

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2010
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2008 -



Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO.....	2
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008	2
2.	Belege	2
3.	Sicherheit des Haushaltswirtschaftssystems	2
4.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	3
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen	4
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO.....	4
2.	Schulden, Verpflichtungen	4
IV.	Der demografische Wandel als Herausforderung für Niedersachsen.....	7
1.	Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Landesverwaltung - eine Bestandsaufnahme	8
2.	Lehrkräftebedarf an allgemeinbildenden Schulen unter dem Gesichtspunkt des demografischen Wandels.....	12
3.	Fächerspezifische Lehrkräftebedarfsermittlung durch das Kultusministerium.....	16
4.	Anforderungen an die niedersächsische Krankenhausplanung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels	21
V.	Denkschrift.....	25
	Ministerium für Inneres, Sport und Integration	25
1.	Projekt „eAkte-Land“	25
2.	Sicherungstechnische Beratung der Polizei	29
3.	Fachaufsicht als Kultur des Vertrauens	31
4.	Unzureichende Personaleinsparung bei Einführung der zentralen Beschaffung	34

Finanzministerium	36
5. Patient zahlt bar - Fiskus geht leer aus.....	36
6. Mängel bei der Besteuerung der Landwirtschaft	39
7. Erhebliche Belastung des Landeshaushalts auch nach Teilkommunalisierung des Staatsbads Nenndorf.....	43
8. Haushaltsentlastung durch Reform des Liegenschaftsmanagements und liegenschaftsbezogene Einsparquoten	45
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit.....	47
9. Städtebauförderung - geht's auch etwas einfacher?	47
10. Werkstätten für behinderte Menschen - Mängel bei Integrationsbemühungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt.....	50
11. Überhöhte Sozialhilfeausgaben beim Land - hohe Überschüsse bei den Werkstattträgern	53
12. Verzicht auf gesetzlich vorgesehene Rechte - Sozialhilfeeinrichtungen bleiben ungeprüft	56
13. Mangelhafte Umsetzung von Maßnahmen im Jahr der Jugend	58
14. Strukturelle Mängel in der niedersächsischen Krankenhausplanung	61
15. Unzureichende Prüfung der Verwendung von pauschalen Fördermitteln nach dem Niedersächsischen Krankenhausfinanzierungsgesetz	65
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	67
16. Unwirtschaftliche Hochschulstrukturen durch Überkapazitäten in natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern	67
17. Wettbewerbsverzerrungen und Subventionierung der Nebentätigkeiten von Professoren durch Förderung der N-transfer GmbH.....	70
18. Kooperation der Universitätsmedizin mit hochschulnahen Einrichtungen.....	71
19. Zweckwidrige Verwendung öffentlicher Mittel durch regionale Forschungs- einrichtungen.....	73
20. Mängel bei der zielgerichteten Steuerung der Kulturförderung	75
21. Denkmalschutz und Denkmalpflege nach der Verwaltungsreform - ein System mit Lücken.....	78
Kultusministerium	81
22. Erheblicher Schaden des Landes durch rechtswidrige Frühpensionierung von Lehrkräften	81

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	83
23. Schwachstellen der Tourismusförderung im Harz	83
24. Canale Grande im Norden - oder: Darf's auch etwas mehr sein?	85
25. Grüne Wiese statt Industriepark.....	87
26. Festsetzung und Veranschlagung der Förderabgabe.....	89
27. Privatisierung der Hafenwirtschaft ändert nichts an deren Zuschussbedarf	91
28. Niedersachsen Ports als Instrument der Wirtschaftsförderung?	94
29. Hafenerüberlassung zu ungünstigen Konditionen	97
30. Vergabe freiberuflicher Leistungen beim Bau des JadeWeserPort	98
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung	101
31. Problematisches Vergabeverfahren beim Förderfonds Bremen/Niedersachsen	101
Justizministerium	103
32. Gerichtsmediation - nicht nur friedensstiftend, sondern auch wirtschaftlich	103
33. Organisation und Ertrag der Justizarbeitsverwaltung	104
34. Unzureichende Steuerung der zahnärztlichen Versorgung im Justizvollzug.....	106
Ministerium für Umwelt und Klimaschutz	109
35. Mängel bei der Erhebung und Abführung der Wasserentnahmegebühr	109
36. Leistungen des Landes ohne Rechtsgrund	112
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und Ministerium für Umwelt und Klimaschutz	116
37. Gebührenfreie Überwachung	116

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008 auf der Grundlage des durch zwei Nachtragshaushaltsgesetze geänderten Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2008¹. Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 15.12.2009² dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung dem Landesrechnungshof (LRH) zur Prüfung.

Der LRH fasst das Ergebnis seiner Prüfung nach § 97 Abs. 1 LHO jährlich für den Landtag zusammen, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und für ihre Entlastung wegen der Haushaltsrechnung und des Nachweises über das Vermögen und die Schulden von Bedeutung sein kann. Diese Bemerkungen leitet er dem Landtag und der Landesregierung zusammen mit der nach § 97 Abs. 6 LHO beizufügenden Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen zu.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008 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.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2008 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

Auf Inhalt und Umfang des Berichts wirkt sich zwangsläufig aus, dass die Prüfung sich auf Schwerpunkte beschränken musste und selbst dort nur stichprobenweise möglich war. 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.

¹ Haushaltsgesetz vom 18.12.2007 (Nds. GVBl. S. 777), 1. Nachtrag vom 09.05.2008 (Nds. GVBl. S. 120) und 2. Nachtrag vom 23.10.2008 (Nds. GVBl. S. 325).

² Drs. 16/2019.

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

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008

Der Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2008 stellt sich wie folgt dar:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2008 beträgt das Haushaltssoll	23.808.140.000,00	23.808.140.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2007 übernommenen Haushaltsreste	971.541.239,56	887.372.391,03
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2007 übernommenen Haushaltsreste (b)	24.779.681.239,56	24.695.512.391,03
d) Nach der Haushaltsrechnung 2008 betragen aa) § 82 II 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 II 2 a die Ist-Ausgaben	24.025.681.398,31	24.025.681.398,31
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahr 2008 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushalts 2009 übertragen wurden	816.317.874,37	732.149.025,84
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahr 2008 verbliebenen Haushaltsreste (e)	24.841.999.272,68	24.757.830.424,15
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2007 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mehreinnahme bb) Mehrausgabe	62.318.033,12	62.318.033,12
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2008 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	0,00	

Tabelle 1

2. Belege

Der LRH hat bei der Rechnungsprüfung 2008 keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Sicherheit des Haushaltswirtschaftssystems

Ein Bediensteter der Landesschulbehörde überwies - unter Nutzung der System-Zugangsdaten Dritter - zwischen August 2000 und März 2009 in 129 Fällen insgesamt rd. 300.000 € auf seine Konten. Dies ermöglichte ihm eine Sicherheitslücke des Haus-

haltungswirtschaftssystem (HWS): Das HWS lässt Verfügungen mit nur einer Signaturkarte zu, ohne die Übereinstimmung von Nutzererkennung und Signaturkarte zu prüfen.

Diese Sicherheitslücke war dem Finanzministerium seit Ende 2002 bekannt. Der LRH berichtete dem Landtag über die Systemmängel im Jahresbericht 2004³. Seinerzeit unterblieben jedoch aus Kostengründen konkrete Maßnahmen für erforderliche Eingriffe in die Datenbankstruktur.

Das Finanzministerium hat zugesagt, die Sicherheitslücke noch in diesem Jahr zu schließen. Dies sei jetzt möglich, weil die Signaturkarten-Software weiterentwickelt wurde.

Zwischenzeitlich sei eine Programmänderung initiiert, die für eine Kopplung der Signaturkarte an den HWS-Nutzer Sorge. Beim Anmeldeprozess an das HWS werde künftig überprüft, ob der Nutzer die Aktion mit einem ihm zugeordneten Zertifikat ausführe. Nach erfolgreicher Anmeldung über Nutzer und Passwort müsse anschließend die Signaturkarten-Pin eingegeben werden. Nur wenn beide Anmeldungen erfolgreich seien und Nutzer und Zertifikat der Signaturkarte einander zugeordnet seien, könne er im System arbeiten. Die HWS-Sitzung werde beendet, falls die Signaturkarte aus dem Kartenleser entfernt werde. Damit sei ausgeschlossen, dass ein Nutzer mit einer anderen als der ihm zugeordneten Signaturkarte arbeite.

Anfang April 2010 stellte das Finanzministerium das HWS auf die Software-Version „Infor LN“ um. Die neue Software ist zu testen. Der LRH geht davon aus, dass das Testat die Kopplung der Signaturkarte an den HWS-Nutzer umfasst.

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

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 220.665.915,05 € aus. Davon fehlt für sieben über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 268.918,10 € die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.

³ Drs. 15/1050, Abschnitt II, Nr. 4.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

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

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“⁴ schließt mit einem Bestand von 2.031.771.467,66 € ab.

Wie schon im Vorjahr waren auch im Haushaltsjahr 2008 wieder Bestandskorrekturen erforderlich. Der LRH stellte fest, dass sich der Korrekturbetrag aus dem Unterschied zwischen Endbeständen des Jahres 2007 und den Anfangsbeständen des Rechnungsjahres 2008 bei 5 von 39 vermögenswirksam bebuchten Titeln wie folgt ergibt:

Im Kapitel	beim Titel	beträgt der Bestand Ende 2007 €	und der Bestand Anfang 2008 €	Danach beträgt der Forderungszuwachs €
05 30	182 10-6	1.412.030,51	1.414.232,59	2.202,08
13 20	182 82-8	197.757,49	393.692,22	195.934,73
13 25	182 75-3	62.894,50	62.894,51	0,01
50 81	173 68-1	659.460,90	660.882,34	1.421,44
im Epl. 08	182 72-9	0,00	173.759,35	173.759,35
Gesamtergebnis		2.332.143,40	2.705.461,01	373.317,61

Tabelle 2

Das Finanzministerium hat dem LRH die - von den mittelbewirtschaftenden Stellen veranlassten - Korrekturbuchungen dargelegt.

2. Schulden, Verpflichtungen

a) Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II⁵ der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2008:

⁴ Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2008.

⁵ Hier Nr. 1 c) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2008.

Bezeichnung der Schulden 2008	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2007 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2008 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
a) Wertpapierschulden:			
Anleihen	1.500.000.000,00	1.500.000.000,00	0,00
Landesschatzanweisungen	21.176.777.622,71	21.499.161.101,06	322.383.478,35
b) Schulden bei:			0,00
inländischen Banken und Spar- kassen	22.210.010.563,81	21.517.886.563,81	-692.124.000,00
inländischen Bausparkassen	0,00	0,00	0,00
inländischen Versicherungsun- ternehmen	3.034.438.756,46	4.037.625.834,82	1.003.187.078,36
Bundesbahn und Bundespost der Bundesanstalt für Arbeit ⁶	0,00	0,00	0,00
öffentlichen Zusatzversor- gungseinrichtungen	1.647.710,30	1.358.862,48	-288.847,82
	50.000.000,00	50.000.000,00	0,00
sonstigen Sozialversicherun- gen	153.289,79	11.149.736,43	10.996.446,64
sonstigen inländischen Stellen	0,00	0,00	0,00
ausländischen Kreditinstituten			
- auf € lautend	2.198.420.102,98	2.211.299.049,51	12.878.946,53
- auf fremde Währung lautend	0,00	0,00	0,00
zusammen	50.171.448.046,05	50.828.481.148,11	657.033.102,06
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Ren- tenschulden	168.440,12	127.241,00	-41.199,12
zusammen	168.440,12	127.241,00	-41.199,12
3. Schulden im öffentlichen Be- reich			
bei Bund und Lastenaus- gleichsfonds			
- für Wohnungsbau	947.509.279,45	880.343.860,58	-67.165.418,87
- Sonstige	1.172.201,37	1.016.294,80	-155.906,57
zusammen	948.681.480,82	881.360.155,38	-67.321.325,44
Fundierte Schulden insgesamt (1 bis 3) lt. Haushaltsrechnung	51.120.297.966,99	51.709.968.544,49	589.670.577,50

Tabelle 3

Den in der Übersicht aufgeführten fundierten Schulden sind die im Nachweis der Verschuldung lediglich nachrichtlich aufgeführten Kreditaufnahmen des Landes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) in Höhe von zusammen 651.654.983,89 € hinzuzurechnen. Die NBank finanziert mit diesen vom Land zurückzuzahlenden Mitteln städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz. Der Gesamtschuldenstand

⁶ Eine Anpassung der Gläubigerbezeichnungen „Bundesbahn und Bundespost“ sowie „Bundesanstalt für Arbeit“ an die heute gültigen Bezeichnungen erscheint angezeigt.

des Landes am 31.12.2008 beträgt somit 52.361.623.528,38 €, der Gesamtschuldenzuwachs 709.419.740,67 €

b) Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2008 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.315.826.942,25 € (Vorjahr 5.343.288.080,77 €). Die auch im Kapitel 13 25, Titel 870 11, nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 27.948.163,02 € (Vorjahr 13.094.499,06 €).

c) Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2008 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm. Die Angabe von Korrekturbeträgen ist erforderlich, weil sich wie jedes Jahr durch Verschiebungen von Zahlungsabläufen und Wegfall von Zahlungsverpflichtungen Veränderungen der Ausgangswerte ergeben und die mögliche Belastung realistisch darzustellen ist.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2009 €	2010 €	2011 €	2012 €	2.013 ff €	Summe €
bis 31.12.07	847.193.011	621.645.158	510.202.601	731.748.985	782.547.051	3.493.336.806
Korrekturbetrag	-23.385.482	12.512.022	-76.312.680	-358.621.776	172.712.940	-273.094.976
bis 31.12.08	381.000.939	334.140.720	257.683.507	136.617.849	36.743.672	1.146.186.687
Gesamt bis 31.12.08	1.204.808.468	968.297.900	691.573.428	509.745.058	992.003.663	4.366.428.517
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2008 Verpflichtungen für kommende Haushaltsjahre eingegangen, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						40.895.511
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen						4.407.324.028

Tabelle 4

IV. Der demografische Wandel als Herausforderung für Niedersachsen

Der demografische Wandel stellt eine große Herausforderung für die Zukunft Niedersachsens dar. Eine sich verringernde und alternde Bevölkerung wird in den nächsten Jahren nicht nur die Gesellschaftsstruktur verändern. Die demografischen Prozesse werden fiskalische Auswirkungen haben. Wenn nicht rechtzeitig nachhaltige finanzpolitische Maßnahmen ergriffen werden, ist langfristig die Handlungsfähigkeit des Landes gefährdet.

Antworten auf die Frage, welche Politik- und Ausgabenbereiche im besonderen Maße demografieabhängig sind, gibt u. a. der Bericht der Enquete-Kommission des Niedersächsischen Landtages aus dem Jahr 2007 „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“.⁷

Nach dem Bericht der Enquete-Kommission sinkt die Einwohnerzahl von derzeit knapp 8 Mio. bis zum Jahr 2030 um rd. 0,6 Mio. und bis zum Jahr 2050 um insgesamt 1,4 Mio.⁸. Die Anzahl jüngerer Menschen geht zurück. Die Schülerzahlen werden von rd. 930.000 im Jahr 2010 auf 800.000 im Jahr 2015 fallen⁹. Die Anzahl älterer und hochbetagter Personen wird dagegen steigen. Als Folge der Verschiebungen in der Alterspyramide wird nach Berechnungen des LRH der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung im Zeitraum bis 2050 um rd. 30 % zurückgehen.

Der LRH nahm den Bericht der Enquete-Kommission zum Anlass zu prüfen, ob und mit welchen Maßnahmen die Landesregierung auf die demografischen Veränderungen reagiert:

- Der Beitrag Nr. 1 „Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Landesverwaltung - eine Bestandsaufnahme“ zeigt auf, welche personalwirtschaftlichen Maßnahmen das Land im Hinblick auf den prognostizierten Rückgang der Einwohnerzahl getroffen hat und was darüber hinaus nach Auffassung des LRH zu tun ist.
- In Ergänzung dazu thematisieren die Beiträge Nr. 2 „Lehrkräftebedarf an allgemeinbildenden Schulen unter dem Gesichtspunkt des demografischen Wandels“ und Nr. 3 „Fächerspezifische Lehrkräftebedarfsermittlung durch das Kultusministerium“ Auswirkungen des demografischen Wandels unter Berücksichtigung der Spezifika im Schulbereich.

⁷ Drs. 15/3900.

⁸ A. a. O. (Fußnote 7), S. 59.

⁹ Schulstatistik 2007/2008 des Kultusministeriums.

- Nach Auffassung des LRH wird sich auch die Krankenhausplanung des Landes stärker den Folgen des demografischen Wandels stellen müssen. Diesen Aspekt behandelt der Beitrag Nr. 4 „Anforderungen an die niedersächsische Krankenhausplanung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels“.

1. Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Landesverwaltung - eine Bestandsaufnahme¹⁰

Einzelpläne 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 11, 15 - Alle Ministerien

Das Land ist unzureichend auf den demografischen Wandel vorbereitet, der insbesondere durch einen übermäßigen Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen gekennzeichnet ist und deshalb rechnerisch einen Personalabbau in der Landesverwaltung von 26.000 Vollzeitanteilen bis zum Jahr 2030 erfordert.

Die Landesregierung muss Personalabbau, Personalbedarfsplanung, Verwaltungsmodernisierung sowie Aufgabenkritik eng verzahnen und in einem Gesamtkonzept auf die Folgen demografischer Veränderungen ausrichten, um so eine leistungsfähige und finanzierbare Verwaltung sicherzustellen.

Demografischer Wandel in der Landesverwaltung

Der demografische Wandel trifft die Landesverwaltung mehrfach. Zum einen wird die Aufgabenstellung durch eine zunehmend alternde und schrumpfende Bevölkerung sowie durch die geringere Anzahl der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte beeinflusst. Zum anderen ist das Personal der Landesverwaltung als Teil der Bevölkerung einer sich verändernden Altersstruktur unterworfen.

Von insgesamt 166.000 statistisch erfassten Landesbediensteten¹¹ treten nach Berechnungen des LRH bei unveränderten gesetzlichen Altersgrenzen mindestens 51.000 Beschäftigte¹² bis zum Ende des Jahres 2019 in den Ruhestand. Unter Berücksichtigung der hierin enthaltenen Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse wird mithin bis zu diesem Zeitpunkt ca. ein Viertel des Landespersonals ausscheiden.

¹⁰ Der LRH konzentrierte seine Erhebungen auf den Polizeivollzugsdienst, die Steuerverwaltung, den Justizvollzugsdienst, Gerichte und Staatsanwaltschaften, das staatliche Baumanagement sowie das Lehrpersonal. Beim Baumanagement wertete der LRH wegen der geringen Personalstärke nur die Altersstruktur aus. In gleicher Weise verfuhr er für den Bereich des Lehrpersonals, für das sich das Kultusministerium aufgrund organisatorischer Schwierigkeiten nicht in der Lage sah, dem LRH die erforderlichen Informationen zukommen zu lassen.

¹¹ Vollzeitäquivalente, vgl. auch Fußnote 14.

¹² Auswertung von Daten des früheren Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung zum Altersaufbau des Landespersonals auf der Grundlage des Bezügeverfahrens für den Monat Oktober 2008. Es handelt sich um Kopffzahlen. Aufgrund von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen sind diese Kopffzahlen nicht mit 51.000 Vollzeitäquivalenten gleichzusetzen.

Um das ausscheidende Personal nicht über den künftigen Bedarf hinaus zu ersetzen oder unterhalb des künftigen Nachwuchsbedarfs auszubilden, ist es erforderlich, langfristig eintretende Veränderungen in den Aufgabenstellungen frühzeitig zu erfassen und die Personalstruktur sowie den Personalbestand anzupassen.

Der LRH stellte fest, dass die Ressorts ihre Personalbedarfsermittlung und Personalplanung in erster Linie an der Bestandserhaltung ausrichten. Planungen über einen Fünfjahreszeitraum hinaus nimmt nur die Steuerverwaltung vor. Aber auch sie berücksichtigt lediglich bekannte Aufgabenzuwächse wie etwa aufgrund von Steuerrechtsänderungen. Ansätze zur Erfassung demografischer Auswirkungen beispielsweise auf der Basis wissenschaftlicher Untersuchungen waren zurzeit der Prüfung des LRH nur im Polizei- und Justizbereich vorhanden.¹³

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass in den Ressorts umfassende Personalbedarfsermittlungen und Personalplanungen, die die demografische Entwicklung einbeziehen, nicht stattfinden. Insbesondere sind folgende Fragen nicht geklärt:

Wie viel Personal braucht das Land?

Die Personalausstattung des Landes hängt u. a. von der Bevölkerungszahl in Niedersachsen ab. Deshalb ist die Relation zwischen Landespersonal und Bevölkerung ein geeigneter Anhaltspunkt, um einen Orientierungsrahmen für die künftige Personalausstattung der Landesverwaltung zu ermitteln.

In Niedersachsen kamen im Jahr 2007 auf knapp 8 Mio. Einwohner 166.000 Beschäftigte des Landes¹⁴, was einer Relation von 20,81 Beschäftigten je 1.000 Einwohner entspricht. Bei einem gleichbleibenden Verhältnis zwischen Landespersonal und Bevölkerung müsste sich die Personalausstattung der Landesverwaltung bis 2030 wie folgt entwickeln:

Personalbedarfsprognose Niedersachsen in Relation zur Bevölkerungsentwicklung Basis: Relation „Niedersachsen 2007“				
Jahr	Bevölkerungs- prognose in 1.000	Relation 2007	Personalbedarfs- prognose	Personalüberhang im Vergleich zu 2007 (166.000)
2030	7.398	20,81	153.952	12.055

Tabelle 5

Der Binnenvergleich schreibt ausschließlich die Verhältnisse des Jahres 2007 fort und unterstellt, dass Aufgabenbestand und -umfang, der organisatorische Aufbau der Landesverwaltung

¹³ „Nachwuchssorgen bei der Kriminalität? Demografische Einflüsse auf Kriminalität dargestellt anhand einer Trendextrapolation zur Tatverdächtigenzahl in Niedersachsen bis 2027“ (Stand: 10/2008).

¹⁴ Statistisches Bundesamt: Destatis, Fachserie 14, Reihe 6, Nr. 4.3, Ausgabe 2007 (Statistik über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Länderbereich zum 30.06.2007 - Vollzeitäquivalente des Besoldungs- und Tarifbereichs, Kernhaushalt inkl. Sonderrechnungen).

sowie die dienstrechtlichen und personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Bereits unter Anwendung dieser Parameter ergibt sich bis 2030 im Hinblick auf den erwarteten Bevölkerungsrückgang ein rechnerischer Personalüberhang in der Landesverwaltung von rd. 12.000 Vollzeiteinheiten.

Stellt man im Hinblick auf die Finanzierbarkeit des öffentlichen Dienstes alternativ auf die gegenwärtige Relation zwischen Landespersonal und Bevölkerung im Erwerbsalter sowie auf das zur Verfügung stehende Arbeitskräftepotenzial ab, ergibt sich ein noch größerer Zwang zum Personalabbau. Im Jahr 2007 lebten in Niedersachsen 5,17 Mio. Personen im erwerbsfähigen Alter. Dies entspricht einer Relation von 32,12 Beschäftigten des Landes je 1.000 Personen im erwerbsfähigen Alter.

Personalbedarfsprognose Niedersachsen in Relation zur Entwicklung der Zahl der erwerbsfähigen Personen¹⁵ von 15 bis unter 65 Jahren Basis: Relation „Niedersachsen 2007“				
Jahr	Prognose der erwerbsfähigen Personen in 1.000	Relation 2007	Personalbedarfsprognose	Personalüberhang im Vergleich zu 2007 (166.000)
2030	4.355	32,12	139.883	26.124

Tabelle 6

Ausweislich dieser Personalbedarfsprognose ergibt sich bis 2030 sogar ein rechnerischer Personalüberhang in der Landesverwaltung in Höhe von rd. 26.000 Vollzeiteinheiten.

Wie viele Nachwuchskräfte müssen ausgebildet werden?

Die Rekrutierung von Nachwuchskräften für die Landesverwaltung stellt ab dem Jahr 2015 ein besonderes Problem dar. Ab diesem Zeitpunkt werden ca. 4.500 Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter pro Jahr in den Ruhestand treten.¹⁶ Zwei Drittel der jährlichen Personalabgänge sind dem Schulbereich zuzuordnen. Überwiegend werden somit Dienstposten betroffen sein, für deren Einstellung Hochschul- oder Fachhochschulabschlüsse Voraussetzung sind. Insbesondere wegen eines kurzfristig entstehenden Bedarfs und einer langfristig notwendigen Rückführung von Personal muss die Landesregierung auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts zur künftigen Personalausstattung der Landesverwaltung entscheiden, ob der überproportionale Abbau des Landespersonals in den nächsten Jahren im Vorgriff auf den später einsetzenden Rückgang der Gesamtbevölkerung ohne entsprechende Einstellung von Nachwuchskräften hinzunehmen ist oder alternativ die Rekrutierung von derzeit noch verfügbaren Nachwuchskräften forciert werden soll, obwohl sich ein entsprechender, vorübergehender Bedarf erst in den Jahren ab 2015 abzeichnet.

¹⁵ Auswertung auf der Basis des vom Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen gelieferten Zahlenmaterials; Grundlage: 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.

¹⁶ Auswertung von Daten des früheren Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung im Monat Oktober 2008.

Stellungnahme der Landesregierung

Die Landesregierung widerspricht den Berechnungsgrundlagen, Bewertungen und Schlüssen des LRH. Der LRH habe ausschließlich den Bevölkerungsrückgang als Maßstab für den künftigen Personalbestand gewählt, andere Faktoren seien nicht berücksichtigt worden. Sie bestreitet die vom LRH dargestellten Wirkungen des demografischen Wandels auf den Personalbedarf in den untersuchten Bereichen sowie auf die Nachwuchsgewinnung und hält langfristige Personalplanungen für zu ungenau. Die Landesregierung verweist demgegenüber auf die von ihr geplante Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze im Dienstrechtsbereich und die Aufgaben des von ihr beschlossenen ressortübergreifenden Koordinierungskreises. Dieser solle sich der Relevanz des demografischen Wandels für die gesamte Landespolitik, so auch der künftigen Personalausstattung des Landes, widmen.

Empfehlungen des LRH

Der LRH sieht keine Veranlassung, seine Feststellungen durch die Kritik der Landesregierung grundsätzlich infrage zu stellen. Das Land muss sich mit höherer Priorität auf die Sachzwänge einstellen, die als Folgen der demografischen Entwicklung auftreten. Deshalb hält der LRH den von ihm erstellten Vergleich einer an die Bevölkerungsverminderung angepassten Verwaltungsstärke weiterhin für einen geeigneten Anhaltspunkt, um festzustellen, wie sich der Personalbestand in der Tendenz bei unveränderten Aufgaben fortentwickeln muss. Sinkt die Bevölkerung in Niedersachsen und die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, hat dies zwangsläufig Auswirkungen auf die Personalausstattung der Landesverwaltung sowie die Einstellungsmöglichkeiten des Landes im Wettbewerb mit Dritten um qualifizierte Arbeitskräfte.

Im Übrigen wird die Landesregierung auch aus haushaltswirtschaftlichen Gründen und insbesondere wegen des ab 2020 geltenden Neuverschuldungsverbots nicht umhin kommen, den künftigen Personalbestand in einem angemessenen Verhältnis zur Bevölkerungsstärke zu bemessen und damit der Frage der Finanzierbarkeit des öffentlichen Dienstes eine höhere Priorität als bisher einzuräumen.

Diskussionen zum Lehrkräftebedarf bei zurückgehenden Schülerzahlen zeigen, dass die Landesregierung inzwischen vergleichbare Überlegungen anstellt und längere Zeiträume in den Blick nimmt. Ihre Absicht, demografische Aspekte stärker zu berücksichtigen, sieht der LRH auch in der Bildung eines ressortübergreifenden Koordinierungskreises zu demografischen Fragen.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, den Koordinierungskreis mit der Entwicklung eines Konzepts zu beauftragen, das den Rahmen für eine künftige Personalausstattung der Landesverwaltung im Hinblick auf die demografischen Veränderungen festlegt und flankierende dienstrechtliche sowie Maßnahmen zur Gewährleistung der Nachwuchsgewinnung vorschlägt. Der Planungshorizont sollte einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren erfassen.

Darüber hinaus sollten alle Geschäftsbereiche der Landesverwaltung verpflichtet werden, ihre Personalplanung auf der Grundlage der Ergebnisse des Koordinierungskreises der veränderten demografischen Lage anzupassen.

Sofern der Koordinierungskreis angesichts seiner umfassenden Aufgabenstellung nicht über ausreichende zeitliche Ressourcen verfügt, kommt alternativ die Einrichtung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe in Betracht, die beauftragt wird, unter Leitung der Staatskanzlei ein solches Konzept zu entwerfen.

2. Lehrkräftebedarf an allgemeinbildenden Schulen unter dem Gesichtspunkt des demografischen Wandels

Einzelplan 07 - Kultusministerium

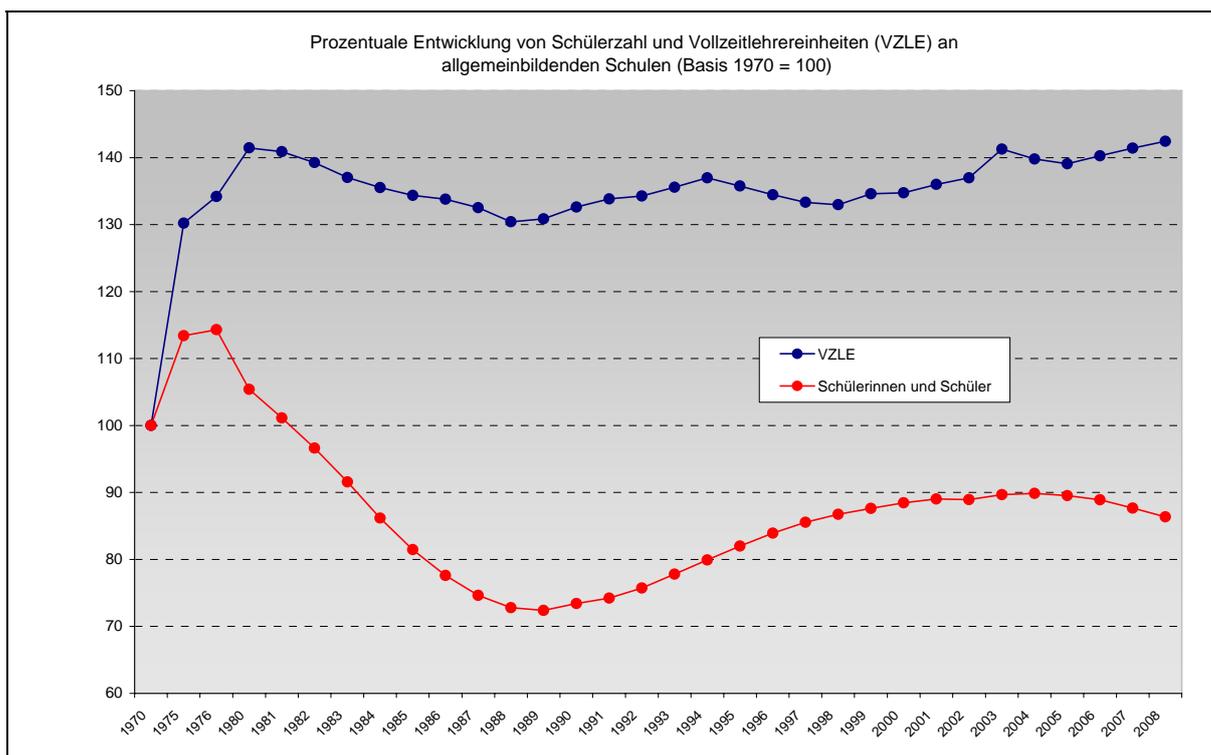
Der demografische Wandel hat erhebliche haushaltswirksame Auswirkungen auf den Bedarf an Lehrkräften. Nach Berechnungen auf der Basis der geltenden Rahmenbedingungen führt dies zu einem geringeren Lehrkräftebedarf zwischen 7.900 und 9.200 Lehrerinnen und Lehrer.

Dies vermindert die Personalkosten um rd. 500 Mio. €. Dieses Einsparpotenzial sollte überwiegend zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.

Da die Schülerzahlen den Lehrkräftebedarf entscheidend beeinflussen hat die demografische Entwicklung weitreichende Auswirkungen auf den Ressourceneinsatz im Schulbereich.

Von den Personalausgaben des Landes entfallen mehr als die Hälfte auf Lehrkräfte. Die Ausgaben hierfür betragen jährlich über 5 Mrd. €. Aufgrund dieser extrem hohen Personalausgaben muss das Land zukünftig sämtliche demografischen Effizienzpotenziale auch im Bildungsbereich exakt ermitteln, um hiernach seine Personalbedarfsplanungen differenzierter als bisher auszurichten.

Die statistischen Auswertungen der vergangenen Jahre verdeutlichen, dass rückläufige Schülerzahlen nicht immer mit einer kongruenten Reduzierung der Lehrerstellen einhergehen:



Grafik 1: Schulstatistik 2008/2009

Es lässt sich feststellen, dass steigenden Schülerzahlen durchaus nachvollziehbar mit einer erhöhten Einstellung von Lehrkräften begegnet wurde. Allerdings führten im Gegenzug rückläufige Schülerzahlen nicht zu einer angemessenen Reduzierung im Bildungsbereich. Vielmehr verblieben die Einsparpotenziale im System Schule.

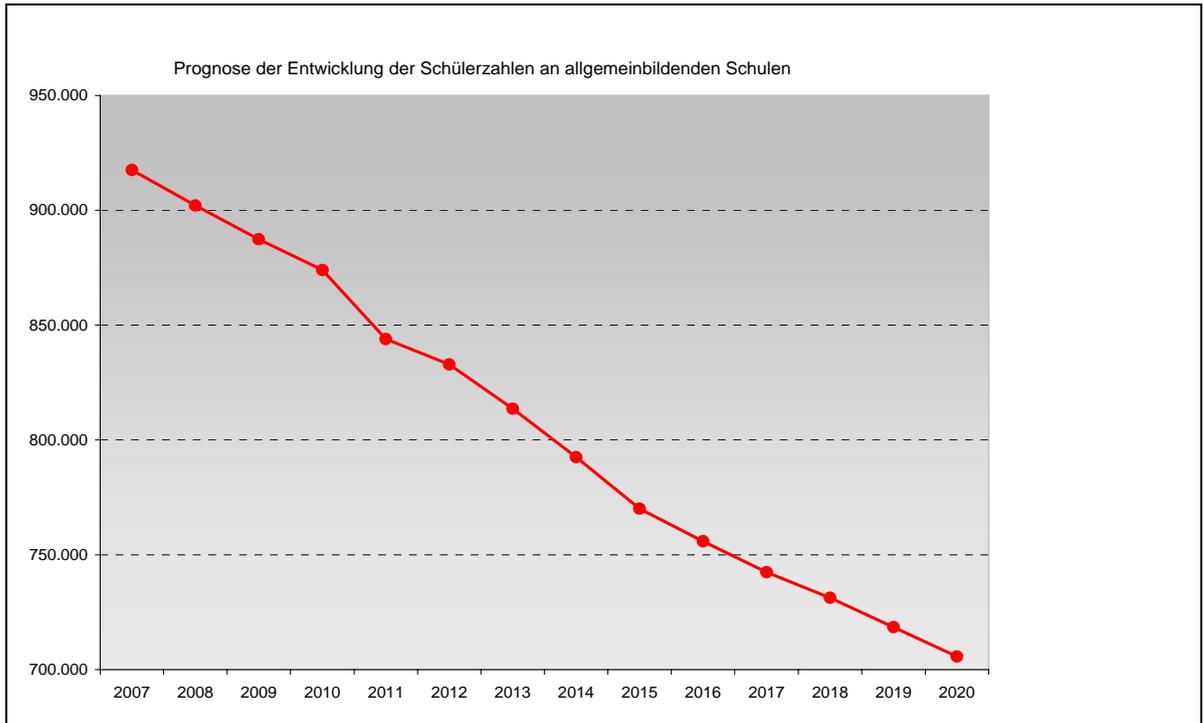
So lagen die Schülerzahlen 2009 um mehr als 14 % unter denen von 1970, bei einem um 40 % höheren Bestand an Lehrkräften. Hierdurch hat Niedersachsen „mit über 86.000 Lehrerinnen und Lehrern die höchste Anzahl in der Geschichte des Landes, und das bei zurückgehenden Schülerzahlen“¹⁷ im öffentlichen Schulbereich erreicht.

Es ist fraglich, ob angesichts der Haushaltslage und der dramatischen demografischen Entwicklung dieser Höchststand an niedersächsischen Lehrkräften zukünftig noch zu rechtfertigen ist.

Die sich verändernden Schülerzahlen haben als entscheidender Indikator für den Lehrkräftebedarf unmittelbare Auswirkungen auf die Personalplanungen und die Veranschlagung entsprechender Planstellen.

In den künftigen Jahren muss die bisherige Praxis der Personalplanung hinterfragt werden, da sich der bereits seit längerem feststellbare Rückgang der Schülerzahlen bis 2020 drastisch fortsetzen wird:

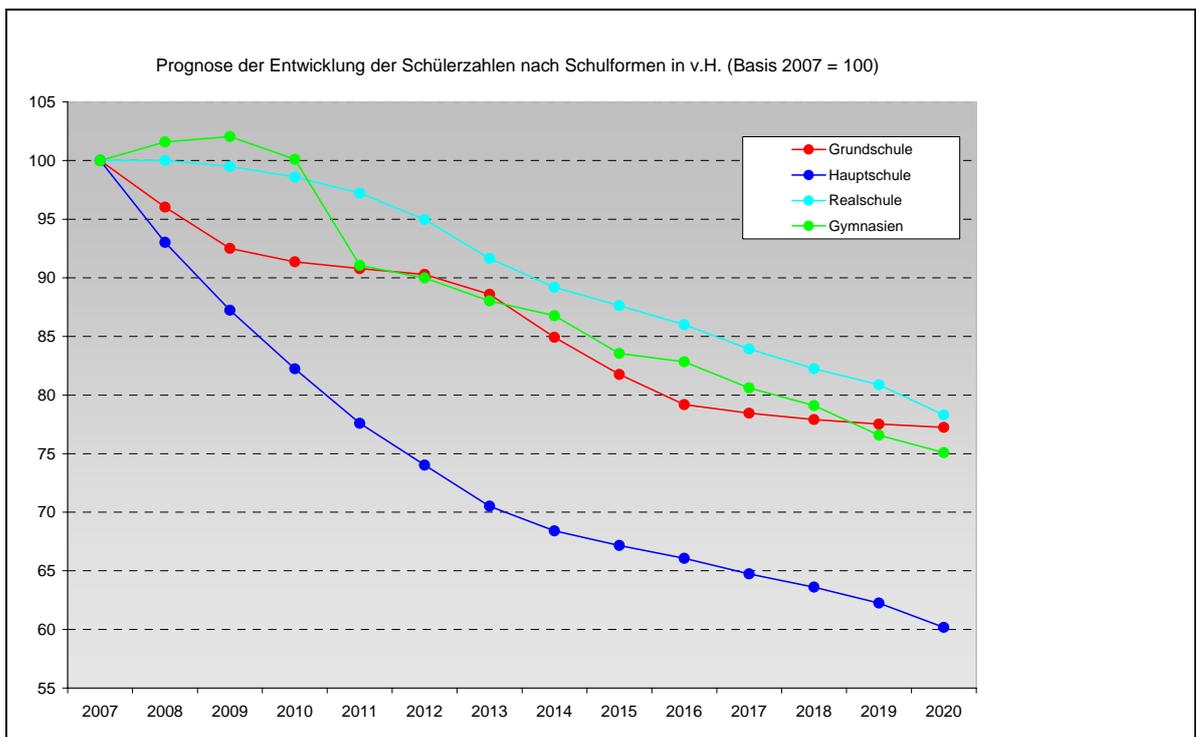
¹⁷ Pressemitteilung des Kultusministeriums vom 05.08.2009.



Grafik 2: Daten des Kultusministeriums

Nach den Daten des Kultusministeriums sinken die Schülerzahlen an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen im Prognosezeitraum von 2007 bis 2020 um 23,1 % von 917.500 auf 705.700.

Schulformspezifisch stellt sich die Entwicklung in den schülerstarken Schulformen wie folgt dar:



Grafik 3: Daten des Kultusministeriums

Allein die Schülerzahl dieser vier Schulformen sinkt demnach - schulformspezifisch unterschiedlich - von 2007 bis 2020 von 857.288 um 25,05 % auf 642.496. Vor diesem Hintergrund muss die Landesregierung die Einstellung von Lehrkräften den veränderten Schülerzahlen der jeweiligen Schulformen anpassen.

