. 44	Bauleitung durch Hochschulen in eigener Regie - noch sehr mangelbehaftet	174
	Nr. 45 (tw.)	Optimierung der Wartungsarbeiten bei Hochschulen	180
	Nr. 47	Transparenz der Wirtschaftsführung der niedersächsischen Staatstheater	186
	Nr. 49	Defizite der staatlichen Aufsicht und der Finanzkontrolle bei den Studentenwerken und Hochschulen	198
	Nr. 50	Forderungen gegen Ärzte	202
	Nr. 51	Wahrnehmung von Dienstaufgaben in Nebentätigkeit	206
	Nr. 52	Persönliche Leistungserbringung bei ärztlicher Nebentätigkeit	210
	Nr. 53	Chefarztverträge im Bereich der Hochschulmedizin	215
Nr. 54	Liquiditätsengpässe eines Landesbetriebs	221	

Ressort	Abschnitt IV	Titel des Beitrags	Seite
Kultusministerium	Nr. 12	Fehlende Voraussetzungen für eine Fortführung der Internatsgymnasien in der Trägerschaft des Landes	63
	Nr. 13	Am Beispiel Sport: Unzureichende Unterrichtsversorgung an Berufsschulen	68
	Nr. 20	Erhebliche Einnahmeverluste bei der Erhebung von Umschulungsentgelten nach § 54 Abs. 3 Niedersächsisches Schulgesetz	96
	Nr. 55	Fehlerhafte Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe	226
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Nr. 4	Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung im Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Niedersachsen	28
	Nr. 23	Kostenlose Peilarbeiten in einem städtischen Hafen	104
	Nr. 24 (tw.)	Mit PPP in die Ratenfalle?	105
	Nr. 28	Verkehrsunternehmer fahren gut mit Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr	124
	Nr. 36	Auflösung einer Landesberatungsgesellschaft	151
	Nr. 37	Liquidation einer Landesgesellschaft und Neugründung einer Gesellschaft mit vergleichbaren Aufgaben	153
	Nr. 40	Unwirtschaftliche Nutzung schwimmender Fahrzeuge I - Auch eine „Alte Liebe“ hat irgendwann ausgedient -	164
	Nr. 41	Unwirtschaftliche Nutzung schwimmender Fahrzeuge II - Der „Seelöwe“ kam, ohne dass „Seehund“ und „Seebär“ gingen -	166
Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Nr. 33	Fehlsteuerung der Förderung einer Gesellschaft	144
	Nr. 34	Erforderlichkeit von Zuwendungen nicht gegeben	147
Justizministerium	Nr. 24 (tw.)	Mit PPP in die Ratenfalle?	105

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

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Hj. 2004 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre. Der LRH hat - wie im Vorjahr - die Bemerkungen und die Beiträge zur Denkschrift unter thematischen Gesichtspunkten zusammengefasst.

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

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

I. Allgemeines

1. Die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Hj. 2004 (Nds. GVBl. S. 434), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2004 vom 28.10.2004 (Nds. GVBl. S. 379) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 2004 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 14.12.2005 (Drs. 15/2500) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2004 enthält in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Die Haushaltsrechnung enthält insoweit alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

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

1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2004

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 2004 beträgt das Haushaltssoll	23.069.356.000,00	23.069.356.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2003 übernommenen Haushaltsreste	59.306.608,17	567.220.093,90
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Hj. 2003 übernommenen Haushaltsreste (b)	23.128.662.608,17	23.636.576.093,90
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 2004 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	22.777.523.885,90	
bb) die Ist-Ausgaben		22.583.200.824,64
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Hj. 2004 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 2005 übertragen wurden	202.837.379,27	905.073.926,26
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Hj. 2004 verbliebenen Haushaltsreste (e)	22.980.361.265,17	23.488.274.750,90
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 2003 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
aa) Mindereinnahme	-148.301.343,00	
bb) Minderausgabe		-148.301.343,00
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2004 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	0,00 €	

2. Belege

Der LRH hat bei der Rechnungsprüfung 2004 keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. *Fehlende maschinelle Zahlungsüberwachung im automatisierten Haushaltsvollzugssystem*

Bei Prüfung der Haushaltsrechnung 2004 nahm der LRH nach § 95 Abs. 1 LHO auch Einblick in die Niederschrift des Kassenaufsichtsbeamten der Niedersächsischen Landeshauptkasse vom 15.12.2005 über dessen unvermutete Kassenprüfung vom 25.11.2004 gemäß § 78 LHO.

In dieser Niederschrift ist dargestellt, dass die Kassenprüfung erhebliche Mängel bei der maschinellen Zahlungsüberwachung der Forderungen des Landes aufgedeckt hat:

- Insgesamt wurden 12.559 Sollbuchungen mit einem Forderungsvolumen des Landes in Höhe von rd. 149,9 Millionen € ermittelt, die nicht der maschinellen Zahlungsüberwachung unterlegen haben.
- Von den 12.599 Fällen entfallen 2.903 Fälle mit einem Volumen von 3,7 Millionen € auf Forderungen, die zur Jahreswende 1999/2000 in das Haushaltsvollzugssystem überführt worden sind.
- Obwohl die/der Beauftragte für den Haushalt einer jeden Dienststelle gemäß Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 9 LHO für die Buchführung über Forderungen ihrer Dienststelle verantwortlich ist, waren die nicht überwachten Forderungen den Dienststellen weitgehend nicht bekannt.

Das Finanzministerium hat die zur Beseitigung der Schwachstelle erforderlichen Schritte inzwischen ressortübergreifend veranlasst.

4. *Förmliche Freigabe der für das automatisierte Haushaltsvollzugssystem eingesetzten Software*

Der LRH hat wiederholt erhebliche, auch software-bedingte Mängel beim automatisierten Haushaltsvollzug festgestellt und auf die damit verbundenen Risiken für das

Land hingewiesen¹. Diese Mängel sind zwar im Einzelnen behoben worden, dennoch verbleiben die daraus abzuleitenden generellen Zweifel an der Revisionsicherheit der eingesetzten Software.

Der LRH hält es deshalb nicht für länger hinnehmbar, dass das „Einwilligungsverfahren“ für die im automatisierten Haushaltvollzugssystem eingesetzte Software mit Freigabebescheinigung, Risikoanalyse und Berechtigungskonzept noch nicht durchgeführt worden ist².

Dieses Einwilligungsverfahren muss an sich vor dem Einsatz einer Software durchgeführt werden und das Gesamtsystem umfassen. Es entspricht der Sache nach einem Testat für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme, ohne die eine derartige Software in der privaten Wirtschaft gar nicht erst zum Einsatz käme.

5. *Interne Revision*

Das Finanzministerium hat aus den Mängeln, die auch der Kassenaufsichtsbeamte der Landeshauptkasse beim automatisierten Haushaltvollzug festgestellt hat, im März 2006 Konsequenzen gezogen:

Um Zweifeln an der Revisionsicherheit und den hieraus erwachsenden Risiken entgegenzuwirken, wird es im eigenen Ressortbereich eine Interne Revision errichten. Sie soll - auch in den nachgeordneten Bereichen des Ministeriums - Schwachstellen aufdecken und analysieren sowie die Wirksamkeit und Einhaltung interner Kontroll- und Steuerungssysteme wie Vier-Augen-Prinzip oder Zeichnungsvorbehalte prüfen.

¹ Vgl. Jahresbericht 2002 (zur Haushaltsrechnung 2000), Abschnitt II Nr. 2 und Nr. 3, Drs. 14/3420, S. 7 bis 9; Jahresbericht 2003 (zur Haushaltsrechnung 2001), Abschnitt II Nr. 3, Drs. 15/180, S. 8/9; Jahresbericht 2004 (zur Haushaltsrechnung 2002), Abschnitt II Nr. 3 und Nr. 4 sowie Abschnitt II Nr. 3 dieses Jahresberichts.

² Vgl. Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-ADV-Best).

6. *Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe*

An überplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe und an außerplanmäßigen Ausgaben sind in der Anlage I zur Landeshaushaltsrechnung insgesamt 443.964.469,24 € nachgewiesen (S. 41 der Anlage I). Davon fehlte für zehn über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 6.184.334,40 € die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

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

Nach der Nachweisung über die Forderungen des Landes Niedersachsen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften beträgt der Bestand am Ende des Hj. 2004 rd. 1,88 Milliarden €.

Das automatisierte Darlehensverwaltungssystem des Landes weist noch immer davon abweichende Vermögensbestände aus. Nach Mitteilung des Finanzministeriums (zur vorjährigen Haushaltsrechnung) werden diese Mängel voraussichtlich zur Erstellung der Haushaltsrechnung 2005 beseitigt sein.

2. *Schulden, Verpflichtungen*

a) *Fundierte Schulden*

Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Hj. 2004:

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2004 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2004 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
a) Wertpapierschulden			
Anleihen	3.653.678.833,86	3.455.537.693,04	-198.141.140,82
Landesschatzanweisungen	8.903.305.176,32	12.437.205.176,32	3.533.900.000,00
b) Schulden bei			
inländischen Banken und Sparkassen	26.743.205.919,47	24.122.119.198,12	-2.621.086.721,35
inländischen Bausparkassen	0,00	0,00	0,00
inländischen Versicherungsunternehmen	2.209.652.931,46	3.367.128.527,51	1.157.475.596,05
Bundesbahn und Bundespost	0,00	0,00	0,00
der Bundesanstalt für Arbeit	3.680.309,54	2.959.518,56	-720.790,98
öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen	0,00	50.000.000,00	50.000.000,00
sonstigen Sozialversicherungen	167.292,99	163.844,39	-3.448,60
sonstigen inländischen Stellen	5.112.918,81	0,00	-5.112.918,81
ausländischen Kreditinstituten			
- auf € lautend	2.145.501.449,52	2.728.468.910,91	582.967.461,39
- auf fremde Währung lautend	0,00	0,00	0,00
zusammen	43.664.304.831,97	46.163.582.868,85	2.499.278.036,88
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	202.680,31	197.580,32	-5.099,99
zusammen	202.680,31	197.580,32	-5.099,99
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
bei Bund und Lastenausgleichsfonds			
- für Wohnungsbau	1.154.901.191,56	1.077.989.568,40	-76.911.623,16
- Sonstige	2.059.189,91	1.798.620,80	-260.569,11
zusammen	1.156.960.381,47	1.079.788.189,20	-77.172.192,27
Fundierte Schulden insgesamt (1 bis 3)	44.821.467.893,75	47.243.568.638,37	2.422.100.744,62

Als Anfangsbestand zu Beginn des Hj. 2004 ist ein Schuldenstand ausgewiesen, der um 109.215.578,04 € höher ist als der Schuldenstand per 31.12.2003. Dies ergibt sich daraus, dass das Land zum 01.01.2004 die Verbindlichkeiten der Niedersächsischen Finanzierungsgesellschaft mbH (NFG), einer 100 %igen Tochter des Landes, übernommen hat. Unter Berücksichtigung dieser NFG-Schulden beträgt der Schuldenzugang des Jahres 2004 tatsächlich 2.531.316.322,66 € statt - wie ausgewiesen - 2.422.100.744,62 €.

b) Kreditaufnahme des Landes über die LTS

Die Finanzierung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (Kapitel 05 08 Titelgruppen 61, 63, 65, 67 bis 69) und die Finanzierung der Krankenhausförderung (Kapitel 05 40 Titelgruppen 73 bis 75) sind ab dem Hj. 2004 auf die LTS übergegangen. Die LTS hat für diese Maßnahmen im Hj. 2004 insgesamt 123.736.098,35 € aufgenommen, für die das Land den Schuldendienst zu leisten hat.

Die Kredite sind dem Land nach Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung (NV) zuzurechnen. Sie sind in den Büchern des Landes nicht nachgewiesen und künftig nachzuweisen³.

c) Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Hj. 2004 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 3.882.567.408,32 €.

Die tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug in den Jahren 1950 bis 2004 insgesamt 476.650.554,01 €, davon 25.000.000 € im Hj. 2004.

d) Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2004 hat das Finanzministerium die nachfolgend dargestellten Verpflichtungsermächtigungen belegt, durch deren Inanspruchnahme Rechtsverpflichtungen für das Land entstanden sind bzw. entstehen können. Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machen Korrekturen der Ausgangswerte notwendig, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen. Diese Änderungen sind als saldierter Korrekturbetrag in der Tabelle aufgeführt.

³ Nunmehr ist in § 3 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2006 bestimmt, dass das Finanzministerium ermächtigt wird, die Landesmittel bis zur Höhe von 123,332 Millionen € für die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie für die Förderung bestimmter Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz über die LTS finanzieren zu lassen.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen
(VE):

VE belegt	2005 €	2006 €	2007 €	2008 €	2009 ff. €	Summe €
bis 31.12.2003	666.831.308	554.004.829	561.317.460	1.266.218.323	235.802.342	3.284.174.262
Korrektur	752.057	-24.292.141	-15.424.911	-974.520.631	718.141.842	-295.343.783
bis 31.12.2004	321.217.660	229.792.332	124.372.219	70.915.941	738.583.369	1.484.881.521
gesamt in 2004	988.801.025	759.505.021	670.264.768	362.613.633	1.692.527.553	4.473.712.000.

IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 bis Nr. 4 LHO und Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO

Die Beiträge in Nrn. 17, 18, 20, 23, 27, 35, 37, 39, 42, 46, 54 und 55 sind Bemerkungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 bis Nr. 4 LHO), die für die Entlastung der Landesregierung nach § 97 Abs. 1 LHO von Bedeutung sind.

Konsolidierung des Landeshaushalts konsequenter weiterführen

Trotz erheblicher Konsolidierungsanstrengungen seit 2003 hat das Land das strukturelle Defizit des Landeshaushalts zwar stabilisiert, aber nicht verringert. Das Land lebt weiterhin über seine finanziellen Verhältnisse. Wenn dennoch die jährliche Nettokreditaufnahme des Landes gesunken ist, so liegt dies mit wachsender Tendenz an den Erträgen aus der Veräußerung von Landesvermögen. Dieses kann aber nur einmal verkauft werden. Zum Teil handelt es sich dabei auch um Übertragung von Vermögen an landeseigene Gesellschaften, die ihrerseits hierfür Kredit aufnehmen, ohne dass dies formal der Nettokreditaufnahme des Landes zugerechnet wird (Nr. 1).

Eine nachhaltige Beseitigung des strukturellen Defizits ist nur durch einschneidende Maßnahmen bei den Ausgaben, insbesondere bei den Personalausgaben, zu erreichen (Nr. 2).

1. In der Schuldenfalle

Einzelplan 04

-

Finanzministerium

Mit Ausgabenkürzungen und Vermögensaktivierungen konnte die Nettoneuverschuldung seit dem Hj. 2003 formal um jährlich 350 Millionen € reduziert werden. Diese Absenkung der Nettoneuverschuldung allein ist jedoch kein Gradmesser für den Weg aus der Schuldenfalle, weil das strukturelle Defizit auf hohem Niveau verharrt.

Zur nachhaltigen Konsolidierung der Landesfinanzen bedarf es des Abbaus des strukturellen Defizits durch einschneidende strukturelle Maßnahmen auf der Ausgabenseite.

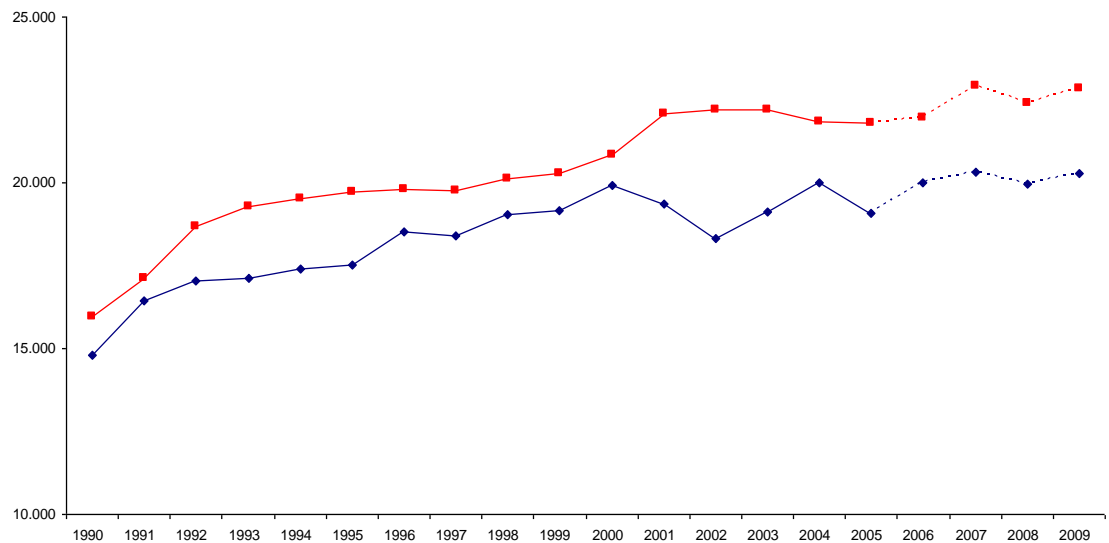
Ausgangslage zum Ende des Hj. 2002

Das Land Niedersachsen hat über Jahrzehnte gegen das Gebot einer soliden Finanzwirtschaft verstoßen, die nachhaltigen Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Vermögensaktivierungen) und die Ausgaben im Gleichgewicht zu halten.

Seit dem Hj. 2001 hat sich die Schere zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben wegen des starken Rückgangs der Steuereinnahmen sowie Sonderbelastungen⁴ so stark geöffnet, dass das Land bereits im Jahre 2002 in eine äußerst schwierige Haushaltssituation geraten ist.

⁴ Aus EXPO-Verlust und BEB-Rückzahlung für Förderabgaben.

*Bereinigte Einnahmen und bereinigte Ausgaben Landeshaushalt 1990 bis 2009
in Millionen €*



Quelle: Berechnungen des Niedersächsischen Finanzministeriums (bis 2004 Ist, 2005: 2. vorläufiger Abschluss, 2006: Haushaltsplan; 2007 bis 2009: 1. Mittelfristiger Finanzplanung des Landes 2005 bis 2009)

Das Land musste deshalb durch den Finanzierungsnachtragshaushalt vom 12.12.2002 - über die Grenze des Artikels 71 NV hinaus - weitere Kredite aufnehmen: 1,6 Milliarden € für das Jahr 2002 und 1,35 Milliarden € für das Jahr 2003.

Damit überstieg im Haushaltsplan 2002 die Nettokreditaufnahme in Höhe von 2,95 Milliarden € die in Artikel 71 NV festgelegte Grenze der eigenfinanzierten Investitionen um 1,558 Milliarden €.

Mit dem 2. Nachtragshaushalt 2003 wurde die Nettokreditaufnahme zwar um 105 Millionen € gegenüber dem Haushalt 2002 auf 2,845 Milliarden € gesenkt, jedoch stellte dies gegenüber dem 1. Nachtragshaushalt 2003 eine Erhöhung um 195 Millionen € dar.

Die Landesregierung begründete diese nochmalige Krediterhöhung des Hj. 2003 damit, dass sich die Ergebnisse der Steuerschätzung weiter verschlechtert hätten. Dazu ist jedoch festzustellen, dass allein die Finanzierung von 700 Lehrkräften aus dem Jahre 2002, von 2.500 neuen Lehrkräften und von zusätzlichen Polizeistellen den 2. Nachtragshaushalt 2003 mit rd. 80 Millionen € zusätzlich belastete.

Maßnahmen der Landesregierung zum Haushaltsausgleich 2003 bis 2006

Mit dem 2. Nachtragshaushalt 2003 überstieg die Nettoneuverschuldung die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen um 1,291 Milliarden €.

Angesichts dieser Ausgangslage erklärte die Landesregierung in der Mittelfristigen Finanzplanung (Mipla) 2003 bis 2007, vorrangiges Ziel der Finanzpolitik müsse die Vorlage eines Haushaltsentwurfs sein, der dem Gebot des Artikels 71 NV entspreche. Um dieses Ziel im Jahr 2008 zu erreichen, solle die Nettoneuverschuldung um jährlich 350 Millionen € abgesenkt werden.

Hierfür hat die Landesregierung folgende Maßnahmen ergriffen und in den Haushaltsplänen der Jahre 2003 bis 2006 etatisiert:

Ausgabenkürzungen

Die Landesregierung stellte folgende Ausgabenkürzungen in die Haushaltspläne ein:

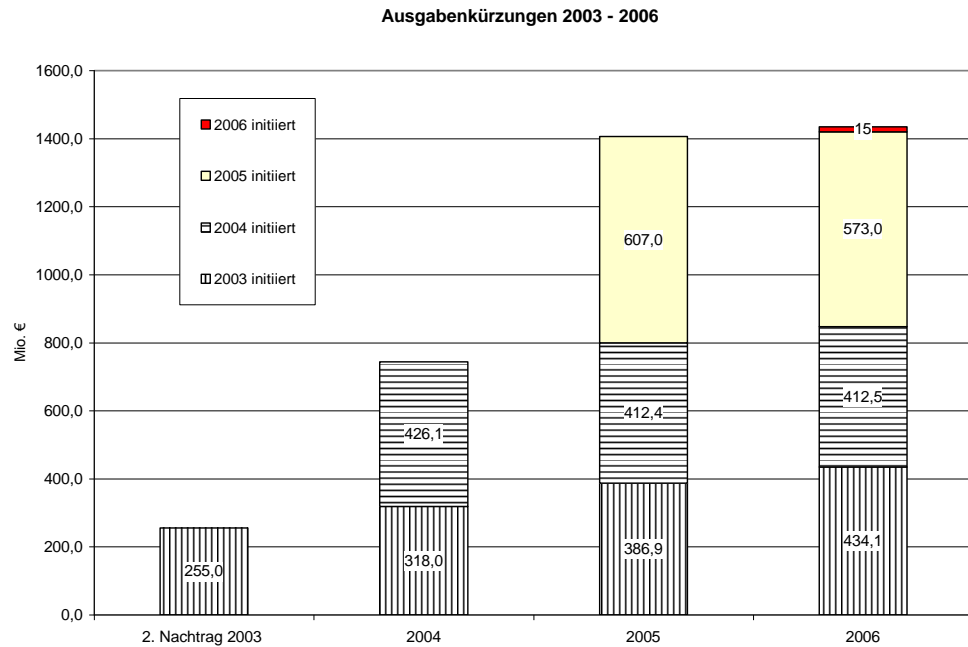
	2. Nachtrag 2003 Millionen €	2004 Millionen €	2005 Millionen €	2006 Millionen €
1. Sonderzuwendung/Urlaubsgeld/Beihilfe				
Reduzierung auf 65 v. H.	109,0	109,0	109,0	109,0
Reduzierung auf 50 v. H. inkl. Kinderkomponente	-	73,0	73,0	73,0
Urlaubsgeld	-	29,0	29,0	29,0
Streichung Sonderzuwendung - Beamte -	-	-	262,0	262,0
Streichung Sonderzuwendung - Tarifbereich -	-	-	4,0	4,0
Streichung wahlärztliche Leistungen Pensionäre/Schwerbehinderte	-	-	16,0	16,0
	109,0	211,0	493,0	493,0
2. ZV II (6.743 Stellen durch Verwaltungsmodernisierung)	-	-	68,9	116,1
3. Ressortspezifische Einsparungen				
„Subventionsabbau“	49,0	50,0	50,0	50,0
Gegenfinanzierung „Politische Prioritäten“ ⁵	47,0	120,0	120,0	120,0
Verzicht „Schulbausanierungsprogramm“	50,0	39,0	39,0	39,0
„4 %ige Kürzungsauflage“ ⁶	-	199,0	199,0	199,0
Konzessionsabgabe und Spielbankabgabe	-	8,7	22,4	23,5
Ressortspezifische Globale Minderausgaben	-	116,4	89,0	88,0
Kürzung Hochbauhaushalt	-	-	41,0	-
Realisierung „Konsolidierungspotenzial“ Haushaltsplan 2005	-	-	134,0	134,0
Realisierung „Konsolidierungspotenzial“ Haushaltsplan 2006	-	-	-	15,0
	146,0	533,1	694,4	668,5
Summe:	255,0	744,1	1.256,3	1.277,6
4. Kommunaler Finanzausgleich				
Absenkung Steuerverbundquote	-	-	150,0	157,0
Konsolidierung auf der Ausgabenseite	255,0	744,1	1.406,3	1.434,6

Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium, Berechnungen des LRH (vgl. Fußnote 6)

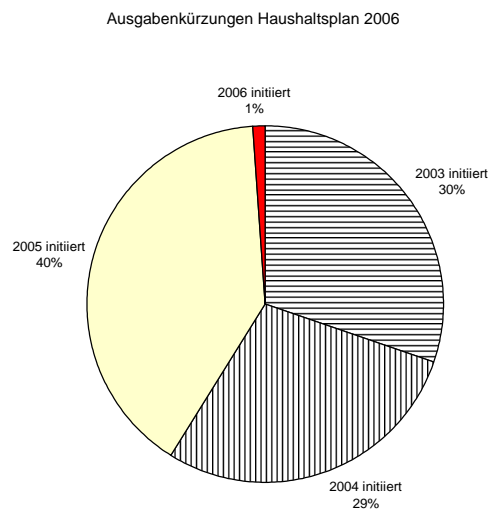
⁵ Gegenfinanzierung „Politische Prioritäten“: Finanzierung von 2.500 neuen Stellen im Schulbereich und 1.000 zusätzlichen Stellen im Polizeibereich.

⁶ Die den Ressorts auferlegte „4 % Kürzungsauflage“ sollte einen jährlichen Einsparbetrag von 314 Millionen € erwirtschaften. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat die ihm auferlegte Kürzungsauflage in Höhe von 115 Millionen € allerdings nicht durch Ausgabenkürzungen, sondern durch eine Verschiebung der Krankenhaus- und Städtebauförderung auf die Landestreuhandstelle (LTS) und damit nur scheinbar erbracht: Die LTS hat für die Finanzierung dieser Landesausgaben Kredite aufgenommen (und aufzunehmen), die dem Land wirtschaftlich zuzurechnen sind (Hinweis auf Abschnitt III, Nr. 2 b, S. 7). Damit kann die 4 %ige Kürzungsauflage nicht in Höhe von 314 Millionen €, sondern nur in Höhe von 199 Millionen € jährlich angesetzt werden.

Die Konsolidierung auf der Ausgabenseite ist durch die dargestellten Maßnahmen seit 2003 von 255 Millionen € auf 1.434,6 Millionen € im Hj. 2006 gestiegen. Da die Maßnahmen nachhaltig wirken, werden sie auch in den Folgejahren zu entsprechenden Einsparungen führen.



Die wesentlichen zusätzlichen Ausgabenkürzungen mit Langzeitwirkung sind in den Jahren 2003 bis 2005 initiiert worden. Demgegenüber sind mit dem Haushaltsplan 2006 lediglich zusätzliche 15 Millionen € an Ausgabenkürzungen mit Langzeitwirkung neu aufgenommen worden.



Vermögensaktivierungen

Die vorgenannten Ausgabenkürzungen reichten jedoch nicht aus, die Haushalte 2004 bis 2006 angesichts der geplanten Absenkung der Nettokreditaufnahme um jährlich 350 Millionen € auszugleichen. Zum Haushaltsausgleich waren vielmehr folgende Vermögensaktivierungen erforderlich, die bis zum Haushaltsplan 2006 auf 931,4 Millionen € angestiegen sind:

Vermögensaktivierungen lt. Haushaltsplan	2003 Millionen €	2004 Millionen €	2005 Millionen €	2006 Millionen €
Haushaltsplan 2003 (nachrichtlich)				
Entnahme Agrarstrukturfonds (davon durch 2. Nachtrag zusätzlich 10,6 Millionen €)	21,6			
Entnahme Landesliegenschaftsfonds (davon durch 2. Nachtrag zusätzlich 3,1 Millionen €)	28,1			
Entnahme Stammkapital der Hanno- verschen Beteiligungsgesellschaft mbH (HanBG)	300,0			
Entnahme NordLB (LTS- Fördervermögen) ⁷	125,0			
sonstige Einnahmen aus Veräuße- rungen (Kapitel 13 20 - Vermögensverwaltung -)	22,6			
Summe Haushaltsplan 2003	497,3			
Haushaltsplan 2004				
Entnahme Agrarstrukturfonds (Domänenverkauf) ⁸		152,0		
Entnahme Agrarstrukturfonds (sonstige Verkäufe)		18,5		
Entnahme Landesliegenschaftsfonds		25,0		
Entnahme NordLB (LTS- Fördervermögen)		125,0		
Summe Haushaltsplan 2004		320,5		
Haushaltsplan 2005				
Entnahme Agrarstrukturfonds			19,5	
Entnahme Landesliegenschaftsfonds			84,0	
Verkauf Forstliegenschaften			16,7	
Erlös Spielbanken Niedersachsen GmbH			100,0	
Verkauf NordLB-Anteile an HanBG			450,0	
Gewinnentnahme HanBG			80,0	
Summe Haushaltsplan 2005			750,2	
Haushaltsplan 2006				
Entnahme Agrarstrukturfonds (Domänenverkauf)				75,0
Entnahme Agrarstrukturfonds (sonstige Verkäufe)				2,3
Verkauf Forstliegenschaften				16,1
Verkauf NordLB-Anteile an HanBG				280,0
Verkauf Rückflüsse Förderdarlehen LTS				433,0
Verkauf Landeskrankenhäuser sowie sonstige Einnahmen aus Veräuße- rungen (Kapitel 13 20 - Vermögensverwaltung -)				125,0
Summe Haushaltsplan 2006				931,4

Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium

⁷ Diese Einnahme konnte im Hj. 2003 nicht realisiert werden; Hinweis auf Haushaltsplan 2004.

⁸ Diese Einnahme konnte im Hj. 2004 nicht realisiert werden; Hinweis auf Haushaltsplan 2006.

Zu den Vermögensaktivierungen im Zusammenhang mit der Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft mbH (HanBG), bei der das Land Alleingesellschafter ist, ist anzumerken: Sowohl bei der Entnahme des Stammkapitals im Jahre 2003 in Höhe von 300 Millionen € als auch bei den Veräußerungen der NordLB-Anteile - 450 Millionen € im Jahre 2005 und 280 Millionen € im Jahre 2006 - handelt es sich um Transaktionen, die die HanBG nicht aus eigenen Mitteln erbringen kann. Sie musste bzw. muss vielmehr für die Zahlungen an das Land Kredite aufnehmen.

Diese Kredite sind dem Land wirtschaftlich zuzurechnen. Ohne dieses kreditfinanzierte In-Sich-Geschäft des Landes hätte das Land z. B. die im Haushaltsgesetz 2005 ausgewiesene Nettokreditaufnahme nicht absenken können, sondern im Vergleich zum Vorjahr sogar um 100 Millionen € erhöhen müssen.

Formale Nettokreditaufnahme

Durch die Vorgabe, die jährliche Nettokreditaufnahme um jeweils 350 Millionen € zu mindern, ergaben sich folgende Haushaltsansätze:

	2. Nachtrag 2003	Haus-haltsplan 2004	Nachtrag 2004	Haus-haltsplan 2005	Haus-haltsplan 2006
	Millionen €	Millionen €	Millionen €	Millionen €	Millionen €
Nettokreditaufnahme gemäß § 3 Abs. 1 Haushalts-gesetz	2.845	2.500	2.500	2.150	1.800
eigenfinanzierte Investitionen	1.553	1.176	1.976	889	947
Überschreiten Artikel 71 NV	1.292	1.324	524	1.261	853

Im § 3 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 2006 sind neben der in § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes ausgewiesenen Nettokreditaufnahme in Höhe von 1,8 Milliarden € weitere Kreditaufnahmen der LTS in Höhe von 123,3 Millionen € für den Städtebau und die Krankenhausfinanzierung ausgewiesen, die der Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen sind.

Mit allen Haushaltsplänen wurde die in Artikel 71 NV gesetzte Grenze der Nettokreditaufnahme überschritten. Dabei beruhen die Daten des Nachtragshaushalts 2004

auf dem Einmaleffekt „Einnahmen aus der nachträglichen Verzinsung des LTS-Fördervermögens“⁹ in Höhe von 800 Millionen €, die der NordLB investiv in gleicher Höhe wieder zugeführt werden sollten.

Strukturelles Defizit

Die Entwicklung der Nettokreditaufnahme allein ist nicht aussagekräftig für die Finanzsituation des Landes. Um den Landeshaushalt wirkungsvoll zu konsolidieren, muss nicht nur die Nettokreditaufnahme auf Null reduziert werden, sondern auch die Finanzierung dauerhafter Ausgaben durch nur einmalig wirkende Vermögensaktivierungen. Das strukturelle Defizit spiegelt sich wider in der Summe aus der Nettokreditaufnahme des Landes, aus der dem Land zuzurechnenden LTS-Kreditaufnahme für Krankenhaus- und Städtebauförderung sowie aus den Vermögensaktivierungen:

	2. Nachtrag 2003 Millionen €	2004 Millionen €	2005 Millionen €	2006 Millionen €
Nettokreditaufnahme	2.845	2.500	2.150	1.800
Kreditaufnahmen der LTS für Krankenhaus- und Städte- bauförderung	-	123	123	123
Vermögensaktivierungen	497	320	750	931
strukturelles Defizit	3.342	2.943	3.023	2.854

Gegenüber dem 2. Nachtragshaushalt 2003 konnte mit dem Haushaltsplan 2004 das strukturelle Defizit danach um rd. 400 Millionen € gesenkt werden. In den Folgejahren verharrte das strukturelle Defizit jedoch auf dem Niveau des Hj. 2004.

Weitere Risiken

Das strukturelle Defizit wird zudem durch weitere Faktoren belastet. Dazu zählen

- die bereits feststehenden Steigerungen der Versorgungsleistungen des Landes,
- der stetig steigende Nachholbedarf für die Unterhaltung der Straßen und für die dringendsten, Gefahren abwehrenden Maßnahmen der Bauunterhaltung,

⁹ Weitere Maßnahmen sind im Nachtragshaushalt 2004 nicht veranschlagt.

- die Risiken zukünftig steigender Zinsen für die Schuldenlast von inzwischen 50 Milliarden € sowie zusätzliche Zinsausgaben für neue Schulden,
- die wirtschaftlichen Risiken aus privatwirtschaftlichen Unternehmen, deren Eigentümer das Land ist.

Würdigung

Mit den Haushaltsplänen 2003 bis 2005 hat die Landesregierung auf der Ausgabenseite jeweils zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen mit einem Einsparvolumen in der Größenordnung von jeweils 500 Millionen € mit entsprechenden Einsparungen auch für die Folgejahre initiiert. Mit dem Haushaltsplan 2006 sind jedoch lediglich zusätzliche 15 Millionen € als langfristig wirkende Konsolidierungsmaßnahmen hinzugeetreten.

Damit hat die Landesregierung mit dem Haushaltsplan 2006 ihren Konsolidierungskurs nicht fortgeführt, obwohl eine stringente Weiterführung angesichts der Haushaltslage notwendig gewesen wäre.

Trotz des Anwachsens der Ausgabenkürzungen von 255 Millionen € im Jahre 2003 auf inzwischen 1.436,6 Millionen € im Haushaltsplan 2006 hat sich das strukturelle Defizit des Landes in diesem Zeitraum nur marginal reduziert. Zwar liegt das strukturelle Defizit 2006 um 488 Millionen € niedriger als im Haushaltsplan 2003, jedoch war dieser Haushalt von Sonderbelastungen gekennzeichnet. D. h. die Konsolidierungsmaßnahmen haben gerade ausgereicht, das strukturelle Defizit zu stabilisieren.

Gründe hierfür sind, dass sich das Land immer noch nicht auf das niedrigere Einnahmenniveau aus Steuern, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Förderabgaben, das unter dem Niveau des Jahres 1998 liegt, eingestellt hat.

Auf der Ausgabenseite vergrößern zudem dynamisch wachsende Positionen die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben. So sind allein die Versorgungsausgaben und die Beihilfeleistungen seit 1998 um 660 Millionen € gestiegen. Einen Beitrag haben aber auch die zusätzlichen Einstellungen von neuen Lehrern und Polizisten geleistet.

Da Vermögensaktivierungen Ressourcenverzehr darstellen, sind sie nur noch begrenzt zum Haushaltsausgleich und zur Abfederung des Konsolidierungskurses einsetzbar. Sie erhöhen das strukturelle Defizit.

Nur wenn das Land einschneidende weitere strukturelle Maßnahmen auf der Ausgabenseite zur Konsolidierung der Landesfinanzen ergreift, kann der Weg aus der Schuldenfalle langfristig gelingen¹⁰.

Zudem sollten zur Unterstützung der Konsolidierung

- nicht eingeplante Mehreinnahmen im Laufe des Haushaltsjahres zwingend zur Reduzierung der Kreditaufnahme eingesetzt werden und
- nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen nicht der Rücklage zugeführt werden dürfen, sondern verfallen.

2. Personalkostensenkung mit Augenmaß: Anmerkungen zum personalwirtschaftlichen Konzept der Landesregierung

Einzelplan 04 u. a. - Finanzministerium

Die bisherigen personalwirtschaftlichen Maßnahmen der Landesregierung reichen nicht aus, um die Wende zu einer nachhaltigen Finanzpolitik zu schaffen. Der strukturelle Konsolidierungsbedarf im Personalhaushalt beträgt allein bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode mehr als 1 Milliarde €. Deshalb sind weitere dienstrechtliche und personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Reduzierung der Personalausgaben unabdingbar.

Finanzpolitische Ziele der Landesregierung

Ziel der Finanzpolitik der Landesregierung ist, die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft zu sichern, insbesondere mit Blick auf die kommenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung und den zunehmenden Versorgungslasten¹¹. Sie beabsichtigt eine Reduzierung der Nettokreditaufnahmen bis 2008 um jeweils 350 Millionen € pro Jahr, hat die Aufstellung

¹⁰ Hinweis auf Nr. 2 (s. u.).

¹¹ Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium, Mipla 2005 bis 2009, S. 28.

eines Haushalts ohne Nettokreditaufnahme zum Ende der nächsten Legislaturperiode (2013) „in Aussicht genommen“ und bekräftigt mit der aktuellen Finanzplanung diese Absicht¹².

Konsolidierung des Personalhaushalts als wesentlicher Bestandteil der Haushaltssanierung

Die strukturelle Konsolidierung des Personalhaushalts ist wesentliche Voraussetzung einer nachhaltigen Haushaltssanierung. Die Aufwendungen für Personal stellen mit einem Anteil von rd. 45 v. H. an den Gesamtausgaben des Landes den mit Abstand größten Kostenfaktor dar. Wegen des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger von gegenwärtig 67.000 auf 101.000 im Jahr 2020¹³ handelt es sich zudem um einen dynamisch wachsenden Ausgabenblock, der sich selbst bei konstantem Beschäftigungsvolumen und gleich bleibenden Bezügen und Pensionszahlungen signifikant erhöhen wird.

Die haushaltspolitische Notwendigkeit einer an sich kurzfristig erforderlichen Verringerung der Personalkosten in erheblicher Höhe wird bereits durch die geplante Absenkung der Haushaltsdeckungskredite bis 2009 gegenüber 2006 um 920 Millionen € belegt¹⁴. Soll diese Absenkung allein auf der Ausgabenseite der künftigen Haushalte realisiert werden, müssten die Personalausgaben - bei einer Personalkostenquote von 45 v. H. - rechnerisch bis 2009 um 414 Millionen € gesenkt werden¹⁵. Dies entspräche einem Abbau von 9.000 Stellen¹⁶ oder einer Kürzung der Bezüge und Pensionszahlungen um knapp 4 v. H.¹⁷

Die Berechnung verdeutlicht, dass ohne ein umfassendes Konzept zur Personalkostenreduzierung in sämtlichen Verwaltungszweigen eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung nicht möglich ist. Weitere Sparzwänge im Personalhaushalt bestehen für

¹² Mipla 2005 bis 2009, S. 19.

¹³ Quelle: Prognose des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung (NLBV) über die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger (Stand: 31.12.2004).

¹⁴ Vgl. Mipla 2005 bis 2009, S. 39: 1.800 Millionen € (= Haushaltsdeckungskredit 2006) - 880 Millionen € (= Haushaltsdeckungskredit 2009) = 920 Millionen €.

¹⁵ Dabei bleibt unberücksichtigt, dass das Land für bestimmte Ausgaben keine oder nur geringe Handlungsparameter hat, z. B. für Zinsausgaben und für Ausgaben, die mit zweckgebundenen Einnahmen der Europäischen Union oder des Bundes korrespondieren. Würde dies eingerechnet, müssten bei den übrigen Ausgaben - und rechnerisch damit auch bei den Personalausgaben - höhere Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet werden.

¹⁶ Berechnet auf der Grundlage von Personalausgaben je Stelle in Höhe von 46.000 €.

¹⁷ Gesamtpersonalkosten per annum: 10,5 Milliarden €.

die Zeit ab 2010. Sie hängen mit dem dynamischen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger zusammen. Bis 2013 - dem Jahr der von der Landesregierung in Aussicht genommenen Aufstellung eines Haushalts ohne Neuverschuldung¹⁸ - erhöhen sich die Versorgungsausgaben nach einer Prognose des NLBV mindestens um folgende Beträge¹⁹:

2010	2011	2012	2013
60 Millionen €	126 Millionen €	215 Millionen €	308 Millionen €.

Unter Einbeziehung der aktuellen, dem Personalhaushalt zuzurechnenden Deckungslücken ergibt sich somit rechnerisch ein struktureller personalwirtschaftlicher Handlungsbedarf, der bis zum Jahr 2013 auf die Summe von 722 Millionen € anwächst. Nicht berücksichtigt sind hierbei lineare Erhöhungen der Aktiven- und Versorgungsbezüge sowie der auf den Personalhaushalt entfallende Anteil der in Aussicht genommenen Absenkung der Neuverschuldung auf Null bis zum Jahr 2013. Der beabsichtigte Verzicht auf Neuverschuldung erhöhte den Handlungsbedarf im Personalhaushalt nochmals um 396 Millionen €²⁰, sodass die Personalkosten bei Umsetzung der finanzpolitischen Ziele der Landesregierung bis zum Jahr 2013 um 1,15 Milliarden € gesenkt werden müssten.

Die von der Landesregierung eingeleiteten Personalabbaumaßnahmen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung²¹, die Streichung des Weihnachts- und Urlaubsgelds bei Beamten sowie die Abschaffung der Beihilfefähigkeit stationärer Wahlleistungen mit einem Einsparvolumen von 800 Millionen € pro Jahr sind verbraucht. Sie bewirken im Ergebnis, dass der Konsolidierungsbedarf des Personalhaushalts auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert wurde und nicht noch höher ausfällt.

Personalwirtschaftliches Konzept der Landesregierung

Angesichts der strukturellen Probleme des Personalhaushalts hat der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2004 die Erstellung eines ganzheitlichen, auf seine monetäre Wirkung ausgerichteten Personalabbaukonzepts gefordert und eine Reihe von dienstrechtlichen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur nachhaltigen Sen-

¹⁸ Vgl. Mipla 2005 bis 2009, S. 19.

¹⁹ Prognose des NLBV, vgl. Fußnote 13.

²⁰ 45 v. H. von 880 Millionen €

²¹ Mipla 2005 bis 2009, S. 25.

kung der Personalausgaben vorgeschlagen²². Nach Ansicht des LRH erfordert die aus finanziellen Gründen unabwendbare Konsolidierung des Personalhaushalts eine deutliche Erweiterung der Verwaltungsreform zu einem umfassenden Personalabbauprozess.

Die Landesregierung lehnt weitere Einsparungen „unter rein arithmetischen Gesichtspunkten“ ab²³. Sie will in den kommenden Jahren „mit Augenmaß an der notwendigen Konsolidierung des Personalhaushalts weiterarbeiten“²⁴.

In einem Gutachten vom April 2005²⁵ ist dargelegt, dass der Verzicht auf durchgreifende Konsolidierungsmaßnahmen das Verhältnis der Pensions- und Zinsausgaben zu den laufenden Einnahmen von 24 v. H. auf 54 v. H. im Jahr 2030 ansteigen lässt. Das Land wäre dann nicht mehr handlungsfähig.

Der LRH hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass angesichts der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen unverzüglicher Handlungsbedarf für weitere Konsolidierungsschritte besteht.

Da die Personalkosten des Landes überwiegend auf der Zahl der Lehr- und Polizeikräfte beruhen und der problematische Anstieg der Versorgungslasten weitgehend auf die Expansion des Schul- und Polizeibereichs zurückzuführen ist, regt der LRH insbesondere Maßnahmen zur Senkung der Personalkosten in diesen Bereichen an:

- Abbau von Lehrerstellen infolge zurückgehender Schülerzahlen.
- Anpassung der Regelstundenverpflichtungen von Lehrkräften an die Standards anderer Bundesländer.
- Konzentration des Einsatzes der Lehrkräfte auf unterrichtliche Zwecke, insbesondere durch weitere Reduzierung der Anrechnungsstunden.

²² Drs. 15/1050, S. 160/164 f.

²³ Drs. 15/2475.

²⁴ Drs. 15/2475.

²⁵ Homburg, Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen, S. 25.

- Wiedereinführung eines funktionsgerechten mittleren Dienstes im Polizeibereich nach dem Vorbild anderer Bundesländer.
- Anhebung der besonderen Altersgrenze für Polizeivollzugsbeamte auf das vollendete 63. Lebensjahr sowie Abschaffung der besonderen Altersgrenze für Polizeibeamte des höheren Dienstes.

Als weitere Maßnahmen zur Verringerung der Personalkosten kommen in Betracht:

- Erhöhung der Altersgrenze auf 67 Jahre, wobei Ausnahmen für besonders belastende Tätigkeiten zu prüfen sind.
- Personalabbau durch ressortübergreifende Bündelung nachgelagerter Funktionen wie z. B. Beschaffungswesen, Reisekostenmanagement sowie Systemadministration.
- Streichung von Vorruhestandsregelungen wie die Altersteilzeit sowie Begrenzung der Teilzeitbeschäftigung auf die familienpolitische Teilzeit.
- Konsequente Einhaltung des Einstellungsstopps.
- Absehen von Besoldungs- und Tariferhöhungen bis zum Ende des Mipla-Zeitraums.
- Fortsetzung der Anpassung des Tarifrechts an das Beamtenrecht durch Streichung des Weihnachts- und Urlaubsgelds sowie Erhöhung der Wochenarbeitszeit.
- Absenkung der Eingangsbesoldung und Einführung einer Bandbreitenbezahlung.
- Absenkung der Beamtenversorgung auf 71,75 v. H. der Aktivenbezüge ohne die jetzigen Übergangsregelungen.

Kosten der Landesverwaltung senken

Trotz einer Vielzahl von Maßnahmen zur Verwaltungsreform kann die Verwaltung weiterhin erheblich verbessert und verschlankt werden. Es zählen nicht nur die großen Maßnahmen. Jedes Ressort und jede Behörde ist verpflichtet, alle Möglichkeiten zu nutzen, um die Verwaltung effizienter zu gestalten und ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

3. Mögliche Kostensenkungen im Bereich des Personalvertretungsrechts

Einzelplan 03 u. a. - Ministerium für Inneres und Sport

In der niedersächsischen Landesverwaltung vertreten

10.400 Personalratsmitglieder 196.000 Beschäftigte. Ihre Freistellungen und Arbeitsbefreiungen binden 1.083 Stellen. Die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz verursacht rechnerisch jährliche Kosten in Höhe von 78 Millionen €. Auf jeden Beschäftigten der Landesverwaltung entfallen demnach pro Jahr Kosten in Höhe von 400 € für personalvertretungsrechtliche Zwecke.

Durch eine Reduzierung des Umfangs förmlicher Freistellungen sowie eine Senkung der Zahl der Mitglieder der Schulstufenvertretungen sind Kostenentlastungen in Höhe von 14,1 Millionen € realisierbar.

Überdies gibt der Haushaltsplan nur unzureichend Auskunft über die Bindung von Stellen für personalvertretungsrechtliche Zwecke.

Rechtsgrundlage der Freistellung von Personalratsmitgliedern

Nach dem Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz (NPersVG) sind Personalratsmitglieder zur Erledigung personalvertretungsrechtlicher Aufgaben von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen. Die gesetzlichen Vorschriften unterscheiden zwischen förmlichen und anlassbezogenen Freistellungen (Arbeitsbefreiungen).

Der Umfang förmlicher Freistellungen bemisst sich vorwiegend nach der Zahl der Beschäftigten oder Wahlberechtigten einer Dienststelle²⁶. Hiernach ist beispielsweise in Dienststellen mit 300 bis 600 Beschäftigten ein Mitglied des örtlichen Personal-

²⁶ Vgl. §§ 39 Abs. 3, 48 Abs. 1 Satz 2, 49 Abs. 2, 99 Abs. 2 und 99 Abs. 3 NPersVG.

rats von der dienstlichen Tätigkeit grundsätzlich freizustellen. Für die Mitglieder von Schulpersonalräten werden die zu erteilenden Unterrichtsstunden reduziert.

Darüber hinaus sind die Mitglieder anlassbezogen von ihrer dienstlichen Tätigkeit befreit, soweit es zur ordnungsgemäßen Durchführung der personalvertretungsrechtlichen Aufgaben erforderlich ist²⁷. In der Begründung zum Entwurf des NPersVG vom 12.01.1993 vertrat die Landesregierung die Auffassung, dass für anlassbezogene Freistellungen ein zeitlicher Aufwand von durchschnittlich 10 v. H. der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit anzusetzen ist. Das Kultusministerium bestätigte auf ausdrückliche Rückfrage des LRH die Anwendung der „10 %-Regel“ auch für Mitglieder der Schulpersonalvertretungen, wies allerdings darauf hin, dass „eigene Erfahrungswerte nicht vorliegen“.

Der LRH prüfte auf dieser Grundlage die Kosten des Personalvertretungsrechts. Dabei blieben die nicht monetären Auswirkungen der Personalratsarbeit unberücksichtigt.

Zahl der Personalratsmitglieder und Stellenumfang für Freistellungen

In der unmittelbaren Landesverwaltung vertreten 10.400 Personalratsmitglieder 196.000 Beschäftigte. Davon nehmen im Schulbereich mit 86.000 Beschäftigten 6.700 Personalratsmitglieder personalvertretungsrechtliche Aufgaben wahr. Im rechnerischen Durchschnitt betreut ein Personalratsmitglied etwa 19 Beschäftigte. Ca. 5.000 Mitglieder sind teilweise oder ganz von ihrer dienstlichen Tätigkeit förmlich freigestellt. Die förmlichen Freistellungen binden personalwirtschaftliche Ressourcen von 547 Stellen.

5.360 Personalratsmitglieder sind nicht förmlich freigestellt. Für die anlassbezogenen Freistellungen dieser Personalratsmitglieder ist ein zeitlicher Aufwand von durchschnittlich 10 v. H. der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit anzusetzen. Danach werden weitere 536 Stellen für die Wahrnehmung personalvertretungsrechtlicher Aufgaben in Anspruch genommen.

Förmliche und anlassbezogene Freistellungen binden zusammen insgesamt 1.083 Stellen.

²⁷ Vgl. §§ 39 Abs. 2 Satz 1, 99 Abs. 4 Satz 2 NPersVG.

Kosten des Personalvertretungsrechts

Die Landesregierung ermittelte jährliche Ausgaben in Höhe von 23,4 Millionen € für die förmliche Freistellung von Mitgliedern der Personalvertretungen²⁸. Sie berücksichtigte nur die unmittelbaren Personalausgaben und verzichtete zudem auf eine Berechnung der Kosten für anlassbezogene Freistellungen.

Demgegenüber stellte der LRH unter Beachtung der entsprechenden Vorgaben des Finanzministeriums²⁹ jährliche kalkulatorische Personalkosten in Höhe von 36,7 Millionen € für förmliche Freistellungen und 36,1 Millionen € für anlassbezogene Freistellungen fest.

Zudem ermittelte der LRH, dass durch die Teilnahme von Personalratsmitgliedern an Schulungs- und Bildungsmaßnahmen³⁰ jährliche Kosten in Höhe von 0,6 Millionen € entstehen und der Aufwand der personalverwaltenden Stellen für die Bearbeitung von Personalratsangelegenheiten mit jährlich 4,5 Millionen € anzusetzen ist.

Die Gesamtkosten betragen hiernach pro Jahr 78 Millionen €. Auf jeden Beschäftigten entfallen jährlich 400 €.

Vorschläge zur Kostensenkung

Durch eine Reduzierung des Umfangs förmlicher Freistellungen sowie die Senkung der Zahl der Mitglieder der Schulstufenvertretungen sind Kostenentlastungen in Höhe von 14,1 Millionen € realisierbar:

- Eine Änderung der niedersächsischen Freistellungsstaffel für örtliche Personalräte nach dem Vorbild des Bayerischen Personalvertretungsgesetzes würde den Freistellungsumfang um 62 Stellen senken. Dies entspricht einem Einsparvolumen von 4,4 Millionen €.

²⁸ Vgl. S. 3 der Drs. 15/1595 vom 04.01.2005.

²⁹ Vgl. Runderlass vom 29.03.2005 zu den „Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen ...“ (Nds. MBI. S. 274).

³⁰ § 40 NPersVG.

- Durch Anwendung der in Schleswig-Holstein geltenden Freistellungsstaffeln für örtliche Schulpersonalräte könnten der Freistellungsumfang um 2.300 Unterrichtsstunden und hierdurch die Kosten um 6,7 Millionen € reduziert werden.
- Die Zahl der Mitglieder für die fünf Schulstufenvertretungen³¹ könnte von jeweils 19 auf die für Stufenvertretungen außerhalb des Schulbereichs geltende Größe von elf Mitgliedern gesenkt werden. Hierdurch verringern sich der Freistellungsumfang um 28 Stellen und die Kosten um 2 Millionen €.
- Durch eine Begrenzung der Freistellungen für Mitglieder der Schulstufenvertretungen entsprechend der für sonstige Stufenvertretungen geltenden Höchstzahl von jeweils fünf Stellen³² ließe sich eine weitere Kostenentlastung in Höhe von rd. 1 Million € erzielen.

Weitere Einsparungen könnten dadurch realisiert werden, dass auch der Umfang der Freistellungen von Mitgliedern der Stufenvertretungen an die bayerischen Freistellungsstandards angepasst wird.

Dokumentation der Freistellungen im Haushaltsplan

Gemäß § 39 Abs. 6 NPersVG sind für freigestellte Mitglieder des Personalrats zwingend Planstellen und Stellen entsprechender Wertigkeit bereitzustellen. Diese Regelung zielt darauf ab, den durch das Personalvertretungsrecht entstehenden Aufwand im Sinne der Haushaltsklarheit und -wahrheit im Haushaltsplan zu etatisieren. Die Allgemeinen Bestimmungen³³ sehen demgegenüber lediglich vor, dass für freigestellte Personalratsmitglieder Planstellen und Stellen durch Ausbringung von Haushaltsvermerken bereitgestellt werden können, aber nicht müssen.

Der Haushaltsplan 2004 (Stellen- und Wirtschaftspläne) enthält solche Haushaltsvermerke nur für 115 Stellen. Angesichts eines Umfangs von 5.000 - teilweise oder ganz - förmlich freigestellten Mitgliedern der Personalvertretungen gibt der Haushaltsplan somit nur fragmentarisch Auskunft über die Bindung von Stellen für personalvertretungsrechtliche Zwecke.

³¹ Vgl. § 95 Abs. 2 NPersVG.

³² Vgl. § 48 Abs. 1 Satz 3 NPersVG.

Im Sinne der notwendigen Kostentransparenz hält es der LRH für erforderlich, die Freistellungen im Haushaltsplan bestimmungsgemäß zu dokumentieren, ohne jedoch die Gesamtstellenzahl zu erhöhen.

4. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung im Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Niedersachsen

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 11	-	Mess- und Eichwesen

Das mit der Gründung des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen vorgegebene Ziel der vollen Kostendeckung bis 2004 ist nicht erreicht worden. Der Zuschussbedarf für den Landesbetrieb Mess- und Eichwesen war in den Jahren 1999 bis 2004 insgesamt um ca. 5,5 Millionen € höher als geplant.

Durch Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation sowie eine zielgerichtete Steuerung auf Basis der Daten der Kosten- und Leistungsrechnung ist eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Der jährliche Zuschussbedarf kann um mindestens 660.000 € reduziert werden. Weitere Einsparungen sind durch die Reduzierung der Zahl der Betriebsstellen möglich.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sollte darauf hinwirken, dass die bevorstehende Privatisierung von Eichaufgaben nicht zu einer zusätzlichen Belastung des Landeshaushalts führt. Dazu gehört auch die Prüfung, ob Gebühren für Überwachungsaufgaben einzuführen sind sowie das Mess- und Eichwesen Niedersachsen in eine andere Organisation einzugliedern ist.

Vorbemerkung

In Niedersachsen bestand die Eichverwaltung bis zum 31.12.1997 aus einem abteilungsfreien Dezernat des Niedersächsischen Landesverwaltungsamts und neun Eichämtern. Mit Wirkung vom 01.01.1998 wurde sie in den Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Niedersachsen (MEN) überführt. Das MEN besteht aus der Direktion und zehn unselbstständigen Betriebsstellen in Braunschweig, Celle, Emden, Göt-

³³ Nr. 1 Abs. 2 der Allgemeinen Bestimmungen zu den persönlichen Verwaltungsausgaben.

tingen, Hannover, Lüneburg, Nienburg, Oldenburg, Osnabrück und Stade. Zu den Aufgaben des MEN gehören insbesondere die Erst- und Nacheichung von Messgeräten, Überwachung der in Verwendung befindlichen Messgeräte (Nachschau), Aufsicht über staatlich anerkannte Prüfstellen und Überprüfung von Fertigpackungen. Insgesamt sind 141 Mitarbeiter (Stand 01.05.2005) - entsprechend 136,13 Vollzeiteinheiten - im MEN beschäftigt. Die Größe der Betriebsstellen schwankt zwischen drei und 29 Mitarbeitern.

Zuschussbedarf für den Landesbetrieb

Mit der Umwandlung der Eichverwaltung in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO verfolgte die Landesregierung das Ziel, dass das MEN innerhalb von fünf Jahren kostendeckend arbeitet. Der Zuschussbedarf sollte bis 2004 auf Null reduziert werden.

Dieses Ziel ist verfehlt worden. Der Zuschussbedarf in den Jahren 1999 bis 2004 ist der folgenden Übersicht zu entnehmen:

	1999 in €	2000 in €	2001 in €	2002 in €	2003 in €	2004 in €	Ergebnis in €
Saldo der Ist-Ergebnisse = Zuschuss	989.000	723.000	2.395.000	1.511.000	955.000	649.000	7.222.000
geschätzter Zuschussbedarf	665.000	460.000	307.000	102.000	102.000	0	1.636.000
Differenz	-324.000	-263.000	-2.088.000	-1.409.000	-853.000	-649.000	-5.586.000

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr erklärt den höheren Zuschussbedarf mit der 1997 nicht absehbaren Einführung von Nutzungsentgelten für die Landesliegenschaften sowie mit der nicht absehbaren Berücksichtigung von Pensionszuschlägen für Beamte. Das Ziel einer kostendeckenden Betriebsführung leitete sich jedoch aus einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des LRH für das Jahr 1994 ab, in der bereits Pensionsrückstellungen und Unterbringungskosten berücksichtigt waren.

Im Ergebnis war der Zuschussbedarf in dem o. a. Zeitraum um über 5,5 Millionen € höher als geplant.

Vorschläge für eine kostendeckende Betriebsführung

Der LRH hält eine kostendeckende Betriebsführung für möglich, wenn die im Folgenden empfohlenen Maßnahmen realisiert werden:

– Aufgabenverteilung

Die eichtechnischen Aufgaben werden vorrangig von Bediensteten des mittleren und gehobenen eichtechnischen Dienstes wahrgenommen. Je nach Betriebsstelle variiert die Verteilung der Aufgaben auf die Laufbahngruppen. Dieselben Aufgaben werden danach einmal von Mitarbeitern des mittleren, ein anderes Mal von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes wahrgenommen. Die Wahrnehmung von einfachen Eichaufgaben durch Mitarbeiter des gehobenen Dienstes ist jedoch unwirtschaftlich. Für alle Eichungen sollte grundsätzlich der mittlere Dienst, in dem alle Mitarbeiter entweder einen Meisterbrief oder einen Technikerabschluss vorweisen müssen, zuständig sein. Stellen des gehobenen Dienstes hält der LRH für Eichaufgaben nur für erforderlich, wenn die Eichung so komplex ist, dass sie die besonderen Fachkenntnisse eines Ingenieur-Studiums erfordert.

Die Stellen im einfachen Dienst können weitgehend abgebaut werden, indem die Eichverwaltung auf den aus Sicht der Finanzkontrolle grundsätzlich nicht erforderlichen Einsatz von Zweier-Teams bei bestimmten Eichungen (z. B. Tankstelleneichungen) verzichtet.

Durch die Umsetzung dieser Empfehlungen können jährlich mindestens 434.000 € eingespart werden.

– Gewerbliche Leistungen

Neben den gesetzlichen Pflichtaufgaben nimmt das MEN freiwillige Leistungen (z. B. messtechnische Überprüfung von Blutdruckmessgeräten oder medizinischen Thermometern) wahr, obwohl das MEN nach eigener Darstellung mit den vorhandenen Arbeitskapazitäten seine gesetzlichen Pflichtaufgaben nicht bewältigen kann. Dadurch entstanden nach Berechnungen des MEN im Jahr 2004 Einnahmeverluste in Höhe von 272.313 €. Im Jahr 2004 hat es für freiwillige Leistungen 8.065 Arbeitsstunden mit Kosten in Höhe von rd. 510.000 € eingesetzt. Die damit verbundenen Einnahmen betragen ca. 500.000 €. Damit waren die

freiwilligen Leistungen nicht kostendeckend.

Das MEN sollte schon aus ordnungspolitischen Gründen gewerbliche Leistungen nicht mehr anbieten, zumal wenn die Arbeitskapazität nicht ausreicht, den gesetzlichen Pflichtaufgaben nachzukommen. Allein durch den Verzicht auf die messtechnische Überprüfung von Blutdruckmessgeräten kann der Verlust um 50.000 € jährlich reduziert werden. Die Personalkapazität ist dem Bedarf für die Erfüllung der gesetzlichen Pflichtaufgaben anzupassen. Nur für die Übergangszeit, in der der freie Markt die notwendigen Leistungen noch nicht bereitstellt, ist die Erbringung gewerblicher Leistungen noch hinzunehmen.

– Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

Für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen, die in den Betriebsstellen erbracht werden und deren Anteil am Gesamtaufwand je nach Betriebsstelle zwischen 17,7 v. H. und 34,12 v. H. schwankt, hat der LRH ein Benchmarking durchgeführt und dabei ein Einsparpotenzial von drei Stellen ermittelt.

Das monetäre Einsparpotenzial beträgt jährlich ca. 176.000 €.

– Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Nach Errichtung des Landesbetriebs hat das MEN eine KLR mit dem Ziel eingeführt, Kostentransparenz und bessere Steuerungsmöglichkeiten zu schaffen. Durch einen 1.186 Positionen umfassenden Kostenträgerkatalog und eine fehlende Plausibilisierung der Eintragungen in die KLR konnte dieses Ziel nicht erreicht werden. Der LRH hat deshalb vorgeschlagen, die Zahl der Produkte auf höchstens 150 zu reduzieren und die Eintragungen der Mitarbeiter künftig zeitnah zu prüfen, Unrichtigkeiten aufzuklären und eventuell notwendige Korrekturen vorzunehmen.

