



NIEDERSÄCHSISCHER LANDESRECHNUNGSHOF

Pressemitteilung

Hildesheim, 11.05.2005

Nr. 1

zum Jahresbericht 2005

Bitte Sperrfrist 11. Mai 2005, 11.30 Uhr beachten!

- Es gilt das gesprochene Wort -

Herausgegeben von der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
Verantwortlich: Vizepräsident Fritz Müller

Postadresse:
Postfach 10 10 52
31110 Hildesheim

Hausadresse:
Laubaner Straße 1
31139 Hildesheim

Telefon: (0 51 21) 9 38 - 5
Telefax: (0 51 21) 9 38 - 6 00
E-Mail: poststelle@lrh.niedersachsen.de
Internet: <http://www.lrh.niedersachsen.de>

Konsolidierungspotenziale heben - unwirtschaftliche Strukturen beseitigen

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH), Martha Jansen, hat heute in Hannover den Jahresbericht 2005 dem Parlament, der Landesregierung und der Öffentlichkeit vorgestellt.

I. Allgemeines

Auf Grund seines Verfassungsauftrags berichtet der LRH dem Landtag und der Landesregierung jährlich über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfungen zur Haushaltsrechnung und zur Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er liefert damit Informationen, die das Parlament für die Entlastung der Regierung benötigt, und unterstützt mit seinem Jahresbericht die parlamentarische Haushaltskontrolle.

Martha Jansen wies darauf hin, dass die Vorstellung des Jahresberichts in eine Zeit falle, in der sich die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen nochmals deutlich verschlechtert haben. Die Einnahmen des Landes werden auch in diesem Jahr wegen der Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft die Erwartungen voraussichtlich nicht erfüllen. Dies erschwere es umso mehr, den „turn around“ zu einer nachhaltig tragfähigen Haushaltskonsolidierung zu finden.

Angesichts dieser schwierigen Haushaltssituation hoffe der LRH, so Martha Jansen, dass der Jahresbericht einen Beitrag leisten kann, die politische Debatte über weitere Sparpotenziale zu bereichern. Mit den Beiträgen würden die beiden wichtigsten Verbündeten des Rechnungshofs - vor allem das Parlament, aber auch die Öffentlichkeit - um Unterstützung gebeten bei seinem Anliegen:

- Verstöße gegen haushaltsrechtliche Grundsätze zu thematisieren,
- mangelnde Transparenz und fehlende Steuerung zu rügen,
- Konsolidierungspotenziale bei Einnahmen und Ausgaben zu heben,
- unwirtschaftliche Strukturen zu beseitigen und
- für die Erhaltung des Landesvermögens Sorge zu tragen.

II. Haushaltsrechnung

Martha Jansen wies darauf hin, dass die Veränderung in weiten Bereichen der Landesverwaltung durch die Einführung outputorientierter „Neuer Steuerungsinstrumente“ Anlass zur veränderten Darstellung der Haushaltsrechnung sein müsse.

Durch die schon vor Jahren eingeführten neuen Steuerungsinstrumente sei das Budgetrecht des Parlaments im Rahmen der Haushalts-Gesetzgebung faktisch eingeschränkt. Die Haushaltsrechnung für die Entlastung der Landesregierung werde aber weiterhin für einen rein kameralen Haushalt erstellt. Ob die mit der outputorientierten Veranschlagung beabsichtigten Zielgrößen erreicht worden sind, sei aus der Haushaltsrechnung nicht ersichtlich.

Damit die parlamentarischen Kontrollrechte nicht gefährdet werden, solle die Haushaltsrechnung deshalb künftig durch aussagekräftige Erläuterungen ergänzt werden, um die eingetretenen Informationsdefizite auszugleichen. Durch die Haushaltsrechnung müssen ergebnisbezogene Vorgaben des Haushaltsplanes kontrollierbar und prüffähig sein.

III. Bemerkungen und Denkschrift

In den Bemerkungen und der Denkschrift (Abschnitt IV des Jahresberichts) sind die Ergebnisse zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung wiedergegeben. Hierzu führte Präsidentin Martha Jansen - entsprechend der Gliederung des Berichts - aus:

Verstöße gegen haushaltsrechtliche Grundsätze

1. Verstöße gegen das Budgetrecht des Landtages

Voraussetzung für eine solide Finanzwirtschaft, die nachhaltig zu einer Konsolidierung führen kann, ist eine ehrliche Veranschlagung der bei Rechtsverpflichtungen zu erwartenden Ausgaben.

