

**Jahresbericht**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**2008**  
**zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

- Bemerkungen und Denkschrift  
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen  
für das Haushaltsjahr 2006 -





A) <u>Inhaltsübersicht</u>	I
B) <u>Ressort-Zuständigkeit der Beiträge in Abschnitt IV</u>	IV

A) <u>Inhaltsübersicht</u>	
----------------------------	--

<b>I. Allgemeines</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO</b> .....	<b>2</b>
1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2006 .....	2
2. Belege .....	2
3. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe .....	2
<b>III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen</b> .....	<b>3</b>
1. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO .....	3
2. Schulden, Verpflichtungen .....	3
<b>IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO und Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO</b> .....	<b>6</b>
<b>Haushaltswirtschaftliche Risiken beachten</b> .....	<b>6</b>
1. Konsolidierung muss wieder Vorrang haben .....	6
2. Risiken bei der Umsetzung des Personalabbaus im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung .....	14
3. Belastung des Landeshaushalts durch den Bau des JadeWeserPorts .....	19

<b>Projektorganisation optimieren .....</b>	<b>23</b>
4. Projektmanagement in der Landesverwaltung.....	23
5. Einsparpotenziale beim Personalmanagementverfahren .....	28
6. Straßenmeisterei - Quo vadis? .....	34
7. Niedersächsischer Alleingang (NIVADIS I).....	38
8. Systemoptimierungen (NIVADIS II).....	46
9. Virenschutz ist Pflicht! (NIVADIS III) .....	51
<b>Öffentliche Einnahmen sichern .....</b>	<b>55</b>
10. Steuerausfälle durch verzögerte oder unterbliebene Betriebsprüfungen.....	55
11. Verzicht auf Einnahmen beim Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit .....	58
12. Mängel bei der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe .....	61
<b>Wirtschaftlich handeln.....</b>	<b>66</b>
13. Förderung der freiwilligen Rückkehr von Ausländern .....	66
14. Förderprogramm ohne Nachfrage.....	69
15. Fortbestand der Studienkollegs .....	72
16. Wirtschaftlichkeit der Gastehäuser von Hochschulen.....	75
17. Aufwendungen der Hochschulen für SAP-Lizenzen .....	79
18. Internetpräsentation der Hochschulen .....	84
<b>Personal effektiver einsetzen.....</b>	<b>86</b>
19. Unzureichende Arbeitszeitregelungen für Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen .....	86
20. Verwaltungsbereiche der Universitäten - Rationalisierungspotenziale zur Optimierung von Forschung und Lehre nutzen!.....	90
21. Führung der Grundbücher - Informationstechnik ermöglicht die Freistellung von Stellen und Personal für andere Aufgaben der Justiz.....	98
22. Niedersachsen braucht nur eine Vergabekammer.....	104

<b>Landesinteresse wahren .....</b>	<b>107</b>
23. Planung von Fernstraßen im Auftrag des Bundes - ein Verlustgeschäft für das Land .....	107
24. Zuwendungen des Landes an die International Organization for Migration .....	110
25. Wegfall des Landesinteresses an einem Beteiligungsunternehmen der Windenergiebranche .....	113
<b>Landesmittel zielgerichtet einsetzen.....</b>	<b>115</b>
26. Selbstbedienung bei der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs .....	115
27. Mensaküche als Fahrradkeller oder Raucherraum - Überkapazität macht erfinderisch .....	117
28. Unzureichende Zielorientierung bei der Förderung der Sprachentwicklung von Kindern im Elementarbereich.....	118
29. Förderung von Jugendwerkstätten ohne Bedarfsplanung .....	120
30. Arzneimittelversorgung im Justizvollzug - Körperpflege und Wellness-Tees „auf Rezept“? .....	121
<b>Aufgaben überprüfen.....</b>	<b>125</b>
31. Die Rolle des Landes in der Gesundheitsvorsorge: Koordination statt eigener Förderung .....	125
32. Juristenausbildung bedarfsorientierter gestalten .....	128
33. Abgrenzung der Archivaufgaben von Bibliotheksaufgaben .....	130
<b>Aufgabenerfüllung verbessern .....</b>	<b>133</b>
34. Mängel des Förderverfahrens für nachwachsende Rohstoffe .....	133
35. Mängel in der Verwendungsnachweisprüfung der Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH.....	137
36. Fehlerhafte Zulagenzahlungen im Tarifbereich.....	140
37. Täter-Opfer-Ausgleich - Optimierung möglich.....	142
38. Erheblicher Koordinierungsbedarf bei Maßnahmen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen .....	147

<b>Controlling stärken .....</b>	<b>149</b>
39. Wirtschaftsförderung ohne umfassendes Controlling .....	149
40. Sponsoring - am liebsten ohne Vertrag und ohne Vermerk .....	152
41. Investiver Anteil des Kommunalen Finanzausgleichs - Investitionsausgabe des Landes trotz fehlenden Nachweises? .....	154
<b>Rundfunkgebühren sparsam verwenden.....</b>	<b>156</b>
42. Kooperation bzw. Fusion der Landesmedienanstalten Niedersachsens und Bremens.....	156
43. Neubau von zwei Studiogebäuden des NDR.....	160
<b>Mittel der Europäischen Union und deren Kontrolle .....</b>	<b>166</b>
44. Unzulässige Aufteilung einer einheitlichen Fördermaßnahme in zwei Projekte.....	168

B) Ressort-Zuordnung der Beiträge in Abschnitt IV

<b>Ressort</b>	<b>Abschnitt IV</b>	<b>Titel des Beitrags</b>	<b>Seite</b>
<b>Staatskanzlei</b>	Nr. 33	Abgrenzung der Archivaufgaben von Bibliotheksaufgaben	130
	Nr. 42	Kooperation bzw. Fusion der Landesmedienanstalten Niedersachsens und Bremens	156
	Nr. 43	Neubau von zwei Studiogebäuden des NDR	160
<b>Ministerium für Inneres, Sport und Integration</b>	Nr. 4	Projektmanagement in der Landesverwaltung	23
	Nr. 7	Niedersächsischer Alleingang (NIVADIS I)	38
	Nr. 8	Systemoptimierungen (NIVADIS II)	46
	Nr. 9	Virenschutz ist Pflicht! (NIVADIS III)	51
	Nr. 13	Förderung der freiwilligen Rückkehr von Ausländern	66
	Nr. 24	Zuwendungen des Landes an die International Organization for Migration	110
<b>Finanzministerium</b>	Nr. 41	Investiver Anteil des Kommunalen Finanzausgleichs - Investitionsausgabe des Landes trotz fehlenden Nachweises?	154
	Nr. 1	Konsolidierung muss wieder Vorrang haben	6
	Nr. 2	Risiken bei der Umsetzung des Personalabbaus im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung	14
	Nr. 5	Einsparpotenziale beim Personalmanagementverfahren	28
	Nr. 10	Steuerausfälle durch verzögerte oder unterbliebene Betriebsprüfungen	55
	Nr. 22	Niedersachsen braucht nur eine Vergabekammer	104
	Nr. 25	Wegfall des Landesinteresses an einem Beteiligungsunternehmen der Windenergiebranche	113
	Nr. 27	Mensaküche als Fahrradkeller oder Raucher-raum - Überkapazität macht erfinderisch	117
	Nr. 36	Fehlerhafte Zulagenzahlungen im Tarifbereich	140
<b>Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit</b>	Nr. 41	Investiver Anteil des Kommunalen Finanzausgleichs - Investitionsausgabe des Landes trotz fehlenden Nachweises?	154
	Nr. 29	Förderung von Jugendwerkstätten ohne Bedarfsplanung	120
<b>Ministerium für Wissenschaft und Kultur</b>	Nr. 38	Erheblicher Koordinierungsbedarf bei Maßnahmen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen	147
	Nr. 15	Fortbestand der Studienkollegs	72
	Nr. 16	Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser von Hochschulen	75
	Nr. 17	Aufwendungen der Hochschulen für SAP-Lizenzen	79
	Nr. 18	Internetpräsentation der Hochschulen	84
	Nr. 20	Verwaltungsbereiche der Universitäten - Rationalisierungspotenziale zur Optimierung von Forschung und Lehre nutzen!	90

<b>Ressort</b>	<b>Abschnitt IV</b>	<b>Titel des Beitrags</b>	<b>Seite</b>
<b>Kultusministerium</b>	Nr. 19	Unzureichende Arbeitszeitregelungen für Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen	86
	Nr. 28	Unzureichende Zielorientierung bei der Förderung der Sprachentwicklung von Kindern im Elementarbereich	118
<b>Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr</b>	Nr. 3	Belastung des Landeshaushalts durch den Bau des JadeWeserPorts	19
	Nr. 6	Straßenmeisterei - Quo vadis?	34
	Nr. 14	Förderprogramm ohne Nachfrage	69
	Nr. 22	Niedersachsen braucht nur eine Vergabekammer	104
	Nr. 23	Planung von Fernstraßen im Auftrag des Bundes - ein Verlustgeschäft für das Land	107
	Nr. 26	Selbstbedienung bei der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	115
	Nr. 35	Mängel in der Verwendungsnachweisprüfung der Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH	137
	Nr. 39	Wirtschaftsförderung ohne umfassendes Controlling	149
	Nr. 40	Sponsoring - am liebsten ohne Vertrag und ohne Vermerk	152
	Nr. 44	Unzulässige Aufteilung einer einheitlichen Fördermaßnahme in zwei Projekte	168
<b>Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung</b>	Nr. 11	Verzicht auf Einnahmen beim Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	58
	Nr. 31	Die Rolle des Landes in der Gesundheitsvorsorge: Koordination statt eigener Förderung	125
	Nr. 34	Mängel des Förderverfahrens für nachwachsende Rohstoffe	133
<b>Justizministerium</b>	Nr. 21	Führung der Grundbücher - Informationstechnik ermöglicht die Freistellung von Stellen und Personal für andere Aufgaben der Justiz	98
	Nr. 30	Arzneimittelversorgung im Justizvollzug - Körperpflege und Wellness-Tees „auf Rezept“?	121
	Nr. 32	Juristenausbildung bedarfsorientierter gestalten	128
	Nr. 37	Täter-Opfer-Ausgleich - Optimierung möglich	142
<b>Ministerium für Umwelt und Klimaschutz</b>	Nr. 12	Mängel bei der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe	61

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. 2006 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

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

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

## **I. Allgemeines**

1. Die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Hj. 2006 vom 19.12.2005 (Nds. GVBl. S. 433), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2006 vom 16.10.2006 (Nds. GVBl. S. 455) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 2006 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 17.12.2007 (Drs. 15/4360) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2006 erfasst in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

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

### 1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2006

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2006 beträgt das Haushaltssoll	22.190.099.000,00	22.190.099.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2005 übernommenen Haushaltsreste	657.904.653,25	573.735.804,72
<b>c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Hj. 2005 übernommenen Haushaltsreste (b)</b>	<b>22.848.003.653,25</b>	<b>22.763.834.804,72</b>
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 2006 betragen aa) § 82 Nr. 1 a LHO die Ist-Einnahmen bb) § 82 Nr. 1 b LHO die Ist-Ausgaben	23.045.350.694,91	23.045.350.694,91
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Hj. 2006 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 2007 übertragen wurden	842.885.597,93	758.716.749,40
<b>f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Hj. 2006 verbliebenen Haushaltsreste (e)</b>	<b>23.888.236.292,84</b>	<b>23.804.067.444,31</b>
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 2005 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mehreinnahme bb) Mehrausgabe	1.040.232.639,59	1.040.232.639,59
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2006 (§ 83 Nr. 2 d LHO)	<b>0,00</b>	

### 2. Belege

Der LRH hat bei der Rechnungsprüfung 2006 keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

### 3. 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 125.215.459,91 € nachgewiesen. Davon fehlte für 14 über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 4.613.810,13 € die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.

### **III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen**

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

Die Nachweisung der Forderungen des Landes Niedersachsen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften schließt zutreffend mit einem Bestand von rd. 1,706 Milliarden € ab.

2. *Schulden, Verpflichtungen*

- a) Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Hj. 2006:

<b>Bezeichnung der Schulden 2006</b>	<b>Schuldenstand zu Beginn des Hj. 2006</b> €	<b>Schuldenstand am Ende des Hj. 2006</b> €	<b>mithin Zugang + Abgang -</b> €
<b>1. Kreditmarktschulden</b>			
a) Wertpapierschulden			
Anleihen	1.825.871.012,00	1.500.000.000,00	-325.871.012,00
Landesschatzanweisungen	16.145.465.462,47	19.258.617.884,78	3.113.152.422,31
b) Schulden bei			
inländischen Banken und Sparkassen	24.694.029.233,39	23.247.362.026,85	-1.446.667.206,54
inländischen Bausparkassen	0,00	0,00	0,00
inländischen Versicherungsunternehmen	3.391.963.643,57	3.164.438.756,46	-227.524.887,11
Bundesbahn und Bundespost	0,00	0,00	0,00
der Bundesagentur für Arbeit	2.397.503,08	1.982.424,78	-415.078,30
öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen	50.000.000,00	50.000.000,00	0,00
sonstigen Sozialversicherungen	160.361,23	156.843,15	-3.518,08
sonstigen inländischen Stellen	0,00	0,00	0,00
ausländischen Kreditinstituten			
- auf € lautend	2.203.130.154,47	2.223.017.235,66	19.887.081,19
- auf fremde Währung lautend	0,00	0,00	0,00
<b>zusammen</b>	<b>48.313.017.370,21</b>	<b>49.445.575.171,68</b>	<b>1.132.557.801,47</b>
<b>2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte</b>			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	191.756,99	180.889,07	-10.867,92
<b>zusammen</b>	<b>191.756,99</b>	<b>180.889,07</b>	<b>-10.867,92</b>
<b>3. Schulden im öffentlichen Bereich</b>			
bei Bund und Lastenausgleichsfonds	0,00	0,00	0,00
für Wohnungsbau	1.039.928.239,26	987.998.503,51	-51.929.735,75
Sonstige	1.534.402,33	1.325.799,40	-208.602,93
<b>zusammen</b>	<b>1.041.462.641,59</b>	<b>989.324.302,91</b>	<b>-52.138.338,68</b>
<b>Fundierte Schulden insgesamt (1 bis 3) lt. Haushaltsrechnung</b>	<b>49.354.671.768,79</b>	<b>50.435.080.363,66</b>	<b>1.080.408.594,87</b>

Hinzuzurechnen sind die Kreditaufnahmen des Landes über die Landestreuhandstelle zur Finanzierung der Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und der Förderung bestimmter Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz in Höhe von zusammen 374.436.792,53 €<sup>1</sup>, sodass sich der Gesamtschuldenstand am 31.12.2006 auf 50.809.517.156,19 € erhöht.

<sup>1</sup> Die Landesregierung hat diese Kreditaufnahmen nachrichtlich ausgewiesen.

Der LRH stellt fest, dass sich der Schuldenstand des Landes im Jahre 2006 um rd. 1,184 Milliarden € erhöhte.

b) Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Hj. 2006 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.021.376.433,38 €

Im Hj. 2006 betrug die tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen 19.056.993,23 €

c) Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2006 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 machten wie jedes Jahr Korrekturen der Ausgangswerte notwendig<sup>2</sup>, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE) <sup>3</sup>						
VE belegt	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 ff €	Summe €
bis 31.12.05	954.867.951	786.870.117	442.096.174	574.894.112	1.398.769.795	4.157.498.149
Korrekturbetrag	-39.708.440	-78.158.997	-46.074.446	10.395.289	162.555.488	9.008.894
bis 31.12.06	1.055.020.405	202.820.291	193.804.760	84.550.303	338.103.159	1.874.298.918
<b>Gesamt bis 31.12.06</b>	<b>1.970.179.916</b>	<b>911.531.411</b>	<b>589.826.488</b>	<b>669.839.704</b>	<b>1.899.428.442</b>	<b>6.040.805.961</b>
Zudem sind im Hj. 2006 Verpflichtungen für die kommenden Haushaltsjahre eingegangen worden, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen. <b>Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen</b>						28.419.421 <b>6.069.225.382</b>

<sup>2</sup> Die Änderungen sind als Korrekturbetrag in der Tabelle aufgeführt.

<sup>3</sup> Die in der Haushaltsrechnung auf Grund von Rundungsdifferenzen vorhandenen Abweichungen in den Summen hat der LRH bereinigt.

## **IV. Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO und Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO**

Die Beiträge in Nrn. 9, 11 bis 13, 24, 27, 35, 41 und 44 sind Bemerkungen (§ 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 LHO), die für die Entlastung der Landesregierung nach § 114 Abs. 1 LHO von Bedeutung sind.

### **Haushaltswirtschaftliche Risiken beachten**

*Das zentrale finanzpolitische Thema ist die steigende Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Sie verengt die politischen Handlungsspielräume und belastet künftige Generationen. Der LRH hat deshalb immer wieder auf die Gefahren der steigenden Verschuldung für das Land hingewiesen und einen Verzicht auf Neuverschuldung gefordert.*

*Nach Auffassung des LRH reichen die bisherigen Maßnahmen zur Sanierung des Landeshaushalts nicht aus, künftige Haushalte ohne Neuverschuldung auszugleichen. Angesichts bereits bestehender Finanzierungslücken und besonderer Risiken wird dies nur möglich sein, wenn das Land keine Ausgabeverpflichtungen eingeht, die einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung entgegen stehen.*

#### **1. Konsolidierung muss wieder Vorrang haben**

Finanzministerium

Die Niedersächsische Landesregierung strebt nach den Daten der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes (Mipla) 2007 bis 2011 an, im Hj. 2010 den Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen und zugleich in die Schuldentilgung einzusteigen. Auch in ihrer Regierungserklärung vom 27.02.2008 hat die Landesregierung dieses Ziel bestätigt und erklärt:

„Bereits 2010 wollen wir ohne neue Schulden auskommen und mit der Schuldentilgung beginnen. Mit 100 Millionen € und den jeweils ersparten Zinsen wollen wir Jahr für Jahr den Schuldenberg von fast 50 Mrd. € abtragen.“

Der LRH begrüßt den Willen der Landesregierung zur Senkung der Nettoneuverschuldung auf Null. Ebenso unterstützt er ihre weitere Forderung nach Einführung eines strikten Neuverschuldungsverbots mit Verfassungsrang.

### **Haushalte 2002 bis 2006 - Erste Schritte aus der Schuldenfalle**

Niedersachsen gibt seit Jahrzehnten mehr Geld aus, als es Einnahmen<sup>4</sup> erzielt. Dadurch häufte das Land einen Schuldenberg in Höhe von rd. 51 Milliarden € an. Es hat damit über Jahrzehnte gegen das Gebot einer soliden Finanzwirtschaft verstoßen, die nachhaltigen Einnahmen und die Ausgaben im Gleichgewicht zu halten.

#### *Haushaltsslage in den Hj. 2002 und 2003*

Bedingt durch die ausgabenorientierte Finanzpolitik, durch steigende Zinsausgaben, durch einen Rückgang der Steuereinnahmen sowie durch Sonderbelastungen<sup>5</sup> geriet das Land Ende 2002 in eine schwierige Haushaltssituation. Es musste durch den so genannten Finanzierungsnachtragshaushalt vom 12.12.2002 neben den bereits eingeplanten Krediten weitere Kredite aufnehmen: 1,6 Milliarden € für das Jahr 2002 und 1,35 Milliarden € für das Jahr 2003. Die veranschlagte Nettoneuverschuldung stieg damit auf 2,95 Milliarden € im Hj. 2002 und auf 2,65 Milliarden € im Hj. 2003 und überstieg die nach Artikel 71 Niedersächsische Verfassung zulässige Verschuldungsobergrenze<sup>6</sup>. Nachdem sich im Hj. 2003 als Ergebnis der Steuer-schätzung nochmals Steuermindereinnahmen abgezeichnet hatten, wurde die Nettokreditaufnahme mit dem 2. Nachtragshaushalt 2003 um weitere 195 Millionen € auf 2,845 Milliarden €<sup>7</sup> erhöht.

Angesichts dieser Ausgangslage erklärte die Landesregierung in der Mipla 2003 bis 2007, vorrangiges Ziel der Finanzpolitik müsse die Vorlage eines Haushaltsplanentwurfs sein, der dem Gebot des Artikels 71 Niedersächsische Verfassung entspreche (Ziel „Artikel 71“). Um dieses Ziel eines verfassungskonformen Haushalts zu erreichen, sollte die Nettoneuverschuldung um jährlich jeweils 350 Millionen € abgesenkt werden.

---

<sup>4</sup> Ohne Nettokreditaufnahme und Vermögensaktivierungen.

<sup>5</sup> Aus EXPO-Verlust und BEB-Rückzahlung für Förderabgaben.

<sup>6</sup> Die veranschlagte Nettokreditaufnahme des Hj. 2002 in Höhe von 2,95 Milliarden € überstieg die in Artikel 71 Niedersächsische Verfassung festgelegte Grenze der eigenfinanzierten Investitionen um rd. 1,5 Milliarden €, die des Hj. 2003 um rd. 1,1 Milliarden €.

<sup>7</sup> Die Nettoneuverschuldung des 2. Nachtragshaushalts 2003 überstieg die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen um rd. 1,3 Milliarden €.

Ziel „Artikel 71“ - Abbau der Nettoneuverschuldung in den Hj. 2004 bis 2006<sup>8</sup>

Um das - nach der Finanzlage des Hj. 2003 ehrgeizige - Ziel eines verfassungskonformen Haushalts zu realisieren, initiierte die Landesregierung in den Haushaltsgesetzen der Hj. 2003 (2. Nachtrag) bis 2006 umfangreiche Ausgabekürzungen<sup>9</sup>:

Hj.	Initiierte Ausgabekürzungen - Millionen € -
2003	255
2004	426
2005	607
2006	15

Zu Ausgabekürzungen führende Maßnahmen wie die Verwaltungsmodernisierung oder die Streichung der Sonderzuwendung wirkten mit Einsparungen nachhaltig über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus. Die Konsolidierungsmaßnahmen führten insgesamt zu folgenden Ausgabekürzungen:

Hj.	Millionen €
2003	255
2004	744
2005	1.485
2006	1.603

Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium.

Trotz der beachtlichen Einspareffekte reichten diese Ausgabekürzungen nicht aus, den Haushalt der Jahre 2004 bis 2006 unter der Prämisse auszugleichen, die Nettoneuverschuldung von 2,845 Milliarden € im Hj. 2003 auf 2,50 Milliarden € im Hj. 2004, 2,15 Milliarden € im Hj. 2005 und 1,80 Milliarden € im Hj. 2006 abzusenken. Vielmehr mussten für den Haushaltsausgleich 2004 bis 2006 im Umfang von 1,656 Milliarden € Einnahmen aus Vermögensaktivierungen veranschlagt werden:

<sup>8</sup> Bei Haushaltsplanaufstellung für das Hj. 2006 war der überproportionale Anstieg der Steuereinnahmen nicht absehbar.

<sup>9</sup> Vgl. Jahresbericht 2006, S. 13 (Drs. 15/2830).

Hj.	Millionen €
2004	321
2005	750
2006	585
zusammen	1.656

Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium.

Vermögensaktivierungen, die der Finanzierung laufender, konsumtiver Ausgaben und nicht der Finanzierung neuer, vergleichbar langlebiger Vermögenswerte dienen, sind nur begrenzt verfügbar. Sie leisten keinen dauerhaft wirksamen Beitrag zur Konsolidierung. Eine Konsolidierung ist erst erreicht, wenn ein Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung und ohne Vermögensaktivierungen sichergestellt ist.

### ***Haushalte 2007 bis 2011 - Der Weg zum Haushalt ohne Nettoneuverschuldung***

#### *Die aktuelle Haushaltsslage - Hj. 2007 und 2008*

Entgegen den Erwartungen bei der Haushaltsplanaufstellung 2006 stieg das Bruttoinlandsprodukt 2006 gegenüber dem Vorjahr preisbereinigt um 2,9 v. H. Dies führte bei Bund, Ländern und Gemeinden zu rasant steigenden Steuereinnahmen und damit zur Entspannung ihrer haushaltswirtschaftlichen Lage. Infolge dieser positiven Einnahmeentwicklung wurde bei der Haushaltsplanaufstellung für das Hj. 2007 die Nettoneuverschuldung des Landes gegenüber dem Hj. 2006 nicht nur planmäßig um 350 Millionen € auf 1,45 Milliarden € gesenkt, sondern um weitere 150 Millionen € auf 1,30 Milliarden €.

Der positive Trend setzte sich im Jahre 2007 mit einem realen Wachstum in Höhe von 2,5 v. H. fort. Deshalb erfolgte durch den Nachtragshaushalt 2007 eine weitere Absenkung um 350 Millionen € auf 950 Millionen €. Im Haushaltsplan 2008 konnte die Nettoneuverschuldung um weitere 400 Millionen € auf 550 Millionen € reduziert werden.

Stellt man die Ist-Einnahmen der Hj. 2006 und 2007 sowie den Haushaltsansatz für das Hj. 2008 den Planzahlen der Mipla 2005 bis 2009 gegenüber, wird die positive Einnahmeentwicklung besonders deutlich:

Hj.	Einnahmen lt. Mipla 2005 bis 2009 (Millionen €)	Ist-Einnahmen 2006 und 2007/Haushalts- ansatz 2008 (Millionen €)	Mehreinnahmen (Millionen €)
2006	14.746	16.346	1.600
2007	15.260	17.189	1.929
2008	15.682	17.904	2.222

Diese Steuermehreinnahmen zeigen, dass in den Hj. 2007 und 2008 - bei stringenter Fortsetzung des Konsolidierungskurses der Vorjahre - der Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung erreichbar war<sup>10</sup>.

#### *Das strukturelle Defizit*

Die Summe aus Nettoneuverschuldung und veranschlagten Einnahmen aus Vermögensaktivierungen stellt das strukturelle Defizit des Landes dar. Die Höhe dieses Defizits entspricht dem Konsolidierungsbetrag, der für eine nachhaltige und konjunkturell unabhängige Nullverschuldung fehlt.

Um die Haushalte 2007 und 2008 auszugleichen, wurden trotz der erheblichen Steuermehreinnahmen Einnahmen aus Vermögensaktivierungen in Höhe von 1.089 Millionen €<sup>11</sup> bzw. 513 Millionen € veranschlagt. Damit ergibt sich als Summe aus diesen Einnahmen aus Vermögensaktivierungen und der Kreditermächtigungen für das Hj. 2007 ein strukturelles Defizit in Höhe von 2.039 Millionen € und für das Hj. 2008 in Höhe von 1.113 Millionen €.

Die Absenkung des strukturellen Defizits seit dem Hj. 2003 ist beachtlich<sup>12</sup>. Die Chancen, es schneller und umfassender abzubauen, wurden jedoch nicht genutzt. Die Einnahmeentwicklung und die in den Jahren 2003 bis 2005 initiierten Ausgabekürzungen hätten dies ermöglichen müssen.

<sup>10</sup> Dabei ist berücksichtigt, dass den Kommunen nach den Regelungen über den Kommunalen Finanzausgleich Anteile an den Mehreinnahmen zustehen.

<sup>11</sup> Davon entfallen rd. 960 Millionen € auf die Veräußerung von Fördervermögen der Landestreuhandstelle; 700 Millionen € wurden bei der Norddeutschen Landesbank reinvestiert.

<sup>12</sup> Seinerzeit betrug es 3.321 Millionen €.

Das Defizit ist auch dem Umstand geschuldet, dass seit dem Hj. 2006 nennenswerte Konsolidierungsmaßnahmen unterblieben sind. Darüber hinaus wurden sogar weitere dauerhaft wirkende Ausgaben in Höhe von jährlich rd. 300 Millionen € beschlossen. U. a. wurden mit dem Haushaltsgesetz 2007 und dem Gesetz zum Nachtragshaushalt 2007 neue Stellen im Bereich des Kultusministeriums ausgewiesen und das beitragsfreie dritte Kita-Jahr eingeführt.

*Risiken im Hinblick auf die Entwicklung der Steuereinnahmen des Hj. 2008 und in Folgejahren*

Die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2008 erfolgte auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2007, der eine reale Zunahme des Bruttoinlandsprodukts für 2008 um 2,4 v. H. zugrunde lag. Mit der November-Schätzung, die im Haushaltsplan 2008 umgesetzt wurde, erfolgte eine Korrektur der Wachstumserwartung auf 2 v. H., zu Beginn des Jahres 2008 reduzierte die Bundesregierung ihre Erwartung weiter auf 1,7 v. H. Die Auswirkungen dieser nachlassenden gesamtwirtschaftlichen Dynamik auf die Steuereinnahmen lassen sich nicht eindeutig quantifizieren.

Daneben bestehen folgende Risiken:

- Die „Immobilien- und Finanzkrise“ wird bei deutschen Finanzinstituten zu erheblichen Belastungen mit direkter Auswirkung auf die Unternehmenssteuern führen.
- Die Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Berücksichtigung von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen<sup>13</sup> wird Haushaltsbelastungen nach sich ziehen. Weitere erforderliche Rechtsänderungen<sup>14</sup> sind in ihren Auswirkungen noch nicht abschätzbar.

---

<sup>13</sup> Beschluss vom 13.02.2008 - 2 BvL 1/06 -.

<sup>14</sup> Z. B. Erbschaftsteuer, Pendlerpauschale.

Diese Risiken sind haushaltsmäßig nicht abgesichert. Der LRH bewertet sie für die Quantifizierung des strukturellen Handlungsbedarfs mit 200 Millionen €.

*Deckungslücken in den Haushalten 2009 bis 2011*

Nach der Mipla 2007 bis 2011 soll eine Absenkung der Nettoneuverschuldung im Hj. 2009 auf 250 Millionen € und im Hj. 2010 auf „Null“ unter gleichzeitigem Einstieg in die Tilgung der Altschulden mit jährlich 100 Millionen €<sup>15</sup> erfolgen. Zur Erreichung dieser Ziele sind folgende Einnahmen aus Vermögensaktivierungen (einschließlich Entnahmen aus Rücklagen) eingeplant:

Hj.	Millionen €
2009	414
2010	539
2011	249

Zusätzlich weist die Mipla für die Planungsjahre 2009 bis 2011 folgende Deckungslücken („offene Handlungsbedarfe“) aus:

Hj.	Millionen €
2009	560
2010	566
2011	568

*Struktureller Handlungsbedarf der Hj. 2009 bis 2011*

Die strukturellen Handlungsbedarfe kennzeichnen die für die kommenden Haushaltsjahre bestehenden Finanzierungslücken

- aus der Nettoneuverschuldung oder der Schuldentilgung,
- aus den geplanten Vermögensaktivierungen und
- aus den bereits in der Mipla 2007 bis 2011 dargestellten offenen Handlungsbedarfen.

---

<sup>15</sup> Plus Zinersparnis.

Hinzu kommen

- die in der Mipla 2007 bis 2011 noch nicht berücksichtigten parlamentarischen Beschlüsse zum Haushalt 2008 und deren Folgewirkungen sowie
- die voraussichtlichen Steuermindereinnahmen infolge der geringeren Wachstumserwartung sowie der o. a. genannten weiteren Risiken im Hinblick auf die Steuereinnahmen für das Hj. 2008<sup>16</sup>.

Insgesamt ergeben sich folgende strukturelle Handlungsbedarfe:

	Hj. 2009 (Millionen €)	Hj. 2010 (Millionen €)	Hj. 2011 (Millionen €)
Offener Handlungsbedarf lt. Mipla 2007 bis 2011	560	566	568
parlamentarische Beschlüsse Haushaltsplanentwurf 2008	49	67	46
Risiken im Bereich der Steuereinnahmen	200	200	200
Vermögensaktivierungen	414	539	249
Tilgung		-100	-105
<b>Struktureller Handlungsbedarf</b>	<b>1.223</b>	<b>1.272</b>	<b>958</b>

Das Land ist bei einem strukturellen Handlungsbedarf von etwa 1 Milliarde € jährlich von einem nachhaltig konsolidierten Haushalt weit entfernt.

### **Fazit**

1. Vor der Absenkung des strukturellen Defizits auf „Null“ ist der Landeshaushalt nicht nachhaltig konsolidiert.
2. Vermögensaktivierungen sind als Ressourcenverbrauch nur begrenzt verfügbar. Sie können deshalb auf Dauer keinen wirksamen Beitrag zur Konsolidierung leisten.

---

<sup>16</sup> Die Basisabsenkung des Hj. 2008 wirkt fort.

3. Für die Einnahmeseite hat das Land keine wirksamen Handlungsparameter. Daher kann das strukturelle Defizit nur durch weitere Maßnahmen auf der Ausgabenseite abgebaut werden.
4. Beim Aufgabenabbau und bei Ausgabekürzungen darf es keine Tabus geben, insbesondere dürfen die Bereiche Schule und Polizei nicht ausgeklammert werden.
5. Für zusätzliche Ausgaben mit Langzeitwirkung fehlt das Geld.

## 2. Risiken bei der Umsetzung des Personalabbaus im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung

Einzelplan diverse - Finanzministerium

*Wegen einer zu geringen Personalfuktuation in den von der Verwaltungsmodernisierung betroffenen Bereichen besteht das Risiko, dass das Land mehr als 1.000 Stellen nicht wie geplant bis zum Ende des Jahres 2010 wird abbauen können.*

### *Zielvorgaben für ein Stellenabbauprogramm*

Die Landesregierung beschloss im September 2003 Zielvorgaben für den Abbau von 6.743 Stellen in der Landesverwaltung. Nach der Gesetzesfolgenabschätzung zum Entwurf *eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen* vom 15.06.2004<sup>17</sup> soll der Stellenabbau im Wesentlichen mittels einer jahresanteiligen pauschalen Kürzung der Beschäftigungsvolumina erreicht werden. Die in diesem Zusammenhang erlassene Fünftelungsregelung sieht vor, dass in den Jahren 2005 bis 2010 bestimmte Prozentsätze der noch abzubauenen Stellen in Form von Vollzeiteinheiten<sup>18</sup> pauschal einzusparen und die zugrunde liegenden Personalkostenbudgets entsprechend zu kürzen sind<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Drs. 15/1121, S. 38 ff.

<sup>18</sup> Eine Vollzeiteinheit bezeichnet ein ganzjähriges Beschäftigungsverhältnis als Vollzeitkraft und entspricht dem Stellenbegriff im Sinne der Gesetzesfolgenabschätzung.

<sup>19</sup> Nach der Fünftelungsregelung betragen die Einsparquoten im Jahr 2005 10 v. H., in den Jahren 2006 bis 2009 jeweils 20 v. H. und im Jahr 2010 10 v. H. der insgesamt einzusparenden Stellen.

Die Landesregierung wies in ihrer Gesetzesfolgenabschätzung darauf hin, dass ein Personalabbau der vorgesehenen Art grundsätzlich nur im Rahmen natürlicher Fluktuation, also durch Versetzungen in den Ruhestand wegen Erreichens der regulären oder vorgezogenen Altersgrenze sowie durch Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit möglich sei.

#### *Umsetzbarkeit der Sparauflagen im Reformzeitraum*

Der LRH prüfte die Umsetzbarkeit der Sparauflagen und dort insbesondere die der Fünftelungsregelung unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Fluktuationsraten in bestimmten Verwaltungszweigen mit Personalkostenbudgetierung. Den geprüften Bereichen ist danach eine Personalabbauverpflichtung im Umfang von 3.927 Vollzeiteinheiten auferlegt<sup>20</sup>.

Zur Berechnung der künftigen Personalfluktuation bis zum Ende des Reformzeitraums im Jahr 2010 zog der LRH die Auswertung des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung zur Altersstruktur der Beschäftigten in der Landesverwaltung heran und entnahm ihr die Altersabgänge mit Vollendung des 65. Lebensjahrs. Für zu erwartende Inanspruchnahmen der vorgezogenen Altersgrenze sowie für potenzielle Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit erhöhte der LRH durch Hinzuschätzungen die Summe der Altersabgänge um einen Aufschlag in Höhe von insgesamt 87 v. H. Der Aufschlag orientiert sich an einer Statistik des Finanzministeriums über die Versorgungszugänge in den Jahren 1995 bis 2006<sup>21</sup>.

Beim Vergleich der so ermittelten voraussichtlichen Fluktuationsraten mit den für die Jahre 2007 bis 2010 bestehenden Einsparauflagen ergibt sich bei der gebotenen

<sup>20</sup> Die Prüfung erstreckte sich auf Geschäftsbereiche des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, des Finanzministeriums, des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, des Kultusministeriums, des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung sowie des Ministeriums für Umwelt- und Klimaschutz.

Die Ressorts hatten folgende Gesamteinsparauflagen zu erfüllen:

Zielvorgabe II								
Ressort	MI	MF	MS	MK	MW	ML	MU	Gesamt
<b>Beschäftigungsvolumen</b>	937,50	1.464,00	307,00	382,50	424,00	300,00	112,00	3.927,00

<sup>21</sup> Statistik des Finanzministeriums mit Stand 12/2006 über die Versorgungszugänge 1995 bis 2006 nach Ursachen.

kapitelspezifischen Betrachtung der jeweiligen Einzelpläne des Gesamthaushalts die nachfolgende Unterschreitung der Personalabbauverpflichtungen:

Einsparauflage Zielvorgabe II	Epl.	Geschäftsbereich	Personelle Unterschreitung der Einsparvorgabe
			Beschäftigungsvolumen
<b>Fünftelungsregelung</b>	<b>03</b>	Ministerium für Inneres und Sport und Integration	280,82
	<b>04</b>	Finanzministerium	351,29
	<b>05</b>	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	96,77
	<b>07</b>	Kultusministerium	149,19
	<b>08</b>	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	22,74
	<b>09</b>	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landentwicklung	36,98
	<b>15</b>	Ministerium für Umwelt- und Klimaschutz	8,39
		<b>Gesamtunterschreitung aus Fünftelung</b>	<b>946,18</b>
<b>Reformbedingte Personalabbauver- pflichtung außerhalb der Fünftelungsregelung</b>	<b>03</b>	Ministerium für Inneres und Sport und Integration	8,60
	<b>05</b>	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	15,00
	<b>08</b>	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	1,50
	<b>09</b>	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landentwicklung	3,00
	<b>15</b>	Ministerium für Umwelt- und Klimaschutz	0,50
		<b>Gesamtunterschreitung sonstiger Personalabbau</b>	<b>28,60</b>
<b>Landesbetriebe</b>	<b>03</b>	Ministerium für Inneres und Sport und Integration	27,12
	<b>15</b>	Ministerium für Umwelt- und Klimaschutz	87,74
		<b>Gesamtunterschreitung Landesbetriebe</b>	<b>114,86</b>
<b>Zielvorgabe II</b>		<b>Gesamtunterschreitung</b>	<b>1089,64</b>

Eine Unterschreitung der Fünftelungsregelung in Höhe von 946 Vollzeiteinheiten birgt ab 2010 das Risiko, dass die Personalkostenbudgets der betroffenen Ressorts einen nicht in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes berücksichtigten Finanzierungssaldo von rd. 43 Millionen € aufweisen können.

Die durch den LRH geprüften Verwaltungszweige haben darüber hinaus weiteres Personal außerhalb der Fünftelungsregelung abzubauen. Auch hier kommt nur eine Personalreduzierung im Rahmen der natürlichen Fluktuation in Betracht. Der LRH ermittelte eine Unterschreitung der Einsparvorgaben in Höhe von mindestens 28 Vollzeiteinheiten und einem Finanzierungssaldo von ca. 1,2 Millionen €.

Landesbetriebe müssen ihre reformbedingten personalwirtschaftlichen Einsparverpflichtungen dadurch erfüllen, dass das Finanzministerium ihnen in entsprechender Anwendung der Fünftelungsregelung die Finanzmittelzuweisungen und -zuschüsse kürzt.

Der LRH stellte für das frühere Informatikzentrum Niedersachsen<sup>22</sup> und für den Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz<sup>23</sup> zu erwartende Unterschreitungen der Einsparauflagen in Höhe eines rechnerischen Beschäftigungsvolumens von 115 Vollzeiteinheiten und damit einen Finanzierungssaldo von rd. 5 Millionen € fest.

Nach alledem besteht das Risiko, dass zum Ende des Reformzeitraums von 3.927 einzusparenden Vollzeiteinheiten mehr als 1.000 wegen zu geringer Personalfluktu- ation nicht abgebaut werden können.

Die Landesregierung geht davon aus, dass mit Ausnahme von begründeten Einzelfällen - wie den Bereichen des Staatlichen Baumanagements<sup>24</sup>, des Niedersächsi- schen Landesamts für Bezüge und Versorgung<sup>25</sup> und der Landesschulbehörde<sup>26</sup> - die Einsparziele erreicht werden. In dem Fall, dass die Einsparauflagen aus der Zielvorgabe II aus demografischen Gründen und wegen einer unzureichenden Per- sonalfluktu- ation verfehlt werden sollten, verweist sie auf die inzwischen bei diesen Kapiteln im Landeshaushalt eingeräumte Möglichkeit, das Beschäftigungsvolumen überziehen zu dürfen.

#### *Maßnahmen der Landesregierung zur Beschleunigung des Personalabbaus*

Die Landesregierung hatte bereits in ihrer Gesetzesfolgenabschätzung zum *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen* darauf hinge- wiesen, dass es flankierender Maßnahmen bedürfe, um den beabsichtigten Perso- nalabbau im Reformzeitraum zu verwirklichen. Sie nannte in diesem Zusammen- hang die Möglichkeit, 250 Beamtinnen und Beamte nach § 109 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen sowie Maß- nahmen zur Optimierung der Job-Börse.

Der Nutzen einstweiliger Zurruchesetzungen von Beamtinnen und Beamten ist unter dem Gesichtspunkt einer kurzfristigen Konsolidierung des Personalhaushalts gering. Die Maßnahme eignet sich zwar, um ohne größeren Reform- oder finanziellen

---

<sup>22</sup> Kapitel 03 16.

<sup>23</sup> Kapitel 15 55.

<sup>24</sup> Kapitel 04 10.

<sup>25</sup> Kapitel 04 20.

<sup>26</sup> Kapitel 07 05.

Handlungsdruck Stellen im Bereich des aktiven Personals abzubauen. Den Einsparungen beim aktiven Personal stehen aber Versorgungsausgaben gegenüber, so dass der Landeshaushalt bis zum Eintritt des Beamten in den regulären Altersruhestand nur in Höhe der Differenz zwischen Aktivenbezügen und Pensionszahlungen entlastet wird. Die Differenz und damit die Haushaltsentlastung beträgt ca. 26 v. H. der früheren Dienstbezüge der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamtinnen und Beamten.

Außerdem machte die Landesregierung entgegen ihren ursprünglichen Planungen vom Instrument des § 109 NBG intensiv Gebrauch. Die Ressorts versetzten 750 Beamtinnen und Beamte bis zum 01.01.2006 in den einstweiligen Ruhestand<sup>27</sup>. Nach einer Übersicht des Finanzministeriums und des Ministeriums für Inneres und Sport vom März 2006<sup>28</sup> wurden zudem bis zum Stichtag 31.12.2005 in 149 Versetzungsfällen Stellen der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe und in 125 Fällen Stellen eingespart, die um zwei Besoldungsgruppen niedriger waren als die Planstellen der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten. Bei Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand unter Abbau von Planstellen geringerer Wertigkeit verringern sich die erzielbaren Einsparungen deutlich. Wird z. B. ein Beamter der Besoldungsgruppe A 16 unter Wegfall seiner Planstelle in den einstweiligen Ruhestand versetzt, liegen die haushaltswirksamen Einsparungen bei 17.000 €<sup>29</sup> pro Jahr. Wird dagegen eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 14 gestrichen, verringert sich die jährliche Haushaltsentlastung auf 2.500 €.

Nach Auffassung des LRH ist das Instrument einstweiliger Zurruhestellungen in der von der Landesregierung praktizierten Weise wenig geeignet, um im verbleibenden Reformzeitraum 2008 bis 2010 den Personalhaushalt nachhaltig zu entlasten.

Darüber hinaus brachten die von der Landesregierung beschlossenen Maßnahmen zur Optimierung der Job-Börse nach Auffassung des LRH nicht stets den gewünschten Erfolg. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die stark eingeschränkte Verwendungsbreite des von den Ressorts nicht mehr benötigten Personals.

---

<sup>27</sup> Drs. 15/2852, S. 17.

<sup>28</sup> Vorlage des Finanzministeriums und des Ministeriums für Inneres und Sport vom 08.03.2006 an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages über Stellenabbau im Rahmen der Zielvorgabe II, einstweiliger Ruhestand gemäß § 109 Abs. 2 NBG sowie monetäre Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung - 122-0023.16 -.

<sup>29</sup> Bei der Berechnung des Ruhegehalts wurden entsprechend der Gesetzesfolgenabschätzung 74 v. H. der Aktivenbezüge angesetzt. Die Durchschnittssätze sind den standardisierten Personalkostensätzen des Finanzministeriums gemäß Runderlass vom 29.03.2005 (Nds. MBl. S. 274) entnommen.

### *Empfehlungen des LRH*

Bei zu erwartenden Unterschreitungen der Einsparvorgaben von mehr als 1.000 Vollzeiteinheiten hält der LRH im Interesse einer Konsolidierung des Personalhaushalts weitere Maßnahmen für unverzichtbar, um das Stellenabbauprogramm der Landesregierung bis zum Ende des Jahres 2010 umzusetzen. Er verweist in diesem Zusammenhang auf

- die Möglichkeit, Einsparvorgaben zunächst durch Ausschöpfung der Fluktuationsraten in anderen Ressortkapiteln zu erwirtschaften,
- die strikte Beachtung des Einstellungsstopps sowie
- eine Intensivierung der Aufgabenkritik.

### **3. Belastung des Landeshaushalts durch den Bau des JadeWeserPorts**

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

*Die Finanzierung des geplanten Tiefwasserhafens in Wilhelmshaven wird den Landeshaushalt nach den vorgelegten Planzahlen bis zum Jahr 2049 mit rd. 930 Millionen € belasten. Der in der Anfangsphase der Planung vorgesehene Anteil privater Finanzierung für die Infrastruktur wurde nicht erreicht. Erwartete Bundeszuschüsse blieben bisher aus. Risiken ergeben sich durch mögliche Verzögerungen bei der Realisierung des Projekts.*

### *Allgemeines*

Im März 2001 erklärten die Länder Niedersachsen, Hamburg und Bremen ihre Absicht zum Bau eines Tiefwasserhafens insbesondere für solche Containerschiffe, die auf Grund ihrer Größe Bremerhaven und Hamburg nicht mit einer ökonomisch sinnvollen Auslastung anlaufen können. Entwicklung und Betrieb des Hafens sollten mit maßgeblicher Beteiligung privater Investoren, die mindestens 50 v. H. der Infrastruktur sowie die komplette Suprastruktur finanzieren, erfolgen<sup>30</sup>. Nach dem Ausstieg

---

<sup>30</sup> Erklärung von Ministerpräsident Gabriel, Erster Bürgermeister Runde und Bürgermeister Scherf zur norddeutschen Hafenpolitik vom 30.03.2001.

Hamburgs vereinbarten die Länder Niedersachsen und Bremen, den Tiefwasserhafen allein zu verwirklichen, und bekräftigten, dass die Beteiligung von Investoren im Interesse einer möglichst geringen Belastung der öffentlichen Haushalte geplant sei<sup>31</sup>. Beide Länder wollten die Gesellschaft mit einem Eigenkapital von 87,8 Millionen € (davon Niedersachsen 43,98 Millionen €) ausstatten. Weitere 89,826 Millionen € sollte die Gesellschaft durch Darlehen aufnehmen. Niedersachsen werde im Übrigen die von ihm herzustellende Hafenfläche im Wege der Erbbaurechtsbestellung ohne Erbbauzins auf die Gesellschaft übertragen. Die Landesregierung sah zum Zeitpunkt der Grundsatzerklärung einen Bundeszuschuss in Höhe von 88,75 Millionen € als gesichert an.

Für die Errichtung, Unterhaltung und Finanzierung der terminalnahen Infrastruktur gründeten das Land Niedersachsen und für das Land Bremen die bremenports GmbH & Co. KG im Januar 2003 die JadeWeserPort Realisierungsgesellschaft m.b.H. & Co. KG (JWPR). Daneben besteht seit Dezember 2006 die JadeWeserPort Infrastruktur und Beteiligungen GmbH & Co. KG (JWP IB) als Nachfolgerin des Betriebs gewerblicher Art, in der die Aktivitäten des Landes im Zusammenhang mit der Errichtung der Basisinfrastruktur für den Hafen gebündelt werden.

#### *Private Finanzierung*

In der Anfangsphase des Projekts plante die Landesregierung die Mitfinanzierung der Infrastruktur durch die Privatwirtschaft. Später stellte sich heraus, dass eine solche direkte Beteiligung privater Unternehmen nicht erreichbar war.

Die jetzige Struktur entspricht im Grundsatz der üblichen Finanzierung von Suprastruktur und Terminalkosten durch den Betreiber. Dieser trägt über die vereinbarten Nutzungsentgelte zur Refinanzierung der Investitionskosten der öffentlichen Hand bei. Diese Zahlungen kommen der JWPR und damit zunächst der Refinanzierung der terminalnahen Infrastruktur zugute.

Eine teilweise Refinanzierung der Investitionskosten des Landes für die Aufschüttung der Terminalfläche wurde erst im Januar 2006 durch die zwischen Niedersachsen und Bremen vereinbarte Protokollnotiz zur Grundsatzerklärung<sup>32</sup> erreicht. Die

---

<sup>31</sup> Grundsatzerklärung der Länder Niedersachsen und Bremen zum Tiefwasserhafen in Wilhelmshaven vom 06.11.2002.

<sup>32</sup> Vgl. Fußnote 31.