Das MEN errechnet in seinen KLR-Auswertungen für die Betriebsstellen so genannte Deckungsbeiträge. Bei der Ermittlung der Deckungsbeiträge wurden jedoch die Kosten der Direktion sowie Sachkosten in Höhe von rd. 1.100.000 € nicht berücksichtigt.

Nach den auf den KLR-Daten basierenden Berechnungen des LRH unter Berücksichtigung aller Kosten haben 2004 alle Betriebsstellen einen Verlust in unterschiedlicher Höhe erzielt. Der Gesamtverlust beläuft sich danach auf

712.158 €. Den geringsten Verlust im Verhältnis zur eingesetzten Arbeitszeit, ohne Berücksichtigung der in unterschiedlicher Höhe anfallenden Fahrzeiten, erzielte mit 0,72 € je Arbeitsstunde die Betriebsstelle Oldenburg. Würden alle Betriebsstellen dieses Ergebnis erzielen, könnte der Gesamtverlust auf 83.252 € verringert werden. Der LRH hat das MEN aufgefordert, in einer gesonderten Untersuchung die Gründe für die Abweichungen zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit zu ergreifen.

– Steuerung der Betriebsstellen

Die Direktion steuert die Betriebsstellen inputorientiert, indem sie ihnen Personal und Sachmittel zur Verfügung stellt. Eine Steuerung über Kennzahlen oder Zielvorgaben findet bisher nicht statt. Der LRH hält es für unerlässlich, strategische Ziele für die Arbeit der Eichverwaltung zu definieren und Schwerpunkte festzusetzen. Der LRH empfiehlt dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, gemeinsam mit dem MEN die für einen kostendeckenden Betrieb erforderlichen Zielvorgaben zu erarbeiten und mit den Betriebsstellen erfüllbare Ziele zu vereinbaren. Die Zielerreichung sollte quartalsweise überwacht werden. Das setzt voraus, dass das MEN die KLR zu einem wirksamen Controllinginstrument weiterentwickelt und sich daraus ergebende Steuerungsmöglichkeiten nutzt.

– Künftiger Aufbau des MEN nach dem gegenwärtigen Aufgabenbestand

Aus Sicht des LRH ist aus wirtschaftlichen Gründen für die Eigenständigkeit einer Betriebsstelle ein Mitarbeiterbestand von mindestens zehn erforderlich, um den Personalbedarf für „unproduktive“ Querschnittsaufgaben auf das notwendige Minimum zu beschränken. Dieses Kriterium erreichen bzw. übertreffen derzeit nur fünf Betriebsstellen.

Der LRH empfiehlt, die Zahl der Betriebsstellen kurzfristig auf sechs zu reduzieren.

– Zusammenarbeit mit anderen Ländern

Das Eichrecht ist Bundesrecht, für dessen Vollzug die Länder verantwortlich sind. Die Länder stimmen sich auf nationaler Ebene über die für einen einheitlichen Vollzug des Eichrechts wichtigen Fragen in verschiedenen Gremien ab. Eine Zusammenarbeit bei der Erledigung der Aufgaben existiert nur in Ausnahmefällen. Beispielgebend für eine Zusammenarbeit ist die Zusammenlegung der Eichbehörden Schleswig-Holsteins und Hamburgs zur Eichdirektion Nord im Januar 2004.

Sowohl im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als auch im MEN bestehen Überlegungen hinsichtlich einer Kooperation mit Bremen. Der LRH empfiehlt, Gespräche über eine Zusammenlegung der Eichbehörden Niedersachsens und Bremens aufzunehmen. Weiterhin sollte geprüft werden, ob ein Beitritt zur Eichdirektion Nord weitere wirtschaftliche Vorteile bietet.

Handlungsbedarfe bei einer künftigen Privatisierung von Eichaufgaben

Bisher vollziehen die Länder das Eichrecht als hoheitliche Pflichtaufgabe. Daneben sind unter eichbehördlicher Überwachung staatlich anerkannte Prüfstellen als beliebige Unternehmer für die Eichung von Messgeräten für Elektrizität, Wasser, Gas und Wärme zuständig.

Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hat im Dezember 2004 beschlossen, die technischen Prüfaufgaben im Rahmen eines Stufenmodells zu privatisieren.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wird darauf hinwirken müssen, dass die bestehenden Gebührentatbestände für die Überwachung von Prüfstellen auf die neu einzurichtenden privaten Prüfstellen ausgeweitet werden, damit der Zuschussbedarf nicht anwächst.

Organisationsform

Bei einer weitgehenden Privatisierung des Eichwesens verbleiben der Eichverwaltung als gesetzliche Pflichtaufgaben lediglich Überwachungsaufgaben. Für eine rein hoheitliche Aufgabenerfüllung ist ein Landesbetrieb nicht mehr erforderlich. Für die-

se Aufgaben eignen sich behördliche Strukturen besser als betriebliche Strukturen, wobei der begrenzte Aufgabenbestand eine eigenständige Verwaltung jedoch nicht rechtfertigen würde. Es wäre dann eine Zusammenlegung mit bestehenden Behörden, wie z. B. der Gewerbeaufsichtsverwaltung oder dem Landesamt für Verbraucherschutz und Ernährungssicherheit, zu prüfen. Dadurch sind zusätzliche Synergieeffekte zu erreichen, weil einfache Überwachungsaufgaben von den Mitarbeitern der Gewerbeaufsicht oder der Lebensmittelüberwachung im Rahmen ihrer üblichen Kontrollbesuche übernommen werden können.

5. Dienstreisemanagement des Landes oder eRNie auf dem Abstellgleis

Einzelplan 04

-

Finanzministerium

Die Bearbeitung der Dienstreisevorgänge im Land Niedersachsen ist unwirtschaftlich.

Das realisierbare Einsparpotenzial liegt bei 7 Millionen €.

Ausgangslage

Bisher werden Dienstreisen dezentral von den Dienststellen des Landes genehmigt und dezentral abgerechnet. Diese Bearbeitung erfolgt weitgehend ohne Softwareunterstützung. In vielen Bundesländern, auch in Niedersachsen, gibt es seit längerer Zeit Bestrebungen, die Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung durch Zentralisierung und den Einsatz eines IT-Verfahrens zu verbessern.

Bereits am 11.06.2002 hat der Lenkungskreis Staatsmodernisierung das Finanzministerium beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) ein Konzept zur Einführung eines landeseinheitlichen elektronischen Reisemanagementsystems zu erarbeiten. Dieser Auftrag wurde im Rahmen des Projekts „elektronisches ReiseManagementSystem Niedersachsen (eRNie)“ abgearbeitet.

eRNie-Projekt

Der Projektabschlussbericht wurde am 01.09.2003 vorgelegt. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das bisherige Dienstreisewesen in der niedersächsischen Landesverwaltung ist unwirtschaftlich.
- Die Projektgruppe schlägt ein Organisationsmodell mit einem teilweise dezentralen und teilweise zentralen Genehmigungsverfahren und einem zentralen Abrechnungsverfahren unter Nutzung eines IT-Verfahrens vor. Als zentrale Stelle empfiehlt die Projektgruppe das NLBV.
- Nach den Berechnungen der Projektgruppe führen die vorgeschlagenen Lösungen zu einer wirtschaftlicheren Bearbeitung und zu erheblichen Einsparpotenzialen. Die Projektgruppe geht davon aus, dass bis zu 37,5 v. H. des eingesetzten Personals für Reisekostenbearbeitung entbehrlich sein werden.
- Durch die Neuorganisation können von den bisher veranschlagten 35,6 Millionen € für Sachausgaben jährlich mindestens 5 v. H. eingespart werden; dies entspricht rd. 1,8 Millionen €.

Nicht erfolgte Umsetzung/Bedenken der Ressorts

Die von der Projektgruppe empfohlenen Maßnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden. Projektgruppe, NLBV und Finanzministerium hatten bereits 2003 eine Folgekonzeption erstellt, wonach zur Weiterführung und Umsetzung des Projekts eine Kabinettsentscheidung herbeigeführt werden sollte. Im Mitzeichnungsverfahren haben einige Ressorts erhebliche Bedenken gegen die Umsetzung des Projekts vorgebracht. Das Ministerium für Inneres und Sport und das Umweltministerium haben die Mitzeichnung verweigert, die übrigen Ressorts haben unter Maßgaben oder Vorbehalten mitgezeichnet. Die Ressorts kritisierten insbesondere die Höhe und die Art der Ermittlung der Einsparpotenziale durch die Projektgruppe.

Ein weiteres Problem war, dass es dem Finanzministerium nicht gelang, die Mittel für eine Anschubfinanzierung (für Ausschreibung und Beschaffung der Software, Pilotierung) bereitzustellen. Auf Grund dieser Probleme wurde das Projekt zunächst nicht umgesetzt.

Aktueller Verfahrensstand

Im Jahr 2005 wurde die Umsetzung des eRNie-Projekts in den E-Government-Masterplan aufgenommen. Eine Anschubfinanzierung wurde für 2005 und 2006 in Höhe von 2,79 Millionen € veranschlagt, aber bisher nicht haushaltsmäßig zur Verfügung gestellt.

Das Finanzministerium hat zwischenzeitlich dem NLBV „den Auftrag zur Vorbereitung eines Folgeprojekts“ erteilt. Das NLBV wurde aufgefordert, bis Ende Januar 2006 die Projektdaten zu aktualisieren. Dies war aus Sicht der Projektbeteiligten und auch nach Auffassung des LRH erforderlich, weil es sich bei den erhobenen Daten um veraltete Werte (aus den Jahren 2001 und 2003) handelte, da zwischenzeitlich erhebliche organisatorische Veränderungen, insbesondere durch die Auswirkungen der Verwaltungsreform, eingetreten sind.

Einsparpotenziale

Der LRH teilt weitgehend die Empfehlungen der eRNie-Projektgruppe zur Ausgestaltung des Verfahrens sowie zur Übertragung der Aufgaben auf das NLBV. Bei der Auswahl des IT-Verfahrens empfiehlt der LRH, dass auf ein in anderen Bundesländern bewährtes Verfahren, aus Kostengründen möglichst eine Eigenentwicklung, zurückgegriffen wird.

Der konkrete Stellenbedarf für die zentrale Stelle sollte verbindlich festgeschrieben werden. Dieser darf aus Sicht des LRH maximal zwischen 50 v. H. und 60 v. H. der derzeit dezentral eingesetzten Vollzeiteinheiten betragen. Das entspricht rd. 100 Vollzeiteinheiten statt der von der Projektgruppe kalkulierten 120 Vollzeiteinheiten.

Erforderliche Maßnahmen

Für die Umsetzung sollte kurzfristig ein Folgeprojekt aufgelegt werden, in dem

- die Projektannahmen aktualisiert werden,
- die Anforderungen an das IT-Verfahren formuliert werden (Pflichtenheft),

- die Beschaffung des Verfahrens durchgeführt wird und
- der erforderliche Pilotbetrieb konzipiert wird.

Des Weiteren sollte festgelegt werden,

- welche Verwaltungsbereiche am Pilotbetrieb und später am Echtbetrieb teilnehmen werden,
- wie hoch das verbindliche Einsparpotenzial der einzelnen Verwaltungsbereiche ist und wie die Realisierung erfolgen soll,
- wie hoch der Bedarf der zentralen Bearbeitungsstelle sein wird,
- welche Mittel für die Anschubfinanzierung benötigt werden sowie
- welche konkreten Zeit- und Zielvorgaben für das weitere Vorgehen bestehen.

Erfahrungen anderer Bundesländer

Andere Bundesländer haben ihre Überlegungen zur Veränderung der Dienstreisebearbeitung zum Teil bereits umgesetzt. Fünf Bundesländer haben die Abrechnung der Dienstreisen vollständig oder teilweise zentralisiert. Drei Bundesländer haben auch das Genehmigungsverfahren zentralisiert. Für das Dienstreisemanagement setzen bisher sieben Bundesländer ein IT-Verfahren, darunter auch Eigenentwicklungen, ein. Die Erfahrungen dieser Länder belegen, dass durch die Zentralisierung der Bearbeitung und den Softwareeinsatz erhebliche Synergieeffekte erzielt werden können. Einige Bundesländer (z. B. Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) gehen von Einsparpotenzialen in Höhe von bis zu 50 v. H. der vormals eingesetzten Vollzeiteinheiten aus und bestätigen insoweit die Erwartungen des LRH.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme vom 07.02.2006 angekündigt, in Kürze Erhebungsbögen an die Ressorts zu versenden, um aktuelle Ist-Daten zu erhalten. Es beabsichtigt, den o. g. Projektbericht bis Ende August 2006 zu aktualisieren.

Anders als der LRH hält das Ministerium eine Reduzierung des bisherigen Personaleinsatzes um 50 v. H. für überhöht, aber eine Personaleinsparquote von 35 v. H. für realisierbar. Die niedrigere Einsparerwartung des Ministeriums ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass es wegen des überdurchschnittlich hohen Anteils an Teilzeitbeschäftigten bei der Wahrnehmung von Aufgaben des Dienstreisewesens entgegen seinen eigenen Vorgaben einen Ansatz von 25 v. H. für Verteilzeiten für gerechtfertigt hält³⁴. Der LRH hält dies nicht für vertretbar. Allenfalls hält er die Berücksichtigung von 15 v. H. für Verteilzeiten für gerechtfertigt. Der o. g. Bedarf von rd. 100 Vollzeiteinheiten würde sich dann auf rd. 104 Vollzeiteinheiten erhöhen.

Das Ministerium hat außerdem Zweifel an der Höhe des von der Projektgruppe „eRNie“ ermittelten Einsparpotenzials von bis zu 1,8 Millionen € bei den Sachhaltungsmitteln für Reisekosten. Hierzu bleibt das Ergebnis der Aktualisierung des Projektberichts abzuwarten.

6. Verwaltungsbereiche der Fachhochschulen

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 33 bis 06 39	-	Fachhochschulen

Der LRH hat durch einen Aufgabenvergleich der zentralen Verwaltungsbereiche von sechs geprüften Fachhochschulen zum Stichtag 01.10.2004 ein rechnerisches Einsparpotenzial von jährlich mindestens 2,7 Millionen € ermittelt.

Aufgabenvergleich

Der LRH hat von Mitte 2004 bis Frühjahr 2005 die Wirtschaftlichkeit der Erledigung der zentralen Verwaltungsaufgaben in sechs Niedersächsischen Fachhochschulen geprüft.

Die Prüfung zielte auf einen Aufgabenvergleich insbesondere für folgende Aufgabengruppen, die der LRH unabhängig von organisatorischen Besonderheiten der Fachhochschulen für grundsätzlich miteinander vergleichbar hält:

³⁴ Die eRNie-Projektgruppe hätte ebenso wie der LRH einen Stellenbedarf von rd. 100 Vollzeiteinheiten ermittelt, wenn sie - entsprechend den Vorgaben des Finanzministeriums (vgl. Anlage 2 zum Runderlass des Finanzministeriums vom 19.06.2001, Nds. MBl. S. 419) - den Bedarf mit einem Zuschlag von 10 v. H. statt 25 v. H. für Verteilzeiten berechnet hätte.

- Personal-, Organisations-, Rechts- und Haushaltsangelegenheiten,
- Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung, Innere Dienste,
- Studentische Angelegenheiten,
- Rechenzentrum und Informations- und Kommunikationstechnik-Betreuung.

Im Mittelpunkt des Aufgabenvergleichs stand ein quantitativer Vergleich³⁵ des Arbeitskräfteeinsatzes für die geprüften Aufgaben in Relation zu geeigneten, den Arbeitsaufwand beeinflussenden Bezugsgrößen. Die gewählten Bezugsgrößen, wie Beschäftigtenzahl, Studierendenzahl oder Zahl der Haushaltsbuchungen, sind gut abgrenzbare Werte, die die Fachhochschulen selbst ermittelt haben. Diese Größen haben aus Sicht des LRH einen direkten Bezug zum Arbeitskraftbedarf für die betrachteten Aufgaben.

Der auf dem Benchmarking beruhenden Ermittlung des künftigen Personalbedarfs hat der LRH nicht den jeweils besten Vergleichswert³⁶, sondern lediglich den Durchschnittswert aller sechs Fachhochschulen zugrunde gelegt. Eine aus dem Durchschnitt aller Vergleichswerte ermittelte Kennzahl ergibt einen hinreichend gesicherten Wert, der sich als Grundlage für die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung erforderlichen Personalbedarfs auch dann eignet, wenn dabei fachhochschulspezifischen Besonderheiten Rechnung getragen werden soll.

Darüber hinaus hat der LRH weitere Vergleiche des Aufgabenumfangs und der Aufgabenwahrnehmung vorgenommen, Kernaufgaben definiert und die hochschulinterne Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben empfohlen. Außerdem hat er Vorschläge zu hochschulübergreifenden Kooperationen und zu Veränderungen bei den Organisationsstrukturen und zur jeweiligen Aufbauorganisation erarbeitet.

³⁵ Zur Qualität der Aufgabenwahrnehmung hat der LRH keine signifikanten Unterschiede bei der Prüfung festgestellt.

³⁶ Quotient aus Bezugsgröße und Arbeitskräfteeinsatz - gemessen in Vollzeiteinheiten -.

Arbeitskrafteinsatz und Einsparmöglichkeiten

Am 01.10.2004 hatten die Fachhochschulen nach eigenen Schätzungen für die zentralen Verwaltungsaufgaben in folgendem Umfang Arbeitskraft (in Vollzeiteinheiten) eingesetzt:

Fachhochschule	Arbeitskrafteinsatz für zentrale Verwaltungsaufgaben (Vollzeiteinheiten)	Anteil des Arbeitskrafteinsatzes für Verwaltungsaufgaben am Gesamtpersonaleinsatz (in v. H.)
Hannover	59,15	14,6
Hildesheim/Holzminden/Göttingen	61,58	17,6
Nordostniedersachsen	53,85	19,7
Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven	104,72	13,9
Osnabrück	68,25	12,4
Braunschweig/Wolfenbüttel	60,31	19,6
Summe/Durchschnitt	407,86	15,4

Tabelle 1: Gesamteinsatz

Die vorstehende Tabelle zeigt, dass die geprüften Fachhochschulen für die oben genannten zentralen Verwaltungsaufgaben insgesamt rd. 408 Vollzeitkräfte eingesetzt haben. Der Anteil am Gesamtbestand beträgt durchschnittlich 15,4 v. H.

Auf Grund des beschriebenen Benchmarkings - mittels Bezugsgrößen und Durchschnittswerten - hat der LRH den für eine sachgerechte Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben benötigten Stellenbedarf ermittelt und daraus folgendes Einsparpotenzial als Gesamtergebnis aller einzelnen Benchmarks errechnet:

Fachhochschule	Einsparmöglichkeit (in Vollzeiteinheiten)	Einsparmöglichkeit (in €)
Hannover	1,41	99.118
Hildesheim/Holzminden/Göttingen	2,36	140.655
Nordostniedersachsen	3,11	192.914
Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven	4,33	295.880
Osnabrück	4,46	255.386
Braunschweig/Wolfenbüttel	0,88	59.298
Summe	16,55	1.043.251

Tabelle 2: Einsparungen durch Benchmarking

Aus dem Benchmarking (bezogen auf den Durchschnittswert aller sechs Fachhochschulen) ergibt sich somit ein Einsparpotenzial von 16,55 Vollzeiteinheiten, was ei-

nem Kostenbetrag von rd. 1 Million € entspricht. Bei Anwendung des Bestwerts aus dem Benchmarking - statt des Durchschnittswerts - würde sich das rechnerische Einsparpotenzial auf rd. 58 Vollzeiteinheiten mehr als verdreifachen.

Das Benchmarking im Bereich der Hausdienste hat der LRH auf Grund des unterschiedlichen Umfangs der Aufgabenvergabe an Dritte (Outsourcing) auf Kostenbasis durchgeführt. Dabei sind sowohl die Personalkosten als auch die Sachkosten für vergebene Aufgaben in die Betrachtung eingeflossen:

Fachhochschule	Bisherige Kosten (in €)	Einsparmöglichkeit (in €)
Hannover	541.896	43.470
Hildesheim/Holzminden/ Göttingen	481.660	81.473
Nordostniedersachsen	377.142	153.677
Oldenburg/Ostfriesland/ Wilhelmshaven	777.985	0
Osnabrück	571.991	0
Braunschweig/ Wolfenbüttel	458.290	0
Summe	3.208.964	278.620

Tabelle 3: Einsparungen Hausdienste

Das rechnerische Einsparpotenzial wäre bei Anwendung des Bestwerts mit über 700.000 € mehr als doppelt so hoch.

Durch weitere Vergleiche des Aufgabenumfangs und Personaleinsatzes bei verschiedenen Verwaltungsaufgaben, eine Definition von Kernaufgaben sowie Vorschläge zur internen Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben hat der LRH weitere Einsparpotenziale u. a. für Personalwesen, Justizariat, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und Rechenzentren ermittelt:

Fachhochschule	Einsparmöglichkeit (in Vollzeiteinheiten)	Einsparmöglichkeit (in €)
Hannover	3,10	173.705
Hildesheim/Holzminden/ Göttingen	2,40	135.751
Nordostniedersachsen	3,00	169.889
Oldenburg/Ostfriesland/ Wilhelmshaven	12,55	808.952
Osnabrück	1,00	66.111
Braunschweig/ Wolfenbüttel	0,75	55.185
Summe	22,80	1.409.593

Tabelle 4: sonstige Einsparungen

Aus den vorstehenden Betrachtungen ergibt sich für eine sachgerechte Wahrnehmung der geprüften zentralen Verwaltungsaufgaben folgender Personalbedarf und das folgende Gesamteinsparpotenzial:

Fachhochschule	Bedarf für zentrale Verwaltungsaufgaben (Vollzeiteinheiten)	Einsparmöglichkeit (in Vollzeiteinheiten)	Einsparmöglichkeit (in €; Summe der Tabellen 2 bis 4)
Hannover	54,64	4,51	316.293
Hildesheim/Holzminen/ Göttingen	56,82	4,76	357.879
Nordostniedersachsen	47,74	6,11	516.480
Oldenburg/Ostfriesland/ Wilhelmshaven	87,84	16,88	1.104.832
Osnabrück	62,79	5,46	321.496
Braunschweig/ Wolfenbüttel	58,68	1,63	114.483
Summe	368,51	39,35	2.731.463

Tabelle 5: Gesamtbedarf und Gesamteinsparungen

Der Bedarf für die Erledigung der zentralen Verwaltungsaufgaben beträgt danach 368,5 Vollzeiteinheiten. Von den am 01.10.2004 eingesetzten rd. 408 Vollzeiteinheiten hält der LRH hiernach bei unverändertem Aufgabenbestand mindestens 39 Vollzeiteinheiten für entbehrlich. Das durchschnittliche Einsparpotenzial beträgt dann rd. 9,7 v. H. und entspricht einem monetären Betrag von rd. 2,7 Millionen € jährlich.

Dieses Einsparpotenzial kann aus Sicht des LRH noch erheblich gesteigert werden, wenn die Fachhochschulen seinen weiteren Vorschlägen zu Aufgabendelegationen und Kooperationen mit anderen Hochschulen folgen.

Umsetzung des Einsparpotenzials

Auf Grund der detaillierten örtlichen Erhebungen und der dabei gewonnenen Erkenntnisse hält der LRH die von ihm ermittelten Kennzahlen als Richtwerte und Orientierungsgrößen für realistisch und als Basis für die Ermittlung einer sachgerechten Personalausstattung grundsätzlich für geeignet.

Der LRH ist überzeugt, dass in erheblichem Umfang Einsparungen ohne nennenswerte Nachteile für die Qualität der Aufgabenerledigung realisiert werden können. Der Vollzug bzw. die Umsetzung des Einsparpotenzials ist von den personalwirtschaftlichen Gegebenheiten abhängig. Soweit der LRH Einsparpotenziale in Voll-

zeiteinheiten-Bruchteilen beziffert hat, geht er nur bedingt von einer sofortigen, eher von einer mittelfristigen Umsetzung aus. Die Umsetzung des Einsparpotenzials ist nicht in allen Fällen unter Beibehaltung der derzeitigen Organisationsstrukturen und Geschäftsverteilung möglich. Sie kann verschiedene organisatorische Maßnahmen, wie die Auflösung oder Neubildung von Organisationseinheiten sowie den Neuzuschnitt oder die Zusammenfassung von Aufgabenbereichen, erfordern. Der LRH hat in seiner Prüfungsmitteilung Empfehlungen und Hinweise zur Verbesserung von Arbeitsabläufen bei einzelnen Aufgaben oder Aufgabengruppen sowie zur Verbesserung der Ablauforganisation und zu Kooperationsmöglichkeiten im Hochschulbereich gegeben.

Einwände der Fachhochschulen und des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Einzelne Fachhochschulen haben Vorbehalte gegen das methodische Vorgehen des LRH, den Arbeitskrafteinsatz vorrangig quantitativ zu vergleichen, um daraus Kennzahlen zur Ermittlung von Bedarfswerten und Einsparpotenzialen festzulegen. Sie bemängeln, dass qualitative Aspekte der Aufgabenerledigung nicht ausreichend berücksichtigt worden seien, Besonderheiten der einzelnen Fachhochschulen stärker in die Betrachtung hätten einfließen müssen und vor der Erhebung eine detaillierte und differenzierte Definition aller betrachteten Geschäftsprozesse erforderlich gewesen wäre, um eventuelle Aufgabenüberschneidungen und Vernetzungen berücksichtigen zu können. Diese Vorbehalte hat sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zu Eigen gemacht.

In Einzelfällen haben die Fachhochschulen auf einen aus ihrer Sicht bestehenden Korrekturbedarf beim zugrunde gelegten Arbeitskrafteinsatz und bei den gewählten Bezugsgrößen hingewiesen.

Dazu ist aus Sicht der Finanzkontrolle Folgendes anzumerken:

Alle dem Vergleich zugrunde gelegten Werte basieren auf Angaben der Fachhochschulen. Basis für die Erhebung des LRH war ein detaillierter Aufgabenkatalog, den die Prüfer während der örtlichen Erhebungen mit den jeweiligen Aufgabenträgern in den Fachhochschulen besprochen und abgestimmt haben. Vorab von den Fachhochschulen erbetene Einschätzungen zum Arbeitskrafteinsatz hat der LRH sorgfältig verifiziert. Im Rahmen der Abstimmungsgespräche hat er die Aufgaben mit den betroffenen Organisationseinheiten klar definiert und abgegrenzt, welche Aufgaben

und Geschäftsprozesse unter welchen Punkten des Aufgabenkatalogs zu subsumieren waren. In offenkundigen Zweifelsfällen über die Richtigkeit der mitgeteilten Daten hat er Nacherhebungen durchgeführt. Die Bedenken einiger Fachhochschulen zu einzelnen Arbeitskräfteeinsätzen hält der LRH deshalb nicht für begründet.

Fachhochschulspezifische Besonderheiten hat der LRH pauschal berücksichtigt, indem er sein Benchmarking nicht auf Bestwerte, sondern auf Durchschnittswerte gestützt hat. Die Orientierung an den Durchschnittswerten und nicht an den Bestwerten führt mindestens zu einer Halbierung der ausgewiesenen Einsparmöglichkeiten. Eine weitergehende Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten hält er nicht für sachgerecht. Er sieht vielmehr die Gefahr, dass real vorhandene Rationalisierungspotenziale durch allgemeine Hinweise auf qualitative Aspekte und andere Besonderheiten verhindert oder verzögert werden.

7. Organisatorische und personelle Schwachstellen in der steuerlichen Betriebsprüfung

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 06	-	Steuerverwaltung

Durch organisatorische und personelle Maßnahmen kann die Effizienz der gewerblichen Amtsbetriebsprüfung noch gesteigert werden. Ein gezieltes Benchmarking kann Potenziale zur Leistungssteigerung aufzeigen.

Allgemeines

Die Veranlagungsstellen der Finanzämter bearbeiten den überwiegenden Teil der Steuerfälle nur noch überschlägig³⁷. Deshalb ist es aus präventiven Gründen unabdingbar, dass zumindest Außenprüfungen effektiv und zielorientiert durchgeführt werden. Mängel in der steuerlichen Betriebsprüfung wirken sich nachhaltig auf die Steuereinnahmen des Landes aus. Sie können langfristig zu einer Erosion der Einnahmehasis führen.

³⁷ Grundsätze für die Bearbeitung der Steuerfälle in den Veranlagungsstellen der Finanzämter (DA-GNOFÄ 1997 - Niedersachsen -).

Der LRH hat die gewerblichen Amtsbetriebsprüfungsstellen von drei Finanzämtern auf mögliche Schwachstellen im organisatorischen und personellen Bereich überprüft³⁸.

Prüferleistungen

In den drei geprüften Finanzämtern erbrachten einige Prüferinnen und Prüfer weit unterdurchschnittliche Arbeitsleistungen: Sie erreichten im Extremfall nicht einmal die Hälfte der durchschnittlichen Prüferleistung des jeweiligen Finanzamts.

Auffällig bei allen genannten Finanzämtern war eine große Anzahl von wenig effektiv durchgeführten Prüfungen. Betriebsprüfungen in allen Größenklassen dauerten bis zu 14 Tage und führten gleichwohl nur zu sehr geringen oder gar keinen Mehrergebnissen. Prüfungsschwerpunkte waren entweder gar nicht gesetzt oder rechtfertigten die lange Prüfungsdauer nicht. Die Durchführung branchentypischer Nachkalkulationen konnte nicht in ausreichendem Maß festgestellt werden. Stattdessen befanden sich z. B. umfängliche Kopien über Kontenbewegungen in den Arbeitsakten der Prüfer, aus denen aber keine steuerlichen Konsequenzen gezogen wurden. Hier besteht ein großes Rationalisierungspotenzial darin, derartige Prüfungen vorzeitig zu beenden.

Der LRH bemängelte dauerhafte Minderleistungen einzelner Prüferinnen und Prüfer insbesondere auch deshalb, weil ihre Vorgesetzten oftmals untätig blieben und keine Maßnahmen zur Leistungssteigerung ergriffen hatten.

Die Oberfinanzdirektion Hannover räumte die unzureichenden Individualleistungen jedenfalls in einigen Fällen ein. Sie nahm die Hinweise des LRH zum Anlass, einen Großbetriebsprüfer künftig ausschließlich im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung einzusetzen.

Im Übrigen bewertete die Oberfinanzdirektion die hohe Anzahl von Prüfungstagen bei niedrigem Ergebnis als prüfungsimmanentes Problem, dass sie selbst im Rahmen von Geschäftsprüfungen regelmäßig bemängelte. Sie gab aber zu bedenken, dass sich Erkenntnisse über die fiskalische Ergiebigkeit auch erst im Laufe einer Prüfung ergeben könnten.

³⁸ Über steuerfachliche Bearbeitungsmängel berichtete der LRH bereits 2004 (Jahresbericht 2004, Drs. 15/1050, S. 69).

Einsatz als Fachprüfer

Zwei der drei geprüften Finanzämter setzten die Prüferinnen und Prüfer nicht nach ihren Branchenkenntnissen ein: Bei einem Finanzamt flossen branchentypische Erkenntnisse lediglich in jeden dritten Fall, beim anderen Finanzamt in weniger als jeden fünften Fall ein. Insbesondere die Fälle ohne Fachprüfereinsatz des einen Finanzamts wiesen überdurchschnittlich niedrige Mehrergebnisse aus: In 70 Fällen kam es entweder zu gar keinen oder nur zu geringen Mehrergebnissen von weniger als 1.000 €.

Die Oberfinanzdirektion stimmte den Ausführungen des LRH grundsätzlich zu. In einem der Finanzämter sind mittlerweile wieder Fachprüfer eingesetzt, im anderen ist dies geplant.

Benchmark

Die Steuerverwaltung bemisst die Leistungen der Betriebsprüfungsstellen bisher ausschließlich nach quantitativen Merkmalen.

Ein vom LRH entwickeltes Benchmark-Verfahren lässt darüber hinaus auch qualitative Parameter einfließen, um differenzierter die individuellen Leistungen der Betriebsprüferinnen und -prüfer darzulegen. Als Qualitätsparameter hat der LRH die Einleitung eines Strafverfahrens, den strafrechtlichen Vorbehalt, die Prüfungserweiterung sowie den Umfang gefertigter Kontrollmitteilungen vorgeschlagen. Durch Einbeziehung dieser Parameter soll zum einen der erhöhte Zeitaufwand für derartige Prüfungshandlungen abgegolten werden. Zum anderen sind sie Indiz für eine umfassende Ermittlung der steuerlichen Verhältnisse unter Anwendung der bei Betriebsprüfungen üblichen Revisionstechniken³⁹.

Die Berücksichtigung von Qualitätsparametern ist geeignet, Potenziale zur Leistungssteigerung aufzuzeigen und die Betriebsprüfer zu veranlassen, ihre Prüfungen mit der gebotenen Bearbeitungstiefe durchzuführen.

Die Oberfinanzdirektion Hannover stimmte der Auffassung des LRH zu, Leistungen der Prüferinnen und Prüfer nicht ausschließlich an der Zahl ihrer Prüfungen zu mes-

³⁹ Erlösverprobung, Nachkalkulation, Zeitreihenvergleich, Geldverkehrs- und Vermögenszuwachsrechnung.

sen. Sie hielt die Festlegung von Qualitätskriterien zwar für schwierig, hat aber die Pilotierung eines Leistungsvergleichs zugesagt. Dabei sollen die Zahl der geprüften Betriebe und das erzielte Mehrergebnis ein Ranking der einzelnen Betriebsprüfungsstellen ermöglichen, ohne die aus Gründen des Datenschutzes sensible Zahl der Individualleistungen zu benennen.

Würdigung

Die Arbeitsweise der Amtsbetriebsprüfungsstellen kann verbessert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Sachgebietsleiterinnen und -leiter mehr Führungsverantwortung übernehmen und auf Leistungsdefizite einzelner Prüfer zeitnah reagieren, indem z. B. Zielvereinbarungen über die schrittweise Verbesserung der Arbeitsleistung getroffen werden, die Kontrolldichte erhöht und die fachliche Betreuung bei laufenden Betriebsprüfungen intensiviert wird. In Betracht kommen ferner spezifische Fortbildungskonzepte, um festgestellte fachliche Defizite auszugleichen, sowie die gezielte Beratung von Betriebsprüfern in Fragen des Zeitmanagements und der Arbeitsorganisation.

Weitere Möglichkeiten zur Leistungssteigerung in der gewerblichen Amtsbetriebsprüfung sieht der LRH darin, die Prüfungshandlungen auf wenige, aber wesentliche Prüfungsschwerpunkte zu konzentrieren, die Balance zwischen zeitlichem Einsatz und Mehrergebnis einzuhalten, Fachprüfer einzusetzen, eindeutig prüfungswürdige Fälle zeitnah zu prüfen und die für eine Außenprüfung zur Verfügung stehenden Revisionstechniken auch tatsächlich anzuwenden.

8. Personalüberhang bei der Wiedergutmachung

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 20	-	Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung

Bei der Bearbeitung der Wiedergutmachung ist im Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung ein Überhang von 6,5 Stellen entstanden, der jährlich unnötige Personalkosten von rd. 420.000 € verursacht.

Nach § 3 Bundesentschädigungsgesetz (BEG)⁴⁰ hat der Verfolgte Anspruch auf Entschädigung (Wiedergutmachung). Verfolgter ist gemäß § 1 Abs. 1 BEG, wer aus Gründen politischer Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus oder aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung durch nationalsozialistische Gewaltmaßnahmen verfolgt worden ist und hierdurch Schaden an Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen, in seinem beruflichen oder wirtschaftlichen Fortkommen erlitten hat.

Durchführung der Wiedergutmachung

Entschädigungsbehörde (§§ 173, 184 BEG) ist das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV), in dessen Dezernatteil 14 a die Wiedergutmachung in zwei Sachgebieten (Sachgebiet 1/Renten, Sachgebiet 2/Heilverfahren und Krankenversorgung) bearbeitet wird.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH waren im Dezernatteil 14 a insgesamt 10,5 Stellen mit zwölf Bediensteten besetzt.

Entwicklung der Fallzahlen der Wiedergutmachung

Auf Grund der Altersstruktur der Verfolgten nimmt die Zahl der Entschädigungsleistungen ständig ab.

Hierzu hat eine für die Aufbauorganisation des NLBV eingesetzte Projektgruppe in ihrem Abschlussbericht⁴¹ bereits 1997 Folgendes ausgeführt:

„Die Struktur des Aufgabenbereichs Wiedergutmachung (bisher Dezernat A 7 des NLVwA) ist bisher von keiner Projektgruppe untersucht worden. Mit 17,5 eingesetzten Stellen ist dieser Bereich aber auch als weniger bedeutend einzustufen. Eine 30%-ige Stelleneinsparung auf 12 Stellen erscheint aber auch hier - selbst bei gleich bleibenden organisatorischen Strukturen - allein wegen des Aufgabenrückganges erreichbar ... Es wird ständige Aufgabe der Behördenleitung sein, die Fallzahlentwicklung in diesem Bereich zu überprüfen und auch die ggf. erforderlichen organisatorischen Schritte zu unternehmen.“

⁴⁰ BEG vom 18.09.1953 (BGBl. I S. 1357) in der Fassung des BEG-Schlussgesetzes vom 14.09.1965 (BGBl. I S. 1315), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.05.2004 (BGBl. I S. 718, 833).

⁴¹ Abschlussbericht der Projektgruppe 2 „Aufbauorganisation des Niedersächsischen Landesamtes für Bezüge und Versorgung“ vom 22.04.1997, S. 17.

Zwar wurde eine 30 %ige Stelleneinsparung durch Personalfuktuation erreicht. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass das NLBV der ständigen „Aufgabe ..., die Fallzahlentwicklung in diesem Bereich (Wiedergutmachung) zu überprüfen und ... die ggf. erforderlichen organisatorischen Schritte zu unternehmen“, nicht nachgekommen ist, was zu einem bis heute andauernden Stellenüberhang geführt hat.

Ursachen des Stellenüberhangs im Dezernatteil 14 a

- Zu kleine Leitungsspannen

Im Sachgebiet 1 (Renten) beträgt die Leitungsspanne 1 : 4, während sie sich im Sachgebiet 2 (Heilverfahren und Krankenversorgung) auf 1 : 5 - umgerechnet auf ganze Stellen - beläuft. Im Bereich der Beamtenversorgung geht das NLBV für Erstfestsetzungen von einer Leitungsspanne von 1 : 6 (gehobener Dienst), für laufende Zahlfälle von 1 : 10 (mittlerer Dienst) und im Bereich der Beihilfe von 1 : 8 (mittlerer Dienst) aus.

Der LRH hält daher eine Zusammenlegung der Sachgebiete 1 und 2 unter der Leitung des Dezernenten 14 a für angebracht. Auf diese Weise würde sich eine Leitungsspanne von 1 : 6,5 ergeben, die den Leitungsspannen im Bereich der Beamtenversorgung (1 : 6 bzw. 1 : 10) und im Bereich der Beihilfe (1 : 8) einigermaßen nahe käme. Durch den Wegfall der beiden Sachgebietsleiterstellen (Sachgebiet 1/Besoldungsgruppe A 12 = 77.147 €, Sachgebiet 2/Besoldungsgruppe A 11 (0,5-Stellenanteil) = 35.286 €) können nach den Personalkostensätzen des Finanzministeriums⁴² jährlich Personalkosteneinsparungen in Höhe von 112.433 € erreicht werden.

- Überflüssige Innenrevision

Auf S. 11 des Abschlussberichts der Projektgruppe 2⁴³ war für das NLBV bereits im Frühjahr 1997 der Wegfall der Innenrevision angeregt worden. Das NLBV hat diesen Gedanken bis auf den Dezernatteil 14 a umgesetzt, wo weiterhin nach dem Sechs-Augen-Prinzip verfahren wird. Unter Berücksichtigung des im NLBV praktizierten Vier-Augen-Prinzips mit Stichprobenkontrollen in der Größenord-

⁴² Standardisierte Personalkostensätze für den Beamtenbereich in €, Anlage 1 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 29.03.2005 (Nds. MBl. S. 274).

⁴³ Vgl. Fußnote 41.

nung von 5 v. H. bis 10 v. H. ist im Dezernatteil 14 a eine Innenrevision (Sechs-Augen-Prinzip) nach Ansicht des LRH nicht tragbar. Die Stelle des Innenrevisors mit der Vergütungsgruppe III BAT ist somit entbehrlich. Dadurch kann nach den Personalkostensätzen des Finanzministeriums⁴⁴ jährlich eine Personalkosteneinsparung in Höhe von 73.877 € erzielt werden.

- Zu geringer Ratenzuschnitt im Sachgebiet 1 (Renten)

Der Ratenzuschnitt für einen Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes beträgt nach den Angaben des Dezernenten 14 a im Sachgebiet 1 (Renten) 1.000 Fälle. Im Sachgebiet 1 wird mit 668 Fällen pro Sachbearbeiter der Ratenzuschnitt von 1.000 Fällen deutlich nicht erreicht.

Durch eine dem Ratenzuschnitt entsprechende Aufgabenverteilung lässt sich im Sachgebiet 1 eine Stelle der Vergütungsgruppe IV b BAT einsparen, was nach den Personalkostensätzen des Finanzministeriums⁴⁵ einer Personalkosteneinsparung in Höhe von jährlich 65.314 € entspricht.

- Mangelnde Auslastung im Sachgebiet 2 (Heilverfahren und Krankenversorgung)

Die Bearbeitung der Heilverfahren wird von zwei Sachbearbeitern erledigt. Bezogen auf die Durchschnittszahlen der ersten sechs Monate des Jahres 2005 bedeutet dies, dass jeder Sachbearbeiter monatlich mit insgesamt 15 Anträgen (Kuranträge, Anträge auf Erstattung sowie Anträge auf Kostenzusicherung) befasst war. Im Bereich der Beihilfe, die den Heilverfahren vergleichbar ist, beträgt der Ratenzuschnitt 357 Anträge pro Sachbearbeiter im Monat. Diese Fallzahlen machen deutlich, dass im Sachgebiet 2 für den Einsatz von zwei Sachbearbeitern keine Notwendigkeit besteht.

Der LRH hält die Zusammenlegung der Bearbeitung der Heilverfahren (Sachgebiet 2) mit der Rentenverwaltung (Sachgebiet 1) für dringend geboten. Dadurch können im Sachgebiet 2 eine Stelle der Besoldungsgruppe A 8 und eine Stelle der Vergütungsgruppe V b BAT eingespart werden. Dies führt nach den Perso-

⁴⁴ Standardisierte Personalkostensätze für den Arbeitnehmerbereich - Angestellte - in €, Anlage 2 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 29.03.2005 (Nds. MBl. S. 274).

⁴⁵ Vgl. Fußnote 44.

nalkostensätzen des Finanzministeriums⁴⁶ zu Personalkosteneinsparungen in Höhe von jährlich insgesamt 114.363 €.

Die Bearbeitung der Krankenversorgung obliegt im Sachgebiet 2 einem Sachbearbeiter der Besoldungsgruppe A 8 (0,5-Stellenanteil). Diese Aufgabe beschränkt sich auf eine Meldung an das Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg⁴⁷ mit einem Arbeitsaufwand von jährlich ein bis zwei Tagen. Der Sachbearbeiter ist daneben noch als Mitarbeiter der Besoldungsgruppe A 8 (0,5-Stellenanteil) mit der Erledigung allgemeiner Dezernatsangelegenheiten befasst. Nach Ansicht des LRH können diese beiden Aufgaben, die vom Arbeitsumfang her keine zwei 0,5-Stellenanteile rechtfertigen, von den Bediensteten des Sachgebiets 1 (Renten) problemlos mit erledigt werden.

Damit kann sowohl der 0,5-Stellenanteil des Sachbearbeiters (Krankenversorgung) als auch der 0,5-Stellenanteil des Mitarbeiters (Allgemeine Dezernatsangelegenheiten) - jeweils Besoldungsgruppe A 8 - eingespart werden. Dies führt nach den Personalkostensätzen des Finanzministeriums⁴⁸ zu Personalkosteneinsparungen in Höhe von jährlich insgesamt 55.426 €.

Folgerungen

Nach den Feststellungen des LRH könnten im Dezernatsteil 14 a des NLBV 6,5 Stellen eingespart werden. Das Finanzministerium teilt im Wesentlichen die Feststellungen des LRH und kommt selbst zu einem Einsparvolumen von 5,5 Stellen.

⁴⁶ Standardisierte Personalkostensätze für den Beamtenbereich und für den Arbeitnehmerbereich - Angestellte - in €, Anlagen 1 und 2 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 29.03.2005 (Nds. MBl. S. 274).

⁴⁷ Verwaltungsvereinfachung bei der Kostenerstattung an gesetzliche Krankenkassen nach § 227 b BEG.

⁴⁸ Vgl. Fußnote 42.

9. Beauftragte für Fachaufgaben in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sowie des Ministeriums für Inneres und Sport

Einzelplan 05 und
Einzelplan 03

-

Ministerium für Soziales, Frauen, Familie
und Gesundheit;
Ministerium für Inneres und Sport

Die Bestellung von gesetzlich nicht vorgeschriebenen Beauftragten führt zu zusätzlichen Personal- und Sachausgaben, vermeidbarem Abstimmungs- und Abgrenzungsaufwand und erhöht die Gefahr von Doppelarbeiten und von Verzögerungen bei Verwaltungsentscheidungen. Der LRH hält es für geboten, von der Einrichtung von Beauftragten nur restriktiv Gebrauch zu machen.

Der LRH hat in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und des Ministeriums für Inneres und Sport die Arbeitsbereiche des Behindertenbeauftragten des Landes Niedersachsen, des Drogenbeauftragten des Landes, der Ausländerbeauftragten der Landesregierung und des Landesbeauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler insbesondere unter organisatorischen Aspekten untersucht und der Landesregierung Vorschläge und Empfehlungen zur Gestaltung der Arbeitsbereiche unterbreitet.

Die in die Prüfung einbezogenen Beauftragten sind gesetzlich nicht vorgeschrieben und vor In-Kraft-Treten der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien und der Staatskanzlei (GGO) vom 30.03.2004 bestellt worden⁴⁹. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse sowie der organisatorischen Ausgestaltung der Arbeitsbereiche deutlich voneinander und sind nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Die vielfältigen Gestaltungsformen liegen zwischen Haupt- und Nebenamtlichkeit sowie zwischen sachlicher Unabhängigkeit in der Amtsführung und Einbindung in den Verwaltungsvollzug.

⁴⁹ Nach § 15 GGO kann sich die Landesregierung oder die Leitung eines Ministeriums für besondere Aufgabenbereiche durch Bedienstete außerhalb der Linienorganisation beraten und durch Erarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen unterstützen lassen (Beauftragte).

Behindertenbeauftragter des Landes⁵⁰

Der Behindertenbeauftragte ist Bediensteter des Landes und nimmt sein Amt hauptamtlich und unabhängig wahr. Mit seiner Geschäftsstelle ist er organisatorisch in das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit eingegliedert, aber nicht in die Linienorganisation eingebunden. Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten sind in Beschlüssen der Landesregierung geregelt. Seine Tätigkeitsschwerpunkte liegen in der Beratung der Landesregierung und einzelner Menschen, der konzeptionellen Arbeit zur besseren Förderung und Integration behinderter Menschen in die Gesellschaft und der Zusammenarbeit mit Vereinen, Verbänden, Kirchen und Gewerkschaften. Er ist ressortübergreifend tätig. Interessenskollisionen mit Aufgaben der Linienorganisation wurden vom LRH nicht festgestellt.

Nachdem in Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 GG, Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 NV und in die Verfassungen anderer Länder Vorschriften eingefügt wurden, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf, haben der Bund sowie fast alle Länder Behindertengleichsetzungsgesetze geschaffen und die Funktion des Behindertenbeauftragten gesetzlich geregelt. In Niedersachsen befindet sich zurzeit ein entsprechender Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze in der Beratung. Darin ist eine gesetzliche Verpflichtung der Landesregierung zur Bestellung eines Behindertenbeauftragten vorgesehen.

Die niedersächsische Lösung eines hauptamtlichen, unabhängigen und organisatorisch an das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit angebundenen Beauftragten ist nach den Prüfungsfeststellungen des LRH nicht zu beanstanden.

Drogenbeauftragter des Landes⁵¹

Die Funktion des Drogenbeauftragten des Landes wird im Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vom Leiter des Referats „Suchtbekämpfung, Drogenbeauftragter des Landes“ als Fachaufgabe innerhalb der Linienorganisation

⁵⁰ Ihm standen 2005 speziell für die Beauftragentätigkeiten 38.000 € an Sachmitteln zur Verfügung. Für ihn und das zugeordnete Personal wurden 2005 nach der aktuellen Tabelle der standardisierten Personalkostensätze einschließlich der Sachkostenpauschalen 298.685 € aufgewendet.

⁵¹ Speziell für die Beauftragentätigkeiten veranschlagte Sach- und Personalmittel standen ihm nicht zur Verfügung.

wahrgenommen. Eine formelle Bestellung als Drogenbeauftragter durch das Ministerium oder die Landesregierung ist nicht vorhanden. Ebenso gibt es keine direkte Anbindung an die Leitungsebene des Ministeriums oder sonstige organisatorische Sonderstellung. Die Tätigkeiten des Drogenbeauftragten unterscheiden sich nicht von den generellen Aufgaben eines Fachreferatsleiters und sind insbesondere davon geprägt, dass er das Land fachlich in diversen Arbeitskreisen vertritt und als Ansprech- und Gesprächspartner für Verbände, Gruppen, Behörden, Betroffene u. a. fungiert. Die Aufgaben des Drogenbeauftragten sind zudem mit den anderen Aufgaben des Referats eng verzahnt und lassen sich nicht sinnvoll voneinander abgrenzen. Bei dem Drogenbeauftragten handelt es sich im Grunde also nicht um einen außerhalb der Linienorganisation beratenden Beauftragten im Sinne des § 15 GGO. Die heutige Organisationsform ohne formellen Beauftragten-Status hat keine negativen Auswirkungen auf die Arbeit des Referats gehabt oder zu Informations- und Beratungsdefiziten bei den Beteiligten geführt.

Der LRH hat daher empfohlen, es bei der gegenwärtigen Verknüpfung von Fachaufgaben und Drogenbeauftragtenfunktion zu belassen und die Aufgaben weiterhin in der Linie wahrzunehmen.

Ausländerbeauftragte⁵²

Die im Wesentlichen für die Koordinierung der Förderung, Betreuung und Integration ausländischer Mitbürger zuständige Ausländerbeauftragte ist im Ministerium für Inneres und Sport zugleich Leiterin des Referats „Büro der Ausländerbeauftragten, Integration von Ausländern“. Als Ausländerbeauftragte wurde sie außerhalb der Linie direkt dem Staatssekretär zugeordnet. Die Stelleninhaberin nimmt die ihr übertragenen Aufgaben in der zugewiesenen Doppelfunktion als Referatsleiterin in der Linie und als Ausländerbeauftragte außerhalb der Linie seit 1987 bis heute wahr.

Die in Niedersachsen gewählte Form, der Stelleninhaberin zugleich als Referatsleiterin Linienaufgaben und als Beauftragte Aufgaben außerhalb der Linie zuzuweisen, ist aus organisatorischer Sicht problematisch, weil sie damit gleichzeitig in zwei unterschiedlichen Unterstellungsverhältnissen arbeitet. Das Organisationsmodell birgt

⁵² Ihr standen 2005 speziell für die Beauftragtentätigkeiten rd. 80.000 € an Sachmitteln zur Verfügung. Für sie (anteilig, rd. 30 v. H.) und das ihr zugeordnete Personal wurden 2005 nach der aktuellen Tabelle der standardisierten Personalkostensätze einschließlich der Sachkostenpauschalen 465.851 € aufgewendet.

insbesondere wegen der engen Verzahnung beider Aufgabenfelder die Gefahr von Abgrenzungsschwierigkeiten und Problemen mit der Zuständigkeit und den Befugnissen unterschiedlicher Vorgesetzter in sich. Die Doppelfunktion von Beauftragter und Referatsleiterin hat allerdings in der Praxis über Jahre zu keinen nennenswerten Problemen geführt. Der LRH hat es daher für vertretbar gehalten, es derzeit bei der Regelung zu belassen. Bei einer Neubesetzung sollten aber Hinweise des LRH zur organisatorischen Trennung beider Bereiche in die Überlegungen einbezogen werden.

Der LRH hat ferner empfohlen, der Beauftragten auch die derzeit in einem anderen Referat des Ministeriums für Inneres und Sport liegende Zuständigkeit für die Integration von Spätaussiedlern zu übertragen, weil dies der Praxis der Integrationsarbeit entspricht und nach dem am 01.01.2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz Ausländer und Aussiedler auf Grund der gleichen Aufgaben- und Problemstellungen gemeinsam zu betrachten sind. Damit würde zudem der Aufgabenkatalog der Niedersächsischen Beauftragten dem der Bundesbeauftragten angeglichen.

Landesbeauftragter für Heimatvertriebene und Spätaussiedler⁵³

Um die Integration von Aussiedlern zu verbessern hat die Landesregierung ein Mitglied des Landtages zum Landesbeauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler bestellt.

Der Landesbeauftragte ist ehrenamtlich tätig und hat die Aufgabe, die Interessen der Heimatvertriebenen und Spätaussiedler zu vertreten, deren Eingliederung zu intensivieren, zu koordinieren und zu bündeln. Er ist Ansprechpartner für alle gesellschaftlichen Gruppen, die bei Maßnahmen zur Eingliederung von Spätaussiedlern mitwirken und er ist politischer Berater der Landesregierung. Vollzugsaufgaben der Verwaltung wurden ihm nicht übertragen.

Im Organigramm des Ministeriums für Inneres und Sport ist der Landesbeauftragte außerhalb der Linienorganisation direkt dem Minister zugeordnet. Die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten ist organisatorisch in das Referat „Spätaussiedler, jüdische Emigranten, Pflege des Kulturguts“ eingegliedert. Der Beauftragte nimmt die

⁵³ Ihm standen 2005 speziell für die Beauftragtentätigkeiten 5.000 € an Sachmitteln zur Verfügung. Für das ihm zugeordnete Personal wurde 2005 nach der aktuellen Tabelle der standardisierten Personalkostensätze einschließlich der Sachkostenpauschalen 45.550 € aufgewendet.

ihm durch Kabinettsbeschluss übertragenen Aufgaben wahr, indem er Presseerklärungen und Rundschreiben herausgibt, Gespräche führt, Kontakt hält zu Vereinen, Verbänden, Kirchen und Gewerkschaften, Schriftwechsel erledigt und allein oder gemeinsamen mit Vertretern der Landesregierung oder des Ministeriums Termine wahrnimmt. Dem Referat gibt er z. B. im Rahmen von Dienstbesprechungen Anregungen und Hinweise, erörtert Probleme und macht Vorschläge für Maßnahmen, Aktionen oder Förderentscheidungen. Das zuständige Referat sieht in dem Wirken des Beauftragten eine Bereicherung und Ergänzung der eigenen Arbeit, räumt aber in der praktischen Arbeit auch Abgrenzungsprobleme ein, etwa bei Vorschlägen für die Entscheidung über Zuwendungsmittel oder Termine, die sonst der Referatsleiter wahrgenommen hätte.

Als Mitglied des Landtages entscheidet der Beauftragte im Rahmen von Haushaltsberatungen mit darüber, welche sachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen ihm als Beauftragten zur Verfügung gestellt werden sollen. Der LRH hält diese Besetzung im Hinblick auf das Prinzip der Gewaltenteilung für problematisch. Ungeachtet dessen sollte durch entsprechende ablauforganisatorische Regelungen eine klare und nachvollziehbare Trennung von den Fachaufgaben des Referats vorgenommen werden, auch um so eine unmittelbare Einflussnahme des Beauftragten in das Referat hinein auszuschließen.

Sollte der Anregung des LRH gefolgt werden, die Spätaussiedlerintegration mit den Aufgaben der Ausländerbeauftragten zusammenzulegen, müsste die Position des Landesbeauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler neu bedacht werden.

Fazit

Unbeschadet der oben getroffenen Feststellungen, dass im jeweiligen betrachteten Einzelfall durchaus die Argumente für die Bestellung eines Beauftragten nachvollziehbar sind, sind die von den Beauftragten wahrgenommenen Aufgaben zuvor in der Linienorganisation erfüllt worden und müssen - zumindest teilweise - auch weiter dort erfüllt werden.

Deshalb führt die Bestellung von Beauftragten notwendigerweise zu zusätzlichem Personal- und Sachaufwand, vermeidbarem Abstimmungs- und Abgrenzungsaufwand zwischen Beauftragten und Linienorganisation und erhöht die Gefahr von Doppelarbeiten und von Verzögerungen bei Verwaltungsentscheidungen.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hält es der LRH deshalb für geboten, von der Einrichtung von Beauftragten nur restriktiv und unter den Voraussetzungen des § 15 GGO Gebrauch zu machen. Deshalb ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die einem Beauftragten zugeordnete Aufgabe wirtschaftlicher und effektiver von Bediensteten innerhalb der Linienorganisation wahrgenommen werden kann. Sind Aufgaben von Beauftragten wahrzunehmen, so ist zu prüfen, wie die personelle und sächliche Ausstattung des Beauftragten auch durch einen Vergleich mit der Personal- und Sachausstattung vergleichbarer Funktionen der anderen Länder wirtschaftlicher ausgestaltet werden kann.

Prinzipiell sollte die Bestellung von Beauftragten zeitlich limitiert sein, da sich die Bestellungsgründe u. a. gerade durch die Arbeit der Beauftragten verändern, wenn nicht sogar erledigen können.

10. Verwaltungskostenerstattungen für Lastenausgleichsämtler

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 02	-	Allgemeine Bewilligungen

Die Bearbeitung von Rückforderungen beim Schadensausgleich geht zum 01.01.2010 auf das Bundesausgleichsamt über. Das Land sollte bereits jetzt durch Erlass und Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich klarstellen, dass die Verwaltungskostenerstattung nach § 14 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich ab 01.01.2011 entfällt.

Die Ausgangslage

Die Abwicklung des Lastenausgleichs nehmen in Niedersachsen neben dem Landesausgleichsamt noch wenige kommunale Ausgleichsämtler wahr. Den entsprechenden Kommunen erstattet das Land nach § 14 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (N FAG) die notwendigen persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten (2005: 2,8 Millionen €). Der Kernbereich des Lastenausgleichs, die Schadensfeststellung nach dem Feststellungsgesetz und dem Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz, beschränkt sich ab 2005 auf wenige Einzelfälle. Auf Grund der Wiedervereinigung besteht die Hauptaufgabe der Ausgleichsämtler mittlerweile in der Bearbeitung von Rückforderungen beim Schadensausgleich gemäß § 349 des Lastenausgleichsgesetzes (LAG). Diese Aufgabe geht nach § 312 LAG zum

01.01.2010 auf das Bundesausgleichsamt über für die Fälle, in denen die Ausgleichsverwaltung nach dem 30.06.2009 Kenntnis von Rückforderungs- und Ausschließungstatbeständen erlangt. Die bis dahin bekannt werdenden Fälle haben die Ausgleichsämter noch abzuwickeln.

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

Der LRH hat die Notwendigkeit der Verwaltungskostenzuschüsse an die Kommunen geprüft und eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet. Die Landesregierung sollte prüfen,

- ob die Ausgleichsämter mit nur noch geringen Fallzahlen (Osnabrück⁵⁴, Verden) aufgelöst werden und die großen Ämter die Aufgaben mit übernehmen können,
- ob die Anteile für Overhead-Funktionen und besondere interne Funktionen reduziert, einige Stellen geringer bewertet und die Bearbeitungsvorgaben erhöht werden können,
- ob Geschäftsprüfungen bei den großen Ämtern durchgeführt und
- ob die Erstattungsbeträge für Verwaltungskosten bei Nichteinhaltung der vorgegebenen Erledigungsquoten gekürzt werden können.

Der LRH hält es für geboten, alle Möglichkeiten zu nutzen, die Rückforderungsfälle bis zum Jahre 2009 zu erledigen.

Würdigung und Vorschläge

Das Landesausgleichsamt will den Vorschlägen des LRH im Wesentlichen nachkommen und hat bereits Maßnahmen eingeleitet. Der LRH hält es jedoch für geboten, bereits jetzt im Erlasswege und durch eine Ergänzung des NFAG sicherzustellen, dass - unter Berücksichtigung von Archivierungsarbeiten - die Verwaltungskostenerstattungen nach § 14 NFAG ab 01.01.2011 entfallen.

⁵⁴ Bereits zum 01.01.2006 aufgelöst.

11. Ausbildung an den Landesfeuerwehrschulen Celle und Loy

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 07	-	Brandschutz

Die Unterrichtsverpflichtung und die Dienstaufgaben der Lehrkräfte und Praxisausbilder an den Landesfeuerwehrschulen Celle und Loy sind verbindlich zu regeln, der Umfang der Unterrichtstätigkeit ist deutlich zu erhöhen.

Die Truppführerlehrgänge sind zukünftig nicht mehr von den Landesfeuerwehrschulen Celle und Loy durchzuführen.

Vor der Entscheidung über die geplanten Bau- und Erweiterungsmaßnahmen an der Landesfeuerwehrschule Loy bedarf es eines zukunftsfähigen Konzepts für die Brand- und Katastrophenschutzausbildung in Niedersachsen.

Dem Land obliegen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Niedersächsisches Brandschutzgesetz (NBrandSchG)⁵⁵ als zentrale Aufgaben des Brandschutzes insbesondere die Einrichtung und Unterhaltung von Feuerweherschulen sowie die Durchführung der Ausbildung an den Feuerweherschulen. Das Land unterhält zwei Landesfeuerweherschulen (LFS) in Celle und in Loy.

Neben dem Land haben die Gemeinden und Landkreise für die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Feuerwehr zu sorgen (§§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 3 Abs. 1 Nr. 1 NBrandSchG).

Personalausstattung und Ausbildungsleistungen

An den LFS Celle und Loy ist Personal im Umfang von rd. 72 Vollzeiteinheiten eingesetzt⁵⁶.

⁵⁵ Niedersächsisches Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren - Niedersächsisches Brandschutzgesetz - vom 08.03.1978 (Nds. GVBl. S. 233), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 16.09.2004 (Nds. GVBl. S. 362).

⁵⁶ Übersichten 2005 zur Stellenbesetzung (Stand: 01.06.2005).

Das Lehrgangsangebot der LFS Celle und Loy hat die Ausbildung des mittleren und des gehobenen feuerwehrtechnischen Dienstes der Berufsfeuerwehren sowie Führungslehrgänge, Technische Lehrgänge und Fachlehrgänge für Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren und Werkfeuerwehren zum Inhalt.

Im Jahr 2004 wurden an den LFS Celle und Loy Lehrgänge wie folgt durchgeführt:

Tabelle 1	Anzahl der Lehrgänge	Teilnehmer	Teilnehmertage
LFS Celle	202	5.225	32.757
LFS Loy	97	2.756	13.077
Gesamt	299	7.981	45.834

Quelle: Übersichten der LFS über die im Jahr 2004 durchgeführten Lehrgänge

Unterrichtsverpflichtung

Das Ministerium für Inneres und Sport hat den Umfang der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte und Praxisausbilder der LFS Celle und Loy im Jahr 1992 geregelt. Ungeachtet dessen gelten für sie nach einem Bericht des Schulleiters der LFS Celle seit dem Jahr 2003 folgende Regelstundenzahlen:

Tabelle 2	1992 Stunden/Woche	2003 Stunden/Woche
Schulleiter	10	6
stellvertretender Schulleiter und Abteilungsleiter ⁵⁷	12	10
Abteilungsleiter Fahrzeug- und Gerätetechnik	-	12
Abteilungsleiter Umweltschutz	-	12
Abnahmestelle	-	14
Zentralprüfstelle für Feuerwehrschräume	-	14
Systemadministrator	-	14
Lehrkräfte gehobener Dienst	20	16
Schirrmeister	-	14
Atemschutzgerätewart	-	14
Praxisausbilder	20	18

Nach den Soll-Ist-Jahresstundenübersichten der LFS Celle und Loy leisteten die Lehrkräfte und Praxisausbilder im Jahr 2004 wöchentlich im Durchschnitt an der LFS Celle 14,7 und an der LFS Loy 12,1 Unterrichtsstunden.