Beitrag
Nr. 1,
S. 6

Gegen dieses Gebot hat das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit zum wiederholten Male verstoßen.

Schon in den Jahren 2001 bis 2003 wurden Mittel für **Wohngeld** zu niedrig veranschlagt. Trotz entsprechender Hinweise des LRH bei den Haushaltsberatungen 2004 wurden in diesem Haushalt für Wohngeld nur 460 Mio. € veranschlagt mit der Folge, dass die tatsächlich geleisteten Ausgaben den Etatansatz um 86,4 Mio. € überschritten haben. Dieses Ministerium hat zudem die Mittel für Beratungshilfen nach dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zur Insolvenzordnung über Jahre hinweg unterveranschlagt.

Nach Überzeugung des LRH steht hinter dieser Veranschlagungspraxis das Bestreben, den Einsparauflagen, die aus dem Einzelplan zu erbringen sind, zu entgehen.

2. Zuwendungsvergabe zum Nachteil des Landes

Das Land darf Dritte finanziell nur fördern, wenn und soweit es ein erhebliches eigenes Interesse hat.

Mehrere Beiträge belegen, dass diese Voraussetzung nicht immer beachtet wurde.

So wurden auf Veranlassung des Wirtschaftsministeriums in den letzten Jahren zahlreiche Unternehmen auf De-minimis-Basis, d. h. mit Zahlungen bis zu 100.000 € gefördert. Die Prüfung des LRH ergab, dass diese Zuwendungen in keinem Fall für die Investitionsentscheidungen der Unternehmen maßgebend waren. **Wirtschaftsförderung** reduzierte sich daher auf einen symbolischen Akt.

Beitrag
Nr. 7,
S. 30

Bei der Prüfung von Zuwendungen nach dem **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz** hat der LRH einen gravierenden Verstoß gegen die VOB festgestellt. Eine Stadt hatte eine Schallschutzmaßnahme an eine Firma vergeben, die schon an der Planung dieser Maßnahme beteiligt war und sich deshalb mit Insider-Kenntnissen Vorteile gegenüber anderen Bietern verschaffen konnte. Dieser Verstoß gegen die VOB war keiner der beteiligten Behörden, insbesondere auch nicht der Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde, aufgefallen.

Beitrag
Nr. 10,
S. 42

Auch nach Bekanntwerden des Sachverhalts sah sich die Bewilligungsbehörde nicht veranlasst, die Zuwendungen zurückzufordern oder zu kürzen. Hier muss es nach Auffassung des LRH klarere Regeln geben, die die Bewilligungsbehörden verpflichten, bei Nichtbeachtung von Vergabevorschriften Rückforderungen einzuleiten. Die Länder Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen haben solche Regelungen bereits seit vielen Jahren.

Mangelnde Transparenz und fehlende Steuerung

3. Aussagekraft des Haushalts

Kostentransparenz erhöht die Aussagekraft des Haushalts und verbessert die Entscheidungsgrundlagen für das Parlament.

Beitrag
Nr. 12,
S. 51

Der Beitrag „**Kosten der Teilzeitbeschäftigung**“ dient diesem Ziel: Die Kosten der Teilzeit liegen bei rd. 60 Mio. € pro Jahr. Dieser Beitrag ist aber keine Aufforderung, familienpolitische Ziele aufzugeben. Es geht unter Beachtung der für den Rechnungshof gebotenen Zurückhaltung gegenüber politischer Zielsetzung darum, bestimmte Formen der Teilzeit angesichts leerer Kassen abzusichern. Deshalb empfiehlt der LRH eine Modifizierung der so genannten „voraussetzungslosen“ Antragsteilzeit. In der Vergangenheit standen im Mittelpunkt die Nöte des Arbeitsmarktes; angesichts leerer Kassen dominieren jetzt die Nöte des Dienstherrn. Dies bedeutet, dass „voraussetzungslose“ Teilzeit nur gewährt werden darf, wenn dies im Interesse des Dienstherrn liegt.