JWPR wird für das Erbbaurecht an der Terminalfläche nunmehr einen Erbbauzins zahlen. Dadurch werden dem Land jährlich rd. 4,5 Millionen € zufließen.

Die anteiligen Kosten für die Aufspülung der Terminalflächen, die Niedersachsen im Hinblick auf den erwarteten Bundeszuschuss allein übernahm, werden auf 110 Millionen € geschätzt. Die Erbbauzinszahlungen werden allerdings die von Niedersachsen aufzubringenden Schuldzinsen nicht vollständig decken.

#### *Bundeszuschuss*

Bis 2003 gingen die Beteiligten von einem Bundeszuschuss von 88,75 Millionen € zu den Kosten der Infrastruktur aus. Obwohl eine Rechtsgrundlage oder eine rechtlich fundierte Anwartschaft nicht ersichtlich war, berücksichtigte die von der damaligen Landesregierung beschlossene Mittelfristige Planung 2002 bis 2006 noch einen Bundeszuschuss in der vorbezeichneten Höhe als Finanzierungsbeitrag für den Bau des Tiefwasserhafens.

Nachdem Äußerungen über den erwarteten Bundeszuschuss in die Öffentlichkeit gelangt waren, wandte sich Hamburg an das Bundesverkehrsministerium. Das Ministerium erklärte, dass die Gewährung eines Zuschusses nicht beabsichtigt sei, zumal die verfassungsrechtliche Lage zur Planungs- und Finanzierungszuständigkeit für die Hafeninfrastruktur eindeutig sei. In den Verhandlungen mit der Wasser- und Schifffahrtsdirektion über die Folgekosten der Inanspruchnahme der Bundeswasserstraße Jade wurden vielmehr der JWPR etwaige Mehrkosten für die Unterhaltung dieser Wasserstraße auferlegt.

#### *Europäische Fonds für regionale Entwicklungen (EFRE)*

Im Juni 2005 beantragte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr für den Bau des Tiefwasserhafens bei der EU-Kommission EFRE-Mittel der Förderperiode bis 2006 in Höhe von 50 Millionen €. Als sich eine Verzögerung des Vorhabens abzeichnete, nahm das Ministerium im Frühjahr 2006 eine neue Abgrenzung des seitens der EU zu fördernden Teilprojekts vor und beantragte einen höheren Fördersatz. Die EU-Kommission sagte im Oktober 2006 EFRE-Mittel in Höhe von 50 Millionen € zu.

Bei der mit dem Haushalt 2004 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigung für den JadeWeserPort wurde ein Zuschuss aus EFRE-Mitteln bereits abgesetzt, obwohl eine Bewilligung noch nicht vorlag und auch keinesfalls sicher war.

Ob die für die Bewilligung maßgeblichen förderfähigen Ausgaben in Höhe von 220 Millionen € bis Ende 2008 ausgegeben werden können, ist wegen bereits eingetretener Verzögerungen fraglich. Es ist nicht sichergestellt, dass die EFRE-Mittel in voller Höhe ausgezahlt werden können.

#### *Belastung des niedersächsischen Landeshaushalts*

Der LRH hat auf der Grundlage vorgelegter Planzahlen die bis zum Ablauf des Betreibervertrags im Jahr 2049 zu erwartende Belastung des Landeshaushalts ermittelt. Hierbei sind die vom Land für den Hafen geleisteten Ausgaben sowie die dem Land aus dem Hafenbetrieb zufließenden Einnahmen zu berücksichtigen. Im Haushalt wirken sich zunächst die vom Land zu leistenden Eigenkapitalzuführungen an die JWPR und die JWP IB ausgabenerhöhend aus. Mindestens die investiven Teile dieser Eigenkapitalzuführungen sind als kreditfinanziert anzusehen und führen damit auch zu entsprechenden Zinsausgaben. Auf der Einnahmeseite wirken sich direkt die aus der JWP IB zu erwartenden Zahlungen an das Land aus. Der LRH hat die nach den bisherigen Planrechnungen zu erwartenden Zahlungsflüsse zu Lasten und zu Gunsten des Landes gegenübergestellt. Danach verbleibt bis zum Jahr 2049 eine direkte Haushaltsbelastung von rd. 930 Millionen €.

#### *Würdigung*

Der Tiefwasserhafen wird - bei Verwirklichung der derzeitigen Planzahlen - die mit ihm verbundenen laufenden Ausgaben decken und im Vergleich zu anderen Häfen voraussichtlich einen höheren, aber keinen vollen Kostendeckungsgrad aufweisen. Ursprüngliche Erwartungen an die finanzielle Beteiligung der Privatwirtschaft und die Erlangung von Bundeszuschüssen haben sich allerdings nicht erfüllt. Mit einer Verzögerung des Bauvorhabens besteht das Risiko, dass der Zuschuss aus EFRE-Mitteln nicht mehr vollständig für dieses Projekt in Anspruch genommen werden kann und diese Finanzierungslücke vom Land zu decken ist.

Der LRH teilt die Auffassung der Landesregierung, dass der JadeWeserPort durch den Zugang zu kostengünstiger Containerlogistik und die reibungslose Abfertigung

von Großcontainerschiffen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft steigert. Er verkennt auch nicht, dass Bau und Betrieb des Tiefwasserhafens die wirtschaftliche Situation der Region positiv beeinflussen. So schätzt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, dass bei einer Vollausslastung des Hafens in den Jahren 2015/2016 mindestens 2.000 neue Arbeitsplätze entstehen. Den damit verbundenen finanziellen Nutzen ziehen neben dem Land in erheblichem Umfang aber auch der Bund, andere Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger und Privatunternehmen.

Der Landeshaushalt wird hingegen über Jahrzehnte hinweg vor allem mit den Investitionskosten und den dafür anfallenden Kreditzinsen belastet.

## Projektorganisation optimieren

*Vorhaben von übergeordneter Bedeutung bedürfen einer effizienten Projektorganisation. Diese muss in der Lage sein, Entscheidungen unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu treffen.*

### 4. Projektmanagement in der Landesverwaltung

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres, Sport und Integration
Einzelplan 04 u. a.	-	Finanzministerium

*Fehler im Projektmanagement führen zu unwirtschaftlichen Projekten und beeinträchtigen die Umsetzung von Projektergebnissen.*

#### *Schwachstellen im Projektmanagement*

Der LRH prüfte in den vergangenen Jahren diverse Projekte und Projektumsetzungen in der Landesverwaltung<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> U. a.:  
Einführung eines integrierten, automatisierten Haushaltvollzugsystems HVS (P 53), vgl. Jahresbericht 2002, S. 66 (Drs. 14/3420),  
Elektronisches Reisemanagement Niedersachsen eRNie, vgl. Jahresbericht 2006, S. 34 (Drs. 15/2830),  
Dolmetscherpool bei der Polizeidirektion Hannover, vgl. Jahresbericht 2006, S. 82 (Drs. 15/2830),  
sowie in diesem Jahresbericht:  
Personalmanagementverfahren PMV (S. 28),  
Niedersächsisches Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystem NIVADIS (S. 38).

Nach seinen Erkenntnissen fehlten häufig Vorgaben kompetenter Entscheidungsgremien für ein sach- und zeitgerechtes Projektmanagement. Außerdem führten die Projektverantwortlichen keine oder unzureichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch. Darüber hinaus stellte der LRH in mehreren Fällen Defizite in der Projektorganisation fest:

- Projekte waren nicht mit den nötigen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet.
- Unangemessen lange Projektlaufzeiten führten dazu, dass die ursprünglichen Projektziele auf Grund veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr realisierbar waren.
- Die Projektplanung war nicht ausreichend strukturiert und nicht bis zur Umsetzungsphase durchdacht. Erforderliche Anpassungen und Umsteuerungen im Projektverlauf wurden unterlassen oder nicht konsequent ausgeführt.
- Teilweise fehlten verbindliche Projektmanagementregeln.
- Die in einzelnen Projektphasen erzielten Ergebnisse waren nicht ausreichend dokumentiert.
- Projektverantwortliche nutzten Kenntnisse der Beschäftigten im Bereich des Projektmanagements nur unzureichend.

#### *Wirksame Projektorganisation*

Der LRH schlägt vor, größere Projekte in Phasen einzuteilen<sup>34</sup>. Der Übergang in die jeweils nächste Phase muss von einer positiven Entscheidung des Auftraggebers abhängig gemacht werden.

Wegen fehlender Entscheidungsbefugnisse sollten Großprojekte nicht nachgeordneten Behörden und Projektbeauftragten unterhalb der Ministerialebene übertragen

---

<sup>34</sup> Z. B. entsprechend dem Vorgehensmodell im Handbuch für Organisationsuntersuchungen des Bundesministeriums des Innern (Projektvorbereitung und -planung, Voruntersuchung, Hauptuntersuchung, Umsetzung, Evaluierung).

werden<sup>35</sup>. Für unverzichtbar hält der LRH ferner ein praxistaugliches Projektcontrolling während aller Projektphasen. Da sich viele Projekte auch auf Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung beziehen, ist eine enge Verzahnung zwischen Projektarbeit und originärer Organisationsarbeit in den Ressorts anzustreben. Bei ressortübergreifenden Projekten gilt dies insbesondere für die Zentrale Stelle für Organisation im Ministerium für Inneres, Sport und Integration<sup>36</sup>.

Eine wirkungsvolle Projektorganisation setzt im Übrigen eine ausreichende Personalausstattung voraus. Der LRH empfiehlt, dass das Land für Querschnitts- und Infrastrukturprojekte einen besonderen Stellenpool oder ein bestimmtes Personalkostenbudget vorhält, aus dem für die Zeit der Projektarbeit die Personalkosten zu finanzieren sind. Die Projektmitarbeiter könnten in geeigneten Fällen für die Dauer des Projekts aus der Linienorganisation herausgelöst werden und wären damit unabhängiger von den Ressortinteressen und -zwängen. Die Finanzierung der zusätzlichen Personalkosten müsste dem Projekt zugerechnet werden und in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einfließen.

### *Pilotbetrieb*

Projekten, die unmittelbare Wirkung auf Verwaltungsabläufe entfalten, ist ein Pilotbetrieb voranzustellen, der die Umsetzung erproben soll und mögliche Umsetzungsschwächen und deren Ursachen erkennen lässt. Schon bei der Projektplanung muss hierfür ein ausreichender Zeitraum berücksichtigt und ein Konzept mit klaren Zielvorgaben erstellt werden. Bei der Auswahl von Pilotdienststellen ist sicherzustellen, dass die im Pilotbetrieb entwickelten Problemlösungen auch unter den Bedingungen der Praxis und bei flächendeckender Umsetzung funktionieren.

Der Pilotbetrieb ist zeitlich zu befristen und zeitnah zu evaluieren. Ein mehrjähriger Pilotbetrieb ist nicht zielführend und verhindert eine aussagekräftige Evaluation.

---

<sup>35</sup> Diese Feststellung traf der LRH bei der Prüfung des Projekts PMV, bei dem die Projektgruppe dem Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) zugeordnet war. Der Projektleitung gelang es nur unzureichend, notwendige Entscheidungen gegenüber anderen Ressortvertretern durchzusetzen. Ähnlich verhielt es sich in der ersten Stufe des Projekts eRNie (vgl. Prüfungsmitteilung vom 03.01.2006).

<sup>36</sup> Zur Notwendigkeit einer konstruktiv-konzeptionellen Organisationsarbeit und zur Unverzichtbarkeit eines wirksamen Controllings siehe Empfehlungen des LRH im Jahresbericht 2007, S. 141 (Drs. 15/3800).

### *Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen*

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Im Zusammenhang mit der Durchführung von Projekten gibt der LRH für projektbezogene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen folgende Handlungsempfehlungen:

- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einschließlich begleitender und abschließender Erfolgskontrollen<sup>37</sup> sind als feste Bestandteile in Managementregeln für Großprojekte aufzunehmen.
- Begründete und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sollten Voraussetzung bei Entscheidungsäsuren<sup>38</sup> für jede Einzelmaßnahme werden.
- Spezialwissen für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ist an zentraler Stelle aufzubauen.
- Im Interesse eines systematischen, vergleichbaren und nachvollziehbaren Vorgehens ist bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen auf eine Standardisierung hinzuwirken. Als Grundlage könnte das Fachkonzept „WiBe“ des Bundesministeriums des Innern<sup>39</sup> sowie das hierzu lizenzkostenfrei erhältliche Softwareprodukt<sup>40</sup> in Betracht kommen.
- Große Querschnitts- und Infrastrukturprojekte sollten als gesamtwirtschaftliche Maßnahmen betrachtet werden, für die eine Kosten-Nutzen-Analyse unter Einbeziehung monetärer und nicht monetärer Effekte, wie z. B. Qualitätssteigerungen, Verfahrensverkürzungen, Kunden- und Bürgernähe oder Standortstärkung, durchzuführen ist.

---

<sup>37</sup> Diese umfassen nach Nr. 2.2 der VV zu § 7 LHO grundsätzlich

- eine Zielerreichungskontrolle,
- eine Wirkungskontrolle und
- eine Wirtschaftlichkeitskontrolle.

<sup>38</sup> Z. B. der Erteilung eines Projektauftrags für eine Hauptuntersuchung oder die Zuweisung von Haushaltsmitteln.

<sup>39</sup> Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, Version 4.1 - 2007, Schriftenreihe der KBSt, Band 92.

<sup>40</sup> Vgl. [www.kbst.bund.de](http://www.kbst.bund.de), Wirtschaftlichkeit und Recht | Wirtschaftlichkeit | Software.

Soweit die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Einsparpotenziale aufzeigen, sind diese zeit- und behördenspezifisch zu konkretisieren, um eine den Anforderungen der Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 zu § 7 LHO genügende Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Zu jeder Zeit muss für alle Beteiligten Klarheit darüber bestehen, welche Einsparverpflichtung mit welchem Projektfortschritt verbunden ist. Diese Verpflichtungen sind dann unverzüglich zu realisieren. Eine nachträgliche Zuordnung zu allgemeinen und von den Projekten unabhängigen Einsparverpflichtungen ist auszuschließen.

#### *Stellungnahme der Landesregierung*

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration hält die generalisierende Kritik des LRH für unbegründet und weist darauf hin, dass es inzwischen für den Haushalt 2009 zusätzliche Stellen für Projektmanagementaufgaben bei den Regierungsvertretungen angemeldet habe, die den Ressorts zeitlich begrenzt für Projektaufgaben zur Verfügung gestellt werden sollen.

Der LRH begrüßt, dass die Landesregierung den aufgezeigten Handlungsbedarf grundsätzlich erkannt hat. Die vorgesehenen Maßnahmen sind aber nicht geeignet, die vom LRH aufgezeigten Probleme zu lösen. Vielmehr bedarf es eines umfassenden, nicht auf die Regierungsvertretungen beschränkten Lösungsansatzes.

Im Übrigen erwartet der LRH von der Landesregierung eine mit dem geplanten Projektmanagement verbundene Konkretisierung und Steuerung der den Regierungsvertretungen im Bereich „Unterstützung der regionalen Entwicklung“ zugewiesenen Aufgaben.

Nach den von der Landesregierung am 13.07.2004 beschlossenen Feinkonzepten sind für die Aufgabenerledigung in den Regierungsvertretungen insgesamt 128 Stellen ohne kw-Vermerk vorgesehen. Mit Blick auf einen früheren Jahresberichtsbeitrag<sup>41</sup> geht der LRH davon aus, dass - unabhängig von seinen Feststellungen zum Personalbedarf der Regierungsvertretungen - die Erfüllung der Verpflichtungen nach der Zielvereinbarung II bei den für den Haushalt 2009 zusätzlich angemeldeten Stellen berücksichtigt worden ist.

---

<sup>41</sup> Jahresbericht 2007, S. 146 (Drs. 15/3800).

## 5. Einsparpotenziale beim Personalmanagementverfahren

Einzelplan 04

-

Finanzministerium

*Die Einführung des Personalmanagementverfahrens PMV hat sich durch Planungsfehler und falsche Weichenstellungen erheblich verzögert. Nur durch eine konsequente Realisierung der Einsparpotenziale in den personalverwaltenden Dienststellen und im Landesamt für Bezüge und Versorgung können die angenommenen Einsparungen überhaupt noch erreicht werden - allerdings nicht mehr in dem zunächst geplanten Zeitraum.*

### *Ausgangslage*

Die Landesregierung hat das Finanzministerium mit Kabinettsbeschluss vom 09.10.2001 beauftragt, ein landeseinheitliches IT-Verfahren zur Personalverwaltung und Stellenbewirtschaftung, kurz Personalmanagementverfahren (PMV), zu beschaffen und einzuführen.

Im Rahmen einer Pilotierung sollten ab Juli 2004 folgende Kernmodule des PMV eingeführt werden: Personalverwaltung und -entwicklung, Stellenbewirtschaftung, Dienstpostenverwaltung und Personalkostenbudgetierung.

Die vollständige Einführung der Kernmodule in der gesamten Landesverwaltung sollte nach ursprünglicher Planung bis Ende 2006 abgeschlossen sein. Nach erheblichen Verzögerungen im Projektverlauf sieht die aktuelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung inzwischen vor, dass die stufenweise Einführung in der Landesverwaltung bis Ende 2013 abgeschlossen sein soll.

### *Rahmenbedingungen*

Das Kernstück des PMV ist ein Standardsoftwareprodukt zur informationstechnischen Unterstützung der Personalbearbeitung, welches den Anforderungen der niedersächsischen Landesverwaltung angepasst wurde und als Landesreferenzmodell in allen Ressorts und Geschäftsbereichen zu einer Optimierung der Personalverwaltung führen soll. Medienbrüche und Doppelerfassung von Daten sollen durch automatisierte Schnittstellen reduziert werden. So soll beispielsweise das bisher vom

Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) eingesetzte Bezügeverfahren<sup>42</sup> per Schnittstelle an das PMV angebunden werden.

Zur Projektsteuerung wurde eine Koordinierungsgruppe aus Vertretern der Ressorts gebildet. Diese hat eine Projektgruppe beim NLBV eingerichtet, die für die Umsetzung der Vorgaben, Softwareanpassungen und die Einführung in den Ressorts zuständig war.

### *Mängel im Projektmanagement*

Obwohl geplant war, das PMV als Landesreferenzmodell in allen Ressorts und Verwaltungsbereichen einzusetzen, wies das Finanzministerium mit Schreiben vom 08.12.2003 an die obersten Landesbehörden auf Folgendes hin:

„Die große Flexibilität der ausgewählten Software ermöglicht es, Besonderheiten der einzelnen Ressorts zu berücksichtigen. Damit wird einer grundsätzlichen Festlegung des Projektauftrags, nämlich die vorhandene Aufbau- und Ablauforganisation nicht zu hinterfragen, Rechnung getragen. Es wird daher z. B. kein festes Schema für Zugriffsrechte oder Vorgangsabläufe im Landesreferenzmodell geben.“

Damit verzichtete das Finanzministerium ausdrücklich darauf, anlässlich der Einführung des PMV auf Möglichkeiten zur Geschäftsprozessoptimierung und Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation außerhalb seines Geschäftsbereichs Einfluss zu nehmen. Zugleich räumte es den anderen Ressorts ein weitgehendes Mitbestimmungsrecht für den Projektverlauf sowie die Zuständigkeit zur Einführung des Verfahrens ein. Dies führte in der Folge dazu, dass die Koordinierungsgruppe die ihr zugewiesene Steuerungsfunktion nicht wahrnehmen konnte, weil deren Mitglieder nicht befugt waren, Ressortinteressen vorrangigen Projektinteressen unterzuordnen. Dieser Unterordnung hätte es aber bedurft, um das vorrangige Projektziel, ein einheitliches Landesreferenzmodell einzuführen, erreichen zu können. Auch die beim NLBV eingerichtete Projektgruppe konnte die mangelnde Steuerungskompetenz der Koordinierungsgruppe nicht kompensieren.

Die Landesschulverwaltung, die zunächst für ein Pilotverfahren vorgesehen war, lehnte dieses unter Hinweis auf bevorstehende Reformveränderungen ab. Daraufhin wählte die Koordinierungsgruppe mit Einverständnis des Ministeriums für Inneres

---

<sup>42</sup> Das Programm KIDICAP basiert auf einem Personalabrechnungsverfahren für Kirche, Diakonie und Caritas, das das NLBV für die Bezügeabrechnung in der Landesverwaltung übernommen hat.

und Sport den Polizeibereich als geeignete Pilotverwaltung aus. Dabei berücksichtigte sie nicht die fachlichen Besonderheiten des Polizeibereichs, die ganz erhebliche Anpassungen der Software erforderten. Die sehr unterschiedliche Ausgangssituation der Polizeidirektionen mit sehr heterogenen Organisationsstrukturen sowie fehlende zentrale Vorgaben durch das Landespolizeipräsidium ließen eine „schnelle“ und „erfolgreiche“ Einführung des PMV im Polizeibereich nicht erwarten. Insofern war die Polizei kein geeigneter Pilotbereich für das PMV, zumal die von der Landesregierung beschlossene Polizeiverwaltungsreform zu erheblichen Veränderungsprozessen führte, deren Auswirkungen keineswegs geringer waren als die der Schulverwaltungsreform. Erfolgversprechender wäre eine Pilotierung in der Steuerverwaltung gewesen, die hinsichtlich der Arbeitsabläufe homogen organisiert ist und in streng hierarchischen Strukturen gelenkt wird.

Diese Defizite führten zu einer Verzögerung der Projektumsetzung von rd. zwei Jahren und letztlich zu einem Scheitern des Landesreferenzmodells. Danach begann die Projektgruppe mit der Entwicklung von so genannten Mandantenmodellen<sup>43</sup> für einzelne Ressorts bzw. Verwaltungsbereiche.

#### *Zusätzliche Verzögerungen durch Personalmangel und Parallelentwicklungen*

Die zeitgerechte Einführung des PMV scheiterte auch

- an zu geringen Personalressourcen im Finanzministerium und in der Projektgruppe, die dazu führten, dass die ressortspezifischen Anforderungen nur zögerlich abgearbeitet werden konnten,
- an der parallel zu den Arbeiten für das PMV begonnenen Entwicklung einer Schnittstelle zum Bezügeverfahren, mit der alle für die Abrechnung erforderlichen Daten in den Personalstellen erfasst werden sollten,
- an der ebenfalls parallel zum Aufbau des PMV begonnenen Entwicklung eines Schichtplanungs- und Abrechnungsverfahrens (Zeitmanagement) bei der Polizei.

---

<sup>43</sup> Lt. Beschreibung der Projektgruppe basiert PMV auf einer zentralen Datenbank mit getrennten Mandanten für die einzelnen Bereiche der Landesverwaltung. Innerhalb der landeseinheitlichen Datenstrukturen haben die verschiedenen Bereiche (z. B. Polizei, Lehrkräfte, Steuerverwaltung, Justiz usw.) die Möglichkeit, das Verfahren selbst zu gestalten.

Insbesondere die Entwicklung des Moduls Zeitmanagement gestaltete sich so umfangreich, dass die im PMV-Projekt zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen für eine zeitliche Parallelentwicklung beider Verfahren bei weitem nicht ausreichten. Die personellen Kapazitäten fehlten entweder bei der Implementierung der Kernmodule oder standen für die Entwicklung des Moduls Zeitmanagement nicht zur Verfügung. Dieser Personalmangel hatte eine zweijährige Unterbrechung der Arbeiten am Modul Zeitmanagement zur Folge. Die Entwicklung dieses Moduls hätte in einem eigenen, parallel laufenden Projekt erfolgen müssen.

#### *Wirtschaftlichkeit und Umsetzung der Einsparpotenziale*

Bereits im Jahr 2000 erstellte das Finanzministerium eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für PMV, die von der Projektgruppe an die zwischenzeitlichen Entwicklungen angepasst und seit 2005 jeweils zum Jahresende fortgeschrieben wurde. Der Hauptnutzen des PMV sollte danach in den Personalstellen durch Synergieeffekte (z. B. Wegfall von Bearbeitungsschritten) entstehen. Für die Verminderung des Ressourceneinsatzes in der Personalbewirtschaftung wurde ein pauschaler Durchschnittswert von 15 v. H. angenommen und damit die Vorgabe des o. g. Kabinettsbeschlusses erfüllt<sup>44</sup>.

Während das Finanzministerium in seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von Dezember 2007 die Realisierbarkeit dieser Einsparpotenziale noch infrage gestellt hatte, nimmt es heute gemeinsam mit dem Ministerium für Inneres, Sport und Integration - Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung - den Standpunkt ein, dass die durch PMV zu erwartenden Stelleneinsparungen mit Vollzug der Zielvereinbarung II als umgesetzt anzusehen seien. Es handele sich um Stelleneinsparungen, die entsprechend der Gesetzesfolgenabschätzung durch verbesserten Technikeinsatz realisiert werden sollten und deshalb an besonderer Stelle weder explizit ausgewiesen sind noch waren. Die Darstellungen in den eigenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen seien insoweit unzutreffend. Dies widerspricht allen bisherigen Aussagen zu dieser Thematik. Zudem erwähnt die Gesetzesfolgenabschätzung zur Verwaltungsmodernisierung weder das Projekt PMV noch finden dessen Kosten Berücksichtigung. Dies wäre jedoch zwangsläufig erforderlich gewesen, wenn die hieraus resultieren-

---

<sup>44</sup> Neben diesem bewertbaren monetären Nutzen haben das Finanzministerium und das NLBV auch einen nicht monetären Nutzen dargestellt, der durch weitere Effizienzgewinne in vielen Bereichen entsteht. Außerdem gibt das auf Basis von PMV gelieferte verlässliche Datenmaterial Hilfen bei Entscheidungsfindungsprozessen.

den Stelleneinsparungen bei der Finanzfolgenabschätzung einberechnet worden wären.

Der LRH geht anhand des aktuellen Umsetzungsstands des PMV und der fehlenden Konkretisierung im Rahmen der Zielvereinbarung II davon aus, dass die aus dem Einsatz von PMV zu generierenden Einsparpotenziale bisher nicht realisiert sind. Er hält es daher für erforderlich, dass über die Festlegungen der Zielvereinbarung II hinaus die aus PMV resultierenden Einsparpotenziale ressort- bzw. behördenbezogen ermittelt und mit zeitlichem Bezug zur jeweiligen Einführung des PMV realisiert werden. Da die aktuelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung schon für das Jahr 2009 allein in den Personalstellen von einem monetären Nutzen in Höhe von fast 5 Millionen € ausgeht, ist mit der Umsetzung umgehend zu beginnen.

#### *Weitere notwendige Maßnahmen*

Ziel der künftigen Planung muss weiter eine flächendeckende Harmonisierung der Personalverwaltung in allen Ressorts und Geschäftsbereichen des Landes mithilfe von einheitlichen Kernfunktionalitäten sein, wie sie im Landesreferenzmodell vorgesehen waren.

Die Erfahrungen im Polizeibereich zeigen, dass die Qualität der erfassten Daten eine wesentliche Voraussetzung für das Arbeiten mit PMV und die Aussagekraft zukünftiger Auswertungen ist. In den Einführungsbereichen muss ein Datenerfassungskonzept erarbeitet werden, das Verantwortlichkeiten regelt und festlegt, welche Daten auf welche Weise zu erfassen sind.

Um das Projekt voranzubringen, muss das Finanzministerium als verfahrensverantwortliche Stelle zeitnah Gespräche mit allen Ressorts aufnehmen und auf eine zügige Einführung hinwirken. Die Ressorts müssen darauf hingewiesen werden, dass eine erfolgreiche Einführung vorübergehend zusätzliche Arbeitskräfte binden wird. Aus Sicht des LRH sind daher weitere Maßnahmen notwendig:

- Einrichtung eines kompetenten Entscheidungsgremiums in Form eines Lenkungskreises auf Staatssekretärebene,
- verbindliche Festlegung einer zeitlichen Umsetzung,

- abschließende Ermittlung aller Ressortspezifika, die eine Anpassung der Software erfordern,
- zeitnahe Entscheidung über die Frage der Finanzierung von Programmanpassungen auf Grund erforderlicher Ressortanforderungen,
- ressortbezogene Ermittlung und Festsetzung der Einsparpotenziale.

#### *Stellungnahme des Finanzministeriums*

- Das Finanzministerium strebt an, dass künftig entscheidungsbefugte Ressortvertreter in der Koordinierungsgruppe vertreten sein sollen und entspricht damit den Forderungen des LRH. Eine tatsächliche Entscheidungsbefugnis ist jedoch nur zu erwarten, wenn das Gremium mit hochrangigen Ressortvertretern besetzt ist.
- Das Finanzministerium stimmt der Auffassung des LRH zu, dass sich der Polizeibereich für die Pilotierung des PMV in der Rückschau als nicht geeignet erwiesen habe. Allerdings seien die Unwägbarkeiten für die Koordinierungsgruppe bei dieser Festlegung nicht absehbar gewesen.
- Das Finanzministerium widerspricht der Darstellung des LRH, dass die Entwicklungsarbeiten des Moduls Zeitmanagement die Hauptursache für Verzögerungen bei der Einführung des Kernmoduls gewesen seien.
- Nach Auffassung des Finanzministeriums seien zusätzliche Personalkapazitäten für die Projektarbeit in vielen Bereichen wünschenswert, jedoch mit der durch die Verwaltungsmodernisierung angestrebten Personalreduzierung nicht vereinbar gewesen.
- Zur Frage der Umsetzung von Stelleneinsparungen hält das Finanzministerium an seinem Standpunkt fest, dass diese bereits in den Festlegungen der Zielvereinbarung II enthalten seien.

Der LRH bleibt in allen Punkten bei seiner Auffassung - insbesondere auch zu seinen Ausführungen zur Zielvereinbarung II - und widerspricht den Ausführungen des Finanzministeriums zur Notwendigkeit der Parallelentwicklung des Moduls Zeitmanagement. Er bestreitet nicht, dass dieses das PMV sinnvoll ergänzen kann, sobald

es reibungslos läuft. Dies gilt allerdings nur für den Polizeibereich. Da eine landesweite Einführung des Moduls aber immer noch nicht absehbar ist, erwägen verschiedene Polizeibehörden inzwischen die Beschaffung alternativer Softwareprodukte, um den Dienst- und Schichtbetrieb außerhalb des PMV abzuwickeln. Aus Sicht der Finanzkontrolle wären eine Konzentration auf die Kernmodule des PMV und deren zeitnaher flächendeckender Einsatz für das Projekt förderlicher gewesen.

Den Hinweis, dass der Einsatz zusätzlichen Personals den Intentionen der Verwaltungsmodernisierung zuwider gelaufen wäre, kann der LRH nicht nachvollziehen.

## 6. Straßenmeisterei - Quo vadis?

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 20	-	Straßenbauverwaltung

*Mit dem Ziel einer Neuorganisation des Straßenbetriebsdienstes auf Bundes- und Landesstraßen hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr für die Dauer von drei Jahren im Rahmen von Pilotversuchen die Organisationsformen „Mini-Straßenmeisterei“ und „Privatisierte Straßenmeisterei“ erprobt.*

*Der LRH hat die Pilotversuche begleitend geprüft und festgestellt, dass die „Privatisierte Straßenmeisterei“ gegenüber der bisherigen Aufgabenwahrnehmung zu höheren, die „Mini-Straßenmeisterei“ hingegen zu niedrigeren Kosten führte.*

### *Status quo*

In der niedersächsischen Straßenbauverwaltung wird der Straßenbetriebsdienst für die Bundes- und Landesstraßen (sowie teilweise auch für die Kreisstraßen) zurzeit von 57 Straßenmeistereien wahrgenommen.

Im Rahmen des Straßenbetriebsdienstes sind - für eine mittlere Betreuungslänge von ca. 290 km je Straßenmeisterei - alle zur Pflege und Wartung der Straße und zur sicheren Verkehrsabwicklung notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Dazu gehören zum einen Kernaufgaben wie die Streckenkontrolle, die Durchführung von Sofortmaßnahmen am Straßenkörper, die Grünpflege, die Wartung und Instandhaltung der Straßenausstattung, die Reinigung sowie der Winterdienst. Darüber hinaus

werden durch die Straßenmeistereien Aufgaben im Rahmen von Um- und Ausbaumaßnahmen (z. B. Bauvorbereitung und -überwachung) durchgeführt und Stellungnahmen zu Anbau, Nutzung und Sondernutzung abgegeben.

### *Pilotversuche*

Im Jahr 2003 wurde die niedersächsische Straßenbauverwaltung durch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr angewiesen, drei Pilotversuche durchzuführen, um alternative Organisationsformen des Straßenbetriebsdienstes hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität beurteilen zu können. Vorgesehen waren Pilotversuche in den Bereichen „Kommunalisierung“, „Mini-Straßenmeisterei“ und „Privatisierung“.

#### *Pilotversuch „Kommunalisierung“*

Im Rahmen des Pilotversuchs „Kommunalisierung“ sollten sämtliche Aufgaben einer Straßenmeisterei auf die jeweils zuständige Gebietskörperschaft (Landkreis/Region) mit eigener technischer Kreisstraßenverwaltung übertragen werden. Zur Durchführung des Pilotversuchs kam es jedoch nicht, weil das Land sich mit den betroffenen Gebietskörperschaften nicht über die Finanzierung verständigen konnte.

#### *Pilotversuch „Mini-Straßenmeisterei“*

In diesem Pilotversuch wurden Kernaufgaben des Straßenbetriebsdienstes wie die Streckenkontrolle, die Durchführung von Sofortmaßnahmen (u. a. aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht), die Grundlast des Winterdienstes, die Bauüberwachung sowie die Durchführung kleinerer Arbeiten von den Pilotmeistereien Wennigsen und Stade mit deutlich reduziertem eigenen Personal, d. h. 13 bzw. 17 Straßenwärtern sowie 2,5 Stellen für Leitung und Verwaltung, durchgeführt. Alle verbliebenen Aufgaben, insbesondere die planbaren und personalintensiven Arbeiten, wurden nach öffentlicher Ausschreibung an private Dritte vergeben. Der Abruf der vergebenen Leistungen erfolgte durch die Straßenmeistereien.

#### *Pilotversuch „Privatisierung“*

Hier erfolgte in den Pilotmeistereien Herzberg und Fürstenau im Vergleich zur „Mini-Straßenmeisterei“ eine noch weitergehende Vergabe von Aufgaben an private Fir-

men. Die bei den Straßenmeistereien verbliebenen Aufgaben der Streckenkontrolle sowie alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Vertragsabwicklung (Beauftragung, Kontrolle, Aufmaß, Abrechnung) wurden mit je sieben Straßenwärtern sowie 2,5 Stellen für Leitung und Verwaltung erledigt.

Mit der Vergabe aller betrieblichen Aufgaben einer Straßenmeisterei wurde erstmalig auch die Durchführung der Sofortmaßnahmen an private Dritte übertragen. Da der Straßenbauverwaltung als Straßenbaulastträger weiterhin die Verkehrssicherungspflicht gemäß § 10 Niedersächsisches Straßengesetz oblag, bedurfte es einer umfangreichen Kontrolle der privatwirtschaftlich erbrachten Leistungen durch die Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung.

Der Vertrag zwischen der Straßenbauverwaltung und dem Unternehmen sah vor, dass alle Leistungen vorab schriftlich abzurufen waren und bei Bedarf vor Ort abgestimmt werden mussten. Die Rechnungen waren für jeden schriftlichen Abruf getrennt nach Bund und Land zu stellen, wobei der Materialaufwand durch Lieferscheine zu belegen war. Die Durchführung von Sofortmaßnahmen war durch das Unternehmen innerhalb einer Stunde, alle übrigen Leistungen waren innerhalb von sechs Wochen durchzuführen.

#### *Begleitende Prüfung der Pilotversuche*

Im „Pilotjahr 2005“ konnte durch den LRH bei dem Pilotversuch „Mini-Straßenmeisterei“ eine vollständige Vergabe der Aufgaben lediglich für den Bereich der Graben- und Banketträumung festgestellt werden. Der Vergabeanteil der Mäharbeiten erhöhte sich von 2 v. H. auf 50 v. H. Der Fremderledigungsgrad bei der baulichen Unterhaltung, der Reinigung, dem Winterdienst, dem Unfalldienst sowie der Streckenkontrolle hatte sich im Vergleich zu den vorherigen Jahren jedoch nicht erhöht. Nach Einschätzung des LRH könnte eine Ursache hierfür der immer noch zu umfangreiche Fahrzeug- und Gerätebestand in den Straßenmeistereien sein.

Aus dem Vergleich der Direktkosten (Kosten für Verwaltung und Betrieb, einschließlich der Fremdleistungskosten) ist zu erkennen, dass die „Privatisierte Straßenmeisterei“ im Pilotjahr 2005 im Vergleich zum Vorjahr im Mittel ca. 20 v. H. teurer, die „Mini-Straßenmeisterei“ hingegen um ca. 15 v. H. günstiger war. Die hohen Direktkosten beim Pilotversuch „Privatisierung“ resultieren nach Feststellung des LRH insbesondere aus dem hohen Aufwand bei der Vertragsabwicklung (u. a. Beauftra-

gung von Einzelleistungen, Abrechnung von vielen Einzelrechnungen) sowie aus dem Kontrollaufwand der Leistungserbringung durch Private.

### *Fazit*

Der LRH empfiehlt auf Basis der vorgenannten Prüfergebnisse die flächendeckende Einführung der „Mini-Straßenmeisterei“ als derzeit wirtschaftlichste Organisationsform des Straßenbetriebsdienstes. Bei der Einführung sollte jedoch der Personal-, Fahrzeug- und Gerätebestand weiter abgebaut und parallel dazu der Fremderledigungsgrad erhöht werden. Die Vergabe einzelner Leistungspakete sollte auch über längere Vergabezeiträume erfolgen, als dies im Pilotversuch der Fall war, um den privaten Dritten einen größeren Dispositionsspielraum zu schaffen.

Bei weiteren Überlegungen zur Neuorganisation des Straßenbetriebsdienstes ist es nach Ansicht des LRH sinnvoll, das Betriebsmanagement in einer Hand zu belassen, und zwar unabhängig von einem Verbleib bei der Straßenbauverwaltung, einer Kommunalisierung oder einer Vergabe an einen privaten Dritten. Insgesamt gilt es, unter den bestehenden personellen Rahmenbedingungen, eine wirtschaftliche und den praktischen sowie rechtlichen Gegebenheiten des Straßenbetriebsdienstes entsprechende nachhaltige Organisationsform zu finden.

### *Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*

In seiner Stellungnahme verweist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr darauf, dass beim Modell „Mini-Straßenmeisterei“ die Erhöhung des Vergabeanteils kontinuierlich im Zuge des vorgesehenen Personalabbaus erfolgte. Damit gehe auch eine kontinuierliche Reduzierung der Fahrzeuge und Geräte einher.

Beim Modell „Privatisierte Straßenmeisterei“ bestätigt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, dass die kleinteilige und komplizierte Vertragsgestaltung - insbesondere der Einzelabruf von Leistungen sowie die Trennung von Streckenkontrolle und kleineren Sofortmaßnahmen - kostentreibend gewirkt hätten. Für die restliche Vertragslaufzeit hätten sich die Beteiligten darauf verständigt, dass kleinere Sofortmaßnahmen von den Straßenmeistereien im Rahmen der Streckenkontrolle erledigt werden.

## 7. Niedersächsischer Alleingang (NIVADIS I)

Einzelplan 03

-

Ministerium für Inneres und Sport

*Bei der Entwicklung und Einführung des Niedersächsischen Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystems NIVADIS wurden nicht alle Projektziele erreicht und unzutreffende Wirtschaftlichkeitsprognosen abgegeben.*

*Ein Verzicht auf Kooperationen mit anderen Ländern bei der Entwicklung und Einführung von Systemen hat regelmäßig einen erheblich höheren finanziellen Aufwand zur Folge. Überlegungen zur Einführung eines NIVADIS-Nachfolgesystems müssen deshalb in Zusammenarbeit mit anderen erfolgen.*

### *Projektziele*

Die Landesregierung beauftragte das Ministerium für Inneres und Sport mit Beschluss vom 29.08.2000, bis 2003 das Projekt „MIKADO-neu“ umzusetzen. Durch dieses Projekt sollte das bestehende Vorgangsbearbeitungssystem der Polizei „MIKADO“ durch ein neues Vorgangs- und Analysesystem ersetzt werden, das unter der Bezeichnung „NIVADIS“ (Niedersächsisches Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystem) entwickelt wurde.

Im Januar 2001 beauftragte das Ministerium für Inneres und Sport das Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen (PATB NI) mit der Durchführung des Projekts. Strategisches Gesamtziel des Projekts war die „ganzheitliche IT-Unterstützung aller vollzugspolizeilichen Prozesse der Vorgangsbearbeitung, Auswertung und Statistik unter Berücksichtigung aller Funktionalitäten von INPOL-neu auf lokaler, überörtlicher und bundesweiter Ebene in Stufen bis 31.12.2003“. Als Teilziele legte das Ministerium für Inneres und Sport im Projektauftrag u. a. fest:

- Gewährleistung des zeitgerechten Anschlusses an INPOL-neu,
- Gewährleistung eines Datenaustauschs mit der Justiz im Zusammenhang mit der Weiterbearbeitung von Strafvorgängen,
- Gewährleistung einer definierten Verfügbarkeit,

- Gewährleistung einer definierten Performance gemäß fachlichen Anforderungen,
- Konzeption der IT-Infrastruktur der Polizei unter Berücksichtigung relevanter technischer und terminlicher Bundes- und Landesvorhaben/-vorgaben,
- Einführung des neuen Systems mit sofortiger Nutzung aller Leistungsmerkmale gemäß Stufenkonzept bei geringst möglicher Beeinträchtigung des Dienstbetriebs.

Die haushaltswirksamen Kosten für das Projekt waren auf 162 Millionen DM bzw. rd. 82,8 Millionen €, der Durchführungszeitraum bis zum 31.12.2003 begrenzt.

Die Projektleitung beim PATB NI war einem Lenkungsausschuss für die Einhaltung dieser Vorgaben verantwortlich. Abweichungen vom geplanten Projektverlauf mussten vom Lenkungsausschuss genehmigt werden.

#### *Unvollständige Zielerreichung*

Das PATB NI entwickelte NIVADIS unter Einbeziehung externer Berater als niedersächsische Eigenentwicklung. Das System wird inzwischen landesweit auf 11.885 Clients<sup>45</sup> eingesetzt und ist hinsichtlich der Anwenderzahl und der Entwicklungskosten eines der herausragenden IT-Projekte des Landes.

In folgenden wesentlichen Punkten wich das Projektteam mit Genehmigung des Lenkungsausschusses von den ursprünglichen Vorgaben ab:

- Der Projektzeitraum wurde um rd. ein Jahr überschritten.
- Anders als zu Beginn des Projekts geplant, wurde die Open Source Software Linux als Betriebssystem anstelle von Windows eingesetzt.
- Ein vom Finanzministerium im Rahmen einer Landeslizenz mit erheblichem finanziellem Aufwand<sup>46</sup> für den Einsatz in allen Verwaltungsbereichen der Landesverwaltung beschaffte Softwareverteilungsmodul kam nicht zum Einsatz.

---

<sup>45</sup> Clients = vernetzte Einzelplatzcomputer.

<sup>46</sup> Die Kosten für die Landeslizenz betragen rd. 10 Millionen €, vgl. Jahresbericht 2003, S. 15 (Drs. 15/180).

Stattdessen wurde mit Unterstützung eines externen Beraters ein eigenes Programm zur Softwareverteilung entwickelt bzw. angepasst.

- Die Schulung für die künftigen Anwender wurde von fünf auf drei Tage verkürzt.

Das Projekt endete mit Beschluss des Lenkungsausschusses am 17.12.2004, nachdem dieser zur Kenntnis genommen hatte, dass die wesentlichen Projektziele erreicht worden seien.

Der LRH stellte fest, dass neben den bereits geschilderten Abweichungen von den ursprünglichen Projektvorgaben weitere Projektziele nicht erreicht wurden. So wurden die Punkte „Gewährleistung einer definierten Verfügbarkeit“ und „Gewährleistung einer definierten Performance gemäß fachlichen Anforderungen“ unzureichend als erfolgreich umgesetzt dargestellt. Tatsächlich gab es im August 2007 für beide Kriterien noch keine definierten Standards. Die geplante Schnittstelle zur Justiz ist bis heute noch nicht realisiert.

Zum Zeitpunkt der Prüfung fehlten in Auftrag gegebene Funktionen. Es bestand ein Rückstand bei der Weiterentwicklung des Systems. Dies führte z. B. zu einer erheblichen Verzögerung der Inbetriebnahme von beschafften Servern und zu mehrjährigen erfolglosen Versuchen, einen wirksamen Virenschutz zu implementieren<sup>47</sup>. Auch die ursprüngliche Annahme, durch den Einsatz von Open Source Software von Produktzyklen weitgehend unabhängig zu werden, bestätigte sich nicht. Vielmehr muss das Gesamtsystem mit hohem Personalaufwand aktualisiert werden, um den Einsatz neuer Hardware zu ermöglichen und aktuelle Ansprüche an Büro- und Kommunikationssoftware zu befriedigen.

#### *Unzutreffende Wirtschaftlichkeitsprognose*

Das Ministerium für Inneres und Sport ließ im Juli 2000 eine erste Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für NIVADIS erstellen, nach der in einem Betrachtungszeitraum von zehn Jahren die geschätzten Einsparungen die notwendigen Investitionskosten mit einem Barwert von 4.982.332 € übersteigen. Gegen Ende der Entwicklungsphase, im Juni 2003, erarbeitete das für NIVADIS eingesetzte Projektteam eine zweite Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Darin stellte es geschätzten Entwicklungs- und Pfl-

---

<sup>47</sup> Vgl. Beitrag „Virenschutz ist Pflicht!“, S. 51.

gekosten von rd. 122 Millionen €<sup>48</sup> eine Einsparungssumme von rd. 240 Millionen €<sup>49</sup> gegenüber, die insbesondere aus angenommenen Einsparpotenzialen bei der Systembenutzung sowie bei der Systembetreuung und -administration von NIVADIS resultierte. Aus dem so ermittelten positiven Kapitalwert von rd. 118 Millionen € leitete das Projektteam eine „hohe monetäre Wirtschaftlichkeit“ ab. Dieser Effekt trat jedoch nicht ein. Die vermuteten Zeiteinsparungen bei der Arbeit mit dem System, für die das Projektteam einen rechnerischen Ansatz von 3 v. H. der Gesamtarbeitszeit aller Nutzer gewählt hatte, blieben aus. Vielmehr hat der LRH festgestellt, dass die Gesamtarbeitszeit für die Bearbeitung von Vorgängen im Vorgangsbearbeitungssystem um nahezu 150 v. H. gestiegen ist.

### *Finanzierung ohne Partner*

Das Land Niedersachsen entwickelte das Programmsystem NIVADIS für den ausschließlichen Einsatz in der niedersächsischen Polizeiverwaltung. Bis zur Einsatzreife verursachte es haushaltswirksame Kosten in Höhe von mehr als 80 Millionen €. Trotz anfänglichen Interesses anderer Länder kamen Kooperationen mit diesen nicht zustande. Die Interessenten schätzten die Vorteile von NIVADIS (z. B. erweiterte Auswertungsmöglichkeiten) geringer ein als die im Vergleich zu anderen Vorgangsbearbeitungssystemen bestehenden Nachteile (z. B. aufwändigere Bedienung, zum Teil umständliche Benutzerführung, fehlende Offline-Fähigkeit<sup>50</sup> der NIVADIS-Clients). Im Ergebnis bestehen kaum noch Chancen, andere Länder für eine Kooperation zu gewinnen. Eine Möglichkeit, die Kosten der ursprünglichen Entwicklung sowie der Weiterentwicklung im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft „auf mehrere Schultern zu verteilen“, ist kaum noch gegeben. Somit wird Niedersachsen die NIVADIS-Entwicklung und die notwendigen Anpassungen des Systems an künftige Anforderungen voraussichtlich auch in Zukunft allein finanzieren müssen.

Ob die Vorteile, die NIVADIS im Vergleich zu anderen Vorgangsbearbeitungsprogrammen bietet, den Mehraufwand bzw. die Mehrkosten rechtfertigen, ist fraglich. Um dies beurteilen zu können, müssten die sich aus den Vorteilen ergebenden

---

<sup>48</sup> Der Betrag setzt sich aus rd. 88 Millionen € haushaltswirksamen und rd. 34 Millionen € nicht haushaltswirksamen Kosten (Einsatz vorhandenen Personals für Entwicklung und Schulung) zusammen.

<sup>49</sup> Jeweils in Barwerten für einen zehnjährigen Betrachtungszeitraum.

<sup>50</sup> Die fehlende Offline-Fähigkeit war u. a. Grund für die Bundespolizei, keine Kooperation hinsichtlich NIVADIS einzugehen.

konkreten Nutzenaspekte (z. B. im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse oder mithilfe einer Nutzwertanalyse) operationalisiert werden. Eine solche Betrachtung haben die Projektverantwortlichen bisher nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Fraglich erscheint ebenfalls, ob die zu Beginn der NIVADIS-Entwicklung getroffene Entscheidung, den damals bestehenden Entwicklungsprojekten anderer Länder nicht beizutreten, betriebswirtschaftlich richtig war.

#### *Modellrechnung des LRH*

Programmsysteme unterliegen Produktlebenszyklen, nach deren Ablauf Nachfolgesysteme eingeführt werden müssen. Dies gilt auch für NIVADIS. Der LRH erstellte eine fiktive Vergleichsberechnung, wonach sich künftig ein Vorgehen in Kooperation mit anderen Ländern erheblich günstiger als eine eigenständige Neuentwicklung gestalten ließe.