⁵⁷ Im Jahr 1992 Abteilungsleiter Technik; ab dem Jahr 2003 Abteilungsleiter Schulbetrieb.

Ein Vergleich der für Unterrichtstätigkeiten (Unterrichtsstunden zuzüglich Vor- und Nachbereitung) nachgewiesenen Zeiten mit der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit⁵⁸ ergab, dass die Lehrkräfte und Praxisausbilder der LFS Celle nur rd. 49 v. H. und die der LFS Loy sogar nur rd. 42 v. H. ihrer Jahresarbeitszeit für Unterrichtstätigkeiten verwenden. In der übrigen Zeit nehmen sie Aufgaben in den Sachgebieten (z. B. Fahrzeug- und Gerätetechnik, Umweltschutz) und Werkstätten wahr.

Für einige Lehrkräfte und Praxisausbilder ergibt sich durch die Gewährung von Anrechnungsstunden eine geringere Regelstundenzahl, weil sie neben der Unterrichtstätigkeit zusätzliche Funktionen (Schulleitung, Abteilungsleitung, Systemadministration etc.) ausüben. Eine besondere Belastung der Funktionsträger besteht nach Auffassung des LRH jedoch nicht, zumal jede Lehrkraft und jeder Praxisausbilder neben der Unterrichtstätigkeit mit Aufgaben in den Sachgebieten und Werkstätten befasst ist.

Der Umfang der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte und Praxisausbilder der LFS Celle und Loy könnte nach Auffassung des LRH deutlich erhöht werden. Voraussetzung dafür wäre die exakte Ermittlung ihrer sonstigen Tätigkeiten.

Truppführerlehrgänge

Truppführerlehrgänge werden in Niedersachsen schwerpunktmäßig an den LFS Celle und Loy durchgeführt⁵⁹. Daneben bieten lediglich Berlin, Hamburg und Hessen eine Truppführerausbildung an den LFS in geringem Umfang⁶⁰ an. In den übrigen Bundesländern werden die Truppführer auf kommunaler Ebene ausgebildet. Der Anteil der Truppführerlehrgänge beträgt bezogen auf die Ausbildungsleistungen der LFS Celle und Loy bei mehr als 10.000 Teilnehmertagen im Jahr rd. 25 v. H. (vgl. Tabelle 1).

Der LRH hält es für erforderlich, das Lehrgangsangebot der LFS Celle und Loy auf Führungslehrgänge sowie technische Ausbildungen zu beschränken und die Truppführerausbildung den kommunalen Gebietskörperschaften zu überlassen⁶¹.

⁵⁸ Vgl. Anlage 2 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 20.01.2004 (Nds. MBI. S. 100).

⁵⁹ Im Jahr 2004 = 59 und im Jahr 2005 = 54 Lehrgänge.

⁶⁰ Zwischen drei und fünf Lehrgänge im Jahr.

⁶¹ Vgl. Anlage 3 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.11.2004 (Nds. MBI. S. 825).

Zusammenlegung der Landesfeuerwehrschulen Celle und Loy

Im Gegensatz zu den übrigen Bundesländern unterhält Niedersachsen zwei LFS. Lediglich das Land Bayern hat drei Feuerwehrschulen eingerichtet. Durch eine Zusammenlegung der LFS Celle und Loy könnten nach Auffassung des LRH Ausgaben vermieden und Aufgaben effizienter wahrgenommen werden:

- Die LFS Celle und Loy haben im Jahr 2004 eine Ausbildungsleistung von 45.834 Teilnehmertagen⁶² erbracht. Bei Durchführung der Truppführerlehrgänge durch die kommunalen Gebietskörperschaften und dem Wegfall der Oberbrandmeisterlehrgänge würden 15.530 Teilnehmertage entbehrlich. Die LFS Loy könnte geschlossen werden, da die bisherigen Ausbildungsleistungen der beiden LFS allein von der LFS Celle mit bisher 32.752 Teilnehmertagen erbracht werden könnten.
- Die bei der LFS Loy zur Kapazitätserhöhung um 40 Teilnehmerplätze geplanten Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen von rd. 10,6 Millionen € wären entbehrlich.
- Die Zahl der Anrechnungsstunden für Funktionsträger könnte durch die Zusammenlegung der LFS Celle und Loy um wenigstens 32 Stunden reduziert werden. Diese Verringerung entspricht der Regelstundenzahl von zwei Lehrkräften der Besoldungsgruppe A 11 Bundesbesoldungsordnung. Somit ließen sich Kostenentlastungen von jährlich rd. 141.000 €⁶³ erzielen.
- Weitere Einsparungen wären im Bereich des Fahrzeugparks und der Übungsgeräte möglich. Die LFS Celle und Loy nutzen derzeit 48 Fahrzeuge, von denen mindestens fünf entbehrlich würden.

Zukünftige Gestaltung der Brand- und Katastrophenschutzausbildung

Vor der Entscheidung über die geplanten Bau- und Erweiterungsmaßnahmen an den LFS Celle und Loy ist vom Ministerium für Inneres und Sport nach Auffassung des LRH ein Konzept zur zukünftigen Gestaltung der Ausbildung für den Brand-

⁶² Vgl. Tabelle 1.

⁶³ Standardisierte Personalkostensätze für den Beamtenbereich in €, Anlage 1 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 29.03.2005 (Nds. MBl. S. 274).

schutz zu erstellen, in das die Überlegungen des LRH zur Zusammenlegung der LFS Celle und Loy Eingang finden sollten. Der Ausbildungsbedarf für den Bereich des Landeskatastrophenschutzes sollte darin ausdrücklich einbezogen werden, ggf. auch ein solcher im Bereich des erweiterten Katastrophenschutzes (Zivilschutz), zumal die LFS Loy seit dem Jahr 2004 Lehrgänge zum Thema „ABC-Erkundung“ und „ABC-Dekontamination“ im Zivilschutz anbietet⁶⁴ und andere Bundesländer⁶⁵ bereits Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschulen eingerichtet haben.

Aufgaben überprüfen

Daueraufgabe der Verwaltungsmodernisierung ist eine konsequente Aufgabenkritik. Die folgenden Beispiele zeigen, dass das Land weiterhin ein besonderes Augenmerk vor allem auf Aufgaben und Einrichtungen legen muss, die nach der Kompetenzordnung der Verfassung nicht vom Land, sondern z. B. von den Kommunen zu erfüllen oder zu finanzieren sind.

12. Fehlende Voraussetzungen für eine Fortführung der Internatsgymnasien in der Trägerschaft des Landes

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 14	-	Gymnasien, Internatsgymnasien und Kollegs

Das Land ist Schulträger der drei Internatsgymnasien in Esens, Bad Berka sowie Bad Harzburg.

Da die Internatsgymnasien ganz überwiegend von Tagesschülerinnen und Schülern der Standortlandkreise besucht werden, nimmt das Land mit seiner Schulträgerschaft entgegen der Kompetenzzuweisung der Verfassung⁶⁶ eine den zuständigen Landkreisen obliegende und von diesen zu finanzierende Aufgabe des eigenen Wirkungskreises wahr.

⁶⁴ Lehrgangsübersicht der LFS Loy 2004.

⁶⁵ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

⁶⁶ Artikel 28 Abs. 2 GG, Artikel 57 Abs. 1 NV.

Die Fortführung der Trägerschaft des Landes für die Internatsgymnasien ist danach aus Rechtsgründen, aber auch angesichts der auf das Land entfallenden laufenden Kosten in Höhe von 1,6 Millionen € jährlich sowie zusätzlicher Ausgaben für die Ausstattung der Schulen nicht mehr vertretbar.

Die Leitidee der Internatsgymnasien in der Trägerschaft des Landes war ursprünglich, Schülerinnen und Schülern, für die der Besuch eines normalen Gymnasiums als Tagesschüler problematisch war, ein Internat als besondere Form des schulischen Lebens und Lernens anzubieten.

Auf Grund des rückläufigen Bedarfs an Internatsplätzen hat das Land bereits ab Anfang der 80er-Jahre sukzessive die Schulträgerschaft der ehemals sechs als Heimschulen bezeichneten Einrichtungen aufgegeben. Gegenwärtig ist das Land nur noch Schulträger der drei Internatsgymnasien in Bad Bederkesa, Esens und Bad Harzburg.

Der LRH hat bereits in der Denkschrift zur Haushaltsrechnung 1964 auf das Anwachsen der Zahl der externen Schüler in Heimschulen und darauf hingewiesen, dass das Land durch die zunehmende Aufnahme von Tagesschülern in den Heimschulen - unter Entlastung der zur Unterhaltung von Gymnasien sonst zuständigen Kreise und kreisfreien Städte - in erheblichem Umfang belastet würde. Auf Grund der weiterhin rückläufigen Entwicklung der Heimschüler hat der LRH in seinem Jahresbericht 1978⁶⁷ eine weitere Reduzierung der Anzahl der Heimschulen gefordert. Angesichts des weiter zurückgehenden Bedarfs an Internatsplätzen hatte die Landesregierung 1994 selbst das Ziel verfolgt, die Schulträgerschaft aus finanziellen Gründen aufzugeben und es den Standortlandkreisen zu überlassen, die Schulträgerschaft zu übernehmen. Auf Grund einer Landtags-EntschlieÙung⁶⁸ in 1995 wurde diese Intention allerdings nicht umgesetzt. Vielmehr hat das Land mit den Standortlandkreisen Cuxhaven, Goslar und Wittmund Vereinbarungen über eine Beteiligung dieser Landkreise an den Sachkosten abgeschlossen, um den Bestand der Internatsgymnasien langfristig zu sichern.

⁶⁷ Vgl. Drs. 9/33.

⁶⁸ Vgl. Drs. 13/938.

Trotz der Kostenbeteiligungen der Standortlandkreise in Höhe von mehr als 871.000 € in 2004 verblieben beim Land - unter Berücksichtigung der für den Besuch der Internate für das Jahr 2004 erzielten Gebühren - für den allgemeinen Schulbetrieb sowie für den Internatsbetrieb Kosten in Höhe von annähernd 1,6 Millionen €.

Würde dieser Betrag entsprechend der Herkunft der Schülerinnen und Schüler den Standortlandkreisen, den anderen Herkunftslandkreisen Niedersachsens sowie anderen Ländern zugeordnet, ergäben sich folgende Beteiligungsdefizite der von den Internatsgymnasien begünstigten Gebietskörperschaften:

Beteiligungsdefizite

	Bad Bederkesa €	Bad Harzburg €	Esens €
Standortlandkreise	96.214,85	127.200,81	383.379,89
andere kommunale Schulträger Niedersachsens	136.365,16	141.530,62	426.360,72
andere Bundesländer/Ausland	125.001,39	96.407,29	64.353,30
Insgesamt 1.596.814,02 €	357.581,40	365.138,72	874.093,90

Hiervon nicht erfasst sind die zusätzlichen Investitionsausgaben des Landes⁶⁹.

Internatsgymnasien - Schulen von besonderer Bedeutung?

In Abweichung von der Grundzuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für die Schulträgerschaft von Gymnasien (§ 103 Abs. 2 Niedersächsisches Schulgesetz - NSchG -) kann das Land nach § 102 Abs. 6 NSchG ausnahmsweise Schulträger von Schulen besonderer Bedeutung, insbesondere von Schulen mit überregionalem Einzugsbereich, sein. Das Tatbestandsmerkmal der *Überregionalität* wäre nur dann erfüllt, wenn der Einzugsbereich der Internatsgymnasien größere Landesteile umfassen würde.⁷⁰

⁶⁹ Jährliche Ausgaben in Höhe von ca. 230.000 € bei Hauptgruppe 8, einmalige Bauinvestitionen in Höhe von 1 Million € als Kofinanzierungsanteil im Rahmen des Ganztagschulprogramms des Bundes sowie 2,217 Millionen € für den Bau einer Turnhalle für das Internatsgymnasium Esens.

⁷⁰ Seyderhelm/Nagel/Brockmann, NSchG, Kommentar, § 102 Anm. 2.

Dies trifft nicht zu. Bei allen drei Internatsgymnasien stammen die Schülerinnen und Schüler vielmehr ganz überwiegend aus dem Landkreis des Standorts des jeweiligen Internatsgymnasiums. Nur ein geringer Teil der Schülerinnen und Schüler kommt, wie die nachfolgende Tabelle belegt, aus anderen Teilen Niedersachsens, anderen Bundesländern oder aus dem Ausland.

Regionale Herkunft der Schüler/-innen	Bad Bederkesa ⁷¹		Bad Harzburg		Esens ⁷²	
	Anzahl der Schüler/-innen	in v. H.	Anzahl der Schüler/-innen	in v. H.	Anzahl der Schüler/-innen	in v. H.
Standortlandkreis	392	89,5	290	82,6	466	72,2
andere Bundesländer/Ausland	22	5,0	26	7,4	16	2,5
andere Teile Niedersachsens	24	5,5	35	10,0	163	25,3

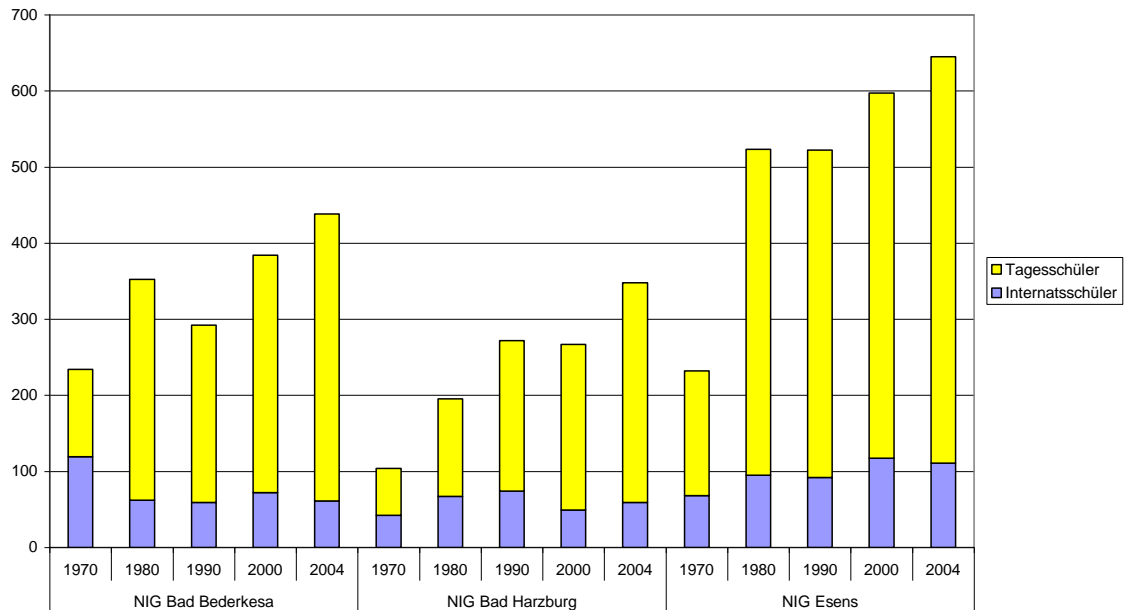
Auch der für das Internatsgymnasium Esens ausgewiesene vergleichsweise hohe prozentuale Anteil von ca. 25 v. H. der Schülerinnen und Schüler, die aus anderen Teilen Niedersachsens kommen, beruht darauf, dass gut die Hälfte der davon erfassten Schülerinnen und Schüler Tagesschüler aus benachbarten Landkreisen sind.

Allerdings wird seit jeher geltend gemacht, dass sich die vom NSchG geforderte besondere Bedeutung der Internatsgymnasien aus der pädagogischen oder der historischen Bedeutung der Internatsgymnasien herleiten lasse. Das Kultusministerium begründet die „besondere Bedeutung“ der Internatsgymnasien aus heutiger Sicht mit dem besonderen pädagogischen Ansatz, Schülerinnen und Schülern ein Schulangebot mit dem Ziel eines „gemeinsamen Lernens und Lebens“ anzubieten. Die Auswertung der Schülerzahlen von 1970 bis 2004 verdeutlicht aber, dass über den gesamten Betrachtungszeitraum der weitaus größte Anteil aller Schülerinnen und Schüler in der Regel auf die Tagesschüler entfiel. Die Internatsgymnasien werden jeweils zu mehr als 80 v. H. von Tagesschülerinnen und -schülern besucht:

⁷¹ Das Internatsgymnasium Bad Bederkesa wird von zwei Inselkindern besucht.

⁷² Das Internatsgymnasium Esens wird von 69 Inselkindern besucht.

Entwicklung der Schülerzahlen der nieders. Internatsgymnasien



Angesichts dieser Entwicklung der Schülerzahlen lässt sich eine besondere Bedeutung im Sinne des § 102 Abs. 6 NSchG nicht herleiten, weil die tatsächlichen Schülerzahlen die Basis für das vom Kultusministerium dargelegte Konzept nicht ergeben. Für die Begründung der „besonderen Bedeutung“ im Sinne des § 102 Abs. 6 NSchG kommt es nämlich in tatsächlicher Hinsicht darauf an, dass - im Vergleich zu den sonstigen Gymnasien - gerade die internatsmäßige Unterbringung einen besonderen Schwerpunkt dieses Schulangebots darstellt.

Da die Voraussetzungen des § 102 Abs. 6 NSchG nicht erfüllt sind, ist dem Land das Ermessen, die Schulträgerschaft für die Internatsgymnasien zu übernehmen, nicht eröffnet. Die Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall zumindest nachträglich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung entfallen. Das Land ist verpflichtet, seine in der Vergangenheit getroffenen Organisationsentscheidungen zu korrigieren. Dies bestimmt § 106 Abs. 1 NSchG ausdrücklich für den Fall, dass das Bedürfnis entfällt, eine bestimmte Schule vorzuhalten. Diese Verpflichtung zur Korrektur gilt erst recht, wenn die rechtliche Voraussetzung für eine etwaige Schulträgerschaft entfallen ist.

Fazit: Keine Fortführung der Internatsgymnasien in der Trägerschaft des Landes

Nach der schulgesetzlichen Zuständigkeitszuweisung sind nach § 102 Abs. 2 NSchG originär die Landkreise verpflichtet, das notwendige gymnasiale

Schulangebot vorzuhalten. Ferner sind die Landkreise nach § 108 Abs. 1 Satz 1 NSchG verpflichtet, die erforderlichen Schulanlagen zu errichten und mit der notwendigen Einrichtung auszustatten. Hierzu gehören auch Schülerwohnheime (§ 108 Abs. 1 Satz 2 NSchG) zur Unterbringung insbesondere auswärtiger Schüler. Die Zuständigkeit der Kommunen für die Schulträgerschaft ist verfassungsrechtlich in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Artikel 57 Abs. 1 NV, Artikel 28 Abs. 2 GG) begründet. Demgemäß gehört die Schulträgerschaft zum eigenen Wirkungskreis der kommunalen Schulträger (§ 101 Abs. 2 NSchG).

Das Land ist nach Artikel 58 NV verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Indem es die Schulträgerschaft für die Internatsgymnasien - ohne Vorliegen der Voraussetzungen des § 102 Abs. 6 NSchG - wahrnimmt, unterläuft es die verfassungsrechtliche Kompetenz- und Finanzverteilung.

Darüber hinaus führt die Praxis des Kultusministeriums, nach der lediglich die Standortlandkreise zu den Kosten herangezogen werden, zu einer nicht begründbaren Ungleichbehandlung von Kommunen und damit zu nicht tragbaren Ergebnissen. Zum einen tragen die Standortlandkreise der Internatsgymnasien im Gegensatz zu den anderen kommunalen Trägern nicht die volle Last der ihnen eigentlich obliegenden Aufgabe der Schulträgerschaft. Zum anderen besuchen auch Schüler aus anderen, insbesondere benachbarten Landkreisen die Internatsgymnasien, ohne dass diese Landkreise überhaupt zu den Kosten herangezogen würden.

Die Fortführung der Trägerschaft des Landes für Internatsgymnasien ist nicht mehr vertretbar.

13. Am Beispiel Sport: Unzureichende Unterrichtsversorgung an Berufsschulen

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 20 und 07 22	-	Berufsbildende Schulen und Berufsbildende Schulen als regionale Kompetenzzentren

Die Unterrichtsversorgung im Fach Sport an der Berufsschule als Schulform des berufsbildenden Bereichs ist mit 35 v. H. im Schuljahr 2004/2005, wie auch in den Vorjahren, defizitär. Ähnliches gilt für die anderen nicht be-

rufsspezifischen Theoriefächer wie etwa Fremdsprache/Kommunikation oder Religion.

Sowohl die finanzielle Lage des Landes als auch der enge Markt für Lehrkräfte des berufsbildenden Bereichs schließen eine Verbesserung der Unterrichtsversorgung durch den Einsatz zusätzlicher Lehrkräfte aus.

Zur Verbesserung der teilweise desolaten Situation sind daher die Rahmenbedingungen für die Erteilung des Fachs Sport zu überprüfen. So könnten z. B. zeitlich begrenzte Stellenverlagerungen Abhilfe schaffen, die Stundentafel reduziert oder aber auch das Fach Sport als verpflichtendes Angebot statt als Unterrichtsfach eingerichtet werden.

Allgemeine Rahmenbedingungen

Die wesentlichen Vorgaben zur Unterrichtsorganisation an berufsbildenden Schulen, u. a. die Stundentafeln für die einzelnen Bildungsgänge sind in den Ergänzenden Bestimmungen zur Verordnung über berufsbildende Schulen⁷³ enthalten. Danach ist das Fach Sport in allen Stundentafeln der Berufsschule - einer Schulform des berufsbildenden Bereichs - vorgesehen.

Das Fach Sport an der Berufsschule wird in den Stundentafeln für die jeweiligen Berufsfelder zusammen mit den anderen nicht berufsspezifischen Theoriefächern Deutsch/Kommunikation, Fremdsprache/Kommunikation, Politik und Religion als so genanntes *Klammerfach* ausgewiesen. Für diese Fächer ist die Anzahl der Wochenstunden nicht für jedes Fach einzeln festgelegt. Vielmehr ist für die vorgenannten Klammerfächer bei einer Gesamtausbildungsdauer von z. B. drei Jahren ein Stundenpool von 14 Wochenstunden für die gesamte Ausbildungsdauer ausgewiesen. Den Schulen obliegt es, entsprechend den schulfachlichen Erfordernissen und den einschlägigen Richtlinien die Sollstundenanteile für die einzelnen Fächer festzulegen. Dabei darf jedoch kein Fach vollständig entfallen⁷⁴.

⁷³ EB-BbS in der Fassung vom 24.07.2000, zuletzt geändert durch Abschnitt I des Runderlasses vom 29.06.2005 (Nds. MBl. S. 509).

⁷⁴ Vgl. EB-BbS Erster Abschnitt A. 4.

Der LRH hat an 35 exemplarisch ausgewählten Berufsschulen⁷⁵ geprüft, wie die Stundentafeln für das Fach Sport an der Berufsschule in der Praxis umgesetzt wurden.

Ist-Zustand der Unterrichtsversorgung

Nach der schuljahresbezogenen Statistik BBS-PLANUNG des Kultusministeriums wurden im Schuljahr 2004/2005 von den 3.441 für das Fach Sport ausgewiesenen Lehrer-Soll-Stunden lediglich 1.202 Lehrer-Ist-Stunden erteilt. Dies entspricht einer landesweiten Unterrichtsversorgung von 34,9 v. H. Im Schuljahr 2003/2004 betrug die statistische Unterrichtsversorgung 37,2 v. H. und im Schuljahr 2002/2003 40,6 v. H.

In den 35 *überprüften* Berufsschulen lag die Unterrichtsversorgung im Fach Sport im Schuljahr 2004/2005 bei durchschnittlich ca. 41 v. H. Die Schwankungsbreite war erheblich. So gab es Fälle, in denen einerseits der Sport ganz ausfiel oder andererseits in vollem Umfang erteilt wurde.

Ursachen der geringen Unterrichtsversorgung

Die geprüften Berufsschulen haben die geringe Unterrichtsversorgung im Fach Sport unterschiedlich begründet.

Über 57 v. H. der Schulen gaben u. a. an, über nicht ausreichend Lehrerstunden für das Fach Sport zu verfügen, obwohl tatsächlich eine landesweit ausreichende Zahl an Lehrerstunden für das Fach Sport zur Verfügung steht⁷⁶. Angesichts einer Unterrichtsversorgung im Bereich der gesamten Theoriefächer⁷⁷ entschieden sich jedoch die meisten Schulen, die zur Verfügung stehenden Lehrkräfte zu Gunsten des berufsspezifischen Theorieunterrichts und zu Lasten der Klammerfächer einzusetzen.

⁷⁵ Die Schulform Berufsschule wird an 133 von 141 berufsbildenden Schulen geführt. Vgl. Niedersächsisches Kultusministerium, Die niedersächsischen berufsbildenden Schulen in Zahlen, Stand: Schuljahr 2004/2005.

⁷⁶ Ausweislich der schuljahresbezogenen Statistik BBS-PLANUNG stehen bei hälftigem Einsatz der Lehrkräfte mit der Fakultas für das Unterrichtsfach Sport 11.836 Lehrerstunden einem Sollstundenbedarf von 10.154 Stunden gegenüber.

⁷⁷ Die Gesamtstundenzahl des Theorieunterrichts beinhaltet sowohl die Stunden für den berufsspezifischen Theorieunterricht als auch die Stunden für die Klammerfächer.

Diese Angaben werden durch die nachfolgende Auswertung belegt. Danach ergibt sich bei den überprüften Schulen für berufsspezifischen Theorieunterricht eine Unterrichtsversorgung von 96,1 v. H., für die Klammerfächer insgesamt aber nur von 69,5 v. H. und im Fach Sport von sogar nur 41,3 v. H.

Unterrichtsversorgung (UV) des Theorieunterrichts in der Berufsschule im Schuljahr 2004/2005

Unterrichtsfächer		Untersuchte Schulen			Land		
		Lehrer-sollstunden	Lehrer-iststunden	UV in %	Lehrer-sollstunden	Lehrer-iststunden	UV in %
Klammerfächer	Deutsch/Kommunikation	1.989	1.662	83,5	8.181	6.599	80,7
	Fremdsprache/Kommunikation	1.285	639	49,7	5.608	2.746	49,0
	Politik	2.209	2.068	93,6	9.093	8.827	97,1
	Sport	769	317	41,3	3.441	1.202	34,9
	Religion/Werte und Normen	746	176	23,5	3.159	914	28,9
	Insgesamt	6.998	4.861	69,5	29.482	20.288	68,8
Berufsspezifischer Theorieunterricht*		14.991	14.410	96,1	59.375	57.312	96,5
Theorieunterricht insgesamt (Klammerfächer und berufsspezifischer Theorieunterricht)		21.989	19.271	87,6	88.857	77.600	87,3

* Der fachpraktische berufsspezifische Unterricht wurde nicht berücksichtigt, da dadurch keine zusätzlichen Erkenntnisse gewonnen werden konnten.

Die Schulen begründeten diese Vorgehensweise vorwiegend mit ihrer Verpflichtung, die Auszubildenden bestmöglich auf die externen, landesweit identischen Abschlussprüfungen vorzubereiten, die fast ausschließlich berufsspezifische Lehrinhalte umfassen. 30 v. H. der Schulen wiesen darauf hin, dass auch seitens der Ausbildungsbetriebe ein starker Druck auf die Schulen ausgeübt werde, die Auszubildenden vorrangig in den prüfungsrelevanten Fächern zu unterrichten.

40 v. H. der untersuchten Schulen gaben an, dass sie das Fach Sport auf Grund fehlender oder nicht ausreichend vorhandener Sportstätten, für die nach § 113 Niedersächsisches Schulgesetz die originäre Finanzierungszuständigkeit bei den Schulträgern liegt, nicht anbieten konnten.

Fehlende berufsbezogene Konzepte für das Fach Sport

Nach den Rahmenrichtlinien für das Fach Sport an der Berufsschule und Berufsfachschulen sind die Schulen u. a. verpflichtet, Unterrichtskonzepte für Ausbildungsberufe bzw. Berufsfelder zu entwickeln und konkrete Lernsituationen für den Sportunterricht vor dem Hintergrund der Arbeits- und Lebenssituation der Schüler zu arrangieren⁷⁸. Lediglich gut 22 v. H. der überprüften Schulen gaben an, entsprechende Konzepte erstellt zu haben.

An drei der untersuchten Schulen werden seit mehreren Jahren Konzepte im Sinne der Rahmenrichtlinien erstellt. Diese Berufsschulen erreichen - trotz der vorgenannten gleichen Problematik - eine im Vergleich deutlich höhere Unterrichtsversorgung im Fach Sport von ca. 69 v. H. bis zu 100 v. H. Nach eigenen Aussagen haben diese „best practice“-Schulen auch kaum Probleme, die Erteilung des Sportunterrichts gegenüber den Ausbildungsbetrieben zu rechtfertigen.

Kosten einer verbesserten Unterrichtsversorgung

Wollte das Land an der Berufsschule auch im Fach Sport nur eine dem theoretischen Fachunterricht gleiche Unterrichtsversorgung in Höhe von 96,5 v. H.⁷⁹ sicherstellen, so hätte sich für das Schuljahr 2004/2005 ein Zusatzbedarf von ca. 2.120 Lehrerstunden ergeben. Dies entspricht 86 Vollzeitlehreereinheiten mit einem Finanzvolumen von gut 6,1 Millionen €. Bei Übertragung der Unterrichtsversorgung von 96,5 v. H. auf *alle* Klammerfächer ergäbe sich sogar ein zusätzlicher Bedarf von 333 Vollzeitlehreereinheiten mit einem Finanzbedarf von ca. 23,7 Millionen €. Dieser finanzielle Mehrbedarf dürfte sich in den nächsten Jahren auf Grund steigender Schülerzahlen im berufsbildenden Bereich bis ins Jahr 2010 noch deutlich erhöhen.

Die Finanznot des Landes, aber auch die enge Marktsituation für Lehrkräfte im berufsbildenden Bereich lassen es nicht zu, die zu einer spürbaren Verbesserung der

⁷⁸ Vgl. Rahmenrichtlinien für das Fach Sport an Berufsschulen und Berufsfachschulen, Niedersächsisches Kultusministerium, 2002, S. 3.

⁷⁹ Vgl. Tabelle „Unterrichtsversorgung (UV) des Theorieunterrichts in der Berufsschule im Schuljahr 2004/2005“.

Unterrichtsversorgung insgesamt und im Besonderen im Fach Sport und den anderen Klammerfächern erforderlichen zusätzlichen Lehrerstunden im Gesamthaushalt des Kultusministeriums jetzt oder in naher Zukunft bereitzustellen.

Notwendige Überarbeitung der Rahmenbedingungen

Angesichts dieser Ausgangssituation ist davon auszugehen, dass bei unveränderten Rahmenbedingungen die an der Berufsschule vor allem im Fach Sport seit Jahren festzustellende sehr niedrige Unterrichtsversorgung nicht beseitigt werden kann.

„Best practice“-Beispiele nutzen

Vor diesem Hintergrund regt der LRH an, in einem ersten Schritt die „best practice“-Beispiele mit dem Ziel auszuwerten, die gewonnenen Erkenntnisse auf andere Schulen zu übertragen. Zusätzlich ist seitens des Kultusministeriums zukünftig verstärkt die Erarbeitung entsprechender Unterrichtskonzepte für das Fach Sport von den Schulen einzufordern.

Zeitlich begrenzte Stellenverlagerung

Darüber hinaus ist im Hinblick auf die im Gegensatz zum allgemein bildenden Schulbereich im berufsbildenden Bereich vorerst noch steigenden Schülerzahlen zu überlegen, inwieweit die auf Grund rückläufiger Schülerzahlen frei werdenden Stellen im Bereich der allgemein bildenden Schulen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung in den Bereich berufsbildender Schulen verlagert werden können. Der LRH weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass eine solche Maßnahme nur befristet zur Untertunnelung des mittelfristig steigenden Lehrerstundenbedarfs dienen darf, da langfristig auch im berufsbildenden Bereich die Schülerzahlen sinken werden.

Die vorgenannten Maßnahmen können helfen, den dargestellten Mangel zu lindern. Der LRH hat jedoch Zweifel, ob das Ziel, die Unterrichtsversorgung durchgreifend zu verbessern, mit diesen Maßnahmen erreicht werden kann.

Reduzierung der Stundentafel

Unter diesen Umständen bleibt innerhalb des Systems nur die Möglichkeit, die Stundentafeln hinsichtlich des Fachs Sport und der übrigen Klammerfächer, die

ebenfalls eine niedrige Unterrichtsversorgung aufweisen⁸⁰, den tatsächlich zur Verfügung stehenden Ressourcen anzupassen. Nach den Auswertungen des LRH ergab sich bezogen auf die letzten drei Schuljahre im Durchschnitt für das Fach Sport ein Unterrichtsfehl von 62,4 v. H., im Bereich der Klammerfächer ein Unterrichtsfehl von insgesamt 31,1 v. H. Bei der Anpassung der Stundentafel an die Ist-Situation ergäbe sich nach den Berechnungen des LRH für Sport eine Reduzierung der Stundentafel um eine Stunde, in den Klammerfächern insgesamt um vier Stunden⁸¹.

Sport als verpflichtendes Angebot

Als Alternative käme in Betracht, das Fach Sport als Unterrichtsfach aufzugeben, und hierfür ein spezifisches verpflichtendes Angebot vorzusehen. Dadurch entfielen die Benotungspflicht, sodass für das alternative Sportangebot zukünftig nicht mehr Lehrkräfte eingesetzt, sondern Dritte mit der Durchführung beauftragt werden könnten. Die Verwendung von Kräften z. B. aus Sportvereinen dürfte auch zu Einsparungen im Vergleich zu dem obligatorischen Einsatz von Lehrkräften führen. Um auch die Akzeptanz der Ausbildungsbetriebe für derartige Sportangebote zu verbessern, sollten die Inhalte noch stärker auf den jeweiligen beruflichen Einsatz der Auszubildenden abgestellt werden. Durch eine inhaltliche Beschränkung der Angebote beispielsweise auf den in den Rahmenrichtlinien bereits ausgewiesenen Kompetenzbereich „Gesundheit erhalten und fördern“, könnten die Ressourcen effektiver eingesetzt werden und die Angebote mehr Schülerinnen und Schülern zugänglich gemacht werden. Hierbei sollte auf die vielfältigen Erfahrungen mit der Beauftragung Dritter durch die Ganztagschulen zurückgegriffen werden.

Eine Entlastung durch Reduzierung der Stundentafel oder durch Aufgabe des Sports als Unterrichtsfach bedürfte allerdings der Abstimmung mit der Kultusministerkonferenz.

⁸⁰ Vgl. Tabelle „Unterrichtsversorgung (UV) des Theorieunterrichts in der Berufsschule im Schuljahr 2004/2005“.

⁸¹ Bei den Stundenangaben handelt es sich um auf volle Stunden gerundete Wochenstunden (31,1 v. H. von einem Stundenpool von 14 Stunden bei einem dreijährigen Bildungsgang entsprechen 4,35 Stunden).

14. Entbehrliche Landesaufgaben bei den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte und Blinde

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 22/05 23	-	Landesbildungszentrum für Hörgeschädigte und Landesbildungszentrum für Blinde

Bei den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte und Blinde sollte das Land freiwillige Leistungen aufgeben und andere in kommunale oder freie Trägerschaft überführen.

Der LRH hat im Jahre 1999 in einer Querschnittsprüfung die vom Land getragenen vier Landesbildungszentren für Hörgeschädigte (LBZH) und das eine Landesbildungszentrum für Blinde (LBZB) untersucht und darüber im Jahresbericht für das Jahr 2000 in drei Beiträgen⁸² berichtet. Zur Beobachtung der Entwicklung und der Umsetzung seiner Vorschläge hat er im Jahre 2004 eine Kontrollprüfung vorgenommen.

Landesbildungszentren für Hörgeschädigte

Die LBZH in Braunschweig, Hildesheim, Oldenburg und Osnabrück erziehen, schulen und betreuen die Behinderten durch Frühförderung, Kindergärten, allgemein bildende Schule und berufliche Bildung (nur in Hildesheim und Osnabrück). Zudem unterhält das Land an allen Standorten Internate⁸³.

Die *Frühförderung* hörgeschädigter, noch nicht schulpflichtiger Kinder nehmen Kräfte der Einrichtungen vor Ort, d. h. im Elternhaus oder in wohnortnahen Einrichtungen wahr. Die Kommunen beteiligen sich bisher nicht an den für die Frühförderung in den LBZH anfallenden Kosten. Sie ist aber Aufgabe der Kommunen in ihrer Eigenschaft als örtliche Träger der Sozialhilfe als ambulante Leistung im Rahmen der Eingliederungshilfe.

⁸² Drs. 14/1590 S. 33 ff.

⁸³ Dabei ist zu bedenken, dass der medizinische Fortschritt durch z. B. Neugeborenen-Hörscreening und frühzeitiges Einsetzen von Implantaten langfristig die Anzahl der Kinder und Jugendlichen, die in den LBZH betreut werden müssen, verringern wird.

Bei den *Sonderkindergärten für Hörgeschädigte* werden die Platzzahlen am voraussichtlichen Bedarf orientiert. Die Anzahl der betreuten Kinder ist bereits in den vergangenen Jahren rückläufig gewesen und wird neben dem allgemeinen Rückgang der Kinderzahlen noch weiter zurückgehen, je mehr Kinder integrativ in Wohnortnähe betreut werden. Eine wirtschaftliche Auslastung der Sonderkindergärten wird daher immer schwieriger. Das Land sollte auf die Trägerschaft dieser Sonderkindergärten verzichten, zumal die Trägerschaft im Übrigen ausschließlich bei Kommunen und gemeinnützigen Trägern liegt.

Im Rahmen der *beruflichen Ausbildung* werden in den LBZH in Hildesheim und Osnabrück unterschiedliche Voll- und Teilzeitbeschulungen angeboten. Die Vielzahl der Angebote bewirkt schon seit längerem eine geringe Klassenstärke von durchschnittlich 5,0 in Hildesheim und 3,7 in Osnabrück im Teilzeitbereich. Auf Dauer ist diese Leistung nicht wirtschaftlich zu erbringen, sodass der LRH empfiehlt, das Angebot in der Vielfalt zu begrenzen und sich im Ziel auf die Vollzeitschulform möglichst an einem Standort zu beschränken.

Die vom LBZH in einzelnen Bereichen wie Kindergärten, Küchenbetriebe, Internate erhobenen *Entgelte* decken nicht die Kosten. Eine für die Kostenkalkulation hilfreiche Kosten- und Leistungsrechnung, die der LRH bereits als Ergebnis seiner Prüfung im Jahr 1999 forderte, besteht für die LBZH nicht. Der LRH hält sie für unverzichtbar. Sie sollte baldmöglichst eingeführt werden.

Die LBZH sind unselbständige Anstalten des Landes. Diese Organisationsform bietet den Landesbildungszentren, die im entgeltfinanzierten Bereich dem Wettbewerb unterliegen, weder die gebotene Flexibilität für wirtschaftliches Handeln noch Kostentransparenz. Nach Auffassung des LRH bietet es sich deshalb an, die Einrichtungen künftig als *Landesbetrieb nach § 26 LHO* zu führen. Dabei sind auch Fragen einer neuen Leitungsstruktur sowie eine Zentralisierung der Verwaltung in die Überlegungen einzubeziehen. Die LBZH könnten in einem Betrieb zusammengefasst werden.

Landesbildungszentrum für Blinde

Das LBZB in Hannover hält Angebote in den Bereichen Frühförderung, allgemein bildende Schule für Blinde (einschließlich hochgradig Sehgeschädigte), Berufsbil-

derung und ein Internat vor. Seit 01.08.2002 wird im Rahmen der allgemein bildenden Schule neben dem Schulzweig für Blinde auch der Schulzweig für Blinde mit geistiger Behinderung geführt. Davor nahm die Einrichtung auch blinde Mehrfachbehinderte auf.

Die Schülerzahlen im *Schulzweig für Blinde* sind derart rückläufig, dass eine Beschulung nur noch Klassen übergreifend durchgeführt wird. Der LRH hält die Trägerschaft des Landes für die Schule nicht mehr für vertretbar. Durch eine verstärkte integrative Beschulung können die Schulpflichten erfüllt werden. Auch die zwischenzeitliche Auflösung derartiger Schulen in Bayern und Schleswig-Holstein bestärkt die Forderung nach Verzicht auf diese Schule auch in Niedersachsen.

Auch für Schüler des *Schulzweigs für Blinde mit geistiger Behinderung* ist eine Schulträgerschaft des Landes nicht notwendig. Hier ergibt sich ebenfalls die Möglichkeit einer Beschulung in kommunalen oder gemeinnützigen Einrichtungen, die in großer Zahl im Lande vorhanden sind.

Die *Berufsbildung für Blinde* ist im LBZB sehr differenziert und von daher nur schwerlich wirtschaftlich zu gestalten. Länderübergreifende Lösungen unter eventuellem Einsatz privater Träger sollten angestrebt werden.

Nach Abschluss der Prüfung des LRH zeigte eine vom Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit eingesetzte Projektgruppe für alle beim LBZB angebotenen Bereiche Alternativen für eine Überführung in kommunale oder *freie Trägerschaft* auf. Zurzeit wird das vergaberechtliche Verfahren für eine mögliche Änderung der Trägerschaft für das LBZB geprüft.

Personalkosten der Landesbildungszentren

Die wirtschaftliche Situation der Landesbildungszentren wird durch die im Vergleich zu anderen Bundesländern hohe Besoldung der *Lehrkräfte* noch weiter belastet. Die in Niedersachsen bei den Landesbildungszentren tätigen Lehrkräfte haben ihre Qualifikation meist durch ein Zusatzstudium erworben, sind also nicht „grundständige“ Lehrkräfte, und werden auf Grund ihrer Doppelqualifikation auf dem Niveau des höheren Dienstes besoldet. In anderen Bundesländern ist inzwischen ein Besoldungsniveau auf der Ebene des gehobenen Dienstes üblich. Die Landesregierung rechtfertigt die höhere Bezahlung noch mit der Schwierigkeit, geeignetes Personal

zu gewinnen. Diese Schwierigkeiten sieht der LRH in der heutigen Zeit nicht. Eine Zugehörigkeit zu einer Laufbahn des höheren Dienstes ist nach Auffassung des LRH nicht mehr erforderlich.

Fazit

Die Finanzlage des Landes zwingt zu einer weitgehenden Beschränkung auf die Kern- bzw. Pflichtaufgaben des Landes, die zudem wirtschaftlich wahrgenommen werden müssen. Ein Teil der bei den Landesbildungszentren angebotenen freiwilligen Leistungen sollte möglichst umgehend aufgegeben, weitere Aufgabenbereiche in kommunale oder freie Trägerschaft überführt werden. Die danach beim Land verbleibenden Aufgaben sind - auch durch Einführung einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung - wirtschaftlicher als bisher zu gestalten.

Fehler beseitigen

In einer Situation, in der das Land noch immer mehr an neuen Krediten aufnimmt, als dies die Verfassung erlaubt (Artikel 71 Satz 2 NV), verlangt das Gebot des sparsamen Wirtschaftens äußerste Disziplin in der staatlichen Haushaltsführung. Mit gutem Beispiel voranzugehen bedeutet auch, ständig haushaltswirksame Fehler aufzuspüren und diese zu beseitigen. Auch kleine Erfolge summieren sich. Der LRH nennt deshalb auch in diesem Jahr wieder entsprechende Beispiele.

Überflüssige Ausgaben

15. Kostenausgleich ohne Leistung

Einzelplan 13	-	Allgemeine Finanzverwaltung (Ministerium für Inneres und Sport)
Kapitel 13 12	-	Finanzausgleich zwischen Land, Gemeinden und Landkreisen

Kommunale Körperschaften erhalten ab dem Jahr 2005 für die Erfüllung bestimmter Landesaufgaben - u. a. im Bereich der Wasserwirtschaft - einen gesetzlichen Kostenausgleich. Einen bestimmten Teil der wirtschaftlichen Aufgaben nimmt das Land bis zur abschließenden Erledigung jedoch noch selbst wahr. Gleichwohl erhalten die Kommunen dafür einen Kostenausgleich.

Auch die Erstattung des Verwaltungsaufwands für die Erhebung der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmegebühr ist in den Kostenausgleich einbezogen worden. Die in den Fachgesetzen enthaltenen Erstattungsregelungen bestehen jedoch daneben unverändert weiter.

Eine Korrektur des Kostenausgleichsgesetzes ist geboten.

Festsetzung von Wasserschutz- und Überschwemmungsgebieten

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung hat das Land zum 01.01.2005 zahlreiche Landesaufgaben den kommunalen Körperschaften übertragen.

So verlagerte der Gesetzgeber u. a. durch die Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes die Zuständigkeit für die Verfahren zur Festsetzung von Wasserschutz- und Überschwemmungsgebieten auf die unteren Wasserbehörden. Gleichzeitig wurde in der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts jedoch geregelt, dass der Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz bestimmte bei den Bezirksregierungen begonnene Verfahren zur Festsetzung von Wasserschutz- und Überschwemmungsgebieten bis zum Erlass der behördlichen Entscheidungen zu Ende führt. Dies betrifft insgesamt 22 Wasserschutz- und 44 Überschwemmungsgebietsverfahren.

Mit dem Gesetz über den Kostenausgleich für die Erfüllung bestimmter Landesaufgaben durch kommunale Körperschaften vom 09.12.2005 regelte das Land den Ausgleich der mit den vollzogenen Aufgabenverlagerungen verbundenen Kosten.

Hierfür wurde ein Ausgleichsbetrag zur Verfügung gestellt, der sich aus der Anzahl der beim Land für die bisher wahrgenommenen Aufgaben vorhandenen Stellen multipliziert mit einer Ausgleichsgröße je Vollzeiteinheit in Höhe von 78.500 € zusammensetzte.⁸⁴

Für das Festsetzen von Wasserschutzgebieten wurden 13 Vollzeiteinheiten und für das Festsetzen von Überschwemmungsgebieten elf Vollzeiteinheiten ermittelt und

⁸⁴ Siehe hierzu Drs. 15/2277.

dem Kostenausgleich vollständig zugrunde gelegt (jährlich insgesamt 1.884.000 €). Das Personal für die vom Land zu Ende zu führenden Verfahren ist bei dieser Stellenbemessung nicht abgezogen worden.

Der LRH geht davon aus, dass die unteren Wasserbehörden neue Festsetzungsverfahren in dem betreffenden Aufgabenbereich bisher nur in geringem Umfang betreiben. Konkrete Daten dazu liegen dem Land zurzeit nicht vor.

Würdigung

Nach Auffassung des LRH hätte bei der Ermittlung des Kostenausgleichs berücksichtigt werden müssen, dass das Land im Bereich der Wasserwirtschaft - wenn auch nur für die nächsten Jahre - noch umfangreiche Aufgaben mit eigenem Personal sowie mithilfe Dritter erledigt. Die darauf entfallenden Stellenanteile wären deshalb abzusetzen gewesen. Dies ist bei der Aufgabe „Sicherung von Natura 2000-Gebieten über Naturschutzgebiete“, die noch bis zum 31.12.2007 vom Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz wahrzunehmen ist, richtigerweise geschehen (11,5 Stellen).

Der LRH hält es für geboten, für die hier angesprochenen Aufgaben die im Jahr 2007 vorgesehene Revision der Kostenausgleichsregelung vorzuziehen. Er fordert eine unverzügliche Überprüfung der hierauf entfallenden Stellenanteile und eine Anpassung des Gesetzes an die tatsächliche Kostensituation der kommunalen Körperschaften, damit das Land die sachlich nicht gerechtfertigten Zahlungen nicht erbringen muss. Hinsichtlich der bereits erfolgten Zahlungen ist mit den kommunalen Körperschaften deren mögliche Erstattung zu erörtern.

Bei der Gesamtrevision ist zu überprüfen, ob der Bestand der künftig wahrzunehmenden Rechtssetzungsaufgaben der unteren Wasserbehörden tatsächlich die Anzahl von 24 Stellen rechtfertigt.

Erhebung der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmegebühr

Vor der Verwaltungsreform waren die Bezirksregierungen und die unteren Wasserbehörden für verschiedene Bereiche der Erhebung der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmegebühr zuständig. Die Aufgaben der Bezirksregierungen wurden

zum 01.01.2005 auf die unteren Wasserbehörden verlagert. Der hierfür entstehende Verwaltungsaufwand wird im Gesetz über den Kostenausgleich geregelt. Die Stellenanteile betragen jeweils ca. 3,5 Vollzeiteinheiten.

Ein weiterer Erstattungsanspruch ergibt sich aber auch aus den Fachgesetzen (§ 13 Abs. 1 Abwasserabgabengesetz und § 13 Abs. 2 Niedersächsisches Ausführungsgesetz sowie § 47 h Abs. 2 Niedersächsisches Wassergesetz). Der Verwaltungsaufwand wird dabei aus dem jeweiligen Abgaben- bzw. Gebührenaufkommen bestritten. Diese Vorschriften gelten neben dem Gesetz über den Kostenausgleich fort.

Nach der Verabschiedung des Gesetzes über den Kostenausgleich hat das Umweltministerium den unteren Wasserbehörden mit Erlass vom 23.01.2006 mitgeteilt, dass die Verwaltungskostenpauschale für die Erhebung der Wasserentnahmegebühr ab 2005 für diesen Anteil nicht geltend gemacht werden kann.

Würdigung

Die gegenwärtige Rechtslage in dem genannten Aufgabenbereich ist widersprüchlich: Der den kommunalen Körperschaften entstehende Verwaltungsaufwand wird teilweise nach dem Gesetz über den Kostenausgleich, teilweise aber auch nach den genannten weiter geltenden Fachgesetzen ausgeglichen. Hieraus ergeben sich für die kommunalen Körperschaften verschiedene und zum Teil doppelte Ausgleichsansprüche.

Der LRH hält es für geboten, diese widersprüchliche Doppelregelung zu beseitigen. Hierzu ist der Erlass vom 23.01.2006 als bloße Verwaltungsvorschrift nicht geeignet, zumal er lediglich die Erhebung der Wasserentnahmegebühr regelt. Vielmehr bedarf es einer gesetzlichen Korrektur der gegenwärtigen Doppelregelung.

Der Kostenausgleich nach den Fachgesetzen erfolgt unmittelbar aus dem Abgaben- bzw. Gebührenaufkommen und entspricht damit dem dort vorgegebenen Verursacherprinzip. Nach Auffassung des LRH ist der fachgesetzlichen Lösung zu folgen, weil die Leistungen nach dem Kostenausgleichsgesetz entgegen dem Verursacherprinzip aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

16. Fehlerhafte Eingruppierung von „Dolmetschern“

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 20	-	Landespolizei

Die Polizeidirektion Hannover beschäftigt sieben tarifwidrig in Vergütungsgruppe II a BAT eingruppierte „Dolmetscher“. Durch die nicht tarifgerechte Bezahlung entsteht dem Land ein dauerhafter Schaden.

Vorbemerkung

Am 01.09.1999 begann das Pilotprojekt „Dolmetscherpool“ bei der Polizeidirektion Hannover. Bis zum Abschluss des Projekts am 31.12.2001 beschäftigte die Polizeidirektion Hannover insgesamt acht „Dolmetscher“, von denen sie sechs unbefristet als Angestellte übernahm. Eine weitere „Dolmetscherin“ wird - nach vorheriger Befristung - seit dem 01.08.2004 auf unbestimmte Zeit beschäftigt.

Einsatz der „Dolmetscher“

Nach der Tätigkeitsdarstellung und -bewertung der Polizeidirektion Hannover vom 11.12.2002 üben die „Dolmetscher“ fünf Einzeltätigkeiten mit unterschiedlichen Zeitanteilen an der Gesamtarbeitszeit aus:

Einzeltätigkeiten		Anteil an der gesamten Arbeitszeit in v. H.
1	Dolmetschen bei Telefonüberwachungen	80
2	Dolmetschen bei Vernehmungen	10
3	Dolmetschen bei sonstigen strafprozessualen Maßnahmen, wie z. B. Durchsuchungen, Besuchsüberwachungen, polizeilichen Großeinsätzen	2,5
4	Übersetzung von Schriftgut im Rahmen eines Strafverfahrens, der Gefahrenabwehr, der Prävention sowie des dienstlichen Schriftverkehrs	5
5	Dolmetschen bei sonstigen polizeilichen Ereignissen	2,5

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH leisten die bei der Polizeidirektion Hannover angestellten „Dolmetscher“ ihre Arbeit noch über die Tätigkeitsdarstellung und -bewertung hinaus ganz überwiegend im Rahmen von Telefonüberwachungsmaßnahmen⁸⁵. Aufgabe der „Dolmetscher“ ist es, die aufgezeichneten fremdsprachli-

⁸⁵ Im Jahr 2003 zu rd. 86 v. H., die vier „Dolmetscher“ mit türkisch/kurdisch als Fremdsprache sogar zu rd. 96 v. H.

chen Telefongespräche abzuhören und die für die Ermittlungsverfahren relevanten Inhalte übersetzt zu protokollieren.

Eingruppierung der „Dolmetscher“

Die bei der Polizeidirektion Hannover angestellten „Dolmetscher“ sind nach der o. g. Tätigkeitsdarstellung und -bewertung in die Vergütungsgruppe II a des Teils IV Abschnitt A (Angestellte im Fremdsprachendienst der Länder) Unterabschnitt I (Konferenzdolmetscher) der Anlage 1 a zum BAT eingruppiert.

Die Tarifbestimmungen des Teils IV Abschnitt A (Angestellte im Fremdsprachendienst der Länder) Unterabschnitt I (Konferenzdolmetscher) der Anlage 1 a zum BAT gehen für die Vergütungsgruppe II a von folgenden Voraussetzungen aus:

Vergütungsgruppe II a
Angestellte mit einschlägiger wissenschaftlicher Abschlussprüfung oder langjähriger Berufserfahrung als Dolmetscher, die aus einer fremden Sprache ins Deutsche und umgekehrt dolmetschen. (Hierzu Protokollnotiz Nr. 1)

Als „Angestellte mit einschlägiger wissenschaftlicher Abschlussprüfung“ haben Dolmetscher eine wissenschaftliche Abschlussprüfung in (mindestens) einer fremden Sprache abgelegt, und zwar in der Einsatzsprache. Unter wissenschaftlicher Abschlussprüfung wird die „Abschlussprüfung an einem Universitätsinstitut für Dolmetscher oder Übersetzer, aber auch die Abschlussprüfung an der Philosophischen Fakultät einer Hochschule in einer fremden Sprache“ verstanden.⁸⁶ Sechs von den sieben bei der Polizeidirektion Hannover angestellten „Dolmetschern“ verfügen nicht über diese Qualifikation.

Die siebente „Dolmetscherin“ hat zwar eine wissenschaftliche Abschlussprüfung an einem Universitätsinstitut für Übersetzer abgelegt, aber auch sie ist wie die übrigen sechs nicht als Dolmetscher im Tarifsinne tätig.

⁸⁶ Vgl. Clemens/Scheuring/Steingen/Wiese, BAT-Kommentar, VerGOBL, Band 2, Erläuterung 11 zu Teil III Abschnitt A Unterabschnitt I der Anlage 1 a zum BAT.

Der Dolmetscher ist der Mittelsmann zur Verständigung mehrerer Personen und hat demgemäß mündliche Äußerungen von Personen in eine fremde Sprache zu übertragen. Das mündliche Übertragen taucht in der Protokollnotiz Nr. 1 zu den Vergütungsgruppen des Teils IV Abschnitt A (Angestellte im Sprachendienst der Länder) Unterabschnitt I (Konferenzdolmetscher) der Anlage 1 a zum BAT auf, indem in Abs. 2 und Abs. 3 konsekutives Dolmetschen und simultanes Dolmetschen definiert wird:

- „- mit richtiger und sprachlich einwandfreier mündlicher Übertragung von den Ausführungen in eine Sprache unmittelbar anschließend in eine andere Sprache - der Angestellte muss zusammenhängende Ausführungen von etwa 10 Minuten Dauer übertragen können -
- bzw. mit Hören von Ausführungen eines Redners über eine technische Anlage und gleichzeitig inhaltlich richtig und sprachlich einwandfreier mündlicher Übertragung in eine andere Sprache.“

Die Tätigkeiten der bei der Polizeidirektion Hannover angestellten „Dolmetscher“ erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Selbst bei dem ohnehin nur gelegentlichen Dolmetschen bei Vernehmungen, Durchsuchungen, Besuchsüberwachungen, polizeilichen Großeinsätzen und sonstigen polizeilichen Ereignissen geht es lediglich um Routineabläufe in Rede und Gegenrede. Es werden die Personalien aufgenommen und es wird versucht, Sachverhalte durch Befragen von Menschen aufzuklären. Diese Art der mündlichen Übertragung kürzerer zusammenhängender Ausführungen in eine fremde Sprache und umgekehrt unterfällt tariflich der Tätigkeit eines Übersetzers nach Fallgruppe 2 der Vergütungsgruppe IV a des Teils IV Abschnitt A (Angestellte im Fremdsprachendienst der Länder) Unterabschnitt II (Überprüfer und Übersetzer) der Anlage 1 a zum BAT⁸⁷. Die ganz überwiegenden Tätigkeiten im Rahmen von Telefonüberwachungsmaßnahmen - von der Polizeidirektion Hannover in der o. g. Tätigkeitsdarstellung und -bewertung irrtümlich mit „Dolmetschen“ bezeichnet - erfahren keine andere tarifliche Bewertung. Übersetzern obliegt die Übertragung schriftlich vorgegebener Texte in eine andere Sprache und es macht keinen Unterschied, ob sie - wie im Falle von Telefonüberwachungsmaßnahmen - den Inhalt akustisch vorgegebener Texte in eine andere Sprache übertragen.

⁸⁷ Vgl. Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 12.05.2004 - 4 AZR 379/03 - ZTR 2005, 32, 34.

Handlungsmöglichkeiten

Bei tarifgerechter Eingruppierung der bei der Polizeidirektion Hannover angestellten „Dolmetscher“ in die Vergütungsgruppe IV a des Teils IV Abschnitt A (Angestellte im Fremdsprachendienst der Länder) Unterabschnitt II (Überprüfer und Übersetzer) der Anlage 1 a zum BAT ließen sich bis zu ihrem Rentenbeginn nominal Minderausgaben in Höhe von rd. 1 Million €⁸⁸ erzielen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Dolmetscher	Rentenbeginn in x Jahren (im Jahr ...)	Minderausgaben: Differenz zwischen VerGr. II a und VergGr. IV a BAT = 6.942 € ⁸⁹ p.a. x Jahre in Spalte 2
1	2	3
A	20 (2026)	138.840 €
B	20 (2026)	138.840 €
C	18 (2024)	124.956 €
D	23 (2029)	159.666 €
E	14 (2020)	97.188 €
F	32 (2038)	222.144 €
G	20 (2026)	138.840 €
Summe		<u>1.020.474 €</u>

Von einer rechtsgrundlos gewährten Leistung - z. B. auf Grund einer irrtümlich zu hohen Eingruppierung - kann sich der Arbeitgeber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts für die Zukunft einseitig ohne Änderungskündigung lösen und die Zahlung des die tariflich geschuldete Vergütung übersteigenden Teilbetrags einstellen. Hierzu bietet sich als Gestaltungsmittel die korrigierende Rückgruppierung an⁹⁰.

⁸⁸ Ohne Berücksichtigung künftiger Tarifänderungen.

⁸⁹ Standardisierte Personalkostensätze für den Arbeitnehmerbereich - Angestellte - in €, Anlage 2 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 29.03.2005 (Nds. MBl. S. 274).

⁹⁰ Vgl. Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 23.08.1995 - 4 AZR 352/94 - ZTR 1996, 169, vom 16.02.2000 - 4 AZR 62/99 - AP Nr. 3 zu § 2 NachwG und vom 16.05.2002 - 8 AZR 460/01 - AP Nr. 21 zu §§ 22, 23 BAT-O.

17. Schäden durch fehlerhafte oder unzulässige Vergütung von Stundenlohnarbeiten

Einzelplan 20 - Hochbauten (Finanzministerium)

Das Staatliche Baumanagement vergütete im Zuge von Bauunterhaltungsarbeiten eine zu hohe Anzahl von Stundenlohnarbeiten und rechnete diese zudem fehlerhaft ab. Auf Grund mangelhafter Kontrolle blieb dies unentdeckt.

Vergabe von Stundenlohnarbeiten bei der Bauunterhaltung

Das Staatliche Baumanagement schließt zur Durchführung von Bauunterhaltungsarbeiten zeitlich befristete Rahmenverträge zu den verschiedenen Gewerken ab. Die im Laufe des Jahres abgerufenen Bauleistungen sollen in aller Regel auf der Grundlage der Texte der „Standardleistungsbücher für das Bauwesen (Zeitvertragsarbeiten) - StLB (Z)“ erbracht werden. Über die Standardleistungen hinausgehende Stundenlohnarbeiten sind nach den Bestimmungen des „Vergabehandbuchs für die Durchführung von Bauaufgaben (VHB)“ auf das absolut notwendige und unvermeidbare Maß zu beschränken.

Gleichwohl stellte der LRH fest, dass im Zuge von Bauunterhaltungsarbeiten unzulässigerweise in sehr hohem Maß Stundenlohnarbeiten beauftragt und zudem fehlerhaft abgerechnet wurden⁹¹.

Misstände bei der Vergütung von Stundenlohnarbeiten

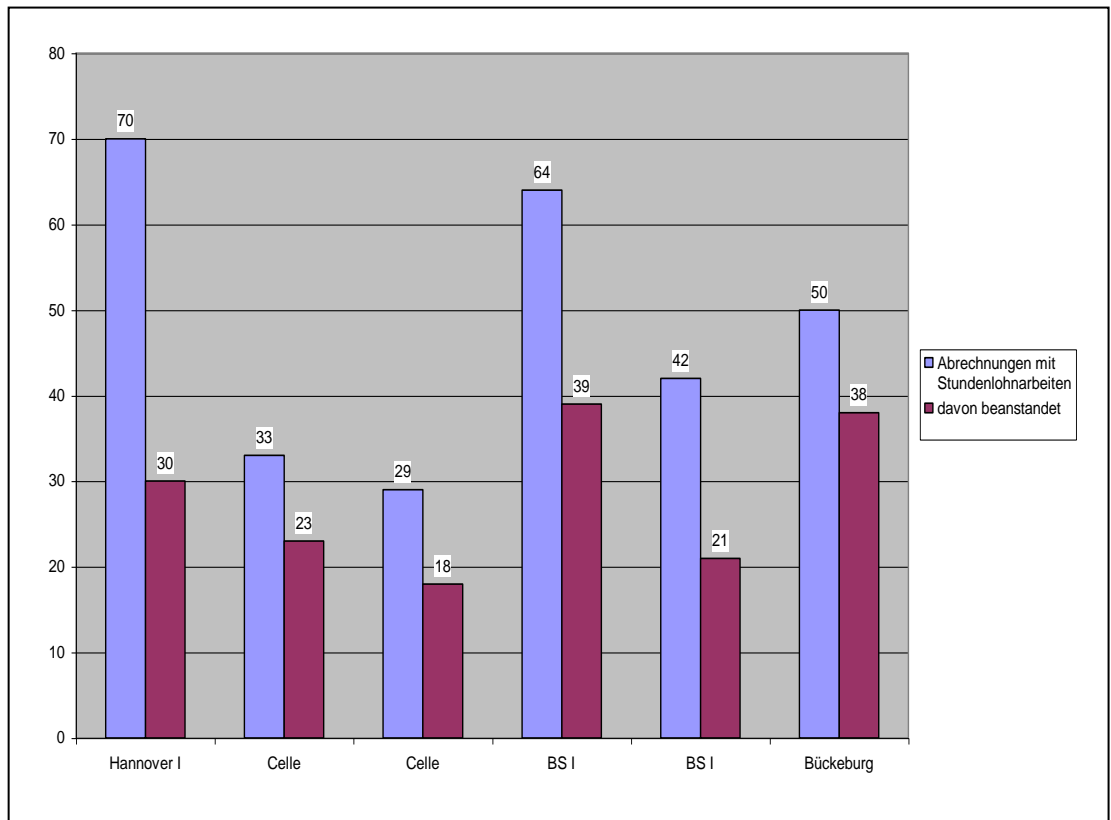
Der LRH prüfte die von vier staatlichen Bauämtern veranlassten Bauunterhaltungsarbeiten im Bereich von Justizvollzugsanstalten. Eine Nachkontrolle der Unternehmerangaben und -rechnungen war bei den Justizvollzugsanstalten dadurch begünstigt, dass die Stundenlohnberichte der Auftragnehmer mit den Zugangsprotokollen der Dienststellen auf deren Plausibilität abgeglichen werden konnten.