Nach Berechnungen des Kultusministeriums reduziert sich der Lehrkräftebedarf ausgehend vom Bestand des Jahres 2010 bis zum Jahr 2020 an

- Grundschulen um 2.043,
- Hauptschulen um 1.428,
- Realschulen um 1.553 und
- Gymnasien um 2.358 Vollzeitlehreinheiten (VZLE).

Für die allgemeinbildenden öffentlichen Schulen insgesamt entsteht nach diesen Berechnungen des Kultusministeriums ein verringerter Lehrkräftebedarf von 7.949 Stellen.

Nach den am Bedarf an Wochenstunden laut Stundentafel orientierten Berechnungen des LRH ergibt sich sogar ein Minderbedarf von 9.261 VZLE. Diese Berechnungen beziehen sich allerdings auf einen anderen Zeitraum und lassen beabsichtigte Bedarfsveränderungen unberücksichtigt. Da hierin Faktoren wie der abnehmende Lehrkräftebedarf an Schulen in freier Trägerschaft, die demografie-reagiblen Stundenanrechnungen sowie die sonstigen Stundenermäßigungen etc. nicht erfasst sind, wird sich der Minderbedarf an Lehrkräften noch erhöhen.

Selbst das geringere Einsparpotenzial des Kultusministeriums von 7.949 Stellen führt zu einer Demografie-Rendite von mehr als 500 Mio. €.

Dieses Einsparpotenzial eröffnet Gestaltungsmöglichkeiten, bei denen die Interessen der Schulpolitik gegenüber den Belangen des Landeshaushalts, insbesondere die Nettokreditaufnahme zurückzuführen, abgewogen werden müssen.

Der LRH verkennt nicht, dass Schule zukünftig verstärkt gefordert ist, nachteilige gesellschaftliche Veränderungen aufzufangen und Schule den allgemeinen Erziehungsauftrag zunehmend allein wahrnimmt. Angesichts der Haushaltslage des Landes sollte die hohe Demografie-Rendite dennoch überwiegend zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.

3. Fächerspezifische Lehrkräftebedarfsermittlung durch das Kultusministerium

Einzelplan 07

- Kultusministerium

Das Kultusministerium verfügt derzeit über keine geeignete Methode, um den zukünftigen fächerspezifischen Lehrkräftebedarf zuverlässig zu prognostizieren. Insbesondere berücksichtigt das aktuelle Verfahren nicht, dass sich die Schülerzahlen im Flächenland Niedersachsen regional sehr unterschiedlich entwickeln.

Der LRH empfiehlt dem Kultusministerium daher, seine bisherige Lehrerbedarfsermittlung zu überprüfen und unter Einbeziehung des vom LRH entwickelten Engpassverfahrens weiter zu entwickeln.

Dem in Abschnitt IV, Nr. 2 aufgezeigten Minderbedarf an Lehrkräften steht ein Neueinstellungsbedarf gegenüber, da 34.000 Lehrkräfte in dem gleichen Zeitraum die Pensionsgrenze erreichen. Der LRH prüfte, ob die methodischen Ansätze des Kultusministeriums bei der Lehrerbedarfsermittlung für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen geeignet sind, um den künftigen Lehrkräftebedarf fächerspezifisch zuverlässig zu prognostizieren.

Derzeitiges Verfahren des Kultusministeriums

Das Kultusministerium legt bei der Ermittlung des allgemeinen Lehrerstundenbedarfs die schulformspezifische Prognose der Schülerzahlen und die schulformbezogene Lehrerstunden/Schülerrelation zugrunde.

Zur fächerspezifischen Lehrerbedarfsprognose ermittelt das Kultusministerium in einem weiteren Schritt den schulformbezogenen Fachstundenbedarf, gleicht dann diese Fachstundenbedarfe mit den verfügbaren Lehrerstunden ab und prognostiziert abschließend den fächerspezifischen Ergänzungsbedarf.

Dieses Verfahren weist nach Auffassung des LRH folgende Schwachstellen auf:

Landeseinheitlicher Anpassungsfaktor

Bei der Prognose des allgemeinen Lehrerstundenbedarfs bedient sich das Kultusministerium eines landeseinheitlichen Anpassungsfaktors, um die sich durch rückläufige Schülerzahlen verändernden Klassenzahlen realistischer einschätzen zu können. Da sich die Schülerzahlen regional unterschiedlich rückläufig entwickeln - von minus 0,5 % im Landkreis Lüneburg bis zu minus 27,1 % im Landkreis Osterode am Harz - wird ein landeseinheitlicher Anpassungsfaktor den Erfordernissen einer belastbaren Lehrerbedarfsermittlung nicht hinreichend gerecht.

Fragwürdige Berechnungsmodelle

Um den Neueinstellungsbedarf fächerbezogen ermitteln zu können, bedarf es nicht nur einer allgemeinen, sondern auch einer fächerbezogenen Lehrerbedarfsprognose. Hierfür bemisst das Kultusministerium zunächst die fächerspezifischen Stundenbedarfe für alle Schuljahrgänge der einzelnen Schulformen anhand der Studentafeln.

Um im Weiteren den fächerspezifischen Ergänzungsbedarf an Lehrkräften anhand valider Daten prognostizieren zu können, müsste das Kultusministerium einerseits Kenntnis davon haben, wie viele Unterrichtsstunden die vorhandenen Lehrkräfte pro Fach abdecken können und andererseits, wie sich der Lehrkräftebestand durch das Ausscheiden von Lehrkräften verändert.

Dem Kultusministerium ist zwar die Anzahl der von der einzelnen Lehrkraft insgesamt erteilten Unterrichtsstunden bekannt, nicht aber in welchen Unterrichtsfächern die Lehrkräfte tatsächlich unterrichten. Daher ist das Kultusministerium gezwungen, für eine landesweite fächerspezifische Lehrerbedarfsprognose auf Schätzungen zurückzugreifen, die auf einer mehrstufigen Modellrechnung basieren.

- Stufe 1: Gleichverteilung

Bei dieser Rechnung verteilt das Ministerium die Stundenkapazitäten einer Lehrkraft gleichmäßig auf ihre Lehrbefähigungsfächer - in der Regel zwei bis drei -. Es unterstellt also, dass die Lehrkraft in allen Fächern ihrer Lehrbefähigung mit der gleichen Stundenzahl unterrichtet.

- Stufe 2: Bedarfsverteilung

Diese Berechnung orientiert sich am Anteil jedes Unterrichtsfachs am gesamten Stundenumfang der jeweiligen Schulform (Bedarfsfaktor). Dabei teilt das Kultusministerium die Stundenzahl einer Lehrkraft in dem Verhältnis, in dem die Bedarfsfaktoren der betreffenden Fächer dieser Lehrkraft zueinander stehen, auf deren Unterrichtsfächer auf. Beispielsweise plant es eine Grundschullehrkraft mit den Lehrbefähigungsfächern Mathematik (Bedarfsfaktor 0,210), Deutsch (Bedarfsfaktor 0,307) und Sachunterricht (Bedarfsfaktor 0,134) bei einer Gesamtstundenzahl von 20 Stunden mit 6,5 Stunden für Mathematik, 9,4 Stunden für Deutsch und 4,1 Stunden für Sachunterricht ein.

Verfügt eine Lehrkraft über die Fächerkombination Mathematik, Englisch und Sachunterricht, ergibt sich, bei einer Gesamtstundenzahl von 20 Wochenstunden, folgende Aufteilung: Für Mathematik (Bedarfsfaktor 0,210) 10,9 Stunden, für Englisch (Bedarfsfaktor 0,040) 2,1 Stunden und für Sachunterricht (Bedarfsfaktor 0,134) 7 Stunden. Hierbei bleibt unberücksichtigt, ob durch diese Vorgehensweise die zur vollständigen Unterrichtserteilung erforderliche Gesamtstundenzahl zustande kommt oder sich gar zu Lasten anderer Fächer übererfüllt.

- Stufe 3: Mittelwertbetrachtung

Abschließend bildet das Kultusministerium aus den Gleichverteilungs- und Bedarfsverteilungswerten für jedes Fach das arithmetische Mittel, und legt dieses den weiteren Prognoseberechnungen zugrunde.

Beispielberechnungen für den Grundschulbereich

Nach der Modellrechnung des Kultusministeriums ergibt sich z. B für das Fach Deutsch im Bereich der Grundschule (Schuljahr 2007/2008) folgender Lehrerstundenbestand - differenziert nach den Berechnungsstufen:

Fach	Stufe 1: Gleichverteilung	Stufe 2: Bedarfsverteilung	Stufe 3: Mittelwertbetrachtung
Deutsch	95.919	166.569	131.244

Tabelle 7

Hiernach weicht der Lehrkräftebestand - je nach Berechnungsmethode - erheblich voneinander ab. Ähnliche Abweichungen lassen sich nach den Auswertungsergebnissen sowohl in den sonstigen Fächern im Grundschulbereich als auch in den Fächern der übrigen Schulformen nachweisen.

Würdigung

Aufgrund der hohen Abweichungen bei den Ergebniszahlen nach Gleichverteilung und Bedarfsverteilung erachtet der LRH die Grundannahmen dieser Verteilungen als realitätsfern. Das räumt auch das Kultusministerium ein, wenn es wegen der Realitätsferne dieser Grundannahmen einen Mittelwert bildet. Auch hierauf lässt sich nach Auffassung des LRH keine realistische Prognose gründen, weil die tatsächliche fächerspezifische Ist-Situation auf Schul- sowie auf Landesebene unberücksichtigt bleibt.

Alternativmodell des LRH

Um diesen Planungsunsicherheiten begegnen zu können, entwickelte der LRH ein Verfahren, das den tatsächlichen fächerspezifischen Einsatz von Lehrkräften sowohl auf Schul- als auch auf Landesebene realistischer abbildet.

Das Berechnungsmodell berücksichtigt neben den fachbezogenen Unterrichtsbedarfen im Gegensatz zum methodischen Vorgehen des Kultusministeriums auch die fächerspezifische Zusammensetzung des Lehrerkollegiums in der jeweiligen Schule.

Der zentrale Ansatz dieses engpassorientierten Verfahrens besteht in der Bildung einer Rangfolge der Unterrichtsfächer (Priorisierung): Je höher der Engpass eines Unterrichtsfachs, desto höher die Priorität. Die Zuteilung der verfügbaren Lehrerstunden erfolgt entsprechend der ermittelten Prioritäten.

Beispielberechnungen für den Grundschulbereich

Die nachfolgende Tabelle zeigt am Beispiel einer Grundschule die abweichenden Ergebnisse der mehrstufigen Modellrechnung des Kultusministeriums sowie des Engpassverfahrens des LRH. In der Zeile ZF ist der Zielfunktionswert angegeben, der die Abweichungen zwischen Soll-Stunden und zugeordneten Lehrerstunden jeweils insgesamt ausdrückt: Je geringer dieser Wert, desto höher der Bedarfsdeckungsgrad.

Fach ¹⁸	Soll-stunden	Stufe 1: Gleichverteilung	Differenz.	Stufe 2: Bedarfsverteilung	Differenz.	Stufe 3: Mittelwertbetrachtung	Differenz	Engpassverfahren	Differenz.
Spalte 1	Spalte 2	Spalte 3	Spalte 4	Spalte 5	Spalte 6	Spalte 7	Spalte 8	Spalte 9	Spalte 10
DE	48,29	44,00	-4,29	72,67	+24,38	58,34	+10,05	52,00	+3,71
MA	33,03	15,00	-18,03	20,07	-12,96	17,54	-15,49	33,00	-0,03
SU	21,08	41,83	+20,75	38,47	+17,39	40,15	+19,07	27,00	+5,92
RK	3,15	8,33	+5,18	0,93	-2,22	4,63	+1,49	3,00	-0,15
.									
.									
.									
Summe	157,29	153,00	-4,29	153,00	-4,29	153,00	-4,29	153,00	-4,29
ZF	1.003,72			1.272,35		871,08		246,57	

Tabelle 8

Die Auswertung zeigt, dass im Fach Katholische Religion die Gleichverteilung im Vergleich zur Sollstundenzahl zu einer Überversorgung von 5,18 Stunden, die Bedarfsverteilung zu einer Unterversorgung von 2,22 Stunden und die Mittelwertbetrachtung zu einer Überversorgung von 1,48 Stunden führt. Nach dem Engpassverfahren ergibt sich hingegen eine rechnerische Überversorgung von lediglich 0,15 Stunden, sodass die Abweichung von den Sollstunden nach diesem Verfahren minimal ist. Entsprechendes gilt für das Fach Mathematik. Die Gleichverteilung, die Bedarfsverteilung sowie die Mittelwertbetrachtung weisen jeweils einen vermeintlichen Bedarf von 18,03 Stunden, 12,96 Stunden und 15,49 Stunden auf, während das Engpassverfahren vom tatsächlichen Stundenbedarf um lediglich 0,03 Stunden abweicht.

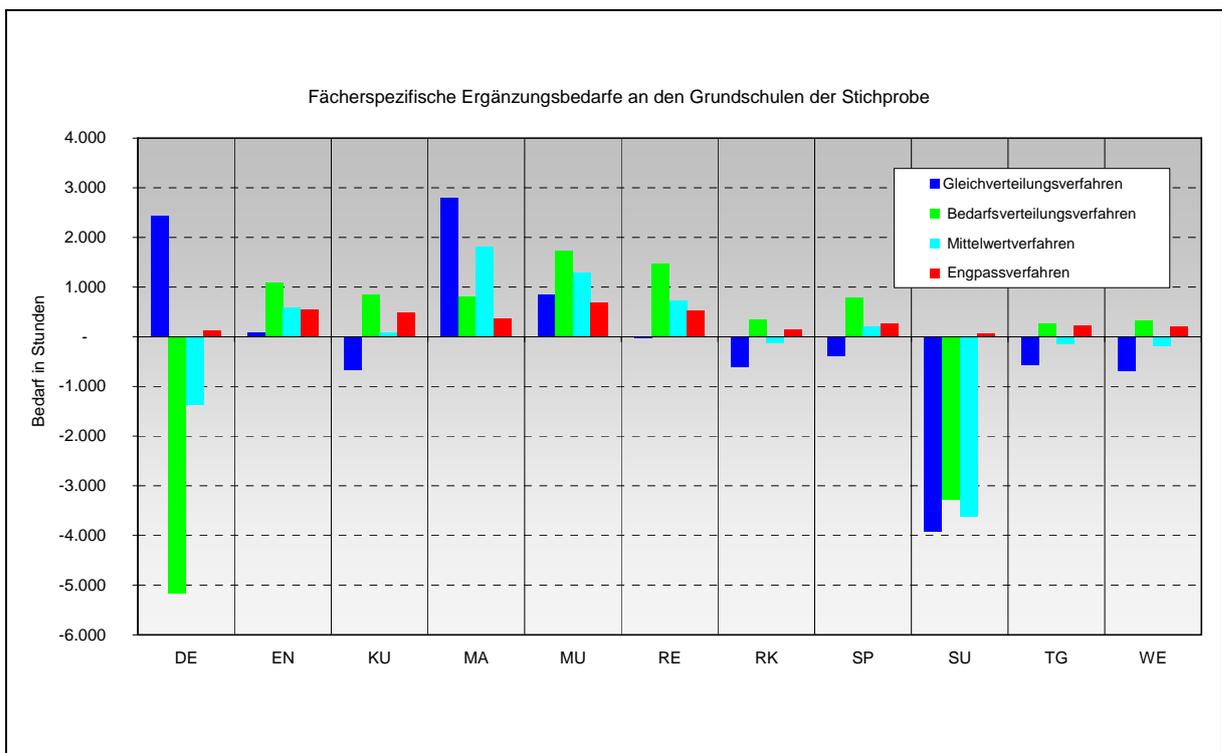
Auch bei der Bedarfberechnung der übrigen Fächer dieser Grundschule zeigt sich, dass das Engpassverfahren im Vergleich zu den Methoden des Kultusministeriums insgesamt die ge-

¹⁸ DE = Deutsch, EN = Englisch, KU = Kunst, MA = Mathematik, MU = Musik, RE = Evangelische Religion, RK = Katholische Religion, SP = Sport, SU = Sachunterricht, TG = Textiles Gestalten, WE = Werken.

ringsten Abweichungen zwischen zugeordneten Lehrerfachstunden und Sollstunden aufweist. So ergibt sich für das Engpassverfahren ein Zielfunktionswert von 246,57 im Vergleich zum Mittelwert von 871,08.

Engpassverfahren im Praxistest

Um festzustellen, ob sich dieser Befund auch in größeren Zusammenhängen verifizieren lässt, hat der LRH ein EDV-Programm entwickeln lassen und hiermit Modellrechnungen für weitere 298 Schulen unterschiedlicher Schulformen und Schulbereiche durchgeführt. Bei den 186 ausgewerteten Grundschulen ergibt sich folgendes Bild:



Grafik 4: Auswertung LRH

Die Grafik verdeutlicht, dass insbesondere im Fach Deutsch die Berechnungsergebnisse des Kultusministeriums diametral voneinander abweichen, während das Engpassverfahren eine hohe Kongruenz zu den Sollstunden aufweist.

Die Auswertung aller Ergebnisse belegt, dass der Ergänzungsbedarf nach dem Engpassverfahren gegenüber den Zahlen des Kultusministeriums in der Regel am geringsten ist. Gleichzeitig erreicht es den höchsten Bedarfsdeckungsgrad in allen Fächern. Dieser Befund lässt sich auch in allen anderen Schulformen nachweisen.

Empfehlungen des LRH

Angesichts des höheren Bedarfsdeckungsgrads beim Engpassverfahren empfiehlt der LRH dem Kultusministerium, sein bisheriges Instrumentarium zur Lehrerbedarfsermittlung unter Einbeziehung der Funktionen des Engpassverfahrens weiterzuentwickeln.

Zudem regt der LRH im Interesse einer sachgerechten und zielorientierten Steuerung der Schulen an, alle relevanten zugänglichen Informationsquellen (demografische Daten, lehrer- und schulbezogene Daten etc.) so miteinander zu verknüpfen, dass das Ministerium eine regional orientierte und differenzierte Prognose für Schulen erreichen kann.

Unter Einbeziehung dieser Aspekte ließe sich nach Auffassung des LRH die Mangelfachsituation wesentlich genauer prognostizieren, wodurch zukünftig eine effektivere Personalplanung möglich ist.

4. Anforderungen an die niedersächsische Krankenhausplanung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels

Einzelplan 05

- Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit

Die Krankenhausplanung in Niedersachsen berücksichtigt den demografischen Wandel bisher nur unzureichend. Dazu ist eine differenzierte und regionalisierte Betrachtung der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklungen im Land erforderlich.

Grundzüge der voraussichtlichen demografischen und regionalen Entwicklung

Die Gesundheitsversorgung in Niedersachsen ist nicht nur mit dem allgemeinen Trend zu einem durchgängigen Alterungsprozess der Gesellschaft konfrontiert, sondern muss sich in besonderem Maße mit den Folgen der regional ungleichgewichtigen Verteilung einer insgesamt älter werdenden Bevölkerung auseinandersetzen. Diesen Problemstellungen kann sich auch die Krankenhausplanung als ein wesentlicher Bestandteil der Gesundheitsversorgung nicht entziehen.

Die demografische Entwicklung bis 2025 wird im Wesentlichen von folgenden Tendenzen geprägt sein:

- Der Altersdurchschnitt der niedersächsischen Bevölkerung wächst.
- Es wird deutlich mehr ältere, betagte und hochbetagte Menschen in Niedersachsen geben.
- Teile Niedersachsens werden durch Wanderungsbewegungen und Geburtenraten unterschiedlich beeinflusst sein und daher in ihrem Altersaufbau stärkere Ungleichgewichte aufweisen.
- Selbst in den noch wachsenden Regionen werden die älter gewordenen Einwohner zahlreicher sein.

Bericht der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“¹⁹ des Landtages hat sich auch mit der erforderlichen Neuorientierung der Gesundheitsversorgung befasst. Dazu empfiehlt sie insbesondere in den Bereichen der Akutversorgung, die von der demografischen Entwicklung besonders betroffen sind, eine differenziertere Krankenhausplanung durch das Land, die Stärkung der geriatrischen Kompetenz und eine enge Verzahnung des stationären Bereichs mit der Rehabilitation sowie Kurzzeitpflege und Pflegeeinrichtungen.

Sondergutachten des Sachverständigenrats

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVR) geht in seinem Sondergutachten „Koordination und Integration - Gesundheitsversorgung in einer Gesellschaft des längeren Lebens“ aus dem Jahr 2009 von einer Änderung im Verständnis einer modernen Gesundheitsversorgung aus.²⁰ Die strikte Trennung zwischen ambulanter, stationärer, Notfall- und kurativer Versorgung, Prävention und Akutbehandlung sollte sich zu einem Verständnis der Gesundheitsversorgung als einem prozesshaften Geschehen wandeln. Es beginnt mit der Prävention beim Kleinkind, setzt sich mit der Gesundheitserziehung im kindlichen Alter fort bis hin zur Prävention. Daran schließen sich ambulante und stationäre Versorgung an, einschließlich rehabilitativer und pflegerischer Leistungen („ganzheitlicher Ansatz“).

Der SVR geht davon aus, dass als Folge des demografischen Wandels der größte Mehrbedarf im Bereich der stationären Versorgung in der Inneren Medizin, der Urologie und der Herzchirurgie entsteht. Damit korrespondiert ein reduzierter Bedarf an Leistungen in der Gynäkologie, der Geburtshilfe, der Pädiatrie, der Kinderchirurgie und der HNO-Heilkunde.²¹

Der SVR empfiehlt, dass die Länder verstärkt die regionale Versorgungssituation beobachten (Monitoring), um einer etwaigen Unterversorgung mit stationären Leistungen zuvorzukommen. Im Rahmen dieses Monitoring sollte die demografische Entwicklung in der Region erfasst und den Krankenhausträgern zugänglich gemacht werden.²² Ansätze dazu gibt es bereits in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Brandenburg für den Bereich kommunaler Infrastrukturverbesserungen (Demografiecheck).

¹⁹ Bericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Drs. 15/3900, S. 552.

²⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Koordination und Integration - Gesundheitsversorgung in einer Gesellschaft des längeren Lebens, Sondergutachten 2009, o. O 2009; S. 163 ff.

²¹ A. a. O., S. 84.

²² A. a. O., S. 85.

Berechnungen des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit zum voraussichtlichen Bettenbedarf

Das für die Krankenhausplanung zuständige Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat erstmalig im Jahr 2008 auf Landesebene eine Bettenprognose für 2015 und 2020 erstellt und das Ergebnis in der 24. Fortschreibung des Niedersächsischen Krankenhausplans 2009 ausgewiesen.²³ Dabei hat das Ministerium den voraussichtlichen Rückgang der Bevölkerung in Niedersachsen um rd. 3,5 % auf dann rd. 7,7 Mio. und die Alterung berücksichtigt. Außerdem soll die Bettenziffer²⁴ von derzeit rd. 51,5 Betten über 49,8 im Jahr 2015 auf voraussichtlich 45,9 Betten im Jahr 2020 sinken. Für die Krankenhausplanung hat das Ministerium aus diesen Prognosen bisher keine hinreichenden Schlüsse gezogen.

Würdigung

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium Berechnungen zum voraussichtlichen Bettenbedarf in den niedersächsischen Krankenhäusern in fünf und zehn Jahren angestellt hat. Er stellt jedoch fest, dass das Ministerium aus seiner Prognose bisher keinen Handlungsbedarf für die Krankenhausplanung abgeleitet hat. Die Berücksichtigung der Faktoren Bevölkerungsrückgang und geringere Bettenziffer ergibt, dass in zehn Jahren rd. 5.700 (und damit fast 14 % weniger) Planbetten in Niedersachsen benötigt werden. Der LRH hält es deshalb für erforderlich, dass das Ministerium den absehbaren demografischen Wandel bei der Krankenhausplanung angemessen berücksichtigt. Dazu sollte es entsprechende strukturelle Überlegungen anstellen und fachrichtungsspezifische Konzepte erarbeiten, wie, in welchen Regionen, in welchen Fachgebieten, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln ein entsprechender Bettenabbau durchzuführen ist. Die derzeitige überwiegend auf der Bettennutzung in der Vergangenheit basierende Krankenhausplanung genügt diesen Anforderungen nicht.

Eine entsprechend zielgerichtete und die regionalen Besonderheiten berücksichtigende Planung dient zudem dazu, Fördermittel möglichst effizient einzusetzen. Durch den aufgezeigten Bettenabbau könnten allein im Bereich der Pauschalförderung der Krankenhäuser²⁵ nach Berechnungen des LRH bis zu 12,6 Mio. € jährlich durch das Land und die Kommunen eingespart werden.²⁶

Eine demografiefeste Gesundheitsplanung erfordert eine Neuausrichtung der Krankenhausinfrastruktur. Dabei sollte die Krankenhausplanung stärker als bisher Bestandteil der aktiven Gesundheitsvorsorge in Niedersachsen werden. Der LRH hält es für erforderlich, die Krankenhausplanung überregional und weniger an Kreisgrenzen auszurichten. Der Wettbewerb wird

²³ [www.http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C55207228_L20.pdf](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C55207228_L20.pdf); S. 5 des Krankenhausplans 2009.

²⁴ Zahl der Krankenhausbetten pro 10.000 Einwohner.

²⁵ Förderung nach § 9 Abs. 3 Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes.

²⁶ Ermittlung auf Basis von 5.700 Betten und der durchschnittlichen Pauschalfördermittel pro Planbett in Höhe von 2.218 € im Jahr 2008 in Niedersachsen.

- unabhängig von den Interessen einzelner Krankenhausträger - verstärkt Kooperations- und Konzentrationsprozesse begünstigen, die sich nicht mehr an Landkreisgrenzen orientieren. Einzugsgebiete von Krankenhäusern werden in Abhängigkeit von den angebotenen Fachrichtungen Landkreis- und Landesgrenzen deutlich über- oder unterschreiten. Planungsregionen im Sinne der Krankenhausplanung sollten daher unabhängig von Verwaltungsgrenzen festgelegt werden.

Nach Auffassung des LRH sollte die Krankenhausplanung im Hinblick auf die demografische Entwicklung außerdem um ein Geriatriekonzept ergänzt werden, da auch aus Kostengründen eine Verzahnung von ambulanter Versorgung, Krankenhausbehandlung, Rehabilitationsmaßnahmen und Pflege erforderlich sein wird. In nahezu allen Bundesländern wurden in den letzten Jahren solche Konzepte fortentwickelt.

Anzustreben ist weiterhin eine kooperative Regionalisierung der Krankenversorgung. Darunter ist eine enge sektorenübergreifende Zusammenarbeit verschiedener Leistungsanbieter (Krankenhaus, Arztpraxis usw.) einer Region zu verstehen. Betroffen sind z. B. Landkreise oder kreisfreie Städte, die einen überdurchschnittlichen Austausch von Patienten verzeichnen.

V. Denkschrift

Ministerium für Inneres, Sport und Integration

1. Projekt „eAkte-Land“

Die Landesregierung hat beschlossen, die elektronische Akte (eAkte) bis 2014 in der gesamten Landesverwaltung einzuführen. Bis jetzt hat sie jedoch nicht nachgewiesen, dass dies wirtschaftlich ist. Der LRH hält eine zweite Pilotphase und eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für erforderlich.

Ausgangslage

Ein Kernprojekt des von der Landesregierung 2005 beschlossenen eGovernment-Masterplans ist das Projekt Nr. 100 „eAkte-Land“. Ziel des Projekts ist, die elektronische Aktenführung ressortübergreifend bis zum Jahr 2014 in allen geeigneten Bereichen der niedersächsischen Landesverwaltung einzuführen. Nach dem Masterplan (Version 1.2, Stand 28.10.2009) „stellt die elektronische Aktenführung somit eine zentrale Basisfunktionalität des Back-Office-Bereichs dar“.

„eAkte-Land“ ist mit geschätzten Plankosten von 34,5 Mio. € eines der aufwändigsten Projekte in der Landesverwaltung. Diesen Kosten stellte das Ministerium für Inneres, Sport und Integration bei Aufnahme in den eGovernment-Masterplan Einsparerwartungen in Höhe von 66,5 Mio. € gegenüber. Sie basierten auf einer Wirtschaftlichkeitsberechnung, bei der das Ministerium die mit der Einführung verbundenen Kosten- und Nutzeneffekte exemplarisch für 1.000 Arbeitsplätze betrachtete.

Pilotierung

Am 11.06.2007 beschloss die Landesregierung, die elektronische Aktenführung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung einzuführen. Entsprechend diesem Beschluss hatte das Ministerium für Inneres, Sport und Integration sicherzustellen, dass ein landeseinheitliches Dokumentenmanagementsystem (DMS) auf allen dafür geeigneten Arbeitsplätzen eingesetzt wird. Das Informatikzentrum Niedersachsen - jetzt Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN)²⁷ - wählte dafür das Software-Produkt „eGov-Suite“ aus.

Die Landesregierung bat das mit der Leitung und Koordination des Projekts beauftragte Ministerium für Inneres, Sport und Integration, dem Kabinett nach Abschluss der Pilotphase einen Er-

²⁷ Die Landesregierung hat das Informatikzentrum Niedersachsen und das Landesamt für Statistik mit Wirkung vom 01.03.2008 zum Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) zusammengeführt.

fahrungsbericht einschließlich Wirtschaftlichkeitsberechnung für die weitere Einführung der elektronischen Aktenführung vorzulegen.

Folgende Behörden hatten sich bereit erklärt, an der Pilotierung von „eGov-Suite“ teilzunehmen:

- Ministerium für Inneres, Sport und Integration, Finanzministerium, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Ministerium für Umwelt und Klimaschutz sowie
- Informatikzentrum Niedersachsen²⁸, Landesamt für Statistik²⁹, Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Landeskriminalamt, Zentrale Polizeidirektion³⁰ und Landesamt für Bezüge und Versorgung³¹.

Nach der Projektplanung sollten Piloterfahrungen in vier Ministerien und sechs nachgeordneten Behörden auf insgesamt 1.000 bis 2.500 Arbeitsplätzen gewonnen werden. Auf eine Pilotierung im Bereich der Massenbearbeitung, z. B. in der zentralen Beihilfestelle des Landes mit einem hohen Antragsaufkommen, verzichtete die Landesregierung.

Als Ende der Pilotphase war zunächst Ende 2008 vorgesehen (Projektauftrag, Version 1.4 vom 28.07.2006). Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration verlängerte diesen Termin mit der Fortschreibung des Projektauftrags zunächst bis August 2009 und schließlich bis zum Jahresende 2009.

Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Das Pilotvorhaben des Landesamts für Statistik entfiel im Zuge der Errichtung des LSKN. Das Landeskriminalamt und die Zentrale Polizeidirektion beendeten das Pilotprojekt vorzeitig, ohne eine Aussage zur Eignung der Software im Polizeibereich zu treffen. Im Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit hatte die Pilotierung zurzeit der Prüfung des LRH noch nicht begonnen. Anstelle der geplanten 1.000 bis 2.500 Anwender nahmen insgesamt nur etwa 450 Landesbedienstete am Pilotverfahren teil.

Die Anwender in den Pilotbehörden nutzten die Software „eGov-Suite“ größtenteils nur zur elektronischen Aktenablage. Die Programmkomponenten für die Erledigung der Geschäftsprozesse im Arbeitsablauf blieben dagegen weitgehend ungenutzt. Dies begründeten die vom LRH

²⁸ Vgl. Fußnote 27.

²⁹ Vgl. Fußnote 27.

³⁰ Ursprünglich war das Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen als Pilotbehörde ausgewählt worden. Dieses hat die Landesregierung inzwischen in die Zentrale Polizeidirektion integriert.

³¹ Die Landesregierung hat das Landesamt für Bezüge und Versorgung mit Wirkung vom 31.12.2009 aufgelöst und dessen Aufgaben an die Oberfinanzdirektion verlagert.

befragten Leiter der Pilotverfahren wie folgt: Die Software „eGov-Suite“ sei nicht auf allen Arbeitsplätzen installiert worden, die an den für die Pilotierung ausgewählten Geschäftsprozessen beteiligt seien. Insbesondere hätten Führungskräfte häufig nicht an dem Projekt teilgenommen. Dies habe bei der Bearbeitung zu Medienbrüchen und Doppelarbeiten geführt. Insbesondere sei es notwendig gewesen, zusätzlich zum DMS Papierakten anzulegen.

Somit konnten im Pilotprojekt noch keine hinreichenden Erkenntnisse über die Nutzung aller Komponenten der eAkte und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe gewonnen werden. Ebenso fehlt es an Erkenntnissen über besondere Anforderungen für Massenverfahren mit hohen Fallzahlen und daraus resultierende Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit eines Systemwechsels. Außerdem lieferte das Projekt keine Erkenntnisse über Besonderheiten und Einsparmöglichkeiten in der speziellen IT-Umgebung der Polizei, z. B. mit Blick auf Dokumente, die vom Vorgangsbearbeitungssystem NIVADIS³² in die „eGov-Suite-Umgebung“ zu übernehmen sind.

Der LSKN hatte bis zum Ende der Prüfung noch keine Benutzungsvereinbarungen mit den Pilotbehörden getroffen, in denen Preise und Leistungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von „eGov-Suite“ verbindlich geregelt waren. Mit Schreiben vom 26.01.2010 teilte das Ministerium dem LRH mit, dass der Entwurf einer solchen Benutzervereinbarung inzwischen vorliege.

Bewertung und Empfehlung

Aus Sicht des LRH fehlt es bisher an einer soliden Grundlage für eine verlässliche Ermittlung des Einsparpotenzials, das durch eine flächendeckende Einführung der eAkte erzielt werden kann. Die vom Ministerium für Inneres, Sport und Integration getroffenen Annahmen zur Wirtschaftlichkeit des Projekts sind nicht belastbar, da sie die o. g. Veränderungen im Projektverlauf nicht hinreichend berücksichtigen. Im Übrigen haben sich die Grundlagen der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsberechnung auch dadurch geändert, dass die darin kalkulierten Entgelte des LSKN für dessen Dienstleistungen nicht kostendeckend waren.

Trotz der inzwischen vom LSKN vorgelegten Preiskalkulation beruhen die vom Ministerium angenommenen Einsparmöglichkeiten weiterhin auf Schätzungen. Das Einsparpotenzial beruht weit überwiegend auf angenommenen Personaleinsparungen im Registratur- und Sachbearbeiterbereich. Die haushaltswirtschaftliche Realisierung dieser Personaleinsparungen ist jedoch sehr fraglich. Dies hat das Ministerium für Inneres, Sport und Integration in seinem Schreiben vom 26.01.2010 bestätigt.

³² Niedersächsisches Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystem.

Dem o. g. Kabinettsauftrag, nach Abschluss der Pilotphase einen Erfahrungsbericht einschließlich Wirtschaftlichkeitsberechnung für die weitere Einführung der elektronischen Aktenführung vorzulegen, ist das Ministerium für Inneres, Sport und Integration bisher nicht nachgekommen.

Nach Auffassung des LRH darf die Entscheidung über den landesweiten Einsatz der elektronischen Aktenführung im Projekt „eAkte-Land“ nur auf der Grundlage einer belastbaren Wirtschaftlichkeitsberechnung getroffen werden. Die mit einem erheblichen Einsatz von Haushaltsmitteln verbundenen Investitionen in das Projekt sind nur zu rechtfertigen, wenn der monetäre Nutzen die voraussichtlichen Kosten übersteigt. Der LRH empfiehlt, die endgültige Entscheidung erst nach einer weiteren Pilotphase zu treffen, in der sämtliche Funktionalitäten der Software „eGov-Suite“ ohne Medienbrüche ausgetestet sind.

Um zuverlässige Erkenntnisse über die Wirtschaftlichkeit zu erhalten, muss die Pilotierung auch auf Massenverfahren ausgedehnt werden. Soweit die Bearbeitung von Routineaufgaben mit hohen Fallzahlen bereits elektronisch unterstützt wird, ist davon auszugehen, dass das durch die Anbindung an „eGov-Suite“ erzielbare Einsparpotenzial geringer ausfällt als in anderen Verwaltungsbereichen. Dies gilt z. B. im Polizeibereich wegen des Einsatzes von NIVADIS und bei der Beihilfebearbeitung, die durch das Verfahren SAMBA unterstützt wird.

Die Ergebnisse der Pilotierung müssen die uneingeschränkte Verwendbarkeit aller Funktionalitäten von „eGov-Suite“ sowie den wirtschaftlichen Einsatz dieser Software belegen. Die eAkte sollte in einem Stufenverfahren vorrangig in Verwaltungsbereichen eingeführt werden, in denen die Verwaltungsabläufe dadurch nachweislich wirtschaftlicher zu gestalten sind. Dies ist nur in Verbindung mit realen Personaleinsparungen und entsprechenden Budgetkürzungen möglich.

Stellungnahme der Landesregierung vom 10.03.2010

„Das DMS wird zur Aktenablage nach Aktenordnung und teilweise auch zur Vorgangsbearbeitung eingesetzt. Zurzeit arbeiten ca. 450 Nutzer in 11 Pilotbehörden mit dem System (StK, MI, MF, MU, ML, MJ, LSKN, NLA, NLBV, LAVES, NLGA). Zusätzlich wird mit dem DMS das elektronische Kabinettsinformationssystem eKIS in allen Ministerien und der StK betrieben. Zurzeit arbeiten ca. 50 Personen in den Kabinettsreferaten mit eKIS. Im DMS sind insgesamt ca. 170.000 Schriftstücke gespeichert. Im Rahmen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie wird das DMS auch als Fachverfahren für den einheitlichen Ansprechpartner des Landes und für interessierte Kommunen (z. B. Städte Hannover und Braunschweig, mehrere Landkreise) eingesetzt. Die StK (Landesvertretung) verwendet das DMS als Ablage- und Informationssystem für Bundesrats- und Bundestagsdrucksachen.

Mit der eGov-Suite steht erstmals ein DMS zur Verfügung, das grundsätzlich von allen Dienststellen der Landesverwaltung anstelle der papiergebundenen Aktenführung eingesetzt werden kann. Die Erfahrungen in der Pilotphase haben gezeigt, dass das eingesetzte DMS als Aktenführungssystem geeignet ist. Während der Einführung auf den Arbeitsplätzen ist allerdings eine ausreichende Betreuung der Bediensteten sehr wichtig, damit diese mit der neuen Arbeitsweise zurechtkommen und die vielfältigen Funktionen des Systems beherrschen lernen.

Das DMS musste auf die Arbeitsweise in der Landesverwaltung angepasst werden. Dieser Anpassungsprozess ist noch fortzuführen. Daher ist vorgesehen, die Pilotphase bis Ende 2012 zu verlängern. Grund hierfür ist auch die Finanzlage des Landes, die derzeit einen schnellen Ausbau der elektronischen Aktenführung nicht zulässt. Die weitere Bereitstellung des DMS macht es aber möglich, bei entsprechendem Bedarf - z. B. aufgrund rechtlicher Verpflichtungen - kurzfristig kostengünstige eAkte-Arbeitsplätze einzurichten. Auch wird durch die Weiterführung des Projekts sichergestellt, dass in der Landesverwaltung die Einheitlichkeit beim DMS-Einsatz weitgehend erhalten bleibt.“

Der LRH sieht sich durch diese Stellungnahme in seiner Bewertung bestätigt und hält dementsprechend an seiner Empfehlung fest.

2. Sicherungstechnische Beratung der Polizei

Bei der sicherungstechnischen Beratung handelt es sich um eine reine Serviceleistung der Polizei für die Ratsuchenden. Sie sollte auf Dritte übertragen werden.

Sicherungstechnische Beratungen, die von Firmen, öffentlichen Aufgabenträgern außerhalb der Landesverwaltung oder von Bürgerinnen und Bürgern als Individualberatung beantragt werden, sollten künftig gebührenpflichtig sein.

Der Polizei obliegt als Aufgabe der Gefahrenabwehr auch die Verhütung von Straftaten.³³

Im Rahmen der polizeilichen Kriminalprävention berät die Polizei Firmen, öffentliche Aufgabenträger sowie Bürgerinnen und Bürger individuell über sicherungstechnische Möglichkeiten. Die Beratungen erfolgen meistens vor Ort bei den Ratsuchenden.