Als Beispiel diene das in mehreren Ländern erfolgreich eingeführte polizeiliche Vorgangsbearbeitungssystem „ComVor“, das von Hamburg in einer Entwicklungspartnerschaft mit Baden-Württemberg, Brandenburg und Hessen weiterentwickelt wird. Der LRH verglich die fiktiven Kosten einer mit NIVADIS vergleichbaren eigenständigen Neuentwicklung mit den Kosten, die im Falle einer Teilnahme an dieser Kooperation entstehen würden. Die Modellrechnung basiert auf groben, aber durchaus validen Schätzungen. Sie berücksichtigt aber nicht die oben angesprochene Nutzenbetrachtung, die nur die Polizei selbst vornehmen kann.

Bei einem Beitritt zu ComVor zahlt ein neuer Kooperationspartner einen einmaligen „Einstandsbetrag“ in Höhe von ca. 3,3 Millionen €<sup>51</sup>. Dem Einstandsbetrag wären weitere einmalige Kosten hinzuzurechnen. Insbesondere müssten zur Anpassung des Systems an landesspezifische Besonderheiten externe Berater beauftragt werden. Außerdem entstünden Kosten für besondere Unterstützungsleistungen der Partnerländer, die beim Einstieg eines weiteren Landes in das Vorgangsbearbeitungssystem zusätzlich anfallen, sowie für eigenen Personalaufwand und Reisekosten im Einführungsjahr. Der LRH geht von Einführungskosten in Höhe von ca. 10 Millionen € aus.

---

<sup>51</sup> Gesamter Entwicklungs- und Pflegeaufwand eines Jahres.

Ferner wäre zu berücksichtigen, dass für ComVor das Betriebssystem Windows sowie ein Standard-Office-Paket erforderlich sind. Veranschlagt man die Kosten je Client mit 400 €, würden für die derzeit vorhandenen 11.885 NIVADIS-Clients zusätzliche Kosten in Höhe von ca. 4,8 Millionen € entstehen. Die Einführungskosten betragen danach in der Summe rd. 15 Millionen €.

Die Differenz zwischen den fiktiven Kosten einer eigenständigen Neuentwicklung von rd. 80 Millionen €<sup>52</sup> und den Kosten eines Beitritts zu einer Kooperationspartnerschaft ist somit beträchtlich.

#### *Laufende Betriebs- und Entwicklungskosten*

Die jährlichen Betriebskosten für die Bereitstellung der Hardware dürften bei beiden Alternativen etwa in gleicher Höhe anfallen. Wie bei NIVADIS muss auch bei ComVor eine Infrastruktur (Clients, Server, Netz etc.) sowie Personal für den Betrieb in vergleichbarem Umfang zur Verfügung stehen. Erhebliche Unterschiede gibt es dagegen bei den laufenden Kosten für die Pflege und Weiterentwicklung der Systeme.

Im PATB NI stehen für das Anforderungsmanagement, die Pflege und Weiterentwicklung sowie den Test neuer Versionen von NIVADIS 57 Stellen zur Verfügung, die überwiegend mit Mitarbeitern des gehobenen Dienstes besetzt sind. Die damit verbundenen Personalkosten<sup>53</sup> belaufen sich auf rd. 3,75 Millionen € jährlich. Hinzu kommen Kosten für Beratungsleistungen Externer in geschätzter Höhe von rd. 150.000 € jährlich sowie Lizenzkosten in vergleichsweise geringer Höhe. Somit dürften für die Pflege und Weiterentwicklung von NIVADIS Kosten in Höhe von knapp 4 Millionen € jährlich entstehen.

Die ComVor-Kooperationspartner teilen sich die Entwicklungskosten anteilig nach der Anzahl der Clients. Nach einer qualifizierten Schätzung der Entwickler müsste Niedersachsen mit laufenden Beiträgen zu den Entwicklungskosten in Höhe von

---

<sup>52</sup> Der LRH ist davon ausgegangen, dass die Kosten einer Neuentwicklung mindestens denen der NIVADIS-Entwicklung entsprechen würden. In Anlehnung an die zweite Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu NIVADIS hat der LRH (haushaltswirksame und nicht haushaltswirksame) Gesamtkosten in Höhe von rd. 120 Millionen € angesetzt, von denen der LRH eine Summe von rd. 40 Millionen € für die Kosten der Infrastruktur (Server, Clients, Netzwerkkomponenten) abgezogen hat, die auch bei einem Alternativsystem anfallen würden.

<sup>53</sup> Durchschnittsbetrag für den gehobenen Dienst der standardisierten Personalkostensätze für Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen (RdErl. des Finanzministeriums vom 29.03.2005, Nds. MBl. S. 274).

jährlich rd. 825.000 € rechnen. Hinzu kämen laufende Kosten für die Behebung von Betriebsstörungen, für die je Land rd. 10.000 € pro Jahr anfallen. Für die Weiterentwicklung des Systems wäre erheblich weniger eigenes Personal als bei NIVADIS erforderlich, da die Programmierung durch Externe erfolgt und die Koordinierung sowie Beauftragung dieser Leistungen durch andere Länder geleistet wird. Geht man von (hoch geschätzt) rd. 20 Vollzeiteinheiten des gehobenen Dienstes für Formularredaktion, Serviceteam und Tests aus, würden sich hierfür Personalkosten in Höhe von rd. 1,4 Millionen € ergeben.

Danach wären auch die laufenden Kosten bei einer Beteiligung an dem System ComVor erheblich geringer als bei NIVADIS.

### *Jüngste Entwicklung*

Das PATB NI veröffentlichte Anfang Dezember 2007 eine Stellenausschreibung, nach der zum nächstmöglichen Termin für den Betrieb, zur Weiterentwicklung und zum Ausbau von NIVADIS 26 Diplominformatikerinnen und -informatiker<sup>54</sup> eingestellt werden.

Die vom Ministerium für Inneres und Sport getroffene Entscheidung, den Personaleinsatz für NIVADIS massiv zu erhöhen, verursacht bei angenommenen Personalkosten von jährlich rd. 50.000 € je Stelle jährliche Gesamtmehrkosten von rd. 1 Million €. Diese Mehrkosten sind in den bisherigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht berücksichtigt. Deshalb wäre es dringend notwendig gewesen, vor der Entscheidung über eine dauerhafte Besetzung der zusätzlichen Stellen eine neue Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aufzustellen und zu klären, ob ein niedersächsischer Alleingang weiterhin zu verantworten ist.

### *Würdigung*

Vor dem Hintergrund der Modellrechnung, der zusätzlichen erheblichen Personalkosten und weil der Aufwand für die Pflege eines Softwaresystems wie NIVADIS gegen Ende von Produktlebenszyklen erheblich ansteigt, regt der LRH an, Strategien für ein „Vorgangsbearbeitungs- und Informationssystem der Zukunft“ zu entwickeln und die in Betracht kommenden Handlungsalternativen in einer neuen

---

<sup>54</sup> In sechs Fällen handelt es sich um die Besetzung zeitweilig unbesetzter Stellen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gegenüberzustellen. Darin sind die bisher angefallenen und in Zukunft zu erwartenden Entwicklungskosten sowie die laufenden Betriebskosten von NIVADIS umfassend darzustellen und einem realistisch zu ermittelnden eventuellen Einsparpotenzial gegenüber zu stellen. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist außerdem um monetär bewertbare Nutzenaspekte sowie eventuell nicht monetär bewertbare Kriterien zu ergänzen. Die Kosten und Nutzen von Alternativsystemen, die sich aus möglichen Kooperationen mit anderen Ländern ergeben, sind gleichrangig einzubeziehen. Dabei sind der aktuelle Entwicklungsstand der Alternativsysteme sowie deren Entwicklungspotenziale zu berücksichtigen. Hierzu sind unverzüglich Gespräche mit anderen Ländern aufzunehmen mit dem Ziel, Nutzen und Aufwand der möglichen Kooperationspartnerschaften zu ermitteln. Die derzeit gegenüber NIVADIS ggf. bestehenden Nachteile, z. B. schlechtere Auswertungsmöglichkeiten, sind den Vorteilen der Alternativen gegenüberzustellen und zu bewerten. In Abhängigkeit vom Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung muss dann eine optimale „Restlaufzeit“ für NIVADIS festgelegt werden.

#### *Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration*

Nach Auffassung des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration bleibt der LRH „den Beleg für die Behauptung schuldig“, dass der Verzicht auf die Einführung eines Systems in Kooperation mit anderen Ländern den notwendigen finanziellen Aufwand wesentlich erhöht habe, weil die Kostenbetrachtung des LRH unvollständig sei. Zum Zeitpunkt der Entscheidung für die Entwicklung von NIVADIS habe im Übrigen keines der seinerzeit betrachteten sieben Landessysteme die Anforderungen Niedersachsens erfüllt. Mittel- und langfristig würden die Möglichkeiten einer Kooperation zwar weiterhin geprüft. Diese dürfe „jedoch nicht zu einem fachlichen Rückschritt oder der Gefährdung der Funktionsfähigkeit der niedersächsischen Polizei führen“. Deshalb werde „der Schwerpunkt derzeit auf die Prozessoptimierung innerhalb des PATB NI und die Optimierung der polizeilichen IT-Infrastruktur“ gesetzt. Die Einstellung von 26 Diplominformatikerinnen und -informatikern sei „zur langfristigen Optimierung der qualitätssichernden Prozesse in Entwicklung und Betrieb von NIVADIS vorgesehen“.

Im Übrigen weist das Ministerium für Inneres, Sport und Integration darauf hin, dass es bei der Entwicklung und Einführung von NIVADIS im Projektverlauf zu gravierenden Veränderungen der Umfeldbedingungen gekommen sei. Hervorzuheben seien dabei „das Scheitern des Komplementärprojekts INPOL-neu mit kompletter zeitli-

cher, fachlicher und technischer Neuausrichtung, die Verlängerung der Bereitstellung der geplanten Haushaltsmittel von drei auf fünf Jahre sowie die Polizeireform Ende 2004“. Trotzdem seien alle wesentlichen Projektziele innerhalb des Projektbudgets und der angepassten Zieltermine erreicht worden.

### *Bewertung des LRH*

Auch wenn das Ministerium für Inneres, Sport und Integration in seiner Stellungnahme einzelne Bewertungen des LRH als unzutreffend oder sogar „deplaziert“ bezeichnet, hält dieser an seinen Bewertungen und Empfehlungen grundsätzlich fest. Insbesondere regt er an, mit Blick auf die Modellrechnung und die Produktlebenszyklen von Programmsystemen bereits jetzt die Entscheidung für ein Nachfolgesystem ergebnisoffen vorzubereiten.

Die wiederholt vorgetragene Voraussetzung, es dürfe für Niedersachsen nicht zu einem funktionalen oder inhaltlichen Rückschritt kommen, darf im Interesse einer wirtschaftlichen Lösung nicht als Ausschlusskriterium bewertet werden und kann damit auch nicht als unumstößliche Begründung für eine eigenständige Programmentwicklung dienen. Der LRH gibt zu bedenken, dass alle anderen Länder Vorgangsbearbeitungssysteme gewählt haben, welche die für Niedersachsen als unverzichtbar bezeichneten Funktionen nicht aufweisen.

## **8. Systemoptimierungen (NIVADIS II)**

Einzelplan 03 - Ministerium für Inneres und Sport  
Kapitel 03 20

*Beim Niedersächsischen Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystem NIVADIS sind verschiedene Funktionalitäten sowie die Bedienbarkeit, Benutzerführung und Ausfallsicherheit zu verbessern.*

*Neben der Beseitigung der intern vom Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen bereits erkannten Schwachstellen und der Umsetzung der von einem externen Beratungsunternehmen empfohlenen Maßnahmen hält der LRH weitere Verbesserungen für verschiedene Funktionsgruppen der Polizei für erforderlich.*

### *Online-Befragung*

Der LRH hat eine Online-Befragung bei den Anwendern des Niedersächsischen Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystems NIVADIS durchgeführt, um Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit und den Funktionen des Programms sowie zu möglichen Schwachstellen bei der Anwendung des Systems zu gewinnen. Adressaten der Befragung waren 20.687 vom Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen (PATB NI) mitgeteilte E-Mail-Adressen der Polizei. Die Teilnahme an der Befragung war freiwillig und anonym.

4.637 Polizeibedienstete beantworteten die Fragen. Dies entspricht einer Antwortquote von 22,4 v. H. Der LRH sieht die Ergebnisse der Umfrage als repräsentativ für die gesamte Polizei an.

Die Befragung ergab u. a. Folgendes:

- Die gegenwärtig noch in erheblichem Umfang eingesetzten 15-Zoll-Flachbildschirme sind zu klein, um die Bearbeitungsmasken auf dem Bildschirm darzustellen. Die Bearbeitung wird durch häufiges Scrollen erschwert und verlangsamt. Die Konzeption der Polizei, NIVADIS-Arbeitsplätze künftig mit 17-Zoll-Flachbildschirmen auszustatten, hält der LRH für zielführend.
- Die Befragten kritisierten einhellig das schlechte Antwort-Zeit-Verhalten des Programmsystems und unverhältnismäßig lange Wartezeiten für verschiedene Funktionen. Diese sind in Messungen eines externen Beratungsunternehmens bestätigt worden. Der LRH hält es für erforderlich, die von diesem erarbeiteten technischen Verbesserungsmaßnahmen umzusetzen.
- Zu den Funktionalitäten und zur Bedienung des Programms war mehr als ein Drittel der Befragten der Auffassung, dass NIVADIS die Vorgangsbearbeitung und die damit verbundenen Tätigkeiten nicht optimal unterstützt. Am häufigsten genannt wurden in diesem Zusammenhang Mängel in der Benutzerführung, bei Verknüpfungen, im Bereich Abfragen-Analysen-Recherchen und bei Verkehrsunfallaufnahmen. Ein großer Teil der Befragten beschrieb das Programm als teilweise unübersichtlich, umständlich und nicht logisch aufgebaut. Beklagt wurden auch eine „Statistiklastigkeit“ (z. B. „zu viele Pflichteingaben“), ungenügende oder umständliche Druckfunktionen (z. B. „zu viele Klicks“), eine ungeeignete Bildschirmauflösung, ungenügende Vorbelegungen, ein mangelhaftes Schreibpro-

gramm sowie Probleme beim Austausch von Programmversionen. 43 v. H. der befragten NIVADIS-Anwender hielten das Programm für selbsterklärend und intuitiv bedienbar. 37 v. H. erklärten, dass die Vorgangsbearbeitung mit wenigen Bearbeitungsschritten möglich und das Programm insofern einfach zu handhaben sei.

Der LRH hat diese Befragungsergebnisse durch Erhebungen in verschiedenen Polizei-Dienststellen sowie durch weitere Maßnahmen verifiziert (Teilnahme an einer NIVADIS-Schulung, „Testtag“ im NIVADIS-Testlabor). Danach scheint es geboten, die Funktionalitäten des Systems sowie dessen Bedienbarkeit und die Benutzerführung weiter zu verbessern.

- Allein bei den 4.637 Teilnehmern der Online-Befragung wurden nach deren Angaben in den Monaten November 2006 bis Januar 2007 Arbeitsergebnisse von 203 Personentagen durch Programmausfälle vernichtet. Eine Ausfallzeitenauflichtung des PATB NI bestätigte die Richtigkeit der Angaben. Die von den Befragungsteilnehmern mitgeteilten Ausfallzeiten entsprechen etwa einem Personentag. Hochgerechnet auf ein Kalenderjahr entspricht dieses etwa vier Personentagen. Bei einer weiteren Hochrechnung auf 15.000 NIVADIS-Anwender ist demnach davon auszugehen, dass landesweit etwa die Arbeitsergebnisse von bis zu zwölf Vollzeitkräften jährlich durch Datenverluste bei ungeplanten Ausfällen verlorengehen.

Ungeplante Programmausfälle sind in dieser Größenordnung und mit diesen Folgewirkungen aus Sicht des LRH nicht zu akzeptieren. Die Ausfallsicherheit ist zu verbessern.

- Nach den Angaben der Befragungsteilnehmer betrug die Dauer der NIVADIS-Schulung im Durchschnitt nur 18,2 Stunden, also etwa zwei Tage und zwei Stunden je Teilnehmer. Zu Beginn der NIVADIS-Entwicklung gingen die Projektverantwortlichen von einem Schulungsbedarf von fünf Tagen (40 Stunden) aus. Dieser Ansatz wurde später auf drei Tage (24 Stunden) reduziert. Gemessen an diesen beiden Werten betrug die tatsächliche Schulung der Teilnehmer lediglich 46 v. H. der ursprünglich geplanten und 76 v. H. der endgültig festgelegten Schulungszeit. Nur rd. 9 v. H. der Befragten waren mit den Schulungsinhalten vollständig zufrieden. 58 v. H. dagegen hielten die Inhalte der Schulung nicht für

ausreichend. 39 v. H. der Befragungsteilnehmer erklärten, dass die Schulung zu einem falschen Zeitpunkt erfolgt sei (29 v. H. zu früh, 10 v. H. zu spät).

Nach den Befragungsergebnissen ist davon auszugehen, dass die Schulungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung von NIVADIS bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht den gewünschten Erfolg zeigten.

Inzwischen sind Nachschulungen durchgeführt worden. Nach Auffassung des LRH müssen künftig weitere Schulungsmaßnahmen zeitnah mit Systemoptimierungen einhergehen.

### *Handlungsnotwendigkeiten*

Im Rahmen der strategischen IT-Schwerpunktsetzung der Polizei für 2007/2008 bestehen kurz-, mittel- und langfristige Handlungsnotwendigkeiten, die sich unmittelbar aus folgenden Initiativen ableiten:

- „Handlungsschritte zur Optimierung des VBS NIVADIS“, Erlasse des Ministeriums für Inneres und Sport vom 14.03.2007 und 10.05.2007,
- Masterplan eines externen Beratungsunternehmens als Ergebnis eines im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport durchgeführten Architekturreviews,
- Empfehlungen der Prüfungsmittelungen des LRH vom 10.09.2007.

Diese technischen und organisatorischen Ansätze führen zu unterschiedlichen Maßnahmen. Deshalb ist es notwendig, sie in eine Gesamtbetrachtung einzubeziehen, zu strukturieren, zu bewerten und die notwendigen Maßnahmen nach Prioritäten umzusetzen.

Folgende Aufgaben sind vordringlich:

- Beschreiben und Vereinheitlichen der fachlichen vollzugspolizeilichen Aufgaben in einer NIVADIS-Richtlinie als einheitliche Grundlage der Weiterentwicklung des Systems;

- Verbesserung der Geschäftsprozesse bei der Entwicklung und beim Betrieb von NIVADIS innerhalb des PATB NI sowie im Zusammenwirken mit dem Informatikzentrum Niedersachsen;
- Einführung einer effizienten Qualitätssicherung;
- kurzfristige Umsetzung der Optimierungsmöglichkeiten, die das NIVADIS-Fachgremium für die Vorgangserfassung und -bearbeitung als Sofortmaßnahmen vorgeschlagen hat;
- Umsetzung der Vorschläge der o. g. Beratungsfirma zum Antwort-Zeit-Verhalten des Programms, zur Ausfallsicherheit, zur Erneuerung der Systemsoftware und zur Optimierung signifikant langsamer Funktionen;
- Berücksichtigung der nachfolgenden Empfehlungen des LRH zu funktionsgruppenbezogenen Verbesserungen des Systems.

#### *Optimierungsvorschläge des LRH*

Der LRH hält neben der Beseitigung der intern vom PATB NI bereits erkannten Schwachstellen und der Umsetzung der vom externen Beratungsunternehmen empfohlenen Maßnahmen weitere Verbesserungen für verschiedene Funktionsgruppen der Polizei für dringend erforderlich:

- Die vorgangsbezogene Arbeit der „Fachaufsichten“<sup>55</sup> sollte dadurch verbessert werden, dass eine zusätzliche und übersichtliche „Fachaufsichts-Sicht“ auf den Vorgang geöffnet werden kann, und durch weitere Funktionen<sup>56</sup> bisher umständliche Bearbeitungsschritte vermieden werden.
- NIVADIS sollte über die vorhandenen Auswertungs- und Analysemöglichkeiten<sup>57</sup> hinaus deliktbezogene Datensammlungen (z. B. über Kfz-Delikte und Raub) unterstützen. Dadurch würde die Arbeit der Kriminalisten erleichtert, ein Teil des

---

<sup>55</sup> Polizeiliche Vorgesetzte, denen im Vorgangsbearbeitungssystem NIVADIS die Rolle „Fachaufsicht“ zugeordnet ist.

<sup>56</sup> Zulassen von Kleinkorrekturen im Vorgang innerhalb bestehender Berechtigung.

<sup>57</sup> Hierbei werden die Informationen anlassbezogen bzw. periodisch statisch aufbereitet.

„Unternehmenswissens“ schneller abrufbar sein und zur Bewertung neuer Delikte unmittelbar herangezogen werden können.<sup>58</sup>

- Die Ersterfassung der Vorgänge durch die Mitarbeiter des Einsatz- und Streifen dienstes sollte deutlich vereinfacht und beschleunigt werden. Hierfür sollte ein „Erfassungsassistent“ entwickelt werden, der ganzheitlich durch einen zu erfassenden Vorgang und die daraus folgenden Bearbeitungsschritte führt.

#### *Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration*

Das Ministerium weist darauf hin, dass ein umfassendes IT-System wie NIVADIS „zwangsläufig über die gesamte Lebenszeit einem ständigen Anpassungs- und Optimierungsprozess von Technik und Organisation hinsichtlich der Bedienbarkeit, Benutzerführung und Performance“ unterliege und deshalb nach Beendigung des Projekts „ein ständiger Optimierungsprozess in der Linienorganisation etabliert“ worden sei. Durch ein koordiniertes Vorgehen auf den Handlungsfeldern Aus- und Fortbildung, Organisationsrichtlinien, Öffentlichkeitsarbeit und Revision der technischen Architektur und Entwicklungsprozesse seien bereits deutliche Verbesserungen erzielt worden.

Der LRH kann bestätigen, dass seit Beginn seiner Prüfung einige Mängel behoben wurden. Gleichwohl hält er es für geboten, seine Optimierungsvorschläge umzusetzen.

### **9. Virenschutz ist Pflicht! (NIVADIS III)**

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

*Das neue Vorgangsbearbeitungssystem der Landespolizei wurde über mehrere Jahre ohne wirksamen Schutz gegen Programme mit Schadensfunktionen betrieben. Eine Antivirensoftware wurde beschafft, konnte jedoch wegen fehlender technischer Voraussetzungen nicht eingesetzt*

---

<sup>58</sup> Dabei müssten die in den Lageberichten identifizierten Vorgänge mit einem Grundstamm an Informationen auf einfache Weise in eine solche Sammlung überführt werden können. Aus einer übersichtlichen Listenansicht müssten die jeweiligen Vorgänge in NIVADIS aufrufbar sein, um einen differenzierteren Überblick zu erhalten.

*werden. Eine zusätzliche Gefahr bestand auf Grund des Einsatzes veralteter Programme, die von den Herstellern nicht mehr mit sicherheitsrelevanten Aktualisierungen unterstützt wurden. Das Land zahlte Lizenzkosten in Höhe von rd. 158.000 € , ohne dass diesen Kosten ein Nutzen gegenüberstand.*

### *Fehlender Virenschutz*

Software mit Schadensfunktionen wie z. B. Viren, Spyware, Keylogger oder Trojaner (im Folgenden vereinfachend unter dem Begriff „Schadprogramme“ zusammengefasst) gefährden die IT-Sicherheit in hohem Maße. Um für eine Organisation einen effektiven Schutz gegen Schadprogramme zu erreichen, sind abgestimmte und angemessene Schutzmaßnahmen erforderlich. Der Einsatz einer Software gegen Programme mit Schadensfunktionen (im Folgenden kurz: Antivirensoftware) stellt dabei einen zentralen Baustein dar.

Die Landespolizei hatte bei der Konzeption des Niedersächsischen Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystems NIVADIS<sup>59</sup> einen Virenschutz für die 11.885 Clients vorgesehen und diesen auch realisiert. Bereits Anfang des Jahres 2004, kurz nach der Inbetriebnahme von NIVADIS, wurde dieser Schutz jedoch auf den Arbeitsplatzrechnern wieder deinstalliert, da massive Performanceprobleme auftraten, die zunächst beseitigt werden sollten.

Erst gegen Ende des Jahres 2005 wurde ein erneuter Versuch unternommen, einen Virenschutz auf den NIVADIS-Clients einzuführen. Die Probleme dauerten jedoch an und es konnte kein schneller und stabiler Betrieb des Systems mit aktiviertem Virenschutz sichergestellt werden. Auch eine andere neu beschaffte Antivirensoftware konnte aus Performancegründen nicht eingesetzt werden, sodass das Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen (PATB NI) mit Einverständnis des Ministeriums für Inneres und Sport beschloss, den Virenschutz zu Gunsten der Verfügbarkeit des Systems abzuschalten.

In mehr als drei Jahren des NIVADIS-Echtbetriebs ist es nicht gelungen, einen Schutz gegen Schadprogramme auf den Clients einzurichten. Das Eindringen von schädigendem Code auf die Rechner der Polizei über offene Laufwerke für

---

<sup>59</sup> Vgl. Beitrag „Niedersächsischer Alleingang“, S. 38.

Wechselmedien sowie den auf allen NIVADIS-Clients eingerichteten Internetzugang konnte somit nicht ausgeschlossen werden.

Seit dem 16.01.2008 ist die Virenschutzsoftware lt. Mitteilung des Ministeriums für Inneres und Sport auf jedem NIVADIS-Client aktiv und damit ein flächendeckender Schutz gegen Schadprogramme eingerichtet.

#### *Sicherheitsrisiko durch veraltete Programme*

Veraltete Programme, die von den Herstellern nicht mehr unterstützt werden und zu denen sicherheitsrelevante Aktualisierungen nicht mehr erhältlich sind, erleichtern den Zugang für Schadprogramme.

Die zurzeit der Prüfung des LRH auf den NIVADIS-Clients eingesetzten Programmversionen entsprachen nicht den aktuellen Sicherheitsstandards, z. B.:

- Der eingesetzte Internetbrowser stammt aus dem Jahr 2004 und erfüllt den aktuellen Sicherheitsstand nicht mehr.
- Das Programm zur Anzeige von pdf-Dateien war in einer Version installiert, die nicht dem aktuellen Sicherheitsstand entsprach. Der Hersteller hatte die Software zwischenzeitlich durch drei größere Versionsprünge (von 5.x nach 8.x) aktualisiert, ohne dass diese Entwicklung im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem nachvollzogen wurde. Der Hersteller warnte zuletzt am 09.01.2007 vor einer kritischen Sicherheitslücke und riet Anwendern von früheren Versionen dringend, auf die aktuelle Version umzusteigen.
- Das eingesetzte Office-Paket wies im Vergleich zu verfügbaren Nachfolgeversionen erhebliche Sicherheitsrisiken sowie Nachteile hinsichtlich der Bedienung und der Funktionalität auf. Das letzte veröffentlichte Sicherheitsupdate für dieses Office-Paket war auf der eingesetzten Version nicht installierbar. Der Anbieter empfahl dringend, aus Sicherheitsgründen eine aktuellere Version und das Update zu installieren.

Der LRH sieht in den veralteten Programmständen besonders vor dem Hintergrund des fehlenden Virenschutzes eine erhebliche Gefährdung der Sicherheit des eingesetzten Computersystems.

### *Beschaffung ohne Nutzen*

Das PATB NI hat Lizenzen für die Ausstattung der NIVADIS-Clients mit einem Antivirenprogramm erworben. Bis zur Installation des Programms am 16.01.2008 entstanden dadurch Kosten in Höhe von rd. 158.000 €, denen kein Nutzen gegenüberstand, weil die Software nicht einsetzbar war.

Der LRH stellt fest, dass hier eine Fehlinvestition erheblichen Ausmaßes getätigt wurde und damit ein Verstoß gegen § 6 LHO vorliegt.

### *Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration*

Das Ministerium betont, dass NIVADIS „mit einem mehrstufigen, umfangreichen Virenschutzsystem versehen“ und es „trotz der hohen Zahl entdeckter und eliminerter Schadprogramme seit Betriebsbeginn zu keinem Schadensfall gekommen“ sei. Es räumt ein: „Trotz umfangreicher Planungen, Erfahrungen und Erprobungen konnte jedoch nicht verhindert werden, dass die Virenschutzsoftware der LINUX-Clients auf Grund von Systemunverträglichkeiten erst verspätet zum Einsatz kam. Damit konnte die Infrastruktur über einen längeren Zeitraum nicht mit dem als optimal angestrebten Virenschutz - jedoch in jeder Phase sicher - betrieben werden.“

Zum Sicherheitsrisiko durch veraltete Programmversionen weist das Ministerium darauf hin, dass es in PC-Infrastrukturen nicht üblich sei, ständig die neuesten Versionen von Betriebssystemen und Anwendungssoftware einzusetzen. Darüber werde unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitserwägungen, Aufwand-/Nutzenbetrachtungen und höherwertiger Prioritätensetzungen entschieden.

Eine Fehlinvestition im Sinne des § 6 LHO hat nach Auffassung des Ministeriums nicht vorgelegen, weil die Inkompatibilität der Virenschutzsoftware zu dem Softwareverteilungsprogramm trotz eines umfangreichen Produktauswahlverfahrens mit praktischen Tests und eines marktweiten Vergabeverfahrens nicht absehbar gewesen sei.

Der LRH hält in allen Punkten an seiner Bewertung fest.

## Öffentliche Einnahmen sichern

*Dem Land gehen jährlich öffentliche Gelder in erheblicher Höhe verloren, weil Einnahmemöglichkeiten nicht ausgeschöpft und Einnahmen nicht immer rechtzeitig erhoben werden.*

### 10. Steuerausfälle durch verzögerte oder unterbliebene Betriebsprüfungen

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 06	-	Steuerverwaltung

*Die Betriebsprüfungsstellen einiger Finanzämter setzten zu viele Fälle auf ihre Prüfungsgeschäftspläne. Dadurch verzögerten sich Außenprüfungen, einzelne Besteuerungszeiträume blieben ungeprüft und es kam zu erheblichen Steuerausfällen.*

#### *Allgemeines*

Der LRH untersuchte bei fünf Finanzämtern die Erhebung von Steuern, die auf Grund einer Betriebsprüfung festgesetzt wurden. Er stellte fest, dass von 645 Steuerfällen in 114 Fällen die im Zusammenhang mit einer Außenprüfung geltend gemachten Steuern nach acht oder mehr Monaten seit Abschluss der Betriebsprüfung nicht oder nicht vollständig gezahlt waren<sup>60</sup>. Die im Rahmen dieser Außenprüfungen festgesetzten Mehrsteuern betragen insgesamt 55,3 Millionen €<sup>61</sup>. Hiervon befanden sich 7,3 Millionen €, mithin knapp 15 v. H. der Steuerforderungen der Finanzämter in Vollstreckung oder waren langfristig gestundet. Nach den Feststellungen des LRH entstanden überdies Steuerausfälle auch deshalb, weil Betriebsprüfungen für einzelne Besteuerungszeiträume wegen Verjährungseintritts unterbleiben mussten.

#### *Verzögerungen beim Prüfungsbeginn*

Nach den Erkenntnissen des LRH sind Verzögerungen beim Beginn von Außenprüfungen der wesentliche Grund für Probleme bei der zeitnahen Realisierung von

---

<sup>60</sup> Der LRH bezog 645 bis zum 30.06.2006 abgeschlossene Außenprüfungen mit Mehrergebnissen von mindestens 20.000 € in seine Erhebungen ein und ermittelte die Quote der bis Februar 2007 kassenmäßig realisierten Steuernachzahlungen.

<sup>61</sup> Davon entfielen 6,2 Millionen € auf die kommunale Gewerbesteuer.

Steueransprüchen. Die Finanzämter setzten regelmäßig weitaus mehr Steuerfälle auf ihre Prüfungsgeschäftspläne als Prüfkapazitäten zur Verfügung standen. Deshalb wiesen die Prüfungsgeschäftspläne bei zwei Finanzämtern zu 70 v. H. rückständige Fälle aus. Vier Finanzämter hatten noch Betriebe zu prüfen, die vor vier Jahren erstmals in die Geschäftspläne aufgenommen worden waren. Bei einigen Betriebsprüfern überstieg zudem die Zahl der zugewiesenen Fälle ihr individuelles Leistungsvermögen um mehr als das Doppelte.

Bei mehrfachen Übertragungen von Altfällen auf die jeweils aktuellen Geschäftspläne erstreckt sich die Anordnung einer Betriebsprüfung häufig nicht mehr auf die ursprünglich als prüfungswürdig angesehenen, sondern auf spätere Besteuerungszeiträume. Denn nach § 4 Abs. 3 Satz 1 der Betriebsprüfungsordnung<sup>62</sup> soll der Prüfungszeitraum bei Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben in der Regel nicht mehr als drei zusammenhängende Besteuerungszeiträume umfassen. Zwar können die Finanzämter die Prüfungszeiträume erweitern<sup>63</sup>. Die in diesen Fällen durch die Betriebsprüfung für lange zurückliegende Besteuerungszeiträume festgesetzten Nachzahlungen sind jedoch wegen ihrer Höhe und fehlender Liquidität der Steuerpflichtigen häufig nicht zu realisieren. Beispielsweise prüfte ein in die örtlichen Erhebungen des LRH einbezogenes Finanzamt einen Betrieb erst mit sechsjähriger Verzögerung. Von den ausgewiesenen Mehrsteuern in Höhe von 373.000 € können voraussichtlich rd. 322.000 € nicht erhoben werden. Aus fiskalischer Sicht sind derartige Außenprüfungen von geringem Nutzen, weil nur ein Teil der Steuerforderung kassenwirksam eingezogen werden kann.

#### *Unterbliebene Prüfungen einzelner Besteuerungszeiträume*

Von Altfällen überlagerte und nicht den tatsächlichen Arbeitskapazitäten angepasste Prüfungsgeschäftspläne führten auch dann zu Steuerausfällen, wenn die Betriebsprüfer den Prüfungsbeginn in das nächste Jahr verschieben mussten und für den ersten Besteuerungszeitraum, der für die Prüfung vorgesehen war, am 31. Dezember des laufenden Jahres die allgemeine vierjährige Festsetzungsfrist ab-

---

<sup>62</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung - Betriebsprüfungsordnung - vom 15.03.2000 (BStBl. I S. 368), geändert durch allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 11.12.2001 (BStBl. I S. 984).

<sup>63</sup> Gemäß § 4 Abs. 3 Satz 2 Betriebsprüfungsordnung kann der Prüfungszeitraum insbesondere dann drei Besteuerungszeiträume übersteigen, wenn mit nicht unerheblichen Änderungen der Besteuerungsgrundlagen zu rechnen ist oder wenn der Verdacht einer Steuerstraftat oder einer Steuerordnungswidrigkeit besteht.

lief<sup>64</sup>. In diesen Fällen müssen die Betriebsprüfer anhand der Steuerakten und den sich aus den Jahresabschlüssen ergebenden Erkenntnismöglichkeiten prüfen, ob die bisherigen Veranlagungen für das verjährungsbedrohte Jahr durch Erlass von Änderungsbescheiden zu korrigieren sind.

Nach den Feststellungen des LRH unterblieben diese Prüfungen teilweise. Es handelt sich hierbei zwar um Maßnahmen, die im Vergleich zu Außenprüfungen die tatsächlichen Besteuerungsgrundlagen nicht umfassend aufklären können. Gleichwohl sind sie zwingend erforderlich. Beispielweise stellte der LRH fest, dass in einem verjährungsbedrohten Fall, der für eine Außenprüfung vorgesehen war, Aufwendungen für Fremdarbeiten, Fremdfahrzeuge und Reisen in Höhe von mehr als 1 Million € als Betriebsausgaben Gewinn mindernd berücksichtigt wurden. Zudem waren Forderungsausbuchungen und die Steuerfreiheit von Umsätzen in den Steuererklärungen und Jahresabschlüssen nicht erläutert. Trotz erheblicher Zweifel an der Schlüssigkeit der Angaben des Steuerpflichtigen verzichtete der Betriebsprüfer auf eine Plausibilitätskontrolle des verjährungsbedrohten Falls. Nach Einschätzung des LRH führte die Untätigkeit des Betriebsprüfers zu einem mindestens fünfstelligen Steuerausfall.

#### *Anregungen des LRH*

Nach Auffassung des LRH müssen insbesondere die Sachgebietsleiter der Betriebsprüfungsstellen mehr als bisher sicherstellen, dass die Prüfungsgeschäftspläne den Arbeitskapazitäten ihrer Mitarbeiter entsprechen. Außerdem haben sie durch rechtzeitiges Umverteilen rückständiger Fälle auf zeitnahe Prüfungen hinzuwirken. Sofern ausnahmsweise zur Vermeidung der Verjährung ein Besteuerungszeitraum eines für eine Außenprüfung vorgesehenen Betriebs nach Aktenlage zu prüfen ist, müssen die Sachgebietsleiter darauf achten, dass eine derartige Prüfung tatsächlich stattfindet und die für eine Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen zur Verfügung stehenden Erkenntnismöglichkeiten ausgeschöpft werden.

Die Oberfinanzdirektion Hannover hat dem LRH mitgeteilt, dass seine Feststellungen grundsätzlich mit ihren eigenen übereinstimmen. Vergleichbare Sachverhalte habe sie regelmäßig mit den Leitern der Finanzämter und den Sachgebietsleitern der Betriebsprüfungsstellen erörtert. Im Übrigen hat die Oberfinanzdirektion in einer

---

<sup>64</sup> Nach § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Abgabenordnung beträgt die allgemeine Festsetzungsfrist für Steuern vier Jahre.

Verfügung<sup>65</sup> nochmals darauf hingewiesen, dass die Zahl der rückständigen Fälle so gering wie möglich zu halten sei und in einen Prüfungsgeschäftsplan nicht mehr Fälle aufgenommen werden dürften als Prüfungskapazitäten zur Verfügung stünden.

Der LRH erwartet, dass die Finanzämter die Verfügung konsequent beachten und die Oberfinanzdirektion dies z. B. im Rahmen von Geschäftsprüfungen überwacht.

#### **11. Verzicht auf Einnahmen beim Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit**

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
Kapitel 09 41	-	Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

*Die vom Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit durchgeführten Untersuchungen von regelmäßigen Proben der Lebensmittelüberwachungsbehörden sind bisher kostenlos. Damit verstößt das Land gegen seine rechtliche Verpflichtung zur Erhebung von Gebühren und verzichtet auf Einnahmen von jährlich mindestens 1.125.000 €.*

#### *Sachverhalt*

Die Landkreise und kreisfreien Städte müssen im Rahmen der Lebensmittelüberwachung nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch<sup>66</sup> regelmäßig Proben bei den Herstellern und Händlern von Lebensmitteln nehmen. Dies geschieht nach einem bestimmten System, das u. a. bekannte Risiken und Auffälligkeiten in der Vergangenheit berücksichtigt (so genannte Planproben). Die Proben werden dann von den Lebensmittelinstituten des Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) untersucht. Das Ergebnis wird den Lebensmittelbehörden mitgeteilt, die ihrerseits im Falle einer Beanstandung ordnungsrechtlich gegen den Verantwortlichen vorgehen.

---

<sup>65</sup> Betriebsprüfungskartei der Oberfinanzdirektion Hannover § 34 BpO Karte 5.

<sup>66</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.2006 (BGBl. I S. 945).

Die nach der einschlägigen Gebührenordnung<sup>67</sup> des LAVES für die Untersuchungen eigentlich fälligen Gebühren werden jedoch gegenüber den Lebensmittelbehörden nicht geltend gemacht. Dies unterbleibt für sämtliche Planproben, auch für jene, die beanstandet werden. Dem Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist diese Praxis bekannt.

Nach Auskunft des LAVES wurden im Jahr 2007 landesweit etwa 30.000 Proben gezogen, von denen rd. 25 v. H. (= 7.500 Proben) beanstandet wurden. Bei einer Durchschnittsgebühr von geschätzten 150 € pro Untersuchung könnte das LAVES allein für die beanstandeten Proben Einnahmen in Höhe von 1.125.000 € erzielen.

### *Würdigung*

Die Untersuchungen des LAVES sind Amtshandlungen, die von den Lebensmittelbehörden als Auftraggeber veranlasst sind. Die von ihnen zu entrichtenden Gebühren ergeben sich aus den jeweils einschlägigen Tatbeständen der GO-LebensmBG und wären von den Landkreisen und Städten als „Auslagen“ den jeweils „beprobten“ Unternehmen in Rechnung zu stellen.

Amtshandlungen sind auch die Probenentnahmen durch die Lebensmittelbehörden. Zwar handelt es sich bei den Planproben um präventive Maßnahmen, denen kein konkreter Anlass wie eine Beschwerde oder ein Verdacht zugrunde liegt. Der Anlass liegt in diesen Fällen jedoch bereits in der Tätigkeit, die wegen besonderer Gefahren überwachungsbedürftig ist<sup>68</sup>.

Auch in anderen Rechtsgebieten werden auf Grund der Allgemeinen Gebührenordnung<sup>69</sup> für Überwachungsmaßnahmen und Untersuchungen Gebühren erhoben, so z. B. für solche der Gewerbeaufsicht und nach dem Chemikaliengesetz. Hintergrund ist der kostenrechtliche Grundsatz, dass die Kosten der wegen des besonderen Gefahrenpotenzials einer wirtschaftlichen Tätigkeit erforderlichen behördlichen Kontrollen vom jeweiligen Veranlasser und nicht von der Allgemeinheit zu tragen sind.

---

<sup>67</sup> Gebührenordnung für die amtliche Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeuntersuchung vom 16.12.2003 (Nds. GVBl. S. 475) - GO-LebensmBG -.

<sup>68</sup> Loeser/Barthel, NVwKostG, Ziffer 5.1.2.1 zu § 1 (m. w. N.).

<sup>69</sup> Vom 05.06.1997 (Nds. GVBl. S. 171), zuletzt geändert durch Verordnung vom 06.07.2007 (Nds. GVBl. S. 268).

Der LRH hält es bei dieser Rechtslage für geboten, nach dem Niedersächsischen Verwaltungskostengesetz<sup>70</sup> Gebühren zu erheben. In jedem Fall muss dies für die beanstandeten Planproben gelten. Hier wäre es unbillig, diese Kosten die Allgemeinheit tragen zu lassen.

Wenn das Land zumindest in diesen Fällen, in denen die untersuchten Lebensmittel beanstandet werden, Kosten erheben würde, wären geschätzte Mehreinnahmen in Höhe von rd. 1.125.000 € zu erzielen.

*Stand der Erörterungen mit dem Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung*

Der LRH hat daher im Rahmen der Beratungen des Haushalts 2008 die Forderung erhoben, zur Verbesserung der Einnahmesituation des LAVES zumindest für die Untersuchung der Planproben, die beanstandet werden, Gebühren festzusetzen.

Das Ministerium vertritt demgegenüber die Auffassung, dass es sich bei der Untersuchung der Planproben um eine Aufgabe der allgemeinen Daseinsvorsorge handle, deren Kosten nicht dem einzelnen „beprobten“ Unternehmen auferlegt werden könnten. Dies sei nur in wenigen Bundesländern üblich. Lediglich Berlin, Hessen und Bremen erhöhen für beanstandete, Berlin auch für nicht beanstandete Planproben und Untersuchungen Gebühren. Die übrigen Bundesländer würden wie Niedersachsen auf die Gebühren verzichten. Diese Praxis entspräche im Übrigen der Beschlusslage der Verbraucherschutzministerkonferenz. Uneinheitlich sei die Lage bei den übrigen Mitgliedsstaaten der EU. Daneben sei im Falle einer Gebühren- und Auslagenpflicht ein erhöhter Rechtfertigungsdruck für die Lebensmittelkontrolleure zu befürchten, der vorbeugende Untersuchungen erschweren würde. Zudem lehne man eine weitere Belastung der Wirtschaft mit öffentlichen Kosten - auch aus Wettbewerbsgründen - ab.

Der LRH hält demgegenüber an seiner Forderung fest: Angesichts der Rechtslage und der Notwendigkeit, alle Einnahmemöglichkeiten des Landes auszuschöpfen, ist es geboten, zumindest für die Untersuchung beanstandeter Proben durch das LAVES Gebühren zu erheben. Dabei geht es auch darum, dem Veranlasserprinzip Geltung zu verschaffen und die Finanzierung aus Steuermitteln zu beenden.

---

<sup>70</sup> In der Fassung vom 25.04.2007 (Nds. GVBl. S. 173) - Nds. VerwKostG -.

Um die Gleichbehandlung der Unternehmen in den Ländern sicherzustellen, sollte eine bundeseinheitliche Kostenerhebung für diese Fälle vereinbart werden.

## 12. Mängel bei der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe

Einzelplan 15	-	Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
Kapitel 15 52	-	Gewässerschutz und -überwachung; Abwasserbehandlung

*Beim Vollzug des Abwasserabgabengesetzes kam es zu umfangreichen Bearbeitungsmängeln. Die Abwasserabgabe wurde verspätet an das Land abgeführt. Das Ministerium für Umwelt und Klimaschutz muss künftig im Wege der Fachaufsicht sicherstellen, dass das Abwasserabgabengesetz ordnungsgemäß und einheitlich vollzogen wird. Es ist zu prüfen, auf welche Weise die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe zentraler wahrgenommen werden kann.*

### *Einführung*

Für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer ist eine Abgabe zu entrichten (Abwasserabgabe)<sup>71</sup>. Diese steht dem Land zu. Sie betrug in den vergangenen drei Jahren netto 72 Millionen €. In Niedersachsen sind die Wasserbehörden, die über die Abwassereinleitung zu entscheiden haben, für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes zuständig<sup>72</sup>. Seit dem 01.01.2005 wird die Abwasserabgabe in Niedersachsen von 54 unteren Wasserbehörden der Landkreise und Städte sowie von neun - für die großen Industrieanlagen zuständigen - Betriebsstellen des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) bearbeitet. Bei den unteren Wasserbehörden gehört der Vollzug des Abwasserabgabengesetzes zum übertragenen Wirkungskreis.

Der LRH hat die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe bei zwölf unteren Wasserbehörden sowie vier Betriebsstellen des NLWKN geprüft. Bei den geprüften Stellen waren die Fallzahlen sehr unterschiedlich. Mehrere Städte hatten die Abgabe nur für ein oder zwei Kläranlagen festzusetzen, ein Landkreis dagegen war für insgesamt 42 Anlagen zuständig. Bei den Betriebsstellen des NLWKN reichte die

<sup>71</sup> § 1 des Gesetzes über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer vom 18.01.2005 (BGBl. I. S. 114) - Abwasserabgabengesetz -.

<sup>72</sup> Siehe § 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (Nds. AG AbwAG) in der Fassung vom 24.03.1989 (Nds. GVBl. S. 69).

Anzahl von zwei bis zu 22 Anlagen. In Niedersachsen befassen sich hochgerechnet mindestens 100 Bedienstete bei den unteren Wasserbehörden und 14 beim NLWKN mit jeweils sehr unterschiedlichen Zeitanteilen mit dem Vollzug des Abwasserabgabengesetzes.

Der LRH hat u. a. folgende Feststellungen getroffen:

*Verspätete Abführung der Abgabe an das Land durch die unteren Wasserbehörden*

Bis zum 10. Februar eines Jahres ist die Abwasserabgabe für das vorangegangene Jahr festzusetzen<sup>73</sup>. Die unteren Wasserbehörden haben die Einnahmen aus der Abwasserabgabe bis zum 01. Mai an das Land abzuführen<sup>74</sup>. Bei verspätet eingehenden Beträgen sind diese monatlich zu überweisen.

Die unteren Wasserbehörden leisteten die Zahlungen in erheblichem Umfang verspätet. Das Land erhielt im Jahr 2005 nur 27 v. H., 2006 nur 17 v. H. und 2007 nur 22 v. H. der Abwasserabgabe pünktlich. Dies war sowohl auf die verspätete Festsetzung als auch auf das Zurückhalten der vereinnahmten Beträge auf Verwahrkonten zurückzuführen.

Die folgenden Beispiele verdeutlichen, wie nachlässig einige untere Wasserbehörden mit den Fristen umgegangen sind:

- Eine Stadt setzte mit Bescheiden vom 01.12.2006 eine Abwasserabgabe von 141.700 € für den Veranlagungszeitraum 2004 und eine Abgabe von 129.300 € für 2005 fest. Beide Beträge gingen erst am 30.04.2007 - also um ein bzw. zwei Jahre verspätet - beim Land ein.
- Ein Landkreis führte 2005 die festgesetzte Abgabe in Höhe von 600.000 € erst Ende Dezember ab. Im folgenden Jahr zahlte er, nachdem er dem Land zunächst im Juli verspätet einen „Abschlag“ überwiesen hatte, den Restbetrag in Höhe von 172.000 € ebenfalls erst Ende Dezember.

---

<sup>73</sup> § 10 Abs. 4 Satz 2 Nds. AG AbwAG.

<sup>74</sup> Erlasse des Umweltministeriums vom 21.04.1992 - 201-04311-62625/2 - und vom 09.02.2006 - 22-62005/02 -.

- Eine Stadt setzte die Abwasserabgabe für das Jahr 2005 erst am 10.04.2007 endgültig fest. Für das Veranlagungsjahr 2006 hatte sie die Bescheide bis Anfang Oktober 2007 noch nicht fertig gestellt.
- Ein Landkreis zog über mehrere Jahre (zum Teil ab dem Veranlagungsjahr 1993) die Abgabe für die Kleineinleitungen bei den Städten und Gemeinden nicht ein. Bei der vom LRH im Mai 2007 geforderten nachträglichen Festsetzung der Abgaben ergab sich ein Gesamtbetrag in Höhe von netto 23.500 €. Der Landkreis hatte es jedoch bis Anfang November 2007 noch nicht geschafft, die Abwasserabgabe für das Veranlagungsjahr 2005 gegenüber zwei Gemeinden und für das Jahr 2006 gegenüber neun Städten und Gemeinden festzusetzen.