Die Prüfung ergab folgende Feststellungen:

⁹¹ Mit der Problematik zu hoher Anteile von Stundenlohnarbeiten befasst sich in diesem Jahresbericht auch der Beitrag „Kleine Baumaßnahmen - viele Fehler“, vgl. Nr. 46 (S. 183).

- Das Bauleitungspersonal führte nur sporadisch Baustellenkontrollgänge durch.
- Stundenlohnzettel wurden ohne genaue Kenntnis der tatsächlichen Arbeitszeiten anerkannt. Vereinzelt sind Stundenlohnarbeiten von Arbeitskräften, die tatsächlich nicht anwesend waren, abgerechnet worden.
- Die Bauämter akzeptierten Stundenlohnzettel, die nur in groben Stichworten die ausgeführten Leistungen abbildeten. Weder war der Ausführungsort benannt noch die erbrachte Leistung ausreichend beschrieben. Die Angaben auf den Stundenlohnzetteln - und damit auch die Rechnungen - waren im Grunde nicht prüfbar. Sie hätten zur Vervollständigung zurückgewiesen werden müssen.
- Obwohl nach den vertraglichen Bedingungen der Rahmenverträge Zeiten für An- und Abfahrt nicht als zusätzliche Lohnstunden hätten geltend gemacht werden dürfen, hat das Bauamt diese anerkannt.
- Die Bauämter erkannten teilweise die gesamte Anwesenheitszeit als Arbeitszeit an, ohne Abzüge für gesetzlich geregelte Pausen vorzunehmen.

Die lückenhafte Baubegleitung, die unkritische Prüfung der Stundenlohnzettel und die Akzeptanz der Vermischung von Stundenlohnleistungen mit Vertragsleistungen waren Ursache für die ungerechtfertigte Vergütung von nicht erbrachten bzw. überhöht abgerechneten Stundenlohnleistungen. Für unzulässigerweise berechnete Lohnstunden ermittelten die vier Bauämter Überzahlungen von insgesamt rd. 21.300 €. Der Anteil der Beanstandungen ergibt sich aus der nachfolgenden Übersicht.



Übersicht: Abrechnungen von Stundenlohnarbeiten, absolut/beanstandet

Es ist davon auszugehen, dass die Fehlerquote im Bereich der Bauunterhaltungsarbeiten bei anderen Dienststellen ähnlich hoch ist, zumal dann, wenn - anders als in einer Justizvollzugsanstalt - keine Zugangskontrolle erfolgt. So dürfte der Schaden, der dem Land Niedersachsen jährlich durch unberechtigt in Rechnung gestellte Stundenlohnarbeiten entsteht, um ein Vielfaches höher sein als die vom LRH konkret festgestellten Überzahlungen.

Betrugsfall bei der Abrechnung von Stundenlohnarbeiten

In einer Haftanstalt wurden für den Leistungsbereich Heizungs- und zentrale Warmwasserbereitungsanlagen Bauunterhaltungsarbeiten durchgeführt. Dabei fiel die Menge der Stundenlohnarbeiten eines Auftragnehmers auf.

Die abgerechneten Stundenlohnleistungen wurden vom LRH dahingehend überprüft, ob sie mit den Aufzeichnungen übereinstimmten, die die Haftanstalten bei ihrer Zugangskontrolle erstellen. Der Abgleich mit den Wachbucheintragungen hatte zum Ergebnis, dass auffallend häufig die angegebene Aufenthaltsdauer und die An-

zahl der auf den Stundenlohnberichten erfassten Arbeitskräfte nicht mit den Zeiterfassungen der Zugangskontrollen übereinstimmten. Diese Feststellung nahm der LRH zum Anlass, seine Erkenntnisse der Staatsanwaltschaft zur Verfügung zu stellen, die daraufhin ein Ermittlungsverfahren gegen Verantwortliche des Auftragnehmers einleitete.

Beim Zugriff auf die Buchhaltungsunterlagen des Auftragnehmers konnte festgestellt werden, dass

- dem Staatlichen Baumanagement mehr Stunden in Rechnung gestellt wurden, als tatsächlich im Einzelfall aufgewendet wurden,
- Arbeitnehmer des Auftragnehmers auf mehreren Baustellen gleichzeitig abgerechnet wurden,
- Monteure, für die eine ärztliche Krankmeldung vorlag oder die im Urlaub waren, in den Stundenlohnnachweisen geführt waren,
- Auszubildende an Tagen, an denen sie am Berufsschulunterricht teilnahmen, in den Stundenlohnnachweisen berücksichtigt waren.

Die Staatsanwaltschaft hat strafrechtliche Verfahren gegen verantwortliche Projektbeteiligte eingeleitet. Die Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Aus Mängeln der Abrechnungen aus den Jahren 2001/2002 ergab sich eine Überzahlung von ca. 44.700 €, die zwischenzeitlich mit anderweitigen Vergütungsansprüchen des Auftragnehmers verrechnet wurde. Darüber hinaus wurde bei einem weiteren Auftragnehmer der gleichen Firmengruppe eine Überzahlung für un gerechtfertigt abgerechnete Stundenlohnarbeiten von ca. 27.400 € festgestellt, für die allerdings keine Aufrechnungsmöglichkeit bestand. Bei beiden Unternehmen ist zwischenzeitlich Insolvenz eingetreten.

Konsequenzen aus der Prüfung des LRH

Die Oberfinanzdirektion hat die Stundenlohnproblematik aufgegriffen und ein Arbeitspapier mit detaillierten Hinweisen als Verfügung herausgegeben⁹². Auch beabsichtigt die Landesbauabteilung im Rahmen der Tätigkeit ihrer Arbeitsgruppe „Vergabe- und Abrechnungswesen“ verstärkt Bauunterhaltungsarbeiten zu prüfen und die Führungskräfte der Bauämter auf festgestellte Defizite in der staatlichen Bauverwaltung hinzuweisen. Baugruppenleiter und koordinierende Sachbearbeiter sollen im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht sensibilisiert werden.

Verschenkte Einnahmen

18. Steuerliche Prüfung von Großbetrieben: Prüfungsfreie Zonen infolge Personalmangels

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 06	-	Steuerverwaltung

Eine Vielzahl prüfungswürdiger Gewerbebetriebe blieb über Jahre durch ein Finanzamt für Großbetriebsprüfung ungeprüft. Hierdurch wurde der Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung verletzt. Zudem entgingen dem Fiskus erhebliche Einnahmen. Das Ministerium und die Oberfinanzdirektion Hannover brauchten mehrere Jahre, um die durch den LRH festgestellten Mängel abzustellen.

Sachverhalt

In Niedersachsen sind seit 1982 Finanzämter für Großbetriebsprüfung eingerichtet, davon bis zum 31.12.2005 zwei Ämter in Hannover. Sie sind im Wesentlichen zuständig für Außenprüfungen bei Steuerpflichtigen, die einen gewerblichen oder land- und forstwirtschaftlichen Großbetrieb unterhalten, sowie bei bestimmten konzerngebundenen Unternehmen aller Größenklassen.

Zweck der Außenprüfung ist die Ermittlung und Beurteilung der steuerlich bedeutsamen Sachverhalte, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen. Bei

⁹² Verfügung der Oberfinanzdirektion Hannover - 26041-2-Bau 143 - vom November 2005.

Großbetrieben sollen aus diesem Grund in der Regel Anschlussprüfungen durchgeführt werden⁹³.

Der LRH prüfte die Arbeitsweise der Finanzämter für Großbetriebsprüfung im Jahr 2003. Nach seinen Feststellungen war die gewerbliche Großbetriebsprüfung eines der hannoverschen Finanzämter für Großbetriebsprüfung seit Jahren personell deutlich unterbesetzt, während das zweite Amt personell überbesetzt war. Hierdurch blieb der Prüfungsturnus des erstgenannten Amtes hinter dem der anderen niedersächsischen Ämter zurück. Laufende Prüfungen erstreckten sich in der Regel auf weit zurückliegende Veranlagungszeiträume. Darüber hinaus war das Amt gezwungen, über Jahre eine erhebliche Zahl prüfungswürdiger Großbetriebe ungeprüft an die Betriebsprüfungsstellen der Veranlagungsfinanzämter zurückzugeben, um den Eintritt der Festsetzungsverjährung zu verhindern. Überwiegend war davon ein Veranlagungsfinanzamt in Hannover betroffen, das selbst seit Jahren unter erheblichen Personalproblemen leidet, sodass die zurückgegebenen Fälle letztlich ungeprüft blieben.

Auf die personelle Unterbesetzung dieses Finanzamts für Großbetriebsprüfung hatte der LRH in anderem Zusammenhang bereits in seinem Jahresbericht 2001 hingewiesen⁹⁴. Die Gründe für die Personalrekrutierungsprobleme des hannoverschen Amtes waren ebenfalls seit geraumer Zeit bekannt: Sie lagen im Wesentlichen in der angespannten Personallage der Betriebsprüfungsstellen der hannoverschen Veranlagungsfinanzämter als Personal abgebende Stellen, fehlender Erfahrung ihrer Beschäftigten bei der Prüfung von Kapitalgesellschaften⁹⁵ sowie in guten Beförderungsmöglichkeiten in den Veranlagungsfinanzämtern. Darüber hinaus war eine Versetzung an das Finanzamt für Großbetriebsprüfung mit überwiegendem Zuständigkeitsbereich für das Stadtgebiet Hannover für Nachwuchskräfte aus den Veranlagungsfinanzämtern im hannoverschen Umland nicht erstrebenswert, weil zusätzliche Fahrtkosten und längere Anfahrtszeiten entstanden, die nicht alsbald durch echte Laufbahnvorteile ausgeglichen werden konnten.

⁹³ §§ 85, 199 Abs. 1 Abgabenordnung, §§ 2 Abs. 1, 4 Abs. 2 Betriebsprüfungsordnung.

⁹⁴ Denkschriftsbeitrag „Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung in der Steuerverwaltung Teil I - Veranlagungsfinanzämter“ im Jahresbericht 2001 (Drs. 14/2400, S. 68 ff.).

⁹⁵ Für das Stadtgebiet Hannover ist die Veranlagung von Kapitalgesellschaften beim Finanzamt Hannover-Nord konzentriert. Die Betriebsprüfer der beiden anderen, für Hannover zuständigen Veranlagungsfinanzämter verfügen daher nicht über Praxiskenntnisse in der Prüfung von Kapitalgesellschaften.

Abgabenrechtliche und fiskalische Folgen unterlassener Außenprüfungen

Die gleichmäßige steuerliche Behandlung von Großbetrieben ist seit langem in Niedersachsen nicht gewährleistet. Während ein hannoversches Finanzamt für Großbetriebsprüfung regelmäßig eine Vielzahl prüfungswürdiger Großbetriebe ungeprüft ließ, prüften andere Finanzämter für Großbetriebsprüfung nahezu jeden Großbetrieb ihres Zuständigkeitsbereichs in relativ kurzen Abständen.

Das Land verzichtete durch tatsächliche „Prüfungsfreistellungen“ in Hannover seit Jahren entgegen § 34 Abs. 1 LHO auf Einnahmen in Millionenhöhe.

Nach Modellrechnungen des LRH, bei denen die durchschnittlichen Mehrergebnisse nach Außenprüfungen bei Großbetrieben zugrunde gelegt wurden, ergaben sich für die Jahre 2000 bis 2002 Steuerausfälle in folgender Höhe:

2000	2001	2002
14,4 Millionen €	13,2 Millionen €	9,9 Millionen €

Vorschläge des LRH

Wegen des dringenden Handlungsbedarfs zur Erhöhung der Prüfungskapazitäten schlug der LRH eine Reihe von Sofortmaßnahmen wie z. B. die Durchführung von Auftragsprüfungen durch andere Finanzämter für Großbetriebsprüfung, den zeitweisen Verzicht auf Vollprüfungen sowie die Einführung des Modells der eigenverantwortlichen Zuständigkeit von Prüfern vor. Außerdem regte er an, die beiden, bereits zum damaligen Zeitpunkt in einem Dienstgebäude untergebrachten Finanzämter für Großbetriebsprüfung zusammenzulegen.

Die Zusammenlegung beider Ämter war innerhalb der Steuerverwaltung bereits seit mehreren Jahren ohne Ergebnis erörtert worden. Kritiker der Zusammenlegung befürchteten, dass das neue Finanzamt wegen seiner Personalstärke - nach damaligen Verhältnissen etwa 145 Prüfer sowie 15 Sachgebietsleiter - nicht mehr nach einheitlichen Grundsätzen zu führen sei. Sie berücksichtigten nicht, dass in anderen Bundesländern Finanzämter für Großbetriebsprüfungen gebildet wurden, die teilweise über deutlich mehr Personal verfügen. Überdies wäre ein Finanzamt für Großbetriebsprüfung der Region Hannover nicht größer als ein durchschnittliches Veranlagungsfinanzamt.

Maßnahmen des Finanzministeriums

In seiner Stellungnahme vom September 2005 teilte das Ministerium mit, dass nach Umsetzung der vom LRH angeregten Sofortmaßnahmen die Anzahl der geprüften Großbetriebe deutlich gestiegen sei. Ferner sei die Zahl der zur Vermeidung der Festsetzungsverjährung an die Veranlagungsfinanzämter zurückgegebenen Fälle spürbar reduziert worden.

Mit Wirkung vom 01.01.2006 wurden außerdem die beiden hannoverschen Finanzämter für Großbetriebsprüfung zusammengelegt und ihr Zuständigkeitsbereich neu festgeschrieben⁹⁶.

Würdigung

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass seine Prüfungshandlungen einen wesentlichen Beitrag zur Wiederherstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Großbetrieben geleistet haben. Er begrüßt, dass das Ministerium im Zusammenwirken mit der Oberfinanzdirektion Hannover durch die zum 01.01.2006 gegen den Widerstand verschiedenster Gruppen erfolgte Zusammenlegung identifizierte Missstände beseitigt hat, wodurch neben der Herstellung von mehr Besteuerungsgerechtigkeit auch eine positive Auswirkung auf die Einnahmen des Landes zu erwarten ist.

19. Einnahmeausfälle in Millionenhöhe durch Verzicht auf Vollstreckungskosten

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 06	-	Steuerverwaltung

Die Finanzämter zogen weniger als die Hälfte der erzielbaren Vollstreckungskosten ein. Dies verursachte jährlich Einnahmeausfälle in Höhe von mehreren Millionen €.

Allgemeines

Die Vollstreckungsstellen der niedersächsischen Finanzämter bearbeiteten im Jahr 2004 rd. 630.000 Rückstandsanzeigen über nicht bezahlte Steuern.

⁹⁶ § 3 der Verordnung über zentrale Zuständigkeiten der Finanzbehörden in der Fassung vom 14.12.2005 (Nds. GVBl. S. 411).

Die Kosten der Vollstreckung von Steuerrückständen hat der Vollstreckungsschuldner zu tragen. Sie entstehen, sobald der Vollziehungsbeamte Schritte zur Ausführung des Vollstreckungsauftrags unternommen hat oder mit Zustellung der Verfügung, durch die eine Forderung oder ein anderes Vermögensrecht gepfändet werden soll⁹⁷.

Der LRH untersuchte bei drei Finanzämtern die Festsetzung und Erhebung von Vollstreckungskosten und wertete in diesem Zusammenhang eine Stichprobe von 1.300 im Jahr 2004 erledigten Rückstandsanzeigen aus.

Beanstandungen

Beim Vollstreckungsaußendienst stellte der LRH fünf Fehlergruppen mit insgesamt mehr als 500 Beanstandungen fest. Betragsmäßiger Schwerpunkt waren zum einen Fälle, in denen die Vollziehungsbeamten keine Pfändungsgebühren festsetzten, obwohl sie die Abgabenrückstände vollständig eingezogen hatten. Zum anderen handelte es sich um Vorgänge, in denen der Vollstreckungsaußendienst den Vollstreckungsauftrag nicht oder nicht vollständig durch Zahlung erledigen konnte. Diese Aufträge gab er unerledigt an den Innendienst zurück, ohne jedoch auf die unterlassene Festsetzung von Pfändungsgebühren hinzuweisen.

Beim Vollstreckungsinendienst beanstandete der LRH sieben Fehlergruppen mit insgesamt knapp 400 Einzelfehlern. Hohe Ausfälle waren insbesondere in den Fällen zu verzeichnen, in denen Vollstreckungskosten nicht erhoben wurden, weil ein entsprechender Überwachungsbogen fehlte.

Im Hj. 2004 nahm die Steuerverwaltung Vollstreckungskosten in Höhe von 2.600.000 € ein⁹⁸. Nach Berechnungen des LRH wurden demgegenüber im gleichen Zeitraum Vollstreckungskosten von etwa 3.600.000 € nicht festgesetzt bzw. nicht beigetrieben. Das bedeutet, dass die Vollstreckungsstellen der Finanzämter im Hj. 2004 nur etwa 42 v. H. der möglichen Einnahmen tatsächlich erzielten.

⁹⁷ § 339 Abs. 2 Abgabenordnung.

⁹⁸ Kapitel 04 06 Titel 111 01.

Die Prüfungsfeststellungen reichten auch in frühere Jahre zurück. Der LRH geht deshalb davon aus, dass die Finanzämter jahrelang nur einen Teil der Vollstreckungskosten eingezogen hatten.

Vorschläge des LRH

Der LRH schlug mehrere Maßnahmen vor, um die Einziehung von Vollstreckungskosten nachhaltig zu verbessern:

- Der Vollziehungsbeamte unterrichtet den Innendienst in den Fällen, in denen er bereits Pfändungsgebühren festgesetzt hat. Gleiches gilt für die Fälle, in denen er bereits Vollstreckungsversuche unternommen, die durch seine Tätigkeit entstandenen Kosten wegen Erfolglosigkeit der Beitreibung jedoch nicht festgesetzt hat.
- Der Innendienst trägt bei Übernahme der Bearbeitung die bereits festgesetzten Vollstreckungskosten in einen Überwachungsbogen ein und holt die unterbliebene Kostenfestsetzung nach.
- Die Sollstellung der Vollstreckungskosten erfolgt programmgesteuert. Hierdurch entfällt der Aufwand für die manuelle Eintragung der Kosten in den Überwachungsbogen. Außerdem können diese nicht mehr aus der Überwachung fallen und werden maschinell mit künftig entstehenden Guthaben verrechnet.
- Der Vordruck „Besonderer Vollstreckungsauftrag“ wird um einen Abrechnungsteil ergänzt. Bisher sah dieser Vordruck keine Eintragungsmöglichkeit für Kosten vor.

Stellungnahme der Oberfinanzdirektion

Die Oberfinanzdirektion Hannover erkannte die Prüfungsfeststellungen des LRH in vollem Umfang an. Sie informierte die Finanzämter und wies sie auf die wesentlichen Beanstandungen hin. Außerdem führte sie zum 01.10.2005 das Verfahren zur maschinellen Sollstellung der Vollstreckungskosten ein und ergänzte den Vordruck „Besonderer Vollstreckungsauftrag“ um einen Abrechnungsteil.

Finanzielle Auswirkungen der Vorschläge des LRH

Im Hj. 2005 zogen die Finanzämter Vollstreckungskosten in Höhe von 3.150.000 € ein. Dies bedeutet eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 550.000 € und gegenüber dem Durchschnitt der Hj. 2000 bis 2003 um rd. 350.000 €.

20. Erhebliche Einnahmeverluste bei der Erhebung von Umschulungsentgelten nach § 54 Abs. 3 Niedersächsisches Schulgesetz

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 20 und 07 22	-	Berufsbildende Schulen und Berufsbildende Schulen als regionale Kompetenzzentren

Die Verfahren der zwei geprüften Bezirksregierungen zur Erhebung von Umschulungsentgelten nach § 54 Abs. 3 Niedersächsisches Schulgesetz waren unabgestimmt und zu verwaltungsaufwändig. Sie wiesen vermeidbare Schwachstellen auf, die allein im Schuljahr 2002/2003 zu Einnahmeverlusten in Höhe von mehreren hunderttausend € geführt haben.

Allgemeine Rahmenbedingungen

Das Land erhebt nach § 54 Abs. 3 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) von Schülerinnen und Schülern berufsbildender Schulen ein angemessenes Entgelt, wenn sie die Schule im Rahmen einer beruflichen Umschulung besuchen und ihnen der Träger der Maßnahme, in der Regel die Arbeitsverwaltung, die Lehrgangskosten erstattet. Die Höhe des Entgelts setzt das Kultusministerium für jedes Schuljahr fest.

In den Hj. 2000 bis 2003 sind für Umschulungsmaßnahmen nach § 54 Abs. 3 NSchG Einnahmen zwischen 6,8 Millionen € und 8,2 Millionen € jährlich erzielt worden.

Angesichts dieses erheblichen Finanzvolumens hat der LRH an sechs exemplarisch ausgewählten berufsbildenden Schulen sowie in den ehemaligen Bezirksregierungen Braunschweig und Hannover die verwaltungsmäßige Praxis der Erhebung der Entgelte geprüft.

Verfahren zur Entgelterhebung

In der Praxis überweisen nicht die Schülerinnen und Schüler, sondern die Maßnahmeträger die maßgeblichen Entgelte teilnehmerbezogen an die jeweils zuständige Bezirksregierung unter Angabe der vom Kultusministerium vorgegebenen Parameter, wie beispielsweise Kapitel- und Titelbezeichnung, Schulnummer, Name des Schülers etc. Auf Grund der vom Kultusministerium vorgegebenen Parameter ergibt sich auf dem Überweisungsträger ein insgesamt 23-stelliges Steuerungszeichen. Diese Angaben kann das automatisierte Haushaltsvollzugssystem (HVS) des Landes allerdings nicht verarbeiten, weil es nur ein bis zu 13-stelliges Kassenzeichen berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass die Zahlungseingänge auch nicht, wie sonst beim HVS-Verfahren, *automatisch* überwacht werden können. Deshalb mussten die Zahlungseingänge jeweils anhand einer *manuellen Nebenbuchführung* mit den konkreten Forderungen aus den einzelnen Umschulungsmaßnahmen abgeglichen werden.

Gravierende Mängel bei der Überwachung der Zahlungsvorgänge

In den überprüften ehemaligen Bezirksregierungen war die Nebenbuchführung zum Teil nicht sachgerecht ausgestaltet. Sie wurde außerdem fehlerhaft angewandt.

Obwohl die ehemalige *Bezirksregierung Braunschweig* für ihren eigenen Bereich eine zur Überwachung der Zahlungsvorgänge geeignete und umfassende Datenbank entwickelt hatte, wurde der Zahlungsverkehr dennoch in der Praxis nur mangelhaft überwacht, sodass Zahlungsrückstände nicht erkannt wurden. Allein für den Zeitraum vom 01.01.2000 bis 31.12.2003 ergaben sich Einnahmedifferenzen in Höhe von mehr als 430.000 €. Nach einem Bearbeiterwechsel im Dezember 2003 werden die festgestellten Zahlungsrückstände allerdings nach und nach abgearbeitet.

Die in der *Bezirksregierung Hannover* in Unkenntnis des Braunschweiger Verfahrens geführte Nebenbuchführung war demgegenüber so unvollständig, dass eine sachgerechte Überprüfung der Zahlungsvorgänge anhand der lückenhaften Datenerhebung nicht möglich war. So wurden beispielsweise von Schulen gemeldete entscheidungserhebliche Daten nicht in die Nebenbuchführung aufgenommen. Auf Grund dieser fehlerhaften Buchführungspraxis konnten Zahlungsrückstände nicht ermittelt werden. Obwohl Schulen mehrfach gegenüber der Bezirksregierung auf die unvollständige Erhebung von Umschulungsentgelten hingewiesen hatten, hatte die Be-

zirksregierung ihre Praxis hinsichtlich der Kontrolle der Entgelterhebung nicht geändert.

Der LRH hat exemplarisch in zwei Schulen des Regierungsbezirks Hannover für das Schuljahr 2002/2003 u. a. die Forderungen aus Umschulungsmaßnahme erhoben und mit den bei der Bezirksregierung Hannover ausgewiesenen Zahlungseingängen abgeglichen. Hierbei ergaben sich in 34 von insgesamt 87 Umschulungsfällen Zahlungsrückstände in einer Größenordnung von über 65.000 €, die die Bezirksregierung Hannover nicht weiter verfolgt hatte.

Da im Zuständigkeitsbereich der Bezirksregierung Hannover an 29 weiteren berufsbildenden Schulen Umschulungsmaßnahmen durchgeführt wurden, schätzt der LRH - bezogen auf alle berufsbildenden Schulen im Bezirk Hannover - die Einnahmeverluste auf insgesamt mehrere 100.000 €.

Optimierung der Bewirtschaftung der Entgelte nach § 54 Abs. 3 NSchG

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

Die fehlerhafte und unabgestimmte Anwendung der manuellen Nebenbuchführung hat zu erheblichen Einnahmeverlusten geführt. Darüber hinaus ist die verwaltungsaufwändige Nebenbuchführung zur Überwachung des gesamten Zahlungsverkehrs insgesamt überflüssig, wenn dem nachfolgenden Vorschlag gefolgt würde.

Die vom Kultusministerium vorgegebenen Parameter lassen sich so zusammenfassen, dass die Umschulungsentgelte auf der Grundlage von Annahmeanordnungen (§ 70 LHO) zu den entsprechenden Haushaltstiteln erhoben und die einzelnen Zahlungsfälle innerhalb des HVS-Systems automatisch überwacht werden können. Dadurch sind eine qualifizierte Zuordnung der Zahlungseingänge und eine insgesamt sachgerechte Bewirtschaftung der Umschulungsentgelte sichergestellt. Durch die automatisierte Kontrolle der Zahlungseingänge und die im Verzugsfall automatisch erfolgenden Mahnungen können die festgestellten Fehlerquellen und Einnahmeverluste vermieden werden.

21. Kostendeckender Einsatz der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 20	-	Landespolizei

Die Kosten für Flugeinsätze der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen sind künftig von der in Anspruch nehmenden Stelle zu erstatten.

Die vom Ministerium für Inneres und Sport zugrunde gelegten Flugstundenätze müssen mit dem Ziel einer deutlichen Erhöhung angepasst werden.

Einsatz von Hubschraubern der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen zur Unterstützung von Dienstgeschäften des Landtages oder der Landesregierung

Die Einsätze von Hubschraubern der Polizeihubschrauberstaffel Niedersachsen (PHuStN) richten sich nach dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 31.05.1995⁹⁹. Danach ist neben dem Einsatz für polizeiliche Zwecke „der Einsatz von Hubschraubern ... zulässig für ... die Unterstützung bedeutsamer Dienstgeschäfte des Landtages oder der Landesregierung“.

Die für diese Hubschraubereinsätze entstehenden Aufwendungen werden der PHuStN nicht erstattet. Dies ergibt sich aus den Erläuterungen zu Titel 514 11 des Kapitels 03 20, die einen Aufwändersatz in solchen Fällen ausschließen.

Aufwendungen einer Dienststelle für eine andere sind nach § 61 Abs. 1 Satz 2 LHO zu erstatten, wenn diese Leistungen auf Ersuchen einer anderen Dienststelle - wie im Falle der Inanspruchnahme von Hubschraubern der PHuStN zur Unterstützung von Dienstgeschäften des Landtages oder der Landesregierung - erbringt.

Die Erläuterungen zu Titel 514 11 des Kapitels 03 20 sind daher im Haushaltsplan zu streichen.

⁹⁹ Nds. MBl. S. 1075.

Kostenregelung bei Einsatzunterstützungen für andere Länder

Die PHuStN stellte dem Land Bremen für den Einsatz eines Polizeihubschraubers am 09.09.2004 Folgendes in Rechnung:

Einsatzanforderung	Einsatzdauer	Minutenpreis	Kosten
Suche	85 Min.	13,71 €	1.165,35 €

Der Stundenpreis für eine Flugstunde beträgt danach 822,60 € (13,71 € x 60 Minuten), somit liegt die PHuStN mit ihrer Berechnung immerhin um rd. 311 € über dem vom Ministerium für Inneres und Sport im Jahr 2001 festgesetzten Stundenpreis von 1.000 DM (rd. 511 €)¹⁰⁰.

Die Berechnung der PHuStN ist dem Grunde nach nicht zu beanstanden. Der LRH weist jedoch darauf hin, dass der vom Ministerium für Inneres und Sport im Jahr 2001 festgesetzte Stundenpreis von 1.000 DM für eine Flugstunde nicht den tatsächlichen Kosten entsprach, zumal bereits die Bezirksregierung Hannover in dem Bericht vom 19.10.2001 an das Ministerium für Inneres und Sport darauf hingewiesen hatte,

„dass es sich bei den ermittelten Werten um vorläufige Zahlen handelt, da noch nicht das gesamte Wartungsprogramm durchgeführt wurde und die zu einem späteren Zeitpunkt entstehenden Kosten geschätzt werden mussten. Nicht eingeflossen in die Flugstundenkostenberechnung sind Kosten für Landgebühren, Flugsicherungsgebühren, sowie sonstige Nebenkosten.“

Vor diesem Hintergrund sieht der LRH die dringende Notwendigkeit, den von der PHuStN im Jahr 2004 zugrunde gelegten Stundenpreis von 822,60 € für eine Flugstunde - auch im Hinblick auf die allgemeine Preissteigerung - mit dem Ziel einer deutlichen Erhöhung anzupassen.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium verweist auf das geringe Flugaufkommen in den Jahren 2003 und 2004, wonach eine Verrechnung der Kosten mit den beauftragenden Ressorts nicht erforderlich erschien. Zur Herstellung der Kostentransparenz werde erwogen, diesen eine Kostenaufstellung für die durchgeführten Flüge zu übermitteln. Der mit Er-

¹⁰⁰ Erlass vom 13.12.2001 - 24.56/22.2-02501-200 -.

lass vom 13.12.2001 auf 1.000 DM (rd. 511 €) festgelegte Kostensatz für eine Flugstunde bei Einsatzunterstützung für andere Länder sei zwischenzeitlich auf 750 € erhöht worden.

22. Überlassung landeseigener Liegenschaften an Dritte durch Studentenwerke

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 05	-	Ausbildungsförderung, sonstige Förderung von Studierenden

Die Hochschulen haben den Studentenwerken landeseigene Liegenschaften oder Räumlichkeiten unentgeltlich zur Nutzung überlassen. Dabei haben sie versäumt, auf eine rechtzeitige und vollständige Erhebung von Mieteinnahmen, die dem allgemeinen Landeshaushalt zugute kommen sollen, zu achten.

Einleitung

In seinem Jahresbericht 1994 hatte der LRH darüber berichtet, dass die Studentenwerke dadurch ungerechtfertigte Einnahmen erzielen, dass sie im Eigentum des Landes stehende Gebäude oder Räume der Hochschulen, die ihnen unentgeltlich zur Nutzung überlassen sind, auch an Dritte vermieten oder verpachten¹⁰¹. Der Landtag forderte die Landesregierung auf sicherzustellen, dass solche Einnahmen künftig „im Wesentlichen“ dem Land zugute kommen¹⁰².

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst stellte die Angelegenheit zunächst zurück. Im Jahr 2002 forderte dann das Ministerium die Hochschulen und die Studentenwerke auf, die bestehenden Nutzungsverträge dahin zu ändern, dass die betreffenden Einnahmen spätestens zum 01.01.2004 aufgeteilt werden und zu jeweils 50 v. H. dem Land und den Studentenwerken zufließen¹⁰³. Entsprechend berichtete die Landesregierung dem Landtag¹⁰⁴.

¹⁰¹ Drs. 12/6240, Abschnitt V, Nr. 19.

¹⁰² Vgl. Nr. 34 der Anlage zur Drs. 13/429.

¹⁰³ Runderlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 22.05.2002 - 22 D-04311 -.

¹⁰⁴ Antwort vom 02.08.2002 - Drs. 14/3556 -.

Nach der Veranschlagung im Haushaltsplan 2004 erwartete das Ministerium Einnahmen von 120.000 €, ab 2005 jährlich noch 50.000 €¹⁰⁵.

Ausstehende Vertragsanpassungen

Offenbar fühlten sich weder die Hochschulen noch die Studentenwerke für die Umsetzung der ministeriellen Anordnungen verantwortlich, sodass in vielen Fällen die Anpassung der Verträge an die neue Erlasslage unterblieb.

So waren einem Studentenwerk u. a. zwei landeseigene Grundstücke unentgeltlich zum Betrieb von „Kommunikationszentren (Studentenkneipen)“ überlassen worden. Ihnen wurde vertraglich zugestanden, die Objekte auf eigene Rechnung an Dritte zu verpachten (Unterpacht). Tatsächlich erzielte das Studentenwerk z. B. 2004 aus diesen beiden Objekten Mieteinnahmen von rd. 57.500 €, von denen ihm Nettoerträge von rd. 20.400 € verblieben. Das Studentenwerk vertrat jedoch die Auffassung, diese Grundstücksüberlassungen fielen nicht unter die neue Regelung.

Die Hochschule und das Studentenwerk haben aber nicht nur versäumt, die Verträge zu Gunsten des Landes zu ändern. Darüber hinaus hat die Hochschule sogar durch „Verwaltungsvereinbarung“ mit dem Studentenwerk vereinbart, dass dieses „im Gegenzug“ für die unentgeltliche Überlassung der beiden Objekte jährlich - erstmalig für das Hj. 2002 - einen Betrag in Höhe von 20.450 € für die „Förderung ausländischer Studierender“ einsetzt, über deren Verwendung die Hochschulleitung und die Geschäftsleitung des Studentenwerks entscheiden.

Damit hat die Hochschule diese Einnahmen dem allgemeinen Landeshaushalt entzogen und letztlich sogar das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers missachtet indem sie dem Studentenwerk über die Finanzhilfe nach § 70 NHG hinaus unzulässig weitere Mittel zu Lasten des Landes zugestand.

Ein anderes Studentenwerk nahm offenbar erst die Aufforderung des LRH zur Vorlage der Überlassungsverträge mit der Hochschule zum Anlass, dieser einen Änderungsvorschlag zu unterbreiten. Danach soll aber die Hälfte der Nettomieteinnahmen lediglich bei längerfristigen Untervermietungen an das Land abgeführt werden. „Nutzungsentgelte für einmalige oder kurzzeitige Überlassungen von Flächen oder

¹⁰⁵ Kapitel 06 05 Titel 129 01 - Ablieferung der Landesbetriebe für die Beteiligung an Mieteinnahmen der Studentenwerke -.

Räumen“ sollen dagegen weiterhin dem Studentenwerk zustehen, obwohl der Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur eine derartige Einschränkung auf Dauermietverhältnisse nicht vorsieht. Dem LRH teilte das Studentenwerk auf Grund seiner Interpretation der Erlasslage mit, dass derartige Mieteinnahmen bislang nicht angefallen seien.

Ausstehende Nutzungsentgelte

Die übrigen vier Studentenwerke, denen landeseigene Grundstücke unentgeltlich zur Nutzung überlassen waren, erzielten nach eigenen Angaben 2004 rd. 83.400 € Nettoerträge. Der hälftige Landesanteil in Höhe von rd. 41.700 € floss dem Land in Höhe von rd. 200 € in 2004 und in Höhe von rd. 1.800 € in 2005 zu. Die restlichen rd. 39.700 € standen selbst Anfang 2006 noch aus. Da diese Einnahmen nicht den Hochschulen zugute kommen, sondern von ihnen dem Landeshaushalt zuzuführen sind¹⁰⁶, hatten sie offensichtlich kein Interesse an einer rechtzeitigen und vollständigen Erhebung der anteiligen Mieteinnahmen.

Ausstehende Nutzungsüberlassungsverträge

Die Hochschulen und Studentenwerke haben jedoch nicht nur versäumt, die bereits bestehenden Nutzungsüberlassungsverträge entsprechend der ministeriellen Vorgaben anzupassen. Wiederholt nutzten die Studentenwerke sogar landeseigene Liegenschaften oder Teile davon, ohne dass diese Überlassungen bislang überhaupt vertraglich geregelt worden sind. So standen z. B. bei einem Studentenwerk für fünf von insgesamt 14 Nutzungsüberlassungen die entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen aus. Dem entsprechend fehlte auch die vertragliche Grundlage, die dem Land zustehenden Einnahmen geltend zu machen.

¹⁰⁶ Kapitel 06 05 Titel 129 01 - Ablieferung der Landesbetriebe für die Beteiligung an Mieteinnahmen der Studentenwerke -.

23. Kostenlose Peilarbeiten in einem städtischen Hafen

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

Die ehemalige Häfen- und Schifffahrtsverwaltung hat für die Stadt Leer Peilarbeiten mit einem Aufwand von ca. 24.000 € ohne tragfähige Begründung gratis durchgeführt.

In der Zeit vom 01.01.2000 bis 01.06.2004 wurden mit einem Spezia Schiff (Mess- und Peilschiff) der damaligen niedersächsischen Häfen- und Schifffahrtsverwaltung ausweislich des Betriebsstundennachweises 16 Fahrten mit einem zeitlichen Umfang von mehr als 150 Einsatzstunden in einem städtischen Hafen unternommen. Dort wurden Peilarbeiten für die Stadt Leer durchgeführt. Für diese Arbeiten machte die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung keine Kosten geltend. Auf Basis eines Stundensatzes für dieses Schiff in Höhe von 160 €¹⁰⁷ ergibt sich ein Einnahmeausfall von ca. 24.000 €.

Auf Befragen wurden dem LRH bisher keine überzeugenden Gründe genannt, warum von der Erhebung der Kosten abgesehen wurde:

Zwar beruft sich das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr darauf, die Peilarbeiten seien „im Rahmen der Amtshilfe“ durchgeführt worden und für eine erfolgreiche Fachberatung der Stadt notwendig gewesen. Überdies seien die durch die Peilarbeiten gewonnenen Erkenntnisse dem Emdener Hafen- und Baggerkonzept zugute gekommen, wodurch die Kosten an dieser Stelle verringert worden seien.

Nach Auffassung des LRH reicht dies aber nicht als Begründung dafür aus, dass die Stadt keinerlei Kosten getragen hat. Gemäß § 34 Abs. 1 LHO hat die Landesverwaltung die dem Land zustehenden Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, zumal Voraussetzungen für einen Erlass der Kosten - z. B. eine „besondere Härte“ zu Lasten der Stadt im Sinne von § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO - hier nicht vorliegen.

¹⁰⁷ Ermittelt aus den Kostenaufstellungen der Jahre 2000 bis 2002 auf Basis einer Solleistung von 150 Stunden.

Risiken vermeiden

Das Land muss Risiken vermeiden, die dem Landeshaushalt oder auch den Haushalten verselbständigter Einrichtungen des Landes drohen.

Neue Finanzierungsmodelle wie Public-Private-Partnership können dazu verleiten, um des kurzfristigen Erfolgs willen in unwirtschaftlicher Weise erneut Lasten zum Nachteil der nachfolgenden Generationen zu verschieben (Nr. 24).

Fehlendes Risikobewusstsein und unzureichende Aufsicht führen zu Fehlern und unzulässigen Ausgaben (Nr. 25).

Wirtschaftlich oder rechtlich verselbständigte Einrichtungen des Landes gehen gelegentlich nicht zu vertretende Risiken ein. Diese Risiken treffen Nutzer und Beitragszahler, letztlich aber auch das Land (Nrn. 26, 27).

24. Mit PPP in die Ratenfalle?

Einzelplan 11	-	Justizministerium
Kapitel 11 05	-	Justizvollzugseinrichtungen

Die öffentliche Verwaltung nutzt zunehmend das Instrument der öffentlich-privaten Partnerschaft (Public Private Partnership - PPP -) mit dem Ziel, Projekte wirtschaftlicher und effektiver zu realisieren.

Neben dem Bund, anderen Ländern und Kommunen plant jetzt auch die Landesregierung ein erstes konkretes PPP-Projekt, die Realisierung des Baus und Betriebs einer Justizvollzugsanstalt.

Aus Sicht des LRH bedarf es einer kritischen und umfassenden Prüfung, ob ein Projekt im konkreten Einzelfall über den gesamten Lebenszyklus als Public Private Partnership wirtschaftlicher ist als die Realisierung durch das Land selbst.

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung Phase 2 hat die Landesregierung im April 2005 beschlossen, die Realisierbarkeit der Planung und Finanzierung sowie des Baus und Betriebs einer Justizvollzugsanstalt als Public Private Partnership

(PPP)¹⁰⁸ zu prüfen. Erste grundlegende Entscheidungen sollen im Sommer 2006 getroffen werden.

Unter PPP wird die langfristig geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft verstanden, bei der die erforderlichen Ressourcen (z. B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal etc.) von den Partnern zum gegenseitigen Nutzen in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner optimal verteilt werden¹⁰⁹. PPP als zumeist ganzheitliches Modell kann z. B. im Baubereich Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung und Betrieb umfassen, ggf. auch die Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private.

PPP-Projekte bieten die Chance, schneller, effektiver und kostengünstiger realisiert zu werden. Öffentlich-private Partnerschaften können aber auch zu Projekten verleiten, die konventionell schon wegen der hohen Investitionskosten nie geplant worden wären. PPP sollten nur dann erwogen werden, wenn Projekte auch konventionell realisiert worden wären, sie sich aber als PPP wirtschaftlicher und effektiver darstellen.

Der LRH hat seine Meinungsbildung zu PPP noch nicht in allen Punkten abgeschlossen, empfiehlt aber schon jetzt die Beachtung folgender Aspekte:

- Eignungstest
 - Öffentlich-private Partnerschaften verbieten sich, wenn die Motivation für ein Projekt im Wesentlichen durch die geringe oder fehlende Anfangsinvestition geprägt ist und die folgende jahrzehntelange Belastung des Haushalts durch die bei PPP-Projekten üblichen Dauerschuldverhältnisse nicht hinreichend berücksichtigt wird (Ratenfalle). Unabdingbar ist daher bei jedem denkbaren PPP-Projekt zunächst ein auf den Einzelfall bezogener Eignungstest entsprechend § 6 LHO, in dem die notwendigen Projekteigenschaften (z. B. langfristige Finanzierbarkeit, Lebenszyklusansatz, rechtliche Rahmenbedingungen) festzulegen sind.

¹⁰⁸ Synonym wird auch der Begriff „Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)“ verwendet.

¹⁰⁹ Gutachten des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung „PPP im öffentlichen Hochbau“, 2003 II.

- Es bedarf weiter einer Prognose, ob es für das Projekt in der geplanten Größenordnung über die gesamte Laufzeit einen entsprechenden Bedarf geben wird. Dabei ist ggf. auch die demografische Entwicklung zu berücksichtigen.

- Wirtschaftlichkeitsberechnung

Wie bei allen finanzwirksamen Maßnahmen sind auch bei PPP-Projekten angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 2 LHO durchzuführen. Bei PPP-Projekten sind in diesem Zusammenhang aber eine Reihe von Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Es ist nachzuweisen, dass eine öffentlich-private Partnerschaft über den Lebenszyklus im Vergleich zu einer konventionellen Umsetzung wirtschaftlicher ist. Dazu werden die erwarteten Kostenbarwerte der privatwirtschaftlichen Realisierung im Rahmen eines PPP den erwarteten Kostenbarwerten der konventionellen Variante gegenübergestellt. Der genauen Ermittlung dieses sogenannten Public Sector Comparator (PSC) kommt eine herausragende Bedeutung zu.
- Um eine hohe Vergleichbarkeit zwischen öffentlich-privater Partnerschaft und konventioneller Realisierung herzustellen, dürfte es sich empfehlen, bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich im Wettbewerb ermittelte Daten zugrunde zu legen.
- Wegen der langen Laufzeit sind bei PPP-Projekten die Ermittlung möglicher Risiken und deren Bewertung besonders wichtig. Spezielle Risiken ergeben sich beispielsweise aus der möglichen Verschlechterung der Leistungsqualität bei langfristiger Abhängigkeit von dem Investor, aus der möglichen Insolvenz eines privaten Partners, aus der Marktmacht des Investors oder aus der Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen. Eine frühzeitige und umfassende Risikoanalyse ist deshalb unabdingbar. Der Bundesgesetzgeber hat diesem Aspekt bereits durch eine Änderung des § 7 BHO Rechnung getragen.
- Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind auch die steuerlichen Auswirkungen für das Land (und den Bund) umfassend darzustellen. Eine Ausklammerung beispielsweise umsatzsteuerlicher Aspekte würde dem nicht gerecht werden.

- Stets mit zu berücksichtigen ist der aus Sicht des Landes mit einem PPP-Projekt möglicherweise verbundene Abbau von Aufgaben und Personal. Auch diese Auswirkungen sind in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen.
- Schließlich ist für die Wirtschaftlichkeit des Projekts auch von Bedeutung, ob es am Ende der Laufzeit für das Land die Verpflichtung zur Übernahme von Immobilien, Sachmitteln oder Personal gibt.

- Vergabeverfahren

Grundsätzlich sind auch auf PPP-Projekte die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bzw. der Verdingungsordnung für Bauleistungen/Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - anzuwenden. Mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz ist zusätzlich die Möglichkeit des so genannten wettbewerblichen Dialogs geschaffen worden.

- Vertragsgestaltung

Mit Vereinbarungen von öffentlich-privaten Partnerschaften betritt die öffentliche Verwaltung Neuland, das in der Anfangsphase die Einbindung externen Sachverständigen (mit zusätzlichen Kosten) notwendig machen dürfte. Gleichwohl sollte die Verwaltung möglichst schnell eigenen Sachverständigen generieren und konzentrieren. Nachfolgend sind nur einige Vertragsbestandteile genannt, denen bei PPP-Projekten besondere Bedeutung zukommt:

- Die von beiden Partnern jeweils zu tragenden Risiken sind im Vertrag ausgewogen zu verteilen und detailliert festzuhalten (Risikomanagement).
- Die lange Laufzeit des Projekts macht Verträge mit Anpassungsklauseln, wirksamen Vertragsstrafen und ggf. auch Ausstiegsoptionen erforderlich (Vertragsmanagement).
- Elementarer Bestandteil ist ein umfassendes Controlling mit entsprechenden Informationspflichten, Überprüfungsrechten, Leistungs- und Qualitätsbewertungen (Frühwarnsystem).

- Insbesondere bei Rücknahmeverpflichtungen sind Standards für den Unterhaltungszustand festzulegen.
- Es bedarf einer vertraglichen Festlegung von Prüfungsrechten des LRH.
- Haushaltsmäßige Abbildung

Mit den PPP-Projekten werden elementare Haushaltsgrundsätze, z. B. der Vollständigkeit des Haushalts und der Haushaltswahrheit sowie die Budgethoheit des Parlaments berührt und eingeschränkt, wenn diesem nicht vorgebeugt wird. Bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen können PPP-Projekte kreditähnlichen Charakter haben. Haushaltswirksame Verpflichtungen aus PPP-Projekten erfordern eine Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber für jedes Projekt.

Die hieraus resultierenden zumeist langfristigen Haushaltsbelastungen - dazu gehören auch Rücknahmeverpflichtungen - sind im Haushalt, in der Haushaltsrechnung und in der Finanzplanung transparent darzustellen. In der Finanzplanung sind zusätzlich die Risiken jedes einzelnen Projekts abzubilden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass PPP-Projekte einer sehr sorgfältigen Planung bedürfen, um die darin liegenden speziellen Risiken, aber auch Chancen zu erkennen und zutreffend zu bewerten. Das Verfahren sollte den Abwägungsprozess bis zur Entscheidung und deren Folgen transparent machen.

25. Risikobehaftete Bezügeabrechnung

Einzelplan 04 u. a. - Finanzministerium

In drei Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit von Bezügezahlungen hat der LRH allein bei den geprüften Fällen Überzahlungen in Höhe von mindestens 313.000 € festgestellt. Die Überzahlungen sind insbesondere auf Mängel im Verwaltungsverfahren und unzureichende interne Fachaufsicht zurückzuführen.

Der LRH hat im Jahre 2005 beim Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) drei themenbezogene Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit von Zahlungsvorgängen der Beamtenbesoldung mit folgenden wesentlichen Ergebnissen durchgeführt:

Berechnung und Abwicklung von Störfällen bei Altersteilzeit der Beamten

Wenn die einem Beamten gewährte Altersteilzeit im Blockmodell nicht wie vorgesehen abgewickelt werden kann und vorzeitig endet (z. B. wegen Erkrankung), sind die Bezüge für den zurückliegenden Zeitraum neu zu berechnen und für Vorleistungen während der Arbeitsphase Ausgleichszahlungen zu gewähren.

Von 31 geprüften Zahlungsfällen sind in fünf Fällen durch falsche Berechnungen von Ausgleichsbeträgen Überzahlungen in Höhe von insgesamt 60.700 € eingetreten. Die höchste Überzahlung im Einzelfall betrug 20.600 €. Insbesondere hatte das NLBV nicht geprüft, ob Ausgleichszahlungen auf Grund von Zeiten ohne Dienstleistung nach § 2 a Satz 2 der Altersteilzeitzuschlagverordnung zu reduzieren sind.

Die Empfänger der Zahlungen erhalten grundsätzlich keinen Einzelbescheid über die Höhe sowie Festsetzungs- und Berechnungsgrundlagen der Ausgleichsbeträge, sodass sie nach Auffassung des LRH ihre besoldungsrechtliche Prüfungspflicht nicht erfüllen können und eine Rückforderung der überzahlten Beträge stark eingeschränkt oder ausgeschlossen ist.

Zahlung von Zulagen der Beamtenbesoldung außerhalb des Vollzugsdienstes und des Lehrkräftebereichs

Neben Amts- und Stellenzulagen waren Ausgleichszulagen Schwerpunkt dieser Prüfung. Das Besoldungsrecht sieht für den Fall einer Bezügeminderung bei Beamten in bestimmten Fällen (z. B. Verringerung des Grundgehalts auf Grund von Änderungen im Ämtergefüge) die Zahlung einer Ausgleichszulage vor, die eine Rechts- oder Besitzstandswahrung sicherstellt. Die Vorschriften regeln auch die Abschmelzung solcher Zulagen im Falle von Besoldungserhöhungen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der geprüften und beanstandeten Zahlfälle sowie der eingetretenen Überzahlungen:

Zulagenart	Zahlfälle insgesamt Februar 2005	Geprüfte Fälle		
		geprüft	beanstandet	Überzahlung
Amtszulagen, Stellenzulagen ¹¹⁰	4.672	617	22	36.900 €
Ausgleichszulagen	75	44	26	47.810 €
Allgemeine Stellenzulagen	s. Fn. 111	s. Fn. 111	29	21.000 €
Summe	4.747	661	77	105.710 €

Bei den Ausgleichszulagen beträgt die Fehlerquote ca. 60 v. H. der geprüften Fälle. Da die Auswahl und die Anzahl der in die Prüfung einbezogenen Zahlungsfälle nach dem Zufallsprinzip und nicht nach spezifischen Merkmalen erfolgte, geht der LRH von einem repräsentativen Ergebnis aus.

Zahlung von Zulagen an beamtete Lehrkräfte

Gegenstand auch dieser Prüfung waren Amts- und Stellenzulagen sowie Ausgleichszulagen. Die Auswahl der Zahlungsfälle aus einer Liste von insgesamt 4.696 Fällen (Juni 2005) erfolgte selektiv nach Auffälligkeiten, sodass diese Prüfungsergebnisse keinen repräsentativen Querschnitt darstellen. Von 118 geprüften Besoldungsakten waren 91 Zahlungsfälle mit Überzahlungen in Höhe von 146.600 € zu beanstanden. Weitere Fälle befinden sich auf Veranlassung des LRH noch in der Überprüfung durch das NLBV.

Ursachen der Überzahlungen

Insgesamt beträgt der mit diesen drei Prüfungen ermittelte Betrag zuviel gezahlter Dienstbezüge mindestens 313.000 €.

Nach den Feststellungen des LRH sind folgende Gründe für die Berechnungsfehler ursächlich:

- Das NLBV hat für Fälle, in denen umfangreiche manuelle Berechnungen anzustellen sind, keine einheitlichen Bearbeitungsrichtlinien vorgegeben, sodass die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter unterschiedliche Methoden selbst entwickelt haben.

¹¹⁰ Ohne allgemeine Stellenzulage.

¹¹¹ Die allgemeine Stellenzulage wird in der überwiegenden Anzahl der Fälle gezahlt und ist im Prüfungsumfang der übrigen Zulagen enthalten.

- Die allgemeinen Hinweise und Verwaltungsvorschriften des Finanzministeriums und des Ministeriums für Inneres und Sport zur Abwicklung der Altersteilzeit mit Berechnungsbeispielen geben insbesondere im Hinblick auf schwierige Sachverhalte bei der Bearbeitung der Störfälle und Anwendung des § 2 a der Altersteilzeitzuschlagverordnung keine ausreichende Unterstützung.
- Interne Erläuterungen des NLBV zur Zahlung von Ausgleichszulagen stehen zum Teil nicht in Einklang mit der geltenden Rechtslage.
- Die Plausibilitätskontrollen des automatisierten Bezügeverfahrens (KIDICAP) reichen zur Vermeidung manueller Eingabefehler nicht aus.
- Nachfragen von Zahlungsempfängern, die an der Richtigkeit von Besoldungszahlungen zweifelten, hat das NLBV nicht mit der erforderlichen Sorgfalt bearbeitet, sodass eine Fehlerkorrektur unterblieb.
- Die Personal bewirtschaftenden Dienststellen teilen den Besoldungsstellen nicht immer alle für die Besoldungszahlungen maßgebenden Fakten mit.

Besoldungs-, Vergütungs- und Versorgungszahlungen bergen wegen langer Zahlungszeiträume das Risiko hoher Überzahlungen auch dann, wenn sich Fehler auf geringere monatliche Beträge, wie z. B. Zulagen, auswirken. Weiterhin besteht ein hohes Risiko bei Einzelzahlungen, wenn in der Bearbeitung schwierige Zahlungsfälle sehr selten anfallen und die Sachbearbeiter überfordern, weil Arbeitshilfen und -anweisungen nicht in der erforderlichen Tiefe zur Verfügung stehen.

Würdigung

Die Höhe der festgestellten Fehlbeträge mag in Anbetracht der insgesamt jährlich vom NLBV zu bewältigenden Zahlungsvorgänge und der Höhe der jährlich insgesamt auszahlenden Beträge gering erscheinen. Von weit größerem Gewicht ist die Erkenntnis, dass Systemfehler im Verwaltungsverfahren und Mängel in den Arbeitsgrundlagen (Verwaltungsvorschriften, Arbeitsanweisungen, Plausibilitätskontrollen, Vieraugenprinzip, interne Fachaufsicht) in der Vergangenheit zu einem nicht unerheblichen Schaden für das Land geführt haben und ohne Änderung weiterhin zu Schäden führen werden.

Der LRH hat deshalb das NLBV gebeten, die Grundzüge seines Risikomanagements darzulegen und zu angestrebten Veränderungen Stellung zu nehmen. Er erkennt dabei nicht das Spannungsverhältnis zwischen Verlusten durch Fehlerquoten und Kosten von personalintensiven Kontrollmaßnahmen. Vorrangige Ziele sollten die Beseitigung von Fehlern im Verwaltungsverfahren und dessen Verbesserung, die Optimierung der Arbeitsunterstützung und Arbeitsverteilung sowie die Nutzung von technischen Sicherungsmaßnahmen sein. Auch der Einsatz einer Innenrevision sollte erwogen werden.

26. Beteiligung von Hochschulen an Serviceunternehmen

Einzelplan 06

-

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Das Land sollte es zulassen, dass sich Hochschulen als Landesbetriebe mit Zustimmung zumindest des Fachministeriums in eigener unternehmerischer Verantwortung an Unternehmen beteiligen dürfen, wenn dies zu einer wirtschaftlicheren Erfüllung staatlicher Aufgaben führt.

Die Hochschule muss bei Geschäftsbeziehungen mit einem Unternehmen, an dem sie beteiligt ist, die Vorschriften des Vergaberechts einhalten. Insbesondere dürfen regelmäßig wiederkehrende Leistungen nicht auf Dauer ohne regelmäßige Ausschreibungen an ein solches Unternehmen vergeben werden.

Sachverhalt

Hochschulen in staatlicher Trägerschaft¹¹² dürfen ein eigenes Körperschaftsvermögen bilden. Es wird aus Zuwendungen Dritter gespeist und ist getrennt vom Landesvermögen zu verwalten. Die Hochschule darf sich mit ihrem Körperschaftsvermögen im Rahmen ihrer Aufgaben, insbesondere zur Förderung des Wissens- und Technologietransfers, an Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts beteiligen oder solche Unternehmen gründen, sofern das Ministerium für Wissenschaft und Kultur einwilligt¹¹³.

¹¹² § 50 Abs. 4 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG). Diese Hochschulen sind einerseits Körperschaften des öffentlichen Rechts, zugleich aber auch rechtlich unselbständige Einrichtungen des Landes, die als Landesbetrieb geführt werden, vgl. § 58 Abs. 1 Hochschulrahmengesetz (HRG), §§ 15, 47 Satz 1, 49 Abs. 1 Satz 1 NHG.

¹¹³ § 50 Abs. 4 NHG in Verbindung mit § 65 LHO.

In jüngster Zeit nutzen Hochschulen diese Gestaltungsmöglichkeit allerdings auch, um Leistungen auszugliedern, die nicht unmittelbar ihrer Aufgabe der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaft durch Forschung, Lehre und Weiterbildung¹¹⁴ dienen. So gründete eine Hochschule nach einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb gemeinsam mit einem privaten Unternehmen eine „Service-GmbH“, die auf Dauer und ohne weitere Ausschreibung hauswirtschaftliche Dienstleistungen, insbesondere Reinigungsleistungen, für die Hochschule erbringen soll. An dieser Gesellschaft hält die Hochschule mit 51 v. H. die Mehrheit der Gesellschaftsanteile.

Die Hochschule, die bisher die Reinigungsarbeiten in Eigenregie durchgeführt und hierfür Reinigungskräfte selbst beschäftigt hatte, erwartet durch die Vergabe der Reinigungsleistungen an die GmbH Einsparungen von mehr als 1 Million €. Dabei ist Kalkulationsgrundlage, dass die Service-GmbH der Hochschule keine Umsatzsteuer in Rechnung stellt. Auf Grund der Sachverhaltsschilderung der Hochschule hat das Finanzamt hierzu die verbindliche Auskunft erteilt, die Service-GmbH sei

„finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch in das Unternehmen der ... (X-Hochschule) eingegliedert. Somit liegen die Voraussetzungen für eine umsatzsteuerliche Organschaft gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG vor. Leistungen zwischen der ... (Service-GmbH) und der ... (X-Hochschule) sind nicht steuerbare Innenumsätze.“

Würdigung

Beteiligung mit dem Körperschaftsvermögen

Die Beteiligung der Hochschule mit ihrem Körperschaftsvermögen an der Service-GmbH ist unzulässig.

Die Bewirtschaftung der landeseigenen Liegenschaften, die einer Hochschule in der Trägerschaft des Staates zugewiesen sind, gehört zu den Aufgaben, die die Hochschule als staatliche Angelegenheit zu erfüllen hat und die der Hochschule als Landesbetrieb obliegen¹¹⁵. Diese gesetzliche Regelung schließt es aus, dass eine Hochschule ihr Körperschaftsvermögen für die Gründung einer Gesellschaft nutzt, deren Zweck darin besteht, von der Hochschule als Landesbetrieb mit Dienstleistungen im Rahmen der staatlichen Angelegenheiten beauftragt zu werden. Das

¹¹⁴ § 3 Abs. 1 NHG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 HRG.

¹¹⁵ § 47 Satz 2 Nr. 1 NHG.

Körperschaftsvermögen unterliegt nämlich der Selbstverwaltung der Hochschule und dient der Erfüllung der originären Aufgaben vor allem in Forschung, Lehre und Studium und nach dem Willen des Gesetzgebers insbesondere auch dem Technologietransfer. Es dient aber nicht den Aufgaben, in denen die Hochschule als Landesbetrieb in Erfüllung staatlicher Angelegenheit tätig wird. Der Wesensunterschied zwischen den Aufgaben der Selbstverwaltung und den als staatliche Angelegenheit zu erfüllenden Aufgaben zeigt sich auch in der Frage nach der staatlichen Aufsicht. In den in Selbstverwaltung zu erfüllenden Aufgaben beschränkt sich die Aufsicht des Fachministeriums auf die Rechtsaufsicht¹¹⁶. Staatliche Angelegenheiten unterliegen dagegen der weitergehenden Fachaufsicht des Ministeriums, die auch Fragen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit umfasst. Mit der Gründung der Service-GmbH hat sich die Hochschule als Körperschaft jedoch an diese Gesellschaft faktisch gebunden, sodass weder die Hochschule als Landesbetrieb noch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Rahmen der Fachaufsicht Entscheidungsfreiheit über die Vergabe der hauswirtschaftlichen Aufträge an die Service-GmbH haben.

Das Ministerium, das der Beteiligung der Hochschule als Körperschaft an der Service-GmbH zugestimmt hat, meint demgegenüber, § 50 Abs. 4 NHG erlaube einer Hochschule die Beteiligung an Unternehmen mit ihrem Körperschaftsvermögen „im Rahmen ihrer Aufgaben“. Der Begriff der Aufgabe sei entgegen der Auffassung des LRH nicht auf die Selbstverwaltungsaufgaben beschränkt. Er erfasse vielmehr auch die als staatliche Angelegenheit zu tätigen Hilfgeschäfte. Es sei deshalb kein Rechtsverstoß, wenn die Hochschule als Körperschaft zur Entlastung des als staatliche Angelegenheit zu führenden Haushalts der Hochschule beitrage und dadurch die für Forschung und Lehre zur Verfügung stehenden Mittel stärke.

Dieser Argumentation kann der LRH aus den genannten Rechtsgründen nicht folgen. Das NHG verwendet den Begriff „Aufgaben der Hochschulen“ ausschließlich in Bezug auf die genannten Selbstverwaltungsaufgaben¹¹⁷. Das Körperschaftsvermögen wird insbesondere aus Zuwendungen Dritter gespeist¹¹⁸, von denen nicht angenommen werden kann, dass sie ihre Mittel zur Entlastung des Landeshaushalts zuwenden wollen. Schließlich kann die Argumentation des Ministeriums für Wissen-

¹¹⁶ Vgl. § 51 Abs. 1 Satz 1 NHG zur Fach- und Rechtsaufsicht.