Im Jahr 2007 führte die Polizei landesweit 3.900 Vor-Ort-Beratungen mit einem Zeitaufwand von 9.200 Stunden und 900 Beratungen in den Polizeidienststellen mit einem Zeitaufwand von 690 Stunden durch. Rd. 80 % der Beratungen entfielen auf Privathaushalte. Der Rest verteilte sich zu 17 % auf gewerbliche Betriebe und zu 3 % auf öffentliche Aufgabenträger.

Die insgesamt 4.800 Beratungen des Jahres 2007 verursachten Personalkosten von 517.650 €³⁴. Der Aufwand für administrative Vor- und Nacharbeiten wurde vom LRH nicht berücksichtigt.

³³ § 1 Abs. 1 Satz 3 Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung vom 19.01.2005 (Nds. GVBl. S. 9), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.01.2009 (Nds. GVBl. S. 2).

³⁴ (123,50 € x 3.900 Vor-Ort-Beratungen) + (40 € x 900 Beratungen in den Polizeidienststellen) = 517.650 €

Verlagerung der sicherungstechnischen Beratung auf Dritte

Im Jahr 2008 übertrug die Polizeiinspektion Emsland/Grafschaft Bentheim die sicherungstechnische Beratung auf Handwerksbetriebe. Hierzu schloss sie mit der Kreishandwerkerschaft Lingen eine Vereinbarung über eine Sicherheitspartnerschaft, die auch eine Qualifizierung von Handwerksbetrieben durch die Polizei vorsieht.³⁵

Gründe für diese Sicherheitspartnerschaft waren u. a.

- ein hoher Zeit- bzw. Wegeaufwand für Beratungen wegen des großen Zuständigkeitsbereichs der Polizeiinspektion Emsland/Grafschaft Bentheim,
- keine bzw. eine schwierige Erreichbarkeit von Bauherren und Architekten,
- eine geringe Nachfrage nach Beratung aus den Landkreisen Emsland und Grafschaft Bentheim außerhalb des Stadtgebiets Lingen.

Seit Beginn der Sicherheitspartnerschaft berät die Polizeiinspektion Emsland/Grafschaft Bentheim die Ratsuchenden nur noch telefonisch oder versendet auf Anforderung Informationsmaterial. Ansonsten verweist sie die Ratsuchenden auf die qualifizierten Handwerksbetriebe.

Die durch die Verlagerung der sicherungstechnischen Beratung gewonnene Arbeitszeit konnte von der Polizeiinspektion Emsland/Grafschaft Bentheim für andere Präventionsaufgaben genutzt werden.

Einführung einer Gebühr

Für Amtshandlungen werden Gebühren und Auslagen erhoben, wenn die Beteiligten zu der Amtshandlung Anlass gegeben haben.³⁶

Die Polizei führt die sicherungstechnischen Beratungen ausschließlich auf Wunsch der Ratsuchenden durch. Diese stellen eine besondere Inanspruchnahme der Polizei dar, die ohne Gegenleistung von ihr erbracht werden.

Der LRH hält daher die Einführung einer Gebühr für angezeigt, die den Ratsuchenden aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen der Polizei auferlegt wird und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistungen deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.³⁷

³⁵ Projekt: Sicherheitspartnerschaft zwischen Polizei und Handwerk im südlichen Emsland.

³⁶ § 1 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz in der Fassung vom 25.07.2007 (Nds. GVBl. S. 172), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2007 (Nds. GVBl. S. 775).

³⁷ Vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 06.02.1979 (BVerfGE 50, 217 [226]).

Als Maßstab könnte die Regelung im Land Berlin dienen. Dort erhebt die Polizei seit dem Jahr 2004 eine Gebühr für Sicherheitsberatungen vor Ort sowie für Einzelberatungen in ihrer Beratungsstelle von mehr als einer halben Stunde Dauer.

3. **Fachaufsicht als Kultur des Vertrauens**

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration muss die Fachaufsicht über das Logistik Zentrum Niedersachsen effektiver und effizienter ausüben. Eine Kultur des Vertrauens unter Nutzung neuer Steuerungsinstrumente reicht dafür nicht aus.

Bei der Ausübung der Fachaufsicht hat das Ministerium die Instrumente einer hierarchischen Aufsicht, wie Weisungen, Erlasse und Geschäftsprüfungen, stärker einzusetzen.

Die Landesregierung errichtete das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) mit Wirkung vom 01.01.2002 als Landesbetrieb nach § 26 LHO. Das LZN war zu diesem Zeitpunkt mit dem Einkauf und der Versorgung der Landespolizei mit Dienstkleidung beauftragt.

Um festzustellen, ob das LZN die für Landesbetriebe maßgeblichen Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO einhält, prüfte der LRH das LZN erstmals im Jahr 2004.

Der LRH stellte u. a. fest, dass das Ministerium für Inneres, Sport und Integration den auf mögliche Korruption hindeutenden Verdachtsmomenten gegen einige Mitarbeiter des LZN unverzüglich nachzugehen habe. Ferner beanstandete der LRH, dass das LZN die Arbeitsplätze und Dienstposten nicht bewertet hatte.

In seinem Schreiben vom 11.05.2005 führte das Ministerium für Inneres, Sport und Integration dazu aus:

„Das LZN wurde aufgefordert für die einzelnen Arbeitsplätze und Dienstposten Arbeitsplatz- bzw. Dienstpostenbeschreibungen anzufertigen und vorzulegen. Die einzelnen Arbeitsvorgänge sind entsprechend mit Zeitanteilen zu versehen. Anschließend erfolgt ggf. eine Überprüfung/Evaluation der Tätigkeitsbeschreibungen durch MI. Nach der Bewertung der Arbeitsplätze und Dienstposten werden anschließend die evtl. notwendig werdenden Umsetzungen arbeitsrechtlicher bzw. tarifrechtlicher Maßnahmen bis ca. Ende des ersten Halbjahrs 2005 erfolgen.“

Durch Schreiben vom 22.12.2006 teilte das Ministerium für Inneres, Sport und Integration ferner mit:

„Die Prüfung der vom Logistikzentrum Niedersachsen (LZN) erstellten Arbeits- und Dienstpostenbeschreibungen ergab ... keine Hinweise, ... die eine Herabgruppierung als tarifrechtliche Folge begründen würden.“

Ein Beschluss der Landesregierung vom 30.10.2007 erweiterte die Aufgaben des LZN, sodass es nunmehr nach § 2 Betriebsanweisung für das LZN³⁸ für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen für die niedersächsische Landesverwaltung einschließlich der Beschaffung von Dienst- und Schutzkleidung sowie von Sonderausstattung im Rahmen rechtsverbindlicher Kooperationen zuständig ist.

Im Jahr 2009 prüfte der LRH das LZN erneut und stellte u. a. fest:

- Obwohl der Gefährdungsatlas³⁹ des LZN 24 Arbeitsplätze als gesteigert korruptionsgefährdet ausweist, waren nur für elf Arbeitsplätze Risikoanalysen vorhanden.
- Die dem LRH für 25 Angestellte vorgelegten Arbeitsplatzbeschreibungen erstellte das LZN in den Jahren 2005 und 2006. Sie enthalten lediglich Tätigkeitsdarstellungen für die Arbeitsplatzinhaber. Das LZN führte in keinem Fall eine Arbeitsplatzbewertung durch. Für das im Zuge der Aufgabenerweiterung zum 01.12.2007 neu hinzugekommene Personal existierten noch nicht einmal Tätigkeitsdarstellungen.
- Ein Beamter des LZN leistete rd. 625 Arbeitsstunden während der Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell. Weitere 269,5 Arbeitsstunden erbrachte er während seines Erholungsurlaubs. Hierbei berücksichtigte das LZN verbotenerweise auch Zeiten von mehr als zwölf Stunden pro Tag als Arbeitszeit. Für die Zeit vom 01.01.2008 bis zum 31.07.2009 zahlte das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung dem Beamten auf Anweisung des LZN Mehrarbeitsvergütung für insgesamt 916 Stunden in Höhe von mehr als 21.000 €.

Vertrauensaufsicht

Das LZN untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration. Sie soll lt. Betriebsanweisung auf der Basis einer Kultur des Vertrauens unter Nutzung neuer Steuerungsinstrumente, wie z. B. Leitbild und Zielvereinbarung, erfolgen. Die Vertrauensaufsicht entspricht einer „auf das unbedingt notwendige“ gestutzten Aufsicht, da sich die nachgeordneten Behörden der Landesverwaltung „zu leistungsfähigen Institutionen entwickelt (haben), die ... nicht mehr ständig von Aufsichtsbehörden kontrolliert werden müssen“⁴⁰.

³⁸ Runderlass des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration vom 24.02.2009 (Nds. MBl. S. 296).

³⁹ Nr. 4 Antikorruptionsrichtlinie, Beschluss der Landesregierung vom 16.12.2008 (Nds. MBl. 2009, S. 66).

⁴⁰ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen (Mai 2005), VM 1 - 01472-100, A 2.1 (S. 8) und A 2.4 (S. 12).

Würdigung

- Nach Nr. 4.1 der Antikorruptionsrichtlinie sind gesteigert korruptionsgefährdete Arbeitsplätze in einen Gefährdungsatlas aufzunehmen und einer Risikoanalyse zu unterziehen. Die Bewertungen sind in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren. Der Gefährdungsatlas des LZN wurde zwar im Februar 2009 aktualisiert, eine Risikoanalyse für alle 24 Arbeitsplätze, die einer gesteigerten Korruptionsgefährdung ausgesetzt waren, wurde aber nicht durchgeführt, obwohl sich dies nach der Prüfung des LRH im Jahr 2004 wegen der auf Korruption hindeutenden Verdachtsmomente gegen einige Mitarbeiter des LZN förmlich aufdrängte.
- Arbeitsplätze sind zu bewerten und die Ergebnisse regelmäßig zu überprüfen. Arbeitsplatzbewertungen sollen nicht nur die tarifgerechte Eingruppierung und Vergütung sicherstellen, sondern gleichzeitig darstellen, ob bzw. in welchem Umfang die jeweilige Stelle noch erforderlich ist. Die Prüfungen des LRH beim LZN in den Jahren 2004 und 2009 zeigen, dass das LZN während dieses Zeitraums entgegen den Ausführungen des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration in den zitierten Schreiben für keinen der 25 Angestellten eine Arbeitsplatzbewertung durchgeführt hat. Damit ist aber die Einlassung des Ministeriums vom 22.12.2006, Hinweise, die eine Herabgruppierung (von Angestellten) als tarifrechtliche Folge begründen würden, lägen nicht vor, fragwürdig. Sie legt den Schluss nahe, dass das Ministerium die Fachaufsicht gegenüber dem LZN nicht oder nicht zweckentsprechend ausübt.
- Arbeitszeiten während der Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell widersprechen dem Grundgedanken dieser Regelung. Im Blockmodell leistet ein Beamter seinen Dienst vollständig in der ersten Hälfte der Altersteilzeit und ist anschließend freigestellt. Während des Erholungsurlaubs sind Arbeitszeiten unzulässig. Sie laufen dem Urlaubszweck des Erhalts und der Wiederherstellung der Arbeitskraft des Beamten zuwider.

Die vom LRH festgestellten Mängel zeigen auf, dass das Ministerium für Inneres, Sport und Integration das LZN stärker fachaufsichtlich begleiten muss. Die Leitung des LZN hat die vom LRH bereits im Jahr 2004 aufgezeigten Defizite in der Aufgabenwahrnehmung nicht beseitigt. Bis heute sind sogar neue hinzugetreten. Insofern bedürfen die dem LZN als Landesbetrieb eröffneten Handlungsspielräume einer vermehrten Überprüfung durch das Ministerium.

Es hat dabei zu berücksichtigen, dass

- die Wahrnehmung der Fachaufsicht und die Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente keinen Gegensatz darstellen, sondern sich gegenseitig ergänzen,
- die Wirksamkeit der Fachaufsicht nach der Einführung und bei dem laufenden Einsatz neuer Steuerungsinstrumente erhalten bleibt und

- verbindliche Vorgaben, wie Gesetze, Verordnungen, Erlasse und sonstige Regelungen, erfüllt werden und dies *von der Fachaufsicht zu kontrollieren ist.

4. Unzureichende Personaleinsparung bei Einführung der zentralen Beschaffung

Die Personaleinsparung durch die zentrale Beschaffung über das Logistik Zentrum Niedersachsen beträgt für den Bereich des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration 6,64 Vollzeiteinheiten. Sie liegt deutlich unter der für möglich gehaltenen Einsparung von 31,75 Vollzeiteinheiten.

Der LRH hält die Personaleinsparung für unzureichend. Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration muss die Personaleinsparung neu ermitteln.

Mit Beschluss der Landesregierung vom 30.10.2007⁴¹ erfolgte eine Aufgabenerweiterung des Logistik Zentrums Niedersachsen mit dem Ziel, eine Einsparung von 40 % des bisher in den Ressortbereichen für die Beschaffung eingesetzten Personals zu erreichen.

Die vom Ministerium für Inneres, Sport und Integration für möglich gehaltenen Einsparungen in Vollzeiteinheiten (VZE) sowie die gegenüber dem Finanzministerium gemeldeten Einsparverpflichtungen der Ressorts sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:⁴²

⁴¹ Nds. MBl. S. 1510.

⁴² Vgl. Anlage 2 zum Abschlussbericht vom 26.03.2009 (VM 3 - 27019 -1).

Ressort	Beschäftigungsvolumen der Ressorts im Bereich der Beschaffung in VZE ⁴³	Geplante Einsparung in VZE (40 %)	Tatsächliche Einsparung in VZE	Differenz
Staatskanzlei	0,85	0,34	0,34	0,00
Ministerium für Inneres, Sport und Integration	79,39	31,75	6,64	- 25,11
Finanzministerium	39,49	15,79	15,79	0,00
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	6,26	2,50	2,05	- 0,45
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	2,50	1,00	1,00	0,00
Kultusministerium	6,97	2,79	2,79	0,00
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	6,31	2,52	2,52	0,00
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung	4,47	1,78	1,79	0,01
Justizministerium	36,15	14,46	10,85	- 3,61
Ministerium für Umwelt und Klimaschutz	7,36	2,94	2,95	0,01
Summe	189,75	75,87	46,72	- 29,15

Tabelle 9

Die tatsächliche Einsparung des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration liegt mit insgesamt rd. 7 VZE unter dem geplanten Einsparpotenzial von rd. 32 VZE. Mit Ausnahme des Justizministeriums erbrachten die anderen Ressorts die Einsparung mit allenfalls geringen Abweichungen.

Aus dem Abschlussbericht zur zentralen Beschaffung ergibt sich, dass das Ministerium für Inneres, Sport und Integration die Einsparquote von 40 % für seinen Ressortbereich auf 20 % und für den des Justizministeriums auf 30 % minderte.⁴⁴ Zur Begründung gab das Ministerium an, dass hochspezifische Beschaffungen in beiden Ressorts verblieben seien. Des Weiteren führte es aus, dass bereits vor der Migration teiloptimierte zentrale Beschaffungsstellen in seinem Ressort vorhanden gewesen seien.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration konnte dem LRH nicht belegen, dass die Reduzierung der Einsparverpflichtungen für die beiden Ressorts gerechtfertigt ist. Auch die Oberfinanzdirektion Hannover verfügte über eine teiloptimierte zentrale Beschaffungsstelle, ohne dass dies das Ministerium für Inneres, Sport und Integration zu einer nachträglichen Reduzierung der Einsparverpflichtung des Finanzministeriums bewegen hätte.

⁴³ Entsprechend den Meldungen des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration - Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung -.

⁴⁴ Abschlussbericht Referat VM 3 vom 26.03.2009 (VM 3 - 27019 -1), Anlage 2, Nr. 1 Basisdaten.

Sofern hochspezifische Beschaffungen weiterhin in einem Ressort verbleiben, kann dies zu einer Reduzierung der Einsparverpflichtung führen. Die Reduzierung muss jedoch auf einer Berechnungsgrundlage beruhen, die für alle Ressorts einheitlich angewendet wird.

Zusätzlich verringerte das Ministerium für Inneres, Sport und Integration seine Einsparverpflichtung um weitere 9,24 VZE wegen „vorläufiger Mehrleistungen“ beim Aufbau des Logistik Zentrums Niedersachsen und wegen des Mehraufwands für die Fachaufsicht über das Logistik Zentrum Niedersachsen.

Diese „vorläufigen Mehrleistungen“ und der Mehraufwand für die Fachaufsicht hält der LRH für nicht gerechtfertigt. Das Ministerium für Inneres, Sport und Integration muss daher seine Personaleinsparung sowie die des Justizministeriums nach einheitlichem Maßstab neu ermitteln.

Finanzministerium

5. Patient zahlt bar - Fiskus geht leer aus

Ärzte erfassten vielfach Einnahmen, die sie mit ihren Patienten bar abgerechnet hatten, nicht in ihrer Gewinnermittlung. Außerdem sahen sie ihre Erlöse in großem Umfang zu Unrecht als umsatzsteuerfrei an. Das führte zu erheblichen Steuerausfällen. Die Finanzämter müssen deshalb die Gewinnermittlungen von Ärzten und Zahnärzten umfassender überprüfen.

Allgemeines

Der LRH prüfte bei den vier Finanzämtern für Fahndung und Strafsachen sowie bei vier weiteren Finanzämtern die vollständige Erfassung der Betriebseinnahmen praktizierender Ärzte und Zahnärzte sowie die zutreffende Festsetzung der Umsatzsteuer auf deren steuerpflichtige Umsätze.

Ärzte bieten in zunehmendem Umfang Leistungen an, die sie mit ihren Patienten privat abrechnen. Hierzu gehören ästhetische Behandlungen, wie z. B. Schönheitsoperationen oder die Keramikverblendung von Zähnen und vor allem Diagnose- und Behandlungsmethoden, die nicht zum Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung gehören. Diese Individuellen Gesundheitsleistungen (IGeL-Leistungen) müssen die Patienten selbst bezahlen. Die Erlöse allein hieraus betragen im Jahr 2008 rd. 1 Mrd. €. Davon wurde etwa ein Fünftel bar abgerechnet⁴⁵.

⁴⁵ Wissenschaftliches Institut der Ortskrankenkassen, Pressemitteilung vom 19.08.2008.

Die Umsätze aus der Tätigkeit als Arzt oder Zahnarzt sind umsatzsteuerbefreit⁴⁶, soweit Heilbehandlungen im Bereich der Humanmedizin durchgeführt werden. Das umfasst die Diagnose, Heilung oder Linderung von Krankheiten oder Körperschäden. Von dieser Steuerbefreiung sind ästhetisch-plastische Leistungen, bei denen ein therapeutisches Ziel nicht im Vordergrund steht, ausgenommen. In der Regel werden die Kosten hierfür nicht von den Krankenversicherungen übernommen.

Feststellungen des LRH

Die Finanzämter führten bei den Ärzten Erlösverprobungen⁴⁷ nicht in ausreichendem Umfang durch. Außerdem versäumten sie es oftmals, die mögliche Umsatzsteuerpflicht von Leistungen zu überprüfen. Hierdurch kam es zu erheblichen Steuerausfällen. Dies belegen folgende Beispiele:

- Ein Arzt war überwiegend als plastisch-ästhetischer Chirurg tätig. Im Rahmen einer Betriebsprüfung behandelte das Finanzamt den weit überwiegenden Teil seiner Erlöse als umsatzsteuerfrei. Ermittlungen nahm es dazu nicht vor. Üblich ist in diesem Bereich ein umsatzsteuerpflichtiger Anteil der Einnahmen von etwa 90 %. Hätte das Finanzamt dies beachtet, wären weitere Mehrsteuern von rd. 88.000 € zu realisieren gewesen.

Der Arzt ließ sich zu Beginn der Betriebsprüfung in eine psychiatrische Klinik einweisen. Seine Ehefrau erklärte im Rahmen einer Selbstanzeige zusätzliche Einnahmen aus Operationen. Trotzdem verzichtete das Finanzamt auf eine Verprobung der Erlöse, obwohl dies anhand der Patientenlisten oder des erklärten Aufwands für Operationsmaterial möglich gewesen wäre. Hinzuschätzungen nahm das Finanzamt nicht vor.

In den Jahren nach der Betriebsprüfung erklärte der Arzt einen noch geringeren Anteil seiner Erlöse als umsatzsteuerpflichtig. Bei zutreffender Besteuerung hätten sich in den folgenden vier Jahren höhere Umsatzsteuern von etwa 280.000 € ergeben.

- Im Fall einer plastisch-ästhetischen Chirurgin, die auch eine Dependance auf einer bekannten Nordseeinsel betreibt, nahm das Finanzamt bei einer Betriebsprüfung zwar Hinzuschätzungen vor. Diese erfolgten aber ohne nachvollziehbaren Maßstab und waren deutlich zu gering. Bei zutreffender Erfassung aller Erlöse hätte das Finanzamt für die Veranlagungszeiträume 2003 bis 2007 weitere Steuern von etwa 260.000 € festsetzen müssen.

Bei der Ermittlung der Einnahmen beachtete das Finanzamt zudem nicht, dass die erklärten Erlöse aus dem Vertrieb einer eigenen Kosmetikserie deutlich unter dem Wareneinkaufswert lagen, die Vergabe von Rechnungsnummern nicht nachvollziehbar und der

⁴⁶ § 4 Nr. 14 a Umsatzsteuergesetz.

⁴⁷ Bei der Erlösverprobung handelt es sich um eine Revisionstechnik, durch die aufgrund der Einkaufsmenge bestimmter Verbrauchsmaterialien die erzielbaren Erlöse für medizinische Dienstleistungen kalkuliert werden.

Verbleib von Kommissionsware unklar war. Vorliegende Kontrollmitteilungen und anonyme Anzeigen wertete das Finanzamt nicht aus.

Zahnärzte bieten oft umsatzsteuerpflichtige ästhetische Leistungen wie Keramikverblendung, das Weißen von Zähnen und Zahnschmuck an. Außerdem erzielen sie hohe Umsätze im Bereich der Implantologie. Daneben müssen gesetzlich Versicherte bereits seit Jahren erhebliche Patienteneigenanteile für Zahnersatzleistungen zahlen. Trotzdem verproben die Finanzämter in vielen Fällen weder die Vollständigkeit der erklärten Einnahmen noch untersuchten sie eine Umsatzsteuerpflicht. So folgte ein Finanzamt ohne umfassende Überprüfung den Angaben eines Zahnarztes, pro Jahr steuerfreie Umsätze von 2,8 Mio. €, aber steuerpflichtige Umsätze von nur 250.000 € zu erwirtschaften. Dabei beachtete es nicht, dass der Zahnarzt im Internet vor allem umsatzsteuerpflichtige Leistungen bewarb.

Auch Augenärzte bieten umsatzsteuerpflichtige Leistungen an, z. B. kosmetische Lidkorrekturen, den Verkauf von Kontaktlinsen und Pflegemitteln sowie Verkehrstauglichkeitsuntersuchungen. Die Finanzämter unterließen regelmäßig eine Verprobung der Erlöse und sahen auch von einer umsatzsteuerlichen Überprüfung ab. Beispielsweise erklärte eine Augenärztin im Vergleich zu anderen Praxen ungewöhnlich geringe Einnahmen aus IGeL-Leistungen. Trotzdem nahm die Betriebsprüferin keine Ermittlungen vor. Nach Aktenlage dürften die erklärten Einnahmen in den Veranlagungszeiträumen 2003 bis 2007 um mehr als 80.000 € zu gering gewesen sein.

Aufgrund der Feststellungen des LRH wollen die Finanzämter bei der Hälfte der von ihm eingesehenen Fälle Betriebsprüfungen durchführen. Aus diesen 135 Prüfungen erwartet der LRH Mehrsteuern in Millionenhöhe.

Empfehlungen des LRH

Die Finanzämter müssen die Gewinnermittlungen von Ärzten regelmäßiger und sorgfältiger überprüfen. Dies ist vornehmlich Aufgabe der Betriebsprüfungsstellen. Der LRH regt Folgendes an:

- Ärzte, bei denen Anhaltspunkte für umsatzsteuerpflichtige Leistungen oder hohe private Zuzahlungen von Patienten bestehen, sollten verstärkt einer Betriebsprüfung unterzogen werden.

- Die Vollständigkeit der vom Arzt erklärten Einnahmen, insbesondere der bar und möglicherweise ohne Rechnung erhaltenen Beträge muss umfassend geprüft werden. Hierzu eignen sich Erlösverprobungen anhand der vom Arzt getragenen Aufwendungen wie Wareneinkauf und Verbrauchsmaterialien sowie Nachkalkulationen.

Der LRH hat der Oberfinanzdirektion Niedersachsen eine Vielzahl von Hinweisen zu möglichen Verprobungstechniken gegeben.

- Bei der Vorbereitung einer Betriebsprüfung muss das Leistungsangebot des Arztes recherchiert und Hinweisen auf umsatzsteuerpflichtige Leistungen nachgegangen werden⁴⁸.

Eine Umsatzsteuerpflicht ist für jede einzelne Leistung des Arztes zu untersuchen, der für eine Steuerbefreiung die Beweislast trägt.

- Die Oberfinanzdirektion Niedersachsen muss die Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter besser unterstützen, indem sie geeignete Arbeitshilfen entwickelt und die Betriebsprüfer entsprechend schult. Eine im Jahr 2007 durchgeführte Fortbildungsveranstaltung zum Thema IGeL-Leistungen reicht hierfür allein nicht aus.

6. Mängel bei der Besteuerung der Landwirtschaft

Der LRH untersuchte bei sieben Finanzämtern die Besteuerung landwirtschaftlicher Betriebe. Er stellte beträchtliche Besteuerungslücken fest, die auf eine unzureichende Informationsbeschaffung und Kommunikationsmängel zurückzuführen waren. Außerdem führten unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung problematische Vorschriften des Einkommensteuergesetzes dazu, dass tatsächlich erzielte Gewinne nicht vollständig besteuert wurden.

Allgemeines

In Niedersachsen gab es 2007 rd. 50.000 landwirtschaftliche Betriebe. Davon waren knapp 20.000 bis 20 Hektar groß, 23.000 hatten 20 bis 100 Hektar und 7.000 mehr als 100 Hektar⁴⁹. Nicht mitgezählt sind Verpachtungen, die steuerlich bis zur Erklärung der Betriebsaufgabe als landwirtschaftliche Betriebe geführt werden.

Unzureichende Informationsbeschaffung über den Verkauf von Zahlungsansprüchen

Im Jahr 2005 stellte die Europäische Union (EU) ihre Agrarpolitik um und ging von Produktionsausgleichszahlungen auf eine produktionsunabhängige Förderung über. Seitdem erhalten

⁴⁸ Wichtige Hinweise kann dabei die Website des Arztes geben.

⁴⁹ Agrarstrukturerhebung 2007, Land & Forst Nr. 21/2008 S. 12.

Landwirte auf der Grundlage von Zahlungsansprüchen jährliche Betriebsprämien, die sie an Dritte veräußern können.

Verkauft ein Landwirt Produkte aus der landwirtschaftlichen Urproduktion, wird die Umsatzsteuer um eine gleich hohe pauschale Vorsteuer gemindert, sodass keine Steuer an das Finanzamt abzuführen ist⁵⁰. Auf die Veräußerung von Zahlungsansprüchen ist hingegen die Regelumsatzsteuer von 19 % zu zahlen, weil die Beihilfen seit Umstellung der Förderung nicht mehr mit der Urproduktion im Zusammenhang stehen. Aus den Bilanzen oder Anlagenverzeichnissen können die Finanzämter einen Verkauf beihilferechtlicher Ansprüche nicht erkennen. Die originär zugewiesenen Zahlungsansprüche haben keinen Buchwert und sind in Bestandsübersichten nicht aktiviert. In den Gewinnermittlungen werden die Erlöse oft mit anderen Einnahmen zusammengefasst, für die wegen der Durchschnittsbesteuerung keine Umsatzsteuer zu zahlen ist. So veräußerte ein Landwirt einen Zahlungsanspruch für rd. 29.000 € und buchte den Erlös unter der Rubrik „sonstiger Betriebsertrag“. Ein anderer Landwirt erzielte rd. 4.000 € und buchte diesen Erlös unter „Konzessionen, Rechte, Lizenzen“. Beide Steuerpflichtigen gaben keine Umsatzsteuererklärung ab⁵¹.

Für eine zutreffende Besteuerung sind die Finanzämter auf zusätzliche Informationen angewiesen. Sie können diese zum Teil selbst beschaffen, indem sie die Verkaufsangebote in den Anzeigenteilen der landwirtschaftlichen Fachzeitschriften auswerten. Außerdem werden alle Verkäufe in einer zentralen Datenbank beim Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erfasst. Dieses Ministerium könnte den Finanzämtern Kontrollmitteilungen übersenden. Der LRH ersuchte das Finanzministerium, sich hierfür beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen einzusetzen.

Fehlende Aufzeichnungen über die Veräußerung von Zuckerrübenlieferrechten

Zuckerrübenlieferrechte sind an eine landwirtschaftliche Nutzfläche, einen Betrieb, eine Person oder an Aktien eines Zuckerproduzenten gebunden. Sie geben ihren Inhabern auf der Grundlage von EU-Verordnungen das Recht, jährlich bestimmte Mengen an Zuckerrüben zu garantierten Preisen an Zuckerfabriken zu verkaufen. Zur Anpassung des europäischen Zuckerhandels an den Weltmarkt begrenzte die EU den Zuckerrübenanbau durch Kürzung der Liefermengen und schrittweise Absenkung des Mindestpreises. Im Jahr 2015 läuft die derzeitige Zuckermarktordnung aus.

⁵⁰ § 24 Umsatzsteuergesetz (UStG).

⁵¹ Entgegen § 18 Abs. 3 Satz 1 UStG.

Der Eigentümer kann sein Zuckerrübenlieferrecht verkaufen oder verpachten. Bei Aufgabe eines landwirtschaftlichen Betriebs verfällt es nicht, sondern geht in das Privatvermögen über. Bei Ermittlung des Aufgabegewinns ist es mit dem Marktwert anzusetzen⁵².

Von den vom LRH geprüften Finanzämtern gehörten drei zu den Ackerbauregionen Niedersachsens mit einem erheblichen Anteil von Zuckerrüben an den Feldfrüchten. Davon führte ein Amt eine Kaufpreissammlung und setzte die Entnahmen von Lieferrechten grundsätzlich mit dem zutreffenden Wert an. Demgegenüber waren die Wertansätze der anderen Finanzämter zu gering.

Der LRH hält es deshalb für erforderlich, dass alle Finanzämter in den Hauptanbaugebieten von Zuckerrüben entsprechende Kaufpreissammlungen führen.

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des LRH zwar grundsätzlich, geht aber wegen Auslaufens der Zuckermarktordnung im Jahr 2015 und des zunehmenden Wertverfalls für entsprechende Lieferrechte davon aus, dass die ertragsteuerliche Bedeutung der Veräußerung oder Verpachtung dieser Rechte abnimmt.

Es trifft zwar zu, dass die derzeitige Quotierung bei Auslaufen der Zuckermarktordnung mit großer Wahrscheinlichkeit durch ein neues System ersetzt wird. Andererseits werden Zuckerrübenlieferrechte trotz eines möglichen Systemwechsels in den nächsten fünf Jahren weiterhin gekauft und gepachtet. Solange die Finanzämter keine Kaufpreissammlung führen, können sie die erklärten Werte praktisch nicht überprüfen.

Kommunikationsmängel

In notariellen Verträgen über den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen wird oft auch der Übergang von Zahlungsansprüchen oder Lieferrechten vereinbart, die mit der verkauften Fläche wirtschaftlich verbunden sind. Die Vertragsparteien haben Grunderwerbsteuer nur auf den Kaufpreis für das Land zu zahlen. Der auf den Zahlungsanspruch oder das Lieferrecht entfallende Kaufpreisanteil unterliegt allerdings der Umsatzsteuer. Außerdem kann es durch Anrechnung von pauschalisierten Buchwerten für den Grund und Boden⁵³ zu unterschiedlichen ertragsteuerlichen Auswirkungen kommen.

Die für die Einkommen- und Umsatzsteuer zuständige Veranlagungsstelle erhält von der Grunderwerbsteuerstelle einen Abdruck der formularmäßig erstellten Veräußerungsanzeige, in der der Gesamtkaufpreis ausgewiesen ist. Den auf den Zahlungsanspruch oder das Lieferrecht entfallenden Teilbetrag vermerkten die Grundbesitzstellen in manchen Fällen handschriftlich.

⁵² Gemeiner Wert im Sinne des § 16 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG).

⁵³ § 55 EStG.

Fehlte diese Aufteilung, wurde die geschuldete Umsatzsteuer oder Einkommensteuer oftmals nicht festgesetzt. Die Grundbesitzstellen müssen deshalb eine Übertragung von Zahlungsansprüchen oder Lieferrechten auf den Veräußerungsanzeigen vermerken oder Vertragsabdrucke beifügen.

Das Finanzministerium verweist auf Verwaltungsanweisungen, wonach die Veranlagungsstellen der Finanzämter von den Grundbesitzstellen über die Übertragung von Zahlungsansprüchen oder Lieferrechten zu unterrichten sind.

Nach den Feststellungen des LRH wurden die Verwaltungsanweisungen jedoch oftmals nicht beachtet. Deshalb ist es nach Auffassung des LRH geboten, die Finanzämter nochmals in geeigneter Form auf die Weitergabe von Informationen über Zahlungsansprüche oder Lieferrechte hinzuweisen.

Besteuerung nach Durchschnittssätzen

Die Durchschnittsbesteuerung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe ist in § 13 a EStG geregelt. Sie betrifft Betriebe mit einer selbstbewirtschafteten Fläche bis 20 Hektar⁵⁴. Die Gewinnberechnung besteht aus einem pauschal ermittelten Grundbetrag und der Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben aus bestimmten Geschäftsvorfällen mit den tatsächlichen Beträgen. Bereits 2006 regte das Finanzministerium eine Novellierung der Vorschrift an. Es sah es als unbillig an, dass Versicherungsentschädigungen und Erlöse aus der Veräußerung besonders wertvoller Tiere wegen der Abgeltungswirkung des Grundbetrags unberücksichtigt bleiben. Eine Arbeitsgruppe erarbeitete einen Gesetzentwurf, der aber bisher nicht in das parlamentarische Verfahren eingebracht wurde.

Der LRH sieht die Durchschnittsbesteuerung als nicht mehr zeitgemäß an und tritt für eine ersatzlose Streichung der Vorschrift ein. Die Vorschrift wurde eingeführt, als in der Landwirtschaft noch kleinbäuerliche Betriebsstrukturen dominierten⁵⁵ und viele Landwirte betriebswirtschaftlich nicht geschult waren. In der heutigen Zeit kommt die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen insbesondere nur noch für Nebenerwerbslandwirte in Betracht. Warum es diesen im Gegensatz zu anderen Steuerpflichtigen mit Gewinneinkünften nicht zumutbar sein soll, ihre Einnahmen und Ausgaben aufzuzeichnen, ist aus sachlichen Gründen nicht nachzuvollziehen.

Das Finanzministerium hält es zurzeit nicht für Ziel führend, eine Bundesratsinitiative zur Streichung des § 13 a EStG zu ergreifen. Das Ministerium will die Ergebnisse einer noch anhängi-

⁵⁴ Von den rd. 20.000 niedersächsischen Landwirten mit Betrieben bis 20 Hektar versteuern rd. 11.500 ihren Gewinn nach § 13 a EStG. Die anderen erfüllen die weiteren Voraussetzungen für die Durchschnittsbesteuerung nicht oder sie ermitteln den Gewinn freiwillig durch Bestandsvergleich oder Einnahmenüberschussrechnung.

⁵⁵ 1960 gab es in Niedersachsen 212.707 landwirtschaftliche Betriebe mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 13 Hektar. Die 2007 vorhandenen 49.917 Betriebe waren im Durchschnitt 53 Hektar groß (Land & Forst Nr. 21/2008 S. 12).

gen Prüfung des Bundesrechnungshofs zu diesem Thema in seine Überlegungen einbeziehen und abwarten, wie das Bundesfinanzministerium und die anderen Bundesländer auf die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofs reagieren werden.

7. Erhebliche Belastung des Landeshaushalts auch nach Teilkommunalisierung des Staatsbads Nenndorf

Trotz einer Teilkommunalisierung zahlte das Land allein in den Jahren 2004 bis 2008 rd. 34,4 Mio. € an das Staatsbad Nenndorf. Bis zum Jahr 2019 wird das Land für das Staatsbad zusätzliche Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 90 Mio. € zu übernehmen haben.

Nach Auffassung des LRH ist es im Hinblick auf die dauerhaft angespannte Haushaltsslage des Landes unabdingbar, die weitere Förderung des Staatsbads bis zum Jahr 2019 zu befristen.

Allgemeines

Das Land unterhält das Staatsbad Nenndorf als Landesbetrieb nach § 26 LHO. Diesem ist das unbewegliche Anlagevermögen zugeordnet. Das operative Geschäft obliegt der Staatsbad Nenndorf Betriebsgesellschaft mbH, deren alleiniger Gesellschafter das Land ist. Der Landesbetrieb trägt die Verluste der Betriebsgesellschaft.

Teilkommunalisierung, finanzielles Engagement des Landes

Im Jahr 2005 übernahm die Stadt Bad Nenndorf im Rahmen einer Teilkommunalisierung die Geschäftsbereiche Kurpark/Veranstaltungen/Marketing des Staatsbads. Zum Ausgleich der in diesen Geschäftszweigen entstehenden Defizite sowie für Sanierungsmaßnahmen an den übertragenen Gebäuden zahlt das Land der Kommune bis zum Jahr 2019 ca. 12 Mio. € in fallenden Raten. Die an das Staatsbad und die Betriebsgesellschaft entrichteten jährlichen Landeszuschüsse verringerten sich dadurch bisher um rd. 1 Mio. €. Dennoch bleibt eine erhebliche Belastung des Landeshaushalts:

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	Summe
	- Mio. € -					
Zuschüsse für laufende Zwecke an Landesbetrieb und Betriebsgesellschaft (Kapitel 13 20 Titel 682 65)	5,8	4,9	4,8	5,0	5,5	26,0
Zuschüsse für Investitionen (Kapitel 13 20 Titel 891 65)	1,6	2,0	1,2	0,1	3,5	8,4
Summe	7,4	6,9	6,0	5,1	9,0	34,4

Tabelle 10

Insgesamt betragen die Zuschüsse für laufende Zwecke, ohne Ausgleichszahlungen durch die Teilkommunalisierung, in den Jahren 1999 bis 2008 knapp 62 Mio. €. Im Juni 2007 stimmte der Landtag Investitionen von rd. 11 Mio. € für Sanierung, Umbau und Erweiterung der Klinik und des Therapiezentrums Moorbadehaus zu. Die Gebäude wurden in den 1980er-Jahren von einem Investor errichtet und vom Land gepachtet. Nach Ablauf des Pachtvertrags im Jahr 2019 hat das Land eine Entschädigung zu leisten. Dafür ist im Landeshaushalt eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 27,5 Mio. € ausgewiesen.

Bis zum Jahr 2019 werden mithin auf das Land bei unveränderter Ertragslage des Staatsbads weitere Zahlungsverpflichtungen für das Staatsbad von mehr als 50 Mio. € durch den laufenden Betrieb und 40 Mio. € für Investitionen und Entschädigung des Investors zukommen.

Befristung der Landeszuschüsse

Durch Wettbewerb und Kostendruck im Gesundheitswesen sind kostendeckende Entgelte im stationären Bereich von Kur- und Rehabilitationseinrichtungen nur schwer erreichbar. Bei den Kurmittelabgaben im Zusammenhang mit ambulanten Maßnahmen machen sich sowohl die Zurückhaltung der Kostenträger gegenüber bestimmten Kurmittelarten als auch Wettbewerb und Kostendruck durch private Anbieter bemerkbar. Die Betriebsgesellschaft möchte daher den Aspekt der Medical Wellness hervorheben und entsprechende Zusatzangebote aufnehmen.

Bisher konnten weder eine gute Klinikauslastung noch das Alleinstellungsmerkmal als Moorbad und das vorhandene Einzugsgebiet den Zuschussbedarf verringern. Um die kleiner werdende Gruppe solventer Selbstzahler, die als Zielgruppe für Medical Wellness infrage kommen, konkurriert eine größer werdende Zahl von Anbietern. Das Land erwartet durch die laufenden Investitionsmaßnahmen und Umstrukturierungen zwar eine größere Attraktivität und wirtschaftlichere Abläufe. Um die betriebswirtschaftlichen Kosten zu decken, die dem Land aus diesen Investitionen zusätzlich entstehen, müsste sich jedoch die Ertragslage erheblich verbessern. Dies ist jedoch aus den vorgenannten Gründen nicht zu erwarten. Vielmehr ist unter Berücksichtigung der voraussichtlich noch schlechter werdenden Rahmenbedingungen für Kur- und Rehabilitationseinrichtungen davon auszugehen, dass sich das Land dauerhaft und ohne Ausstiegsperspektive an der Finanzierung des Staatsbads beteiligen muss.