#### *Mängel beim Verwaltungsvollzug*

- Die unteren Wasserbehörden setzten einen Erlass des Umweltministeriums zur Festlegung der Jahresschmutzwassermenge in ganz unterschiedlicher Weise um. Dies führte zu einer ungleichen Behandlung der Einleiter. Dadurch reduzierte sich auch die Abwasserabgabe.
- Nach § 4 Abs. 5 Abwasserabgabengesetz können niedrigere Werte erklärt werden, die zu einer Verminderung der Abgabe führen. Eine solche Erklärung ist zu begründen. Fast alle Herabklärungen enthielten jedoch keine oder allenfalls unzureichende Begründungen. Dennoch wurden sie von den Wasserbehörden der Abgabeberechnung zugrunde gelegt. Sie prüften auch nicht, ob die Herabklärungen unter Umständen wasserrechtliche Konsequenzen - d. h. eine Änderung der Einleitungserlaubnis - hätten haben müssen.
- Die Betreiber von Kläranlagen haben die entstandenen Aufwendungen, die mit der Abwasserabgabe verrechnet werden sollen, in geeigneter Form nachzuweisen. Von den Wasserbehörden ist zu prüfen, ob sämtliche nachgewiesene Kosten als verrechnungsfähig anerkannt werden können. Mehrfach hat der LRH festgestellt, dass eine notwendige Prüfung unterblieb bzw. diese nicht sorgfältig genug stattfand. In einem Fall erkannte ein Landkreis rd. 8.000 € zuviel an. Auf Veranlassung des LRH konnte er dies durch eine Rückforderung korrigieren.
- Der bei der Verrechnung nach § 10 Abs. 3 Abwasserabgabengesetz maßgebliche Dreijahreszeitraum und damit die verrechenbare Abgabesumme bestimmt

sich nach dem Zeitpunkt der tatsächlichen Inbetriebnahme. Er ist stichtagsgenau rückwirkend festzulegen<sup>75</sup>. Wie der LRH festgestellt hat, ließen sich die Wasserbehörden den genauen Tag der Inbetriebnahme oftmals nicht melden. Als Datum legten sie häufig ungeprüft den 30.06. oder 31.12. fest. Hierdurch kam es zu einer rechtswidrigen und ungleichen Ermittlung der verrechenbaren Abgabesumme. Zusätzlich führte mangelnde Sorgfalt in einigen Fällen dazu, dass die gezahlte Abgabe für denselben Zeitraum mehrfach berücksichtigt wurde und die Betreiber daher eine höhere Abwasserabgabe erstattet bekamen als sie gezahlt hatten. Ein Teil des vom LRH festgestellten Schadens konnte mittlerweile jedoch durch Nachzahlung an das Land in Höhe von rd. 48.000 € berichtigt werden. In einem Fall war der Schaden in Höhe von rd. 183.000 € nicht mehr auszugleichen, weil sich der Kläranlagenbetreiber nach Auskunft des Umweltministeriums gegenüber dem NLWKN auf Vertrauensschutz berufen konnte.

- Mehrfach dokumentierten die Wasserbehörden ihre Entscheidungsfindung nicht ausreichend. Das Verwaltungshandeln war deshalb nicht oder nur mit Schwierigkeiten nachzuvollziehen.

#### *Geschäftsprüfungen des Umweltministeriums*

Seit dem 01.01.2005 ist das Ministerium die einzige Fachaufsichtsbehörde für die Wasserbehörden. Es führte 2006 Geschäftsprüfungen bei drei unteren Wasserbehörden durch. Nach Kenntnis des LRH handelte es sich dabei um die ersten Prüfungen zur Abwasserabgabe seit deren Einführung. Auch das Ministerium stellte Mängel bei der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe fest. Ein Landkreis setzte in Verkennung der Rechtslage die Abgabenhöhe regelmäßig falsch fest. Auf Grund der bei den überprüften Anlagen festgestellten Mindereinnahmen lässt sich der jährliche Gesamtschaden auf etwa 1 Million € schätzen. Der Schaden für das Land konnte auf Grund des Vertrauensschutzes nicht mehr ausgeglichen werden.

#### *Schlussfolgerungen*

Die bei der Prüfung des LRH festgestellten Mängel und die Ergebnisse der Geschäftsprüfungen des Umweltministeriums zeigen, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

---

<sup>75</sup> Siehe Erlass des Umweltministeriums vom 26.03.2007 - 22-62005/01 -.

Der LRH hält folgende Maßnahmen für unabweisbar:

### 1. Fristgerechte Abführung der Abwasserabgabe

Bei nicht fristgerechter Abführung zum 01.05. sind säumige untere Wasserbehörden künftig sofort an die Erledigung zu erinnern. Bei andauernder Säumnis sind fachaufsichtliche Konsequenzen zu ziehen.

### 2. Intensivierung der Fachaufsicht

Die Ordnungsmäßigkeit und Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns ist bisher nicht gewährleistet. Der LRH hält daher wiederkehrende Geschäftsprüfungen des Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz für unerlässlich. Das Land ist verpflichtet, durch seine Aufsicht sicherzustellen, dass die Gesetze beachtet und die Auftragsangelegenheiten weisungsgemäß erfüllt werden (Artikel 57 Abs. 5 Niedersächsische Verfassung). Wegen der Zersplitterung der Zuständigkeiten auf 63 Dienststellen bedarf es allerdings erheblicher Anstrengungen der Fachaufsicht, wenn in der Zukunft ein rechtmäßiger Vollzug des Abwasserabgabengesetzes sichergestellt werden soll.

Die Wasserbehörden sollten bei ihrer Arbeit eine größere Unterstützung durch das Ministerium für Umwelt und Klimaschutz und die kommunalen Spitzenverbände erfahren. Ein aktuell zu haltender rechtskonkretisierender Leitfaden zum Abwasserabgabenrecht, Dienstbesprechungen, Erfahrungsaustausche, Fortbildungsangebote und ähnliche Maßnahmen können als Hilfestellung zweckmäßig und Erfolg versprechend sein.

### 3. Zentralisierung der Aufgabenerledigung

Die dezentrale Zuständigkeit für eine relativ kleine, aber schwierige Aufgabe ist sowohl aus finanzieller als auch aus fachlicher Sicht problematisch. Der Basisaufwand ist bei allen Dienststellen unabhängig von den Fallzahlen zunächst annähernd gleich groß, denn ohne ausreichendes Fachwissen und eine gewisse Erfahrung kann der Vollzug des Abwasserabgabengesetzes nicht sachgerecht wahrgenommen werden. Wenn Wasserbehörden nur für eine oder wenige Kläranlagen zuständig sind, stellt sich die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Außerdem sind Zweifel angebracht, ob sich überhaupt ein rou-

tiniertes Verwaltungshandeln ausbilden kann.

Der LRH hält es deshalb für angebracht, die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe zentraler durchzuführen.

## **Wirtschaftlich handeln**

*Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Ressourcen sind am Bedarf auszurichten, Einsparpotenziale sind auszuschöpfen.*

### **13. Förderung der freiwilligen Rückkehr von Ausländern**

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres, Sport und Integration
Kapitel 03 26	-	Asylbewerber, Kontingent- und sonstige ausländische Flüchtlinge; Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörden

*Die Betreuung ausreisepflichtiger Ausländer in Landeseinrichtungen ist auf Grund kostenintensiver Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr dreimal so teuer wie die gesetzlich vorgesehenen Leistungen.*

*Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Maßnahmen dem Gebot wirtschaftlichen Verwaltungshandelns entsprechen.*

#### *Kosten freiwilliger Leistungen*

Das Land Niedersachsen nimmt knapp 10 v. H. der in der Bundesrepublik um Asyl nachsuchenden Ausländer<sup>76</sup> und darüber hinaus weitere Personen, wie z. B. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, auf. Nach einem Aufnahmeverfahren werden diese in landeseigenen oder kommunalen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.

---

<sup>76</sup> Das Land ist zur Aufnahme nach dem Asylverfahrensgesetz verpflichtet. Die Aufnahmequote richtet sich nach dem Königsteiner Schlüssel. Danach betrug die niedersächsische Aufnahmequote im Jahr 2007 9,33912 v. H.

Das Land erstattet den Kommunen gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 des Aufnahmegesetzes<sup>77</sup> die durch die Aufnahme entstehenden Kosten durch eine jährliche Pauschale in Höhe von 4.270 € je Person.

Die landeseigenen Aufnahmeeinrichtungen in Bramsche, Braunschweig und Oldenburg besitzen eine Gesamtkapazität von 1.650 Plätzen. Die jährlichen Kosten liegen bei rd. 26 Millionen €<sup>78</sup>. Hiervon entfallen ca. 5 Millionen € auf die ausländerbehördlichen Aufgaben dieser Einrichtungen. Für Unterbringung, Versorgung, Betreuung und Rückkehrförderung wendet das Land rd. 21 Millionen € auf<sup>79</sup>. Die diesbezüglichen Ausgaben sind mit 12.730 € pro Person dreimal so hoch wie die gesetzlich festgelegte Kostenpauschale, die den Kommunen gezahlt wird.

Die im Vergleich zur gesetzlichen Kostenpauschale erheblich höheren Ausgaben in den Einrichtungen des Landes beruhen im Wesentlichen auf Angeboten zur Förderung der freiwilligen Ausreise. Hierzu gehören Geldleistungen an ausreisewillige Personen, die im Landeshaushalt als Sachausgaben ausgewiesen sind, sowie verschiedene andere Maßnahmen. So führt die Landeseinrichtung in Bramsche beispielsweise Kurse zur beruflichen Qualifizierung durch. Im Jahr 2006 nutzten 63 Personen dieses Angebot. Die Ausbildungskosten betragen ausweislich der Kosten- und Leistungsrechnung dieser Landeseinrichtung 15.800 € je Teilnehmer. Von den 63 Teilnehmern kehrten zwölf Personen nach Abschluss der Qualifizierungsmaßnahmen in ihr Herkunftsland zurück. Bezogen auf die Rückkehrfälle ergaben sich mithin Aufwendungen in Höhe von ca. 83.000 € pro Person.

#### *Schwachstellen der Fördermaßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit von Verwaltungshandeln*

Im Jahr 2006 wurden aus den Landeseinrichtungen 98 Personen unmittelbar abgeschoben. Weitere 194 Personen verließen die Bundesrepublik Deutschland unter Inanspruchnahme von Sach- und Geldleistungen freiwillig. Nach Auffassung der Landesregierung sind die Maßnahmen zur Förderung der Rückkehrbereitschaft da-

---

<sup>77</sup> Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 11.03.2004 (Nds. GVBl. S. 100), geändert durch Gesetz vom 13.12.2007 (Nds. GVBl. S. 710).

<sup>78</sup> Veranschlagung Kapitel 03 26 (2007) 147,2 Millionen € ./.. Zahlungen an Kommunen 121,3 Millionen € = 25,9 Millionen €

<sup>79</sup> 25,9 Millionen € ./.. 5 Millionen € = 20,9 Millionen €

durch gerechtfertigt, dass die Zahl der freiwilligen Ausreisen deutlich höher als die der Abschiebungen ist.

Der LRH teilt die Ansicht der Landesregierung, dass aus humanitären Gründen zwangsweise Abschiebungen nach Möglichkeit zu vermeiden und zunächst Ausreisen auf freiwilliger Basis anzustreben sind. Andererseits verpflichtet § 7 Abs. 1 LHO die Landesverwaltung, bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Es bestehen Zweifel, ob diesen Grundsätzen bei den Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Ausreise Rechnung getragen wird. Zum einen ist nicht nachgewiesen, dass die freiwilligen Ausreisen in erster Linie auf die Fördermaßnahmen zurückzuführen sind. Es kann sich auch um Mitnahmeeffekte handeln. Zum anderen fehlt für die einzelnen Fördermaßnahmen ein Gesamtkonzept, das auch die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Angebote berücksichtigt. Darüber hinaus besteht insbesondere bei den von der Landeseinrichtung in Bramsche angebotenen Kursen zur beruflichen Qualifizierung ein offensichtliches Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen der durchgeführten Maßnahmen.

Der LRH hält es für unabdingbar, die bisherigen Förderangebote im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit zu evaluieren.

#### *Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration*

Das Ministerium vertritt die Auffassung, die vom LRH ermittelten Unterbringungskosten seien falsch. Der LRH lege die Gesamtausgaben der landeseigenen Aufnahmeeinrichtungen zugrunde, ohne zu berücksichtigen, dass diese neben der Unterbringung eine Reihe weiterer Aufgaben wahrzunehmen hätten. Aus diesem Grunde sei auch ein Vergleich mit den vom Land an die Kommunen gezahlten Erstattungen irreführend.

Das Ministerium verkennt, dass der LRH eine Berechnungsmethode zugrunde legte, die das Ministerium selbst in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage<sup>80</sup> angewandt hatte. In dieser Antwort ging das Ministerium - bezogen auf die Verhältnisse des Jahres 2005 - von einem Betrag von 9.662 € pro Person und Jahr aus. Der LRH ak-

---

<sup>80</sup> Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Georgia Langhans, Anlage 24, Protokoll der 99. Plenarsitzung vom 15.09.2006, S. 11657 ff.

tualisierte lediglich die Berechnung des Ministeriums unter Berücksichtigung der Verhältnisse des Jahres 2006. Die vom LRH ermittelten, höheren Ausgaben ergeben sich daraus, dass die Aufnahmekapazität inzwischen zurückgegangen war. Im Übrigen setzte der LRH in seiner aktualisierten Berechnung für die ausländerbehördlichen Aufgaben von den Gesamtausgaben der Landeseinrichtungen 5 Millionen € ab und folgte auch hier der Berechnungsmethode des Ministeriums.

#### 14. Förderprogramm ohne Nachfrage

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 50 81	-	Wirtschaftsförderfonds

*Das vom Land aufgelegte Patentverwertungsprogramm wurde kaum nachgefragt. Der Verwaltungsaufwand zur Abwicklung des Förderprogramms war unverhältnismäßig hoch. Das Förderprogramm war missbrauchsanfällig, zudem waren Mitnahmeeffekte vorprogrammiert. Eine Erfolgskontrolle fand nicht statt.*

Das Land förderte nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Patentverwertung und -anmeldung (Patentverwertungsprogramm Niedersachsen)<sup>81</sup> seit Anfang 2005 die Anmeldung und Verwertung von Erfindungen. Hierzu gewährte es Zuschüsse für die Patentanmeldung und die Patentverwertung als Anteilfinanzierung.

#### *Geringe Nachfrage nach Fördermitteln*

Für das Patentverwertungsprogramm waren in den Jahren 2005 und 2006 Haushaltsmittel von jeweils 840.000 € eingeplant. Bis zum Dezember 2006 waren lediglich 54 Förderanträge eingegangen. Davon hatte die für die Abwicklung der Förderung zuständige Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank) 45 Anträge positiv beschieden und Landesmittel in Höhe von nur rd. 310.000 € gebunden.

---

<sup>81</sup> Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 09.02.2005 (Nds. MBl. S. 177), zuletzt geändert durch Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 04.12.2006 (Nds. MBl. S. 1419).

### *Verhältnis zwischen Fördervolumen und Verwaltungsaufwand*

Den verhältnismäßig geringen Förderbeträgen von maximal 2.100 € für Patentanmeldungen und 6.000 € für Patentverwertungen stand sowohl bei den Antragstellern als auch bei der NBank ein beträchtlicher Verwaltungsaufwand gegenüber. So mussten die Antragsteller, um in den Genuss einer Förderung zu kommen, z. B. die gesamte Finanzierung der mitunter erheblichen Projektkosten nachweisen. Für die NBank unterscheidet sich überdies das Bewilligungsverfahren und die Verwendungsnachweisprüfung beim Patentverwertungsprogramm grundsätzlich nicht von Fördermaßnahmen mit höheren Förderbeträgen, sodass bei derartigen Kleinstförderungen Aufwand und möglicher wirtschaftspolitischer Nutzen in keinem angemessenen Verhältnis mehr stehen.

### *Missbrauchsanfälligkeit*

Die vom LRH geprüften Förderfälle machten die Missbrauchsanfälligkeit des Programms deutlich:

In einem Fall förderte die NBank die „Entwicklung eines neuen Rostsystems für Grillgeräte“ mit dem Höchstbetrag von 6.000 €. Der Zuwendungsempfänger legte für den Prototypenbau zunächst Barzahlungsbelege eines Unternehmens mit Sitz im Ausland über rd. 18.000 € vor. Nachdem die NBank darauf hingewiesen hatte, dass die Zahlungen zuwendungsschädlich vor Maßnahmebeginn geleistet worden waren, legte der Antragsteller einen weiteren Barzahlungsbeleg über rd. 15.000 € von dem ausländischen Auftragnehmer vor, sodass nunmehr die formalen Voraussetzungen für eine Förderung erfüllt waren. Die übrigen Angaben des Antragstellers ließen Zweifel aufkommen, ob dieser finanziell in der Lage war, 33.000 € in bar für die Entwicklung des Grillrostsystems aufzuwenden.

In einem weiteren Fall förderte die NBank die „Entwicklung einer Fahne mit fluoreszierenden Farben in Kombination mit einem neu entwickelten Fahnenmasten“ mit dem Höchstbetrag. Als Verwendungsnachweis dienten der NBank neben belegten Materialaufwendungen in geringer Höhe die Lohn- und Gehaltsabrechnungen eines Firmenmitarbeiters für fünf Monate. Ob dieser mit seiner gesamten Arbeitskraft für das Projekt tätig war, blieb offen.

### *Mitnahmeeffekte*

In der weit überwiegenden Anzahl der von der NBank bewilligten Förderfälle verwendeten die Antragsteller ihre Erfindungen im eigenen Betrieb. Dabei förderte das Land oftmals die Herstellung von Prototypen oder Vorserienmodellen, die nahezu fertig gestellt waren oder sich sogar bereits in der technischen Überprüfung befanden.

Der LRH hält es für unwahrscheinlich, dass diese Förderungen zusätzliche Impulse für eine Wertschöpfung in Niedersachsen gegeben haben. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, dass es sich um reine Mitnahmeeffekte handelte.

### *Erfolgskontrolle*

Nach der Förderrichtlinie musste der Antragsteller seine Absicht, die dem Schutzrecht zugrunde liegende Erfindung innerhalb einer Frist von 24 Monaten zu verwerten, belegen. Wie ein entsprechender Nachweis zu führen war, ließ die Richtlinie offen. In den vom LRH eingesehenen Fällen war insbesondere bei einer Patentverwertung im eigenen Betrieb für die Bewilligungsstelle lediglich die Absichtserklärung einer Verwertung maßgebend. Dabei blieb regelmäßig offen, ob und in welchem Umfang es tatsächlich zu einer Verwertung mit Wertschöpfung in Niedersachsen kam. Eine Erfolgskontrolle war nach der Richtlinie nicht vorgesehen.

### *Empfehlungen des LRH*

Mit der Förderrichtlinie beabsichtigte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, durch Zuwendungen für die Schutzrechtssicherung von Erfindungen in Verbindung mit deren wirtschaftlicher Verwertung eine wesentliche Stärkung der Wirtschaftskraft in Niedersachsen zu erreichen. Diese Intention ist angesichts der bewilligten Projekte in Verbindung mit dem Fördervolumen nicht erreicht worden. Zudem lässt sich der Erfolg der geförderten Projekte nicht verifizieren.

Der LRH empfahl daher, die Laufzeit der Förderrichtlinie nicht über den 31.12.2007 hinaus zu verlängern oder - soweit das Ministerium ein Patentverwertungsprogramm weiterhin für erforderlich halten sollte - es in ein Gesamtkonzept für die Technologieförderung in Niedersachsen einzubinden.

### *Stellungnahme des Ministeriums*

Das Ministerium stimmte den Prüfungsergebnissen des LRH zu und ließ die Förderrichtlinie zum 31.12.2007 auslaufen. Es wird im Rahmen eines neuen Gesamtkonzepts zur Technologieförderung entscheiden, ob wieder ein Patentförderprogramm aufgelegt wird. Seine Überlegungen wird es mit dem LRH abstimmen.

#### **15. Fortbestand der Studienkollegs**

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 17	-	Universität Hannover
Kapitel 06 38	-	Fachhochschule Hannover

*Der Betrieb der Studienkollegs verursacht jährliche Defizite von mehr als 1 Million €. Die Erhebung von Teilnehmergebühren würde keine nennenswerte Reduzierung dieser Verluste bewirken.*

*Auf Grund der Unwirtschaftlichkeit sowie der sinkenden Bedeutung der Studienkollegs sollte von deren Weiterführung abgesehen werden.*

*Im Fall des Festhaltens an der Institution „Studienkolleg“ sollten beide niedersächsischen Kollegs zusammengelegt und sämtliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Kostenstruktur ausgeschöpft werden.*

### *Einleitung*

Deutsche und ausländische sowie staatenlose Studienbewerber sind zum Studium an niedersächsischen Hochschulen berechtigt, wenn ihre ausländischen Bildungsnachweise der deutschen Hochschulzugangsberechtigung materiell gleichwertig sind oder kraft völkerrechtlicher Vereinbarung als gleichwertig gelten.

Sofern diese Gleichwertigkeit nicht gegeben ist<sup>82</sup>, kann die Hochschulzugangsberechtigung an einem niedersächsischen Studienkolleg erworben werden. Die Bewerber müssen in einer so genannten Feststellungsprüfung nachweisen, dass sie die sprachlichen und fachlichen Voraussetzungen für ein Studium an niedersächsischen

---

<sup>82</sup> Diese Entscheidung treffen die Hochschulen im Rahmen der Zulassungs- bzw. Immatrikulationsverfahren auf Grundlage der Bewertungsvorschläge der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, herausgegeben vom Sekretariat der Kultusministerkonferenz (KMK) - Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen -.

Hochschulen in der angestrebten Fachrichtung erfüllen<sup>83</sup>. Erfolgreich abgelegte Feststellungsprüfungen an Studienkollegs der Fachhochschulen legitimieren zum fachgebundenen Studium an Fachhochschulen. Feststellungsprüfungen an Studienkollegs der Universitäten ermöglichen ein fachgebundenes Studium an Universitäten, gleichgestellten Hochschulen und Fachhochschulen<sup>84</sup>.

Die niedersächsischen Studienkollegs sind an der Universität bzw. der Fachhochschule Hannover eingerichtet. Sie bereiten Kollegiaten in verschiedenen Schwerpunktkursen innerhalb von zwei Semestern auf die Feststellungsprüfung vor<sup>85</sup>. Der Besuch eines Studienkollegs ist vom Bestehen eines Aufnahmetests abhängig. Über die Aufnahme entscheiden die Studienkollegs auf Grundlage der Testergebnisse und der verfügbaren Plätze.

Rechtlich verankert sind die Studienkollegs im Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG)<sup>86</sup>. § 3 Abs. 9 NHG ermächtigt das Fachministerium, an Hochschulen Studienkollegs einzurichten. § 18 Abs. 10 NHG bestimmt, dass die Hochschule, an der das Studienkolleg eingerichtet ist, durch Ordnung u. a. die Rechtsstellung der Kollegiaten sowie die Erhebung von Gebühren regelt.

#### *Kosten der Studienkollegs*

Die niedersächsischen Studienkollegs erwirtschafteten in den Hj. 2004 bis 2006 durchgängig Verluste. Das jährliche Defizit des Studienkollegs an der Universität Hannover belief sich im Betrachtungszeitraum auf jeweils über 700.000 €. Das Kolleg an der Fachhochschule Hannover konnte seinen Fehlbetrag im Hj. 2006 infolge verbesserter Mietkonditionen auf rd. 300.000 € senken, nachdem in den beiden Vorjahren jeweils Verluste von über 400.000 € erwirtschaftet worden waren. In der Addition betrug die Unterdeckung der beiden Kollegs über 1 Million € jährlich.

Bis zur Schaffung eines Gebührentatbestands mit der Novellierung des NHG im Jahr 2006 konnten für die Teilnahme an einem Studienkolleg Gebühren nicht erho-

---

<sup>83</sup> Vgl. Runderlass des Kultusministeriums vom 26.04.2007, Nds. MBl. S. 442 zu 4.1.

<sup>84</sup> Vgl. Runderlass des Kultusministeriums vom 26.04.2007, Nds. MBl. S. 444 zu 4.10.

<sup>85</sup> Zu Einzelheiten vgl. die von der KMK beschlossene Rahmenordnung für den Hochschulzugang mit ausländischen Bildungsnachweisen, für die Ausbildung an den Studienkollegs und für die Feststellungsprüfung vom 15.04.1994 in der Fassung vom 21.09.2006 sowie den Erlass des Kultusministeriums vom 26.04.2007, Nds. MBl. 2007, S. 441.

<sup>86</sup> NHG in der Fassung vom 21.11.2006, Nds. GVBl. S. 538.

ben werden. Durch die Einführung einer angemessenen Gebühr könnten die Defizite indes nicht wesentlich verringert werden. Im Jahr 2006 hätten zur Kostendeckung unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Kollegiatenzahl von rd. 130 Kollegiaten am Studienkolleg der Universität Hannover sowie 60 Kollegiaten am Kolleg der Fachhochschule Hannover Semestergebühren in Höhe von 2.650 € bzw. 2.500 € erhoben werden müssen. Ein Gebührensatz dieser Größenordnung ist auch mit Rücksicht auf die beschränkten finanziellen Mittel der Kollegiaten, die häufig aus Entwicklungsländern stammen, unrealistisch. Bei ausschließlich betriebswirtschaftlicher Sicht dürfte eine Weiterführung der Studienkollegs nicht zu vertreten sein.

#### *Bedeutungsverlust der Studienkollegs*

Zudem sank die Nachfrage nach einem Besuch eines Studienkollegs in den letzten Jahren. Während die Gesamtzahl ausländischer Studierender seit den 90er-Jahren kontinuierlich anstieg und sich seit 2005 auf dem erreichten Niveau stabilisierte, ging die Nachfrage nach einem Kollegbesuch zwischen 2003 und 2006 um etwa die Hälfte zurück.

Die Bedeutung der Studienkollegs als Qualifizierungseinrichtung für den Hochschulzugang ausländischer Studienbewerber ist ohnehin relativ gering. Der Anteil der Kollegiaten lag im Verhältnis zu der Gesamtanzahl der ausländischen Studienanfänger mit ausländischen Bildungsnachweisen in den Jahren zwischen 2003 und 2005 lediglich zwischen 2 v. H. und 3 v. H. Dies lässt den Schluss zu, dass ein Großteil der ausländischen Studierenden die Qualifikationsvoraussetzungen für den Zugang zum Studium auch ohne das Erfordernis einer Feststellungsprüfung erfüllt.

Nach Einschätzung des LRH wird die Bedeutung der Studienkollegs auf Grund der zunehmenden Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse insbesondere im Rahmen der EU-Osterweiterung weiter abnehmen. Auch werden sich die Hochschulen bei zunehmender Nachfrage internationaler Studienbewerber vorrangig auf Bewerber konzentrieren, deren Hochschulzugangsberechtigung zur direkten Aufnahme des Studiums berechtigt.

### *Notwendigkeit der weiteren Vorhaltung von Studienkollegs*

Angesichts der durch Gebührenerhebung nicht erzielbaren Kostendeckung und der schwindenden Bedeutung empfiehlt der LRH, die Studienkollegs auf Grund der dauerhaften Verluste nicht fortzuführen.

Das Land sollte prüfen, ob es jenseits der Vorhaltung von Studienkollegs Alternativen gibt, um ausländischen Studienbewerbern ein Studium zu ermöglichen. In Betracht käme eine Inanspruchnahme der Angebote des privaten Markts zum Erwerb der deutschen Hochschulzugangsberechtigung. Sofern ein besonderes Interesse an der Förderung ausländischer Studienbewerber besteht, könnten im Falle der Bedürftigkeit gesonderte finanzielle Unterstützungsleistungen des Landes in Betracht gezogen werden.

Sollte die Landesregierung ungeachtet der betriebswirtschaftlichen Bedenken aus sozial- oder entwicklungspolitischen Erwägungen an der Institution „Studienkolleg“ festhalten, hält der LRH eine Straffung der Kostenstrukturen für unumgänglich. Eine Zusammenführung der Kapazitäten beider Kollegs wäre geboten, weil sich zumindest im administrativen Bereich Synergieeffekte erzielen lassen. Des Weiteren sollten die Auslastungsgrade der einzelnen Kurse optimiert und unwirtschaftliche Angebote entweder an andere Kollegs ausgegliedert oder kommerziellen Anbietern überlassen werden.

#### **16. Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser von Hochschulen**

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 10 ff.	-	Hochschulen

*Der Betrieb der Gästehäuser der Hochschulen führt zu dauerhaften Verlusten. Eine Kostendeckung ist anzustreben. Soweit dies nicht möglich ist, kann ein Fortbestand der Gästehäuser nur durch erheblich verbesserte Beiträge zur Förderung des internationalen akademischen Austauschs gerechtfertigt werden.*

#### *Einleitung*

Einige der niedersächsischen Hochschulen haben mit der Errichtung von Gästehäusern auf die bereits in den 60er-Jahren zunehmende internationale Zusammenarbeit

von Wissenschaftlern reagiert. Neben fürsorglichen Aspekten hielten es die Universitäten unter Wettbewerbsgesichtspunkten für geboten, ausländischen Wissenschaftlern kurzzeitig preiswerten und campusnahen Wohnraum anzubieten<sup>87</sup>.

Die Gästehäuser haben unterschiedliche Kapazitäten. Die Universitäten Göttingen und Hannover bieten jeweils mehr als 30 Wohneinheiten für Wissenschaftler. Das Gästehaus an der Universität Hannover verfügt neben den Gästewohnungen über ein Konferenzzentrum mit vier Sitzungs- und Seminarräumen. Die Gästehäuser der Universitäten Oldenburg und Osnabrück sowie der Technischen Universität Clausthal umfassen bis zu zehn Wohneinheiten. Das studentische Gästehaus der Fachhochschule Osnabrück enthält 18 Wohneinheiten.

#### *Nutzungskonzepte der Gästehäuser*

Die Universitäten Hannover und Osnabrück führen in ihren Gästehäusern in geringem Umfang internationale Begegnungsabende und Hauskonzerte durch. Allein dadurch werden die Gästehäuser jedoch nicht als internationale Begegnungsstätte mit wissenschaftsbezogener Konzeption betrieben. Nach den Feststellungen des LRH tragen sie nicht wesentlich zum wissenschaftlichen, kulturellen und sozialen Austausch zwischen den Bewohnern bei. Eine persönliche und berufliche Kontaktaufnahme der ausländischen Wissenschaftler und Integration in die „scientific community“ des Gastlandes vollzieht sich in erster Linie außerhalb der Gästehäuser. Sie findet in den aufnehmenden Instituten und Fachbereichen sowie auf Veranstaltungen der Akademischen Auslandsämter statt. Allein die Universität Oldenburg hatte erwogen, in ihrem Gästehaus nach angloamerikanischem Vorbild einen Fakultätsclub<sup>88</sup> einzurichten, dieses Vorhaben jedoch u. a. wegen zu geringer Raumkapazitäten fallengelassen. Die Gästehäuser bieten damit in erster Linie eine Unterbringungsalternative für ausländische Wissenschaftler.

---

<sup>87</sup> Eine Ausnahme bildet insoweit das Gästehaus der Fachhochschule Osnabrück, dessen Wohnraumangebot sich in erster Linie an Gastwissenschaftler und -studierende richtet. Für ausländische Studierende, die Studiengänge im Sinne des § 11 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) absolvieren, ist weiterhin das Studentenwerk zuständig.

<sup>88</sup> Unter einem Fakultätsclub ist ein Treffpunkt für Gäste und Mitglieder der Hochschule zum zwanglosen Gedankenaustausch auf dem Campus zu verstehen. In solchen Einrichtungen wird in der Regel ein gastronomisches Angebot vorgehalten.

### *Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser*

Der Betrieb der Gästehäuser war in den Jahren 2002 und 2003 durchgängig defizitär.

Die vier Gästehäuser der als Landesbetrieb geführten Hochschulen erwirtschafteten jährliche Fehlbeträge zwischen rd. 43.000 € (Technische Universität Clausthal) und rd. 240.000 € (Universität Hannover). Diese Defizite entstehen allein schon durch Nutzungsentgelte, die seit dem Jahr 2002 an den Landesliegenschaftsfonds zu entrichten waren.

Auch Hochschulen, die in der Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts geführt werden, gelang es in den Jahren 2002 und 2003 nicht, ihre Gästehäuser kostendeckend zu betreiben. Zwar erzielten beide Hochschulen mit dem Betrieb in den Jahren 2002 und 2003 überwiegend leichte Überschüsse<sup>89</sup>. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Universität Göttingen und die Fachhochschule Osnabrück als Stiftungshochschulen keine Nutzungsentgelte an den Landesliegenschaftsfonds entrichten müssen, weil ihnen das Eigentum an ihnen zugehörigen Liegenschaften unentgeltlich übertragen wurde<sup>90</sup>. Um die Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser beurteilen zu können, müssen aber Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen als Gebäudekosten in Ansatz gebracht werden. Bei vollständiger Berücksichtigung dieser Kostenpositionen hätte sich für die Gästehäuser beider Hochschulen ebenfalls eine Deckungslücke ergeben<sup>91</sup>.

Die fehlende Kostendeckung aus der Bewirtschaftung der Gästehäuser in den Jahren 2002 und 2003 wird sich für die Zukunft zumindest für diejenigen Gästehäuser fortsetzen, die nur über eine geringe Anzahl von Wohneinheiten verfügen. So wird auf Grund von Erfahrungswerten vertreten, dass für den wirtschaftlichen Betrieb einer derartigen Einrichtung eine Betriebsgröße von mindestens 20 bis 25 Wohneinheiten erforderlich ist. Die Gästehäuser der Technischen Universität Clausthal

---

<sup>89</sup> Die Stiftung Fachhochschule Osnabrück erwirtschaftete im Jahr 2002 einen Überschuss in Höhe von 889,27 € und im Jahr 2003 in Höhe von 1.525,35 €. Die Stiftung Universität Göttingen erzielte mit ihrem Gästehaus im Jahr 2002 ein Defizit von 15.291,62 € und im Jahr 2003 einen Überschuss von 13.477,65 €.

<sup>90</sup> Vgl. § 55 NHG in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69).

<sup>91</sup> Für die Stiftung Universität Göttingen hätte diese Deckungslücke 59.448,44 € im Jahr 2002 und 29.595,98 € im Jahr 2003 betragen. Für die Stiftung Fachhochschule Osnabrück wären im gleichen Zeitraum Defizite in Höhe von 34.235,77 € (2002) bzw. 33.246,53 € (2003) entstanden.

sowie der Universitäten Oldenburg und Osnabrück verfügen aber lediglich über maximal zehn und das studentische Gästehaus der Fachhochschule Osnabrück über 18 Wohneinheiten. Hinzu kommt, dass die Gästehäuser nicht allein durch Gastwissenschaftler bzw. ausländische Gastwissenschaftler ausgelastet waren<sup>92</sup>.

#### *Wohnwirtschaftliche Erforderlichkeit der Gästehäuser*

Die Akademischen Auslandsämter sowie die aufnehmenden Einrichtungen (insbesondere die Institute oder die Fachbereiche) unterstützen Gastwissenschaftler bei der Wohnungssuche vielfältig und erfolgreich. Dieser Umstand und die teilweise sehr geringe Anzahl von Wohneinheiten in den Gästehäusern legen den Schluss nahe, dass Gastwissenschaftlern auf dem privaten Wohnungsmarkt in ausreichendem Maße geeigneter Wohnraum vermittelt werden kann. Da eine besondere Betreuung der ausländischen Gastwissenschaftler in den Gästehäusern nicht bzw. nur in geringem Umfang stattfindet, besteht unter wohnwirtschaftlichen Gesichtspunkten keine Notwendigkeit für deren Erhalt. Die Technische Universität Clausthal beschloss auf Empfehlung des LRH, die weitere Bewirtschaftung des Gästehauses aufzugeben.

Eine abweichende Beurteilung hält der LRH für die Gästehäuser der Universitäten Göttingen und Hannover für gerechtfertigt. Sie überschreiten auf Grund der umfangreicheren Unterbringungsmöglichkeiten die kritische Größe. Die Begegnungsstätte im Leibnizhaus etablierte sich zudem als Konferenzzentrum im Wissenschaftsbereich. Der LRH weist jedoch darauf hin, dass auch in diesen Häusern eine Deckung der Kosten anzustreben ist.

#### *Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur*

Das Ministerium hält die Gästehäuser trotz fehlender Vollkostendeckung wegen der Aufgabenstellung der Hochschulen<sup>93</sup> weiterhin für eine sinnvolle Investition in der Hochschul- und Forschungslandschaft. Als Begründung dafür führte es u. a. an, dass bei einer Unterbringung in Hotels in der Regel die „akademische Atmosphäre“,

---

<sup>92</sup> Besonders auffällig war, dass das Gästehaus der Fachhochschule Osnabrück in den Jahren 2002 und 2003 jeweils nur zur Hälfte ausgelastet war. Im gleichen Zeitraum wies das Gästehaus der Technischen Universität Clausthal einen Fremdbelegungsanteil von 40 v. H. auf.

<sup>93</sup> Zu den Aufgaben der Hochschulen gehört nach § 3 Abs. 1 Ziffer 5 NHG die Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Hochschulbereich und des Austauschs zwischen deutschen und ausländischen Hochschulen unter besonderer Berücksichtigung der Belange ausländischer Studierender.

die einen intellektuellen Austausch zwischen nationalen und internationalen Gästen erlaube, nicht gegeben sei. Dieser Einwand lässt unberücksichtigt, dass die Hochschulen wegen der überwiegend geringen Anzahl von Wohneinheiten in den Gästehäusern bzw. der das Angebot übersteigenden Nachfrage bereits auf den privaten Wohnungsmarkt zurückgreifen müssen. Vor allem aber werden in den Gästehäusern nur in geringem Umfang Angebote für Gastwissenschaftler vorgehalten, die akademische Atmosphäre vermitteln. Der LRH kann nicht erkennen, durch welche Konzepte sich daran etwas ändert. Er hält deshalb an seinen Forderungen fest, die sich auf eine wirtschaftlichere Nutzung und ggf. auf eine konkrete Förderung internationaler Belange beziehen, soweit die Gästehäuser fortgeführt werden sollen.

#### 17. Aufwendungen der Hochschulen für SAP-Lizenzen

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 10 ff.	-	Hochschulen

*Unterschiedliche Vertragsgestaltungen beim Erwerb und zur Nutzung von integrierter betriebswirtschaftlicher Standardsoftware durch die Hochschulen des Landes erwiesen sich als unwirtschaftlich. Hochschulen, die SAP nutzen, sollten Kostenvorteile durch eine zentrale Vertragsabwicklung über das bereits errichtete Kompetenzzentrum nutzen.*

#### *Einleitung*

In den Jahren 1981 bis 2001 wurden die Hochschulen des Landes nach und nach in Landesbetriebe nach § 26 LHO umgewandelt. In der Folge hatten sie ihre Finanzbuchhaltung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu erstellen. Dazu wurde integrierte Standardsoftware erworben.

Über den Erwerb, die Verwaltung und Nutzung von Softwarelizenzen durch die Landesverwaltung berichtete der LRH grundlegend in seinem Jahresbericht 2007<sup>94</sup>. 2007 verschaffte er sich einen Überblick über die mit SAP Deutschland AG & Co. KG (SAP) abgeschlossenen Verträge zur Überlassung von Software und deren Nutzung durch die Hochschulen.

---

<sup>94</sup> Vgl. Jahresbericht 2007, S. 41 (Drs. 15/3800).

15 der 18 Hochschulen in staatlicher Verantwortung nutzten die Software des Marktführers SAP, für deren Erwerb von 2004 bis 2006 insgesamt rd. 5,45 Millionen € aufgewendet wurden. Die anderen drei Hochschulen<sup>95</sup> setzten Softwareprodukte anderer Anbieter ein.

*Niedersächsisches Hochschulkompetenzzentrum für SAP*

Nachdem bereits zehn Hochschulen des Landes sowie der damalige Bereich Humanmedizin der Universität Göttingen<sup>96</sup> in Landesbetriebe mit kaufmännischem Rechnungswesen umgewandelt worden waren, wollte die Landesregierung im Rahmen einer umfassenden Modernisierung der Verwaltung bei den Hochschulen betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente einsetzen. In diesem Zusammenhang sollten auch die übrigen acht Hochschulen in Landesbetriebe überführt werden<sup>97</sup>. Gemeinsam mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur errichteten diese acht Hochschulen im Jahr 2000 das „zentrale Kompetenz- und Koordinierungszentrum (CCC)“ für die Dauer von zunächst 3 ½ Jahren. Das CCC sollte niedersächsische Hochschulen in Fragen der Anwendung und Weiterentwicklung der kaufmännischen Software unterstützen<sup>98</sup>.

Im Jahr 2005 vereinbarte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit diesen acht sowie mit vier weiteren Hochschulen, „das Niedersächsische Hochschulkompetenzzentrum für SAP (CCC)“ zu betreiben<sup>99</sup>. Zur Unterstützung der Hochschulen und Beratung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur in Fragen der Anwendung und Weiterentwicklung der integrierten betriebswirtschaftlichen Standardsoftware SAP in den Hochschulen sollte das CCC nunmehr auf unbestimmte Zeit bestehen. Der Beitritt weiterer Hochschulen zum CCC wurde vorgesehen<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> Hochschule Vechta, Fachhochschule Hannover, Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelms-  
haven.

<sup>96</sup> Ab 01.01.2007: Universitätsmedizin Göttingen.

<sup>97</sup> Projekt „Uni 2001“.

<sup>98</sup> Verwaltungsvereinbarung vom 12.05.2000.

<sup>99</sup> Verwaltungsvereinbarung vom 22.11.2005.

<sup>100</sup> § 7 der Verwaltungsvereinbarung vom 22.11.2005.

### *Hochschulrabatt*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur schloss mit SAP 1998 einen Rahmenvertrag ab. Dieser sah für die Überlassung von Nutzungsrechten an die niedersächsischen Hochschulen einen „Hochschulrabatt“ von 20 v. H. des „jeweils gültigen Listenpreises“ vor. Einschließlich eines einmaligen zusätzlichen Rabatts in Höhe von rd. 49.500 € (netto) konnten 14 Hochschulen bei Vertragsabschlüssen zwischen 2004 und 2006 Hochschulrabatte von rd. 841.200 € (netto) in Anspruch nehmen.

Eine Fachhochschule vereinbarte 2004 mit SAP einen Sonderrabatt in Höhe von 20.752 € (netto). Dieser war um 2.400 € (netto) niedriger als der regelmäßig eingeräumte Hochschulrabatt. Die Abweichung vom Rahmenvertrag erwies sich in diesem Fall als nachteilig.

### *Umstellung der bestehenden „SAP-Verträge“*

Zunächst nutzten die Hochschulen Software-Komponenten des Unternehmens-Informationssystems SAP R/3, das SAP seit 1992 vertrieb. Ende 2001 kündigte SAP das ab 2004 zur Verfügung stehende Nachfolgeprodukt mySAP ERP an.

Der Umstieg von SAP R/3-Software auf mySAP ERP erforderte den erneuten Erwerb von SAP-Lizenzen. Dabei rechnete SAP die ursprünglichen Lizenzinvestitionen auf den Kaufpreis für die mySAP-Lizenzen an. Bis Ende 2004 betrug die maximale Anrechnungsquote 75 v. H. Anschließend reduzierte SAP die Anrechnung stufenweise auf 65 v. H. (2005) und 55 v. H. (2006).

Für zehn vom CCC betreute Hochschulen sowie zwei weitere wurden die bestehenden SAP-Lizenzverträge 2004 unter Ausschöpfung der maximalen Anrechnungsquote umgestellt. Eine Stiftungshochschule stellte ihre Verträge erst 2005 um, eine weitere Hochschule sogar erst 2006. Eine weitere Stiftungshochschule erhielt ebenfalls lediglich die Anrechnungsquote von 65 v. H. Hierdurch wurden mögliche Anrechnungsbeträge in Höhe von rd. 245.600 € (netto) nicht in Anspruch genommen.

### *Volumenrabatt*

Bei Abschluss der Verträge für mySAP ERP-Software räumt SAP für Zukäufe von Standardsoftware, die innerhalb eines festgelegten Zeitraums erfolgten, neben dem

Hochschulrabatt überwiegend einen „Rabatt auf die gemäß jeweils aktueller Preis- und Konditionenliste zu entrichtende unrabattierte Vergütung in Höhe von 26 %“ ein. Drei Hochschulen, die (noch) nicht vom CCC betreut wurden, erreichten jedoch lediglich einen Volumenrabatt in Höhe von 20 v. H. Zwei Beschaffungsvorgänge in 2006 über insgesamt 15.429 € (netto) erfolgten sogar ohne einen Volumenrabatt. Insgesamt wurden somit rd. 46.200 € (netto) mehr aufgewandt.

#### *Pflegeentgelt*

In den Software-Überlassungsverträgen wurden auch die für die Pflege der Software monatlich zu entrichtenden Pflegeentgelte geregelt. Diese betragen regelmäßig 17 v. H. des Vertragspreises<sup>101</sup>. Für drei Hochschulen sahen die Verträge jedoch die Berechnung des Pflegeentgelts auf der Basis des (ungeminderten) Listenpreises vor. Dadurch erfolgten jährliche Mehrausgaben von rd. 23.900 € (netto).

#### *Nutzung von SAP-externen Datenbanken*

Für die Nutzung von SAP-externen Datenbanken waren in Abhängigkeit zur jeweiligen Datenbank einmalig 8 v. H. bzw. 11 v. H. des Anwendungswerts<sup>102</sup> zu zahlen. Im Rahmen der Umstellung von SAP R/3 auf mySAP ERP fielen so insgesamt rd. 545.900 € (netto) an. Diese Einmalvergütungen waren zugleich Bemessungsgrundlage für die monatlich zu entrichtenden Pflegeentgelte in Höhe von 17 v. H. bzw. rd. 92.800 € (netto) jährlich.

Diese Pflegeentgelte werden lediglich für fremde Datenbanken erhoben. Sie ließen sich bei Verwendung von SAP angebotenen Modulen vermeiden, und zwar unabhängig davon, ob diese unentgeltlich oder lizenzpflichtig sind.

#### *Anzahl der SAP-Lizenzen*

In Abhängigkeit von definierten Nutzungsmöglichkeiten der SAP-Software differenzierte SAP bei den Lizenzen vier unterschiedliche Nutzergruppen. Die Listenpreise pro Nutzer betragen zwischen 340 € und 6.000 € (jeweils netto). Bislang wurden für insgesamt 2.864 Nutzer in den Hochschulen entsprechende Lizenzen erworben.

---

<sup>101</sup> Der Vertragspreis ist der um den Volumenrabatt geminderte Listenpreis.

<sup>102</sup> Der Anwendungswert ist die Gesamtsumme (Listenpreise) der erworbenen mySAP-Lösungen (Komponenten).

Der LRH hat weder die Erforderlichkeit dieser Gesamtzahl noch deren Differenzierung nach Nutzergruppen näher untersucht. Aus den für die Hochschulen erstellten „Vermessungsprotokollen“ war aber ersichtlich, dass bis zu 25 v. H. der Lizenzen nicht vergeben wurden. Zudem geben die Vermessungsprotokolle lediglich Auskunft über die Zuweisung der verfügbaren Lizenzen auf Nutzer. Der tatsächliche Gebrauch ist erfahrungsgemäß geringer. Diese Umstände indizieren, dass eine überhöhte Anzahl an Lizenzen erworben wurde.

Das CCC verwaltete Lizenzen für insgesamt 1.283 Nutzer und hatte diese zehn von ihm betreuten Hochschulen nach den unterschiedlichen Nutzergruppen zugeordnet. Diese differenzierte Verteilung war für SAP nach Angaben des CCC jedoch ohne Belang, da SAP lediglich auf die Einhaltung der Gesamtzahlen der jeweiligen Nutzerlizenzen achtete. Das CCC konnte daher nicht (mehr) benötigte Lizenzen ohne Vertragsänderung zwischen den einzelnen Hochschulen verlagern. Diese Flexibilität galt aber nicht für die übrigen fünf Hochschulen und die restlichen 1.581 Lizenzen. Jede dieser Hochschule konnte die für sie verfügbaren Lizenzen nur innerhalb ihres Bereichs zuweisen.

#### *Ausblick*

Der LRH hält es für angezeigt, dass künftig sämtliche niedersächsischen Hochschulen, die SAP-Produkte verwenden, beim Erwerb und bei der Verwaltung dieser betriebswirtschaftlichen Standardsoftware durch das CCC betreut und ggf. vertreten werden. Dies lässt nicht nur eine Wirtschaftlichkeit auf Grund der einheitlichen Software-Produkte und der einheitlichen Vertragsgestaltungen erwarten. Auf Grund eines größeren Auftragsvolumens wird auch die Verhandlungsposition gegenüber dem Vertragspartner SAP gestärkt.<sup>103</sup>

Bei Beendigung der vertraglichen Bindungen der anderen drei Hochschulen zu anderen Anbietern sollte vorrangig geprüft werden, ob eine Umstellung der Finanzbuchhaltung und der Unternehmens-Informationssysteme auf SAP-Software in Betracht kommt.

---

<sup>103</sup> Siehe auch § 1 B des Zukunftsvertrags mit den niedersächsischen Hochschulen vom 11.10.2005.