Selbstverständlich hält der LRH auch an seiner Forderung des Vorjahres fest, die nur für Lehrerinnen und Lehrer geltende „voraussetzungslose Altersteilzeit“ zu überdenken. In allen anderen Bereichen der Landesverwaltung darf Altersteilzeit nur noch gewährt werden, wenn sie zum Abbau eines Personalüberhangs beiträgt.

4. Unzureichende Zielvorgaben

Für eine sparsame Mittelverwendung bedarf es eindeutiger und über Ressortgrenzen hinaus abgestimmter Zielvorgaben.

In den Bereich „unzureichende Zielvorgaben“ gehört der Beitrag zum **Quotalen System** in der Sozialhilfe. Die Landkreise und kreisfreien Städte erhielten für ihre Sozialhilfeausgaben für Kontingentflüchtlinge Landesmittel über das Quotale System, obwohl ihnen zur Abgeltung aller durch die Aufnahme entstehenden Kosten Pauschalen nach dem Aufnahmegesetz zufließen. Insgesamt erhielten sie so Beträge, die sogar ihren Aufwand überstiegen.

Beitrag
Nr. 14,
S. 57

Durch die rasche Reaktion des Sozialministeriums auf die Prüfungsmitteilungen des LRH und eine entsprechende Gesetzesnovellierung sind die Aufwendungen der Landkreise und kreisfreien Städte jetzt aus dem Quotalen System herausgenommen worden.

Konsolidierungspotenziale bei Einnahmen und Ausgaben

5. Steigerung der Einnahmen

Angesichts der schwierigen Haushaltsslage kommt es für das Land mehr denn je darauf an, alle Einnahmemöglichkeiten zu nutzen.

Unter die Rubrik „Steigerung der Einnahmen“ fällt der Beitrag über die **Castor-Transporte**. Die Castor-Transporte sind ein Ereignis, das Bevölkerung und Politik in Niedersachsen in jedem Jahr neu bewegt. Dem LRH ging es insbesondere um die Frage, ob die enormen Kosten, die dem Land durch die Transporte entstehen, in einem noch größeren Umfang als bisher durch Kostenübernahmen von anderer Seite ausgeglichen werden können. Hier sieht der LRH zwei Ansatzpunkte:

Beitrag
Nr. 18,
S. 75

Einmal geht es um die Erstattungsforderungen anderer Länder zur Abgeltung der von ihren Polizeikräften geleisteten Mehrarbeitsstunden. Der LRH hat festgestellt, dass die Ausgleichsforderungen der anderen Länder nicht um die Beträge für die Überstunden gekürzt wurden, die den Polizeikräften bereits durch Dienstbefreiung abgegolten worden sind.

Eine noch weitergehende finanzielle Entlastung des Landes wäre zu erreichen, wenn die Transportsicherungskosten als Sonderbelastung nach Artikel 106 Abs. 8 des Grundgesetzes anerkannt würden. Der LRH möchte mit seinen Feststellungen die Landesregierung ermutigen, erneut Verhandlungen mit der Bundesregierung über einen Sonderlastenausgleich aufzunehmen und notfalls auch eine verfassungsrechtliche Klärung herbeizuführen.

6. Einsparmöglichkeiten bei Personalausgaben

Wirtschaftliche Organisationsstrukturen sind Voraussetzung für einen sparsamen Personaleinsatz.

Mit Einsparpotenzialen bei Personalausgaben befasst sich der Beitrag über die **Zentrale Vollstreckungsstelle** des Landes. Die Konzentration der Vollstreckungsaufgaben bei der im Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung eingerichteten Zentralen Vollstreckungsstelle hat sich bewährt. Dennoch: Die analytische Personalbedarfsberechnung ergibt einen Überhang für das im Jahr 2004 erbrachte Arbeitsvolumen von 13,5 Vollzeiteinheiten. Dies entspricht einem jährlichen Einsparvolumen von ca. 850.000 €. Nach Abbau der vorhandenen Arbeitsrückstände und bei unveränderten Rahmenbedingungen können weitere neun Vollzeiteinheiten eingespart werden. Dies entspricht einem zusätzlichen Einsparpotenzial von ungefähr 560.000 €.