Nach Auffassung des LRH gehört es nicht zu den staatlichen Aufgaben, Heilbäder und Kureinrichtungen zu betreiben oder zu finanzieren. Das Land engagiert sich in einem Bereich, der kommunale Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises betrifft. Mit seiner Förderung bevorzugt das Land die Stadt Bad Nenndorf im Vergleich zu anderen Kommunen, die ähnliche Strukturprobleme haben. Darüber hinaus tritt das Land in einen Verdrängungswettbewerb mit anderen, ausschließlich kommunal getragenen Heilbädern.

Der LRH schlägt vor, die Förderung des Staatsbads Nenndorf bis 2019 zu befristen. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte eine Fortführung des Betriebs in kommunaler oder privater Trägerschaft angestrebt werden. Wenn eine solche Lösung nicht zu erreichen ist, sollte das Land den Betrieb einstellen.

8. Haushaltsentlastung durch Reform des Liegenschaftsmanagements und liegenschaftsbezogene Einsparquoten

Organisatorische Probleme und fehlende Unterstützung der Ressorts verhinderten bislang strukturelle Einsparungen im Liegenschaftsbereich.

Nach Auffassung des LRH können die Ausgaben für die Unterbringung der Landesverwaltung durch Reform des Liegenschaftsmanagements und liegenschaftsbezogene Einsparquoten erheblich verringert werden.

Unterbringungskosten der Landesverwaltung

Die Landesverwaltung nutzt Büro- und sonstige bebaute Flächen im Umfang von 7,7 Mio. m². Davon stehen 5,8 Mio. m² im Eigentum des Landes. Die übrigen Liegenschaften sind gemietet.

Für die landeseigenen Liegenschaften werden den Dienststellen vom Landesliegenschaftsfonds jährliche Nutzungsentgelte von insgesamt 268 Mio. € berechnet. Diese Entgelte sind jedoch nicht budgetwirksam. Sie werden den Dienststellen in gleicher Höhe als Deckungsmittel zugewiesen. Die Nettomieten für Anmietungen von Dritten betragen pro Jahr 46 Mio. €.

Liegenschaftsmanagement

Im Jahr 1999 beschloss die Landesregierung, ein integriertes Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagement zu errichten. Ziel der Maßnahme war u. a., für die Unterbringung der Dienststellen der Landesverwaltung einheitliche, am tatsächlichen Bedarf orientierte Maßstäbe zu entwickeln und auf dieser Grundlage die wirtschaftliche Nutzung von Liegenschaftsressourcen zu gewährleisten. Insbesondere von der Einführung der Nutzungsentgelte erwartete die damalige Landesregierung Flächen- und Kosteneinsparungen von mindestens 10 %.

Feststellungen des LRH

Nach den Feststellungen des LRH verringerte sich die Hauptnutzfläche landeseigener Gebäude seit dem Jahr 1999 zwar um rd. 20 %. Die Flächenreduzierung beruhte aber insbesondere auf Ausgliederungen von Liegenschaften an die Stiftungshochschulen, die Anstalt Niedersächsische Landesforsten, die NPorts GmbH & Co. KG, die Staatsbadkommunen Norderney und Nenndorf sowie auf der Veräußerung der Landeskrankenhäuser. Ob darüber hinaus durch ein verbessertes Management weitere Flächen- und Kosteneinsparungen erzielt wurden, ist nicht dokumentiert und damit nicht quantifizierbar. Auch aus den in diesem Zeitraum realisierten Er-

lösen aus Grundstücksverkäufen ergeben sich keine Anhaltspunkte für ein optimiertes Flächenmanagement. Sie betragen lediglich 118 Mio. €. Dies sind nur knapp 1,6 % der Grundstückswerte des Landes zu Beginn des Jahres 2000⁵⁶.

Ein integriertes Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagement besteht in der Ortsinstanz nicht, weil Liegenschafts- und Bauverwaltung bisher nicht zusammengeführt wurden. Die acht staatlichen Bauämter und die fünf Außenstellen des Landesliegenschaftsfonds sind voneinander unabhängig und jeweils nur für Teilaspekte des Liegenschaftswesens zuständig. Die Schnittstellen der Aufgabenerledigung zwischen der Fondsverwaltung und dem Staatlichen Baumanagement sind überdies nicht durchgängig geregelt. Zwar verpflichten Verwaltungsvorschriften die Landesbehörden, bei größeren Bauvorhaben beide Stellen zu beteiligen⁵⁷. Für Bauunterhaltungsmaßnahmen und Verkaufsüberlegungen fehlt eine solche Vorgabe, sodass insbesondere auf Ortsebene kein institutionalisierter Informationsaustausch sichergestellt ist. Um die Wirtschaftlichkeit einer Unterbringung beurteilen zu können, müssen jedoch sowohl Erkenntnisse der Fondsverwaltung als auch baufachliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Außerdem ist nicht festgelegt, welche Stelle im Konfliktfall abschließend entscheidet.

Das Finanzministerium plante, den Dienststellen des Landes ab dem Jahr 2005 nur noch die Nutzungsentgelte zuzuweisen, die ihrem nach spezifischen Bedarfs- und Kostenkriterien festgestellten Flächenverbrauch entsprach. Die Umsetzung des Vorhabens scheiterte am Widerstand der übrigen Ministerien. Deshalb sind bis heute die Nutzungsentgelte belastungsneutral. Die Dienststellen erhalten im Übrigen weiterhin Deckungsmittel auch für überbezahlte Anmietungen.

Zurzeit fehlt ein wirksames Sanktionssystem, um die Dienststellen des Landes zu veranlassen, Liegenschaftsressourcen wirtschaftlich und sparsam zu nutzen und sich von Überkapazitäten zu trennen.

Empfehlungen des LRH

Der LRH teilt die frühere Einschätzung der Landesregierung, dass die Ausgaben für die Unterbringung der Landesverwaltung gesenkt werden können. Um eine Einsparung von mindestens 10 % zu erreichen, sind jedoch weitere Reformen im Liegenschaftsbereich sowie verbindliche Vorgaben für die Ressorts erforderlich.

Der LRH schlägt vor, die Liegenschafts- und Bauverwaltung auch in der Ortsinstanz organisatorisch zusammenzuführen. Es ist unumgänglich, durch eine integrierte Aufbau- und Ablauforga-

⁵⁶ Im Jahr 2000 bezifferte die Landesregierung den Wert der Liegenschaften des Landes ohne technische Bauwerke mit 7,6 Mrd. €.

⁵⁷ Abschnitt K O der Zusammenfassung der Richtlinien über die Durchführung von Bauaufgaben des Landes.

nisation beispielsweise in der Form eines Landesbetriebs künftig eine einheitliche Aufgabewahrnehmung sicherzustellen.

Der LRH regt außerdem an, ab dem Haushaltsjahr 2011 die Deckungsmittel für Nutzungsentgelte und Mieten über einen Zeitraum von zehn Jahren um jeweils 1 % zu kürzen.

Die Einführung von Einsparquoten ist nach Ansicht des LRH unabdingbare Voraussetzung für strukturelle Kostensenkungen im Liegenschaftsbereich. Da die Festlegung einheitlicher Bedarfs- und Kostenkriterien für die Unterbringung von Landesdienststellen nicht durchsetzbar war, kommt nur dieses Instrument in Betracht, um Einsparungen zu generieren.

Bei Erfolg der Maßnahme würde der Landeshaushalt langfristig pro Jahr um rd. 31 Mio. € entlastet werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass Bau- und Liegenschaftsverwaltung in der Ortsinstanz überwiegend gemeinsame Dienstgebäude nutzen.

Eine gemeinsame räumliche Unterbringung reicht nach Auffassung des LRH nicht aus, um die Schwachstellen der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Bau- und Liegenschaftsverwaltung zu beseitigen. Vielmehr ist auch in der Ortsinstanz eine organisatorische Verschmelzung beider Bereiche unter einheitlicher Leitung erforderlich. So könnten beispielsweise die Außenstellen des Landesliegenschaftsfonds aufgelöst und in die acht Bauämter eingegliedert werden. Die Bedenken des Ministeriums, dass sich hierdurch der Personalbedarf für liegenschaftsbezogene Aufgaben erhöhe, teilt der LRH nicht, weil eine solche Organisationsmaßnahme den quantitativen Aufgabenbestand nicht verändert und das vorhandene Personal ohne dienstrechtliche Restriktionen an die Bauämter versetzt werden könnte.

Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit

9. Städtebauförderung - geht's auch etwas einfacher?

Die Abwicklung der Städtebauförderung des Landes kann durch Wegfall oder Zusammenführung von Verfahrensschritten einfacher und damit wirtschaftlicher gestaltet werden.

Vorbemerkungen

Die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung in Städten und Dörfern wird seit 1971 gemeinsam von Bund, Land und Gemeinden gefördert. Seitdem wurden im Rahmen der allgemeinen

Programme und der Sonderprogramme in Niedersachsen Städtebauförderungsmittel aus dem Landeshaushalt in Höhe von über 1,2 Mrd. € für rd. 200 Sanierungsmaßnahmen bereitgestellt. Ziel dieser Maßnahmen im Sinne der §§ 136 bis 164 b Baugesetzbuch ist die Behebung städtebaulicher Missstände in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten.

Die Höhe der originären Landesmittel richtet sich nach den vom Bund bereitgestellten Finanzhilfen. Zurzeit beteiligen sich Bund, Land und Kommune grundsätzlich mit je einem Drittel an den jeweiligen Finanzierungskosten. Die Bundesmittel werden in die Haushaltspläne der Länder eingestellt und nach dem Haushaltsrecht des jeweiligen Bundeslands bewirtschaftet.

Bis zum Jahr 2004 oblag die Abwicklung der Städtebauförderung in Niedersachsen den Bezirksregierungen. Nach dem Beschluss, die Bezirksregierungen aufzulösen, übertrug das Land das Förderverfahren der Landestreuhandstelle bei der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale -. Seit dem 01.01.2008 wird die Aufgabe von der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) wahrgenommen.

Der LRH untersuchte, ob die Bewilligungsverfahren zweckmäßig, wirtschaftlich und den maßgeblichen Bestimmungen entsprechend organisiert sind.

Die NBank als Bewilligungsbehörde

Das städtebauliche Förderverfahren beginnt mit der sich jährlich wiederholenden Aufforderung des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, den im kommunalen Bereich bestehenden Bedarf anzumelden. Das Ministerium bestimmt aufgrund der Anmeldungen die sich abzeichnenden Förderbeträge und teilt diese per Pressemitteilung der Öffentlichkeit sowie den infrage kommenden Kommunen und der NBank mit. Erst danach setzt die Tätigkeit der NBank ein. Die Kommunen melden ihren Bedarf dort durch einseitige Vordrucke mit „Kurzbezeichnung der Maßnahme“ erneut an. Nach deren Eingang fertigt das Institut Zuwendungsbescheide und schafft damit die formale Voraussetzung zur Auszahlung der Fördermittel. Es folgt hierbei bis ins Detail und ohne erkennbaren eigenen Entscheidungsspielraum den Vorgaben des Ministeriums. Zu diesen Details gehören der Verwendungszweck der Landesmittel, der Kostenrahmen, die Fördermittel, die kommunalen Eigenmittel, die zu erwartenden Einnahmen, die Verteilung der Fördermittel auf den regelmäßige mehrjährigen Förderzeitraum sowie die sonstigen in die Bescheide aufzunehmenden Auflagen und Bedingungen.

Nach den Feststellungen des LRH trifft die NBank somit keine Sachentscheidungen. Sie wäre hierzu aufgrund der äußerst knappen Angaben der vorgegebenen Antragsvordrucke auch gar nicht in der Lage. Der NBank obliegt somit lediglich die formale Bewilligungsentscheidung, während das Ministerium jeweils die inhaltlichen Vorgaben macht und die zu erwartende Entscheidung dem Zuwendungsempfänger bekannt gibt. Dies alles wäre normalerweise Aufgabe der Bewilligungsbehörde.

Wenn es das Ministerium weiterhin als unverzichtbar ansehen sollte, sich im Bereich der Städtebauförderung entgegen den für die Landesregierung geltenden Organisationsgrundsätzen nicht auf allgemein lenkende Aufgaben zu beschränken, sieht der LRH keinen Bedarf, allein aus formalen Gründen zusätzlich ein Förderinstitut mit dem Bewilligungsverfahren zu beauftragen. Solche Doppelstrukturen verursachen auch doppelte Arbeit.

Entbehrliche Schritte im Bewilligungsverfahren

In der Städtebauförderung ist der Einfluss des Landes auf die geförderten Projekte wegen des allgemein gehaltenen Zuwendungszwecks (Gesamtmaßnahme) und der daraus resultierenden Gestaltungsfreiheit der Kommunen hinsichtlich der beantragten Einzelmaßnahmen relativ gering. Im Vergleich zur früheren Organisation der Landesverwaltung hat sich auch der Steuerungsbedarf nachgeordneter Behörden reduziert, da mit der NBank nur noch *eine* Bewilligungsbehörde existiert. Gleichwohl sind die Verfahrensschritte im städtebaulichen Bewilligungsverfahren zahlreicher als in anderen Förderbereichen des Landes.

Bereits im Vorfeld der Bewilligungen entsteht vermeidbarer Aufwand, denn das Ministerium regelt das Verfahren parallel durch allgemeine Richtlinien und durch im Jahresrhythmus herausgegebene Programmerlasse. Es informiert nicht nur die Zuwendungsempfänger, sondern auch die Öffentlichkeit bereits vor der Einschaltung der NBank über Details der Zuwendungen. Danach gestattet es den Kommunen durch besondere Schreiben zunächst die „kontinuierliche Weiterführung der Fortsetzungsmaßnahmen“ und teilt ihnen mit weiteren Schreiben („Fortbeschreibung des Förderungsprogramms“) den wesentlichen Inhalt des späteren Zuwendungsbescheids (Kosten- und Finanzierungsplan) mit. Die Kommunen müssen die Zuwendung in unterschiedlichen Verfahren zweimal beantragen: Zunächst detailliert beim Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und dann später formal bei der NBank.

Der LRH schlägt ein schlankes Bewilligungsverfahren vor: Steuerung in nur einer Richtlinie, Beschränkung des Schriftverkehrs auf Antrag und Bewilligung sowie Durchführung des Bewilligungsverfahrens durch nur eine Stelle.

Verfahrenserleichterungen bei der Abwicklung städtebaulicher Fördermaßnahmen

Nach Feststellung des LRH wird jede städtebauliche „Gesamtmaßnahme“ (§ 164 a Baugesetzbuch) mit bis zu 30 getrennt abzuwickelnden Einzelbescheiden gefördert. Die Vielzahl eigenständiger Verwaltungsverfahren könnte erheblich reduziert werden, wenn Einheitsbescheide erteilt würden, die je nach Fortgang der Förderung zu aktualisieren wären. Dies würde insbesondere die Verwendungsprüfung und die verfahrensrechtliche Rückabwicklung der Förderungen erleichtern.

Weitere Vereinfachungsvorschläge des LRH betreffen die Verwendungsprüfung in der NBank, bei der erhebliche Rückstände bestehen. So könnte die Kontrolle der Einhaltung der prognosti-

zierten Gesamtkosten („Bruttokostenrahmen“) durch die NBank komplett entfallen, da Überschreitungen der vom Land geförderten Kostenrahmen in den Verantwortungs- und Risikobereich der Kommunen fallen. Das Buchungs- und Zahlungsverfahren der NBank beurteilt der LRH als unnötig aufwendig. Zinsberechnungen der NBank würden wesentlich erleichtert, wenn den Kommunen aufgegeben würde, die erforderlichen Daten in der benötigten Form zu liefern. Die Zahl der Widerrufsverfahren könnte durch die Beachtung bestehender verwaltungsverfahrensrechtlicher Regelungen erheblich reduziert werden. Auch die derzeitige Einbindung der NBank in die Erfolgskontrolle städtebaulicher Maßnahmen sieht der LRH als entbehrlichen Schritt an, da ihren erfolgsbezogenen Äußerungen in der Regel keine eigenen Erhebungen, sondern die von der Kommune vorgelegten Berichte zugrunde liegen.

Im Übrigen bedarf es dringend eines Konzepts, welche städtebaufachlichen Anforderungen an das Förderinstitut zu stellen sind. Aufgrund der beschriebenen Einbindung des Ministeriums in die Bewilligungen liegt der inhaltliche Arbeitsschwerpunkt der NBank derzeit neben reinen Zahlungsvorgängen bei der Verwendungsprüfung. Hier bestehen bereits jetzt erhebliche Rückstände, obwohl die Bank überwiegend noch auf die Ergebnisse detaillierter Antragsprüfungen der ehemaligen Bezirksregierungen („Kostenanerkennungen“) zurückgreifen kann. In zunehmendem Maße muss sie die Zuwendungsfähigkeit städtebaulicher Ausgaben selbst beurteilen. Damit verschiebt sich der frühere Aufwand der Antragsprüfung in die Phase der Verwendungsprüfung, welche dann „erfahrungsgemäß besonders viel Zeit in Anspruch nimmt“. ⁵⁸ Das Ministerium muss hier steuernd eingreifen, indem es die künftigen qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Verwendungsprüfung definiert und darauf aufbauend den erforderlichen und bisher nicht systematisch ermittelten fachlichen Personalbedarf feststellt.

10. Werkstätten für behinderte Menschen - Mängel bei Integrationsbemühungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Nicht alle Werkstätten für behinderte Menschen streben für geeignete behinderte Menschen aus ihren Arbeitsbereichen einen Übergang in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt an. Sie eröffnen ihnen nicht die Möglichkeit an Maßnahmen teilzunehmen, die prinzipiell die Chancen erhöhen können, in ein Arbeitsverhältnis außerhalb der Werkstätten zu wechseln.

Die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) sind Einrichtungen zur Teilhabe von behinderten Menschen am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben gemäß § 136 des Neunten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB IX). Sie haben u. a. den Auftrag, durch geeignete Maßnahmen den Übergang behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Im Jahr 2008 beschäftigten 74 WfbM insgesamt 27.905 behinderte Personen. Davon entfielen

⁵⁸ Antwort der Landesregierung vom 20.03.2002, Drs. 14/3253.

auf den Arbeitsbereich 24.485 Personen, für die das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe 331 Mio. € und die örtlichen Träger der Sozialhilfe 8,5 Mio. € aufwendeten.

Neu in eine WfbM aufgenommene Personen durchlaufen zunächst ein bis zu drei Monate andauerndes sogenanntes Eingangsverfahren. In dessen Verlauf soll festgestellt werden, ob die Werkstatt die geeignete Einrichtung für den behinderten Menschen ist. Während der anschließenden zweijährigen Betreuung im Berufsbildungsbereich wird versucht, die Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit des behinderten Menschen unter der Regie und auf Kosten der Arbeitsverwaltung soweit wie möglich zu entwickeln, zu verbessern oder wiederherzustellen. Diejenigen behinderten Menschen, die nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden können, wechseln nach Ablauf der Betreuungszeit vom Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich. Somit wird das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe für die Finanzierung des Werkstattaufenthalts zuständig.

Theorie und Praxis

Gemäß § 5 Abs. 4 Werkstattverordnung (WVO) ist der Übergang von behinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Dazu sollen Übergangsguppen mit besonderen Förderangeboten eingerichtet, individuelle Förderpläne entwickelt sowie Trainingsmaßnahmen, Betriebspraktika und die Beschäftigung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen ermöglicht werden. Bei der Planung und Durchführung derartiger Maßnahmen ist ein Fachausschuss zu beteiligen. Nach § 5 Abs. 5 WVO soll er auf Vorschlag des Trägers der WfbM oder des Rehabilitationsträgers in regelmäßigen Abständen, wenigstens einmal jährlich, gegenüber dem zuständigen Rehabilitationsträger eine Stellungnahme dazu abgeben, welche behinderten Menschen für einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in Betracht kommen und welche übergangsfördernden Maßnahmen dazu erforderlich sind.

Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Nach der Integrationsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit - Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen - gelang es in den Jahren von 1999 bis 2008 insgesamt 401 behinderte Menschen aus allen Bereichen der WfbM in Arbeitsverhältnisse des allgemeinen Arbeitsmarkts zu vermitteln. Die Integrationserfolge der einzelnen WfbM waren sehr unterschiedlich. So vermittelten zwölf (16,2 %) WfbM in den vergangenen zehn Jahren zwischen jeweils zehn und bis zu 23 behinderte Menschen in Arbeitsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Von den insgesamt 401 Integrationserfolgen entfallen 203 auf diese zwölf WfbM. Dagegen hatten 15 (22,4 %) der 67 bis einschließlich 2005 eröffneten WfbM bis zum Ende des Jahres 2008 keinerlei Vermittlungserfolge.

Die Zahlen deuten darauf hin, dass offensichtlich nicht alle WfbM mit der gebotenen Intensität die im Gesetz formulierte Aufgabe wahrnehmen, geeignete behinderte Menschen in den allge-

meinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Eine ähnliche Einschätzung enthält ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebener Forschungsbericht aus dem Jahr 2008⁵⁹. Danach ist die Förderung des Übergangs Werkstattbeschäftigter auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in vielen Werkstätten nicht selbstverständliche Praxis. So hätten in den Jahren 2002 bis 2006 in dem jeweiligen Jahr nur jeweils 20 % bis 25 % der Werkstätten mindestens einen Übergang verzeichnen können⁶⁰.

In Niedersachsen nutzen die Werkstätten nach Feststellungen des LRH die Instrumente, die einen Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern können, nicht durchgängig.

Praktika

Nach der Statistik der Arbeitsverwaltung absolvierten im Jahr 2008 behinderte Menschen aus dem Arbeitsbereich insgesamt 556 Praktika. 209 (37,6 %) dieser Praktika organisierten jene zwölf WfbM, denen es am häufigsten gelang, behinderte Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die 15 WfbM, die bislang keinen Vermittlungserfolg hatten, boten ihren Teilnehmern 2008 zusammen 40 (7,2 %) Praktika an.

Nach übereinstimmender Auskunft der vom LRH befragten Fachleute sind Praktika in Betrieben das beste Instrument, um Arbeitsplätze im allgemeinen Arbeitsmarkt für behinderte Menschen zu erschließen. Auch der o. a. Forschungsbericht weist Betriebspraktika eine überragende Rolle bei Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu.⁶¹

Einbindung des Fachausschusses

In die Entscheidungen über die Aufnahme behinderter Menschen in eine WfbM, deren Wechsel in die einzelnen Bereiche und die Gestaltung von übergangsfördernden Maßnahmen ist der bei jeder WfbM gemäß § 2 Abs. 1 WVO einzurichtende Fachausschuss einzubinden. Aufgrund der geführten Gespräche bezweifeln wir, dass in allen WfbM der Fachausschuss einmal pro Jahr eine Stellungnahme dazu abgibt, welche behinderten Menschen für einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in Betracht kommen und welche übergangsfördernden Maßnahmen dazu erforderlich sind. Diese Zweifel stützt auch der o. a. Forschungsbericht, der nach Auswertung verschiedener Daten den Schluss zieht, dass in einem erheblichen Umfang eine Stellungnahme des Fachausschusses unterbleibt und damit die entsprechenden Vorschriften der WVO ins Leere gehen.⁶²

⁵⁹ Detmar, Winfried u. a.: Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten, S. 401.

⁶⁰ BT-Drs. 16/13829, S. 36 f., und dem Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen für die 16. Legislaturperiode, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 60.

⁶¹ A. a. O. (Fußnote 59), S. 123.

⁶² A. a. O. (Fußnote 59), S. 132.

Die WfbM, die diese gesetzliche Vorschrift nicht anwenden, beschneiden die Rechte der Behinderten und der Kostenträger. Geeignete behinderte Menschen sind betroffen, weil ihnen eine gezielte Förderung und ggf. eine erhöhte Chance auf einen Arbeitsplatzwechsel versagt bleiben. Für das Land wird die Chance zur Reduzierung von Kosten nicht genutzt, die einträte, wenn es gelänge, geeignete behinderte Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln.

Übergangsgruppen

Im Übrigen fehlt jegliche Kenntnis, ob oder in welchem Maße die WfbM Übergangsgruppen einrichten. Weder die befragten Gebietskörperschaften noch die zuständigen Dienststellen des Landes verfügten über Informationen.

Das Land hat offensichtlich keinen Überblick, ob die WfbM das Erfolg versprechende Instrument der Übergangsgruppen überhaupt einsetzen.

Würdigung

Die vorgelegten Zahlen zeigen, dass es trotz aller Schwierigkeiten, Probleme und Hemmnisse einem Teil der WfbM gelingt, behinderte Menschen aus der WfbM in Beschäftigungsverhältnisse des allgemeinen Arbeitsmarkts zu vermitteln.

Erfolge lassen sich allerdings nur verzeichnen, wenn die WfbM das zur Verfügung stehende Instrumentarium nutzen. Unverzichtbar für eine erfolgreiche Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist nach Überzeugung des LRH insbesondere eine ausreichende Anzahl von Praktikumsplätzen in den Betrieben.

Der Übergang von einer WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist nicht nur ein Integrationserfolg, sondern er hat - bei durchschnittlich 13.700 € Ausgaben jährlich pro Werkstattplatz - auch eine erhebliche finanzielle Bedeutung für das Land. Damit zukünftig alle WfbM die im Gesetz genannten Maßnahmen ergreifen und Verpflichtungen einhalten, ist es unerlässlich, die zwischen dem Land und den Trägern der WfbM abzuschließenden Leistungsvereinbarungen entsprechend abzufassen.

11. Überhöhte Sozialhilfeausgaben beim Land - hohe Überschüsse bei den Werkstattträgern

Die bisherige Praxis bei der Vereinbarung von Vergütungen für Leistungen der Werkstätten für behinderte Menschen führte zu überhöhten Sozialhilfeausgaben des Landes und zu erheblichen Überschüssen bei den Werkstattträgern.

Die Zahlung des Investitionsbetrags ist unverzüglich umzustellen, um weiteren Schaden vom Land abzuwenden.

Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) gehören zu den Einrichtungen, für die das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe mit den Einrichtungsträgern nach § 75 des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen abzuschließen hat. Diese Vereinbarungen müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen. Neben den Leistungen für die Arbeitsverwaltung erbringen die Werkstätten vor allem Leistungen für behinderte Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben nach dem SGB IX im Arbeitsbereich der Werkstatt. Kostenträger für diesen größten Bereich innerhalb der Werkstätten ist mit fast 87 % das Land als der überörtliche Träger der Sozialhilfe. Der Rest entfällt auf die kommunalen Träger der Sozialhilfe.

Die vom Land zu zahlenden Vergütungen bestehen aus der Grundpauschale, der Maßnahme-pauschale und dem Investitionsbetrag. Vergütungen werden grundsätzlich berechnet, indem die kalkulierten notwendigen Aufwendungen durch die kalkulierte Belegung dividiert werden.

Ermittlung des Investitionsbetrags

Werkstattträger finanzieren ihre betriebsnotwendigen Investitionen grundsätzlich aus Eigenmitteln, Mitteln der Ausgleichsabgabe (Darlehen und zinslose Zuschüsse), Mitteln der Arbeitsverwaltung (Darlehen und zinslose Zuschüsse) und Bankdarlehen oder sie mieten oder pachten die notwendigen Anlagegüter.

Mit dem Investitionsbetrag sollen die ihnen dabei entstehenden Kosten refinanziert werden. Er umfasst nach § 15 Landesrahmenvertrag I

- in Form von Investitionsfolgekosten (Abschreibungen, Zinsen und Aufwendungen für Instandhaltung und Instandsetzung) die Aufwendungen für den Erwerb und die Erschließung von Grundstücken und für Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, die für den Betrieb der Einrichtung notwendigen Gebäude und sonstigen abschreibungsfähigen Anlagegüter herzustellen, anzuschaffen, wiederzubeschaffen oder zu ergänzen sowie
- Aufwendungen für Miete, Pacht, Nutzung oder Mitbenutzung von Gebäuden.

Nach § 15 Landesrahmenvertrag I soll die Veränderung der Investitionsfolgekosten kalenderjährlich jeweils zum 01.01. neu berücksichtigt werden, d. h. der Investitionsbetrag soll jährlich festgestellt und vereinbart werden. Dabei ist die voraussichtlich zu erwartende Belegung zugrunde zu legen.

Tatsächlich wird der Investitionsbetrag im Regelfall aber Jahr für Jahr mit demselben Wert fortgeschrieben. Sowohl Veränderungen bei den Investitionsfolgekosten (z. B. regelmäßig sinkender Zinsbetrag, sinkender Zinssatz, abgeschriebene Anlagegüter, Neuinvestitionen) als auch Veränderungen bei der Belegung der Werkstatt (zunehmende Belegungszahlen, Außenarbeitsplätze) bleiben dabei unberücksichtigt.

Besondere Bedeutung haben die Belegungszahlen für den Investitionsbetrag, da sie als Divisor dienen. Die kalkulierten Investitionsfolgekosten werden durch die kalkulierte Belegung dividiert, um den pro Fall zu zahlenden Investitionsbetrag zu ermitteln.

Tatsächlich bleibt aber die Belegung einer WfbM nicht auf die ursprüngliche Platzzahl beschränkt. Es wird eine deutlich höhere Belegung zugelassen. Dadurch kam es im Laufe der Jahre bis heute zu erheblichen Überbelegungen. Eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Belegung mit den Gesamtzahlen der ursprünglichen Plätze zum 31.12.2007 ergab eine Überbelegung von 3.345 Personen. Diese Entwicklung ist in erheblichem Maße darauf zurückzuführen, dass eine große Anzahl (1.379) von Werkstattbeschäftigten auf ausgelagerten Arbeitsplätzen beschäftigt wird. 2008 waren dies 556 Werkstattbeschäftigte auf befristet ausgelagerten Arbeitsplätzen, 313 Werkstattbeschäftigte auf dauerhaft ausgelagerten Arbeitsplätzen und 510 Werkstattbeschäftigte in Außenarbeitsgruppen in Fremdbetrieben.

Mit Überbelegungen, insbesondere wenn es sich um ausgelagerte Arbeitsplätze handelt, sind keine oder nur geringe Investitionen verbunden. Der Investitionsbetrag müsste daher sinken, denn die Investitionsfolgekosten bzw. Mieten, Pachten müssten durch eine höhere Zahl von Belegungsmonaten dividiert werden. Die Zahlungen des bisherigen Investitionsbetrags ohne Berücksichtigung der Überbelegung bewirken für den Werkstattträger damit seit Jahren zusätzliche Einnahmen ohne zusätzliche Ausgaben. Ein angenommener monatlicher Investitionsbetrag von nur 100 € und eine Überbelegung von 3.345 Personen bei allen Werkstätten ergeben für die Werkstattträger Mehreinnahmen von bis zu 4 Mio. € jährlich.

Folgen

Durch die Zahlung eines überhöhten Investitionsbetrags erzielen die Werkstattträger seit Jahren Überschüsse. Dies belegen Zahlen über die finanzielle Situation bei 26 (von 74) Werkstattträgern, die als GmbH seit 2006 ihre Jahresabschlüsse im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlichen müssen.

Danach erzielten die 26 erfassten Werkstattträger Jahresüberschüsse von 11,61 Mio. € (2005), 13,42 Mio. € (2006) und 21,29 Mio. € (2007). Am 31.12.2007 betrug deren Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten zusammen 138,17 Mio. €. Angelegt in Wertpapiere waren 18,78 Mio. €. Mit weiteren 1,98 Mio. € waren die Träger an anderen Unternehmen beteiligt.

Bei den meisten Werkstattträgern umfassen die Jahresabschlüsse deren gesamtes Betätigungsfeld einschließlich Sonderkindergärten, Tagesbildungsstätten, Wohnheime an WfbM und ambulante Dienste. Dass die Jahresüberschüsse im Wesentlichen aber auf den Werkstattbetrieb entfallen, zeigen die Jahresabschlüsse, die die Überschüsse auf die einzelnen Bereiche aufschlüsseln. Einige noch vorhandene Wirtschaftsprüferberichte mit Jahresabschlüssen aus der Zeit der Pflegesatzrahmenvereinbarung belegen, dass die finanzielle Situation der Werkstattträger damals erheblich bescheidener war.

Würdigung

Die Praxis bei der Vereinbarung des Investitionsbetrags muss unverzüglich geändert werden, damit das Land nicht weiterhin überhöhte Investitionsbeträge an Werkstattträger zahlt.

Der Investitionsbetrag ist jährlich - ausgehend von den aktuellen Kosten für abgestimmte Investitionen - für die gesamte WfbM (einschließlich Eingangsbereich, Berufsbildungsbereich, Arbeitsbereich und Tagesförderstätte) aufgrund von detaillierten Kalkulationen neu zu vereinbaren. Entscheidend ist - unabhängig von einer genehmigten Platzzahl - die Berücksichtigung der tatsächlich zu erwartenden Belegung einschließlich der Außenarbeitsplätze. Sofern dafür Änderungen oder Ergänzungen in den vertraglichen Regelungen notwendig werden, sind diese neu zu vereinbaren.

12. Verzicht auf gesetzlich vorgesehene Rechte - Sozialhilfeeinrichtungen bleiben ungeprüft

Leistungen, für die das Land jährlich mehr als 1,4 Mrd. € ausgibt, bleiben ungeprüft. Ein in § 75 Abs. 3 des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs eingeräumtes Prüfungsrecht, wonach die Wirtschaftlichkeit und die Qualität vereinbarter Leistungen in Sozialhilfeeinrichtungen geprüft werden können, hat das Land durch entsprechende Vereinbarungen im Landesrahmenvertrag faktisch neutralisiert.

Sozialhilfeausgaben des Landes entstehen zu etwa 90 % für Leistungen in Einrichtungen. Im Jahr 2008 waren dies mehr als 1,4 Mrd. €. Zwischen dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und den Trägern der Einrichtungen sind nach § 75 des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) Leistungsvereinbarungen, Vergütungsvereinbarungen und Prüfungsvereinbarungen abzuschließen. Ergänzend dazu bestimmt § 79 SGB XII, dass das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und die kommunalen Spitzenverbände mit den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene gemeinsam und einheitlich einen Landesrahmenvertrag abzuschließen haben. Zu dessen Regelungen gehören auch der Inhalt und das Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen.

Am 14.12.2001 schloss das Land den gesetzlich vorgesehenen Landesrahmenvertrag (LRV I). Gleichzeitig wurde der Niedersächsische Landesrahmenvertrag (LRV II) abgeschlossen, mit

dem über einen Zeitraum von fünf Jahren die unterschiedlich hohen Vergütungen der verschiedenen Leistungstypen näher zusammengeführt werden sollten. Beide Landesrahmenverträge traten am 01.01.2002 in Kraft.

Nachdem das Verwaltungsgericht Hannover mit rechtskräftigem Urteil vom 28.03.2006 festgestellt hatte, dass beide Verträge keine Rahmenverträge im Sinne von § 79 Abs. 1 SGB XII sind, gelten die Inhalte und Regelungen dieser nicht rechtsverbindlichen Verträge über eine Fortführungsvereinbarung weiterhin.

Vertraglicher Verzicht auf ein gesetzliches Prüfungsrecht

Nach § 75 Abs. 3 SGB XII kann der Träger der Sozialhilfe die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen prüfen. Die Ausgestaltung dieses gesetzlich eingeräumten uneingeschränkten Prüfungsrechts regeln die §§ 17 und 18 des LRV I.

Nach § 17 LRV I ist der Sozialhilfeträger zu einer Prüfung der Qualität der Leistungen einer Einrichtung nur dann berechtigt, wenn begründete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Leistungen einer Einrichtung nicht in der vereinbarten Qualität erbracht werden. Begründete Anhaltspunkte für die Durchführung einer Qualitätsprüfung sind aber nicht gegeben, wenn ein Einrichtungsträger dem Sozialhilfeträger schriftlich mitgeteilt hat, dass er vorübergehend die vereinbarte Leistung nicht erbringen kann. Diese angekündigte Minderleistung bleibt - soweit sie drei Monate nicht überschreitet - für den Einrichtungsträger sogar folgenlos, weil die für den Fall von Leistungsdefiziten vorgesehene Möglichkeit, eine angemessene Kürzung der Vergütung zu verlangen, in diesem Fall ausdrücklich ausgenommen ist. Eine wiederholte Berücksichtigung zum gleichen Gegenstand innerhalb eines Kalenderjahres ist allerdings ausgeschlossen.

§ 18 LRV I unterstellt die Wirtschaftlichkeit der Leistungen, wenn und solange eine Einrichtung die vereinbarten Leistungen in der vereinbarten Qualität erbringt.

Würdigung

Mit der Regelung des § 17 LRV I verzichtet das Land per Vertrag faktisch auf das gesetzlich eingeräumte Prüfungsrecht. Tatsächlich fanden, anders als in anderen Ländern, in Niedersachsen bisher keine Qualitätsprüfungen statt. Nicht einmal die nach § 17 Abs. 2 LRV I jährlich geforderte Dokumentation über die vorgehaltene Qualität der Leistungen legen die Einrichtungen dem Sozialhilfeträger vor. Qualitätsprüfungen müssen unabhängig von Voraussetzungen jederzeit möglich sein und ganz oder teilweise nicht erbrachte Leistungen grundsätzlich angemessene Kürzungen zur Folge haben.

Auch die getroffene Vereinbarung zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit (§ 18 LRV I) ist nicht hinnehmbar. Abgesehen davon, dass Niedersachsen die Qualität der Leistung nicht prüft, ist es

nicht zulässig, von der Qualität der Leistung auf deren Wirtschaftlichkeit zu schließen. Wirtschaftlichkeit liegt vor, wenn die Kosten zu den erbrachten Leistungen in einem günstigen Verhältnis stehen. Die Qualität einer Leistung lässt damit keine Rückschlüsse auf ihre Wirtschaftlichkeit zu, denn eine qualitätsvolle Leistung kann auch mit unwirtschaftlichen Mitteln erreicht werden. Auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Leistungen ist daher unverzichtbar.

Die Regelungen des LRV I zu den Prüfungsrechten laufen dem erklärten Willen des Gesetzgebers entgegen, uneingeschränkte Prüfungsrechte für die Sozialhilfeträger vorzusehen. Sie haben hinsichtlich der Qualitätsprüfungen den Charakter einer Freistellungsklausel. Uneingeschränkte Prüfungsrechte werden damit nicht präzisiert, sondern vertraglich wieder eingeschränkt. Die Freistellungsklausel schließt gesetzliche Prüfungsrechte faktisch aus, weil den Einrichtungsträgern prinzipiell die Möglichkeit eröffnet ist, sich Qualitätsprüfungen zu entziehen.

In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung räumte das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit ein, dass die getroffenen Prüfungsvereinbarungen im LRV I unbefriedigend seien. Da auch in anderen Ländern ähnlich unbefriedigende Regelungen existierten, forderten derzeit alle Länder vom Bund, das SGB XII dergestalt zu ändern, dass sich die Prüfungsbefugnis der Kostenträger zukünftig direkt aus dem Gesetz ergebe und vertragliche Vereinbarungen damit überflüssig würden.

Ungeachtet der Bemühungen auf Bundesebene hält es der LRH für zwingend erforderlich, dem gesetzlich eingeräumten Prüfungsrecht mittels ergänzender vertraglicher Vereinbarungen oder einer Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 81 Abs. 1 SGB XII die notwendige Geltung zu verschaffen, weil die bisherigen Regelungen die Kostenträgerseite, d. h. Land und Kommunen, unverhältnismäßig benachteiligen. Es ist nicht hinnehmbar, dass Leistungen des Landes in einer Größenordnung von ca. 1,4 Mrd. € möglicherweise über Jahre weiterhin ungeprüft bleiben.

13. Mangelhafte Umsetzung von Maßnahmen im Jahr der Jugend

Planung und Durchführung des Niedersächsischen Jahres der Jugend 2006 waren in erheblichem Umfang mangelbehaftet. Bei der Förderung von Projekten wurden haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorgaben nicht beachtet.

Unzureichende Planung und Durchführung

Der Landtag erklärte am 09.12.2005 das Jahr 2006 zum Niedersächsischen Jahr der Jugend. Damit verband er das Ziel, die Kinder und Jugendlichen in den Mittelpunkt der Landespolitik zu stellen und dabei die Träger der Jugendhilfe, der ehrenamtlichen Jugendarbeit, der Schulen, der Jugendberufshilfe und der Berufsfachverbände sowie die kommunalen Träger einzubeziehen. Für die Durchführung von Veranstaltungen und für die Öffentlichkeitsarbeit stellte der Landtag Mittel in Höhe von 250.000 € bereit. Von der Landesregierung erwartete er ein mit allen

Beteiligten abgestimmtes Konzept.⁶³ Dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit gelang es nicht, ein solches Gesamtkonzept aufzustellen.