## 18. Internetpräsentation der Hochschulen

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 10 ff.	-	Hochschulen

*Individuell gestaltete Layouts verursachen bei der Internetpräsentation von Hochschuleinrichtungen einen erheblich höheren Personalaufwand als zentral entworfene Vorlagen (Content-Management-Systeme).*

*Der Einsatz wissenschaftlichen Personals für die technische Betreuung der Internetpräsentation bindet in einigen Hochschuleinrichtungen in zweckwidriger Weise Personalressourcen und gefährdet eine kontinuierliche Systembetreuung.*

*Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sollte gegenüber den Hochschulen darauf hinwirken, dass sämtliche Hochschuleinrichtungen für ihre Internetpräsentation auf das zentral bereitgestellte und mittels Content-Management-Systemen erstellte Layout zurückgreifen.*

### *Einleitung*

Die niedersächsischen Hochschulen informieren Interessenten im Internet über ihr Leistungsspektrum in Forschung und Lehre sowie über allgemein Wissenswertes in ihrem Aufgabenbereich. Die Inhalte der Internetpräsentation werden innerhalb der Hochschulen auf verschiedenen Ebenen selbstständig gestaltet, also von der Hochschulleitung oder Zentralen Verwaltung, von den Fachbereichen/Fakultäten, Instituten oder Lehrstühlen in eigener Verantwortung.

Während es in den Anfangszeiten des Internets für eine Internetpräsentation besonderer Programmierkenntnisse bedurfte, bietet der Markt heute Softwareprodukte an, mit deren Hilfe Inhalte über das Internet visualisiert werden können. Hierbei handelt es sich um so genannte Content-Management-Systeme (CMS). Diese CMS sind auch ohne Spezialwissen einfach zu handhaben. Sie bieten umfassende Möglichkeiten zur Darstellung von Text- und Multimediadokumenten.

Ungeachtet dieses technischen Fortschritts wird die aktuelle CMS-Technik an den niedersächsischen Hochschulen nicht umfassend eingesetzt. Zwar bieten alle nie-

dersächsischen Hochschulen - abgesehen von zwei Ausnahmen<sup>104</sup> - ein zentrales CMS an. Vor allem Institute, vereinzelt auch Fachbereiche/Fakultäten greifen nach wie vor auf selbst entwickelte Software-Produkte zurück.

#### *Wirtschaftlichkeit der Internetdarstellungen*

Der LRH untersuchte 1.669 Einrichtungen der niedersächsischen Hochschulen. Davon griffen 834 Einrichtungen für ihre Internetdarstellung auf das zentral von der jeweiligen Hochschule zur Verfügung gestellte Layout zurück, während 835 Einrichtungen für ihre Präsentation ein eigenes Produkt betrieben. Der Personalaufwand hängt wesentlich von der Wahl der Softwarelösung ab.

Der LRH setzte die von den Hochschulen gelieferten Daten ins Verhältnis<sup>105</sup>. Im Ergebnis zeigte sich, dass der jährliche Personalaufwand je Hochschuleinrichtung bei etwa 370 € lag, wenn sie allein das von den jeweiligen Hochschulen zentral zur Verfügung gestellte CMS nutzte. Für die jeweiligen Hochschuleinrichtungen, die für ihre Internetpräsentation auf dezentrale Produkte zurückgriffen, betrug der entsprechende Aufwand hingegen 4.998 €.

Damit belief sich der Mehraufwand für die Hochschuleinrichtungen, die ein eigenes Layout betrieben, auf einen Betrag von 4.628 € je Einrichtung und überstieg den Personalaufwand im Falle des Rückgriffs auf das zentral bereitgestellte CMS um mehr als das Zwölfwache. Würden alle 835 Hochschuleinrichtungen, die bislang ein dezentrales Produkt einsetzen, ihre Homepages ausschließlich unter Einsatz des von den Hochschulen zentral bereitgestellten CMS erstellen, ergäbe sich für die Hochschulen rechnerisch ein Einsparpotenzial von rd. 3,85 Millionen €.

#### *Einsatz wissenschaftlichen Personals*

Die mit einem zentralen CMS arbeitenden Hochschuleinrichtungen setzten für die Systembetreuung überwiegend Fachpersonal der Informationstechnik ein. In manchen Hochschuleinrichtungen wurde die technische Betreuung der Internetpräsentation dagegen von wissenschaftlichen Mitarbeitern oder Hilfskräften, vereinzelt sogar

---

<sup>104</sup> Tierärztliche Hochschule Hannover und Hochschule für Musik und Theater Hannover.

<sup>105</sup> Teilweise war eine Aufbereitung der Daten erforderlich, um diese sachgerecht vergleichen zu können. So berechnete der LRH für den auf die Systembetreuung des Layouts entfallenden Personalkostenanteil lediglich 0,5 v. H. der Gesamtpersonalkosten. Für die grundlegende Aktualisierung im Falle der Eigenprogrammierung von Software nahm der LRH einen Zeitraum von fünf Jahren an.

von Professoren wahrgenommen. Dies war regelmäßig der Fall, wenn es sich bei den eingesetzten Softwareprodukten um Eigenentwicklungen der Mitarbeiter handelte. Diese Art des Personaleinsatzes bindet nicht nur in sachwidriger Weise Personalressourcen. Sie gefährdet auch eine kontinuierliche Betreuung, wenn z. B. studentische Hilfskräfte nach ihrem Studienabschluss den Studienort verlassen, wodurch produktspezifische individuelle Spezialkenntnisse verloren gehen.

## Personal effektiver einsetzen

*Die Personalkosten bilden den größten Ausgabenblock des Landes. Wirtschaftliches Verwaltungshandeln erfordert einen effektiven Personaleinsatz, der stärker am Bedarf ausgerichtet ist.*

### 19. Unzureichende Arbeitszeitregelungen für Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 10 bis 07 18	-	Allgemein bildende Schulen

*Die Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen regelt nur den auf Unterricht entfallenden Teil der Arbeitszeit und lässt außerunterrichtliche Arbeitszeiten unberücksichtigt. Nach Einführung der für alle Landesbeamten geltenden gesetzlichen Arbeitszeit von 40 Stunden/Woche<sup>106</sup> ist das Kultusministerium zur Neugestaltung der Arbeitszeitregelungen verpflichtet.*

*Die Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen unterscheidet für die Regelstundenverpflichtung nach Schulform und Qualifikation. Diese Differenzierung beruht auf einer unzutreffenden Annahme der tatsächlichen Verhältnisse. Die geltende Rechtslage führt daher zu einer uneinheitlichen Belastung der Lehrkräfte, die sachlich nicht gerechtfertigt ist.*

*Um das vorhandene Personal effizient und damit Ressourcen schonend einzusetzen, regt der LRH an, die Arbeitszeit der Lehrkräfte vollständig zu erfassen und - darauf aufbauend - ein Arbeitszeitmodell zu entwickeln, das*

---

<sup>106</sup> § 80 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtengesetz.

*alle wesentlichen schulischen und außerschulischen Tätigkeiten der Lehrkräfte umfasst.*

#### *Nichtberücksichtigung von Arbeitszeiten außerhalb des Unterrichts*

Mit dem Zehnten Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) vom 19.06.1996<sup>107</sup> wurde die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit für *alle* Landesbeamten, also auch für Lehrkräfte, auf 40 Stunden im Jahresdurchschnitt festgesetzt (§ 80 Abs. 1 NBG). § 80 Abs. 9 NBG ermächtigt die Landesregierung, das Nähere zur Arbeitszeit durch Verordnung zu regeln. Das Kultusministerium ist dem gesetzlichen Gestaltungsauftrag bislang unzureichend nachgekommen. Die Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr)<sup>108</sup> beschränkt sich auf die Festlegung lehramts- oder einsatzbezogener Unterrichtsstundenverpflichtungen.

Das Ministerium stuft die Regelung unter Berücksichtigung des § 80 Abs. 1 NBG grundsätzlich weiter als sachgerecht ein. Aufgaben, die mit der Unterrichtserteilung zusammenhängen, könnten nur für die unterschiedlichen Schulformen generalisierend bewertet werden. Durch Arbeiten außerhalb des Unterrichts werde die Regelarbeitszeit von 40 Stunden im Jahresdurchschnitt nicht überschritten. Diese Schlussfolgerung kann nach Auffassung des LRH jedoch nicht getroffen werden, ohne den gesamten Arbeitszeiteinsatz von Lehrkräften zu erfassen.

#### *Unsachgemäße Festsetzung der Regelstundenzahlen*

Nach den Erkenntnissen des LRH werden die Lehrkräfte in der Praxis so uneinheitlich belastet, dass die Regelungen in der ArbZVO-Lehr die tatsächlichen Arbeitszeiten nicht angemessen erfassen.

Lehrkräfte des gehobenen Dienstes an Gymnasien müssen nach der ArbZVO-Lehr eine höhere Regelstundenverpflichtung erfüllen als Lehrkräfte des höheren Dienstes. Die Unterscheidung beruht auf der Annahme, dass Lehrkräfte des höheren Dienstes in verstärktem Maße im Sekundarbereich II des Gymnasiums eingesetzt werden. Der Unterricht in der gymnasialen Oberstufe setzt eine anspruchsvollere

---

<sup>107</sup> Nds. GVBl. Nr. 11/1996.

<sup>108</sup> ArbZVO-Lehr in der Fassung vom 02.08.2004 (Nds. GVBl. S. 302), geändert durch Verordnung vom 15.11.2004 (Nds. GVBl. S. 457).

und umfassendere Unterrichts- und Prüfungsvorbereitung voraus und erfordert die Durchführung der Abiturprüfung.<sup>109</sup>

Der LRH stellte fest, dass diese Annahme der Praxis nicht entspricht. Der Einsatz der Lehrkräfte des höheren Dienstes fiel sehr unterschiedlich aus. Unter Berücksichtigung der ausgewiesenen tatsächlich geleisteten Unterrichtsstunden erteilte statistisch die Hälfte der Lehrkräfte des höheren Dienstes jede zweite Unterrichtsstunde in der Sekundarstufe II, während etwa jede zehnte Lehrkraft in der gymnasialen Oberstufe überhaupt nicht eingesetzt war<sup>110</sup>. Einige Schulen verfügten über gar keine Sekundarstufe II.

Außerdem ist eine Regelung, die Lehrkräften des gehobenen Dienstes in der Sekundarstufe I eine höhere Unterrichtsverpflichtung auferlegt, bei gleicher Unterrichtsanforderung sachlich nicht zu rechtfertigen. In diesem Punkt teilt das Kultusministerium die Auffassung des LRH.

An Grund- und Hauptschulen besteht eine vergleichbare Konstellation. Dort eingesetzte Realschullehrkräfte haben nach der ArbZVO-Lehr eine geringere Regelstundenverpflichtung zu erfüllen als Grund- und Hauptschullehrkräfte. Das Kultusministerium rechtfertigt diese Unterscheidung mit der Behauptung, Realschulkräfte würden überwiegend im 10. Schuljahrgang der Hauptschulen eingesetzt. Eine solche Praxis, die konkret nachvollzogen werden müsste, könnte eine differenzierende Regelung sachlich rechtfertigen.

#### *Fehlende Evaluation der tatsächlichen Arbeitszeit*

Ein bundesweiter Vergleich zeigt, dass die niedersächsischen Regelstundenzahlen vor allem im Gymnasial- und Realschulbereich erheblich niedriger<sup>111</sup> sind als die anderer Länder. Der LRH wies bereits mehrfach auf diese Abweichungen hin und schlug eine Angleichung der Regelstundenzahlen vor<sup>112</sup>. Die Anregung war Be-

---

<sup>109</sup> Antwortschreiben des Kultusministeriums zur „Regelstundenzahl der im Sekundarbereich I eingesetzten Lehrkräfte“ vom 28.02.2005 - 3.2-03070 -.

<sup>110</sup> Generalisierend müsste jede Lehrkraft am Gymnasium etwa 2/3 ihrer Unterrichtsstunden in der Sekundarstufe I und 1/3 in der Sekundarstufe II unterrichten, da sich die Anzahl aller zu erteilenden Stunden dieser Schulform dementsprechend verteilt. Diese Feststellung beruht nicht auf einer Momentaufnahme, sondern wird von Schulleiterinnen und Schulleitern durch unterschiedliche pädagogische Schwerpunkte der Lehrkräfte begründet.

<sup>111</sup> Bis zu 3,5 Unterrichtsstunden pro Woche.

<sup>112</sup> Zuletzt mit Schreiben vom 31.05.2006 - 3-04020.3 -.

standteil des Jahresberichtsbeitrags des LRH zum personalwirtschaftlichen Konzept der Landesregierung<sup>113</sup>.

Die Landesregierung nahm dazu den Standpunkt ein, dass sich Niedersachsen „bei einer Gesamtbetrachtung der länderspezifischen arbeitszeitrechtlichen Regelungen, die sich nicht nur auf das Regelstundenmaß beschränken kann, auf einem durchschnittlichen Niveau bewegt. Soweit die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte an Schulen anderer Schulformen im Vergleich mit den von einigen anderen Bundesländern für entsprechend eingesetzte Lehrkräfte festgesetzten Regelstundenzahlen im Einzelfall geringfügig niedriger ist, bedarf es einer differenzierten arbeitszeitrechtlichen Betrachtungsweise“.<sup>114</sup>

Diese differenzierte arbeitszeitrechtliche Betrachtung hat das Kultusministerium bislang nicht angestellt. Angesichts der in den letzten Jahren erfolgten organisatorischen Veränderungen (z. B. Wiedereingliederung der 5. und 6. Schuljahrgänge am Gymnasium, Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe, Einführung des Zentralabiturs, Einführung der Eigenverantwortlichen Schule) und der damit einhergehenden erhöhten Arbeitsbelastung der Lehrkräfte bestehe kein Spielraum für eine Erhöhung der Arbeitszeit.

#### *Vorschläge des LRH*

Der Hinweis auf eine steigende Belastung der Lehrkräfte untermauert die Notwendigkeit, dass sich das Kultusministerium im Hinblick auf die arbeitszeitrechtliche Vorgabe des § 80 Abs. 1 NBG Gewissheit darüber verschafft, in welchem zeitlichen Umfang Lehrkräfte typischerweise durch die ihnen obliegenden schulischen Aufgaben innerhalb und außerhalb des Unterrichts in Anspruch genommen werden. Auf der Grundlage der zu treffenden Feststellungen muss die zeitliche Inanspruchnahme von Lehrkräften typisiert und in einer Regelung sachgerecht festgelegt werden.

Defizite des bestehenden Systems können durch alternative Arbeitszeitmodelle beseitigt werden. Die Einführung eines alle Aufgabenbereiche umfassenden Jahresarbeitszeitmodells, wie es bereits in Hamburg oder einigen benachbarten Ländern wie

---

<sup>113</sup> Vgl. Jahresbericht 2006, S. 19 (Drs. 15/2830).

<sup>114</sup> Antwort der Landesregierung vom 25.04.2007 auf den Beschluss des Landtages vom 08.11.2006 zu „Personalkostensenkung mit Augenmaß: Anmerkungen zum personalwirtschaftlichen Konzept der Landesregierung“ - Drs. 15/3774 -.

Dänemark und Österreich praktiziert wird, erscheint dem LRH dazu grundsätzlich geeignet. In einem Jahresarbeitszeitmodell werden auch außerunterrichtliche Tätigkeiten von Lehrkräften, wie Konferenzen und Fortbildungen, berücksichtigt.

Bei einer Evaluation der tatsächlichen Arbeitszeit würde zudem deutlich, dass Lehrkräfte zunehmend Aufgaben zu erfüllen haben, für die die kommunalen Schulträger zuständig sind. Dieser Effekt verstärkt sich im Zuge der Einführung der Eigenverantwortlichen Schule. Der LRH monierte die Entwicklung wiederholt<sup>115</sup>. In diesem Zusammenhang muss die Frage geklärt werden, ob und ggf. welche dieser Aufgaben durch Verwaltungspersonal der Schulträger erfüllt werden können. Dadurch bei den Lehrkräften frei werdende Kapazitäten können zu Gunsten der Optimierung der Unterrichtsversorgung eingesetzt werden.

## **20. Verwaltungsbereiche der Universitäten - Rationalisierungspotenziale zur Optimierung von Forschung und Lehre nutzen!**

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 10 ff.	-	Hochschulen

*Der LRH ermittelte durch einen Aufgabenvergleich für die zentralen Verwaltungsbereiche bei acht geprüften Universitäten ein rechnerisches Rationalisierungspotenzial von jährlich mindestens 6 Millionen €. Die Bindung von Ressourcen für Verwaltungsaufgaben mindert die Mittel für Forschung und Lehre.*

### *Aufgabenvergleich*

Der LRH prüfte von Mitte 2006 bis Mitte 2007 die Wirtschaftlichkeit der Erledigung von zentralen Verwaltungsaufgaben in acht niedersächsischen Universitäten<sup>116</sup>. Der Prüfung lag ein gemeinsam mit dem Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen und dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen erarbeitetes Konzept zugrunde, dem später auch die Rechnungshöfe Rheinland-Pfalz und Brandenburg beigetreten sind. Danach wurden die Verwaltungsaufgaben der Universitäten in folgender Gliederung betrachtet:

---

<sup>115</sup> Vgl. u. a. Jahresbericht 2005, S. 96 (Drs. 15/1900): „Verminderung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte im berufsbildenden Bereich.“

<sup>116</sup> Technische Universität Braunschweig, Technische Universität Clausthal, Georg-August-Universität Göttingen (ohne den Bereich Humanmedizin), Leibniz Universität Hannover, Universität Hildesheim, Leuphana Universität Lüneburg, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Universität Osnabrück.

- Allgemeine Hochschulangelegenheiten,
- studentische Angelegenheiten,
- akademische Angelegenheiten,
- forschungsbezogene Verwaltungsangelegenheiten,
- Personalangelegenheiten,
- Finanzwirtschaft,
- Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung,
- Informations- und Kommunikationstechnik.

Die Prüfung zielte auf einen Vergleich der Aufgabenwahrnehmung zwischen den Universitäten. Den Schwerpunkt bildeten dabei diejenigen Aufgaben, die der LRH unabhängig von organisatorischen Besonderheiten der Universitäten für grundsätzlich miteinander vergleichbar hält. Dies sind insbesondere folgende Aufgaben:

- Immatrikulationsangelegenheiten,
- Prüfungsangelegenheiten,
- Personalangelegenheiten,
- Rechnungswesen,
- infrastrukturelles Gebäudemanagement (Hausmeisterdienste, Unterhaltsreinigung, Pflege der Außenanlagen, Post- und Botendienste, Fahrdienst, Pfortnerdienst und Telefonzentrale),
- Informations- und Kommunikationstechnik.

Für die betrachteten Aufgaben setzten die Universitäten im Jahr 2006 insgesamt 1.719 Vollzeiteinheiten (VZE) ein. Der Anteil dieses Stelleneinsatzes an den nach dem Hochschuloptimierungskonzept verbleibenden Etatstellen bewegte sich zwischen 13,6 v. H. bei der Universität Hannover und 24,3 v. H. bei der Universität Hildesheim.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stand ein quantitativer Vergleich<sup>117</sup> des Arbeitskrachteinsatzes. Um die genannten Aufgabenbereiche sachgerecht vergleichen zu

---

<sup>117</sup> Zur Qualität der Aufgabenwahrnehmung hat der LRH keine signifikanten Unterschiede festgestellt.

können, bildete der LRH Bezugsgrößen (wie Beschäftigtenzahl, Studierendenzahl oder Finanzvolumen), zu denen er den Arbeitskrafteinsatz ins Verhältnis setzte. Beispielsweise dienten als Bezugsgrößen für die Immatrikulationsaufgaben einerseits die Zahl der Bewerbungen (bezogen auf den Hochschulzugang) und andererseits die Zahl der Studierenden (für die sonstigen Aufgaben der Immatrikulationsämter).

Obwohl Struktur und Größe der Universitäten sehr unterschiedlich sind, ermöglicht diese Methode einen aussagekräftigen Vergleich, zumal die Universitäten die Bezugsgrößen selbst ermittelten. Für Aufgabenbereiche, zu denen keine geeigneten Bezugsgrößen zu ermitteln waren, verzichtete der LRH auf eine Kennzahlenermittlung.

Der auf dem Benchmarking beruhenden Ermittlung des künftigen Personalbedarfs legte der LRH nicht den jeweils besten Vergleichswert (Quotient aus Bezugsgröße und Arbeitskrafteinsatz bzw. Kosten), sondern lediglich den Durchschnittswert aller betrachteten Universitäten zugrunde. Dadurch berücksichtigte der LRH zugleich geringfügige Unterschiede im Aufgabenzuschnitt bei den einzelnen Universitäten. Ein Ansatz des jeweiligen Bestwerts als Zielzahl hätte rechnerisch ein mit rd. 14 Millionen € mehr als doppelt so hohes Rationalisierungspotenzial ergeben. Die Durchschnittswerte sollten von allen Universitäten auch unter Berücksichtigung universitätsspezifischer Besonderheiten erreichbar sein.

#### *Rationalisierungsmöglichkeiten*

Auf Basis des beschriebenen Benchmarkings - mittels Bezugsgrößen und Durchschnittswerten - hat der LRH für einen Teil der Verwaltungsaufgaben<sup>118</sup> den für eine sachgerechte Wahrnehmung benötigten Personalbedarf ermittelt und daraus folgendes Rationalisierungspotenzial errechnet:

---

<sup>118</sup> Die nachfolgende Darstellung umfasst die Aufgaben des Immatrikulationsamts, Prüfungsangelegenheiten (ohne Universitäten Braunschweig, Göttingen und Osnabrück, bei denen die Aufgaben dezentral wahrgenommen werden), Personalangelegenheiten, Finanzwirtschaft (ohne Universitäten Braunschweig, Göttingen und Hannover, bei denen das Rechnungswesen nicht zentralisiert ist) sowie die Datenverarbeitung.

Universität	Personaleinsatz (VZE)	Rechnerisches Rationalisierungspotenzial (VZE)	Relatives Rationalisierungspotenzial
Braunschweig	40,8	1,6	3,9 v. H.
Clausthal	34,4	4,5	13,6 v. H.
Göttingen	60,0	0,0	0,0 v. H. <sup>119</sup>
Hannover	67,2	2,7	4,0 v. H.
Hildesheim	23,2	2,5	10,7 v. H.
Lüneburg	49,5	10,0	20,2 v. H.
Oldenburg	58,9	4,5	7,6 v. H.
Osnabrück	46,9	3,0	6,5 v. H.
<b>Gesamt</b>	<b>380,9</b>	<b>28,9</b>	<b>7,6 v. H.</b>

Tabelle 1: Rechnerisches Rationalisierungspotenzial durch Benchmarking auf Basis des Personaleinsatzes (Aufgaben des Immatrikulationsamts, Prüfungsangelegenheiten, Personalangelegenheiten, Finanzwirtschaft bei zentralem Rechnungswesen sowie die Datenverarbeitung)

Aus dem Benchmarking (bezogen auf die Durchschnittswerte aller jeweils betrachteten Universitäten) ergibt sich somit ein rechnerisches Rationalisierungspotenzial von 28,9 VZE. Dieses rechnerische Rationalisierungspotenzial hat der LRH zum Teil auf Grund von besonderen Rahmenbedingungen einzelner Universitäten und wegen des seinerzeit bevorstehenden Aufwands für die Erhebung von Studienbeiträgen auf 23,1 VZE reduziert. Dies entspricht einem finanziellen Volumen von rd. 1,3 Millionen €. Bei Anwendung des Bestwerts aus dem Benchmarking würde sich das rechnerische Rationalisierungspotenzial auf rd. 96 VZE und 5,5 Millionen € mehr als vervierfachen.

Im Bereich der Hausdienste, beim Reinigungsdienst und bei selbst wahrgenommenen Personalabrechnungstätigkeiten<sup>120</sup> führte der LRH das Benchmarking auf Grund einer teilweisen Verlagerung von Aufgaben an Dritte nicht auf VZE-Basis, sondern auf Kostenbasis durch. Dabei sind sowohl die Personalkosten als auch die Sachkosten für Dienstleistungen in die Betrachtung eingeflossen:

<sup>119</sup> Der Arbeitskräfteeinsatz bei der Universität Göttingen bildete zwar nicht immer den Bestwert, lag bei den hier betrachteten Aufgaben aber jeweils unter den als Benchmarks angenommenen Durchschnittswerten.

<sup>120</sup> Die Universitäten Clausthal, Göttingen und Oldenburg erledigen die Personalabrechnung selbst. Für die anderen Universitäten übernimmt diese Aufgabe das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV). Die Universität Oldenburg führt zudem auch die Beihilfeabrechnung eigenständig durch.

Universität	Bisherige Kosten (€)	Rechnerisches Rationalisierungspotenzial (€)	Relatives Rationalisierungspotenzial
Braunschweig	3.969.142	758.353	19,1 v. H.
Clausthal	1.830.825	113.725	6,2 v. H.
Göttingen	9.078.105	1.819.613	20,0 v. H.
Hannover	5.289.985	48.707	0,9 v. H.
Hildesheim	444.048	0	0,0 v. H.
Lüneburg	1.477.044	142.117	9,6 v. H.
Oldenburg	2.466.697	363.168	14,7 v. H.
Osnabrück	1.194.080	0	0,0 v. H.
<b>Gesamt</b>	<b>25.749.924</b>	<b>3.245.682</b>	<b>12,6 v. H.</b>

Tabelle 2: Rechnerisches Rationalisierungspotenzial durch Benchmarking auf Kostenbasis für Haus- und Reinigungsdienste sowie Personalabrechnungsaufgaben, die nicht vom NLBV wahrgenommen werden

Das rechnerische Rationalisierungspotenzial in Höhe von rd. 3,2 Millionen € würde bei Anwendung des Bestwerts als Maßstab mit rd. 7,6 Millionen € einen mehr als doppelt so hohen Wert erreichen.

Durch weitere Vergleiche des Aufgabenumfangs und Personaleinsatzes bei verschiedenen Verwaltungsaufgaben in Verbindung mit Vorschlägen zur Verlagerung von Verwaltungsaufgaben ermittelte der LRH weitere Rationalisierungspotenziale<sup>121</sup>:

Universität	Personaleinsatz (VZE)	Rationalisierungspotenzial (VZE)	Relatives Rationalisierungspotenzial
Braunschweig	9,4	2,1	22,0 v. H.
Clausthal	7,3	3,5	47,5 v. H.
Göttingen	10,1	2,8	27,4 v. H.
Hannover	15,0	7,7	51,1 v. H.
Hildesheim	5,4	1,3	24,1 v. H.
Lüneburg	5,8	1,0	17,2 v. H.
Oldenburg	12,0	6,2	51,4 v. H.
Osnabrück	9,8	3,9	40,2 v. H.
<b>Gesamt</b>	<b>74,8</b>	<b>28,4</b>	<b>38,0 v. H.</b>

Tabelle 3: Rationalisierungspotenzial durch weitere Optimierungsmaßnahmen bei Vorzimmer-tätigkeiten, im Post- und Botendienst, im Fahrdienst sowie im Druckerei- und Kopierdienst

<sup>121</sup> Die nachfolgende Darstellung umfasst Vorzimmer-tätigkeiten in Präsidien, den Post- und Botendienst, den Fahrdienst sowie Druckerei und Kopierdienste.

Die mögliche Personalreduzierung um 28,4 VZE hat ein finanzielles Volumen von rd. 1,5 Millionen € jährlich, dem aber insbesondere Kosten für die Vergabe von Aufträgen an private Anbieter gegenüberstehen. Diese Kosten liegen erfahrungsgemäß deutlich unter den Kosten der Eigenerledigung.

Der LRH verzichtete auf eine Bewertung des Ressourceneinsatzes für zentrale Verwaltungsaufgaben, für die sich keine geeigneten Bezugsgrößen ermitteln ließen oder dies für die Universitäten mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden gewesen wäre. Diese Aufgaben binden mit 854,6 VZE rd. die Hälfte des insgesamt erfassten zentralen Personaleinsatzes von 1.719 VZE<sup>122</sup>:

Universität	Personaleinsatz (VZE)
Braunschweig	133,1
Clausthal	41,0
Göttingen	280,2
Hannover	163,7
Hildesheim	24,1
Lüneburg	43,0
Oldenburg	100,4
Osnabrück	69,1
<b>Gesamt</b>	<b>854,6</b>

Tabelle 4: Vom Benchmarking ausgenommene Verwaltungsaufgaben

Für diese Aufgaben stellte der LRH den Arbeitskrachteinsatz dar, setzte ihn teilweise zu Belastungsparametern in Beziehung und wies die Universitäten auf Auffälligkeiten hin, ohne das Rationalisierungspotenzial konkret zu ermitteln. Gleichwohl ist auch bei diesen Aufgaben von einem Optimierungspotenzial auszugehen.

Nach alledem dürfte das Rationalisierungspotenzial nach den Berechnungen des LRH bei mindestens 6 Millionen € jährlich liegen. Es könnte erheblich gesteigert werden, wenn die Universitäten sich am Bestwert orientieren und den weiteren Vorschlägen des LRH zu Aufgabendelegationen und Kooperationen mit anderen Hochschulen bzw. weiteren Landeseinrichtungen folgen würden.

### *Umsetzung des Rationalisierungspotenzials*

Auf Grund der detaillierten örtlichen Erhebungen und der dabei gewonnenen Erkenntnisse hält der LRH die 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 Rationalisierungen ohne nennenswerte Nachteile für die Qualität der Aufgabenerledigung möglich sind. Der Vollzug bzw. die Umsetzung des Rationalisierungspotenzials ist von den personalwirtschaftlichen Gegebenheiten abhängig. Soweit Rationalisierungspotenziale in VZE-Bruchteilen beziffert sind, geht der LRH nur bedingt von einer sofortigen, eher von einer mittelfristigen Umsetzung aus.

Die Umsetzung des Rationalisierungspotenzials 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 gegeben.

Die Universitäten bieten in den Verwaltungsbereichen auf Grund vergleichbarer Aufgaben insgesamt gute Voraussetzungen für ein kontinuierliches Benchmarking. Dennoch verfügen sie bisher lediglich in Ansätzen über steuerungsrelevante zentrale Kennzahlen für die interne Aufgabenerledigung, da bisher nur in geringem Umfang ein systematischer Informationsaustausch über organisationsrelevante Entscheidungen stattfand. Eine konstruktive Organisationsarbeit und ein damit einhergehendes Controlling sind als Daueraufgaben auch für Universitäten unerlässlich, um ständig und nicht nur punktuell den Überblick über den Aufgabenbestand, die Aufgabenerledigung und damit zusammenhängend den Stellenbedarf und die Stellenverteilung zu haben.

---

<sup>122</sup> Die nachfolgende Darstellung umfasst z. B. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Akademische Angelegenheiten, forschungsbezogene Verwaltungsangelegenheiten, kaufmännisches und technisches Gebäudemanagement sowie Baumanagement.

### *Stellungnahmen der Universitäten zu der Prüfungsmitteilung*

Einzelne Universitäten äußerten Vorbehalte gegen das methodische Vorgehen des LRH, den Arbeitskrafteinsatz vorrangig quantitativ zu vergleichen, um daraus Kennzahlen zur Ermittlung von Bedarfswerten und Rationalisierungspotenzialen festzulegen. Sie bemängelten, dass qualitative Aspekte der Aufgabenerledigung nicht ausreichend berücksichtigt worden seien, Besonderheiten der einzelnen Universitäten 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.

In Einzelfällen wiesen die Universitäten auf einen aus ihrer Sicht bestehenden Korrekturbedarf beim zugrunde gelegten Arbeitskrafteinsatz und bei den gewählten Bezugsgrößen hin.

Eine Universität stellte darauf ab, dass die vom Finanzministerium für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgegebenen, dieser Untersuchung zugrunde gelegten Personalkostensätze für den Reinigungsbereich eine zu hohe Sachkostenpauschale beinhalteten. Auf Grund dieser Pauschale lägen die vom LRH ermittelten rechnerischen Kosten der Eigenreinigung deutlich über den in dieser Universität ermittelten Ist-Kosten. Dadurch werde das durch Fremdvergabe der Reinigungsleistungen erzielbare rechnerische Rationalisierungspotenzial zu hoch ausgewiesen.

Dazu ist aus Sicht der Finanzkontrolle Folgendes anzumerken:

Die Bedenken einiger Universitäten zu einzelnen Arbeitskrafteinsätzen hält der LRH allenfalls in Einzelfällen, aber nicht generell für begründet. Die dem Vergleich zugrunde gelegten Werte basieren auf Angaben der Universitäten. Grundlage für die Erhebung des LRH war ein detaillierter Katalog über Aufgaben und Tätigkeiten, den seine Beauftragten vor Beginn der örtlichen Erhebungen mit den jeweiligen Aufgabenträgern in den Universitäten abstimmten. In offenkundigen Zweifelsfällen über die Richtigkeit der mitgeteilten Daten führte der LRH Nacherhebungen durch. Zur Qualität der Aufgabenwahrnehmung stellte der LRH bei seiner Prüfung keine Unterschiede fest, die einen Personalmehrbedarf einzelner Universitäten rechtfertigen würden.

Universitätsspezifische Besonderheiten berücksichtigte der LRH pauschal, indem er sein Benchmarking auf Durchschnittswerte stützte. 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.

Auf Grund des Hinweises einer Universität auf deutlich unter den standardisierten Personalkostensätzen liegende Ist-Kosten der Reinigungskräfte führte der LRH die Berechnung für alle Universitäten ohne Ansatz der Sachkostenpauschale durch. Dadurch reduzierte sich das rechnerische Rationalisierungspotenzial im Bereich des Benchmarking auf Kostenbasis von ursprünglich 5,3 Millionen € auf die oben ausgewiesenen 3,2 Millionen €. Die grundsätzliche Wirtschaftlichkeit der Fremdvergabe von Reinigungsleistungen wird dadurch aber nicht infrage gestellt.

## **21. Führung der Grundbücher - Informationstechnik ermöglicht die Freistellung von Stellen und Personal für andere Aufgaben der Justiz**

Einzelplan 11	-	Justizministerium
Kapitel 11 16, 11 17, 11 18	-	Ordentliche Gerichte - Oberlandesgerichtsbezirke Braunschweig, Celle und Oldenburg

*Der LRH führte bei den Grundbuchämtern der Amtsgerichte in Niedersachsen eine Stellenbedarfsberechnung durch. Dabei ermittelte er im Bereich der Rechtspfleger ein Einsparpotenzial von 29,6 v. H. und bei den Serviceeinheiten von 23,6 v. H. Dieses Potenzial sollte für andere Aufgabenbereiche der Justiz genutzt werden.*

### *Vorbemerkung*

In einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung führte der LRH bei den Grundbuchämtern der Amtsgerichte eine Stellenbedarfsberechnung durch. Diese zielte auf einen Vergleich mit den tatsächlich eingesetzten Stellen und dem erstmals im Jahr 2006 nach „PEBB§Y“<sup>123</sup> ermittelten Bedarf. Die für die Berechnung des Stellenbedarfs erforderlichen Zeiten wurden mit dem Programm „Selbstaufschrei-

---

<sup>123</sup> Bundeseinheitliches Personalbedarfsberechnungssystem der Justiz.

bung“<sup>124</sup> bei 16 Amtsgerichten erhoben. Die Erhebung dauerte sechs Wochen. Der LRH hält die Auswahl der Gerichte, die in Abstimmung mit dem Justizministerium festgelegt wurde, sowie die Dauer der Erhebungen für repräsentativ, sodass ein realistisches Bild der Aufgabenerledigung in den Behörden entstanden ist.

#### *Vorgehensweise bei der Berechnung*

Ausgehend von den in einer Vollerhebung mit dem Programm „Selbstaufschreibung“ ermittelten tatsächlichen Bearbeitungszeiten rechnete der LRH Jahresbearbeitungszeiten für die verschiedenen Aufgaben hoch. Das Ergebnis setzte er ins Verhältnis zur Häufigkeit der Aufgabenerledigung. Diesen Referenzwert ermittelte der LRH anhand der Eingangsliste für Grundbuchsachen (Liste 10, Spalten 2 a bis 2 c)<sup>125</sup>. Die in der Liste 10 gezählten Urkunden liegen auch der Personalbedarfsermittlung nach „PEBB§Y“ als die den Arbeitsaufwand beeinflussende Bezugsgröße zugrunde. Die auf diese Weise ermittelten Referenz-Bearbeitungszeiten<sup>126</sup> lassen sich mit den durchschnittlichen Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) nach „PEBB§Y“ vergleichen.

#### *Bearbeitungszeiten und Stellenbedarf bei den Rechtspflegern*

Für die Rechtspfleger/innen in den Erhebungsgerichten errechnete der LRH folgende Referenz-Bearbeitungszeiten:

1	2	3	4	5	6
PEBB§Y-Geschäft gemäß Liste 10	Gesamt-Bearbeitungszeit in Minuten	Anzahl Urkunden 2005	Referenz-Bearbeitungszeit pro Urkunde (Minuten)	Referenz-Bearbeitungszeit pro Urkunde einschl. 15 v. H. Verteilzeit <sup>127</sup>	Basiszahl nach PEBB§Y (Minuten)

<sup>124</sup> Aus dem Programmpaket „Personalbemessung“ einer Software-Firma.

<sup>125</sup> 2 a: Begründung und Veränderung von Eigentum und Erbbaurecht,  
2 b: Eintragung/Veränderung/Löschung von Rechten in Abteilung II und III,  
2 c: Begründung, Aufteilung und Veränderung von Wohnungs- und Teileigentum.

<sup>126</sup> Im Gegensatz zu (absoluten) mittleren Bearbeitungszeiten, bei denen die ermittelten Bearbeitungszeiten des Erhebungszeitraums ins Verhältnis zu konkret erhobenen Mengen gesetzt werden.

<sup>127</sup> Verteilzeiten sind die während der Arbeitszeit anfallenden Zeiten, die nicht unmittelbar den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Einzeltätigkeiten zuzurechnen sind (z. B. Rüstzeiten, Lesen allgemeiner Dienstvorschriften, persönliche Verrichtungen, Erholungs- und Entspannungspausen). Das Finanzministerium berücksichtigt bei der Ermittlung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit (vgl. Fußno-

				(Minuten)	
			Sp.2/Sp.3	Sp.4+ 15 v. H.	
Spalte 2 a	1.615.107	41.884	38,6	44,3	71
Spalte 2 b	1.202.219	95.165	12,6	14,5	33
Spalte 2 c	115.819	975	118,8	136,6	200

Danach ergibt sich für die Rechtspfleger/innen in den 16 Erhebungsgerichten folgender Vergleich des Stellenbedarfs mit der Stellenausstattung:

1	2	3	4	5	6
PEBB§Y-Geschäft gemäß Liste 10	Anzahl Urkunden 2005	Referenz- Bearbei- tungszeit pro Ur- kunde einschl. 15 v. H. Verteilzeit (Minuten)	Stellenbe- darf ge- mäß Er- hebung (Vollzeit- einheiten)	Basiszahl nach PEBB§Y (Minuten)	Stellenbe- darf Jus- tizministe- rium nach PEBB§Y (Vollzeit- einheiten)
			Sp.2*Sp.3/ 98.136 <sup>128</sup>		
Spalte 2 a	41.884	44,3	18,91	71	29,71
Spalte 2 b	95.165	14,5	14,06	33	31,37
Spalte 2 c	975	136,6	1,36	200	1,95
Zusammen			34,33		63,03
Abweichung zum Stel- leneinsatz 2005 (52,03 Vollzeiteinheiten)			-17,70		+11,00
Abweichung in v. H.			-34,00		+21,10

te 128) pauschal grundsätzlich 10 v. H. Bei den Rechtspflegern hält der LRH jedoch einen Aufschlag von 15 v. H. für gerechtfertigt, weil die Aufgabenerledigung allgemeines Literatur- und Rechtsprechungsstudium erfordert.

<sup>128</sup> Jahresarbeitsminuten einer Normalarbeitskraft auf Grundlage des Runderlasses des Finanzministeriums vom 19.06.2001, zuletzt geändert am 20.01.2004 (Nds. MBI. 2004 S. 100).

Hochgerechnet auf die Mengendaten aller Grundbuchämter in Niedersachsen stellte der LRH für die Rechtspfleger/innen folgende Werte fest:

1	2	3	4	5	6
<b>PEBB§Y-Geschäft gemäß Liste 10</b>	<b>Anzahl Urkunden 2005</b>	<b>Referenz- Bearbei- tungszeit pro Ur- kunde einschl. 15 v. H. Verteilzeit (Minuten)</b>	<b>Stellenbe- darf ge- mäß Er- hebung (Vollzeit- einheiten)</b>	<b>Basiszahl nach PEBB§Y (Minuten)</b>	<b>Stellenbe- darf Jus- tizministe- rium nach PEBB§Y (Vollzeit- einheiten)</b>
			<b>Sp.2*Sp.3/ 98.136</b>		
Spalte 2 a	195.446	44,3	88,23	71	138,63
Spalte 2 b	442.443	14,5	65,37	33	145,87
Spalte 2 c	5.695	136,6	7,93	200	11,38
Zusammen			161,53		295,88
Abweichung zum Stel- leneinsatz 2005 (229,36 Vollzeiteinheiten)			-67,83		+66,52
Abweichung in v. H.			-29,60		+29,00

Nach den Berechnungen des LRH verringern sich bei den Rechtspflegern die Referenz-Bearbeitungszeiten im Vergleich zu den Basiszahlen nach „PEBB§Y“ erheblich. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass bei den Erhebungen zu „PEBB§Y“ wichtige Einflussgrößen außer Acht gelassen wurden. Insbesondere blieben das elektronische Grundbuchverfahren SolumSTAR und der dadurch verbesserte Technikeinsatz unberücksichtigt. Mit der Einführung des elektronischen Grundbuchs und dem damit zusammenhängenden Wegfall des „Papiergrundbuchs“ haben sich die Arbeitsabläufe wesentlich vereinfacht und beschleunigt.

Dies führt dazu, dass der Stelleneinsatz in den Grundbuchämtern gemessen am tatsächlichen Einsatz 2005 - landesweit - um 67,83 Stellen oder 29,6 v. H. reduziert werden kann.

*Bearbeitungszeiten und Stellenbedarf bei den Serviceeinheiten*

Für die Mitarbeiter/innen der Serviceeinheiten in den Erhebungsgerichten errechnete der LRH folgende Referenz-Bearbeitungszeiten:

1	2	3	4	5	6
<b>PEBB§Y-Geschäft</b>	<b>Gesamt-Bearbeitungszeit in Minuten</b>	<b>Anzahl Urkunden 2005</b>	<b>Referenz-Bearbeitungszeit pro Urkunde (Minuten)</b>	<b>Referenz-Bearbeitungszeit pro Urkunde einschl. 10 v. H. Verteilzeit (Minuten)</b>	<b>Basiszahl nach PEBB§Y (Minuten)</b>
			<b>Sp.2/Sp.3</b>	<b>Sp.4 + 10 v. H.</b>	
Serviceeinheit in Grundbuchsachen	4.655.627	138.024	33,73	37,10	30

Der Stellenbedarf in den 16 Erhebungsgerichten auf Basis der Referenz-Bearbeitungszeit und der Basiszahl nach „PEBB§Y“ stellt sich folgendermaßen dar:

1	2	3	4	5	6
<b>PEBB§Y-Geschäft</b>	<b>Anzahl Urkunden 2005</b>	<b>Referenz-Bearbeitungszeit pro Urkunde einschl. 10 v. H. Verteilzeit (Minuten)</b>	<b>Stellenbedarf gemäß Erhebung (Vollzeiteinheiten)</b>	<b>Basiszahl nach PEBB§Y (Minuten)</b>	<b>Stellenbedarf Justizministerium nach PEBB§Y (Vollzeiteinheiten)</b>
			<b>Sp.2*Sp3/98.136</b>		
Serviceeinheit in Grundbuchsachen	138.024	37,10	52,18	30	42,64
Abweichung zum Stelleneinsatz 2005 (76,06 Vollzeiteinheiten)			-23,88		-33,43
Abweichung in v. H.			-31,4 %		-43,95

Hochgerechnet auf die Mengendaten aller Grundbuchämter in Niedersachsen errechnete der LRH für die Mitarbeiter/innen der Serviceeinheiten folgende Werte:

1	2	3	4	5	6
<b>PEBB§Y-Geschäft</b>	<b>Anzahl Urkunden 2005</b>	<b>Referenz-Bearbeitungszeit pro Urkunde einschl. 10 v. H. Verteilzeit (Minuten)</b>	<b>Stellenbedarf gemäß Erhebung (Vollzeiteinheiten)</b>	<b>Basiszahl nach PEBB§Y (Minuten)</b>	<b>Stellenbedarf Justizministerium nach PEBB§Y (Vollzeiteinheiten)</b>
			<b>Sp.2*Sp3/98.136</b>		
Serviceeinheit in Grundbuchsachen	643.584	37,10	243,31	30	198,8
Abweichung zum Stelleneinsatz 2005 (318,33 VZE)			-75,03		-119,53
Abweichung in v. H.			-23,60		-37,55

Nach den Berechnungen des LRH ergab sich für die Serviceeinheiten im Vergleich zu der Basiszahl nach „PEBB§Y“ eine Verlängerung der Referenz-Bearbeitungszeit. Neben der Einführung des elektronischen Grundbuchs blieb bei den PEBB§Y-Erhebungen zudem die in Niedersachsen flächendeckend eingeführte Anbindung an das automatisierte Liegenschaftsbuch der Katasterverwaltung unberücksichtigt. Diese Tätigkeit beeinflusst nach den Erkenntnissen des LRH nicht unerheblich den Ablauf und die Bearbeitungszeit im Grundbuch.

Daher kann der Stelleneinsatz gemessen am tatsächlichen Stelleneinsatz 2005 - landesweit - um 75,03 Stellen oder 23,6 v. H. reduziert werden.

#### *Umsetzung der Prüfungsergebnisse*

Die Vergleichsergebnisse verdeutlichen den dringenden Handlungsbedarf beim Stelleneinsatz in den Grundbuchämtern. Der LRH ist sich darüber im Klaren, dass die von ihm ermittelten Referenz-Bearbeitungszeiten und Stellenbedarfe zunächst Tendenzen darstellen, deren Umfang durch die im Grundbuchbereich geplanten

Nacherhebungen<sup>129</sup> zu überprüfen ist. Insbesondere auf Grund der detaillierten Erhebung der tatsächlichen Bearbeitungszeiten ist er aber davon überzeugt, dass sie realistisch sind und sich im Rahmen der Nacherhebungen bestätigen werden. Das Justizministerium ist deshalb gehalten, bis zum Vorliegen der Ergebnisse aus den Nacherhebungen die vom LRH ermittelten Werte zu nutzen und mit dem Stellenabbau so schnell wie möglich zu beginnen. Soweit in anderen Aufgabenbereichen der Justiz ein Personalmangel besteht, sollten Stellen und Personal - soweit personalwirtschaftlich möglich - dorthin verlagert werden.

### *Stellungnahme*

Das Justizministerium äußerte zusammen mit den geprüften Behörden Vorbehalte gegen den Einsatz des vom LRH verwendeten Programms. Die Bedenken richten sich gegen die Handhabbarkeit des Programms sowie den vom LRH gewählten Erfassungszeitraum und -zeitpunkt für diese Prüfung. Mit diesen Bedenken setzte sich der LRH bereits in seiner Prüfungsmitteilung auseinander. Er hält sie nicht für begründet.

Das Justizministerium hat weiter erklärt, die Nacherhebung zu „PEBB§Y“ sei auch erforderlich geworden, weil sich in Grundbuchsachen nachträglich Mängel in den Erhebungen zu „PEBB§Y“ herausgestellt hätten. Es könne daher bis zur Vorlage des Ergebnisses der Nacherhebungen in Grundbuchsachen keine sachgerechte Entscheidung über einen eventuellen Stellenabbau treffen. Der LRH hält gleichwohl an seiner Auffassung fest, dass die Ergebnisse seiner Berechnungen den dringenden Handlungsbedarf beim Personaleinsatz in den Grundbuchämtern aufzeigen.

## **22. Niedersachsen braucht nur eine Vergabekammer**

Einzelplan 04, 08

-

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Finanzministerium

*Die Anzahl der Nachprüfungsverfahren und die Notwendigkeit einer Aufgabenbündelung rechtfertigen nur noch eine Vergabekammer in Niedersachsen.*

---

<sup>129</sup> Im Jahr 2008 wird eine bundesweite Nacherhebung durchgeführt, die im Grundbuchbereich für alle Geschäfte der Rechtspfleger und Serviceeinheiten vorgesehen ist, um die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) nach „PEBB§Y“ fortzuschreiben. An dieser Erhebung werden auch zwei niedersächsische Amtsgerichte teilnehmen.

*Ist-Zustand*

Bei Aufträgen von öffentlichen Auftraggebern, deren Auftragswert oberhalb der so genannten EU-Schwellenwerte liegt<sup>130</sup>, können Bieter nach §§ 107 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vor der zuständigen Vergabekammer die ordnungsgemäße Einhaltung der Vergabevorschriften seitens der öffentlichen Vergabestellen überprüfen lassen.

Im Zuge der Auflösung der Bezirksregierungen zum 01.01.2005 führte die Landesregierung die bis dahin bestehenden drei Vergabekammern auf zwei zurück. Seither ist die bei der Oberfinanzdirektion Hannover (OFD) eingerichtete Vergabekammer für eventuelle Nachprüfungsverfahren bei Vergaben im Geschäftsbereich des Finanzministeriums zuständig, z. B. für das Staatliche Baumanagement, die Steuerverwaltung und das Landesamt für Bezüge und Versorgung. Für Vergaben aller anderen öffentlichen Auftraggeber in Niedersachsen einschließlich der Kommunen ist ein Antrag auf Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens an die bei der Regierungsvertretung (RV) Lüneburg eingerichtete Vergabekammer des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zu richten.