¹¹⁷ Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 NHG mit seiner Inbezugnahme des § 2 Abs. 1 bis 8 HRG.

¹¹⁸ § 50 Abs. 1 Satz 2 NHG.

schaft und Kultur nicht über die Aushöhlung der gesetzlich und von der Verfassung vorgegebenen Fachaufsicht¹¹⁹ hinweg helfen.

Vergaberecht

Der LRH hat erhebliche Zweifel, ob die Hochschule die Service- und insbesondere Reinigungsleistungen ohne weitere Ausschreibungen auf Dauer ausschließlich an die von ihr gegründete Service-GmbH vergeben darf.

Ungeachtet des vorgeschalteten öffentlichen Teilnahmewettbewerbs, mit dem die Hochschule den Minderheitsgesellschafter ausgewählt hat, ist sie gleichwohl verpflichtet, das Vergaberecht einzuhalten und insbesondere die zu vergebenden Dienstleistungsaufträge auszuschreiben. Dies ist die Konsequenz, die die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹²⁰ für den Fall zieht, dass ein privates Unternehmen an einer Gesellschaft im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand beteiligt ist. Lediglich die Eigenleistungen (so genannte Inhouse-Geschäfte) unterliegen nicht den vergaberechtlichen Vorschriften. Hierfür ist jedoch - neben anderen Voraussetzungen¹²¹ - eine zu 100 v. H. in öffentlicher Hand befindliche so genannte Eigengesellschaft erforderlich. Dies trifft auf die Service-GmbH nicht zu.

Der LRH lässt dahingestellt, ob in dem vorgeschalteten öffentlichen Teilnahmewettbewerb eine hinreichende, anfängliche Ausschreibung auch der zu vergebenden hauswirtschaftlichen Aufträge liegen könnte. Ein solcher Teilnahmewettbewerb zur Gewinnung eines geeigneten Gesellschafters mag insbesondere dann ausreichend sein, wenn sich der Zweck des gemeinsamen Unternehmens in der Durchführung eines einzelnen, sachlich und zeitlich begrenzten Projekts erschöpft, wie dies bei den so genannten PPP-Projekten der Fall sein kann¹²². Im vorliegenden Fall kann der Teilnahmewettbewerb jedoch keine Auskunft darüber geben, ob die Service-GmbH auch auf Dauer der wirtschaftlichste Anbieter der zu vergebenden hauswirtschaftlichen Leistungen ist. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und die Wahrung des Wettbewerbs machen es deshalb erforderlich, diese Leistungen in regelmäßigen Abständen öffentlich auszuschreiben.

¹¹⁹ § 51 Abs. 1 Satz 1 NHG, Artikel 57 Abs. 5 NV.

¹²⁰ Urteil vom 11.01.2005, DVBl 2005, S. 365 ff. („Stadt Halle“).

¹²¹ Vgl. dazu den Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 16.03.2005 „Öffentliches Auftragswesen; Inhouse-Geschäft, Rechtsschutz bei De-facto-Vergabe, Vergabe von Dienstleistungskonzessionen“ Nds. MBl. 2005, S. 254.

¹²² Public Private Partnership, vgl. Beitrag Nr. 24 (S. 105).

Organschaft

Der LRH hat schließlich auch Zweifel, ob die verbindliche Auskunft des Finanzamts, es bestehe eine umsatzsteuerliche Organschaft, tragfähig ist.

Fraglich ist, ob die Hochschule, die zugleich Körperschaft des öffentlichen Rechts und eine rechtlich unselbständige staatliche Einrichtung in der Form eines Landesbetriebs¹²³ ist, als ein einheitliches Unternehmen begriffen werden kann. Die Beteiligung an der Service-GmbH wird nämlich von der Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts gehalten. Die Körperschaft ist jedoch wirtschaftlich nicht tätig. Als Unternehmer wird nur die Hochschule als unselbständiger Landesbetrieb mit ihren Betrieben gewerblicher Art¹²⁴ tätig. In den Landesbetrieb, der die Aufträge vergibt, ist die Service-GmbH aber nicht eingegliedert. Diese Fragestellung weist auf das Ausgangsproblem zurück, dass bei den Hochschulen zwischen Selbstverwaltungsaufgaben in Forschung und Lehre und den staatlichen Angelegenheiten der Wirtschaftsführung unterschieden werden muss.

Ausblick

Die im vorliegenden Fall gewählte rechtliche Konstruktion erweist sich als rechtlich problematisch und in hohem Maße risikobehaftet.

Die hochschul- und steuerrechtlichen Probleme könnten jedoch vermieden werden, wenn das Land es zulassen würde, dass sich Hochschulen unter den Voraussetzungen des § 65 LHO auch als Landesbetriebe an einem Unternehmen beteiligen dürfen, wenn sich auf diese Weise staatliche Angelegenheiten, beispielsweise im Rahmen eines PPP-Projekts, wirtschaftlicher wahrnehmen lassen. Dies sollte voraussetzen, dass eine solche Beteiligung in der ausschließlichen unternehmerischen Verantwortung des Landesbetriebs geführt wird. Um die Hochschulen vor unangemessenen Risiken zu bewahren, sollte eine solche Beteiligung nur mit der Einwilligung zumindest des Fachministeriums eingegangen werden dürfen, wie dies auch bei einer Beteiligung mit dem Körperschaftsvermögen der Fall ist¹²⁵. Einzelheiten einer solchen Lösung, insbesondere die Frage nach geeigneten Instrumenten

¹²³ Vgl. Fußnote 112.

¹²⁴ § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz.

¹²⁵ Vgl. auch Beitrag Nr. 54.

der Risikobegrenzung für den allgemeinen Landeshaushalt, müssen allerdings noch näher ausgelotet werden.

27. Risiken aus der Beteiligung eines Studentenwerks an einer gewerblich tätigen GmbH

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 05	-	Ausbildungsförderung, sonstige Förderung von Studierenden

Ein Studentenwerk ist Alleingesellschafter der von ihm 1997 gegründeten X-GmbH. Diese hat im Rahmen ihres Gesellschaftszwecks lediglich ein Gebäude errichtet und vermietet dieses für gewerbliche Zwecke. Die Beteiligung dient, jedenfalls aus heutiger Sicht, nicht der Erfüllung der Aufgaben, die dem Studentenwerk gegenüber den Studierenden obliegen.

Die X-GmbH hat von Anfang an nur Verluste erwirtschaftet und ist bilanziell überschuldet. Die Liquidität wurde und wird nur durch mehrmalige Erhöhung des Stammkapitals aus Mitteln des Studentenwerks aufrechterhalten. Eine etwaige Besserung der wirtschaftlichen Lage der X-GmbH liegt in weiter Ferne.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat die kritische Lage der X-GmbH und das daraus für das Studentenwerk folgende Risiko nicht erkannt.

Aufgabenverfehlung des Studentenwerks

Das Studentenwerk, Anstalt des öffentlichen Rechts, gründete als Alleingesellschafter 1997 die X-GmbH. Eine solche Beteiligung darf u. a. nur dann eingegangen oder aufrechterhalten werden, wenn das Studentenwerk innerhalb seiner hochschulgesetzlich vorgegebenen Aufgaben handelt und darüber hinaus für die Beteiligung ein „wichtiges Interesse“ des Studentenwerks vorliegt¹²⁶.

Die X-GmbH betreibt ein vollkaufmännisches Handelsgewerbe. Zweck der Gesellschaft ist insbesondere die „Errichtung eines Gebäudes als Bauherr mit dem Ziel

¹²⁶ § 68 Abs. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG), § 65 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 Satz 1 LHO.

der Vermietung an Gewerbebetriebe, Dienstleistungsunternehmen, Freiberufler und sonstige Institutionen mit ökologischer Ausrichtung“ und darüber hinaus „jede angemessene kaufmännische Nutzung des Gesellschaftsvermögens“.

Der weit überwiegende Teil der Räumlichkeiten des errichteten Gebäudes ist derzeit an eine Bank, ein Lebensmittelgeschäft, ein Reisebüro und andere Gewerbetreibende vermietet oder verpachtet. Lediglich ein Fünftel der Fläche ist für Wohnzwecke an Studierende vermietet.

Würdigung

Jedenfalls aus heutiger Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, dass das Studentenwerk Alleingesellschafter der X-GmbH ist.

Aufgabe der Studentenwerke ist es, die Studierenden zu fördern und zu beraten. Zu ihren Aufgaben gehört es darüber hinaus auch, insbesondere Wohnheime, Mensen, Cafeterien oder Betreuungseinrichtungen für Kinder von Studierenden zu betreiben¹²⁷. Nicht zu den Aufgaben gehören jedoch der Betrieb eines vollkaufmännischen Handelsgewerbes und die Errichtung eines Gebäudes für diesen Zweck. Die Studierenden können zwar das im Gebäude der X-GmbH vertretene Angebot an Dienstleistungen nutzen, dies aber nur wie jeder andere Kunde auch. Eine besondere Förderung der Belange der Studierenden ist darin nicht zu erkennen.

Soweit darüber hinaus die X-GmbH Zimmer an Studierende vermietet, fehlt es an dem haushaltsrechtlich geforderten „wichtigen Interesse“ für die Gründung und den Betrieb der X-GmbH durch das Studentenwerk als Alleingesellschafter. Den hiervon betroffenen kleinen Flächenanteil hätte das Studentenwerk ggf. auch anmieten können.

Allenfalls könnte eine Minderheitsbeteiligung neben Gesellschaftern aus der privaten Wirtschaft erwogen werden, wenn dies erforderlich ist, um das studentisch und universitär geprägte Umfeld zu erhalten und um für die Studierenden ein studiennahes Angebot an Dienstleistung und Versorgung sicherzustellen. Aus diesen Gründen hatten das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die Universität das Vorhaben des Studentenwerks seinerzeit auch unterstützt.

¹²⁷ § 68 Abs. 2 NHG.

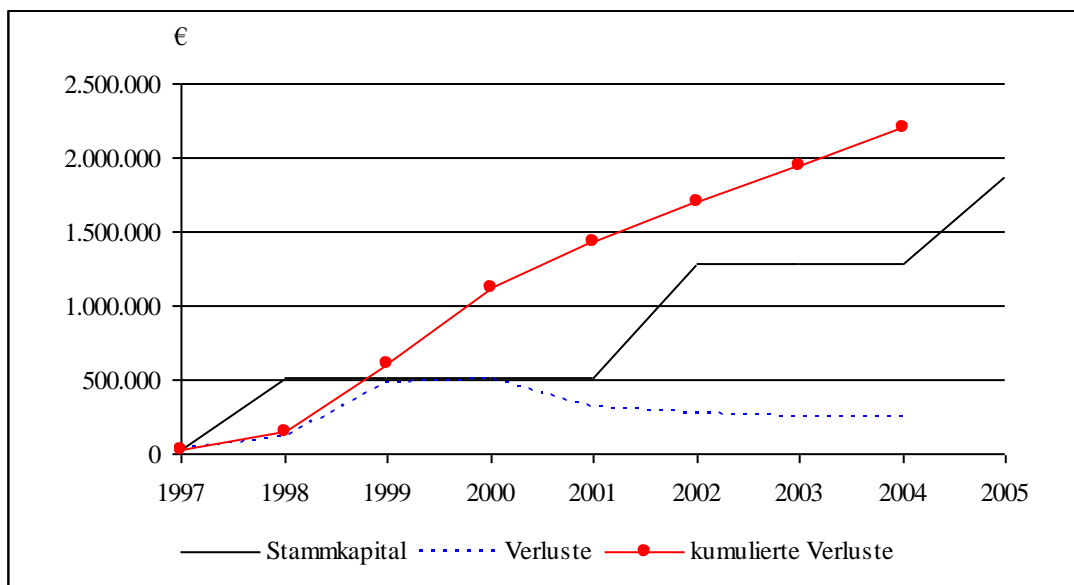
Wirtschaftliche Schieflage der X-GmbH

Verbrauch des Stammkapitals

Seit ihrer Gründung erwirtschaftete die X-GmbH ausschließlich Verluste. Nach dem Höchstbetrag von rd. 503.000 € im Jahr 2000 stabilisierte sich der jährliche Verlust bei rd. 245.000 € pro Jahr. Bis Ende 2004 summierten sich die Verluste auf rd. 2,2 Millionen €. Nach der Prognose des Studentenwerks wird sich die „bilanzielle Verlustsituation“ voraussichtlich erst 2014 bessern.

Die ursprüngliche Stammeinlage von rd. 26.000 € erhöhte das Studentenwerk in den Jahren 1998 und 2002 auf rd. 1,28 Millionen €. Eine weitere Erhöhung um 600.000 € auf nunmehr 1,88 Millionen € beschloss das Studentenwerk zum Jahresende 2005.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklungen des Stammkapitals und der jährlichen Verluste:



Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Verlust lag 2004 bei rd. 917.000 €. Das Stammkapital der X-GmbH ist seit Jahren trotz der zwischenzeitlichen Erhöhungen aufgezehrt.

Entwicklung der Liquidität

Weil die Einnahmen der GmbH von Anfang an nicht deren Ausgaben deckten, konnte die Zahlungsfähigkeit der X-GmbH nur durch die Bereitstellung weiterer liquider Mittel des Studentenwerks aufrechterhalten werden.

Die mit der Stammkapitalerhöhung seit 2002 sukzessiv bereitgestellte Liquidität wäre voraussichtlich im Herbst 2006 erschöpft gewesen. Die zur Abwendung der drohenden Zahlungsunfähigkeit erforderlichen Mittel wurden der X-GmbH durch die bereits erwähnte weitere Erhöhung des Stammkapitals durch das Studentenwerk um 600.000 € zur Verfügung gestellt. Damit soll den Angaben des Studentenwerks zufolge der Liquiditätsbedarf bis zum Jahr 2014 gedeckt sein.

Würdigung

Die wirtschaftliche Lage der als kaufmännisches Handelsgewerbe betriebenen X-GmbH ist desolat. Kein privater Geldgeber würde es hinnehmen, dass seine Kapitalinvestition sich nicht nur nicht verzinst, sondern dass er mehrfach Kapital nachschießen muss, ohne dass über einen Zeitraum von mehr als 17 Jahren eine nachhaltige Besserung der wirtschaftlichen Lage erkennbar würde. Wenn das Studentenwerk als öffentlich-rechtliche Anstalt in ein Unternehmen investiert, muss ebenso erwartet werden, dass dieses Unternehmen einen Ertrag für das Studentenwerk abwirft¹²⁸.

Das Risiko, das das Studentenwerk mit der nur durch mehrere Kapitalerhöhungen zahlungsfähig gehaltenen X-GmbH eingeht, ist nicht vertretbar - dies umso weniger, als das Studentenwerk in seiner Wirtschaftsführung wesentlich auf die Beiträge der Studierenden und auf die Finanzhilfe des Landes angewiesen ist. Die an die X-GmbH geleisteten Zahlungen sind den für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zweckgebundenen Mitteln entnommen.

Diese wirtschaftliche Betrachtungsweise spricht ebenfalls dafür, dass sich das Studentenwerk so bald wie möglich von der X-GmbH trennt oder sein Engagement zumindest auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß beschränkt.

¹²⁸ So ausdrücklich § 114 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung.

Aufsicht durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Das Studentenwerk untersteht der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur¹²⁹. Das Ministerium hat die Mittel der Rechtsaufsicht jedoch nicht aktiv ausgeschöpft, indem es z. B. Auskunft über wesentliche Geschäftsvorfälle verlangt hätte¹³⁰. Dadurch ist ihm verborgen geblieben, dass die X-GmbH außerhalb der Aufgaben des Studentenwerks tätig wird und dass diese Gesellschaft ein für das Studentenwerk unvertretbares Risiko begründet.

Die Rechtsaufsicht erfordert, dass im Laufe der Geschäftsentwicklung regelmäßig geprüft wird, ob die Voraussetzungen für die Beibehaltung der Beteiligung des Studentenwerks weiterhin vorliegen und ob der Bestand und die Aufgabenerfüllung des Studentenwerks wegen des Risikos aus einer solchen Beteiligung gefährdet werden. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur selbst hatte diesem Gesichtspunkt eine besondere Bedeutung beigemessen, wie aus einem Vermerk anlässlich der Gründung der X-GmbH deutlich wird:

„Entscheidend ist darüber hinaus, dass die Haftung des Studentenwerks auf die zu erbringende Einlage in Höhe von 50.000 DM beschränkt wird. Auch für die Organe des Studentenwerks war es von ausschlaggebender Bedeutung, dass bei nicht gänzlich auszuschließenden Problemen in der Bewirtschaftung des Dienstleistungszentrums Nachteile für das Studentenwerk, die über den Betrag einer Stammeinlage hinausgehen, vermieden werden müssen.“

Das Risiko des Studentenwerks hat sich jedoch seit der Gründung der X-GmbH außerordentlich erhöht. Zu nennen sind die Stammkapitalerhöhungen auf 1,88 Millionen €, weil die Gesellschaft trotzdem nicht nachhaltig gesundete. Das Studentenwerk gewährte der X-GmbH weiterhin ein Darlehen in Höhe von gut 6,2 Millionen €. Dieses hat das Studentenwerk seinerseits bei einem Kreditinstitut refinanziert. Das Studentenwerk hat deshalb für das Darlehen gegenüber dem Kreditinstitut im Falle der Zahlungsunfähigkeit der X-GmbH einzustehen. Zur Abwendung der insolvenzrechtlichen Überschuldung der X-GmbH trat das Studentenwerk hinsichtlich eines Teilbetrags von rd. 1,023 Millionen € im Rang zurück¹³¹. Damit ist das Studentenwerk für den Fall der Insolvenz bei der Verteilung der Insolvenzmasse

¹²⁹ § 68 Abs. 4 NHG; zur früheren Rechtslage vgl. § 146 Abs. 1 NHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.03.1998, Nds. GVBl. S. 300 - danach erstreckte sich die Aufsicht ausdrücklich auch auf die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit.

¹³⁰ § 68 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit § 51 Abs. 1 Satz 2 NHG.

¹³¹ § 39 Abs. 2 Insolvenzverordnung.

mit seiner Forderung hinter den anderen Gläubigern zurückgetreten und wird somit als Rangletzter berücksichtigt.

All dies blieb dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur verborgen, weil es die Prüfung der Beteiligung des Studentenwerks nicht in seine rechtsaufsichtlichen Maßnahmen einbezogen hat.

Auch hat sich das Ministerium die Jahresabschlüsse der X-GmbH nicht vorlegen lassen. Deshalb blieb unbeanstandet, dass die Jahresabschlüsse der X-GmbH nie durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft worden sind und dass die Lageberichte fehlten¹³².

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat entgegnet, es halte eine Beteiligung, wie sie das Studentenwerk eingegangen ist, unter Würdigung der Umstände des Einzelfalls grundsätzlich für möglich. Es teile aber die Bedenken des LRH wegen der Risiken, die die Beteiligung für das Studentenwerk bedeute. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sei in eine rechtsaufsichtliche Prüfung eingetreten, ob das Studentenwerk die Beteiligung in rechtlich vertretbarer Weise und auf wirtschaftlich gesunder Basis gestalten kann, und hat Erörterungen mit dem Studentenwerk aufgenommen.

Leistungen überprüfen

Gewährt das Land Bürgerinnen oder Bürgern, Unternehmen oder auch Kommunen finanzielle Unterstützung, muss es sorgfältig prüfen, ob die Ziele und erwarteten Wirkungen erreicht werden. Dies setzt voraus, dass die Ziele und Wirkungen so genau bestimmt werden, dass eine Erfolgskontrolle überhaupt möglich ist. Selbstverständlich muss sein, dass dann der Erfolg einer Maßnahme wirksam kontrolliert wird.

All dies ist auch dann zu beachten, wenn es um Hilfen für Menschen in Notlagen geht. Denn eine unwirksame Hilfe hilft Niemandem, verzehrt aber die Mittel, die für wirksame Hilfen gebraucht werden (Nrn. 29 bis 31).

¹³² § 65 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO.

In keiner Weise hinnehmbar sind Fälle, in denen sich die öffentliche Hand selbst, im Beispielsfall eine Kommune, dazu hergibt, das Land „auszutricksen“ (Nr. 35).

Überzogene Leistungsgesetze

28. Verkehrsunternehmer fahren gut mit Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 03	-	Allgemeine Bewilligungen Verkehr

Verkehrsunternehmer erzielen im Ausbildungsverkehr in der Regel höhere Einnahmen als für regulär verkaufte Karten. Das Land leistet Unterstützungszahlungen, die sich jeder Qualitäts-, Leistungs- und Verwendungskontrolle entziehen. Dies liegt u. a. daran, dass zwar die Ausgabenverantwortung für die Ausgleichsleistungen mit einem Jahresvolumen von knapp 100 Millionen € beim Land liegt, die Gesetzgebungsbefugnis aber beim Bund.

Allgemeines

Verkehrsunternehmern ist für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs auf Antrag ein Ausgleich zu gewähren, wenn die Erträge aus dem Ausbildungsverkehr zur Deckung der Kosten, wie sie nach Gesetz und Verordnung¹³³ zu errechnen sind, nicht ausreichen. Die Ausgaben des Landes hierfür betragen fast 100 Millionen € pro Jahr¹³⁴.

Der LRH hat die Ausgleichsleistungen des Landes beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie bei der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH geprüft.

Sollkostenermittlung

Das Gesetz unterstellt bei der Berechnung der Ausgleichsleistungen bestimmte Kosten und legt Pauschalen zugrunde. Die Einführung der Fünftageweche an nie-

¹³³ § 45 a Personenbeförderungsgesetz und dazu erlassene Rechtsverordnung.

¹³⁴ Kapitel 08 03 Titelgruppe 86.

dersächsischen Schulen blieb dabei bisher unberücksichtigt. Bei „geschickter“ Optimierung der Schülerzeitkarten rechneten die Unternehmen für die Schülerbeförderung bei rd. 190 Schultagen pro Jahr bis zu 286 Beförderungstage ab.

Erträge im Ausbildungsverkehr

Der LRH hat festgestellt, dass bei den geprüften Verkehrsunternehmen die Fahrgeldeinnahmen aus dem Ausbildungsverkehr und die Ausgleichsleistungen die Einnahmen aus den Regeltarifen durchschnittlich um rd. 15 v. H. überstiegen. Damit war für die Unternehmen die Beförderung von Auszubildenden finanziell attraktiver als die anderer Fahrgäste. Erhielten die Verkehrsunternehmen - entgegen der gesetzlich vorgegebenen Sollkostenermittlung - die Ermäßigungen für Karten des Ausbildungsverkehrs direkt erstattet, würden sich die Ausgleichsleistungen des Landes um rd. 35 Millionen € vermindern.

Kommunale Förderungen versetzten Verkehrsunternehmer in die Lage, ihre Tarife günstig zu gestalten. Damit verminderten sich die zu berücksichtigenden Einnahmen im Ausbildungsverkehr. Dies bedingte proportional höhere Ausgleichsansprüche und eine zusätzliche Belastung des Landesetats. Der Gesetz- und Verordnungsgeber lässt hier Gestaltungsspielräume zu, die betriebswirtschaftlich nicht zu begründen sind.

Im Übrigen konnte der LRH anhand von so genannten Jobtickets für Erwachsene und von Seniorenkarten feststellen, dass es den Verkehrsunternehmern auch ohne Ausgleichsleistungen des Landes möglich war, attraktive Verkehrstarife am Markt anzubieten. Diese waren oft günstiger als die Zeitkarten im Ausbildungsverkehr.

Verwendungskontrolle

Die Ausgleichszahlungen werden für Leistungen der Verkehrsunternehmer entrichtet, ohne dass das Land deren Umfang und Qualität beeinflussen kann.

Die Landesnahverkehrsgesellschaft hat im Rahmen der Bearbeitung der Ausgleichsanträge keine Prüfungsrechte bei den Verkehrsunternehmen. Die vom LRH eingesehen Einzelfälle zeigen auf, dass trotz entsprechender Testate von Wirtschaftsprüfern die Parameter für Ausgleichszahlungen von den Verkehrsunternehmen fehlerhaft ermittelt wurden.

Würdigung

Die Ausgaben des Landes für die Ausgleichsleistungen nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz sind in den letzten zehn Jahren tendenziell von 70 Millionen € auf knapp 100 Millionen € gestiegen. Deshalb sind Einsparungen dringend geboten.

Die aus dem Jahr 1977 stammende Regelung zur Berechnung der Kosten unterstellt eine Sechstageswoche für alle Schüler und Auszubildenden. Würde der seit 1996 an den niedersächsischen Schulen eingeführten Fünftageswoche Rechnung getragen werden, könnten sich allein dadurch die Ausgleichsleistungen deutlich verringern. Auch die Bestimmungen über die Berechnung der Beförderungsfälle entsprechen nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten. Die damit verbundenen Ungleichbehandlungen der Verkehrsunternehmen sind nicht mehr akzeptabel. Der LRH sieht deshalb dringenden Handlungsbedarf für eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der LRH den auf Initiative Niedersachsens vom Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurf, der den Ländern gestatten soll, die Ausgleichszahlungen durch Landesrecht zu regeln¹³⁵. Eine neue Regelung sollte die Abgeltung von Ausbildungsverkehren im Wege vertraglicher Vereinbarungen gestatten. Mit Blick auf die von der Kommission der Europäischen Union beabsichtigte Marktöffnung im öffentlichen Personennahverkehr scheint die wettbewerbliche Vergabe eine zielführende Option zu sein, zumal dies im Zuge des von der Kommission geplanten kontrollierten Wettbewerbsmodells zukünftig die Regel sein soll.

Da die Kommunen als Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs diese Verträge regelmäßig schließen werden, plädiert der LRH dafür, bei einer Marktöffnung der kommunalen Ebene die Ausgleichsmittel zweckgebunden zur Verfügung zu stellen. Dadurch könnten Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bei den Kommunen zusammengeführt werden.

Die derzeitige Gesetzeslage sieht nicht vor, die Leistung der begünstigten Verkehrsunternehmen zu kontrollieren. Der LRH hält Prüfungsrechte der Landesnahverkehrsgesellschaft für unabdingbar, um die sachgerechte Verwendung der Mittel

¹³⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (Bundesrats-Drucksache 18/06 - Beschluss -).

nachvollziehen zu können. Zudem sollte das Land bei Zahlung von Ausgleichsleistungen auch auf die Qualität der Beförderungsleistungen Einfluss nehmen können.

Die Einführung eines Benchmarkings könnte dazu beitragen, die Ertragslage der Verkehrsunternehmen untereinander anzugleichen, zu verbessern und damit die Ausgleichsleistungen zu reduzieren. Zu Gunsten der Nutzer des öffentlichen Personennahverkehrs könnten annähernd vergleichbare Tarife angestrebt werden.

29. Großzügige und zum Teil unnötige Landesförderung von Kurzzeitpflegeplätzen

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 36	-	Sonstige soziale Leistungen

Häufig fördert das Land Kurzzeitpflegeplätze für einen Zeitraum von über vier Wochen hinaus bis zu acht Wochen im Jahr, weil Pflegebedürftige Maßnahmen der Kurzzeitpflege- und der Verhinderungspflege von jeweils bis zu vier Wochen in Anspruch nehmen. Der LRH hält diese großzügige Förderung für entbehrlich.

Die Förderung von Pflegeeinrichtungen ist Angelegenheit der Länder. In Niedersachsen fördert das Land stationäre Pflegeeinrichtungen bei Maßnahmen der Kurzzeitpflege und Verhinderungspflege. Nach dem Niedersächsischen Pflegegesetz (NPflegeG) erhalten die Träger der Einrichtungen in diesen Fällen Zuschüsse in Höhe ihrer täglichen Folgeaufwendungen aus betriebsnotwendigen Investitionen und/oder Aufwendungen für Miete, Pacht und Ähnliches (Investitionsbetrag) für die Dauer der Kurzzeitpflege- und Verhinderungspflegemaßnahmen. Um diesen Betrag werden Pflegebedürftige, die diese Leistungen der Pflegekassen in Anspruch nehmen, entlastet. Die Förderung wirkt sich damit für sie als einkommens- und vermögensunabhängige soziale Leistung aus. Pflegebedürftige, die dauernde stationäre Pflegeleistungen in Anspruch nehmen, haben demgegenüber diesen Betrag selbst zu zahlen¹³⁶.

¹³⁶ Stationäre Pflegeeinrichtungen berechnen für ihre Leistungen die Pflegevergütung, die Vergütung für Unterkunft und Verpflegung sowie den Investitionsbetrag. Pflegebedürftige zahlen bei Dauerpflege die Vergütung für Unterkunft und Verpflegung, den Investitionsbetrag und den über die pauschale Leistung der Pflegekasse hinausgehenden Anteil der Pflegevergütung.

Steigende Ausgaben bei der Förderung von Kurzzeitpflegeplätzen

Die Ausgaben des Landes für die Förderung von Pflegeplätzen bei Maßnahmen der Kurzzeit- und Verhinderungspflege sind in den letzten Jahren erheblich, nämlich von 3.745.646 € in 1999 auf 12.167.688 € in 2004, angestiegen.

Seit dem 01.04.1995 sind im Artikel 1 des XI. Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB XI) für Pflegebedürftige auch Leistungen der Pflegekassen für Kurzzeitpflege vorgesehen.

Nach § 42 SGB XI besteht ein Anspruch auf Kurzzeitpflege in einer vollstationären Einrichtung, wenn die häusliche Pflege zeitweise nicht, noch nicht oder nicht im erforderlichen Umfang erbracht werden kann und teilstationäre Pflege (tagsüber oder über Nacht) nicht ausreicht. Dies gilt für eine Übergangszeit im Anschluss an eine stationäre Behandlung oder in sonstigen Krisensituationen, in denen vorübergehend häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich oder nicht ausreichend ist. Die Kurzzeitpflege soll auf aktivierende Pflege ausgerichtet sein; einen pflegerischen Schwerpunkt bildet dabei die Vorbereitung des Pflegebedürftigen auf die Rückkehr in seinen häuslichen Bereich.

Der Anspruch gegen die Pflegekassen auf Kurzzeitpflegeleistungen ist auf vier Wochen im Kalenderjahr beschränkt. Die Leistung der Pflegekassen - die Übernahme der Kosten der pflegebedingten Aufwendungen - ist auf maximal 1.432 € im Kalenderjahr beschränkt.

Ursachen und Wirkung

Der über Jahre ständige Anstieg der Ausgaben des Landes für die Förderung von Kurzzeitpflegeplätzen ist maßgeblich auf die Ausweitung der Förderung zurückzuführen.

Ausweitungen der Leistungen der Pflegekassen bei Kurzzeitpflegemaßnahmen und bei Maßnahmen der Verhinderungspflege auf Grund von Änderungen des SGB XI oder durch großzügige Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen führten schon bei diesen zu höheren Ausgaben.

Zu höheren Förderausgaben beim Land kam es, weil es diese Veränderungen in die Förderung von Kurzzeitpflegeplätzen einbezog, vorab im Erlasswege und später auch durch Änderung des NPflegeG. Diese Ausweitung der Förderung betrifft die geförderten Einrichtungen, die begünstigten Personenkreise und die zu berücksichtigenden Förderzeiträume.

Prüfung des LRH bewirkt neue Regelungen

Auf Grund von Hinweisen des LRH ist mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 das NPflegeG mit Wirkung vom 01.01.2006 geändert und dabei weitgehend den Forderungen des LRH entsprochen worden.

Finanzielle Einsparungen für das Land ergeben sich daraus, dass künftig

- die Förderung eine Begünstigung von Pflegebedürftigen ausschließt, die im Anschluss an die Leistungen nach § 39 (Verhinderungspflege) und § 42 SGB XI (Kurzzeitpflege) unmittelbar darauf folgend Leistungen nach § 43 SGB XI (Dauerpflege) in Anspruch nehmen,
- die Höchstdauer der Förderung generell auf die Dauer der Leistungen nach dem SGB XI (§§ 39, 42) auf jeweils vier Wochen begrenzt wird,
- die Förderung nur Pflegebedürftige begünstigt, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in den letzten zwölf Monaten vor Aufnahme in die Einrichtung in Niedersachsen hatten,
- die Förderung keine Pflegebedürftigen begünstigt, die nach § 26 c des Bundesversorgungsgesetzes oder nach einem Gesetz, das eine entsprechende Anwendung des § 26 c des Bundesversorgungsgesetzes (Leistungen der Kriegsopferversorge bei Hilfe zur Pflege) bestimmt, Leistungen erhalten oder ohne die Förderung nach diesem Gesetz erhalten würden.

Bei der Gesetzesänderung und auch im vorgesehenen Durchführungsverfahren unberücksichtigt geblieben sind jedoch die Feststellungen und damit verbundenen Forderungen des LRH hinsichtlich der Verdoppelung der jährlichen Förderzeiträume durch die additive Berücksichtigung von Leistungszeiträumen der Pflegekassen für

die Kurzzeit- und Verhinderungspflege sowie der Einbeziehung von Hospizen bei der Förderung von Kurzzeitpflegeplätzen.

Verdoppelung der Förderzeiträume durch Einbeziehung der stationären Verhinderungspflege

Mit Erlass vom 29.07.1997 an die Bezirksregierungen hat das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit auch die Leistung für die Ersatz- bzw. Verhinderungspflege nach § 39 SGB XI in die Förderung von Kurzzeitpflegeplätzen einbezogen. Das NPflegeG wurde erst zum 01.01.2004 entsprechend geändert.

Vorangegangen war eine Änderung des § 39 SGB XI. Davor übernahmen die Pflegekassen nach § 39 SGB XI (alte Fassung) im Fall einer häuslichen Pflege dann die Kosten einer Ersatzpflegekraft, wenn eine Pflegeperson wegen Erholungsurlaub, Krankheit oder aus anderen Gründen an der Pflege gehindert war (Verhinderungspflege).

Mit der Änderung des § 39 SGB XI wurden die Worte „für eine Ersatzpflegekraft“ ersetzt durch die Formulierung „einer notwendigen Ersatzpflege“. Seitdem sind auch Leistungen der Pflegekassen nach § 39 SGB XI möglich, wenn die Verhinderungspflege in einer stationären Pflegeeinrichtung stattfindet.

Mit der Einbeziehung der Verhinderungspflege nach § 39 SGB XI bei der Förderung durch das Land werden seitdem nicht nur bei Maßnahmen der Kurzzeitpflege, sondern auch bei Maßnahmen der stationären Verhinderungspflege die Investitionsfolgekosten für die jeweiligen Zeiträume vom Land getragen. Pflegebedürftige, die beide Maßnahmen - zum Teil aufeinander folgend - innerhalb eines Jahres in Anspruch nehmen, werden damit statt bis zu vier Wochen für maximal acht Wochen um diese Beträge entlastet.

Der LRH hat erhebliche Bedenken gegen dieses Verfahren:

Die Einbeziehung der Verhinderungspflege bei der Förderung nach § 10 NPflegeG, soweit diese in stationären Einrichtungen erbracht wird, hat zu erheblichen Mehrausgaben für das Land geführt.

Von den Pflegekassen wird nämlich lediglich die grundsätzliche Anspruchsberechtigung geprüft, nicht aber, ob die stationäre Pflege wirklich erforderlich ist.

Die o. a. Änderung des § 39 SGB XI hat in der Praxis auch die unterschiedlichen Fallkonstellationen der §§ 39 und 42 SGB XI aufgelöst. Die in § 42 Abs. 1 Nr. 2 beschriebene Ausgangslage „in sonstigen Krisensituationen, in denen vorübergehend häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich oder nicht ausreichend ist“ umfasst auch die des § 39, wenn „eine Pflegeperson wegen Erholungsurlaubs, Krankheit oder aus anderen Gründen an der Pflege gehindert ist“. Aus demselben Anlass können Pflegebedürftige somit Leistungen der Kurzzeitpflege und der Verhinderungspflege auch nacheinander in Anspruch nehmen. Dies führt, soweit die Verhinderungspflege stationär erbracht wird, zu längeren Förderzeiträumen und damit zu höheren Ausgaben für das Land.

Der LRH hält eine Förderung nach § 10 NPflegeG bei Leistungen nach § 39 SGB XI für entbehrlich. Denkbar wäre aber auch eine Begrenzung der Landesförderung bei Maßnahmen nach § 39 und/oder § 42 SGB XI auf insgesamt vier Wochen im Jahr.

Förderung von stationären Hospizen bei Kurzzeitpflegeleistungen

Stationäre Hospize bieten eine Pflege und Begleitung (palliativ-medizinische Behandlung und Pflege) an, die die Lebensqualität sterbender Menschen verbessern soll, ihre Würde nicht antastet und aktive Sterbehilfe ausschließt.

Stationäre (und ambulante) Hospizleistungen sind als Leistung der Gesetzlichen Krankenversicherung in § 39 a des V. Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB V) vorgesehen. Krankenversicherte, die keiner Krankenhausbehandlung bedürfen, haben danach Anspruch auf einen Zuschuss zu stationärer oder teilstationärer Versorgung in Hospizen, in denen palliativ-medizinische Behandlung erbracht werden kann. Auf Grund der Rahmenvereinbarung zu § 39 a SGB V werden Versorgungsverträge abgeschlossen, die Leistungen der Kurzzeitpflege nach § 42 SGB XI vorsehen.

Der LRH hat erst bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass das Land zumindest seit 1999 auch die Versorgung Sterbender in stationären Hospizen als Kurzzeitpflege nach dem NPflegeG fördert. Zwar macht diese Förderung zurzeit nur einen Bruchteil der Gesamtsumme aus; die Tendenz ist aber steigend schon auf Grund der anwachsenden Anzahl der Hospize.

Der LRH hält die Förderung von stationären Hospizen nach § 10 NPflegeG für nicht sachgerecht und auch nicht für notwendig, weil in den Hospizen keine Pflegeleistungen erbracht werden (können), die auf eine aktivierende Pflege ausgerichtet sind und bei denen ein pflegerischer Schwerpunkt dabei die Vorbereitung der Pflegebedürftigen auf die Rückkehr in den häuslichen Bereich bildet. Dies wäre nur für den Ausnahmefall denkbar.

Im Übrigen ergibt sich die widersinnige Situation, dass nach Abzug der Leistungen von Kranken- und Pflegekasse auf Grund der Abrechnungsmechanismen Pflegebedürftige mit dem höchsten Pflegebedarf den geringsten Betrag zu zahlen haben, während Pflegebedürftige mit dem geringsten Pflegebedarf den höchsten Betrag zahlen müssen.

Ein deutliches Indiz für die überflüssige Förderung ist überdies, dass überhaupt nur drei von zehn stationären Hospizen die Landesförderung in Anspruch nehmen.

Ein Grund dafür dürfte sein, dass der Verwaltungsaufwand für die Bewilligung und Abrechnung der Förderbeträge in keiner vernünftigen Relation zur Höhe der Förderbeträge steht. Die Träger der geförderten Hospize ziehen keinen finanziellen Vorteil aus der Förderung, sie bedeutet nur zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Ohne Förderung würden sie den daraus resultierenden Betrag den Pflegebedürftigen zusätzlich in Rechnung stellen.

Die Höhe der Begünstigung durch die Förderung hat auch für die einzelnen Pflegebedürftigen keine nennenswerte finanzielle Bedeutung bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von rd. zehn Tagen und einem täglichen Förderbetrag, der zwischen 6,83 € und 10,78 € liegt.

Der LRH hält es deshalb für geboten, die Förderung stationärer Hospize nach dem NPflegeG einzustellen.

Ist eine dem Hospizgedanken gerecht werdende Förderung politisch gewollt, muss ein eigenständiger Förderweg gefunden werden.

Unzureichende Programmprüfung und fehlende Erfolgskontrolle

30. Steuerungsdefizite bei der Mitfinanzierung der ambulanten Behindertenbetreuung aus Landesmitteln

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 36	-	Sonstige soziale Leistungen

Das Land beteiligt sich seit 20 Jahren mit Zuwendungen an den Betreuungskosten seelisch und geistig Behinderter in Wohngemeinschaften. Es ist dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit allerdings nicht gelungen, Förderrichtlinien für dieses Programm zu erlassen. Im Übrigen hätte das Programm - wie vom Landtag vorgegeben - befristet werden müssen.

Spätestens die Einbeziehung der geprüften Betreuungsausgaben in das im Jahre 2001 eingeführte Quotale System in der Sozialhilfe hätte Anlass sein müssen, auf zusätzliche freiwillige Förderungen des Landes zu verzichten.

Vorbemerkung

Behinderte Sozialhilfeempfänger erhalten neben der Hilfe zum Lebensunterhalt Leistungen, die ihnen die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen oder sichern oder sie so weit wie möglich unabhängig von Pflege machen sollen. Sozialhilfeträger haben die Möglichkeit, diese Pflichtleistungen nicht im Wege der Einzelfallhilfe zu erbringen, sondern auf die Weise, dass der Träger eines entsprechenden Angebots durch eine freiwillige Leistung in die Lage versetzt wird, die entsprechenden Leistungen vorzuhalten. Hierzu gehören insbesondere ortsnahe Hilfen zu selbst bestimmtem Leben in Wohngemeinschaften.

Obwohl mit dieser „offenen Hilfe“ die Eingliederung in der Regel besser und kostengünstiger erreicht wird als bei stationärer Unterbringung, gab es in der Vergangenheit Anhaltspunkte für eine Bevorzugung stationärer Angebote. Kommunen, bei denen allein die Handlungsverantwortung lag, befanden sich in einem Interessenkonflikt, denn ambulante Angebote mussten sie selbst, stationäre Angebote dagegen das Land finanzieren.

Deshalb beschloss der Landtag mit seiner EntschlieÙung vom 20.05.1983 (Drs. 10/1178), dass das Land für eine Übergangszeit die Einrichtung von Wohngemeinschaften für seelisch bzw. geistig Behinderte durch finanzielle Hilfen fördern solle.

Im Landeshaushalt wurden für diesen Zweck zunächst (1984) 500.000 DM veranschlagt; der Ansatz erreichte dann in den Jahren 1994 bis 2001 mit jeweils mehr als 2 Millionen DM seinen Höchststand. Insgesamt entspricht die Veranschlagung der Jahre 1984 bis 2005 einem Volumen von rd. 15 Millionen €.

Richtlinien

Das damalige Sozialministerium erarbeitete zwar wiederholt Entwürfe solcher Richtlinien, deren Herausgabe scheiterte jedoch: Zunächst versagten die kommunalen Spitzenverbände ihre Zustimmung; später hatte das zu beteiligende Finanzministerium gravierende Bedenken, denn das Sozialministerium beabsichtigte, von üblichen Vorgaben und Standards zur Sicherung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und des Zweckes abzuweichen. Die Zuwendungsvergabe ist deshalb nur durch Rundschreiben des für die Antragsprüfungen und Bewilligungen zuständigen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie¹³⁷ geregelt.

Ohne Förderrichtlinie darf jedoch grundsätzlich keine Förderung erfolgen¹³⁸.

Programmlaufzeit

Förderprogramme sind grundsätzlich zu befristen. Bezüglich der ambulanten Behindertenbetreuung war zudem die Forderung des Landtages (Drs. 10/1178) zu berücksichtigen, vorrangig ein Konzept gestufter Wohnformen zu entwickeln, durch Verhandlungen mit den örtlichen Trägern der Sozialhilfe die Einrichtung von Wohngemeinschaften zu ermöglichen und finanzielle Hilfen nur „für eine Übergangszeit“ anzubieten.

Entsprechende zeitliche Vorstellungen der Landessozialverwaltung sind nicht dokumentiert. Auch die Tatsache, dass die Fördermittelvergabe inzwischen auf An-

¹³⁷ Bis zum 31.12.2004 Niedersächsisches Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben.

¹³⁸ Nr. 3.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO.

schlussförderungen bereits laufender Projekte beschränkt ist, beruht nicht auf einer konzeptionellen Befristung des Programms.

Nach Auffassung des LRH sind 20 Jahre ein deutlich zu langer Zeitrahmen für die Weiterentwicklung der Wohn- und Finanzierungsformen. Die allenfalls für diese Entwicklungszeit zu rechtfertigende Mitfinanzierung des Landes im Zuständigkeitsbereich der örtlichen Träger der Sozialhilfe hätte auf wenige Jahre begrenzt werden können und müssen.

Doppelfinanzierung durch Zuwendungen und Einbeziehung in das Quotale System

Mit der Einführung des Quotalen Systems in der Sozialhilfe (01.01.2001) tragen die Landkreise, kreisfreien Städte und das Land in gemeinsamer Verantwortung die auf der Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes (ab 01.01.2005 des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs) entstehenden Aufwendungen. Zu diesen Aufwendungen gehören auch die mit Landeszuwendungen geförderten Personalausgaben für die ambulante Behindertenbetreuung, soweit hiermit die einzelfallbezogene Hilfe ersetzt wird.

Auf Grund der Finanzierung ein und derselben Ausgaben in zwei Systemen kann sich die beabsichtigte Lastenverteilung zwischen Land und Kommunen nur dann ergeben, wenn die Landeszuwendungen tatsächlich an die Projektträger weitergeleitet werden und die Kommunen mit eigenen Mitteln nur die Restfinanzierung sicherstellen.

Diese Konstellation kommt jedoch nach Feststellungen des LRH in der kommunalen Praxis nicht vor. Vielmehr finanzierten alle in die Prüfung einbezogenen örtlichen Träger der Sozialhilfe die vom Land geförderten Betreuungsausgaben aus allgemeinen Haushaltsmitteln und vereinnahmten im Folgejahr die vom Land gewährten Zuwendungen. Im Quotalen System beteiligt sich der überörtliche Sozialhilfeträger (Land) an diesen Gesamtausgaben, der örtliche Träger dagegen nur an der halb so hohen Landeszuwendung. Mehrere Kommunen hatten sogar versäumt, die Landeszuwendungen von ihren in das Quotale System eingestellten Ausgaben abzusetzen, was zur Folge hat, dass es zu Vollfinanzierungen aus dem Landeshaushalt kommt (50 v. H. Landeszuwendung und zusätzliche Beteiligung des Landes in Höhe der für die jeweilige Kommune geltenden Quote).

Eine sachgerechte und im Voraus kalkulierbare Lastenverteilung wäre nur zu erwarten gewesen, wenn die Finanzierung nicht gleichzeitig über zwei voneinander unabhängige Systeme erfolgt. Spätestens mit der im Jahr 2001 erfolgten Einführung des Quotalen Systems entfiel das Erfordernis, die ambulante Behindertenbetreuung durch besondere Landeszuwendungen zu fördern.

SofortEinstellung der Förderung

Die Förderung ist sofort - und nicht wie von der Landessozialverwaltung beabsichtigt erst im Jahr 2007 - einzustellen. Der von der Landessozialverwaltung behauptete Anspruch örtlicher Träger der Sozialhilfe auf Weiterführung des Programms aus Gründen des Vertrauensschutzes, nachdem das Land über einen Gesamtzeitraum von zehn Jahren Zuwendungen vergeben hatte, besteht nicht. Für mehrjährige Verpflichtungen des Landes hätte es im Übrigen entsprechender haushaltsrechtlicher Ermächtigungen bedurft.

31. Fehlendes Konzept für die Förderung der Versorgung schwerstkranker Kinder

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 36	-	Sonstige soziale Leistungen

Das Land hat es versäumt, vor Beginn der Förderung der Versorgung schwerstkranker Kinder eine strukturierte Bedarfsanalyse zu erstellen. Das Förderprogramm beruht daher auf einem angenommenen Bedarf. Zudem ist die Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen nicht gesichert. In einem Fall erfolgte eine Förderung außerhalb der Förderrichtlinien.

Falls es nicht gelingt, einen konkreten Förderbedarf festzustellen und die Nachhaltigkeit der zu fördernden Maßnahmen zu sichern, sollte das Förderprogramm eingestellt werden.

Das Land gewährt seit 2002 Zuwendungen für die Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung und Betreuung von schwerstkranken Kindern in Niedersachsen. Schwerstkranke Kinder in diesem Sinne sind Kinder, deren Leben auf Grund einer chronischen Krankheit oder einer Behinderung bedroht ist und die eine eingeschränkte Lebenserwartung haben. Die Zuwendungen wurden z. B. vergeben für die „Entwicklung einer zuverlässig beurteilbaren Narkoseführung bei Kindern in den

ersten Lebensmonaten“ und das „Modellprojekt zur Betreuung von Eltern sehr kleiner Frühgeborener“. Sie erreichten die gewünschte Zielgruppe oft nicht.

Ausgangslage

Mit der Situation von schwerstkranken Kindern und seinen Angehörigen hat sich der Landtag erstmals Anfang 2001 beschäftigt. In der EntschlieÙung vom 13.06.2001 forderte der Landtag die Landesregierung auf, eine „flächendeckende Versorgung und Betreuung schwerstkranker Kinder sicherzustellen“.

Die vorhandenen Versorgungsangebote sollten aus Sicht des Landtages miteinander vernetzt und auf eine sichere finanzielle Grundlage gestellt werden. Der Landtag bat die Landesregierung u. a., neben einer durchzuführenden Bestandsaufnahme der Versorgungsangebote entsprechende Gespräche mit Einrichtungen und Kostenträgern zu führen. Förderprogramme hat der Landtag in dieser EntschlieÙung nicht gefordert.

Der Landtag hat mit dem Doppelhaushalt 2002/2003 erstmals Mittel in Höhe von 1,735 Millionen € bzw. 1,535 Millionen € zur Förderung der Betreuung und Versorgung schwerstkranker Kinder bereitgestellt, die nach Maßgabe von Fördergrundsätzen vergeben werden sollten. Die Haushaltsansätze beruhten nicht auf Vorkalkulationen möglicher konkreter Projekte. Diese waren zum damaligen Zeitpunkt noch nicht einmal angedacht. Vielmehr wurden Mittel durch erwartete Einsparungen im Bereich des Niedersächsischen Pflegegesetzes „aufgeteilt“ und u. a. für die Förderung schwerstkranker Kinder zur Verfügung gestellt.

Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse

Eine sorgfältige Bestandsaufnahme und Bedarfs-Analyse bilden die Grundlage für eine hinreichende Zielbestimmung eines Förderprogramms. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat in dieser Hinsicht verschiedene Anstrengungen unternommen.

Diese blieben jedoch weitgehend erfolglos. So gelang es nicht, verlässliche Zahlen über die Größe der Gruppe der schwerstkranken Kinder zu ermitteln.

Im Ergebnis war die durchgeführte Bestandsaufnahme und Bedarfs-Analyse nicht ausreichend, um darauf aufbauend ein nachhaltiges Förderprogramm konzipieren zu können. Es mangelt an konkret festgestellten Defiziten und Bedarfslagen in der Betreuung und Versorgung schwerstkranker Kinder.

Die Folgen der Versäumnisse in der Bestandsaufnahme und Ist-Analyse spiegeln sich in Bestimmungen der Richtlinien wider. So sind die formulierten Ziele „Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung und Betreuung ...“ und „Verbesserung der Versorgung und Betreuung ...“ zu allgemein gehalten. Auch die erläuternden Zielbestimmungen wie z. B. „Maßnahmen von innovativem Inhalt ...“ sind nicht ausreichend präzise und somit interpretationsbedürftig.

Nachhaltigkeit

Förderziele so zu formulieren, dass ihre Erreichbarkeit realistisch ist, schließt die Überlegungen zu einer nachhaltigen Finanzierung mit ein. Die Versorgung schwerstkranker Kinder ist eingebettet in die allgemein gültigen Regeln des Rechts der Kranken- und Pflegekassen. Diese haben im Rahmen des im Sozialgesetzbuch verankerten Sicherstellungsauftrags ambulante und stationäre Versorgungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Zu ihren Aufgaben gehört es, eine bedarfsgerechte und gleichmäßige Versorgung entsprechend dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen und pflegerischen Erkenntnisse sicherzustellen. Die Finanzierung dieser Leistungen durch die Kassen beruht auf dem Solidaritätsprinzip.

Verbesserungen in der Versorgungsstruktur, die dauerhaft zur Verfügung stehen sollen, sind nur dann zu erreichen, wenn die überwiegend mit Landesmitteln geförderten Maßnahmen bei positiver Bewertung im Rahmen einer Erfolgskontrolle künftig auch in den Leistungskatalog der Kranken- und Pflegekassen aufgenommen oder durch individuelle Verträge von ihnen übernommen werden.

Aus den dem LRH zur Verfügung gestellten Unterlagen geht nicht hervor, dass Kranken- und Pflegekassen ein großes Interesse an der Durchführung einzelner Fördermaßnahmen gezeigt haben. An den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen sie sich nicht. Aus den Akten des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit lässt sich nicht entnehmen, dass es vor Durchführung der Bewilligungsverfahren Gespräche über eine nachhaltige Absicherung der Finanzierung mit möglichen künftigen Kostenträgern geführt hat.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat bei seinen Planungen und auch später den Aspekt der nachhaltigen Finanzierung vernachlässigt. Es hat Haushaltsmittel für Fördermaßnahmen verausgabt bzw. ist Verpflichtungen eingegangen, ohne vorher sicherzustellen, dass diese Maßnahmen langfristig wirken.

Falls es nicht gelingt, durch eine sorgfältige Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse konkrete Handlungsfelder für das Förderprogramm zu identifizieren und die Nachhaltigkeit entsprechender Maßnahmen zu sichern, sollte das Förderprogramm eingestellt werden.

Verstoß gegen eigene Fördergrundsätze

An einem Förderfall wird die zweckwidrige Verwendung besonders deutlich.

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie hat im Jahre 2002 auf Weisung des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit für das Projekt „Entwicklung einer zuverlässig beurteilbaren Narkoseführung bei Kindern in den ersten Lebensmonaten (Frühgeborene, Säuglinge und Kleinstkinder bis zu einem Jahr)“ eine Zuwendung in Höhe von 248.858 € bewilligt. Es handelt sich dabei um das Forschungsprojekt der EEG-gesteuerten Narkoseführung (Narcotrend). Das Verfahren ist bereits - u. a. mit Mitteln des Landes Niedersachsen - erprobt bei Menschen vom Kindes- bis zum Erwachsenenalter und bei Hochbetagten.

Bei der beantragten Maßnahme prüfte das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, inwieweit die Voraussetzungen der damals noch geltenden Fördergrundsätze vorlagen. Lt. erstem Vermerk beschränkt sich die Förderung nicht nur auf schwerstkranke Kinder, wie in den Grundsätzen gefordert, sondern Zielgruppe des Antrags ist ein anderer Personenkreis, nämlich alle Kinder.

„Voraussetzung einer Förderungsfähigkeit wäre jedoch, dass es sich um eine Maßnahme speziell für schwerstkranke Kinder handelt. Diese Voraussetzung liegt bei dem vorliegenden Antrag nicht vor.“

Es wird auf die weiteren Voraussetzungen für eine Förderung eingegangen:

„Ferner muss es sich um eine Maßnahme zur Verbesserung der Versorgung und Betreuung von schwerstkranken Kindern handeln. Bei dem Antrag geht es um die Verbesserung des Einsatzes von Narkosemitteln, also um medizi-

nisch/medikamentöse Behandlung, und nicht um Versorgung und Betreuung. Auch insofern sind die Voraussetzungen für eine Förderung nicht gegeben.“

Anhand der dargelegten Gründe wurde seinerzeit vorgeschlagen, die Förderung der Maßnahme abzulehnen.

Auf Grund der Stellungnahme wurde ein zweiter Vermerk gefertigt, in dem es u. a. heißt:

„Es steht ... außer Frage, dass es sich zumindest bei einem Teil der Kinder bereits im Zeitpunkt des operativen Eingriffs um Kinder im Sinne der Definition der Landtagsentschließung und der demgemäß formulierten Fördergrundsätze handelt.“

Auf Grund des zweiten Vermerks stimmte das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit am 28.11.2002 der Durchführung des Vorhabens zu.

Die Voraussetzungen für eine Förderung der Maßnahme lagen nicht vor. Förderungsfähig wäre das Projekt, würde es ausschließlich schwerstkranken Kindern zugute kommen. Zielgruppe des Antrags sind aber alle Kinder. Ferner ist die Voraussetzung „Verbesserung der Versorgung und Betreuung von schwerstkranken Kindern“ nicht gegeben, denn es geht ausschließlich um die Verbesserung des Einsatzes von Narkosemitteln. Damit hat das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit gegen seine eigenen Fördergrundsätze verstoßen. Das Projekt hätte nicht gefördert werden dürfen.

32. Zweifelhafte und überflüssige Förderungen von frauenbezogenen Maßnahmen

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 11	-	Frauen

Die Fortsetzung der Förderung der Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung und Frauenbeauftragte sollte entfallen.

Die Förderungen für den Betrieb des Frauenservers und die Koordinationsarbeit der Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros Niedersachsen sollten eingestellt werden.

Hierdurch könnten jährlich 178.600 € eingespart werden.

Das Land gewährt dem „Verein zur Gründung einer Stiftung zur Förderung von Frauen e. V.“ Zuwendungen als Projektförderung für die Vorhaben „Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung und Frauenbeauftragte“ (VNST) und „Frauenserver“.

Vernetzungsstelle

Die VNST soll insbesondere kommunale Frauenbeauftragte¹³⁹, aber auch Frauenbeauftragte in Landesbehörden sowie in der Politik tätige Bürger/innen sowie Forscherinnen und Studentinnen in ihrer Arbeit durch Information, Beratung und Koordination unterstützen, Materialien zur Verfügung stellen, wissenschaftlich beraten, Fortbildungen anbieten und die Vernetzung und den Erfahrungsaustausch durch Workshops und Expertinnengespräche fördern.

Der Trägerverein erhielt im Prüfungszeitraum von 2002 bis 2004 jährlich für Personal- und Sachkosten zum Betrieb der VNST Zuwendungen in Höhe von 83.000 €. Daneben hatte die Vernetzungsstelle in geringem Umfang noch eigene Einnahmen.

Die örtlichen Erhebungen haben zu den genannten Schwerpunktaufgaben ergeben, dass eine wissenschaftliche Beratung nicht stattfindet, der hinreichende Nutzungsgrad des Archivs bisher nicht nachgewiesen ist, Informationspakete nur in geringem Maße angefordert wurden sowie Fortbildungen durch die Leiterin rückläufig sind und inzwischen kaum noch durchgeführt werden.

Der LRH sieht in einer Förderung keinen Sinn mehr.

Frauenserver

Der Frauenserver (www.FrauenOnlineNiedersachsen.de) hatte im März 2001 seinen Online-Start. Der Trägerverein der VNST betreibt den Server eigenverantwortlich. Er erhält für das Projekt „Frauenserver“ jährlich Zuwendungen in Höhe von 70.000 €.

Ziel des Servers soll es sein, „Frauen für die Nutzung des Internets zu gewinnen, Frauenorganisationen und deren Ziele und Arbeit sichtbar zu machen, frauenspezifische Beratungs-, Bildungs- und Freizeitangebote schneller auffindbar zu machen

¹³⁹ Seit 2005 Gleichstellungsbeauftragte.

und frauenpolitisch bedeutsame Informations- und Kommunikationsangebote medial zu verankern“.

Der LRH hat den Inhalt der Website Frauenonline näher überprüft. Die einzelnen frauenspezifischen Themenbereiche enthalten recht wenige Beiträge. Unter der Rubrik „Veranstaltungen“ waren für das 4. Quartal des Jahres 2005 ca. 38 Veranstaltungen für das gesamte Land angezeigt. Für einzelne Landkreise fanden sich gar keine Hinweise. Von 396 beim Frauenserver angemeldeten Verbänden und Organisationen, wie z. B. „Frauenberatungsstelle Braunschweig, Verein Weibsbildung, Frauennotruf Göttingen“ nutzten zum Erhebungszeitpunkt 197 mehr oder weniger intensiv die Möglichkeit, auf eigenen Seiten (so genannten Microsites) ihre Anliegen, Ausstellungen, Veranstaltungen oder Ähnliches darzustellen.

Die Microsites für Vereine und Verbände werden von diesen offenkundig weitgehend für überflüssig gehalten. So wurden im Jahre 2002 gezielt 99 Vereine und Verbände angeschrieben (ermittelt aus Frauenhandbüchern) und eingeladen, eine eigene online-Präsentation für den Frauenserver zu erstellen. Von den 99 Verbänden meldeten sich sechs für eine Microsite an, erstellt wurde keine. In einer „Nachfassaktion“ (90 Adressen) schickten nur 14 Vereine und Verbände den zugesandten Feedbackbogen zurück und begründeten ihr Desinteresse, die restlichen 76 antworteten gar nicht (vgl. FrauenonlineNiedersachsen-Endbericht 2003, S. 13 f).

Würdigung

Mag der Frauenserver im Jahre 2001 noch seinen Sinn gehabt haben, so muss bei der rasanten Entwicklung des Internets inzwischen kritisch hinterfragt werden, ob eine derartige Website noch notwendig ist. Frauenrelevante Themen oder Adressen lassen sich für die Nutzerinnen inzwischen viel schneller und treffsicherer mit den gängigen Suchmaschinen als beim Frauenserver finden. Dies gilt auch für die Rubrik „Termine“. Auch hier versprechen die gängigen Suchmaschinen und Websites von regionalen Zeitungen sowie von Städten und Gemeinden einen größeren Erfolg als das schmale und lückenhafte Angebot des Frauenservers. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, wie es mit dieser Website gelingen soll, Frauen für die Internetnutzung zu gewinnen. Die Zuwendung für den Frauenserver sollte daher eingestellt werden.

Landesarbeitsgemeinschaft

Die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros Niedersachsen (LAG) ist ein freiwilliger Verbund von haupt-, neben- und ehrenamtlichen kommunalen Frauenbeauftragten. Überwiegend sind hauptberuflich tätige Frauenbeauftragte in der LAG organisiert. Ehren- und nebenamtliche Frauenbeauftragte können Mitglied sein, sind aber nicht stimmberechtigt. Die Gesamtzahl der kommunalen Frauenbeauftragten (haupt- und nebenamtlich) in Niedersachsen beträgt rd. 443, davon sind ca. 205 in der LAG organisiert. Die LAG erhält jährlich Zuwendungen in Höhe von 26.000 €.

Der LAG sind keine Aufgaben vorgegeben. Entsprechend ihrer Satzung sieht sie sich als frauenpolitische Kraft in Niedersachsen, die ihre Ziele u. a. durch Informationsaustausch und Zusammenarbeit mit den Angehörigen der LAG, mit kommunalen Spitzenverbänden, Parteien, Frauengruppen und Kirchen umsetzt. Die LAG leistet Koordinierungsarbeit und nimmt Stellung zu Fragen und Problemen, die die Aufgabe der kommunalen Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten betreffen und/oder von frauenpolitisch grundsätzlicher Bedeutung sind.

Würdigung

Die LAG wird nur von ca. 50 v. H. der kommunalen Frauenbeauftragten in Anspruch genommen. Dies stellt das erhebliche Landesinteresses infrage, zumal eine anderweitige Finanzierung möglich erscheint. Die Teilnehmerinnen der regelmäßig stattfindenden Vollversammlungen entrichten bereits jetzt Tagungsbeiträge. Mit der Erhöhung dieser Tagungsbeiträge und der Erhebung von Jahresbeiträgen ergibt sich die Möglichkeit zur Selbstfinanzierung. Zudem ist eine finanzielle Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände möglich. Eine finanzielle Förderung durch das Land ist damit entbehrlich. Sie sollte eingestellt werden.

33. Fehlsteuerung der Förderung einer Gesellschaft

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 03	-	Allgemeine Bewilligungen - Erzeugung, Vermarktung, Ernährung, Forst und Jagd -

Eine Gesellschaft erhielt ab 2002 für einen Zeitraum von vier Jahren Landeszuwendungen in Höhe von nahezu 3,5 Millionen € als Projektförderung. Tatsächlich wurde jedoch die Gesellschaft als Institution gefördert. Die als Projektförderung ausgestaltete institutionelle Förderung ist einzustellen.