Die Projektkoordination oblag dem Landesjugendring. Diese Aufgabe konnte er nur bedingt erfüllen. Sowohl das Ministerium als auch das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) hatten es versäumt, die Aufgaben klar zu verteilen und die besondere Stellung des Landesjugendrings zu verdeutlichen. Ein großer Sportfachverband und einige Träger außerhalb der Mitgliedsorganisation des Landesjugendrings akzeptierten sie deshalb nicht. Diese Situation führte zu deutlichen Differenzen und weiteren Verzögerungen im Projektablauf. Hinzu kam, dass das Ministerium und das LS nicht nur die Fördermittel bewirtschafteten, sondern sie teilweise auch ohne Abstimmung mit dem Landesjugendring einsetzten. Eine auf das Jahr der Jugend ausgerichtete konzeptionelle Durchführung der Projekte wurde hierdurch erheblich beeinträchtigt. Dies gilt auch für die Öffentlichkeitsarbeit. So hat ein anderer Träger parallel zur maßgebenden Webseite des Landesjugendrings „www.jugend2006.de“ eine Webseite unter der Bezeichnung „www.jahr-der-jugend2006.de“ eingerichtet.

Haushalts- und zuwendungsrechtliche Mängel

Bei der Bewirtschaftung der Mittel und der Vergabe der Zuwendungen wurden die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben mehrfach missachtet:

- Das Ministerium stimmte die Fördergrundsätze über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten weder mit anderen Ressorts ab noch veröffentlichte es sie. Damit hielt es die Vorgabe der Staatskanzlei für Förderrichtlinien nicht ein. Die Festlegung des einfachen Verwendungsnachweises erfolgte ohne die nach § 44 Abs. 1 LHO vorgeschriebene Beteiligung des LRH.
- Das Ministerium gab vor, die vorliegenden Anträge auf der Basis von Trägergruppenkontingenten zu entscheiden und als „Verteilerschlüssel“ insbesondere die Jugendleitercards-Quoten der Trägergruppen anzuwenden. Ein solches schlüsselmäßiges Verteilen ist mit dem Wesen einer Zuwendung nicht vereinbar, weil es nicht auf die Notwendigkeit der Förderung im Einzelfall eingeht und Kriterien wie hier die Jugendleitercards-Quoten zuwendungsrechtlich unerheblich sind.
- Eine Fördermaßnahme zielte darauf ab, mindestens 50 Projekte durch die Gewährung einer Zuwendung von 500 € bis 2.000 € zu fördern. Nach den Feststellungen des LRH wurden für 82 Projekte Mittel von rd. 86.000 € und damit im Durchschnitt 1.050 € ausgezahlt. Bei 23 Projekten betrug der Zuwendungsbetrag nicht mehr als 500 €, bei weiteren sechs lag er unter 1.000 €. Demgegenüber muss die Höhe einer Zuwendung nach den Verwaltungsvorschriften/Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften Nr. 1.1 zu § 44 LHO grundsätzlich die Bagatellgrenze von 2.500 €/25.000 € übersteigen. Die Förde-

⁶³ Vgl. Drs. 15/2473.

rung entsprach auch nicht dem Beschluss der Landesregierung vom 01./02.09.2003, solche Kleinstförderprogramme mit Wirkung vom 01.01.2005 grundsätzlich einzustellen. Zudem lag nach den Prüfungsergebnissen des LRH bei 15 Projekten ein Mitnahmeeffekt vor, weil sie nicht nur im Jahr der Jugend, sondern regelmäßig stattfanden und die Finanzierung in den Vorjahren offensichtlich auch ohne Zuwendungen gesichert war.

- Mit Erlass vom 23.11.2006 bat das Ministerium das LS, noch im Haushaltsjahr 2006 weitere Projekte zu fördern. Gleichzeitig räumte es die Möglichkeit ein, die Bewilligungszeiträume bis zum 31.12.2007 festzulegen. Durch Bescheide vom 27.12.2006 bewilligte das LS acht Antragstellern entsprechende Zuwendungen und befristete die Bewilligungszeiträume bis zum 31.12.2007. Fünf Zuwendungsempfänger erhielten Zuwendungen in Höhe von jeweils 1.600 €. Die Maßnahmen wurden im Jahr 2007 durchgeführt. Die Inanspruchnahme der Mittel war nicht zulässig. Der Haushaltsplan enthielt keine Ermächtigung, Maßnahmen durchzuführen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können.⁶⁴ Der vom Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit initiierten Förderung lagen offensichtlich das sog. Dezemberfieber und damit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zugrunde. Ferner ging die Förderung über das Jahr der Jugend 2006 hinaus, weil die Abschlussveranstaltung bereits am 13.12.2006 stattgefunden hatte. In fünf von acht Einzelfällen wurden Mittel unterhalb der Bagatellgrenze bewilligt.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat eingeräumt, dass die Beanstandungen des LRH berechtigt sind. Die Mittel seien aber im Sinne des Landtagsbeschlusses vom 09.12.2005 zweckentsprechend eingesetzt worden. Ferner hat es darauf hingewiesen, dass die Mängel bei der Planung und Durchführung der Einzelmaßnahmen, fehlende Möglichkeiten, das Konzept mit allen Beteiligten angemessen abzustimmen, die mangelnde Akzeptanz einiger Träger der Jugendarbeit sowie die schwierige verwaltungsmäßige Umsetzung der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit geschuldet seien. Das Ministerium hat zugesichert, die maßgebenden Bestimmungen zukünftig zu beachten.

⁶⁴ Vgl. § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO.

14. Strukturelle Mängel in der niedersächsischen Krankenhausplanung

Die Krankenhausplanung in Niedersachsen basiert fast ausschließlich auf Bettennutzungen in den zurückliegenden Jahren. Es fehlt eine aktive, steuernde und vorausschauende Planung.

Niedersachsen sollte die Krankenhauslandschaft mit den Mitteln einer vorausschauenden Entwicklungsplanung strukturell verbessern, notwendige Konzentrationsprozesse vorbereiten und diese auch mit dem nötigen Nachdruck gegenüber den Krankenhausträgern durchsetzen.

Die Finanzierung der Krankenhäuser richtet sich nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes (KHG).⁶⁵ Zweck des KHG ist nach § 1 Abs. 1 die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser. Sie soll eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern gewährleisten und zu sozial tragbaren Pflegesätzen beitragen.

Ein Krankenhaus wird nach dem KHG nur gefördert, soweit und solange es im Krankenhausplan enthalten ist (§ 8 Abs. 1 KHG). Dadurch ist es gemäß § 108 Nr. 2 des Fünften Buchs des Sozialgesetzbuchs berechtigt, mit den Krankenkassen Leistungen über die stationäre Behandlung der gesetzlich Versicherten abzurechnen. Andererseits sind die Krankenkassen auch verpflichtet, die Behandlung ihrer Versicherten in zugelassenen Krankenhäusern zu bezahlen (Kontrahierungszwang). Die Krankenhausplanung schränkt die Gestaltungsfreiheit der Krankenhäuser ein, indem nur die für eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung notwendigen Investitionen gefördert werden.

Ziele der Krankenhausplanung

Die in den Krankenhausplan aufgenommenen Krankenhäuser müssen bedarfsgerecht sein. Grundlage dafür ist der tatsächlich zu versorgende Bedarf, der sich aus der Summe der Verordnungen für Krankenhausbehandlungen ergibt.⁶⁶ Die Krankenhäuser müssen außerdem leistungsfähig sein, d. h. sie müssen den allgemein anerkannten fachlichen Standards entsprechen und grundsätzlich auch eine Mindestgröße und Mindestausstattung in personeller Hinsicht sowie im Hinblick auf die Anzahl der Planbetten aufweisen.

Es ist Aufgabe der Krankenhausplanung, durch entsprechende Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für wirtschaftliches Handeln im Krankenhaus zu schaffen. Muss eine Auswahl

⁶⁵ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG -) in der Neufassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886) zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 26.03.2007 (BGBl. I S. 378).

⁶⁶ Grundsätze dazu hat das Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen vom 14.11.1981, BVerwG in Buchholz 451.74 § 8 KHG Nr. 8 und 26.03.1981, BVerwGE 62, 86 entwickelt.

getroffen werden, ist unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen und der Vielfalt der Krankenhausträger nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, welches Krankenhaus den Zielen der Krankenhausplanung am besten gerecht wird (§ 8 Abs. 2 Satz 2 KHG).

Verfahren der Krankenhausplanung in Niedersachsen

Das in Niedersachsen für die Krankenhausplanung zuständige Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sieht seit etwa 1985 eine Auslastung der in einem Krankenhaus vorhandenen Betten in Höhe von 85 %⁶⁷ im Jahresdurchschnitt als erforderliche Zielgröße für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Vorhaltung von Planbetten an. Dazu ermittelt es den Bettennutzungsgrad als Durchschnittswert der letzten drei Jahre. Werden 85 % nicht erreicht, wird die Bettenzahl des Krankenhauses überprüft und ein Verfahren mit dem Ziel einer entsprechenden Reduzierung eingeleitet.⁶⁸ Die Änderungen im Niedersächsischen Krankenhausplan in den letzten Jahren, insbesondere die Reduzierung der Planbetten, beruhen weitestgehend auf diesem Verfahren.

Fehlende strukturelle Krankenhausplanung

Das Ministerium verabschiedete zwar im Jahr 2003 ein Krankenhausstrukturkonzept⁶⁹. Dieses setzte es aber nur teilweise um und passte es seitdem nicht mehr an die aktuellen Verhältnisse an. Außerdem versäumte es, in dem Konzept enthaltene Vorschläge und Anregungen gegenüber den Krankenhausträgern mit dem notwendigen Nachdruck umzusetzen.

Exemplarisch verweist der LRH auf einen Vorschlag aus dem Krankenhausstrukturkonzept 2003, nachdem in einer Region mit erhöhter Bettendichte zwei unmittelbar benachbarte Krankenhäuser in unterschiedlicher konfessioneller Trägerschaft zusammengeschlossen werden sollten. Als diese angezeigte Strukturmaßnahme am Widerstand der Krankenhausträger scheiterte, förderte das Ministerium - entgegen seinen Grundsätzen im Krankenhausstrukturkonzept - die Sanierung und Erweiterung eines der beiden Krankenhäuser mit 10,8 Mio. €.

Unwirtschaftliche Zahl und Größe der Krankenhäuser

Die Zahl der in den Niedersächsischen Krankenhausplan aufgenommenen Krankenhäuser ist nach Ansicht des LRH zu hoch. Im Laufe der letzten zehn Jahre sind per Saldo nur zehn Krankenhäuser aus dem Krankenhausplan ausgeschieden (5 %). Im gleichen Zeitraum ist der

⁶⁷ Abweichender Prozentsatz für Kinderheilkunde 80 %, für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatische Medizin sowie Kinder- und Jugendpsychiatrie 90 %.

⁶⁸ Ausnahmen gibt es bei einem Änderungsbedarf von weniger als fünf Betten oder weniger als 3 % der vorhandenen Planbetten oder bei besonderen Sachverhalten (z. B. umfangreichen Baumaßnahmen). Grundsätzlich wird so auch eine eventuelle Erhöhung der Bettenzahlen überprüft.

⁶⁹ Konzept für die künftige Krankenhausstruktur in Niedersachsen, Fassung vom 08.12.2003; http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C2656254_L20.pdf.

Bettenabbau mit 15 % prozentual dreimal so hoch gewesen. Dadurch ist die durchschnittliche Bettenzahl pro Krankenhaus deutlich gesunken. Zu kleine Einheiten gefährden jedoch die Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser. Niedersachsen liegt mit 214 Planbetten auch noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 243.

Ein weiterer Indikator für wirtschaftliche Krankenhausgrößen ist die Zahl der statistisch auf ein Krankenhaus entfallenden Einwohner. In Niedersachsen versorgt ein Krankenhaus rd. 41.000 Einwohner. Deutlich mehr Einwohner versorgen die Krankenhäuser in den neuen Bundesländern, obwohl die Besiedlungsdichte (Zahl der Einwohner pro km²) in fast allen neuen Bundesländern geringer ist als in Niedersachsen.⁷⁰ Dort steht ein Krankenhaus für rd. 49.200 Einwohner (Sachsen-Anhalt) bis zu 54.300 Einwohner (Brandenburg) zur Verfügung. Dieser Vergleich zeigt, dass weitere Konzentrationsbestrebungen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser in Niedersachsen möglich sind.

Nicht nur die Gesamtzahl, auch die Zahl der kleinen Krankenhäuser in Niedersachsen ist nach Ansicht des LRH zu hoch. In 99 Krankenhäusern sind weniger als 150 Planbetten aufgestellt. Der Anteil der kleinen Krankenhäuser liegt mit rd. 52 % über dem Bundesdurchschnitt von rd. 46,6 %.⁷¹ Statt kleine unwirtschaftliche Standorte rechtzeitig aus dem Krankenhausplan herauszunehmen, hat das Ministerium diese im Extremfall bis auf fünf Planbetten reduziert. Dabei überlässt es dem Krankenhausträger anzuzeigen, wann die stetig sinkende Zahl der Betten so gering ist, dass seine wirtschaftliche Zukunft bedroht ist. Dieses Verfahren birgt in erheblichem Umfang die Gefahr, dass Fördermittel fehlinvestiert werden.

Unwirtschaftliche Fachabteilungsgrößen

In den niedersächsischen Plankrankenhäusern weisen rd. 30 % aller Fachabteilungen zehn oder weniger Planbetten auf. In vielen Krankenhäusern gibt es Kleinstabteilungen mit einem oder zwei Planbetten. Dies sind häufig so genannte Belegabteilungen.⁷² Anfang 2009 waren dies 63 von 806 somatischen Fachabteilungen (rd. 8 %). Diese verteilen sich regional unterschiedlich: In den Versorgungsgebieten Braunschweig und Lüneburg gibt es nur sechs bzw. elf Kleinstabteilungen, in den Versorgungsgebieten Hannover und Weser-Ems hingegen 22 bzw. 24 Kleinstabteilungen.

Der LRH hält die Zahl der Fachabteilungen mit einer geringen Bettenzahl in den niedersächsischen Krankenhäusern für zu hoch. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sollte im Rahmen der Krankenhausplanung stärker auf eine Konzentration und gleich-

⁷⁰ Deutschland 230 Einwohner pro km², Niedersachsen 167; Mecklenburg-Vorpommern 72, Brandenburg 86, Sachsen-Anhalt 118, Thüringen 142, Sachsen 229.

⁷¹ Eigene Berechnung auf Basis Daten des Gesundheitswesens 2009, BMG, Berlin 2009.

⁷² Darunter sind stationäre Betten in einem Krankenhaus von Ärzten mit eigener Praxis zu verstehen, wobei die Ärzte Räumlichkeiten, Ausstattung und medizinisches Personal des Krankenhauses gegen Entgelt nutzen - vgl. § 121 SGB V -.

mäßigere Verteilung der Fachabteilungen sowie die Schaffung größerer Einheiten hinwirken. Dadurch könnten Fördermittel effizienter eingesetzt werden, weil die vom Land zu tragenden Investitionskosten bei kleinen Abteilungen zu unangemessen hohen Kosten pro Behandlungsfall führen.

Konzentrationsdefizite im Bereich der Frauenheilkunde und Geburtshilfe

Am Beispiel der Zahl der Fachabteilungen für Frauenheilkunde und Geburtshilfe werden die nicht unerheblichen Konzentrationsdefizite deutlich. In den mit Niedersachsen vergleichbaren Flächenländern Bayern und Baden-Württemberg mit erheblich größerer Einwohnerzahl (12,5 Mio. bzw. 10,75 Mio. im Vergleich zu knapp 8 Mio.) gibt es in den dortigen Krankenhäusern deutlich weniger Fachabteilungen:

Fachabteilung	Deutschland	Bayern	Baden-Württemberg	Niedersachsen
Frauenheilkunde	568	53	46	96
Geburtshilfe	485	36	30	85

Tabelle 11

Niedersachsen verfügt über rd. 17 % der Fachabteilungen für Frauenheilkunde und rd. 18 % der Fachabteilungen für Geburtshilfe Deutschlands, obwohl es nur rd. 9,8 % der Gesamtbevölkerung stellt. Niedersachsen hat damit fast genauso viele Fachabteilungen für Frauenheilkunde wie Bayern und Baden-Württemberg zusammen, deren Einwohnerzahl aber fast das Dreifache der Niedersachsens beträgt. Bei den geburtshilflichen Abteilungen hat Niedersachsen fast ein Drittel mehr Abteilungen als Bayern und Baden-Württemberg zusammen. Das niedersächsische Versorgungsgebiet 4 (ehemaliger Regierungsbezirk Weser-Ems)⁷³ weist allein 35 Fachabteilungen für Geburtshilfe und damit fünf mehr als ganz Baden-Württemberg und nur eine Fachabteilung weniger als ganz Bayern auf. Dies verdeutlicht die erheblichen Möglichkeiten zur Konzentration der Fachabteilungen mit entsprechendem Einsparpotenzial.

Empfehlungen des LRH

Der LRH hält es für erforderlich, kurzfristig ein aktuelles Krankenhausstrukturkonzept mit einer Zielplanung für Niedersachsen vorzulegen. Dies sollte klare Vorstellungen über zukunftssichere Angebotsstrukturen beinhalten. Dabei ist dem stationären und ambulanten Bedarf einer Region eindeutig der Vorrang vor einer Standortsicherung einzelner Krankenhäuser einzuräumen. Nach dem Strukturkonzept nicht mehr bedarfsgerechte Krankenhäuser sollten aus dem Krankenhausplan ausgeschlossen werden.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sollte verstärkt Konzentrationen in der niedersächsischen Krankenhauslandschaft einfordern und durch seine Förderentschei-

dungen unterstützen. Die Zahl der kleinen Krankenhäuser und Fachabteilungen sollte unter Berücksichtigung des Gebots, dass eine stationäre Grundversorgung zu gewährleisten ist, durch eine entsprechende aktive Krankenhausplanung in den nächsten Jahren deutlich verringert werden.

Der LRH hat dem Ministerium mehrere Krankenhäuser genannt, bei denen die Bedarfsgerechtigkeit in Zweifel zu ziehen ist. Außerdem hat er Zusammenschlüsse verschiedener Krankenhäuser angeregt.

15. Unzureichende Prüfung der Verwendung von pauschalen Fördermitteln nach dem Niedersächsischen Krankenhausfinanzierungsgesetz

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit versäumte es, auf die vollständige und rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise für Pauschalfördermittel zu achten. Darüber hinaus wurden Angaben der Krankenhausträger in den Nachweisen inhaltlich nicht überprüft. Dadurch blieben erhebliche Fördermittel ungeprüft.

Krankenhäuser erhalten nach § 9 Abs. 3 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes des Bundes (KHG) Fördermittel. Damit können sie Anlagegüter mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als drei bis zu 15 Jahren wiederbeschaffen und kleine Baumaßnahmen durchführen. Auf die Förderung besteht ein Anspruch, soweit und solange die Krankenhäuser in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommen sind. Die Krankenhäuser können im Rahmen der Zweckbindung mit den Fördermitteln frei wirtschaften. Der Haushaltsansatz 2010 für rd. 190 Krankenhäuser beläuft sich auf 108 Mio. €.

Die niedersächsischen Krankenhäuser erhalten als Förderung im Sinne des § 9 Abs. 3 KHG eine Pauschale nach § 6 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zum Bundesgesetz (Nds. KHG)⁷⁴. Die Höhe der Förderpauschale je Krankenhaus richtet sich zurzeit noch allein nach der Zahl der in den Krankenhausplan aufgenommenen Betten (Planbetten) sowie der jeweiligen Anforderungsstufe.⁷⁵

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat als zuständige Behörde die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel zu überwachen. Hierzu haben die Kranken-

⁷³ Rd. 2,48 Mio. Einwohner am 31.12.2007.

⁷⁴ Niedersächsisches Gesetz zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze - Nds. KHG - vom 12.11.1986 (Nds. GVBl. S. 343), zuletzt geändert durch das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich vom 19.12.1995 (Nds. GVBl. S. 463).

⁷⁵ Zuletzt geändert durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Neufestsetzung der pauschalen Förderbeträge nach dem Niedersächsischen Gesetz zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 19.03.2009 (Nds. GVBl. S. 117).

hausträger jedes Jahr bis zum 1. September die zweckmäßige Verwendung der im Vorjahr erhaltenen Fördermittel nachzuweisen. Dies geschieht durch Vorlage eines vereinfachten Verwendungsnachweises. Auf die Vorlage von Einzelaufstellungen wird regelmäßig verzichtet, wenn durch einen Prüfvermerk⁷⁶ die Fördermittel als ordnungsgemäß verwendet deklariert worden sind.

Feststellungen des LRH

Der LRH hat die Pauschalförderung der Krankenhäuser für die Jahre 2003 bis 2006 geprüft und dabei festgestellt, dass das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel nur unzureichend überwacht.

So konnte das Ministerium zu Beginn der örtlichen Erhebungen im Juli 2007 über 60 Verwendungsnachweise für die Jahre 2003 bis 2005 nicht vorlegen, obwohl deren Abgabefristen längst überschritten waren. Es hatte versäumt, ausstehende Verwendungsnachweise anzufordern oder gar Sanktionen wie z. B. die Rückstellung von Fördermittelauszahlungen anzudrohen. Selbst zum Ende der örtlichen Erhebungen im September 2008 lagen 28 Verwendungsnachweise der Förderjahre bis einschließlich 2006 noch nicht vor.

Weiterhin erkannte das Ministerium offensichtliche rechnerische sowie auch sachliche Mängel in den Verwendungsnachweisen nicht. Einfache Übertragungsfehler oder gar fehlende Angaben gaben keine Veranlassung, beim Krankenhausträger nachzufragen und Unstimmigkeiten zu klären.

Das Ministerium überprüfte die Angaben in den Verwendungsnachweisen auch nicht inhaltlich. Trotz unplausibler oder unzutreffender Angaben in Verwendungsnachweisen sah es von erforderlichen Rückfragen bei den Krankenhausträgern ab. So erklärten z. B. Krankenhausträger trotz hoher noch nicht verwendeter Fördermittel keine Zinserträge. Sofern Fördermittel aufgebraucht waren und weitere förderfähige Investitionen erfolgten, gingen Krankenhausträger dazu über, „Fördermittelvorgriffe“ (zum Teil über Jahre) auszuweisen, obwohl dies bilanzrechtlich unzulässig ist.

Von der Befugnis des § 12 Abs. 2 Nr. 2 Nds. KHG, Prüfungen und Besichtigungen bei den Krankenhausträgern vorzunehmen, Geschäftsunterlagen einzusehen und das Personal zu befragen, hat das Ministerium nach Feststellungen des LRH bisher noch nie Gebrauch gemacht.

⁷⁶ Diesen können bei Krankenhäusern in kommunaler Trägerschaft die Rechnungsprüfungsämter, bei freigemeinnützigen Krankenhäusern entsprechende eigene Prüfeinrichtungen und im Übrigen Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer erteilen.

Einlassungen des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit

Das Ministerium sicherte zu, künftig die Verwendungsnachweise lückenlos und zeitnah anzufordern. Bei Versäumnissen sollen Sanktionen gegenüber den Krankenhausträgern folgen. Es stimmt mit dem LRH überein, dass ein Fördermittelvorgriff bilanzrechtlich nicht als Forderung ausgewiesen werden darf. Zu den Mängeln der inhaltlichen Prüfung der Verwendungsnachweise hat sich das Ministerium noch nicht geäußert.

Forderungen des LRH

Die Prüfung hat gezeigt, dass selbst testierte Verwendungsnachweise sowohl rechnerische als auch inhaltliche Mängel aufweisen. Im Hinblick auf das beträchtliche Fördervolumen von inzwischen mehr als 100 Mio. € jährlich hält es der LRH für erforderlich, dass das Ministerium die Angaben in den Verwendungsnachweisen vertieft prüft, weitergehende Stichproben durchführt und anlassbezogen örtliche Erhebungen bei den Krankenhausträgern vornimmt.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

16. Unwirtschaftliche Hochschulstrukturen durch Überkapazitäten in natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern

In einigen natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern ist die universitäre Lehre seit Jahren nicht ausgelastet. Dennoch passten weder die Hochschulen noch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Kapazitäten der Lehrnachfrage an.

Die Landesregierung muss im Rahmen der ihr obliegenden Hochschulplanung sicherstellen, dass in Fällen einer dauerhaften Unterauslastung überschüssige Kapazitäten abgebaut werden.

Allgemeines

Nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrats sollen universitäre Lehreinheiten im Interesse einer wirtschaftlich vertretbaren Mittelallokation auf Dauer zu mehr als 80 % ausgelastet sein.⁷⁷

Der LRH führte seit dem Jahr 2003 im Bereich der natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächer vier Auslastungsprüfungen durch. Die erste Untersuchung betraf die Technische Universi-

⁷⁷ Vgl. die Empfehlungen des Wissenschaftsrats für die Planung des Personalbedarfs der Universitäten vom Juli 1990, S. 45 ff.

tät Clausthal⁷⁸. Die weiteren Prüfungen erstreckten sich hochschulübergreifend auf die Lehr-einheiten Physik⁷⁹, Bauingenieurwesen⁸⁰ sowie Elektrotechnik.

Geringe Auslastungsquoten in den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern

In den vorbezeichneten Untersuchungen stellte der LRH zum Teil erhebliche Unterauslastungen der universitären Lehre fest. Die Prüfung der Physik aus dem Jahr 2006 zeigte, dass rein rechnerisch die Nachfrage nach Studienplätzen hätte erfüllt werden können, wenn zwei der sechs Universitäten ihr Lehrangebot in diesem Fach eingestellt hätten.

An diesem Befund änderte sich bis heute nichts Wesentliches. Nach wie vor ist die Auslastungsquote des Fachs Physik unbefriedigend. So wiesen im Wintersemester 2008/2009 vier der sechs Lehreinheiten Auslastungen von lediglich 50 % bis 60 % aus.

Im Fach Bauingenieurwesen haben die Technische Universität Braunschweig und die Universität Hannover immer noch eine Auslastungsquote von lediglich 50 %.

Im Fach Elektrotechnik verschlechterte sich die ohnehin schwache Auslastung in den vergangenen fünf Jahren signifikant. Sie sank vom Wintersemester 2004/2005 zum Wintersemester 2008/2009 an der Technischen Universität Braunschweig von 50 % auf 43 % und an der Universität Hannover von 65 % auf 53 %. Ungeachtet der rückläufigen Nachfrage weiteten beide Universitäten ihr Lehrangebot aus.

Auf Basis dieser Daten stellte der LRH fest, dass in den Fächern Bauingenieurwesen und Elektrotechnik jeder zweite Studienplatz nicht besetzt werden konnte.

Geringe Absolventenquote trotz niedriger Auslastung

Je niedriger die Auslastung einer Lehreinheit ist, desto geringer ist die Anzahl der Studierenden, die das wissenschaftliche Personal zu betreuen hat. Dieser an sich positive Effekt einer Unterauslastung wirkt sich aber nicht auf die Absolventenzahlen in den Fächern Bauingenieurwesen und Elektrotechnik aus. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall. An der Technischen Universität Braunschweig und der Universität Hannover brachen in diesen Fächern bis zu zwei Drittel der Studienanfänger ihr Studium ab. Unter Berücksichtigung der geringen Auslastungsquote bedeutet dies, dass lediglich auf jedem vierten Studienplatz ein Abschluss erreicht wurde. Damit führten drei von vier ausfinanzierten Studienplätzen nicht zum gewünschten Erfolg.

⁷⁸ Jahresbericht 2005, Abschnitt IV, Nr. 44 „Grenzen einer Hochschule zur Verbesserung der Auslastung von Lehrkapazitäten“, S. 171.

⁷⁹ Jahresbericht 2007, Abschnitt IV, Nr. 36 „Universitäre Physik: Mangelnde Auslastung, unterdurchschnittliche Kennzahlen zu Forschung und Lehre“, S. 130.

⁸⁰ Jahresbericht 2009, Abschnitt V, Nr. 17 „Mangelnde Auslastung universitärer Lehrkapazitäten im Fach Bauingenieurwesen“, S. 90.

Auch dieser Befund ist aus Sicht des LRH kritikwürdig. Er weist ebenso wie die mangelnde Auslastung auf einen unwirtschaftlichen Mitteleinsatz hin.

Abbau von Überkapazitäten

Eine dauerhafte Unterschreitung der vom Wissenschaftsrat empfohlenen Auslastungsquote von 80 % erfordert auch angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes den Abbau der vorhandenen Überkapazitäten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur lehnte dies ab. Es verweist auf die starke Nachfrage des Arbeitsmarkts nach Absolventen natur- und ingenieurwissenschaftlicher Studienfächer sowie auf den doppelten Abiturjahrgang im Jahr 2011.

Die vom Ministerium vorgetragene Begründung überzeugt nicht. Nach den Feststellungen des LRH führt die Aufrechterhaltung von Überkapazitäten nicht zu steigenden Absolventenzahlen. Überdies erfordert auch der doppelte Abiturjahrgang keine Vorhaltung von Überkapazitäten in dem bestehenden Umfang. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur rechnet für die Jahre 2011 bis 2015 mit rd. 34.000 zusätzlichen Studienanfängern. Dies entspricht gegenüber dem Wintersemester 2008/2009 einem Anstieg der Studierendenzahlen um etwa 25 %. Selbst wenn man diese Steigerungsquote in den vom LRH untersuchten Fächern zugrunde legt, würde sich der doppelte Abiturjahrgang im Fach Elektrotechnik durch einen Zuwachs der Auslastung von bisher 50 % auf 65 % auswirken. Gleiches gilt für das Fach Bauingenieurwesen sowie für vier der sechs Standorte der Physik. Nach alledem ist davon auszugehen, dass die genannten Fächer auch durch den doppelten Abiturjahrgang nicht in einem wirtschaftlich vertretbaren Maß ausgelastet werden.

Konzentration der universitären Lehre

Der Abbau von Überkapazitäten muss nach Auffassung des LRH mit einer räumlichen Zusammenführung von Lehrangeboten einhergehen. Dies würde im Übrigen weitere Synergieeffekte ermöglichen, weil beispielsweise weniger Labore einzurichten und zu unterhalten wären. Zudem bieten größere Standorte neben dem Vorteil eines umfassenderen Lehrangebots auch eine höhere Flexibilität bei Anpassung des Lehrangebots an neue Entwicklungen des Fachs.

Ein wesentlicher Beitrag, die Lehrangebote räumlich zusammenzuführen, könnte in der Gründung der Niedersächsischen Technischen Hochschule liegen. Der bisher vorgebrachte Einwand, bestimmte Fächer an den jeweiligen Hochschulstandorten vorhalten zu müssen, entfällt künftig, da sie den Mitgliedshochschulen innerhalb der Niedersächsischen Technischen Hochschule erhalten bleiben und die frühere Konkurrenzsituation zwischen den Hochschulen nicht mehr besteht.

17. Wettbewerbsverzerrungen und Subventionierung der Nebentätigkeiten von Professoren durch Förderung der N-transfer GmbH

Die institutionelle Förderung der N-transfer GmbH führt zu Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Fachhochschulen sowie zu einer nicht gerechtfertigten Subventionierung von Nebentätigkeiten der beteiligten Fachhochschulprofessoren.

N-transfer GmbH als Servicestelle

Die N-transfer GmbH wurde im Jahr 2002 gegründet. Gesellschaftszweck ist die Förderung des Technologietransfers in die Wirtschaft. Gesellschafter der N-transfer GmbH sind die niedersächsischen Fachhochschulen sowie die Universität Osnabrück. Die Gesellschaft gliedert sich im Wesentlichen in eine Verwaltungszentrale mit Sitz in Hannover sowie in die bei den Fachhochschulen angesiedelten Institute für Innovationstransfer, die personell und organisatorisch mit den Hochschulen eng verbunden sind. Da die Institute für Innovationstransfer nicht über eigene Räumlichkeiten und Sachausstattungen verfügen, nutzen sie die Hochschulgebäude und ihre sonstige Infrastruktur⁸¹. Zur Mitfinanzierung der Personal- und Sachausgaben gewährt das Land der N-transfer GmbH eine institutionelle Förderung in jährlicher Höhe von rd. 600.000 €. Im Jahr 2008 erzielte die Gesellschaft aus Auftragsforschungsprojekten Erlöse von ca. 2,3 Mio. €

Wettbewerbsverzerrung im eigenen Haus

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur will mit der institutionellen Förderung der N-transfer GmbH insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Fachhochschulen und Wirtschaftsunternehmen stärken. Zudem soll Fachhochschulprofessoren ermöglicht werden, im Rahmen von Nebentätigkeiten Auftragsforschungsprojekte ohne nennenswerte Honorareinbußen durchzuführen. Deshalb müssen sie zur anteiligen Deckung der Verwaltungskosten lediglich 10 % der Projekterträge an die N-transfer GmbH abführen. Eine pauschalierte Gemeinkostenersatzung in der vorgenannten Höhe ist allerdings nicht kostendeckend. Unter Berücksichtigung der bisherigen Einnahmen und der Betriebsausgaben müsste die N-transfer GmbH ihre Projekte vielmehr mit einem Gemeinkostenanteil von knapp 40 % kalkulieren.

Die Zuwendungen des Landes bewirken, dass die Gesellschaft ihre Leistungen zu nicht kostendeckenden Preisen und erheblich günstiger als bei einer Projektabwicklung durch Fachhochschulen anbieten kann, die für Auftragsforschungsprojekte einen Gemeinkostenzuschlagssatz von durchschnittlich 35 % zugrunde legen. Dadurch kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen u. a. zum Nachteil der Fachhochschulen. Die institutionelle Förderung der N-transfer GmbH konterkariert den mit den Zuwendungen verfolgten Förderzweck, weil die unmittelbare Zusam-

⁸¹ In den Kooperationsverträgen zwischen der N-transfer GmbH und den Fachhochschulen wird ein ausgeglichener Leistungsaustausch unterstellt und deshalb auf Nutzungsentgelte verzichtet.

menarbeit zwischen Fachhochschulen und Unternehmen durch die Preisvorteile der Gesellschaft bei Auftragsforschungsarbeiten nicht gestärkt, sondern geschwächt wird.

Subventionierung der Nebentätigkeit von Fachhochschulprofessoren entgegen den Zielsetzungen der Hochschullehrerbesoldung

Die Landesförderung begünstigt die an den Forschungsprojekten beteiligten Professoren. Würden die Projekte nicht über die N-transfer GmbH, sondern als private Nebentätigkeit abgewickelt, hätten die Hochschullehrer auch die projektbezogenen Verwaltungskosten selbst zu tragen. Außerdem müssten sie für die Nutzung der Infrastruktur der Fachhochschulen ein Nutzungsentgelt entrichten⁸². Die Förderung der Gesellschaft führt im Ergebnis zu einer Umgehung der Rechtsvorschriften über die Erstattung von Nutzungsentgelten durch Professoren, die unter Inanspruchnahme hochschuleigener Einrichtungen eine Nebentätigkeit ausüben. Darüber hinaus ist die Förderung nicht mit den Zielsetzungen der Hochschullehrerbesoldung vereinbar. Die Reform der Professorenbesoldung durch Einführung der sogenannten W-Besoldung im Jahr 2003 soll eine leistungsabhängige Bezahlung fördern. Neben variablen Leistungsbezügen⁸³ können auch Zulagen für die Einwerbung⁸⁴ von Drittmitteln gewährt werden⁸⁴. Wesentlicher Grund für die Einführung der Forschungszulage war, dem zunehmenden Trend entgegenzuwirken, Forschungsvorhaben als Nebentätigkeit abzuwickeln, Auftragsforschung als Dienstaufgabe im Hauptamt von Professoren abzuwickeln und durch projektbezogene Gemeinkostenerstattungen die Hochschulbudgets zu entlasten.

Wegen ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung zum Nachteil der Fachhochschulen, der Subventionierung von Nebentätigkeiten der Fachhochschulprofessoren und ihrer Unvereinbarkeit mit den Zielen der Hochschullehrerbesoldung ist die Förderung der N-transfer GmbH unverzüglich einzustellen.

18. Kooperation der Universitätsmedizin mit hochschulnahen Einrichtungen

Der Universitätsmedizin Göttingen fehlt ein zentrales Kooperationsmanagement, das einen Überblick über die mit hochschulnahen Einrichtungen abgeschlossenen Kooperationsvereinbarungen ermöglicht. Die wechselseitigen Leistungsbeziehungen wurden weder erfasst noch monetär bewertet. Weitere vertragliche Vereinbarungen setzten die Vertragspartner nicht oder nur unzureichend um.

⁸² § 10 der Verordnung über die Nebentätigkeit des beamteten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Hochschulen vom 23.02.1997 (Nds. GVBl. S. 286), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.06.2002 (Nds. GVBl. S. 790).

⁸³ § 33 Bundesbesoldungsgesetz.

⁸⁴ Die Einzelheiten sind in der Niedersächsischen Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete vom 16.12.2002 (Nds. GVBl. S. 790) geregelt.

Bereits 2001 bestätigte der Landtag den Grundsatz, dass transparent und nachprüfbar sein muss, welche Leistungen Hochschulen für Dritte erbringen und dass Hochschulen ihre Ressourcen Dritten nur gegen mindestens kostendeckende Entgelte überlassen dürfen⁸⁵. Zur Umsetzung dieses Beschlusses erarbeitete das Ministerium für Wissenschaft und Kultur 2006 in Abstimmung mit dem LRH die „Leitlinie zur Ausgestaltung von Kooperationen der Hochschulen mit hochschuleigenen Einrichtungen“⁸⁶.

Der LRH prüfte, ob und ggf. wie

- die Universitätsmedizin Göttingen (UMG) die Verwaltung der Kooperationen organisiert hat (Kooperationsmanagement),
- die Leistungsbeziehungen zu den Kooperationspartnern geregelt sind und
- die gegenseitigen Leistungsbeziehungen erfasst und abgerechnet werden.

Der LRH konzentrierte seine Prüfung dabei darauf, ob die Vorgaben der Leitlinie zur Ausgestaltung der Kooperationen bei der Zusammenarbeit mit An-Instituten⁸⁷ eingehalten wurden.

Kooperationsmanagement

Die UMG unterhielt nach eigenen Angaben außerhalb der Krankenversorgung Kooperationsbeziehungen mit insgesamt 15 Einrichtungen. Dies waren An-Institute, Gesellschaften, an denen die UMG beteiligt war⁸⁸, und sonstige Dritte.

Die UMG hat lediglich die Verwaltung der wirtschaftlichen Beteiligungen einschließlich der mit diesen bestehenden Kooperationen einem bestimmten Geschäftsbereich zugewiesen. Für die weiteren Kooperationen im wissenschaftlichen Bereich⁸⁹ sowie im Bereich der Krankenversorgung fehlt es dagegen an einer geregelten Zuständigkeit. Eine Stabsabteilung nimmt allenfalls Teilaufgaben des Kooperationsmanagements im Rahmen des Controllings wahr.

Leistungsaustausch

Werden Personal, Räume, Geräte und Dienstleistungen gegenseitig in Anspruch genommen, so muss der Leistungsaustausch bestimmt und nach nachvollziehbaren preisbildenden Maßstäben monetär bewertet werden. Dies ist erforderlich, um die regelmäßig vertraglich angenommene Gleichwertigkeit der gegenseitigen Leistungen feststellen zu können.

⁸⁵ Beschluss des Landtages vom 18.09.2001 (Nr. 40 der Anlage zur Drs. 14/2674).

⁸⁶ Antwort der Landesregierung vom 13.02.2006 - Drs. 15/2637 -.

⁸⁷ Als An-Institute können nach einer Ordnung der Universität private, staatliche oder staatlich geförderte Forschungs- und Bildungseinrichtungen auf Antrag anerkannt werden, wenn sie allein oder zumindest überwiegend Aufgaben in Forschung und/oder Lehre wahrnehmen.

⁸⁸ In der Regel waren dies Beteiligungsgesellschaften im Sinne des § 50 Abs. 4 Satz 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

⁸⁹ Z. B. mit den An-Instituten.