Da die Verfahren antragsabhängig sind und die Arbeitsbelastung daher nicht steuerbar ist, schwankt die Anzahl der Verfahren bei den Vergabekammern. Die folgende Übersicht zeigt die Verfahrensstatistik der Jahre 2003 bis 2006:

<b>Verfahrenszahl in den Jahren</b>	<b>Vergabekammer OFD Hannover</b>	<b>Vergabekammer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr - RV Lüneburg -</b>
2003	15	44
2004	15	57
2005	5	54
2006	3	37
Summe der Verfahren	38	192

Die Vergabekammer der OFD hat damit durchschnittlich lediglich 17 v. H. aller Verfahren durchgeführt, die Vergabekammer des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bei der RV Lüneburg hingegen 83 v. H. In den beiden letzten Jahren ist der Anteil der Verfahren bei der OFD-Vergabekammer auf unter 10 v. H. gesunken.

---

<sup>130</sup> Für Bauaufträge derzeit 5.278.000 €, im Übrigen für Liefer- und Dienstleistungsaufträge 211.000 €

### *Empfehlung*

Die Anzahl der Nachprüfungsverfahren und die damit verbundenen Aufgaben erfordern nur eine Vergabekammer. Aus Sicht der Finanzkontrolle sollte die geringe Anzahl der Nachprüfungsverfahren bei der Vergabekammer der OFD zum Anlass genommen werden, diese Vergabekammer aufzulösen und die Nachprüfungsverfahren künftig bei der Vergabekammer des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zu konzentrieren. Insbesondere durch die Bündelung von Geschäftsaufgaben sind Einspareffekte zu erwarten, z. B. bei der Durchführung der Kostenfestsetzungsverfahren, bei Zahlungseingängen, bei der Gewährung von Akteneinsicht und bei sonstigen Unterstützungsarbeiten im Verfahren.

Außerdem würde vermieden, dass die OFD, die als Auftrag vergebende Stelle die Einhaltung des Vergaberechts sicherzustellen und im eigenen Wirkungsbereich im Rahmen von Nachprüfungsverfahren zu überwachen hat, zugleich als Vergabekammer von ihr mitverantwortete Vergabeentscheidungen zu überprüfen hätte.

Schließlich bewirkt die Zusammenlegung der Vergabekammern sowohl für die antragsberechtigten Bieter wie auch für die öffentlichen Auftraggeber mehr Klarheit in Zuständigkeitsfragen.

Die Übernahme der bisherigen Aufgaben der OFD-Vergabekammer würde bei der Vergabekammer des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in der RV Lüneburg zu keinem personellen Mehrbedarf führen. Die personelle Ausstattung mit zwei Beschlussabteilungen und der Geschäftsstelle bei der Vergabekammer des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr kann einen geringen Mehrbedarf an Nachprüfungsanträgen aus dem Bereich der OFD auffangen. Das bei der OFD bisher im Bedarfsfall für Nachprüfungsverfahren freigestellte Personal kann künftig grundsätzlich wieder in vollem Umfang der Haupttätigkeit im Staatlichen Baumanagement nachgehen. Sofern eine besondere Bedarfssituation es erfordert, kann für den Hochbaubereich eine dritte Beschlussabteilung der Vergabekammer des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr mit dislozierter Unterbringung bei der OFD in Hannover eingerichtet werden.

*Stellungnahme der Landesregierung*

Das Finanzministerium und das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr stimmen dem Vorschlag des LRH zu.

**Landesinteresse wahren**

*Im Interesse des Landes ist darauf zu achten, dass Landesmittel nicht für solche Aufgaben eingesetzt werden, die von anderen zu erfüllen und zu finanzieren sind.*

**23. Planung von Fernstraßen im Auftrag des Bundes - ein Verlustgeschäft für das Land**

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 08 20	-	Straßenbauverwaltung

*Die dem Land für die Planung, Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht im Rahmen der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen entstehenden Kosten werden durch die pauschale Erstattung des Bundes bei weitem nicht gedeckt.*

*Gesetzliche Grundlagen*

Nach Artikel 90 Grundgesetz (GG) verwalten die Länder die Autobahnen und Bundesstraßen im Auftrag des Bundes. Dabei trägt dieser die sich daraus ergebenden Ausgaben (Artikel 104 a Abs. 2 GG), soweit es sich gemäß § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG) um Zweckausgaben aus der Wahrnehmung der Straßenbaulast oder um Zweckausgaben im Zusammenhang mit der Erhaltung und Bewirtschaftung des bundeseigenen Vermögens handelt. Zu den Zweckausgaben zählt der Bund die tatsächlichen Baukosten; diese sind durch Bundesmittel gedeckt und belasten den Landeshaushalt nicht. Verwaltungsausgaben, die den Ländern entstehen, werden auf der Grundlage von Artikel 104 a Abs. 5 GG vom Bund hingegen nicht erstattet.

Die durch Planung, Entwurf und Bauaufsicht entstehenden Kosten ordnet der Bund den aus seiner Sicht grundsätzlich nicht erstattungsfähigen Verwaltungsaufgaben zu. Dennoch hat er sich gesetzlich verpflichtet, einen Anteil in Höhe von 2 v. H. der

tatsächlichen Baukosten für die Planung und Entwurfsbearbeitung sowie einen Anteil in Höhe von 1 v. H. der Baukosten für die Bauaufsicht pauschal als erstattungsfähige Zweckausgaben anzuerkennen<sup>131</sup>. Kosten für „verlorene“ Planungen bleiben dabei unberücksichtigt.

#### *Kosten der Auftragsverwaltung und Erstattungen des Bundes*

Die Straßenbauverwaltung erbringt Leistungen für Planung, Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht zum Teil mit eigenem Personal. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung des Landes und dem damit verbundenen Personalabbau werden diese Aufgaben zunehmend Ingenieurbüros übertragen. Entsprechende Kosten werden durch den Landeshaushalt vorfinanziert.

In der nachfolgenden Tabelle sind die entstandenen Kosten den pauschalen Erstattungen des Bundes gegenübergestellt.

	<b>2004</b> €	<b>2005</b> €	<b>2006</b> €
Kosten für Planung, Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht	26.880.460,46	30.000.693,23	31.847.733,49
Erstattungsleistung Bund (3 v. H. der tatsächlichen Baukosten)	10.185.726,66	11.550.813,19	10.957.691,55
Unterdeckung	16.694.733,80	18.449.880,04	20.890.041,94

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Erstattungspauschale des Bundes die tatsächlichen Ausgaben des Landes in den Jahren 2005 und 2006 (im Wesentlichen Personalkosten) gerade zu einem Drittel deckt<sup>132</sup>. Die nicht gedeckten Kosten belasten den Landeshaushalt jährlich in einer Höhe von durchschnittlich rd. 18,5 Millionen €. Selbst wenn man vom Land vorfinanzierte Erstattungen des Bundes auf Grund geänderter Ausgabenzuordnung hinzurechnet, beträgt das Defizit 2006 noch mehr als 14 Millionen €.

<sup>131</sup> § 6 Abs. 3 Satz 2 BStrVermG.

<sup>132</sup> Durch Änderungen der Ausgabenzuordnung in den Jahren 2001 und 2005 summieren sich die Erstattungen des Bundes nach Auskunft des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr seitdem auf faktisch rd. 4,8 v. H. der tatsächlichen Baukosten. Demgegenüber entstehen dem Land durch langjährige Vorfinanzierungen erhebliche Zinsverluste.

### *Schlussfolgerung*

Bislang ist nicht abschließend geklärt, ob es sich bei den Ausgaben für Planung, Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen - wie vom Bund unterstellt - tatsächlich um Verwaltungsausgaben handelt, die nach Artikel 104 a Abs. 5 GG von den Ländern zu tragen sind, oder um Ausgaben, die nach Artikel 104 a Abs. 2 GG vom Bund zu übernehmen sind. Nach Auffassung des LRH wären in jedem Fall die durch die Beauftragung Dritter (im Wesentlichen Ingenieurbüros) entstehenden Projektkosten den Zweckausgaben zuzuordnen. Entsprechendes muss für Personalkosten der Straßenbauverwaltung gelten, die sich einem konkreten Vorhaben zuordnen lassen<sup>133</sup>.

In der Vergangenheit haben die Länder verschiedene erfolglose Initiativen mit dem Ziel einer Erhöhung der Erstattung durch den Bund unternommen. Auch die Feststellungen anderer Rechnungshöfe führten zu keiner Änderung des Erstattungsverhaltens. Mitentscheidend für das Scheitern dürfte gewesen sein, dass die Länder bisher die Höhe der zweckgebundenen Verwaltungskosten für Planung, Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht nicht zweifelsfrei nachweisen konnten. Mit der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung ist dies inzwischen ohne großen Aufwand möglich.

Vor dem Hintergrund der neuen Erkenntnislage hat der LRH das Ministerium um Stellungnahme gebeten, auf welche Weise künftig eine sachgerechtere Kostenverteilung erreicht werden könnte. Die aktuelle Diskussion in der Föderalismuskommission II könnte dazu einen Ansatz bieten. Eine rechtliche Klärung der Kernfrage müsste ggf. durch das Bundesverfassungsgericht erfolgen.

---

<sup>133</sup> Vgl. Mangoldt/Klein/Starck, GG Artikel 104 a Rdnr. 177, 185 f.; Bonner Kommentar, GG Artikel 104 a Rdnr. 296.

## 24. Zuwendungen des Landes an die International Organization for Migration

Einzelplan 03	-	Ministerium für Inneres, Sport und Integration
Kapitel 03 26	-	Asylbewerber, Kontingent- und sonstige ausländische Flüchtlinge; Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörden

*Die regelmäßigen Zahlungen des Landes an die International Organization for Migration erscheinen weder angemessen noch sind sie ausreichend belegt.*

*Eine Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwaltung und Verwendung der Landesmittel ist gegenwärtig nicht möglich.*

### *Freiwillige Zahlungen aus Bundes- und Länderhaushalten*

Seit knapp 30 Jahren wickeln der Bund und die Länder die freiwillige Rückkehr abgelehnter Asylbewerber in ihre Herkunftsländer über die International Organization for Migration (IOM) ab. Die IOM mit Sitz in Genf beschäftigt nach eigener Darstellung 5.300 Mitarbeiter, unterhält 290 Niederlassungen in mehr als 100 Ländern und hat ein Ausgabebudget von rd. 950 Millionen US \$.

Der Bund und die Länder finanzieren Rückkehrprogramme der IOM für in der Bundesrepublik Deutschland abgelehnte Asylbewerber gemeinsam. Das Haushaltsvolumen des gemeinsamen Bund-Länder-Programms umfasste im Jahr 2007 einen Ansatz von ca. 4,9 Millionen €. Das Land Niedersachsen zahlte hiervon 430.000 €<sup>134</sup>. Nach Auskunft des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge lag der Verwaltungskostenanteil der IOM im Jahr 2005 für die vorbezeichneten Programme bei ca. 41 v. H.

Hinzu kommen Mitfinanzierungen der Verwaltungsausgaben im Rahmen weiterer nationaler und internationaler Projekte. Soweit erkennbar, enthalten auch diese Projekte eine Vollfinanzierung der projektbezogenen Verwaltungskosten der IOM. Welche Mittel die IOM insgesamt zur Finanzierung ihrer Verwaltungsausgaben erhält, ist aus allgemein zugänglichen Quellen nicht ersichtlich.

---

<sup>134</sup> Vgl. Kapitel 03 26 Titel 546 11 des Landeshaushalts.

### *Fehlender Nachweis des Finanzierungsbedarfs*

Die Höhe der von Bund und Ländern mitfinanzierten Verwaltungskosten stößt seit Jahren auf Kritik einiger Bundesländer. Gleichwohl wies die IOM ihre Verwaltungsausgaben nicht nach. Im Gegensatz zur Annahme des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration prüft keine deutsche Kontrollinstanz die vom Bund und den Ländern bezahlten institutionellen Ausgaben der IOM.

Überdies hat der LRH erhebliche Zweifel, ob die volle Erstattung der Programmkosten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips überhaupt gerechtfertigt ist. Zu den satzungsgemäßen Aufgaben der IOM gehört, Maßnahmen, Hilfen und Dienste im Zusammenhang mit internationalen Wanderbewegungen anzubieten<sup>135</sup>. Nach der Präambel zu dieser Satzung war das Erfordernis der internationalen Finanzierung der vorbezeichneten Tätigkeiten Anlass für die Gründung der IOM. Deshalb ist zu klären, ob und in welcher Höhe die IOM über vorrangig einzusetzende Eigenmittel verfügt.

### *Ungeklärte Rechtslage*

Das Land übersendet der IOM entsprechend der überwiegenden Praxis anderer Bundesländer Bestätigungsschreiben, mit denen es seine Beteiligung an den jährlichen Rückkehrprogrammen zusichert. Welcher Art die damit eingegangenen Rechtsbindungen sind und ob sie öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sind, ist bislang nicht geklärt:

- Die von der IOM gegenüber abgelehnten Asylbewerbern ausgesprochenen Mittelbewilligungen enthalten im Antrags- und Bewilligungsverfahren öffentlich-rechtliche Elemente, während sich beispielsweise das Mahn- und Klageverfahren nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung richtet.
- Die Zahlungen des Landes an die IOM sind im Haushalt als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt. Das Land überlässt im Bereich eigener Sachausgaben einem Dritten, der IOM, die gegenüber dem Antragsteller verbindliche Entscheidung über die Gewährung einer Leistung.

---

<sup>135</sup> Artikel 1 der im BGBl. II 1998, S. 55 ff., veröffentlichten Satzung der IOM.

- Die Abrechnung der Landesmittel erfolgt über „Verwendungsnachweise“, obwohl das Land die Anwendung des Zuwendungsrechts ablehnt.
- Das Land verzichtet darauf, der IOM zumindest diejenigen Nachweispflichten aufzuerlegen, wie es sie bei freiwilligen Zahlungen an oder über eigene Kommunen fordert.<sup>136</sup>
- Es ist keine Rechtsgrundlage erkennbar, nach der das Ministerium für Inneres, Sport und Integration als Bewilligungsstelle z. B. eine Leistungskontrolle durchführen, Ausgabebelege anfordern oder Rückzahlungsansprüche aus nicht erbrachter Leistung geltend machen könnte.

### *Würdigung*

Nach Auffassung des LRH muss das Land in Abstimmung mit dem Bund und den übrigen Bundesländern umgehend sicherstellen, dass die IOM ihre Eigenmittel zur Finanzierung der satzungsgemäßen Aufgaben offen legt und eine Prüfung ihrer aus öffentlichen Mitteln bezahlten institutionellen Ausgaben durch eine deutsche Kontrollinstanz zulässt. Außerdem ist die Landesförderung der IOM auf eine haushaltsrechtlich eindeutige Grundlage zu stellen. Sollte dies nicht gelingen, ist die anteilige Finanzierung von Rückkehrprogrammen der IOM durch das Land einzustellen.

### *Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration*

Das Ministerium wendet sich gegen die Kritik an fehlender Transparenz der Rechnungslegung der IOM mit dem Argument, dass dem Bund jährlich eine Aufstellung über Verwaltungs- und operationelle Kosten dieser Organisation vorgelegt werde.

Die Aufstellung der IOM gibt lediglich Auskunft über die Verwaltungs- und operationellen Kosten der jeweiligen Rückkehrprogramme, nicht aber darüber, wie sich diese Institution insgesamt finanziert und welche Eigenmittel sie für die Rückkehrprogramme und sonstigen satzungsgemäßen Aufgaben einsetzen könnte.

---

<sup>136</sup> Vgl. Nr. 5.3 der Anlage zu den Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften Nr. 5.1 zu § 44 LHO.

## 25. Wegfall des Landesinteresses an einem Beteiligungsunternehmen der Windenergiebranche

Einzelplan 13	-	Finanzministerium
Kapitel 13 20	-	Vermögensverwaltung

*Das für eine Beteiligung des Landes an einem Unternehmen der Windenergiebranche erforderliche erhebliche Interesse liegt nicht mehr vor. Der in der Vergangenheit bereits diskutierte Privatisierungsgedanke sollte daher wieder aufgegriffen werden.*

### *Engagement des Landes, Privatisierungsüberlegungen*

Das Land ist alleiniger Gesellschafter einer im Jahr 1990 errichteten Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Zweck der Gesellschaft ist Forschung und Dienstleistung auf dem Gebiet der Windenergie. Sie wird zur Deckung ihres Finanzbedarfs mit Zuschüssen des Landes teilfinanziert. In den Jahren 2006 und 2007 zahlte das Land jeweils 300.000 €. Seit ihrer Gründung förderte das Land die Gesellschaft mit insgesamt 13,4 Millionen €<sup>137</sup>.

Bereits in seinem Jahresbericht 2000<sup>138</sup> empfahl der LRH, sich von der Beteiligung zu trennen. Der Landtag teilte zunächst die Auffassung des LRH<sup>139</sup>. Vor diesem Hintergrund entschied die Landesregierung, die Privatisierung der Gesellschaft zu betreiben und die Förderung auslaufen zu lassen.

Im Juni 2001 stellte der Landtag demgegenüber in einer Entschließung fest, dass die Gesellschaft von zentraler Bedeutung für die Windenergienutzung in Deutschland sei. Er forderte die Landesregierung auf, die Mehrheitsbeteiligung des Landes zu erhalten, eine Beteiligung Dritter weiterhin zu verfolgen und einen angemessenen Finanzierungsbeitrag des Landes zu gewährleisten<sup>140</sup>.

Zu einer Beteiligung weiterer Gesellschafter kam es nicht. In der Folge entschied das Finanzministerium in Absprache mit dem Umweltministerium und der Staats-

---

<sup>137</sup> Davon Strukturhilfemittel zur Förderung der Grundausstattung in Höhe von rd. 2,1 Millionen €.

<sup>138</sup> Jahresbericht 2000, S. 120 (Drs. 14/1590).

<sup>139</sup> Drs. 14/1823, Nr. 46.

<sup>140</sup> Drs. 14/2569.

kanzlei im Oktober 2003, dass „zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine (Teil-)Privatisierung der Gesellschaft nicht in Betracht komme“.

#### *Feststellungen des LRH*

Nach der im Sommer 2006 bei der Gesellschaft durchgeführten Prüfung hält es der LRH für geboten, die Privatisierung nunmehr zeitnah zu vollziehen. Ein für die Beteiligung nach § 65 Abs. 1 LHO erforderliches erhebliches Landesinteresse besteht aus folgenden Gründen nicht mehr:

- Die Gesellschaft entwickelte sich zunehmend von einem Forschungs- zu einem am Markt agierenden Dienstleistungsunternehmen. Der Forschungsanteil betrug zuletzt noch 10 v. H. der gesamten Tätigkeit.
- Durch Verschiebung der Kernaktivitäten in den Dienstleistungsbereich steht die Gesellschaft zunehmend in direkter Konkurrenz zu Mitbewerbern am Markt. Vom Land gewährte Zuschüsse könnten künftig zu ordnungspolitisch bedenklichen Wettbewerbsvorteilen führen.
- Bedingt durch eine sich tendenziell abzeichnende Marktsättigung in Deutschland sieht die Gesellschaft ihre Chancen verstärkt im Auslandsgeschäft. So hatte sie schon im Jahr 2004 eine Tochtergesellschaft in Brasilien gegründet. Ferner unterhält sie Betriebsstätten in Spanien und Frankreich. Dies spiegelt sich auch in der Umsatzentwicklung wider, nach der der Auslandsumsatz der Gesellschaft im Jahr 2005 erstmals den Inlandsumsatz überstieg.

Nach alledem sollte sich das Land von seinen Geschäftsanteilen möglichst bald trennen. Entsprechendes gilt für die Tochtergesellschaften der GmbH, an denen das Land über die Gesellschaft mittelbar beteiligt ist.

Das Finanzministerium teilt inzwischen die Auffassung des LRH. Es will deshalb die Veräußerung der GmbH-Anteile vorbereiten und voraussichtlich im Jahr 2008 durchführen.

## Landesmittel zielgerichtet einsetzen

*Das Land muss darauf achten, dass Steuergelder zielgerichtet verwendet werden. So werden überflüssige, fehlgeleitete und überhöhte Ausgaben vermieden.*

### 26. Selbstbedienung bei der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs

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

*Zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs wurden Fördermittel für Bauleistungen in Anspruch genommen, die nicht oder nur in einem geringeren Umfang förderfähig waren.*

*Die Überwachung der Verwendung der bewilligten Mittel durch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter hat versagt. Sowohl während der Bauausführung als auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise wurden maßgebliche Änderungen des Projektumfangs und unzulässige Mehrausgaben übersehen.*

*Die Bewilligungsbehörden konnten in der Folge die Auswirkungen auf den zuwendungsrechtlich anerkannten Kostenrahmen teilweise nicht erkennen. Dem Land ist dadurch ein nicht unbeträchtlicher Schaden entstanden.*

Mit Wirkung vom 01.01.2005 wurde die Bearbeitung von Zuwendungsmaßnahmen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von den ehemaligen Bezirksregierungen auf die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) übertragen. Die LNVG nimmt als Zuwendungsgeber die Aufgabe der bewilligenden Behörde wahr.

Die zuständigen Rechnungsprüfungsämter prüfen die von den Zuwendungsempfängern aufgestellten Verwendungsnachweise (VN) nach der Richtlinie für die Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes. Anschließend weist die LNVG die Schlussrate zu und schließt das zuwendungsrechtliche Verfahren ab.

Der LRH stellte bei fünf Zuwendungsbaumaßnahmen, für die in den Jahren 2000 bis 2004 die VN geprüft wurden, teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den tat-

sächlich ausgeführten Bauleistungen und dem zuwendungsrechtlich anerkannten Bauumfang fest. So wurden u. a.

- befestigte Flächen abgerechnet, obwohl diese in den Bewilligungsunterlagen als nicht zuwendungsfähig gekennzeichnet waren oder außerhalb des bewilligten Planabschnitts lagen (Kosten ca. 9.700 €),
- architektonisch und technisch anspruchsvolle Wartehäuschen und Wetterschutzdächer ohne ausdrückliche Zustimmung der Bewilligungsbehörde in Auftrag gegeben und abgerechnet (Mehrkosten ca. 175.000 €),
- die Anzahl von Straßenlampen ohne vorherige Zustimmung der Bewilligungsbehörde erhöht (Kosten ca. 9.700 €),
- Straßenbegleitgrün beauftragt und abgerechnet, obwohl dies nicht im Antrag auf Zuwendung nach dem GVFG enthalten war (Kosten ca. 8.700 €),
- die Anzahl von PKW- und Fahrradstellplätzen vergrößert, ohne entsprechende Erhöhungsanträge gestellt zu haben (Kosten ca. 12.800 €).

Nach den Feststellungen des LRH prüften die zuständigen kommunalen Rechnungsprüfungsämter die Verwendung der Mittel nur unzureichend daraufhin, ob

- bei der Bauausführung Änderungen gegenüber den der Bewilligung zugrunde liegenden Bauunterlagen vorgenommen wurden,
- signifikante Kostenabweichungen aufgetreten sind und
- ggf. entsprechende Änderungsanträge bzw. -genehmigungen vorlagen.

Der LRH hat der LNVG als Bewilligungsbehörde empfohlen, den Zuwendungsempfängern mit Vorlage der VN künftig auch eine Darstellung der baulichen und kostenmäßigen Abweichungen gegenüber dem Bewilligungsbescheid abzuverlangen. Außerdem sollten Vorkehrungen für eine effektivere Vorprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter getroffen werden.

## 27. Mensaküche als Fahrradkeller oder Raucherraum - Überkapazität macht erfinderisch

Einzelplan 20

-

Hochbauten

*Nach dem Neubau einer Mensa für die Fachhochschule in Emden stehen ca. 300 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche leer, weil das Flächenkonzept trotz frühzeitig erkennbaren Minderbedarfs nicht aktualisiert wurde. Bei einer bedarfsgerechten Anpassung der ursprünglichen Planung hätten ca. 890.000 € eingespart werden können.*

Das Staatliche Baumanagement plante 1995 auf der Grundlage einer vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur genehmigten Raumbedarfsplanung der Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven den Neubau einer Mensa. Der Entwurf war mit dem Nutzer (der Fachhochschule) und dem Betreiber der Mensa (dem Studentenwerk Oldenburg) abgestimmt. Er wurde im Jahr 2000 noch einmal überarbeitet und 2001 nach Genehmigung durch den Haushaltsausschuss des Landtages mit rd. 6,6 Millionen € im Haushaltsplan veranschlagt.

Grundlage der 1993 erstellten Raumbedarfsplanung waren die damaligen arbeitsorganisatorischen Grundsätze für den Betrieb einer Mensa, nach denen auch Flächen für Gemüse- und Fleischvorbereitung sowie Lagerflächen vorzuhalten waren. Das ursprüngliche Planungskonzept für die Mensa enthielt dementsprechend einen zweigeschossigen Küchentrakt mit den Bereichen „Anlieferung, Lagerung, Entsorgung/Müll, Personalräume und Büros“.

In dem Zeitraum zwischen der Erstellung des Raumprogramms im Jahr 1993 und der Haushaltsveranschlagung der Baumaßnahme im Jahr 2001 wurden die Konzepte für den Betrieb von Mensen nicht unerheblich verändert. Inzwischen übernehmen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit weitestgehend die Anlieferfirmen die Lagerhaltung. Das hat in der Regel eine Reduzierung der Hauptnutzflächen im Lagerbereich zur Folge. Gleichwohl wurde die Entwurfsplanung im vorliegenden Fall nicht den neuen Bedingungen angepasst, sondern im Wesentlichen unverändert realisiert.

So stellte der LRH fest, dass ca. 300 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche ungenutzt bzw. als Raucherraum oder Fahrradabstellraum zweckentfremdet waren. Der Leerstand ent-

spricht bei Zugrundelegung des in der Haushaltsunterlage - Bau - verwendeten Kostenrichtwerts<sup>141</sup> Baukosten von rd. 890.000 €.



Welche Stelle die Verantwortung dafür trägt, dass die Planung nicht dem geänderten Bedarf angepasst wurde, konnte bislang nicht abschließend geklärt werden. Hinweise des Nutzers auf die veränderte Küchenkonzeption konnten den Akten des Staatlichen Baumanagements nicht entnommen werden.

## **28. Unzureichende Zielorientierung bei der Förderung der Sprachentwicklung von Kindern im Elementarbereich**

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 74	-	Tageseinrichtungen für Kinder

*Das Land gewährt Zuwendungen für Maßnahmen zur Verbesserung deutscher Sprachkenntnisse bei Kindern ohne Berücksichtigung des individuellen Förderbedarfs.*

### *Allgemeines*

Das Land fördert seit dem Jahr 2003 Maßnahmen in Kindertagesstätten zur Entwicklung von Sprachkompetenzen. Die Förderung richtet sich nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Erwerbs der deutschen

---

<sup>141</sup> 2.827,44 €/m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche gemäß Haushaltsunterlage - Bau - vom 13.11.2000.

Sprache im Elementarbereich<sup>142</sup>. Im Jahr 2007 waren hierfür Haushaltsmittel in Höhe von 6 Millionen € veranschlagt. In den Jahren 2003 bis 2005 zahlte das Land Fördermittel in durchschnittlicher Höhe von jeweils knapp 5 Millionen €

### *Schwachstellen der Förderung*

Die Höhe der Förderung bemisst sich hauptsächlich nach der Anzahl der Kinder nicht deutscher Herkunftssprache. Eine individuelle Prüfung der Sprachdefizite ist für sie nicht vorgesehen. Nach Auffassung von Fachleuten ist eine derartige Prüfung aber erforderlich. Es gibt mittlerweile eine nicht geringe Quote von Migrantenkinder, die keine Sprachförderung benötigen<sup>143</sup>. Andererseits nimmt die Zahl der Kinder ohne Migrationshintergrund zu, die auf Grund von Sprachdefiziten ihrer Eltern oder wegen unzureichender Betreuung in ihrer Sprachentwicklung zurückgeblieben sind. Dieser Trend ist seit knapp zehn Jahren verstärkt zu beobachten<sup>144</sup>. Die Länder Schleswig-Holstein<sup>145</sup> und Berlin<sup>146</sup> sehen deshalb Möglichkeiten der Sprachförderung sowohl für Migrantenkinder als auch für Kinder aus deutschen Familien vor.

Der individuelle Förderbedarf für Maßnahmen zur Verbesserung der Sprachkenntnisse steht in keinem ausschließlichen Zusammenhang mit der ethnischen Herkunft. Deshalb ist die entsprechend der Förderrichtlinie allein nach der Anzahl der Kinder nicht deutscher Herkunft zu bemessende Mittelverteilung ein ungeeignetes und damit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit<sup>147</sup> widersprechendes Kriterium, um eine zielgerichtete Förderung von Kindern mit Sprachdefiziten sicherzustellen.

Angesichts der erheblichen Höhe der Fördermittel und im Interesse eines sachgerechten Mitteleinsatzes zu Gunsten der förderbedürftigen Kinder regt der LRH an,

---

<sup>142</sup> Erlass des Kultusministeriums vom 01.02.2006 (Nds. MBl. S. 152). Die zitierte Richtlinie ersetzt die Vorgängerregelung, die Richtlinie zur Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache im Elementarbereich (Runderlass des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vom 03.02.2003 (Nds. MBl. S. 178), geändert durch Runderlass des Kultusministeriums vom 02.11.2004 (Nds. MBl. S. 807)).

<sup>143</sup> Nach einer Bedarfsanalyse am Beispiel der Stadt Bielefeld zum Thema „Wie viele Vorschulkinder brauchen tatsächlich eine Sprachförderung?“ beträgt der Anteil der sprachlich im Normbereich liegenden Migrantenkinder ca. 28 v. H.; vgl. Pressemitteilung der Universität Bielefeld vom 30.09.2003 zu einer Forschungsarbeit des Lehrstuhls für Allgemeine und Angewandte Entwicklungspsychologie.

<sup>144</sup> Vgl. z. B. Projekt Integrationsförderung der Katholischen Kindertagesstätte St. Martin in Dietzenbach (Projektstand: Juli 2002) - <http://www.prointegration.de/projekt.html> -.

<sup>145</sup> <http://bildungsklick.de/pm/27539/bildungsministerin-ute-erdsiek-rave-ueber-2000-maedchen-und-jungen-erhalten-bessere-bildungschancen-durch-intensive-sprachfoerderung-vor-der-schule/>

<sup>146</sup> <http://www.teachersnews.net/artikel/sonstiges/deutschland/004325.php>

<sup>147</sup> § 7 Abs. 1 LHO.

die Richtlinie dahingehend zu ändern, dass auf den individuellen Förderbedarf als maßgeblichem Kriterium für die Gewährung von Zuwendungen abzustellen ist.

Der Aufwand der Kindertagesstätten für entsprechende Tests hält sich in Grenzen, da Sprachscreenings pro Kind nur etwa zehn Minuten dauern<sup>148</sup>.

## 29. Förderung von Jugendwerkstätten ohne Bedarfsplanung

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 73	-	Förderung von Jugendwerkstätten

*Die Förderung regionaler Jugendwerkstätten ist historisch gewachsen und orientiert sich nicht am Bedarf.*

*Im Interesse eines zielgerichteten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes ist eine landesweite Bedarfsplanung zu erstellen, nach der Zuwendungen des Landes künftig zu verteilen sind.*

### *Allgemeines*

Das Land fördert seit Mitte der 70er-Jahre Jugendwerkstätten im Rahmen der Jugendsozialarbeit. Dafür waren im Hj. 2007 rd. 4,3 Millionen € veranschlagt. Daneben gibt es noch andere Jugendwerkstätten, die keine Landesmittel erhalten.

### *Fehlende Bedarfsplanung*

Nach den Feststellungen des LRH beruht die Auswahl der geförderten Jugendwerkstätten nicht auf konzeptionellen Überlegungen. Die Auswahl der Zuwendungsempfänger ist historisch gewachsen. Die Jugendwerkstätten wurden hauptsächlich in der Reihenfolge der Antragstellung in das Programm aufgenommen. Als das Budget erschöpft war, wurde das Programm geschlossen. Das Land nahm neue Antragsteller nur noch auf, wenn vorhandene Zuwendungsempfänger ihren Betrieb einstellten.

---

<sup>148</sup> Vgl. die unter Fußnote 143 zitierte Pressemitteilung der Universität Bielefeld. Das dort vorgestellte Verfahren wurde bei Vorschulkindern zwischen vier bis sechs Jahren in allen Tageseinrichtungen in Bielefeld angewandt. Die niedersächsische Förderung im Elementarbereich bezieht sich auf Kinder im Alter zwischen drei bis fünf Jahren.

Die vom Land bezuschussten Jugendwerkstätten sind deshalb nicht gleichmäßig und entsprechend dem regionalen Bedarf in der Fläche verteilt. So gibt es z. B. in Wilhelmshaven (85.000 Einwohner) drei, in Braunschweig (240.000 Einwohner) zwei und in Hannover (517.000 Einwohner) zwölf geförderte Jugendwerkstätten.

### *Schwachstellen der Förderung*

Das im Achten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) geregelte Kinder- und Jugendhilferecht gibt den örtlichen Trägern u. a. auf, für sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte junge Menschen sozialpädagogische Maßnahmen z. B. in Jugendwerkstätten anzubieten, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, die Eingliederung in die Arbeitswelt sowie ihre Integration ermöglichen sollen<sup>149</sup>. Die Länder als überörtliche Träger haben auf einen gleichmäßigen Ausbau der für diese Zwecke vorgehaltenen Einrichtungen und Angebote hinzuwirken<sup>150</sup>.

Die derzeitige Förderpraxis des Landes entspricht nicht den gesetzlichen Intentionen. Sie verstößt zudem gegen den Grundsatz wirtschaftlichen Verwaltungshandelns<sup>151</sup>, weil die Gewährung von Zuwendungen ohne Bedarfsplanung keinen zielgerichteten, effizienten Mitteleinsatz sicherstellt.

Im Interesse einer sachgerechten Mittelverteilung hat der LRH vorgeschlagen, umgehend eine landesweite Bedarfsplanung zu erstellen und hierbei auch die Zuständigkeiten zwischen dem örtlichen und überörtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe klar voneinander abzugrenzen.

### **30. Arzneimittelversorgung im Justizvollzug - Körperpflege und Wellness-Tees „auf Rezept“?**

Einzelplan 11	-	Justizministerium
Kapitel 11 05	-	Justizvollzugseinrichtungen

*Im Gegensatz zu den geltenden Regelungen zur Kostenbeteiligung bzw. Kostendämpfung bei gesetzlich Krankenversicherten sah das Land bis Ende 2007 bei Gefangenen weder Praxisgebühren noch Zuzahlungen für Medikamente noch Leistungsausschlüsse für bestimmte Präparate vor.*

---

<sup>149</sup> § 13 Abs. 1 SGB VIII.

<sup>150</sup> § 82 Abs. 2 SGB VIII.

<sup>151</sup> § 7 Abs. 1 LHO.

*Nachdem am 01.01.2008 das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz in Kraft getreten ist, sollte das Land die jetzt unzweifelhaft bestehenden Möglichkeiten, die Kosten für die Gesundheitsfürsorge zu begrenzen bzw. Gefangene oder Dritte an diesen Kosten zu beteiligen, konsequent nutzen.*

### *Bisherige Rechtslage*

Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 4 des V. Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB V) ruht der Anspruch auf Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, solange

- Versicherte sich in Untersuchungshaft befinden,
- Versicherte nach § 126 a Strafprozessordnung (StPO) einstweilen untergebracht sind,
- gegen Versicherte eine Freiheitsstrafe vollzogen wird oder
- eine freiheitsentziehende Maßregel der Besserung und Sicherung vollzogen wird.

In diesen Fällen besteht ein gesetzlicher<sup>152</sup> Anspruch auf Krankenbehandlung gegenüber dem Land<sup>153</sup>.

Art und Umfang der Leistungen haben sich an den Vorschriften der gesetzlichen Krankenversicherung auszurichten (Äquivalenzprinzip nach § 61 StVollzG). Der Anspruch auf Gesundheitsfürsorge umfasst dabei insbesondere ärztliche und zahnärztliche Leistungen sowie die Versorgung mit Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmitteln.

### *Kostenbeteiligung*

Nach den Feststellungen des LRH sind die seit dem 01.01.2004 durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz<sup>154</sup> eingeführten Praxisgebühren und erweiterten Zuzahlungen zu Arzneimitteln bisher von den Gefangenen nicht eingefordert worden, obwohl zumindest ein Teil der Gefangenen über ausreichende Eigenmittel verfügt und sich an den Kosten der Krankenversorgung beteiligen könnte.

---

<sup>152</sup> §§ 56 ff. des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) vom 16.03.1976 (BGBl. I S. 581, 2088, BGBl. I 1977 S. 436), zuletzt geändert durch Artikel 91 der Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

<sup>153</sup> Soweit nicht sonstige Gesundheitsfürsorge besteht, z. B. im Fall der auf Grund eines Arbeitsvertrags im Rahmen eines freien Beschäftigungsverhältnisses gesetzlich versicherten Strafgefangenen.

<sup>154</sup> Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV - Modernisierungsgesetz - GMG) vom 14.11.2003 (BGBl. I S. 2190).

Dies steht nach Auffassung des LRH im Widerspruch zu dem o. a. Äquivalenzprinzip. Danach sind Leistungen für die Gefangenen an die für gesetzlich Versicherte anzugleichen. Der LRH hat daher das Justizministerium aufgefordert, die Beteiligung an den Kosten der medizinischen Versorgung der Gefangenen, die der „Praxisgebühr“ und der Zuzahlung bei Medikamenten nach dem SGB V entspräche, vorzusehen. Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei der Erhebung des Kostenbeitrags für die ärztliche Versorgung sollten möglichst pauschale Beiträge eingeführt werden.

### *Kostendämpfung*

Die in der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgenommenen Leistungsausschlüsse für nicht apothekenpflichtige und nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel werden bisher im Rahmen der Gesundheitsfürsorge für Gefangene nicht praktiziert. So werden Gefangenen nicht nur Erkältungs- und Schmerzmittel oder Stärkungspräparate, sondern auch kosmetische Präparate und Drogerieartikel in nicht unerheblichem Umfang verordnet.

Der LRH hat das Justizministerium gebeten, unabhängig von Kostenbeteiligungen eine möglichst wirkungsgleiche Übertragung der in der gesetzlichen Krankenversicherung geltenden Leistungsausschlüsse auf den Justizvollzug zu veranlassen und nicht verschreibungspflichtige Arznei- und Pflanzmittel grundsätzlich von den Gefangenen selbst bezahlen zu lassen<sup>155</sup>.

Die Arbeitsgruppe „Arzneimittel“ erarbeitete im Jahre 2001 eine Arzneimittelliste für die Justizvollzugsanstalten des Landes als Verordnungshilfe für die Anstaltsärzte. Diese enthält die gebräuchlichsten Wirkstoffe in Form der jeweils preiswertesten Präparate. Die Anstaltsärzte sowie das Sanitätspersonal sollten auf die Beachtung einer - aktualisierten - Arzneimittelliste und den Einsatz der jeweils kostengünstigen Medikamente verpflichtet werden, da sie ihr Handeln auch am Wirtschaftlichkeitsgebot ausrichten müssen.

---

<sup>155</sup> Hier liegt ein Einsparpotenzial, das nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand genauer quantifiziert werden könnte.

*Rechtslage ab 01.01.2008*

Am 01.01.2008 trat das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz (NJVollzG) in Kraft<sup>156</sup>. Danach *kann* die Vollzugsbehörde die Gefangenen durch Erhebung von Kostenbeiträgen in angemessener Höhe an den Kosten des Landes für Leistungen auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge beteiligen, soweit die bundesrechtlichen Regelungen dies auf dem Gebiet der Sozialversicherung zulassen und die besonderen Verhältnisse des Strafvollzugs dem nicht entgegenstehen<sup>157</sup>.

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass Gefangene an den Kosten des Landes zu beteiligen sind, soweit sie aus privatrechtlichen Versicherungsverträgen Ansprüche gegen die Versicherer auf Ersatz der Kosten haben<sup>158</sup>.

Schließlich stellt nunmehr § 59 NJVollzG fest, dass der im SGB V vorgesehene Ausschluss von bestimmten Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln grundsätzlich auch für die medizinische Versorgung Gefangener gilt, soweit medizinisch nichts Gegenteiliges angezeigt ist.

*Stellungnahme des Justizministeriums*

Nach Auffassung des Justizministeriums hat es bis Ende 2007 an einer Rechtsgrundlage für die Geltendmachung von Praxisgebühren, Zuzahlungen und privaten Versicherungsleistungen gefehlt. Diese Rechtsgrundlage sei insbesondere nicht aus dem Äquivalenzprinzip des § 61 StVollzG abzuleiten gewesen<sup>159</sup>. Ein genereller Ausschluss nicht verschreibungspflichtiger Medikamente sei vor dem Hintergrund eines umfassenden Anspruchs auf Gesundheitsfürsorge<sup>160</sup> rechtlich fragwürdig und im Übrigen auch unverhältnismäßig verwaltungsaufwändig.

---

<sup>156</sup> Nds. GVBl. 2007, S. 720.

<sup>157</sup> § 52 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 NJVollzG.

<sup>158</sup> § 52 Abs. 3 Satz 4 NJVollzG.

<sup>159</sup> Vgl. Beschluss des OLG Koblenz vom 19.04.2006 (1 Ws 833/05) zur Erhebung von Praxisgebühren.

<sup>160</sup> § 56 StVollzG.

### *Schlussfolgerung des LRH*

Der LRH nimmt demgegenüber weiter den Standpunkt ein, dass schon nach alter Rechtslage die Möglichkeit bestanden hätte, Zuzahlungen von Gefangenen zu verlangen und eine Kostenerstattung nicht verschreibungspflichtiger Medikamente auszuschließen, soweit sie nicht zur Krankenbehandlung medizinisch notwendig und geeignet waren. Die neu begründete Gesetzeskompetenz des Landes eröffnet jedenfalls nun die Möglichkeit, eine stärkere Kostenbeteiligung der Gefangenen und eventuell auch privater Versicherungen vorzusehen.

Da die Gesetzesformulierungen im NJVollzG noch Spielräume lassen, bleibt insgesamt abzuwarten, in welchem Umfang künftig Einsparungen bzw. Mehreinnahmen bei der Gesundheitsfürsorge für Gefangene realisiert werden. Das Justizministerium wird nunmehr gemäß § 52 Abs. 4 NJVollzG durch Rechtsverordnung zu regeln haben, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang (in vollem Umfang oder in Gestalt von Pauschalbeträgen) Gefangene an den Kosten der Gesundheitsfürsorgemaßnahmen zu beteiligen sind. Im Übrigen sind die erforderlichen Durchführungsbestimmungen zur Kostenbeteiligung von privat Krankenversicherten<sup>161</sup> zu erlassen.

## **Aufgaben überprüfen**

*Effektives Verwaltungshandeln setzt voraus, dass das Land seine Aufgaben überprüft und freiwillige Aufgaben abbaut. Pflichtaufgaben sind effizient zu erledigen.*

### **31. Die Rolle des Landes in der Gesundheitsvorsorge: Koordination statt eigener Förderung**

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 05	-	Ernährung und Vermarktung

*Das Land sollte seine Ziele im Bereich der Gesundheitsvorsorge ressortübergreifend definieren und unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes von den Aktivitäten Dritter abgrenzen. Der Schwerpunkt der Tätigkeit des*

---

<sup>161</sup> § 52 Abs. 3 Satz 4 NJVollzG.

*Landes muss dabei in der Initiierung und Koordinierung der Leistungen sonstiger Träger liegen. Ziel sollte die Bündelung und aufeinander abgestimmte Ausrichtung der Aktivitäten anhand eines konkreten Masterplans sein. Das Land sollte prüfen, wie eine landesweite Koordinierung im Bereich der präventiven Gesundheitsvorsorge sichergestellt werden kann. Darüber hinaus sind landeseinheitliche Maßstäbe für eine Erfolgskontrolle sinnvoll.*

Das Land gewährt Zuschüsse für die Ernährungsberatung, die sich auf eine institutionelle Förderung der Deutschen Gesellschaft für Ernährung sowie auf Projektförderungen für Maßnahmen der Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. verteilen. Der LRH hat bei einer Prüfung der Ernährungsberatung festgestellt, dass das Land im Wesentlichen Projekte der gesundheitlichen Aufklärung förderte. Hierbei handelt es sich um eine kommunale Aufgabe im eigenen Wirkungskreis.<sup>162</sup> Weiterhin wurde festgestellt, dass es im Bereich des vorbeugenden Gesundheitsschutzes - zu dem auch die Ernährungsberatung gehört - zahlreiche weitere Akteure gibt, die Projekte mit gleicher oder ähnlicher Zielsetzung anbieten. So bezuschusst das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit im Rahmen der Gesundheitsvorsorge Maßnahmen der gesundheitlichen Aufklärung. Ferner sind die Krankenkassen im Bereich der Prävention gemäß § 20 Abs. 1 des Fünften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB V) zuständig. Sie sind verpflichtet, Mittel in Höhe von jährlich 5,133 Millionen € bereitzustellen, um damit Einrichtungen zu fördern, die im Bereich Gesundheit neutral und unabhängig die Versicherten informieren, beraten und aufklären.<sup>163</sup> Neben dem Land, den Kommunen und Krankenkassen sind auf diesem Gebiet die Universitäten, Fachhochschulen, diverse Stiftungen, das Deutsche Institut für Ernährungsforschung, die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die Akademie für Ernährungsmedizin Hannover und andere Stellen tätig. Viele der angebotenen Maßnahmen und Programme laufen parallel. Vernetzungen gibt es nur punktuell und wenn, dann nur auf besondere Initiative eines Akteurs.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 und §§ 4, 5 des Niedersächsischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst, Nds. GVBl. 2006 S. 178.

<sup>163</sup> § 65 b SGB V.

<sup>164</sup> Ein anschauliches Beispiel für die Koordinierung war die Einrichtung der ressortübergreifenden Projektgruppe „Prävention und Behandlung von Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen in Niedersachsen“, siehe Endbericht der Projektgruppe, Niedersächsisches Landesgesundheitsamt (Herausgeber), April 2005.

Im Gesetzentwurf zum Niedersächsischen Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD)<sup>165</sup> ist hinsichtlich der Kommunen ausgeführt, dass dort eigene Informations- und Aufklärungsangebote zwar nicht ausgeschlossen seien, der Schwerpunkt der Tätigkeit aber in der Initiierung und Koordinierung der Leistungen Anderer (auch Privater) liege. Da bereits die Kommunen nicht notwendigerweise eigene Angebote vorhalten sollen, muss dies für die unmittelbare Förderung durch das Land erst recht gelten. Die Durchführung einzelner Aktivitäten sollte sich daher auf Dritte und die kommunale Ebene konzentrieren, weil sich das Land nur unter Beachtung des verfassungsrechtlich verankerten Subsidiaritätsgrundsatzes<sup>166</sup> engagieren darf.

Die Aufgabe des Landes besteht darin, die Zielsetzung, Koordinierung und Planung der bestehenden Aktivitäten zu gewährleisten. Hierzu sollte das Land seine Ziele im Bereich der Gesundheitsvorsorge (und damit auch der Ernährungsberatung) ressortübergreifend definieren und seine Aktivitäten von denen Dritter abgrenzen. Das Ergebnis sollte in einer Bündelung und aufeinander abgestimmten Ausrichtung der Aktivitäten auf der Grundlage eines konkreten Masterplans bestehen. Im Rahmen einer solchen Strategie könnten auch landeseinheitliche Maßstäbe für eine Erfolgskontrolle benannt werden.

Sowohl der Gesetzentwurf zum NGöGD<sup>167</sup> als auch allgemeine Stellungnahmen der Krankenkassen<sup>168</sup> fordern eine stärkere Koordinierung der einzelnen Fördermaßnahmen im Bereich der Gesundheitsvorsorge. Nur durch eine gezielte Steuerung der vielfältigen Maßnahmen aller Akteure auf Landesebene lässt sich ein effizienterer Einsatz der Mittel gewährleisten. Eine landesweite Koordinierung der Maßnahmen im Bereich der präventiven Gesundheitsvorsorge sollte sichergestellt werden.

---

<sup>165</sup> Drs. 15/2140, S. 17.

<sup>166</sup> Dieser findet seinen Niederschlag auch in der LHO, vgl. §§ 23, 44 LHO.

<sup>167</sup> Drs. 15/2140, S. 17.

<sup>168</sup> Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsförderung und gesundheitlicher Prävention vom 23.11.2007 (n. v.).

### 32. Juristenausbildung bedarfsorientierter gestalten

Einzelplan 11

-

Justizministerium

*In Niedersachsen sind in den Jahren 2004 bis 2006 im Schnitt rd. 20 v. H. aller Absolventen des Zweiten juristischen Staatsexamens in den öffentlichen Dienst eingestellt worden. Bundesrechtliche Vorgaben verhindern bislang eine bedarfsorientierte Einstellungspraxis. Eine Spartenausbildung für Juristen könnte den Landeshaushalt jährlich um mindestens 10 Millionen € entlasten.*

Die Justizministerkonferenz erörtert seit 2005 eine Weiterentwicklung der Juristenausbildung im Rahmen des Bologna-Prozesses<sup>169</sup>. Die Niedersächsische Landesregierung präferiert in diesem Zusammenhang ein Spartenmodell<sup>170</sup>, das eine stärker am Bedarf orientierte Einstellung von Referendaren in den Staatsdienst ermöglichen würde.