Die Gesellschaft sollte künftig Zuwendungen nur noch für einzelne Projekte erhalten, an deren Durchführung ein erhebliches Landesinteresse besteht. Dadurch kann die Förderung insgesamt zurückgeführt werden.

Eine Gesellschaft mit Sitz in Niedersachsen hat nach dem Gesellschaftsvertrag die Aufgabe, die Wettbewerbskraft des ökologischen Landbaus zu fördern und zu stärken. Die Gesellschaft wurde Ende 2001 von zwei Gesellschaftern gegründet, die beide bereits ähnliche Aufgaben in der Beratung landwirtschaftlicher Betriebe wahrnehmen.

Die Gesellschaft beschäftigte in den Jahren 2002 und 2003 durchschnittlich 24 ständige Mitarbeiter als landwirtschaftliche Beratungskräfte. Von diesen waren lediglich sechs mit ihrer vollen Arbeitskraft angestellt, die übrigen hatten sowohl ein Arbeitsverhältnis mit der Gesellschaft als auch mit einem der beiden Gesellschafter mit je unterschiedlichen Arbeitsanteilen. Die Gesellschaft bewirtschaftete Haushalte in Höhe von rd. 0,75 Millionen € bzw. 0,92 Millionen € und finanzierte diese aus Zuwendungen des Landes, durch Entgelte von Dritten für Beratungsleistungen sowie durch Einnahmen aus Leistungen bei Messen und Ausstellungen. Die eigenen Einnahmen machten in den Jahren 2002 und 2003 lediglich 6 v. H. des Haushaltsvolumens aus.

Das Land gewährte in den Jahren 2002 bis 2005 jährliche Zuwendungen als Projektförderung in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung. Es handelte sich bei der Förderung um eine Anschubfinanzierung über einen Zeitraum von vier Jahren mit dem Ziel, dass die Gesellschaft nach Ende der Förderung ihre Arbeit aus eigenen Ein-

nahmen finanzieren sollte, wobei die Gesamtzuwendung von knapp 3,5 Millionen € auf jährlich etwa gleich große Förderbeiträge aufgeteilt wurde. So betrug die Förderung im Jahr 2002 711.993 €, im Jahr 2003 860.962 €. In diesen Jahren machte die Zuwendung jeweils 94 v. H der Gesamteinnahmen der Gesellschaft aus.

Ausgestaltung der Förderung

Der LRH stellt das Landesinteresse an der Steigerung der Produktion ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte und deren Absatzförderung nicht infrage. Allerdings hätte bei der Ausgestaltung der Förderung das vorgesehene Ende des Bewilligungszeitraums und die anschließende Fortführung der Gesellschaft ohne Fördermittel im Vordergrund stehen müssen, etwa indem sinkende Fördersummen gewährt worden wären.

Die Aufteilung der Gesamtzuwendung von rd. 3,5 Millionen € auf etwa *gleich* hohe Jahresbeträge hat der Gesellschaft den erforderlichen Anreiz genommen, sich verstärkt um eigene Einnahmen zu bemühen, um nach Ende der Förderung möglichst unabhängig von einer Landeszuwendung ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Auch der Versuch, durch eine ausdrücklich zugelassene Rücklagenbildung bis maximal 500.000 € die Gesellschaft zu motivieren, höhere Einnahmen als geplant zu erzielen, um so eine „mögliche Fortführung des Projektes nach 2005 zu initiieren“, war erfolglos, obwohl eine Zwischenevaluierung in 2003 die Möglichkeit der Einnahmeerzielung sehr positiv beurteilt hat.

Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat das Gutachten zwar nicht zum Anlass genommen, die Zuwendungen daraufhin zu kürzen, es hat aber Maßnahmen zur Einkommenssteigerung veranlasst, die in der Folge in den Jahren 2004 und 2005 zu erheblichen Einnahmeverbesserungen (26 v. H. bzw. 30 v. H.) geführt haben.

Unrichtige Zuwendungsart

Nach Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO sind als Zuwendungsarten „Projektförderung“ und „institutionelle Förderung“ zu unterscheiden. Je nach Wahl der Zuwendungsart sind unterschiedliche zuwendungsrechtliche Regelungen zu beachten. Als Projektförderung werden Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben bezeichnet (Nr. 2.1 der

Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO). Als institutionelle Förderung werden Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers angesehen (Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO). Gegenstand der Förderung sind hier nicht einzelne abgegrenzte Vorhaben des Zuwendungsempfängers, sondern die Institution als solche. Die gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers sind die Grundlage für die Höhe der Zuwendung.

Die vom Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als Projektförderung gewährte Förderung der Gesellschaft war *tatsächlich* eine institutionelle Förderung, da nicht einzelne Projekte, sondern die Gesellschaft insgesamt als Institution gefördert wurde.

Unklare Abgrenzung zwischen der Gesellschaft und ihren Gesellschaftern

Nach dem Gesellschaftsvertrag sind die Förderung und die Stärkung der Wettbewerbskraft des ökologischen Landbaus in Niedersachsen die hauptsächlichen Ziele der Gesellschaft. Diese sollen durch Beratung, Qualifizierung, Initiierung von Forschungsvorhaben und die Bereitstellung von Informationen erreicht werden. Insbesondere soll die Beratungskompetenz für beide Seiten - Produzent und Anbieter - von einer Organisation gebündelt angeboten werden.

Die Tätigkeit der Gesellschafter hingegen besteht einerseits in der Beratung von Betrieben in allen Fragen des ökologischen Landbaus; andererseits in der Beratung von landwirtschaftlichen Erzeugergruppen und Verarbeitungsbetrieben sowie Handelsunternehmen. Daneben wird die Vermarktung von niedersächsischen Bioprodukten unterstützt.

Auf Grund der Ähnlichkeit der Aufgaben der Gesellschaft und der ihrer Gesellschafter ist eine klare Abgrenzung der wahrgenommenen Aufgaben vonnöten. Dies betrifft sowohl die praktische Zusammenarbeit bei gemeinsamen Veranstaltungen als auch den Personaleinsatz. Tatsächlich konnte jedoch kein Nachweis für die Zuordnung der Personalkostenanteile der bei der Gesellschaft und einem ihrer Gesellschafter jeweils Teilbeschäftigten vorgelegt werden.

Eine klare Trennung und Zuordnung der entstehenden Personalkosten nach Aufgabe und Gesellschaft ist jedoch für jede Art der Förderung, ob institutionell oder pro-

jektbezogen, unverzichtbar, um die förderfähigen Kosten und damit die endgültige Höhe der Zuwendung bestimmen zu können.

Würdigung

In Fällen der hier praktizierten „Anschubfinanzierung“ sollte darauf geachtet werden, dass die Fördersummen degressiv bemessen werden. Nur so wird der Zuwendungsempfänger dazu angehalten, sicherzustellen, dass er nach Ende der Förderung über hinreichende Einnahmen verfügt, um den Fortbestand der geförderten Einrichtung zu sichern. Wenn die Bewilligungsbehörde dies versäumt, wird die geförderte Einrichtung erfahrungsgemäß weiter am „Tropf“ der Subvention hängen.

Die vorgebliche Projektförderung der Gesellschaft war tatsächlich eine institutionelle Förderung. Die für den angestrebten Zweck ungeeignete Förderung kommt künftig allenfalls noch als zielgerichtete Förderung einzelner Projekte in Betracht. Das Ministerium hat dem zwischenzeitlich Rechnung getragen, indem ab 2006 nur noch bestimmte, klar abgrenzbare, Projekte der Gesellschaft gefördert werden.

Auch im Falle einer Projektförderung sind künftig die Aufgaben und Kosten der Gesellschaft klar von denen ihrer Gesellschafter zu trennen und den geförderten Projekten eindeutig zuzuordnen. Dies gilt insbesondere für die Personalkostenanteile.

34. Erforderlichkeit von Zuwendungen nicht gegeben

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 04	-	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Das Land förderte in den Jahren 2000 bis 2004 mit rd. 2,6 Millionen € die extensive Nutzung von Grünland. Die Förderung war überflüssig, weil die extensive Bewirtschaftung von Grünland durch die Mehrzahl der Teilnehmer des Förderprogramms bereits stattfand. Die Förderung wurde ab 2006 eingestellt.

Das Prüfungsergebnis zu diesem Förderprogramm belegt beispielhaft, dass die Wirkungen von Zuwendungen oft nur behauptet, jedoch nicht hinreichend überprüft werden.

Allgemeines

Das Land förderte im Rahmen des Programms PROLAND die extensive Grünlandnutzung¹⁴⁰ in den Jahren 2000 bis 2004 mit insgesamt rd. 13 Millionen €. Hieran beteiligte sich die Europäische Union mit 50 v. H., der Bund trug 30 v. H. und das Land 20 v. H. (= 2,6 Millionen €) der Gesamtsumme. Gefördert wurden die Einhaltung einer geringeren Viehbesatzdichte und die extensive Bewirtschaftung der Grünlandflächen durch die landwirtschaftlichen Betriebe. Das Ministerium sah das erhebliche Landesinteresse an der Förderung durch die Erhaltung des Grünlands, den geringeren Viehbesatz und die extensive Bewirtschaftung begründet.

Fehlende Erforderlichkeit der Zuwendungen

Die Auswertung von 260 Erstanträgen auf Förderung nach diesem Programm durch den LRH ergab, dass in mehr als 70 v. H. der Fälle das Ziel des Förderprogramms - eine extensive Bewirtschaftung des Grünlands durch einen geringeren Viehbestand auf der Fläche - bereits erreicht war.

Damit war die Grundlage für die Erforderlichkeit des Programms im Sinne der §§ 23, 44 LHO nicht gegeben. Eine Auswertung der Antragsdaten und der Förderpraxis durch die Verwaltung im Sinne einer Erfolgskontrolle fanden jedoch nicht statt, so dass der Mitnahmeeffekt nicht erkannt wurde. Damit zeigt dieses Förderprogramm beispielhaft, dass eine auf die Zielerreichung bedachte Antragsprüfung und regelmäßige Erfolgskontrollen unerlässlich sind, um die Erreichung des Zweckes zu kontrollieren und Mitnahmeeffekte auszuschließen.

Das Ministerium hat die Förderung inzwischen eingestellt.

Anforderungen an zukünftige Programme

Das geplante Folgeprogramm mit seinen erhöhten Anforderungen an die umweltgerechte Bewirtschaftung der Flächen muss eine wirksame Erfolgskontrolle zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten vorsehen. Diese Forderung gilt auch für alle anderen Förderprogramme.

¹⁴⁰ Grundlage ist Artikel 22 der VO (EG) 1257/99, Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.06.1999, L 160 S. 80 ff.

Bereits bei der Aufstellung der Förderprogramme sollte geprüft werden, ob deren Ziele nicht schon erreicht sind oder durch andere Umstände auch ohne die Förderung erreicht werden könnten.

Trickserei

35. Förderung eines Dorfgemeinschaftshauses aus Mitteln der Jugendarbeit

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 73	-	Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Ehrenamt und Bürgergesellschaft

Das Land fördert Neu-, Um- und Erweiterungsbauten zum Zwecke der Jugendarbeit. Nach Feststellungen des LRH nutzte die Gemeinde Armstorf in der Samtgemeinde Lamstedt die Landesförderung, um an Stelle des vorgesehenen Jugendzentrums ein Dorfgemeinschaftshaus zu errichten.

Zuwendungszweck

Das Land beteiligte sich im Jahr 2003 mit einer Zuwendung in Höhe von 155.000 € an den Gesamtkosten von 274.090,96 € zum Bau eines gemeindlichen Jugendzentrums. Vorausgegangen waren über einen längeren Zeitraum geführte Verhandlungen über die Priorität des Vorhabens im Vergleich zu anderen förderfähigen Maßnahmen.

Gebäudeausstattung

Der LRH hat bei örtlichen Erhebungen festgestellt, dass es sich bei dem angeblichen Jugendzentrum um einen nicht durch Trennwände abteilbaren Raum mit Bühne und aufwändiger Thekeneinheit als Anbau an die Schützenhalle handelt. Entgegen der Kostenplanung hat die Gemeinde Ausstattungsgegenstände (Dekostoffe, Möbel, eine Durchschubspülmaschine und eine Theke mit Fassbierkühlung) für rd. 40.000 € beschafft.

Die mit der o. a. Ausstattung verbundene Änderung des Charakters und der Nutzungsmöglichkeit des Raums entspricht nicht dem Zweck der überwiegend aus Jugendhilfemitteln finanzierten Räumlichkeiten. In einen Deckenbalken ist die Inschrift geschnitzt:

„Dies schöne Haus soll allgemein für Jung und Alt der Treffpunkt sein, es hat ja den besond'eren Wert, weil es uns allen doch gehört.“

Das gesamte Gebäude entspricht dem Erscheinungsbild eines Dorfgemeinschaftshauses und nicht dem eines Jugendzentrums. Dies verdeutlicht auch das folgende Bild:



Würdigung und Folgerungen

Die Nutzungsmöglichkeiten des gesamten Gebäudes sind offensichtlich auf gesellschaftliche Veranstaltungen Erwachsener abgestellt. Dies schließt zwar nicht aus, dass die Räume - wie geschehen - auch für Aufenthalt, Betreuung und Veranstaltungen der von der Landesförderung begünstigten Zielgruppe zur Verfügung stehen, so das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit in seiner Stellungnahme. Allein dadurch wird ein Veranstaltungsort jedoch ebenso wenig zum Jugendzentrum wie Diskotheken und Gaststätten, welche ebenfalls von Jugendlichen besucht werden.

Unwirtschaftlichkeit vermeiden

Der LRH stößt immer wieder auf unwirtschaftliche Verhaltensweisen - mit eigenem Geld würde niemand so verfahren. Die folgenden Beispiele reichen u. a. von schlechter Beteiligungsverwaltung und Vertragsgestaltung (Nrn. 36 bis 39) bis hin zur Unwilligkeit, sich von Liebgewonnenem zu trennen (Nrn. 40, 41).

Unprofessionelles Beteiligungs- und Vertragsmanagement

36. Auflösung einer Landesberatungsgesellschaft

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 04	-	Allgemeine Bewilligungen im Bereich Arbeit und Qualifizierungen

Eine Landesberatungsgesellschaft sollte zum Stichtag 31.12.2006 aufgelöst und die noch verbleibenden Aufgaben der Niedersächsischen Investitions- und Förderbank übertragen werden.

Geschäftszweck der 1991 errichteten Landesberatungsgesellschaft war die betriebswirtschaftliche Gründungs- und Begleitberatung für „Soziale Betriebe“. Ein zweiter - zunächst untergeordneter - Geschäftszweig war die Beratung der Landesregierung und potenzieller Antragsteller zur Umsetzung der mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderten Zielgruppenprogramme.

Die Betätigungsfelder der Gesellschaft haben sich seit ihrer Gründung erheblich verändert.

Zum Ende des Jahres 2002 lief das Förderprogramm „Soziale Betriebe“ aus. Dadurch entfiel eine Hauptaufgabe der Gesellschaft. Das Nachfolgeprogramm „Unternehmen JugendPlus“ umfasst nur etwa ein Drittel des Programmvolumens des Vorgängerprogramms. Da aus dieser Verringerung der Aufgaben bisher keine personellen Konsequenzen gezogen wurden, bestehen in diesem Aufgabenbereich personelle Überkapazitäten.

Die Beratungskapazitäten im Bereich der ESF-Zielgruppenprogramme sind bisher gleichbleibend ausgelastet.

In den letzten Jahren entwickelte sich die Durchführung verschiedener Projekte zu einem weiteren dritten Geschäftszweig. Beispielfhaft seien hier genannt die Projekte „Job Rotation“, Dynamische Integration in den Arbeitsmarkt, Beratung von Integrationsprojekten für schwerbehinderte Menschen und „Innovationen für eine neue Wirtschaft in Niedersachsen“. Dieser Geschäftszweig macht mittlerweile ein Drittel der Geschäftstätigkeit aus.

Diese Aufgabenveränderungen zwingen zu einer grundsätzlichen und umfassenden Überprüfung der Organisation der Beratung im Bereich Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung. So muss die zukünftig erforderliche Beratungskapazität neu definiert und ihr notwendiger Umfang ermittelt werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob sie in einer kostengünstigeren Organisationsform leistbar ist.

Die Gesellschaft, deren Stammkapital zu 88 v. H. im Eigentum des Landes Niedersachsen steht und an der sich zu jeweils 6 v. H. zwei Dritte beteiligen, verfügte im Geschäftsjahr 2004 über einen Stellenbestand von 16 Vollzeitstellen, der auf 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteilt war. Das Haushaltsvolumen betrug 1,1 Millionen €, die zu 92 v. H. aus öffentlichen Mitteln stammten. Diese setzten sich zusammen aus 475.000 € institutioneller Förderung des Landes Niedersachsen, 218.000 € technischer Hilfe aus dem ESF und 317.000 € aus Projektfinanzierungen.

Der LRH schlägt vor, die Landesberatungsgesellschaft aufzulösen und die zukünftig erforderlichen Beratungskapazitäten in die Niedersächsische Investitions- und Förderbank (NBank) zu integrieren. Von dieser Änderung erwartet der LRH deutliche Vorteile für das Land:

- Beratung und Bewilligung im Arbeitsmarktbereich erfolgen „aus einer Hand“ in der NBank.
- Stärkere Vernetzung von Beratungsleistung und Förderprogrammen. Die Entscheidung, welches Förderprogramm ein Antragsteller in Anspruch nehmen kann, wird nicht von Zuständigkeitsregelungen beeinflusst. Schwerpunktsetzungen und Steuerungsentscheidungen der Ministerien sind schneller und einfacher umzusetzen, da es nur einen Ansprechpartner - NBank - gibt.
- Entlastung der Beraterinnen und Berater von „beratungsfremden“ Tätigkeiten. Aufgaben, die nicht Beratung sind und keine wissenschaftliche Ausbildung erfor-

dern, wie z. B. Öffentlichkeitsarbeit oder Informations- und Kommunikationstechnik, können wirtschaftlicher von adäquat qualifiziertem Personal übernommen werden.

- Der größere und von der Qualifikation her differenziertere Personalbestand der NBank ermöglicht eine flexible Personaleinsatzplanung. Die Reaktion auf neue Gegebenheiten wie z. B. Schaffung oder Auslaufen bzw. Einschränkung von Förderprogrammen und Projekten kann von der personell besser ausgestatteten NBank effektiver als von der Gesellschaft geleistet werden.
- Sinkende Overheadkosten durch Einsparung eines Geschäftsführers und ggf. von Verwaltungspersonal durch Mitnutzung der zentralen Dienste der NBank.

Mit der Gründung der NBank verfolgte die Landesregierung das Ziel, die von den verschiedensten landesweit tätigen Fördereinrichtungen erledigten Aufgaben der Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung im Interesse einer einheitlichen, effektiven Förderpolitik bei einem Förderinstitut zu bündeln. Die Eingliederung der Beratungsleistungen entspricht dieser Intention.

Die aktuelle Förderperiode des ESF endet mit Ablauf des Jahres 2006. Der Mietvertrag für die Geschäftsräume der Gesellschaft und der Vertrag des Geschäftsführers laufen ebenfalls zu diesem Zeitpunkt aus. Zudem enden dann mehrere befristete Arbeitsverträge. Die Auflösung der Gesellschaft zu diesem Stichtag bietet sich deshalb an.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr teilte mit, dass es der Anregung des LRH folgen und die Landesberatungsgesellschaft zum 31.12.2006 auflösen wolle.

37. Liquidation einer Landesgesellschaft und Neugründung einer Gesellschaft mit vergleichbaren Aufgaben

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 50 81	-	Wirtschaftsförderfonds

Das Land nahm eine für innovationspolitische Strategiefindung gegründete Gesellschaft entgegen dem Gesellschaftszweck zunehmend für operative und administrative Aufgaben in Anspruch. Diese Aufgaben hätten auch ei-

ner zeitgleich liquidierten Landesgesellschaft übertragen werden können. Durch Gründung und Liquidation entstanden dem Land vermeidbare Mehrausgaben in beträchtlicher Höhe.

Allgemeines

Das Land gründete 1989 eine Technologieagentur in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Zweck der Gesellschaft war die Förderung von Maßnahmen zur Intensivierung des Technologietransfers in Niedersachsen. Die Geschäftstätigkeit war im Wesentlichen durch Vorgaben des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr geprägt und beschränkte sich satzungsgemäß auf operative Aufgaben.

Im Jahr 2001 beauftragte das Ministerium eine Unternehmensberatung mit der Evaluation der Gesellschaft. Diese kam zu dem Ergebnis, das Land schöpfe das Potenzial der Gesellschaft als Technologieagentur nicht aus. Es habe ihr überwiegend Servicetätigkeiten übertragen. Im „politischen Umfeld“ sei die Gesellschaft nicht als strategischer Partner akzeptiert worden. Die Unternehmensberatung empfahl eine stärkere Fokussierung auf strategische Aufgaben.

Das Ministerium entschied ohne vorherige Beteiligung der Mitgesellschafter, dass eine Umstrukturierung der GmbH ausscheide, weil hierdurch „ihr negatives Image“ fortgeschrieben werde. Überdies könne die Gesellschaft im Hinblick auf ihre bisherige Geschäftstätigkeit keine strategischen Aufgaben im Bereich des Technologietransfers übernehmen. Erforderlich sei vielmehr die Gründung einer neuen Gesellschaft. Dies werde in Niedersachsen einen „Urknall für die Technologieförderung“ erzeugen. Den wesentlichen Grund für die beabsichtigte Liquidation skizzierte ein Vertreter des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in einer Aufsichtsratsitzung wie folgt:

„Der politische Wille lautet: Die GmbH soll auslaufen, gleichzeitig soll eine strategische Agentur anlaufen.“

Auf der Grundlage einer vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr initiierten Kabinettsvorlage beschloss die Landesregierung im August 2002, die GmbH zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu liquidieren und für strategische Aufgaben in der Innovationspolitik eine neue Gesellschaft zu gründen. Mit der Neugründung sollte

ein grundsätzlich anderer Ansatz verfolgt werden. Geplant war eine „strategisch und nicht administrativ-operativ“ arbeitende Gesellschaft.

Die neue Gesellschaft nahm ihre Geschäftstätigkeit am 01.04.2003 auf. Nach einer Ministervorlage vom 12.03.2003 - mithin noch vor Aufnahme des Geschäftsbetriebs - hielt das zuständige Fachreferat des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr es für vertretbar, die strategische Ausrichtung der Gesellschaft vorübergehend zu durchbrechen und sie mit der Betreuung eines Projekts der Europäischen Union zu beauftragen. Im Juni 2003 äußerte sich das Fachreferat im Zusammenhang mit der Übertragung eines weiteren EU-Projekts auf die neue GmbH wie folgt:

„Die weitere Entwicklung hat jedoch gezeigt, dass eine Fixierung und Beschränkung der Gesellschaft (auf strategische Aufgaben) nicht Erfolg versprechend ist. Vielmehr wird nun angestrebt, die GmbH in eine Innovationsagentur fortzuentwickeln. Diese Agentur soll die Ressorts nicht nur strategisch beraten, sondern sie vor allem bei ihren innovationspolitischen Ideen, Programmen, Vorhaben und Maßnahmen operativ unterstützen.“

Bis zum Frühjahr 2005 hatte die Gesellschaft im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr fünf Institute für Innovationstransfer evaluiert. Eine weitere umfangreiche Evaluation führte die Gesellschaft im gemeinsamen Auftrag anderer Ressorts durch. Darüber hinaus hatte die Gesellschaft bis Juni 2004 63 Anträge auf Forschungsförderung gutachterlich bewertet.

Die Feststellungen des LRH ergaben Hinweise darauf, dass die Ressorts anstrebten, die neue Gesellschaft entgegen der vorgesehenen strategischen Ausrichtung verstärkt als Dienstleister zur Umsetzung von operativen Aufgaben im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik in Anspruch zu nehmen. Schließlich plante das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, die Satzung der Gesellschaft zu ändern und ihre Aufgaben um die Bewertung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten, Unterstützungsleistungen für die Ressorts bei Umsetzung von Innovationsvorhaben sowie um Koordinierungstätigkeiten in Einzelfällen zu erweitern.

Auswirkungen auf den Haushalt

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr schätzte die zusätzlichen Haushaltsbelastungen im Zusammenhang mit der Neugründung auf rd. 300.000 € in den Hj. 2002 und 2003. In diese Schätzungen bezog das Ministerium aber die Liquidationskosten sowie die während der Liquidationsphase durch Parallelstrukturen verur-

sachten Ausgaben (z. B. für Mieten, Buchführungs- und Abschlusskosten, Kommunikation und Infrastruktur) der alten Gesellschaft nicht ein. Nach den Feststellungen des LRH entstanden durch die Liquidation zusätzliche Ausgaben in Höhe von ca. 235.000 €. Insgesamt ist daher von Haushaltsbelastungen in Höhe von rd. 535.000 € auszugehen.

Würdigung

Die fehlende strategische Ausrichtung der alten Gesellschaft konnte ihr im Hinblick auf ihren satzungsmäßigen Zweck nicht als Managementfehler zugerechnet werden, zumal die geschäftlichen Aktivitäten der Gesellschaft in erster Linie durch Aufträge des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr geprägt waren. Die Verantwortung für ihre administrativ-operative Tätigkeit lag ausschließlich beim Fachressort. Allein ein entsprechender „politischer Wille“ ist kein hinreichender Grund, eine Gesellschaft aufzulösen.

Die der neuen Gesellschaft zugewiesenen operativen Aufgaben sowie die vom Ministerium erwogene Satzungsänderung lassen aber den Schluss zu, dass sie sich - wie auch zuvor die alte Gesellschaft - zu einer Technologieagentur mit überwiegend operativer Ausrichtung entwickeln wird. Das mit der Gründung verfolgte Ziel, eine „strategisch und nicht administrativ-operativ wirkende Gesellschaft“ zu etablieren, ist gefährdet.

Vor diesem Hintergrund wäre eine Liquidation der alten Gesellschaft nicht erforderlich gewesen, weil diese die der neuen Gesellschaft übertragenen Aufgaben ebenfalls hätte wahrnehmen können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat durch Liquidation der alten und Gründung einer neuen Gesellschaft, die teilweise identische Aufgaben wahrnimmt, seine Pflicht zum sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln verletzt.

Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme räumt das Ministerium ein, dass der Liquidationsentscheidung „politische Gesichtspunkte“ zugrunde lagen. Vor dem Hintergrund der in der Satzung fixierten strategischen Ausrichtung der neuen Gesellschaft hält das Ministe-

rium die Auflösung der alten GmbH trotz der damit verbundenen Ausgaben für sachlich gerechtfertigt.

Die Evaluierung von Instituten sowie die Begutachtung von Projekten bewertet das Ministerium als strategische Tätigkeit. Im Übrigen habe man die Pläne, die neue GmbH zusätzlich zu ihrer strategischen Ausrichtung verstärkt als Dienstleister zur Umsetzung operativer Aufgaben in Anspruch zu nehmen, mittlerweile fallen gelassen.

Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht, weil bereits die bisherige Geschäftstätigkeit nicht unerheblich von operativen Aufgaben geprägt war. Dazu gehören nach Auffassung des LRH auch Evaluierungen und Begutachtungen.

38. Der Kostenanschlag - großer Aufwand, wenig Beachtung

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 10	-	Staatliches Baumanagement Niedersachsen

Mit der Neufassung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure im Jahr 1996 wurde auch das Berechnungsverfahren zur Honorarermittlung freiberuflicher Leistungen geändert. Trotz entsprechender Hinweise der Oberfinanzdirektion Hannover haben die zahlungsanweisenden Bauämter den neu eingeführten „Kostenanschlag“ als Berechnungsgrundlage nicht hinreichend beachtet. So wurden fehlerhafte Honorarberechnungen akzeptiert und Honorarüberzahlungen in Kauf genommen.

Der Kostenanschlag ist aber nicht nur Grundlage der Honorarermittlung, sondern auch Element der Kostenkontrolle. Obwohl entsprechende Leistungen in den Aufträgen zur Gebäudeplanung vertraglich vereinbart waren, wurden sie von den freiberuflich Tätigen nicht erbracht. Das Staatliche Baumanagement hat sie gleichwohl vergütet.

Vorgaben der Honorarordnung

Vergütungsgrundlage von Planungsleistungen im Baubereich sind in aller Regel die anrechenbaren Baukosten. Die darauf basierende Honorarermittlung erfolgt in Stufen, d. h. sie orientiert sich an den jeweils erbrachten Leistungsphasen gemäß der

Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) und geht mit einer zunehmend präzisen Erfassung der anrechenbaren Kosten einher.

Die Leistungsphasen 5 bis 7 - „Ausführungsplanung“, „Vorbereitung der Vergabe“ sowie „Mitwirkung bei der Vergabe“ - haben die entsprechend beauftragten Planer nach dem *Kostenanschlag* abzurechnen. Dieser soll alle zu erwartenden Kosten vor der Bauausführung ab Leistungsphase 8 bestmöglich erfassen. Dazu sollen z. B. Angebotspreise schon erfolgter Ausschreibungen oder neue Berechnungen auf der Grundlage der fortentwickelten Planung herangezogen werden.

Bei der Honorarermittlung ist gemäß § 10 Abs. 2 HOAI zu beachten, dass die Aufstellung der anrechenbaren Baukosten nach der DIN 276 zu erfolgen hat - allerdings in der Fassung vom April 1981, die zwischenzeitlich erheblich überarbeitet wurde.

Der angeordnete Rückgriff auf die „veraltete“ DIN verursacht überflüssige Arbeit, da zur Honorarberechnung Kostengruppen der neuen DIN 276 in die alte Systematik umgeschrieben werden müssen.

Versäumnisse bei der Honorarermittlung

Eine Querschnittsprüfung des LRH, bei der die Verträge von vier staatlichen Bauämtern mit freiberuflich tätigen Planern untersucht wurden, führte im Wesentlichen zu folgenden Erkenntnissen:

- Die zuständigen Bearbeiter der Bauämter kannten die Bedeutung des Kostenanschlags für die Honorarermittlung freiberuflich Tätiger nicht hinreichend.
- Die Bauämter kürzten die Honorare der freiberuflich Tätigen nicht, obwohl vertraglich vereinbarte Kostenanschläge, die den Anforderungen der HOAI entsprechen, fehlten oder eine Kostenkontrolle durch Abgleich des Kostenanschlags mit der Kostenberechnung nicht durchgeführt wurde.

Konsequenzen

Der Honoraranspruch des Architekten kann gemindert werden, wenn er eine vertraglich geschuldete, wesentliche Teilleistung ganz oder teilweise nicht erbringt¹⁴¹. Zur Bewertung können so genannte „Splittertabellen“ herangezogen werden, um einzelnen Teilleistungen prozentuale Honoraranteile zuzuordnen¹⁴². Eine solche Tabelle ist die Siemon-Tabelle, die der Leistung „Kostenanschlag nach DIN 276 in Verbindung mit der Kostenkontrolle“ einen Honorarwert von 0,4 bis 0,8 Prozentpunkten¹⁴³ zuweist.

Wegen der vom LRH festgestellten Honorarüberzahlungen überprüft das Staatliche Baumanagement aktuell die diesbezüglichen Verträge und betreibt die Rückforderung überzahlter Beträge. Da sich die Versäumnisse vermutlich nicht nur auf die vom LRH geprüften Dienststellen beschränken, hat die Oberfinanzdirektion Hannover außerdem eine Fortbildungsveranstaltung zu dem Thema angeboten und mit einer Rundverfügung alle Bauämter über die Problematik unterrichtet (Hinweise zur Ermittlung der anrechenbaren Kosten nach Kostenanschlag sowie Empfehlungen für Honorarabschläge, wenn die vertraglich geschuldete Teilleistung nicht erbracht wird).

Resümee

Der Kostenanschlag wird vornehmlich zur Honorarermittlung genutzt, ist in der praktischen Anwendung aber sehr aufwändig. Als Steuerungsinstrument hat er in der Bauverwaltung wegen der in eigener Zuständigkeit durchgeführten Kostenkontrolle kaum Bedeutung. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH, die Handhabung des Kostenanschlags im Vertragswerk mit freiberuflich Tätigen zu überarbeiten und ggf. praxisorientierter zu gestalten.

¹⁴¹ Vgl. Urteil des Bundesgerichtshofs vom 24.06.2004 - VII ZR 259/02 - in Verbindung mit dem Urteil des Bundesgerichtshofs vom 11.11.2004 - VII ZR 128/03 -, beide kommentiert in Deutsches Architektenblatt 8/2005, S. 43 ff.

¹⁴² Vgl. Urteil des Bundesgerichtshofs vom 16.12.2004 - VII ZR 174/03 - unter www.bundesgerichtshof.de.

¹⁴³ Hier: Leistungsbild nach § 15 HOAI.

39. Vertragsmanagement beim Wirkungsorientierten Polizeimanagement

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 20	-	Landespolizei

Das Ministerium für Inneres und Sport hat eine offensichtlich sachmängelbehaftete, über 68.500 € teure Evaluation als vertragsgerechte Leistung abgenommen.

Das Ministerium für Inneres und Sport führte in der Zeit vom 01.01.2003 bis zum 31.12.2004 in zwölf Dienststellen der Landespolizei das Projekt „Wirkungsorientiertes Polizeimanagement (WPM)“ durch. Ziel des Projekts WPM war die Erprobung einer strategie- und wirkungsorientierten Führung und Steuerung der Polizei mithilfe betriebswirtschaftlicher Instrumente. Zu diesem Zweck arbeiteten die Pilotdienststellen mit der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und einige zusätzlich mit einer Balanced Scorecard (BSC).

Wissenschaftliche Evaluation durch die Technische Universität (TU) X

Bereits im Herbst 2002 hatte das Ministerium für Inneres und Sport die TU X, vertreten durch Herrn Prof. Dr. Y, mit einer wissenschaftlichen Evaluation des Projekts WPM beauftragt.

Evaluation wird in dem Vertrag vom 15.10./01.11.2002 als „ein Verfahren zur systematischen Bestandsaufnahme, Analyse, Beurteilung und Bewertung“ beschrieben. Gemäß § 1 Abs. 1 des Vertrags sollten die fünf in Frageform formulierten Projektziele

„insbesondere auch vor dem Hintergrund der Aufwand/Nutzen-Relation“

und

„daneben (...) auch im Hinblick auf den Grad der Akzeptanz bei den Beschäftigten (z. B. in Form von repräsentativen Mitarbeiterbefragungen)“

bewertet werden.

Die TU X führte in der Zeit vom 17.03. bis 09.04.2003, 08.03. bis 28.03.2004 und 04.04. bis 26.04.2005 drei web-gestützte Mitarbeiterbefragungen durch. Zur ersten und zweiten Mitarbeiterbefragung legte die TU X dem Ministerium für Inneres und Sport jeweils einen Zwischenbericht und im Juni 2005 den „Abschlussbericht zur Evaluation zum Projekt WPM“ vor.

Der Abschlussbericht umfasst 79 Seiten¹⁴⁴, überwiegend zu den Ergebnissen der dritten Mitarbeiterbefragung und zur Gesamtbewertung aller Mitarbeiterbefragungen. Auf die Beantwortung der fünf in Frageform formulierten Projektziele entfallen lediglich zehn Seiten:

Zur Frage „Ist die BSC ein geeignetes Instrument, um die Führung und Steuerung der Polizei mit dem Ziel der Optimierung maßgeblich und nachhaltig zu unterstützen?“ gibt die TU X zunächst die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragungen wieder, um dann auszuführen:

„... kann durch die hier durchgeführten Untersuchungen festgestellt werden, dass die Balanced Scorecard sowohl aus theoretischer Sicht als auch aufgrund der praktischen Erfahrungen der Pilotdienststelle Holzminden geeignet ist, die Optimierung bei der Polizei maßgeblich zu unterstützen.“

Welche Erfahrungen gemacht wurden bzw. warum die Unterstützung „maßgeblich“ gewesen sein soll, gibt die TU X nicht an.

Zur Frage „Kann mit Hilfe einer Kosten- und Leistungsrechnung ein wirkungsorientierter Polizeihauhalt aufgestellt werden?“ schreibt die TU X sieben Sätze. U. a. erklärt sie:

„Aufgrund derzeitiger Erfahrungen wird die generelle Machbarkeit der Erstellung eines leistungsorientierten Polizeihauhaltes nicht bezweifelt. Ein wirkungsorientierter Polizeihauhalt kann nicht ausschließlich mit Hilfe der hier praktizierten Kosten- und Leistungsrechnung erstellt werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung kann nur Datenmaterial liefern, das in Verbindung mit Kennzahlen Wirkungen beschreibt. Ein Instrument zur Beurteilung der Ursache-Wirkungs-Beziehungen ist die im Rahmen des Projektes erprobte Balanced Scorecard.“

¹⁴⁴ Zuzüglich Inhalts-, Tabellen-, Abbildungs- und Abkürzungsverzeichnisse nebst Anhang.

Warum „die Erstellung eines Produkthaushaltes bzw. leistungsorientierten Haushaltes für die Pilotdienststellen theoretisch und praktisch möglich“ sein soll bzw. was sich hinter den „derzeitigen Erfahrungen“ verbirgt, führt die TU X nicht aus.

Bereits vor dem Beginn des Projekts WPM hätte das Ministerium für Inneres und Sport dem landeseigenen KLR-Methodenkonzept¹⁴⁵ Folgendes entnehmen können:

„Die betriebswirtschaftlichen Daten der KLR bilden eine notwendige, aber nicht hinreichende Basis für eine outputorientierte Steuerung. Hierzu sind Konzeption und Implementation eines effizienten Controllingsystems mit landesweiten Standards für operatives wie strategisches Controlling sowie ergänzende Wirkungs- und Qualitätsziele bzw. -kennzahlen erforderlich. (...) KLR ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für moderne Verwaltungssteuerung - sie ist durch Wirkungs- und Qualitätskennzahlen zu ergänzen, um Dienstleistungsfunktion und Kundenorientierung nachhaltig zu steuern.“

Nach Auffassung des LRH wäre daher eine externe Evaluation dieser Frage nicht erforderlich gewesen.

Die Frage „Können die Instrumente ‚BSC‘ und ‚KLR‘ zu einem wirkungsorientierten Managementsystem verknüpft werden?“ beantwortet die TU X mit vier Sätzen. Zunächst beschreibt sie abstrakt die BSC als Managementsystem, um dann festzustellen, dass die Instrumente BSC und KLR zu einem wirkungsorientierten Polizei-Management verknüpft werden können. Diese Annahme begründet sie weder, noch führt die TU X aus, was dabei zu beachten wäre.

Die Aufwand-Nutzen-Relation, vor deren Hintergrund das Projektergebnis evaluiert werden sollte, umfasst zweieinhalb Seiten, auf denen die TU X überwiegend die Nutzungseinschätzung der befragten Mitarbeiter resümiert. Die Aufwand-Nutzen-Relation enthält weder Zahlen, noch eine Beurteilung durch die TU X.

Im Juli 2005 fand eine Abschlussbesprechung zur Evaluation des Projekts zwischen Vertretern der TU X und des Ministeriums für Inneres und Sport statt. Die Teilnehmer kamen zu dem Ergebnis, dass der Vertrag seitens der TU X „zum größten Teil

¹⁴⁵ KLR-Methodenkonzept, Stand Juni 2001, S. 12.

erfüllt“ worden sei. Insbesondere sei eine schriftliche Abschlussdokumentation erstellt worden, die neben den Ergebnissen der dritten Mitarbeiterbefragung eine Gesamtbewertung aller Mitarbeiterbefragungen, die Beantwortung von vier der fünf in Frageform formulierten Projektziele sowie eine Beurteilung der Aufwand-Nutzen-Relation enthalte. Da die Frage „Wie und auf welcher Ebene können Fach- und Ressourcenverantwortung dezentral zusammengeführt werden und in welchem Umfang erfordert diese Zusammenführung den Einsatz von Verwaltungspersonal?“ als Projektziel von der TU X nicht ausreichend beantwortet sei, einigten sich die Parteien darauf, dass die TU X die Vergütung für die in Rechnung gestellten Leistungen von 68.559,86 € behalten und den noch offenen Betrag von 11.440,14 € nicht mehr abrechnen würde.

Nach Auffassung des LRH stellt der „Abschlussbericht der Evaluation zum Projekt WPM“ der TU X keine vertragsgemäße Evaluation dar. Dem Vertrag zufolge sollte eine „systematische Bestandsaufnahme, Analyse, Beurteilung und Bewertung“ der fünf Projektfragen erfolgen. Da es sich um ein „wissenschaftliches (Forschungs-)Projekt“ handelte, wären zudem Hypothesen und Theorien sowie deren Überprüfung zu erwarten gewesen. In dem Abschlussbericht wurden die zu evaluierenden Projektfragen jedoch überwiegend mit kurzen allgemein gültigen betriebswirtschaftlichen Ausführungen oder auf Grundlage der Einschätzungen der befragten Mitarbeiter beantwortet; die Angabe von Argumenten sowie ein konkreter Bezug zum Projekt fehlen. Auch die Aufwand-Nutzen-Analyse enthält weder Zahlen noch eine eigene Bewertung. „Daneben“ sollte das Projektergebnis auch im Hinblick auf den Grad der Akzeptanz bei den Beschäftigten zu beurteilen sein. Lediglich diesen Teil der vertraglich vereinbarten Leistung hat die TU X durch die drei web-gestützten Mitarbeiterbefragungen und deren Auswertung erfüllt.

Mangels vertragsgemäßer Evaluation ist nach Auffassung des LRH der Werkvertrag nicht erfüllt. Nach Auffassung des LRH hat das Ministerium für Inneres und Sport damit über 68.500 € für eine offensichtlich sachmängelbehaftete Evaluation verausgabt.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Für die Projektleitung sei von entscheidender Bedeutung gewesen, das Projekt in seiner Gesamtheit evaluieren zu lassen, um von vornherein ein verzerrtes Ergebnis durch Ausschluss von Teilaufträgen/-aspekten zu vermeiden.

Das Ministerium für Inneres und Sport sei verpflichtet gewesen, das vertragsgemäß hergestellte Werk (d. h. die Evaluation) abzunehmen. Die sachmängelbehafteten Teile seien nicht abgenommen, Nachbesserungs- und Gewährleistungsrechte nicht geltend gemacht, sondern der Vertrag sei insoweit in gegenseitigem Einvernehmen verändert worden.

Trennung von Liebgewonnenem

40. Unwirtschaftliche Nutzung schwimmender Fahrzeuge I

- Auch eine „Alte Liebe“ hat irgendwann ausgedient -

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

Hohes Alter, schlechter Erhaltungszustand und geringe Auslastung zahlreicher schwimmender Einheiten der ehemaligen Hafentämter machen deren Betrieb unwirtschaftlich und geben Anlass, die Aussonderung von Einheiten zu prüfen.

Die ehemaligen Hafentämter verfügten zurzeit der Prüfung durch den LRH u. a. über folgende Schiffe, die kaum oder gar nicht mehr genutzt wurden:

Hafenschlepper „Alte Liebe“

In Cuxhaven war ein Hafenschlepper (Baujahr 1966) in den Jahren 2001 bis einschließlich September 2004 im Mittel nur zu 27 v. H. (in 2004 nur noch zu 12 v. H.)¹⁴⁶ ausgelastet. Der hohe Anteil an unproduktiven Liegezeiten führte dazu, dass nur 35 v. H. des Gesamttreibstoffverbrauchs Antriebszwecken diene. 65 v. H. des Treibstoffverbrauchs (und zwar stark ansteigend von 2001 bis 2004) entfiel auf den Antrieb von Nebenmaschinen, insbesondere auf die notwendigerweise ständig betriebene Motorheizung. Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht die negative Entwicklung.

¹⁴⁶ Verhältnis der tatsächlichen zu den möglichen Einsatztagen.

Jahr	Auslastung	Gesamtverbrauch Treibstoff	Verbrauch für Nebenmaschinen (inkl. Heizung)
	(v. H.)	(Liter)	(v. H.)
2001	54	15.701	42,35
2002	23	13.500	64,22
2003	19	12.425	72,03
2004	12	8.476	82,30
Mittelwert	27	12.526	65,00

Der Schlepper ist vorgesehen als:

- Hafenschlepper,
obwohl die erforderlichen Hafendarbeiten auch von der großen Hafenbarkasse geleistet werden könnten;
- Feuerlöschboot,
obwohl für die zurückliegenden Jahre kein Einsatz benannt werden konnte;
- Eisbrecher,
obwohl es in den letzten sieben Jahren keinen entsprechenden Einsatz gegeben hat.

Ein Bedarf für den Schlepper ist damit nicht begründet. Es sind ständig genügend andere Schlepper vor Ort, die auch löschen bzw. Eis brechen könnten. Im Übrigen hat auch ein anderer größerer Landeshafen weder einen eigenen Schlepper noch einen Eisbrecher.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Vorhaltung des Hafenschleppers „Alte Liebe“ unwirtschaftlich und eine Aussonderung angebracht.

Landungsschiff

In Cuxhaven wird ein ehemaliges Landungsschiff der Bundeswehr im Wesentlichen für Wasserbaumaßnahmen eingesetzt. Es war in den Jahren 2001 bis einschließlich Oktober 2004 im Mittel nur zu knapp 15 v. H. ausgelastet, hat in dieser Zeit aber knapp 62 v. H. des Gesamttreibstoffs für Nebenmaschinen und insbesondere die Schiffsheizung (keine Motorheizung) benötigt.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war das Schiff zudem in einem desolaten Zustand und nicht im Einsatz. Der Fahrstand sowie der „Sozialraum“ waren dennoch geheizt.

Nach Einschätzung des LRH wäre es ohne weiteres möglich und auch wirtschaftlicher, auf das Schiff ganz zu verzichten und stattdessen anderes eigenes Gerät einzusetzen oder notfalls Kapazität anzumieten.

Hafenbarkasse

Eine Hafenbarkasse in Cuxhaven wurde wegen dringender Reparaturarbeiten in der Zeit vom Juni 2002 bis Juli 2004 außer Betrieb genommen. Die zweite vorhandene Hafen- und Schleppbarkasse hat damals die Aufgaben der außer Betrieb genommenen Barkasse zusätzlich übernommen und war dennoch in dem o. a. Zeitraum nur zu rd. 40 v. H. ausgelastet.

Vor diesem Hintergrund erscheint es unverständlich, dass die defekte Barkasse kostenaufwändig repariert und wieder in Dienst gestellt wurde.

Resümee

Wie diese drei Beispiele zeigen, besteht für die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) als Rechtsnachfolgerin der Hafenverwaltung des Landes aktueller Anlass, die drei genannten Einheiten auszusondern und im Bereich der schwimmenden Fahrzeuge und Geräte generell eine Aufgabenkritik vorzunehmen.

Der Geschäftsführer von NPorts hat inzwischen angekündigt, entsprechend zu verfahren.

41. Unwirtschaftliche Nutzung schwimmender Fahrzeuge II

- Der „Seelöwe“ kam, ohne dass „Seehund“ und „Seebär“ gingen -

Einzelplan 08 - Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Kapitel 08 30 - Häfen- und Schifffahrtsverwaltung

Als Ersatz für mehrere unwirtschaftliche Einheiten hat die ehemalige Häfen- und Schifffahrtsverwaltung ein schwimmendes Mehrzweckgerät beschafft. Erwartete Einsparungen sind allerdings nicht eingetreten.

Im Haushaltsplan des Jahres 1999 wurde die Beschaffung eines Mehrzweckgeräts veranschlagt, das als Schwimmramme, Schwimmgreifer oder Transportfahrzeug eingesetzt werden sollte. Das neue Mehrzweckgerät „Seelöwe“ wurde zum Preis von rd. 4,25 Millionen € beschafft, hat im Jahr 2003 den Betrieb aufgenommen und ist in Norddeich stationiert.

Ziel der Neubeschaffung war es, mehrere bis dahin im Einsatz befindliche wirtschaftlich weitgehend abgängige Einheiten wie u. a. den Schlepper „Seehund“ und die Ramme „Seebär“ zu ersetzen. Dadurch sollte der für die Unterhaltungs- und Reparaturmaßnahmen in den Hafengebieten eingesetzte Gerätepark rationalisiert und die Personalstärke der für diesen Aufgabenbereich eingesetzten Mitarbeiter um vier bis fünf Stellen¹⁴⁷ reduziert werden. Zudem wurden Einspareffekte auch im Bereich Werkstatt- und Reservepersonal erwartet. Insgesamt sollte also die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung deutlich verbessert werden.

Gleichwohl befanden sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH Ende 2004 die ursprünglich als abgängig eingeschätzten Einheiten immer noch im Einsatz und wurden sogar zum Teil kostenintensiv erhalten bzw. umgebaut:

- Der Schlepper wurde mit einem neuen Unterboden versehen.
- An der Schute wurden umfangreiche Reparaturarbeiten vorgenommen, um die Anforderungen der See-Berufsgenossenschaft für den weiteren Einsatz zu erfüllen.
- Die Ramme im benachbarten Hafen wurde um das Rammgerät einer anderen - im Übrigen zu verschrottenden - Ramme erweitert.

Zu den Personaleinsparungen als Folge der Beschaffungsmaßnahme kam es ebenfalls nicht. Zwar hat das damals zuständige Hafenamt in einem Bericht vom 14.07.2003 an das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die durch die Inbetriebnahme des Neugeräts realisierten Einsparungen auf sechs Stellen im Gesamtwert von 137.207,10 € beziffert. Diese Stelleneinsparungen fanden jedoch bereits in

¹⁴⁷ Die Besatzungsstärke der bislang eingesetzten Einheiten betrug insgesamt acht Mitarbeiter. Auf dem neuen Mehrzweckgerät sollten künftig lediglich vier Mitarbeiter eingesetzt werden.

den Jahren 1998, 1999 und 2001 statt und können somit nicht von der erst 2003 erfolgten Maßnahme verursacht worden sein.

Mit der Beschaffung des Mehrzweckgeräts „Seelöwe“ sind die Aufgaben offenbar nicht - wie zuvor angekündigt - wirtschaftlicher erfüllt worden. Die Situation dürfte sich vielmehr sogar verschlechtert haben, weil zusätzlich zu den bisher anfallenden Kosten für das vorhandene Personal und Gerät auch noch Kosten für das neue Mehrzweckgerät entstehen.

Auch vor dem Hintergrund dieses Beispiels sollte die Landesregierung darauf dringen, dass die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) - als Rechtsnachfolgerin der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung - das Einsatzkonzept für die vorhandenen schwimmenden Fahrzeuge und Geräte insgesamt überarbeitet, um einen wirtschaftlicheren Geräte- und Personaleinsatz zu erreichen. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat inzwischen eine Überprüfung des Konzepts durch die NPorts zugesagt.

Schwachstellen im Auftragswesen beseitigen

Wer beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen, insbesondere im Baubereich, das Vergaberecht missachtet, schaltet den Wettbewerb aus; in der Regel wird es dadurch für das Land viel teurer. In Einzelfällen ist selbst Korruption nicht auszuschließen.

Das Bau- und Wartungsmanagement der Hochschulen ist verbesserungswürdig (Nrn. 43 bis 46).

42. Kampfmittelbeseitigung im Abonnement

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 11	-	Kampfmittelbeseitigung

Flächenräumvorhaben wurden vom Kampfmittelbeseitigungsdienst über mehrere Jahre ohne die erforderliche öffentliche Ausschreibung vergeben.

Selbst im Rahmen der durchgeführten beschränkten Ausschreibungen war kein ausreichender Wettbewerb gewährleistet, weil die Leistungsverzeichnisse überwiegend nicht ordnungsgemäß erstellt worden waren.

Auch bei Jahresverträgen für Vermessungsarbeiten im Rahmen der Kampfmittelbeseitigung gab es seit 15 Jahren keinen Wettbewerb, weil Verträge mit ein und derselben Firma immer wieder stillschweigend verlängert wurden.

Gegenstand der Prüfung

Der LRH prüfte im Jahre 2004 beim Kampfmittelbeseitigungsdienst der damaligen Bezirksregierung Hannover die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von sechs *Flächenräumvorhaben* in ganz Niedersachsen (Vergabevolumen rd. 1,5 Millionen €). Ziel dieser Vorhaben ist die Kampfmittelfreiheit zuvor definierter, in der Regel infolge des 2. Weltkriegs belasteter Flächen. Nach einer Beprobung dieser Flächen werden anhand der Ergebnisse Leistungsverzeichnisse erstellt und Flächenräumvorhaben ausgeschrieben.

Außerdem prüfte der LRH *Jahresverträge im Rahmen des Landesräumprogramms*. Ziel dieses Programms ist das Einmessen, Erkunden und Beseitigen insbesondere von Bombenblindgängern an Orten in Niedersachsen, die durch die Auswertung alliierter Luftbilder bestimmt werden. Der Kampfmittelbeseitigungsdienst hat zu diesem Zweck Jahresverträge mit einem Gesamtvolumen von gut 1,1 Millionen € abgeschlossen, die die Bereiche Vermessung, Tiefenbohrung und Räumung abdecken und überwiegend auf Stundenbasis abgerechnet werden.

Vergabeverfahren bei Flächenräumungen

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst hatte im Jahre 2001 auf der Grundlage der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) für eine fiktive Räumstelle einen Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Anhand der Bewerberliste aus diesem Teilnahmewettbewerb erstellte der Kampfmittelbeseitigungsdienst eine Liste von 20 Firmen, welche „grundsätzlich für Arbeiten der Kampfmittelbeseitigung qualifiziert“ waren. Im Ergebnis wurden bei nachfolgenden beschränkten Ausschreibungen im Wesentlichen dieselben Bieter berücksichtigt und acht Firmen nie in den Bieterkreis einbezogen. Eine öffentliche Ausschreibung der Flächenräumungen wurde niemals in Erwägung gezogen. Im Ergebnis wurden willkürlich bestimmte Firmen bei der Vergabe bevorzugt.

Die Zentrale Polizeidirektion Hannover, die zwischenzeitlich die Zuständigkeit für den Kampfmittelbeseitigungsdienst übernommen hat, hat bestätigt, dass auch für Leistungen der Kampfmittelräumung das Primat der öffentlichen Ausschreibung gemäß § 3 der Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) gilt. Der LRH erwartet deshalb, dass der Kampfmittelbeseitigungsdienst Flächenräumvorhaben künftig konsequent öffentlich ausschreibt.

Mängel in den Leistungsbeschreibungen für Flächenräumungen

Im Rahmen der beschränkten Ausschreibung wurden in fünf der sechs vom LRH geprüften Fälle 50 v. H. bis 77 v. H. der Positionen so ausgeschrieben, dass die Bieter diese Positionen als so genannte Nur-Einheitspreis-Positionen (NEP-Positionen), d. h. nur mit einem Einheitspreis, anbieten sollten. Diese Positionen wurden dann von Fall zu Fall in ganz unterschiedlichem Umfang in die Wertung einbezogen.

Zunächst hätten NEP-Positionen in diesem Umfang gar nicht ausgewiesen werden dürfen, da sie nur für Wahlpositionen vorgesehen sind, die dann nur in Verbindung mit Grundpositionen zu werten sind. Außerdem stellt die Vorgehensweise einen Verstoß gegen die Gleichbehandlungsgebote der §§ 97 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und 8 Nr. 1 VOB/A dar, weil auf Grund der unterschiedlichen Handhabung Willkür bzw. Bevorzugung einzelner Bieter nicht ausgeschlossen werden kann.

So ließ der Kampfmittelbeseitigungsdienst bzw. der von ihm beauftragte Projektmanager - bewusst oder unbewusst - völlig außer Acht, ob eine Normal-Position der Wertung unterlag und somit unter Wettbewerbsbedingungen zustande gekommen war, oder ob im Falle der NEP-Positionen eine Wertung gar nicht zulässig gewesen wäre. In einem besonders gravierenden Fall, in dem bei sechs Leistungspositionen zudem noch die ausgeschriebenen Mengen massiv erhöht wurden, führte dies letztendlich dazu, dass die beiden billigsten Bieter ohne Anhörung und Aufklärung bei der Vergabe unberücksichtigt blieben.

Da der Kampfmittelbeseitigungsdienst inzwischen bereit zu sein scheint, künftig die Forderung des LRH nach VOB-gerechter Ausschreibung und Angebotswertung zu erfüllen, wird davon ausgegangen, dass NEP-Positionen künftig nur bei Wahlpositionen ausgewiesen und dann nur in Verbindung mit Grundpositionen gewertet werden.

Fehlender Wettbewerb bei Jahresverträgen im Rahmen des Landesräumprogramms

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte der Kampfmittelbeseitigungsdienst für das Vermessen, das Tiefenbohren und das Räumen von Kampfmitteln (insbesondere Bombenblindgängern) im Rahmen des Landesräumungsprogramms jeweils Rahmenverträge mit bestimmten Firmen abgeschlossen. Die Vermessungsarbeiten wurden auf der Grundlage einer Vereinbarung mit der Firma T aus dem Jahre 1989 erledigt. Die Preise wurden seitdem wiederholt angepasst, ohne dass die Notwendigkeit einer Ausschreibung erwogen wurde. Im Jahre 2003 vergütete der Kampfmittelbeseitigungsdienst die Leistungen für zwei Vermessungstrupps mit insgesamt rd. 490.000 €. Auch die Rahmenverträge für die Bereiche „Tiefenbohren“ mit einem Volumen in 2003 von rd. 175.000 € und „Räumen“ mit einem Volumen von rd. 550.000 € in 2003 gingen aus beschränkten Ausschreibungen in den Jahren 2001 und 2002 hervor und wurden jeweils ohne Ausschreibung verlängert.

Da es sich in allen Bereichen um gewerbliche Tätigkeiten handelt, hätten diese Leistungen gemäß § 97 Abs. 1 GWB regelmäßig ausgeschrieben werden müssen. Der fehlende Wettbewerb erscheint vor allem bei den Vermessungsarbeiten bedenklich, weil die wiederkehrenden Preisanpassungen und Vertragsverlängerungen der Firma T seit über 15 Jahren eine Art „Dauerbeschäftigung“ im Auftrag des Landes garantierten. Dem Kampfmittelbeseitigungsdienst ist dies mit der Zeit wohl selbst unheimlich geworden, denn er ging Ende 2002 dazu über, trotz Anerkennung der monatlichen Leistung in den Leistungsmeldungen der Firmen die Monatsrechnungen einfach zu kürzen.

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst hat inzwischen zugesagt, die entsprechenden Jahresverträge öffentlich auszuschreiben und die zu erbringenden Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Der LRH geht deshalb davon aus, dass zukünftig mehr Wettbewerb bei der Kampfmittelbeseitigung im Rahmen von Landesräumprogrammen gewährleistet ist.

Zusammenfassende Würdigung

Der LRH hat bei der Prüfung der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Maßnahmen des Kampfmittelbeseitigungsdienstes insgesamt schwerwiegende Mängel wegen fehlenden Wettbewerbs festgestellt. Die Verstöße hält er für so gra-

vierend, dass das Ministerium für Inneres und Sport und die Zentrale Polizeidirektion in eigener Zuständigkeit prüfen sollten, ob in diesem Bereich nicht weitere Aufklärungen sinnvoll erscheinen, um jeden korruptiven Ansatz auszuschließen.

43. Fehlerhafte Vergabepaxis bei EDV-Beschaffungen der Medizinischen Hochschule Hannover

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 19	-	Medizinische Hochschule Hannover

Die für die EDV zuständige zentrale Beschaffungsstelle der Medizinischen Hochschule Hannover hat im Rahmen eines achtjährigen Projekts mehr als 1.200 Personalcomputer sowie Drucker für insgesamt knapp 2 Millionen € beschafft.

Entgegen den Vorschriften des Vergaberechts kaufte die Beschaffungsstelle diese Geräte durchweg ohne Ausschreibung im Wege der freihändigen Vergabe bei einem einzigen Lieferanten.

Die Vergabepaxis

Die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) beschafft Geräte der Informations- und Kommunikationstechnik zentral durch die Stabsstelle „EDV-Einkauf“.

Diese Stabsstelle hat im Rahmen einer nach dem Hochschulbauförderungsgesetz geförderten Maßnahme zur Ausstattung der Hochschule mit „Client-Server-Strukturen einschließlich Vernetzung“ in den Jahren 1997 bis 2004 für die MHH mehr als 1.200 Personalcomputer (PC), zum Teil auch mit zugehörigen Monitoren und Druckern beschafft und dafür insgesamt knapp 2 Millionen € ausgegeben. Sie kaufte jährlich für 135.000 € bis 456.000 € bis zu 320 Geräte.

Auftragnehmer war in nahezu allen Fällen ein bestimmtes Unternehmen, das durch die regelmäßigen Belieferungen gewissermaßen zum Hauslieferanten wurde. Die Stabsstelle erteilte die Aufträge in den vom LRH geprüften Fällen im Wege der freihändigen Vergabe.

Die Auftragssummen der einzelnen Beschaffungen lagen in aller Regel unterhalb des Schwellenwerts von 15.000 €, der eine freihändige Vergabe zulässt. In einigen

Fällen hat die Stabsstelle allerdings auch Beschaffungsaufträge freihändig vergeben, die den genannten Schwellenwert wesentlich überschritten. Es existieren keine Aktenvermerke, die die Gründe für die gewählten Vergabeverfahren und die Vergabe selbst dokumentieren.

Würdigung

Die MHH hat im Rahmen der Beschaffungsmaßnahmen für das Hochschulbauförderungsgesetz-Projekt die Vorschriften für das Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge missachtet.

Im Grundsatz gilt das Gebot des § 55 LHO, dass nämlich dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muss. In Ausnahmefällen darf eine freihändige Vergabe ohne weitere Begründung durchgeführt werden, weil das Land dies zugelassen und den Höchstwert für eine solche freihändige Vergabe auf 15.000 € festgesetzt hat¹⁴⁸. Zugleich bestimmte das Land, dass bei einer freihändigen Vergabe - soweit möglich - mindestens drei Bieter im Wege einer formlosen Preisanfrage zur Angebotsabgabe aufzufordern sind und dass das Ergebnis dieser Anfrage aktenkundig zu machen ist.

Zu beanstanden ist zunächst, dass in der Stabsstelle keine Dokumentation der Beschaffungsverfahren vorlag, wie dies das Vergaberecht, insbesondere die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A), zu allen Verfahrensentscheidungen verlangt. Deren Entscheidungsfindung konnte der LRH deshalb nicht aufklären.

Zu missbilligen ist, dass die Stabsstelle in keinem Fall eine Ausschreibung, sei sie öffentlich oder beschränkt, vorgenommen, sondern stets den Weg der freihändigen Vergabe gewählt hat. Wegen der fehlenden Dokumentation muss offen bleiben, ob dieses Verfahren in dem einen oder anderen Beschaffungsfall möglicherweise zu rechtfertigen war. Der LRH hält es jedoch für ausgeschlossen, dass es sich bei der Beschaffung von Standardprodukten wie PCs und Drucker mit jährlichen Auftragsvolumina zwischen 135.000 € (2003) und über 456.000 € (1998) stets um einzeln zu beurteilende, in sich abgeschlossene Beschaffungsvorgänge mit einem Wert von jeweils unter 15.000 € gehandelt hat. Es spricht vielmehr alles dafür, dass die Vielzahl der Einzelbeschaffungen ohne weiteres zu umfassenden Aufträgen hätte ge-

¹⁴⁸ Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 01.06.2001 - 37.3-04010/1 -, Nds. MBl. S. 626.

bündelt werden können oder dass zumindest aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ein Rahmenvertrag hätte abgeschlossen werden müssen. Ob die dann gebotene öffentliche oder zumindest beschränkte Ausschreibung zu wirtschaftlicheren Ergebnissen geführt hätte, muss offen bleiben.