Die UMG unterließ gleichwohl die nach der Leitlinie jährlich vorgesehenen Dokumentationen, Bewertungen und ggf. Abrechnungen von (Mehr-)Leistungen. Sofern sie sich bei Raumüberlassungen Bewirtschaftungskosten erstatten ließ, legte sie stets eine monatliche Betriebskostenauschale pro m² Überlassungsfläche zugrunde. Ihr Ansatz entsprach jeweils dem Betrag, der tarifvertraglich als monatliche Pauschalgebühr für die Überlassung einer gemeinschaftlichen Waschmaschine in Personalunterkünften zu erheben ist. Zur Abgeltung der Betriebskosten bei Geschäftsraum-Mietverträgen war er somit nicht geeignet. Im Übrigen waren der Verwaltung der UMG die von den Kooperationspartnern tatsächlich genutzten Räumlichkeiten nicht immer bekannt.

Einem Verein stellte die UMG ab Anfang 1997 eine Sekretärin mit der Hälfte der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit zur Verfügung. Von einer Erstattung der Personalkosten sah sie ab, da die von den Kooperationspartnern wechselseitig zu erbringenden Leistungen einander gleichwertig sein sollten. Tatsächlich war die betreffende Sekretärin aber im Umfang einer ¾-Stelle ausschließlich für den Verein tätig. Folgerungen aus diesen nicht vertragskonformen Verwendungen zog die UMG nicht.

Würdigung

Die UMG stellte weder sicher, dass transparent und nachprüfbar ist, welche Leistungen sie im Rahmen von Kooperationen gegenüber ihren Partnern erbringt, noch dass die Kooperationspartner etwaige Kostenerstattungen leisten.

Die vom LRH festgestellten Verstöße gegen die Leitlinie des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur sowie gegen vertragliche Regelungen der jeweiligen Kooperationsverträge wurden durch das Fehlen eines Zentralen Kooperationsmanagements, das einen Überblick über die mit hochschulnahen Einrichtungen bestehenden Vereinbarungen ermöglicht, begünstigt.

19. Zweckwidrige Verwendung öffentlicher Mittel durch regionale Forschungseinrichtungen

Regionale Forschungseinrichtungen verschwendeten Landesmittel in beträchtlichem Umfang. Dies gibt Anlass, ihre Förderungswürdigkeit und die bisherige Förderpraxis grundsätzlich zu überdenken. Die vom LRH festgestellten Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften wurden durch Untätigkeit des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur begünstigt.

Allgemeines

Das Land fördert regionale Forschungseinrichtungen, die praxisnahe Forschungsvorhaben durchführen. Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur erhalten zurzeit

zehn dieser Forschungsinstitute Zuwendungen, die als Festbetragsfinanzierung gezahlt werden. Das Fördervolumen für die Institute betrug im Jahr 2009 rd. 15 Mio. €

Der LRH prüfte bei der Clausthaler Umwelttechnik-Institut GmbH, dem Institut für Solarenergieforschung GmbH sowie bei dem Oldenburger Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Informatik-Werkzeuge und -Systeme e. V. die zweckentsprechende Verwendung der vom Land gewährten Zuwendungen.

Zuwendungsschädliche Ausgaben und Einnahmen der Forschungsinstitute

Die vorbezeichneten Forschungseinrichtungen gaben öffentliche Mittel häufig für Zwecke aus, die nicht dem Zuwendungsrecht entsprachen. Auch wurden im Rahmen von Projekten erstattete Kosten nur in geringem Umfang als eigene Einnahmen der Institute berücksichtigt.

Der LRH stellte insbesondere folgende Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen fest:

Eine Forschungseinrichtung spendete einer in Mecklenburg-Vorpommern ansässigen Forschungsgesellschaft 100.000 €. Sie unterstützte demnach mit Zuwendungen des Landes Niedersachsen Maßnahmen, die der Forschungsförderung in einem anderen Bundesland dienten. Dasselbe Institut vergab Darlehen an Dritte von mehr als 1 Mio. €. Die dem Institut vom Land zur Verfügung gestellten Mittel hätten ausschließlich für die eigene Forschungsarbeit, nicht aber für Rechtsgeschäfte verwendet werden dürfen, die üblicherweise Banken obliegen.

Im Zuwendungsrecht gilt das Besserstellungsverbot. Zuwendungsempfänger müssen deshalb bei den Personalausgaben die Tarifstrukturen des öffentlichen Dienstes beachten. Unter Missachtung dieses Verbots vergüteten einige Forschungseinrichtungen ihre Mitarbeiter teilweise besser als vergleichbare Beschäftigte an staatlichen Hochschulen. Außerdem zahlte ein Institut einem wegen erheblicher Verfehlungen entlassenen leitenden Mitarbeiter eine Abfindung in Höhe eines fünfstelligen Betrags. Ein anderes Institut ließ sich die Ausgaben für einen Mitarbeiter vom Land zweimal vergüten, indem diese sowohl im Rahmen der institutionellen Förderung als auch im Zusammenhang mit einer ebenfalls durch das Land subventionierten Projektförderung abgerechnet wurden.

Ferner finanzierte eine Forschungseinrichtung aus Landesmitteln auch die Bewirtung von Mitarbeitern bei diversen Betriebsfeiern.

Überdies trug keine der Forschungseinrichtungen in ausreichendem Maß zur Entlastung der institutionellen Förderung durch projektbezogen erstattete Kosten bei. Die Institute berücksichti-

gen höchstens ein Zehntel der Einnahmen aus Auftragsforschung als Eigenmittel, obwohl gegenwärtig ein erheblich höherer Anteil als angemessen gilt⁹⁰.

Darüber hinaus stellte der LRH fest, dass eine Forschungseinrichtung vom Finanzamt eine Vorsteuererstattung in Höhe von 934.000 € erhalten hatte. Das Institut führte die aus verschiedenen Projekten stammenden Vorsteuern nicht an den Landeshaushalt ab, sondern verwendete sie mit Zustimmung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, um ein Bauvorhaben zu finanzieren. Die für die Umwidmung der Haushaltsmittel erforderliche Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers unterblieb.

Der zweckwidrige Einsatz öffentlicher Mittel gibt Anlass, die Förderungswürdigkeit der Forschungsinstitute und die bisherige Förderpraxis grundsätzlich zu überdenken.

Mangelhafte Prüfung der Förderanträge und Verwendungsnachweise

Die Verstöße der Forschungseinrichtungen gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften wurden durch eine nur oberflächliche Prüfung der Förderanträge und vor allem durch die nahezu vollständig unterlassene Prüfung der Verwendungsnachweise begünstigt.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nimmt seit 2005 die Aufgaben der Bewilligungsstelle selbst wahr. Es hätte deshalb bei ordnungsgemäßer Erfüllung der ihm als Bewilligungsstelle obliegenden Pflichten zeitnah auf Auffälligkeiten reagieren, Zuwendungen zurückfordern und bei förderungsunwürdigen Forschungsinstituten die Zahlung von Landesmitteln einstellen können.

Der LRH hält es für unabdingbar, dass die Verwendungsnachweise nunmehr unverzüglich geprüft und gegenüber den Zuwendungsempfängern die gebotenen Konsequenzen gezogen werden.

20. Mängel bei der zielgerichteten Steuerung der Kulturförderung

Bei der regionalen Kulturförderung muss das Land zukünftig eindeutig festlegen, wer Zuwendungsempfänger sein soll. Dafür kommen einerseits Landschaften, Landschaftsverbände und sonstige Einrichtungen als regionale Träger oder andererseits die letztempfangenden Kulturschaffenden in Betracht.

Die zur Steuerung der regionalen Kulturförderung geschlossenen Zielvereinbarungen ermöglichten keine ausreichende Zielerreichungskontrolle. Entsprechendes gilt für die

⁹⁰ Entwurf einer Richtlinie zu „Grundlagen der Buchführung für Hochschulen des Landes Niedersachsen“ in der Fassung vom 20.03.2009, S. 42. Der Richtlinienentwurf orientiert sich in dem hier interessierenden Zusammenhang an Vorgaben der Europäischen Kommission für das Siebte Forschungsrahmenprogramm.

Zielvereinbarungen, die zwischen dem Land und den Kulturverbänden bzw. -einrichtungen getroffen wurden.

Das Land nahm ab dem Jahr 2005 eine Reorganisation der Kulturförderung in Niedersachsen vor:

- Mit dem Förderprogramm „Regionale Kulturförderung“ unterstützt das Land Kulturprojekte von regionalem Interesse. Die Abwicklung übertrug das Land 14 regionalen Trägern und schloss mit diesen Zielvereinbarungen.
- Für die Förderung der Kulturverbände und der freien Kulturträger entwickelte das Land das so genannte „Säulenmodell“, bei dem die Einrichtungen entsprechend ihrer fachlich-inhaltlichen Ausrichtung den Säulen Kultur und Bildung, Kulturelles Erbe, Musikland Niedersachsen sowie Literatur zugeordnet wurden. Innerhalb der Säulen fördert das Land nur fünf Dachverbände⁹¹ unmittelbar und schloss mit diesen Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument ab. Die Dachverbände nehmen für ihre „nachgeordneten“ Verbände und Einrichtungen die Funktion der Bewilligungsstellen wahr.

Empfänger der regionalen Kulturförderung

Bei der rechtlichen Ausgestaltung des Förderprogramms regionale Kulturförderung hätte sich das Land zwischen zwei Alternativen entscheiden müssen:

- Die regionalen Träger werden im Namen des Landes tätig und geben die Zuwendungen als Landesmittel weiter. In diesem Fall müsste das gesamte Förderverfahren bis hin zu den Kulturschaffenden auf der Grundlage der Verwaltungsvorschrift Nr. 12 zu § 44 LHO (Weiterleitung von Zuwendungen) erfolgen. Beispielsweise müssten die Verwendungsnachweise von den Kulturschaffenden erbracht werden.
- Die regionalen Träger unterstützen die Kulturschaffenden in eigenem Namen. Die Steuerung des Landes würde sich dann auf die regionalen Träger beschränken, auf deren Handlungen gegenüber den Kulturschaffenden das Land keinen Einfluss mehr hätte.

Erklärte Absicht des Landes war es, den regionalen Trägern relativ weite Handlungsspielräume zu gewähren, um regional unterschiedliche Rahmenbedingungen in die Bewilligungen einfließen zu lassen, den Verwaltungsaufwand zu begrenzen und auf die engen Vorgaben des Zuwendungsrechts zu verzichten. Weder die Zielvereinbarungen noch die jährlich erlassenen Zuwendungsbescheide, die die Grundlagen für die regionale Kulturförderung bilden, enthielten Regelungen zur Weiterleitung von Zuwendungen nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 12 zu § 44 LHO. Nur in wenigen Bewilligungsbescheiden war ausdrücklich als Zuwendungsart die

⁹¹ Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur, Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung, Niedersächsischer Heimatbund, Landesmusikrat Niedersachsen und Friedrich-Bödecker-Kreis.

„Projektförderung ... zur Weiterleitung“ festgelegt. Als weitere Vorgabe des Landes war in § 1 Abs. 2 der Zielvereinbarungen vorgesehen, dass alle Träger die regionale Kultur „mit Landesmitteln“ fördern sollten. Auch die Zuwendungsbescheide sahen in ihren Nebenbestimmungen vor, dass an geeigneter Stelle auf die Förderung mit Mitteln des Landes Niedersachsen hinzuweisen war.

In diesem Spannungsfeld zwischen einem nicht explizit an die LHO gekoppelten Förderverfahren einerseits und der Vorgabe „Landesmittel“ andererseits gingen die regionalen Träger sehr unterschiedlich mit dem Förderprogramm um. Einige reichten die Förderung ausdrücklich als Landesmittel weiter. Andere behandelten sie als Eigenmittel.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erklärte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung, dass es sich bei der zukünftigen Förderung der regionalen Träger für die zweitgenannte „Eigenmittel“-Variante entschieden habe.

Die Umsetzung dieser „Eigenmittel“-Variante bedarf jedoch noch eines konsequenten Vorgehens.

Ursprüngliche Zielvereinbarungen ohne Ziele des Landes

Um die Landesinteressen zu wahren, sollen Vereinbarungen die Ziele des Landes festlegen. Dies gilt sowohl für die Fördertätigkeit der regionalen Träger als auch für die Förderung der Kulturarbeit der Verbände und Einrichtungen.

Bei der „Eigenmittel“-Variante der regionalen Kulturförderung gesteht das Land den regionalen Trägern erhebliche Freiräume zu. Die ursprünglichen Zielvereinbarungen beinhalteten als strategische Ziele des Landes jedoch nur den „Erhalt kultureller Vielfalt“, die „Förderung der Kultur im ländlichen Raum“ und das „ehrenamtliche Engagement“.

Bei den Zielen, die in den Zielvereinbarungen der Verbände und Einrichtungen festgeschrieben wurden, handelte es sich im Wesentlichen um deren Satzungsziele, beispielsweise „die landesweite Unterstützung soziokultureller Arbeit durch Koordinierung und Vernetzung der soziokulturellen Einrichtungen und Initiativen, Beratung, Entwicklung von Qualifizierungs- und Qualitätskonzepten“ der Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur. Konkretere Ziele des Landes enthielten die ursprünglichen Zielvereinbarungen nicht.

Der LRH forderte in beiden Fällen, zukünftig in die Zielvereinbarungen konkrete und nachprüf- bare Ziele als übergeordneten Rahmen aufzunehmen.

Er begrüßt, dass die inzwischen neu abgeschlossenen Zielvereinbarungen jeweils einen umfangreicheren Katalog mit Landeszielen enthalten. Das Ministerium sagte bei der regionalen Kulturförderung zudem die Einführung eines erweiterten Kennzahlensystems zu.

Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument verbessern

Der LRH befürwortet die Anwendung von Zielvereinbarungen als zusätzliches Steuerungsinstrument. Neben der Formulierung strategischer Ziele als Orientierungsrahmen für das Handeln der regionalen Träger sowie der Verbände und Einrichtungen müssen die Zielvereinbarungen gewährleisten, dass die Zielerreichung erkennbar wird und das Land seine Steuerung wahrnehmen kann.

Bei der „Eigenmittel“-Variante der regionalen Kulturförderung ist es ausreichend, wenn die regionalen Träger ihre Berichte auf das Erreichen der vereinbarten strategischen Landesziele abstellen.

Bei der Förderung der Kulturverbände und der freien Kulturträger sahen die ursprünglichen Zielvereinbarungen vor, dass diese jährliche „Maßnahmepläne“ erarbeiten. Diese Maßnahmepläne sollten - im Sinne messbarer operativer Ziele - konkrete Arbeitsschwerpunkte definieren und die Grundlage für die jährliche Berichtspflicht der Verbände und Einrichtungen bilden. Nur einige Verbände und Einrichtungen kamen dieser Vorgabe nach. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur forderte fehlende Maßnahmepläne nicht ein. Sofern diese vorhanden waren, wurden sie nach Erkenntnissen des LRH nur vereinzelt für fachliche Gespräche mit dem Ministerium eingesetzt. Da das Ministerium zudem auch keine einheitlichen Mindeststandards zum Berichtswesen setzte, war die Qualität der vorgelegten Berichte sehr unterschiedlich. Ein steuerungsrelevanter Soll-Ist-Vergleich zwischen den beabsichtigten und durchgeführten Maßnahmen war nicht in allen Fällen möglich.

Um die Zielvereinbarungen der Verbände bzw. Einrichtungen als Controllinginstrument einsetzen zu können, sollten die darin vorgesehenen Ziele im Rahmen der jährlichen Maßnahmepläne durch nachprüfbare Kennzahlen ergänzt werden. Zudem sollten Mindeststandards für die jährlichen Berichte definiert werden.

21. Denkmalschutz und Denkmalpflege nach der Verwaltungsreform - ein System mit Lücken

Die Unteren Denkmalschutzbehörden verfügen nicht flächendeckend über Fachpersonal für die Bau- und Bodendenkmalpflege.

Mängel in der Umsetzung des Stellenabbaus beeinträchtigten das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege erheblich in seiner Arbeitsfähigkeit.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur kündigte mehrfach an, die Bereiche Denkmalschutz und Denkmalpflege umfassend zu evaluieren. Mit einer entsprechenden Untersuchung sollte schnellstmöglich begonnen werden.

Der Schutz der Kultur im Sinne des Artikels 6 Niedersächsische Verfassung umfasst auch die Bewahrung des kulturellen Erbes. Diese staatliche Aufgabe wird durch das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz (NDSchG) ausgestaltet. Danach ist es Aufgabe des Landes, für den Schutz, die Pflege und die wissenschaftliche Erforschung der Kulturdenkmale zu sorgen.

Im Rahmen der Verwaltungsreform im Jahr 2003 beschloss das Land, eine umfassende Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben des Denkmalschutzes. Die Aufgaben der Denkmalpflege konzentrierte es im Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege, das nach dem Gesetzesauftrag als Denkmalfachbehörde und wissenschaftliche Serviceeinrichtung des Landes tätig ist.

Fünf Jahre nach Umsetzung der Verwaltungsreform bestehen Zweifel, ob alle Beteiligten in den Bereichen Denkmalschutz und Denkmalpflege den Gesetzesauftrag sachgerecht erfüllen:

Keine flächendeckende Fachkompetenz bei den Unteren Denkmalschutzbehörden

Nach § 2 Abs. 1 NDSchG hat das Land für die sachgerechte Aufgabenerledigung beim Denkmalschutz zu sorgen. Hierbei bedient es sich der Unteren Denkmalschutzbehörden, die im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises tätig sind. Es obliegt der Fachaufsicht des Landes, die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben zu überwachen und sicherzustellen.

Um die spezifischen Aufgabenstellungen zu erledigen, ist eine ausreichende Fachlichkeit erforderlich. Der LRH stellte fest, dass die personelle Besetzung der Unteren Denkmalschutzbehörden in quantitativer und qualitativer Hinsicht sehr unterschiedlich ist. Ca. 60 % der Unteren Denkmalschutzbehörden verfügen über kein ausgebildetes Fachpersonal. Dies hat beispielsweise zur Folge, dass Untere Denkmalschutzbehörden ihre Funktion als Träger öffentlicher Belange ohne eigenen archäologischen Fachverstand nur unzureichend wahrnehmen können. In zahlreichen Fällen mussten sie daher fachliche Stellungnahmen des Landesamts für Denkmalpflege beziehen, um ihre Aufgaben erledigen zu können. Das Ministerium als oberste Denkmalschutz- und Fachaufsichtsbehörde des Landes besitzt derzeit keinen differenzierten Überblick über die personelle Besetzung und die fachliche Arbeit der mehr als 100 Unteren Denkmalschutzbehörden.

Eingeschränkte Funktionsfähigkeit des Niedersächsischen Landesamts für Denkmalpflege

Mit der Reorganisation des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Rahmen der Verwaltungsreform verfolgte das Land auch das Ziel, einen Personalabbau von ca. 140 auf unter

100 Stellen beim Landesamt für Denkmalpflege zu realisieren. Das Landesamt erstellte hierzu ein mittel- bis langfristig angelegtes Konzept, das jedoch mit der Fünftelungsregelung des Landes kollidierte.

Da das Landesamt den Personalabbau nicht in dem geforderten Umfang erfüllte überschritt es sein Personalkostenbudget mit der Folge, dass jede frei werdende Stelle gesperrt wurde. Hierunter litt die Aufgabenerledigung sowohl im Verwaltungsbereich als auch in den Fachreferaten erheblich.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hätte die Stellenproblematik entschärfen und die Kürzungen beim Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege vorübergehend aus anderen Kapiteln des Einzelplans aufbringen können.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

In seiner Antwort zu den Feststellungen des LRH stellte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nicht nur eine Evaluation der Unteren Denkmalschutzbehörden, sondern des gesamten System der staatlichen Denkmalpflege einschließlich des Landesamtes für Denkmalpflege in Aussicht, ohne jedoch einen konkreten Zeitplan zu benennen.

Würdigung des LRH

Die vom Land beabsichtigte Evaluierung des Gesamtsystems Denkmalschutz und Denkmalpflege sollte zeitnah durchgeführt werden, um differenzierte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nach dem NDSchG gewährleistet ist und ob das Land weiterhin an den gegenwärtigen Organisationsstrukturen festhalten kann.

Dabei sollte das Land auch der Frage nachgehen, inwieweit die Kommunen die ihnen nach dem Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz⁹² zugewiesenen Mittel für die ihnen im Zuge der Verwaltungsreform zusätzlich übertragenen Aufgaben einsetzen.

⁹² Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen in der Fassung vom 13.09.2007.

Kultusministerium

22. Erheblicher Schaden des Landes durch rechtswidrige Frühpensionierung von Lehrkräften

Die Landesschulbehörde versetzte Lehrkräfte in den Ruhestand, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Dem Land entstand dadurch ein Schaden von rd. 250.000 €, der sich unter Berücksichtigung der noch zu erbringenden Pensionsleistungen auf 2,4 Mio. € erhöhen kann.

Allgemeines

Ein Beamter darf bei Dienstunfähigkeit, die nicht auf einer Dienstbeschädigung beruht, nur dann mit Ansprüchen auf Versorgungsleistungen in den Ruhestand versetzt werden, wenn er eine Dienstzeit von fünf Jahren abgeleistet hat⁹³. Anderenfalls ist er zu entlassen⁹⁴. Dienstunfähige Beamte auf Probe sind überdies auch bei Erfüllung der Wartezeit grundsätzlich zu entlassen⁹⁵, sofern nicht ausnahmsweise unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht eine Versetzung in den Ruhestand in Betracht kommt. Über eine derartige Ausnahme entscheidet der Dienstherr nach Ermessen⁹⁶.

Der LRH stellte fest, dass die Landesschulbehörde dienstunfähige Lehrkräfte, bei denen eine Entlassung geboten gewesen wäre, trotz entsprechender Hinweise des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung (NLBV) in den Ruhestand versetzt hatte.

Frühpensionierung ohne aktiven Dienst als Beamtin

Im Jahr 2005 berief die Landesschulbehörde eine zuvor als Angestellte beschäftigte Lehrkraft in das Beamtenverhältnis auf Probe. Wegen eines privaten Unfalls konnte die Lehrkraft ihren Dienst nach Ernennung als Beamtin nicht aufnehmen. Eine amtsärztliche Untersuchung ergab, dass sie dienstunfähig war. Zur Vorbereitung der Frühpensionierung bat die Landesschulbehörde daraufhin das NLBV, die ruhegehaltfähige Dienstzeit der Beamtin zu berechnen. Trotz der Auskunft, dass dienstunfähige Beamte auf Probe zu entlassen sind, verlangte die Landesschulbehörde vom NLBV eine Aufstellung über die Vordienstzeiten der Lehrkraft im Angestelltenverhältnis. Nachdem die Beamtin die fünfjährige Wartezeit unter Einbeziehung der als versorgungswirksam anzuerkennenden Vordienstzeiten⁹⁷ gerade erfüllt hatte, wurde sie von der Landesschulbehörde im Februar 2006 im Alter von 35 Jahren in den Ruhestand versetzt. Seitdem erhält sie auf Lebenszeit Versorgungsbezüge.

⁹³ § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG).

⁹⁴ §§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 32 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG), 37 a NBG a. F.

⁹⁵ §§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BeamtStG, 37 Abs. 1 Nr. 2 NBG a. F.

⁹⁶ §§ 28 Abs. 2 BeamtStG, 58 Abs. 2 NBG a. F.

⁹⁷ Vgl. § 10 BeamtVG.

Versetzung in den Ruhestand ohne Vorliegen der versorgungsrechtlichen Wartezeit

Im November 2006 versetzte die Landesschulbehörde eine 45-jährige Lehrkraft auf ihren Antrag wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand. Die Beamtin auf Lebenszeit war längere Zeit beurlaubt gewesen und hatte in Teilzeit gearbeitet. Beurlaubungen ohne Dienstbezüge gelten nicht als Dienstzeit⁹⁸. Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung sind nur zu dem Teil zu berücksichtigen, der dem Verhältnis der ermäßigten zur regelmäßigen Arbeitszeit entspricht⁹⁹. Deshalb erfüllte die Lehrkraft nicht die fünfjährige Wartezeit. Da die Beamtin nicht wegen einer Dienstbeschädigung dienstunfähig geworden war, hätte sie entlassen werden müssen. Die Landesschulbehörde verzichtete auf eine Überprüfung der Dienstzeiten durch das NLBV, da sie wegen des Alters der Lehrkraft von der Erfüllung der Wartezeiten ausgegangen war.

Außerdem versetzte die Landesschulbehörde im Februar 2007 eine 39 Jahre alte Lehrkraft wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand. Die Beamtin hatte ebenfalls als Teilzeitkraft gearbeitet und war zeitweise beurlaubt gewesen. Auch sie erfüllte nicht die versorgungsrechtliche Wartezeit und hätte entlassen werden müssen, was die Landesschulbehörde nunmehr selbst einräumt.

Bei zwei weiteren Frühpensionierungen, die eine 37-jährige und eine Lehrkraft im Alter von 40 Jahren betrafen, hatte die Landesschulbehörde den Beamtinnen die Ruhestandsverfügungen bereits bekannt gegeben, ohne die Dienstzeitberechnungen des NLBV abzuwarten. Das NLBV stellte fest, dass beide Beamtinnen wegen ihrer langjährigen Teilzeitbeschäftigungen keine fünfjährige Dienstzeit nachweisen konnten.

In einem dieser Fälle unterrichtete das NLBV die Landesschulbehörde sechs Tage vor Beginn des Ruhestands über die nicht erfüllte Wartezeit. Die Landesschulbehörde sah sich dennoch außerstande, die Ruhestandsverfügung zurückzunehmen. Es sei ihr innerhalb dieses kurzen Zeitraums nicht möglich gewesen, den Personalrat und die Frauenbeauftragte zu beteiligen. Die Landesschulbehörde übersah in diesem Zusammenhang, dass es keine Rechtsvorschrift gibt, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts unter einen Beteiligungsvorbehalt der Beschäftigtenvertretungen stellt.

Um die Versetzungen in den Ruhestand nachträglich zu rechtfertigen, behauptet die Landesschulbehörde jetzt, dass die Dienstunfähigkeit der Beamtinnen auf einer Dienstbeschädigung beruht habe. In den Akten der Landesschulbehörde befinden sich aber keine Unterlagen, wonach die Beamtinnen infolge Krankheit, Verwundung oder sonstiger Beschädigung, die sie sich

⁹⁸ § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BeamtVG.

⁹⁹ § 6 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG.

bei Ausübung oder aus Veranlassung des Dienstes zugezogen haben könnten¹⁰⁰, dienstunfähig geworden waren.

Schaden des Landes

Das grob fehlerhafte Verwaltungshandeln der Landesschulbehörde verursachte erheblichen Schaden für das Land. Da Ruhestandsverfügungen, auch wenn sie rechtswidrig sind, nur bis zum Beginn des Ruhestands zurückgenommen werden können¹⁰¹, zahlte das Land in den vorbezeichneten Fällen bislang Versorgungsbezüge in Höhe von rd. 250.000 €. Eine Lehrkraft wurde im letzten Jahr reaktiviert und ist als teildienstfähige Beamtin wieder im Schuldienst beschäftigt. Sofern eine Reaktivierung der übrigen Lehrkräfte aus gesundheitlichen Gründen ausscheidet, muss das Land für diese auf Lebenszeit Versorgungsbezüge entrichten. Dies gilt auch für die vorzeitig in den Ruhestand versetzte Lehrkraft auf Probe, die als Beamtin keine Unterrichtstätigkeit ausgeübt hatte. Die frühpensionierten Beamtinnen haben Anspruch auf Mindestversorgung¹⁰². Die Mindestversorgungsbezüge betragen jeweils ca. 1.350 € pro Monat. Unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Lebenserwartung¹⁰³ kann sich der von der Landesschulbehörde zu vertretende Schaden auf insgesamt 2,4 Mio. € erhöhen.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

23. Schwachstellen der Tourismusförderung im Harz

Nach Auffassung des LRH ist die Förderung von Spaß- und Erlebnisbädern im Westharz erst dann fortzusetzen, wenn ein Gesamtkonzept über die Fortentwicklung der Bäderinfrastruktur in dieser Region vorliegt.

Allgemeines

Zur Verbesserung der touristischen Entwicklung im Harz gewährte das Land in den Jahren 2000 bis 2007 kommunalen und privaten Zuwendungsempfängern Fördermittel in Höhe von 14 Mio. €. Davon entfielen knapp 20 % auf Maßnahmen für Freizeitbäder.

Förderung der Bäderinfrastruktur trotz Überkapazitäten

Das 2005 vorgelegte „Zukunftskonzept Tourismus Harz 2015“¹⁰⁴ empfiehlt wegen Überkapazitäten im Bereich der Bäderinfrastruktur, neue Projekte nur im Zusammenhang mit der Schaf-

¹⁰⁰ Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeamtVG.

¹⁰¹ §§ 38 Abs. 2 Satz 2 NBG, 60 Abs. 1 Satz 3 NBG a. F.

¹⁰² § 14 Abs. 4 BeamtVG.

¹⁰³ Von 80 Jahren.

¹⁰⁴ ift Freizeit- und Tourismusberatung GmbH, Zukunftskonzept Tourismus Harz 2015, S. 32, 73, 94.

fung von Beherbergungskapazitäten in einwohner- oder übernachtungsstarken Orten oder bei Nachweis einer besonderen überregionalen Bedeutung des Standorts zu fördern.

Das Land beteiligte sich im Jahr 2006 mit einer Zuwendung in Höhe von 2,39 Mio. € an der Finanzierung des Neubaus der Therme „Harzer Brocken“ in Altenau, das mit ca. 1.900 Einwohnern zu den kleinen Harzorten gehört. Das Bad befindet sich in Nachbarschaft eines in den 1970er-Jahren erbauten und nicht mehr zeitgemäßen Ferienparks, bestehend aus zehn Häuserblocks mit bis zu 14 Stockwerken und fast 1.200 Appartements.

In den Jahren 2006 und 2007 förderte das Land außerdem die Modernisierung von Freizeitbädern in Bad Lauterberg und Bad Harzburg mit insgesamt 265.000 €

Allein in der Region Westharz werden acht Spaß- und Erlebnisbäder betrieben. Sie stehen untereinander im Wettbewerb und erwirtschaften ein Defizit von 3,25 € je Besucher¹⁰⁵. Der Wettbewerb wird noch durch vergleichbare Bäder im Ostharz sowie Hotels mit speziellen Angeboten im Schwimmbad-, Sauna- und Wellnessbereich verschärft.

Der LRH hält die Förderung der drei Bäder durch das Land für verfehlt. Die Verbesserung der Attraktivität einzelner Bäder ist angesichts der vorhandenen Überkapazitäten, der Wettbewerbssituation und des erheblichen Zuschussbedarfs für den laufenden Betrieb der Spaß- und Erlebnisbäder keine geeignete Maßnahme, um die Region Westharz touristisch aufzuwerten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hält die Förderung der drei Bäder für sachgerecht. So habe Bad Harzburg nach einer Studie im Jahr 2008 unter 158 Kurorten den vierten Platz belegt. In Altenau sei im gleichen Jahr die Zahl der Gästeübernachtungen gestiegen. Dabei übersieht das Ministerium zum einen, dass Bad Harzburg in der Kategorie Gesundheitseinrichtungen, zu der die Ausstattung mit Badezentren gehört, keine Platzierung in den vorderen Gruppen erreichte¹⁰⁶. Zum anderen lässt es außer Acht, dass die Übernachtungszahlen zwar in Altenau gestiegen, zugleich aber in Bad Harzburg und Bad Lauterberg zurückgegangen sind¹⁰⁷.

Empfehlungen des LRH

Für die Fortentwicklung der Bäderinfrastruktur im Westharz fehlt zurzeit ein tragfähiges Gesamtkonzept mit dem Ziel, Überkapazitäten abzubauen, den wirtschaftlichen Betrieb sicherzustellen und gleichzeitig die Qualität entsprechender Angebote im Interesse der Tourismuswirtschaft zu verbessern.

¹⁰⁵ ift, a. a. O. (Fußnote 104), S. 9.

¹⁰⁶ Europäisches Tourismusinstitut an der Universität Trier GmbH, Vergleichende Qualitätsbewertung von Heilbädern und Kurorten aus (gesundheits-)touristischer Sicht, Januar 2008.

¹⁰⁷ Entwicklung der Gästezahlen im Jahr 2008: Altenau + 7,2 %, Bad Harzburg - 4,8 %, Bad Lauterberg - 7,7 % (Quelle: Landesamt für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen).

Der LRH schlägt vor, die Förderung der Bäderinfrastruktur in dieser Region mit Landesmitteln einzustellen und erst dann wieder aufzunehmen, wenn ein entsprechendes Konzept vorliegt.

24. Canale Grande im Norden - oder: Darf's auch etwas mehr sein?

Eine Samtgemeinde an der deutsch-niederländischen Grenze beantragte für die Erschließung eines Gewerbegebiets einen Investitionszuschuss aus GA-Fördermitteln. Sie baute eine vierspurige Straße mit jeweils zwei Richtungsfahrbahnen sowie zwei Rad- und Gehwegen. Zwischen den Richtungsfahrbahnen wurde eine der Entwässerung dienende Gracht mit beidseitigen Grünstreifen angelegt. Der rd. 50 m breite Ausbauquerschnitt ist weder durch eine Verkehrsprognose noch durch örtliche Gegebenheiten begründet.

Die Samtgemeinde E beantragte für die Erschließung eines grenzüberschreitenden Gewerbegebiets Fördermittel für den 1. Teilabschnitt des insgesamt ca. 350 ha großen Gebiets. Im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bewilligte die Bezirksregierung der Samtgemeinde einen Investitionszuschuss in Höhe von rd. 1 Mio. € aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) im Wege der Anteilfinanzierung mit 50 % der förderfähigen Kosten¹⁰⁸.

Damit baute die Samtgemeinde eine vierspurige, in der Mitte durch eine Gracht getrennte Hupterschließungsstraße. Zu beiden Seiten der ca. 20 m breiten Gracht sind Straßenkörper mit jeweils zwei Richtungsfahrbahnen, je einem Grün- und Parkstreifen sowie je einem Geh- und Radweg angelegt.

¹⁰⁸ Der Höchstsatz beträgt 80 %.

Schematische Darstellung des Ausbauquerschnitts

2,5 m	6,5 m	2,5 m	2,5 m	15 - 22 m	2,5 m	2,5 m	6,5 m	2,5 m
Grün- und Parkstreifen	Fahrbahn ▲ ▼	Grünstreifen	Rad- und Gehweg	Wasserfläche / Kanal einschl. begrünter Böschung	Rad- und Gehweg	Grünstreifen	Fahrbahn ▲ ▼	Grün- und Parkstreifen



Bei Infrastrukturmaßnahmen sind Ausgaben zuwendungsfähig, soweit sie ursächlich im Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen, zur Durchführung unbedingt erforderlich sind und den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechen. Im Erläuterungsbericht des Antragstellers zum Antrag auf Gewährung eines Investitionskostenzuschusses sind jedoch keine verkehrstechnischen oder aus den örtlichen Gegebenheiten abzuleitende Gründe genannt, die den großzügig dimensionierten Ausbau rechtfertigen könnten.

Die Notwendigkeit dieses üppigen Querschnitts wurde weder bei der Antrags- noch bei der Verwendungsnachweisprüfung hinterfragt. Durch einen weniger opulenten und an den üblichen Breiten einer Gewerbegebieterschließung orientierten Ausbau hätten die Herstellungskosten nach grober Schätzung um ca. 1 Mio. € gemindert und damit die Höhe des Zuschusses auf ca. 500.000 € halbiert werden können.

25. Grüne Wiese statt Industriepark

Eine Gemeinde erhielt vom Land aus GA-Mitteln einen Investitionskostenzuschuss von rd. 770.000 € für die Erschließung eines ca. 8 ha großen Industrieparks.

Mit der Erschließung und Vermarktung beauftragte sie ein dort bereits ansässiges Unternehmen, dem neben dem eigenen Firmengelände auch alle übrigen Flächen des künftigen Industrieparks gehören. Obwohl die Arbeiten bereits seit Mitte 2003 abgeschlossen waren, hatten sich bis Mitte 2009 keine neuen Unternehmen angesiedelt.

Darüber hinaus versäumte es die Gemeinde, wesentliche Auflagen des Bewilligungsbescheids wie die Verpflichtung zur Beachtung des öffentlichen Auftragswesens an den Erschließungsträger weiterzugeben. Infolgedessen vergab der Erschließungsträger Aufträge für Bauleistungen überwiegend freihändig, was dem haushaltsrechtlichen Gebot der wirtschaftlichen Mittelverwendung und dem damit verbundenen Wettbewerbsgedanken zuwider läuft.

Die Bezirksregierung Lüneburg bewilligte der Gemeinde B Anfang 2003 für die „Erschließung des Industriegebietes R.“ einen Investitionszuschuss aus GA-Mitteln bis zur Höhe von 772.000 € als Anteilfinanzierung (maximal 40 % der förderfähigen Ausgaben). Der Zuwendungsempfänger schloss mit einem ortsansässigen Industrieunternehmen, in dessen Eigentum das geförderte Gelände liegt, einen Erschließungsvertrag zur Erweiterung seines bereits bestehenden Industrieparks. Die Gemeinde verpflichtete sich mit dem Vertrag zur Weitergabe der Fördermittel an den Erschließungsträger, der die erschlossenen Grundstücke in eigenem Namen verpachten sollte. Angedacht war eine Verpachtung u. a. an wirtschaftlich und rechtlich mit dem Erschließungsträger verbundene Unternehmen.

Noch vor der Bewilligung erteilte die Bezirksregierung die Genehmigung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn. Ob sie dabei auf die Notwendigkeit einer Anwendung der Vergabebestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) hinwies, konnte der LRH nicht feststellen. Jedenfalls unterließ es die Gemeinde bei der Weitergabe des Zuschusses, den Erschließungsträger auf diese und andere wesentliche Auflagen des zu erwartenden Zuwendungsbescheids ausdrücklich hinzuweisen bzw. die Verpflichtungen später weiterzugeben.

So sollten nach dem Bescheid die erschlossenen Flächen „nach öffentlichen Verkaufsbemühungen zum Marktpreis an den besten Bieter“ verkauft und nicht nur verpachtet werden. Da der Erschließungsträger ohne eine entsprechende Verpflichtung von sich aus keine Veräußerungsaktivitäten entfaltete und auch keine Pächter fand, unterblieben auf dem bereits seit Mitte 2003 erschlossenen Industriegelände bis Juli 2009 Unternehmensansiedlungen. Bis zum Zeitpunkt unserer Prüfung hat sich die Bewilligungsbehörde zudem trotz entsprechender Auflage im Be-

willigungsbescheid keine Belegungsnachweise vom Zuwendungsempfänger vorlegen lassen. Eine Kontrolle des zweckmäßigen und wirtschaftlichen Einsatzes der Fördermittel fand somit nicht statt.



Es führt ein Weg nach Nirgendwo ...

Im Übrigen stimmte die Gemeinde im Zuge des vorzeitigen Maßnahmebeginns einem Vereinbarungsentwurf des Erschließungsträgers zu, nach dem Bestimmungen der VOB Teil A und B für die Vergabe von Bauleistungen - insbesondere die Verpflichtung zur Öffentlichen Ausschreibung - außer Kraft gesetzt wurden. Der Erschließungsträger vergab daraufhin Aufträge im Erd- und Tiefbau für insgesamt rd. 1,2 Mio. € nach beschränkter Ausschreibung und anschließenden Preisverhandlungen freihändig.

Auch wenn der Zuwendungsbescheid mit den entsprechenden Bedingungen und Auflagen erst später erteilt wurde, hätte der Gemeinde als öffentlichem Auftraggeber bekannt sein müssen, dass die Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung bei Weitergabe an einen Erschließungsträger nicht entfallen kann. Auch wären nach den Vergabebestimmungen der VOB Nachverhandlungen über Preisgestaltungen nicht statthaft gewesen. Bei derartigen Vergaben sind vergabefremde Aspekte, die zu höheren Kosten und damit zu finanziellen Nachteilen für das Land führen können, nicht auszuschließen.

26. Festsetzung und Veranschlagung der Förderabgabe

Trotz mehrfacher interner Kontrollen blieben Mängel bei der Festsetzung der Förderabgabe durch das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie unerkannt.

Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollte die Förderabgabe künftig im Einzelplan 13 - Allgemeine Finanzverwaltung - des Landeshaushalts veranschlagt werden.

Für die Gewinnung von Bodenschätzen ist nach den Vorschriften des Bundesberggesetzes sowie der Niedersächsischen Verordnung über Feldes- und Förderabgabe eine Förderabgabe zu entrichten.

Unzureichende Kontrollen beim Festsetzungsverfahren

Das Landesamt legt für die einzelnen Abgabepflichtigen jeweils Übersichten mit den für die Festsetzung der Abgaben und der Zinsen relevanten Daten an. Bei der Führung dieser Übersichten stellte der LRH zahlreiche Mängel fest.