Vor dem Hintergrund dieser rechtspolitischen Diskussion ermittelte der LRH die Ausgaben und die Personalkosten im Zusammenhang mit der Juristenausbildung, um Grundlagen für die Berechnung von finanziellen Folgen möglicher Veränderungen zu schaffen.

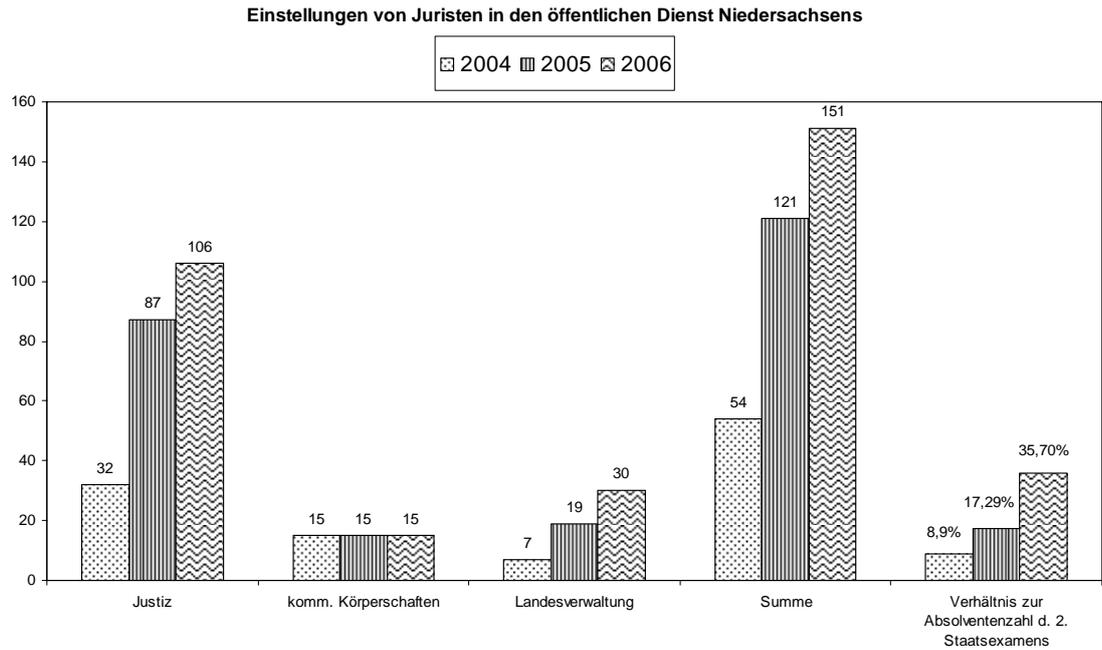
#### *Einstellungspraxis in Niedersachsen*

2006 wurden in Niedersachsen ca. 150 Juristinnen und Juristen in den öffentlichen Dienst eingestellt. Das sind 35,70 v. H. der insgesamt 423 Absolventen der Zweiten juristischen Staatsprüfung. Der Deutsche Anwaltsverein schätzt den Anteil der in den öffentlichen Dienst übernommenen Absolventen bundesweit auf nur etwa 15 v. H. Da die hohen Einstellungszahlen in Niedersachsen in den Jahren 2005 und 2006 im Wesentlichen auf die Bereitstellung neuer Stellen in der Justiz (u. a. in der Sozialgerichtsbarkeit) zurückzuführen sind, geht der LRH davon aus, dass sich die Quote auch in Niedersachsen mittelfristig wieder verringern wird.

---

<sup>169</sup> Im Juni 1999 haben die europäischen Bildungsminister in Bologna vereinbart, einen gemeinsamen Hochschulraum mit gleichen Studienabschlüssen (Bachelor, Master) zu schaffen. Der Weg dorthin wird allgemein als „Bologna-Prozess“ bezeichnet.

<sup>170</sup> In einem Spartenmodell findet die Juristenausbildung in getrennten Ausbildungsgängen (Sparten) statt, die inhaltlich wesentlich durch den später zu ergreifenden Beruf geprägt sind (Anwalt, Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung oder in der Justiz).



Die vorstehende Grafik macht deutlich, dass das Land Niedersachsen weit überwiegend Juristen ausbildet, die entweder keine Beschäftigung im öffentlichen Dienst anstreben oder keine reellen Einstellungschancen haben. Wären 2006 und in den Vorjahren nur so viele Personen in den juristischen Vorbereitungsdienst eingestellt worden, wie es dem Bedarf in der Justiz und der öffentlichen Verwaltung entsprochen hätte, wäre der Haushalt allein 2006 nach Modellberechnungen um rd. 10 Millionen € entlastet worden. Für den LRH liegt es daher nahe, eine mehr am Bedarf des öffentlichen Dienstes orientierte Einstellungspraxis anzustreben.

### *Weiterentwicklung der Juristenausbildung*

Nach bisherigem Recht ist das Land allerdings verpflichtet, nicht nur *die* Absolventinnen und Absolventen des ersten juristischen Staatsexamens in den juristischen Vorbereitungsdienst zu übernehmen, die eine Einstellung in der Justiz oder in der öffentlichen Verwaltung anstreben, sondern auch den Personenkreis, der z. B. den Anwaltsberuf ergreifen möchte. Das Ausbildungsmonopol des Staates für diese reglementierten Berufe verhindert bisher bedarfsorientiertere Einstellungen in den Referendardienst.

Der LRH sieht in der gegenwärtigen Diskussion über Veränderungen in der Juristenausbildung die Chance, Wege aus dem staatlichen Ausbildungsmonopol zu finden, ohne damit eine Durchlässigkeit zwischen Anwaltsberuf und den juristischen

Berufen im öffentlichen Dienst auszuschließen. Grundvoraussetzung sind Änderungen bundesrechtlicher Regelungen mit dem Ziel eines eigenen Ausbildungswegs für Rechtsanwälte.

### 33. Abgrenzung der Archivaufgaben von Bibliotheksaufgaben

Einzelplan 02	-	Staatskanzlei
Kapitel 02 06	-	Landesarchiv

*Das Niedersächsische Landesarchiv verfügt an seinen sieben Standorten über Bibliotheksbestände, die mit insgesamt mehr als 380.000 Einheiten die Größenordnung von Dienstbibliotheken deutlich überschreiten.*

*Der Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Archivverwaltung sollte in Abgrenzung zur Bibliotheksverwaltung aufgabenkritisch überprüft und auf die archivischen Kernaufgaben konzentriert werden.*

*Die Verwaltung und Pflege der Fürstlichen Hofbibliothek in Bückeburg, die bisher der Archivverwaltung oblag, sollte künftig Aufgabe der der Sache nach dazu berufenen Bibliotheksverwaltung des Landes sein.*

#### *Bibliotheken der Staatsarchive*

Das Niedersächsische Landesarchiv (NLA) verwahrt in sieben Staatsarchiven beträchtliche Bestände an Bibliotheksgut, wie folgende Übersicht zeigt:

<b>Bibliotheksgut (Anzahl der Bände)</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Aurich	27.644	28.036	28.271	28.512	28.753
Bückeburg	36.327	38.022	38.828	39.532	40.077
Hannover	84.804	85.342	85.784	86.621	86.997
Oldenburg	47.495	47.927	48.693	49.014	49.377
Osnabrück	51.813	52.339	52.800	53.116	53.563
Stade	53.589	54.519	55.492	56.704	57.428
Wolfenbüttel	64.110	64.475	64.822	65.270	65.685
<b>NLA insgesamt</b>	<b>365.782</b>	<b>370.660</b>	<b>374.690</b>	<b>378.769</b>	<b>381.880</b>

Bemerkenswert ist insbesondere, dass

- das NLA im Jahr 2005 - verteilt auf sieben Standorte - über 381.880 Bibliothekseinheiten verfügte,
- sich die Bestände in den Jahren 2001 bis 2005 um 16.098 Einheiten erhöhten,
- die Archivverwaltung insgesamt sieben Kräfte (eine je Archiv) im Bibliotheksdienst einsetzt.

Die Bibliotheksbestände des NLA - überwiegend landesgeschichtliche Spezialliteratur - stammen oft von anderen (z. B. aufgelösten) Behörden oder aus Privathand (Nachlässe, Schenkungen oder Deposita)<sup>171</sup>. Diese Herkunft und der Bestandumfang - gemessen an der verhältnismäßig geringen Anzahl der Archivfachkräfte des höheren und gehobenen Dienstes im NLA (ca. 70) - lassen vermuten, dass die Bestände weit über die Erfordernisse von Dienstbibliotheken hinausgewachsen sind.

Das NLA hat gemäß § 1 Niedersächsisches Archivgesetz die Aufgabe, aus dem Schriftgut des Landes das Archivgut zu ermitteln, zu übernehmen, zu verwahren, zu erhalten, instand zu setzen, zu erschließen und nutzbar zu machen.

Demgegenüber ist es Aufgabe der staatlichen Bibliotheksverwaltung (im vorliegenden Fall der Niedersächsischen Landesbibliothek [NLB] mit ihrer „Niedersachsen-Archivbibliothek“<sup>172</sup>), die gesamte Literatur aus und über Niedersachsen, insbesondere zur Landesgeschichte und Landeskunde, zu erfassen.

Eine die engen Grenzen der Kernaufgaben überschreitende Übernahme und Aufbewahrung von Büchern gehört ebenso wenig zu den archivischen Aufgaben wie eine Vorhaltung von Büchern für die eigene landes- und regionalgeschichtliche Forschung. Aus diesem Grund und in Anbetracht der beschränkten personellen und räumlichen Kapazitäten der Staatsarchive sollten die Buchbestände - bis auf die für

---

<sup>171</sup> Beispielsweise verfügt das Staatsarchiv Stade über ca. 22.000 Bände des Geschichts- und Heimatvereins Stade und des Landwirtschaftlichen Provinzial-Vereins Stade, ca. 850 Bände historische Bestände des Landgerichts Stade, ca. 1.100 Bände aus dem Nachlass Dr. F. (gestorben 1910); vgl.: [http://www.b2i.de/fabian?Niedersaechsischen\\_Staatsarchiv\\_\(Stade\)](http://www.b2i.de/fabian?Niedersaechsischen_Staatsarchiv_(Stade)).

Im Hauptstaatsarchiv Hannover ist die Bibliothek des Historischen Vereins in Niedersachsen mit ca. 31.000 Bänden (Stand 2000) als Depositum untergebracht.

<sup>172</sup> Vgl.: <http://www.nlb-hannover.de/niedersachsen/Archivbibliothek/index.htm>.

die archivischen Aufgaben der Dienststelle ständig benötigten Bücher (dienstliche Handbüchereien) - der NLB zur Übernahme angeboten werden. Die NLB könnte auf diese Weise ihre landesgeschichtlichen Bestände wesentlich vervollständigen.

Um diese Übernahme zu erleichtern, sollten die in beiden Einrichtungen vorhandenen Fachkompetenzen besser verzahnt und Synergien genutzt werden.

Zwar hat sich das NLA im Rahmen seiner archivischen Kernaufgaben mit der gesamten Bandbreite staatlicher Aufgabenerledigung in den vergangenen Jahrhunderten bis heute zu befassen. Dies zwingt jedoch - in Anbetracht der modernen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und des bibliothekarischen Leihverkehrs - keineswegs dazu, die grundlegende Fachliteratur in dieser inhaltlichen und zeitlichen Bandbreite in den einzelnen Archivstandorten ständig griffbereit zu halten. Es dürfte also entgegen der Auffassung des NLA nicht erforderlich sein, die Dienstbibliotheken der sieben Standorte jeweils umfassend mit Fachliteratur zu Gewerbeaufsicht, Agrarstruktur, Steuer- und Finanzverwaltung, Kataster- und Vermessungswesen, Justiz, Hoch-, Straßen- und Wasserbau usw. auszustatten.

#### *Fürstliche Hofbibliothek in Bückeburg (FHB)*

Die FHB gehört dem schaumburg-lippischen Fürstenhaus. Sie umfasst einen 1919 abgeschlossenen Bestand von ca. 35.000 Bänden und ist im Bückeburger Schloss untergebracht.

Auf Grund eines Vertrags mit dem Fürstenhaus zu Schaumburg-Lippe vom 01.09.1966 erklärte sich das Land Niedersachsen zur Ordnung, Verzeichnung, Verwaltung und Pflege der Bibliotheksbestände bis hin zu buchbinderischen Arbeiten bereit. Diese Leistungen werden seitdem vom Staatsarchiv Bückeburg erbracht, das auch den Benutzerverkehr der FHB abwickelt.

Selbstverständlich ist die gesamte Überlieferung des Hauses Schaumburg-Lippe von hohem öffentlichen Interesse. Dies ändert jedoch nichts daran, dass eine eindeutig bibliothekarische Betätigung des Staatsarchivs Bückeburg außerhalb seiner gesetzlichen Aufgaben (vgl. § 1 Niedersächsisches Archivgesetz) liegt<sup>173</sup>. Der LRH

---

<sup>173</sup> Insofern lässt sich eine Parallele zur Herzog-August-Bibliothek in Wolfenbüttel ziehen, die der Bibliotheksverwaltung des Landes zugeordnet ist und nicht der Archivverwaltung.

hält es auch in diesem Fall für erforderlich, die Archivverwaltung im Wege einer konsequenten Aufgabenkritik auf ihre Kernaufgaben zurückzuführen.

## **Aufgabenerfüllung verbessern**

*Eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung setzt umfassende Planung, effektive Organisation und Steuerung sowie wirksames Controlling voraus. Die Organisation der Behörden, die Umsetzung von Reformen und die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung können verbessert werden.*

### **34. Mängel des Förderverfahrens für nachwachsende Rohstoffe**

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
Kapitel 09 03	-	Allgemeine Bewilligungen - Erzeugung, Vermarktung, Ernährung, Forst und Jagd

*Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fördert seit fast 20 Jahren Aktivitäten im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe ohne Förderrichtlinie und entscheidet selbst über die Gewährung von Zuwendungen.*

*Die Förderung sollte nur nach Erlass einer Förderrichtlinie mit hinreichend bestimmten Zielen fortgeführt werden. Zudem ist zu prüfen, wie die Fördermittel aller Ressorts für den Sektor der nachwachsenden Rohstoffe gebündelt werden können. Die Bewilligungszuständigkeit sollte bei einer nachgeordneten oder beliehenen Institution liegen.*

#### *Allgemeines*

Seit 1988 fördert das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Landwirtschaftsministerium) Vorhaben im Bereich „Nachwachsende Rohstoffe“. Verwendungszweck dieser Rohstoffe aus der Natur können die industrielle Weiterverarbeitung (stoffliche Nutzung), aber auch die Erzeugung von Wärme, Strom und Treibstoffen (energetische Nutzung) sein.

Von den in den Jahren 1988 bis 2005 insgesamt bereitgestellten Haushaltsmitteln in Höhe von 45,6 Millionen € wurden nur 26,8 Millionen € in Anspruch genommen. Die

jährlichen Haushaltsansätze wurden seit 1991 kontinuierlich reduziert und betragen seit dem Hj. 2004 nur noch 800.000 €. Neben dem Landwirtschaftsministerium fördern auch das Umweltministerium, das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Projekte im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe.

Der LRH hat das Zuwendungsverfahren und insgesamt 34 Förderfälle der Jahre 1998 bis 2005 geprüft und folgende Mängel festgestellt:

#### *Förderung ohne Richtlinie*

Die dauerhafte Veranschlagung von Fördermitteln ist grundsätzlich nur zulässig, wenn der Förderzweck in Richtlinien konkretisiert wird.<sup>174</sup>

Das Landwirtschaftsministerium erließ seit fast 20 Jahren keine Zuwendungsrichtlinie. Es orientiert sich vielmehr an einem „Konzept für Modellvorhaben zur Förderung des Anbaus und der Verwertung nachwachsender Rohstoffe“<sup>175</sup>, das 1993 als Antwort auf eine Landtagsentschließung erstellt und im November 1997 sowie im Oktober 2003 fortgeschrieben wurde. In dem Förderkonzept werden die politischen Rahmenbedingungen sowie die Schwerpunkte der Förderung und die Anforderungen an Förderprojekte allgemein beschrieben.

In dem Förderkonzept fehlen jedoch wesentliche Vorgaben für eine geordnete zuwendungsrechtliche Abwicklung, wie z. B. die Benennung konkreter Förderziele sowie Angaben über Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen. Nach den Feststellungen des LRH erfolgt die Förderung deshalb nicht zielorientiert, sondern einzelfallbezogen und in ihrer Ausrichtung eher zufällig.

Im Jahr 2002 bewilligte das Ministerium beispielsweise einer Landwirtschaftskammer eine Zuwendung für eine Biomasseheizanlage zur Wärmeversorgung eines Pavillons und angrenzender Schulungshallen in Höhe von 40.000 €. Der LRH hat erhebliche Zweifel, dass das geförderte Projekt nach den Vorgaben des Förderkonzepts z. B. als Pilot- oder Demonstrationsanlage zur Erzeugung von Energie aus Biomasse überhaupt noch förderungsfähig war, weil das Landwirtschaftsministerium

---

<sup>174</sup> Verwaltungsvorschrift Nr. 3.3 zu § 23 LHO.

<sup>175</sup> Drs. 12/4784.

für gleichartige Anlagen bereits in mehreren Fällen Zuwendungen gewährt hatte und entsprechende Erkenntnisse bereits vorliegen mussten.

Der gleichen Landwirtschaftskammer bewilligte das Ministerium ebenfalls im Jahr 2002 eine mehrjährige Zuwendung für die Entwicklung und Erstellung von Schulungsmaterialien zur Qualifizierung von Land- und Forstwirten im Bereich der energetischen Nutzung von Biomasse und nachwachsenden Rohstoffen in Höhe von 250.000 €. Der LRH beanstandet, dass der im Zuwendungsbescheid genannte Zweck allenfalls mittelbar den im Förderkonzept festgelegten Oberzielen diene. Gefördert wurden keine konkreten Projekte im Bereich nachwachsender Rohstoffe, sondern Maßnahmen, um Landwirte für derartige Projekte zu interessieren.

In beiden Zuwendungsfällen stand zudem nur die Finanzierung der Projekte, nicht aber das Erreichen der Förderziele, im Vordergrund. Diese Zuwendungen wären nach Auffassung des LRH nicht bewilligt worden, wenn in einer Richtlinie konkrete Förderziele formuliert und die Vorhaben daran gemessen worden wären. Der LRH hält es für zwingend, dass für die Förderung der nachwachsenden Rohstoffe das zuwendungsrechtliche Verfahren künftig in einer Förderrichtlinie festgelegt wird.

#### *Förderung ohne hinreichende Erfolgskontrolle*

Bei Fördermaßnahmen sind Erfolgskontrollen unerlässlich, insbesondere wenn sie sich - wie hier - über einen langen Zeitraum erstrecken<sup>176</sup>. Wesentliche Voraussetzung für jede Erfolgskontrolle ist eine Definition des mit der Maßnahme verfolgten Ziels.

An dieser Zielvorgabe fehlt es nach Feststellung des LRH bis heute. Eine Evaluation, die das Landwirtschaftsministerium auf Anforderung des Finanzministeriums im August 2000 durchführte, zeigt diesen Mangel deutlich auf: Es wurde lediglich festgestellt, dass „die Förderung erfolgreich war, die Zielgruppe erreicht wurde und die Fördermaßnahme fortgesetzt werden sollte“. Eine Beurteilung der Sinnhaftigkeit der einzelnen Maßnahmen konnte nicht erfolgen, da das Förderziel nicht definiert war. Der Förderung lagen lediglich pauschal festgelegte politische Zielsetzungen zugrunde.

---

<sup>176</sup> Siehe Jahresbericht 2002, S. 54 (Drs. 14/3420).

Die vom LRH geforderte Förderrichtlinie wird auch die Förderziele zu bestimmen haben und Grundlage für die gebotene Erfolgskontrolle sein können.

#### *Das Landwirtschaftsministerium als Bewilligungsbehörde*

Die Zuständigkeit für den Ablauf des gesamten Bewilligungsverfahrens für Zuwendungen ist grundsätzlich nachgeordneten oder beliehenen Institutionen zu übertragen<sup>177</sup>. Diese Regelung entspricht auch den Forderungen des LRH<sup>178</sup>, die er in der Vergangenheit wiederholt als Ergebnis der Rechnungsprüfung erhoben hat, sowie der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien<sup>179</sup>. Die Ministerien sollen sich auf gesetzgeberische und allgemein lenkende Aufgaben sowie auf Aufgaben der Aufsicht, Planung und Erfolgskontrolle beschränken. Im Zuwendungsbereich sind sie dafür zuständig, Förderrichtlinien zu erlassen, Förderziele und -zwecke sowie die Entscheidungskriterien und Fördermodalitäten festzulegen. Die operative Abwicklung der Bewilligungsverfahren gehört hingegen nicht zu ihren Aufgaben und ist auf eine nachgeordnete oder beliehene Institution zu übertragen.

#### *Parallele Förderung durch andere Ressorts*

Neben dem Landwirtschaftsministerium gewährten weitere Ressorts Zuwendungen aus eigenen Programmen für Projekte im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe und der Bioenergie:<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Nach der Richtlinie zur Haushaltsführung, Nr. 24 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 19.12.2005 (Nds. MBl. 2006 S. 47), zuletzt geändert durch Runderlass vom 14.12.2006 (Nds. MBl. S. 46), bzw. gleichlautende Vorgängerregelungen.

<sup>178</sup> Jahresbericht 1989, S. 97 (Drs. 11/3900); Jahresbericht 2001, S. 153 (Drs. 14/2400); Jahresbericht 2007, S. 11 (Drs. 15/3800).

<sup>179</sup> Siehe § 13 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen vom 30.03.2004 (Nds. GVBl. S. 108).

<sup>180</sup> Zusammenstellung des Landwirtschaftsministeriums vom Februar 2006, die es auf Anforderung des Ausschusses für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landtages (im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen 2006) für die in den Jahren 2005 und 2006 laufenden und neu begonnenen Förderprojekte gefertigt hat.

<b>Ressort</b>	<b>Programm</b>	<b>Betrag - € -</b>
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	AGIP <sup>181</sup> -Projekte	2.800.000
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	EFRE <sup>182</sup> -Maßnahmen	1.000.000
Umweltministerium	Niedersächsisches Innovationsförderprogramm	4.800.000
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Ziel 2-Gebiete	900.000
Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Förderkonzept nachwachsende Rohstoffe	4.000.000
<b>Summe</b>		<b>13.500.000</b>

Der LRH fand in den geprüften Fällen nur sporadisch Hinweise auf eine Abstimmung zwischen den genannten Ressorts. Eine ressortübergreifende Koordination der Förderaktivitäten ist jedoch im Hinblick auf einen zielgerichteten und wirtschaftlichen Mitteleinsatz und zur Vermeidung von Doppelförderungen unerlässlich.

Hier empfiehlt der LRH die ressortübergreifende Bündelung der Fördermittel für den Bereich der nachwachsenden Rohstoffe.

### **35. Mängel in der Verwendungsnachweisprüfung der Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH**

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 50 81	-	Wirtschaftsförderfonds

*Sowohl das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als auch die Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH haben den zur Abwicklung der Verwendungsnachweisprüfung erforderlichen Personalbedarf unterschätzt. Hierdurch kam es bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen im Bereich der Wirtschaftsförderung zu erheblichen Bearbeitungsrückständen. Es drohten EU-Fördermittel zu verfallen.*

*Die zur Verringerung der Rückstände neben personellen Maßnahmen der Bank erfolgte Beauftragung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit entsprechenden Prüfungen war unwirtschaftlich und hat sich nicht bewährt.*

<sup>181</sup> Arbeitsgruppe Innovative Projekte (AGIP) beim Ministerium für Wissenschaft und Kultur.

<sup>182</sup> Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE).

*Bearbeitungsrückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung*

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank) als zentrales Förderinstitut des Landes ist seit Mitte 2004 auch für die Prüfung der Verwendungsnachweise im Bereich der Wirtschaftsförderung zuständig. Nach einer von der Bank zum Stichtag 30.03.2007 gefertigten Aufstellung waren 950 Verwendungsnachweise mit Eingangsdatum bis 2005 sowie 774 Verwendungsnachweise, die 2006 eingegangen waren, noch ungeprüft. Es bestand die Gefahr, dass EU-Fördermittel durch verspätete Prüfungen und dadurch bedingte Verzögerungen bei Abruf der letzten Fördermittelrate verfallen würden<sup>183</sup>.

Nach den Feststellungen des LRH beruhten die Bearbeitungsrückstände im Wesentlichen auf drei Ursachen:

- Vor Auflösung der Bezirksregierungen im Jahr 2004 oblag diesen die Wirtschaftsförderung und damit auch die Verwendungsnachweisprüfung. Die NBank übernahm von den Bezirksregierungen rd. 850 ungeprüfte Verwendungsnachweise, deren Eingang zum Teil bis in das Jahr 2000 zurückreichte. Außerdem gingen sukzessive weitere Verwendungsnachweise aus der Zuständigkeit der früheren Bezirksregierungen bei der NBank ein, sodass sich ihre Zahl auf insgesamt 1.100 summierte. Darüber hinaus entdeckten Mitarbeiter der Bank in einer Vielzahl von Fällen erst beim Aktenstudium ungeprüfte Verwendungsnachweise, weil einige der aufgelösten Bezirksregierungen Förderakten ohne Hinweise auf den Bearbeitungsstand übergeben hatten.
- Die NBank schätzte den durch Übernahme der Altfälle entstehenden Personalaufwand falsch ein. Für die Verwendungsnachweisprüfung standen bei Übernahme der Aufgabe von den Bezirksregierungen am 01.07.2004 nur 3,5 Arbeitskräfte zur Verfügung. Die Bank setzte offenbar ihre Prioritäten bei der Bewilligung von Förderungen. Im Übrigen konnte die Bank bis Anfang 2006 die Zahl der noch zu prüfenden Verwendungsnachweise nicht mithilfe ihrer EDV erfassen und überwachen.

---

<sup>183</sup> Bei Einsatz von EU-Mitteln wird der Restbetrag der Zuwendung in Höhe von 10 v. H. erst nach Vorlage und Prüfung des Endverwendungsnachweises ausbezahlt.

- Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wies zwar wiederholt auf die Notwendigkeit der rechtzeitigen Erfüllung der der NBank obliegenden Pflichten hin. Der LRH hat jedoch Zweifel, ob sich dies auch auf den Bereich der Verwendungsnachweisprüfung bezog. Jedenfalls fand er in den Unterlagen bis Mitte 2006 keine entsprechenden Hinweise.

#### *Maßnahmen der Bank*

Zur Verringerung der Arbeitsrückstände stockte die NBank ihr in der Verwendungsnachweisprüfung eingesetztes Personal auf, setzte intern zeitlich befristet Personal um und bildete zudem so genannte „task forces“. Auf Veranlassung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr beauftragte sie im vierten Quartal 2006 außerdem eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung von 20 Verwendungsnachweisen. Dadurch sollte der drohende Verfall nicht abgerechneter EU-Mittel verhindert werden. Die Bank vereinbarte mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft einen Festpreis in Höhe von netto 1.080 € pro Fall. Für erforderliche Kontrollen beim Zuwendungsempfänger hatte die Bank ein zusätzliches Nettohonorar von 720 € sowie die Reisekosten zu zahlen.

Nach den Feststellungen des LRH beschränkten sich die Beanstandungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Wesentlichen darauf, das Fehlen von Originalbelegen an Stelle der vorliegenden Fotokopien zu monieren. In allen extern geprüften Fällen musste die NBank eigenes Personal einsetzen, um zum Teil mit erheblichem Aufwand die Verwendungsnachweisprüfung abschließen zu können. Das Ziel der Auftragsvergabe an Externe, in den zwanzig Förderfällen bis zum Kassenschluss 2006 einen Abschlussbescheid zu erteilen und die Restmittel an die Zuwendungsempfänger auszuzahlen, wurde nur in vier Fällen erreicht. Trotz der schlechten Erfahrungen mit der Verwendungsnachweisprüfung durch Dritte beabsichtigte die Bank im Benehmen mit dem Ministerium, auch im Jahr 2007 weitere 130 Verwendungsnachweise durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bearbeiten zu lassen. Durch Intervention des LRH und stichprobenweise Revision der von der NBank getroffenen Fallauswahl wurde die Zahl der extern zu prüfenden Förderfälle auf 63 beschränkt.

### *Empfehlungen des LRH*

Der LRH regte an, in der Abteilung „Verwendungsnachweisprüfung“ der NBank eine angemessene Personalausstattung mit Stammpersonal sicherzustellen. Insbesondere im Bereich der institutionellen Förderung hält er es für geboten, Beschäftigte mit fundierten kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Kenntnissen einzusetzen. Die bei der Bank gebildeten „task forces“ haben sich nach Auffassung des LRH als Instrument bewährt, um flexibel auf Arbeitsrückstände reagieren zu können. Ihnen ist bei etwaigen zukünftigen Arbeitsrückständen der Vorzug vor Maßnahmen unter Beteiligung Dritter zu geben.

Die Beauftragung Externer mit der Prüfung von Verwendungsnachweisen bewährte sich nicht. Die unter erheblichem Ressourceneinsatz erforderliche abschließende Bearbeitung der extern geprüften Verwendungsnachweise durch Mitarbeiter der NBank belegt, dass die an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gezahlten Honorare trotz Vereinbarung einer Fallpauschale unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten unangemessen und damit unwirtschaftlich waren.

### *Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*

Das Ministerium teilte mit, die Rückstände im Bereich der Verwendungsnachweisprüfung seien zum 31.12.2007 weitestgehend abgebaut worden. Ein möglicher Verfall von EU-Geldern sei durch die Auslagerung der Verwendungsnachweisprüfung auf Externe verhindert worden.

Es teilt allerdings die Auffassung des LRH, dass die Vergabe der Verwendungsnachweisprüfung an Externe nur als „letzte Möglichkeit“ in Betracht kommt. Zurzeit sei eine solche Vergabe nicht beabsichtigt.

## **36. Fehlerhafte Zulagenzahlungen im Tarifbereich**

Einzelplan 04 u. a. - Finanzministerium u. a.

*Im Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung führten Bearbeitungsfehler bei der Gewährung von Zulagen im Tarifbereich zu Überzahlungen in Höhe von mindestens 118.000 €. Zu den Leistungsüberschreitungen trugen in größerer Zahl Personaldienststellen bei, die ihren Informationspflichten gegenüber dem Landesamt nicht genügten.*

Der LRH prüfte die Zahlung von Zulagen im Tarifbereich und setzte damit seine im Jahr 2005 begonnenen themenbezogenen Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit von Zahlungsvorgängen im Personalbereich fort<sup>184</sup>. Der LRH wertete beim Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) Listen mit 21.413 Zahlfällen selektiv nach Plausibilitätskriterien und Auffälligkeiten aus. Als Ausfluss der Auswertung sah er 152 Vergütungsakten ein. In 97 Fällen fand er Anlass zu Beanstandungen und stellte Überzahlungen in Höhe von mindestens 118.000 € fest.

#### *Ursachen der fehlerhaften Zahlungen*

Mangels Vorgaben durch Erlass fertigte das NLBV unter dem Gesichtspunkt einer sachgerechten Aufgabenabgrenzung Hinweise an die Personaldienststellen, wie bei der Zahlungsaufnahme und Zahlungseinstellung von Zulagen bei den unterschiedlichen Gruppen von Beschäftigten zu verfahren ist. Danach obliegt es den Personaldienststellen, Zulagen dem Grunde nach zu bewilligen. Diese haben dem NLBV die Bezeichnung der Zulage, die Rechtsgrundlage für Ihre Auskehrung und den Betrag mitzuteilen. Bei widerruflichen Zulagen hat die Personaldienststelle die Beschäftigten auf die Widerrufsmöglichkeit der Zulage hinzuweisen. Der LRH stellte fest, dass Personaldienststellen den Hinweisen nicht die gebotene Aufmerksamkeit schenkten. Insbesondere bei der Gewährung von Zulagen an Beschäftigte im Schreibdienst und im technischen Dienst kam es nach Arbeitsplatzwechseln oder Höhergruppierungen durch unterlassene Mitteilungen an das NLBV zu fehlerhaften Zahlungen.

Weitere fehlerhafte Zahlungen fußten auf Bearbeitungsmängeln im NLBV. So wurden Hinweise von Personaldienststellen zur Zahlung von Zulagen nicht verarbeitet. Teilweise unterblieb die manuelle Eingabe eines Schlüssels zur Zulagenhöhe oder es wurden falsche Zulagenschlüssel verwendet und Bewährungszulagen im KIDICAP-Verfahren<sup>185</sup> nicht vergütungsgruppenabhängig verschlüsselt.

#### *Folgen fehlerhafter Zulagenzahlungen für das Land*

In den festgestellten Überzahlungsfällen sah das NLBV unter Bezugnahme auf einen Runderlass des Finanzministeriums<sup>186</sup> davon ab, Beträge in Höhe von 89.530 €

---

<sup>184</sup> Vgl. Jahresbericht 2006, S. 109 (Drs. 15/2830); Beschluss des Landtages vom 08.11.2006 zu Drs. 15/3282, S. 11.

<sup>185</sup> Automatisiertes Personalabrechnungsverfahren.

<sup>186</sup> Runderlass des Finanzministeriums vom 15.06.1998, Nds. MBl. S. 967.

geltend zu machen. 28.238 € forderte das Landesamt zurück. Wären die Überzahlungsfälle nicht festgestellt worden, wäre der Schaden für das Land noch größer ausgefallen. Fehler bei wiederkehrenden Zahlungen erhöhen den Betrag jeden Monat. Selbst kleine Beträge können über einen längeren Zeitraum zu größeren Summen anwachsen. So führten monatliche Bruttobeträge zwischen 10 € und 100 € bei Zahlungszeiträumen von bis zu acht Jahren in 41 Einzelfällen zu fehlerhaften Zuzahlungszahlungen von jeweils mehr als 1.000 €.

#### *Maßnahmen zur Verringerung des Fehlerrisikos*

Das NLBV will auf die Feststellungen des LRH in seinem Verantwortungsbereich mit einem neuen Prüfungskonzept aus Pflicht- und anlassbezogenen Prüfungen reagieren. Darüber hinaus beabsichtigt es, durch regelmäßige Auswertungen, umfassendere Plausibilitätskontrollen, Spezialschulungen und fachbezogene Arbeitsanweisungen sein Risikomanagement zu verbessern. Das NLBV weist andererseits auf das Spannungsverhältnis zwischen den Kosten für ein personalintensives Risikomanagement und dem erzielbaren Nutzen hin.

Dem LRH ist das Spannungsverhältnis insbesondere vor dem Hintergrund der dem NLBV auferlegten Personalabbauverpflichtungen bekannt. Da dauerhaft unerkannte Fehler bei der Gewährung von Zulagen wegen ihres Summierungseffekts jedoch zu erheblichen finanziellen Schäden für das Land führen können, hält es der LRH für unabdingbar, dass das NLBV die angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung seines Risikomanagements konsequent umsetzt. Dass es hierbei nur um eine Minimierung des Fehlerrisikos gehen kann, ist selbstverständlich.

### **37. Täter-Opfer-Ausgleich - Optimierung möglich**

Einzelplan 11	-	Justizministerium
Kapitel 11 02	-	Allgemeine Bewilligungen

*Der Täter-Opfer-Ausgleich wird in den niedersächsischen Gerichtsbezirken in sehr unterschiedlicher Intensität praktiziert. Um eine landesweit gleich intensive Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, sollten vermehrt freie Träger einbezogen werden.*

1999 wurden in die Strafprozessordnung die §§ 155 a und b eingefügt. Danach sind Staatsanwaltschaften und Gerichte verpflichtet, in jedem Stadium des Verfahrens

die Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen den Beschuldigten und dem Opfer einer Straftat zu prüfen und in geeigneten Fällen auf einen solchen Ausgleich hinzuwirken. Mit der Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleichs (TOA) können seitdem auch nicht-öffentliche Stellen beauftragt werden.

#### *Organisation der Aufgabenerfüllung*

Mit dem Ziel der Einführung der zunächst nur im Jugendstrafverfahren praktizierten Konfliktschlichtung auch im allgemeinen Strafrecht war in Niedersachsen bereits 1990 der Verein „WAAGE Hannover e. V.“ gegründet worden. Im Jahr 1996 wurden zusätzlich Schlichtungsstellen bei den den jeweiligen Staatsanwaltschaften zugeordneten niedersächsischen Gerichtshilfestellen eingerichtet, um eine flächendeckende Anwendung des TOA-Verfahrens zu ermöglichen. Neben den Gerichtshilfestellen und der „WAAGE“ unterhalten inzwischen auch folgende eingetragene Vereine Schlichtungsstellen: Die Volkshochschule Emden, der SKM - Katholischer Verein für soziale Dienste in Lingen, die Konfliktschlichtung in Oldenburg sowie der Präventionsrat Harlingerland in Wittmund.

Die Gerichtshilfe hat - neben dem Täter-Opfer-Ausgleich - vor allem folgende Aufgaben:

- Ermittlung strafzumessungsrelevanter Umstände (§ 46 Abs. 2 Strafgesetzbuch),
- Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit,
- Ermöglichung von Untersuchungshaftverschonung.

Für den zusätzlichen Aufgabenbereich des Täter-Opfer-Ausgleichs wurden 2002 landesweit sechs Gerichtshelfer eingestellt. Inzwischen verfügt die Gerichtshilfe über 20 ausgebildete Konfliktschlichter (Sozialarbeiter).

Bundesweit ist die Situation uneinheitlich. Einerseits gibt es Länder, in denen der Täter-Opfer-Ausgleich ausschließlich in den Händen der Justizverwaltung liegt. In anderen Ländern wird der Täter-Opfer-Ausgleich ausschließlich von freien Trägern wahrgenommen. Darüber hinaus gibt es wie in Niedersachsen Mischsysteme.

### Grad der Aufgabenerfüllung

Im Vergleich mit anderen Möglichkeiten der Verfahrenseinstellung ohne Hauptverhandlung oder Strafbefehl (z. B. Verfahrenseinstellung gegen Geldauflage) ist der Täter-Opfer-Ausgleich ein aufwändiges Verfahren, da er regelmäßig mehrere Gespräche unter mediationskompetenter Leitung erfordert<sup>187</sup>. Andererseits besteht bei dieser Verfahrensweise eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit, dass der Rechtsfriede zwischen den Beteiligten dauerhaft hergestellt wird und es zu keinen Wiederholungstaten und zu keinen zivilrechtlichen Anschlussverfahren kommt.

Typischerweise erreichen die TOA-Fälle die Schlichtungsstellen durch Überweisung von den zuständigen (Staats- bzw.) Rechtsanwälten. Die Mehrzahl der Fälle kommt aus dem Bereich der häuslichen Gewalt. Allerdings ist die Intensität der Aufgabenerfüllung in den einzelnen Gerichtsbezirken trotz einheitlicher bundesrechtlicher Vorgaben sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die nachstehende Tabelle macht das deutlich:

Oberlandesgerichtsbezirk	Gesamtzahl neuer Ermittlungsverfahren bei den Staatsanwaltschaften 2006 <sup>188</sup>	Gesamtzahl der TOA-Aufträge 2006 <sup>189</sup>	TOA-Quote in v. H. (Spalte 3 : Spalte 2)
Braunschweig	82.159	172	0,15
Celle	240.217	1.576	0,66
Oldenburg	136.197	962	0,71

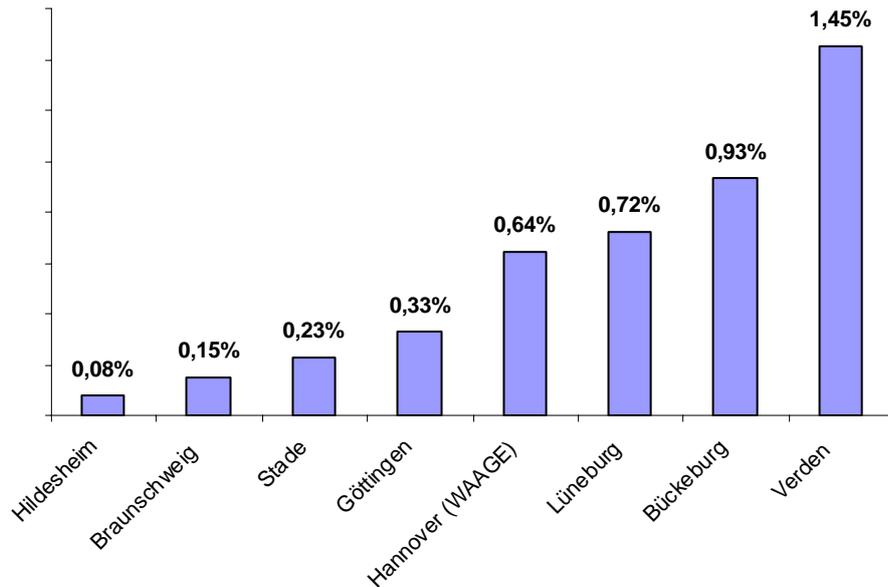
Beim Vergleich der „TOA-Quoten“<sup>190</sup> in einzelnen Landgerichtsbezirken fallen die regionalen Unterschiede noch stärker ins Auge:

<sup>187</sup> Soweit ersichtlich werden die durchschnittlichen Kosten eines TOA-Verfahrens in der gegenwärtigen bundesweiten Diskussion mit Werten innerhalb der Spanne von 250 € bis 430 € beziffert. Das Land Nordrhein-Westfalen plant eine pauschalierte Förderung der freien Träger in Höhe von 225 € pro Fall, wobei von Kosten von 250 € pro Fall und einem Selbstkostenanteil von 10 v. H. ausgegangen wird.

<sup>188</sup> Diese Fallzahlen sind der offiziellen Justizstatistik für 2006 entnommen.

<sup>189</sup> Diese Fallzahlen hat das Justizministerium mitgeteilt.

<sup>190</sup> Die TOA-Quote ist der Quotient aus der Anzahl der TOA-Aufträge und der Anzahl der neuen Ermittlungsverfahren im betreffenden Jahr (ausgedrückt in Prozent).



Die großen Unterschiede lassen sich nicht nur auf regional abweichende Kriminalitätsstrukturen zurückführen. Sie haben vielmehr - nach Aussagen der vom LRH befragten Stellen - ganz wesentlich damit zu tun, dass dem Täter-Opfer-Ausgleich in den Gerichtsbezirken unterschiedlicher Stellenwert zugemessen wird und ungleiche Ressourcen zur Verfügung stehen. So werden nach übereinstimmenden Auskünften bisher längst nicht alle geeigneten Fälle in ein TOA-Verfahren überführt.

Da der Täter-Opfer-Ausgleich dem Rechtsfrieden dient und damit auch zur Wirtschaftlichkeit von Strafverfahren beiträgt, sollte dieses Instrument in Niedersachsen aufbau- und ablauforganisatorisch optimiert werden. Das Justizministerium sollte verstärkt - z. B. durch Dienstbesprechungen, Handreichungen, veröffentlichte Statistiken und Fortbildungsmaßnahmen - darauf hinwirken, dass Staatsanwaltschaften und Gerichte bei der Erteilung von TOA-Aufträgen im Rahmen der für alle geltenden bundesrechtlichen Vorgaben landesweit dieselben Maßstäbe anlegen, damit sich die in den verschiedenen Gerichtsbezirken sehr unterschiedlichen TOA-Quoten angleichen.

Zu diesem Zweck sollte auch geprüft werden, ob TOA-Aufträge und ihre verfahrensrechtlichen Folgerungen bei der Berechnung des Justizpersonals sachgerechter berücksichtigt werden können.

*Vermehrte Einschaltung freier Träger*

§ 155 b Strafprozessordnung sieht ausdrücklich vor, dass auch nicht-öffentliche Stellen mit der Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleichs beauftragt werden können. Es handelt sich hierbei also nicht um einen Kernbereich der Justiz, sondern um eine Aufgabe, bei der im Lichte des verfassungsmäßig verankerten Subsidiaritätsprinzips eine Beauftragung freier Träger ernsthaft zu erwägen ist. Dies gilt umso mehr, als allgemein nicht bezweifelt wird, dass der Täter-Opfer-Ausgleich von den gegenwärtig in Niedersachsen tätigen freien Trägern grundsätzlich in der erforderlichen Qualität durchgeführt wird<sup>191</sup>.

Für die freien Träger spricht auch, dass diese sich nahezu ausschließlich mit Konfliktschlichtung befassen, sich in erheblichem Umfang einschlägig ausgebildeter und/oder erfahrener ehrenamtlicher Mitarbeiter bedienen und Opferhilfefonds unterhalten, mit deren Hilfe Beträge zur Schadenswiedergutmachung vorgeschossen werden können.

Aus Sicht des LRH ist entscheidend, dass bei einer Vergabe erstmals Preise im Wettbewerb ermittelt würden. Außerdem könnte mithilfe freier Träger eine gleichermaßen intensive Aufgabenerfüllung in der Fläche gewährleistet werden.

Die Landesregierung sollte vor diesem Hintergrund prüfen, wie der Täter-Opfer-Ausgleich insbesondere auch in der Fläche optimiert werden könnte. Vorstellbar wäre es, die Erbringung der TOA-Leistungen für bestimmte Bezirke und ggf. für bestimmte Zeiträume öffentlich auszuschreiben und so einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der Gerichtshilfe auf der einen und freien Trägern auf der anderen Seite zu ermöglichen<sup>192</sup>.

Außerdem sollte die gegenwärtig im Wesentlichen über Landeszuwendungen erfolgende Finanzierung der freien Träger durch leistungsbezogene Entgelte auf der Grundlage von Rahmenverträgen mit dem Land ersetzt werden.

---

<sup>191</sup> Die „WAAGE“ und die Konfliktschlichtung Oldenburg e. V. sind neben zwei Stellen in Frankenthal und Berlin die ersten TOA-Stellen, denen das Gütesiegel „TOA-Q - Bundesweit geprüfte Qualität“ erteilt wurde.

<sup>192</sup> Von öffentlichen Ausschreibungen könnten ggf. die Landgerichtsbezirke Verden und Lüneburg ausgenommen werden, in denen bisher der TOA durch das Personal der Gerichtshilfe überdurchschnittlich intensiv betrieben wird.

### 38. Erheblicher Koordinierungsbedarf bei Maßnahmen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen

Einzelplan 05 u. a.	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit u. a.
Kapitel 05 70 u. a.	-	Jugendhilfe u. a.

*Die Zuständigkeiten für Maßnahmen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sind auf verschiedene Ressorts und innerhalb der Ressorts auf unterschiedliche Stellen verteilt. Im Interesse einer effektiven Aufgabewahrnehmung sind sie neu zu ordnen.*

#### *Schwachstellen der bisherigen Aufgabenzuordnung*

Das Land nimmt vielfältige Aufgaben der Förderung von Kindern und Jugendlichen wahr. Neben dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und dem Kultusministerium, denen insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe nach Maßgabe des VIII. Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) obliegt, sind auch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, das Justizministerium sowie das Ministerium für Inneres, Sport und Integration zuständig.

Sowohl im Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit als auch im Kultusministerium sind die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe verschiedenen Abteilungen und Referaten zugeordnet. Der Geschäftsverteilungsplan des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit weist deshalb die Koordinierung der hausinternen und ressortübergreifenden Aktivitäten als besondere Aufgabe aus. Auch das Kultusministerium bestellte einen *Koordinator für Jugend und politische Bildung*, der u. a. die erforderlichen Kontakte zum Landespräventionsrat, zum Landesjugendring und zum Sozialministerium unterhält.

Das Wirtschaftsministerium, das Justizministerium und das Innenministerium fördern ebenfalls in eigener Zuständigkeit z. B. Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, zur Kriminalprävention für Jugendliche oder die sportliche Kinder- und Jugendarbeit.

Die trotz Einsatzes von Koordinatoren unzureichende Steuerung wird vor allem an der haushaltswirtschaftlichen Veranschlagung entsprechender Maßnahmen deutlich. Diese sind in fünf Einzelplänen und 13 Kapiteln des Landeshaushalts etatisiert. Bei zahlreichen Titeln ist durch Haushaltsvermerke festgelegt, dass gemäß § 35

Abs. 2 LHO Ausgaben im Rahmen des Verwendungszwecks auch geleistet werden dürfen, wenn an anderer Stelle des Landeshaushalts Mittel für denselben Zweck veranschlagt sind.

Überdies engagiert sich das Land nach den Feststellungen des LRH in zahlreichen Einzelfeldern der Kinder- und Jugendhilfe. Es führt eine Vielzahl von Förderprogrammen durch, die bezüglich der Zielgruppen und der sachlichen Förderschwerpunkte teilweise nicht aufeinander abgestimmt sind. Beispielsweise initiierte das Sozialministerium jeweils unter Federführung verschiedener Referate und Abteilungen mehrere Programme zur Gewaltprävention sowie zur Bekämpfung von Suchtkrankheiten. Maßnahmen des Jugendaustauschs und für die Kinderbetreuung führen sowohl dieses Ministerium als auch das Kultusministerium durch. Erholungs- und Freizeitmaßnahmen für Familien und Jugendliche werden nicht nur vom Sozialministerium, sondern auch vom Innenministerium gefördert. Das Kultusministerium und das Innenministerium unterstützen mit jeweils eigenständigen Fördermaßnahmen den Sport für Schülerinnen und Schüler sowie für Kindertagesstättenkinder.

Auch bei den Empfängern der Fördermittel gibt es Übereinstimmungen. Dies betrifft besonders die Träger der Freien Wohlfahrtspflege und die kommunalen Gebietskörperschaften, aber auch die Jugendringe sowie die Träger der Kindertagesstätten.