Unabhängig davon hat die Vergabestelle in der Zeit zwischen 1998 und 2002 in einigen Fällen auch jenseits des Schwellenwerts von 15.000 € Aufträge freihändig vergeben und damit unmittelbar gegen das Vergaberecht verstoßen.

Auch das von der Vergabestelle über Jahre praktizierte Verfahren, die Beschaffungsmaßnahmen im Wege der freihändigen Vergabe prinzipiell über einen einzigen Lieferanten abzuwickeln, ist zu missbilligen. Dabei muss offen bleiben, ob dieser Lieferant tatsächlich der wirtschaftlichste Anbieter war. Da die Vergabestelle entgegen den Vorschriften des Vergaberechts nicht einmal Vergleichsangebote eingeholt oder diese jedenfalls nicht dokumentiert hat und da weiterhin keinerlei Dokumentation in Form von Auswahlvermerken oder sonstigen nachvollziehbaren Begründungen für die Entscheidung zu Gunsten des Hauslieferanten vorliegen, ist das gesamte Vergabeverfahren völlig intransparent.

Durch die Praxis der Stabsstelle „EDV-Einkauf“ der MHH wurde im Ergebnis verhindert, dass überhaupt eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen getroffen werden kann. Durch diese Praxis hat sie sich ferner über wesentliche Ziele des öffentlichen Vergaberechts wie die Sicherung des freien Wettbewerbs, die Gewährleistung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzips und die Verhinderung von Korruption hinweggesetzt.

44. Bauleitung durch Hochschulen in eigener Regie - noch sehr mangelbehaftet

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 29 und 06 33	-	Universität Hildesheim und Fachhochschule Osnabrück

Bei Baumaßnahmen, die zwei Hochschulen mit eigenem Personal und in eigener Zuständigkeit durchgeführt haben, hat es erhebliche Verstöße gegen das Vergaberecht gegeben. Auch die Einschaltung freiberuflich Tätiger hat eine ordnungsgemäße Bauleitung durch die Landesbetriebe als öffentlicher Auftraggeber nicht gewährleistet.

Die eigenverantwortliche Betreuung von Baumaßnahmen durch Hochschulen setzt ein den Anforderungen entsprechend qualifiziertes Fachpersonal voraus. Die Hochschulen sollten weiterhin die Einschaltung des Staatlichen Baumanagements erwägen, insbesondere dann, wenn sich bei kleinen Hochschulen der Einsatz eigenen Personals als unwirtschaftlich darstellt.

Gegenstand der Prüfung

Im Jahr 2004 hat der LRH bei zwei Hochschulen sechs Bauprojekte untersucht, die Kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahmen (KNUE-Maßnahmen) mit einer Kostengrenze von bis zu 1 Million € zuzuordnen sind. Die Hochschulen haben die Projekte als Landesbetriebe in eigener Verantwortung, d. h. ohne Betreuung durch die Staatliche Hochbauverwaltung, durchgeführt.

Die Regelzuständigkeit für die Erledigung staatlicher Bauvorhaben liegt beim Staatlichen Baumanagement. Hiervon abweichend sollte für einen begrenzten Zeitraum in einem Modellversuch die Wahrnehmung der vollen Bauherrenverantwortung durch Hochschulen erprobt werden. Dieser Versuch ist für gesondert ausgewiesene KNUE-Maßnahmen umgesetzt worden.

Drei der vom LRH geprüften Projekte waren solche Modellversuche, drei weitere sind von den Hochschulen in eigener Verantwortung umgesetzt worden, obwohl sie nach den Regelungen der Richtlinien über die Durchführung der Bauaufgaben des Landes (RLBau) in der Zuständigkeit der Staatlichen Bauverwaltung gelegen hätten.

Alle Projekte wurden in der Hauptsache in den Jahren 2000 bis 2001 abgewickelt. Damit lagen sie in einem Zeitraum, in dem die zwei geprüften Hochschulen noch nicht in Stiftungshochschulen umgewandelt worden waren. Mittlerweile haben sie für ihren Bereich die bislang vom Staatlichen Baumanagement Niedersachsen wahrgenommenen Bauaufgaben und damit die volle Bauherrenverantwortung übernommen.

Die Prüfung der sechs untersuchten Projekte führte u. a. zu folgenden Feststellungen:

Umbau einer Sporthalle

Die Universität Hildesheim wollte eine hochschuleigene Sporthalle behindertengerecht erschließen und musste deswegen den Gebäudezugang umgestalten. Bei der Anmeldung der Maßnahme lag kein konkretes Raumprogramm zugrunde, es sollte im Rahmen des Projekts jedoch auch ein zusätzlicher Lagerraum geschaffen werden. Da die Hochschule selbst nicht über baufachlich ausgebildetes Personal verfügte, schaltete sie eine freiberuflich tätige Architektin ein. Im Fortgang des Projekts

- änderte die Hochschule den Projektinhalt ohne Genehmigung des dafür zuständigen Ressorts, indem sie statt des angemeldeten Lagerraums einen Kraftraum mit Aufsichtskabine erstellen ließ,
- überschritt die Hochschule auf Grund des geänderten Konzepts den ursprünglich gemeldeten Kostenrahmen deutlich,
- deckte die Hochschule den Mittelmehrbedarf unzulässigerweise mit selbst verwalteten Bauunterhaltungsmitteln.

Außerdem hat der LRH festgestellt, dass der Hochschule wesentliche vertragsrechtliche Regelungen bei der Abwicklung von Bauvorhaben nicht geläufig waren.

Herstellung einer Lüftungsanlage für eine Theaterwerkstatt

In eigener Verantwortung und ohne Beteiligung der Staatlichen Bauverwaltung erstellte dieselbe Hochschule in ihrer Theaterwerkstatt eine Lüftungsanlage. Im Projektverlauf verzichtete die Hochschule auf die Einschaltung eines freiberuflich tätigen Fachplaners. Stattdessen bediente sie sich einer Firma, die erheblichen Einfluss auf das Vergabeverfahren gewinnen und damit sich selbst Wettbewerbsvorteile verschaffen konnte. So hat die hinzugezogene Firma

- unter Verwendung konkreter Produktangaben gemeinsam mit der Hochschule die Leistungsverzeichnisse für die Angebotseinholung erstellt,
- erfolgreich sich selbst neben vier Mitbewerbern als Bieter empfohlen,

- selbst die Angebotsprüfung übernommen, was Aufgabe der Hochschule gewesen wäre,
- als Ergebnis selbst den Auftragszuschlag von der Hochschule erhalten.

Die Hochschule hat mit dieser Vorgehensweise eklatant gegen Vergaberecht verstoßen, den Vertrauensschutz von Mitbewerbern verletzt und korruptives Verhalten geradezu herausgefordert.

Austausch der Klimazentrale des Rechenzentrums

Dieselbe Hochschule führte nach demselben Schema ebenfalls in enger Zusammenarbeit mit einer Fachfirma auch den Austausch der Klimazentrale des Hochschulrechenzentrums durch. Wiederum hat die hinzugezogene Firma

- mit der Erstellung eines Leistungsverzeichnisses Planungsaufgaben für das Projekt übernommen,
- erfolgreich sich selbst und fünf weitere Anbieter für eine Angebotsabgabe empfohlen,
- letztlich selbst den Zuschlag erhalten.

In das Bild dieser Vergabepaxis passt auch, dass die Hochschule für das Projekt keine geeignete Kostenkontrolle durchführte und den Bauauftrag trotz nicht ausreichender Haushaltsmittel erteilte. Im Ergebnis stockte die Hochschule die Finanzierung - haushaltsrechtlich unzulässig - mit Bauunterhaltungsmitteln auf.

Beschaffung von Fahrradständern

Zur Herstellung von erforderlichen Fahrradstellplatzanlagen ließ sich ebenfalls die Universität Hildesheim über 300 Fahrradständer liefern. Zur Montage dieser Bügel hätten vor Ort entsprechend viele Betonfundamente/-köcher zusätzlich hergestellt werden müssen. Da dies im Nachhinein als zu aufwändig erkannt wurde, wurden die gelieferten Bügel von einer Metallbaufirma auf ein passendes Maß gekürzt und zu jeweils neun Stück zu einer Reihenanlage zusammengeschweißt. Hätte die Hochschule die vorgenannten Probleme bei der Montage frühzeitig bedacht, hätte

sie eine industriell vorgefertigte Reihenanlage, die darüber hinaus stabiler als die ausgeführte Konstruktion gewesen wäre, aus dem Katalog bestellen und nach Berechnungen des LRH insgesamt ca. 10.000 € einsparen können.

Umbau des Haupthauses eines Versuchsbetriebs

Die Fachhochschule Osnabrück wollte das Hauptgebäude eines hochschuleigenen landwirtschaftlichen Versuchsbetriebs für Wohn- und Lehrzwecke umbauen. Die beauftragte Architektin konnte den Fortgang des Projekts selbst sehr weitgehend bestimmen, ohne dass der LRH eine spürbare Einflussnahme von Seiten des öffentlichen Auftraggebers erkennen konnte. So hat die Architektin

- die Anbieter der Bauleistungen weitgehend eigenständig ausgewählt,
- preisliche Nachverhandlungen mit den Anbietern durchgeführt.

In der weiteren Folge

- vergab die Hochschule freihändig die Bauaufträge ohne formales Vergabeverfahren und übergab Bieterreihenfolgen ohne Begründung,
- vereinbarte die Architektin nachträglich Preis- und Ausführungsänderungen, ohne diese in Nachtragsvereinbarungen zu erfassen und ohne dazu von der Hochschule erkennbar Befugnis erhalten zu haben.

Damit hat auch diese Hochschule gravierend gegen Vergaberecht verstoßen und ist ihrer Bauherrenverantwortung in keiner Weise gerecht geworden.

Herrichtung eines Gästehauses

Dieselbe Hochschule ließ ein ehemaliges Offiziersheim zu einem Gästehaus umbauen. Zunächst entwickelte die Staatliche Bauverwaltung ein Planungskonzept für die Umgestaltung des Gebäudes. Im Weiteren schaltete die Hochschule jedoch einen freiberuflichen Architekten ein, der eine vollkommen neue Planung vorlegte und diese bis zum Abschluss des Projekts umsetzte und betreute. Die Mängel bei dieser Maßnahme lagen insbesondere in

- einer fehlerhaften öffentlichen Ausschreibung in Verbindung mit einer unzulässigen Vergabe an einen Generalunternehmer,
- einer nachträglichen und der Höhe nach nicht nachvollziehbaren Pauschalpreisvereinbarung für die Bauleistungen,
- einer pauschalierten Honorarvereinbarung, die nicht den Regeln der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure entsprach.

Auch dieses Projekt lässt somit deutliche Mängel bei der Planung und Durchführung der Baumaßnahme erkennen.

Resümee

Die Hochschulen haben auch als Landesbetriebe das Haushaltsrecht und damit die Vergaberegeln in Verbindung mit den Richtlinien der RLBau zu beachten. Insbesondere haben sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO sowie dem Primat der öffentlichen Vergabe nach § 55 LHO Rechnung zu tragen. Die Einhaltung dieser Regeln gewährleistet einen transparenten Wettbewerb und eine kostenbewusste Umsetzung von Baumaßnahmen.

Die geprüften Hochschulen haben diese Grundsätze bei ihrer eigenverantwortlichen Bearbeitung von Baumaßnahmen missachtet und mit der Einschränkung des Wettbewerbs auch finanzielle Nachteile für das Land in Kauf genommen.

Die vorgenannten Verstöße gegen das Vergaberecht und das Gebot der Wirtschaftlichkeit sowie die unzureichende Abrechnung der Planungs- und Bauleistungen führt der LRH im Wesentlichen darauf zurück, dass die Hochschulen im Bereich des Baumanagements nicht über ein den Anforderungen entsprechend qualifiziertes Fachpersonal verfügten. Die Hochschulen konnten ihrer Bauherrenverantwortung auch bei der Einschaltung freiberuflich Tätiger nicht in hinreichendem Maß gerecht werden.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der LRH insbesondere die Anstrengungen der Stiftung Universität Hildesheim, die erkannten Mängel mit einem neuen Vergaberegime und geeigneten Fortbildungsmaßnahmen abzustellen. Ein diesbezüglicher Erfolg zeichnete sich bereits im Zuge einer anderen Erhebung ab. Auch die Stiftung Fach-

hochschule Osnabrück hat sich mittlerweile durch die Übernahme von Fachpersonal aus dem Staatlichen Baumanagement verstärkt. Allerdings lässt eine aktuelle Haushaltsunterlage - Bau - dieser Stiftungshochschule immer noch deutliche Defizite erkennen.

Ob die Bemühungen der geprüften Stiftungshochschulen bei der Entwicklung eines jeweils eigenen Baumanagements mit den sich daraus ergebenden Insellösungen zukunftsweisend sind, bleibt fraglich. Aus Sicht des LRH ist entscheidend, dass die Hochschulen ihrer Bauherreneigenschaft durch den Einsatz hinreichend qualifizierten Fachpersonals gerecht werden. Bei der Umsetzung dieses Ziels haben sie die Wahl zwischen dem Einsatz eigenen Fachpersonals, der Beauftragung freiberuflich Tätiger oder der Einschaltung des Staatlichen Baumanagements. Soweit - insbesondere bei kleinen Hochschulen - die Gewinnung eigenen baufachlichen Personals unwirtschaftlich ist, sollten freiberuflich Tätige nur beauftragt werden, wenn deren Tätigkeit gleichwohl mit ausreichend qualifiziertem eigenen Personal überwacht werden kann. Stets sollte geprüft werden, ob sich die Einschaltung des Staatlichen Baumanagements empfiehlt.

45. Optimierung der Wartungsarbeiten bei Hochschulen

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 15, 06 17, 06 39	-	Technische Universität Braunschweig, Universität Hannover, Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven

Der LRH hat bei drei Hochschulen Wartungsarbeiten geprüft, die im Zuge der Gebäudebewirtschaftung anfallen, und mehrfach fehlenden Wettbewerb oder mangelnde Wirtschaftlichkeit festgestellt. Ein Wartungsmanagement gab es an keiner dieser Hochschulen.

Sowohl die Hochschulen als auch das Staatliche Baumanagement haben die sich aus der Prüfung ergebenden Konsequenzen gezogen und die notwendigen Schritte eingeleitet.

So soll insbesondere die Organisation von Vergabe und Ausführung sowohl der eigenständig durchgeführten Wartungsleistungen als auch der fremd vergebenen Wartungsleistungen durch Einführung eines Wartungsmanagements neu geordnet und optimiert werden. Ein solches Wartungsmanagement lässt nach Einschätzung des Finanzministeriums Kostenein-

sparungen in Höhe von 5 v. H. bis 10 v. H. und deutliche Qualitätsverbesserungen erwarten.

Gegenstand und wesentliches Ergebnis der Prüfung

Der LRH hat bei der Universität Hannover, der Technischen Universität Braunschweig sowie der Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven die vom eigenen Personal durchgeführten sowie die fremd vergebenen Wartungsarbeiten geprüft. Weiterhin hat der LRH die Planung und das Ausschreibungsverfahren von Wartungsleistungen durch das für die Hochschulen zuständige Staatliche Baumanagement betrachtet. Die Prüfung hatte folgende wesentliche Ergebnisse:

- Die Universität und die Technische Universität haben in erheblichem Umfang die fremd vergebenen Wartungsleistungen nicht bzw. nach Ablauf der Vertragslaufzeit nicht erneut dem Wettbewerb unterstellt. Einige Wartungsverträge waren schon in den 60er- und 70er-Jahren abgeschlossen worden.
- Für eine Vielzahl von Wartungsverträgen verwendeten die geprüften Hochschulen nicht die Vertragsmuster, die durch die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) vorgegeben sind, sondern Vertragsmuster der Auftragnehmer, die ungünstige Preisanpassungsklauseln und ungenaue Leistungsbeschreibungen enthielten.
- In der *Universität* wurden Inspektionen der 17 Brandmeldeanlagen unter Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen durchgeführt.

Die *Technische Universität* schloss für diese Leistungen einen Sammelwartungsvertrag ab, dessen Wartungspauschale höher war als die vergleichbarer Instandhaltungsverträge.

Die *Fachhochschule* schloss für einfache Hausalarmanlagen teilweise sehr kostenaufwändige Instandhaltungsverträge ab.

- Die Hochschulen versäumten es, die Angemessenheit von Preissteigerungen, die von den Auftragnehmern geltend gemacht wurden, zu überprüfen. Dies führte in einigen Fällen dazu, dass die Hochschulen gegenüber den Firmen überhöhte

Wartungspauschalen anerkannten. So betrug die durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungen in Extremfällen 5 v. H. bis 15 v. H., obwohl bei indexgebundener Preisgleitklausel weniger als 3 v. H. gerechtfertigt gewesen wären.

- Sowohl die vom technischen Betriebsdienst der Hochschulen in Eigenleistung erbrachten Wartungsarbeiten als auch die fremd vergebenen Wartungsleistungen an den technischen Anlagen sind optimierungsbedürftig.
- Die Abstimmung zwischen dem Staatlichen Baumanagement und den Hochschulen beim Abschluss von Wartungsverträgen war unzureichend. So haben die für die Betriebsführung zuständigen Hochschulstellen teilweise nicht die vom Bauamt vorbereiteten Verträge abgeschlossen, sondern nachträglich selbst mit den Firmen Wartungsverträge ausgehandelt. Das führte u. a. zu überhöhten Wartungspauschalen, da die neuen, von den Hochschulen vereinbarten Preise dem Wettbewerb entzogen waren. So erhöhte sich z. B. die jährliche Pauschale für die Wartung von zwei Aufzugsanlagen von 1.871 € auf 3.192 €, also um rd. 70 v. H.
- Andererseits schrieb das Staatliche Baumanagement für die Hochschulen betriebstechnische Anlagen aus, versäumte es in diesem Zusammenhang jedoch, den Umfang der Wartung und Inspektion gemeinsam mit der hausverwaltenden Dienststelle festzulegen. Bei Abstimmung mit dem Nutzer hätte in mindestens drei Fällen der Auftrag an einen anderen Bieter - mit einem dann wirtschaftlicheren Angebot - vergeben werden müssen.

Würdigung

Die Hochschulen und das Staatliche Baumanagement sind den Anregungen und Empfehlungen des LRH im Wesentlichen gefolgt und beabsichtigen, ein IT-gestütztes Wartungsmanagement einzurichten.

Mit der Einführung eines solchen Wartungsmanagements geht der LRH nicht nur von einem optimierten Personaleinsatz für die Eigenleistungen, sondern auch von nicht unerheblichen Einsparungen für die notwendigen Fremdleistungen aus, die zukünftig umfassend dem Wettbewerb unterstellt sein werden. Bei einem jährlichen Kostenaufwand der drei Hochschulen für Wartungsleistungen von über 2 Millionen €

ergibt sich auf der Grundlage von Schätzungen des Finanzministeriums in diesem Fall ein Einsparungspotenzial von jährlich 100.000 € bis zu 200.000 €.

Der LRH erwartet infolge des Wartungsmanagements auch einen verbesserten Substanzerhalt und eine höhere Verfügbarkeit der technischen Anlagen.

46. Kleine Baumaßnahmen - viele Fehler

Einzelplan 20	-	Hochbauten (Finanzministerium)
Kapitel 20 11	-	Hochbauangelegenheiten

Bei „Kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen“ der Medizinischen Hochschule Hannover hat das Staatliche Baumanagement bei einem Abrechnungsvolumen in Höhe von ca. 2,7 Millionen € nur knapp 116.000 € öffentlich ausgeschrieben, obwohl dies nach § 55 LHO grundsätzlich geboten gewesen wäre.

Außerdem hat die Bauverwaltung in erheblichem Maß Stundenlohnarbeiten, die nur für Arbeiten geringen Umfangs und mit hohen Lohnkostenanteilen zulässig sind, anerkannt und abgerechnet.

Damit hat das verantwortliche Staatliche Baumanagement nicht in der gebotenen Weise Wettbewerb hergestellt und finanzielle Nachteile für das Land in Kauf genommen.

Vergabebedingungen für Kleine Neu-, Um und Erweiterungsbaumaßnahmen

Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen (KNUE) sind in den Richtlinien über die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) Abschnitt D definiert und umfassten im Zeitraum der Prüfung (1997 bis 2001) Bauprojekte mit Kosten von 20.000 DM bis 2 Millionen DM (Stand 1999). Kleinere bauliche Änderungen oder Ergänzungen bis zu 20.000 DM durften hingegen nach RLBau Abschnitt C auch im Zuge von Bauunterhaltungsarbeiten abgewickelt werden.

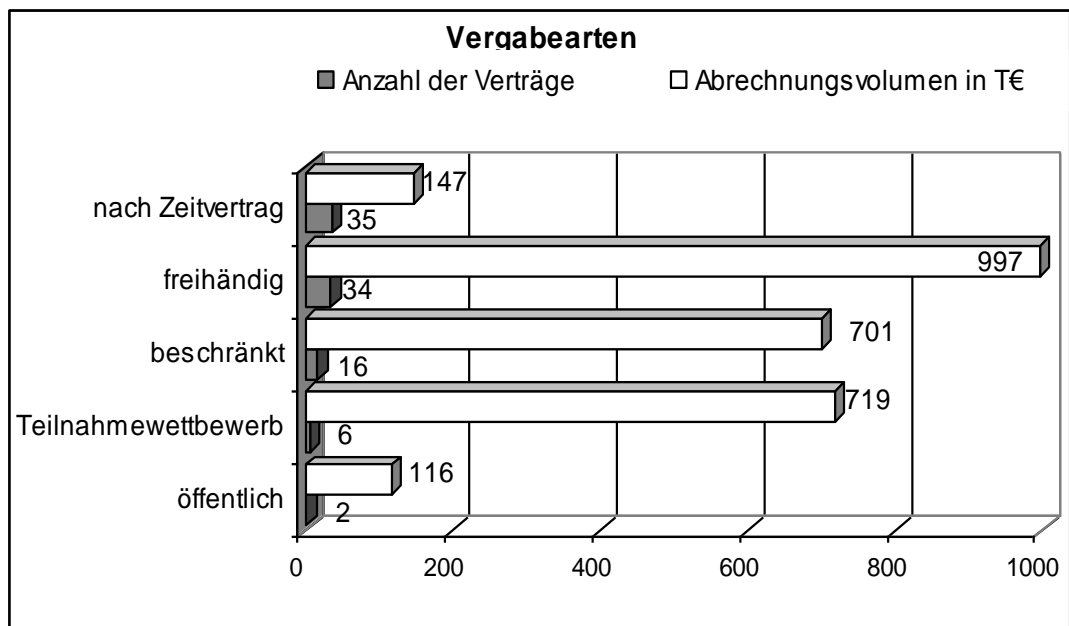
Während für kleinere Bauunterhaltungsarbeiten mit den so genannten Rahmenverträgen ein besonderes Vergabeverfahren eingeführt wurde¹⁴⁹, sind Ausschreibun-

¹⁴⁹ Vgl. Vergabehandbuch, Nr. 1.3 ff. zu § 6 der Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A).

gen für KNUE grundsätzlich den Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) unterworfen. Danach sind Abweichungen von der öffentlichen Ausschreibung nur unter bestimmten Bedingungen zulässig. Diese Bedingungen sind in der VOB im Einzelnen bestimmt und im Vergabevermerk für den jeweiligen Einzelfall darzustellen.

Unzureichender Wettbewerb

In der Zeit von 1997 bis 2001 hat das Staatliche Baumanagement Hannover II rd. 100 Aufträge mit einem Abrechnungsvolumen von insgesamt ca. 5,2 Millionen DM (= ca. 2,66 Millionen €) für KNUE der Medizinischen Hochschule Hannover vergeben. Von dieser Summe wurden nur ca. 2,1 v. H. öffentlich ausgeschrieben, wie die nachfolgende Grafik verdeutlicht:



Grafik 1: Vergaben KNUE der Jahre 1997 bis 2001

Nur in den wenigsten Fällen hat das Bauamt Abweichungen von der öffentlichen Ausschreibung begründet. Allenfalls sind in den Vergabevermerken zu beschränkten Ausschreibungen formelhaft die textlichen Begründungen zu Ausnahmetatbeständen aus der VOB/A übernommen worden, ohne jedoch die näheren Umstände zu erläutern, die eine abweichende Vergabeart rechtfertigen würden.

Vielmehr hat das Bauamt in mehreren Fällen neue Aufträge zu Angebotspreisen anderer Baumaßnahmen freihändig vergeben und so den Wettbewerb umgangen.

Auch hat das Bauamt unzulässigerweise Zeitverträge, die ausschließlich für die Vergabe von Bauunterhaltungsleistungen verwendet werden dürfen, für KNUE-Maßnahmen aktiviert¹⁵⁰.

Die Bauverwaltung begründete das hohe Maß der Abweichungen vom Gebot der öffentlichen Ausschreibung mit der Besonderheit „... dass es sich hierbei um ein Klinikum handelt, in dem die Baumaßnahmen bei laufendem Betrieb und unter Berücksichtigung der besonderen Belange der Patienten durchgeführt werden müssen“. Diese formelhafte Begründung lässt aber in keiner Weise die Notwendigkeit einer Ausnahme erkennen. Das verantwortliche Bauamt wurde deshalb von der Oberfinanzdirektion Hannover zu Recht und eindringlich auf die zwingende Notwendigkeit einer Begründung hingewiesen, die eine Ausnahme von den Regelungen der VOB rechtfertigt.

Überhöhter Anteil an Stundenlohnarbeiten¹⁵¹

Nach § 5 Nr. 2 VOB/A dürfen nur Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen, im Stundenlohn vergeben werden. In aller Regel sind das Neben- und Hilfsarbeiten, die eine untergeordnete Bedeutung haben.

Dem LRH ist der sehr hohe Anteil von Stundenlohnarbeiten bei der Leistungsabrechnung von Bauaufträgen einzelner KNUE-Projekte aufgefallen. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht den unterschiedlichen Anteil beispielhaft an fünf Fällen:

	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4	Fall 5
ca. Abrechnungssumme	266.400 €	49.600 €	17.400 €	10.000 €	4.900 €
davon ca. Stundenlohn	10.400 €	12.900 €	6.000 €	6.000 €	4.900 €
Anzahl der Stunden	263	344	114	171	121

Danach ist selbst im Fall 1 die absolut hohe Zahl von Stundenlohnarbeiten auffällig.

Wesentlicher Grund dafür war nach den Feststellungen des LRH, dass es das Bauamt versäumte, die vom Unternehmer zu erbringende Leistung umfassend in einem Leistungsverzeichnis mit Einzelpositionen zu beschreiben oder Nachtragsangebote

¹⁵⁰ Vgl. Vergabehandbuch zu § 6 VOB/A, Nr. 1.3.

¹⁵¹ Mit der Problematik, insbesondere der fehlerhaften Abrechnung von Stundenlohnarbeiten befasst sich in diesem Jahresbericht auch der Beitrag „Schäden durch fehlerhafte oder unzulässige Vergütung von Stundenlohnarbeiten“.

einzuholen. Stattdessen hat es den jeweiligen Auftragnehmer in erheblichem Umfang Stundenlohnarbeiten verrichten lassen. Da im Rahmen der Stundenlohnarbeiten für die jeweilige Einzelleistung kein Wettbewerb stattfindet, kann der ausführende Unternehmer diese in aller Regel mit höheren Kosten abrechnen. Ein nicht unerheblicher Schaden für das Land ist deshalb zu vermuten.

Transparenz erhöhen

Vorbedingung einer wirtschaftlichen Verwaltung ist die Transparenz in allen Fragen, die die Steuerung und Haushaltsführung beeinflussen können. Das Beispiel der niedersächsischen Staatstheater zeigt, wie wichtig einheitliche Rahmenbedingungen sind, damit das Land sinnvolle Ziele vereinbaren und deren Erreichung überwachen kann (Nr. 47). Neue Steuerungsinstrumente sollten erst dann eingesetzt werden, wenn die hierfür erforderlichen Vorstufen der Kosten- und Leistungsrechnung funktionieren (Nr. 48).

Aber auch die staatliche Aufsicht und die Finanzkontrolle des LRH sind auf wirksame Instrumentarien angewiesen, um die Transparenz der zu beaufsichtigenden und zu prüfenden Einrichtungen zu erhöhen. Bei Hochschulen und Studentenwerken lassen sich solche Verbesserungen durch Änderung des Hochschulrechts erreichen (Nr. 49).

47. Transparenz der Wirtschaftsführung der niedersächsischen Staatstheater

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 60, 06 61 und 06 74	-	Staatstheater Braunschweig, Oldenburgisches Staatstheater und Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH

Das Land führt seine Staatstheater in Braunschweig, Hannover und Oldenburg als Landesbetrieb, als GmbH bzw. als kamerale Regiebetrieb und daher mit drei unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen. Die fehlende Vergleichbarkeit der Daten zur Wirtschaftsführung erschwert dem Land die übergeordnete Steuerung und Kontrolle der Staatstheater.

Das Land sollte - soweit dies für seine Steuerung der Staatstheater notwendig ist - einen einheitlichen Rahmen insbesondere für die Ausgestaltung der Wirtschaftspläne, der Kostenrechnungen und des Berichtswesens

vorgeben, innerhalb dessen die Staatstheater ihr operatives Geschäft eigenverantwortlich betreiben können.

Das Land sollte auch gegenüber seinen Staatstheatern das Instrument der Zielvereinbarungen nutzen. Schließlich sollte das Land die Kooperation der Staatstheater untereinander mit dem Ziel einer sich ergänzenden, ausgewogenen niedersächsischen Theaterlandschaft fördern.

Vorbemerkung

Das Land betreibt seine drei Staatstheater in unterschiedlichen Organisationsverfassungen und Wirtschaftsstrukturen. Das *Staatstheater Hannover* als GmbH und das *Staatstheater Braunschweig* als rechtlich unselbständiger Landesbetrieb werden kaufmännisch geführt. Das *Oldenburgische Staatstheater* ist derzeit noch ein Regiebetrieb mit kameraler Haushaltsführung, seine Umwandlung in einen Landesbetrieb ist beabsichtigt.

Der LRH hat schon im Jahresbericht 2005¹⁵² Aspekte der Wirtschaftsführung und Steuerung des *Staatstheaters Hannover* thematisiert. Die Diskussion zur dabei aufgeworfenen grundsätzlichen Problematik, dass der Betrieb der Staatstheater in uneinheitlichen Rechts- und Organisationsformen deren Steuerung und Kontrolle erschweren dürfte, ist noch nicht abgeschlossen. Der nachfolgende Beitrag enthält auf der Grundlage der bestehenden Organisationsformen vergleichende Aussagen zur Transparenz der Wirtschaftsführung aller drei Staatstheater und bezieht sich auf den Prüfungszeitraum der Hj. 2004 und 2005.

Aussagekraft des Haushaltsplans verbessern

Die Staatstheater werden im Landeshaushalt in drei verschiedenen Kapiteln geführt, dabei unterscheiden sich Form und Umfang der ausgebrachten Haushaltsdaten erheblich. Der im Haushaltsplan des Landes als Anlage dargestellte Wirtschaftsplan des *Staatstheaters Braunschweig* sowie der kamerale Haushalt des *Oldenburgischen Staatstheaters* enthalten detaillierte Angaben zu den Mittelansätzen und zur Stellenausstattung. Für das *Staatstheater Hannover* weist der Haushalt neben den

¹⁵² Drs. 15/1900, S. 69 ff.

Gesamteinnahmen und -ausgaben der GmbH lediglich den Landeszuschuss aus; der Wirtschaftsplan wird hingegen nicht veröffentlicht.

Die ausführlichen Informationen zu den *Staatstheatern Braunschweig* und *Oldenburg* im Landeshaushalt lassen ein umfassendes Bild über die Situation der Betriebe zu. Demgegenüber stellt der Landeshaushalt für das *Staatstheater Hannover* nur den Gesamtetat und einen Ausschnitt der Eintrittspreise dar. Haushaltsrechtlich ist zwar nicht vorgeschrieben, weitergehende Daten über einen Zuwendungsempfänger wie das *Staatstheater Hannover* im Haushaltsplan zu veröffentlichen. Da das *Staatstheater Hannover* allerdings mit einer jährlichen Landesförderung von über 47 Millionen € die bedeutendste Kultureinrichtung in Niedersachsen ist und das Land sein alleiniger Gesellschafter, sollten die Wirtschaftsdaten des Staatstheaters in den Erläuterungen zum Haushalt auf dem Niveau der beiden anderen Staatstheater nachvollzogen werden können. Damit wäre trotz unterschiedlicher Betriebsformen ein vergleichender Überblick über die drei Staatstheater möglich.

Uneinheitliche Wirtschaftspläne

Die Wirtschaftspläne der *Staatstheater Braunschweig* und *Hannover* weisen eine sehr unterschiedliche Kontenstruktur auf, sodass hierdurch ein weitergehender Vergleich der Haushaltsansätze bzw. -ergebnisse kaum möglich ist. Im Hinblick auf die beabsichtigte Umwandlung des *Staatstheaters Oldenburg* in einen Landesbetrieb sollte das Land eine einheitliche Struktur der Wirtschaftspläne in allen drei Staatstheatern anstreben, um eine auf differenzierten Vergleichsdaten basierende übergeordnete Steuerung der Staatstheater sicherstellen zu können. Da nachträgliche Änderungen der Systematik in Wirtschaftsplänen mit einem vermeidbaren Arbeitsaufwand und Folgekosten (z. B. durch Kontenumstellungen in der Finanz-Software) verbunden sind, sollten mit den Beteiligten rechtzeitig entsprechende Vorgaben abgestimmt werden.

Dezentrale Mittelbewirtschaftung innerhalb der Staatstheater

Die Ausführung der Wirtschafts- und Haushaltspläne gehört zum operativen Geschäft der Staatstheater, die ihre jeweilige Arbeitsweise auf die unterschiedlichen Bedingungen - Betriebsform, innere Struktur, Finanz-Software etc. - abgestellt haben. Trotz der verschiedenen Organisationsformen und Buchhaltungssysteme führen alle drei Staatstheater eine ähnliche Art der Mittelbudgetierung durch. Sie wei-

sen einigen künstlerischen bzw. technischen Abteilungen jeweils ein Budget zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zu. Unterschiede zwischen den Staatstheatern ergeben sich lediglich hinsichtlich des Umfangs der entsprechend budgetierten Mittel. Im Unterschied zu den *Staatstheatern Braunschweig* und *Oldenburg* teilt das *Staatstheater Hannover* den Abteilungen nicht nur die Gäste- und Ausstattungsetats zu, sondern auch die Budgets für das eigene künstlerische Personal.

Der LRH begrüßt die von den Staatstheatern praktizierte dezentrale Mittelbewirtschaftung, da hierdurch die Verantwortung für die Erfüllung der künstlerischen Aufgaben und für deren Finanzen zusammengeführt wird. Die Entscheidung, Budgetverantwortung von der Theaterverwaltung auf künstlerische Einheiten zu delegieren, setzt aber voraus, dass Informationsaustausch und Kontrolle in Form eines Berichtswesens gewährleistet sind, um das Risiko von Ansatzüberschreitungen gering zu halten.

Systematisches Berichtswesen nicht bei allen Staatstheatern vorhanden

Die *Staatstheater Braunschweig* und *Oldenburg* besitzen kein umfassendes systematisches Berichtswesen, das die Budgetverantwortlichen in den Abteilungen über Kontenstände informiert. Die jeweilige Verwaltung des Staatstheaters nimmt zwar betriebswirtschaftliche Auswertungen in Form von Monatsabschlüssen vor und leitet daraus ggf. ihre eigenen Steuerungsmaßnahmen ab. Die Verantwortlichen in den Abteilungen können ihre Budgetentscheidungen jedoch nicht auf regelmäßige Konteninformationen aufbauen. Demgegenüber hat das *Staatstheater Hannover* inzwischen ein systematisches Berichtswesen installiert und u. a. damit Maßnahmen gegen die vom LRH im Jahresbericht 2005 beanstandete Intransparenz seiner Wirtschaftsführung ergriffen. Die Verwaltung des *Staatstheaters Hannover* hält einen engen Kontakt zu den Budgetverantwortlichen in den Abteilungen, die über das eingerichtete Berichtswesen regelmäßig Informationen über ihre Kontenstände erhalten. Hauptsächlich dieser Mittelkontrolle dienen derzeit auch die Kostenrechnung und das Controlling des Staatstheaters.

Das Land sollte im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion sicherstellen, dass alle drei Staatstheater ein Berichtswesen mit ausreichendem Informationsfluss einrichten. Dies ist für ein funktionierendes Risikomanagement an den Staatstheatern unerlässlich.

Ausweitung und Optimierung des Controllings

Neben der wichtigen Aufgabe, die vorstehend beschriebene Mittelbudgetierung mithilfe der Kostenstellenrechnung zu kontrollieren, sollten die Theater ihre Kostenrechnung und das Controlling aber auch dazu nutzen, ihre Produktionsprozesse zu steuern und ggf. zu optimieren. Nur durch eine differenzierte Auswertung der Kostenträger (Inszenierungen, Gastspiele, Sonderveranstaltungen usw.) lässt sich beurteilen, wie teuer die einzelnen Produkte sind und ob die Kostenrahmen eingehalten wurden.

Die jeweiligen Kostenrechnungssysteme der drei Staatstheater sehen zwar vor, dass Einnahmen und Ausgaben nicht nur einer Kostenstelle, sondern zugleich auch einem Kostenträger zugeordnet werden. Die Staatstheater nutzten die vorhandenen Daten jedoch nicht, um die Kostenträger systematisch auszuwerten und betriebsrelevante Entscheidungen darauf aufzubauen.

Ein Controlling sollte sich nicht darauf beschränken, die Einhaltung der Mittelansätze zu gewährleisten. Die Komplexität der Arbeitsprozesse in den Theatern lässt Optimierungen nur zu, wenn zu diesem Zweck auch von den Kostenträgern bzw. Produkten eines Theaterbetriebs ausgegangen wird. Die drei Staatstheater werten bisher die Daten der Kostenträger im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs nur wenig zu solchen Zwecken aus. Das Land sollte daher auf eine laufende und nachgehende Betrachtung der Inszenierungen, Gastspiele und Sonderveranstaltungen als Kostenträger Wert legen.

Vergleichskennzahlen für Steuerung durch das Land erforderlich

Auch wenn die Kostenrechnung vor allem ein Instrument der internen Betriebsführung ist, kann sie auch eine Basis für Betriebsvergleiche darstellen.

Das Land erließ für die *Staatstheater Braunschweig* und *Hannover* Geschäftordnungen und Betriebsanweisungen, die jedoch keine Vorgaben zur Ausgestaltung der Kostenrechnung enthielten. Die beiden Staatstheater haben die Kostenrechnung daher nach eigenen Vorstellungen entwickelt und ihren Umfang selbst festgelegt. Das *Oldenburgische Staatstheater* hat ohne Anstoß des Landes eine Kostenrechnung in Teilbereichen eingeführt, der weitere Ausbau soll zusammen mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb vorgenommen werden.

Das Land sollte darauf hinwirken, dass die Kostenrechnung an den Staatstheatern möglichst in einheitlicher Struktur und in gleichem Mindestumfang durchgeführt wird, um dem Land Kennzahlenvergleiche für seine Steuerungsaufgaben zu ermöglichen. Die Entscheidung über Rahmenvorgaben zur Kostenrechnung sollte rechtzeitig bis zur Änderung der Organisationsform beim *Oldenburgischen Staatstheater* erfolgen.

Steuerung der Staatstheater durch Zielvereinbarungen

Das Land ist im Kulturbereich dazu übergegangen, Zielvereinbarungen mit den Einrichtungen bzw. Trägern zu schließen. Für die Staatstheater gibt es solche Kontrakte bisher nicht. Konkrete Ziele wurden auch nicht auf andere Weise festgelegt, vielmehr steuert das Land noch inputorientiert über die Zuweisung von Haushaltsmitteln. Nur für das *Staatstheater Braunschweig* wurde nach Vorgabe der LHO¹⁵³ ein Leistungsplan aufgestellt, der einige Zielkennzahlen enthält, z. B. die Zahl der Vorstellungen und den Auslastungsgrad.

Das Land sollte auch mit den Staatstheatern Zielvereinbarungen im Sinne einer outputorientierten Steuerung schließen und ihnen damit einen Rahmen vorgeben, ohne damit die künstlerische Freiheit der Intendanten einzuschränken. Neben den Leistungen der Staatstheater sollte in solchen Verträgen nach Möglichkeit auch die Finanzierung durch das Land über einen mehrjährigen Zeitraum in Aussicht genommen werden. Dies würde den Staatstheatern, die insbesondere im Musiktheater zwei bis drei Jahre im Voraus planen müssen, ihre finanzielle Planung wesentlich erleichtern. In *Braunschweig* und *Oldenburg* sollten solche Festlegungen auch mit den beiden Kommunen abgestimmt werden, die sich anteilig an den Betriebskosten des jeweiligen Staatstheaters beteiligen. Darüber hinaus könnte bei den Zielvereinbarungen auch erwogen werden, die Zuweisung eines Teils der Haushaltsmittel an leistungsbezogene Kriterien zu knüpfen.

Theaterlandschaft in Niedersachsen stärken und Kooperationen fördern

Die drei Staatstheater arbeiten derzeit auf künstlerischer Ebene vor allem mit aus ihrer Sicht gleichwertigen Bühnen anderer Bundesländer zusammen, zum Teil sogar

¹⁵³ Nr. 1.3.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 26 LHO.

auch im internationalen Rahmen. Abstecher und Gastkonzerte führen die Staatstheater zwar auch innerhalb Niedersachsens durch, Kooperationen untereinander kommen hingegen kaum zustande.

Der LRH begrüßt die z. B. im Zusammenhang mit dem Festival „Theaterformen“ zum Ausdruck gebrachte Intention des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, durch eine engere Zusammenarbeit der beiden *Staatstheater Hannover* und *Braunschweig* die Attraktivität sowohl des Festivals als auch der beiden Bühnen zu fördern. Unter Wahrnehmung der künstlerischen Eigenständigkeit der Staatstheater sollte das Land jedoch verstärkt darauf hinwirken, dass die Staatstheater sich als Teile einer niedersächsischen Theaterlandschaft verstehen und dies auch durch künstlerische Kooperationen und Abstimmung untereinander zum Ausdruck bringen. Das Land sollte zu diesem Zweck seine Ziele einer insgesamt sich ergänzenden und ausgewogenen Theaterlandschaft formulieren und diese bei der Berufung des künstlerischen Leitungspersonals und beim Abschluss der anzustrebenden Zielvereinbarungen geltend machen.

48. Wirkungsorientiertes Polizeimanagement

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel 03 20	-	Landespolizei

Die Landespolizei sollte sich auf die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung auf Vollkostenbasis mit einem funktionalen Produkt- und Leistungskatalog konzentrieren. Kosten-/Leistungsdaten bezogene strategische Steuerungsinstrumente bzw. Qualitätsmanagementverfahren wie die Balanced Scorecard sollten zurückgestellt werden.

In der Zeit vom 01.01.2003 bis zum 31.12.2004 nahmen zwölf Dienststellen der niedersächsischen Polizei mit ca. 4.500 Bediensteten an dem Projekt „Wirkungsorientiertes Polizeimanagement (WPM)“ teil. Ziel des Projekts WPM war es, die Pilotdienststellen mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und darüber hinaus drei von ihnen zusätzlich mithilfe der Balanced Scorecard (BSC) nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen und zu steuern.

Mit dem Projekt WPM sollten dem Projektauftrag zufolge insbesondere die nachstehenden Fragen beantwortet werden:

- a) Ist die BSC ein geeignetes Instrument, um die Führung und Steuerung der Polizei mit dem Ziel der Optimierung maßgeblich und nachhaltig zu unterstützen?
- b) In welchem Maße ist eine KLR ein geeignetes Instrument für eine strategie- und wirkungsorientierte Betrachtung von Ressourcenverbräuchen?
- c) Kann mithilfe einer KLR ein wirkungsorientierter Polizeihaushalt aufgestellt werden?
- d) Wie und auf welcher Ebene können Fach- und Ressourcenverantwortung dezentral zusammengeführt werden und in welchem Umfang erfordert diese Zusammenführung den Einsatz von Verwaltungspersonal?
- e) Können die Instrumente „Balanced Scorecard“ und „Kosten- und Leistungsrechnung“ zu einem wirkungsorientierten Polizei-Management-System verknüpft werden?

Die auf das Projekt WPM entfallenden Personalkosten für die im Ministerium für Inneres und Sport angesiedelte Gesamtprojektleitung und für die Projektteams in den Pilotdienststellen beliefen sich für den Zeitraum vom 01.09.2002 bis zum 31.12.2004 auf 3.230.415,41 €. ¹⁵⁴

Bereits Ende der 90er-Jahre hatte die Landespolizei mit den Projekten KOLEIPOL I und II in einigen der Pilotdienststellen betriebswirtschaftliche Steuerungselemente, wie KLR, Berichtswesen und Controlling, erprobt.

Kosten- und Leistungsrechnung

Im Rahmen des Projekts WPM wurde in den Pilotdienststellen eine KLR aufgebaut, die sich am Methodenkonzept des Landesreferenzmodells orientierte. Das Ministerium für Inneres und Sport beschränkte dabei den Produkt- und Leistungskatalog auf einheitlich zehn Produkte und drei Leistungen, um im Falle einer landesweiten Einführung der KLR die Mehrheit aller Polizeidienststellen mit geringem Aufwand ein-

¹⁵⁴ Einschließlich der Vorbereitungsphase, ohne LoHN-spezifische Kosten.

gliedern zu können¹⁵⁵. So genannte Overheadkosten, wie Fortbildung oder technische Ausstattung, sowie Leistungen anderer Dienststellen, z. B. des Polizeiamts für Technik und Beschaffung Niedersachsen oder des Bildungsinstituts der Polizei Niedersachsen, wurden bei der Kostenermittlung nicht berücksichtigt. Mit der Verrechnung von Overheadkosten begann das Ministerium für Inneres und Sport erst nach Ende des Projekts WPM in zwei Modellversuchen bei den Polizeidirektionen Braunschweig und Göttingen.

Der LRH hat festgestellt, dass es dem Ministerium für Inneres und Sport nach den Projekten KOLEIPOL I und II auch mit dem Projekt WPM immer noch nicht gelungen ist, einen Produkt- und Leistungskatalog zu erstellen, der interne Steuerungsrelevanz entfaltet. Die mit dem Projekt verfolgte Aufstellung eines „wirkungsorientierten“ Haushalts ist jedoch nur sinnvoll, wenn dahinter eine funktionierende KLR liegt, die wiederum einen funktionalen Produkt- und Leistungskatalog voraussetzt. Statt sich mit wirkungsorientierten, strategischen Kennzahlen zu beschäftigen, hätte das Ministerium für Inneres und Sport zunächst der Erstellung eines funktionalen Produkt- und Leistungskatalogs Vorrang einräumen müssen.

Nach Auffassung des LRH hätte das Ministerium für Inneres und Sport zudem bereits vor Beginn des Projekts WPM erkennen müssen, dass sich die Projektstruktur auf Grund der fehlenden Einbeziehung von Overheadkosten nicht für eine Vollkostenrechnung im Sinne des Landesreferenzmodells eignete, zumal mit KOLEIPOL I und II bereits zweimal der Versuch, eine KLR in der Landespolizei zu erproben, fehlgeschlagen war. Nachdem das Ministerium für Inneres und Sport bereits „zu einem sehr frühen Zeitpunkt“ während des Projekts auf dieses Problem gestoßen war, hätte es umgehend gegensteuern und für neue Projektstrukturen sorgen müssen. Statt weiterhin in zwölf Pilotdienststellen eine eingeschränkte KLR zu erproben, hätten in zwei bzw. nach Umsetzung der Polizeireform 2004 in bis zu drei Polizeidirektionen KLR auf Vollkostenbasis aufgebaut werden sollen. Die im Anschluss an das Projekt WPM vom Ministerium für Inneres und Sport erteilten Folgeaufträge für die Modellversuche bei den Polizeidirektionen Braunschweig und Göttingen wären vermeidbar gewesen.

¹⁵⁵ Für Sonderdienststellen (Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen, Landeskriminalamt etc.) rechnete das Ministerium für Inneres und Sport auf Grund abweichender Aufgabenstellungen mit der Erstellung gesonderter KLR-Modelle.

Das Ministerium für Inneres und Sport vertritt die Auffassung, dass eine Veränderung der Projektstruktur oder eine zeitweilige Unterbrechung auf Grund der Polizeireform 2004 zu nicht vertretbaren Belastungen geführt hätte. Im Übrigen habe sich herausgestellt, dass die fehlenden Informationen im Rahmen der Folgeaufträge binnen weniger Monate erlangt werden konnten.

Weder die Polizeireform 2004 noch die nachträgliche, mit zusätzlichen Kosten verbundene Informationsgewinnung ändern die Feststellungen des LRH, dass sich die Projektstruktur von Anfang an nicht für eine Vollkostenrechnung eignete.

Berichtswesen

Ein produktorientiertes Berichtswesen ist nach dem Anwendungserlass zu § 17 a LHO eine der Voraussetzungen zur Einführung einer Budgetierung.

Das Ministerium für Inneres und Sport entwickelte eine eigene Berichtsstruktur, das so genannte „Ganzheitliche Berichtswesen“ und stellte es den Pilotdienststellen Ende des Jahres 2004 zur Verfügung. In den Ganzheitlichen Bericht sollten neben den Daten der KLR weitere steuerungsrelevante Informationen der Pilotdienststellen einfließen.

Der LRH hat festgestellt, dass bis zur zweiten Jahreshälfte 2005 keine der Pilotdienststellen den Ganzheitlichen Bericht genutzt hat, weil eine Vielzahl erforderlicher Daten manuell erfasst und mit hohem Verwaltungsaufwand hätte eingespeist werden müssen. Bis zur Erstellung des Abschlussberichts WPM am 30.06.2005 ließ sich daher über die Steuerungsrelevanz des Ganzheitlichen Berichts keine Aussage treffen. Auch der Umstand, dass sich nach Mitteilung des Ministeriums für Inneres und Sport alle Polizeibehörden am 14.12.2005 für dessen Einführung entschieden haben, vermag daran nichts zu ändern.

Balanced Scorecard

Die BSC ist ein Controlling-Instrument zur Kommunikation und Kontrolle strategischer Ziele durch Plan-Ist-Vergleiche. Sie stellt eine Weiterentwicklung des traditionellen Systems finanzieller Kennzahlen um die Perspektiven Kundenorientierung, Kostenkontrolle, Produkt- und Prozessoptimierung sowie Entwicklung und Motivation der Mitarbeiter einer Organisation dar.

Mit dem Projekt WPM sollte u. a. die Frage geklärt werden, ob die BSC ein geeignetes Instrument ist, um die Führung und Steuerung der Polizei mit dem Ziel der Optimierung maßgeblich und nachhaltig zu unterstützen.

Im Rahmen des Projekts WPM entwickelten und erprobten die Polizeidirektion Braunschweig eine BSC im Bereich „Bekämpfung von Wohnungseinbrüchen“ und die Polizeiinspektion Goslar im Bereich „Bekämpfung der Kfz-Kriminalität“. Nach Einschätzung des Ministeriums für Inneres und Sport erbrachten diese beiden BSC nicht die gewünschten Ergebnisse, weil sie u. a. nur Teilbereiche der Organisation betrachteten und keine Strategie für die gesamte Polizeidirektion bzw. Polizeiinspektion abbildeten. Ende des Jahres 2003 entwickelte die Polizeiinspektion Holzminden daraufhin eine ganzheitlich ausgerichtete BSC und erprobt diese seit Anfang des Jahres 2004. Entsprechend ihrer Vorstellung, der sicherste Landkreis Niedersachsens werden zu wollen, setzte sich die Polizeiinspektion Holzminden vier strategische Ziele in der Mitarbeiter-, Öffentlichkeits-, Prozess- und Finanzperspektive.

In der Öffentlichkeitsperspektive hatte sich die Polizeiinspektion Holzminden u. a. die Senkung der Zahl der Unfallopfer auf das Niveau des Jahres 2003 zum Schwerpunkt ihrer Tätigkeit gemacht. Hierzu hatte sie verstärkt Messstellen zur Geschwindigkeitsüberwachung eingerichtet sowie Verkehrsüberwachungsmaßnahmen durchgeführt. Dennoch kam es im Landkreis Holzminden im Jahr 2004 zu einem Anstieg der Verkehrsunfälle. Die Zahl der Leichtverletzten sank, die der Getöteten stieg. Im Kriminalermittlungsdienst der Polizeiinspektion Holzminden konnten im Jahr 2004 zwar mehr Spuren pro Tatort festgestellt werden, die Qualität der Spuren reduzierte sich aber gegenüber dem Vorjahr.

Obwohl der Einsatz der BSC im Rahmen des Projekts WPM nach Einschätzung der Polizeiinspektion Holzminden ihre Arbeit gefördert hat, verdeutlichen die Beispiele, dass die Ergebnisse durch eine Vielzahl anderer Faktoren beeinflusst werden, die sich einer Steuerung entziehen. Eine „maßgebliche“ Unterstützung der polizeilichen Arbeit durch die BSC hat sich im Projektzeitraum nicht erwiesen.

Des Weiteren ist festzustellen, dass die BSC im Vergleich zu den Instrumenten des KLR-Methodenkonzepts ein strategisch ausgerichtetes Controlling-Instrument darstellt. Dem KLR-Methodenkonzept zufolge setzt die Implementierung eines solchen Instruments erst in der dritten Phase des Einführungs- bzw. Ausbauprozesses der

Neuen Steuerungsinstrumente ein. Zuvor sollten in Phase 1 die Ist-Kostenrechnung und in Phase 2 die Plan-Kostenrechnung, der Produkthaushalt, die Zielvereinbarungen, das Berichtswesen, das Kennzahlencontrolling und die Haushaltsrechnung eingeführt werden. Auf Kosten-/Leistungsdaten bezogene strategische Steuerungsinstrumente bzw. Qualitätsmanagementverfahren wie die BSC sollten erst dann eingesetzt werden, wenn in den betreffenden Organisationen die KLR, das Berichtswesen und das Controlling funktionieren. Bezogen auf die Dienststellen der Landespolizei bedeutet dies, dass zunächst die KLR und ein darauf basierendes Berichtswesen eingeführt werden sollten. Damit sind Schlussfolgerungen für eine Aufgabenkritik und eine Optimierung der Ablaufprozesse in der Landespolizei möglich.

Würdigung

Nach Auffassung des LRH hat die Landespolizei mit den Projekten KOLEIPOL I und II sowie WPM hinreichende Erfahrungen in Bezug auf die KLR sammeln können. Der LRH empfiehlt, die gewonnenen Erkenntnisse nunmehr umzusetzen und befürwortet eine landesweite Einführung der KLR auf Vollkostenbasis. Nur auf diesem Wege lassen sich Kostentransparenz, Prozessoptimierung und Aufgabenkritik erreichen sowie dienststellenübergreifende Vergleiche ziehen. Dies ist durch die mit der Polizeireform 2004 geschaffenen neuen, nunmehr vergleichbaren Strukturen sehr gut möglich. Der LRH setzt dabei voraus, dass die Einrichtung und der Betrieb einer flächendeckenden KLR den vom Ministerium für Inneres und Sport geschätzten Arbeitsaufwand¹⁵⁶ von weniger als einer Vollzeiteinheit je Polizeiinspektion nicht übersteigen.

Auf Kosten-/Leistungsdaten bezogene strategische Steuerungsinstrumente bzw. Qualitätsmanagementverfahren wie die BSC sollten nach Auffassung des LRH vorerst zurückgestellt werden. Auch die Ergebnisse der Projekte KOLEIPOL I und II sowie WPM verdeutlichen die Notwendigkeit, sich zunächst auf die Einführung der KLR auf Vollkostenbasis zu konzentrieren.

¹⁵⁶ Erste Aufwandsabschätzung für eine Einführung einer KLR des Ministeriums für Inneres und Sport vom 26.09.2005.

49. Defizite der staatlichen Aufsicht und der Finanzkontrolle bei den Studentenwerken und Hochschulen

Einzelplan 06

- Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Die staatliche Aufsicht und die Finanzkontrolle im Hochschulbereich ließen sich in den folgenden Punkten wirkungsvoller gestalten:

- *Die Beteiligung von Studentenwerken an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts sollte der Einwilligung des Fachministeriums bedürfen.*
- *Auch für Studentenwerke sollte die erweiterte Jahresabschlussprüfung in entsprechender Anwendung des § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz Anwendung finden.*
- *Wenn Hochschulen oder Studentenwerke eine Mehrheitsbeteiligung an Unternehmen des privaten Rechts halten, sollte die Prüfung der Wirtschaftsführung dieses Unternehmens durch den LRH sichergestellt werden.*

Die Erfahrungen des LRH mit dem Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG) und nicht zuletzt die Feststellungen, die der LRH bei der Prüfung eines Studentenwerks getroffen hat¹⁵⁷, legen es nahe, die staatliche Aufsicht und die Finanzkontrolle im Hochschulbereich zur Beseitigung bestimmter Schwachpunkte wirkungsvoller zu gestalten.

Zuständigkeit für die Einwilligung in Beteiligungen von Studentenwerken

Gemäß § 105 Abs. 1 LHO gilt für juristische Personen des öffentlichen Rechts, also auch für Studentenwerke¹⁵⁸, § 65 LHO über die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen entsprechend. Nach der generellen Regelung des § 65

¹⁵⁷ Beitrag Nr. 27 (S. 118).

¹⁵⁸ Vgl. § 68 Abs. 1 NHG: Studentenwerke sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, das Studentenwerk Göttingen ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts.

Abs. 2 LHO hat das Fachministerium die Einwilligung des Finanzministeriums einzuholen, bevor das Land z. B. Anteile an einem Unternehmen erwirbt. Die entsprechende Anwendung auf juristische Personen des öffentlichen Rechts nach § 105 LHO bedeutet, dass der Vorbehalt der Einwilligung des Finanzministeriums auf die innere Organisation der Studentenwerke zu übertragen ist, wenn ein Studentenwerk ein privatrechtliches Unternehmen gründet oder Anteile an einem solchen Unternehmen erwirbt. An die Stelle des Finanzministeriums tritt der Verwaltungsrat des Studentenwerks, der die Geschäftsführung überwacht.

Anders als bei den Studentenwerken verhält es sich bei Hochschulen in der Trägerschaft des Staates, obwohl auch sie in ihrer Eigenschaft als Körperschaften des öffentlichen Rechts handeln, wenn sie mit ihrem Körperschaftsvermögen eine Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen erwerben. In diesem Fall liegt die Einwilligung nicht in der hochschulinternen Organzuständigkeit, sondern kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung beim Ministerium für Wissenschaft und Kultur¹⁵⁹.

Die für Hochschulen in der Trägerschaft des Staates getroffene Regelung hat sich grundsätzlich bewährt, auch wenn es in Einzelfällen zu Insolvenzen von Unternehmen gekommen ist, an denen sich Hochschulen mit ihrem Körperschaftsvermögen beteiligt hatten. Die vorgeschaltete Mitwirkung des Fachministeriums ist in Anbetracht der mit geringen Mitteln ausgestatteten Körperschaftshaushalte und der nicht unerheblichen Risiken, die aus Beteiligungen folgen können, ein geeignetes Mittel zu vermeiden, dass die Hochschulen außerhalb des ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs tätig werden oder unangemessene Risiken eingehen.

Die gleichen Erwägungen treffen auch auf die Studentenwerke zu, zumal sie sich wesentlich aus dem Beitragsaufkommen der Studierenden finanzieren und es nicht hinzunehmen wäre, wenn sich Fehlentwicklungen zu Lasten der Aufgabenerfüllung bei den Studierenden auswirken würden. Deshalb sollte es der Zustimmung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur bedürfen, wenn sich ein Studentenwerk an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligen oder ein solches gründen will.

¹⁵⁹ § 50 Abs. 4 Satz 1 NHG in Verbindung mit § 105 Abs. 1 Satz 1 LHO.

Erweiterte Jahresabschlussprüfung

Das NHG sieht für die Prüfung der Jahresabschlüsse der Hochschulen in staatlicher Verantwortung die entsprechende Anwendung der Prüfungsgrundsätze des § 53 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 Haushaltsgrundsätzegesetz, also die so genannte erweiterte Jahresabschlussprüfung vor¹⁶⁰. Für Studentenwerke hat der Gesetzgeber eine solche Regelung nicht getroffen, obwohl auch sie nach kaufmännischen Grundsätzen wirtschaften¹⁶¹ und sogar in einem stärkeren Ausmaß unternehmerisch tätig sind, als dies üblicherweise für Hochschulen zutrifft.

Der LRH empfiehlt, auch für Studentenwerke die gesetzliche Verpflichtung für eine erweiterte Jahresabschlussprüfung im NHG zu normieren. Hierdurch erhalten das die Rechtsaufsicht ausübende Fachministerium, aber auch die Aufsichtsorgane der Studentenwerke bessere Einblicke in die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und über besonders risikoreiche Entwicklungen wie etwa über verlustbringende Geschäfte und über die Ursachen von Verlusten.

Prüfungsrechte des LRH bei Beteiligungen

Weder das Hochschul- noch das Haushaltsrecht sehen eine Prüfung der Wirtschaftsführung¹⁶² eines Unternehmens des privaten Rechts durch den LRH vor, wenn sich eine Hochschule¹⁶³ oder ein Studentenwerk an einem solchen Unternehmen beteiligt. Im Falle der Hochschulen hat sich der Gesetzgeber¹⁶⁴ sogar ausdrücklich gegen ein Prüfungsrecht des LRH entschieden, weil er befürchtete, private Unternehmen könnten durch eine Prüfungsbefugnis des LRH abgeschreckt werden, wenn sich die Hochschule an dem Unternehmen beteilige. Lediglich die juristische

¹⁶⁰ Vgl. § 49 Abs. 1 Nr. 1 NHG für Hochschulen in der Trägerschaft des Staates sowie § 57 Abs. 2 NHG für Hochschulen in der Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts.

¹⁶¹ § 70 Abs. 4 NHG.

¹⁶² Die Prüfung staatlicher Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen nach § 92 LHO verfolgt einen anderen Zweck; danach ist zu prüfen, ob das Land (und über die entsprechende Anwendung nach § 105 LHO die juristische Person des öffentlichen Rechts) die Rechte und Einflussmöglichkeiten als Gesellschafter oder Aktionär ordnungsgemäß ausgeübt hat.

¹⁶³ Die Hochschulen in der Trägerschaft des Staates können sich unter den Voraussetzungen des § 50 Abs. 4 NHG mit ihrem Körperschaftsvermögen, die Stiftungshochschulen kraft ihrer Rechtspersönlichkeit (vgl. § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NHG) an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligen.

¹⁶⁴ Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes vom 11.10.2000, Nds. GVBl. S. 264, zu der entsprechenden parlamentarischen Kontroverse vgl. Stenographischer Bericht 14/58 S. 5608 f.

Person des privaten Rechts selbst kann dem LRH mit dem freiwilligen Abschluss einer Prüfungsvereinbarung ein solches Prüfungsrecht einräumen¹⁶⁵.

Die Befürchtung des Gesetzgebers ist weder durch die Praxis bestätigt worden noch passt sie zu der in anderen Bereichen gewünschten Prüfungscompetenz der Rechnungshöfe.