In einem Fall unterblieb aufgrund eines fehlenden Eintrags auf der Kontokarte die Festsetzung von Zinsen gegenüber dem zahlungspflichtigen Unternehmen. Die Zinsfestsetzung wurde dann zwar aufgrund der Prüfung des LRH nachgeholt. Jedoch führte ein weiterer Bearbeitungsmangel in derselben Angelegenheit, nämlich die Eintragung eines unzutreffenden Datums in die Kontokarte, dazu, dass der Zinsbetrag in unzutreffender Höhe festgesetzt wurde, was eine anschließende Korrektur des verspätet erlassenen Zinsfestsetzungsbescheids erforderlich machte. Ohne die Überprüfung des LRH wäre dem Land ein Schaden in Höhe von 95.958 € entstanden.

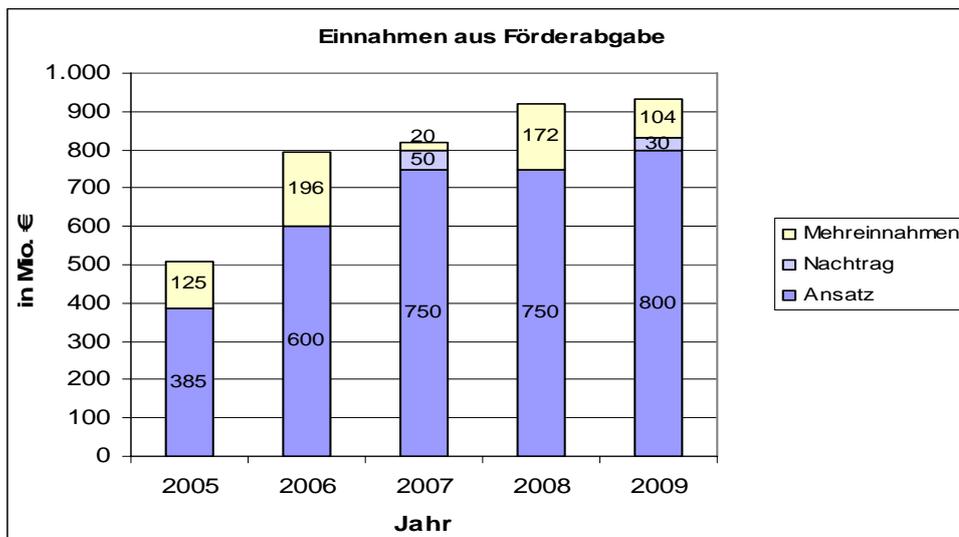
Da die vom LRH festgestellten Mängel trotz Mitzeichnung sowohl auf Sachbearbeiter- als auch auf Vorgesetztenenebene nicht erkannt wurden, erscheint eine ausreichende sachliche Überprüfung der Vorgänge nicht sichergestellt. Das Landesamt hat sowohl die mangelnde Sorgfalt bei der Festsetzung der Förderabgabe als auch die unzureichende Kontrolle durch die mitzeichnenden Stellen eingeräumt und inzwischen entsprechende interne ablauforganisatorische Veränderungen veranlasst.

Veranschlagung im Landeshaushalt

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil aus dem Jahr 1986 festgestellt, dass die bergrechtliche Förderabgabe mit dem Inkrafttreten des Bundesberggesetzes „als weitere Abgabe zu den Steuern hinzugetreten“ ist. Seit dem Jahr 1987 wird das Aufkommen aus der Förderabgabe vollständig in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Der auf das Land Niedersachsen entfallende Anteil an der Förderabgabe beträgt rd. 18 % des Gesamtaufkommens.

Der LRH wertet die Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich als ein eindeutiges Indiz dafür, dass es sich um allgemeine Deckungsmittel handelt. Diese sind nach der Haushaltssystematik des Landes Niedersachsen - entsprechend den Konzessionsabgaben (Zahlenlotto, Fußballtoto und Pferderennenwetten) - im Einzelplan 13 - Allgemeine Finanzverwaltung -, Kapitel 13 02 - Allgemeine Bewilligungen -, zu veranschlagen.

Die Einnahmen aus der Förderabgabe werden bisher im Einzelplan 08 - Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr -, Kapitel 08 18 - Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie -, veranschlagt. Sie haben sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:



Grafik 5

Wie sich aus der Grafik ergibt, lagen die Einnahmen aus der Förderabgabe in dem untersuchten Zeitraum zum Teil erheblich über den Haushaltsansätzen. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat den auf das Land Niedersachsen entfallenden Anteil an den Mehreinnahmen in den vergangenen Jahren wiederholt und erfolgreich als Deckungsvorschlag für Mehrausgaben in seinem Bereich eingebracht.

Zwar hat das Finanzministerium die Mehreinnahmen bereits bisher vollständig aus der Flexibilisierung des Einzelplans 08 herausgenommen und damit technisch sichergestellt, dass die Mittel nur nach Freigabe des Finanzministeriums verwendet werden können. Gleichwohl können diese Maßnahmen haushaltsrechtliche Sicherungen nicht ersetzen. Die Veranschlagung der Förderabgabe im Einzelplan 08 widerspricht dem Grundsatz der Transparenz des Haushalts, weil allgemeine Deckungsmittel dieser Größenordnung generell im Einzelplan 13 veranschlagt sind. Bei einer Darstellung der Förderabgabe im Einzelplan 13 würde zudem der bei einer Veranschlagung im Einzelplan 08 ggf. erweckte Anschein, das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr könne frei über diese Einnahmen verfügen, bereinigt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat demgegenüber darauf verwiesen, dass nahezu alle Länder die Förderabgabe im Fachhaushalt veranschlagen. Diese Argumentation überzeugt nicht, weil die Einnahmen aus Förderabgabe in den anderen Ländern eine deutlich geringere Rolle spielen. Nahezu 95 % des bundesweiten Gasaufkommens wird in Niedersachsen gefördert, die Förderabgabe aus niedersächsischen Feldern resultiert zu rd. 96 % aus der Gasgewinnung.

27. Privatisierung der Hafenwirtschaft ändert nichts an deren Zuschussbedarf

Die Landesregierung hat das mit der Gründung der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG verfolgte Ziel, den Zuschussbedarf für den laufenden Betrieb der niedersächsischen Häfen kontinuierlich zu senken, bisher nicht erreicht.

Die Gesellschaft erhebt bisher keine kostendeckenden Hafententgelte.

Entwicklung des Landeszuschusses

Gemäß Artikel 2 des Niedersächsischen Hafenfinanzierungsgesetzes vom 08.12.2005¹⁰⁹ gewährt das Land der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) nach Maßgabe der jährlichen Festsetzung im Haushalt Finanzhilfen als Zuschuss zu den Betriebskosten und als Zuschuss für Investitionen.

Die im Landeshaushalt bei Kapitel 08 30 Titelgruppe 62 ausgewiesene Finanzierung von NPorts stellt sich wie folgt dar:

	2005 (Ist) Mio. €	2006 (Ist) Mio. €	2007 (Ist) Mio. €	2008 (Ist) Mio. €	2009 (Soll) Mio. €
Betriebskostenzuschuss	15,8	15,1	6,6	6,7	7,4
Investitionskostenzuschuss	2,9	16,0	25,0	40,4	101,3

Tabelle 12

Der Betriebskostenzuschuss (Titel 682 62) wird nach den Erläuterungen im Haushaltsplan

„im Wesentlichen zur Leistung der nachfolgend genannten Aufgaben benötigt:

Verwaltung, Durchführung kleiner Unterhaltungsarbeiten und Betrieb von Hafenanlagen sowie die Erbringung von Leistungen für die Hafenwirtschaft und anderer maritimer Bereiche

Aufrechterhaltung der erforderlichen Hafenstrukturen zur Gewährleistung der Versorgung der ostfriesischen Inseln

¹⁰⁹ Nds. GVBl. S. 377.

Verwaltungshilfe für hoheitliche Tätigkeiten des Landes Niedersachsen in Hafen-, Fähr- und Schifffahrtsangelegenheiten.“

Der Investitionskostenzuschuss (Titel 891 62) dient nach den Erläuterungen im Haushaltsplan

„zur Weiterentwicklung und zur Substanzerhaltung der landeseigenen Häfen“.

Das Land ging ursprünglich davon aus, dass der jährliche Zuschussbedarf kontinuierlich sinken werde. Mittelfristig sollten die von NPorts erzielten Einnahmen ausreichen, um den laufenden Betrieb in den Häfen sowie Erhaltungs- und kleinere Investitionsmaßnahmen zu decken.

Nachdem der Betriebskostenzuschuss in den Jahren 2005 und 2006 zunächst jeweils über 15 Mio. € betrug, wurde er ab 2007 auf jährlich rd. 6,6 Mio. € verringert. Zur Begründung wies das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr darauf hin, dass bisher auch Bauunterhaltungsmaßnahmen aus dem Titel 682 62 finanziert wurden, die aus haushaltssystematischen Gründen ab 2007 dem Investitionstitel 891 62 zuzuordnen sind. Bei den Bauunterhaltungskosten, die in den Investitionstitel umgegliedert wurden, handelt es sich im Wesentlichen um Baggerkosten.

Das erklärte Ziel, den Betriebskostenzuschuss kontinuierlich zu senken, hat die Landesregierung gleichwohl nicht erreicht. Denn die Ansätze in den Haushaltsplänen ab 2007 bilden nicht den tatsächlichen Finanzbedarf zur Erfüllung der betrieblichen Aufgaben von NPorts ab¹¹⁰. Der realistische Betriebskostenzuschuss ergibt sich vielmehr aus der der Erfolgsplanung der Gesellschaft (Stand Juni 2009) entnommenen Berechnung:

	2006 (Ist) Mio. €	2007 (Ist) Mio. €	2008 (Ist) Mio. €	2009 (Plan) Mio. €	2010 (Plan) Mio. €	2011 (Plan) Mio. €	2012 (Plan) Mio. €	2013 (Plan) Mio. €
Finanzbedarf (inkl. Baggerkosten)	-13,0	-10,6	-10,4	-20,8	-15,5	-14,6	-14,2	-13,7

Tabelle 13

Die Entwicklung macht deutlich, dass der in der Erfolgsplanung von NPorts als Liquiditätsbedarf bezeichnete Finanzbedarf bis 2008 zwar auf gut 10 Mio. € abgesunken ist, danach aber wieder ansteigt und sich ab 2011 in einer Größenordnung von rd. 14 Mio. € bewegt. Damit zeichnet sich eine durchgreifende Senkung des Finanzbedarfs nicht ab. Der LRH erwartet vor diesem Hintergrund, dass die Landesregierung die Bemühungen verstärkt, den Zuschussbedarf deutlich zu verringern.

¹¹⁰ Die Auswirkungen von weiteren haushalterischen Maßnahmen, wie der Erwirtschaftung globaler Minderausgaben oder anderer Sperrvermerke, werden hier nicht betrachtet.

Darstellung des Zuschussbedarfs für Sonderaufgaben im Haushaltsplan

Gegenwärtig nimmt NPorts über seine Kernaufgaben hinaus Sonderaufgaben für das Land wahr, ohne dass die dafür erforderlichen Mittel differenziert im Haushaltsplan ausgewiesen sind.

NPorts bewirtschaftet z. B. Liegenschaften, die im Landeseigentum stehen und für die Gesellschaft nicht betriebsnotwendig sind. Ihre Bewirtschaftung gehört nicht zum originären Aufgabenbereich der Gesellschaft. Die sich daraus ergebenden Aufwendungen betragen im Durchschnitt jährlich 750.000 € und werden gegenwärtig aus dem Betriebskostenzuschuss des Landes gedeckt.

Mit Gründung von NPorts sind u. a. die Aufgaben der ehemaligen Hafenämter auf die Gesellschaft übergegangen. Ausdrücklich ausgenommen sind die Hoheitsaufgaben, für die seitdem unmittelbar das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zuständig ist¹¹¹. Im Gesellschaftsvertrag ist jedoch geregelt, dass NPorts Verwaltungshilfe für hoheitliche Tätigkeiten des Landes Niedersachsen in Hafen-, Fähr- und Schifffahrtsangelegenheiten leistet. Auch diese Aufgabe gehört nicht zum Kerngeschäft der NPorts. Aus Gründen der Haushaltsklarheit muss nach Ansicht des LRH auch hierfür die Kostenerstattung des Landes separat im Landeshaushaltsplan dargestellt werden.

Entsprechendes würde für Aufwendungen im Rahmen von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen im Interesse des Landes gelten¹¹².

Nur durch eine Differenzierung des Betriebskostenzuschusses nach Mitteln für das Kerngeschäft einerseits sowie Mitteln für die o. g. zusätzlichen Aufgaben andererseits wird hinreichend transparent, wie, in welchem Umfang und aus welchen Gründen NPorts auch im sechsten Jahr des Bestehens immer noch von Betriebskostenzuschüssen abhängig ist¹¹³.

Erhöhung der Hafentgelte

NPorts übernahm 2005 die seit 1998 der Höhe nach unveränderten Tarife der Häfen- und Schifffahrtsverwaltung und erhöhte sie erstmals zum 01.04.2008 pauschal um 5 %. Berechnungen dazu existieren nicht. NPorts argumentiert, dass eine frühere Erhöhung der Hafentgelte nicht möglich gewesen sei, weil seit 2005 eine Reihe von neuen finanziellen Belastungen auf die Hafennutzer zugekommen seien, insbesondere im Zusammenhang mit der Abfallentsor-

¹¹¹ Grundlage für die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben ist das Niedersächsische Hafengesetz, Artikel 1 - Niedersächsisches Hafensicherheitsgesetz - vom 08.12.2005 (Nds. GVBl. Nr. 27 S. 377) in der Fassung der Neubeckanntmachung vom 16.02.2009 (Nds. GVBl. S. 15).

¹¹² Siehe Beitrag Nr. 28 „Niedersachsen Ports als Instrument der Wirtschaftsförderung“ in diesem Jahresbericht.

¹¹³ Vorschlag: Betriebskostenzuschuss x €, darin sind enthalten: xx € für hoheitliche Aufgaben, xxx € für nicht betriebsnotwendige Liegenschaften und xxxx € für wirtschaftsfördernde Maßnahmen.

gung in den Häfen und der Port Security. Außerdem seien die Lotsen- und Schlepperkosten zu berücksichtigen, die z. B. auf der Ems im Vergleich zur Elbe relativ hoch sind.

Eine weitere Erhöhung der Hafentgelte um 1,5 % erfolgte zum 01.04.2009. Auch hierzu legte NPorts dem LRH keine Berechnungen vor. Obwohl NPorts für 2010 bis 2012 zunächst weitere Erhöhungen um jeweils 2,5 % ankündigte, ist einer Pressemeldung der Gesellschaft vom 16.12.2009 zu entnehmen, dass sich die Entgelte für die Nutzung der landeseigenen Häfen voraussichtlich bis zum 31.12.2010 nicht erhöhen.

Da für die aktuellen Entgelte von NPorts keine Berechnungen vorliegen, hat der LRH der Gesellschaft empfohlen, entsprechend den §§ 7 und 34 LHO unverzüglich kostendeckende, zumindest aber marktübliche Hafentgelte zu ermitteln und auf dieser Basis die Hafentarife anzupassen.

28. Niedersachsen Ports als Instrument der Wirtschaftsförderung?

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr nutzt die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG auch als Instrument der Wirtschaftsförderung. Dies führt zu Intransparenz und verschlechtert partiell die Ertragslage des Unternehmens.

Niedersachsen Ports braucht klare, zwischen den Ressorts abgestimmte Ziele und eine diesen Zielen entsprechende Rechtsform.

Ziel der Privatisierung der Hafenwirtschaft

Zum 01.01.2005 ist die Häfen- und Schifffahrtsverwaltung als Teil der ehemaligen Bezirksregierung Weser-Ems mit nachgeordneten Hafenämtern privatisiert worden. Hierzu wurde die „Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG“ (NPorts) gegründet. Alleiniger Gesellschafter der GmbH und alleiniger Kommanditist der KG ist das Land Niedersachsen.

Ziel der Privatisierung war lt. vorliegendem Konzept aus dem Jahr 2004 vorrangig die Haushaltskonsolidierung, u. a. durch „höhere Erfolgsaussichten auf Grund von Entscheidungen rein nach betriebswirtschaftlichen Kriterien“. Erfolg oder Misserfolg sollten ausschließlich am Betriebsergebnis gemessen werden. Der Gesellschaft sollte eine voll- und selbstständige Marktteilnahme ermöglicht werden. Dass diese Ziele und Vorgaben nicht immer beachtet wurden, macht das nachfolgende Beispiel deutlich.

Unternehmensansiedlung in Cuxhaven

Im Jahr 2005 schlossen NPorts und die Stadt Cuxhaven einen Nutzungsvertrag über ca. 23 ha Flächen im Eigentum von NPorts, die von der Stadt zur Ansiedlung von Betrieben der Offshore-

Technik genutzt werden sollten. Am 01.06.2007 wurden mehrere Erbbau-, Übereignungs- und Nutzungsverträge zur Ansiedlung von Unternehmen zwischen NPorts, der Stadt Cuxhaven und diesen Unternehmen abgeschlossen.

In den vorgenannten Ansiedlungsfällen führte NPorts die Vertragsverhandlungen mit interessierten Unternehmen über die Einräumung von Erbbaurechten an NPorts-Flächen sowie über den Bau und die Nutzung von Hafentflächen und Erschließungsanlagen nur im Anfangsstadium (Vorbereitung der Vertragsentwürfe). Wesentliche Punkte verhandelte anschließend das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr mit den Ansiedlungsinteressenten direkt. Die Ergebnisse teilte das Ministerium dem Niederlassungsleiter von NPorts mit, teilweise unter Umgehung der NPorts-Zentrale in Oldenburg.

Die vom Ministerium geführten Verhandlungen hatten - nicht zuletzt wegen der Drohung eines Ansiedlungsinteressenten, anderenfalls die Verhandlungen abubrechen und das Vorhaben an einem anderen außerhalb Niedersachsens liegenden Standort durchzuführen - zum Ergebnis, dass ein Erbbauzins auf der Basis eines Grundstückswerts von 16 €/m² vereinbart wurde. Formal begründet wurde dies damit, dass das Gebiet von einem Vorfluter durchzogen wird. Ausweislich der Bodenrichtwertkarte und späterer Abschlüsse mit anderen Unternehmen beträgt der Grundstückswert jedoch 25 €/m². Die Zugrundelegung dieses reduzierten Grundstückswerts führt für NPorts zu Mindereinnahmen von ca. 50.000 € jährlich.

Außerdem wurde in diesem Ansiedlungsfall auf Weisung des Staatssekretärs eine *Haftungsklausel zu Lasten von NPorts* vereinbart, wonach NPorts Nachteile entschädigen müsste, falls es zu Bauverzögerungen infolge Verspätung des vom Niedersächsischen Landesamt für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz zu erlassenden Planfeststellungsbeschlusses kommen würde. Als der Aufsichtsrat diese Klausel nicht genehmigte, wurde sie nach Verhandlungen des Ministeriums wieder gestrichen.

Schließlich wurde vereinbart, dass NPorts gegenüber der Stadt bis 2023 auf 50 % des geschuldeten Erbbauzinses verzichtet. Dieser Verzicht führt bei NPorts zu Mindereinnahmen von ca. 45.000 € pro Jahr.

Als Begründung für den teilweisen Verzicht auf den Erbbauzins könnte die der Stadt Cuxhaven obliegende Erschließung im B-Plangebiet 110 mit Kosten in Höhe von ca. 10,4 Mio. € gelten. Diese fiel der Stadt wirtschaftlich allerdings nicht zur Last. Denn der größte Teil der dafür erforderlichen Mittel floss der Stadt als Fördermittel von EU, Bund und Land zu, der verbleibende Eigenanteil wurde der Stadt als bis 30.11.2023 laufendes Darlehen von NPorts zur Verfügung gestellt. Anstelle einer monetären Rückzahlung des Darlehens ist vorgesehen, dass die Stadt die Schwerlastplattform, die die Stadt mit den o. g. Fördermitteln gebaut hat, an NPorts übereignet.

Auch die Verlegung des Vorfluters „Baumrönne“, eine der Stadt obliegende Erschließungsmaßnahme zur Nutzbarmachung des Baugebiets für den vorgesehenen Zweck, wurde nicht von der Stadt finanziert, sondern vom Land. Zu diesem Zweck wurden in 2009 NPorts 15 Mio. € über den Investitionskostenzuschuss zugewiesen. Damit trägt auch die Begründung für die o. g. Reduzierung des Grundstückswerts auf 16 €/m² nicht mehr.

Zusammenfassend ergibt sich: Der reduzierte Grundstückswert, der Verzicht auf 50 % des Erbbauzinses, die Kostenregelung für die Verlegung der Baumrönne und die Gewährung des Darlehens an die Stadt Cuxhaven führen zu einer Gesamtbelastung für NPorts, die das betriebswirtschaftliche Ergebnis dieser Gesellschaft beeinträchtigt.

Mittelveranschlagung

Die beschriebene Instrumentalisierung von NPorts für Zwecke der Ansiedlungsförderung spiegelt sich in intransparentem Haushaltsgebaren wider: Die für die Wirtschaftsförderung benötigten Haushaltsmittel werden im Kapitel 08 30 als Zuschüsse für NPorts ausgewiesen und nicht an den dafür ausgewiesenen Haushaltsstellen, z. B. im Wirtschaftsförderfonds (Kapitel 50 81).

Würdigung

Mit ihrer Privatisierung erhielt die Hafenverwaltung eine verwaltungsferne Struktur, die sich tendenziell einer direkten Steuerung von außen entzieht. Im Widerspruch dazu greift das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in einigen Fällen unmittelbar in das operative Geschäft der Gesellschaft ein, sodass NPorts nicht eigenständig nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten verhandeln und entscheiden konnte. Ein derartiger direkter Zugriff auf NPorts und ihre Ressourcen zum Zweck der Wirtschaftsförderung widerspricht dem formulierten Gesellschaftszweck und dem von der Landesregierung mit der Hafenprivatisierung ursprünglich verfolgten Ziel. Eine ähnliche Position vertrat das Finanzministerium wiederholt im Aufsichtsrat von NPorts.

NPorts benötigt insgesamt eine innerhalb der Landesregierung abgestimmte und in sich widerspruchsfreie Zielbestimmung und Aufgabenstellung¹¹⁴, insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftsförderung in den NPorts-Häfen. Falls die Landesregierung die Gesellschaft weiterhin in ihrer jetzigen Gestalt als Instrument der Wirtschaftsförderung nutzen will, sollten zumindest der Gesellschaftsvertrag angepasst und der notwendige finanzielle Ausgleich im Landeshaushalt transparent ausgewiesen werden. Alternativ wäre eine Umwandlung der Gesellschaft in einen Landesbetrieb zu prüfen.

¹¹⁴ Auf die Notwendigkeit, NPorts mithilfe von Zielvereinbarungen zu steuern, hatte der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2007, Abschnitt IV, Nr. 22, hingewiesen.

29. Hafenerüberlassung zu ungünstigen Konditionen

Die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG gewährt einer Inselgemeinde die Nutzung des Inselhafens, ohne dafür ein angemessenes Entgelt zu erhalten.

Die niedersächsischen Inselversorgungshäfen haben unterschiedliche Träger. Während die meisten Küsten- und Inselhäfen von NPorts betrieben werden, obliegt diese Aufgabe in einigen Fällen Hafenzweckverbänden oder Gemeinden. Einen Sonderfall bildet der Hafen von Spiekerroog.



Im Januar 2001 schloss das Land mit der Inselgemeinde einen Vertrag zur Überlassung des landeseigenen Inselhafens für die Jahre 2001 bis 2005 mit der Option der automatischen Verlängerung um jeweils fünf Jahre. Es handelt sich um einen Folgevertrag. Der ursprüngliche Vertrag datiert aus dem Jahr 1981. Er wurde seinerzeit im Zuge des Neubaus des Inselhafens zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und der Gemeinde ausgehandelt. Danach ist die Gemeinde allein verantwortliche Betreiberin des Hafens. NPorts erhält für die Überlassung des Hafens ein jährliches Nutzungsentgelt von derzeit rd. 76.000 €.

Die hafenbezogenen Unterhaltungspflichten der Gemeinde beschränken sich auf die Grünflächenunterhaltung sowie eine Beteiligung an der Wartung der Infrastruktur. Im Übrigen obliegt die Unterhaltung der landeseigenen Hafenanlagen einschließlich Hafenzufahrt (insbesondere Baggerungen und Peilungen) vertraglich dem Land, d. h. seit 2005 NPorts. Für diese Unterhal-

tung wandte NPorts im Jahr 2008 einen Betrag von knapp 190.000 € auf. Aufwand und Nutzungsentgelt stehen somit in einem für die Gesellschaft ungünstigen Verhältnis.

Nach Mitteilung von NPorts ist der Hafenüberlassungsvertrag zwischenzeitlich zum 31.12.2010 gekündigt. Die Gesellschaft strebt jetzt nach eigenen Angaben eine volle Ausgabendeckung an. Alternativ zu einer Modifizierung des Hafenüberlassungsvertrags prüft NPorts auch eine Übernahme des Hafenbetriebs.

Der LRH erwartet, dass die Verhandlungen mit dem Ziel geführt werden, die Wirtschaftlichkeit des Hafenbetriebs in Spiekeroog für NPorts und damit für das Land deutlich zu verbessern.

30. Vergabe freiberuflicher Leistungen beim Bau des JadeWeserPort

Die JadeWeserPort Realisierungs-GmbH hat bei der Erteilung zahlreicher Nachtrags- und Zusatzaufträge an ein Ingenieurbüro das Vergaberecht nicht hinreichend beachtet.

Die Dokumentation der Vergabeentscheidungen ist unzureichend.

Aufträge an ein Ingenieurbüro

Die JadeWeserPort Realisierungs-GmbH (JWPR), an der das Land Niedersachsen mit 50,1 % und die bremenports GmbH & Co. KG mit 49,9 % beteiligt sind, ist mit dem Bau der wasserseitigen Infrastruktur des künftigen JadeWeserPort befasst.

In diesem Zusammenhang erteilte sie im Januar 2005 einem Ingenieurbüro den Auftrag für die Entwurfs- und Tragwerksplanung, für die Vorbereitung und Mitwirkung an der Vergabe sowie für die Durchführung der Leistungen des Sicherheits- und Gesundheitskoordinators (SiGeKo) während der Planungsphase. Die Brutto-Auftragssumme betrug 585.800 €. Ein europaweites Vergabeverfahren war vorausgegangen.

Später erteilte die JWPR demselben Ingenieurbüro weitere 14 Nachtrags- und Zusatzaufträge im Gesamtwert von ca. 7 Mio. € freihändig und zum Teil nur mündlich und ohne vorherige Preisabfragen. Dabei handelte es sich u. a. um den Zusatzauftrag „SiGeKo“ in Höhe von ca. 850.000 €, der anschließend von dem beauftragten Ingenieurbüro an einen Subunternehmer untervergeben wurde, und um den Zusatzauftrag „Örtliche Bauüberwachung“ mit einem Gesamtumfang von ca. 4,6 Mio. €¹¹⁵.

¹¹⁵ Nach Angaben von JWPR vom Dezember 2009 werden die Gesamtausgaben für diesen Auftrag wahrscheinlich auf weniger als 2 Mio. € reduziert werden können.

Diese Zusatz- und Nachtragsaufträge hatten keinen so engen Zusammenhang mit dem Erstauftrag, dass sie notwendigerweise von demselben Ingenieurbüro hätten ausgeführt werden müssen. Dass dieser enge Zusammenhang fehlte, wird besonders bei dem von einem Subunternehmer durchgeführten SiGeKo-Auftrag deutlich.

Der Zusatzauftrag „SiGeKo“ sowie der Zusatzauftrag „Örtliche Bauüberwachung“ überschreiten deutlich den EU-Schwellenwert von 422.000 €¹¹⁶ und hätten deshalb nicht ohne förmliches Vergabeverfahren nach § 5 Abs. 1 der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF), nämlich einer europaweiten Ausschreibung, vergeben werden dürfen. Hätte die JWPR den SiGeKo-Auftrag ordnungsgemäß ausgeschrieben, so wäre es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Einsparungen gekommen, weil die Einschaltung des „Subunternehmers“ - und somit der Hauptunternehmeraufschlag - entfallen wäre. Vor der Vergabe des Zusatzauftrags „Örtliche Bauüberwachung“ hätte geprüft werden müssen, ob eine Fremdvergabe oder der Einsatz eigenen Personals bzw. eine Kombination von beidem die wirtschaftliche Alternative gewesen wäre.

Soweit die übrigen eingangs genannten Nachtrags- und Zusatzaufträge den EU-Schwellenwert nicht überschreiten, hätten im Interesse des Wettbewerbs und der Wirtschaftlichkeit zumindest formlose Preisumfragen bzw. Angebotserkundungen vorgeschaltet werden müssen. Die JWPR ist vom allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebot des staatlichen Haushaltsrechts nicht freigestellt. Wenn der Haushaltsgesetzgeber die Mittel für den Bau des JadeWeserPort in Kapitel 08 30 Titelgruppe 62 einer privatrechtlichen Gesellschaft und nicht einer unmittelbar dem § 7 LHO unterworfenen Landesbehörde zur Verfügung stellt, so kann nicht unterstellt werden, er wolle damit diese Steuermittel aus dem Schutzbereich des Wirtschaftlichkeitsprinzips herausnehmen.

Dokumentation der Vergabeverfahren

Die JWPR dokumentierte die Vergaben von Aufträgen an freiberuflich Tätige überwiegend nicht oder nicht ausreichend.

Bei der Vergabe freiberuflicher Leistungen ist bei Erreichen oder Überschreiten der maßgeblichen Schwellenwerte ein Vergabevermerk gemäß § 18 VOF anzufertigen. Bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte ist eine bestimmte Form des Vergabevermerks nicht vorgeschrieben. Jedoch ist jedes - auch freihändige - Vergabeverfahren vergaberechtskonform so zu dokumentieren, dass ein unbeteiligter Dritter es nachvollziehen kann. Der Vergabevermerk sollte die wesentlichen Kriterien enthalten, die zur Auftragsvergabe führten. Das sind insbesondere die Begründungen für das gewählte Verfahren, den Umfang der Preis- und Angebotsabfragen sowie für die Auswahl des Auftragnehmers.

¹¹⁶ Ab 01.01.2008: 412.000 €

Der LRH stellte fest, dass die Vergabevermerke bei den erfolgten freihändigen Vergaben - soweit solche vorliegen - aus unterschiedlichsten Gründen den vorgenannten Kriterien nicht entsprachen und die Entscheidungen oft nicht nachvollziehbar dokumentierten. Ein bloßer Vergabevorschlag, ein Prüfkriterienkatalog oder ein Schriftwechsel des Auftraggebers mit einem eingeschalteten Ingenieurbüro können einen Vergabevermerk nicht ersetzen. Solche Unterlagen enthalten keine vollständige Dokumentation der einzelnen Stufen des Verfahrens, der maßgebenden Feststellungen sowie der Begründung der einzelnen Entscheidungen. Ebenso wenig reicht der bloße Hinweis, ein bestimmter Bewerber sei nach eingehender Diskussion und Bewertung als geeignetster Teilnehmer ermittelt worden. Auch hier fehlt jegliche Nachvollziehbarkeit.

Der Vermerk ist ein wesentlicher Ansatzpunkt für Prüfungen durch Vergabekammern, Gerichte und Aufsichtsbehörden. Ein regelgerecht angefertigter Vergabevermerk dient der Transparenz, der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung und der Korruptionsprävention. Die Pflicht zur ausreichenden Begründung von Vergabeentscheidungen kann Manipulationsspielräume erheblich einengen.

Stellungnahme der geprüften Stelle

Die JWPR begründet die freihändige Vergabe des Zusatzauftrags örtliche „Bauüberwachung“ damit, dass bereits im Hauptvertrag (Anfang 2005) - und entsprechend in der vorhergehenden Vergabebekanntmachung - von „optional angefragten Bauüberwachungsleistungen“ die Rede sei.

Eine solche - qualitativ und quantitativ völlig unbestimmte - Formulierung kann jedoch keine rechtliche Bindungswirkung entfalten. Insbesondere kann sie nicht dazu führen, dass bei dem später ausgehandelten und abgeschlossenen Zusatzvertrag örtliche „Bauüberwachung“ eine europaweite Ausschreibung entbehrlich ist¹¹⁷.

Die JWPR machte weiterhin geltend, dass Ereignisse und Verunsicherungen rechtlichen und politischen Ursprungs zu personellen Schwierigkeiten und zu Zeitdruck geführt hätten. Vor diesem Hintergrund habe man keine wirtschaftlicheren Alternativen zu den konkret abgeschlossenen Zusatz- und Nachtragsverträgen gesehen.

¹¹⁷ Bei der aufgrund des Zusatzauftrags vereinbarten Bauüberwachung handelt es sich nicht um den Fall der „Wiederholung gleichartiger Leistungen“ im Sinne des § 5 Abs. 2 Buchst. f VOF. Es handelt sich auch nicht um „zusätzliche Dienstleistungen“ im Sinne des § 5 Abs. 2 Buchst. e VOF.

Die damaligen Probleme der Gesellschaft sind nachvollziehbar. Als Rechtfertigung für den Verzicht auf die vorgeschriebene europaweite Preisumfrage reichen sie aber nicht aus. Diese Ereignisse haben ihre Ursache alle in der Sphäre der JWPR bzw. ihrer Gesellschafter und sind somit im Sinne des § 5 Abs. 2 Buchst. d VOF „dem Auftraggeber zuzuschreiben“.

Die JWPR räumt die mangelhafte Dokumentation ein und erklärt sie mit außergewöhnlicher Belastung der Mitarbeiter.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

31. Problematisches Vergabeverfahren beim Förderfonds Bremen/Niedersachsen

Über die Bewilligung von Zuwendungen aus dem Förderfonds Bremen/Niedersachsen entscheiden mehrheitlich Vertreter der betroffenen Kommunen und der Wirtschaft. Die beteiligten Länder sind zwar in dem entscheidenden Gremium vertreten, jedoch in der Minderheit.

Da die Länder Bremen und Niedersachsen den Fonds allein finanzieren, ist ihnen ein entscheidender Einfluss auf die Vergabe der Zuwendungen einzuräumen. Die betroffenen Kommunen wie die Wirtschaft können daneben angemessen berücksichtigt werden.

Das Land Niedersachsen betreibt mit dem benachbarten Land Bremen eine Gemeinsame Landesplanung. Die planerische Zusammenarbeit wird in finanzieller Hinsicht durch einen Förderfonds zur Gewährung von Zuwendungen unterstützt. Die Mittel für den Förderfonds bringen die Partnerländer jeweils zur Hälfte auf.

Den Förderfonds Bremen/Niedersachsen verwaltet seit 1997 die Geschäftsstelle beim Landkreis Diepholz. Sie nimmt Aufgaben der beiden Länder im Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung einschließlich des Förderfonds wahr. Daneben ist sie als Geschäftsstelle für den Verein Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e. V. tätig.

Gründungsmitglieder dieses Vereins waren neben der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen die verbliebenen Mitglieder der Vorgängereinrichtung Regionale Arbeitsgemeinschaft¹¹⁸ sowie die Landkreise Cloppenburg und Vechta und - für den Bereich Wirtschaft - die Handelskammer Bremen, die Industrie- und Handelskammern Bremerhaven, Hannover, Stade und die Oldenburgische Industrie- und Handelskammer. In seiner Satzung sind auch Zuständigkeiten bezüglich des Förderfonds geregelt: Die Metropolversammlung be-

¹¹⁸ Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, kreisfreie Städte Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven, Landkreise Ammerland, Cuxhaven, Diepholz, Friesland, Oldenburg, Osterholz, Verden und Wesermarsch.

schließt u. a. über „Schwerpunktsetzungen zur Verwendung der Mittel aus dem Förderfonds (Handlungsrahmen)“. Zu den Aufgaben des Vorstands gehören u. a. Entscheidungen über Art und Umfang der Finanzierungshilfen aus dem Förderfonds der Länder.

Feststellungen

Entscheidungen über Zuwendungen aus dem Förderfonds traf von 1997 bis 2001 der sogenannte Planungsrat, in dem ausschließlich Vertreter der Länder Niedersachsen und Bremen saßen. Von 2002 bis 2006 entschied die Regionale Arbeitsgemeinschaft, also die Gemeinschaft aller Mitgliedskommunen aus der Region. Seit 2007 entscheidet der Vorstand des Vereins Metropolregion über die Zuwendungen aus dem Förderfonds¹¹⁹. Mitglieder des Vorstands sind je ein Vertreter der Länder Niedersachsen und Bremen, sechs kommunale Vertreter und sechs Vertreter der Wirtschaft.

Würdigung

Folge dieser Entwicklung war es, dass die Zuwendungsentscheidungen von 2002 bis 2006 ausschließlich von kommunalen Vertretern getroffen wurden und seit 2007 mehrheitlich von kommunalen Vertretern (und ggf. der Wirtschaft) getroffen werden.

Der LRH hält dies nicht für sachgerecht. Es muss vielmehr sichergestellt sein, dass Förderentscheidungen nicht gegen die Interessen der beiden Länder getroffen werden, da diese den Fonds allein finanzieren. Die Entscheidungen über die Vergabe der Fördermittel müssen daher maßgeblich durch die beiden Länder bestimmt sein. Hierbei können die Gremien der Metropolregion weiterhin angemessen einbezogen werden. Eine entsprechende Änderung der Satzung des Vereins Metropolregion ist vom Land anzustreben.

¹¹⁹ Der Vorstand entscheidet insgesamt, sofern eine projektbezogene Mitfinanzierung der Wirtschaft gegeben ist; anderenfalls entscheiden die kommunalen und Ländermitglieder des Vorstands.

Justizministerium

32. Gerichtsmediation - nicht nur friedensstiftend, sondern auch wirtschaftlich

Die Gerichtsmediation ist eine wirtschaftliche Art der Streitschlichtung. Ihre Akzeptanz und Verbreitung bedarf der Förderung durch geeignete Maßnahmen. Es fehlt eine gesetzliche Regelung.

Im Zeitraum vom 01.03.2002 bis zum 28.02.2005 wurde an den Landgerichten Göttingen und Hannover, den Amtsgerichten Hildesheim und Oldenburg sowie dem Sozial- und dem Verwaltungsgericht Hannover das Projekt „Gerichtsnaher Mediation in Niedersachsen“¹²⁰ durchgeführt. Dabei erhielten die Streitparteien das Angebot, innerhalb eines anhängigen Verfahrens an einer von einem Richter geleiteten Mediation teilzunehmen und so eine einvernehmliche Lösung ihres Konflikts zu suchen. Auch nach Abschluss dieses Projekts finden weiterhin Mediationen an Gerichten in Niedersachsen statt.

In einer rechtsökonomischen Begleitforschung zum Projekt wurde die Kostenersparnis eines Verfahrens mit Mediation gegenüber einem solchen ohne Mediation geschätzt. Das Gutachten kommt bei Berücksichtigung eines Anteils von 20 % gescheiterter Mediationsverfahren, die also im streitigen Verfahren fortgeführt werden müssen, zu einem Einsparungspotenzial von ca. 33 % der richterlichen Arbeitszeit.

Das Gutachten beruht auf teilweise pauschalierenden Annahmen. Der LRH stellte deshalb anhand von Verfahren vor einem Landgericht in den Fallgruppen Bau-/Architektensachen, Verkehrsunfallsachen und sonstige allgemeine Zivilsachen sowie fünf Arbeitsschritten¹²¹ differenzierte eigene Betrachtungen an. Dabei kam auch er zu dem Ergebnis, dass die Gerichtsmediation grundsätzlich vorteilhaft ist. Es tritt eine deutliche Zeitersparnis der Verfahren mit Mediation gegenüber den Verfahren ohne Mediation ein, und zwar auch unter Berücksichtigung eines zeitlichen Mehraufwands im Zusammenhang mit erfolglos durchgeführten Mediationsverfahren. Es zeigen sich - je nach Fallgruppe - Zeitersparnisse zwischen 12,2 % bei Bau-/Architektensachen und 46,6 % bei Verkehrsunfallsachen.

Auf dieser Grundlage schätzt der LRH die Gerichtsmediation als wirtschaftlich ein. Ihre Akzeptanz in der rechtssuchenden Bevölkerung, in der Anwaltschaft und in der Richterschaft sowie ihre Verbreitung sollten durch Informationsveranstaltungen sowie durch gesetzliche Verankerung in den Verfahrensordnungen gesteigert werden.