Beitrag
Nr. 22,
S. 91

Die **Kreisbildstellen** sind ein Beispiel, wie gewissermaßen Fossilien weiter vererbt und nicht hinterfragt werden. Aus vielen Gründen ist dieses System überlebt. Die Kreisbildstellen haben sogar die Kreisreform der 70er-Jahre unbeschadet überstanden: Es gibt also, orientiert an alten Strukturen, weit

mehr Bildstellen als Landkreise. Das Schulgesetz verpflichtet die kommunalen Schulträger, ihre Schulen mit audiovisuellen Medien zu unterstützen. Das Land stellt immer noch jeweils eine Fachkraft der Bildstelle unentgeltlich zur Verfügung. In der Praxis bedeutet dies, dass vom Land bezahlte Lehrkräfte Bildstellen leiten. Das Land könnte bei Verzicht auf diese Aufgabe jährlich gut 900.000 € einsparen.

Beitrag
Nr. 25,
S. 104

7. Unwirtschaftliches Handeln

Gestaltungsspielräume werden nur gewonnen, wenn die Einrichtungen des Landes wirtschaftlich geführt und ggf. geschlossen werden.

Zwei Beiträge hierzu betreffen die vom Land unterhaltenen **Kollegschulen**. Das Land unterhält diese Kollegs, um berufserfahrenen Menschen den Erwerb der allgemeinen Hochschulreife zu ermöglichen. Der LRH hat festgestellt, dass es dieser Kollegs nicht mehr bedarf. Es hat sich nämlich bewährt, dass solche älteren Schülerinnen und Schüler mit großem Gewinn auch für die Schule selbst in normalen Schulen und Klassen, also integriert im Schulalltag der Sekundarstufe II, unterrichtet werden können. Durch Verzicht auf die Sonderform des Kollegs kann das Land über 5 Mio. € sparen. Für den LRH war erst recht nicht erkennbar, warum eines dieser Kollegs auch noch ein Wohnheim auf Kosten des Landes betreiben muss.

Beiträge
Nr. 28,
S. 113,
und
Nr. 39,
S. 156

Weitere Konsolidierungspotenziale sieht der LRH beim **Landesmuseum Hannover**. Die Bewirtschaftungsausgaben, also die laufenden Kosten, sind so angewachsen, dass für die eigentliche museale Arbeit nicht mehr viel übrig bleibt. Ein solcher Zustand gefährdet auf Dauer erst den Ruf, dann die Existenz eines solch bedeutsamen Museums. Ein wesentlicher Faktor für ein Kostensenkungsprogramm sind die Gebäude und Flächen, die das Landesmuseum nutzt. Hier sieht der LRH ein erhebliches Einsparpotenzial, wenn mutige Entscheidungen getroffen werden.

Beiträge
Nr. 27,
S. 111,
und
Nr. 32,
S. 127

In dieses Bild passt auch ein Schmankehl der Finanzkontrolle: Das Museum hat bereits 1991 eine **Siebdruckanlage** zum Preis von 27.900 DM erworben, die zunächst mehrere Jahre ungenutzt und unausgepackt im Keller

stand. Die Anlage wurde zwar aufgebaut und verbraucht die Fläche von drei Büroräumen. Genutzt wurde sie aber nur ein einziges Mal. Auf die Idee, diesen Fehlkauf durch Verkauf der unnützen Anlage wieder zu bereinigen, ist niemand gekommen.

Unwirtschaftliche Strukturen

Den ständigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel kann der Staat nur effektiv und wirtschaftlich begleiten durch eine laufende Aufgabenkritik und den Wandel unterstützende Planungen und Strukturreformen.

8. Strukturreformen

Aufgabenkritik des Landes ist in die Prüftätigkeit des LRH ständig eingebunden. Als der LRH in den Jahren 1987/1988 die **Flurbereinigung** prüfte, betrug die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit 30 Jahre. Inzwischen ist sie auf rd. 20 Jahre verkürzt worden. Jetzt will der LRH darauf hinwirken, dass die Verfahrensdauer auf 10 Jahre reduziert wird. Dies ist möglich, wenn die Flurbereinigung auf die Erfüllung der Kernaufgaben beschränkt wird. Dadurch kann der Personalbestand von derzeit 457 Bediensteten deutlich reduziert werden.