Kommunale Gebietskörperschaften verlangen selbstverständlich, dass bei ihren Beteiligungen etwa im Rahmen des Technologietransfers den kommunalen Prüfungsbehörden Prüfungsrechte eingeräumt werden. Dies führt zu der merkwürdigen Situation, dass zwar den kommunalen Prüfungsbehörden, nicht aber dem LRH Prüfungsrechte zustehen, wenn sich neben einer Kommune auch eine Hochschule an einer solchen Gesellschaft beteiligt.

Auch im Bereich des Rundfunks hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass zur Sicherung der Landesinteressen und einer wirkungsvollen Finanzkontrolle ein Prüfungsrecht der Rechnungshöfe zumindest dann erforderlich ist, wenn eine Rundfunkanstalt eine Mehrheitsbeteiligung bei einem Unternehmen des privaten Rechts hält¹⁶⁶.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur ist in dem Fall von Kooperationen zwischen Hochschulen und Unternehmen dem Vorschlag des LRH gefolgt, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Kooperation nur eingegangen werden darf, wenn sich das Unternehmen mit einer Prüfungsbefugnis des LRH einverstanden erklärt¹⁶⁷.

Das eingangs erwähnte Beispiel einer sich fehlentwickelnden Beteiligung eines Studentenwerks, aber auch Insolvenzen von Unternehmen, an denen sich Hochschulen beteiligt haben, zeigen, dass das Recht des LRH, auch die Wirtschaftsführung solcher Unternehmen prüfen zu dürfen, nicht nur im übergeordneten Interesse des Landes an einer wirkungsvollen Finanzkontrolle, sondern auch im eigenen Interesse der Studentenwerke und Hochschulen liegt. Vor Fehlentscheidungen und Fehlentwicklungen könnten sie so gewarnt und bewahrt werden.

¹⁶⁵ § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO.

¹⁶⁶ § 35 Abs. 6 NDR-Staatsvertrag.

¹⁶⁷ Antwort der Landesregierung vom 13.02.2006, Drs. 15/2637 (Ziffer 11 der „Leitlinie zur Ausgestaltung von Kooperationen der Hochschulen mit hochschulnahen Einrichtungen“).

Das Hochschulrecht sollte daher bestimmen, dass Hochschulen und Studentenwerke zumindest eine Mehrheitsbeteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen nur dann eingehen dürfen, wenn in dem Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung des Unternehmens eine Prüfung durch den LRH vorgesehen ist.

Ärgernisse um Nebentätigkeiten beenden

Den leitenden Ärzten in der Hochschulmedizin sind traditionell ärztliche Nebentätigkeiten erlaubt. Seit jeher beanstandet der LRH jedoch immer wieder Fälle, in denen Ärzte das Nebentätigkeitsrecht zu ihren Gunsten und mit erheblichen Nachteilen für das Land praktizieren.

Die Hochschulkliniken selbst bemühen sich nicht hinreichend, das Nebentätigkeitsrecht durchzusetzen. Die ständigen Ärgernisse um ärztliche Nebentätigkeiten liegen zum Teil auch im System begründet. Das neue Instrument der so genannten Chefarztverträge könnte wirksame Abhilfe bringen.

50. Forderungen gegen Ärzte

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 12 und 06 19	-	Stiftung Georg-August-Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin - und Medizinische Hochschule Hannover

Die Hochschulkliniken weisen ihre Forderungen an Ärzte nicht zutreffend aus. Bei der Aufstellung ihrer Bilanzen haben sie u. a. gegen das handelsrechtliche Verrechnungs- und Saldierungsverbot verstoßen.

Die Hochschulkliniken haben es hingenommen, dass Ärzte, die aus ärztlicher Nebentätigkeit nutzungsentgeltpflichtig waren, Zahlungen in beliebiger Höhe und zu beliebigen Zeitpunkten leisteten. Zudem haben sie jahrelang keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen, um ihre Forderungen gegen Ärzte auf Nutzungsentgelt durchzusetzen. Selbst Forderungen gegen Ärzte, die vor mehr als 20 Jahren aus dem aktiven Dienst der Hochschule ausgeschieden sind, sind noch offen.

Einleitung

Über die Nebentätigkeiten von zur privatärztlichen Behandlung berechtigten Professorinnen und Professoren, die dabei Einrichtungen, Personal oder Material ihres Dienstherrn in Anspruch nehmen und dafür ein angemessenes Nutzungsentgelt zu entrichten haben¹⁶⁸, hat der LRH grundlegend in seinem Jahresbericht 2004¹⁶⁹ sowie zu einem bemerkenswerten Einzelfall in seinem Jahresbericht 2005¹⁷⁰ berichtet. Zum Abschluss dieses Themas geht der LRH auf weitere Versäumnisse der beiden niedersächsischen Hochschulkliniken¹⁷¹ ein.

Erfassung der Forderungen an Ärzte in den Jahresabschlüssen der Hochschulkliniken

Die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen beider Hochschulkliniken haben sich nach kaufmännischen Grundsätzen zu richten. Auf den Jahresabschluss sind die Vorschriften des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften sinngemäß anzuwenden¹⁷². Dementsprechend haben die Hochschulkliniken für den Schluss eines jeden Geschäftsjahres einen das Verhältnis ihres Vermögens und ihrer Schulden darstellenden Abschluss (Bilanz) aufzustellen¹⁷³. Hierbei sind auch Forderungen gegen aktiv beschäftigte und ehemalige Ärzte aus rückständigen Nutzungsentgelten zu erfassen.

Zum 31.12.2003 wiesen die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) insgesamt rd. 8,7 Millionen € und der Bereich Humanmedizin der Georg-August-Universität Göttingen (BHG) rd. 1,7 Millionen € als Forderungen gegen Ärzte aus.

¹⁶⁸ § 75 c Niedersächsisches Beamtenengesetz (NBG).

Verordnung über die Nebentätigkeiten des beamteten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen (Hochschulnebenstätigkeitsverordnung) vom 23.02.1997, Nds. GVBl. S. 55; Verordnung über das Nutzungsentgelt bei Nebentätigkeiten in der Krankenversorgung in humanmedizinischen Einrichtungen der Hochschulen des Landes (Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin - HNutzVO-Med -) vom 19.04.1995, Nds. GVBl. S. 106.

¹⁶⁹ LT-Drs. 15/1050, Abschn. VI, Nr. 25.

¹⁷⁰ LT-Drs. 15/1900, Abschn. IV, Nr. 20.

¹⁷¹ Medizinische Hochschule Hannover (MHH) und Bereich Humanmedizin der Georg-August-Universität Göttingen (BHG).

¹⁷² § 49 Abs. 1 Nr. 1 NHG (MHH) und § 57 Abs. 2 Satz 1 und 2 NHG (BHG).

¹⁷³ § 242 Handelsgesetzbuch (HGB).

Verstoß gegen das handelsrechtliche Verrechnungsverbot

Handelsrechtlich ist es untersagt, Posten der Aktivseite der Bilanz mit Posten der Passivseite zu verrechnen¹⁷⁴. Dieses Verrechnungs- oder Saldierungsverbot ist Ausprägung des Vollständigkeitsgebots¹⁷⁵. Hiergegen haben die Hochschulkliniken verstoßen. So haben z. B. zum 31.12.2003 die MHH Überzahlungen (Guthaben) einzelner Ärzte in Höhe von rd. 86.000 € und der BHG solche in Höhe von rd. 473.000 € mit Forderungen, die gegenüber anderen Ärzten bestanden, verrechnet und damit ihre Forderungen gegen Ärzte auf Nutzungsentgelt insgesamt entsprechend zu gering ausgewiesen.

Vorgriffe auf erwartete Zahlungen

Als Forderungen gegen Ärzte wies die MHH auch (vermeintliche) Ausgleichsansprüche wegen bereits geleisteter Zahlungen für Drittmittelvorhaben aus, denen (noch) keine entsprechenden Einnahmen gegenüberstanden. Zum 31.12.2003 betrug diese Vorgriffe auf erwartete Zahlungen privater Geldgeber rd. 3,2 Millionen €.

Diese Vorgriffe begründen aber keine Forderungen gegen Ärzte. Zwar verpflichten sich die verfügungsberechtigten Ärzte bei der Anzeige ihrer mit Mitteln Dritter finanzierten Forschungsvorhaben¹⁷⁶, einen eventuell nicht gedeckten Fehlbetrag durch andere der Abteilung zugewiesene Mittel auszugleichen. Unmittelbare Ansprüche gegen die forschenden Ärzte persönlich können hieraus jedoch nicht hergeleitet werden. Solche Forderungen bestehen allein gegen die Drittmittelgeber, sofern entsprechende Mittel verbindlich vereinbart sind.

In einigen Fällen hatte die MHH sogar Aufwendungen getätigt und als Vorgriffe behandelt, denen nicht einmal durchsetzbare Ansprüche gegen Dritte zugrunde lagen.

Nachdem der LRH die MHH auf die Überziehung von Drittmittelkonten durch die geschilderten Vorgriffe hingewiesen hatte, ergriff die MHH Maßnahmen, um derartige Vorgriffe künftig zu verhindern. Der Rückgang der Vorgriffe um rd. 480.000 € nach

¹⁷⁴ § 246 Abs. 2 HGB.

¹⁷⁵ § 246 Abs. 1 HGB.

¹⁷⁶ § 22 Abs. 1 NHG.

Jahren kontinuierlicher Steigerung deutet darauf hin, dass diese Maßnahmen erste Erfolge zeigen.

Mangelnde Bemühungen zur Realisierung der Forderungen

Die zum Jahresende von den Hochschulkliniken ausgewiesenen Forderungen gegen Ärzte beruhten zum Teil darauf, dass die Ärzte die Jahres-(abschluss-)zahlungen oder die hierauf festgesetzten vierteljährlichen Abschlagszahlungen¹⁷⁷ überhaupt nicht, nicht in zutreffender Höhe oder erst mit zeitlicher Verzögerung entrichteten.

Die MHH hat zur Zahlungsüberwachung sämtlicher Forderungen ein automatisiertes dreistufiges Mahnverfahren eingerichtet. Der BHG hat dagegen für die Forderungen gegen Ärzte das elektronische Mahnverfahren nach einer Testphase in den Jahren 2002 und 2003 wieder eingestellt und erinnert die Zahlungspflichtigen in aller Regel nur in Zusammenhang mit den jährlichen Nutzungsentgeltbescheiden.

Beide Hochschulkliniken haben es hingenommen, dass nutzungsentgeltpflichtige Ärzte Zahlungen in beliebiger Höhe und zu beliebigen Zeitpunkten leisteten. Auch haben sie in Einzelfällen offenbar jahrelang keine Bemühungen unternommen, ihre Forderungen gegen Ärzte auf Nutzungsentgelt durchzusetzen. So standen z. B. zum 31.12.2003 Forderungen der MHH gegen zwei ausgeschiedene Professoren in Höhe von rd. 447.500 € noch aus, die bis zu 20 Jahre alt waren. Auch der BHG wies zum 31.12.2003 rd. 181.700 € Forderungen gegen „ehemalige“ Ärzte aus, darunter z. B.

- 19.317,93 € gegen einen Professor, der bereits mit Ablauf des 30.09.1987,
- 48.561,71 € gegen einen Professor, der mit Ablauf des 30.09.1989 und
- 54.942,64 € gegen einen Professor, der mit Ablauf des 30.09.1994

in den Ruhestand getreten war.

¹⁷⁷ § 5 Abs. 2 HNutzVO-Med.

Auch der BHG sollte ausstehende Zahlungen technikgestützt überwachen und standardisiert die Zahlungspflichtigen erinnern. Im Übrigen hält es der LRH für nicht hinnehmbar, dass die Hochschulkliniken jahrelang Zahlungsrückstände ohne erkennbare ernsthafte Einziehungsbemühungen hingenommen haben. Selbst bei einem Wechsel des Arztes in ein neues Beschäftigungsverhältnis dürfte es möglich sein, die Ansprüche der Hochschulklinik - notfalls über eine Pfändung des Arbeitsinkommens - zu realisieren. Entsprechendes gilt, wenn Ärzte aus Altersgründen aus dem aktiven Dienst ausscheiden. Bei (noch) am Klinikum beschäftigten Ärzten bietet sich die Aufrechnung mit Vergütungsansprüchen an.

Wie auch bei anderen Verstößen gegen die Vorschriften des Nebentätigkeitsrechts geben permanente Zahlungsrückstände Anlass zur Prüfung, ob die Genehmigung zur Ausübung der Nebentätigkeit unter Inanspruchnahme von Personal, Material und Einrichtungen der Hochschulklinik zu widerrufen ist. Allerdings lassen sich die stets wiederkehrenden Probleme bei der Ausübung von Nebentätigkeiten auch im Interesse der betroffenen Ärzte und Professoren dadurch ausschließen, dass die Behandlung und Untersuchung von Privat- und Ermächtigungspatienten künftig im Rahmen eines außertariflichen Chefarztvertrags als Dienstaufgabe erbracht wird. Hierzu bietet das Niedersächsische Hochschulgesetz¹⁷⁸ die Möglichkeit, im Beamtenverhältnis beschäftigte Professoren mit ärztlichen Aufgaben für die Dauer ihrer Tätigkeit im Dienst des Trägers ihrer Hochschule unter Wegfall der Bezüge in ein Angestelltenverhältnis zu beurlauben.

51. Wahrnehmung von Dienstaufgaben in Nebentätigkeit

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 19	-	Medizinische Hochschule Hannover

Die Medizinische Hochschule Hannover hat einen Professor Aufgaben, die er als Dienstaufgabe wahrzunehmen hatte, in Nebentätigkeit durchführen und privat liquidieren lassen.

Zudem hat sie die Nebentätigkeiten in einem zeitlichen Umfang genehmigt, der mit der ordnungsmäßigen Erfüllung der dienstlichen Pflichten des Professors nicht vereinbar ist.

¹⁷⁸ § 27 Abs. 4 Satz 1 NHG, vgl. Beitrag Nr. 53.

Einleitung

Nach der Hochschulnebenständigkeitsverordnung¹⁷⁹ kann Vorsteherinnen und Vorstehern klinischer Abteilungen genehmigt werden, im Auftrage Dritter Materialeinsendungen zu untersuchen und zu begutachten und dafür ein gesondertes Honorar zu fordern, soweit die Bearbeitung von Aufträgen dieser Art der Hochschule nicht als Dienstaufgabe zugewiesen ist¹⁸⁰. In der Aufgabenbestimmungs-Verordnung¹⁸¹ wurden der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) und der Universität Göttingen u. a. Untersuchungen und Begutachtungen von Materialeinsendungen aus Krankenhäusern einschließlich der Hochschulkliniken und aus Arztpraxen bestimmter Landkreise als Dienstaufgabe zugewiesen. Ausgenommen von dieser Zuweisung als Dienstaufgabe blieben zunächst Untersuchungen und Begutachtungen von Materialeinsendungen, soweit wahlärztliche Leistungen vereinbart worden waren oder soweit sie im Rahmen einer privaten ambulanten Behandlung oder einer persönlich erteilten kassenärztlichen Ermächtigung erfolgten¹⁸². Ab August 2001 entfielen diese Ausnahmen¹⁸³, sodass die Untersuchungen und Begutachtungen von Materialeinsendungen nunmehr stets Hochschulaufgaben waren. Nur soweit die Wahrnehmung dieser Aufgabe als Nebentätigkeit genehmigt worden war, durfte diese Nebentätigkeit ausnahmsweise fortgeführt werden¹⁸⁴.

Nebentätigkeiten eines Professors

Das seinerzeit für das Genehmigungsverfahren zuständige Ministerium für Wissenschaft und Kunst genehmigte einem Professor 1992 antragsgemäß die Behandlung von Privat- und Ermächtigungspatienten sowie weitere Nebentätigkeiten in einem zeitlichen Umfang von insgesamt acht Wochenstunden. Die Untersuchung und Begutachtung von Materialeinsendungen sah die Nebentätigkeitsgenehmigung nicht vor.

¹⁷⁹ Verordnung über die Nebentätigkeiten des beamteten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen (Hochschulnebenständigkeitsverordnung - HNtVO -) vom 23.02.1997, Nds. GVBl. S. 55.

¹⁸⁰ § 5 Abs. 1 Nr. 3 HNtVO.

¹⁸¹ Verordnung über bestimmte Hochschulaufgaben in der Krankenversorgung und im öffentlichen Gesundheitswesen (Aufgabenbestimmungs-Verordnung) vom 07.07.1995, Nds. GVBl. S. 229.

¹⁸² § 1 Abs. 1 Nr. 1 Aufgabenbestimmungs-Verordnung.

¹⁸³ Inkrafttreten der Verordnung über bestimmte Hochschulaufgaben in der Krankenversorgung und im öffentlichen Gesundheitswesen vom 14.08.2001 - Nds. GVBl. S. 597 -.

¹⁸⁴ Übergangsregelung gemäß § 1 Abs. 2 der Verordnung über bestimmte Hochschulaufgaben in der Krankenversorgung und im öffentlichen Gesundheitswesen vom 14.08.2001.

Änderungen gegenüber seinem Antrag sollte der Professor der MHH mitteilen. Da er dies auch auf entsprechende Anfrage nicht tat, verlängerte die inzwischen zuständige MHH im Jahr 2000 die Genehmigung bis zum 31.05.2005 im bisherigen Umfang.

Entgegen den Angaben in seiner Anzeige führte der Professor aber von Anfang an auch Untersuchungen und Begutachtungen von Materialeinsendungen externer Auftraggeber in Nebentätigkeit aus und liquidierte hierfür privat. Die Vergütungen für diese Tätigkeiten gab er in seinen Jahresmeldungen jedoch selbst nach Änderung der Aufgabenbestimmungs-Verordnung und entsprechender Änderung des Vordrucks nicht - wie dort gefordert - gesondert an, sondern fasste sie mit den Vergütungen für die ambulanten Behandlungen von Privatpatienten in einer Summe zusammen. Die MHH konnte daher nicht erkennen, dass der Professor nicht genehmigte Nebentätigkeiten ausübte. Diesen Sachverhalt stellte die Hochschule erst 2003 im Rahmen einer Prüfung der Internen Revision fest. Sie teilte dem Professor im Frühjahr 2004 mit, dass ihm die Untersuchung und Begutachtung von Materialeinsendungen auf Grund der Verordnung aus dem Jahr 2001 nicht mehr als Nebentätigkeit genehmigt werden könnte und dass er diese Aufgaben mit sofortiger Wirkung als Dienstaufgabe zu erledigen habe.

Da der Professor mit dieser Entscheidung nicht einverstanden war, wandte sich die MHH an das Ministerium für Wissenschaft und Kultur. Nach der Darstellung der MHH soll das Ministerium der Auffassung des Professors beigetreten sein, dass die Untersuchung und Begutachtung von Materialeinsendungen nicht als Dienstaufgabe des Professors, sondern rückwirkend als Nebentätigkeit anzusehen sei und demzufolge als solche von ihm fortgeführt werden dürfe. Dementsprechend genehmigte die MHH dem Professor ab Juni 2005 auch die Untersuchung und Begutachtung von Materialeinsendungen in Nebentätigkeit, soweit diese Aufgaben nicht durch die - mittlerweile überholte - Verordnung vom 07.07.1995 der MHH als Dienstaufgabe zugewiesen waren. Eine Entscheidung über die zurückliegende Zeit traf sie jedoch nicht. Zugleich erhöhte die MHH den zeitlichen Umfang der Nebentätigkeiten von bisher insgesamt acht Stunden wöchentlich auf nunmehr 21 Stunden, von denen fünf Stunden für die Untersuchung und Begutachtung von Materialeinsendungen vorgesehen waren.

Würdigung

Der LRH beanstandet, dass die MHH hingenommen hat, dass der Professor über Jahre hinweg einerseits Nebentätigkeiten offensichtlich in einem wesentlich höheren zeitlichen Umfang ausgeübt hat, als von ihm zunächst angezeigt und ihm genehmigt war. Zudem hat er jahrelang durch unkorrekte Angaben bzw. Darstellung der tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten verhindert, dass die MHH über die Jahresmeldungen Kenntnis von der ungenehmigten und ab August 2001 gar nicht mehr genehmigungsfähigen Nebentätigkeit erlangte und daraus Folgerungen ziehen konnte.

Auch hätte die MHH dem Professor die Untersuchung und Begutachtung der Materialeinsendungen nicht ab Juni 2005 als Nebentätigkeit genehmigen dürfen. Zwar hat sie erkannt, dass der Beamte zur Übernahme jeder Nebentätigkeit der vorherigen Genehmigung bedarf und eine rückwirkende Genehmigung somit nicht zulässig gewesen wäre¹⁸⁵. Nach Inkrafttreten der neuen Aufgabenbestimmungs-Verordnung im Jahre 2001 durfte die MHH jedoch die Untersuchung und Begutachtung von Materialeinsendungen nur dann ausnahmsweise¹⁸⁶ erneut - und nicht etwa erstmals - als Nebentätigkeit genehmigen, wenn der Professor diese Tätigkeiten bereits zuvor zulässig ausgeübt hatte. Dies war jedoch hier gerade nicht der Fall.

Darüber hinaus beträgt der zeitliche Rahmen der insgesamt genehmigten Nebentätigkeiten mit 21 Wochenstunden mehr als die Hälfte der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten und ist damit so hoch, dass die Genehmigung auch aus diesem Grund hätte versagt werden müssen. Zwar gilt für Professorinnen und Professoren nicht der sonst übliche Grundsatz, dass eine Genehmigung in der Regel zu versagen ist, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten in der Woche ein Fünftel der regelmäßigen Arbeitszeit überschreitet¹⁸⁷. Gleichwohl ist bei einem Umfang von 21 Wochenstunden davon auszugehen, dass die Nebentätigkeit die Arbeitskraft des Professors derart stark in Anspruch nimmt, dass die ordnungsgemäße Erfüllung seiner dienstlichen Pflicht behindert wird.

¹⁸⁵ § 73 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtenengesetz.

¹⁸⁶ § 1 Abs. 2 der Verordnung über bestimmte Hochschulaufgaben in der Krankenversorgung und im öffentlichen Gesundheitswesen vom 14.08.2001.

¹⁸⁷ § 73 Abs. 2 Satz 3 Niedersächsisches Beamtenengesetz in Verbindung mit § 23 Abs. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

Der LRH erwartet, dass die MHH die unrechtmäßige Nebentätigkeitsgenehmigung widerruft und dass der Professor die Untersuchung und Begutachtung der Materialeinsendungen künftig als Dienstaufgabe durchführt. Die übrigen Nebentätigkeiten sind auf einen zeitlichen Umfang zu beschränken, der mit dem Beamtenrecht in Einklang zu bringen ist. Im Übrigen hat die MHH zu prüfen, ob - unter Berücksichtigung der bereits entrichteten Nutzungsentgelte - von dem Professor die Erlöse nacherhoben werden können, die er für die ungenehmigten Nebentätigkeiten vereinnahmt hat.

52. Persönliche Leistungserbringung bei ärztlicher Nebentätigkeit

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 19	-	Medizinische Hochschule Hannover

Bei der Ausübung von ärztlichen Nebentätigkeiten haben Hochschulprofessoren offensichtlich den ihnen hierfür genehmigten Zeitrahmen erheblich überschritten oder für Leistungen privat liquidiert, die sie nicht im Wesentlichen persönlich erbracht haben.

Das von der Medizinischen Hochschule Hannover erhobene Nutzungsentgelt dürfte in etlichen Fällen in keinem angemessenen Verhältnis zum Wert der Inanspruchnahme von Hochschulressourcen bei der Ausübung von Nebentätigkeiten stehen und nicht einmal die ihr entstehenden Kosten decken.

Nach der Vorschrift des § 71 b Abs. 1 Nr. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) kann einem Beamten die selbständige Gutachtertätigkeit als Nebentätigkeit genehmigt werden. Diese ist selbständig, wenn die Leistungen durch die Beamtin oder den Beamten im Wesentlichen persönlich erbracht werden¹⁸⁸. Auch die Genehmigungen ärztlicher, zahnärztlicher und psychologischer Nebentätigkeiten in der Krankenversorgung sind mit der Auflage zu verbinden, dass die Bediensteten die Diagnose und die Behandlung in wesentlichen Teilen persönlich erbringen, die

¹⁸⁸ § 71 b Abs. 2 NBG.

Auswirkungen beobachten und dafür die persönliche Verantwortung tragen¹⁸⁹. Vertretungen sind nur zulässig, wenn ein persönliches Erbringen der Leistung aus zwingenden Gründen, die in der Hochschulnebenständigkeitsverordnung konkretisiert werden, nicht möglich ist¹⁹⁰. Entsprechende Auflagen haben das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) auch grundsätzlich in die von ihnen erteilten Nebenständigkeitsgenehmigungen aufgenommen.

Die Mitwirkung nachgeordneter Ärztinnen und Ärzte im Rahmen der Nebenständigkeit ist grundsätzlich deren Dienstaufgabe¹⁹¹. Da dem Dienstherrn hierdurch die Arbeitsleistung der Mitarbeiter entzogen wird, hat der liquidationsberechtigte Hochschulprofessor hierfür sowie für die sonstige Inanspruchnahme von Personal, Material oder Einrichtungen staatlicher Ressourcen ein angemessenes Nutzungsentgelt zu entrichten. Dieses grundsätzlich pauschal errechnete Nutzungsentgelt ist zu erhöhen, wenn es unangemessen gering im Verhältnis zum Wert der in Anspruch genommenen Leistung ist¹⁹². Um dies beurteilen zu können, sind Angaben über den Umfang der Inanspruchnahme unverzichtbar. Deshalb enthalten die Nebenständigkeitsgenehmigungen die folgende Aufforderung:

„Das von der Hochschule festzusetzende Nutzungsentgelt muss mindestens so hoch sein, dass die dem Land entstehenden Kosten gedeckt werden. Es muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem Vorteil stehen, der Ihnen durch die Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen entsteht. Dazu ist es erforderlich, dass von Ihnen detaillierte Angaben über Art und Umfang der Inanspruchnahme gem. § 75 c NBG gemacht werden. Ich bitte Sie, konkrete Angaben hierzu gegenüber der Abrechnungsstelle ... vorzulegen.“

Dem LRH ist jedoch kein Fall bekannt, dass ein Professor derartige Angaben gemacht hätte. Die MHH hat auch keine Maßnahmen ergriffen, diese Angaben zu erlangen, obwohl bereits der Umfang der Liquidationserlöse etlicher Professoren allein für stationäre und ambulante Privatbehandlungen nahe gelegt hätte, entsprechende Nachforschungen anzustellen, wie die nachstehenden Beispiele verdeutlichen:

¹⁸⁹ § 6 Abs. 1 der Verordnung über die Nebenstätigkeiten des beamteten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen (Hochschulnebenständigkeitsverordnung - HNtVO -) vom 23.02.1997, Nds. GVBl. S. 55.

¹⁹⁰ § 6 Abs. 2 HNtVO.

¹⁹¹ § 6 Abs. 3 HNtVO.

¹⁹² § 4 der Verordnung über das Nutzungsentgelt bei Nebenstätigkeiten in der Krankenversorgung in humanmedizinischen Einrichtungen der Hochschulen des Landes (Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin - HNutzVO-Med. -).

Bei angezeigter und genehmigter Nebentätigkeit von insgesamt durchschnittlich ca. **vier Wochenstunden** erzielte Prof. A nach eigenen Angaben in den Jahren 2001 bis 2003 die folgenden Privatliquidationen:

Art der Behandlung	2001 in €	2002 in €	2003 in €
Stationäre Privatbehandlung	479.354	551.217	631.200
Ambulante Privatbehandlung	874.119	1.633.308	1.718.275
Gesamt	1.353.473	2.184.525	2.349.475
Hierfür festgesetztes Nutzungs- entgelt	536.005	959.876	1.054.030
Eigenbehalt für den Professor	817.468	1.224.649	1.295.445

Prof. B waren durchschnittlich ca. **acht Stunden wöchentlich** für die stationäre und ambulante Behandlung von Privatpatienten und **vier Stunden** für Befundungen von Untersuchungsmaterial als Nebentätigkeit genehmigt. Er gab für die Jahre 2001 bis 2003 die folgenden Erlöse an:

Art der Behandlung	2001 in €	2002 in €	2003 in €
Stationäre Privatbehandlung	692.851	641.125	790.783
Ambulante Privatbehandlung (einschl. Befundungen)	346.595	303.269	268.568
Gesamt	1.039.446	944.394	1.059.351
Hierfür festgesetztes Nutzungs- entgelt	476.252	425.455	484.636
Eigenbehalt für den Professor	563.194	518.939	574.715

Prof. C erzielte in den Jahren 2001 bis 2003 durch angezeigte und genehmigte Nebentätigkeit von durchschnittlich ca. insgesamt **16 Stunden wöchentlich** die folgenden Privatliquidationen:

Art der Behandlung	2001 in €	2002 in €	2003 in €
Stationäre Privatbehandlung	1.177.461	1.655.898	1.469.485
Ambulante Privatbehandlung	28.827	45.602	57.403
Gesamt	1.206.288	1.701.500	1.526.888
Hierfür festgesetztes Nutzungs- entgelt	402.203	562.174	510.118
Eigenbehalt für den Professor	804.085	1.139.326	1.016.770

Der LRH hält es für ausgeschlossen, dass die Professoren in dem zeitlichen Rahmen, der ihnen für die stationäre und ambulante Privatbehandlung jeweils genehmigt

ragt war, Erlöse in einer derartigen Höhe allein durch persönliche Leistungserbringung erzielen konnten.

So errechnen sich in den drei Beispielfällen unter Berücksichtigung der jeweils genehmigten Wochenstunden im Jahr 2003 Bruttoerlöse von rd. 1.700 € bis zu über 11.000 € je Stunde sowie „Stundenlöhne“ für die persönlichen ärztlichen Leistungen¹⁹³ von knapp 1.000 € bis zu mehr als 6.000 €. Hinzu kommen noch Erlöse aus gesondert genehmigten kassenärztlichen Behandlungen, die in die vorstehenden Berechnungen wegen getrennter Abrechnung nicht einbezogen sind.

Als weiteres Indiz kann auch der so genannte **Einheitliche Bewertungsmaßstab** (EBM) herangezogen werden, der durch die Kassenärztliche Bundesvereinigung mit den Spitzenverbänden der Krankenkassen durch Bewertungsausschüsse vereinbart wird. Der EBM bestimmt als Honorarordnung der Vertragsärzte den Inhalt der abrechnungsfähigen Leistungen und ihr wertmäßiges, in Punkten ausgedrücktes Verhältnis zueinander. Dabei ist auch der zur Leistungserstellung notwendige durchschnittliche Zeitbedarf zu berücksichtigen¹⁹⁴.

Bei der Berechnung der Leistungsbewertung des EBM 2000 plus¹⁹⁵ hat der erweiterte Bewertungsausschuss ein kalkulatorisches Arztgehalt zugrunde gelegt, das sich an dem Niveau eines vergleichbaren Klinikarztes orientiert. Unter Berücksichtigung der angenommenen höheren Jahresarbeitszeit eines freiberuflich tätigen Arztes hat er die durchschnittliche kalkulatorische Arztminute mit 0,779 € bewertet. Dies ergibt einen „Stundenlohn“ von knapp 47 € für die persönliche ärztliche Leistung.

Der LRH verkennt nicht, dass es sich bei diesem Wert um einen statistischen Mittelwert handelt. Gleichwohl kann er als vereinfachte Anhaltsgröße für einen Vergleich mit den Nettohonoraren¹⁹⁶ der Chefärzte dienen.

Bei der Größenordnung der den Professoren verbleibenden Beträge drängt es sich geradezu auf, dass diese nicht nur durch die persönliche ärztliche Leistung des Professors, sondern insbesondere durch Inanspruchnahme des Hochschulpersonals erwirtschaftet worden sind. Jedenfalls wäre daher das Nutzungsentgelt wegen ver-

¹⁹³ Eigenbehalt nach Abzug des Nutzungsentgelts.

¹⁹⁴ § 87 Abs. 5 des V. Buchs des Sozialgesetzbuchs.

¹⁹⁵ Ab 01.04.2005 geltender neuer EBM.

¹⁹⁶ Bruttoerlöse abzüglich des an die Hochschule zu entrichtenden Nutzungsentgelts.

stärkter Inanspruchnahme von Hochschulressourcen zu erhöhen¹⁹⁷. Zwar haben die Professoren die in den Genehmigungen geforderten detaillierten Angaben zur Inanspruchnahme von Ressourcen der Hochschule nicht vorgelegt. Offensichtlich ist jedoch, dass die Inanspruchnahme hochschuleigener Ressourcen gemessen „am Regelfall“ des pauschalierten Nutzungsentgelts deutlich überdurchschnittlich war. So hat auch die Interne Revision allein zwölf nachgeordnete Ärzte benannt, die im Jahre 1999 an den Privatbehandlungen des Prof. A mitgewirkt haben.

Zur Problematik eigener Feststellungen über die angemessene Höhe des Nutzungsentgelts machte die MHH bereits im April 2004 folgende Ausführungen:

„Da sich die Hochschule durchaus der Fragwürdigkeit angemessener Nutzungsentgelte bewusst ist, wird sie sich im Rahmen des Reorganisationskonzeptes des Controllings dieses Problems annehmen. ... Auf der Grundlage des gesamten Datenmaterials werden dann Kalkulationen für Nutzungsentgelte durchgeführt, die einerseits kostendeckend und andererseits - im Gegensatz zur derzeitigen Erhebung - nachvollziehbar und belegbar sein werden.“

Im Jahre 2003 betrug die Erlöse allein der drei vorgenannten Professoren aus stationären und ambulanten Privatbehandlungen rd. 5 Millionen €. Bereits eine Anhebung des Nutzungsentgelts um jeweils nur 10 v. H. ergäbe somit zusätzliche Erträge der Hochschule von rd. 500.000 € jährlich.

Nicht nur in den vorstehend aufgezeigten Einzelfällen bestehen erhebliche Zweifel, dass die liquidationsberechtigten Leiter von klinischen Einrichtungen im zeitlichen Rahmen der ihnen genehmigten Nebentätigkeiten und auf Grund persönlicher Leistungen ihre jährlichen Nettoerlöse erzielen konnten. Diese reichten z. B. 2001 allein für 20 der insgesamt 48 Professoren von rd. 263.000 € bis zu mehr als 817.000 € und überstiegen damit ihre Jahresvergütungen als Universitätsprofessor um ein Vielfaches.

Der LRH hält es - unabhängig von Stand der Reorganisation des Controllings - für erforderlich, dass die MHH vorrangig

- vergleichbaren Auffälligkeiten im Bereich der ärztlichen Nebentätigkeiten nachgeht und

¹⁹⁷ § 4 HNutzVO-Med.

- jedenfalls in den drei genannten Fällen eine Überprüfung der Angemessenheit des Nutzungsentgelts einleitet.

Im Übrigen erwartet der LRH,

- dass die Professoren bei der Ausübung der ärztlichen Nebentätigkeiten den Grundsatz der persönlichen Leistungserbringung beachten,
- dass sie den zeitlichen Rahmen der ihnen genehmigten Nebentätigkeiten nicht überschreiten und
- dass von den Professoren ein Nutzungsentgelt erhoben wird, das mindestens die der Hochschule entstehenden Kosten abdeckt.

53. Chefarztverträge im Bereich der Hochschulmedizin

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 19	-	Medizinische Hochschule Hannover

Die Medizinische Hochschule Hannover hat mit neu berufenen Chefarzten außertarifliche Anstellungsverträge abgeschlossen, die auch die Behandlung von Privatpatienten als Dienstaufgabe beinhalten. Das bisherige Recht zur privatärztlichen Behandlung in Nebentätigkeit ist damit entfallen. Von diesen Chefarztverträgen erhofft sich die Landesregierung u. a. eine Verbesserung der Einnahmen der Hochschule.

Die Einnahmen der Hochschule haben sich jedoch nicht erhöht. Den Chefarzten floss sogar ein höherer Anteil an den Erlösen aus der Behandlung von Privatpatienten zu, als ihnen bei Anwendung des Nebentätigkeitsrechts verblieben wäre. Diese Fehlentwicklung ist durch eine bessere Gestaltung der Chefarztverträge zu korrigieren.

Das Ziel, auch die vorhandenen Professoren für einen Wechsel in das neue System zu gewinnen, sollte die Hochschule konsequent verfolgen. Dies würde gefördert, wenn die Hochschule die Einhaltung der Vorschriften des für diese Professoren weiterhin anzuwendenden Nebentätigkeitsrechts strikt durchsetzen würde.

Nach einem Beschluss der Kultusministerkonferenz aus dem Jahre 1999¹⁹⁸ sollten die Länder darauf hinwirken, dass spätestens ab 01.01.2002 mit Professoren, die klinische Einrichtungen leiten, so genannte Chefarztverträge abgeschlossen werden. Mit diesen Verträgen werden sämtliche mit der Leitung einer klinischen Einrichtung verbundenen Aufgaben einschließlich der Behandlung von Privatpatienten zu Dienstaufgaben der Chefärzte bestimmt. Auch die bereits im Amt befindlichen Professoren sollen für diese Verträge gewonnen werden. Das bisherige private Liquidationsrecht für die Behandlung von Privatpatienten soll durch eine leistungsgerechte Vergütung mit fixen und variablen Bestandteilen ersetzt werden. An Stelle einer Orientierung an der Höhe der zu erwartenden Liquidationseinnahmen sollen mittel- bis langfristig andere Kriterien, wie z. B. der Umfang der Verantwortung, die Qualität und das wirtschaftliche Ergebnis der klinischen Einrichtung überwiegen.

Anfang 2002 teilte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur den beiden niedersächsischen Hochschulkliniken mit, dass Professoren mit ärztlichen Aufgaben (Chefärzte) in den Landesdienst nur noch in einem außertariflichen Angestelltenverhältnis eingestellt werden. Die vorhandenen beamteten Chefärzte könnten mit ihrer Zustimmung in ein außervertragliches Angestelltenverhältnis beurlaubt werden¹⁹⁹. Gleichzeitig machte das Ministerium einen Musterdienstvertrag bekannt.

Der LRH hat sich einen Überblick über die Einführung der ersten Chefarztverträge bei der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) verschafft und hierzu die folgenden Feststellungen getroffen:

Jahresgrundvergütung

Für die Wahrnehmung der vertraglich übernommenen Aufgaben erhalten die Chefärzte zunächst eine der Höhe nach vereinbarte Jahresgrundvergütung, mit der sie so gestellt werden, dass ihr „Netto-Gehalt den Nettobezügen“ eines vergleichbaren beamteten Professors entspricht.

¹⁹⁸ Niederschrift 160. Amtschefkonferenz, 18./19.11.1999, Bonn.

¹⁹⁹ Vgl. § 27 Abs. 4 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

Leistungs- und erfolgsabhängige Vergütung

Über die Jahresgrundvergütung hinaus erhalten die Chefärzte eine leistungs- und erfolgsabhängige Jahresvergütung auf der Basis der mit ihnen grundsätzlich jährlich neu abzuschließenden Zielvereinbarung. Dabei sollen besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Krankenversorgung und Organisation angemessen berücksichtigt werden.

Die von der MHH individuell ausgehandelten variablen Vergütungsbestandteile richten sich in der Regel nach den Nettoliquidationseinnahmen, die bisher aus privatärztlicher Behandlung in Nebentätigkeit erzielt worden waren²⁰⁰, sowie nach der Höhe der zu erwartenden zusätzlichen Einnahmen aus Privatbehandlungen, die nach den neuen Chefarztverträgen nunmehr der Hochschule in vollem Umfang zufließen. An diesen Bruttoerlösen werden die Chefärzte zunächst mit einem festen v. H.-Anteil beteiligt. Zusätzlich können sie nach Maßgabe der Zielvereinbarung als Prämie weitere v. H.-Anteile erhalten für Budgettreue sowie für erfolgreiche Evaluation der Lehre und Drittmittelinwerbung.

Beteiligung an den Bruttoerlösen

Die Beteiligungen der Chefärzte an den Erlösen der MHH aus privatärztlichen Behandlungen und Untersuchungen reichten von bis zu rd. 34 v. H. bis hin zu rd. 57 v. H. An den Erlösen aus kassenärztlichen Ermächtigungen²⁰¹ waren sie mit bis zu 20 v. H. beteiligt.

Drittmittelinwerbung

Die erfolgreiche Einwerbung von Drittmitteln führt zu einer weiteren Prämie in Höhe von 7,5 v. H. bis zu 25 v. H. der Bruttoerlöse aus Privatbehandlungen.

²⁰⁰ D. h. Einnahmen abzüglich der hiermit in Zusammenhang stehenden Ausgaben, insbesondere des Nutzungsentgelts nach Maßgabe der Verordnung über das Nutzungsentgelt bei Nebentätigkeiten in der Krankenversorgung in humanmedizinischen Einrichtungen der Hochschulen des Landes (Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin - HNutzVO-Med. - vom 19.04.1995, Nds. GVBl. 1995 S. 105).

²⁰¹ Nach § 98 Abs. 11 des V. Buchs des Sozialgesetzbuchs in Verbindung mit § 31 Abs. 1 Zulassungsverordnung für Vertragsärzte können über den Kreis der niedergelassenen Ärzte hinaus auch Ärzte in Krankenhäusern zur Teilnahme an der kassenärztlichen Versorgung ermächtigt werden.

Diese Prämie ist davon abhängig, dass ein vereinbarter Mindestbetrag an Drittmitteln erreicht wird. Die Koppelung an die Bruttoerlöse aus Privatbehandlungen kann jedoch dazu führen, dass die Chefarzte höhere Prämien erhalten, als sie an Drittmitteln angeworben haben. In einem Fall sollte ein Chefarzt für mindestens 10.000 € Drittmittel bereits eine Prämie von 12.500 € erhalten.

Der LRH hält eine Prämie für angeworbene Drittmittel durchaus für sachgerecht. Sie sollte jedoch nicht mit einem Anteil an den Einnahmen aus Privatbehandlungen bemessen werden, da diese Erlöse in keinem wirtschaftlichen Zusammenhang mit den Drittmitteln stehen. Die Prämie sollte sich vielmehr nach dem Wert der Drittmittel für die Hochschule bemessen. So hat die MHH in einem anderen Fall einem Chefarzt eine Prämie in Höhe von 3 v. H. der angeworbenen Drittmittel zugebilligt.

Einzelfeststellungen

Mindesterlöse

Mit einem Chefarzt hatte die MHH vereinbart, er werde in 2003 für Einnahmen seiner Abteilung aus privatärztlicher ambulanter und stationärer Behandlung in Höhe von mindestens 50.000 € sorgen. Wurde dieses Ziel erreicht, so standen dem Chefarzt 50 v. H. dieses Betrags zu und je weitere 25 v. H. bei erfolgreicher Evaluation der Lehre sowie bei Einwerbung von mindestens 10.000 € an Drittmitteln. Erreichte der Chefarzt also alle drei Ziele, so standen ihm die vorgesehenen Mindesterloese aus privatärztlicher Behandlung zu, obwohl die MHH hierfür alle Aufwendungen zu tragen hatte.

Die Erlöse aus privatärztlichen Leistungen lagen in 2003 bei knapp 63.000 €. Dafür hätte der Chefarzt nach dem Nebentätigkeitsrecht rd. 33.000 € als Nutzungsentgelt an die MHH abführen müssen. So aber verblieben der MHH von den nunmehr selbst vereinnahmten Arzthonoraren unter Abzug aller Prämien lediglich rd. 13.000 € und damit im Vergleich zum früheren Nutzungsentgelt Mindererträge in Höhe von rd. 20.000 €.

Mindererträge

Ein anderer Chefarztvertrag sieht neben der Jahresgrundvergütung eine leistungs- und erfolgsabhängige Jahresvergütung in Höhe von „40 v. H. von 33,6 v. H. der Bruttoerlöse, die durch Untersuchung von Materialien und Präparaten von Privatpatienten erzielt werden, sowie 40 v. H. von 20 v. H. der Bruttoerlöse aus seiner kassenärztlichen Ermächtigung“ vor. Die verbleibenden bis zu 60 v. H. der Anteile an den Bruttoerlösen soll der Chefarzt zusätzlich nach Maßgabe der Zielvereinbarung bekommen können.

Im ersten Jahr nahm die MHH für die vorstehenden Tätigkeiten insgesamt rd. 678.000 € ein, für die im Falle der Nebentätigkeit ein Nutzungsentgelt von rd. 489.000 € zu entrichten gewesen wäre. Rechnet man diesem Betrag noch die nunmehr von der MHH zu entrichtenden Kosten der privaten ärztlichen Abrechnungsstelle von rd. 17.000 € sowie die Prämien hinzu, die insgesamt mehr als 210.000 € betragen können, so dürften der MHH Mindererträge von über 38.000 € entstanden sein. Dieses Ergebnis zeigt, dass die dem Chefarzt zugebilligten v. H.-Sätze zu hoch veranschlagt worden sind. Auch für die Zukunft sind solche Mindererträge zu befürchten, weil sich die MHH verpflichtet hat, die jährlich abzuschließenden Zielvereinbarungen für fünf Jahre unverändert zu lassen.

Gesamtwürdigung und Hinweise

Die Gestaltung der ersten Chefarztverträge führte dazu, dass den neu berufenen Chefarzten ein höherer Anteil an den Erlösen aus der Behandlung von Privatpatienten zufluss, als ihnen bei Anwendung des Nebentätigkeitsrechts verblieben wäre. Diese Verträge sind deshalb für die MHH und das Land nachteilig. Die künftigen Chefarztverträge sind unter Beachtung der vorstehenden Feststellungen und der folgenden Hinweise besser auszuhandeln.

Leistungs- und erfolgsabhängige Vergütung

Ein Chefarzt hat dafür zu sorgen, dass in seinem Verantwortungsbereich die Einnahmen aus der Krankenversorgung, aus denen die MHH mit finanziert werden muss, auch erzielt werden. Deshalb werden die Einnahmen aus der Behandlung von Privat- und Ermächtigungspatienten zu Recht bei der Bemessung seiner leis-

tungs- und erfolgsabhängigen Vergütung berücksichtigt. Sie sollten hierfür jedoch, entgegen der Praxis der MHH, nicht die alleinige Basis bilden.

Im Ergebnis entspricht diese Verfahrensweise nämlich dem bisherigen Vergütungssystem. Die Erlöse fließen dem Chefarzt lediglich nicht mehr unmittelbar zu, sie werden ihm von der MHH nunmehr nach den Kriterien der jeweiligen Zielvereinbarung aufgeteilt zugestanden. Die Erträge der MHH haben sich sogar verschlechtert, weil die Mehreinnahmen der MHH aus der Behandlung von Privatpatienten, die über das bisher für die Nebentätigkeit gezahlte Nutzungsentgelt hinausgingen, nicht ausreichen, um die den Professoren zugestandenen höheren Anteile an den Bruttoeinnahmen als zusätzliche Vergütung zu finanzieren.

Die Bemessungsgrundlage der neben einer Beteiligung an den Behandlungserlösen vorgesehenen Prämien für die Erreichung bestimmter Ziele darf nicht länger allein von den Behandlungserlösen abhängen. Auch wäre zu erwägen, die Prämien für besondere Leistungen dann in bestimmter Höhe festzuschreiben, wenn die Leistungen die Erträge der Hochschule nicht unmittelbar steigern. So ließen sich auch die von der Landesregierung erwarteten Ertragsverbesserungen der Hochschule erreichen. Zudem könnten die zusätzlichen Einnahmen einen wertvollen Beitrag zum dringend erforderlichen Abbau des Verlustvortrags der MHH leisten.

Übernahme des neuen Chefarztmodells

Bislang hat erst einer der vorhandenen beamteten Professoren an der MHH die Möglichkeit²⁰² genutzt, sich unter Wegfall der Bezüge in ein außertarifliches Angestelltenverhältnis beurlauben zu lassen. Die übrigen im Beamtenverhältnis beschäftigten Professoren mit ärztlichen Aufgaben behandeln die Privatpatienten nach wie vor in Nebentätigkeit.

Der LRH hat die unzureichende Durchsetzung des Nebentätigkeitsrechts aufgezeigt²⁰³. Diese führt zu ungerechtfertigten Vorteilen der Professoren zum Nachteil der MHH. Die konsequente Durchsetzung der Nebentätigkeitsregelungen dürfte die

²⁰² § 27 Abs. 4 Satz 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

²⁰³ Vgl. Beiträge Nrn. 50, 51 und 52.

Bereitschaft zum Wechsel in das außertarifliche Chefarztmodell fördern, zumal damit auch die weiteren Probleme entfielen, die häufig, insbesondere in Abrechnungsfragen, die Nebentätigkeit belasten.

Die MHH sollte daher die Chefarztverträge verbessern und konsequent auf den Abschluss dieser Verträge auch in den verbliebenen „Altfällen“ hinwirken.

Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung wahren - zwei Beispiele

54. Liquiditätsengpässe eines Landesbetriebs

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 19	-	Medizinische Hochschule Hannover

Für den kurzfristigen Liquiditätsbedarf können Landesbetriebe bei der Landeshauptkasse Betriebsmittelvorschüsse in unbegrenzter Höhe in Anspruch nehmen.

Die Medizinische Hochschule Hannover hat jedoch ihren langfristigen Geldbedarf seit Jahren durch solche Betriebsmittelvorschüsse gedeckt. Diese waren im Jahr 2004 auf jahresdurchschnittlich fast 48 Millionen € angewachsen.

Das Land muss einer solchen Fehlentwicklung entgegenreten, um eine dauerhafte Verschuldung der Hochschule zu vermeiden.

Zur Liquidität von Landesbetrieben

Die Landesbetriebe nehmen am so genannten Kontenclearing der Landeshauptkasse teil. Dabei werden etwaige Kontenguthaben der Landesbetriebe von der Landeshauptkasse eingezogen. Andererseits erhalten die Landesbetriebe von der Landeshauptkasse Betriebsmittelvorschüsse, um die Zahlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Regelungen über die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der Betriebsmittelvorschüsse und zu deren Begrenzung existieren nicht. Die Betriebsmittelvorschüsse dienen zur Deckung eines kurzfristigen Geldbedarfs innerhalb eines Haushaltsjahres. Sie sind damit kein Instrument einer längerfristigen Finanzierung des Geldbedarfs außerhalb der Zuführungen, die das Land aus dem Landeshaushalt gewährt.

Die Landesbetriebe im Ressort des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur hatten in den letzten Jahren durchweg Guthaben bei der Landeshauptkasse unterhalten, die die Landesbetriebe in ihren Jahresabschlüssen als Forderungen gegen das Land (Landeshauptkasse) auswiesen.

Der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH), die wie die anderen Hochschulen in der Trägerschaft des Landes als Landesbetrieb geführt wird²⁰⁴, wies jedoch in ihren Jahresabschlüssen der letzten Jahre durchgängig erhebliche Verbindlichkeiten gegenüber dem Land (Landeshauptkasse) aus. Sie resultierten aus den ständig steigenden Betriebsmittelvorschüssen.

Zur Liquidität der MHH

Die MHH ist neben den Zuführungen des Landes, die allein der Erfüllung der Aufgaben der Hochschule in Forschung und Lehre dienen, auf weitere Einnahmen von Dritten insbesondere aus der Erfüllung der Aufgabe der Krankenversorgung angewiesen. Verzögerungen etwa bei den Zahlungen der Krankenkassen können daher zu einem erheblichen kurzfristigen Geldbedarf führen, den die MHH ggf. durch entsprechende Betriebsmittelvorschüsse bei der Landeshauptkasse deckt.

Der Bedarf der MHH an Betriebsmittelvorschüssen stieg jedoch über mehrere Jahre an. Die gegenüber der Landeshauptkasse ausgewiesenen Verbindlichkeiten haben sich zu einem Sockel aufgebaut. Er dürfte von der MHH aus eigener Kraft kurzfristig nicht abzubauen sein.

In den Jahren 2000 bis 2004 haben sich die Verbindlichkeiten der MHH gegenüber der Landeshauptkasse ausweislich der jeweiligen Jahresabschlüsse der MHH wie folgt entwickelt:

²⁰⁴ § 49 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in Verbindung mit § 26 LHO, dies im Gegensatz zu den Hochschulen in Trägerschaft von rechtsfähigen Stiften des öffentlichen Rechts nach § 55 NHG.

Jahr	Verbindlichkeiten der MHH gegenüber der Landeshauptkasse zum 31.12. lt. Jahresabschluss in €
2000	11.236.804,68
2001	30.733.855,61
2002	26.881.959,37
2003	48.084.562,23
2004	70.756.582,32

Die im Jahresabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten stellen jedoch nur eine Momentaufnahme dar, die von Zufälligkeiten im momentanen Liquiditätsbedarf geprägt sein kann. Betrachtet man deshalb die Inanspruchnahme der Landeshauptkasse im Jahresdurchschnitt²⁰⁵, so verfügte die MHH im Jahr 2000 noch über einen Überschuss von etwa 1,6 Millionen €. Seitdem stieg der Jahresdurchschnitt an Betriebsmittelvorschüssen in jedem Jahr kontinuierlich an. Er hat im Durchschnitt des Jahres 2004 knapp 48 Millionen € erreicht, wie die nachstehende Übersicht zeigt:

Jahr	Durchschnittlicher Saldo in €
2000	+ 1.635.687,21
2001	- 8.401.565,00
2002	- 22.577.567,70
2003	- 33.997.609,43
2004	- 47.835.385,04

Da das Land die Betriebsmittelvorschüsse der MHH aus seinen Mitteln finanziert und seinerseits ständig Kredit aufnimmt, ergibt sich allein für das Jahr 2004 eine rechnerische Zinslast von über 1 Million €.

Zur wirtschaftlichen Lage der MHH

Die Entwicklung der Betriebsmittelvorschüsse bereitet auch deshalb Sorge, weil die Verluste der MHH im gleichen Zeitraum von 9,6 Millionen € im Jahr 2000 auf knapp 43,5 Millionen € im Jahr 2003 anwuchsen. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hatte nämlich im Einvernehmen mit dem Finanzministerium den Ausgleich

²⁰⁵ Dieser Wert wurde ermittelt als durchschnittlicher Betrag aller kalendertäglichen Salden der MHH auf dem Betriebsmittelkonto bei der Landeshauptkasse.

der Verluste der MHH aus dem Landeshaushalt seit 1999 ausgeschlossen und die Verluste in die folgenden Wirtschaftsjahre vortragen lassen. Die MHH ist ausweislich ihrer Jahresabschlüsse bilanziell überschuldet.

Zwar gibt es keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme von Betriebsmittelvorschüssen und den in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Verlusten. Allerdings hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in ihrem Bericht zum Jahresabschluss 2003 vermerkt: *„Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Fortführung der überschuldeten Hochschule nur auf Grund des unbeschränkten Zugriffs des Landesbetriebes auf die Mittel des Landes Niedersachsen möglich ist.“*

Eine kurzfristige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage wird trotz positiver Tendenzen nicht erwartet. Mit der Genehmigung des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr 2003 hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nämlich einen von der MHH vorgelegten Verlustabbauplan akzeptiert, der einen schrittweisen Abbau des aufgelaufenen Verlusts in Höhe von seinerzeit 43,4 Millionen € bis zum Jahre 2013 vorsieht. Erstmals im Jahr 2004 hat die MHH wieder einen Überschuss von gut 700.000 € erwirtschaftet, der für das Jahr 2005 noch übertroffen werden soll.

Würdigung

Der LRH hält es nicht für hinnehmbar, dass sich ein Landesbetrieb durch den Zugriff auf die Landeshauptkasse unbeschränkt auf Dauer zusätzliche Mittel verschaffen kann. Dies hat im Fall der MHH im Ergebnis dazu geführt, dass dieser Landesbetrieb dauerhaft einen zusätzlichen Finanzbedarf ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers gedeckt hat. Der tatsächliche Finanzbedarf der MHH wurde im Haushaltsplan nicht abgebildet. Dieses Verfahren unterläuft die für Landesbetriebe bestehende Verpflichtung zur realistischen Veranschlagung des Zuführungsbedarfs²⁰⁶ und höhlt die Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts aus. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise hat sich die MHH im Ergebnis einen verdeckten Kredit zu Lasten der Mittel des Landes verschafft. In seinen Auswirkungen missachtet diese Praxis der Inanspruchnahme von Betriebsmittelvorschüssen die Budgethoheit des Parlaments.

Das Land muss sicherstellen, dass Betriebsmittelvorschüsse nur für einen kurzfristigen Bedarf in Anspruch genommen werden. Hierfür gibt es zwei Wege:

Entweder begrenzt das Land entsprechend einer bereits früher geübten Praxis die Inanspruchnahme von Betriebsmittelvorschüssen der Höhe nach²⁰⁷. Als Orientierungspunkt könnte die Begrenzung der Kreditermächtigung der Stiftungshochschulen²⁰⁸ dienen.

Die andere Möglichkeit besteht darin, im Rahmen der Genehmigung der Jahresabschlüsse eine Entscheidung zu treffen, wie das Land auf einen zusätzlichen Finanzbedarf reagieren will, der sich in einem im Jahresabschluss ausgewiesenen Verlust und ggf. auch in den im Laufe des Jahres in Anspruch genommenen Betriebsmittelvorschüssen dokumentiert. Nach den für Landesbetriebe geltenden Verwaltungsvorschriften ist zwar ein so genannter Deckungsmittelfehlbetrag zunächst als Verbindlichkeit gegenüber dem Landeshaushalt in folgende Wirtschaftsjahre vorzutragen. Dies sollte jedoch nicht, wie im Fall der MHH, wiederholt über mehrere Jahre und ohne Ansehung des über die Landeszuführung hinausgehenden Liquiditätsbedarfs geschehen. Vielmehr ist der Finanzbedarf baldmöglichst durch zu erwirtschaftende künftige Deckungsmittelüberschüsse oder aber durch eine (erhöhte) Zuführung des Landes auszugleichen. Hierüber ist zur Wahrung des Budgetrechts des Parlaments „im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden“²⁰⁹.

In jedem Fall wird die MHH ihren dauerhaften Bedarf an Betriebsmittelvorschüssen baldmöglichst und zusätzlich zu dem bereits gebilligten Verlustabbauplan zurückführen müssen.

²⁰⁶ Artikel 65 Abs. 1 und 3 NV.

²⁰⁷ So bereits die frühere Regelung für die Fachhochschulen einschließlich der Hochschule Vechta, vgl. Nr. 2.4.2 der Vorläufigen Verfahrensregelungen zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs auf Grund der §§ 74 und 87 LHO des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 17.08.1999 - 12.8.04 012 -.

²⁰⁸ Die Kreditermächtigung der Stiftungshochschulen ergibt sich aus den im jeweiligen Haushaltsplan für verbindlich erklärten Erläuterungen. Nach dem Haushaltsplan des Landes Niedersachsen für 2006 sind die Stiftungshochschulen nach § 57 Abs. 4 NHG ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben Kredite vom Kapitalmarkt bis zu einer Höhe von umgerechnet 10 v. H. der Zuführung für laufende Zwecke der Stiftung aufzunehmen.

²⁰⁹ So ausdrücklich Nr. 1.10.4.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 26 LHO.

55. Fehlerhafte Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 74	-	Tageseinrichtungen für Kinder

Das Finanzministerium hat die Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe erteilt, obwohl die Ausgabe nicht unabweisbar war.

Durch diese Handlungsweise wurde das Budgetrecht des Parlaments missachtet.

Sachverhalt

Im Haushaltsplan 2005 hat der Haushaltsgesetzgeber bei Titel 684 73 Haushaltsmittel in Höhe von 2,9 Millionen € veranschlagt (Vorjahr 4,32 Millionen €). Innerhalb der Titelgruppe 73 sind weitere 1,9 Millionen € für Zuweisungen an Gemeinden veranschlagt (Vorjahr 2,88 Millionen €).

Die Mittel sind nach den Erläuterungen zu Titelgruppe 73 u. a. zur Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zum Erwerb der deutschen Sprache im Elementarbereich bei Kindern ausländischer Herkunft bestimmt. Die Kürzung der Ansätze gegenüber dem Hj. 2004 erfolgte zur Haushaltskonsolidierung.

Am 24.06.2005 beantragte das Kultusministerium beim Finanzministerium die Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 800.000 € für Titel 684 73. Zur Begründung führte es an, dass es politisch gewollt sei, die Sprachförderung im Elementarbereich mit einem Fördervolumen in Höhe von 4,8 Millionen € für die Titelgruppe 73 im Kindergartenjahr 2005/2006 fortzusetzen. Es benötige im Hj. 2005 für das anstehende Bewilligungsverfahren Haushaltsmittel in Höhe von 1.958.333,30 €, habe aber aus dem veranschlagten Ansatz nur noch 1,2 Millionen € zur Verfügung. Hieraus resultiere der zusätzliche Bedarf von 0,8 Millionen €.

Zum haushaltsrechtlichen Gebot der Unabweisbarkeit der überplanmäßigen Ausgabe führte das Kultusministerium aus:

Die Unabweisbarkeit beruhe auf der Umsetzung der Ziele aus der Richtlinie zur Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache im Elementarbereich²¹⁰. Im Fall der fehlenden Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe und des damit verbundenen geringeren Fördervolumens müsse in einer Vielzahl von Kindertagesstätten die Sprachförderung zum Nachteil der späteren Entwicklung der Kinder in der Schule mit Ablauf des 31.07.2005 enden. Darüber hinaus müsse bei einer zeitlichen Unterbrechung der Förderung ab 01.08.2005 bis zur Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Haushalt 2006 Personal neu angeworben und qualifiziert werden. Die beantragte überplanmäßige Ausgabe sei deshalb sachlich und zeitlich unabweisbar.

Das Finanzministerium erteilte am 04.07.2005 die Einwilligung zu der beantragten überplanmäßigen Ausgabe bis zur Höhe von 800.000 € als Haushaltsvorgriff unter Anrechnung auf den Haushaltsansatz 2006.

Würdigung

Überplanmäßige Ausgaben bedürfen gemäß § 37 Abs. 1 LHO der Einwilligung des Finanzministeriums. Sie dürfen u. a. nur im Fall eines unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Eine Ausgabe ist unabweisbar, wenn eine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung besteht oder wenn die Zahlung aus sonstigen Gründen erforderlich ist, um Nachteile für das Land zu vermeiden. Eine Unabweisbarkeit liegt jedoch nicht vor, wenn die Ausgabe bis zur Verabschiedung des nächsten Haushaltsgesetzes oder des nächsten Nachtrags zum Haushaltsgesetz zurückgestellt werden kann²¹¹. Bei der Beurteilung ist ein strenger Maßstab anzulegen²¹².

Nach Nr. 1.2 der Förderrichtlinie hat kein Anspruch auf Gewährung einer Zuwendung bestanden; die Bewilligungsbehörde durfte Mittel nur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel bewilligen. Daran anknüpfend liegt keine Unabweisbarkeit der überplanmäßigen Ausgabe vor, weil keine Rechtsverpflichtung zur Zahlung besteht. Der Haushaltsgesetzgeber hat mit der im Haushaltsplan 2005 dargelegten Begrün-

²¹⁰ Runderlass des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales vom 03.02.2003 (Nds. MBl. S. 178).

²¹¹ Nr. 8 der Verwaltungsvorschrift zu § 37 LHO.

²¹² Nr. 8.1 der Richtlinie zur Haushaltsführung - Runderlass des Finanzministeriums vom 16.12.2003 (Nds. MBl. 3/2004 S. 81) -.

dung den politischen Willen bekundet, dass die Mittelkürzung zur Haushaltskonsolidierung vorgenommen wurde. Dieser Vorgabe haben sich das Kultusministerium und das Finanzministerium widersetzt und damit das Budgetrecht des Landtages missachtet.

Hildesheim, 21.04.2006

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Martha Jansen

Fritz Müller

Hermann Palm

Wolfgang Göke

Dr. Heinz Thörmer

Birgit Honé

Lutz Bardelle