#### *Empfehlungen des LRH*

Unterschiedliche Zuständigkeiten bergen die Gefahr, dass Fördermaßnahmen und Fördermittel nicht zielgerichtet und damit unwirtschaftlich eingesetzt werden. Die große thematische Streuung und die Vielzahl möglicher Zuwendungsempfänger führen dazu, dass Kinder- und Jugendhilfemittel des Landes zum Teil nur örtlich begrenzt wirken. Die in einzelnen lokalen Projekten erzielten Erfolge lassen sich aber nur bedingt mit den Aufgaben des Landes und dem für die Gewährung von Zuwendungen erforderlichen erheblichen Landesinteresse vereinbaren<sup>193</sup>. Insbesondere in den durch das SGB VIII geregelten Kernbereichen der Kinder- und Jugendhilfe obliegen dem Land nur die in erster Linie konzeptionellen und koordinierenden Aufga-

---

<sup>193</sup> Nach § 23 LHO dürfen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

ben des überörtlichen Trägers<sup>194</sup>, während die kommunalen Gebietskörperschaften als örtliche Träger die operative Verantwortung tragen.

Im Interesse eines effektiven Ressourceneinsatzes sollte sich das Land bei Maßnahmen für Kinder und Jugendliche auf seine Planungs-, Steuerungs- und Beratungsaufgaben beschränken und lokale Projekte oder Einrichtungen nicht mehr unmittelbar fördern. Der LRH regt an, Aufgaben und Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe an solchen konzeptionellen Primärzielen auszurichten, die der Stellung des Landes als überörtlicher Träger entsprechen. Die Zuständigkeit für ein Primärziel ist jeweils einem Ressort zu übertragen. Darüber hinaus ist die unübersichtliche und auf eine Vielzahl von Haushaltsstellen verteilte Veranschlagung der Haushaltsmittel für Kinder- und Jugendhilfezwecke zu korrigieren.

## Controlling stärken

*Die verantwortungsbewusste Verwendung öffentlicher Mittel setzt Controlling und Transparenz voraus.*

### 39. Wirtschaftsförderung ohne umfassendes Controlling

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 50 81	-	Wirtschaftsförderfonds

*Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat seine gegenüber dem Landtag gegebene Zusage zum Aufbau eines Controllings im Bereich der Wirtschaftsförderung bisher nur ansatzweise verwirklicht.*

#### *Unzulängliche Erfolgskontrollen bei der Wirtschaftsförderung*

Der LRH beanstandete in den letzten Jahren wiederholt unzureichende Erfolgskontrollen bei der Wirtschaftsförderung. Bereits im Jahresbericht 2002<sup>195</sup> äußerte er sich zur Verfehlung von Förderzielen, Mitnahmeeffekten und fehlenden Erfolgskontrollen. Im Jahresbericht 2003<sup>196</sup> griff der LRH die Problematik fehlender Erfolgskontrollen in seinem Beitrag „Ungelöste Probleme beim Versuch einer Neuordnung der

<sup>194</sup> §§ 82 Abs. 2, 85 Abs. 2 SGB VIII.

<sup>195</sup> Drs. 14/3420, S. 115 ff.

<sup>196</sup> Drs. 15/180, S. 105 ff.

Wirtschaftsförderung in Niedersachsen" erneut auf und forderte u. a. die Einführung eines umfassenden Fördermittel-Controllings, um die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen beurteilen zu können.

Der Landtag beschloss daraufhin am 18.09.2003<sup>197</sup>, dass die materiellen Schwachstellen der Wirtschaftsförderung - insbesondere die Unübersichtlichkeit der Förderprogramme sowie fehlende konkrete Förderziele und Erfolgskontrollen - zu beseitigen sind. In ihrer Antwort vom 10.03.2004<sup>198</sup> führte die Landesregierung aus, die mit Übertragung der Förderaufgaben auf die Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank) erfolgende Zentralisierung erlaube es, die Subventionsstrategie über alle Bereiche hinweg laufend auf Zielerreichung zu überprüfen und nach Bedarf neu zu justieren. Prüfstellen und Kontrollmechanismen würden im Zuge des Aufbaus der NBank entwickelt.

In der Folgezeit beanstandete der LRH, dass

- die NBank bei einem Förderprogramm Kontrolldaten zwar erhoben, jedoch nicht ausgewertet hatte,
- bei einem anderen Förderprogramm eine qualitative Bewertung der geförderten Projekte unterblieben war sowie
- bei einem weiteren Förderprogramm das Zuwendungsverfahren mit Auszahlung der Fördermittel abgeschlossen wurde und damit offen blieb, ob und in welchem Umfang Förderungen zum gewünschten Ziel geführt hatten.

Diese Feststellungen veranlassten den LRH, das Fördercontrolling der NBank zu untersuchen. Dabei monierte er, dass die NBank über Vorgaben der EU sowie vom LRH anlassbezogen geforderte Erfolgskontrollen hinaus kein Fördercontrolling eingerichtet hatte. Nach Auskunft der NBank fehlte hierfür ein entsprechender Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

Die Strategieabteilung des Ministeriums führt zwar ein Fördercontrolling anhand verschiedener Wirtschaftsindikatoren durch. Erfolgskontrollen bei einzelnen För-

---

<sup>197</sup> Nr. 39 der Anlage zu Drs. 15/401.

<sup>198</sup> Drs. 15/889.

dermaßnahmen führte das Ministerium jedoch mit Ausnahme von zwei größeren Bereichen<sup>199</sup> nicht ein.

#### *Empfehlungen des LRH*

Der LRH empfahl dem Ministerium, in Zusammenarbeit mit der NBank unverzüglich mit dem Aufbau eines programmbezogenen Fördercontrollings zu beginnen. Ziel dieses Fördercontrollings muss sein, ein funktionierendes System zu errichten, um die Wirkung von Zuwendungen im Rahmen der förderpolitischen Zielsetzungen des Landes überprüfen zu können. Dazu ist die Entwicklung belastbarer Indikatoren, die den Erfolg einer Fördermaßnahme abbilden, erforderlich. Diese Indikatoren sollten bereits im Rahmen der Formulierung von Förderrichtlinien definiert und dokumentiert werden.

#### *Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*

In seiner Stellungnahme verweist das Ministerium darauf, dass es in größeren Förderbereichen die bei der NBank generierten Daten direkt und kontinuierlich auswerte oder als Grundlage für förderprogrammspezifische Evaluationen nutze. Im Übrigen werde durch ein derzeit im Aufbau befindliches Data Warehouse ein verbessertes Fördercontrolling möglich sein, in das neben Finanzmitteln auch geeignete Förderdaten eingestellt würden, um eine zielgerichteten Evaluation der Förderrichtlinien zu ermöglichen. Ferner weist das Ministerium darauf hin, dass die aktuellen Förderprogramme, die zurzeit im Zuge der neuen Strukturfondsförderung entwickelt werden, Qualitätskriterien enthielten, nach denen Förderanträge vorab bewertet würden.

Der LRH hat diese Entwicklung von Qualitätskriterien und Scoring-Modellen im Rahmen der Anhörung zu den Richtlinien-Entwürfen zustimmend zur Kenntnis genommen. Eine Vorabbewertung von Förderanträgen kann jedoch eine Zielerreichungskontrolle anhand konkreter Indikatoren nach Abschluss einer Fördermaßnahme nicht ersetzen.

---

<sup>199</sup> Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie „Forschung und Entwicklung“.

**40. Sponsoring - am liebsten ohne Vertrag und ohne Vermerk**

Einzelpläne 08 und 11	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und Justizministerium
Kapitel 50 81	-	Wirtschaftsförderfonds
Kapitel 11 02	-	Allgemeine Bewilligungen

*Der LRH prüfte in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie des Justizministeriums stichprobenartig die Einhaltung der Bestimmungen zum Sponsoring.*

*In vielen Fällen wurden weder schriftliche Verträge über Sponsoringleistungen abgeschlossen noch Aktenvermerke zu mündlich geschlossenen Verträgen gefertigt, obwohl die Sponsoringbestimmungen dies vorsehen. Auch fehlten durchweg Erläuterungen zum Wert der gesponserten Sach- oder Dienstleistungen.*

Unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention prüfte der LRH anhand der veröffentlichten Sponsoringleistungen und Spenden aus den Jahren 2004 bis 2006 in den Geschäftsbereichen des Justizministeriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr stichprobenweise, ob die Bestimmungen zum Sponsoring beachtet wurden<sup>200</sup>.

*Schriftformerfordernis*

Nach Nr. 6 der Sponsoringbestimmungen ist für den Sponsoringvertrag regelmäßig die Schriftform zu wählen. Soweit dies im Einzelfall weder angezeigt noch durchsetzbar ist, sind die Gründe hierfür und der Inhalt des mündlich geschlossenen Vertrags in einem Aktenvermerk festzuhalten.

Der LRH musste bei seiner Prüfung feststellen, dass die vorgenannte Bestimmung den Bearbeitern nicht immer bekannt war und Unsicherheit über den notwendigen Inhalt einer Sponsoringvereinbarung bestand. In vielen untersuchten Fällen war weder ein schriftlicher Sponsoringvertrag abgeschlossen noch der ersatzweise erforderliche Aktenvermerk gefertigt.

---

<sup>200</sup> Anlage 3 zu Nr. 7 der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung (Gemeinsamer RdErl. des Ministeriums für Inneres und Sport, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 14.06.2001, Nds. MBl. 2001 S. 572).

Im Interesse einer vollständigen Transparenz, der Korruptionsprävention und jeder Vermeidung eines Anscheins der Befangenheit der Landesverwaltung ist eine strikte Beachtung der von der Landesregierung festgelegten Formvorschriften von hoher Bedeutung<sup>201</sup>. Der LRH hat deshalb die beiden betroffenen Ministerien und insbesondere auch das Ministerium für Inneres und Sport als federführendes Ressort gebeten, darauf in geeigneter Form hinzuwirken.

#### *Ergänzung der Sponsoringbestimmungen*

Weiter empfiehlt der LRH, die Sponsoringbestimmungen in folgenden Punkten zu ändern oder zu ergänzen:

- In Verträgen bzw. Vermerken sollte auch der Wert von gesponserten Sach- oder Dienstleistungen angegeben werden.
- Es sollte eine Wertgrenze festgelegt werden, bei deren Überschreiten in jedem Fall ein schriftlicher Sponsoringvertrag erforderlich ist.

Schließlich sollten Musterformulierungen für Sponsoringverträge bekannt gemacht werden, um eine einheitliche Handhabung zu gewährleisten und Unsicherheiten vorzubeugen.

#### *Stellungnahme der Ressorts*

Das Justizministerium verweist darauf, dass in der überwiegenden Anzahl der vom LRH gerügten Fälle das Sponsoring durch Schriftwechsel vereinbart wurde und deshalb dem Erfordernis eines schriftlichen Vertrags genügt sei. Dem kann der LRH - auch unter Hinweis auf den Rechtsgedanken der §§ 126, 127 BGB - nicht folgen. Sinn und Zweck des Schriftformerfordernisses beim Sponsoring ist es nämlich, die Beteiligten zu einer vollständig dokumentierten und transparenten Einigung über alle im Sinne der Korruptionsprävention erforderlichen Aspekte des konkreten Sponsoringvorhabens zu zwingen. Dies kann nur durch Zusammenfassung in einer einzigen Vertragsurkunde erreicht werden.

---

<sup>201</sup> Vgl. Nr. 4.2 der Sponsoringbestimmungen.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration hat inzwischen die übrigen Ressorts schriftlich gebeten, in ihrem Bereich auf die Einhaltung der Formvorschriften der Sponsoringbestimmungen hinzuweisen, und einen Mustersponsoringvertrag beigefügt. Im Übrigen will das Ministerium dafür eintreten, dass die Sponsoring-Bestimmungen noch 2008 im Sinne der oben genannten Forderungen des LRH überarbeitet werden.

#### **41. Investiver Anteil des Kommunalen Finanzausgleichs - Investitionsausgabe des Landes trotz fehlenden Nachweises?**

Einzelplan 13	-	Ministerium für Inneres, Sport und Integration/Finanzministerium
Kapitel 13 12	-	Finanzausgleich zwischen dem Land, Gemeinden und Landkreisen

*Das Land sah bis zum Hj. 2006 davon ab, den gesetzlich geforderten Nachweis über die ordnungsgemäße Verwendung des investiven Anteils am Kommunalen Finanzausgleich einzufordern.*

#### *Gesetzliche Regelungen*

Die Gemeinden und Landkreise erhalten vom Land nach § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich zur Ergänzung ihrer Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben Finanzausgleichszuweisungen in Höhe eines einheitlichen durch Gesetz festgelegten v. H.-Satzes der Steuereinnahmen des Landes (Zuweisungsmasse).

Von dieser Zuweisungsmasse - gekürzt um Bedarfszuweisungen und Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises - entfallen nach § 1 Abs. 2 des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes (NFVG) 12,3 v. H. auf Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Dieser Anteil wird im Haushalt des Landes als Investition veranschlagt. Er erhöht damit die Verschuldungsobergrenze des Landes nach Artikel 71 Niedersächsische Verfassung, andererseits dürfen die Kommunen ihre aus diesen Einnahmen bewirkten Maßnahmen nicht mit Kredit finanzieren (§ 3 Abs. 1 Satz 4 NFVG). Um Letzteres sicherzustellen, ist in § 3 Abs. 2 NFVG ergänzend geregelt:

„Die Verwendung für Investitionsmaßnahmen nach Abs. 1 ist dem Land nach Abschluss des Haushaltsjahres nachzuweisen. Das für Inneres zuständige Ministerium wird ermächtigt, die Form des Nachweises zu bestimmen.“

### *Fehlender Nachweis*

Der LRH stellte bei seiner Prüfung im Jahr 2006 fest, dass das Innenministerium von seiner Ermächtigung, die Form des Nachweises zu bestimmen, keinen Gebrauch gemacht hatte. Es sah es als (ausreichenden) Nachweis an, dass die Kommunen den für Investitionsmaßnahmen zu verwendenden Anteil der Zuweisungsmasse ordnungsgemäß buchen und in ihrer Kassenstatistik und Jahresrechnungsstatistik ausweisen. Zudem wies es darauf hin, dass die jährlichen Ausgaben der Kommunen für Investitionsmaßnahmen die Finanzhilfen für diese Zwecke um ein Vielfaches übersteigen.

Nach Auffassung des LRH genügte das Verfahren nicht dem gesetzlichen Erfordernis eines Nachweises. Die Prüfung, ob eine Kommune die ihr für Investitionsmaßnahmen gewährte Finanzhilfe ordnungsgemäß ohne zusätzliche Kreditaufnahme für Investitionen verwendet habe, müsse für jede Kommune gesondert durchgeführt werden. Eine nur summarische Prüfung, ob das Investitionsvolumen aller Kommunen höher sei als die vom Land für Investitionsmaßnahmen gewährten Finanzhilfen, entspreche nicht dem gesetzlichen Gebot.

### *Maßnahmen des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration*

Das Ministerium teilte mit, dass die Bescheide zum Kommunalen Finanzausgleich um einen Hinweis auf die Rechtslage ergänzt und die Kommunen verpflichtet werden sollen, den Verwendungsnachweis im Rahmen der Erstellung der Jahresrechnung/des Jahresabschlusses zu führen.

Zudem werde es die Rechnungsprüfungsämter und die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt auf die Problematik hinweisen und um besondere Beachtung bei den turnusmäßigen Prüfungsarbeiten zur Jahresrechnung/zum Jahresabschluss bitten.

### *Ausblick*

Die Einführung der Regelungen stand im Zusammenhang mit dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 10.07.1997, das mit Blick auf die Verschuldungsobergrenze des Artikels 71 Niedersächsische Verfassung gesetzliche Regelungen einforderte,

wenn das Land einen Teil des Kommunalen Finanzausgleichs als eigene Investition veranschlagt.

Da das Land ab dem Hj. 2010 keine neuen Schulden aufnehmen will<sup>202</sup>, hält es der LRH im Sinne einer Verfahrensvereinfachung für denkbar, dass künftig die teilweise Investitionsbindung der Finanzausgleichsmasse entfällt.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration befürwortet grundsätzlich den Wegfall der Investitionsbindung. Wegen der derzeit im Rahmen der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung diskutierten Modelle zur künftigen Schuldenbegrenzung sieht sich die Landesregierung jedoch nicht in der Lage, sich zum jetzigen Zeitpunkt zum Wegfall der Investitionsbindung abschließend zu äußern.

## **Rundfunkgebühren sparsam verwenden**

*Bei der Verwendung der Rundfunkgebühren sind wie bei Landesmitteln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.*

### **42. Kooperation bzw. Fusion der Landesmedienanstalten Niedersachsens und Bremens**

*Die Bremische Landesmedienanstalt und die Niedersächsische Landesmedienanstalt haben ihre Kooperationsmöglichkeiten weitestgehend ausgeschöpft.*

*Mögliche Einsparungen im Falle einer Fusion werden durch finanzielle Nachteile aufgezehrt, die mit dem gegenwärtigen Finanzierungssystem verbunden sind.*

*Die derzeit im Rundfunkstaatsvertrag vorgegebene Finanzierung von Landesmedienanstalten sollte durch eine Regelung ersetzt werden, die effizientere Strukturen begünstigt und finanzielle Anreize für Fusionen schafft.*

---

<sup>202</sup> Vgl. Beitrag „Konsolidierung muss wieder Vorrang haben“, S. 6.

### *Ausgangslage*

Die Rechnungshöfe der Länder Niedersachsen und Bremen untersuchten in abgestimmten Prüfungen, ob und wie die bestehenden Kooperationen zwischen der Bremischen Landesmedienanstalt (brema) und der Niedersächsischen Landesmedienanstalt (NLM) weiter ausgebaut werden könnten. Sie gingen darüber hinaus der Frage nach, welche Vorteile beide Landesmedienanstalten aus einer Fusion ziehen könnten.

### *Möglichkeiten länderübergreifender Kooperation*

Zwischen der brema und der NLM bestehen umfangreiche Kooperationen. Beide Landesmedienanstalten stimmen sich beispielsweise bei der Zulassung privater Rundfunkveranstalter sowie bei der Aufsicht ab. Sie arbeiten beim Frequenzmanagement sowie beim Bürgerrundfunk eng zusammen. Außerdem koordinieren sie ihre Mitarbeit in den überregionalen Gremien der Landesmedienanstalten. Die brema und die NLM haben ihre Kooperationsmöglichkeiten weitestgehend ausgeschöpft.

### *Rationalisierungspotenziale durch Fusion*

Durch eine Fusion könnten die brema und die NLM Einsparungen erzielen und einzelne Aufgaben effektiver wahrnehmen. Zahlreiche Aufgaben, die zurzeit in beiden Landesmedienanstalten anfallen, würden nach einer Fusion nur noch einer Stelle obliegen.

Im Falle einer Zusammenführung der Verwaltung würde eine der beiden Verwaltungsleitungsstellen entbehrlich werden. Darüber hinaus könnte eine Direktorenstelle wegfallen. Die entsprechenden Personalausgaben (im Jahr 2005 rd. 190.000 €) könnten eingespart werden. Bei der brema könnte außerdem der Aufgabenbereich des „Beauftragten für den Offenen Kanal“ entfallen, wenn - wie vom dortigen Rechnungshof vorgeschlagen - der Bürgerrundfunk auf Freie Träger übertragen würde. Die Ausgaben der brema für diese Stelle beliefen sich im Jahr 2005 auf rd. 90.000 €<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup> Im Übrigen haben die Rechnungshöfe eine aufgabenkritische Betrachtung des Bürgerrundfunks, der bei den beiden Landesmedienanstalten etwa die Hälfte des Haushaltsvolumens beträgt, nicht vorgenommen. In diesem Bereich würde sich voraussichtlich zusätzliches Fusionspotenzial eröffnen.

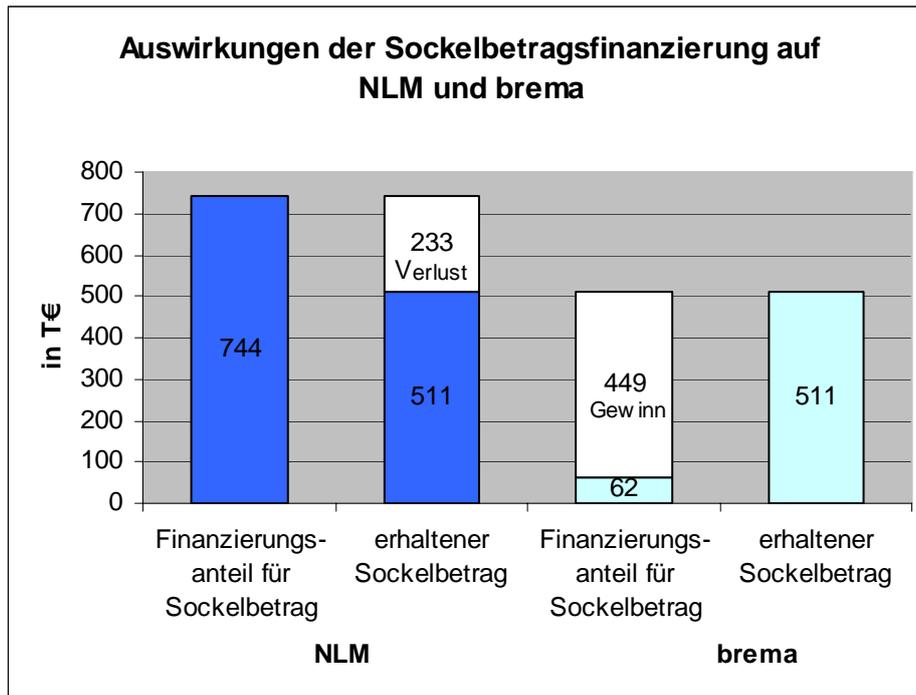
Durch den Abbau der v. g. Stellen könnten insgesamt rd. 280.000 € eingespart werden. Da die Kosten für diese Arbeitsplätze in Höhe von insgesamt rd. 30.000 € ebenfalls wegfielen, wären jährliche Einsparungen in Höhe von rd. 310.000 € möglich.

Nach einer Fusion von brema und NLM würde sich zudem der Aufwand für die Mitarbeit in regionalen und überregionalen Gremien deutlich verringern. Auch könnte die Bündelung von Ressourcen den Wirkungsgrad einzelner Tätigkeiten der Landesmedienanstalten deutlich verbessern. So könnte beispielsweise die Medienaufsicht verstärkt werden.

#### *Finanzierung der Landesmedienanstalten*

Die Landesmedienanstalten decken ihren Finanzbedarf im Wesentlichen aus einem Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr in Höhe von rd. 1,9 v. H. Von diesem Anteil erhält jede Landesmedienanstalt zunächst einen Sockelbetrag in Höhe von rd. 511.000 € als Grundstock zur Deckung ihrer Kosten. Der Rest wird auf die einzelnen Landesmedienanstalten entsprechend dem Verhältnis der Rundfunkgebührenaufkommen der jeweiligen Länder verteilt. Im Jahr 2005 mussten für 15 Landesmedienanstalten Sockelbeträge in Höhe von 7.669.350 € aufgebracht werden. Zu diesem Zweck leisteten die einzelnen Landesmedienanstalten Finanzierungsanteile, die ihren prozentualen Anteilen an den Rundfunkgebühren entsprachen.

Durch die Sockelbeträge erhalten einige Landesmedienanstalten mehr Mittel, als es dem Gebührenaufkommen in ihren Ländern entspricht, andere weniger. Im Ergebnis führen die Sockelbeträge zu einem Finanzausgleich zwischen den Landesmedienanstalten. Die Auswirkungen auf die beiden geprüften Anstalten werden aus der nachfolgenden Graphik deutlich:



Bezogen auf beide Landesmedienanstalten hatte die Sockelbetragsregelung saldiert einen Vorteil von rd. 216.000 €.

#### *Finanzielle Ausstattung im Falle einer Fusion*

Die finanzielle Ausstattung von brema und NLM würde sich infolge einer Fusion verschlechtern. Das ergibt sich unmittelbar aus dem beschriebenen Finanzierungssystem, weil bei einer Fusion - nach einer Übergangszeit von acht Jahren - ein Sockelbetrag entfallen würde. Die Folge wäre - unter Berücksichtigung der Fusion der Landesmedienanstalten der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein im März 2007 - ein Minus von jährlich rd. 457.000 €. Auch bei einer möglichen Einsparung von rd. 310.000 € p. a. ist eine Fusion somit unter den geltenden Verteilungsregeln für beide Landesmedienanstalten im Saldo in finanzieller Hinsicht nachteilig.

#### *Würdigung*

In Anbetracht der gegenwärtigen staatsvertraglichen Regelungen bestehen keine ausreichenden finanziellen Anreize für einen Zusammenschluss der brema und der NLM oder anderer potenzieller Fusionskandidaten.

Der LRH hält die derzeitige Finanzierungsregelung im Hinblick auf die gewünschte Unterstützung von Fusionen für nicht Ziel führend. Auch die aktuelle Übergangsre-

gelung für fusionierende Landesmedienanstalten schafft keine ausreichenden Anreize für Fusionen.

Die Finanzierungsregelung ist auch deshalb kritikwürdig, weil im Falle von Fusionen die eingesparten Sockelbeträge entsprechend dem Gebührenaufkommen der jeweiligen Länder den nicht fusionierenden Landesmedienanstalten zugute kommen. Sie erhalten damit finanzielle Vorteile, ohne einen entsprechenden Mehrbedarf zu haben.

#### *Vorschlag des LRH*

Der LRH hält es für sachgerecht, durch eine Umstellung des Finanzierungssystems den Rationalisierungsanreiz für die Landesmedienanstalten zu erhöhen. Damit sollten zugleich Anreize für Fusionen sowie für die Bildung länderübergreifender Gemeinschaftseinrichtungen geschaffen werden.

Dieses könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass alle Sockelbeträge sukzessive abgeschmolzen werden, jedoch für die fusionierten Anstalten die (ggf. schon teilweise reduzierten) Sockelbeträge bis zum Ende des Abschmelzungszeitraums „eingefroren“ werden. Ein Anreiz für die Bildung zentraler Einrichtungen könnte dadurch geschaffen werden, dass die durch die Abschmelzung der Sockelbeträge frei werdenden Mittel zur Finanzierung von Gemeinschaftseinrichtungen für länderübergreifende Aufgaben der Landesmedienanstalten zur Verfügung gestellt werden.

### **43. Neubau von zwei Studiogebäuden des NDR**

*Aus der Umgebung abgeleitete gestalterische Ansprüche, geringe Nutzflächenanteile und hohe Betriebskosten zweier Neubauten des NDR in Hamburg werden dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht gerecht.*

#### *Vorbemerkung*

Die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer Freie und Hansestadt Hamburg und Niedersachsen prüften die Wahrnehmung der Aufgaben des Gebäudemanagements durch den NDR im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung gemäß § 34 Abs. 1 und 4 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk. Die Prüfung

bestand insgesamt aus drei weitgehend selbstständigen Teilbereichen. Ein Prüfungsteil bezog sich auf den Neubau von zwei Studiogebäuden des NDR. Er wurde von dem federführenden Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg geprüft. Dieser hat seine wesentlichen Prüfungsergebnisse im Jahresbericht 2008 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg veröffentlicht. Der Beitrag ist im Wesentlichen wortgleich übernommen worden:

#### *Architektenwettbewerb*

Der NDR forderte im Jahr 2000 für seinen neuen Hörfunkkomplex am Standort Hamburg-Rotherbaum im Rahmen eines Wettbewerbs sechs Architekturbüros auf, Bbauungsstudien zu entwickeln. Ein für die Vorprüfung der Entwürfe eingesetztes Gremium von Fachleuten beurteilte z. B. die - höhere Investitions- und Betriebskosten auslösende - Fassadengestaltung des späteren Preisträgerentwurfs im Hinblick auf ihren „Widerspruch zu städtebaulicher sensibler Einfügung“ kritisch. Dennoch und trotz annähernd gleich guter Bewertung eines anderen Entwurfs durch die Wettbewerbsjury vergab der NDR - deren einstimmigem, aber rechtlich nicht bindendem Votum folgend - den Auftrag an den Preisträger. Haus 12 des aus zwei gestalterisch nahezu identischen Gebäuden bestehenden Neubauvorhabens ist seit 2004 in Betrieb, mit den Arbeiten für Haus 13 wurde im Juni 2006 begonnen. Die Gesamtkosten liegen nach den Planungen bei nahezu 70 Millionen €.

#### *Baukosten*

Die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer<sup>204</sup> haben die infolge hoher Investitions- und Folgekosten unwirtschaftliche Entscheidung des NDR kritisiert. Die Baukosten<sup>205</sup> des Neubauvorhabens übersteigen in allen wesentlichen Merkmalen<sup>206</sup> die zum Vergleich herangezogenen Werte für öffentliche Hochbaumaßnahmen<sup>207</sup> von 44 Millionen € um insgesamt mehr als 26 Millionen € oder 62 v. H. Damit ist der NDR weder seiner in § 31 NDR-Staatsvertrag verankerten gesetzlichen Verpflichtung noch seinem eigenen Anspruch an eine wirtschaftliche und sparsame Bauweise gerecht geworden.

---

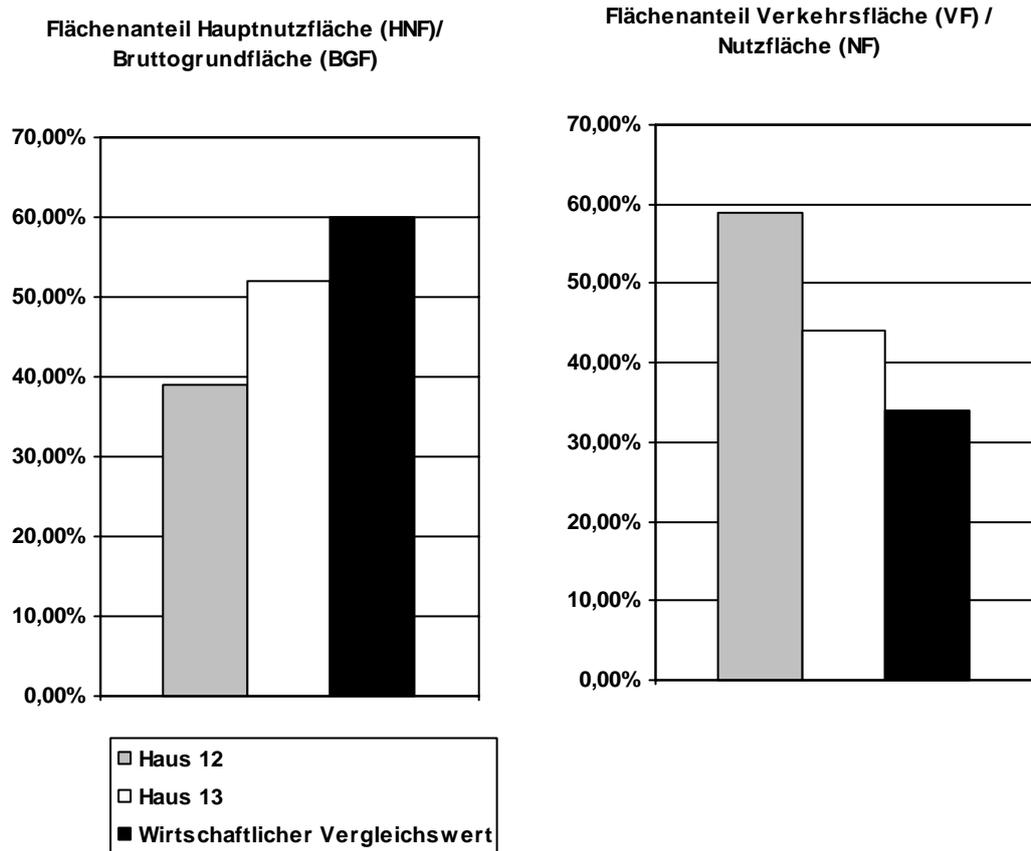
<sup>204</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (federführend), Rechnungshöfe der Länder Niedersachsen (mitprüfend), Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>205</sup> Kostengruppen 200 bis 700 (ohne 600, Ausstattung) gemäß DIN 276.

<sup>206</sup> Insbesondere Baukosten pro m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche; Verhältnis Nutzfläche zu Bruttogrundfläche; Verhältnis Verkehrsfläche zu Nutzfläche.

<sup>207</sup> Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser und Uni-Kliniken.

Die wesentliche Ursache für die Mehrkosten sehen die Rechnungshöfe in einer besonders großzügigen Flächenaufteilung: Bei Haus 12 unterschreitet der Anteil der Hauptnutzfläche an der Bruttogrundfläche mit weniger als 40 v. H. eine gemeinhin erst ab 60 v. H. als wirtschaftlich anerkannte Flächennutzung deutlich. Ausgedehnte Verkehrsflächen mit Anteilen an der Nutzfläche von 59 v. H. bei Haus 12 bzw. 44 v. H. bei Haus 13 überschreiten entsprechende Vergleichswerte von 34 v. H.



Der NDR begründete die hohen Baukosten auch mit spezifischen bau- und raumakustischen Anforderungen (haus- und hörfunktechnische Anlagen) an die beiden Neubauten; diese betrafen vor allem die Studiobereiche.

Die Notwendigkeit ins Gewicht fallender zusätzlicher Flächenanteile zur Erfüllung derartiger Anforderungen ist für die Rechnungshöfe nicht nachvollziehbar. Im Übrigen haben sie die hohen technischen Anforderungen an Studiogebäude berücksichtigt und daher mit Kostenkennzahlen von Klinikbauten solche technisch besonders aufwändiger Bauwerke herangezogen.

Nach Ansicht des NDR sind die Herstellungskosten von Rundfunkgebäuden grundsätzlich nicht mit jenen von Klinik- bzw. Verwaltungsgebäuden vergleichbar. Nach den Erkenntnissen der Rechnungshöfe benötigen Klinikgebäude jedoch einen deutlich höheren Anteil spezifischer Technikflächen als Studiobereiche, während die Bürobereiche von Hörfunkneubauten keinen höheren Standard als bei Verwaltungsgebäuden erfordern.

Anders als vom NDR angenommen, haben die Rechnungshöfe bei ihren Kostenberechnungen auch die für das Haus 13 vorgesehene Tiefgarage berücksichtigt.

Der NDR hat nachträglich ein Gutachten beigebracht, das die hohen konstruktionsbedingten Anforderungen an Rundfunkstudiogebäude hervorhebt. Danach bewegen sich die Kosten der Häuser 12 und 13 auf einem für Bauten dieser Art üblichen Niveau. Soweit das Gutachten seinen Blickwinkel auf ein Benchmarking zwischen Rundfunkanstalten verengt, kann es nach Auffassung der Rechnungshöfe nicht zu überzeugenden Ergebnissen gelangen. Im Übrigen sind die dem Gutachten zugrunde liegenden - vertraulichen - Daten der Benchmarkingpartner für den LRH nicht nachvollziehbar.

Die vom NDR mit dem Ziel einer Verbesserung der Verkehrsflächenkennzahl geltend gemachte Zuordnung von Verkehrsflächen zur Nutzfläche (Büronutzung, so genannte Kombizonen) widerspricht bereits einschlägigen Maßstäben und Normen, weil die überwiegende Nutzung dieser Flächen z. B. als Eingangshalle und notwendige Verkehrswege nicht der Nutzfläche zugeordnet werden kann und im Übrigen ihre vom NDR nunmehr hervorgehobene Eignung auch etwa für Konzerte nicht den Zielsetzungen des Neubauvorhabens entspricht. Wären diese Flächen weitestgehend als Kombizonen anzuerkennen, würde der NDR die in der Auslobung seiner Bebauungsstudie als erforderlich genannte Hauptnutzfläche um rd. 40 v. H. überschreiten und damit sein eigenes Raumprogramm in erheblichem Umfang nicht einhalten.

#### *Fassadenkonstruktionen*

Der NDR hatte in seiner Auslobung erklärt, ein Neubauvorhaben mit möglichst niedrigen Betriebskosten realisieren zu wollen. Damit entsprach er § 31 NDR-Staatsvertrag, der die Rundfunkanstalt zur Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet.

Für die Bürobereiche von Haus 12 realisierte der NDR dann aber eine nahezu vollständig verglaste Fassade und investierte aus gestalterischen Gründen bei beiden Häusern im Bereich der Studios ca. 2,5 Millionen € in eine aufwändige, aber funktionslose Glaslamellenkonstruktion bzw. plante sie für Haus 13 ein.



Vorgehängte Glaslamellenfassade, Haus 12, Studiobereich

Diese verursacht u. a. die bereits vom Vorprüfungsgremium im Wettbewerb hervorgehobenen höheren Betriebskosten. Allein die laufenden Fenster- und Fassadenreinigungskosten könnten am gesamten Standort Rotherbaum um ca. 200 v. H. ansteigen, obwohl durch die beiden Neubauvorhaben insgesamt nur ca. 35 v. H. zusätzliche Nettogrundfläche geschaffen wird. Der Hinweis des NDR, dass der überproportionale Anstieg der gesamten Fassadenreinigungskosten auf dem niedrigen Reinigungsaufwand beim vorhandenen Altbaubestand beruhe, bestätigt die unwirtschaftliche Bauweise der Neubauten.

Zu den erhöhten Reinigungskosten kommen Kosten für hohe Kühllasten infolge einer starken Gebäudeerwärmung hinter den Glaslamellenfassaden. Unwirtschaftliche Betriebskosten resultieren auch aus dem Versäumnis des NDR, im Rahmen seines Wettbewerbsverfahrens messbare energetische Ziele zu definieren oder ersatzweise zumindest wirtschaftliche Kennwerte vorzugeben. Darüber hinaus forderte er zwar in der Auslobung eine Abschätzung der Betriebskosten, nahm dann aber in der Umsetzung in Kauf, dass Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht entscheidungsrelevant waren. Mit seiner Entscheidung zu Gunsten des Preisträgerentwurfs ist der

NDR somit im Ergebnis weder dem gesetzlichen Gebot zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit noch der eigenen Zielsetzung möglichst niedriger Betriebskosten gerecht geworden.

Der NDR hat geltend gemacht, dass für das einstimmige Votum der u. a. aus Vertretern des NDR, des Bezirks sowie dem Oberbaudirektor zusammengesetzten Wettbewerbsjury und für die nachfolgende Auftragsvergabe durch den NDR die insgesamt beste Beurteilung der Bebauungsstudien sowie eine rasche und damit anderweitige Mietkosten ersparende Genehmigungsfähigkeit des Neubauvorhabens ausschlaggebend gewesen seien.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe hätte der NDR entsprechend der selbst gesetzten sowie der oben genannten staatsvertraglichen Vorgabe von Beginn an den Schwerpunkt auf die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen legen und deren Entscheidungserheblichkeit in den Vordergrund stellen müssen. Der vom NDR geltend gemachte Bedarf an einer raschen Baugenehmigung wäre durch zeitigeres Angehen der Planungen vermeidbar gewesen. Im Übrigen rechtfertigt das Interesse an einem reibungslosen Baugenehmigungsverfahren eine unwirtschaftliche und energetisch unzulängliche Bauweise nicht, denn Baugenehmigungen sind normorientiert zu erteilen.

Angesichts der Kritik der Rechnungshöfe hat der NDR für den zweiten Bauabschnitt mit dem Ziel der Kostenreduzierung Konstruktionsvereinfachungen an der Gebäudefassade verfolgt und den Verzicht auf die Glaslamellenkonstruktion geprüft. Mehrere zwischenzeitlich vorgelegte Vorschläge ohne Glasfassade seien - so der NDR - von den Behörden verworfen worden. Lediglich eine vereinfachte und kostengünstigere Glasfassade sei auch vor dem Hintergrund der durch einen Baustufenplan<sup>208</sup> und eine Erhaltungsverordnung geprägten anspruchsvollen baurechtlichen Rahmenbedingungen als genehmigungsfähig angesehen worden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Standort von Haus 13 zu keinem Zeitpunkt unter den - überdies nicht durch Glasfassaden geprägten - Geltungsbereich der vom NDR herangezogenen und für gestalterische Vorgaben allein einschlägigen Erhaltungsverordnung fiel.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Aus dem Baustufenplan ist nach Mitteilung des NDR inzwischen ein Bebauungsplan geworden.

<sup>209</sup> Haus 12 nur zu weniger als der Hälfte seiner Grundfläche; vgl. Verordnung über die Erhaltung baulicher Anlagen in Harvestehude vom 26.04.1988, einziger Paragraph, Abs. 2.

### *Honorarverträge*

Bei der Vertragsgestaltung nutzte der NDR rechtlich vorgesehene Möglichkeiten zur Honorarminderung gegenüber dem von ihm beauftragten Architekturbüro nicht hinreichend. Dies betrifft insbesondere diesem zur Verfügung gestellte Leistungen im Rahmen der Grundlagenermittlung, die Zuordnung zu Honorarzonen sowie die Kalkulation der Nebenkostenpauschalen. Die Rechnungshöfe haben berechnet, dass dem NDR bei Haus 12 Honorarminderungen in Höhe von mehr als 60.000 € und zu dem noch im Bau befindlichen Haus 13 bei entsprechender Vertragsgestaltung über 190.000 € möglich gewesen wären.

Der NDR vertritt demgegenüber die Auffassung, alle durchsetzbaren Honorarminderungen geltend gemacht zu haben. Er hat allerdings zugesagt, künftig verstärkt Honorar mindernde Tatbestände in Verhandlungsgesprächen zu berücksichtigen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## **Mittel der Europäischen Union und deren Kontrolle**

### *EU-Mittel für Niedersachsen*

Nach Niedersachsen flossen in den vergangenen Jahren erhebliche Fördermittel der EU. Ein Großteil dieser Mittel entfiel auf die Agrar- und Strukturfonds, die auf Grund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik jeweils von den Ländern verwaltet werden. Diese Mittel sind im Haushaltsplan des Landes veranschlagt.

An Strukturmitteln erhielt das Land Niedersachsen in der abgelaufenen Förderperiode 2000 bis 2006 insgesamt 1.625 Millionen € von der EU. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wird Niedersachsen aus den Struktur- und dem Agrarfonds der EU insgesamt 2.512 Millionen € erhalten<sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> Niedersachsen-Portal, [http://www.niedersachsen.de/master/C434028\\_N403313\\_L20\\_D0\\_I198.html](http://www.niedersachsen.de/master/C434028_N403313_L20_D0_I198.html) (06.03.08).

EU-Fonds	Förderperiode 2000 bis 2006 (Millionen €)	Förderperiode 2007 bis 2013 (Millionen €)
Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)	734	1.227
Europäischer Sozialfonds (ESF)	313	447
Fonds zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); bis 2006: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGL)	544	815
Europäischer Fischereifonds (EFF); bis 2006: Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FI AF)	34	23
insgesamt	1.625	2.512

Neben den im Landeshaushalt veranschlagten flossen in der Förderperiode 2000 bis 2006 weitere EU-Mittel als Direktzahlungen aus Bundeskassen oder unmittelbar von der EU-Kommission nach Niedersachsen. Dazu gehören z. B. Direktzahlungen an die niedersächsischen Landwirte in Höhe von 5.131 Millionen € und Direktmittel für niedersächsische Forschungsprojekte in Höhe von 345 Millionen €.

#### *Haushaltskontrolle durch EU-Institutionen*

Die jährliche Entlastung der Europäischen Kommission obliegt dem Europäischen Parlament auf Empfehlung des Rats. Grundlage für die Entscheidung ist gemäß Art. 248 EG-Vertrag der Bericht des Europäischen Rechnungshofes (ERH). Dazu legt der ERH dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aller Einnahmen und Ausgaben vor.

Diese Zuverlässigkeitserklärung<sup>211</sup> ist das förmliche Prüfungsurteil des ERH zur Zuverlässigkeit der EU-Rechnungsführung. Hauptziel der Zuverlässigkeitserklärung ist es, ein Testat darüber vorzulegen, ob die EU-Finanzmittel ordnungsgemäß und im Einklang mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verwendet und in den jährlichen Rechnungen der Europäischen Gemeinschaften richtig erfasst wurden<sup>212</sup>.

<sup>211</sup> Die Zuverlässigkeitserklärung des ERH ist auch unter der Abkürzung DAS - abgeleitet von der französischen Bezeichnung Déclaration d'Assurance - bekannt.

<sup>212</sup> Europäischer Rechnungshof, Zuverlässigkeitserklärung (DAS), [http://eca.europa.eu/presentation/audit\\_approach/statement\\_assurance/index\\_de.htm](http://eca.europa.eu/presentation/audit_approach/statement_assurance/index_de.htm) (06.03.08).

Der ERH bescheinigte der EU-Rechnungsführung seit seiner ersten Erklärung im Jahr 1994 stets die Zuverlässigkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung. Indes war es dem Rechnungshof auf Grund von Schwächen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen bislang nicht möglich, für die Gesamtheit der zugrundeliegenden Vorgänge eine Zuverlässigkeitserklärung abzugeben<sup>213</sup>.

Diese Einschränkung der Zuverlässigkeitserklärung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass nach Artikel 274 EG-Vertrag die Kommission den EU-Haushaltsplan in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auszuführen hat. Dies ist jedoch dadurch erschwert, dass rd. 80 v. H. der Mittel von den Mitgliedstaaten verwaltet werden<sup>214</sup>.

#### *Prüfungstätigkeit des LRH*

Das Prüfungsrecht des LRH erstreckt sich auf alle im Haushalt des Landes veranschlagten Mittel (§ 88 Abs. 1 LHO) und darüber hinaus auf grundsätzlich alle von juristischen Personen des öffentlichen Rechts verwalteten Mittel, sofern die Körperschaften der Aufsicht des Landes Niedersachsen unterstehen (§§ 105, 111 Abs. 1 LHO)<sup>215</sup>.

#### **44. Unzulässige Aufteilung einer einheitlichen Fördermaßnahme in zwei Projekte**

Einzelplan 08	-	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Kapitel 50 81	-	Wirtschaftsförderfonds

*Das Land förderte bei einer mittelbaren Landesgesellschaft zwei Projekte, die eine Einheit bildeten und nicht hätten aufgeteilt werden dürfen. Die Aufteilung diente dem zuwendungsrechtlich unzulässigen Zweck, EU-Mittel zur finanziellen Grundausstattung der Gesellschaft einzusetzen.*

<sup>213</sup> Europäische Kommission, Glossar, [http://www.ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/doc/ec2coa\\_report\\_part\\_4\\_de.pdf](http://www.ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/ec2coa_report_part_4_de.pdf).

<sup>214</sup> Europäische Kommission, Siim Kallas, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/positive\\_declaration\\_de.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/positive_declaration_de.htm).

<sup>215</sup> Von der Prüfung ausgenommen sind insbesondere Kommunen, vgl. im Einzelnen § 111 Abs. 2 LHO.

### *Anschubfinanzierung durch Projektförderung*

Im November 2002 beschloss die Landesregierung, für die Errichtung und den Betrieb einer mittelbaren Landesgesellschaft der Windenergiebranche eine Anschubfinanzierung von 50 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten bis zur Höhe von 950.000 € bereitzustellen. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr entschied zunächst, die Gesellschaft aus Mitteln des Wirtschaftsförderfonds zu finanzieren. In ihren Bewilligungsbescheid vom September 2003 nahm die damals zuständige Bezirksregierung Lüneburg in Abstimmung mit dem Ministerium den Hinweis auf, es sei beabsichtigt, die Maßnahme in das EU-Projekt „Innovationen für eine neue Wirtschaft in Niedersachsen“ aufzunehmen und damit Mittel der Union in die Finanzierung einfließen zu lassen. Ein Jahr später änderte die Bezirksregierung ihren Bescheid dahingehend ab, dass sie die bewilligte Förderung in Zuwendungen für das Projekt „Kompetenzzentrum mit Testfeldbetrieb“ sowie ein weiteres Projekt mit dem Namen „Kompetenznetzwerk“ aufteilte. Letzteres wurde anteilig aus Fördermitteln der EU finanziert. Die Gesellschaft erklärte sich hiermit einverstanden, nachdem das Ministerium zugesichert hatte, dass die Höhe der Förderung nicht verändert würde.

### *Feststellungen des LRH*

Der LRH stellte fest, dass die Gesellschaft die Zuwendungen weiterhin als Förderung einer einheitlichen Maßnahme behandelte. Sie rief die Fördermittel für beide Projekte nicht nach dem jeweiligen Projektfortschritt, sondern in Gesamtsummen ab. In ihrer Buchhaltung teilte sie zudem die Einnahmen und Ausgaben nicht projektbezogen auf. Bei Erstellung der Verwendungsnachweise ordnete die Gesellschaft die ausweislich der Gewinn- und Verlustrechnung erzielten Einnahmen und Ausgaben wiederum überwiegend prozentual beiden Projekten zu.

### *Würdigung*

Die Umwidmung der Förderung in zwei Projektförderungen diente nur dem Zweck, auch Mittel der EU zur Finanzierung der Gesellschaft einsetzen zu können, obwohl eine Anschubfinanzierung gewollt war und alle Verfahrensbeteiligten weiterhin von einer einheitlichen Fördermaßnahme ausgingen. Sowohl die Mittelabrufe aus den Förderprogrammen als auch die Fertigung der Verwendungsnachweise stellten die Bewilligungsbehörde und die geförderte Gesellschaft vor erhebliche Probleme. Au-

ßerdem sind Rückforderungen von Fördermitteln nach Prüfung der Verwendungsnachweise nicht auszuschließen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat die unzulässige Aufteilung der Anschubfinanzierung in zwei Projektförderungen eingeräumt und den Feststellungen des LRH folgend die ursprünglich eingesetzten EU-Mittel durch Landesmittel ersetzt.

Hildesheim, 22.04.2008

Niedersächsischer  
Landesrechnungshof

M ü l l e r

P a l m

H o n é

B a r d e l l e

Dr. K i e l