Beitrag
Nr. 37,
S. 148

9. Aufgabenkritik

Ein „belletristisches“ Beispiel für Aufgabenkritik sind die **Seemannsämter**: Sie wurden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Einrichtung für alle das Seemannswesen berührenden Angelegenheiten geschaffen. Im Laufe der letzten Jahrzehnte wurden die Zuständigkeiten der Seemannsämter durch die Tätigkeit zahlreicher anderer Stellen mit seebezogenen Aufgaben ausgehöhlt und überlagert, ohne dass sich daraus Konsequenzen ergeben haben.

Beitrag
Nr. 40,
S. 160

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr beim Bund und den anderen Ländern sich für eine entsprechende Änderung bundesgesetzlicher Vorschriften einsetzen will.

10. Unzureichende Planung

Beispiele für „unzureichende Planung“ hat der LRH u. a. im **Hochschulbereich** gefunden. Bei knapper werdenden Mitteln müssen Lehrangebote, die nicht hinreichend ausgelastet sind, auf einen oder wenige Standorte konzentriert werden. Der LRH demonstriert dies an der mangelnden Auslastung eines so genannten kleinen Fachs, nämlich der Slawistik. Sie war an der Universität Oldenburg stets unter 50 %, im Wintersemester 2004/2005 sogar nur zu 24 % ausgelastet. An der Universität Göttingen lag die Auslastung in den letzten 10 Jahren immer unter 30 %. Die Frage ist, ob dieses Fach in Niedersachsen überhaupt noch angeboten werden sollte. Allerdings: Die einzelne Hochschule ist nur sehr eingeschränkt in der Lage, auf solche Entwicklungen zu reagieren. Hier sind strategisch lenkende Entscheidungen des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur gefragt. Es spricht viel für eine Absprache der Bundesländer untereinander, solche kleinen Fächer auf wenige Hochschulen zu konzentrieren, um eine angemessene Auslastung zu erreichen.

Beitrag
Nr. 43,
S. 167

Erhaltung des Landesvermögens

11. Unzureichende Mittel für Bauunterhaltung bei Hochschulen

Um das Land vor hohen Folgeschäden bei den Bauten des Landes zu bewahren, müssen ausreichende Mittel für die Bauunterhaltung zur Verfügung stehen.

Beitrag
Nr. 45,
S. 175

Den Abschluss des Jahresberichts bildet ein Beitrag, der dazu auffordert, für einen bestimmten Bereich die Mittel aufzustocken. Es geht um die Haushaltsansätze für die **Bauunterhaltung**, in diesem Jahr für Hochschulen.

Im Jahre 2004 hat der LRH die Ausgaben für Bauunterhaltung bei fünf Hochschulen geprüft. Nach Einschätzung des LRH summierte sich der Gesamtbedarf für die Reparatur aller Schäden allein bei den geprüften fünf Hochschulen auf ca. 187 Mio. €. Wollte man nur die dringlichsten Schäden

beheben, wären immerhin noch 84 Mio. € erforderlich. Dem standen 2004 Finanzmittel für die Bauunterhaltung der geprüften fünf Hochschulen in Höhe von lediglich etwa 5,6 Mio. € einschließlich Baunebenkosten gegenüber. Eine sachgerechte Bauunterhaltung ist mit diesen geringen Mitteln nicht möglich. Die Schadensbeseitigung wird angesichts des fortgeschrittenen Verfalls teilweise schon heute erheblich teurer, sofern sie überhaupt noch möglich ist. Der LRH fordert deshalb nicht nur, mehr Mittel für Bauunterhaltung bereitzustellen, sondern auch eine weitere Überprüfung, welche Gebäude für Zwecke des Landes wirklich erforderlich sind. Für die Bauunterhaltung können mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, wenn in anderen Bereichen umgeschichtet und gespart wird. Hierzu wird der LRH in Kürze für den Hochschulbereich konkrete Vorschläge unterbreiten. Keinesfalls darf aber den nachfolgenden Generationen neben schlechteren Rahmenbedingungen auch noch Sanierungsbedarf hinterlassen werden.

IV. Schluss

Präsidentin Martha Jansen beendete ihre Vorstellung des Jahresberichts mit dem Hinweis, der LRH habe die Sachverhalte - seinem Auftrage entsprechend - vorrangig unter fiskalisch-monetärer Sicht gewürdigt. Diese Würdigung, so Martha Jansen, möge für die politische Arbeit des Parlaments hilfreich sein.