¹²⁰ Inzwischen hat sich nach Auskunft des Justizministeriums für die durch richterliche Mediatoren durchgeführte Mediation der Begriff „Gerichtsmediation“ durchgesetzt. Der Begriff „Gerichtsnaher Mediation“ wird nur noch für die Mediation anhängiger Gerichtsverfahren durch Rechtsanwälte verwendet.

¹²¹ Gemeint sind die in dem bundeseinheitlichen Personalbemessungssystem PEBB\$Y zugrunde gelegten Arbeitsschritte, aus denen sich ein landgerichtlicher Zivilprozess typischerweise zusammensetzt.

33. Organisation und Ertrag der Justizarbeitsverwaltung

Die Justizarbeitsverwaltung sollte ihre Wirtschaftlichkeit verbessern.

Die regelmäßig im Haushaltsplan veranschlagten beträchtlichen Ablieferungen des Landesbetriebs spiegeln tatsächlich nicht vorhandene Gewinne vor.

Der LRH prüfte die Organisation, Arbeitsweise und wirtschaftliche Ausrichtung der Arbeitsverwaltung des Justizvollzugs.

Steuerung und unternehmerische Führung

Die „Justizvollzugsarbeitsverwaltung des Landes Niedersachsen“ (JVAV) hat die Aufgabe, die für die Erfüllung der Arbeitspflicht der Gefangenen nach § 38 Niedersächsisches Justizvollzugsgesetz vorzusehenden Arbeits- und Lehrbetriebe sowie Einrichtungen zur arbeitstherapeutischen Beschäftigung zu schaffen und zu unterhalten. Sie ist darauf ausgerichtet,

- einerseits alle arbeitsfähigen und arbeitswilligen Gefangenen zu beschäftigen und damit zur Resozialisierung der Gefangenen beizutragen und
- andererseits ein gutes Wirtschaftsergebnis zu erzielen und damit einen Beitrag zur Selbstfinanzierung des niedersächsischen Justizvollzugs zu leisten. Ein evtl. Jahresüberschuss wird dem Landeshaushalt zugeführt.

Die JVAV ist seit dem Jahre 1972 formal ein Landesbetrieb gemäß § 26 LHO. Ihre Aufgaben erfüllen jedoch örtliche Arbeitsbetriebe (Unternehmerbetriebe und Eigenbetriebe) in den Justizvollzugsanstalten. Diese Arbeitsbetriebe unterstehen den jeweiligen Anstaltsleitungen. Die Zentrale des Landesbetriebs in Celle erfüllt nur wenige koordinierende und zentrale Aufgaben, insbesondere im Bereich der Buchhaltung und der Erstellung des Jahresabschlusses. Sie steuert das Personal in den Arbeitsbetrieben nur mittelbar im Rahmen der Fachaufsicht.

Gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1.1 zu § 26 LHO können für abgrenzbare Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist, Landesbetriebe errichtet werden. Diese abgrenzbare Eigenständigkeit fehlt der JVAV bisher im Verhältnis zum allgemeinen Justizvollzug. Sie hat nicht die Struktur und die Handlungsmöglichkeiten, die ihr als Landesbetrieb in unternehmerischer Hinsicht zustehen müssten. Sie ist vielmehr ein locker gefügtes, weiträumig über das Land verteiltes und deshalb nur eingeschränkt handlungsfähiges wirtschaftliches Gebilde, dessen örtliche Betriebe der Zentrale gegenüber „weitestgehend selbständig und eigenverantwortlich“ arbeiten.

Das in den Vollzugsanstalten für die JVAV tätige Verwaltungs-, Werk- und Aufsichtspersonal ist den Anstaltsleitungen unterstellt. Weil die Zentrale der JVAV keinen unmittelbaren Durchgriff

auf ihre Arbeitsbetriebe und ihr Personal in den Anstalten hat, sind ihre von § 26 LHO vorausgesetzten zentralen Steuerungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Die Anstaltsleitungen, deren sich die Zentrale im Verkehr mit „ihren“ Arbeitsbetrieben regelmäßig zu bedienen hat, besitzen vor Ort stets die stärkere Position, sowohl im Tagesgeschäft als auch bei strategischen Überlegungen.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass die JVAV keine schriftlich ausgearbeiteten anstaltsübergreifenden Zielsetzungen und Konzepte besitzt. Solche übergreifenden Strategien, die im konstruktiven Dialog mit den einzelnen Anstaltsleitungen und in Auseinandersetzung mit deren örtlichen Sichtweisen erarbeitet und realisiert werden müssten, sind jedoch notwendig.

Dass es hier Handlungsbedarf gibt, macht beispielhaft die nachfolgende Auflistung der Verluste einiger Eigenbetriebe im Jahr 2007 deutlich.

Ergebnisse nach Gewinn- und Verlustrechnung 2007 für Eigenbetriebe in €					
Nr.	Justizvollzugsanstalt		Verlust	Arbeitsplätze	Verlust je Arbeitsplatz
1	Lingen	Bäckerei	- 32.473	7	- 4.639,00
2	Wolfenbüttel	Tischlerei	- 23.244	5	- 4.648,80
3	Wolfenbüttel	Schlosserei	- 54.582	8	- 6.822,75
4	Meppen	Garten- und Landwirtschaft	- 46.849	13	- 3.603,77
5	Lingen-Damaschke	Gartenbau	- 166.310	18	- 9.239,44
6	Sehnde	Wäscherei	- 61.875	32	- 1.933,59

Tabelle 14

Alle genannten Eigenbetriebe sind stark defizitär. Der Zuschuss betrug im Jahr 2007 pro Arbeitsplatz zwischen 9.239,44 € und 1.933,59 €. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ist es unumgänglich, die Verantwortlichkeiten eindeutig festzulegen und Anreize für ein wirtschaftliches Handeln zu setzen. Ein Weg wäre es, der Zentrale der JVAV stärkere Möglichkeiten der Steuerung zu geben.

Der LRH empfiehlt daher

- ein sowohl Vollzugsinteressen als auch Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigendes Unternehmenskonzept zu entwickeln,
- die Verantwortlichkeiten der Zentrale und der Anstaltsleitungen klar abzugrenzen,
- die Minimierung des Defizits eines jeden Eigenbetriebs auf das vollzuglich Unabweisbare als Unternehmensziel zu definieren

und damit die Wirtschaftlichkeit der Justizarbeitsverwaltung insgesamt zu verbessern.

Darstellung im Haushaltsplan

In Kapitel 11 05 Titel 121 10 werden hohe Abführungen des Landesbetriebs an den Landeshaushalt veranschlagt (Ansatz 2009: 7,428 Mio. €, Ist 2008: 5,215 Mio. €). Der Betrag wird errechnet, indem von einer nach Heimarbeiterтарifen kalkulierten - also fiktiven - Lohnsumme für die Gefangenearbeit das tatsächlich an die Gefangenen gezahlte Arbeitsentgelt und die Personalkosten (nur) für fünf Stellen der Zentrale der JVAV abgezogen werden.

Diese Ermittlung der „Abführungen an den Landeshaushalt“ spiegelt einen in Wirklichkeit nicht vorhandenen Gewinn der Arbeitsverwaltung vor. Es bleiben folgende Kosten unberücksichtigt:

- Bei den Personalkosten der Zentrale der JVAV die über fünf Personalstellen hinausgehenden Kosten,
- die kompletten Kosten des in den Vollzugsanstalten und örtlichen Arbeitsbetrieben tätigen Verwaltungs- und Werkpersonals,¹²²
- alle aus dem Landeshaushalt finanzierten Kosten der JVAV für Räume und Arbeitsmittel.¹²³

Eine dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit sowie den Bestimmungen der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3.8.2 zu § 26 LHO entsprechende Berechnung der Abführung des Landesbetriebs an den Landeshaushalt muss alle Personal- und Sachkosten berücksichtigen, die dem Landesbetrieb sowohl in der Zentrale als auch in den Arbeitsbetrieben vor Ort zuzurechnen sind. Ein realistisch errechneter Betrag überstiege möglicherweise die Erlöse, die der Landesbetrieb mit seinen Produkten und Arbeitsleistungen erzielt. In diesem Fall wäre eine Zuführung aus dem Landeshaushalt zu veranschlagen.

Stellungnahme der Landesregierung

Das Justizministerium hat sich der Sicht des LRH - abgesehen von den Vorschlägen zur Änderung der Aufbauorganisation - weitgehend angeschlossen. Die anstaltsübergreifende unternehmerische Steuerung soll optimiert werden. Auch soll die Darstellung im Haushaltsplan im Sinne der Vorschläge des LRH überarbeitet werden.

34. Unzureichende Steuerung der zahnärztlichen Versorgung im Justizvollzug

Die zahnärztliche Versorgung der Inhaftierten wird durch vollzugseigene Zahnärzte und Vertragszahnärzte wahrgenommen. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit sollten der Personalausstattung nachvollziehbare Kriterien und Kennzahlen zugrunde gelegt werden.

¹²² Diese Kosten sind zum Teil in der Gewinn- und Verlustrechnung der JVAV ausgewiesen.

¹²³ Diese Kosten sind in der Gewinn- und Verlustrechnung der JVAV ausgewiesen.

Gefangene haben nach § 57 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes vom 14.12.2007 (Nds. GVBl. S. 720) Anspruch auf „zahnärztliche Behandlung“ sowie auf „Versorgung mit Zahnersatz einschließlich Zahnkronen und Suprakonstruktionen, soweit diese nicht mit Rücksicht auf die Kürze des Freiheitsentzuges unverhältnismäßig ist, insbesondere weil die Behandlung bis zum voraussichtlichen Entlassungszeitpunkt nicht abgeschlossen werden kann“.

Um die zahnärztliche Versorgung der Gefangenen sicherzustellen, sind derzeit vier Zahnärzte im Landesdienst tätig. Außerdem hat das Land mit einer Vielzahl niedergelassener Zahnärzte Verträge geschlossen, in denen die Behandlung der Gefangenen zu festgelegten Sprechzeiten geregelt ist. Hierfür stehen in den Anstalten geeignete Räume mit entsprechender Ausstattung zur Verfügung. Die Vergütung der zahnärztlichen Leistungen erfolgt bei den Vertragszahnärzten entweder nach dem einheitlichen Bewertungsmaßstab für zahnärztliche Leistungen gemäß § 87 des Fünften Buchs des Sozialgesetzbuchs oder nach freier Vereinbarung (Stundensätze oder Monatspauschalen).

Der LRH hat große Unterschiede hinsichtlich der Art und Dichte der zahnärztlichen Versorgung festgestellt¹²⁴. Hervorzuheben sind folgende Fälle:

Art des Beschäftigungsverhältnisses	Anzahl der Inhaftierten 2006/2007	Wochenarbeitszeit in Stunden
Vertragszahnarzt A mit fallbezogener Einzelabrechnung	ca. 700	8 bis 12
Vertragszahnarzt B mit zeitbezogener Pauschalvergütung	ca. 500	17
Vollzugseigener Zahnarzt C ¹²⁵	ca. 400	ca. 40
Vollzugseigener Zahnarzt D ¹²⁶	ca. 1.000	ca. 40

Tabelle 15

Das Justizministerium überlässt die Sicherstellung der zahnärztlichen Versorgung weitestgehend den Justizvollzugseinrichtungen in eigener Zuständigkeit. Es geht davon aus, dass jede Anstalt aufgrund der Budgetierung ihrer Mittel im eigenen Interesse die jeweils wirtschaftlichste Lösung trifft. Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollzeit-Beschäftigung eines Zahnarztes legt das Justizministerium dabei 350 Inhaftierte als unterste Richtzahl zugrunde. Überschreitet die Belegung einer Anstalt diesen Wert, soll laut Justizministerium die Einstellung eines vollbeschäftigten Zahnarztes geprüft werden.

¹²⁴ Auch die Desinfektion der Behandlungsgeräte sowie die Gestellung des zahnärztlichen Hilfspersonals sind in den einzelnen Justizvollzugseinrichtungen sehr unterschiedlich geregelt und führen zu sehr unterschiedlichen Belastungen des Landeshaushalts.

¹²⁵ Lt. Justizministerium galt für diesen Zahnarzt ursprünglich ein Betreuungsschlüssel von 750. Dieser Tätigkeitsumfang wurde aufgrund des „altersbedingten Leistungseinbruchs in den letzten Jahren“ bei weiterhin voller Vergütung auf 400 reduziert.

¹²⁶ Lt. Justizministerium wird dieser Zahnarzt „mit großer Wahrscheinlichkeit ... mit zunehmendem Alter diesen Betreuungsschlüssel nicht mehr gewährleisten können. Bereits jetzt hat er auf seine Belastungsgrenzen hingewiesen“.

Der LRH hat Zweifel daran, ob die zahnärztliche Versorgung im Justizvollzug insgesamt wirtschaftlich geregelt ist. Insbesondere stellt der LRH infrage, ob bereits ab einer Anstaltsgröße von 350 Inhaftierten die Einstellung eines vollzeitbeschäftigten hauptamtlichen Zahnarztes wirtschaftlich ist. Die im Verhältnis zur Zahl der Inhaftierten geringeren Arbeitszeiten der Vertragszahnärzte, deren Leistungsabgeltung wie im Beispiel A in Einzelabrechnungen erfolgt, bestätigen diese Zweifel. Des Weiteren lässt ein Vergleich der Inhaftiertenzahlen bei den einzelnen vollbeschäftigten vollzugseigenen Zahnärzten (Beispiele C und D) Zweifel an der vom Justizministerium angeführten „Richtzahl“ aufkommen. Die Kassenzahnärztliche Vereinigung Niedersachsen geht bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit einer Zahnarztpraxis neben dem Umsatz in Verbindung mit der Kostenstruktur von einer wesentlich höheren Anzahl gesetzlich krankenversicherter Patienten pro Zahnarzt (nämlich ca. 1.000) aus. Auch wenn die Patientenstruktur einer normalen Zahnarztpraxis mit der im Justizvollzug nicht ohne weiteres vergleichbar ist, bestätigen die Relationen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Zahnärzte in den Anstalten.

Das Justizministerium hat dem LRH eine künftig stärkere Steuerung zugesagt und darauf hingewiesen, dass dabei auch zu berücksichtigen sein wird,

- dass der durchschnittliche Behandlungsbedarf eines Inhaftierten tendenziell höher ist als derjenige der Gesamtbevölkerung und
- dass sich Besonderheiten einzelner Anstalten (z. B. Jugendvollzug, Anteil an Untersuchungshäftlingen, Anteil an Kurzzeitinsassen) auf den Behandlungsbedarf auswirken.

Der LRH empfiehlt unter Berücksichtigung dieser Aspekte und unter Inanspruchnahme des Steuerungsinstruments „Benchmarking“ für den Einsatz des Personals realistische Kriterien und Kennzahlen zu entwickeln. Damit ließe sich die Wirtschaftlichkeit der zahnärztlichen Versorgung im niedersächsischen Justizvollzug optimieren.

Ministerium für Umwelt und Klimaschutz

35. Mängel bei der Erhebung und Abführung der Wasserentnahmegebühr

Bei der Festsetzung und Erhebung der Wasserentnahmegebühr nach den Bestimmungen des Niedersächsischen Wassergesetzes kam es zu zahlreichen Bearbeitungsmängeln, die auch auf die dezentrale Bearbeitung zurückzuführen sind. Auch führten die Unteren Wasserbehörden die Wasserentnahmegebühr verspätet an das Land ab.

Das Ministerium für Umwelt und Klimaschutz muss künftig im Wege der Fachaufsicht sicherstellen, dass die Festsetzung und Erhebung der Wasserentnahmegebühr ordnungsgemäß und einheitlich erfolgt. Es ist zu prüfen, auf welche Weise die Aufgabe zentraler wahrgenommen werden kann.

Mit der 8. Novelle des Niedersächsischen Wassergesetzes¹²⁷ im Jahr 1992 hat das Land Niedersachsen die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr gesetzlich verankert. Die Höhe der zu entrichtenden Gebühr ist abhängig von der Art der Benutzung, dem benutzten Gewässer und der Menge des entnommenen bzw. benutzten Wassers (§ 47 a Niedersächsisches Wassergesetz). Sie steht dem Land zu. In den letzten vier Jahren betrug sie netto rd. 233 Mio. €. Die 54 Unteren Wasserbehörden sind gemäß § 170 Abs. 1 Niedersächsisches Wassergesetz für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Festsetzung und Erhebung der Gebühr für Wasserentnahmen zuständig, soweit nicht ausnahmsweise die Zuständigkeit des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) gegeben ist. Die Aufgaben der Unteren Wasserbehörden gehören zum übertragenen Wirkungskreis.

Der LRH hat die Festsetzung und Erhebung der Wasserentnahmegebühr bei 24 Unteren Wasserbehörden sowie drei Betriebsstellen des NLWKN geprüft. Bei den geprüften Stellen waren die Fallzahlen sehr unterschiedlich. Ein Landkreis hatte wegen ausbleibender Erklärungen über 400 Wasserrechtsinhaber anzuschreiben und daraus 87 Gebührenbescheide zu fertigen, ein anderer Landkreis hingegen hatte nur 18 Gebührenpflichtige anzuschreiben und acht Gebührenbescheide zu fertigen.

Bei den Betriebsstellen des NLWKN reichte die Zahl der Fälle von einem bis zu zehn Gebührenpflichtigen.

¹²⁷ Aktuell in der Fassung vom 25.07.2007 (Nds. GVBl. S. 345).

In Niedersachsen befassen sich hochgerechnet mehr als 100 Bedienstete bei den Unteren Wasserbehörden und mehr als zehn Bedienstete beim NLWKN mit jeweils sehr unterschiedlichem Zeitaufwand¹²⁸ mit der Festsetzung und Erhebung der Wasserentnahmegebühr.

Der LRH hat u. a. folgende Feststellungen getroffen:

Fehlende Erklärung zur Festsetzung der Wasserentnahmegebühr

Etliche Gebührenschuldner kamen ihrer gesetzlichen Verpflichtung, die für die Gebühr erforderlichen Angaben zu machen, nicht nach. Darauf reagierten die betroffenen Unteren Wasserbehörden unterschiedlich:

- Die meisten Unteren Wasserbehörden nahmen zunächst fernmündlichen Kontakt zu den Gebührenschuldnern auf.
- Ein Landkreis teilte den Schuldner mit, dass er die Höhe der Gebühr schätzen werde. Außerdem verwies er auf den Verspätungszuschlag in Höhe von 10 % der Gebühr und er behielt sich vor, eine kostenpflichtige Überwachung vorzunehmen.
- Ein Landkreis verschickte bis zu drei Erinnerungen und räumte die Möglichkeit ein, die entnommene Wassermenge auch telefonisch mitzuteilen. Nach fruchtlosem Ablauf der Frist leitete er dann ein Ordnungswidrigkeitenverfahren ein. Der Landkreis schätzte¹²⁹ die zu erhebende Gebühr und setzte sie zunächst in Höhe der erlaubten Wasserentnahmemenge fest.
- Eine Stadt erließ seit mehreren Jahren Schätzungsbescheide, nachdem die Schuldner der Aufforderung zur Abgabe der Erklärung nicht nachgekommen waren.

Obwohl den Unteren Wasserbehörden und den NLWKN-Betriebsstellen bekannt war, dass die meisten Gebührenpflichtigen entgegen dem Niedersächsischen Wassergesetz ihre Erklärungen nur auf Erinnerung abgeben, erfolgte in den wenigsten Fällen eine zeitgerechte Erinnerung. Die meisten Säumigen wurden erst nach Ablauf der gesetzlichen Frist aufgefordert.

Verspätete Abführung der Wasserentnahmegebühr an das Land

Sowohl die fälligen Gebühren als auch die Vorauszahlungen¹³⁰ leiteten die Unteren Wasserbehörden häufig verspätet an das Land weiter. Fristgerecht erhielt das Land im Haushaltsjahr

¹²⁸ Von drei bis 60 Arbeitstagen im Jahr.

¹²⁹ § 47 d Abs. 1 Nr. 9 Niedersächsisches Wassergesetz in Verbindung mit § 162 der Abgabenordnung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866).

¹³⁰ § 47 c Abs. 2 Satz 1 Niedersächsisches Wassergesetz: Beträgt die zuletzt festgesetzte Gebühr mehr als 2.600 €, so hat der Gebührenpflichtige am 01. Juli des jeweiligen Veranlagungszeitraums eine Vorauszahlung in Höhe der zuletzt festgesetzten Gebühr zu entrichten.

- 2005 nur 0,25 % der Nach- und 56,86 % der Vorauszahlungen,
- 2006 nur 24,37 % der Nach- und 66,76 % der Vorauszahlungen,
- 2007 nur 9,50 % der Nach- und 80,87 % der Vorauszahlungen,
- 2008 nur 16,46 % der Nach- und 78,40 % der Vorauszahlungen.

Als Grund für die verspätete Abführung nannten etliche Unteren Wasserbehörden fehlende Personalkapazitäten.

Unterbliebene Festsetzung der Wasserentnahmegebühr

Etliche Gebührenschuldner besitzen Wasserrechte in den Zuständigkeitsbereichen verschiedener Unterer Wasserbehörden. Für sich genommen lag die ermittelte Gebühr für die einzelne Wasserentnahme häufig unterhalb der Bagatellgrenze¹³¹. In der Summe der Gebühren für die verschiedenen Wasserentnahmen wurde jedoch die Bagatellgrenze überschritten, sodass eine (Gesamt-)Gebühr zu erheben gewesen wäre. Der Umstand der Zuständigkeit unterschiedlicher Unterer Wasserbehörden verhinderte die gebotene Gesamtbetrachtung aller Wasserentnahmen und die Festsetzung der Gesamtgebührenschild eines Schuldners.

Geschäftsprüfungen des Umweltministeriums

Seit dem 01.01.2005 ist das Ministerium die Fachaufsichtsbehörde für die Unteren Wasserbehörden. Bisher führte es Geschäftsprüfungen bei sieben Unteren Wasserbehörden durch. Auch das Ministerium stellte Mängel bei der Festsetzung und Erhebung der Wasserentnahmegebühr fest.

Schlussfolgerungen

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

Der LRH hält folgende Maßnahmen für unabdingbar:

1. Festsetzung und Erhebung der Wasserentnahmegebühr

Für Gebührenschuldner mit Wasserrechten in den Zuständigkeitsbereichen verschiedener Unterer Wasserbehörden ist durch das Umweltministerium die Zuständigkeit nur einer Unteren Wasserbehörde zu bestimmen.

¹³¹ In § 47 Abs. 5 Niedersächsisches Wassergesetz ist für die Wasserentnahmegebühr zur Verwaltungsvereinfachung eine Bagatellgrenze festgelegt. Sie ist seit dem Haushaltsbegleitgesetz 2002 auf 260 € festgeschrieben und gilt für den einzelnen Gebührenschuldner und einen Veranlagungszeitraum. Eine Gebührenschild unterhalb dieser Grenze wird nicht erhoben.

Das Verfahren im Falle fehlender Erklärungen zur Wassermenge ist zu vereinheitlichen.

Bei nicht fristgerechter Abführung sind säumige Untere Wasserbehörden und NLWKN-Betriebsstellen künftig sofort an die Erledigung zu erinnern. Bei andauernder Säumnis sind fachaufsichtliche Konsequenzen zu ziehen.

2. Regelmäßige Geschäftsprüfungen

Das Land hat durch seine Aufsicht sicherzustellen, dass die Gesetze beachtet und die Auftragsangelegenheiten weisungsmäßig erfüllt werden¹³². Da die Ordnungsmäßigkeit und Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns bisher nicht gewährleistet ist, hält der LRH regelmäßige Geschäftsprüfungen des Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz für unerlässlich.

3. Zentralisierung der Aufgabenerledigung

Die dezentrale Zuständigkeit für eine relativ kleine Aufgabe, wie die Festsetzung und Erhebung der Wasserentnahmegebühr, ist sowohl aus fachlicher als auch aus finanzieller Sicht problematisch. Die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns ist aufgrund der zahlreichen Behörden kaum zu gewährleisten. Zudem ist diese Form der Aufgabenerledigung auch für die Kommunen unwirtschaftlich: Der fallzahlunabhängige Grundaufwand (Rüstzeiten und Overhead) jedes Bearbeiters für die Aufgabe ist gleich groß. Daher ist die Summe des Grundaufwands bei vielen Bearbeitern deutlich höher als bei nur wenigen. Zudem kann sich die nötige Verwaltungsroutine bei nur wenigen Fällen pro Jahr nicht herausbilden.

Der LRH hält es deshalb für angebracht zu prüfen, wie die Festsetzung und Erhebung der Wasserentnahmegebühr zentraler organisiert werden kann.

36. Leistungen des Landes ohne Rechtsgrund

Das Ministerium für Umwelt und Klimaschutz bewilligte einer Interessengemeinschaft von sechs privaten Anliegern einer Bundeswasserstraße eine Zuwendung für die Sicherung des Flussufers.

Der LRH ist der Auffassung, dass es keinen rechtlichen Grund für eine Förderung durch das Land gab. Es lag weder ein erhebliches Landesinteresse noch eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vor. Die Zuwendung war unzulässig.

¹³² Artikel 57 Abs. 5 der Niedersächsischen Verfassung.

Sachverhalt

Seit mehr als 20 Jahren beklagten mehrere Anlieger der Fulda Uferabbrüche an ihren Grundstücken. Sie forderten wiederholt, aber vergeblich, von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes die Sicherung und Befestigung des Ufers. 2007 und 2008 wandten sich die Anlieger auch an den Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz. Dieser hielt jedoch nicht das Land, sondern die Grundstückseigentümer für verantwortlich.

Ende 2008 machte ein Landtagsabgeordneter die Angelegenheit öffentlich. Er vereinbarte mit dem Umweltminister für Anfang Januar 2009 einen Ortstermin. Zur Vorbereitung des Ministerbesuchs stellte das Wasserrechtsreferat des Ministeriums in einem Vermerk für das Ministerbüro fest, dass die Fulda in dem betreffenden Bereich Bundeswasserstraße und damit nach §§ 7 und 8 Bundeswasserstraßengesetz¹³³ vom Bund zu unterhalten sei. Dies umfasse nach § 8 Abs. 4 des Gesetzes auch die Verhütung von Schäden an Ufergrundstücken, wenn diese durch die Schifffahrt gefährdet seien. Der weitere Umfang der gesetzlichen Unterhaltungspflicht ergebe sich aus dem Niedersächsischen Wassergesetz.¹³⁴ Danach habe der Bund als Eigentümer der Wasserstraße für einen ordnungsgemäßen Wasserabfluss zu sorgen. Uferabbrüche müssten nur beseitigt werden, wenn dies für einen ungehinderten und gefahrlosen Wasserabfluss erforderlich sei. Für den Erhalt der Ufergrundstücke im Übrigen seien die Anlieger selbst verantwortlich.

Bei dem Ortstermin kritisierte der Minister ein Kompetenzgerangel und versprach, bis zum 1. Juli gemeinsam mit den Fachleuten und in Absprache mit den Anwohnern eine Lösung zu finden.

Im Februar 2009 hielt das Wasserrechtsreferat in einem weiteren Vermerk zusammenfassend fest, dass weder der Bund noch das Land verpflichtet seien, zum Schutz der Ufergrundstücke Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen. Der Minister notierte daraufhin handschriftlich: „Auch wenn ich die Argumentation zu akzeptieren habe, bitte ich darum, dass den betroffenen Anwohnern mit geringem Aufwand geholfen wird.“

In den nächsten Monaten versuchte das Ministerium unter Zuhilfenahme des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, eine Lösung zu finden und die Kosten zu ermitteln. Im Dezember 2009 bat das Ministerium die Anlieger, einen Zuwendungsantrag für das Bauvorhaben zu stellen. Dieser Bitte kam die von den sechs Anliegern

¹³³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.05.2007 (BGBl. I S. 962), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).

¹³⁴ In der hier anzuwendenden Fassung vom 25.07.2007 (Nds. GVBl. S. 345), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.10.2009 (Nds. GVBl. S. 366).

gegründete Interessengemeinschaft nach und beantragte eine Förderung von 9.341,50 € für den Einkauf von Wasserbausteinen.

Unter Bezug auf den Zuwendungsantrag begründete der Beauftragte für den Haushalt des Ministeriums in einem Vermerk vom 15.12.2009, warum er keine rechtliche Grundlage für eine finanzielle Förderung durch das Land sehe. Er legte dar, dass eine Billigkeitsleistung gemäß § 53 LHO ausgeschlossen sei und eine Zuwendung gemäß § 44 LHO wegen des fehlenden erheblichen Landesinteresses nicht gewährt werden dürfe. Die Uferbefestigung diene ausschließlich der Sicherung des privaten Eigentums. Die entstandenen Uferabbrüche seien schon deshalb nicht unwahrscheinlich gewesen, weil im Grundbuch ein unentgeltliches Überstaurecht eingetragen sei. Es sei deshalb die Aufgabe der Grundstückseigentümer gewesen, das Ufer rechtzeitig gegen das Wasser zu schützen, wenn ihnen daran gelegen gewesen sei, keine Nachteile entstehen zu lassen. Anhaltspunkte, dass es Fehler oder Versäumnisse des Landes gebe, lägen nicht vor. Den Vermerk leitete er unmittelbar dem Minister sowie nachrichtlich dem Staatssekretär zu, weil die Verwaltungsvorschrift Nr. 5.4.1 zu § 9 LHO vorschreibt, dass ein Vorhaben bei einem Widerspruch durch den Beauftragten für den Haushalt nur weiterverfolgt werden darf, wenn der Leiter der Dienststelle oder sein ständiger Vertreter die ausdrückliche schriftliche Weisung dazu erteilt.

Daraufhin traf der Staatssekretär folgende Entscheidung: „Die Frage des Landesinteresses und die Beurteilung der Versäumnisse des Landes schätze ich - wie mündlich erörtert - anders ein. Ich bitte um Zuwendung i. H. d. beantragten Summe aus dem Titel Fließgewässerentwicklung.“

Mit Bescheid vom 16.12.2009 bewilligte das Ministerium der Interessengemeinschaft die beantragte Zuwendung zur Finanzierung von Sicherungsmaßnahmen des Fulda-Ufers. Nach der Prüfung des Verwendungsnachweises im März 2010 zahlte das Ministerium 9.328,74 € an den Bevollmächtigten der Interessengemeinschaft aus.

Auf Nachfrage des LRH begründete der Staatssekretär das erhebliche Landesinteresse im Einzelnen wie folgt: Es sei kaum noch aufzuklären, ob der Schiffsverkehr die Ursache für die Uferabbrüche und damit der Bund verpflichtet sei, das Ufer zu sichern. Daher und weil diese Abbrüche auch weiterhin zu einem Substanzverlust auf niedersächsischer Seite führten, sei das Landesinteresse gegeben. Daneben seien auch die Voraussetzungen von zwei Tatbeständen der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der Fließgewässerentwicklung gegeben. Schließlich sei es wegen der gegenseitigen Zuständigkeitsbeziehungen der Behörden auch darum gegangen, durch die Zuwendung das Vertrauen der Bürger in staatliche Stellen wieder herzustellen. Die auf den Grundstücken lastenden Überstaurechte stünden dem nicht entgegen, weil deren Unentgeltlichkeit dafür spräche, dass Uferabbrüche gerade nicht zu dulden seien.

Würdigung

Der LRH ist der Auffassung, dass das Land kein erhebliches Interesse an der Realisierung des Vorhabens hatte, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden konnte.¹³⁵

Aus der Ablehnung des Bundes, für die Sicherung des Ufers einzustehen, ergab sich kein Landesinteresse. Ebenso wenig ergab sich dies aus den privaten Landverlusten der Anlieger. Die Abbrüche führten auch zu keinem Substanzverlust auf niedersächsischer Seite, da die Landesgrenze dadurch nicht berührt wurde.

Ein erhebliches Landesinteresse könnte vorliegen, wenn sich das Vorhaben im Rahmen eines Förderprogramms hielte. Gemäß der Entscheidung und den nachträglichen Erklärungen des Staatssekretärs hätte dies das Programm zur „Förderung von Maßnahmen der Fließgewässerentwicklung“ sein können.¹³⁶ Danach sind Maßnahmen förderfähig, die eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums und der Gewässerökologie bewirken. Zweck der Zuwendungen ist die Förderung von Maßnahmen der Fließgewässerentwicklung zur Wiederherstellung und Erhaltung der natürlichen Dynamik, Struktur und Funktionsfähigkeit von Fließgewässerlandschaften. Dazu gehören auch die vom Staatssekretär herangezogenen naturnahen Umgestaltungen im Gewässerbereich und die Anlage von Schutzpflanzungen zur Verminderung von Bodenabtrag. Derartige Maßnahmen beantragte die Interessengemeinschaft aber nicht. Die Zuwendung sollte ausschließlich dem Zweck dienen, das Ufer der Fulda vor weiteren Abbrüchen zu sichern. Damit war die Förderung nicht richtliniengemäß. Im Übrigen hätten nach der Förderrichtlinie nur juristische Personen des öffentlichen Rechts gefördert werden dürfen. Um eine solche handelte es sich bei der Interessengemeinschaft nicht.

Ein Landesinteresse an der Ufersicherung lässt sich auch nicht aus dem behaupteten Kompetenzgerangel der Behörden herleiten. Versäumnisse, die dem Land rechtlich oder moralisch zuzurechnen sind, kann der LRH nicht erkennen. Dem Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz sind keine Nachlässigkeiten vorzuwerfen. Der Landesbetrieb stellte die Rechtslage kurzfristig und richtig dar, nachdem die Anlieger ihn wegen der Uferproblematik 2007 erstmalig und im Oktober 2008 ein zweites Mal angeschrieben hatten.

Andere Verzögerungen zum Nachteil der Anlieger, die das Land zu vertreten hätte, sind ebenso nicht ersichtlich. Allein die Anlieger waren für den Erhalt ihrer Ufergrundstücke verantwortlich, dies nicht zuletzt deshalb, weil ihre Grundstücke im Grundbuch mit dem Überstaurecht belastet sind. Auf dessen Unentgeltlichkeit kommt es dabei nicht an. Im Übrigen war dem Ministerium

¹³⁵ Siehe § 44 Abs. 1 Satz 1 LHO.

¹³⁶ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der Fließgewässerentwicklung, Runderlass des Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz vom 22.11.2007 (Nds. MBl. S. 1525).

nicht bekannt, unter welchen Bedingungen 1897 die Eintragungen im Grundbuch erfolgten und ob die damaligen Eigentümer hierfür Entschädigungsleistungen erhielten.

Das erhebliche Landesinteresse an der Ufersicherung ist somit nicht nachgewiesen. Das Ministerium hätte die Zuwendung nicht bewilligen dürfen.

Selbst wenn man ein Landesinteresse bejahte, wäre die Zuwendung nicht zulässig. Es fehlte an einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung für die Ausgabe. Das Ministerium für Umwelt und Klimaschutz veranlasste die Auszahlung der Zuwendung aus dem Kapitel 15 52¹³⁷ Titelgruppe 72¹³⁸. In den Erläuterungen zu der Titelgruppe wird auf die Förderrichtlinie „Fließgewässerentwicklung“ verwiesen, deren Anforderungen hier nicht erfüllt waren. Die Ausgaben des Kapitels und damit auch der Titelgruppe werden zudem aus dem zweckgebundenen Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert. Das Aufkommen dient gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz¹³⁹ ausschließlich der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte. Um eine solche Maßnahme handelte es sich bei den Sicherungsmaßnahmen des Fulda-Ufers nicht. Die Gewährung der Zuwendung verstieß somit gegen die vom Parlament im Haushaltsplan vorgegebene Zweckbestimmung.

Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und Ministerium für Umwelt und Klimaschutz

37. Gebührenfreie Überwachung

Die Medizinprodukte-Gebührenordnung sieht für die Überwachung von Betrieben und Einrichtungen keine Gebühren vor. Dem Land entgingen dadurch in jedem Jahr geschätzte Einnahmen von mehr als 100.000 €. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit verfolgte seine Absicht, eine Gebührengrundlage zu schaffen, seit 2007 nicht weiter.

Die Staatliche Gewerbeaufsichtsverwaltung überwacht Betriebe und Einrichtungen, die Medizinprodukte¹⁴⁰ herstellen oder in den Verkehr bringen.¹⁴¹ Einer Überwachung unterliegen auch die Betreiber und Anwender von Medizinprodukten. Hierzu gehören u. a. Krankenhäuser, Praxen von Ärzten, Zahnärzten und Heilpraktikern, medizinische Versorgungszentren, medizini-

¹³⁷ Verwendung der Abwasserabgabe; Gewässerschutz und -überwachung.

¹³⁸ Umsetzung von Maßnahmenprogrammen nach § 181 Niedersächsisches Wassergesetz (EU-Wasserrahmenrichtlinie) - Bereich Oberflächengewässer.

¹³⁹ Neugefasst durch Bekanntmachung vom 18.01.2005 (BGBl. I S. 114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).

¹⁴⁰ Zu den Medizinprodukten gehören beispielsweise medizinische Messgeräte, chirurgische Instrumente, Endoskope, Biopsiezangen, gynäkologische Specula, Katheter, Implantate, künstliche Gelenke, Prothesen, Krankenhausbetten, Fixiergurte, Dentalprodukte, Bluttests.

¹⁴¹ § 26 Abs. 1 Medizinproduktegesetz, neugefasst durch Bekanntmachung vom 07.08.2002 (BGBl. I S. 3146), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2326).

sche Laboratorien, ambulante Operationszentren, Dialyseeinrichtungen sowie Alten- und Pflegeheime.

Für die Überwachungstätigkeit sieht die Medizinprodukte-Gebührenordnung vom 10.01.2003¹⁴² keine Gebührentatbestände vor. Wegen der fehlenden Rechtsgrundlage konnten die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter¹⁴³ für sämtliche Erstbesichtigungen und Nachfolgeprüfungen keine Gebühren erheben. Einige Ämter wiesen 2005 und 2006 auf diesen Umstand hin.

Das für die Fachaufsicht zuständige Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit bereitete Ende 2006/Anfang 2007 eine Änderung der Medizinprodukte-Gebührenordnung vor. Mit ihr sollte vor allem die Gebührenpflicht für die Überwachungstätigkeit eingeführt werden. Das Finanzministerium und das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zeichneten den Entwurf der Kabinettsvorlage mit. Das für die Dienstaufsicht der Staatlichen Gewerbeaufsichtsverwaltung zuständige Umweltministerium erklärte sein Einverständnis mit der Maßgabe, dass die Gebührenpflicht auf diejenigen Überwachungen zu beschränken sei, bei denen Mängel festgestellt werden. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit schloss sich dem nicht an. Es begründete seine Auffassung damit, dass die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter für vergleichbare Amtshandlungen bei der Arzneimittelüberwachung unabhängig vom Ergebnis Gebühren erheben.

Weder auf Abteilungsleiter- noch auf Staatssekretärebene war eine Einigung über die streitige Frage zu erzielen. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit verfolgte die Änderung der Gebührenordnung nicht weiter.

Würdigung

Der LRH hält es für nicht hinnehmbar, dass die Staatliche Gewerbeaufsichtsverwaltung für wesentliche Amtshandlungen keine Gebühren erheben kann. Nach einer Schätzung des LRH entgingen dem Land bisher Einnahmen von mehr als 100.000 € pro Jahr. Die fehlende Gebührenpflicht hat zur Folge, dass der Aufwand für die gesetzlich vorgeschriebenen Überwachungen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden muss.

Der LRH fordert, die Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung unverzüglich zu schaffen. Die Gebührenhöhe sollte sich nach dem tatsächlichen Zeitaufwand richten. Es ist sicherzustellen, dass neben der eigentlichen Überwachungstätigkeit vor Ort auch die Zeiten für die Vor- und Nachbereitung, für die Erstellung von Revisionschreiben sowie für ggf. erforderliche Nachkontrollen bei der Bemessung der individuellen Gebühr berücksichtigt werden. Den Aufwand für die

¹⁴² Nds. GVBl. S. 10.

¹⁴³ Gemäß § 6 e der Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr vom 18.10.1994 (Nds. GVBl. S. 457), zuletzt geändert durch Artikel 1 Änderungsverordnung vom 22.12.2008 (Nds. GVBl. S. 431), sind die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Oldenburg für die Aufgaben nach dem Medizinproduktegesetz sowie nach den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen zuständig.

gesetzlich vorgeschriebene Überwachung sollten allein die Verursacher tragen, weil er eine zwangsläufige Folge der Überwachungsbedürftigkeit der Betriebe und Einrichtungen ist. Die Gebühr ist deshalb - analog zur Arzneimittelüberwachung - unabhängig vom Ergebnis der Überwachung vorzusehen.

Hildesheim, 27.04.2010

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

H ö p t n e r

M ü l l e r

P a l m

H o n é

B a r d e l l e